Markku Koskinen
Toiminnanjohtaja
Suomen Transitoliikenneyhdistys ry
2.2.2022

Eduskunta

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Asia: HE 220/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Suomen Transitoliikenneyhdistys ry kiittää mahdollisuudesta antaa tämä asiantuntijalausunto. Suomen transitoliikenneyhdistyksen jäseniä ovat Suomen merkittävimmät satamat, ahtausliikkeet, rautatieoperaattorit sekä lastiterminaaliyhtiöt.

Yleisiä huomioita lakiesityksestä

Osa transitoliikenteestä on nykyisin irtolasteja, jotka eivät kuulu lain soveltamisalaan. Vaarallisia lasteja käsitellään runsaasti myös kauttakulkuliikenteessä. Nämä määrät tulevat todennäköisesti tulevaisuudessa vielä kasvamaan.

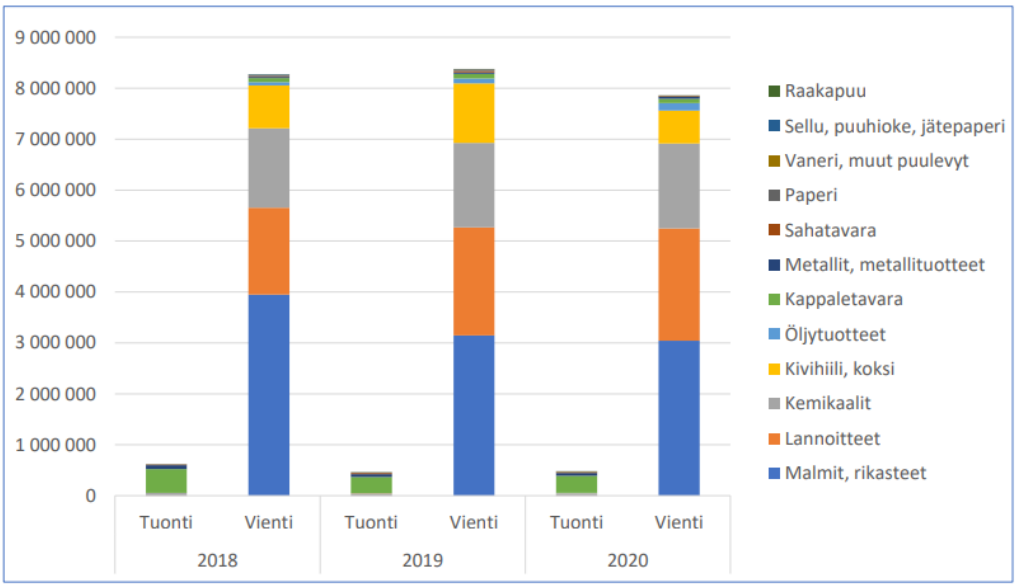
Lain laadinnassa tulee ottaa huomioon, että Suomen satamat eroavat suuresti toisistaan kokonsa ja muun toiminnan osalta. Suomen suurimmassa yleisessä satamassa – HaminaKotka – on esimerkiksi raiteistoa yli 80 km ja yksityisraiteen haltijoita lähes kolmekymmentä. Yrityksiäkin satama-alueella on siellä noin 170.

Viimeisen kolmen vuoden aikana transitoliikenteen osuus Suomen satamien 100 miljoonan tonnin ulkomaan liikenteestä on ollut noin 9 %. Transitoliikenne käyttää samoja satamia kuin Suomen vientiteollisuus. Transitosatamia on Suomessa yksitoista.

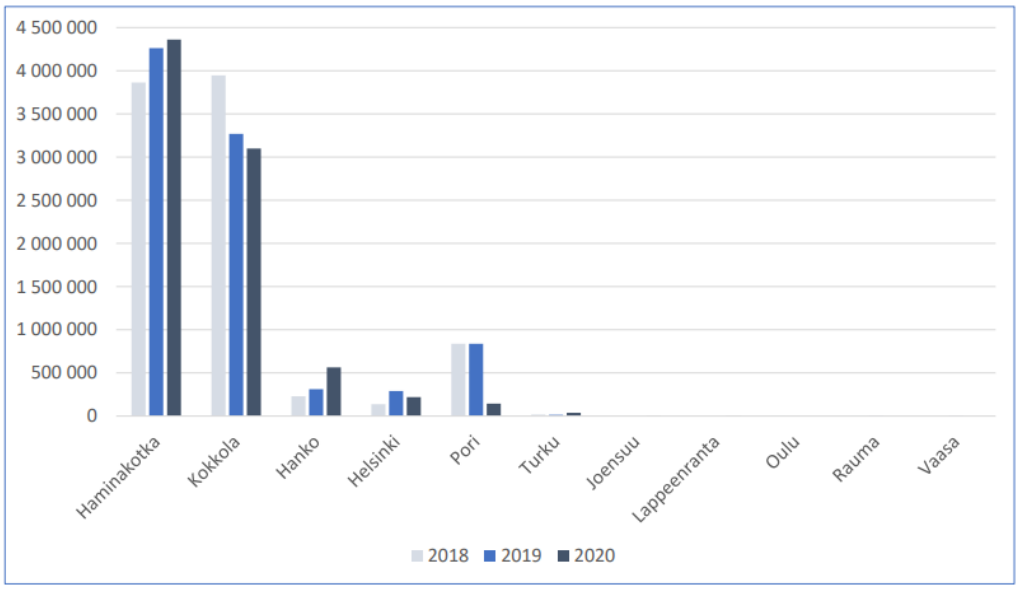
Vuonna 2018 tehdyn liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan transitoliikenteen tuottama tuloverojen kertymä valtiolle oli noin 100 miljoonaa euroa vuodessa. Venäjän satamien kautta kulkee vuosittain noin 800 miljoonaa tonnia tavaraa. Nyt Suomen kautta kulkee noin 9 miljoonaa tonnia venäläistä transitolastia eli hieman yli prosentti Venäjän vientiliikenteestä. Liikenteen määrä ja tuotot voidaan kaksinkertaistaa nykyisestä. Suomen reitin operatiivisen toiminnan tehokkuuden ja kustannusten tulee kuitenkin olla erittäin kilpailukykyisiä suhteessa Venäjän satamien toimintaan.

Satamat ovat kuitenkin kaikki erilaisia, kuten ovat kuljetussuoritteetkin. Transitoliikenteen noin yhdeksän miljoonan vuositonnin kuljetuksista valtaosa koostuu tällä hetkellä rautatiekuljetuksista. Venäjältä saapuu päivittäin lähes kilometrin mittaisia tavarajunia, jotka kuljettavat muun muassa öljytuotteita, lannoitteita ja kemikaaleja. Rajalla venäläinen veturi vaihtuu suomalaiseen, ja vaunut jatkavat matkansa Suomenlahden ja Pohjanlahden satamiin. Satamaoperaattorit tyhjentävät vaunut ja siirtävät kuorman laivoihin, jotka vievät tuotteet määräsatamaan.

Seuraavissa kaavioissa esitetään ensin transitoliikenteen lastien jakautuminen ja toisena transitoliikenteen määrät eri satamissa. Mittakaavan vuoksi osassa satamia määrät eivät erotu kuvassa.



Lähde: Tilastokeskus



Lähde: Tilastokeskus

Transitoliikenteessä juuri kansainvälisyys luo omia paineitaan myös lainsäädäntätyölle. Käytännössä rajalla vaihtuu lainsäädännön lisäksi myös kuljetuksen suorittaja ja vastuu. Muutenkaan transitoliikenteessä ei voida puhua kahden terminaalin välisestä liikenteestä, vaan toimijoita voi olla jopa kymmeniä; kuljetus, varastointi, siirtokuormaus, tilapäinen säilytys, puhumattakaan vastuun pilkkoutumisesta ketjun aikana.

Satama-alueella saattaa osapuolia olla vielä monia. Satamanpitäjä huolehtii yleisistä asioista, mutta yksityiset terminaalit omilla alueillaan vastaavat toiminnasta siellä. Rataverkon haltijoitakin voi sataman sisällä olla monta peräkkäin. Kuljetus toisin sanoen

kulkee vielä sataman sisälläkin usean rataverkon haltijan alueen läpi matkalla laivattavaksi.

Soveltamisala

Satamaa ja satama-aluetta koskevat käsitteet pitää määritellä tarkasti, jolloin myös satamanpitäjän ja sen tehtävien määrittely selkeytyisi. Määrittelyn ei pidä sisältää sanoja tai käsitteitä, joilla ei ole täsmällistä vastaavuutta säädöstekstissä, saati todellisuudessa. Mitä tarkoitetaan tässä yhteydessä satama-alueella tai satamapalvelulla, ei saa jäädä epäselväksi. Satamapitäjän määrittelykin antaa tulkinnanvaraa nyt esitetyssä muodossa. Isoissa satamissa ei esimerkiksi voida puhua yhteisestä työpaikasta, koska vuokrasopimuksilla tai muilla järjestelyillä vastuut on jaettu kymmenien tahojen osalle.

Tilapäinen säilytys

6 luku

Tilapäinen säilytys
29 § Tilapäisen säilytyksen edellytykset
Vaarallisia aineita saa tilapäisesti säilyttää vain kuljetusmuodon tai kuljetusvälineen vaihtumisesta johtuen tai kun kuljetustapahtuma muuten välttämättä edellyttää tilapäistä säilytystä. Tilapäisen säilytyksen aikana kuljetuksen suorittajan on valvontaviranomaisen pyytäessä esitettävä asiakirjat, joista selviää kuljetuksen lähetys- ja vastaanottopaikka. Kuljetuspakkausta tai -säiliötä ei saa avata tilapäisen säilytyksen aikana lukuun ottamatta valvontaviranomaisen mahdollisesti suorittamaa tarkastusta.

30 § Tilapäisen säilytyksen paikka
Vaarallisia aineita saa tilapäisesti säilyttää vain paikassa, jolla on sisäinen pelastussuunnitelma. Sisäistä pelastussuunnitelmaa ei kuitenkaan edellytetä lentopaikalta.

Tilapäinen säilytys ja tilapäisen säilytyksen määritelmät pitää tarkentaa. Tilapäisen säilytyksen paikan määrittelyssä on tarpeen huomata, ettei se voi olla esimerkiksi määrittelemätön osa rataverkkoa tai rekkojen pysäköintialuetta.

Tilapäisen säilytyksen paikkaan kohdistuvat vastuut pitäisi lisäksi kuvata selkeästi laissa. Ilman rajauksia vastuullinen taho ei voi olla esimerkiksi satama, satamanpitäjä tai rataverkon haltija. Tai esimerkiksi tienpitäjä. Oikea raideliikenteen vastuutaho jo sataman sisällä on rautatieoperaattori/-operaattorit, jotka käytännössä hallinnoivat ja tietävät raideliikenteen lastien sijainnin ja koostumuksen.

Tilapäisen säilytyksen paikassa rataverkolla, satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa sekä muussa vastaavassa tilapäisen säilytyksen paikassa on kuljetuksen ja kuljetukseen liittyvän lähetyksen, kuorman ja lastin käsittelyn edellyttämät tehtävät järjestettävä ja suunniteltava siten, että vaaralliset aineet eivät vaaranna terveyttä, turvallisuutta, omaisuutta tai ympäristöä.

Tilapäisen säilytyksen paikassa on huolehdittava asianmukaisesta järjestyksestä onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Vaarallisille aineille ja niitä sisältäville lastinkuljetusyksiköille on osoitettava paikat ja alueet niin, että järjestelystä ei aiheudu haittaa ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle. Paikat ja alueet on merkittävä selvästi, tai asianmukainen paikkojen ja alueiden järjestys on muuten varmistettava.

---

31 § Vaarallisten aineiden lähetysten ja lastinkuljetusyksiköiden sijoittelu tilapäisen säilytyksen paikassa
Tilapäisen säilytyksen paikassa rataverkolla, satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa sekä muussa vastaavassa tilapäisen säilytyksen paikassa vaarallista ainetta sisältävät lähetykset ja lastinkuljetusyksiköt on säilytettävä niille varatuilla alueilla ja niille varatuissa paikoissa. Sijoittelun on oltava sellainen, ettei aineista aiheudu vaaraa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tilapäisen säilytyksen käytännön toteutuksesta, vaarallisten aineiden ja lastinkuljetusyksikköjen säilyttämisestä, sijoittelusta ja erottelusta sekä muista tilapäisen säilytyksen ainekohtaisista menettelyistä ja teknisistä yksityiskohdista.

32 § Varautuminen onnettomuuksien torjuntaan tilapäisen säilytyksen paikassa
Satama-alueella, lentopaikalla, tilapäisen säilytyksen paikassa rataverkolla ja muussa terminaalissa sekä muussa vastaavassa tilapäisen säilytyksen paikassa on oltava riittävät onnettomuuksien vaikutuksilta suojaavat tai niiltä ehkäisevät järjestelyt ja toimenpiteet siten, että mahdollisen onnettomuuden tai vahinkotapauksen seuraukset voidaan rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi. Näissä paikoissa on myös huolehdittava siitä, että onnettomuus- ja vahinkotapauksissa vaaralliset aineet voidaan asianmukaisesti kerätä talteen tai tehdä vaarattomiksi.

---

33 § Sisäinen pelastussuunnitelma ja vastuuhenkilö
Tilapäisen säilytyksen paikan sisäinen pelastussuunnitelma on laadittava ennen tilapäisen säilytyksen aloittamista sekä uusittava, kun toiminta merkittävästi muuttuu. Sisäisen pelastussuunnitelman laatii:
1) satama-alueelle, jossa tilapäisesti säilytetään aluskuljetukseen liittyviä vaarallisia aineita, satamanpitäjä yhdessä lastinkäsittelypalveluja satamassa suorittavien kanssa;

> Satamanpitäjä ei läheskään aina hallinnoi millään tavoin mainittua tilapäistä säilytyspaikkaa. Yhteistyössä ahtausoperaattorin kanssa pelastussuunnitelma varmasti tuleekin tehdä, mutta suunnitelmien koordinointi kuuluu kiistatta pelastuslaitokselle.

2) rataverkon paikalle, jossa kuljetukseen liittyen kuormataan tai puretaan vaarallisia aineita sisältäviä vaunuja, täytetään tai tyhjennetään vaarallisten aineiden kuljetussäiliöitä vaunuissa taikka kuljetukseen liittyen muuten käsitellään tai tilapäisesti säilytetään vaarallisia aineita sisältäviä vaunuja, rataverkon haltija yhdessä rautatieliikennettä harjoittavien ja muiden alueella toimintaa harjoittavien kanssa;

> Rataverkon haltija voi käytännössä olla satamassakin joku muu, kuin satama. Tästä syntyy pieni ristiriita edelliseen kohtaan.

3) muulle kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulle paikalle se, joka tilapäisesti säilyttää vaarallisia aineita.

Sisäisen pelastussuunnitelmassa on oltava:
1) selvitys säilytettävistä aineista ja niiden vaaraominaisuuksista;

2) selvitys tunnistetuista onnettomuuksista ja niiden vaikutuksista;

3) suunnitelma onnettomuuksissa toteutettavista toimenpiteistä;

4) kuvaus toimenpiteistä, joilla torjutaan ennalta mahdollisten onnettomuuksien vaikutuksia ja rajoitetaan seuraukset mahdollisimman vähäisiksi; ja

5) hätätilanneharjoitusten järjestämiseksi suunnitelma, jonka mukaisia harjoituksia on järjestettävä säännöllisesti sisäisen pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi.

Sisäisen pelastussuunnitelman laatijan on nimettävä 1 momentissa tarkoitetulle paikalle tilapäisen säilytyksen vastuuhenkilö. Vastuuhenkilön on tunnettava toiminta tilapäisessä säilytyksessä, sitä koskevat vaatimukset sekä turvallisen toiminnan edellytykset.

---

34 § Satama-alueen turvallisuusselvitys
Satama-alueella on oltava turvallisuusselvitys, jos sataman kautta aluskuljetuksena kappaletavarana kuljetettavien vaarallisten aineiden määrä ylittää 10 000 tonnia vuodessa. Liikenne- ja viestintävirasto voi edellyttää myös muilta satama-alueilta turvallisuusselvityksen tekemistä, jos siihen turvallisuuden varmistamiseksi ilmenee tarvetta.

Satamanpitäjän on osoitettava turvallisuusselvityksessä toimintaperiaatteensa onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi sekä annettava tarvittavat tiedot niiden toteuttamiseksi tarvittavasta organisaatiosta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmästä. Turvallisuusselvitykseen on liitettävä 33 §:ssä tarkoitettu satama-alueen sisäinen pelastussuunnitelma.

Lastinkäsittelypalveluja satamassa suorittavan on laadittava turvallisuusselvitys omalta osaltaan ja toimitettava se satamanpitäjälle. Satamanpitäjä voi edellyttää, että nämä turvallisuusselvitykset laaditaan tietyssä muodossa. Satamanpitäjän on laadittava turvallisuusselvitys koko satama-alueelle, pidettävä se ajan tasalla ja huolehdittava siitä, että kuvatut toiminnot muodostavat toimivan ja turvallisen kokonaisuuden koko satama-alueella. Satamanpitäjä voi tehdä yhtenäisen turvallisuusselvityksen koko satamalle, jos satama muodostuu useammasta satama-alueesta.

> Sanamuoto - satamapitäjä voi tehdä - ei oikein kuullosta lakitekstiltä ja on epäselvä. Tämän voisi tulkita oikeudeksi päättää toteutus itsenäisesti. Määräyshän on ollut olemassa jo aiemminkin.

35 § Satama-alueen turvallisuusselvityksen hyväksyminen
Liikenne- ja viestintävirasto päättää koko sataman tai satama-alueen turvallisuusselvityksen hyväksymisestä.

Liikenne- ja viestintäviraston on ilmoitettava satamanpitäjälle turvallisuusselvitystä koskevat johtopäätöksensä kohtuullisessa määräajassa. Satamanpitäjän on ilmoitettava hyväksytystä turvallisuusselvityksestä lastinkäsittelypalveluja satamassa suorittaville.

---

36 § Satama-alueen turvallisuusselvityksen saattaminen ajan tasalle
Satamanpitäjän on tarkastettava satama-alueen turvallisuusselvitys ja saatettava se ajan tasalle:
1) jos satama-alueen toiminnassa on tapahtunut suuronnettomuuksien vaaraa lisäävä muutos;

2) jos onnettomuus- tai vaaratilanteiden selvittelyssä on ilmennyt huomioon otettavia seikkoja;

3) Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä, jos siihen turvallisuuden varmistamiseksi ilmenee tarvetta.

Lastinkäsittelypalveluja satamassa suorittavan on ilmoitettava satamanpitäjälle, jos sen toiminnassa on tapahtunut 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu muutos.

Osapuolten velvollisuudet

Satamia koskeva erityislainsäädäntö kumottiin vuoden 2015 alussa, joten laissa tulee huomioida, että satamanpitäjät eivät ole viranomaisia eikä satamilla ole velvollisuutta eikä edes oikeutta vastata satama-alueella toimivien yritysten sisäisistä pelastussuunnitelmista ja turvallisuusjärjestelmistä tai niiden kokoamisesta. Tämä rooli kuuluu pelastuslaitoksille, jotka koostavat ulkoiset pelastussuunnitelmat yritysten sisäisten pelastussuunnitelmien pohjalta sekä muulta osin muille lupa- ja valvontaviranomaisille. Tässä kohdin lain tulee olla täysin synkronisoitu muun lainsäädännön kanssa.

10 luku

Turvatoimet
51 § Yleiset turvatoimet
Vaarallisen aineen kuljetuksen osapuolten on asianmukaisin turvatoimin varauduttava turvauhkiin. Osapuolten on toimittava tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään ja viranomaisten kanssa tarvittavalla tavalla turvauhkia koskevien tietojen välittämisessä ja soveltuvien turvatoimien hoitamisessa.

---

52 § Tie- ja rautatiekuljetusten turvatoimet

Edellä 33 §:n 1 momentissa tarkoitetun sisäisen pelastussuunnitelman laatijan on huolehdittava tie- ja rautatiekuljetuksessa, että tilapäisen säilytyksen paikka on valaistu ja muutoin turvattu, sekä asiaton pääsy alueelle on mahdollisuuksien mukaan estetty.

---

53 § Tie- ja rautatiekuljetusten turvasuunnitelma ja kuljetusvälineen turvaaminen
Kuljetettaessa tie- tai rautatiekuljetuksena vaarallisia aineita, joista voi aiheutua merkittävä turvauhka, kuljetuksen osapuolten on laadittava ja pidettävä ajan tasalla toiminnassaan sovellettava turvasuunnitelma, jonka on sisällettävä toimenpiteet ja menettelyt turvauhkiin varautumisesta.

---

55 § Alueelliset kuljetusrajoitukset tie- ja rautatiekuljetuksessa

Jos vaarallisten aineiden kuljetus voi aiheuttaa huomattavaa vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle, Liikenne- ja viestintävirasto voi:
1) kunnan perustellusta hakemuksesta rajoittaa vaarallisten aineiden tiekuljetusta tietyllä alueella, tiellä tai tien osalla (reittirajoitus); reittirajoitushakemuksessa on esitettävä rajoituksen vaikutusten arviointi, jossa otetaan turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä huomioon vähintään kuljetettavat aineet, asutus ja haavoittuvat kohteet;

Turvatoimet ovat terminä olemassa jo esimerkiksi Turvatoimiasetuksessa. Tässä ei kuitenkaan tarkoiteta ilmeisesti samaa ulkoa tulevaa uhkaa, kuin ISPS-määräyksissä.

Mikäli näin olisi, puhuttaisiin päällekkäisistä toimista. Valmius, varautuminen, turva ja turvallisuus on pidettävä tarpeellisin osin erillään tai yhdessä selvennettävä ainakin tarkoitus.

12 luku

Onnettomuudesta ja vaaratilanteesta tehtävät ilmoitukset ja selvitykset
56 § Ilmoitus onnettomuus-, vaara- ja hätätilanteessa
---

58 § Selvitys onnettomuudesta ja vaaratilanteesta

Satamassa tie- tai rautatiekuljetuksesta vastuussa olevan kuljetuksen suorittajan ja sisäisissä siirroissa tai tilapäisessä säilytyksessä lastista vastuussa olevan on kunkin toiminnassaan annettava selvitys Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle ja satamanpitäjälle, jos satamassa tapahtuu vaarallisen aineen kuljetuksessa tai siihen liittyvässä siirrossa ihmiselle, ympäristölle tai omaisuudelle onnettomuus tai vaaratilanne.

Sisäisestä siirrosta vastaava ei välttämättä vastaa tilapäisestä säilytyksestä. Käytännössä vastuurajaukset tulee selkeyttää, mutta lakiin monitoimijaympäristön hallintaa on vaikea sisällyttää.

73 § Rataverkon haltijan velvollisuudet
Rataverkon haltijan on hallinnoimansa rataverkon osalta:
1) varmistettava, että 33 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulle rataverkon paikalle laaditaan sisäinen pelastussuunnitelma;

2) varmistettava nopea ja esteetön pääsy kuljetuksen aikana riittäviin tietoihin junan kokoonpanosta, vaunujen sijainnista junassa ja vaunuissa kuljetettavista vaarallisista aineista.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot saa luovuttaa vain sille, joka tarvitsee niitä kuljetuksen turvallisuuteen tai turvauhkiin liittyvien tehtävien hoitamista tai pelastustoimintaa varten ja vain tehtävien edellyttämässä laajuudessa.

Vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

Satamatointoja koskee varsinkin yritysten osalta nykyisin varsin paljon velvoitteita liittyen turvallisuussuunnitelmiin ja vastaaviin. Olisi järkevää, jos eri suunnitelmat voitaisiin yhdistää ainakin joiltakin osin. Muuten yritysten taloudellinen taakka taas kasvaa ja turvallisuus voi jopa vaarantua. Lukuisten eri suunnitelmien päivitys erillisinä on haasteellista. Muutenkin varautumiseen ja valmiuteen sekä turva-asioihin liittyvä lainsäädäntö on oltava kaikilla liikennemuodoilla yhteensovitettavissa.

Tilanne, jossa kuljetusmuoto muuttuu ei saa aiheuttaa epäselvyyttä vastuuasioissa.

Lopuksi

Uskomme, että tällä hyvin tervetulleella lakimuutoksella valmistuttuaan saadaan selkeyttä myös keskinäisiin vastuisiin. Oleellista on tietenkin se, miten asia jalkautetaan ja tulkitaan alemmissa määräyksissä ja valvonnassa.

Mikäli lausunnosta on jotakin kysyttävää, anna mielelläni lisätietoa siitä tai transitoliikenteestä yleensä.

Markku Koskinen

Toiminnanjohtaja

Suomen Transitoliikenneyhdistys ry

www.transitoliikenne,fi, info@transitoliikenne,fi