Utlåtande MiUU 11/2018 rd– RP 18/2018 rd

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av räddningslagen och till vissa andra lagar

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av räddningslagen och till vissa andra lagar (RP 18/2018 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Ilpo Helismaa, inrikesministeriet
- regeringssekreterare Merja Huhtala, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Kirsi Martinkauppi, miljöministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Pertti Normia, Gränsbevakningsväsendet
- direktör Harri Juvonen, Finlands miljöcentral
- räddningsdirektör Veli-Pekka Ihamäki, Brandskyddsfonden
- stadsdirektör Hannu Kuusela, Harjavalta stad, som företrädare för Satakuntaförbundet
- räddningsdirektör Pekka Tähtinen, Räddningsverket i Satakunta, som företrädare för Satakuntaförbundet
- tf. räddningsdirektör Peter Johansson, Räddningsverket i Östra Nyland
- räddningsdirektör Vesa Parkko, Kymmenedalens förbund
- räddningschef Esko Hätinen, Norra Karelens räddningsverk
- utvecklingschef för räddningsväsendet Vesa-Pekka Tervo, Finlands Kommunförbund
- skyddsexpert Teemu Niinimäki, WWF Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Ändringarna i propositionen hänför sig huvudsakligen till landskapsreformen. I överensstämmelse med sitt ansvarsområde har miljöutskottet behandlat lagförslagen beträffande bekämpning av olje- och kemikalieskador och skyddsrumsbyggande. Samtidigt vill utskottet anlägga följande synpunkter på förslagen.

Skyddsrum

Utskottet välkomnar förslagen att luckra upp skyldigheten att inrätta skyddsrum. För att byggkostnaderna ska kunna vara skäliga krävs det åtgärder för att införa smidigare regler och avskaffa regler när det är rationellt. Årligen används cirka 60 miljoner euro till att inrätta skyddsrum.

Regeringen föreslår att tillfälliga byggnader och byggnader som uppförs för viss tid ska vara befriade från skyldigheten att bygga skyddsrum. Detsamma gäller byggnader där kostnaderna för att bygga skyddsrum skulle vara orimligt höga (71 § 1 mom. i lagförslag 1; lagen om ändring av räddningslagen). Vidare ska det bli enklare att bygga gemensamma skyddsrum, när ett gemensamt skyddsrum också kan inrättas senare än fem år efter den partiella slutbesiktningen av den första byggnaden (71 § 4 mom.). Inrikesministeriet har för avsikt att ändra förordningen om skyddsrum, vilket innebär att den längsta sträckan till ett skyddsrum förlängs från 250 till 500 meter. Det innebär samtidigt att ett gemensamt skyddsrum kommer att kunna serva ett mångdubbelt större område. Utskottet anser att förslagen är befogade. Också 75 § i lagförslag 1, som inför smidigare procedurer, är en välkommen ändring. Paragrafen föreskriver att den byggnadstillsynsmyndighet som i övrigt handlägger en anhållan om bygglov har rätt att besluta om undantag från skyldigheten att inrätta skyddsrum.

Bestämmelser om skyddsrum finns dels i räddningslagen och i förordningar som utfärdas med stöd av den, dels i markanvändnings- och bygglagen. I propositionen bedömer regeringen att den tidigare ändringen av 115 § i markanvändnings- och bygglagen (812/2017) är den ändring som har den största ekonomiska betydelsen eftersom den syftar till att minska kostnaderna för skyddsrumsbyggen. I och med ändringen (MiUB 13/2017 rd – RP 85/2017 rd) utökades den våningsyta som enligt planen får användas för byggande för att det mervärde som ökningen ger ska kunna användas till att bekosta skyddsrumsbyggen. Ändringen var nödvändig eftersom det varierar från kommun till kommun hur stor överskridning av byggrätten som tillåts. Utskottet påpekar att regeringen i motiven (s. 18) framhåller följande om ändringen, vilket eventuellt är vilseledande: ”Skyddsrum räknas i fortsättningen inte till våningsytan, vilket kompenserar kostnaderna för inrättande av skyddsrum ...”. Därför vill utskottet klarlägga att ett skyddsrum i den aktuella ändringen i och för sig räknas in i våningsytan, men att våningsytan får överskridas med den yta som behövs för att inrätta skyddsrummet.

Brandskyddsfonden

I propositionen ges inrikesministeriets brandskyddsfond en starkare styrande roll. Ändringen hänger samman med att Statens revisionsverk har krävt att fondens medel i resultathänseende måste övervakas lika effektivt som budgetmedel. Enligt ändringsförslaget ska inrikesministeriet bland annat godkänna resultatmål för fonden på förslag av fondens styrelse. Resultatmålen ska dokumenteras i form av ett resultatavtal mellan fonden och inrikesministeriet.

När räddningsväsendet överförs från räddningsområdena till landskapen, måste landskapen läggas till bland stödtagarna. Utskottet påpekar att räddningsverken i fortsättningen sannolikt ofta kommer att vara affärsverk i landskapen och att lagstiftningen måste tillåta att stöd ges för ändamålet oberoende av hur verksamheten är organiserad. I och med att kommunerna kvarstår som stöd-mottagare kan stöd i fortsättningen beviljas för sanering av brandstationer som stannar kvar i

kommunernas ägo. En annan möjlighet är att stödet ges till landskapet i stället för till kommunen och att landskapet i så fall betalar saneringen via höjd hyra. Det vore enligt utskottet viktigt att se till att det lagstiftas på behörigt sätt om eventuellt återkrav av stöd för att kommunerna inte ska bli tvungna att stå för återkrav när användningsändamålet ändras. Det kan vara fallet till exempel när brandstationer som fått stöd börjar användas för något annat ändamål när landskapen tar över byggnaderna av kommunerna.

Olje- och kemikalieskador

Regeringen föreslår att den högsta ledningen, styrningen och övervakningen av bekämpning av oljeskador och fartygskemikalieolyckor förs över från inrikesministeriet till miljöministeriet. Vidare föreslår regeringen att bekämpning, utbildning och utveckling inom oljeskador och fartygskemikalieolyckor lyfts över från Finlands miljöcentral till Gränsbevakningsväsendet. Bekämpningsinsatser till sjöss ska ledas av Gränsbevakningsväsendet, medan insatser i skärgården och vid stränder ska ledas av det lokala räddningsväsendet 2019 och från och med 2020 av räddningsmyndigheten i landskapet. Kommunerna ska svara för efterbehandlingen precis som nu.

Ändringen är i första hand administrativ eftersom bestämmelserna om bekämpning av oljeskador och fartygskemikalieolyckor i lagen om bekämpning av oljeskador (1673/2009) föreslås bli överförda till räddningslagen i stort sett i samma form som de har nu, men med hänsyn till arbetssätten och ledningssystemet inom räddningsväsendet. I dagsläget kan räddningsväsendet inte utnyttja sina ledningssystem fullt ut eftersom bekämpningen av olje- och kemikalieskador avviker för räddningsverksamheten i övrigt. Ändringen beror således på att de ledningssystem och ledningscentraler som tagits fram för räddningsverksamheten inom Gränsbevakningsväsendet och räddningsverken ska utnyttjas bättre vid bekämpning av miljöskador. Inte heller de operativa uppdragen passar längre naturligt in i verksamheten på Finlands miljöcentral, som i första hand är tänkt att vara ett forskningsinstitut. Gränsbevakningsväsendet har långvarig erfarenhet, också internationellt, av sjöbevakningsinsatser på finskt territorialvatten, både på öppet hav och i Finlands ekonomiska zon. Utskottet tillstyrker därför ändringen.

Enligt lagförslaget ska Gränsbevakningsväsendet svara för bekämpningen och tillsätta räddningsledaren vid skador som sker på öppen fjärd eller inom Finlands ekonomiska zon. Vidare utnämner Gränsbevakningsväsendet en allmän ledare som ska upprätthålla lägesbilden och samordna verksamheten. Räddningsmyndigheten leder bekämpningen vid kusten och i skärgården och är allmän ledare i relation till övriga myndigheter som delar i insatserna. För att säkerställa effektiv bekämpning på öppet hav är det befogat att Gränsbevakningsväsendets skyldighet att samordna beredskapen utsträcks till öppet hav och gränsen för räddningsområdet. Tack vare samordning av beredskapen kan man säkerställa att exempelvis inköp av fartyg och annan materiel lämpar sig för dels räddningsverkens uppdrag, dels bekämpningen på öppet hav.

Vid oljeskador och fartygskemikalieolyckor på öppet hav är det i dag samma bekämpningsledare som svarar för insatsen från början till slut, det vill säga för en oljeskada ända till dess att hen bestämmer att ledningsansvaret förs över på den kommunala myndighet som svarar för efterbehandlingen. Vid bekämpning av oljeskador är det av största vikt att med effektiv initial bekämpning förhindra att det uppstår kostnader vid efterbehandlingen. Vid skador ute till havs rör sig utsläpp vanligen från öppna havet mot skärgården och överskrider därmed de ansvariga myndighe-

ternas befogenhetsgränser. I sådana fall kan de myndigheter som är i insats ha divergerande synpunkter på hur resurserna ska användas i olika delar av bekämpningsområdet. I 47 § 1 mom. I lagförslag 1 säger det att planer för räddningsverksamhet vid fartygsoljeskador och fartygs--kemikalieolyckor på havsområden ska upprättas under ledning av Gränsbevakningsväsendet i samarbete med räddningsverken. Utskottet understryker att den exakta områdesfördelningen och gränsområdena i planen spelar en stor praktisk roll. För att garantera en smidig övergång är det befogat att gränsen för det så kallade Trafikområde I, som är inofficiell men trots det etablerad, i förekommande fall utnyttjas i planeringen, som kräver att myndigheterna kan ha nära och konstruktivt samarbete. (Trafikområde I innefattar älvar och åar, kanaler, hamnar, sjöar samt de områden i den inre skärgården som inte nödvändigtvis inte utsätts för sjögång från det öppna havet på samma sätt som korta oskyddade sjöleder i den inre skärgården.) Det är enligt utskottet viktigt att arbetsfördelningen och ledningsansvaret mellan myndigheterna i fortsättningen är så tydlig som möjligt. Målet bör vara att utveckla räddningsväsendets styrsystem också i det hänseendet att det bättre ska tillåta att rikstäckande och samordnade verksamhetsmodeller tillämpas och att det införs gemensamma informationssystem i hela landet.

Samtidigt understryker utskottet vikten av att den akuta fasen och efterbehandlingen vid oljebekämpning läggs fast så klart och entydigt som möjligt. I 2 a § 2 mom. 8 punkten i lagförslag 1 definieras efterbehandling på samma sätt som i 3 § 8 punkten i den lagen om bekämpning av oljeskador. I detta sammanhang är det viktigt att se till att räddningsmyndigheterna inte alltför tidigt för över uppdraget på den myndighet som svarar för efterbehandlingen, det vill säga kommunen. Dessutom är det viktigt att se att enskilda kommuner från fall till fall kan ha för små resurser för att kunna efterbehandla omfattande oljeskador på behörigt sätt. Miljöutskottet föreslår att förvaltningsutskottet utreder vad som är det lämpligaste sättet att separat eller i landskapslagen ta in en möjlighet att påföra ansvaret för efterbehandlingen vid oljebekämpning på landskapet om kommunen och landskapet kommer överens om det. I förslaget till landskapslag ingår inte efterbehandling av oljeskador i landskapens uppgifter, och därför måste det införas bestämmelser om det. Bestämmelserna om bekämpning av oljeskador och fartygskemikalieolyckor i lagförslag 1 avses träda i kraft redan den 1 januari 2019, trots att ändringslagarna i övrigt ska träda i kraft den 1 januari 2020. Det snabba ikraftträdandet ställer stora krav på att ändringen genomförs smidigt och att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig, när förvaltningsstrukturerna omorganiseras enligt flera olika tidsplaner i landskapsreformen. I förslaget till lag om temporär ändring av räddningslagen (111 a §) föreskrivs det precis som nu att närings-, trafik- och miljöcentralerna temporärt styr och samordnar efterbehandlingen, om bekämpningen omfattar flera kommuner.

Enligt utskottet är det mycket viktigt att man i bekämpning, planering och utveckling av arbetet med oljeskador och fartygskemikalieolyckor i fortsättningen drar nytta av den miljökompetens som miljöförvaltningen besitter. Exempelvis enligt 35 § 2 mom. i lagförslag 1 ska en sakkunnig inom miljöskyddet kallas till den ledningsgrupp som inrättas för räddningsverksamheten vid oljeskador och kemikalieolyckor. I motiven till bestämmelsen sägs det att miljöskyddsaspekter kan behöva beaktas också när det ska fattas beslut om att avsluta räddningsverksamheten. Syftet är att flytta över ungefär tre årsverken från Finlands miljöcentral och ett årsverke från närings-, trafik- och miljöcentralerna till inrikesministeriets förvaltningsområde, vilket i praktiken betyder Gränsbevakningsväsendet. Utskottet understryker att man bör säkerställa att expertis inom miljöskydd utnyttjas också vid mindre olyckor som det inrättas en ledningsgrupp för. Det är angeläget att föl-

ja upp vilka konsekvenser ändringen har för en tydlig ansvarsfördelning och miljöhänsyn vid oljeskador och fartygskemikalieolyckor. Miljöutskottet föreslår att förvaltningsutskottet tar in ett uttalande om detta i sitt betänkande.

Enligt 36 b § i lagförslag 1 kan Gränsbevakningsväsendet vid skador som inträffar på finskt territorialvatten eller inom Finlands ekonomiska zon bestämma att de åtgärder ska vidtas som det anser nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening av vattnet. Enligt 2 mom. Har räddningsledaren samma rättighet på ett finskt insjöområde. Utskottet påpekar vidare att man måste försäkra sig om att bestämmelserna om ansvarsfördelning är konsekventa och heltäckande också vad beträffar olyckor på insjöar.

Enligt propositionen ska Finlands miljöcentral även i fortsättningen ha hand om de expertuppdrag som är nära kopplade till bekämpning av miljöskador. Här vill utskottet framför allt påpeka att Finlands miljöcentral leder arbetet med att ta hand om oljeskadade djur, i synnerhet fåglar. Världsnaturfonden WWF har gjort en enormt stor insats för att utveckla den frivilliga oljebekämpningen och fonden har ett avtal med Finlands miljöcentral om att ordna med behandling av oljeskadade djur vid olyckor. Precis som all annan frivilligverksamhet inom oljebekämpning måste behandlingen av fåglar ledas av myndigheterna, och verksamheten kan inte föras över på den tredje sektorn. Ett liknande avtal om bekämpning kommer sannolikt i fortsättningen att ingås med inrikesministeriet och Gränsbevakningsväsendet. För större kontinuitet och fortsatt verksamhet är det viktigt att Finlands miljöcentral har resurser för att styra och utveckla arbetet. Det är enligt utskottet viktigt att detta expertuppdrag erkänns och klart och tydligt åläggs Finlands miljöcentral och att det avsätts nödvändiga resurser för arbetet för att centralen i förekommande fall ska kunna lämna handräckning på samma sätt som nu.

Allmän styrning, uppföljning och utveckling av efterbehandling av oljeskador kommer fortfarande att höra till miljöministeriet. Oljeskyddsfonden lyder under miljöministeriet och står utanför statsbudgeten. Den träder in och ersätter kostnaderna för oljeskador och bekämpning av sådana skador på land och till sjöss, när det är okänt vem som är förorenaren eller när förorenaren inte själv kan ersätta kostnaderna. Fonden betalar årligen ut ersättning till ett genomsnittligt belopp på 10 miljoner euro, vilket motsvarar ungefär det som oljeskyddsavgiften inbringar årligen och det belopp för oljeavfallsavgiften som överförs från statsbudgeten. Räddningsverken bekostar ungefär 80 procent av den utrustning och den utbildning de behöver för sin beredskap inför oljeskador med ersättningar från oljeskyddsfonden. Miljöutskottet understryker att oljeskyddsfonden spelar en stor roll för det praktiska arbetet för beredskap inför och bekämpning av oljeskador.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 19.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Petri Honkonen cent
medlem Susanna Huovinen sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä blå
medlem Veera Ruoho saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.