

14.2.2018

Perustelumuistiolounnos

Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta annetun asetuksen muuttamisesta

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) vaarallisten aineiden ilmakuljetusta koskevat tekniset määräykset ”Technical Instructions For The Safe Transportation of Dangerous Goods by Air” (ICAO Doc 9284, jäljempänä ICAO-TI) ovat muuttuneet. ICAO-TI:n vuosien 2017-2018 painos on tullut voimaan kansainvälisessä vaarallisten aineiden ilmakuljetuksessa 1.1.2017. Tässä esityksessä ehdotetuilla muutoksilla saatettaisiin kansallisesti voimaan ICAO-TI:n vuosien 2017-2018 painokseen tulleet muutokset. Muutokset on tarkoitus saattaa voimaan antamalla muutosasetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta annetusta asetuksesta (210/1997). Lisäksi tehtäisiin mahdollisesti muita muutoksia.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan X päivänä kuuta 2018.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994, jäljempänä *VAK-laki*), säädetään neljästä kuljetusmuodosta, jotka koskevat vaarallisten aineiden kuljetusta tiellä, rautatiellä, ilma-aluksessa sekä kappaletavarana aluksessa. VAK-lain nojalla on annettu asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta (210/1997, jäljempänä *VAK-ilma-asetus*). Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia teknisiä ja teknisluonteisia vaarallisten aineiden kuljetusmääräyksiä.

Kansallinen vaarallisten aineiden ilmakuljetusta koskeva lainsäädäntö perustuu kansainvälisiin määräyksiin. Vuonna 1944 on tehty kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimus (”Chicago-sopimus”). Suomi liittyi sopimuksen (SopS 11/1949) osapuoleksi vuonna 1949. Chicago-sopimuksella luotiin pohja kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) perustamiselle. ICAO on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) alainen erityisvirasto.

Chicago-sopimuksen nojalla julkaistaan standardeina ICAO-TI –määräykset. Chicago-sopimuksen liite 18 sisältää vaarallisten aineiden ilmakuljetusmääräykset. ICAO-TI käsittää teknisen määräyskokoelman, joka on tarkoitettu kuljetusten osapuolille ja viranomaisille, sekä lähinnä viranomaisille tarkoitettun täydennysosan.

ICAO-TI –määräykset ovat muuttuneet. Määräyksiä uudistetaan kahden vuoden välein muun muassa vaarallisten aineiden ilmakuljetuksen turvallisuuden parantamiseksi sekä tieteen ja tekniikan kehityksen huomioimiseksi. Pääosin vaatimukset ovat teknisiä tai teknisluonteisia ja yksityiskohtaisia. Lisäksi ne kohdistuvat pitkälti ammattikuntaa, joka kuljettaa vaarallisia aineita tai jonka työtehtävät liittyvät osittain kuljetettaviin vaarallisiin aineisiin tai näiden aineiden kuljetuksiin.

Kuljetuksissa on myös huomioitava seuraavat Euroopan komission antamat asetukset: Komission asetus (EU) N:o 965/2012 lentotoimintaan liittyvistä teknisistä vaatimuksista ja hallinnollisista menettelyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 mukaisesti, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettu, ja komission asetus (EU) N:o 139/2014 lentopaikkoihin

liittyvistä vaatimuksista ja hallinnollisista menettelyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 mukaisesti.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Yleistä

Nyt ehdotetussa asetusmuutoksessa huomioitaisiin ICAO-TI:n vuosien 2017–2018 painos. Nämä määräykset ovat voimassa vuoden 2018 loppuun asti tai niin kauan kuin seuraavat uudistetut määräykset tulevat voimaan. Muutokset koskevat ICAO-TI:n uudistettua painosta sovellettavana standardina, viranomaisen antamaa hyväksyntää tiettyjen vaarallisten aineiden luokitusten osalta, tiedottamista matkustajille kielletyistä vaarallisista aineista matkatavarana ja vaarallisen tartunnan saaneen elävän eläimen kuljetusta sekä kuljetuksen suorittajan tai onnettomuus- ja vaaratilanneilmoituksia. Lisäksi asetukseen mahdollisesti tehtäisiin vähäisiä muita muutoksia.

2.2 Yksityiskohtaiset muutokset

2.2.1 Vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

2 § Sovellettavat standardit. Muutettaisiin pykälän 1 momenttia siten, että sovellettaisiin ICAO-TI:n vuoden 2017 ja 2018 painosta. Lisäksi poistettaisiin viittaus varaumaa. Varaumaa ei ole tehty. ICAO-TI - määräyksiä tultaisiin noudattamaan sellaisina kuin ne hyväksyttiin Dangerous Goods-paneelin (DGP) 25. kokouksessa Montrealissa huomioiden myös myöhemmin niihin tehdyt korjaukset ja lisäykset. Vuoden 2017 ja 2018 muutokset ovat pääosin yksityiskohtaisia teknisiä ja teknisluonteisia vaatimuksia, jotka kohdistuvat rajattuun kohderyhmiin. Ne edellyttävät alan asiantuntemusta.

3 § Vaarallisten aineiden luokitus. Nykyistä 1 momenttia täydennettäisiin siten, että viranomainen voi vaatia myös muita tarpeellisia tietoja luokituksen selvittämiseksi. Vastaava muutos tehtiin vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä annettuun asetukseen ja vastaavaan rautatiellä annettuun asetukseen. Toimivaltainen viranomainen voi tarvita myös muita tietoja luokituksen selvittämiseksi, kuten perusteluita siitä, mihin viralliseen aineen yksilöivään nimikkeeseen aine luokituu. VAK-aineiden tai -esineiden nimikkeissä voi olla hyvin pieniä, mutta ratkaisevia eroja.

Luokitus on keskeinen lähtökohta kuljetusturvallisuudessa ja se vaikuttaa oleellisesti myös muihin kuljetukseen liittyviin välillisiin toimenpiteisiin. Lisättäisiin pykälään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi. Uusi säännös perustuu ICAO-TI-määräysten kohdan 2;1.2 muutokseen. Ehdotettavan säännöksen mukaan toimivaltainen viranomainen voisi tietyissä tapauksissa hyväksyä luokituksen, jos kuljetettavan aineen ominaisuudet eivät koetulosten perusteella vastaa aineelle kuljetusta varten määrättyä luokitusta. Esitettäisiin, että Suomessa Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja Säteilyturvakeskus radioaktiivisten aineiden osalta voisivat hyväksyä luokituksen. Esitys voisi mahdollistaa VAK-aineen oikean luokituksen tai VAK-aineen vaaraominaisuutta vastaavien lipukkeiden käytön. Näillä on vaikutusta kuljetusturvallisuuteen. Lisäksi voitaisiin korjata kuljetusmääräysten luokitus- ja/tai lipukevaatimukseen liittyviä mahdollisia puutteita tai virheellisyyksiä. Hyväksynnästä laaditaan ehdotus Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) vaarallisten aineiden kuljetuksia käsittelevän asiantuntija-alakomitealle (UN Sub-Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods) YK:n mallisääntöjen muuttamiseksi. Jos toimitettua ehdotusta ei hyväksytä YK-mallisääntöihin, toimivaltainen viranomainen peruisi antamansa hyväksynnän.

Uusi 3 momentti perustuisi pitkälti voimassaolevaan 2 momenttiin. Jatkossa todettaisiin, että ICAO-TI:ssa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tai sen valtuuttaman muun toimielimen suorittama

aineen luokitus ja luokituksen hyväksyminen ovat voimassa Suomessa. Muutoksella ei ole käytännönvaikutusta vaan se olisi säädöstekninen muutos.

4 § Vaaralliset aineet matkatavarana. Muutettaisiin pykälän 2 momenttia. Se koskee matkustajille tiedottamista siitä, millaisten aineiden kuljettaminen on kiellettyä ilma-aluksessa. Voimassaoleva säännös koskee yleistä tiedotusvelvollisuutta. Muutos perustuu ICAO-TI-määräysten kohdan 7;5.1 muutokseen. täsmennettäisiin. Ehdotettavan säännöksen mukaan kuljetuksen suorittajalla olisi oltava tiedottamiseen käytettävä menetelmä kuvattuna toimintakäsikirjassa ja muissa soveltuviissa ohjekirjoissa. Pykälän 1 momenttia ei muutettaisi.

4 b § Vaarallisen tartunnan saaneen elävän eläimen kuljetus. Lisättäisiin asetukseen uusi pykälä, joka liittyy tarkoituksella vaarallisen tartunnan saaneen elävän eläimen kuljetukseen ja kuljetukseen hyväksynnän antavaan viranomaiseen. Muutos perustuu ICAO-TI –määräysten kohdan 2;6.3.6.1 muutokseen. Voimassaolevan määräyksen mukaan eläviä eläimiä ei saa käyttää kantajina tartuntavaarallisia aineita kuljettaessa, ellei ainetta voida kuljettaa millään muulla tavalla. ICAO-TI-määräyksissä on määritelty vaaralliset tauteja ja taudinaiheuttajia. Näitä tartuntavaarallisia aineita kuljettaessa on huomioitava ICAO-TI:n mahdolliset määräykset.

Tarkoituksella tartutetun elävän eläimen kuljetuksessa on huomioitava yleiset elävän eläimen kuljetukseen liittyvät vaatimukset ja vaarallisten aineiden kuljetusmääräykset kuljetuksen turvallisuuden sekä eläimen hyvinvoinnin ja turvallisuuden varmistamiseksi. Muutoksella pyritään varmistamaan sekä VAK-kuljetusturvallisuus ja VAK-käsittelyturvallisuus, mutta myös varmistamaan ja huomioimaan kuljetuksessa eläinten turvallisuus ja hyvinvointi. Jos epäillään, että elävä eläin on tarkoituksella saanut VAK-määräykseen luokittuvan vaarallisen tartunnan, niin myös tällöin tarvittaisiin viranomaisen hyväksyntä kuljetukseen.

Tartutetun eläimen ilmakuljetus tapahtuisi alkuperämaan, kauttakulkumaan, määränpäämaan- ja kuljetuksen suorittajan maan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten hyväksymien ehtojen mukaisesti. Ehdot olisivat ICAO-TI:n täydennysosan kohdan S-1;2 mukaisia. Suomessa toimivaltaiseksi viranomaistahoksi ehdotetaan aluehallintovirastoa. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä annetussa valtioneuvoston asetuksessa ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä annetussa valtioneuvoston asetuksessa on säädetty, että aluehallintovirasto toimivaltainen viranomaisena voi hyväksyä vaarallisen tartunnan saaneen elävän eläimen kuljetuksen. Nykyisin aluehallintovirasto myöntää muun muassa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvat eläinkuljetusasetuksen (*Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2005 eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana sekä direktiivien 64/432/EY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta (1/2005)*) mukaiset luvat sekä hyväksymis- ja pätevyystodistukset sekä eläintautitapauksissa mahdolliset poikkeukset eläinten siirtokielloista. Asetus on pantu täytäntöön eläinkuljetuksesta annetulla lailla (1429/2006) ja aluehallintovirasto on tämän lain mukaan toimivaltainen viranomaisena myöntämään lupia eläinkuljetuksissa yleisesti. Myös eläintautilaissa (441/2013) pääasiallisesti toimivaltaisena viranomaisena on aluehallintovirasto. Eläinsuojelulain (247/1996) tarkoituksena on muun muassa edistää eläinten kohtelua ja hyvinvointia. Erityisesti eläinkuljetus- ja eläintautilainsäädäntöön näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että toimivaltaisena viranomaisena toimisi aluehallintovirasto. Myöhemmässä vaiheessa toimivaltaisena viranomaisena olisi maakunta.

Mahdolliset VAK-säännökset ja –määräykset tulee huomioida, kun kuljetetaan tarkoituksella tartunnansaaneita eläviä eläimiä, jotka luokituvat tartuntavaarallisten aineiden kuljetusluokkaan VAK-määräysten mukaisesti. Jos yksityiskohtaisia kuljetusvaatimuksia ei ole, aluehallintoviraston olisi huomioitava vaarallisen tartunnan saaneen eläimeen liittyviä näkökohtia kuten taudin vaarallisuus, sen tartuntaherkkyys ja mahdolliset vaaratekijät kuljetuksessa. Kansalliseen VAK-ilmakuljetukseen liittyvä hyväksyntä voitaisiin myös sisällyttää aluehallintoviraston yleisiin eläinten

kuljetuksiin liittyviin hyväksyntöihin tai lupiin. Näissä tapauksissa erillistä VAK-hyväksyntää ei tarvittaisi.

19 § Onnettomuus- ja vaaratilanneilmoitukset. Muutettaisiin pykälän 4 momenttia, joka koskee kuljetuksen suorittajan ilmoitusvelvollisuutta muun muassa VAK-lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamatta jättämisestä tietyissä tapauksissa. Säännöstä täsmennettäisiin siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi kuljetuksen suorittajan itse havaitsemia tai muiden tahojen sille ilmoittamia tapauksia. Muutos perustuu ICAO-TI-määräysten kohdan 7;4.5 muutokseen.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen tavoitteena on saattaa Suomen kansalliset säännökset vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta vastaamaan kansainvälisten ICAO-TI-määräysten vuoden 2017 - 2018 muutoksia. Lisäksi annettaisiin eräitä yksityiskohtaisempia säännöksiä.

Ehdotetuilla muutoksilla ei katsota olevan merkittäviä valtiontaloudellisia eikä merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Yleisesti muutosten tavoitteena on muun muassa parantaa vaarallisten aineiden ilmakuljetusten turvallisuutta sekä huomioida tieteen ja tekniikan kehitys. Muutosten tavoitteena on myös sujuvoittaa ja yhtenäistää eri vaarallisten aineiden kuljetusmuotoja koskevaa sääntelyä.

4. Asian valmistelu

Asetusmuutokset on valmisteltu yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa.

Muutosehdotuksista asetukseen on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta:

Sosiaali- ja terveysministeriö, Sisäministeriö, Puolustusministeriö, Puolustusvoimien pääesikunta, Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Aluehallintovirastot, Liikenteen turvallisuusvirasto, Rajavartiolaitos, Poliisihallitus, Tulli, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Säteilyturvakeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Kemianteollisuus ry, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry, Suomen lentäjaliitto, Suomen moottorilentäjien liitto ry, Suomen Ilmailuliitto, Finnair Oyj, Nordic Regional Airlines Oy, Jetflite Oy, Scanwings Oy, Airpro Oy, Finavia Oyj, Cargo Safe Oy, Dangerous Goods Management Finland Oy, Finnair Cargo Oy, Finnair Flight Academy Ltd, Finsecpro, Salpauslento Oy, Hub Logistics Finland Oy ja Swissport Finland Oy, Logistiikkayritysten Liitto ry ja Suomen turvallisuusneuvonantaja ry.

Yhteenvedona lausunnoista voidaan todeta...

Valtuussäännöksiä on VAK-lain 6 §:n 1 momentissa, 10 a §:n 2 momentissa ja 11 c § 3:n momentissa sekä 24 §:n 1 momentissa.

5. Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan X päivänä Xkuuta 2018.