Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Lausuntopyyntönne ja asiantuntijakuuleminen 8.12.2021 HE 220/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Suomen ympäristökeskuksen kanta

Viranomaisvalvonnan koordinointi

Voimassa olevassa vaarallisten aineiden kuljetuksista (VAK) annetussa laissa Liikenne- ja viestintävirastolle on säädetty valvontatehtäviä muissa kuljetusmuodoissa, mutta ei tieliikenteessä. Suomen ympäristökeskus kannattaa Liikenne- ja viestintävirastoa viranomaisvalvontaa koordinoivaksi viranomaiseksi.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, valvontaa olisi suoritettava siten, että se kohdistuu asianmukaisesti koko kuljetusketjuun, kuljetusten valmisteluun ja varmistamiseen siten, että valvonnan kohteena ei ole vain kuljetuksen suorittajan toiminta. Valvonnan on kohdistuttava eri kuljetusosapuoliin, eri kuljetuksen vaiheisiin ja koko lain soveltamisalan velvollisuuksien valvontaan.

Aluskuljetusten valvontaa olisi nykyistä enemmän kohdennettava sellaisten mahdollisten yksiköiden löytämiseen, joissa kuljetetaan vaarallisia aineita joko kokonaan ilmoittamatta tai väärillä tiedoilla.

Asetusluonnos vaarallisten aineiden kuljetuksesta

Paras ja halvin keino torjua ympäristövahinkoja on ehkäistä ne ennakolta. Tähän auttavat VAK-asetusesityksessä ehdotetut parannukset ja vaatimukset valvonnan lisäämiseksi, tiedonkulun tehostamiseksi sekä luotettavuuden parantamiseksi.

Suomen ympäristökeskus pitää nyt valmisteltua asetusehdotusta hyvänä ja katsoo sen parantavan vaarallisten aineiden kuljetusturvallisuutta. Suomen ympäristökeskus katsoo, että tilapäisen säilytyksen ja varastoinnin rajapinta on ollut epäselvä ja nyt esitetty asetus selkeyttää tilannetta.

Suomen ympäristökeskuksen kannattaa esitystä, jonka mukaan sisäinen pelastussuunnitelma vaadittaisiin kaikilta rataverkolla olevilta alueilta, joissa kuormataan tai puretaan vaarallisia aineita sisältäviä vaunuja, täytetään tai tyhjennetään vaarallisten aineiden kuljetussäiliöitä taikka tilapäisesti säilytetään vaarallisia aineita sisältäviä rautatievaunuja. Nykyisin voimassa olevan VAK-lain vaatimusten mukaan sisäinen pelastussuunnitelma vaaditaan vain niille ratapihoille, joilta vaaditaan turvallisuusselvitys.

Vastaavasti Suomen ympäristökeskus pitää hyvänä sitä, että voimassa olevia satamassa tapahtuvaa tilapäistä säilytystä koskevia vaatimuksia laajennettaisiin osittain myös muihin tilapäisen säilytyksen paikkoihin, ja tilapäiseen säilytykseen liittyvää sisäistä pelastussuunnitelmaa koskevaa velvollisuutta laajennettaisiin koskeman kaikkia tilapäisen säilytyksen paikkoja ja vastuuhenkilövaatimuksen asettamista tällaiselle paikalle.

Positiivisena turvallisuutta edistävänä asiana voidaan pitää myös vaatimusta turvallisuusneuvonantajan nimeämisestä ja ilmoittamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle.

Suomen ympäristökeskus kannattaa ehdotusta sisäisen pelastussuunnitelman toimittamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle, kun se laaditaan ensimmäisen kerran. Virastolta ei edellytettäisi varsinaista suunnitelman hyväksyntää, mutta se pyytäisi nykyiseen tapaan lausunnon pelastusviranomaiselta, elinkeino, liikenne- ja

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi

ympäristökeskukselta sekä aluehallintovirastolta. Lausunnot saatuaan virasto antaisi näkemyksensä suunnitelmasta.

Uudenlaisiin uhkiin varautumisessa Suomen ympäristökeskus kannattaa henkilöstön luotettavuuden selvittämistä VAK-kuljetuksiin liittyen. Kuljetuksia suorittavan yrityksen ja kuljetustehtäviin liittyvien yritysten omaehtoisena varautumismenetelmänä olisi tarkoituksenmukaista sallia suppean henkilöturvallisuusselvityksen tekeminen.

Taustatietoa

Suomen ympäristökeskuksen roolin muuttuminen

Huomionarvoista on, että Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) asema alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaviranomaisena päättyi 31.12.2018 tehtävän siirtyessä Rajavartiolaitokselle 1.1.2019 alkaen. SYKE toimii jatkossa avomerialueen alusöljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnassa asiantuntijalaitoksena sekä tekee ennakointia, torjuntaa ja kunnostustoimintaa tukevaa tutkimusta.

SYKE on sitoutunut toimimaan asiantuntijalaitoksena sisävesillä tai maa-alueilla tapahtuvien kansallisesti merkittävien ympäristövahinkojen torjunnassa toimien tiiviisti yhteistyössä alueellisten ympäristöviranomaisten sekä ympäristöministeriön kanssa.

Kuljetusonnettomuuksien ympäristöriskeistä

Maakuljetukset

Rautatie- ja maantiekuljetuksissa vaarallisten aineiden kuljetusonnettomuuksia tapahtuu harvoin suhteutettuna kuljetusmääriin. Kuljetusten aikana liikutaan kuitenkin varoalueiden ulkopuolella, jolloin onnettomuuden vahingot voivat kasvaa suuriksi. Eniten onnettomuuksia tapahtuu kemikaaleille, joiden kuljetusvolyymit ovat suurimpia (Häkkinen ym. 2010).

Vaarallisten aineiden onnettomuuksia tapahtuu enemmän muissa toiminnoissa kuin varsinaisessa kuljetustapahtumassa. Kansainvälisten tietokantojen mm. HMID, MHIDAS, FACTS ja ARIA-tietokantojen mukaan esimerkiksi lastin purkamisen aikana tapahtuu huomattavasti enemmän onnettomuuksia kuin kuljetuksen aikana. Eniten onnettomuuksia tapahtuu aineille, joita kuljetetaan eniten. Myös SYKEn selvitysten mukaan kuljetusonnettomuuksia on Suomessa tapahtunut eniten öljy- ja bensiinikuljetusten yhteydessä. Useimmiten onnettomuuteen on joutunut palavaa nestettä tai luokkiin 2 ja 8 kuuluvia aineita sisältävä säiliöauto (Häkkinen ym. 2010, Tuomainen ym. 2021).

Suurin osa kemikaalikuljetuksiin liittyvistä onnettomuuksista tapahtuu lastauksen, purkamisen ja varastoinnin aikana. Näissä tapauksissa onnettomuutta varten on usein varauduttu ja ennakkoon suunnitelluilla suojatoimenpiteillä voidaan estää ympäristövahingot. Kuljetuksen aikana sattunut onnettomuus on usein seuraamuksiltaan ja puhdistuskustannuksiltaan suurempi. Suojatun terminaalialueen ulkopuolella torjuntatoimien tekeminen on vaikeampaa ja ympäristön pilaantumisriski suurempi (Häkkinen ym. 2010).

Kuljetusonnettomuuden sattuessa suurimman riskin ympäristölle aiheuttavat nopeasti kulkeutuvat ja heikosti haihtuvat kemikaalit, jotka eivät hajoa helposti ja ovat eliöille myrkyllisiä. Suurin uhka ympäristölle on kemikaalin kulkeutuminen pohjaveteen ja vedenottamoille tai muu kemikaalin hallitsematon leviäminen. Leviäminen välittömien torjuntatoimenpiteiden ulottumattomiin lisää myös huomattavasti ympäristön puhdistamisesta koituvia kustannuksia. Kemikaalin vuotaessa maahan siitä aiheutuu haitallisia vaikutuksia rajatulla alueella. Onnettomuuden ympäristövaikutukset ovat huomattavasti vakavammat, jos vuoto tapahtuu vesistöön (Häkkinen ym. 2010). Niihin kuuluu mm. rautateiden kemikaalikuljetusvaunun rikkoutuminen Mäntyharjulla ja sen seurauksena tapahtunut MTBE vuoto (Tuominen ym. 2021).

