



Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@tem.fi

Viite: Tem lausuntopyyntö TEM/10022/03.01.01/2014

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA LAIKSI VAARALLISTEN KEMIKAALIEN JA RÄJÄHTEIDEN KÄSITTELYN TURVAL- LISUUDESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Suomen Palopäälystöliitto – Finlands Brandbefälsförbund ry toteaa ehdotuksesta em. lain muuttamiseksi seuraavaa:

Lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat uudesta vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuuksien vaarojen torjunnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/18/EU säännösten soveltamisesta kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi räjähteitä koskevia säännöksiä. Esitysluonnokseen sisältyy myös eräitä tarkennusehdotuksia lain valvontaviranomaisten tehtäviin räjähteiden valvonnan osalta.

Lain soveltamisala

Lakia ei ole tarkoitus soveltaa tuotantolaitoksen alueen ulkopuolella tapahtuvaan, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994) tarkoitettuun kuljetukseen eikä kuljetustapahtumaan suoraan liittyvään tilapäiseen varastointiin. Kuitenkin suuronnettomuusvaarat ovat samankaltaisia riippumatta siitä, onko toiminta suoraan kuljetustapahtumaan liittyvää tilapäistä varastointia vai kemikaaliturvallisuuslain mukaista varastointia. Tällä hetkellä mikään viranomainen ei ilmeisesti tehokkaasti valvo suoraan vaarallisten kemikaalien kuljetustapahtumaan liittyvää tilapäistä varastointia. Vaarallisten kemikaalien kuljetukseen liittyvä säilytys tulisikin rajata vain ajoneuvossa, rautatievaunussa, aluksessa tai ilma-aluksessa tapahtuvaan tilapäiseen säilytykseen, joka liittyy kiinteästi kuljetustapahtumaan. Sen sijaan terminaalien, jotka harjoittavat vaarallisten kemikaalien tilapäistä säilytystä, tulisi kuulua kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaan. Tällä varmistettaisiin kiinteistöissä harjoitettavan toiminnan turvallisuus varsinaista varastointia harjoittavien laitosten kanssa yhdenmukaisella tavalla.

Ehdotetaan, että lakiehdotuksen 4 §:n soveltamisalan rajausta tarkennetaan siten, että rautatievaunussa, ajoneuvossa, aluksessa tai ilma-aluksessa tapahtuvaan tilapäiseen säilytykseen ei lakia sovellettaisi. Vastaavasti tulisi muuttaa vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) 3 §:n 1 momentin 3 kohdan määritelmää siten, että kohdasta poistetaan sana terminaalii sekä 2 §:n 2 momentin 2 kohdan sivulause silloin, kun toimenpide ei kiinteästi liity tie-, rautatie-, alus- tai ilmakuljetukseen.

Valvontaviranomaiset

Lakiehdotuksessa kemikaaliturvallisuuslain 115 §:n valvontaviranomaisten tehtävät ehdotetaan ko. pykälässä muutettavaksi lain muihin pykäliin tehtävien muutosten mukaisiksi. Pykälä on keskeinen kemikaaliturvallisuuslain valvontavelvoitteiden ja toimivaltuuksien määräytymisen kannalta. Lakiehdotuksen 81 §:n mukaisesti räjähteitä tai palo- ja räjähdysvaaraa aiheuttavia kemikaaleja saa käyttää erikoistehosteena, jos siitä on tehty ilmoitus pelastusviranomaiselle hyvissä ajoin ennen tilaisuuden järjestämistä. Pelastusviranomainen voi ilmoituksen perusteella määrätä erikoistehosteiden turvallisen käsittelyn kannalta tarpeellisia rajoituksia ja ehtoja aiotulle käytölle tai kieltää käytön.

Ehdotetun kemikaaliturvallisuuslain 115 §:n mukaisesti pelastusviranomainen kuitenkin valvoo lakia vain, kun kyse on vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä tai pyroteknisten välineiden tai pelastautumisvälineissä käytettävien räjähteiden varastoinnista kaupan yhteydessä ja luovutuksesta yksityiseen kulutukseen. Poliisille sen sijaan kuuluisi 115 §:n mukaan räjähteiden käytön valvonta. Ongelmallisena pidetään sitä, että pelastusviranomaiselle on tehtävä ilmoitus asiassa, jota pelastusviranomainen ei kuitenkaan lain mukaan valvo.

Pelastusviranomainen kuitenkin valvoo yleisötapahtumien turvallisuutta pelastuslain (379/2011) nojalla. Pelastuslain 16 §:n 1 momentin mukaan yleisötilaisuuksiin ja muihin tapahtumiin, joihin osallistuvien ihmisten suuren määrän tai muun erityisen syyn vuoksi sisältyy merkittävä henkilö- tai paloturvallisuusriski, tilaisuuden järjestäjän on laadittava pelastussuunnitelma. 3 momentin mukaisesti alueen pelastusviranomaisen tulee myös tarvittaessa suorittaa kohteessa pelastuslain 80 §:n mukainen palotarkastus ja ryhtyä pelastuslain 81 ja 82 §:ien mukaisiin toimenpiteisiin. Pelastuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesti räjähteiden tai palo- ja räjähdysvaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena tulee ilmoittaa etukäteen alueen pelastusviranomaiselle siten kuin asiasta säädetään kemikaaliturvallisuuslaissa.

Pelastustoimesta annetun asetuksen (507/2011) 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma on laadittava mm. yleisöti-

laisuuteen tai tapahtumaan, jossa käytetään avotulta, ilotulitteita tai muita pyroteknisiä tuotteita taikka erikoistehosteina palo- ja räjähdysvaarallisia kemikaaleja.

Pelastusviranomainen ei kemikaaliturvallisuuslain 115 §:n mukaisesti valvo pyroteknisten erikoistehosteiden käyttöä ilmoitusvelvollisuudesta huolimatta, vaan valvonta kuuluu poliisille. Järjestelyä ei pidetä tarkoituksenmukaisena esimerkiksi tilanteessa, jossa pelastusviranomainen tekee palotarkastuksen sellaisen yleisötapahtuman turvallisuusjärjestelyihin, joissa käytetään pyrotekniikkaa erikoistehosteena, mutta ei voi puuttua itse antamansa päätöksen ehtojen vastaiseen toimintaan. Pelastusviranomaisella olisi mahdollisuus puuttua tilanteeseen nykyisin vain, mikäli erikoistehosteena käytettäisiin muuta vaarallista kemikaalia kuin pyrotekniikkaa.

Kemikaaliturvallisuuslain 115 §:n 2 momenttiin tulisikin lisätä uusi 3 kohta, jonka mukaan alueen pelastusviranomainen valvoo räjähteiden ja vaarallisten kemikaalien käyttöä erikoistehosteena. Tämän lisääminen lakiin ei rajoitaisi poliisin oikeutta valvoa räjähteiden käyttöä myös yleisötapahtumissa lain 115 §:n 3 momentin nojalla.

Hallinnolliset pakkokeinot

Kemikaaliturvallisuuslain mukaisen uhkasakon tuomitsemispäätöksen tekee ensi asteena hallinto-oikeus, kun kyseessä on alueen pelastusviranomaisen asettama uhkasakko. Lakimuutoksen yhteydessä olisi syytä modernisoida myös kemikaaliturvallisuuslain hallinnollisia pakkokeinoja koskeva pykälä (123). Vuoden 2005 kemikaaliturvallisuuslain perusteluissa todetaan pakkokeinosäännöksen vastaavan kumottavan räjähdysvaarallisista aineista annetun lain mukaista menettelyä, jonka mukaan kunnan palopäällikön asettaman uhkasakon määräsi maksettavaksi lääninhallitus. Tarkoituksenmukaisena ei pidetä sitä, että valitusviranomainen toimii ensi asteen ratkaisijana.

Säännöksen aiheuttamista käytännön ongelmista mainitaan esimerkiksi se, että hallintolain (434/2003) 25 §:n mukaisesti toisiinsa vaikuttavat asiat on ratkaistava yhdessä. Mikäli samassa asiassa on kyse sekä pelastuslain että kemikaaliturvallisuuslain mukaisen uhkasakon täytäntöönpanosta, asia tulee kuitenkin käsitellä loppuun jaetusti. Tällöin alueen pelastusviranomainen käsittelee pelastuslain nojalla annettujen uhkasakkojen täytäntöönpanon, kun taas kemikaaliturvallisuuslain nojalla asetetut siirretään hallinto-oikeudelle. Joskus kyseessä voi olla sama asettamispäätös, tai jopa sama päävelvoite, jossa on viitattu sekä pelastuslakiin että kemikaaliturvallisuuslakiin. Tällöin on epäselvää, mikä taho määrää uhkasakon maksettavaksi.

Uhkasakkolain (12.1 §) mukaisesti uutta uhkasakkoa ei saa asettaa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon täytäntöönpanosta (tuomitsemisesta) ole käsitelty. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat kohtuullisen pitkiä. Pelastusviranomainen ei voi asettaa uutta uhkasakkoa, ennen kuin hallinto-oikeus on käsitellyt aiemman uhkasakon tuomitsemisen. Pelastusviranomaisella ei nykyisen sääntelyn valossa ole tehokkaita keinoja puuttua laiminlyöntiin, jota ei oikaista edes sakon uhalla.

Asianosaisten oikeusturvan ei katsota edellyttävän sitä, että hallinto-oikeus ensi asteena ratkaisisi asian. Alueen pelastusviranomaisen päätöksestä määrätä uhkasakko maksettavaksi voi valittaa hallinto-oikeuteen. Vanhan palo- ja pelastustoimesta annetun lain (559/1975) mukaan toimivalta uhkasakon käyttämiselle oli lääninhallituksella, ei kunnan palopäälliköllä. Vastaava toimivallan rajoitus oli vielä hallituksen esityksessä vuoden 1999 pelastustoimilaiksi, mutta eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta ei pitänyt toimivallan rajoitusta perusteltuna. Uhkasakkolain perusteluiden mukaan tuomitseminen kuuluisi samalle viranomaiselle, joka sen on asettanut.

Uhkasakon täytäntöönpanotoimivaltaan liittyvien ongelmien vuoksi voi olla, että mikäli lainvastainen tilanne halutaan viipymättä oikaista, alueen pelastusviranomainen käyttää kemikaaliturvallisuuslain mukaista keskeyttämisuhkaa tai rajoittaa toimintaa kemikaaliturvallisuuslain 109 §:n perusteella, vaikka tarkoituksenmukaisin keino muutoin olisi uhkasakko. Tällöin täytäntöönpano ei keskeydy siihen, että jäädään odottamaan hallinto-oikeuden ratkaisua asiassa.

Edellä mainituin perustein esitetään poistettavaksi kemikaaliturvallisuuslain 123 §:stä toinen lause, asianomaisen pelastusviranomaisen asettaman uhkasakon tuomitsee kuitenkin maksettavaksi hallinto-oikeus.

Räjähteiden tilapäinen varastointi

Kemikaaliturvallisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös (58 b §) räjähteiden tilapäisestä varastoinnista. Lakiehdotuksen mukaan tarkoituksena on, että tilapäinen varastointi rajattaisiin vain räjäytys- ja louhintatöitä varten. Kuitenkin myös ilotulitealan toiminnanharjoittajilla on esiintynyt tarvetta varastoida ilotulitteita tilapäisesti jakelua varten. Alueen pelastusviranomaisella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta käsitellä kaupan varastointi-ilmoituksia, jotka koskevat usean myyntipisteen yhteistä ilotulitevarastoa (ks. Itä-Suomen hallinto-oikeus 6.6.2014 taltio nro 14/5242/5). Lakiehdotuksessa ei ole perusteltu, minkä vuoksi tilapäisen varastoinnin menettelyitä ei voitaisi soveltaa myös ilotulitteiden jakelutarastointiin. Pykälän laajentaminen kattamaan myös mainittu toiminta saattaisi olla perusteltua.

Tehostealan toiminnan sääntely

Ehdotettua tehostealan sääntelyä pidetään tarpeellisena. Tehostealan toiminnanharjoittamisen sääntelyn tulee vastata ilotulitealan sääntelyä. Vaikka erikoistehosteissa tyypillisesti käytetään vähemmän vaaralliseksi arvioituja räjähteitä kuin ilotulitealalla, niitä käytetään tyypillisesti tilanteissa, joissa on paljon ihmisiä tai olosuhteet muutoin haastavia (esim. sisätiloissa). Tästä syystä toiminnanharjoittajille asetettavat vaatimukset ovat perusteltuja.

Pelastusviranomaisen tehtävien laajentaminen

Esityksessä pelastusviranomaisten tehtäviä ehdotetaan jonkin verran laajennettavaksi. Lakiehdotuksessa 63 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pelastusviranomaiselle tehtävää, kaupan yhteydessä tapahtuvaa räjähteiden ilmoituksen soveltamisalaa laajennettaisiin kaikkiin pyroteknisiin tuotteisiin sekä pelastautumisvälineissä käytettäviin räjähteisiin. Ampuma-aseiden patruunoiden, ruudin ja sytytysnallien varastoinnin osalta lupaviranomaisena toimisi edelleen poliisi. Käytännössä pyroteknisten tuotteiden varastoinnin valvonta laajenisi lähinnä venetarvikeliikkeisiin, jotka myyvät hätäraketteja ja soihtuja. Pelastuslaitoksella on kuitenkin tarve saada pelastustoimintaa varten tietoonsa alueellaan toimivat räjähdevarastot. Lakiehdotuksen 64 a §:ään tulisi siten lisätä poliisille velvoite toimittaa asealan elinkeinoluvan yhteydessä tehty päätös ruudin, nallien ja patruunoiden varastotiloista tiedoksi alueen pelastusviranomaiselle.

Lakiehdotuksen mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on myöntänyt kaupan yhteydessä tapahtuvaan pyroteknisten tuotteiden ja hätärakettien varastointiin noin kymmenkunta lupaa. Myymälöitä, jotka harjoittavat mainittujen tuotteiden kauppaa lienee todellisuudessa enemmän kuin Tukesilla on tällä hetkellä valvottavanaan. Tästä huolimatta myyntipisteiden määrä arvioidaan siinä määrin vähäiseksi, että merkittävää vaikutusta pelastusviranomaisen resursseihin aiotulla muutoksella ei arvioida olevan.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan myös (59 a §) mahdollisuutta korvata räjähteiden tilapäisen varastoinnin käyttöönottotarkastus pelastusviranomaisen tarkastuksella. Tätä perustellaan yritykseen kohdistuvien kustannusten pienelemisellä. Räjähteiden tilapäisen varastoinnin kohteita on vuodessa käsiteltyssä noin kymmenen kappaletta. Muutoksen vaikutusta pelastusviranomaisen toimintaan voidaan pitää vähäisenä. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole perusteltu, mistä toiminnanharjoittajiin kohdistuva kustannussäästö koostuu yksinomaan tarkastuksen suorittavan viranomaisen vaihtuessa.

Pelastuslain mukaisen valvontasuunnitelman huomioiminen

Lain 27 a ja 64 §:issä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä tarkemmin vaarallisten kemikaalien vähäisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin sekä kaupan yhteydessä tapahtuvan räjähteiden varastoinnin valvonnasta ja tarkastuksesta. Näissä pykälissä säädettäisiin, että tarkastukset määriteltäisiin kemikaaliturvallisuuslain periaatteiden mukaisesti pelastuslain 79 §:n mukaisessa valvontasuunnitelmassa. Muutosta pidetään erittäin kannatettavana, ja muutos edesauttaa pelastus- ja kemikaaliturvallisuuslain valvonnan yhteensovittamista sekä antaa pelastuslaitokselle paremmat mahdollisuudet kohdentaa valvontaa riskiperusteisesti.

Ilmoitukset räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteina

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että pykälässä palo- ja räjähdysvaarallinen kemikaali korvataan uudella käsitteellä palo- ja räjähdysvaaraa aiheuttava kemikaali. Lisäksi ehdotetaan, että 2 momentti muutetaan siten, että tehostealan toiminnanharjoittajan tulee ilmoituksessa nimetä vastuuhenkilö. Pykälän avaamisen yhteydessä tulisi myös tarkentaa niitä tilanteita, joissa ilmoitus on tehtävä. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole järkevää sitoa kokoontumislain tarkoittamaan yleisötilaisuuteen. Vaarallisia kemikaaleja sekä pyrotekniikkaa käytetään usein myös esimerkiksi elokuvien kuvauksissa, jotka eivät ole luonteeltaan yleisötilaisuuksia. Lisäksi tehosteita on joskus käytetty yksityistilaisuuksissa, kuten häissä.

Tuotteiden aiheuttama vaara ei riipu siitä, onko kyseessä kokoontumislain tarkoittama yleisötilaisuus. Erityisesti sisätiloissa, esimerkiksi häissä, erikoistehosteiden asiantuntematon käyttö voi aiheuttaa vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle. Pelastuslain mukaisen yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman laatimisvelvoitetta ei ole sidottu kokoontumislain tarkoittamaan yleisötilaisuuteen. Vastaavasti kemikaaliturvallisuuslain 91 §:n 2 momentin mukainen ilmoitus ilotulitteiden käytöstä ei ole sidottu kokoontumislain mukaiseen yleisötilaisuuteen. 81 §:n 1 momentti tulisiikin muuttaa muotoon 'räjähteitä tai vaarallisia kemikaaleja saa käyttää erikoistehosteena, jos siitä on tehty ilmoitus pelastusviranomaiselle hyvissä ajoin ennen käyttöä'. Vastaavasti lain 6 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä uusi määritelmä erikoistehosteelle.

Muuta

Palopäälystöliitto haluaa tuoda lakiuudistuksen yhteydessä keskusteluun merkittävän aukon lainsäädännössä, jota ei ole otettu huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994) eikä tässä luonnoksessa.

Kyseessä on lannoitteeksi tarkoitetun 34 % ammoniumnitraatin siirto sata-massa kuljettimilla junanvaunuista laivaan. Toiminnanharjoittaja siirtää pe-lastusviranomaisen luvalla 34 % ammoniumnitraattia kuljettimilla 300–400 metrin matkan ja kuljettimet kulkevat varaston läpi. Kerrallaan lastattava määrä on 3000–4000 tonnia.

Trafi katsoo, ettei se ole kyseisessä asiassa lupa/valvontaviranomainen ja samoin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on ilmoittanut, että asia ei kuulu sil-le. Kemikaaliputkistot laitureiden ja toiminnanharjoittajan välillä kuuluvat Tukes-valvontaan. Räjähdeasetuksessa (856/2012) on asetettu tiukat ohjeet 28 % lannoiteammoniumnitraatin osalta jo 50 tonnin varastoinnille maata-loudessa.

Palopäälystöliitolla ei ole muuta huomauttamista ehdotukseen.

Lisätietoja lausunnosta antaa toiminnanjohtaja Ari Keijonen, puh. (09) 2522 9200.

Parhain terveisin

Suomen Palopäälystöliitto – Finlands Brandbefälsförbund ry

Jari Sainio
puheenjohtaja

Ari Keijonen
toiminnanjohtaja