Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
liv@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintävaliokunta keskiviikko 08.12.2021 klo 11.15 / HE 220/2021 vp / Asiantuntijalausunto

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 220/2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta (Tukes) kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 220/2021 laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Tukes toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Tilapäinen säilytys

Tilapäisen säilytyksen paikat ovat paikkoja, joissa toistuvasti samassa paikassa säilytetään vaarallisia kemikaaleja. Aiheutuvan vaaran suhteen tilapäisen säilytyksen paikat ovat siten verrattavissa kemikaalivarastoihin. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että valvonta, säädökset ja ohjeistukset olisivat näissä toiminnoissa mahdollisimman samantasoiseen turvallisuustason tähtääviä.

Tällä hetkellä viranomaisilla ei ole käytössä kokonaiskuvaa siitä kuinka paljon, missä paikoissa ja minkälaisia kemikaaleja on tilapäisessä säilytyksessä Suomessa. Tilapäisen säilytyksen sääntelyn muutoksen vaikutus kemikaalilainsäädännön alaiseen varastointiin ja siinä Tukesin valvonnassa olevien kohteiden määrään tiedetään vasta kun lainsäädäntö tulee käyttöön ja tilapäisen säilytyksen valvonta tehostuu.

Tilapäisen säilytyksen ja varastoinnin välinen raja on ollut tulkinnanvarainen. Ehdotetun lain 29 §:ssä ja pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on hyvin selvennetty sitä, milloin kyse on tilapäisestä säilytyksestä ja milloin varastoinnista. Erityisesti perusteluissa mainitut esimerkit helpottavat tulkintaa.

Sisäisen pelastussuunnitelman laatimisvelvoitteen laajentaminen satama-alueista ja ratapihoista koskemaan muitakin tilapäisen säilytyksen paikkoja lisää Tukesin arvion mukaan turvallisuutta. Suunnitelmat mahdollistavat tiedonsaannin kohteista ja niiden riskeistä, mahdollistaa reagoinnin suunnitelmiin, mahdollistaa valvonnan ja edistää pelastuslaitoksen puuttumiskynnystä suunnitelmiin sekä poikkeustilanteisiin.

Onnettomuudet ja niistä ilmoittaminen

Luonnoksen 57 §:n mukaan rautatiekuljetuksia koskevaa vaatimusta muutettaisiin tiekuljetusta vastaavaksi siten, että myös rautatiekuljetuksen onnettomuudesta laadittava selvitys toimitettaisiin Tukesille. Maakuljetukseen liittyvien ilmoitusten vaatimukset on järkevä yhdenmukaistaa, jolloin ilmoitus tulee aina samalle viranomaiselle. Tukes vastaanottaa myös ilmoitukset kemikaaliturvallisuuslain tarkoittamasta kemikaali- tai räjähdeonnettomuudesta.

Lakimuutoksen myötä Tukesille saapuvien ilmoitusten määrä ja niiden käsittelyyn tarvittava resurssi kasvaa.

Markkinavalvonta

Ehdotetut VAK-lain ja asetuksen muutokset yhdenmukaistavat markkinavalvontasääntelyä kansallisella tasolla. Tukes pitää tärkeänä ja kannatettavana markkinavalvonnan sääntelyn yhdenmukaistamista, sillä sen voi arvioida hyödyttävän kaikkia toimijoita.

Hallituksen esityksen 158 § ja 159 § säädettävä vaarallisten aineiden kuljetuksessa käytettävän tuotteen makkinavalvonnassa määrättävä seuraamusmaksu on Tukesin arvion mukaan erittäin merkittävä säädösparannus. Seuraamusmaksu olisi tehokas menettely markkinavalvonnan toimenpidevalikoimaan pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamisen valvomiseksi.

Valvonta ja säiliöiden rekisteröinti

Tällä hetkellä viranomaisilla ei ole käytössä kokonaiskuvaa Suomen VAK-säiliökannasta ja niiden tarkastuksissa tehdyistä havainnoista. Esityksessä nykyistä kuljetettavien painelaitteiden rekisteröintivelvoitetta laajennetaan paineettomiin säiliöihin, joilla on joissain tapauksissa merkittävästi suurempi riski kuin nykyisin rekisteröitävillä. Rekisteröintivelvoitteen piiriin lisättävät kuljetussäiliöt ovat VAK-tarkastusten piirissä, joten omistajalle tai haltijalle rekisteröinti ei pääsääntöisesti aiheuta lisätyötä tai -kustannuksia. Säiliöiden rekisteröintivelvoitteen myötä säiliökannan elinkaaren seuranta esimerkiksi rakennemuutosten ja merkittävin korjausten osalta on tulevaisuudessa mahdollista. Elinkaariseuranta mahdollistaa valvonnan kohdentamisen erityisesti riskikohteisiin.

Säiliöiden rekisteröinnistä on hyötyä myös arvioitaessa mahdollisten säädösmuutosten teknistä vaikutusta VAK-kalustoon sekä vaikutusta kuljetustoimintaa harjoittavien yritysten talouteen esimerkiksi riittävien siirtymäsäännösaikojen muodossa.

Rekisteröintivelvoitteen viranomaistehtävät vaativat erityisesti valmistelu- ja siirtymäaikaan painottuvaa lisäresursointia Tukesin säiliörekisterin kehityksessä ja ylläpidossa. Säiliörekisterin uudistus on käynnissä yhdessä Tukesin muiden työ- ja elinkeinoministeriön alaisten toimintojen kanssa (VALLU-hanke) ja tästä syystä myös VAK-valvonnan tarpeiden mukaiset muutokset ovat mahdollisia toteuttaa.

VALLU-hankkeen myötä on tulevaisuudessa mahdollista tarjota muille VAK-valvontaviranomaisille kuten poliisiviranomaiselle ja tullilaitokselle mahdollisuus tarkastella Tukesin rekisteristä löytyviä säiliöiden ja kuljettavien painelaitteiden tarkastustietoja, mikä näkyy sujuvampana valvontana kuljetusyrityksille, koska puuttuvia asiakirjoja voidaan tarkastaa suoraan rekisteristä.

Mikäli 28 §:n 2 momentin mukaisten muualla kuin Suomessa toimitettujen tarkastusten vastavuoroisen tunnustamisen vuoksi Tukesille ilmoitettavien ulkomailla tehtyjen tarkastusten määrä lisääntyy merkittävästi, olisi lainsäädäntöön lisättävä mahdollisuus ilmoittaa tietoja myös tarkastuslaitoksille. Mikäli tietoja voidaan ilmoittaa vain Tukesille, Tukes tarvitsee lisää resursseja ilmoitusten määrän vastaanottamiseen sekä ilmoitusten nopean ja luotettavan käsittelyn turvaamiseen.

Luonnoksen 24 §:n mukaan pakkauksen, säiliön ja irtotavarakontin vaatimustenmukaisuudesta on osoituksena todistus tai muu vastaava asiakirja. Ehdotetussa laissa ei säädetä siitä, että tällainen asiakirja on oltava kuljetuksessa ja esitettävä valvontaviranomaiselle pyydettäessä. Tämä tieto on tulevaisuudessa Tukesin ja muiden VAK-valvontaviranomaisten luettavissa Tukesin VALLU-rekisteristä.

Esityksen vaikutukset viranomaisiin ja kemikaaliturvallisuuslakiin

Tällä hetkellä Tukesin tekemä VAK-lain mukainen markkinavalvonta on pääosin ulkoisiin yhteydenottoihin valikoivasti ja riskiperusteisesti reagoivaa. Valvontatoimet sovitetaan käytettävissä oleviin niukkoihin resursseihin. Viime vuosina Tukesin markkinavalvontaa on resurssien puutteen vuoksi jouduttu määrittämään reaktiivisesti sellaisillakin alueilla, joilla on useiden vuosin ajan havaittu merkittävää lisävalvontatarvetta, mm. kuluttajien käyttämät kaasut.

Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2.2. (Vaikutukset muihin viranomaisiin) ei mainita lainkaan Tukesin tehtäviä koskevia vaikutuksia. VAK-lakien kokonaisuudistuksen vuoksi Tukesin toimivalta ja tehtävät laajenevat:

- onnettomuusilmoitusten kasvuna, mm. rautatiekuljetuksen onnettomuudesta laadittavat selvitykset Tukesille ovat uusi velvoite, joka lisää käsiteltävien ilmoitusten määrää
- rekisteröitävien säiliöiden määrän lisääntyessä
- kemikaalilainsäädännön mukaisesti luvitettavien kohteiden määrä saattaa nousta, sillä on todennäköistä, että osassa nykyisistä tilapäisesti vaarallisia aineita säilyttävistä kohteista todetaankin todellisuudessa harjoitettavan varastointia, jolloin Tukesin ja pelastuslaitoksen valvontavelvollisuus laajenee jo olemassa oleviin kohteisiin[1]

[1] Kemikaaliturvallisuuslainsäädäntö (laki 390/2005 ja Vna 685/2015) ei tällä hetkellä määrittele lupaprosessia ”väliaikaiselle varastoinnille”, vaan ilmoitus on käsiteltävä Tukesissa tai pelastuslaitoksella normaalimenettelyn kautta, joka kestää useita kuukausia.

- laajentuneiden tehtävien myötä viranomainen tarvitsee valvonnan lisäksi resursseja myös viranomaisyhteistyöhön, viestintään (neuvonta ja ohjeet) ja kehittämiseen

Tukesille aiheutuu myös suoria kustannuksia tietojärjestelmiin ja asiointipalveluihin tarvittavista muutoksista sekä ohjeistuksesta ja neuvonnasta.

Säädösten toteutumisen ja toiminnanharjoittajien yhdenmukaisen sekä tasapuolisen kohtelun kannalta on tärkeää, että valvontaviranomaisilla on riittävät valvontaresurssit. Tukes pitää erittäin tärkeänä, että Tukesin uusien tehtävien ja nykyisestä laajentuvien tehtävien hoitamiseksi sekä valvonnan määrän ja laadun parantamiseksi Tukesille osoitetaan lisäresursseja.

Tukesin tämän hetkinen resurssi vaarallisten aineiden kuljetuksessa käytettävien tuotteiden valvontaan on varattu noin 1,5 henkilötyövuotta. Tätä resurssia ollaan pudottamassa 1 henkilötyövuoteen. Jos käytettävissä oleva resurssi putoaa 1 henkilötyövuoteen, ei Tukes pysty täyttämään hallituksen esityksessä säädettyjä uusia velvoitteita.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoittajan henkilöllisyyden ja allekirjoituksen ajankohdan voi varmistaa allekirjoitusta klikkaamalla ja asiakirjan aitous voidaan todentaa sähköisesti. Jos asiakirjaa muutetaan jälkikäteen, allekirjoitus ei ole enää kelvollinen. Sähköinen asiakirja on alkuperäiskappale, eikä allekirjoituksen oikeellisuutta voi varmistaa paperitulosteesta. Alkuperäisen sähköisen asiakirjan voi tarvittaessa pyytää Tukesin kirjaamosta.

Tämä asiakirja on laadittu ja allekirjoitettu sähköisesti.
Denna handling har upprättats och undertecknats elektroniskt.
This document has been digitally prepared and signed.

Pääjohtaja Kimmo Peltonen
3.12.2021

Johtaja Tuiri Kerttula
3.12.2021

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
Säkerhets- och kemikalieverket
Finnish Safety and Chemicals Agency

Helsinki
PL 66 (Opastinsilta 12 B)
FI-00521 Helsinki

Tampere
Yliopistonkatu 38
FI-33100 Tampere

Rovaniemi
Valtakatu 2
FI-96100 Rovaniemi

Vaihde / Tel.
+358 29 5052 000
www.tukes.fi
kirjaamo@tukes.fi
Y-tunnus 1021277-9