Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32

00023 Valtioneuvosto

TEM/1022/03.01.01/2014

Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain muuttamisesta. Lakiin tehtävät muutokset johtuvat Seveso III-direktiivin säännösten saattamisesta kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi esityksessä on ehdotettu tarkennettavaksi räjähteitä koskevia säännöksiä ja valvontaviranomaisten keskinäistä työnjakoa räjähteiden osalta.

Sisäministeriön pelastusosasto on ollut valmistelemassa ehdotusta Seveso III-direktiivin osalta. Direktiivin uudet vaatimukset on otettu pääosin huomioon ja ne säädettäisiin joko ko. lain muutoksella tai lain antamin edellytyksin annettavilla asetuksilla.

Pelastusosasto haluaa kiinnittää huomion vielä seuraaviin seikkoihin:

Lain 390/2005 4 §:n *Soveltamisalan rajauksia* kohta 2, jonka mukaan lakia ei sovelleta räjähteiden valmistukseen, käyttöön ja varastointiin kaivoksessa, siltä osin kuin siitä säädetään kaivoslaissa (503/1965), jätettäisiin pois. Syynä poisjättöön lienee se, että kaivoslaissa ei säädetä ko. asiasta, joten räjähteiden valmistukseen, käyttöön ja varastointiin kaivoksessa sovellettaisiin aina kemikaaliturvallisuuslakia. Tätä koskeva perustelu olisi hyvä tuoda esille ehdotuksessa.

4 §. *Soveltamisalan rajauksia* kohta 1, jonka mukaan lakia ei ole tarkoitus soveltaa tuotantolaitoksen alueen ulkopuolella tapahtuvaan, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994) tarkoitettuun kuljetukseen eikä kuljetustapahtumaan suoraan liittyvään tilapäiseen varastointiin. Perustelussa on sanottu, että tässä vaarallisten aineiden kuljetusta koskevassa rajauksessa nykyisin voimassa olevassa laissa sanan ”suoraan” tilalla on sana ”kiinteästi" Seveso III-direktiivin mukaisesti. Perusteluihin olisi hyvä saada vielä tarkennus siitä, mitä suoraan liittyvällä tilapäisellä varastoinnilla tarkoitetaan, koska tilapäisen varastoinnin ja suunnitelmallisen varastoinnin esim. logistiikkakeskuksissa välillä on harmaa-alue, jonka valvonta ei nykyisen lainsäädännön mukaan kuulu minkään lainsäädännön piiriin ja joka siten on turvallisuuden kannalta riskitekijä.

6 §. Määritelmät kohta 22, jonka mukaan yleisöllä, jota asia koskee tarkoitetaan yleisöä, johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai yleisöä, jonka etua asiaa koskeva päätös koskee. Määritelmä ei tarkkaan ota huomioon Seveso III-direktiivin vastaavan määritelmän tarkoitusta, jonka mukaan esim. ympäristöalan kansalaisjärjestöt pitäisi ottaa huomioon. Komissio on huomauttanut asiasta Suomelle perustellussa lausunnossaan v. 2013 koskien kaivannaisteollisuuden jätehuoltoa koskevien direktiivien kansallista säätelyä. Huomautuksessaan komissio painottaa sitä, että määritelmässä täytyy ottaa huomioon ympäristöalan kansalaisjärjestöt. Määritelmä kohta 22 noudattaisi paremmin Seveso III-direktiivin vastaavan määritelmän tarkoitusta esim. seuraavasti: yleisöllä, jota asia koskee yleisöä johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai yleisöä tai rekisteröityä yhdistystä tai säätiötä, jonka etua asia koskee. Tällöin tulisi kansalaisjärjestöt huomioitua, mutta määritelmää ei olisi yksipuolisesti kohdistettu vain ympäristöalaan.

Pykälien numeroinnissa (26 a- 27 a) olisi loogisempaa laittaa kaikki tarkastusta ja valvontaa koskevat pykälät seuraavasti: 27 § Tuotantolaitosten valvonta ja tarkastus, 27 a § Tuotantolaitosten tarkastussuunnitelma ja -ohjelma, 27 b § Vähäisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin valvonta ja tarkastus.

