

OHJE

Tukes-ohje 10/2015

Toimintaperiaateasiakirja

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

tukes

Sisältöalue Toimintaperiaateasiakirjaa koskevat määräykset
Säännökset, joihin ohjeen antaminen perustuu Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005, Valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 685/2015
Kohderyhmät Vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia tekevät toiminnanharjoittajat
Voimassaolo toistaiseksi
Kumoo ohjeen (pvm, nro) K4-2014, 1.10.2014

TOIMINTAPERIAATEASIAKIRJA

1 Johdanto

Vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (685/2015) mukaan toiminnanharjoittajan tulee laatia toimintaperiaatteensa onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä koota ne asiakirjaksi (toimintaperiaateasiakirja), jos asetuksessa määritellyt vaarallisten kemikaalien määrät tuotantolaitoksessa ylittyvät.

Asiakirjassa toiminnanharjoittajan tulee selostaa toimintaperiaatteensa suuronnettomuuksien ja muiden onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Asiakirjan laatimisessa on noudatettava asetuksessa esitettyjä vaatimuksia ottaen huomioon tuotantolaitoksessa esiintyvä suuronnettomuus- ja muu onnettomuusvaara.

Toimintaperiaateasiakirjaa koskeva lainsäädäntö perustuu Euroopan Unionin direktiiviin vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta (2012/18/EU, Seveso III -direktiivi). Velvoite koskee myös räjähteitä.

2 Ohjeen sitovuus ja voimassaolo

Tässä ohjeessa esitetään toimintaperiaateasiakirjaa koskevat määräykset. Lisäksi Tukes antaa ohjeita, joilla selvennetään asetuksessa (685/2015) säädettyjä asiakirjaa koskevia vaatimuksia. Nämä ohjeet eivät ole sitovia. Lisäksi ohjeessa on kemikaalien käytönvalvojan nimeämistä ja tehtäviä koskevia selvennyksiä. Näitä voidaan soveltaa myös niihin tuotantolaitoksiin, joita ei koske velvoite laatia erityistä toimintaperiaateasiakirjaa.

Tämä ohje on voimassa toistaiseksi ja korvaa 1.10.2014 annetun Tukes-ohjeen K4-2014.

3 Lisätietoja

Keskeiset muutokset ohjeeseen K4-2014 verrattuna on asetuksen (685/2015) huomioon ottaminen.

Ohjeesta saa lisätietoja Tukesista, puhelin 029 5052 000.

Tämä ohje on tulostettavissa Tukesin verkkosivuilla www.tukes.fi. Ohjeeseen liittyvää lainsäädäntöä löytyy osoitteista www.tukes.fi.

Pääjohtaja Kimmo Peltonen

Johtaja Päivi Rantakoski

LIITE: Toimintaperiaateasiakirja

Liite Tukes-ohjeeseen 10/2015

TOIMINTAPERIAATEASIAKIRJA

SISÄLLYSLUETTELO

TOIMINTAPERIAATEASIAKIRJA	3
1 ASIAKIRJAN LAATIMISVELVOITE	4
2 YLEISÖLLE TIEDOTTAMINEN	4
3 ASIAKIRJAN SISÄLTÖ	5
3.1 Yleistä	5
3.2 Organisaatio	5
3.3 Toimintaperiaatteet	7

1 ASIAKIRJAN LAATIMISVELVOITE

Laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavan toiminnanharjoittajan tulee laatia toimintaperiaateasiakirja, jos tuotantolaitoksessa olevien kemikaalien määrien perusteella laskettu, vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (685/2015) 6 §:ssä määritelty suhdelukujen summaa ylittyy. Asiakirjassa selostetaan toimintaperiaatteet suuronnettomuuksien ja muiden onnettomuuksien ehkäisemiseksi.

Velvoite koskee osaa laajamittaisia tuotantolaitoksia, turvallisuus selvityslaitokset antavat selvityksen toimintaperiaatteistaan osana turvallisuus selvitystä.

Toimintaperiaatteista ja asiakirjan sisällöstä on määrätty asetuksen 13 §:ssä ja asetuksen liitteessä III.

Perustettaessa uusi tuotantolaitos tai olemassa olevaan laitokseen tehdään muutoksia, jotka vaativat Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) luvan, toimintaperiaateasiakirja tai päivitetty yhteenveto siitä taikka muu vastaava selvitys onnettomuuden ehkäisyperiaatteista liitetään hakemukseen.

Toimintaperiaateasiakirja tulee tarkastaa sellaisten muutosten yhteydessä, joilla on merkittäviä seurauksia suuronnettomuuksiin liittyvien vaarojen suhteen. Toimintaperiaateasiakirja tulee kuitenkin tarkistaa ja saattaa ajan tasalle vähintään joka viides vuosi.

2 YLEISÖLLE TIEDOTTAMINEN

Kemikaaliturvallisuuslain (muutos 358/2015) 31 § mukaan toimintaperiaateasiakirjan laatimisvelvollisen toiminnanharjoittajan on tiedotettava tuotantolaitosta koskevista turvallisuustoimenpiteistä ja onnettomuustapauksissa noudatettavista toimintaohjeista suuronnettomuuden varalta. Tiedot on pidettävä ajan tasalla ja koottava yhteen asiakirjaan sekä pidettävä pysyvästi yleisön saatavilla myös sähköisessä muodossa.

Tiedotteen sisällöstä on kerrottu asetuksen 685/2015 liitteessä VI kohdat 1-8.

3 ASIAKIRJAN SISÄLTÖ

3.1 Yleistä

Toimintaperiaateasiakirjassa tulee esittää suur- ja muiden onnettomuuksien ehkäisemisen kannalta tarpeelliset tiedot tuotantolaitoksen toimintaperiaatteista.

Asiakirjan ja sen perusteella annettujen menettelyohjeiden tulee olla riittäviä ottaen huomioon tuotantolaitoksessa esiintyvä onnettomuusvaara.

3.2 Organisaatio

Toimintaperiaateasiakirjasta tulee käydä ilmi toimintaperiaatteista ja niiden noudattamisesta vastaavan henkilön, käytönvalvojan ja muiden vastuuhenkilöiden apuna toimivien henkilöiden nimet ja vastualueet.

Toimintaperiaatteista vastaava henkilö, käytönvalvoja ja muut vastuuhenkilöiden apuna toimivat henkilöt tulee nimetä ja heidän vastualueensa määrittellä kirjallisesti ja ne tulee olla yleisesti tiedossa tuotantolaitoksessa. Toiminnanharjoittajan - ylimmän johdon - velvollisuus on varmistua siitä, että henkilöillä on mahdollisuus suorittaa tehtävänsä.

Edellä esitetyt asiat voidaan esittää organisaatiokaavion, tehtäväkuvausten ja muiden vastaavien asiakirjojen avulla. Eri vastuuhenkilöiden tehtävä- ja huolehtimisalueet on syytä esittää riittävän tarkasti ja selkeästi katvealueiden välttämiseksi.

Käytönvalvoja

Kaikissa laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavissa tuotantolaitoksissa tulee olla henkilö, joka tuntee kemikaaleja koskevat säännökset ja määräykset (käytönvalvoja). Tuotantolaitoksessa voi olla useita käytönvalvoja.

Toiminnanharjoittajan on huolehdittava, että käytönvalvojilla on riittävät edellytykset toimia, kuten mahdollisuus vaikuttaa havaitsemiinsa puutteisiin ja mahdollisuus ylläpitää riittävää osaamista. Toiminnanharjoittajalla tulee olla ajan tasalla oleva luettelo käytönvalvojista. Luettelo esitetään Tukesin tekemien tarkastusten yhteydessä.

Käytönvalvojan tulee ennen nimeämistä suorittaa pätevyyskoe Tukesissa. Toiminnanharjoittajan tulee määritellä muut vaatimukset.

Toimintaperiaatteista vastaava henkilö

Tuotantolaitoksissa on oltava henkilö, joka vastaa siitä, että laitoksella toimitaan laadittujen toimintaperiaatteiden mukaisesti siten, että turvallisuustoiminta tuotantolaitoksella on suunnitelmallista ja tavoitteellista ja että onnettomuuksien ennalta ehkäisemistä koskevat toimenpiteet perustuvat toiminnasta aiheutuvien vaarojen tunnistamiseen.

Toimintaperiaatteista vastaavalla henkilöllä ei ole muodollisia pätevyysvaatimuksia.

Vastuuhenkilöiden tehtävistä

Toimintaperiaatteista vastaava henkilö ja käytönvalvoja huolehtivat siitä, että tuotantolaitoksessa toimitaan kemikaaleja koskevien säännösten ja määräysten ja lupaehtojen mukaisesti. Vastuuhenkilön ja käytönvalvojen nimet ja vastuualueet esitetään asiakirjassa.

Tyypillisiä toimintaperiaatteista vastaavan henkilön tehtäviä ovat

- vastuu toimintaperiaatteiden kehittämisestä, toteuttamisesta ja
- ylläpidosta ja turvallisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumisen seuranta.

Toimintaperiaatteista vastaava henkilö ja käytönvalvoja voivat olla sama henkilö.

Koulutus ja perehdyttäminen

Toimintaperiaateasiakirjassa esitetään menettelytavat, joilla varmistetaan oman henkilökunnan sekä tuotantolaitoksen alueella vakituisesti tai tilapäisesti työkentelevien henkilöiden turvallinen toiminta alueella. Tuotantolaitoksella toimivien tulee olla riittävän perehtyneitä laitoksen mahdollisiin vaaratilanteisiin ja oikeaan toimintaan onnettomuustilanteissa.

3.3 Toimintaperiaatteet

Suuronnettomuuksien ehkäisemiseen tähtäävät toimintaperiaatteet tulee esittää kirjallisesti, ja niihin tulee sisältyä toiminnanharjoittajan vahvistamat suuronnettomuuksien vaaran rajoittamista koskevat yleiset päämäärät ja toimintatavat.

Toimintaperiaateasiakirjasta on käytävä ilmi kyseisellä tuotantolaitoksella noudatettavat toimintaperiaatteet. Toimintaperiaatteiden tulee sisältää yleiset turvallisuustoiminnan päämäärät sekä toimintatavat näiden päämäärien saavuttamiseksi.

a) Päämäärät

Toimintaperiaateasiakirjassa esitetään turvallisuuden parantamista koskevat yleiset päämäärät, joiden mukaisesti johto sitoutuu kehittämään tuotantolaitoksen toimintaa. Päämäärät täsmennetään tavoitteiksi, joille asetetaan määräaika.

b) Suuronnettomuusvaarojen tunnistaminen ja arviointi

Suuronnettomuusvaarojen järjestelmälliseksi tunnistamiseksi ja arvioimiseksi normaalissa tai normaalista poikkeavassa toiminnassa sekä niiden todennäköisyyden ja seurausten vakavuuden arvioimiseksi tarvittavien menettelytapojen vahvistaminen ja käyttöönotto.

Toimintaperiaateasiakirjassa kuvataan vahvistetut ja laitoksella käyttöönotetut menettelytavat, joiden mukaisesti laitoksella järjestelmällisesti tunnistetaan toiminnassa mahdollisesti esiintyvät suuronnettomuusvaarat sekä arvioidaan niiden todennäköisyys ja vakavuus.

Vaarojen tunnistamisen ja arvioinnin tulee kattaa suunnitteluvaiheen lisäksi toiminnassa olevan laitoksen tekniikasta, inhimillisestä käyttäytymisestä ja organisaation toiminnasta, mukaan lukien alihankkijat, aiheutuvat vaarat.

c) Toimintojen ohjaus

Laitoksen ja sen prosessien sekä laitteiden turvallista käyttöä ja kunnossapitoa sekä seisokkeja koskevien menettelytapojen käyttöönotto ja ohjeiden antaminen.

Toimintojen ohjauksella tarkoitetaan tuotantolaitoksen turvallista käyttöä ja kunnossapitoa koskevia menettelyitä.

Toimintaperiaateasiakirjassa kuvataan tuotantolaitoksen

- ohjeistusta,
- ennakkohuolto- ja kunnossapitojärjestelmää, jossa tulee huomioida myös laitoksen ikääntyminen
- työlupamenettelyitä
- alihankkijoiden perehdytystä, käyttöä ja yhteistoimintaa
- kulunvalvontaa.

Ohjeistuksen tulee kattaa

- laitoksen normaali toiminta (prosessi, kemikaalien lastaus ja purkaus),
- turvalliset työtavat ja suojavälineiden käyttö ja
- normaalista poikkeavat tilanteet (hälytykset, hätäpysäytykset).

d) Muutosten hallinta

Menettelytapojen vahvistaminen ja käyttöönotto olemassa olevissa tuotantolaitoksissa tehtävien muutosten tai uusien laitosten, prosessien ja varastojen suunnittelussa.

Toimintaperiaateasiakirjassa kuvataan menettelyt, joita tuotantolaitoksella noudatetaan, kun tehdään muutoksia. Menettelyissä otetaan huomioon pysyvien muutosten lisäksi tilapäiset ja kiireelliset muutokset.

Menettelyiden kuvauksessa selvitetään

- mitä tuotantolaitoksella tarkoitetaan muutoksella ja minkä tyyppisiä ja -suuruisia muutoksia menettelyt kattavat (muutokset laitteistoon, prosessiin, menettelyihin, ohjelmistoihin, henkilöstöön),
- kenen vastuulle muutosten hyväksyntä kuuluu,
- kuka muutokset toteuttaa (suunnittelu, rakentaminen, tarkastukset),
- laitteistojen, putkistojen, rakennusten sekä turvajärjestelyiden suunnittelussa ja sijoituksessa noudatettavat perusteet (lainsäädäntö, standardit, ohjeet, spesifikaatiot),
- miten muutoksiin liittyvät vaarat arvioidaan ja tulokset otetaan huomioon,
- miten muutokset dokumentoidaan,
- muu muutoksiin liittyvä ohjeistus, esimerkiksi ohje siitä, mitkä muutokset vaativat luvan tai ilmoituksen tekemisen viranomaiselle,
- miten järjestetään tiedotus ja koulutus muutoksista.

e) Suunnittelu hätätilanteiden (onnettomuuksien) varalta

Sellaisten menettelytapojen omaksuminen ja käyttöönotto, joiden avulla voidaan tunnistaa ennakoitavissa olevat hätätilanteet järjestelmällisen analyysin avulla sekä laatia, harjoitella ja korjata sisäistä pelastussuunnitelmaa ja siten hallita tällaiset hätätilanteet.

Toiminnanharjoittajan on laadittava sisäinen pelastussuunnitelma (laki 390/2005 28 §, asetus 685/2015 17 §).

Toimintaperiaateasiakirjassa kuvataan, miten

- sisäinen pelastussuunnitelma pidetään ajan tasalla
- sisäistä pelastussuunnitelmaa laadittaessa kuullaan henkilökuntaa
- pelastustaitojen ylläpito ja harjoittelu on järjestetty.

f) Turvallisuustilanteen toteutumisen seuranta

Sellaisten menettelytapojen vahvistaminen ja käyttöönotto, joilla voidaan jatkuvasti arvioida toiminnanharjoittajan suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi antamien toimintaperiaatteiden ja turvallisuusjohtamisjärjestelmien toteutumista sekä tutkinnan ja korjaavien toimenpiteiden menettelytavat siinä tapauksessa, että näitä tavoitteita ei saavuteta. Näihin menettelytapoihin tulee kuulua toiminnanharjoittajien ilmoitusjärjestelmä suuronnettomuuksista ja läheltä piti -tapauksista, varsinkin jos turvallisuustoimissa on ollut puutteellisuuksia sekä niiden tutkinta ja seurantamenettelyt ottaen huomioon aiemmat kokemukset.

Turvallisuustilanteen toteutumisen seurannalla tarkoitetaan menettelyitä ja menetelmiä, joiden avulla toiminnanharjoittaja arvioi tuotantolaitoksen turvallisuustasoa ja toimintaperiaatteissa esitettyjen päämäärien toteutumista. Seuraamisen ja arvioinnin mahdollistamiseksi toimintaperiaatteissa esitetyt yleiset päämäärät puretaan konkreettisemmiksi lyhyemmän ajan tavoitteiksi ja tarvittaessa edelleen yksittäisiksi toimenpiteiksi, joiden toteutumista voidaan seurata ja mitata.

Toimintaperiaateasiakirjassa selvitetään toimintaa koskevat turvallisuustavoitteet. Lisäksi esitetään käytössä olevat mittarit ja muut tietojenkeruumenetelmät, joiden avulla turvallisuuden tasoa seurataan, mitataan ja arvioidaan.

Luotettava turvallisuustilanteen toteutumisen seuranta edellyttää sekä ennakointia että jälkikäteis-mittareiden käyttöä 1). Erylisesti prosessien toimivuutta ja luotettavuutta kuvaavia mittareita tulee kehittää riskinarviointien, onnettomuusskenaarioiden, vikaantumismallien ja riskinhallintamekanismien perusteella (turvallisuuskriittisiin kohtiin panostaminen). Ennakoivia mittareita ovat mm. suunniteltujen tarkastusten ja kalibrointien toteutumisprosentti, suunnittelemat-

tomat alasarjat, suunniteltujen näytteenottojen toteutuminen, turvallisuuskoulutuksen määrä, tiedot turvallisuusaloitteista tai turvallisuuteen liittyvistä henkilökyselyistä (asenteet, työilmapiiri, sitoutuminen). Esimerkkejä jälkikäteismittareista ovat mm. laitteistojen vikaantumiset, valvonta- ja varolaitteiden virhetoinnot ja aiheettomat hälytykset, tarkastuksissa havaitut viat ja virheelliset kalibroinnit, raaka-aineen tai tuotteen laadun poikkeamat, virheelliset kemikaaliantostelut, onnettomuuksien määrät, päästöjen ja vuotojen määrät tai läheltä piti-tapaukset.

Lisäksi turvallisuutta voidaan mitata mittareilla, jotka eivät kohdistu suoraan laitoksen prosessien toimivuuteen ja luotettavuuteen. Esimerkkeinä tällaisista mittareista ovat tapaturmat ja läheltä piti -tilanteet. Muita mittareita ovat esimerkiksi työhygieeniset suureet, järjestys ja siisteys.

g) Arviointi

Sellaisten menettelytapojen omaksuminen ja käyttöönotto, joilla voidaan säännöllisin väliajoin järjestelmällisesti arvioida suuronnettomuuksien ehkäisemistointaperiaatteita sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmän tehoa ja asianmukaisuutta; ylemmän johdon tekemä dokumentoitu katselmus toimintaperiaatteiden ja turvallisuusjohtamisjärjestelmän tasosta ja niiden saattamisesta ajan tasalle.

Toiminnanharjoittajan tulee säännöllisesti arvioida, ovatko turvallisuusjärjestelyt riittävät asetettujen päämäärien saavuttamiseksi.

Sopivia menetelmiä arviointiin ovat sisäiset auditoinnit ja ylemmän johdon tekemät katselmuksat. Joissakin tuotantolaitoksissa voi olla tarkoituksenmukaista korvata nämä muilla säännöllisesti toistuvilla turvallisuusasioiden läpikäyntitavoilla. Tällaisia ovat esimerkiksi kokoukset, joissa käsitellään turvallisuutta kuvaavien mittarien kehitystä, kunnossapidon tasoa tai vaarojen arviointien tuloksia ja määritellään tarvittavia korjaustoimenpiteitä sekä uusia turvallisuustavoitteita.