

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

-

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.

Tilapäisen säilytyksen ja varastoinnin välinen raja on 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. Lisäksi hyvällä viranomaistyöllä on mahdollista sujuvoittaa epäselvien rajatapausten tulkintatilanteita.

Ehdotetussa laissa ja asetuksessa tilapäistä säilytystä koskevat tekniset vaatimukset on mainittu vain yleisellä tasolla. Käytännön lainsoveltamisen ja lainnoudattamisen tueksi tarvitaan kuitenkin

ehdottomasti viranomaisten laatimia ohjeita tai oppaita, jotta sekä toimijat että viranomaiset osaavat tulkita lain ja asetuksen vaatimuksia yhteneväisesti.

Esimerkiksi tilapäisen säilytyspaikan sijoittamisesta on ehdotetussa laissa säädetty niukasti. Ehdotetun lain 30 §:ssä on yleisellä tasolla oleva vaatimus toiminnan järjestämisestä siten, etteivät vaaralliset aineet tarpeettomasti vaaranna ihmisten, omaisuuden tai ympäristön turvallisuutta. Viranomaisohjeissa tai asetuksessa olisikin selvennettävä, miten vaaraa arvioidaan ja miten se otetaan huomioon säilytyspaikan sijainnissa. Vertailun vuoksi todetaan, että kemikaaliturvallisuuslainsäädännössä sijoituspaikan turvallisuuden arviointi perustuu laitoksella mahdollisten onnettomuuksien vaikutuksiin ja niiden aiheuttamiin henkilö- ympäristö- ja omaisuusvahinkoihin. Lisäksi kemikaaliturvallisuussäädösten vaatimuksia on täsmennetty Tukesin oppaassa ”Tuotantolaitosten sijoittaminen”. Olisi järkevää, että suojaetäisyydet perustuisivat myös VAK-lainsäädännössä vaikutuksiin. Sääöksissä tai ohjeissa tulisi ottaa huomioon myös tilapäisen säilytyspaikan sijoittuminen pohjavesialueelle ja kirjata edellytykset, joilla sijoittaminen pohjavesialueella on ylipäätään mahdollista.

Sijoittamista koskevien periaatteiden ja vaatimusten täsmentäminen mahdollistaa myös sisäisissä pelastussuunnitelmissa esitettyjen onnettomuuksien vaikutusten kuvausten hyödyntämisen niissä tilanteissa, kun tilapäisen säilytyspaikkaa ympäröivän maan käyttöä halutaan muuttaa ja kaavoittaja pyytää asiasta valvontaviranomaisen lausuntoa. Tämä on olennaista erityisesti suurimpien säilytyspaikkojen, kuten satamien, ratapihojen tai suurten terminaalien kohdalla.

Turvauhat

Tukes lausunto koskee erityisesti onnettomuusilmoituksia.

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 räjähdönonnettomuudesta.

Luonnoksen 58 §:ssä määritetty menettely onnettomuus- ja vaaratilannetietojen toimittamiseksi on suppea. Tukes julkaisee yhteenvetoja onnettomuuksista verkkosivuilla ja sisällyttää tiedot Liikenne- ja viestintävirastolle toimitettavaan vuosikertomukseen entiseen tapaan. Nykyään luokan 7 onnettomuuksista ilmoitus tehdään myös Säteilyturvakeskukselle ja myös jatkossa Tukesiin tullut ilmoitus välitetään entiseen tapaan tiedoksi Säteilyturvakeskukselle. Tukes pitää tätä menettelytapaa hyvänä ja kannattaa sen jatkamista sellaisenaan.

Luonnoksen 59 § mukaan onnettomuutta tai vaaratilannetta koskevan tiedon käyttöä oikeudellisten toimenpiteiden perusteena rajoitetaan. Säännöksellä pyrittäisiin suojaamaan ilmoituksen tekijöitä ja raportin antajia seuraamuksilta sekä edistämään ilmoittamista ja raportointia. Tukes pitää

periaatetta tärkeänä ja huomauttaa, että sitä on noudatettu tähänkin asti. Tukes katsoo, että ehdotetun 59 §:n mukainen ilmoittajansuoja ei estä Tukesia ryhtymästä markkinavalvontatoimiin ilmoituksesta saatujen tietojen perusteella, sillä markkinavalvontatoimet kohdistuvat yleensä muihin kuin tapauksen suoriin osapuoliin (ilmoittajaan), esimerkiksi pakkauksen tai säiliön valmistajaan. Tällainen käyttö tuotteiden turvallisuuden edistämiseksi olisi linjassa kansainvälisten vaarallisten aineiden kuljetussopimusten kanssa, sillä niissä toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on poistaa ilmoituksesta kuljetuksen suorittajan tiedot sisältävä kansilehti ennen tiedon välittämistä eteenpäin muille mahdollisille tahoille.

Tukes ehdottaa, että selvyiden vuoksi pykälän perusteluissa täsmennetään ilmoittajansuojan saamisen ja markkinavalvontatoimenpiteiden välistä suhdetta. Lisäksi Tukes ehdottaa, että pykälän perusteluissa täsmennetään pykälän mukaisen ilmoittajansuojan ja Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevan direktiivin (EU) 2019/1937 välistä suhdetta.

Reittirajoitusten uudistaminen tiekuljetuksissa

-

Osapuolten velvollisuudet

-

Markkinavalvonta

Luonnoksen 120 §:n ja 12 §:n perustelujen ja lakiehdotuksen mukaan vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa noudatetaan markkinavalvontalakia. Markkinavalvontalain suhteen VAK-laki olisi vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävien tuotteiden osalta sektorilaki. Kuljetettavien painelaitteiden markkinavalvonnassa noudatetaan jo tällä hetkellä EU-tuotesäätelyä. Ehdotetut VAK-lain ja asetuksen muutokset yhdenmukaistavat markkinavalvontasäätelyä kansallisella tasolla. Tukes pitää tärkeänä ja kannatettavana markkinavalvonnan sääntelyn yhdenmukaistamista, sillä sen voi arvioida hyödyttävän kaikkia toimijoita.

Luonnoksen 155 §:n vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa määrättävä seuraamusmaksu ja 156 §:n tarkastuslaitostehtävien valvonnassa määrättävä seuraamusmaksu ovat selkeitä ja hyödyllisiä lisäyksiä lakiin. Tukes kannattaa seuraamusmaksua koskevien säännösten lisäämistä viranomaisten toimenpidevalikoimaan.

Valvonta

Tukesin valvontaa koskeva lausunto on jaettu seuraaviin alaotsikoihin: säiliöiden rekisteröinti, asiakirjat ja niiden valvonta, asiakirjojen säilytys sekä sisäinen pelastussuunnitelma.

Säiliöiden rekisteröinti

VAK-lain kokonaisuudistushankkeen yhteydessä paineettomat vaarallisten aineiden kuljetussäiliöt lisätään VAK-lain rekisteröintivelvoitteen piiriin. Luonnoksen 28 §:n mukaan rekisteröintivaatimus koskee säiliöitä ja paineestioita, joiden tilavuus on yli 450 litraa. Muutoksen myötä rekisteröintivelvoite ei koskisi ammattikielessä ”IBC-säiliöiksi” tai ”IBC-konteiksi” kutsuttuja IBC-pakkauksia, jotka ovat VAK-säädöksissä ja -määräyksissä pakkauksiksi määritellyjä astioita. Luonnoksen 28 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Tukesille ilmoitettavista tiedoista ja tietojen ilmoittamisen tavoista. Asetusluonnoksen 5 §:ssä säädetään vain ilmoitettavien säiliöiden ja paineestioiden tyypeistä. Olisi tarkoituksenmukaista vähintäänkin pykälän perusteluissa täsmentää, että rekisterinpitäjänä Tukes olisi toimivaltainen määrittämään VAK-tarkastuslaitoksilta ja omistajilta tai haltijoilta rekisteriin vaadittavat säiliöiden ja paineestioiden tiedot. Käytännössä säiliöt ja paineestiat rekisteröidään tarkastuslaitoksen kautta ja Tukes sopii tarkastuslaitoksen kanssa rekisteriin ilmoitettavista tiedoista ja tiedonsiirtotavasta.

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.

Rekisteröintivelvoitteen vuoksi säiliökannan elinkaaren seuranta esimerkiksi rakennemuutosten ja merkittävin korjausten osalta on 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. Tällä hetkellä viranomaisilla ei ole käytössä kokonaiskuvaa Suomen VAK-säiliökannasta. Rekisteröintivelvoitteen piiriin lisättävät kuljetussäiliöt ovat VAK-tarkastusten piirissä, joten omistajalle tai haltijalle rekisteröinti ei pääsääntöisesti aiheuta lisätyötä tai -kustannuksia. 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.

Luonnoksen 28 §:n 1 momentin mukaan säiliön tai paineastian rekisteröinti-ilmoituksessa on esitettävä säiliön ja paineastian tekniset tiedot sekä tiedot sen valmistajasta, maahantuojasta, omistajasta ja haltijasta. Tukesin painelaitelainsäädännön alaisen rekisteröintityöstä saadun kokemuksen mukaan maahantuojan tietojen kerääminen on ongelmallista, koska tiedon oikeellisuus on vaikeampaa varmentaa verrattuna valmistajaa koskevaan tietoon. Tarkastuslaitoksilla ja vaatimustenmukaisuusasiakirjoissa ei ole tieto maahantuojasta, ja tästä syystä Tukes esittää maahantuojan poistamista luonnoksen 28:n § 1 momentista.

Asiakirjat ja niiden valvonta

Luonnoksen 17 §:n 2 momentin mukaan VAK-ADR-katsastuksessa myönnetty hyväksymistodistus on pidettävä kuljetusyksikössä. Ehdotetussa laissa ei säädetä siitä, että todistus täytyy esittää valvontaviranomaiselle pyydettäessä. 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.

Asiakirjojen mukanaolovelvoite ja esittämisvelvoite on vaatimustenmukaisuuden valvonnan kannalta olennainen vaatimus ja vaatimuksen puuttuminen vaikeuttaa valvonnan suorittamista olennaisesti. Poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden valvontaviranomaisten valvontatyön kannalta on tärkeää, että asiakirjojen mukanaolosta ja esittämisvelvoitteesta säädetään laissa.

Voimassa olevan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 6 §:n mukaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat Liikenne- ja viestintävirasto, Tulli, poliisi, Rajavartiolaitos, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Säteilyturvakeskus ja työsuojeluviranomaiset kukin toimialallaan.

Luonnoksen 117 §:n mukaan ehdotetun lain noudattamista valvoo poliisi. Suomesta lähteviä ja Suomeen tulevia kuljetuksia valvovat lisäksi Tulli ja Rajavartiolaitos omilla tehtäväalueillaan. Tukes katsoo, että edellä mainitun kolmen valvontaviranomaisen toimivallan tulisi olla kunkin omalla tehtäväalueella, sillä poliisin ei liene tarkoitus valvoa koko lain soveltamisalaa.

Käytännössä poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos ovat kaikki tievalvontaviranomaisia ja erityisesti syrjäseuduilla, mutta myös suurissa kaupungeissa, Tulli hoitaa täysimäärisesti myös poliisin tehtäviä. Voimassa olevassa VAK-lain 6 §:ssä poliisi on yksi valvontaviranomainen muiden joukossa eikä sen asema ole muita parempi. Ei ole tarkoituksenmukaista, että poliisi valvoisi esimerkiksi tarkastuslaitoksia, joiden valvonta kuuluu Tukesille, STUKille ja Traficomille. Ehdotettu ”lain noudattamista valvoo poliisi” määrittää poliisille kaiken toimivallan ja tehtävät. Tukes näkee tarpeelliseksi selventää lakiehdotuksessa, että poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyössä suorittamassa valvonnassa kaikilla viranomaisilla on yhtäläinen toimivalta. Tukesin käsityksen mukaan viranomaisten välistä sujuvaa yhteistyötä ei ainakaan kannata kaventaa lainsäädännöllä.

Luonnoksen 117 §:n mukaan Tulli ja Rajavartiolaitos valvovat Suomesta lähteviä ja Suomeen tulevia kuljetuksia. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Tulli ja Rajavartiolaitos voivat valvoa kuljetuksia myös muualla kuin raja-aseilla. Tukes ehdottaa, että luonnoksen 117 §:n perusteluissa selvennetään, onko tarkoitus muuttaa nykyistä toimivaa valvontamallia vai onko vain poliisilla jatkossa toimivalta valvoa kuljetuksia muualla kuin raja-aseilla. Tukes kannattaa Tullin ja Rajavartiolaitoksen nykyisen toimivallan säilyttämistä ja toimivan viranomaisyhteistyön jatkamista entisellään. Jos nykyistä toimivallan jakoa on tarkoitus muuttaa, pykäläkohtaisissa perusteluissa tulisi

selventää, mistä viranomaisella tietää, onko Suomessa kulkeva ajoneuvo mahdollisesti Suomesta lähtevä tai Suomeen tuleva. Ajoneuvon rekisteritunnuksesta ei sitä ei voi päätellä.

Asiakirjojen säilytys

Säilytysajoista säädetään lakiehdotuksen useissa kohdissa ja aikaisemmin osa vaatimuksista oli valtionneuvoston asetuksessa ja määräystasolla. Luonnoksen 114 §:n 4 momentin mukaan tarkastuslaitoksen on säilytettävä myöntämänsä pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen liittyvät asiakirjat vähintään kymmenen vuotta. Jos tarkastuslaitos on lakkautettu, asiakirjojen säilytys on tarkastuslaitoksen hyväksyneen viranomaisen tehtävä. ADR-sopimuksen mukaan tyyppihyväksymistodistukset ja todistukset vaatimustenmukaisuudesta liitteineen on säilytettävä vähintään 20 vuotta samaa tyyppiä olevien tuotteiden tuotannon päättymispäivästä lukien.

Sisäinen pelastussuunnitelma

Sisäisen pelastussuunnitelman laatimisveloitteen laajentaminen muihinkin tilapäisen säilytyksen paikkoihin aiempien paikkojen (satamat, VAK-ratapihat) lisäksi mahdollistaa näiden kohteiden paremman valvonnan ja pelastuslaitoksen tiedonsaannin näistä paikoista. Muutoksen myötä poistuu ratapihoilta velvoite laatia turvallisuusselvitys. Sisäisessä pelastussuunnitelmassa edellytetään laatimaan vastaavat onnettomuuskuvaukset suuronnettomuuksista, kuin mitä turvallisuusselvityksessä on edellytetty. Tällä mahdollisestaan riittävien tietojen saaminen ulkoista pelastussuunnitelmaa sekä säilytyspaikan lähialueiden kaavoitusta varten.

Luonnoksessa ehdotetaan, että valvontaviranomainen antaisi suunnitelmasta johtopäätöksensä. Tällä tarkoitettaneen hallinnollista päätöstä, jossa viranomaisella voi tarvittaessa myös asettaa toiminnalle tarpeelliseksi katsomiaan ehtoja tai rajoituksia, jotta toiminta olisi säädösten mukaista. Tukes pitää tärkeänä sen selventämistä, mitä johtopäätösten antamisella tarkoitetaan.

Luonnoksessa ehdotetuissa säädöksissä jää epäselväksi, miten viranomaisella pystyisi ennakolta estämään toiminnan sijoittumisen riskialttiiseen paikkaan, kuten pohjavesialueelle tai lähellä hoitolaitoksia tai muita herkkiä kohteita. Jos tämälantapaisiin asioihin halutaan viranomaisen ennakkovaikutusmahdollisuus, asiasta pitäisi määrätä joko säädöksissä tai viranomaisen antamisissa ohjeissa.

Päivitetyt sisäiset pelastussuunnitelmat tulee toimittaa ainoastaan pelastuslaitokselle. Pelastussuunnittelun kannalta tämä onkin riittävää. Jos tilapäisellä säilytyspaikalla tehdään

merkittäviä muutoksia esimerkiksi kemikaalien määrissä tai sijoittelussa ja siten varautumistarpeetkin muuttuvat, ei valvontaviranomaisella ole ennakkovaikuttamismahdollisuutta.

Viranomaisten toimivalta

Tukesin lausunto koskee erityisesti lupa-asioita.

Luonnoksen 8 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa määräyksiä vaarallisten aineiden kuljetusluokituksesta. Määräysten mukaan Tukes vahvistaa räjähteiden (luokka 1) ja eräiden muiden vaarallisten aineiden (luokka 5.2 ja 4.1) kuljetusluokitukset. Tätä Tukesin tehtävää ei ole määritetty laissa, joten lain mukainen toimivaltasuhde on epäselvä.

Luonnoksen 27 §:ssä on mainittu Tukesin toimivalta hyväksyä kansainvälisissä vaarallisten aineiden kuljetusmääräyksissä tarkoitettuja vaihtoehtoisia ratkaisuja ja teknisiä eritelmiä pakkauksille, säiliöille tai irtotavarakonteille. Tapauksia on ollut vähän ja niiden määrän oletetaan pysyvän samana. Nykyisessä laissa Tukesin toimivalta on johdettu poikkeuslupien kautta. Uusi ehdotettu 27 § selkeyttää Tukesin ja STUKin toimivaltaa tapauksissa, joissa tapaus ei täytä poikkeusluvan piirteitä vaan on edellä mainittuihin tehtäviin liittyvä hyväksyntäpäätös. Luonnoksen 137 §:ssä säädetään entiseen tapaan poikkeusluvista.

Luonnoksen 125 §:n mukaan Ruokavirasto voi päättää tartuntavaarallisia aineita sisältävän eläinperäisen materiaalin irtotavarakuljetuksen ehdoista. Tukes pitää tätä menettelyä hyvänä, sillä Tukesilta haettava poikkeuslupa edellyttäisi joka tapauksessa Ruokaviraston lausuntoa vaarasta, poikkeusluvan tarpeesta ja soveltuvasta kuljetustavasta. Ehdotettu menettely selkeyttää tällaisiin poikkeustapauksiin liittyviä kuljetuksia ja tapauskohtaisista ehdoista voidaan sopia viranomaisyhteistyössä Ruokaviraston ja Tukesin kesken. Myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle ja Aluehallintovirastolle esitetään lakiesityksessä vähäistä päätösvaltaa, joka liittyy tartuntavaarallisten aineiden kuljetukseen.

Sanktiointien uudistaminen

-

Huomioita liitelaista

-

Esityksen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

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 esimerkiksi onnettomuusilmoitusten vastaanotossa ja säiliöiden rekisteröinnissä rekisteröitävien säiliöiden määrän kasvaessa. Valvonnan ja viranomaisten yhteistyön lisääntyessä on todennäköistä, että osassa nykyisistä tilapäisesti vaarallisia aineita säilyttävistä kohteista todetaankin todellisuudessa harjoitettavan varastointia, jolloin VAK-lakien mukainen Tukesin valvontavelvollisuus laajenee.

Säädösten toteutumisen kannalta on tärkeää, että valvontaviranomaisella on riittävät valvontaresurssit. Lisäksi on otettava huomioon, että viranomainen tarvitsee valvonnan lisäksi resursseja myös viranomaisyhteistyöhön, viestintään (neuvonta ja ohjeet) ja kehittämiseen. Hyvällä valvonnalla on suora vaikutus kohteiden turvallisuuteen sekä toiminnanharjoittajien tasapuoliseen ja yhdenmukaiseen kohteluun. Tukesin lisäksi myös esimerkiksi pelastuslaitosten työmäärä kasvaa. Koska erilaisten ohjeiden laatiminen vie runsaasti aikaa, ja niiden myös tulisi olla toimijoiden käytössä heti lain voimaantullessa, viranomaisella olisi tarpeen olla tähän työhön ylimääräinen resurssi hyvissä ajoin.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin resursseja arvioidessa tulisi ottaa huomioon erityisesti siirtymävaiheen tarpeet. Valvonnan onnistumiseksi myös Traficom joutuu esimerkiksi tilapäiseen säilytykseen liittyen laatimaan suuren määrän uusia ohjeita ja ohjeistusta. Luonnoksen mukaan Traficomin uudet tehtävät tie-, rautatie- ja aluskuljetukseen liittyvään tilapäisen säilytyksen valvontaan sekä raideliikenteen valvontaan edellyttäisivät 1,7 henkilötyövuoden pysyvää lisäresursointia. Tukesin näkemyksen mukaan tämä on liian vähän ottaen huomioon tehtäväkentän laajuus ja laadukkaan valvonnan tavoitteet. Erityisesti siirtymäkaudelle tarvitaan lisäresursseja ohjeistuksen laatimiseen ja neuvontaan, jotta toiminnanharjoittajat pystyisivät laatimaan laadukkaat sisäiset pelastussuunnitelmansa ja arvioimaan oman toimintansa säädöstenmukaisuuden.

Tukes pitää erittäin tärkeänä, että Tukesin uusien tehtävien ja nykyisestä laajentuvien tehtävien hoitamiseksi sekä valvonnan määrän ja laadun parantamiseksi Tukesille osoitetaan lisäresursseja. Tukes esittää, että Liikenne- ja viestintäviraston Traficomin määrärahaa korotetaan myös Tukesin lisääntyneitä tehtäviä koskevalla määrällä, joka osoitetaan Tukesin käyttöön Tukesin ja Traficomin välisessä vaarallisten aineiden kuljetuksen valvontaa koskevassa tulossopimuksessa. Lisäresurssien avulla Tukesilla olisi mahdollisuus entistä paremmin painottaa ennakoivaa tiedottamista ja puuttua nopeasti epäkohtiin. Tukesille aiheutuu myös suoria kustannuksia tietojärjestelmiin ja asiointipalveluihin tarvittavista muutoksista sekä ohjeistuksesta ja neuvonnasta.

Tällä hetkellä Tukesin tekemä VAK-lain mukainen valvonta on pääosin ulkoisiin yhteydenottoihin valikoivasti ja riskiperusteisesti reagoivaa. Valvontatoimet sovitetaan käytettävissä oleviin niukkoihin resursseihin. Viime vuosina Tukesin valvontaa on resurssien puutteen vuoksi jouduttu määrittämään reaktiivisesti sellaisillakin alueilla, joilla on useiden vuosin ajan havaittu lisävalvontatarvetta. Tukesin tavoitteena on antaa toimijoille mahdollisimman paljon tietoa oikeista toimintatavoista VAK:n eri osa-alueilla yhtenäisten käytäntöjen ja toimintatapojen saavuttamiseksi sekä määräysten noudattamisen helpottamiseksi. Tukes on osallistunut aktiivisesti säädöskehitystyöhön ja käynnissä olevat kehityshankkeet ovat vaatineet tavanomaista enemmän resursseja myös Tukesin eri valvonta-alueilta. Aikaisemmin markkinavalvontaan painottuneet tehtävät ovat laajentuneet merkittävästi viime vuosina erilaisilla Tukesista haettavilla luvilla ja Tukesin hyväksyntää edellyttävillä menettelyillä. Lisäksi säädöksiin ja määräyksiin liittyvä neuvonnan tarve on lisääntynyt esimerkiksi erinäisten siirtymämääräysten päätyttyä.

Esitys liikenne- ja viestintävirastosta viranomaisvalvontaa koordinoivaksi viranomaiseksi on hyvä. Valvontaroolien selkiyttämiseen on tunnistettu olevan tarvetta esimerkiksi satamien alueilla ja liepeillä. Eri valvontaviranomaiset saisivat ryhmästä tukea valvontatyöhön ja valvontojen yhteensovittaminen esimerkiksi satamissa olisi helpompaa. Ryhmästä olisi apua myös valvontaviranomaisten toimivaltojen tulkintaongelmissa.

Asetus ja sen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

-

Muita huomioita

Luonnoksen 26 §:n 1 momentin mukaan pakkausta, säiliötä ja konttia saa käyttää vaarallisten aineiden kuljetukseen, jos se on hyvälaatuinen, käyttötarkoitukseen sopiva ja asianmukainen. Tukes ehdottaa, että sopivan sijaan pitäisi käyttää termiä käyttötarkoitukseen hyväksytty tai vaihtoehtoisesti käyttötarkoitukseen soveltuva, sillä terminä sopiva ei määritä varsinaisesti mitään konkreettista määriteltyä vaatimustasoa.

Vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten, säiliöiden ja konttien sekä niihin liittyvien lisälaitteiden vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen, vaatimustenmukaisuuden arviointiin ja niiden edellyttämiin toimenpiteisiin viitataan luonnoksessa eri terminologialla luonnoksen eri kohdissa. Tukes pitää tärkeänä, että säännöksissä käytetään johdonmukaisesti samaa nimitystä ja samalla kattavuudella. Kyseisille termeille on olemassa määritelmät, mutta epäselväksi paikoin jää, tarkoitetaanko näillä yleistermeillä, joita ei ole syytä määritellä. Sanavalinnat esimerkiksi 3 §, 8 §, 24 §, 103 §, 106 § ja 114 § välillä on syytä tarkastaa linjaan. Vaatimustenmukaisuuden arviointitehtäviä ovat muun muassa hyväksyntä, tarkastus, testaus ja valmistuksen valvonta, mutta silti näitä tehtäviä luetteloidaan arvioinnin ohella. Nykyisessä asetuksessa 124/2015 on määritelty enemmän edellä mainittua terminologiaa kuin luonnoksessa.

Luonnoksen 9 §:n 1 momentin vaaratiedon kiinnittämisestä käytetään termiä sopiva menetelmä. Liikenne- ja viestintäviraston määräyksessä määrätään tarkemmin menetelmästä, joten oikeampi sanavalinta olisi soveltuva menetelmä.

Eriyinen vaara -termiä käytetään luonnoksen 13 §, 14 §, 16 §, 31 §, 39 § ja 79 §:ssä sekä perusteluissa. Ero ”vaaran” ja ”erityisen vaaran” välillä on vaikea määritellä. Tukes pitää tärkeänä, että lainsäädännössä käytettävät termit ovat selkeitä. Esimerkiksi tässä tapauksessa erityinen-sana ei tuo vaaran määritelmään lisäarvoa, varsinkin, kun erityisen vaaran määrittely tarkemmin on todella vaikeaa. Osin vaara ja erityinen vaara näyttävän tarkoittavan samaa asiaa. Ehdotettu terminologia on omiaan aiheuttamaan tulkintaerimielisyyksiä siitä, milloin jokin kuuluu säännöksen soveltamisalaa ja milloin sen ulkopuolelle.

Peltonen Kimmo
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Talsta Minna
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto