

Ympäristöministeriö

Tarkastuskertomus 2/2014 Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseuranta kohdennettiin siihen, onko tarkastuskertomuksessa esitetyt kehittämistoimet toteutettu. Tietolähteinä olivat

- 1) valtion talousarviot, ympäristöministeriön ja öljysuojarahaston tilinpäätöskertomukset ja ministeriön tilinpäätöskannanotot
- 2) ympäristöministeriön ja öljysuojarahaston toimintasuunnitelmat ja -kertomukset
- 3) selvityspyynnöllä ympäristöministeriöstä saatava tietoaaines
- 4) täydentävät vastuuhenkilöiden puhelinhaastattelut.

Arviointimenetelmänä oli muutosten laadullinen ja määrällinen vertailu sekä asiakirja-analyysi.

Jälkiseurannan kysymykset olivat seuraavat:

- 1) Onko ympäristöministeriö selvittänyt öljysuojarahaston rahoituspohjan ja riskinaiheuttajanaikokulman laajentamiseen tähtäävän maksun mahdollisuutta? Onko maksun hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa arvioitu?
- 2) Ovatko ympäristöministeriö ja öljysuojarahasto luoneet rahastolle rahoitusstrategian. Onko ministeriö solminut rahaston kanssa tulossopimuksen?
- 3) Miten öljysuojarahaston työnjakoa suhteessa elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksiin on kehitetty?
- 4) Miten öljysuojarahaston toimintaa valtionapuviranomaisena on kehitetty?
- 5) Onko öljysuojarahasto arvioinut mahdollisuutta solmia öljyntorjunnan palvelusopimuksia?
- 6) Ovatko ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus laatineet alusöljyvahinkojen torjuntakyvyn kehittämiseksi uuden strategian? Onko strategiassa esitetty päätöksenteon tueksi arviot seuraavista asioista: nykyisen 30 000 tonnin torjuntatavoitteen relevanttius, varautumiskustannukset, mahdollisen öljyvahingon kokonaiskustannusskenaariot, erilaisten keinojen kustannustehokkuus investointiharkinnan perusteena, naapurivaltioiden todellinen torjuntavalmius sekä torjunnan pullonkaulat?
- 7) Onko kansallista alusöljyvahinkojen valmiussuunnitelmaa kehitetty siten, että suojeltavien kohteiden tärkeysjärjestys ja torjunnan lopettamisen kriteerit on määritelty?
- 8) Onko Suomenlahden alusjonnettomuuksien yhteistoimintasuunnitelma uusittu ja kehitetty siitä pelastuslaitosten öljyntorjuntasuunnitelmia ohjaava väline (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuulla)?

- 9) Ovatko elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjanneet pelastuslaitoksia valmistelemaan torjuntasuunnitelmat siten, että niissä voitaisiin pohtia koordinoituja kalustohankintoja?
- 10) Onko ympäristöhallinto laatinut nykyisiä vahinkotaloushallinnon ohjeita täydentämään torjuntaviranomaisille ohjeen siitä, miten torjuntatoimien kohtuullisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta eri tilanteissa arvioidaan?
- 11) Onko ympäristöministeriö selvittänyt lainsäädäntöön mahdollisesti tarvittavat muutokset poikkeuksellisissa tilanteissa syntyvien alusöljyjätteiden varastoinnin ja käsittelyn ympäristölupamenettelyistä? Entä jätelain ja ympäristönsuojelulain mukaisten puhdistus- ja kunnostusmenettelyjen suhteesta?
- 12) Onko ympäristöministeriö harkinnut tai toteuttanut laaja-alaisen yhteistyöfoorumin alusöljyvahinkojen riskien hallintaa varten?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

## 2 Jälkiseurannan havainnot

### **Ympäristöministeriö on selvittänyt öljysuojarahaston rahoituspohjan ja riskinaiheuttajanäkökulman laajentamiseen tähtäävän maksun mahdollisuutta mutta ei öljysuojamaksun hyväksyttävyyttä**

Eduskunta oli edellyttänyt vuonna 2009, että hallitus selvittää mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston (ÖSRA) rahoituspohjaa. Ympäristöministeriö kartoitti tuolloin tätä mahdollisuutta. Rahoituspohjan laajentamiseksi ei tuolloin kuitenkaan löydetty toimivaa ja taloudellisesti merkittävää ratkaisua.

Tarkastuksessa todettiin, että Suomessa on käytössä valmisteverotyyppinen maksu, joka koskee huoltovarmuutta. Tulli perii tämän huoltovarmuusmaksun ja tulouttaa sen huoltovarmuusrahastoon. Tarkastuksessa todettiin, että ÖSRAn rahoituspohjan laajentamista selvitettäessä tällaisen ”öljyntorjunnan huoltovarmuusmaksun” mahdollisuutta ei syystä tai toisesta ole seikkaperäisesti arvioitu. Maksu laajentaisi rahaston rahoituspohjaa, ja samalla myös riskinaiheuttajanäkökulma laajenisi. Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto katsoi olevan vielä tarvetta arvioida tällaisen maksun mahdollisuutta. Myös maksun hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa tulisi arvioida.

Ympäristöministeriö on selvittänyt öljysuojamaksun vaihtoehtoja. OTT Kalle Määttä on laatinut asiantuntijalausannon (31.5.2013) ÖSRAn säätelyvaihtoehdoista ja kehittämisedellytyksistä. Ympäristöministeriö on keskustellut valtiovarainministeriön kanssa mahdollisuudesta luopua öljysuojamaksusta ja sen sijaan siirtää öljytuotteiden valmisteverosta öljysuojamaksun tuottoa vastaava määräraha öljysuojarahastoon. Tällainen muutos olisi kuitenkin vaikuttanut julkisen talouden suunnitelmassa ympäristöministeriölle varattuun määrärahaan. Tämän takia muutoksen valmistelua ei jatkettu.

Ympäristöministeriö ei ole selvittänyt öljysuojamaksun hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa.

### **Öljysuojarahaston rahoitusstrategiaa on kehitetty, mutta ympäristöministeriö ei solmi tulossopimusta rahaston kanssa**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksessa vuonna 2011 kiinnittänyt huomiota ÖSRAn vähäiseen ohjaukseen. Ohjauksen vähäisyys aiheuttaa riskin, että rahastossa olevat varat saattavat jäädä valtion talousarviovaroja vähemmälle huomiolle, eikä varojen käyttöä välttämättä valvota tuloksellisuuden kannalta yhtä tehokkaasti kuin talousarviorahoja. Tarkastusvirasto totesi ohjausjärjestelmätarkastusten kannanotoissaan, että rahastolle olisi asetettava selkeät, mitattavissa olevat tulostavoitteet ja että ohjaavan ympäristöministeriön olisi

solmittava rahaston kanssa tulossopimus. Tässä käsiteltävän alusöljyvahinkojen hallintaa koskevan tarkastuksen jälkiseurannassa todettiin, että ympäristöministeriö ei vielääkään laadi ÖSRAn kanssa tulossopimusta. Ministeriö asettaa kuitenkin rahastolle tulostavoitteet tilinpäätöksen vahvistuslausumassaan.

Tarkastuksessa tuli esille, että ÖSRAlla ei ole varsinaista rahoitusstrategiaa vaan päätöksiä tehdään tapauskohtaisesti. Myös ympäristöministeriö on kiinnittänyt tähän asiaan huomiota jo vuosien 2010 ja 2011 tilinpäätöskannanotoissaan. Tarkastusvirasto katsoi, että ÖSRAn toimintaa voidaan kehittää laa- timalla rahastolle rahoitusstrategia.

Jälkiseurannassa voitiin todeta, että öljysuojarahasto on kehittänyt rahoitusstrategiaansa. ÖSRAn vuoden 2014 toimintakertomuksen mukaan rahaston strategista suunnittelua on pyritty vahvistamaan kirjaamalla rahaston toiminta- ja taloussuunnitelmaan toimintaa ohjaavat periaatteet. Toiminta- ja taloussuunnitelman laskelmissa otetaan huomioon tiedossa olevat isot valtion hankinnat ja pelastustoimen alueiden arvioidut hankinta- ja ylläpitokustannukset. Laskelmia tarkistetaan vuosittain toteutumati- etojen ja yleisestä taloustilanteesta saatujen tietojen perusteella.

ÖSRAn mukaan hankintojen toteutumista tai niiden ajankohtaa ei laskelmissa pystytä yksityiskohtaisesti ottamaan huomioon. Öljysuojarahaston hallitus pyrkii kuitenkin rahoituksen pitkäjänteisen strategisen suunnittelun vahvistamiseen, vaikka se hallituksen käsityksen mukaan vaatisikin yksityiskohtaisempaa tietoa torjuntaviranomaisten pitkän aikavälin strategisista suunnitelmista ja toiminnan painotuksista. Valtakunnallisen öljyvahinkojen torjunnan neuvottelukunnan ja alueellisten yhteistyöryhmien työn edetessä ja niiden kokouksiin osallistumalla voitaneen jatkossa saada ainakin osaksi nykyistä tarkempaa tietoa tulevaisuuden kehitysuunnista.

### **Öljysuojarahaston työnjakoa suhteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ei ole kehitetty tulevien valtion aluehallinnon muutosten takia**

Tarkastuksessa esitettiin, että ÖSRAn pienten henkilöresurssien takia tulisi pohtia työnjakoa ELY-keskusten kanssa. Yhtenä työnjaon kehittämistoimena tuotiin esiin se, että ELY-keskuksille annetaan oikeus päättää ”pienien” pelastuslaitosten hakemuksista, jolloin ÖSRAn hallitus käsittelee vain suuret hankkeet.

Jälkiseurannassa todettiin, että ÖSRAn ja ELY-keskusten työnjakoa ei ole kehitetty. Syinä tähän ovat olleet rahaston henkilöstön uudistuminen, erityisesti uuden tarkastajan perehdyttäminen työtehtäviin, sekä epävarmuus siitä, miten muutokset valtion aluehallinnossa tulevat vaikuttamaan ELY-keskusten toimintaan ja tehtäviin. Lisäksi hallitusohjelman kirjaus, että ympäristöönnettomuuksien operatiivinen johtovastuu siirretään sisäministeriölle, on aiheuttanut hallinnossa lisätyötä sekä epävarmuutta siitä, minkä tahojen kanssa rahaston pitäisi kehittää yhteistyötä.

### **Öljysuojarahaston toimintaa valtionapuviranomaisena on kehitetty**

Valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Viranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta niin, että se hankkii valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekee tarvittaessa tarkastuksia. Tarkastuksessa tuli ilmi, että ÖSRA ei kerää tällaisia tietoja. ÖSRA on kuitenkin teettänyt konsultilla syksyllä 2015 selvityksen WWF Suomen rahastolle aiemmin myönnettyjen harkinnanvaraisten korvausten käytöstä ja vaikuttavuudesta. Selvityksessä WWF:n öljyntorjuntajoukkojen toiminta todettiin kustannustehokkaaksi ja läpinäkyväksi.

ÖSRA on kehittämässä harkinnanvaraisia kehittämishankkeita koskevissa hakemuksissa käytettävää raportointiasiakirjaa. Lisäksi korvaushakemusten opasluonnosta tarkistetaan ja se julkaistaneen ÖSRAn hallituksen käsittelyn jälkeen alkuvuodesta 2017.

## **Öljysuojarahasto ei ole arvioinut mahdollisuutta solmia öljyntorjunnan palvelusopimuksia mutta on arvioinut mahdollisuutta rahoittaa alueen pelastuslaitosten valmistelemaa palvelusopimuksia**

Tarkastuksessa nousi esiin kysymys, voitaisiinko ÖSRAn rahoitusta käyttää myös alusöljynvahinkojen torjunnan palvelusopimusten tekoon. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi mahdollisuutta ”varata” Arctia Shippingin öljyntorjuntalaitteilla varustettuja monitoimimurtajia öljyntorjuntatehtäviin tai tehdä palvelusopimus yksityisen yrityksen kanssa siirrettävän öljyjätteen tehokkaaseen käsittelyyn sopivan termodesorptiolaitteiston käytöstä.

