

LAUSUNTO JAKELUASEMIEN TURVALLISUUS- JA VALVONTASÄÄNTELYN UUDISTAMISTA KOSKEVASTA EHDOTUSLUONNOKSESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Liikennepalvelukauppiat ry:ltä lausuntoa jakeluasemien turvallisuus- ja valvontasääntelyn uudistamista koskevasta ehdotusluonnoksesta, joka käsittää ehdotukset vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (856/2012) sekä vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen (685/2015) muuttamisen. Liikennepalvelukauppiat ry on alan yksityisten yrittäjien etujärjestö. Kiitos, että saamme antaa lausuntomme asiaan.

Valtioneuvoston asetukseen vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista lisättäisiin polttonesteen jakeluasemien turvallisuutta koskevat säännökset ja tehtäisiin joitakin muutoksia vastaavaan valvonta-asetukseen. Samalla kauppa- ja teollisuusministeriön päätös (415/1998), niin kutsuttu jakeluasemapäätös kumottaisiin.

Liikennepalvelukauppiat ry esittää lausuntonaan kohteliaimmin seuraavaa:

Kattava ja toimiva polttoaineiden jakeluverkko on kaiken liiketoiminnan ja kansalaisten liikkumisen kannalta ehdoton edellytys toimivalle arjelle niin elinkeino-, työ- kuin arkielämälle. Venäjän viime vuosien aggressiot ovat osoittaneet koko maailmalle huoltovarmuuden merkityksen. Toimiva polttoaineiden jakeluverkko on huoltovarmuuden yksi perustukijalka.

Jakeluasemia koskeviin teknistä turvallisuutta koskeviin asetustason säädöksiin tarvitaan uudistuksia mahdollistamaan ja tukemaan toiminnan teknistä kehitystä. Ehdotetun lainsäädäntömallin seurauksena, missä jakeluasemat vertautuvat teollisuuslaitoksen tavoin toimivaan yksikköön, polttoaineiden jakelutoiminnalle aiheutuu kuitenkin väistämättä lisää hallinnollista taakkaa ja kustannusten nousua. On erittäin tärkeää, että turvallisuusvaatimuksissa jakeluasemille huomioidaan toiminnan erityispiirteet verrattuna teollisuuslaitokseen.

Liikennepalvelukauppiat ry katsoo, että ehdotettu sääntely sisältää merkittävää tulkinnanvaraisuutta ja päällekkäisyyttä. Esitysluonnoksen valmistelussa ei ole riittävästi hyödynnetty toimialan teknistä ja käytännön osaamista, minkä vuoksi ehdotettuun sääntelyyn liittyviä ongelmia ei ole valmistelussa tunnistettu tai otettu asianmukaisesti huomioon. Ehdotuksesta aiheutuisi alalle suuruusluokaltaan merkittävät kustannukset, joista valtaosa siirtyisi kuluttajille pumppuhintojen nousun myötä. Tästä johtuen pyydämme, että esitettyihin muutosehdotuksiin suhtauduttaisiin vakavasti ja ne otettaisiin valmistelun vaiheesta huolimatta huomioon.

Muutosesityksiä

Sijoittaminen pohjavesialueelle

Asetuksesta tai sen perustelumuihistiosta tulee selkeästi käydä ilmi, että jakeluasemien sijoittamiselle pohjavesialueelle ei ole kategorista kieltoa (ks. esim. KHO 2021:34). Nyt

siirtymäsäännöksiä koskevissa perusteluissa (s. 25) viitataan jakeluasemapäätöksen 5 §:ään ja kemikaaliturvallisuuslain 18 §:n 2 momenttiin todetaan, että asetuksessa ei voitaisi antaa poikkeavaa säännöstä jakeluasemien sijoittamista pohjavesialueelle. Perustelut voi nyt lukea virheellisesti siten, että asetuksella tarkoitettaisiin kieltää jakeluasemien sijoittaminen pohjavesialueelle.

Toimijat korostavat, että mahdollisuus jakeluasemien sijoittamiselle pohjavesialueelle on välttämätöntä säilyttää, sillä tietyillä alueilla muita mahdollisia sijaintipaikkoja ei teiden linjaukset huomioon ottaen ole ja jakeluasemien säilyttäminen on välttämätöntä polttoaineiden saatavuuden ja huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Sammutus- ja jäähdytysvedet

Soveltamisalaa koskevan 2 §:n mukaan 74 §:ää ei sovelleta jakeluasemilla. Ehdotuksen mukaan 74 §:ään lisättäisiin 4 momentti, jonka mukaan ”Poiketen 1–3 momentissa säädetyistä vaatimuksista jakeluaseman alueella ei tarvitse varata vettä tulipalojen sammuttamiseen.”. Sääntelytekniikka on tältä osin epäselvä. 74 § tulisi yksiselitteisesti rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

Hätäsuihkut ja silmähuuhtelupisteet sekä suojavarusteet

Soveltamisalaa tulee rajata siten, että 79 ja 80 §:iä ei sovelleta jakeluasemilla. Jakeluasemilla ei ole 79 §:ssä tarkoitettua kemikaaliroiskeiden vaaraa ja 80 §:ssä tarkoitetut pelaustautumista varten varattavat suojavarusteet eivät ole jakeluasemilla relevantteja. Hätäsuihkujen ja silmähuuhtelupisteiden toteuttaminen osin valvomattomille asemille ole käytännössä mahdollista muun muassa ilkivallasta johtuen. Tulkinnan yhtenäisyys edellyttää soveltamisalaa koskevaa rajausta.

Valvonta-asetuksen soveltaminen

Valvonta-asetuksen (685/2015) muuttamisen tarve siten, että jakeluasemilla tapahtuva kemikaalien käsittelyä ja varastointia ei enää lähtökohtaisesti määriteltäisi vähäiseksi teolliseksi käsittelyksi ja varastoinniksi, ei ole perusteltu. Nykyinen jakeluasemien valvontamalli perustuu nimenomaan siihen, että jakeluasema on standardinomainen laitos eikä sellaisena edellytä raskaampaa hallintomenettelyä tai tarkastelua varastoitavien kemikaalien määriin perustuen. Myös YSL:n nojalla jakeluasemia käsitellään rekisteröintimenettelyssä, ellei kyseessä ole tärkeälle pohjavesialueelle sijoitettava jakeluasema. Ehdotettu muutos lisäisi merkittävästi toiminnanharjoittajien taakkaa, sillä toiminnanharjoittajien tulisi laskelmien perusteella osoittaa lähes 2 600 jakeluaseman osalta, että kyse on vähäisestä toiminnasta. Lisäksi laskelmien monimutkaisuudesta johtuen valvonnan järjestämiseen liittyisi aiempaa enemmän tulkinnanvaraisuutta. Toimijoiden kannalta tämä johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen.

Mikäli lainsäätäjä pitää välttämättömänä nykyisen mallin muuttamista, tulee jakeluasemille määritellä selkeä ja yksiselitteinen soveltamisalan rajausta sille, mikä määrä jakeluasemalla olevia polttoaineita ylittää laajamittaisen käsittelyn ja varastoinnin rajan.

Kommentteja

Edellä esitettyjen muutosehdotusten lisäksi perustelumuistiolounnoksessa on muutamia sellaisia epätarkkuuksia tai virheitä, joilla voi olla merkitystä asetusta sovellettaessa. Näiltä osin perustelumuistiota tulee täsmentää.

Maanpäälliset säiliöt

Muistiossa (s. 6) annetaan ymmärtää, että dieselpolttoaineen maanpäälliset säiliöt eivät olisi olleet sallittuja ja että pelastuslaitokset olisivat näitä sallineet. Tämä ei pidä paikkaansa. Dieselpolttoaineen maanpäälliset säiliöt ovat aiemman sääntelyn perusteella olleet sallittuja. Tämä johtuu siitä, että ne eivät ole jakeluasemapäätöksen 6 §:ssä tarkoitettuja erittäin helposti syttyvän, helposti syttyvän polttonesteen säiliöitä, vaan muiden palavien nesteiden säiliöitä. Niiden vakiintunut luokittelu ”muihin palaviin nesteisiin” on perustunut Tukesin ohjeistuksen (TUKES 1999 Luettelo yleisemmistä palavista nesteistä) mukaiseen luokitukseen, jossa eritellään erittäin helposti syttyvät palavat nesteet ja kaasut, helposti syttyvät palavat nesteet, syttyvät palavat nesteet ja muut palavat nesteet. Muut palavat nesteet ovat luokituksen mukaan sellaisia, joiden leimahduspiste on korkeampi kuin 55 °C mutta enintään 100 °C. Tällä perusteella dieselpolttoaineiden maanpäällisiltä säiliöt on aiemmin katsottu sallituiksi. Toimijoiden tiedossa ei ole yhtään ”pelastuslaitosten hyväksyntään poikkeusmenettelyllä” perustuvaa menettelyä.

Painelaitelaki

Selvyyden vuoksi asetuksessa on syytä tuoda esiin, että jakeluasemien toiminta perustuu maanalaisten putkien osalta imujärjestelmään, ei ylipaineeseen perustuvaan siirtojärjestelmään. Putkia koskevat vaatimukset on asetettu kulutuksen kestävyysden takaamiseksi. Ehdotuksesta tulee käydä selvästi esiin, että painelain mukaiset vaatimukset eivät koske yleisesti jakeluasemia, vaan yksinomaan painelaitteita.

Suhde JANO-asetukseen

Perustelumuistiossa todetaan, että jakeluasemapäätökseen kohdistuvat lainsäädäntömuutokset koskisivat siten myös JANO-asetusta. JANO-asetus on kuitenkin muutamien kohdin ristiriidassa kemikaaliturvallisuusasetuksen kanssa. Ehdotuksen perusteella ei ole selvää, mitä sääntelyä tullaan soveltamaan.

Alan säädöspohjasta

Jakeluasemilla on Suomessa ympäristönsuojelun hallinnonalan (VNA 314/2020) säädöksillä ja jakeluasemastandardin SFS 3352 vaatimuksilla viety myös maaperän- ja vesiensuojeluratkaisut selvästi pidemmälle kuin muissa EU-maissa. Säädöstaakkaa ei tule missään tapauksessa enää lisätä. Toimiala pitää edelleen perusteltuna jakeluasematoiminnan luonne ja jakeluasemien teknisten järjestelmien standardinomaisuus ja toimipisteiden lukumäärä huomioon ottaen, että jakeluasemien teknisestä turvallisuudesta säädettäisiin selvästi erikseen. Tämä voidaan sääntelyteknisesti toteuttaa siten, että jakeluasemia koskevat säännökset sisällytetään kokonaisuudessaan ehdotettuun 7 a lukuun.

Huomioita ja kehitysehdotuksia

Ehdotetut muutokset ovat alan toimijoille vaikutuksiltaan hyvin merkittäviä sekä taloudellisesti että hallinnollisesti.

Erityisen keskeistä on, että vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetukseen (jäljempänä turvallisuusvaatimusasetus, 856/2012) soveltamisalaa rajataan jakeluasemien osalta siten, että on selvää, mikä sääntely koskee jakeluasemia. Ehdotetusta asetuksesta tai sen perustelumuistiosta tämä ei käy ilmi. Jakeluasematoiminta poikkeaa hyvin olennaisesti

muusta asetuksella säänneltävästä toiminnasta, eikä asetus kokonaisuudessaan sovellu jakeluasematoimintaan. Turvallisuusvaatimusasetus on laadittu teollisten tuotantolaitosten toimintojen sääntelyyn, mitä osoittaa muun ohella sen kulunvalvontaa tai suojavarusteita koskevat säännökset. Jakeluasemat ovat ensisijaisesti kuluttajille suunnattuja ja yleisölle avoimia vähittäiskaupan yksiköjä, eivät teollisuuslaitoksia. Jakeluasema ei ole erilleen suljetulle alueelle sijoitettu tuotantolaitos vaan yleisölle avoin kauppapaikka. Jakeluasematoiminnan yksityiskohtaiset tekniset vaatimukset on seikkaperäisesti esitetty kansallisessa jakeluasemastandardissa SFS 3352. Jakeluasemien rakentamisessa käytetään eurooppalaisten SFS-EN-standardien mukaisia järjestelmiä, laitteita ja komponentteja, joihin kansallisessa standardissa viitataan. Teknisten järjestelmien standardinomaisuus ja toimipisteiden lukumäärä huomioon ottaen on selvää, että jakeluasemien teknisestä turvallisuudesta tulisi säätää omana kokonaisuutenaan.

Edellä todettuun nähden Liikennepalvelukauppiat ry katsoo, että jakeluasemia koskevat säännökset tulisi kokonaisuudessaan koota asetuksessa omaan jakeluasemia koskevaan lukuunsa (7 a Luku Jakeluasemia koskevat turvallisuusvaatimukset). Tämä poistaisi tulokannanvaraisuuden jakeluasemiin kohdistuvan sääntelyn soveltamisesta ja selkeyttäisi lupamenettelyjä sekä valvontaa. Sääntelyn yhdenmukaisella soveltamisella on toimijoille todella suuri oikeusturva- sekä taloudellinen merkitys. Aivan vähintään asetusta tulisi muuttaa siten, että soveltamisalaa rajataan ehdotusta selkeämmin.

On tärkeää, että jatkossakin jakeluasemia koskevista turvallisuusvaatimuksista määrätään tarkoituksenmukaisesti, ylimitoittamista välttämällä. Lupaharkinnassa jokainen kohde tulee tarkastella tapauskohtaisesti, ja vaatimukset tulee asettaa todellisiin riskeihin perustuen.

Jakeluaseman määritelmää tulee muuttaa siltä osin, että autopesula- ja huoltotoiminta sekä kaasupullojen myynti eivät kuuluisi jakeluaseman määritelmään. Määritelmästä poistettavien toimintojen turvallisuus on katettavissa lainsäädännön puitteissa muutoin, myös varsinaisen polttoainejakelutoiminnan läheisyydessä.

Polttoaineiden jakelua harjoittavia toimipisteitä on jaoteltu niiden luonteen mukaan eri termein, joiden sisältöjen osalta on tapahtunut myös evoluutiota. Termit eivät ole yksiselitteisiä ja termien kuvausten sisältämät palvelut poikkeavat merkittävästi toisistaan. Jakeluasema, huoltoasema, automaattiasema, liikenneasema, veneasema, raskaan liikenteen jakelupiste ja muu jakelupiste ja niin edelleen. Alan toimipisteitä on määritelty monella tavalla, joista saa hyvän käsityksen lukemalla esimerkiksi Huoltoasemat 2020 raportin ja Liikennepalveluala, Toimialaraportti 2024 -teokset. Teokset löytyvät www.liikennepalvelukauppiat.fi sivuilta kohdasta Toimialaraportit. Määrittelyjen moninaisuudesta voidaan vetää suora yhteys alan tarvitsemaan omaan sääntelyyn.

Teollisuustoiminnoille soveltuva terminologia aiheuttaa paikoin hämmennystä. Toivomme, että jakeluasemia ja niiden yhteydessä olevia myymälöitä koskevissa muutosehdotuksissa käytetyt käsitteet ja määritelmät vielä tarkistetaan ja että termejä käytetään mahdollisimman yhtenevästi myös muuhun relevanttiin lainsäädäntöön verrattuna, mikä tukee säädösten ymmärrettävyyttä. Esimerkiksi uuden momentin lisäyksessä valvontaa koskevaan asetukseen käytetään termiä 'irtosäiliö'. Sopivampi termi tässä kohtaa olisi toisaalla lainsäädännössä käytetty 'astia' tai kemikaalilainsäädännössä käytetty 'pakkaus'.

Vuotojen ja sammutusjätevesien hallintaa koskevat vaatimukset tulee perustua todellisiin riskeihin, ja vaadittavien toimenpiteiden olla oikein mitoitettuja ja kohtuullisia niin uusille jakeluasemille kuin silloin, kun toiminnassa oleville asemille tehdään teknisiä parannuksia. Rakennuskustannukset eivät saa nousta kohtuuttoman suuriksi. Sen sijaan, että jokaiselta jakeluasemalta vaadittaisiin tulevaisuudessa erittäin kalliita uusia investointeja sammutusjätevesien hallitsemiseksi, tulisi harkita vaihtoehtoa, jossa alueen pelastuslaitoksen käytettävissä olisi liikuteltavaa kalustoa ja välineitä sammutusvesien hallintaan aina onnettomuuspaikan tarpeen mukaan täydentämään jakeluaseman omaa hallintajärjestelmää. Tämä toimintamalli olisi kustannustehokkain.

EU:n CLP-asetusta, joka koskee aineiden ja seosten luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista, on muutettu viime vuoden marraskuussa julkaistulla asetuksella (EU) 2024/2865, jossa asetetut vaatimukset ovat tulossa voimaan asteittain siirtymäaikojen puitteissa. On hyvä huomioida, että moni yksityiskohta mukaan lukien polttoainepumppujen merkintävaatimukset, on kuitenkin tällä hetkellä ns. omnibus-prosessissa ja säädöksen yksityiskohdat saattavat muuttua. Sama koskee siirtymäaikoja. Tässä vaiheessa on mahdotonta arvioida, millaisiksi jakeluasemilla noudatettavat merkintävaatimukset muuttuvat.

Vaikutusten arvioinnissa tulisi tarkastella tarkemmin vaikutuksia yrityksiin. Rakennuskustannusten nousu on todella suuri siinä vaiheessa, kun nykyisten määräysten mukaisissa kohteissa tehdään merkittäviä teknisiä parannuksia ja uudistetun lainsäädännön vaatimukset olisi huomioitava täysimääräisesti. Perusteluissa olisi hyvä esittää arvio siitä, kuinka moni jakeluasema tulee olemaan kemikaaliturvallisuuslain mukainen laajamittaista kemikaalien käsittelyä ja varastointia harjoittava kohde. Tarkastelusta puuttuu myös hallinnollisen taakan arviointi, mikä seuraa lupahakemusmenettelystä ja laajamittaiselta kemikaalikohteelta vaadittavien asiakirjojen laatimisesta ja ylläpidosta. Edellä mainittujen vaatimusten aiheuttamien kustannusten nousun yhteisvaikutus tulisi vaikuttamaan nykyisen jakeluverkoston merkittävään harvenemiseen. Merkittävässä osassa alan yrityksistä vaaditut investointipanostukset tekisivät liiketoiminnasta kannattamatonta.

Lopuksi

Kannamme huolta viranomaisresurssien riittävydestä vaativassa valvontatyössä, jota Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle on tulossa lisää osan jakeluasemista muuttuessa laajamittaisiksi kohteiksi, Tukesin luvitettaviksi ja valvottaviksi. Lisäksi on toivottavaa, että yrityksille tarjotaan koulutusta edessä olevista muutoksista ja valmistellaan ohje tai käsikirja vaatimusten jalkauttamisesta käytäntöön, koska uudesta lakitekstistä tulee väistämättä varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus. Ohjeen valmisteluun tulee ottaa mukaan toimialan parhaat tekniset osaajat.

Lausuntojen antoajankohta on varmasti lain kirjaimen mukaan oikein toteutettu. Sinänsä yleisesti käytetyn kesäloma-ajan sisällyttäminen lausuntoaikaan ja nihkeä suhtautuminen lisälausuntoajan pyyntöihin ei vaikuta parhaalta hallinnolliselta ratkaisulta. Alan toimijat haluavat luonnollisesti lausua huolellisesti ja sitä kautta käyttää riittävästi työaikaansa asiantuntevien ja huolellisesti valmisteltujen lausuntojen antamiseksi.

Yksityiskohtaisia teknisiä huomioita tulee löytymään ÖKT:n aikanaan jättämästä lausunnosta. Muita tärkeitä ja selkeyttäviä tarkistus- ja korjausehdotuksia onkin jätetty Lausuntopalveluun jo aiemmin.

Kunnioittavasti,

Liikennepalvelukauppiaat ry

Jari Salonen
toimitusjohtaja