

Asia: VN/7202/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa - toteaminen

-

Lausuttavaa

Yleisiä huomioita esityksestä

Soveltamisala

GTLK on jo aiemmissa lausunnoissaan tuonut esiin VAK-säädösten soveltamisalaan liittyviä ongelmia, jotka liittyvät EU:n geenitekniikkasäädösten ja VAK-säädösten yhteensovittamiseen. Ongelmat koskevat sekä vaarallisia GMO:ja koskevien säädösten soveltamisalaa että luokittelun selkeyttämistä erityisesti siltä osin, mitkä GMO:t kuuluvat VAK-luokkaan 9. Nykyisellään vaarallisuuden luokittelu on GMO:n lähettäjän vastuulla, eikä siihen ole ollut VAK-säädöksissä riittäviä kriteerejä tartuntavaarallisia GMM:iä lukuun ottamatta. Tästä syystä lähettäjillä, kuljetusyriyksillä ja viranomaisilla on erilaisia tulkintoja GMO:ien kuljettamiseen liittyvistä määräyksistä.

Lakiluonnoksen 3 § 1 kohdassa määritellään lain soveltamisalaan kuuluva vaarallinen aine, jolla tarkoitettaisiin ainetta, seosta, liuosta, esinettä, välinettä ja tavaraa, joka räjähdys-, palo-, tartunta-, säteily- tai ympäristövaarallisuutensa, syttyvyytensä, reaktiivisuutensa, myrkyllisyytensä, syövyttävyytensä, mahdollisten vaarallisten reaktioiden tuottamisen taikka muun sellaisen ominaisuuden vuoksi saattaa kuljetuksessa aiheuttaa vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Perusteluosiossa todetaan, että lakia sovellettaisiin mm. vaarallisiin muuntogeenisiin organismeihin (GMO) ja mikro-organismeihin (GMM). VAK-lain nojalla annetuissa Liikenne- ja viestintäviraston määräyksissä GMO:ja kuuluu luokkiin 6.1 (myrkylliset aineet), 6.2

(tartuntavaaralliset aineet) ja 9 (muut vaaralliset aineet ja esineet, aiheuttavat kuljetuksen aikana vaaran, jota ei ole mainittu muissa luokissa). Luokassa 9 GMO:t on jaoteltu ympäristövaarallisiin aineisiin (M8). Koska M8-luokan kriteerejä ei ole avattu tarkemmin, GMO:ja käyttäville toiminnanharjoittajille on ollut ongelmallista selvittää, sovelletaanko VAK-säädöksiä juuri heidän käyttämiinsä GMO:ihin. Toiminnanharjoittajilta saadun tiedon perusteella tulkinta on epäselvää myös kuljetusyrittäjille ja huolitsijoille. Tilanne on oikeusvarmuuden näkökulmasta hankala sekä lähettäjän, kuljetusyrittäjien että kuljetuksia valvovan viranomaisen kannalta, jos osapuolten näkemykset muuntogeenisen organismin VAK-statuksesta eroavat toisistaan. Tämän vuoksi GTLK katsoo, että ympäristölle vaarallisen muuntogeenisen organismin kriteerit pitäisi määritellä selkeämmin.

Lakiluonnokseen on kirjattu Liikenne- ja viestintävirastolle tarvittavat määräyksenantovaltuudet tarvittavien ohjeistusten laatimiseen. GTLK katsoo, että virastolla tulisi myös olla tarvittavat resurssit tämän toteuttamiseen. GTLK korostaa VAK- ja GMO-säädösten rajapintojen selkiyttämisen tärkeyttä. Rajapintojen tarkastelu on monen toimijan käsissä, mutta GTLK voi toimivaltansa puitteissa mielellään osallistua työhön.

Tilapäinen säilytys

Lakiluonnoksessa on selkiytetty tilapäistä säilytystä koskevia määritelmiä. Tämä helpottaa tulkintaa esimerkiksi siitä, milloin polttolaitokseen vietävän riskiluokkaan 2 kuuluvan GMM-jätteen käsittely katsotaan tilapäiseksi säilytykseksi ja milloin varastoinniksi. Asetusluonnoksen 11 §:ssä on lisäksi otettu huomioon, ettei tartuntavaarallisten organismien pitkäaikainen välivarastointi satama-alueella pääsääntöisesti ole turvallinen ratkaisu, vaan kyseiset organismit on toimitettava viipymättä pois satama-alueelta. GTLK katsoo, että vastaava säädös voisi koskea kaikkea tilapäistä säilytystä. Tämä olisi tärkeää esim. jätekuljetuksissa, sillä tartuntavaarallisia organismeja sisältävät jätteet tulisi ensisijaisesti inaktivoida lyhyen ajan sisällä olivatpa ne muuntogeenisiä tai eivät. Olisikin suotavaa, että GMO-, VAK-, jäte- ja työsuojelusäädökset saataisiin tältä osin sovitettua yhteen.

Turvauhat

Lakiluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi vaarallisten aineiden kuljettamisesta miehittämättömissä ajoneuvoissa. Koska VAK-laki koskee myös tartuntavaarallisia organismeja (ml. muuntogeeniset taudinaiheuttajat), kuljetustapojen ja/tai logistiikan muuttuminen miehittämättömiksi voisi toisaalta vähentää kuljettajien altistumista taudinaiheuttajille, mutta asettaisi onnettomuustapauksissa haasteita riskinhallintatoimien ja välittömien korjaavien toimenpiteiden toteuttamiselle. Pakkauksen rikkoutuminen ja korjaavien toimenpiteiden epäonnistuminen tai viivästyminen saattaisi johtaa ihmisten, eläinten tai ympäristön altistumiseen taudinaiheuttajille. On myös muistettava sekä bioturvallisuuteen (biosafety) että bioturvaamiseen (biosecurity) liittyvät riskit, jos vaaralliset taudinaiheuttajat joutuisivat kuljetuksissa tai kuljetusonnettomuuksissa taitamattomiin tai vihamielisiin käsiin. GTLK kiittää, että tie- ja rautatiekuljetusten osalta viimeksi mainittu riski on otettu huomioon turvasuunnitelmassa, josta säädettäisiin lain 53 §:ssä. Lisäksi 63 §:n mukaisesti tie- ja rautatiekuljetuksissa edellytettäisiin, että ajoneuvo on asianmukaisesti miehitetty.

Reittirajoitusten uudistaminen tiekuljetuksissa

Osapuolten velvollisuudet

Lakiluonnoksen 62 ja 76 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lähettäjän velvollisuuksista tie- ja rautatie- sekä ilmakuljetuksissa. 64 §:ssä puolestaan säädettäisiin vastaanottajan velvollisuuksista tie- ja rautatiekuljetuksissa. GTLK huomauttaa, että geenitekniikkalain mukaiset toiminnanharjoittajat ovat tyypillisesti korkeakouluissa tai tutkimuslaitoksissa toimivia pieniä tutkimusryhmiä, pk-yrityksiä tai oppilaitoksia. Suurin osa muuntogeenisten organismien kuljetuksista koskee organismien vaihtamista tutkimusryhmien tai yksittäisten tutkijoiden yhteistyön puitteissa, ja valtaosa kuljetettavista organismeista kuuluu alimpaan geenitekniikkalain mukaiseen riskiluokkaan. Vaikka käyttäjillä on tyypillisesti hyvät tiedot organismiensa ominaisuuksista ja niihin liittyvistä riskeistä, he tuntevat yleensä huonosti VAK-säädöksiä, koska GMO-kuljetukset ovat jätteitä lukuunottamatta tyypillisesti satunnaisia. Usein myöskään katto-organisaatioilla ei ole tarjota tarvittavaa VAK-asiiantuntemusta. Olisikin ensiarvoisen tärkeää, että Liikenne- ja viestintävirasto laatisi selkeät ohjeet siitä, mitä muuntogeenisiä organismeja VAK-säädökset nimenomaisesti koskevat ja mitkä nimenomaiset säädösvelvoitteet lähettäjän ja vastaanottajan on vaarallisten GMO:ien kuljetustilanteissa otettava huomioon.

VAK-kuljetuksissa on tyypillisesti useita välikäsiä, joten eräs keskeinen kysymys on, miten varmistetaan relevanttien tietojen säilyminen läpi kuljetusketjun. GTLK pitää hyvänä, että lakiluonnoksen 11 §:ään on nyt kirjattu mahdollisuus kuljetustietojen säilyttämiseen myös sähköisessä muodossa sekä säilytysvelvollisuuden kesto (3 kuukautta). GTLK kuitenkin katsoo, että määräaika saattaa olla liian lyhyt onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Lisäksi asiakirjojen säilyttämisvelvoitteesta tulee tiedottaa riittävästi toiminnanharjoittajille, jotta he eivät tahattomasti hävitä asiakirjoja liian aikaisin.

Markkinavalvonta

Valvonta

Lain 20 luvussa säädettäisiin viranomaisista sekä niiden toimivallasta ja tehtävistä. Lain 115 §:ssä säädettäisiin, että liikenne- ja viestintävirasto toimisi yleisenä valvontaviranomaisena kaikissa kuljetusmuodoissa. Sen uutena tehtävänä olisi myös tiekuljetusten valvonta, mutta se ei toimisi Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimialueella varsinaisessa operatiivisessa tieliikenteen valvonnassa eikä näiden tehtäviin ja toimivaltuuksiin myöskään puututtaisi. Liikenne- ja viestintävirastosta esitetään tehtäväksi viranomaisvalvontaa koordinoiva viranomainen, joka perustaisi yhteistyöryhmän eri viranomaisista, jotka voisivat suorittaa ja kehittää yhteistä valvontaa. Esimerkiksi vaarallisia aineita lähettävien yritysten ja tilapäisen säilytyksen valvontaa voitaisiin tällöin suorittaa yhteistyöryhmänä, johon kutsuttaisiin toimivaltaiset valvontaviranomaiset sekä työsuojeluviranomaiset, sekä tarvittaessa myös muita viranomaisia, kuten Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja pelastusviranomaiset. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle esitetään kuuluvaksi sellaiset valvontatehtävät, joita ei tällä hetkellä tehdä, kuten turvallisuusneuvonantajan nimeämisvelvollisuuden ja esimerkiksi lähettävien yritysten valvonta. Perusteluosion kohdan 4.2.2.1 mukaan tilapäisen säilytyksen paikkojen valvonta ja siihen liittyvä yhteistyö sekä valvonnan

yhteensovittaminen muiden viranomaisten, kuten työsuojelun ja kemikaaliturvallisuuslain valvontatyön kanssa edellyttäisi Liikenne- ja viestintävirastolta pysyvää lisätyötä.

GTLK kiinnittää huomiota siihen, ettei osiossa 4.2.2.1 tai muuallakaan luonnoksessa ole mainittu yhteistyötä geenitekniikkalain mukaisten valvontaviranomaisten kanssa, vaikka VAK-laki koskee myös vaarallisia muuntogeenisiä organismeja ja mikro-organismeja. Koska geenitekniikkalain 4 – 6 lukujen lupavelvoitteet eivät koske muuntogeenisten organismien kuljetusta (lukuun ottamatta rajat ylittäviä kuljetuksia, kun GMO:ja aiotaan levittää tarkoituksellisesti ympäristöön), eivät geenitekniikkalain mukaiset valvontaviranomaiset valvo niiden kuljetusta. On kuitenkin huomattava, että GMO:ja käytävällä toiminnanharjoittajalla on velvollisuus ilmoittaa GTLK:lle onnettomuudesta tai vaaratilanteesta, joka on aiheuttanut tai olisi voinut aiheuttaa vaaraa ihmisen tai eläinten terveydelle tai ympäristölle. Tällöin GTLK:n on geenitekniikkalain 16 c §:n nojalla huolehdittava tiedottamisesta valtioille, joihin onnettomuus voi vaikuttaa, sekä EU:n komissiolle. Jos kysymys on merkittävästä ympäristöhaitasta, GTLK:n on geenitekniikkalain 23 §n mukaisesti määrättävä vahingon aiheuttaja ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin. Vaarallisten muuntogeenisten organismien kuljetusten valvonnassa tarvittavien tietojen vaihtamiseksi viranomaisyhteistyö geenitekniikkalain mukaisten valvontaviranomaisten kanssa onkin välttämätöntä.

GTLK katsoo, että VAK-lakiesityksessä olisi ratkaistava, miten vaarallisten GMO:ien kuljetusten valvonnassa voidaan varmistaa, että tieto em. onnettomuus- ja vaaratilanteista päätyy toiminnanharjoittajalta tai VAK-laissa nimetyltä valvontaviranomaiselta viipymättä GTLK:lle. GTLK katsoo, että sähköinen järjestelmä, jolla kiireellinen tiedottaminen onnettomuustapauksissa voidaan hoitaa reaaliaikaisesti, on välttämätön. Sen valmistumiseen asti tiedottamiseen pitäisi olla yhteisesti sovittu toimintatapa tai menetelmät.

Geenitekniikkalaissa määrätuille lupa- ja valvontaviranomaisille tulee myös jonkin verran tiedusteluja asianmukaisista kuljetuspakkauksista. Jotta toiminnanharjoittajien ohjeistusta voidaan tarvittaessa parantaa, kyseisten viranomaisten on tärkeää saada tietoa myös epäonnistuneista kuljetuspakkauksista. GTLK katsookin, että toimivat ratkaisut tiedonkulun järjestämisessä vaarallisia GMO:ja koskevien kuljetusten osalta edellyttävät hyvää yhteistyötä keskeisimpien ministeriöiden eli LVM:n, STM:n ja YM:n ja niiden alaisten virastojen, laitosten ja muiden viranomaisten, kuten GTLK:n, välillä.

Viranomaisten toimivalta

GTLK pitää myönteisenä, että lakiluonnoksen 125 §:n 1 momentissa säädettäisiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle päätösvalta päättää tartuntavaarallisten biologisten tuotteiden vaatimuksista ja rajoituksista, sillä tähän kategoriaan voidaan katsoa sisältyvän myös

tartuntavaaralliset muuntogeeniset organismit. Muiden vaarallisten muuntogeenisten organismien (esim. kasvipatogeenit, ympäristölle vaaralliset organismit) osalta tulisi varmistaa, että Liikenne- ja viestintävirastossa on ohjeistukseen ja valvonnan koordinointiin tarvittava asiantuntemus ja resurssit.

Lain 133 §:ssä säädettäisiin viranomaisen oikeudesta saada ja luovuttaa tietoja. GTLK kiittää muotoilua, joka mahdollistaisi salassa pidettävien tietojen luovuttamisen geenitekniikkalaissa määrätuille lupa- ja valvontaviranomaisille niiden tehtävien suorittamiseksi.

Sanktiointien uudistaminen

-

Huomioita liitelaesta

Tartuntavaarallisten aineiden (ml. tartuntavaaralliset GMO:t) kuljetuksiin liittyvä mahdollisuus taudinaiheuttajien päätymiseen esim. bioterroristitarkoituksiin. GTLK pitääkin tärkeänä turvallisuusselvityslain (726/2014) 21 §:n 1 momentin 11 kohtaan ehdotettua lisäystä mahdollisuudesta tehdä suppea henkilöturvallisuusselvitys henkilöstä, joka työskentelee vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvissä tehtävissä tai voi muutoin saada kuljetuksen aikana haltuunsa merkittäviä määriä vaarallisia aineita, joiden asiattomalla käsittelyllä voidaan aiheuttaa vahinkoa laajalla alueella tai suurelle määrälle ihmisiä.

Esityksen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

-

Asetus ja sen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

-

Muita huomioita

Lakiluonnoksen perusteluosion kohtaan 2.2.3 sisältyy työturvallisuuslainsäädäntöä koskeva kappale, jossa viitataan myös valtioneuvoston asetukseen kemiallisista tekijöistä työssä (715/2001). Samaan kappaleeseen tulisi lisätä myös viittaus valtioneuvoston asetukseen työntekijöiden suojelemiseksi biologisista tekijöistä aiheutuvilta vaaroilta (933/2017). Kyseinen työsuojeluasetus koskee ihmisille ja eläimille patogeenisiä mikro-organismeja (ml. tautia aiheuttavat muuntogeeniset mikro-organismit).

GLTK haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, ettei kansainvälisiä sopimuksia koskevassa osiossa 2.3 ole mainittu muuntogeenisten organismien valtioiden rajat ylittävää siirtoa, kuljetusta, käsittelyä ja käyttöä koskevaa Cartagena bioturvallisuuspöytäkirjaa, jonka sopimusosapuoli Suomi on. Pöytäkirjaa sovelletaan sellaisiin eläviin muuntogeenisiin organismeihin, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia biologiseen monimuotoisuuteen ja kestävään käyttöön ottaen huomioon myös ihmisen terveydelle aiheutuvat riskit. GMO:ien osalta VAK-lain ja sen alaisten säädösten soveltaminen tulisi sovittaa yhteen Cartagena bioturvallisuuspöytäkirjan vaatimusten kanssa. GTLK toimii geenitekniikkalain (377/1995) 5 a §:n mukaisesti muuntogeenisten organismien valtioiden rajat ylittävistä siirroista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1946/2003

tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena, kun GMO:t on tarkoitettu levitettäväksi ympäristöön nk. kenttäkokeissa.

Björkroth Johanna
Geenitekniikan lautakunta

Törmäkangas Kirsi
Geenitekniikan lautakunta