Merikuljetukset

Vaarallisten aineiden merikuljetusten osalta Suomen satamissa käsiteltävien pakattujen kemikaalien erilaisuus ja suuri lukumäärä tekevät niistä vaikeasti hallittavissa olevan riskitekijän (Posti ym. 2013). Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että pakatuista kemikaaleista aiheutuu pienehköissä vuototilanteissa suurempi uhka ihmisen terveydelle kuin ympäristölle, kun taas irtolastikuljetuksissa tapahtuvien onnettomuuksien yhteydessä vuotaneen aineen määrä on yleensä suurempi ja näin ollen myös ympäristölle koituva uhka voi olla suurempi. Perustuen maailmanlaajuisiin aineistoihin vakavankaan aluskemikaalionnettomuuden mahdollisuutta ei voida poissulkea Suomessa (Häkkinen ja Posti 2013a, b).

Konttilaivan konteista jopa 10–40 % voi sisältää vaarallisia aineita. Vaarallisten aineiden merikuljetuksia koskevista säännöksistä ja määräyksistä huolimatta merkittävä osa pakatuista vaarallisista aineista jätetään kokonaan merkitsemättä lasti-ilmoituksiin, ja osa on merkitty puutteellisesti. Myös kuljetusyksiköiden merkinnöissä on usein merkittäviä puutteita. Ilmoittamatta jätetyt tai puutteellisesti merkatut vaaralliset aineet muodostavat tunnistamattoman riskitekijän, joka voi johtaa vakaviin seurauksiin, kuten vuotoon, räjähdykseen tai tulipaloon laivauksen, kuljetuksen tai purkamisen aikana. Ilmoittamattomien kemikaalien ja muiden vaarallisten aineiden tiedetään aiheuttaneen tai vaikuttaneen tilannetta vaikeuttavasti eräiden laivojen onnettomuuksiin. Tunnettuja esimerkkejä ovat Sea-Land Mariner -aluksen tulipalo ja räjähdys, Sea Elegance -laivan tulipalo sekä Zim Haifa -aluksella tapahtunut räjähdys ja tulipalo (Ellis 2010, 2011, Häkkinen ja Posti 2013a, b).

Lausunnon on laatinut tutkija Jani Häkkinen.

Lähteet:

Ellis, J., 2010, Undeclared Dangerous goods – Risk implications from maritime transport. WMU Journal of Maritime Affairs 9, 5–27.

Ellis, J., 2011, Analysis of accidents and incidents occurring during transport of packaged dangerous goods by sea. Safety Science 49, 1231–1237.

Häkkinen J., ym. 2010. Kemikaalikuljetusonnettomuuteen varautuminen Kymenlaaksossa – ympäristöriskien arviointi ja puhdistusmenetelmien vertailu. ChemRisk-hankkeen selvitys. ISBN 978-952-10-4816-6.

Häkkinen J. & Posti A. 2013a. Overview of Maritime Accidents Involving Chemicals Worldwide and in the Baltic Sea. In Weintrit, A. & Neumann, T. (Eds.). Maritime Transport & Shipping - Marine Navigation and Safety at Sea Transportation. CRC Press, Taylor & Frances Group.

Häkkinen J. & Posti A. 2013b. Review of maritime and port-related HNS accidents. IAME 2013 Conference, July 3-5 - Marseille, France.

Posti A., Häkkinen J. & Mylläri M. 2013. Suomen satamissa käsiteltävät pakatut vaaralliset aineet ja esimerkkejä niiden vaaraominaisuuksista. Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja. B 194.

Tuomainen J., Högmander, P. & Pyy O. 2021. Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2013–2019. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 8 | 2021

Liitteet

Jakelu Vastaanottajat
Tiedoksi Kopionsaajat

Suomen ympäristökeskus SYKE | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi