

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntönne 21.12.2017; Kemikaalikohteiden suojaamista lainvastaiselta toiminnalta selvittäneen työryhmän raportista Dnro TEM/2490/00.02/2017.

Turvallisuus ja kemikaalivirasto (Tukesin) lausunto

1. Yleiskommentit

Toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet siten, ettei security-uhkien mahdollisuutta voi enää poissulkea ja niiden ottaminen vaarallisia kemikaaleja koskeviin säädöksiin on tältä kanalta perusteltua. Security-asioita olisi kuitenkin hyvä tarkastella valtakunnantasoisesti ja kaikkia uhkatekijöitä yhtenä kokonaisuutena, koska kemikaaliturvallisuuslaki kattaa vain tuotantolaitokset ja varastoinnin. Näin voitaisiin varmistua siitä, että vaatimukset kohdistuvat sinne, missä niiden vaikuttavuus on paras. Erityisesti tulisi tarkastella kemikaalikuljetusten ja varastoinnin rajapintoja, koska näihin kohdistuvien lainvastaisten toimien voidaan arvioida olevan helpompaa ja todennäköisempää toteuttaa kuin tuotantolaitoksiin kohdistuvat.

Security-säännöksiä on mahdollisesti käsitelty huoltovarmuussäädöksissä, joten ennen kemikaaliturvallisuussäädösten antamista tulee varmistaa, ettei päällekkäisyyttä tai ristiriitaisuutta synny.

Kemikaaliturvallisuussäädöksiin on tehty useita muutosehdotuksia (TENKin ja Tukesin toimesta), joiden tarkoitus on sujuvoittaa valvontaa ja korostaa riskiperusteisuutta. Näitä ehdotuksia olisi hyvä tarkastella security-muutosten ohella, koska muutosten avulla voitaisiin saada jonkin verran resursseja myös security-valvontaan sekä Tukesissa että erityisesti pelastuslaitoksilla.

Raportissa on selvitys eräiden pohjoismaiden security-säännöksistä. Jatkovalmistelun yhteydessä olisi hyödyllistä selvittää laajemmin minkälaisia security-säännöksiä tai muita ohjeita tai määräyksiä on muissa EU-maissa kemikaalilaitoksiin liittyen.

Julkisuusasiat ja tiedottaminen yleisölle on lain mahdollisessa jatkovalmistelussa selvitettävä perusteellisesti ja tarkasteltavia asioita olisivat:

Suurimpien laitosten osalta on otettava huomioon kemikaaliturvallisuuslain (Seveso-direktiivi) mukaiset vaatimukset (kuuleminen, tiedottaminen yleisölle), vaikka tiedottaminen voikin olla

ristiriidassa security-tavoitteiden kanssa. Suuri osa laitoksista ja varastoista ei ole Seveso-direktiivin alaisia, mutta niihinkin liittyy yleisölle tiedottamista. Erityisesti räjähdetarastojen osalta näitä menettelyjä tulisi tarkastella security-näkökulmasta.

Raportissa tarkastellaan oman henkilöstön luotettavuuden varmistamista ja sitä kautta turvallisuuslainsäädännön (724/2014) muuttamista niin, että suppea turvallisuuslainsäädäntö voitaisiin tehdä tuotantolaitoksen henkilökunnalle tai ainakin tuotantolaitoksen kannalta kriittisissä tehtävissä oleville. Koska laitosten toiminta on nykyään hyvin verkottunutta, alueella voi työskennellä säännöllisesti usean alihankkijan tai palveluntarjoajan (esim. kunnossapito, siivous jne.) henkilökuntaa, laissa tai alemman tasoisessa asetuksessa tulisi selventää, mitä ryhmää turvallisuuslainsäädäntö tulisi koskemaan.

Pykälien perusteluissa käytetään usein riski-sanaa, mikä on joissain kohdin harhaanjohtava. Tsemällisempää olisi puhua esimerkiksi turvauhkista, jotta tarkastelu olisi linjassa kemikaaliturvallsuusslain ja sen nojalla annettujen asetusten lähtökohtien kanssa. Niissä lähdetään vaaroista ja niiden poistamisesta. Riskiin liittyy aina sekä tapahtuma että sen todennäköisyys. Raportissa ei ole tarkasteltu todennäköisyysasioita eikä sitä, miten todennäköisyystietoa pystyttäisiin hankkiimaan ja hyödyntämään. Tukesilla, pelastuslaitoksilla tai yrityksillä ei tätä tietoa tällä hetkellä ole riittävästi; se on olennainen tekijä arvioitaessa varautumistasoa ja -tarvetta.

Asetustasolla tulisi selkeyttää, minkä tyyppisistä uhkista puhutaan yleisellä tasolla ja ottaa kantaa siihen, millä tavoin näiden tapahtumien todennäköisyyttä ja sitä kautta lainvastaisen toiminnan aiheuttamaa onnettomuusriskiä voi arvioida. Säädöksissä tulisi käydä ilmi, että myös security-asioissa lähtökohta on riskin arviointi (vaara ja sen arvioitu todennäköisyys).

Ehdotetuissa säädösmuutoksissa on keskitytty isoihin laitoksiin, mikä on onnettomuusnäkökulmasta tärkein kohderyhmä. Eräät uhat voivat kuitenkin realisoitua pienemmillä laitoksilla, esimerkiksi kemikaalien ja räjähteiden varastaminen. Välttämättä näitä pieniä laitoksia ei ole tällä hetkellä luokiteltu pelastuslaitosten valvontasuunnitelmissa riskikohteiksi. Aktiivisen valvonnan laajentaminen niihin voisi edellyttää lisäresursseja pelastuslaitoksille tai muuttaa valvonnan paipisteitä safetyä securityyn.

Perusteluissa mainitussa säteilyturvallsuutta koskevassa laissa on hyvä yleisteksti: "Turvajärjestelyt on mitoitettava säteilylähteeseen kohdistuvan lainvastaisen toiminnan ja säteilylähteen katoamisen tai vahingoittumisen mahdollisten seurausten ja todennäköisyyden perusteella. Turvajärjestelyt on suhteutettava lähteiden vaarallisuuteen ja toiminnan laatuun." Vastaavaa kannattaisi sisällyttää myös kemikaaliturvallsuussäädöksiin.

Säädösten valmistelussa tulee tarkastella huolellisesti siirtymäaikoja, jotta säädösten tavoitteiden toteutuminen olisi realistista ja laadukasta. Jotta pystyttäisiin varmistamaan hyvä lopputulos, tulee myös asetusten olla valmiit ennen kuin laki tulee voimaan.

Tukesille on varattava riittävästi aikaa ohjeiden laatimiseen sekä pelastuslaitosten ja toiminnanharjoittajien opastamiseen (ml. luennot). Pelastuslaitosten rooli on oleellinen säädösten toteutumisen ja laitosten yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Lain ja asetusten antamisen jälkeen ehdotettu puolen vuoden ajanjakso, jonka aikana Tukesin pitäisi rekrytoida uusia henkilöitä, luoda menettelyt, ohjeet, oppaat, hoitaa oma koulutus ja pelastuslaitosten ohjaus sekä vastata asiaa koskeviin asiakkaiden kysymyksiin, on lyhyt aika ko. tavoitteen täyttämiseksi. Lakiin ja asetuksiin tullaan kirjaamaan siirtymäaikoja, jonka kuluessa toiminnanharjoittajan tulee tehdä tarvittavat suojaamistoimenpiteet ja / tai suunnitelma toimenpiteiden tekemisestä. Määräaikojen tulee olla oikeassa suhteessa puutteen suuruuteen ja toisaalta tarvittavan investoinnin suuruuteen.

Kohdassa 3.2.7 esitetään, että Tukes joutuisi päivittämään lupapäätöksiä. Tämä ei ole tarkoituksen mukaista ja resurssitehokasta, jos päivitykset tehdään kategorisesti. Menettelyn tulisi olla vastaava, kuin mitä nyt käytetään asetuksen 856/2012 mukaisten, vanhoilla laitoksilla takautuvasti voimaan tulevien vaatimusten osalta. Tällöin toiminnanharjoittajan tekemää selvitystä käsitellään määräaikaistarkastuksilla ja tarkastuksen perusteella tehtävässä päätöksessä esitetään mahdolliset vaatimukset. Uusi lupapäätös tehtäisiin vain poikkeustapauksissa.

2. Pykäläkohtaisia huomioita

14 § käsittelee onnettomuustilanteita. Onnettomuuksien leviämisen estäminen laitoksesta toiseen ja turvallinen poistuminen kohteista on oltava aina toteutettuna, riippumatta onnettomuuden perussyystä. Lainvastaisen toiminnan erikseen mainitseminen ei ole tarpeen.

16 § ja 16 a § voisi yhdistää, sillä kulunvalvonta ja asiattomien pääsyn estäminen ovat sidoksissa toisiinsa.

28 §:ssä ehdotetaan lainvastaisen toiminnan estämisen toimenpiteiden lisäämistä sisäiseen pelastussuunnitelmaan. Pelastussuunnitelmassa kuvataan onnettomuusskenaariot vaikutusalueineen, miten tilanteisiin on varauduttu ja miten niissä tulee toimia. Pelastussuunnitelma on asiakirja, johon jokaisen laitoksella työskentelevän tulee tutustua ja jonka mukaista toimintaa harjoitetaan. Jos asiakirjaan sisällytetään kaikki lainvastaisen toiminnan muodot, joiden seurauksena onnettomuus voi tapahtua, muuttuu asiakirjan luonne. Voi myös tulla tilanteita, jolloin asiakirjassa kuvattaisiin esim. varautumista siten, että tieto ei olisi tarpeen koko henkilökunnalle. Varkauksien sisällyttäminen suunnitelmaan ei liene järkevää.

29 §, 61 § ja 65 § pätevyyskokeet.

Siirtymäsäännöksissä tulee ottaa kantaa vanhojen pätevyystodistuksien voimassaoloon.

Räjähdevarastojen vastuuhenkilöt ovat pääsääntöisesti panostajalainsäädännön pätevyyden omaavia, joten he eivät ole suorittaneet tenttiä Tukesissa.

32 § Turvallisuusselvitykset. Perusteluiden mukaan Tukesin verkkosivuilla olisi turvallisuusselvityksiin liittyvät julkiset tiedot, mitä ei vielä ole Tukesissa toteutettu. Turvallisuusselvitykset ovat pyydettyä nähtävillä Tukesissa.

Jatkovalmistelussa tulee ottaa kantaa siihen, vaatiiko security-asioiden sisällyttäminen turvallisuusselvitykseen myös sen päivityksen ja muutoksen käsittelemisen Tukesissa vai riittäisikö hyväksyntä alkuperäisen aikataulun mukaan (minimi 5 vuoden välein).

98 § ilmoitusvelvollisuus onnettomuuden sattuessa tai kohteen joutuessa lainvastaisen toiminnan kohteeksi. Asetuksessa on tarve täsmentää, miten vakavia onnettomuuksia ilmoitusvelvollisuus koskee.

Pääjohtaja



Kimmo Peltonen

Johtaja



Juha Karjalainen

Lisätietoja lausunnosta antaa johtava asiantuntija Rainer Pätsi puh. 029 5052 093, etunimi.sukunimi@tukes.fi.