Ehdotetussa uudessa 27 a §:ssä ja vastaavasti 64 §:ssä on jäntevöitetty pelastusviranomaisen valvontavelvollisuutta, mikä on turvallisuuden näkökulmasta hyvä asia. Kytkentä pelastuslakiin on ehdotetussa muodossaan kuitenkin ongelmallinen. Pelastusviranomaisen kemikaaliturvallisuuslaissa säädettyä valvontatehtävää ei pidä kytkeä suoraan pelastuslakiin, vaan valvonnasta pitää säätää riittävällä tavalla kemikaaliturvallisuuslaissa ja tarvittaessa tarkentaa kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella ja Tukesin ohjauksella. Ilmaisun "tarkastukset määritellään pelastuslain 79 §:n mukaisessa valvontasuunnitelmassa" voisi korvata esim. seuraavasti: "tarkastukset ja kuvaus valvonnan järjestämisestä sisällytetään pelastuslain 79 §:n mukaiseen valvontasuunnitelmaan". Samalla 27 a §:n ja 64 §:n asetuksenantomomenttien valtuuksien riittävyyttä tulisi tarkentaa, jotta asetuksella voitaisiin säätää riittävästi valvonnasta.

Viranomaisvaikutusten arvioinnissa kohdassa 4.2 on todettu, että tarkastusten määritteleminen pelastuslain mukaisessa valvontasuunnitelmassa edesauttaisi yhdistämään pelastuslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisia valvontatoimenpiteitä tehtäväksi samanaikaisesti. Se, tehdäänkö valvontatoimenpiteet samanaikaisesti, riippuu valvontatarpeista, valvonnassa tarvittavasta asiantuntemuksesta yms., joten valvontasuunnitelmaan kytkeminen ei sinänsä vaikuta asiaan.

31 §:ään olisi hyvä lisätä, että tiedote tulee tehdä yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa, jotta tiedotteeseen tulisi lisätyksi myös ulkoisesta pelastussuunnitelmasta tiedottaminen (pelastuslaki 48 § Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta… ja SM:n asetus 504/2011 6 § Suunnitelmasta tiedottaminen ja suunnitelmien tarkistaminen 1 momentissa sanotaan Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta).

Räjähteitä koskevien säännösten ja valvontaviranomaisten keskinäisen työnjaon osalta pelastusosasto toteaa seuraavaa:

Esitysluonnokseen sisältyvät ehdotukset, joilla muutettaisiin valvontaviranomaisten keskinäistä tehtäväjakoa, ovat ongelmallisia pelastusviranomaisille säädettävien tehtävien osalta. Hallitus on sitoutunut vähentämään kuntien järjestämisvastuulla olevia lakisääteisiä tehtäviä, joten jos tehtäviä halutaan lisätä, pitäisi sille olla erityiset perusteet etenkin kun ehdotuksessa olisi kyse tehtävien siirrosta valtiolta kuntien vastuulle. Pelastustoimessa on käynnissä rakenneuudistus, jossa pelastuslaitosten tehtäviä ja toimintoja uudelleen tarkastelemalla sekä lisäämällä kuntien harkintavaltaa palvelujen toteuttamisessa on tarkoitus saada aikaan pysyviä kustannussäästöjä.

Esitetyt tehtäväsiirrot ovat perusteltavissa ainoastaan, jos valvonta tulee tällä tavalla paremmin hoidetuksi nimenomaan turvallisuuden näkökulmasta. Viranomaistoiminnan tehostaminen ei tässä tapauksessa käy perusteluksi, koska kyseessä olisi pelastusviranomaisille uudet tehtävät, joiden ei voi olettaa tulevan hoidetuksi nykyisten tehtävien oheistoimena. Kyse ei ole myöskään valvonnan keskittämisestä kun tosiasiassa yhdellä viranomaistaholla eli Tukesilla olevat tehtävät siirrettäisiin 22 itsenäiselle pelastuslaitokselle, joiden toimintaa Tukes ohjaisi.

Esityksessä pelastusviranomaisten tehtäviä ehdotetaan laajennettavaksi keskittämällä pelastusviranomaisille kaupan yhteydessä tapahtuvaa räjähteiden valvontaa siltä osin kuin se nykyisin on Tukesin tehtävänä (63 §). Viranomaisvaikutusten arvioinnissa kohdassa 4.2 on kerrottu, että Tukes on myöntänyt kaupan yhteydessä tapahtuvaan pyroteknisten tuotteiden ja hätärakettien varastointiin noin kymmenkunta lupaa. Koska hätärakettien myyntipaikkoja kuitenkin on huomattavasti enemmän, ei lupien määrä kerro valvontakohteiden määrää eikä anna käsitystä valvontatehtävän suuruudesta sen paremmin viranomaisvoimavarojen kuin valvontatarpeidenkaan näkökulmasta. Esityksessä on todettu, että laajennuksen merkitystä pelastusviranomaisten työmäärässä on vaikea arvioida.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa kohdassa 4.1 todetaan, että kaupan yhteydessä tapahtuvan räjähteiden varastoinnin valvontaa koskevien viranomaistehtävien siirtäminen Tukesilta pelastusviranomaisille säästäisi valvonnasta kaupalle aiheutuvia kustannuksia. Koska ilmoitusten käsittelyt ja valvontakäynnit ovat yrityksille maksullisia myös pelastusviranomaisen tekemänä, ei tehtävien siirrosta voi olettaa seuraavan esitettyjä kustannussäästöjä. Nykyisellään pelastusviranomaisten valvontamaksut ovat monelta osin alhaisempia kuin Tukesin vastaavat maksut, mutta on syytä olettaa, että jatkossa pelastuslaitokset tarkistavat maksutaksojansa todellisten kustannusten mukaisiksi. Lähtökohtana ei voi olla myöskään, että valvontakäynnit tehtäisiin samaan kohteeseen muusta syystä tehtävien valvontakäyntien yhteydessä ja että sen seurauksena valvontakäynnistä ei perittäisi erillistä maksua.

Pelastusviranomaisten tehtävänä olevasta Ilotulitteiden myynnin ja varastoinnin valvonnasta hätärakettien valvonta eroaa paitsi siinä, että kauppojen kirjo on erilainen, niin myös siinä että myynti- ja varastointiaika on ympärivuotinen. Kauppoihin tehtävät palotarkastukset pelastuslaitos suunnittelee riskiperusteisesti. Nykyisin käytössä olevan valvontasuunnitelmaohjeen mukaisesti myymälöiden palotarkastusten ohjeellinen väli vaihtelee kuudesta kuukaudesta 10 vuoteen. Kohteesta riippuen voisi kaupan yhteydessä tapahtuvan hätärakettien varastoinnin valvonta merkitä tarvetta tehdä kohteeseen erillinen valvontakäynti tai se voisi lyhentää palotarkastusväliä. Lisäksi koska oletuksena on, että kaikilla kohteilla ei nykyisin ole niiltä edellytettyä lupaa, siirtymäaikana tarvittavan valvontatyön määrä olisi suurempi, kun kohteita kartoitetaan, annetaan ohjausta, käsitellään ilmoitukset, arvioidaan turvallisuusjärjestelyt, määrätään korjaustoimenpiteitä, jne.

Viranomaisvaikutusten arvioinnissa kohdassa 4.2 sekä yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kaupan yhteydessä tapahtuvan hätärakettien varastoinnin valvonnan siirtäminen pelastusviranomaisen tehtäväksi voisi tuoda myös muita synergiaetuja, koska hätärakettien käyttö liittyy suoranaisesti pelastusviranomaisten toimintaan. Veneilyn turvallisuuden valvonta ja ohjaus tai veneiden turvavarusteet ja muut vastaavat asiat eivät kuitenkaan kuulu pelastusviranomaisten tehtäviin, joten tästä näkökulmasta ei ole saavutettavissa mitään synergiaetuja.

Kun 63 § ja 115 §:ssä on otettu käyttöön uusi käsite pelastautumisvälineissä käytettävät räjähteet, myös lain 390/2005 83 § olisi muutettava selkeyden vuoksi. Muuten jää epäselväksi tarkoittavatko eri käsitteet samoja asioita ja mitkä säännökset koskevat 83 §:ssä tarkoitettuja räjähteitä.

