

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 18/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ilpo Helismaa, sisäministeriö
- hallitussihteeri Merja Huhtala, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Martinkauppi, ympäristöministeriö
- rajavartioylitarkastaja Pertti Normia, Rajavartiolaitos
- palvelujohtaja Harri Juvonen, Suomen ympäristökeskus
- pelastusjohtaja Veli-Pekka Ihamäki, Palosuojelurahasto
- kaupunginjohtaja Hannu Kuusela, Harjavallan kaupunki edustaen Satakuntaliittoa
- pelastusjohtaja Pekka Tähtinen, Satakunnan pelastuslaitos edustaen Satakuntaliittoa
- vs. pelastusjohtaja Peter Johansson, Itä-Uudenmaan pelastuslaitos
- pelastusjohtaja Vesa Parkko, Kymenlaakson liitto
- pelastuspäällikkö Esko Hätinen, Pohjois-Karjalan pelastuslaitos
- pelastustoimen kehittämisspäällikkö Vesa-Pekka Tervo, Suomen Kuntaliitto
- suojeluasiantuntija Teemu Niinimäki, WWF Suomi

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotettavat muutokset liittyvät pääosin maakuntauudistukseen. Ympäristövaliokunta on tarkastellut lakiehdotuksia toimialansa mukaisesti pääasiassa öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaa ja väestönsuojarakentamista koskevan sääntelyn osalta. Valiokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2018 vp

Väestönsuojat

Valiokunta kannattaa hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia väestönsuojien rakentamisvelvollisuuden keventämiseksi. Rakennuskustannusten pitäminen kohtuullisena edellyttää toimia sääntelyn joustavoittamiseksi ja karsimiseksi silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Väestönsuojien rakentamiseen arvioidaan käytettävän noin 60 miljoonaa euroa vuosittain.

Väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta ehdotetaan vapautettavaksi tilapäiset ja määräaikaikaiset rakennukset samoin kuin rakennukset, joihin väestönsuojan rakentaminen olisi suhteettoman kallista (1. lakiehdotus eli ehdotus laiksi pelastuslain muuttamisesta, 71 §:n 1 momentti). Myös mahdollisuuksia yhteisen väestönsuojan rakentamiseen ehdotetaan helpotettavaksi, kun yhteisen väestönsuojan voi rakentaa myöhemminkin kuin viiden vuoden kuluessa ensimmäisen rakennuksen osittaisesta loppukatselmuksesta (71 §:n 4 momentti). Valiokunta toteaa, että sisäministeriön tarkoituksena on muuttaa väestönsuojista annettua asetusta siten, että enimmäissuojautumismatka pidennetään 250 metristä 500 metriin, mikä käytännössä moninkertaistaa alueen, jota yhteinen väestönsuoja voi palvella. Valiokunta pitää ehdotuksia tarkoituksenmukaisina. Kannatettava muutosehdotus menettelyn joustavoittamiseksi on myös 1. lakiehdotuksen 75 §, jonka mukaan poikkeamisen väestönsuojan rakentamisvelvoitteesta voi ratkaista rakennusvalvontaviranomainen, joka käsittelee rakennuslupahakemuksen muutoinkin.

Väestönsuojien rakentamisesta säädetään paitsi pelastuslaissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa myös maankäyttö- ja rakennuslaissa. Valiokunta toteaa, että taloudellisesti merkittävimmäksi muutokseksi on hallituksen esityksessä arvioitu jo toteutettu maankäyttö- ja rakennuslain 115 §:n muutos (812/2017), jonka tavoitteena oli vähentää väestönsuojan rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Muutoksella (YmVM 13/2017 vp — HE 85/2017 vp) lisättiin rakennettavaksi sallittua kerrosalaa kaavassa merkittyyn verrattuna, jotta kerrosalan lisäyksestä syntyvällä lisäarvolla on mahdollista rahoittaa väestönsuojan rakentaminen. Muutos oli tarpeellinen, koska väestönsuojia koskeva soveltamiskäytäntö rakennusoikeuden ylittämisen sallimisesta vaihtelee eri kunnissa. Valiokunta huomauttaa, että hallituksen esityksen perusteluissa (s. 17) todetaan mainitun muutoksen osalta mahdollisesti harhaanjohtavasti, että "väestönsuoja luetaan kerrosalan ulkopuolelle, mikä kompensoi väestönsuojan rakentamiskustannuksia". Valiokunta selventää, että mainitulla lainmuutoksella väestönsuoja lasketaan sinänsä kerrosalaan, mutta kerrosalan saa ylittää väestönsuojan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran.

Palosuojelurahasto

Hallituksen esityksellä vahvistetaan sisäministeriön palosuojelurahastoa koskevaa ohjausroolia. Ohjauksen vahvistaminen perustuu Valtiontalouden tarkastusviraston vaatimukseen siitä, että rahastossa olevia varoja tulee valvoa tuloksellisuuden kannalta yhtä tehokkaasti kuin talousarviovaroja. Muutosehdotuksen mukaan sisäministeriö muun muassa hyväksyy rahaston tulostavoitteet rahaston hallituksen esityksestä. Tulostavoitteet kirjataan rahaston ja ministeriön välisen tulossopimuksen muotoon.

Kun pelastustoimi siirtyy pelastustoimen alueilta maakuntauudistuksessa maakunnille, tulee maakunnat lisätä avustuksen saajiksi. Valiokunta huomauttaa, että jatkossa pelastuslaitos toiminee usein maakunnallisena liikelaitoksena ja lainsäädännön tulisi mahdollistaa avustuksen ohjaa-

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2018 vp

minen tarkoitukseensa toiminnan muodosta riippumatta. Kuntien säilyminen avustusten saajina mahdollistaa myös sen, että kuntien omistukseen jäävien paloasemienkin peruskorjauksiin on mahdollista saada rahastosta avustusta. Mahdollista on myös se, että kunnan sijasta avustus myönnetään maakunnalle, joka maksaisi peruskorjauksen korotetun vuokran muodossa. Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa, että mahdollisesta avustuksen takaisinperinnästä säädetään tarkoituksenmukaisesti, eivätkä kunnat joudu vastaamaan mahdollisista käyttötarkoituksenmuutoksiin perustuvista takaisinperinnöistä tilanteessa, jossa esimerkiksi avustusta saaneen paloaseman tilojen käyttötarkoitus muuttuu rakennusten siirtyessä kunnilta maakunnille.

Öljy- ja kemikaalivahingot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan ylimmän johdon, ohjauksen ja valvonnan siirtämistä ympäristöministeriöstä sisäministeriölle. Suomen ympäristökeskuksesta ehdotetaan siirrettäväksi Rajavartiolaitokselle alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta-, koulutus- ja kehittämistehtävät. Torjuntaoperaatiota merellä johtaisi Rajavartiolaitos, kun taas saaristossa ja ranta-alueella toiminnan johtaminen kuuluisi alueen pelastustoimelle vuonna 2019 ja vuodesta 2020 alkaen maakunnan pelastusviranomaiselle. Kunta vastaa jälkitorjunnasta, kuten nykyisinkin.

Muutos on pääasiassa hallinnollinen siten, että öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa koskevat säännökset öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009) ehdotetaan sisällytettäväksi pelastuslakiin hyvin pitkälle nykyisen kaltaisina ottaen kuitenkin huomioon pelastustoimen toimintatavat ja johtamisjärjestelmä. Nykytilanteessa jää pelastustoimen omien johtamisjärjestelmien kokonaisvaltainen hyödyntäminen vajavaiseksi, koska öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntajärjestelyt poikkeavat muusta pelastustoimesta. Muutoksen perusteena on siten Rajavartiolaitoksen ja pelastuslaitosten pelastustoimintaa varten kehitettyjen johtamisjärjestelmien ja -keskusten hyödyntämisen tehostaminen ympäristövahinkojen torjunnassa. Toiminnalliset operointitehtävät eivät myöskään enää sovi luontevasti Suomen ympäristökeskukselle, jota on kehitetty pääasiassa tutkimuslaitokseksi. Rajavartiolaitoksella on pitkäaikainen ja myös kansainvälinen kokemus merellisissä toiminnoissa Suomen aluevesillä aavalla merellä ja talousvyöhykkeellä. Valiokunta kannattaa näistä syistä ehdotettua muutosta.

Lakiehdotuksen mukaan Rajavartiolaitos vastaa torjunnasta ja asettaa pelastustoiminnan johtajan aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä sattuneen vahingon osalta. Rajavartiolaitos nimeää yleisjohtajan, joka vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Pelastusviranomaisen puolestaan johtaa torjuntatoimia rannikolla ja saaristossa ja toimii yleisjohtajana suhteessa muihin toimintaan osallistuviin viranomaisiin. Tehokkaan avomeritorjunnan turvaamiseksi Rajavartiolaitoksen velvoite sovittaa yhteen varautumista on perusteltua ulottaa myös avomeren ja pelastustoimen alueen rajapintaan. Varautumisen yhteensovittamisella voidaan varmistaa, että esimerkiksi alus- ja muut kalustohankinnat palvelevat pelastuslaitosten vastuulle kuuluvien tehtävien lisäksi avomeritorjunnan kokonaisuutta.

Öljy- tai aluskemikaalivahingon sattuessa avomerellä sama torjuntatöiden johtaja on nykyisin vastuussa torjuntaoperaatiosta alusta loppuun, eli öljyvahingon torjunnassa aina siihen asti, kunnes hän päättää, että johtovastuu siirretään jälkitorjunnasta vastaavalle kunnan asianomaiselle viranomaiselle. Öljyvahinkojen torjunnassa olennaista on, että tehokas alkuvaiheen torjunta eh-

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2018 vp

käisee jälkitorjuntavaiheen kustannuksia. Merellisissä vahingoissa päästö liikkuu tyypillisesti avomereltä saaristoon päin ylittäen näin vastuussa olevien viranomaisten toimivaltarajan. Tällöin samanaikaisesti toimivilla eri viranomaisilla voi olla keskenään ristiriitaisia näkemyksiä voimavarojen käytöstä eri osissa torjunta-alueita. 1. lakiehdotuksen 47 §:n 3 momentin mukaan merialueella tapahtuvaa alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa koskevat suunnitelmat laaditaan Rajavartiolaitoksen johdolla yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa. Valiokunta korostaa tähän suunnitelmaan sisältyvän tarkemman aluejaon ja rajapintojen suurta käytännön merkitystä. Sujuvan siirtymän takaamiseksi on perusteltua, että epävirallista mutta vakiintunutta, ns. Liikennealue I:n nykyistä rajaa käytännössä hyödynnetään tarpeen mukaan tässä suunnittelussa, joka edellyttää eri viranomaisten tiivistä ja rakentavaa yhteistyötä. (Liikennealue I käsittää joet, kanavat, satamat, järvet sekä sellaiset sisäsaaristoalueet, jotka eivät ole välittömästi alttiina aavalta mereltä tulevalle merenkäynnille, samoin kuin lyhyet suojaamattomat väyläosuudet sisäsaaristossa.) Valiokunta pitää tärkeänä, että eri viranomaisten välinen tehtäväjako ja johtovastuu on jatkossakin tässä suhteessa mahdollisimman selkeä. Tavoitteena tulee olla pelastustoimen ohjausjärjestelmän kehittäminen myös siten, että se mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnalliset ja yhdenmukaiset toimintamallit sekä yhteiset tietojärjestelmät koko maassa.

Valiokunta korostaa sen merkitystä, että öljytorjunnan akuutti- ja jälkitorjuntavaiheen määrittäminen on käytännössä mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä. Jälkitorjunta määritellään 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momentin 8 kohdassa samalla tavoin kuin nykyisessä öljyvahinkojen torjuntalain 3 §:n 8 kohdassa. Tärkeää on myös kiinnittää huomiota siihen, että pelastusviranomaiset eivät liian varhaisessa vaiheessa siirrä tehtävää jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle eli kunnalle. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yksittäisen kunnan resurssit saattavat tilanteesta riippuen olla liian pienet hoitamaan asianmukaisesti laajamittaisen öljyvahingon jälkitorjuntaa. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se selvittää tarkoituksenmukaisen tavan joko erikseen tai maakuntalaissa mahdollisuudesta osoittaa jälkivaiheen torjuntavastuu maakunnan tehtäväksi sen mukaan kuin kunta ja maakunta siitä sopivat. Öljyvahinkojen jälkitorjunta ei kuulu maakuntalakiehdotuksessa maakuntien tehtävälleen, ja siksi tästä on säädettävä. Hallituksen esityksen mukaan 1. lakiehdotuksen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa koskevat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan jo 1.1.2019, vaikka ehdotetut muutoslait muutoin tulisivat voimaan 1.1.2020. Tavoiteltu nopea voimaantulo asettaa erityisiä haasteita muutoksen sujuvalle toteuttamiselle ja viranomaisvastuiden selkeydelle maakuntaudistuksen muuttaessa hallinnon rakenteita eri aikataululla. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksessa laiksi pelastuslain väliaikaisesta muuttamisesta (111 a §) säädetään väliajaksi nykyiseen tapaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuulle jälkitorjunnan ohjaus ja yhteensovittaminen, jos vahinko ulottuu useamman kunnan alueelle.

Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä, että öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntatoimissa ja torjunnan suunnittelussa ja kehittämisessä hyödynnetään jatkossakin ympäristöhallinnon ympäristöosaamista. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 35 §:n 2 momentin mukaan öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavaan johtoryhmään tulee kutsua ympäristönsuojelun asiantuntija. Säännöksen perusteluissa korostetaan, että ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomioon ottamista voidaan tarvita myös lain nojalla tehtävässä päätöksessä pelastustoiminnan lopettamisesta. Tarkoituksena on siirtää noin kolmea henkilötyövuotta vastaavasti henkilöstöä Suomen ympäristökeskuksesta ja yhtä henkilötyövuotta vastaavasti henkilöstöä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sisäministeriön hallinnonalalle, käytännössä Rajavartiolaitoksel-

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2018 vp

le. Valiokunta korostaa, että ympäristönsuojelun asiantuntemuksen hyödyntäminen tulisi varmistaa myös sellaisten pienempien onnettomuuksien osalta, joita varten ei perusteta johtoryhmää. Valiokunta pitää tarpeellisena, että muutoksen vaikutuksia vastuiden selkeään järjestymiseen ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseen öljyn- ja aluskemikaalitorjunnassa seurataan. Valiokunta esittää, että hallintovaliokunta sisällyttää mietintöönsä tätä koskevan lausuman.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 36 b §:n mukaan Rajavartiolaitos voi määrätä aluevesillä tai talousvyöhykkeellä sattuneen vahingon osalta ryhdyttäväksi sellaisiin toimenpiteisiin, jotka se katsoo välttämättömiksi vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeus on sisävesialueella pelastustoiminnan johtajalla. Valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen varmistua siitä, että sääntely vastuiden jaosta on johdonmukainen ja kattava myös sisävesillä tapahtuvien onnettomuuksien osalta.

Hallituksen esityksen mukaan ympäristövahinkojen torjuntaan kiinteästi liittyvät asiantuntijatehtävät hoidetaan jatkossa nykyiseen tapaan Suomen ympäristökeskuksessa. Valiokunta nostaa esiin erityisesti sen, että Suomen ympäristökeskus vastaa öljyyntyneiden eläinten, käytännössä erityisesti lintujen, hoidon johtamisesta. WWF on tehnyt mittavan työn vapaaehtoisen öljyntorjunnan kehittäjänä, ja sillä on sopimus Suomen ympäristökeskuksen kanssa öljyyntyneiden eläinten hoidon järjestämisestä onnettomuustilanteissa. Kuten kaiken öljyntorjuntaan liittyvän vapaaehtoistoiminnan, myös lintujen hoidon järjestämisen tulee olla viranomaisjohtoista toimintaa, eikä sitä voi siirtää kolmannen sektorin hoidettavaksi. Vastaavanlainen sopimus torjunnan osalta tehtäneen jatkossa sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Toiminnan jatkuvuuden ja ylläpidon kannalta on tärkeää, että Suomen ympäristökeskuksella säilyy resurssit toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä asiantuntijatehtävä tunnustetaan ja osoitetaan selkeästi Suomen ympäristökeskukselle ja että sille turvataan työhön tarvittavat resurssit, jotta se voi pyydettyään antaa nykyistä vastaavaa virka-apua.

Öljyvahinkojen jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen jää edelleen ympäristöministeriön tehtäväksi. Ympäristöministeriön alainen, valtion talousarvion ulkopuolinen öljysuojarahasto korvaa maa- ja vesialueilla tapahtuvien öljyvahinkojen ja niiden torjunnan kustannukset silloin, kun vahingon aiheuttajaa ei tiedetä tai aiheuttaja ei kykene korvaamaan kustannuksia. Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia vuosittain keskimäärin 10 miljoonaa euroa, mikä vastaa suunnilleen öljysuojamaksun vuosittaista kertymää ja valtion talousarviosta siirretyn öljyjättemaksun määrää. Pelastuslaitokset kattavat öljyvahinkojen torjuntaan varautumista varten tarvittavista kalustohankinnoista ja koulutuksesta noin 80 % öljysuojarahastosta maksettavilla korvauksilla. Ympäristövaliokunta korostaa öljysuojarahaston suurta merkitystä käytännön työssä öljyvahinkoihin varautumisessa ja niiden torjumisessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto YmVL 11/2018 vp

Helsingissä 19.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos