



Liikenne- ja viestintäministeriö

Kimmo Kiiski, Mari Suominen

Lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, lausuntopyynnön diaarinumero: VN/7202/2018

Yleisiä huomioita esityksestä

Suomen Satamaliitto ry kiittää mahdollisuudesta lausua lakiluonnoksesta. Liitto on osallistunut lakiesityksen valmistelun ohjausryhmään. Lakiuudistusta on valmisteltu huolellisesti ja sidosryhmien kanssa keskustellen.

Soveltamisala

Ei kommentteja

Tilapäinen säilytys

Sataman rajapintaa vaarallisten aineiden kuljetukseen leimaa vahvimmin kuljetusten siirtyminen liikennemuodosta toiseen ja siihen liittyvä tilapäinen säilytys. Satamanpitäjä on satama-alueen haltija ja usein myös yksityisen rataverkon haltija, joka näihin rooleihin liittyvien vastuiden puitteissa varmistaa ihmisten, luonnonympäristön ja omaisuuden turvallisuutta alueella. Lastinkäsittelystä vastaava satamaoperaattori on satamayhtiön vastuupari sataman alueella. Yhteistyö ja tiedonkulku näiden toimijoiden kesken ovat tärkeä edellytys alueen tilapäiseen säilyttämiseen liittyvien riskien tunnistamiselle ja niiden hallitsemiselle.

Satamille vaarallisten aineiden kuljetukseen esitettyjen säädösmuutosten suurimmat muutokset liittyvätkin nimenomaan tilapäiseen säilytykseen.

1. Sisäinen pelastussuunnitelma pakolliseksi

Satamatoimintaan kohdistuu suuri määrä vaatimuksia erilaisten suunnitelmien ylläpidosta ja esitetty muutos tuo osalle satamia jälleen uuden velvoitteen. Vaatimus sisäisestä pelastussuunnitelmasta (lakiluonnoksen 33 §) laajenisi kaikkiin satamiin, joissa VAK-lain mukaisille lasteille tarvitaan tilapäistä säilytystä.

Suunnitelman sisältö

Asetusluonnoksen 13 § koskee sisäisen pelastussuunnitelman laatimista ja sisältää pykälän 5 momentissa tarpeellisen täsmennyksen: erillistä suunnitelmaa ei tarvita, jos samat asiat sisältyvät johonkin lainsäädännön edellyttämään muuhun suunnitelmaan. Täsmennys tukee toimintamallia, jossa riskien tunnistaminen ja niiden hallinta lähtevät satamayhtiön toiminnan piirteistä, tarpeista ja vastuista, ja jossa toiminnanharjoittaja hallitsee niitä oman toimintajärjestelmänsä mukaisesti.

Uutena vaatimuksena pienempien volyymien tilapäisessä säilytyksessä sisäisen pelastussuunnitelman on voitava istua eri mittakaavojen toimintaan, jotta asetusehdotuksen 14 §:n sisältövaatimukset ei muodostuisi vähäisemmän VAK-liikenteen riskeihin nähden ylimitoitetuiksi. Se helpottaa toiminnanharjoittajia muotoilemaan käytännöllisen ja yhteistyötä tukevan toimintamallin.

Pidämme siksi tavoitetta selkeyttävänä, että asetuseräluonnoksen 13 §:ää muokattaisiin tukemaan skaalautumista esim. seuraavasti, uutena 4 momenttina: ”Tilapäisen säilytyksen paikassa, jossa ei ole suuronnettomuuden riskiä 2 momentin arviot ja tiedot esitetään soveltuvin osin, tilapäisen säilytyksen tarve ja toimintaympäristön ominaisuudet huomioiden.” Muotoilu edellyttäisi toiminnanharjoittajaa edelleen arvioimaan tilapäisen säilytyksen riskejä, mutta tukisi mahdollisuutta keskittyä pienemmän volyymin paikassa olennaisiin seikkoihin.

Nyt esitettävä uusi vaatimus kaikille tilapäisen säilytyksen paikoille pakollisesta sisäisestä pelastussuunnitelmasta tarvitsisi vielä konkreettisempaa kuvausta muutoksista nykytilaan. Vaatimus vaikuttaa mm. pelastuslaitosten työhön ja toiminnanharjoittajayhteistyöhön. Myös siirtyä 'perustasolta' suuronnettomuusriskien tasolle vaatisi seikkaperäisempää avaamista.

Suuronnettomuusvaaran arviointi

Voimassa oleva vaatimus sisäisestä pelastussuunnitelmasta liittyy satamiin, joiden vakmäärät ylittävät turvallisuusselvitykseen velvoittavan rajan (10.000 tonnia/vuodessa) ja joka yhdistyy näistä määristä aiheutuvaan suuronnettomuusvaaran riskiin. Asetuseräluonnoksen määritelmä (1 §, kohta 3): ”suuronnettomuudella tarkoitetaan huomattavaa päästöä, tulipaloo, räjähdystä tai muuta ilmiötä, joka seuraa vaarallisten aineiden tilapäisessä säilytyksessä esiintyneistä hallitsemattomista tapahtumista, jotka voivat aiheuttaa ihmisen terveyteen, ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuvaa vakavaa välitöntä tai myöhemmin ilmenevää vaaraa tilapäisen säilytyksen paikassa ja sen ulkopuolella”.

Pienempien määrien ei katsota yleisesti aiheuttavan suuronnettomuuden riskiä, ellei toisin arvioida. Miten tämä arvioidaan? Lakiluonnoksen 33 § sisältää valtuutuksen antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä sisäisen pelastussuunnitelman laatimisesta, sisällöstä, uusimisesta ja toimittamisesta viranomaisille. Asetuseräluonnoksen 13 § 1 momentti edellyttää, että sisäinen pelastussuunnitelma toimitetaan Liikenne- ja viestintävirastolle, kun se laaditaan ensimmäisen kerran. Pelastuslaitokselle se toimitetaan kun suunnitelma tehdään ensimmäisen kerran ja aina kun sitä päivitetään (16 §). Tarvittaessa sen on oltava Liikenne- ja viestintäviraston, ELY-keskuksen ja AVI:n saatavilla (16 §).

Esitetyistä säädösluonnoksista ja perusteluista ei toistaiseksi kuvaa selkeästi mikä on menettely, jolla 10.000 tn/v rajan alittavalle tilapäisen säilytyksen paikalle todettaisiin

suuronnettomuusriskistä aiheutuva velvoite tehdä turvallisuusselvitys, ja esitystä olisi täydennettävä niiltä osin.

Tilapäisen säilytyksen vastuuhenkilö

Tilapäisen säilytyksen paikalle on nimettävä vastuuhenkilö (33 §). Työnantajan on huolehdittava työntekijän ammattitaidosta (91 §). Valmistelun jatkotyössä on tarpeen hahmottaa niitä valmiuksia, joita vastuuhenkilö tarvitsee, tilapäisen säilytyksen paikan erilaisiin riskeihin varauduttaessa.

Alueella työskentelevän henkilökunnan kuuleminen

Asetusluonnoksen 13 §:n 3 momentissa esitetään, että ”Sisäinen pelastussuunnitelma on laadittava kuullen alueella työskentelevää henkilökuntaa ja ottaen huomioon alueen pelastustoimen järjestelyt.”

Satamanpitäjällä (’satamayhtiö’) on alueen haltijana suunnitelman laatimista koordinoiva rooli. Suunnitelman valmistelussa ja kuulemisessa on huomioitava, että sataman alueella työskentelevien se tehdään laatimiseen velvoitettujen yritysten ja niiden kunkin hallinnassa olevien yhteisten työpaikkojen tiedottamisen ja yhteistoiminnan menettelyillä, työturvallisuuslain velvoitteiden mukaisesti.

Em. momentin ilmaisua ”ottaen huomioon alueen pelastustoimen järjestelyt” olisi tarpeen konkretisoida perusteluissa.

2. Vaaralliset aineet sataman rataverkolla

Tilapäisen säilytyksen periaatteet rataverkolla muuttuvat eurooppalaisen rautatielainsäädännön vaatimusten vuoksi. VAK-ratapihan käsite poistuu, minkä seurauksena mikä hyvänsä rataverkon paikka voi olla tilapäisen säilytyksen paikka. Rautatielainsäädännön muutokset 2010-luvulta alkaen ovat tuoneet yksityisraiteiden haltijoille sekä velvoitteita että välineitä. Rataverkon haltijalta edellytettävä turvallisuuslupa ja siihen sisältyvä turvallisuusjohtamisjärjestelmä (TUJO) varmistaa, että rataverkon turvallisuutta kehitetään ja seurataan. Rataverkon haltijan ja rautatieyrityksen välinen sopimus raiteiston käytöstä puolestaan vahvistaa alueella liikennöinnin edellytykset ja vaatimukset.

Rataverkon haltijan TUJO sisältää vähintäänkin elementtejä sisäisen pelastussuunnitelman aineksista. Sataman rataverkon haltijan päätettäväksi jää siten organisoida sataman kokonaisuuden tasolla toimivin malli sisäisestä pelastussuunnitelmasta ja siihen liittyvästä yhteistyöstä harjoituksineen. Sataman alueella se on yleensä satamanpitoa harjoittava yritys, mutta sataman rataverkko

33 §:n yhteistyövaatimus niin suunnittelussa kuin harjoittelussa tekee näkyväksi ja vahvistaa satamissa jo olemassa olevat käytännöt yhteistyön ja harjoittelun edelleen kehittämiseksi. Tuki hyvien käytäntöjen ja mallien kehittämiseksi lain toimeenpanossa olisi kannatettavaa.

Turvauhat

Ei kommentteja

Reittirajoitusten uudistaminen tiekuljetuksissa

Ei kommentteja

Osapuolten velvollisuudet

Eri osapuolten velvollisuudet ja niiden yhteensovittaminen läpi koko kuljetuksen on saatu paremmin näkyviin ja ohjeistetuksi kokoamalla VAK-säännökset yksiin kansiin.

Ilmoitusvelvollisuudet: pidämme tärkeänä että ennen vaarallisten aineiden lastien tuomista satamaan myös alueen kokonaisturvallisuudesta vastaava satamanpitäjä saa ennakkoilmoituksen 73 §:n 6 kohdan mukaisesti.

74 § koskee kuljetuksen suorittajan ja aluksen päällikön velvollisuuksia aluskuljetuksessa: Aluskuljetuksessa kuljetuksen suorittajan tai aluksen päällikön on:... 5) huolehdittava, että **ennen lastin purkamista** Suomessa tiedot vaarallisista aineista on toimitettu satamanpitäjälle ja purkaustyön suorittajalle tai tämän edustajalle.

Pidämme tarpeellisena, että ilmoitus satamanpitäjälle annetaan **ennen satamaan saapumista**, samaan tapaan kuin muutkin aluksen satamakäyntiä koskevat tiedot, satama-alueen riskienhallinnan tarpeisiin.

Markkinavalvonta

Ei kommentteja

Valvonta

Neuvonnan merkitystä turvalliselle toiminnalle kannattaa korostaa toimeenpanossa. Sitä voi pitää myös ennakkovalvontana, joka hyödyttää itse valvontaa.

Viranomaisten toimivalta

Satamatoimialaan kohdistuu turvallisuusvaatimuksia useilta hallinnonaloilta ja viranomaisilta. Yhden toimialan ja viranomaisen puitteissa tehtävän, mutta eri aiheita koskevan ohjauksen, harjoittelun ja valvonnan koordinaatio on edennyt tunnistettavasti ja osapuolien resurssien käyttöä optimoiden.

Hallinnonalojen välisessä koordinaatiossa on kuitenkin edelleen kehitettävää. Tilanne juontaa tyypillisesti sääntelyn päällekkäisyydestä, kuten esim. sisäisessä pelastussuunnitelmassa sekä sataman toiminnallisessa ympäristöluvassa edellytettävästä vaarallisten aineiden vuotoihin varautumisesta. Esitys sisäisen pelastussuunnitelman pakollisuudesta kaikissa tilapäisen säilytyksen paikoissa voi lisätä jo koetuista tilanteista, joissa viranomaiset keskenään ovat eri mieltä toiminnanharjoittajan esittämistä ratkaisuista. Olisi toivottavaa, että selkeitä päällekkäisyyksiä tunnistettaisiin, koordinoitaisiin tai karsittaisiin jo lainsäädännön valmisteluaiheessa hallinnonalojen keskinäisellä konsultaatiolla. Myös toimeenpanossa on mahdollista parantaa eri hallinnonalojen viranomaisten yhteydenpitoa ja toistensa osaamisen tunnistamista esim. tietoisesti kasvattamalla harjoitteluun tai valvontaan osallistuvien tahojen kirjoa.

Huomioita liitelaeista

Kannatamme toiminnanharjoittajille annettavaa mahdollisuutta suppean turvallisuus selvityksen tekemiseen vaarallisten aineiden kuljetuksen parissa työskenteleville henkilöille turvallisuus selvityslain 21 §:n muutoksella.

Esityksen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

Liikenteen turvallisuus- ja viestintäviraston tehtävät ja resurssit

Liikenteen turvallisuus- ja viestintävirasto (Traficom) olisi saamassa lain uudistamisen yhteydessä vaarallisten aineiden kuljetuksen yleisviranomaisen roolin. Yleisviranomaiselle lankeaa myös yhteistyön koordinointi muiden valvovien viranomaisten kanssa.

Valvontatehtävänsä vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyen viranhaltijat tarvitsevat laajaa osaamista ja kokemusta, mm. itse vaarallisiin aineisiin liittyvää osaamista, liikennemuotokohtaisen sääntelyn tuntemusta, ja kykyä ja kokemusta säännösten soveltamisesta päivittäiseen toimintaan. Ollakseen tehokasta valvonta vaatii resursseja, toimijoiden neuvonta lisää turvallisuutta ja on tavallaan ennakoivalvontaa, jolla parannetaan kaikkien turvallisuutta.

Satamatoimialan kokemukset yhteistyöstä Traficom kanssa kentällä, koulutuksessa ja suunnittelussa vahvistavat sen tarpeellisuuden. Pidämme perusteltuna ja välttämättömänä, että Traficom saa tarvittavat resurssit laajennetun roolinsa edellyttämiin tehtäviin.

Asetus ja sen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

Asetusluonnos ja tilapäinen säilytys: ks. kohta Tilapäinen säilytys.

Muita huomioita

Siirtymäaikasäädökset

Uusien sisäisten pelastussuunnitelmien laatimiselle esitetään vuoden siirtymäaika. Esitämme, että se nostettaisiin 18 kuukauteen, 30.6.2023 saakka. Uusi velvoite edellyttää sataman suunnitelmien ja alueen yritysten kanssa tehtävän yhteistyön arviointia ja mahdollista uudelleenjärjestelyä, ja 18 kk antaisi siihen riittävästi aikaa ja myös mahdollisuuden tarvittaessa täydentää henkilöstön koulutusta asiassa.

Suomen Satamaliitto ry

Kirsti Tarnanen-Sariola, Apulaisjohtaja

6.8.2021