Esityksessä ehdotetaan, että räjähteiden tilapäisen varastoinnin lupapäätöksen käsittelyssä Tukes voisi hyväksyä käyttöönottotarkastuksen korvattavaksi pelastusviranomaisen tekemällä tarkastuksella (59 a § 4 mom.). Viranomaisvaikutusten arvioinnissa kohdassa 4.2 kerrotaan tällaisia lupahakemuksia tulevan noin kymmenen vuodessa ja että siksi ei olisi kyse määrällisesti kovin merkittävästä tehtävästä. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan käyttöönottotarkastus on varsin yksinkertainen toimenpide, joka tehtäisiin Tukesin laatiman ohjeen mukaisesti. Tehtävän todetaan paremmin sopivan tehtäväksi paikallistasolla kuin Tukesin tehtävänä, kun lisäksi pelastusviranomaiset ovat jo nykyisin osallistuneet Tukesin tekemiin tarkastuksiin.

Lupahakemusten vähäinen määrä ja se että ne ilmeisesti jakautuvat eri puolille maata merkitsisi, että pelastusviranomaisille ei kokemuksen myötä syntyisi asiantuntemusta käyttöönottotarkastuksen tekemiseen, mistä syystä tarkastukset olisi perustellumpaa pitää keskitettynä yhdelle taholle eli Tukesille. Se että käyttöönottotarkastuksen tekeminen ei ole vaativa tehtävä, ei ole riittävä peruste siirtää tehtävä pelastusviranomaisille. Koska valvontatehtävä on muutoin säädetty Tukesille, eivät nämä ole pelastusviranomaisen valvontakohteita, joten käyttöönottotarkastuksen tekeminen olisi pelastusviranomaiselle ylimääräinen tehtävä joka ei yhdistyisi muuhun valvontatoimintaan. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa kohdassa 4.1 todetaan, että ehdotettu mahdollisuus korvata räjähteiden tilapäisen varastoinnin käyttöönottotarkastus pelastusviranomaisen tarkastuksella vähentäisi yritysten kustannuksia. Koska tarkastukset olisivat yrityksille maksullisia myös pelastusviranomaisen tekemänä, ei tehtävän siirrosta voi olettaa seuraavan yrityksille kustannussäästöjä. Ongelmallista ehdotetussa sääntelyssä on lisäksi se, että asia riippuisi täysin Tukesin omasta harkinnasta. Harkinnalle ei säädettäisi mitään edellytyksiä eikä siinä edes edellyttäisi, että pelastusviranomainen suostuisi tekemään käyttöönottotarkastuksen. Jos käyttöönottotarkastus on sisällöltään ja tarkoitukseltaan tekninen toimenpide, jonka tekeminen ei edellytä viranomaisharkinnan käyttämistä, ei ole tarkoituksenmukaista siirtää tehtävää pelastusviranomaiselle.

Erikoistehosteiden käytöstä yleisötilaisuuksissa olisi edelleen tehtävä ilmoitus pelastusviranomaiselle. Ilmoitus olisi 81 §:n 1 momentin mukaan tehtävä hyvissä ajoin ennen tilaisuuden järjestämistä. Koska asiaan liittyy myös pelastuslaki, tulisi ilmoituksen tekemiselle säätää sama määräaika kuin on pelastuslaissa. Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta edellyttää pelastuslaissa tarkoitetun yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman laatimista, jos tapahtumassa käytetään avotulta, ilotulitteita tai muita pyroteknisiä tuotteita taikka erikoistehosteina palo- ja räjähdysvaarallisia kemikaaleja (407/2011, 3 § 1 mom. 2 k). Pelastuslain mukaan yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma on toimitettava viimeistään 14 vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista tiedoksi alueen pelastusviranomaiselle (379/2011, 16 § 3 mom.).

Esityksessä ehdotetaan tarkennusta 81 § 2 momenttiin. Ilmoituksen käsittelyä koskevaan 4 momenttiin pitäisi lisätä se, että pelastusviranomainen voi kieltää aiotun käytön, jos vastuuhenkilöä ei ole nimetty tai vastuuhenkilöllä ei ole vaadittua pätevyyttä.

Ehdotetussa uudessa 91 § 4 momentin asetuksenantovaltuudessa suojalasien käyttötarve tulisi sitoa ainoastaan silmävammojen vaaraan. Pelastusosasto ei kuitenkaan jaa näkemystä, että suojalasien käyttöpakko rajoittaisi ilotulitteiden vapaata liikkuvuutta, kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty.

Pelastusylijohtajan sijaisena

Valmiusjohtaja Janne Koivukoski

Yli-insinööri Kristine Jousimaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 11.07.2014 klo 09:43. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |