

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2009 vp

Hallituksen esitys patoturvallisuuslaiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä joulukuuta 2008 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen patoturvallisuuslaiksi (HE 214/2008 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ympäristövaliokunta on antanut asiasta lausunnon (YmVL 7/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vesiyli-tarkastaja Leena Westerholm, maa- ja metsätalousministeriö
- kaivosyli-tarkastaja Pekka Suomela, työ- ja elinkeinoministeriö

- ympäristöneuvos Jukka Matinvesi, ympäristöministeriö
- kehitysinsinööri Mikko Sulkakoski, Hämeen ympäristökeskus
- osastopäällikkö Kari Pehkonen, Kainuun ympäristökeskus
- yli-insinööri Anne-Mari Lähde, Turvateknikan keskus Tukes
- yli-insinööri Risto Kuusiniemi, Suomen ympäristökeskus (SYKE)
- ympäristöjohtaja Johanna Ikävalko, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- tuotantopäällikkö Seppo Voutilainen, Kainuun elinkeino- ja ympäristökeskus

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Kuntaliitto
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi patoturvallisuuslaki, jolla korvattaisiin nykyinen vuodelta 1984 oleva laki. Esityksen tavoitteena on varmistaa patojen turvallisuus selventämällä ja johdonmukaistamalla patoturvallisuuden sääntelyä. Esityksessä on otettu huomioon nykyisten patojen ikääntyminen ja peruskorjaustarpeet sekä tarpeet reagoida ilmaston ja vesiolojen muutoksiin. Esitys on osa laajempaa kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on parantaa vaurautumista sää- ja vesiolojen muutoksiin, erityi-

sesti ääri-ilmiöiden yleistymiseen, ja edistää näin sopeutumista ilmastonmuutokseen. Muita vireillä olevia säädöshankkeita, jotka palvelevat samaa tarkoitusta, ovat tulvavahinkojen korvausjärjestelmän uudistaminen sekä EU:n tulva-direktiivin täytäntöönpano.

Esityksellä patoturvallisuuden sääntely saatettaisiin vastaamaan hyviksi havaittuja ja toimivia käytäntöjä, jotka ovat kehittyneet osin ilman lainsäädännön tukea. Nykyiset käytännöt perustuvat maa- ja metsätalousministeriön patoturvall-

lisuushjeisiin. Vaikka ohjeita käytännössä noudatetaan hyvin, niillä ei ole oikeudellista sitovuutta. Tarkoituksena on, että käytännöt vahvistetaan kirjaamalla perussäännökset padon omistajan vastuista ja velvollisuuksista uuteen patoturvallisuuslakiin.

Ehdotettavassa uudessa patoturvallisuuslaisessa olisivat muun muassa säännökset padon suunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta ja käytöstä, onnettomuustilanteisiin varautumisesta sekä patoturvallisuuden valvonnasta.

Lakiin ei sisältyisi lupamenettelyä, vaan padon rakentamisen luvanvaraisuus perustuisi edelleenkin muihin lakeihin, lähinnä vesilakiin, ympäristönsuojelulakiin ja maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lakiehdotus täydentäisi niitä lupamenettelyssä huomioon otettavilla patoturvallisuusnäkökohdilla.

Lakiehdotuksen mukaan padot luokiteltaisiin niistä aiheutuvan vahingonvaaran mukaan kolmeen luokkaan. Luokka vaikuttaisi muun muassa padon omistajalta edellytettäviin selvityksiin, padolta edellytettäviin turvallisuusjärjestelmiin ja padolla tehtäviin tarkastuksiin.

Esityksellä myös saatettaisiin ajan tasalle patoturvallisuuslainsäädännön yhteydet muuhun lainsäädäntöön sekä selvennettäisiin eri toimijoiden vastuut onnettomuuksiin varautumisessa ja onnettomuustilanteissa.

Lakiehdotuksen soveltamisala vastaisi pääpiirteittäin nykyistä patoturvallisuuslakia. Nykyisestä poiketen myös kaivostoimintaan liittyvät maanpäälliset padot olisivat ehdotetun lain piirissä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muu-
tosehdotuksin.

Nykyisin voimassa oleva patoturvallisuuslaki (413/1984) on vuodelta 1984, ja se sisältää lainsäädännöllisesti vanhentuneita elementtejä eikä kaikilta osin vastaa ilman varsinaista lainsäädännön tukea kehittyneitä tällä hetkellä noudatettavia patoturvallisuuskäytäntöjä. Nykyisen patoturvallisuuslain piiriin kuuluu noin 500 patoa, joista valtaosa on vesistöpatoja ja noin 60 jätepatoja. Lisäksi patoihin kuuluvat myös erilaiset tulvapenkereet. Valiokunta toteaa, että Suomen vesistöpatodoista suurin osa on rakennettu 1940–1970-luvulla, joten niiden pitkä käyttöikä edellyttää monenlaisia peruskorjauksia ja patoturvallisuuden parantamista.

Patoturvallisuuslaki on yleiseltä luonteeltaan patorakenteita koskevaa teknistä erityislainsäädäntöä, jonka tavoitteena on vähentää ja estää padoista onnettomuustilanteissa ihmisille, omai-

suudelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä. Patoturvallisuuslainsäädännön keskeisenä tehtävänä on viranomaisvalvonnalla varmistaa patojen turvallisuus niiden kaikissa elinkaaren vaiheissa eli rakentamisen, kunnossapidon ja käytön aikana. Patoturvallisuuslakiin ei edelleenkään sisälly omaa erillistä patoamista koskevaa lupamenettelyä, vaan vesistöjen patoamista säännellään erikseen vesilaissa ja jäteaineen patoamista ympäristönsuojelulaissa, kuten aikaisemminkin. Valiokunta katsoo, että patoturvallisuusriskien kokonaisvaltaisen hallinnan kannalta on tarkoituksenmukaista esityksen mukaisesti ulottaa patoturvallisuuslain soveltamisala myös kaivostoimintaan liittyviin maanpäällisiin patoihin sekä tulvapenkereisiin.

Valiokunta pitää todennäköisenä, että patoturvallisuuslainsäädännön kehittämistarve kasvaa edelleen jatkossa sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöiden lisääntyessä ilmastonmuutoksen myötä. Osana ilmastonmuutokseen sopeutumista pitää Suomessa varautua nykyistä voimakkaampiin tulviin sekä niiden haitallisten vaikutusten tehokkaaseen estämiseen. Patoturvallisuuden säännöksiä kehittämällä ja valvontaa tehosta-

malla voidaan vähentää padoista aiheutuvia mahdollisia riskejä.

Valiokunta toteaa, että patojen rakenteiden kestävyys on liittynyt Suomessa riskitilanteita, joissa voimassa olevat valvonta- ja tarkastusmenettelyt eivät ole riittäneet patoriskien esille tulemiseen. Pitkäaikaisia patorakenteen kestävyysliittymiä ongelmia on ollut esimerkiksi Uljuan tekoaltaalla, joka on valmistunut vuonna 1970. Uljuan tekoaltaan patorakenne muodostuu kahdesta maapadosta, joiden yhteispituus on noin 8 km. Toinen Uljuan maapato (Tulisaaren pato) on ollut vaarassa murtua kaksi kertaa. Ensimmäinen kerta oli heti rakentamisen jälkeen tekoaltaan täytön yhteydessä, jolloin eroosio-suoni muodostui padon yläosan läpi. Syynä oli ilmeisesti padon yläosan epäonnistunut tiivistäminen. Toinen vaaratilanne tapahtui vuonna 1990, jolloin eroosio käynnistyi kallioruhjeen kautta ja eteni aina padon läpi tapahtuvaan voimakkaaseen suotautumiseen ja eroosioon asti. Häiriötilanteiden jälkeen padoilla tehtiin korjaus- ja parannustoimenpiteitä. Uljuan padolle on laadittu kuntoarvio, joka valmistui vuonna 2005. Kuntotarkastuksessa todettiin maapadoissa sellaisia teknisiä puutteita, ettei niitä pidetty turvallisina. Kuntoarvion pohjalta on käynnistetty mittava perusparannustyö. Lisäksi kuntoarviossa on tuotu esille asioita, jotka estävät Uljuan padon turvallisuustarkkailua ja haittaavat toimintaa mahdollisessa kiireellisessä korjaustilanteessa. Valiokunta katsoo, että patojen ja tulvapakereiden turvallisuus sekä rakentamisen että käytön aikana tulee varmistaa nykyistä kattavammin erityisesti riskinarviointia hyödyn-tään.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen soveltamisala on lähtökohtaisesti laajempi kuin nykyisen patoturvallisuuslain soveltamisala. Voimassaolevassa patoturvallisuuslaissa on pääsääntöisesti rajattu alle kolme metriä korkeat padot lain soveltamisalan ulkopuolelle. Esityksen mukaan korkeuteen perustuvasta padon rajauksesta luovuttaisiin. Patojen luokitteluvollisuus ja luokista seuraavat padon omistajan velvollisuudet eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti laajene nykyisestä. Patoturvallisuusviranomai-

nen tekee jatkossakin luokittelupäätöksen vain niistä tiedossaan olevista padoista, joista mahdollisesti voi aiheutua laissa tarkoitettua vahingon vaaraa. Valiokunta pitää tärkeänä, että vahingonvaaraa aiheuttamattomat haitattomat padot jäävät luokittelun ulkopuolelle.

Patoturvallisuuslakia sovellettaisiin nykyisestä patoturvallisuuslaista poiketen myös maanpäällisiin kaivospatoihin. Edellä esitettyyn viitaten valiokunta katsoo, että kaivospatojen sisällyttäminen patoturvallisuuslakiin on perusteltua, koska kaivospadot eivät poikkea luonteeltaan jätepadoista. Kaivospadot ovat yleensä kaivospiirin alueella sijaitsevia jätepatoja tai kaivospiirin alueella sijaitsevia vesistöpatoja, joita käytetään vedenottotarkoitukseen. Maanpäällisten kaivospatojen viranomaisvalvonta on ollut aiemmin osin päällekkäistä, joten on tarkoituksenmukaista yhdistää kaivospatojen valvonta yleiseen patovalvontaan. Valiokunta toteaa, että kaivospatoihin sovelletaan valvonnassa lähtökohtaisesti samoja vaatimuksia kuin muihinkin patoihin.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan padon omistajan tulee selvittää lupahakemuksessa tarpeellisessa määrin padosta aiheutuvaa vahingonvaaraa ja sen vaikutusta padon mitoitusperusteisiin. Padon suunnittelu ei kuitenkaan ole vielä vesilain (264/1961) tai ympäristönsuojelulain (86/2006) mukaisessa lupahakemusvaiheessa usein riittävän yksityiskohtaista padon luokittelupäätöksen tekemiseksi, vaan tämä edellyttää tarkempien rakenteellisten suunnitelmien valmistumista. Vahingonvaara tulee kuitenkin ehdottomasti arvioida riittävän perusteellisesti jo lupahakemusvaiheessa.

Esityksen 9 §:n 3 momentin mukaan patoturvallisuusviranomaisen on lausunnossaan esitettävä tarvittaessa arvio padon mitoituksesta patoturvallisuuden kannalta. Valiokunta toteaa, että mitoitus koskevalla arviolla tarkoitetaan sekä padon hydrologista mitoitusta että myös kaikkia padon rakenteelliseen mitoitukseen liittyviä seikkoja. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon padosta johtuvat mitoituksen tapauskohtaiset tarpeet.

Padon käyttöönottoon liittyvät toimenpiteet tulee kuvata tarkkailuohjelmassa, jonka patoturvallisuusviranomaisen hyväksyy ennen käyttöönottotarkastusta. Siinä tulee selvittää padon kelpoisuus siten, että kaikki patoturvallisuuteen vaikuttavat seikat tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi. Tarkkailuohjelmaan voidaan sisällyttää tarvittaessa suunnitelma padon vuosija määräaikaistarkastuksista.

Valiokunta toteaa, että ehdotetun patoturvallisuuslain 16 §:n mukaan patoon liittyvistä turvajärjestelyistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnoksen mukaan padon omistajan on tehtävä varoitus- ja muut järjestelyt, joilla torjutaan esimerkiksi padon alapuolella oleskeleville aiheutuva vaaraa tai ehkäistään ilkeiden patoturvallisuudelle aiheuttamaa vaaraa. Valiokunta korostaa, että patoturvallisuutta uhkaavista asioista ja poikkeuksellisista tilanteista on kyettävä ilmoittamaan nopeasti maanomistajille ja muille asianosaisille. Padon omistajan ja sidosryhmien välistä tiedonkulkua on perusteltua parantaa nykyisestä. Patoturvallisuusviranomaisena toimivan alueellisen ympäristökeskuksen tulee kehittää jatkossa toimivaa tiedonkulkua eri kohderyhmien välillä.

Maankäytön muuttuminen aiheuttaa lukuisia haasteita patoturvallisuudelle. Valiokunta pitää tärkeänä maankäyttö- ja rakennuslain säännösten avulla huolehtia siitä, että kaavoituksen yhteydessä otetaan huomioon patojen aiheuttamat riskit eikä rakentamista ohjata liian lähelle patojen mahdollisia riskialueita. Kaavoituksen avulla tulee myös etukäteen huolehtia siitä, ettei tulvapatoon liittyvä mahdollinen tulvavaikutus aiheuta ongelmia maatalouden ympäristötuen perusteella tehtäville vesiensuojelutoimenpiteille.

Maa- ja metsätalousministeriö on ympäristöhallinnosta annetun lain nojalla tekemillään päätöksillä keskittänyt alueellisille ympäristökeskuksille kuuluvan patoturvallisuuslain mukaisen valvontatehtävien hoidon ympäristöhallinnossa Hämeen, Pohjois-Savon, Länsi-Suomen, Kainuun ja Lapin ympäristökeskusten vastuulle. Patoturvallisuuslain mukaisena valvontaviranomaisena toimii jatkossakin alueellinen ympä-

ristöviranomaisen. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on, että patoturvallisuusasioiden hoidon keskittämistä ympäristöhallinnossa jatketaan edelleen. Valiokunta pitää tärkeänä, että patoturvallisuusasioiden vaatimat resurssit turvataan ja erityisasiantuntemus säilytetään ympäristöhallinnossa jatkossakin sekä samalla huolehditaan riittävästä uusien patoturvallisuusasiointijoiden koulutuksesta ja alan osaamisen kehittämisestä.

Maa- ja metsätalousministeriö on hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä kiinnittänyt valiokunnan huomiota yksityiskohtaan, joka koskee patoturvallisuusviranomaisen tehtävien siirtoa alueelliselta ympäristökeskukselta toiselle. Valiokunta ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa lakiehdotuksen 5 §:n täydentämistä tältä osin.

Yksityiskohtaiset perustelut

5 §. Viranomaiset. Valiokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uuden 3 momentin. Ehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisista, joita olisivat maa- ja metsätalousministeriö yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä vastaavana tahona sekä alueellinen ympäristökeskus patoturvallisuusviranomaisena toimivana tahona. Ehdotuksen 5 §:n perusteluissa todetaan, että maa- ja metsätalousministeriö on ympäristöhallinnosta annetun lain nojalla keskittänyt patoturvallisuusasioiden hoitamisen tiettyihin alueellisiin ympäristökeskuksiin. Tarkoitus on, että ministeriö edelleenkin jatkossa määrää patoturvallisuusviranomaisen tehtäviä hoitavat nimenomaiset alueelliset ympäristökeskukset toimimaan patoturvallisuusviranomaisina. Koska eduskunnan käsittelyssä olevassa aluehallinnon uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp) on ehdotettu ympäristöhallinnosta annetun lain kumoamista, valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena lisätä patoturvallisuuslain 5 §:ään selvyuden vuoksi säännöksen tehtävien siirtomahdollisuudesta ympäristökeskukselta toiselle. Valiokunta ehdottaa tämän säännöksen sisällyttämistä uuteen 3 momenttiin.

6 luku. Valvonta ja pakkokeinot. Valiokunta ehdottaa otsikosta poistettavaksi sanan muutoksenhaku, koska kyseisessä luvussa ei ole lainkaan säännöksiä muutoksenhausta. Valiokunta toteaa, että patoturvallisuuslain muutoksenhaku koskevat yleisesti hallintolainkäyttölain (586/1996) säännökset.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 5 § ja 6 luvun otsikko muutettuna seuraavasti:

5 §

Viranomaiset

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Maa- ja metsätalousministeriö voi määrätä alueellisen ympäristökeskuksen toimimaan patoturvallisuusviranomaisena toisen alueellisen ympäristökeskuksen toimialueella. (Uusi)

6 luku

Valvonta ja pakkokeinot (poist.)

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
jäs. Susanna Haapoja /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Anne Kalmari /kesk
Johanna Karimäki /vihr
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd

Mats Nylund /r
Petri Pihlajaniemi /kok
Erkki Pulliainen /vihr
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.