Jälkiseurannassa saadun selvityksen mukaan voidaan todeta, että ÖSRA ei ole arvioinut tarkastuksen jälkeen mahdollisuutta itse solmia öljyntorjunnan palvelusopimuksia. Rahasto on kuitenkin arvioinut mahdollisuutta rahoittaa öljyntorjuntaviranomaisen (alueen pelastuslaitos) valmistelemaa palvelusopimuksia.

## **Ympäristöministeriö on laatimassa uutta öljyntorjuntastrategiaa**

Alusöljynvahinkojen torjuntakyvyn kehittämisen viimeisin suunnitelma (kokonaisselvitys) on vuodelta 2009. Tarkastuksen perusteella esitettiin, että olisi tarvetta laatia uusi suunnitelma tai oikeastaan strategia.

Ympäristöministeriö on aloittanut strategian laadinnan vuonna 2016, ja aihetta on käsitelty alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan neuvottelukunnassa. Tavoitteena on, että strategia valmistuu vuonna 2017. Strategia perustuu Suomen ympäristökeskuksen parhaillaan valmistelemaan ympäristövahinkojen torjunnan kokonaisselvitykseen 2017–2025. Naapurivaltioiden todelliseen torjuntavalmiuteen on pyritty vaikuttamaan siten, että Itämeren alueen jakaminen pienempiin vyöhykkeisiin ja valmius kussakin vyöhykkeessä on Suomen aloitteesta otettu uuteen tarkasteluun HELCOM Response-ryhmässä. Tämän seurauksena HELCOM-suositus 28E-12<sup>1</sup> uudistetaan.

## **Suojeltavat alueet on merkitty BORIS-2-tilannejärjestelmään ja torjunnan lopettamisen kriteerit tullaan esittämään uudessa öljyntorjuntastrategiassa**

Tarkastuksessa esitettiin, että *Kansallista alusöljynvahinkojen valmiussuunnitelmaa* voitaisiin sisällöllisesti kehittää esimerkiksi siten, että määriteltäisiin suojeltavien kohteiden tärkeysjärjestys ja torjunnan lopettamisen kriteerit.

Suojeltavat alueet ilmenevät BORIS-2-tilannejärjestelmästä, mutta alueiden tärkeysjärjestystä ei ole määritelty. Perusteluna tähän ympäristöministeriö ilmoitti selvityksessään tärkeysjärjestyksen arvioinnin vaikeuden: tärkeys riippuu vuodenajasta, onnettomuuden ajankohdasta ja pilaavan aineen laadusta. Torjunnan lopettamisen kriteerit kuitenkin tullaan sisällyttämään uuteen öljyntorjuntastrategiaan.

## **Öljyntorjuntasuunnitelmia on uudistettu**

Suomenlahden alueella (alus)öljynvahinkojen torjuntasuunnitelmat ovat laatineet Helsingin pelastuslaitos, Itä-Uudenmaan pelastuslaitos, Kymenlaakson pelastuslaitos ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos. Suunnitelmat on tehty ja päivitetty eri aikoina. Suunnitelmia ei ole tehty koordinoitusti. Suomenlahden alueen alusvahinkojen torjunnan yhteistoimintasuunnitelma on laadittu vuonna 2007. Sen jälkeen sitä ei ole päivitetty. Suunnitelmassa todetaan, että se on voimassa toistaiseksi ja että se tarkastetaan pääsääntöisesti viiden vuoden välein tai muutoin niin tarvittaessa. Päivitys oli kuitenkin viivästynyt uuden öljyntorjunta-asetuksen laatimisen hitauden takia. Tarkastuksessa suositeltiin, että yhteis-

<sup>1</sup> Alueellista yhteistoimintaa koskeva suositus.

toimintasuunnitelma uusitaan ja kehitetään siitä pelastuslaitosten öljyntorjuntasuunnitelmia ohjaava väline.

Jälkiseurannassa havaittiin, että kaikki neljä suunnitelmaa on uusittu ja ne ovat vahvistettavina ympäristöministeriössä. Suunnitelmien jatkokehittelyn takia on alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan neuvottelukunnassa keskusteltu suunnitelmien laadinnasta saaduista kokemuksista: suunnitelmien laadintaprosessi on ollut tärkeää toiminnan ohjauksessa ja yhteistyön parantamisessa.

### **Pelastuslaitosten yhteiset kalustohankinnat eivät ole toteutuneet**

Öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmissa esitetään kalustohankinnat ja niiden kustannukset hyvin yksityiskohtaisesti, koska nämä ovat peruste, jonka mukaan öljysuojarahastolta saadaan korvauksia. Suunnitelmissa esitetään myös pelastuslaitosten yhteistoiminta- ja torjunta-apu. Tarkastuksessa todettiin, että suunnitelmia ei kuitenkaan laadita siten, että voitaisiin pohtia yhteisiä ja yhteen sovitettavia kalustohankintoja.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että pelastuslaitosten yhteiset kalustohankinnat eivät ole toteutuneet. Alueellisissa öljyntorjunnan yhteistyöryhmissä on kuitenkin keskusteltu hankintayhteistyön tärkeydestä. Ongelmana on se, että pelastuslaitosten suunnitelmakaudet eroavat toisistaan, mikä hankaloittaa yhteishankintojen toteuttamista. Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus osallistuvat kuitenkin sisäministeriön perustaman venehankintojen yhteistyöryhmän (VIVE) toimintaan, jossa öljyntorjuntaan liittyvät venehankinnat ovat tärkeässä asemassa.

### **Torjuntatoimien kohtuullisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta arvioivat ohjeet sisällytetään uuteen öljyntorjunnan strategiaan**

Tarkastuksessa suositeltiin, että ympäristöhallinto laatisi torjuntaviranomaisten käyttöön nykyisiä vahinkotaloushallinnon ohjeita täydentävän ohjeen siitä, miten torjunnan kohtuullisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta eri tilanteissa arvioidaan.

Ympäristöministeriö ei ole laatinut torjunnan kohtuullisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta eri tilanteissa koskevaa ohjetta, mutta ministeriön selvityksen mukaan tarkoitus on sisällyttää arviointikriteerit valmisteilla olevaan öljyntorjunnan strategiseen suunnitelmaan.

### **Ympäristöministeriö on aloittanut häiriötilanteiden jätehuoltoa koskevan säädösvalmistelun**

Tarkastuksen perusteella vakavan ongelman muodostavat alusöljyvahinkojen jälkitorjunta ja jätehuolto, jotka ovat kuntien vastuulla. Tarkastuksessa saatiin käsitys, että kunnat eivät ole täysin tiedostaneet jälkitorjuntavastuun vaatimuksia ja merkitystä. Tarkastuksen perusteella alusöljyjätehuollon vastuusuhteita olisi käytännössä syytä selventää, vaikka ne lainsäädännössä on määritelty. Tarkastuksessa katsottiin myös tärkeäksi selvittää lainsäädäntöön mahdollisesti tarvittavat muutokset poikkeuksellisissa tilanteissa syntyvien alusöljyjätteiden varastoinnin ja käsittelyn ympäristölupamenettelyissä.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan, ministeriö on aloittanut häiriötilanteiden (esimerkiksi öljyvahinko-onnettomuudet) jätehuoltoa koskevan säädösvalmistelun, jonka tavoitteena on selkeyttää jätehuollon järjestämiseen liittyviä vastuusuhteita sekä joustavoittaa häiriötilanteissa syntyvien jätteiden käsittelyä ympäristön- ja terveydensuojelun näkökulmat huomioiden. Muutokset on tarkoitus toteuttaa jätelakia ja ympäristönsuojelulakia muuttamalla. Muutokset koskevat viranomaisten toissijaisista jätehuollon järjestämisvastuuta, tähän liittyviä toimivaltuuksia, varautumisveloitteita sekä poikkeuksia jätteen keräystä, kuljetusta ja käsittelyä koskevissa vaatimuksissa. Lisäksi muutokset kohdistuvat jätteen käsittelyä ja varastointia koskevaan luvanvaraisuuteen. Muutosten on alustavasti arvioitu tulevan voimaan vuonna 2018.

## Ympäristöministeriö on perustanut laaja-alaisen alusöljyvahinkojen riskien hallinnan yhteistyöfoorumin

Tarkastuksen mukaan alusöljyvahinkojen riskien hallinnassa on selvästi tarve eri hallinnonalojen väliselle yhteistyöfoorumille, johon osallistuisivat sekä meriturvallisuuteen eli onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn että öljyntorjuntaan liittyvät toimijat. Hallinnonalojen välinen yhteistyöryhmä voisi auttaa näkemään alusöljyonnettomuuden ennaltaehkäisyyn ja torjuntavalmiuden muodostaman kokonaisuuden nykyistä yhtenäisemmin. Tarkastuksessa esiin tulleiden viranomaistoimijoiden ja valtionyhtiöiden välisten kitkojen vuoksi myös valtion merelliset yhtiöt tulisi ottaa mukaan tähän ryhmään.

Ympäristöministeriö on jo vuonna 2014 perustanut laaja-alaisen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan neuvottelukunnan, joka on kokoontunut marraskuuhun 2016 mennessä kuusi kertaa. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus, viisi ELY-keskusta, sisäministeriön pelastusosasto, Rajavartiolaitos, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Kuntaliitto. Mukaan on kutsuttu myös Arctia Shipping Oy, Meritaito Oy, Finnpiilot Oy, WWF Suomi ja Öljy- ja biopolttoala ry. ELY-keskukset ja pelastuslaitokset ovat perustaneet kolme alueellista yhteistyöryhmää.

## Öljyntorjunnan johtosuhteiden uudelleenjärjestelyä on pohdittu

Sisäministeriön hallinnonala on esittänyt öljyntorjuntavastuiden uudelleenjärjestelyä. Tarkastuksen perusteella nykyinen öljyntorjuntaorganisaatio ja sen johtaminen on toiminut hyvin, joskaan toimintaa ei ole käytännössä suuressa alusöljyvahinkotilanteessa jouduttu testaamaan. Tarkastusvirasto totesi, että öljyntorjuntatyön organisoinnissa ja johtamisessa tehdyillä virhearvioinneilla ja puutteellisilla toimilla voi olla haitallisten ympäristövaikutusten lisäksi myös mittavia taloudellisia kustannuksia, jotka voivat kohdentua lopulta valtiontalouteen. Mahdollinen laaja öljyntorjunnan johtamisen siirtäminen sisäministeriön hallinnonalalle vaatisi vahvat perustelut ja taloudelliset laskelmat.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa (luku 12 sisäisestä turvallisuudesta) todetaan: *”Ympäristöonnettomuuksien operatiivinen johtovastuu merialueilla siirretään sisäministeriölle.”* Ympäristöministeriö ja sisäministeriö asettivat 24.9.2015 työryhmän selvittämään merialueilla tapahtuvien ympäristöonnettomuuksien torjunnan operatiivisen johtovastuun siirtämistä. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2015–31.3.2016. Sen raportissa (*Merialueen ympäristöonnettomuuksien torjunnan operatiivisen johtovastuun siirtoa selvittävän työryhmän loppuraportti*) esitetään kaksi vaihtoehtoa hallitusohjelman kirjauksen toimeenpanemiseksi ja analyysit näistä.

Suppeassa vaihtoehdossa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen säilyvät ympäristöministeriön tehtävänä. SYKE huolehtii jatkossakin öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan valtakunnallisesta järjestämisestä ja kehittämisestä. SYKellä säilyisi vastuu alan ammatillisen jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämisestä ja kehittämisestä sekä riittävän valtakunnallisen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavalmiuden hankkimisesta ja ylläpidosta. Torjuntaviranomaiset ja näiden roolit säilyisivät nykyisellään sillä poikkeuksella, että vastuu torjuntaoperaation johtamisesta avomerellä eli meritoiminnan johtajan tehtävä siirrettäisiin Rajavartiolaitokselle (RVL).

Laajassa vaihtoehdossa ympäristövahinkojen torjunnan ylin johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sisäministeriölle (SM). Ministeriö huolehtisi torjunnan valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä sovittaisi yhteen ympäristöministeriön vastuulla olevan ympäristönsuojelua koskevien veloitteiden huomioon ottamisen torjunnassa ja sen kehittämisessä. Sisäministeriön hallinnonala vastaisi myös merellisten ympäristövahinkojen torjunnan kansallisen suorituskyvyn ja kansainvälisen yhteistyön kehittämisestä. SM:n hallinnonala koordinoisi tältä osin valtakunnallisesti ympäristövahinkojen torjunnan suunnittelua, siihen liittyvää harjoitustoimintaa, osallistumista kansalliseen ja kansainväliseen ympäristövahinkojen valvonnan ja torjunnan yhteistoimintaan sekä torjuntaosaamisen ja -kaluston kehittämistä yhteistoiminnassa torjuntaan osallistuvien ja sitä tukevien tahojen kanssa. Laajassa vaihtoehdossa RVL johtaisi alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa ja asettaisi torjuntatöiden johta-

jan, jos ympäristövahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen merialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä. Jos torjuntaan osallistuu usean toimialan viranomaisia, torjuntatöiden yleisjohtajana toimisi RVL:n asettama torjuntatöiden johtaja, joka vastaisi yleisjohtajana torjuntatoimiin osallistuvien viranomaisten ja muiden tahojen toimintojen koordinoinnista, yhteensovittamisesta, yhteisen tilannekuvan luomisesta sekä torjuntatoimiin liittyvästä tiedottamisesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lausunnossaan (26.5.2016, Dnro 173/31/2016) työryhmän esityksestä katsonut, että vaihtoehtoista lähinnä vain suppea vaihtoehto koskee toimeksiannon mukaista operatiivista johtamista. Laajan siirron vaihtoehdossa on kyse paljon mittavammasta tehtävien uudelleenjärjestelystä ja jopa viranomaisroolien perusluonteen muuttamisesta. Laajassa vaihtoehdossa sisäministeriöön tulisi ympäristöllisiä tehtäviä, jotka aiemmin ovat kuuluneet ympäristöministeriön toimialaan. Tässä mielessä muutos voisi hämärtää toimialavastuita.

Tarkastusvirasto on kertomuksessaan Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinnasta ja vastuista (2/2014) tarkastellut sekä laajaa että suppeaa tehtäväsiirtoa. Työryhmän loppuraportissa ei ole tuotu tarkastusviraston lausunnon mukaan esiin niin painavia perusteita, että niiden nojalla voisi tulla vakuuttuneeksi tarpeesta muuttaa olennaisesti pääosin hyvin toiminutta järjestelmää.

Lausunnossaan tarkastusvirasto totesi, että suppeassa siirrossa keskeistä olisi, että meritoiminnan operatiivinen johtajuus olisi RVL:lla, kun nykytilassa Suomen ympäristökeskus on nimennyt henkilön tehtävään. Tämä muutos on viraston näkemyksen mukaan perusteltavissa selkeällä vastuutuksella. Nykyäänkin avomeritoiminnan operatiivinen johtaminen on käytännössä usein osoitettu kokeneimmalle torjunta-aluksen päällikölle. Muutoksen myötä tehtävä olisi siis jo valmiiksi RVL:lla. Suppea siirto olisi käytännössä helppo ja vähäriskinen vaihtoehto selkeyttää johtovastuita. Suppeassakin vaihtoehdossa olisi joustavalla toiminnalla turvattavissa joitakin sellaisia etuja, jotka loppuraportissa katsottiin laajan siirron eduiksi. Loppuraportissa on esimerkiksi todettu, että laajassa vaihtoehdossa olisi mahdollista syventää yhteistyötä suojapaikkapäätösprosessissa. Tämä olisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan mahdollista tehdä myös suppeassa vaihtoehdossa.

Merialueen ympäristöönnettomuuksien torjunnassa on kyse nimenomaisesti ympäristön suojelusta. Loppuraportin sivulla 24 on käsitelty laajaa siirtoa. Siinä yhteydessä on todettu, että *”Ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen turvaamiseksi johtoryhmään kutsutaan ympäristönsuojelusta vastaava asianomainen viranomainen”*. Tarkastusvirasto toteaa lausunnossaan, että ottaen huomioon toiminnan ympäristöllisen perusluonteen, loppuraportin toteamusta voi pitää huolta herättävänä: ympäristönäkökohdan pitäisi olla toiminnan nimenomainen lähtökohta eikä asia, joka joudutaan turvaamaan jollakin lisätoimella. Jos yleisjohto siirretään sisäasiainministeriölle ja RVL:lle, on torjunnassa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kaikki meriympäristön biologiset näkökohdat saavat asiaan kuuluvan painon rantojen ja vesialueiden virkistyskäytön ohella. Loppuraportissa on käsitelty mahdollisuutta siirtää asiantuntemus SYKEstä sisäministeriöön. Tämä lieventäisi riskiä, että meriympäristön biologiset näkökohdat eivät tulisi riittävästi huomioonotetuiksi torjunnassa. Siirretty asiantuntemus voi kuitenkin alkaa aikaa myöten ohentua hallintoympäristössä, joka ei kannattele sen säilymistä. Mahdollisena haittana voi olla myös se, että SYKEssä alueeseen liittyvä tutkimustoiminta ei saa käytännön torjuntatyöstä tutkimuksen näkökulmia rikastavaa palautetta.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallintajärjestelmä osoittautui varsin tehokkaaksi. Tarkastusvirasto katsoi kuitenkin, että alusöljyvahinkojen hallintajärjestelmää voidaan edelleen kehittää. Virasto esitti suosituksinaan 12 kehittämistoimea.

Ympäristöministeriö on toteuttanut tarkastusviraston esittämiä suosituksia hyvin. Ministeriö on selvittänyt öljysuojarahaston rahoituspohjan laajentamiseen tähtävästä maksusta. Öljysuojarahaston rahoitusstrategiaa ja toimintaa valtionapuviranomaisena on kehitetty. Ministeriö on laatimassa uutta öljyn-

torjuntastrategiaa, johon sisällytetään muun muassa torjuntatoimien kohtuullisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta arvioivat kriteerit sekä torjunnan lopettamista koskevat kriteerit. Myös öljyntorjuntasuunnitelmia on uudistettu. Laaja-alainen alusöljyvahinkojen riskien hallinnan yhteistyöryhmä on perustettu ja öljyonnettomuuksien jätehuollon uudistamisen säädösvalmistelu on aloitettu.

Ympäristöministeriö ja öljysuojarahasto eivät kuitenkaan ole arvioineet tarkastuksen jälkeen mahdollisuutta solmia öljyntorjunnan palvelusopimuksia, joskin mahdollisuutta rahoittaa alueen pelastuslaitosten valmistelemissä palvelusopimuksissa on arvioitu. Myöskään pelastuslaitosten yhteiset kalustohankinnat eivät ole toteutuneet. Ministeriö ei ole tarkastellut eikä kehittänyt öljysuojarahaston työnjakoa suhteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskuksiin), mutta tämä on perusteltavissa epävarmuudella siitä, miten suunniteltavat muutokset valtion aluehallinnossa tulevat vaikuttaa ELY-keskuksiin.

Tarkastusvirasto seuraa jatkossa, miten ja millä perusteilla alusöljyvahinkojen hallintajärjestelmää, erityisesti johtosuhteita, mahdollisesti muutetaan. Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei kuitenkaan ole syytä jatkaa.

ylivohtaja

Marko Männikkö

tuloksellisuustarkastusneuvos

Markku Turtiainen