



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/835/32/2017

Pvm 13.4.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta pelastuslain muuttamisesta

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ilmenee tyydyttävästi lainsäädännön nykytila, lakiesityksen tavoitteet ja keskeiset kohderyhmät. Myös ehdotettavien toimenpiteiden pääasialliset vaikutuskanavat ja vaikutusmekanismit käyvät ilmi esitysluonnoksesta. Vaikutusten määrällisiä arvioita esitetään niukasti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata enemmän nuohoustoiminnan ja ehdotettavien muutosten taloudellista mittaluokkaa.
- ii) Käytettävissä olevat tiedot olisivat mahdollistaneet esitettyä tarkemmat arviot vaikutuksesta nuohouspalvelujen tarjontaan ja kysyntään sekä nuohouksen hintoihin. Arvioinnissa tulisi hyödyntää enemmän tietoja ja kokemuksia alueilta, joissa piirinuohouksesta on luovuttu jo aiemmin.
- iii) Arvioita uudistuksen vaikutuksista eri alueilla tulisi täsmentää.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pelastuslakia siten, että alueen pelastustoimelta poistettaisiin velvoite huolehtia nuohouspalvelujen järjestämisestä alueellaan. Tämä tarkoittaisi elinkeinonharjoittamista rajoittavan piirinuohousjärjestelmän ja nuohouspalvelujen hintasääntelyn loppumista. Alueen pelastustoimelta poistettaisiin myös mahdollisuus tuottaa nuohouspalveluja omana työnään. Koko maassa siirryttäisiin nuohouspalvelujen vapaaseen tarjontaan, kun se nyt on mahdollista vain osassa maata.

Muilta osin sääntely säilytettäisiin nykyisen lainsäädännön mukaisena, mutta sääntelyn selkeyttämiseksi tarkemmat säännökset nostettaisiin sisäministeriön asetuksesta pelastuslakiin. Säännöksiä myös yksinkertaistettaisiin.

Nuohoojalla säilytettäisiin nykyinen ammattitutkintovaatimus, mutta nuohousyrityksenä toimimiselle ei jatkossakaan säädettäisi muita vaatimuksia. Nuohouspalvelujen tuottaminen jäisi vapaan kilpailun periaatteen mukaiseksi yritystoiminnaksi, jossa rakennuksen omistaja tai haltija hankkisi tarvitsemansa nuohouspalvelut valitsemaltaan nuohoojalta.

Rakennuksen omistajan ja haltijan velvoite huolehtia nuohouksesta säilytettäisiin entisenä, mutta velvoitetta selvennettäisiin erityisesti tulisijojen ja savuhormien kunnossapidon osalta. Nuohoustyön sisällöstä ja nuohouksen määräväleistä säädettäisiin nykyiseen tapaan.

Pelastuslaitosten tehtävät neuvoa ja ohjata kiinteistöjä sekä valvoa paloturvallisuutta säilyisivät ennallaan.

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ilmenee tyydyttävästi lainsäädännön nykytila, esityksen tavoitteet, kohderyhmät ja ehdotetut toimenpiteet. Myös ehdotettavien toimenpiteiden pääasialliset vaikutuskanavat ja vaikutusmekanismit kuvataan esitysluonnoksessa. Vaikutuksista esitetään lähinnä laadullisia arvioita. Käytettävissä olevat tiedot olisivat kuitenkin mahdollistaneet tarkemmatkin kuvaukset ja arviot uudistuksen kohteena olevan toiminnan ja vaikutusten mittaluokasta. Esitysluonnosta tulisi täydentää lisäämällä määrällisiä arvioita vaikutuksista vaihteluvälejä hyödynnäen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa hyödynnetään aihepiirin selvityksiä ja tietolähteitä. Positiivista on myös, että esitysluonnoksessa hyödynnetään erillistä nuohousalan tilastotietoja kuvaavaa muistiota. Esitysluonnoksen lähdeviittauksissa on kuitenkin joitakin puutteita ja esitysluonnosta tulisi täydentää näiltä osin.

¹ Tämä osa on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksen "Esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että uudistuksen vaikutuksia aiotaan seurata sisäministeriön perustettavan seurantaryhmän toimesta.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että piirinuohousjärjestelmästä luopuminen vapauttaisi alaa kilpailulle. Nuohouksen hintoja ja palvelutarjontaa koskevan sääntelyn purkamisen vaikutuksia voidaan arvioida teoreettisesti taloustieteen hinta- ja määräsääntelyä koskevan tutkimuskirjallisuuden² avulla. Määrällisen arvioinnin osalta tärkeitä ovat kokemukset niiltä pelastustoimen alueilta, joilla on jo aiemmin luovuttu piirinuohousjärjestelmästä. Esitysluonnoksessa tulisi hyödyntää näitä tietoja muun muassa hintavaikutuksia ja palvelujen tarjontaa koskevissa arvioissa. Analyysin perusteella tulisi arvioida uudistuksen vaikutusta tehtävien nuohousten määriin³, mikä puolestaan mahdollistaisi suuntaa-antavat arviot uudistuksen vaikutuksista ehkäistäviin palovahinkoihin ja ympäristövaikutuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen mahdollisia vaikutuksia kotitalouksille olisivat pidemmällä aikavälillä keskihintojen lasku, hintojen eriytyminen ja palvelujen saatavuuden muutokset. Etenkin nykyistä joustavammilla nuohousajoilla olisi kotitalouksille myönteisiä vaikutuksia, jotka tulisi huomioida vaikutusten arvioinnissa.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen potentiaalisia yritysvaikutuksia olisivat lyhyellä aikavälillä tehottomien yritysten poistuminen markkinoilta, uusien yritysten markkinoille tulo ja mahdollisesti yrityskoon kasvaminen. Yritysvaikutuksia käsitellään esitysluonnoksessa, mutta arvioita tulisi vielä tarkentaa. Yritysvaikutusten arvioinnissa tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää kokemuksia toimialoilta, joilla on jo aiemmin purettu sääntelyä.⁴

Esitysluonnoksessa todetaan, että pelastustoimen tilastojen mukaan rakennuspaloista ja rakennuspaloaaroista noin 15 % liittyy tulisijoihin ja savuhormeihin. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että nuohouksella on merkitystä etenkin nokipalojen ehkäisyssä. Nokipaloja on esitysluonnoksen mukaan vuosittain ollut noin kolmesataa, joista keskimäärin 16 on levinnyt savuhormin ulkopuolelle.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksen vaikutusta tulisijoihin ja hormeihin liittyviin vaaratilanteisiin. Arvioissa tulisi huomioida myös ikääntyvästä rakennuskannasta aiheutuvat vaikutukset. Tietojen pohjalta tulisi arvioida uudistuksen taloudellisia vaikutuksia muun muassa vakuutuksista korvattavien henkilö- ja aineellisten vahinkojen näkökulmasta.

² Hinta- ja määräsääntelyn vaikutuksia käsitellään lähes kaikissa mikrotaloustieteen oppikirjoissa, esimerkiksi Krugman ja Wells (2005): *Microeconomics*, 3rd edition. Worth Publishers.

³ Esitysluonnoksessa todetaan, että nuohousten kattavuus on koko maassa ollut keskimäärin noin 70 prosenttia. Tämä viittaa nykyisen säännellyn toiminnan tehottomuuteen.

⁴ Kokemukset paitsi Suomesta (esimerkiksi katsastustoiminta) mutta myös muista maista (muun muassa taksipalvelut) olisivat hyödyllisiä tässä. Arviointineuvosto on aiemmin (17.6.2016) antanut lausunnon liikenneministeriön esitysluonnokseen liikennekaaresta, jossa eräänä toimenpiteenä oli taksipalvelujen sääntelyn vähentäminen (<http://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot>).

2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia kuvataan esitysluonnoksessa riittävällä tarkkuudella.

2.4. Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että esityksellä ei ole suoranaisia ympäristövaikutuksia, koska nuohousvälin ja nuohoustyön sisällön säätelyyn ei ehdoteta olennaisia muutoksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksella voi olla ympäristövaikutuksia, mikäli uudistus parantaa nuohouksen kattavuutta. Vaikutuksista tulisi esittää suuntaa-antava arvio.

2.5. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että vuosittain keskimäärin 16 nokipaloa on levinnyt savuhormin ulkopuolelle ja sytyttänyt rakennuksen rakenteita ja irtaimistoa. Esitysluonnoksessa ei käsitellä tarkemmin, millaisia henkilö- tai aineellisia vahinkoja näissä tulipaloissa on syntynyt.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio uudistuksen vaikutuksista paloturvallisuuteen ja ehkäistävissä oleviin henkilövahinkoihin ja terveystaittoihin.

Esitysluonnoksessa todetaan lyhyesti, että uudistus voisi eriyttää nuohousten hintoja eri alueilla. Lisäksi todetaan, että nuohouksen saatavuus on tällä hetkellä huono esimerkiksi saaristossa.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen vaikutuksia eri alueilla tulisi tarkentaa. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin toimintavaihtoehtoja tilanteessa, jossa markkinaehtoista tarjontaa ei esimerkiksi joillain harvimmilla asutuilla alueilla syntyisi.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi pelastuslain muuttamisesta, jonka sisäasiainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 22.3.2018.

Helsingissä 13. huhtikuuta 2018

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri