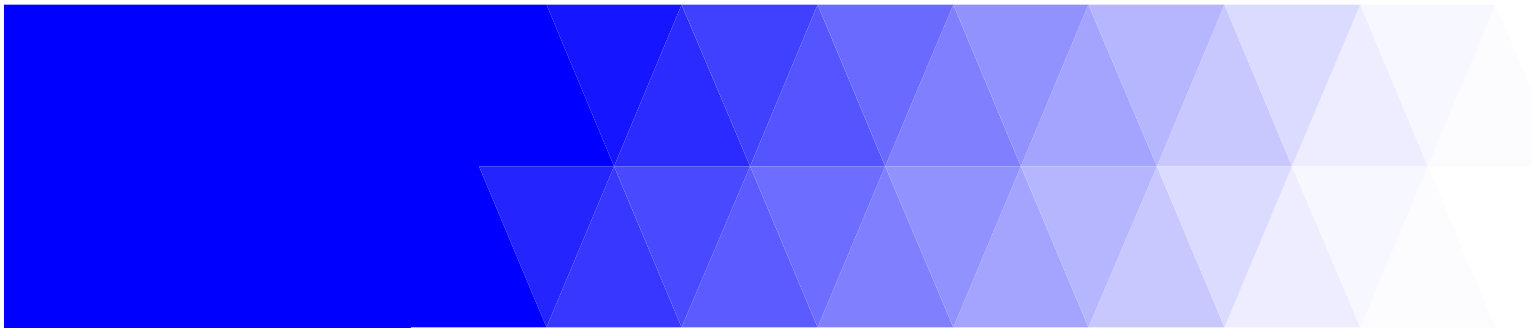


VAARALLISTEN AINEIDEN KULJETUKSET LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMINEN

Arviomuistio 1.6.2019



Sisällys

1. JOHDANTO	3
2. NYKYTILAN KUVAUS	4
2.1. Toimintaympäristön muutokset	4
2.2. Kuljetusmäärät	6
2.3. Digitalisaatio	6
2.4. Turvauhat ja turvatoimet	8
3. VAARALLISTEN AINEIDEN KULJETUSTEN SÄÄNTELY SUOMESSA	10
3.1. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain tausta	10
3.2. Soveltamisala ja tarkoitus	11
3.3. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain pääasiallinen sisältö ja rakenne	12
3.4. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain nojalla annetut asetukset	12
3.5. Määräystenantovaltuudet	13
3.6. Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset	15
4. VIRANOMAISTEN VALVONTATEHTÄVÄT VAARALLISTEN AINEIDEN KULJETUKSISSA	16
4.1. Liikenne- ja viestintävirasto	16
4.2. Väylävirasto	19
4.3. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	19
4.4. Säteilyturvakeskus	20
4.5. Poliisi ja Rajavartiolaitos	21
4.6. Tulli	21
4.7. Puolustusvoimat	21
4.8. Ruokavirasto	22
4.9. Aluehallintovirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	22
4.10. Pelastusviranomaisen	23
4.11. Terveystieteiden tutkimuskeskus	23
4.12. Tarkastuslaitokset	23
5. TURVALLISUUSNEUVONANTAJATUTKINTO JA ADR-AJOLUPA	24
5.1 Turvallisuusneuvonantajatutkinto ja niiden lukumäärä	24
5.2. ADR-ajolupa ja niiden lukumäärä	27
6. VALVONTA, SEURAAMUKSET JA HALLINNOLLISET PAKKOKEINOT	30
6.1. Valvonta	30
6.2. Seuraamukset	33
6.3. Hallinnolliset pakkokeinot	35
7. VAARALLISTEN AINEIDEN KULJETUSONNETTOMUUDET	35
8. ESIVALMISTELUSSA ESILLE TULLEITA HUOMIOITA	38
8.1. Tilapäinen säilytys	38
8.2. Ratapihan turvallisuusselvitys	39
8.3. Henkilöturvallisuusselvitys	39

8.4. Turvallisuusneuvonantajarekisteri.....	40
8.5. Pakkausten ja säiliöiden rekisterivelvoitteen laajentaminen	40

1. Johdanto

Liikenne- ja viestintäministeriön säädöshankepäätöksen (19.9.2018; LVM/1557/03/2018) mukaan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki (VAK-laki) ja sen nojalla annettu lainsäädäntö uudistetaan.

Vaarallisten aineiden kuljetuksella tarkoitetaan vaarallisen aineen ja vaarallista ainetta sisältävän kollin ja säiliön varsinaista kuljetusta, kuljetusvälineen kuormaamista, lastaamista, purkamista ja käsittelyä. Kuljetuksen lisäksi lakia sovelletaan myös satama-alueella, lentopaikalla ja terminaalissa sekä vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettäviin pakkauksiin ja säiliöihin. VAK-laissa säädetään koko kuljetusketjusta lähtetäjästä kuljettajaan ja vastaanottajaan.

VAK-laissa säädetään vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä, rautatiellä ja muussa raideliikenteessä, ilma-aluksessa ja suomalaisessa ilma-aluksessa Suomen alueen ulkopuolella sekä kappaletavaran kuljetuksesta Suomen vesialueilla ja suomalaisessa aluksessa Suomen vesialueen ulkopuolella.

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on sujuvoittaa sääntelyä, poistaa lainsäädäntöä rasittavaa tulkinnanvaraisuutta ja puutteellisuuksia sekä saattaa lainsäädäntö johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Näin ylläpidetään liikenneturvallisuutta, vaikutetaan ympäristön tilaan myönteisesti ja mahdollistetaan liiketoimintaa. Myös liikenteen automaatiota ja digitalisaation hyödyntämistä kuljetuksissa edistetään. Lainsäädäntökokonaisuuksien tarkoitus myös saattaa vastaamaan paremmin perustuslain asettamia vaatimuksia.

Käsillä oleva arviomuistio on valmisteltu tukemaan lainsäädäntöhankkeen valmistelua. Muistion tarkoituksena on kartoittaa vaarallisten aineiden kuljetusten sääntelyä Suomessa, viranomaisten tehtäviä, valvontaa ja seuraamuksia, sääntelytasoa, toimintaympäristön muutoksia sekä mahdollisia muutostarpeita uudistettavan lainsäädännön kannalta.

Muistioluonnoksesta pyydettiin 19.12.2018 – 8.2.2019 välisenä aikana 196 taholta lausunto lausuntopalvelu.fi –palvelua hyödyntäen. Lausunnon antoi yhteensä 38 viranomaista ja toimijaa. Muistion liitteenä 1 ovat kysymykset, jotka sisältyivät arviomuistioluonnokseen ja liitteenä 2 tiivis lausuntoyhteenveto.

Tehdyn kartoituksen perusteella voidaan todeta, että vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan lainsäädännön kokonaisvaltaiselle uudistamiselle ja kehittämiselle on olemassa tarve ja vahvat perustelut. Hankepäätöksen mukaan hallituksen esitys uudeksi VAK-laiksi annettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi vuonna 2021.

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki (VAK-laki) on tullut voimaan vuonna 1994. Lain voimaantulon jälkeen vaarallisten aineiden kuljetusten toimintaympäristö ja olosuhteet ovat muuttuneet. Voimassa oleva laki on sisällöllisesti kuitenkin varsin koherentti ja asianmukainen kokonaisuus. Kuitenkin lainsäädäntöä rasittavaa tulkinta-

nanvaraisuutta ja puutteellisuuksia tulee uudistuksessa poistaa ja saattaa lainsäädäntö johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Myös normitasoon liittyviä haasteita on tunnistettu.

Kansallinen liikkumavara on sääntelyn kansainvälisyydestä johtuen varsin vähäistä. Säädosmassa on valtava sen kattaessa kaikki kuljetusmuodot. Merkittäviä poliittisia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä ei ole kartoituksessa tunnistettu.

Kuljetusturvallisuuden tilanne on kaikissa liikennemuodossa todettu Suomessa varsin hyväksi. Tilannekuva turvallisuustilanteesta on olemassa ja se on varsin kattava.

Kartoituksen perusteella lainsäädäntöhankkeen keskeisiä teemoja ovat muun muassa:

- Digitalisaatio ja automaation hyödyntäminen kuljetusturvallisuuden ylläpitämiseksi (tiedon hyödyntäminen, tietoturva)
- Turvauhat: Rikollisuus ja terrorismi (asian tunnistaminen ja huomioon ottaminen)
- Lakia alemman asteisen sääntelyn kriittinen tarkastelu (perustuslaista johtuvat vaatimukset)
- Lain soveltamisalan tarkentaminen (tilapäinen säilytys, soveltaminen puolustusvoimiin)
- Seuraamusjärjestelmän uudistaminen (perustuslaista johtuvat vaatimukset)
- Valvonnan koordinaation ja yhteistoiminnan edistäminen (paljon toimivaltaisia viranomaisia)

2. Nykytilan kuvaus

2.1. Toimintaympäristön muutokset

VAK-lain voimaantulosta vuonna 1994 on kulunut yli 20 vuotta ja ajan kuluessa VAK-toimintaympäristö ja -olosuhteet sekä kansallisissa että kansainvälisissä kuljetuksissa ovat muuttuneet. Siksi lakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen useita kertoja. Kuljetusala on altis kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuville muutoksille. Vuoden 1994 VAK-lain voimassaolon aikana on koettu talouden muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet kaikkiin kuljetussuoritteisiin. Globaalissa taloudessa tapahtuvat muutokset muuttavat taloudellista tilannetta myös Suomessa. Esimerkiksi vuonna 2008 alkaneella finanssikriisillä oli välittömiä vaikutuksia tuotantoon, kauppaan sekä eri teollisuudenalojen kuljetustarpeisiin.

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. Unionin Itä-Eurooppaan tapahtuneen laajentumisen vaikutukset vaikuttivat kuljetusmarkkinoilla asteittain. 2000-luvun alussa otsikoitiin, että muutokset pakottavat suomalaiset kuljetusliikkeet laadulliseen kilpailukyvyyn parantamiseen, koska Suomen yritykset eivät pärjää hintakilpailussa.

Sijainti Venäjän naapurina on tehnyt Suomesta tärkeän tavaraliikenteen kauttakulkuun. Yhtäältä vuonna 2008 alkanut talouskriisi vaikutti merkittävästi Venäjän kuljetuksiin. Toisaalta taloustilanteen yleiset muutokset ovat pakottaneet yrityksiä tarkastelemaan käytäntöjään ja tehostamaan toimintaa tavaravirtojen eri osa-alueilla. Sekä Suomen että muiden maiden vaarallisten aineiden kuljetuksiin vaikuttaa erityisesti teollisuuden tuotantorakenteessa tapahtuvat muutokset. Esimerkiksi vaarallisten aineiden rautatiekuljetusten määrä on laskenut 8,4 miljoonasta tonnista vuonna 1997

reiluun 5 miljoonaan tonniin vuosittain. Samaan aikaan tiekuljetukset ovat lisääntyneet ja ovat nykyisin vuosittain noin 12 miljoonan tonnia.

Merikuljetukset ovat myös tulevaisuudessa Suomen ulkomaankaupan merkittävin kuljetusmuoto. Vaikka lentorahdin merkitys on tavaramääränä kokonaisuutena tarkastellen pieni, ilmakuljetuksina kuljetettavien vaarallisten aineiden määrät ovat lisääntyneet. Syynä tähän on uuden teknologian tuotteet, esimerkiksi litiumakut.

Vaarallisten aineiden kuljetusten sääntely pohjautuu EU-lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin. Näitä uudistetaan kahden vuoden välein turvallisuuden sekä tieteen ja tekniikan kehityksen vuoksi. Suomen ja Venäjän välinen vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksia koskeva sopimus uudistettiin 2010-luvulla. Myös nämä määräykset ovat pitkälti harmonisoitu vastaaviksi EU-alueen kuljetusmääräysten kanssa.

Rautatietoimintaan saatiin Suomessa uusi rakenne vuonna 1995, kun radanpito erotettiin sittemmin lakkautetun Ratahallintokeskuksen (RHK) vastuulle ja kuljetustoiminta siirtyi valtion omistaman VR-Yhtymä Oy:n tytäryhtiön VR Osakeyhtiölle. Suomen rautateiden tavaraliikenne avautui kilpailulle vuonna 2007, mikä on tuonut uusia toimijoita rautatiekuljetuksiin. Venäläisen standardin mukaista kalustoa käytetään edelleen Suomen ja Venäjän välisessä yhdysliikenteessä sekä transitoliikenteessä Suomen satamiin.

Aiemmin perinteisesti hyvin kansallinen rautatiesääntely on eurooppalaistunut 2000-luvulla. Nykyisin rautatiejärjestelmä on leimallisesti EU-sääntelyn piiriin kuuluva liikennejärjestelmä. Eurooppalaisen rautatieliikenteen toimintaedellytysten parantamisen lisäksi EU:n tavoitteena on kansallisen sääntelyn väheneminen. Vuodesta 2006 lukien toiminut Euroopan unionin rautatievirasto (ERA) on Euroopan unionin erillisvirasto, jonka tehtävänä on edistää Euroopan rautatiejärjestelmien yhtenäistämistä.

Viime vuosina Euroopan unionin ilmailualan lainsäädäntö on annettu direktiivien sijaan asetuksina. Tällä on pyritty varmistamaan se, että ilmailualan lainsäädäntöä sovelletaan jäsenvaltioissa mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla. EU-lainsäädännön vaatimuksilla ja sen täytäntöön panemiseksi hyväksytyillä säännöillä varmistetaan, että jäsenvaltiot täyttävät kansainvälisten sopimusten velvoitteet.

Euroopan lentoturvallisuusvirasto (EASA) perustettiin vuonna 2002. Sen keskeisin tavoite on yhtenäisen ja korkean lentoturvallisuustason luominen ja ylläpitäminen Euroopassa. EASAN myötä kansallisten viranomaisten toimivalta on suurelta osin siirtynyt virastolle, joka julkaisee jatkossa useimmat lentokelpoisuuteen, huoltotoimintaan, lentotoimintaan ja lupakirjoihin liittyvät normit. Siten myös vaarallisten aineiden ilmakuljetuksia koskevia määräykset on otettu osaksi Euroopan unionin lainsäädäntöä.

Päästötavoitteet ohjaavat vähäpäästöisiin kuljetustapoihin ja kuljetuskapasiteetin nykyistä tehokkaampaan käyttöön. Tällä on vaikutuksensa myös vaarallisten aineiden kuljetuksiin. Vaikka perinteisten polttoaineiden käyttö- ja kuljetusmäärät vähenisivät, on uusia polttoaineita kuljetettava teollisuus- ja kulutustarpeisiin. Energian ja kuljetuskustannusten hintojen nousu on edistänyt ympäristöystävällisten teknologioiden käytönottoa sekä osaltaan uudistanut kuljetuskalustoa.

Kuljetuspalvelujen käynnissä oleva muutos merkitsee murrosta koko kuljetusmarkkinoihin ja se vaikuttaa koko logistiikka-alaan. Aiemmin vahvasti säänneltyt eri liikenne-
muotoihin painottuneet markkinat ovat muuttumassa liikenteen palveluistumisen ja

digitalisoitumisen myötä. Sähköautot, dronit ja uudet energiamuodot sekä automaattiautot ovat jo olemassa tai vähintään vahvasti näköpiirissä.

VAK-lainsäädännön tarkoituksena on ensisijaisesti kuljetusturvallisuuden varmistaminen, mutta 2000-luvulle tultaessa myös muuta turvallisuutta varmistavaa lainsäädäntöä on annettu esimerkiksi vaarallisten aineiden väärinkäytön estämiseksi. Verkko-kauppa on tuonut haasteita logistiikkaketjuun. Vaarallisia aineita ja tavaroita on helppo tilata globaaleista verkkokaupoista, vaikka tuotteet eivät olisikaan laillisia kuluttajataavaroita Suomessa tai Euroopan unionissa.

Kuljetuksissa riskianalyysiajattelu, tietoturvallisuus mukaan luettuna, ja lisääntyvä telematiikka ovat lähitulevaisuuden trendejä, jotka ovat jo osittain käytössä, mutta tulevat vielä paremmin integroitumaan käytäntöön vaarallisten aineiden kuljetuksessa.

2.2. Kuljetusmäärät

Tieliikenteessä ja ilmailussa kuljetettuja vaarallisten aineiden määriä ja aineluokkia selvitettiin vuonna 2017 yrityksille kohdistetulla kyselyllä. Alusliikenteessä ja rautatieliikenteessä kuljetettuja ainemääriä selvitettiin hyödyntämällä viranomaisten tietoi-
neistoja.

Kokonaisuudessaan vaarallisia aineita kuljetettiin eri kuljetusmuodoissa noin 60 miljoonaa tonnia vuonna 2017. Kokonaismäärä on kasvanut vuodesta 2012 noin 7 %, mutta huomioon tässä on otettava se, että lukumäärä sisältää päällekkäisyyttä eri liikennemuotojen välillä.

Kokonaismäärästä aluskuljetuksia oli noin 70 %, tiekuljetuksia reilu 20 % ja rautatiekuljetuksia vajaa 10 %. Ilmakuljetuksien osuus on varsin vähäinen ja sen osuus vuonna 2017 oli yhteensä 3 747 tonnia.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana aluskuljetuksien osuus on pysynyt melko samalla tasolla. Tiekuljetusten osuus on kasvanut noin 3 prosenttiyksikköä ja rautatiekuljetuksien osuus laskenut noin 3 prosenttiyksikköä.

Lisätietoa kuljetusmääristä on saatavilla Traficomin julkaisusta 4/2019
https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20julkaisu_4_2019_VaarallistenAineidenKuljetukset2017.pdf

2.3. Digitalisaatio

Digitalisaatio muuttaa koko logistiikkakentän toimintamalleja ja markkinoita. 2020-luvulle tultaessa erityisesti tiedon välittämisen ja jakamisen teknologiat ovat kehittyneet kuljetusmarkkinoilla kovalla vauhdilla. Satelliittiteknologia ja tiedon välittämisen muut teknologiat ovat ottaneet isoja kehitysaskelaita. Esineiden internetin ja paikantamisen yleistymisen ovat laskeneet sekä tiedon lähettämiseen ja paikantamiseen tarvittavien laitteiden hintoja sekä tiedonsiirron kustannuksia. Samaan aikaan näiden teknologian toimintavarmuus ja turvallisuus ovat parantuneet.

Yhteiskunnallisen kehityksen sekä kuljetusten tehokkuuden ja turvallisuuden kannalta on tärkeää, että kuljetuksiin liittyvä tieto on tarvittavassa määrin hyödynnettävissä yhteiskunnan ja yleisen edun tarvitsemalla tavalla. Tämä koskee koko logistiikkasektoria ja erityisesti vaarallisten aineiden kuljetuksia. Tietoa hyödynnetään jo tällä hetkellä vaarallisten aineiden kuljettamisen turvallisuuden lisäämiseen ja ennakoivaan varau-

tumiseen. Aktiivisilla kehittämistoimilla, sääntelyllä sekä uusia teknologioita hyödyntämällä luodaan mahdollisuuksia lisätä tiedon määrämuotoisuutta, ajantasaisuutta, luotettavuutta ja kattavuutta.

Turvallisuuden kannalta kuljetusmarkkinoilla toimivien yritysten hallitseman tiedon jakaminen on toistaiseksi varsin kehittymätöntä. Tiedon jakamisen ja yhdistelyn tuomaa lisäarvoa ei vielä ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Isojen tietomassojen analysoinnilla voidaan tekoälyn avulla profiloida ja ennakoida useita erilaisia toimintoja. Kone-luettavan tiedon vaihtaminen ja tiedon hyödyntäminen on kuitenkin kehittymässä, ja niiden hyödyt tunnustetaan toimijoiden keskuudessa. Vaikka VAK-kuljetuksissa tietojen vaihdon merkitys turvallisuuden kannalta on erityisen merkittävää, tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki tieto olisi kaikkien saatavilla. Tämä siksi, koska liian laajaan tietojen liikkumiseen saattaa liittyä myös riskejä.

Suomella on korkealaatuisen viestintäinfrastruktuurin ja datan hyödyntämiseen liittyvien periaatteiden edelläkävijämaana edellytykset toimia logistiikan digitalisaation tiennäyttäjänä. Maaliskuussa 2018 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätös logistiikan ja satamien digitalisaation vahvistamisesta. Periaatepäätöksellä tavoitellaan kuljetuksia koskevan tiedon huomattavasti nykyistä parempaa liikkumista. Tämä edellyttää rakenteisen, koneluettavan tiedon siirtämistä ohjelmointirajapintojen (API) avulla. Kyse on niin sanotusta hajautetusta tiedonjaon infrastruktuurista, jossa keskeistä on tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja sen vaatimukset.

Tiedon hyödyntäminen logistiikassa parantaa yritysten kilpailukykyä, vähentää liikenteen päästöjä, lyhentää kuljetusaikoja ja vähentää virheitä kuljetusketjuissa. VAK-kuljetuksissa tietoa hyödyntämällä parannetaan kuljetusten turvallisuutta. Esimerkiksi pelastusviranomaisilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta saada reaaliaikaista tietoa VAK-kuljetuksista. Parantamalla tiedonkulkua ja -käsittelyä varmistetaan, että VAK-aineiden enimmäismäärät eivät ylitä esimerkiksi yhdistetyissä kuljetuksissa tai liikenteen solmupisteissä, kuten satamien tai logistiikkakeskusten alueella.

Tavarankansainvälisessä tiekuljetuksessa käytettävästä rahtisopimuksesta tehdyssä yleissopimuksessa on säännökset kansainvälisiin tavarankuljetuksiin liittyvistä rahtikirjoista (SopS 48–50/73). Sopimukseen liitettiin myöhemmin lisäpöytäkirja (eCMR-lisäpöytäkirja), joka mahdollistaa rahtikirjojen käytön sähköisessä muodossa. Suomi on parhaillaan ratifioimassa pöytäkirjaa. Lisäpöytäkirjaan liittyneiden maiden määrä on ripeässä kasvussa.

Suomessa yleiset rahtikirjaa koskevat säännökset sisältyvät tiekuljetussopimuslakiin (345/1979). Rahtikirja on todiste kuljetussopimuksen ehdoista. Osapuolet voivat antaa rahtikirjasta tietoja (myös sähköisessä muodossa) haluamilleen tahoille, esimerkiksi edistääkseen kuljetusten sujuvuutta kuljetusketjussa. VAK-rahtikirjasta säädetään VAK-lain 11 c §:ssä ja valvontaviranomaisen toimivallasta tietojen saantiin lain 16 §:ssä.

Rahtikirjan lisäksi muita kuljetukseen liittyviä asiakirjoja ovat esimerkiksi ajoneuvon hyväksyntää koskevat asiakirjat ja ajoneuvon kuljettajan ajo-oikeusasiakirjat.

Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissiossa (UNECE) valmistellaan keinoja, joilla pyritään mahdollistamaan sähköisessä muodossa olevaa tiedon siirtäminen. Samaan aikaan Euroopan unioni valmistelee komission asetusehdotus sähköisistä kuljetustiedoista (eFTI, U 51/2018 vp, LiVL 20/2018 vp).

Rahtikirjassa olevien tietokenttien lisäksi kuljetuksiin saattaa liittyä muita tietoja, joiden saatavuus ja liikkuminen tulevat jatkossa olemaan tärkeitä muun muassa automaattiliikenteen kannalta. Tällainen tieto on esimerkiksi kuljetuksen sijaintitieto, joka tulee olemaan välttämätön muun muassa tulevaisuuden liikenteen ohjauksen ja hallinnan palveluille. Sijaintitiedon saatavuus lisäisi vaarallisten aineiden kuljetuksien turvallisuutta myös esimerkiksi pelastusviranomaisten näkökulmasta.

Euroopan unionissa on hanke ajoneuvojen automaattisen hätäviestipalvelun (eCall) ulottamisesta raskaaseen liikenteeseen. Myös tällä on myönteisiä vaikutuksia kuljetusten liikenneturvallisuuden kannalta.

2.4. Turvauhat ja turvatoimet

Vaarallisten aineiden kuljetusten organisaatiot varautuvat tahattomien onnettomuuksien lisäksi erilaisiin turvauhkiin. Tällaisia ovat esimerkiksi kyberuhat ja kuljetuksiin kohdistuvat anastusrikokset. Kuorma-autolla toteutettuja terrori-iskuja on tapahtunut viime vuosina muun muassa Tukholmassa (2017), Berliinissä (2016) ja Nizzassa (2016).

Vuonna 2012 keskusrikospoliisin julkaiseman kuljetusalan koskevan teematilannekuvan (KRP 2400/2011/1146; yrityksiin kohdistuva ja niitä hyödyntävä rikollisuus) mukaan kuljetusalaa kohdistuvien omaisuusrikosten riski on huomionarvoinen erityisesti ulkomaan liikenteessä. Kuitenkin myös kotimaassa tulisi suojautua yhä enemmän ominaisuusrikoksilta.

Keskusrikospoliisin mukaan tilannekuva ei ole näiltä osin muuttunut. Kuljetusalaan kohdistuvia rikoksia tapahtuu Suomessa melko vähän useisiin muihin EU-maihin verrattuna. Rikoksia kohdistuu kaikkiin kuljetusketjun osiin. Poliisin tietojärjestelmään on tallennettu vuoden 2018 aikana muutamia rikosilmoituksia lastin anastuksista pysäköintipaikoilla tilanteissa, joissa kuljettaja on ollut ajoneuvon hytissä lepäämässä. Lisäksi satamissa ja varastoalueilla on havaittu lastista puuttuvaa kuormaa. Rikokset eivät kuitenkaan ole kohdistuneet vaarallisiin aineisiin.

Silmiin pistävää edelleen on asianomistajien passiivisuus rikosten ilmoittamisessa. Tämä ongelma on havaittu Ruotsin johdolla toteutetussa kuljetusrikollisuus-projektissa (Prevention of Cargo Crime, EU Project), jossa mukana olivat Ruotsin lisäksi Saksa ja Tanska. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että anastetun omaisuuden arvo on pienempi kuin vakuutuksen omavastuu, kyseessä on lastin vahingoittuminen tai asianomistajalla ei ole selvillä kenen pitäisi ilmoitus tehdä. Projektin tuloksena on luotu manuaali, joka auttaa yrityksiä arvioimaan riskejään ja ohjeistaa, kuinka ilmoitukset viranomaisille tulisi tehdä. Myös ns. hybridivaikuttaminen koko logistiikkaketjussa ja erityisesti kuljetusten toteutuksessa sekä suunnittelussa olisi havaittava ja torjuttava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Tahattomia ja tahallisia onnettomuuksia vastaan. Kansalliset eri VAK-kuljetusmuotojen turvatoimia koskevat säännökset ja määräykset sekä suositukset perustuvat kansainvälisiin vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevista sopimuksiin, YK:n julkaisemaan vaarallisten aineiden kuljetusten mallisääntöön ja kuljetusmuotokohtaisiin sopimuksiin.

VAK-lainsäädäntö sisältää turvallisuutta (safety) koskevia vaatimuksia, joilla pyritään varmistamaan kuljetusten turvallisuus ja ennalta ehkäisemään tahattomat onnettomuudet ja läheltä piti -tilanteet. Vaatimuksilla on myönteinen vaikutus myös tahallisten onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn.

Turvatoimivaatimusten (security) tarkoituksena on estää kuljetusten aikana vaarallisten aineiden väärinkäyttö, niin varkaudet, terrorismi, ilkivalta kuin muu tahallinen väärinkäyttö. Nämä voivat aiheuttaa vakavaa vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle.

VAK-laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä on turvatoimivaatimuksia ja –velvoitteita. Ensimmäiset VAK-turvatoimivaatimukset tulivat sovellettaviksi vuonna 2005 ADR-määräyksiin ja RID-määräyksiin.

VAK-kuljetukset ilma-aluksessa ja kappaletavarana aluksessa. Vaarallisten aineiden ilma-aluskuljetusten ja kappaletavara-aluskuljetusten turvatoimia koskevat toimenpiteet ovat luonteeltaan suosituksia.

VAK-lainsäädännössä on kansallisesti säädetty, että vaarallisen aineen ilmakuljetukseen tai aluskuljetukseen liittyvien osapuolten on asianmukaisin turvatoimin ehkäistävä varkaudet ja muu tahallinen väärinkäyttö.

Erikseen säädetään alusten ja satamarakenteiden sekä lentopaikkojen turvatoimista.

VAK-kuljetukset tiellä ja rautatiellä. VAK-turvallisuusvaatimukset sisältävät useita valvontavaatimuksia ajoneuvolle ja mahdolliselle perävaunulle. Nämä vaatimukset edistävät myös tahallisten onnettomuuksien ennaltaehkäisyä.

Turvatoimivaatimusten tulisi näkyä arjen toiminnassa esimerkiksi henkilöiden tunnistamiseksi (henkilökortti), VAK-kuljetusyksikön turvaamiseksi, henkilöstön turvakouluttamiseksi ja tilapäiseen säilytykseen liittyvän alueen turvaamiseksi sekä yksityiskohdaisen turvasuunnitelman laatimiseksi ja sen testaamiseksi ja päivittämiseksi.

Vaaralliset aineet saa jättää kuljetettavaksi vain kuljetuksen suorittajille, jotka on asianmukaisesti tunnistettu. Kuljetusvälineen on turvattava asianmukaisin menetelmin ja toimenpitein.

Henkilön tulee olla koulutettu turvatoimien näkökulmasta hänen vastuuseensa ja tehtäviinsä suhteutettuna. Koulutusta annetaan muun muassa turvariskeistä, niiden tunnistamisesta ja vähentämiskeinoista sekä toimenpiteistä turvarikkomustilanteissa. Säännöllisin väliajoin on hankittava täydennyskoulutusta.

VAK-tiekuljetuksissa ja VAK-rautatiekuljetuksissa turvatoimivaatimukset riippuvat kuljetettavan VAK-aineen ominaisuuksista, sen määrästä ja siitä, onko aine niin sanottu suuren riskin sisältävä aine. "Suuren riskin vaaralliset aineet" ovat aineita, jotka voivat aiheuttaa väärinkäytettäessä, esimerkiksi terroriteossa, vakavia seurauksia (ihmisuhreja, joukkotuhoa ja huomattavia yhteiskunnallistaloudellisia häiriöitä).

Liikenne- ja viestintäviraston VAK-tie- ja rautatiemääräykset sisältävät ainelistan suuren riskin aineista. Lista perustuu ADR- ja RID-määräyksiin. Tähän suuren riskin ainelistaan on lisätty vuosien varrella uusia aineita ja/tai ainemääriä.

Vaarallisen aineen tilapäiseen säilytykseen käytettävän ratapihan, terminaalin tai muun vastaavan alueen tulee olla mahdollisuuksien mukaan turvattu. Kuljetusosapuolten on laadittava myös suuren riskin aineiden osalta turvasuunnitelma. Turvasuunnitelman on sisällettävä muun muassa henkilöstön vastuunjako, riskien kartoitus ja arviointi, ennaltaehkäisevät toimenpiteet, menettelyt uhkatilanteessa, toimintatavat kuljetustilanteissa, kuljetustietoihin liittyvät tietoturva-asiat, turvasuunnitelman testaamisen ja suunnitelma ylläpitäminen sekä tiedottaminen.

Organisaatioilla on myös vapaaehtoisia käytäntöjä ja menettelyitä, joilla pyritään ehkäisemään turvauhkatilanteita ja varaudutaan turvauhkatilanteisiin. Merkittävä vaikutus turvauhkiin varautumisella on organisaatioiden turvallisuuskulttuurilla. Alihankintatapauksissa edellytetyt toimenpiteet ovat erittäin tärkeitä.

3. Vaarallisten aineiden kuljetusten sääntely Suomessa

3.1. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain tausta

Voimassa oleva vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki (719/1994) on tullut voimaan vuonna 1994. Lain nojalla on annettu 13 asetusta ja kaksi Liikenteen turvallisuusviraston (nykyisin Liikenne- ja viestintäviraston) määräystä. Kansalliset vaarallisten aineiden kuljetuksista annetut vaatimukset perustuvat monilta osin kansainvälisiin sopimuksiin ja Euroopan unionin lainsäädäntöön. VAK-lain soveltamisala kohdistuu pääsääntöisesti rajattuihin ammattiryhmiin tai ammattimaiseen toimintaan.

Ennen lain voimaantuloa vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevat sääntely oli normitasoltaan vaihtelevaa. Sääntely oli sisällytetty pääosin lakiin ja asetuksiin, mutta niiden lisäksi alemman asteista sääntelyä oli myös runsaasti. Myös eri kuljetusmuotoja koskevat rangaistussäännökset olivat vaihtelevia. Voimassa olevan vuoden 1994 lain myötä kuljetusmuotoja koskeva normisto ja seuraamusjärjestelmä saatiin paremmin yhtenäistettyä.

Vaarallisten aineiden kuljetukset palvelevat monipuolisesti Suomen elinkeinoelämää ja teollisuutta sekä yhteiskuntaa ja kuluttajia. VAK-toimijakenttä on monimuotoinen. Peruskuljetusketju muodostuu lähettäjästä, kuljetuksen suorittajasta, kuljettajasta ja vastaanottajasta. Alalla toimii myös huolinta- ja logistiikkapalveluita tarjoavia yrityksiä. Kuljetukseen käytettävien pakkausten, säiliöiden ja kuljetusyksiköiden on täytettävä rakenne- ja valmistusvaatimuksia ja läpäistävä tarkastukset, mukaan lukien käytön aikaiset tarkastukset. Alalla on pakkauksen ja säiliön valmistajia sekä jälleenmyyjiä. Viranomaisen tunnistamisessa tarkastuslaitoksissa arvioidaan pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuutta, tarkastetaan pakkauksia ja säiliöitä sekä myönnetään hyväksyntöjä. Viranomaisen tunnistamisessa organisaatiossa tehdään vuosittaisia VAK-määräaikauskatsastuksia ajoneuvolle ja perävaunuille. Niiltä haetaan myös ajoneuvon tyyppihyväksyntää.

Vaarallisten aineiden kuljetukseen tai tilapäiseen säilytykseen osallistuvien henkilöiden on oltava koulutettuja ja päteviä. Esimerkiksi VAK-kuljettajalta tiellä edellytetään pääsääntöisesti ajolupa. Organisaatiossa on lähtökohtaisesti oltava turvallisuusneuvonantaja, jos organisaatio kuljettaa vaarallisia aineita tai jos sen toiminta vaikuttaa VAK-kuljetukseen. Oma roolinsa kuljetusketjussa on myös esimerkiksi rahtiasiakirjojen laatijoilla, pakkaajilla, kuormaajilla, täyttäjillä, ahtaajilla, pakkauksen tai säiliön haltijalla sekä sataman- tai lentopaikanpitäjillä ja rataverkonhaltijoilla.

VAK-lakiin ja sen nojalla annettuihin asetuksiin sisältyy toimijoille (esim. lähettäjälle tai kuljetuksen suorittajalle) yleinen onnettomuus- ja vaaratilanteista ilmoittamisvelvollisuus. Tämän lisäksi heidän tulee tehdä erilaisia selvityksiä toimivaltaisille viranomaisille.

VAK-lainsäädännön lisäksi toiminnassa on otettava huomioon muu kuljettamiseen liittyvä lainsäädäntö. Kuljetusketjuun kohdistuu vaatimuksia myös useiden muiden eri säädösten, esimerkiksi työsuojelulainsäädännön, ympäristönsuojelun, kemikaaliturvallisuuden ja pelastustoimintaa ohjaavan lainsäädännön nojalla. Näiden lisäksi kuljetustoimintaan vaikuttaa liikennemuotokohtainen yleislainsäädäntö, esimerkiksi tieliikenne- ja merilainsäädäntö.

3.2. Soveltamisala ja tarkoitus

VAK-lakia sovelletaan tiellä, rautatiellä ja muussa raideliikenteessä, ilma-aluksessa ja suomalaisessa ilma-aluksessa Suomen ulkopuolella, jos viime mainitusta ei säädetä Euroopan unionin lainsäädännöstä kaupallisen lentoliikenteen osalta, sekä suomalaisessa ja ulkomaisessa aluksessa Suomen vesialueella ja suomalaisessa aluksessa Suomen vesialueen ulkopuolella (VAK-laki 2.1 §). Lakia sovelletaan varsinaisen kuljettamisen lisäksi tilapäiseen säilytykseen satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa sekä kuljetukseen tarkoitettuihin pakkauksiin, säiliöihin ja ajoneuvoihin (VAK-laki 2.2 ja 2.4 §).

VAK-laki ei kuitenkaan koske (VAK-laki 2.3 §):

- vaarallisten aineiden meri- ja sisävesikuljetusta irtolastina eikä neste- ja kaasusäiliöaluskuljetusta,
- tehdas- ja varastoalueella tapahtuvaa vaarallisten aineiden varastointia, siirtoa tai muuta käsittelyä silloin, kun toimenpide ei kiinteästi liity tie-, rautatie-, alus- tai ilmakuljetukseen, eikä
- vaarallisten aineiden kuljetusta huvialuksella, jonka pituus on alle 45 metriä.

Vaarallisten aineiden tiekuljetukseksi katsotaan maastoliikennelaissa (1710/1995) tarkoitettussa maastossa tapahtuva kuljetus. Tällaisesta kuljetuksesta säädetään tarkemmin vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (194/2002) 1 §:ssä. Pykälän mukaan maastoliikennelaissa tarkoitettussa maastossa ja moottorikelkkailureitillä tapahtuvaan vaarallisten aineiden kuljetukseen sovelletaan tiekuljetusta koskevia säännöksiä, jollei Traficomien määräyksellä toisin määrätä.

VAK-lain tarkoitus on ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle (VAK-laki 1 §). Laki sisältää eri kuljetusosapuolten ja viranomaisten tehtävät sekä velvollisuudet.

Vuoden 1994 VAK-lain säätämisen tarkoituksena oli yhtenäistää normikäytäntöä eri kuljetusmuodoissa ja antaa tarpeelliset valtuudet alemman asteiseen norminantoon. Lain voimaan tulon jälkeen siihen on lisätty erityisesti kansainvälisiin sopimuksiin ja direktiivien säännöksiin liittyviä velvoitteita. Sen säätämisen taustalla oli myös liittymisen Euroopan unionin jäseneksi.

Lakiin sisältyvillä VAK-vaatimuksilla pyritään varmistamaan, että kuljetus on turvallinen VAK-kuljetukseen liittyvä käsittely ja tilapäinen säilytys mukaan lukien. Kullakin taholla, joka osallistuu suoraan tai välillisesti VAK-kuljetukseen, on oma roolinsa kul-

jetusketjussa sekä siihen liittyvät tehtävät ja velvollisuudet. VAK-lain ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten tarkoituksena on ennaltaehkäistä onnettomuuksia ja vähentää mahdollisissa onnettomuustilanteissa vahingon syntymistä tai niiden laajuutta.

3.3. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain pääasiallinen sisältö ja rakenne

VAK-laki on puitelaki ja sen sisältö on yksityiskohtaista. Tarkemmat säännökset kuljetuksista säädetään valtioneuvoston asetuksilla ja määrätään Traficomin määräyksillä.

Voimassa oleva VAK-laki koostuu 10 luvusta. Lain 1 luvussa on yleiset säännökset, jotka sisältävät lain tarkoituksen ja soveltamisalan ja määritelmät. Lisäksi luvussa säädetään vaarallisten aineiden kuljetusluokista ja lain suhteesta eräisiin muihin säädöksiin.

VAK-lain 2 luvussa säädetään viranomaisista ja niiden tehtävistä. Lisäksi säädetään ulkomaisen tai Ahvenanmaan maankunnan toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteiden tunnustamisesta. Lain 3 luvussa säädetään velvollisuuksista ja vaatimuksista, esimerkiksi ajoneuvoa koskevista vaatimuksista, VAK-hyväksynnän myöntäjästä ja katsastuksen suorittajan vaatimuksista sekä lähettäjän ja kuljetuksen suorittajan velvollisuuksista, turvallisuusneuvonantajan nimeämisestä, VAK-kuljetukseen tai tilapäiseen säilytykseen liittyvän henkilöstön pätevyydestä, tiekuljetuksiin liittyvistä ajoluvista sekä asiakirja-, selvitys- ja ilmoitusvaatimuksista. Säännöksiä on myös turvatoimista ja niihin liittyvistä velvoitteista ja kuljetukseen liittyvästä tilapäisestä säilytyksestä.

Lain 3 a luku käsittelee pakkauksen ja säiliön turvallisuutta, esimerkiksi niiden vaatimustenmukaisuutta, talouden toimijan velvollisuuksia, pakkauksia ja säiliöitä tarkastavia tarkastuslaitoksia sekä niiden tehtäviä, tunnustamista ja valvontaa. Lain 4 luku sisältää säännökset kuljetuskielloista ja kuljetusrajoituksista.

Lain 5 luku käsittelee valvontaa ja 6 luku sisältää hallinnolliset pakkokeinot ja rangaistussäännökset. Muutoksenhaku ja täytäntöönpano säännöksissä (7 luku) säädetään oikaisun hakemisesta päätökseen (esimerkiksi ajolupapäätökseen) ja muutoksenhausta.

Lain 8 luku sisältää erinäisiä säännöksiä esimerkiksi salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, viranomaisen myöntämästä poikkeusluvasta sekä viranomaisten oikeudesta saada tietoja vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Luvussa säädetään myös puolustusvoimien valvonnassa tapahtuvista vaarallisten aineiden tie-, ilma-, meri- ja sisävesikuljetuksista, joista voidaan antaa puolustusministeriön säännöksiä tai pääesikunnan määräyksiä. Rajavartiolaitoksella on lisäksi oikeus antaa poikkeavia määräyksiä, kun on kyse rajavartiolaitoksen aluksella tai ilma-aluksella tapahtuvista vaarallisten aineiden kuljetuksista.

VAK-lain 9 luvussa säädetään lain voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä.

3.4. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain nojalla annetut asetukset

Voimassa olevat VAK-lain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset ovat seuraavat:

- asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä (194/2002, jäljempänä VAK-tieasetus),

- asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä (195/2002, jäljempänä VAK-rautatieasetus),
- asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappaletavarana aluksessa (666/1998, jäljempänä VAK-kappaletavara-asetus)
- asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta (210/1997, jäljempänä VAK-ilma-asetus),
- asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella (251/2005, jäljempänä VAK-satama-asetus)
- asetus vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta ja tähän liittyviä tehtäviä suorittavista tarkastuslaitoksista (124/2015, jäljempänä VAK-tarkastuslaitosasetus),
- asetus vaarallisten aineiden kuljettajien ajoluvasta (401/2011, jäljempänä VAK-ajolupa-asetus),
- asetus vaarallisten aineiden maakuljetusten turvallisuusneuvonantajasta (274/2002, jäljempänä VAK-turvallisuusneuvonantaja-asetus)
- asetus vaarallisten tai ympäristöä pilaavien aineiden aluskuljetuksia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta (346/2014),
- asetus ajoneuvojen VAK-hyväksyntöjä myöntävien ja VAK-katsastuksia suorittavien henkilöiden erikoiskoulutuksesta (444/2014),
- puolustusministeriön asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta puolustusvoimien valvonnassa (632/2001),
- puolustusministeriön asetus puolustusvoimien ajokorteista ja ajoluvista (23/2013),
- puolustusministeriön asetus sotilasajoneuvojen katsastustoiminnasta ja liikennekelpoisuuden valvonnasta puolustusvoimissa (65/2015).

3.5. Määräystenantovaltuudet

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) voi antaa VAK-lain nojalla tarkempia määräyksiä kaikkien kuljetusmuotojen osalta:

- vaarallisten aineiden kuljetusluokista (3 a §),
- ainekohtaisesti tai muutoin yksityiskohtaisesti matkustajan ja miehistön jäsenen vaarallisten aineiden matkatavarana kuljettamisen rajoittamisesta tai kieltämisestä ja näiden aineiden pakkaamisesta ja muista teknisistä yksityiskohdista (10 a §),
- tie- ja rautatiekuljetukseen, aluskuljetukseen ja satama-alueella tapahtuvaan VAK-kuljetukseen ja tilapäiseen säilytykseen liittyvästä koulutuksen ja muun pätevyyden käytännön toteutuksesta ja muista teknisistä yksityiskohdista (11 §),
- kuljetukseen liittyvien asiakirjojen, selvitysten ja ilmoitusten teknisistä yksityiskohdista (11 c §),
- ainekohtaisesti tai muutoin yksityiskohtaisesti aineista, joiden kuljetukseen osallistuvien on laadittava turvasuunnitelma (11 d §),
- vaarallisten aineiden ja niiden tilapäisen säilytyksen, onnettomuuksien torjunnan ja ratapihalla, satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa tapahtuvan kuljetuksen sekä turvallisuusselvityksen käytännön toteutuksesta, kuljetusyksiköiden erottelusta, ainekohtaisista menettelyistä ja muista teknisistä yksityiskohdista (12 §),
- pakkauksen ja säiliön vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen tarvittavista asiakirjoista (13 a §),

- kuljetettavan painelaitteen vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen tarvittavista asiakirjoista (13 b §),
- tarkastuslaitosten tehtävissä noudatettavista menettelyistä ja paineastioiden määräaikaistarkastukseen liittyvästä laatujärjestelmän arvioinnista ja hyväksynnästä sekä niihin kuuluvasta valvonnasta (13 c §),
- standardin SFS-EN ISO/IEC 17025 soveltamisesta Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin säädösten mukaisesti (13 c §:n tarkastuslaitokset ja niiden tehtävät; 13 e §:n tarkastuslaitosten tunnustamisen edellytykset),
- ainekohtaisesti tai muutoin yksityiskohtaisesti aineista, joita ei saa kuljettaa (14 a §),
- aineista, joiden kuljetukseen edellytetään hyväksyntää tai poikkeuslupaa, sekä hyväksynnän ja poikkeuksen hakemiseen liittyvistä teknisistä yksityiskohdista samoin kuin muista kuljetusrajoitusten teknisistä yksityiskohdista (14 a §),
- vaarallisten aineiden kuljetuksen ja tilapäisen säilytyksen teknisistä yksityiskohdista, jotka liittyvät luokitukseen, merkintöihin, säiliöiden ja pakkausten valmistukseen, rakenteeseen, tarkastukseen, merkintään, käyttöön ja hyväksymiseen sekä kuljetus-, lastaus- ja käsittelyturvallisuuteen (24 §), sekä
- vaarallisten aineiden kuljetuksesta maastossa ja saaristoliikenteessä (24 §).

Traficom voi antaa VAK-lain nojalla tarkempia tiekuljetuksia koskevia määräyksiä:

- vaarallisten aineiden kuljetusluokista, vaarallisten aineiden kuljetukseen soveltuvan ajoneuvon erityisistä rakenteista, teknisistä ominaisuuksista ja varusteista sekä vaarallisten aineiden säiliö- ja räjähdekuljetuksista, joissa ajoneuvolta ei edellytetä VAK-hyväksyntää ja VAK-katsastusta (7 a §),
- VAK-hyväksynnän myöntävältä ja VAK-katsastuksia suorittavalta henkilöltä edellytettävään erikoiskoulutukseen liittyvien kokeiden arvostelu- ja hyväksymisperusteista sekä erikoiskoulutuksen teknisistä yksityiskohdista (7 c §),
- VAK-ajolupakoulutusohjelman ja ajoluvan saamiseksi tarvittavan kokeen sisällöstä (11 b §), sekä
- alueellisiin kuljetusrajoituksiin liittyvistä vaarojen arvioinnista, kuljetusrajoitusten alaisista aineryhmistä, rajoituksen toteuttamisesta ja muista 14 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin kuljetusrajoituksiin liittyvistä seikoista (14 b §).

Traficom voi antaa VAK-lain nojalla rautatiekuljetuksia koskevia tarkempia määräyksiä alueellisiin kuljetusrajoituksiin liittyvistä vaarojen arvioinnista, kuljetusrajoitusten alaisista aineryhmistä, rajoituksen toteuttamisesta ja muista 14 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin kuljetusrajoituksiin liittyvistä seikoista (14 b §).

Traficom voi antaa VAK-lain nojalla tarkempia ilmakuljetuksia koskevia määräyksiä:

- VAK-ilmakuljetusluvan hakemisen ja myöntämisen teknisistä yksityiskohdista (9 §),
- vaarallisia aineita sisältävien lentopostilähetysten käsittelyn liittyvän hyväksynnän hakemisen ja myöntämisen teknisistä yksityiskohdista (10 b §),
- ainekohtaisesti tai muutoin yksityiskohtaisesti vaarallisia aineita sisältävien lentopostikuljetusten rajoittamisesta tai kieltämisestä (10 b §),
- VAK-ilmakuljetuksen henkilöstön koulutuksen käytännön toteutuksesta sekä muista koulutukseen ja koulutuksen antajan ammattitaitoon liittyvistä teknisistä yksityiskohdista (11 a §), sekä

- VAK-ilmakuljetukseen ja VAK-aluskuljetukseen tarkoitettujen turvatoimien ja -velvoitteiden teknisistä yksityiskohdista (11 d §).

Edellä lueteltujen määräystenantovaltuuksien nojalla on annettu seuraavat Traficomien määräykset:

- Vaarallisten aineiden kuljetus tiellä (TRAFI/248800/03.04.03.00/2016) ja
- Vaarallisten aineiden kuljetus rautatiellä (TRAFI/248802/03.04.02.00/2016).

3.6. Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

Kuljetusalan kansainvälisyydestä johtuen vaarallisten aineiden kuljetusta koskeva lainsäädäntö perustuu pitkälti Euroopan unionin lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin. Tiekuljetuksia koskee vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista vuonna 1957 tehty eurooppalainen sopimus (Sops 23/1979), niin sanottu ADR-sopimus (*European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road*). VAK-lain 6 §:n nojalla on myös allekirjoitettu eräitä ADR-sopimukseen liittyviä erillissopimuksia, joilla voidaan poiketa ADR-sopimuksen liitteiden määräyksistä. ADR-erillissopimuksia saa noudattaa vaarallisten aineiden kuljetuksissa niiden maiden välillä, jotka ovat allekirjoittaneet kyseisen sopimuksen.

Kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevassa yleissopimuksen liitteessä (SopS 52/2006) määrätään vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksista. Lisäksi vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation välillä on sopimus (SopS 77/2014), joka tuli voimaan elokuussa 2014. Sopimuksen nojalla on tehty Liikenne- ja viestintäministeriön ja Venäjän liikenneministeriön hallinnollinen sopimus, jonka liitteessä on yksityiskohtaiset tekniset VAK-rautatievaatimukset.

Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) on puolestaan laadittu kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (*Convention on International Civil Aviation*, SopS 11/1949; Chicagon sopimus) nojalla standardeina julkaistut tekniset ilmakuljetusmääräykset (*Safe Transport of Dangerous Goods by Air*).

Kansainvälistä meriturvallisuutta sääntelee vuonna 1974 tehty kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä (SopS 11/1981), johon liittyy määräykset vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappaletavarana aluksessa, niin sanottu IMDG-säännöstö (*International Maritime Dangerous Goods Code*).

Valtioneuvoston asetuksella (1013/2017) on saatettu voimaan Trafin yhteisymmärryspöytäkirja (SopS 4/2018), joka koskee pakattujen vaarallisten aineiden kuljetuksia ro-ro-aluksissa Itämerellä (roll on / roll off). Yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti eräitä ADR-määräyksiä ja RID-määräyksiä (*The Regulation concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail*) voidaan soveltaa kuljetettaessa eräitä vaarallisia aineita ro-ro-aluksissa Itämerellä.

Vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevien sopimusten liitteet uudistetaan kahden vuoden välein. Nämä muutokset saatetaan voimaan kansalliseen VAK-lainsäädäntöön samassa aikataulussa. Aikataulu asettaa haasteita säädösten toimeenpanolle ja valvonnalle sekä säädöksiä soveltaville ja tulkitseville tahoille.

Euroopan unionissa on säädetty vaarallisten aineiden sisämaakuljetuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/68/EY eli niin sanotulla VAK-direktiivillä.

Direktiivi koskee vaarallisten aineiden tie-, rautatie- ja sisävesikuljetuksia. VAK-direktiivillä sisämaakuljetuksia koskevien kansainvälisten yleissopimusten määräykset on säädetty velvoittaviksi myös Euroopan unionissa.

VAK-direktiivin lisäksi Euroopan unioni on antanut seuraavat vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvät direktiivit:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/35/EU kuljetettavista painelaitteista sekä neuvoston direktiivien 76/767/ETY, 84/525/ETY, 84/526/ETY, 84/527/ETY ja 99/36/EY kumoamisesta ja
- Neuvoston direktiivi 95/50/EY yhtenäisestä menettelystä vaarallisten aineiden tiekuljetusten tarkastuksissa.

Voimassa on myös komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2018/936 luvan antamisesta jäsenvaltioille myöntää tiettyjä poikkeuksia vaarallisten aineiden sisämaankuljetuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/68/EY nojalla.

VAK-ilmakuljetuksiin on myös sovellettava komission asetusta (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, sekä komission asetus (EU) N:o 139/2014 lentopaikkoihin liittyvistä vaatimuksista ja hallinnollisista menettelyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 mukaisesti.

4. Viranomaisten valvontatehtävät vaarallisten aineiden kuljetuksissa

VAK-valvontatehtäviä on useiden ministeriöiden hallinnonaloilla. Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä on lainsäädännön yleinen ohjaus ja kehittäminen (VAK-laki 5 §).

VAK-lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat Traficom, Tulli, poliisi, Rajavartiolaitos, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Säteilyturvakeskus ja työsuojeluviranomaiset (VAK-laki 6 §). Valtioneuvoston asetuksella on mahdollista antaa tarkempia säännöksiä valvontaan liittyvistä tehtävistä, kuljetukseen tai tilapäiseen säilytykseen liittyvistä muista niiden toimialaan liittyvistä tehtävistä sekä kotimaisten ja ulkomaisten viranomaisten yhteistyöstä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös antaa tarkempia säännöksiä myös muille viranomaisille kuuluvista niiden toimialaan liittyvistä tehtävistä, joiden tarkoituksena on varmistaa vaarallisten aineiden kuljetuksen turvallisuus.

4.1. Liikenne- ja viestintävirasto

Kaikki liikennemuodot

Traficom tunnustaa kaikkien liikennemuotojen osalta kuljetettaviin painelaitteisiin liittyvät ilmoitetut laitokset ja valvoo laitoksia (VAK-laki 13 d §). Traficomilla on myös oikeus saada vaarallisia aineita lähettäviltä, kuljettavilta ja vastaanottavilta tahoilta tiedot lähetetyistä, kuljetetuista ja vastaanotetuista vaarallisista aineista sekä niiden kuljetusreiteistä riskienhallintaan liittyvää tutkimusta ja tilastointia varten (VAK-laki 23 b §).

Tiekuljetukset

VAK-lain mukaan Traficom:

- voi tehdä teknisluonteisen sopimuksen vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista (ADR) tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (SopS 23/1979) liitteen A luvussa 1.5 tarkoitetun määräaikaisen poikkeuksen hyväksymisestä (6 §),
- tyyppihyväksyy vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitetun ajoneuvon (7 a §),
- valtuuttaa katsastustoimipaikan myöntämään ajoneuvojen VAK-hyväksyntöjä ja suorittamaan ajoneuvojen VAK-katsastuksia (7 b §),
- valtuuttaa ajoneuvon yksittäishyväksynnän myöntäjän myöntämään VAK-hyväksyntöjä (7 b §),
- valvoo VAK-hyväksyntöjen myöntäjien ja VAK-katsastusten suorittajien toimintaa (7 b §),
- antaa tarkempia määräyksiä VAK-hyväksynnän myöntävältä ja VAK-katsastuksia suorittavalta henkilöltä edellytettävään erikoiskoulutukseen liittyvien kokeiden arvostelu- ja hyväksymisperusteista sekä erikoiskoulutuksen teknisistä yksityiskohdista (7 c §),
- myöntää luvan jatkokoulutuksen antamiseen (7 d §),
- antaa luvan myös yksittäisen täydennyskoulutustilaisuuden järjestämiseen (7 d §),
- vastaanottaa VAK-turvallisuusneuvonantajakoheet ja antaa todistuksen hyväksytystä kokeesta (10 c §),
- vastaa ADR-ajolupa liittyvistä koulutusluvista, hyväksyy koulutusohjelmat ja -materiaalit sekä valvoo koulutusta (11 b §),
- voi kunnan perustellusta esityksestä rajoittaa VAK-kuljetusta tietyllä alueella, tiellä tai tien osalla, jos kuljetus voi aiheuttaa huomattavaa vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle (14 b §),
- voi tienpitäjän tai kadunpitäjän esityksestä rajoittaa VAK-tiekuljetusta tietyssä tienpitäjän tai kadunpitäjän hallinnoimassa tunnelissa, jos kuljetus voi aiheuttaa huomattavaa vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle (14 b §), sekä
- myöntää poikkeuslupia (23 a §).

Traficom laatii lisäksi luettelot erikoiskoulutuksen kokeissa esitettävien kysymysten aiheista ja ADR-ajolupakokeiden kysymyksistä (Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen VAK-hyväksyntöjä myöntävien ja VAK-katsastuksia suorittavien henkilöiden erikoiskoulutuksesta 7 §, ADR-ajolupa-asetus 10 §).

Ilmakuljetukset

VAK-lain mukaan Traficom:

- valvoo vaarallisten aineiden ilmakuljetuksia sekä niihin liittyvää tilapäistä säilytystä (6 §),
- myöntää ilmakuljetuslupan (9 §),
- hyväksyy vaarallisia aineita sisältävien lentopostilähetysten käsittelijät ja valvoo niiden toimintaa (10 b §),
- hyväksyy VAK-ilmakuljetukseen osallistuvien henkilöiden koulutuksen ja valvoo koulutusta (11 a §),
- antaa tarkempia määräyksiä koulutuksen käytännön toteutuksesta sekä muista koulutukseen ja koulutuksen antajan ammattitaitoon liittyvistä teknisistä yksityiskohdista (11 a §),
- ottaa vastaan VAK-ilmaonnettomuus- ja vaaratilanneilmoitukset (11 c §)

- myöntää hyväksynnän tai poikkeuslupan, jos ilmakuljetus on ICAO-TI:n mukaan kielletty (14a.2 §), ja
- myöntää poikkeuslupia (23 a §).

VAK-ilmakuljetuksissa lähettäjä, kuljetuksen suorittaja ja vastaanottaja ovat velvollisia ilmoittamaan Traficomille tavanomaisissa kuljetusoloissa tapahtuneesta hyväksytyn tai muuten vaatimustenmukaiseksi osoitetun pakkauksen tai säiliön rakenteen rikkoutumisesta (VAK-ilma-asetus 15 §). Traficom voi myös pyytää lähettäjältä tietoa VAK-ilmakuljetuksissa käytettävien pakkausten soveltuvuuden varmistuksesta, lukuun ottamatta radioaktiivisten aineille tarkoitettujen pakkauksia (VAK-ilma-asetus 6 §).

Rautatiekuljetukset

VAK-lainsäädännön mukaan Traficom:

- voi tehdä teknisluonteisen sopimuksen eräistä COTIF-sopimuksen määräyksistä enintään viideksi vuodeksi (VAK-laki 6 §),
- valvoo vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksia ja niihin liittyvää tilapäistä säilytystä, hyväksyy VAK-ratapihan turvallisuusselvitykset sekä tarkastaa VAK-ratapihat (VAK-laki 6 ja 12 §),
- ottaa vastaan onnettomuusraportin VAK-rautatiemääräyksen kohdan 1.8.5 mukaisesta onnettomuudesta tai läheltä piti –tilanteesta (VAK-laki 11 c §, VAK-rautatieasetus 34 §),
- antaa merkittävistä onnettomuuksista onnettomuusselostuksen kansainvälisen rautatiejärjestön (OTIF) sihteeristölle RID-määräysten mukaisesti (VAK-rautatieasetus 34 §),
- laatii turvallisuusneuvonantajakokeet, järjestää koetilaisuudet ja vastaanottaa kokeet sekä myöntää todistukset (VAK-laki 10 c §), sekä
- rajoittaa VAK-rautatiekuljetusta tietyssä radanpitäjän hallinnoimassa tunnelissa, jos kuljetus voi aiheuttaa huomattavaa vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle (VAK-laki 14 b §).

Merikuljetukset

VAK-lainsäädännön mukaan Traficom:

- voi tehdä teknisluonteisen sopimuksen eräistä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen (SOLAS) (SopS 11/1981) liittyvän IMDG-säännösten määräyksistä enintään viideksi vuodeksi (VAK-laki 6 §),
- hyväksyy sataman VAK-turvallisuusselvityksen (VAK-laki 12 §),
- tarkastaa, että sataman toiminta vastaa turvallisuusselvityksessä kuvattua toimintaa (VAK-satama-asetus 12 §),
- voi satamanpitäjän tai toiminnanharjoittajan esittämän turvallisuusselvityksen sisältämän vaarojen arvioinnin tai muun arvioinnin perusteella määrätä, miten satama-alue on varustettava lastivahinkojen varalta, jos VAK-lastinkuljetusyksiköitä säilytetään tilapäisesti satama-alueella (VAK-satama-asetus 13 §),
- voi määritellä kerralla tilapäisesti säilytettävien vaarallisten aineiden enimmäismäärän satama-alueella, jos siihen ilmenee turvallisuuden vuoksi erityistä tarvetta (VAK-satama-asetus 13 §),
- ottaa vastaan onnettomuusraportin, jos satamassa sattuu vaarallisen aineen kuljetuksessa, siirrossa tai tilapäisessä säilytyksessä ihmiselle, ympäristölle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttava onnettomuus (VAK-satama-asetus 19 §),

- voi pyytää laajempaa onnettomuusraportointiin liittyvää lisäselvitystä, jos se katsotaan onnettomuuden laji ja laajuus huomioon ottaen tarpeelliseksi, (VAK-satama-asetus 19 §),
- valvoo meriliikenteen VAK-kuljetuksia kappaletavarana yhdessä muiden valvontaviranomaisten kanssa (VAK-kappaletavara-asetus 14 §),
- valvoo myös satamien sisäisiä siirtoja ja tilapäistä säilytystä satamassa (VAK-satama-asetus 17 §),
- hyväksyy suomalaisen aluksen INF-säännösten (*Irradiated Nuclear Fuel*) mukaisen valmiussuunnitelman. (VAK-kappaletavara-asetus 13 §). INF-säännösköillä tarkoitetaan SOLAS-sopimuksen liitteen VII luvun D osan 14 säännössä määriteltyä säännöstöä, joka sisältää määräyksiä säteilytetyn ydinpolttoaineen, plutoniumin ja eräiden radioaktiivisten jätteiden kuljetuksesta kappaletavarana aluksessa.

4.2. Väylävirasto

Ratapihan suunnittelussa ja toiminnassa on otettava huomioon VAK-kuljetuksen ja tilapäisen säilytyksen aiheuttamat vaarat ihmiselle, ympäristölle ja omaisuudelle. Tehtävä kuuluu Väylävirastolle (VAK-laki 12 §). Myös VAK-ratapihoihin kuuluvien turvallisuusselvitysten kokoaminen, laatiminen ja päivittäminen on Väyläviraston tehtävä (VAK-laki 12 §, VAK-rautatieasetus 32 §).

Väylävirastolla on rautatiekuljetuksen aikana oltava tietoa junan kokoonpanosta ja VAK-ainetta sisältävien vaunujen sijainnista sekä vaunussa kuljetettavista vaarallisista aineista (VAK-rautatieasetus 16 a §).

4.3. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

VAK-lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (jäljempänä Tukes):

- ottaa vastaan ilmoituksia onnettomuudesta ja uhkaavasta vaarasta vaarallisten aineiden kuljetuksessa (11 c §),
- valvoo kuljetettavien pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuutta, ja tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin lain vastaisten pakkausten ja säiliöiden osalta (16 a §, 16 b §),
- pitää rekisteriä kuljetettaville painelaitteille tai säiliöille, jotka voivat aiheuttaa merkittävää vaaraa ihmiselle, ympäristölle tai omaisuudelle (13 i §),
- tunnustaa tietyt tarkastuslaitokset ja valvoo niiden toimintaa (13 d §), sekä
- myöntää poikkeuslupia (23 a §).

VAK-asetusten mukaan Tukes:

- hyväksyy luokituksen (VAK-ilma 3 §, VAK-rautatie 5 §, VAK-kappaletavara 4 §, VAK-tie 5 §),
- hyväksyy kuljetusehtoja (VAK-tie 5 §, VAK-rautatie 5 §),
- hyväksyy tietyt pakkaamattomia vaarallisten esineiden kuljetuksia (VAK-tieasetus 26 b §, VAK-rautatie 26 c §),
- hyväksyy yhteenkuormattavien räjähteiden erottelussa käytettävät erottelunetelmät (VAK-tie 26 c §, VAK-rautatie 26 d §),
- hyväksyy räjähteiden kuljettamisen liikkuvassa räjähdevalmistusyksikössä (VAK-tieasetus 26 d §),

- ottaa vastaan ilmoituksen tarkastuslaitoksen VAK-kuljetukseen tarkoitetun pakkauksen tai säiliön tyyppihyväksymisestä tai muusta vastaavasta vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta (VAK-tie 35 §, VAK-rautatie 35 §, VAK-ilma 14 a §, VAK-kappaletavara 14 a §),
- teettää määräämässään laboratoriossa testejä sen varmistamiseksi, että sarjatuotteena valmistettu pakkaus tai säiliö täyttää kyseiselle pakkaus- tai säiliötyypille asetetut vaatimukset (VAK-tie 32 §, VAK-rautatie 30 §, VAK-kappaletavara 11 §, VAK-ilma 16 §),
- ottaa vastaan lähettäjän, kuljetuksen suorittajan ja vastaanottajan ilmoituksia tavanomaisissa kuljetusoloissa tapahtuneesta hyväksytyn tai muuten vaatimustenmukaiseksi osoitetun pakkauksen rakenteen rikkoutumisesta (VAK-tie 20 §, VAK-rautatie 21 §, VAK-ilma 15 §, VAK-kappaletavara 10 §),
- ottaa vastaan onnettomuusraportin onnettomuudesta tai läheltä piti –tilanteesta (VAK-tie 34 §, VAK-rautatie 34 §), sekä
- pitää rekisteriä VAK-kuljetukseen tarkoitetuista pakkauksista ja säiliöistä, jotka on tyyppihyväksytty tai joiden tyyppin vaatimustenmukaisuus muuten osoitettu (VAK-ilma 16 §, VAK-tie 35 §, VAK-kappaletavara 11 § ja VAK-rautatie 35 §).

4.4. Säteilyturvakeskus

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluva Säteilyturvakeskus (jäljempänä STUK) valvoo säteilylain (592/1991) 6 §:n mukaan säteily- ja ydinturvallisuutta. Eduskunta on hyväksynyt 4.10.2018 hallituksen esityksen (HE 28/2018 vp) uudeksi säteilylaiksi.

VAK-lain mukaan STUK:

- tunnustaa radioaktiivisten aineiden kuljetukseen liittyviä tarkastuslaitoksia ja valvoo niitä (13 d ja 13 g §),
- myöntää kuljetushyväksyntöjä tai poikkeuslupia (14 a §),
- valvoo vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitetut pakkaukset ja säiliöt täyttävät VAK-säännökset ja –määräykset (16 a §), sekä
- myöntää poikkeuslupia radioaktiivisten aineiden kuljetusten osalta (23 a §).

VAK-asetusten mukaan STUK:

- hyväksyy radioaktiivisen aineen luokituksen (VAK-tie 5 §, VAK-rautatie 5 §, VAK-ilma 3 §, VAK-kappaletavara 4 §),
- ottaa vastaan lähettäjän, kuljetuksen suorittajan ja vastaanottajan ilmoituksia tavanomaisissa kuljetusoloissa tapahtuneesta hyväksytyn tai muuten vaatimustenmukaiseksi osoitetun pakkauksen rakenteen rikkoutumisesta (VAK-tie 20 §, VAK-rautatie 21 §, VAK-ilma 15 §, VAK-kappaletavara 10 §),
- hyväksyy radioaktiivisten aineiden kuljetukseen tarkoitetun ulkomailta valmistetun ja maahantuodun säiliön (VAK-tie 24 § ja VAK-rautatie 23 §),
- hyväksyy eräitä pakkaamattomien radioaktiivisten aineiden kuljetuksia (VAK-tie 26 b §, VAK-rautatie 26 c §),
- ottaa vastaan ilmoituksia radioaktiivisten aineiden kuljetuksista tai haetaan hyväksyntää (VAK-tie 29 §, VAK-rautatie 26 §, VAK-kappaletavara 11 a § ja VAK-ilma 5 a §),
- ottaa tiedoksi säteilysuojeluohjelman ennen kuljetustoimintaan tai tilapäistä säilytystoimintaan ryhtymistä (VAK-tie 29 a §, VAK-rautatie 26 a §, VAK-kappaletavara 11 b § ja VAK-ilma 5 b §),
- pyytää toiminnanharjoittajalta johtamisjärjestelmän (VAK-tie 29 a §, VAK-rautatie 26 a §, VAK-kappaletavara 11 b § ja VAK-ilma 5 b §),

- teettää määräämässään laboratoriossa testejä sen varmistamiseksi, että sarjatuotteena valmistettu pakkaus tai säiliö täyttää kyseiselle pakkaus- tai säiliötyypille asetetut vaatimukset (VAK-tie 32 §, VAK-rautatie 30 §, VAK-kappaletavara 11 § ja VAK-ilma 16 §),
- ottaa vastaan onnettomuusraportin onnettomuudesta tai läheltä piti –tilanteesta sekä pyytää selvityksiä (VAK-tie 34 § ja VAK-rautatie 34 §, VAK-satama 19 §, VAK-ilma 19 §),
- voi pyytää laajempaa onnettomuusraportointiin liittyvää lisäselvitystä, jos se katsotaan onnettomuuden laji ja laajuus huomioon ottaen tarpeelliseksi, (VAK-satama-asetus 19 §),
- pitää rekisteriä radioaktiivisten aineiden kuljetukseen tarkoitetuista pakkauksista ja säiliöistä, jotka on tyyppihyväksytty tai joiden tyyppin vaatimustenmukaisuus on muuten osoitettu (VAK-tie 35 §, VAK-rautatie 35 §, VAK-ilma 16 §, VAK-kappaletavara 11 a §),
- pyytää lähettäjältä tietoa VAK-ilmakuljetuksissa käytettävien radioaktiivisten aineille tarkoitettujen pakkausten soveltuvuuden varmistamisesta (VAK-ilma 6 §).
- saa ilmoituksen säteilyrajoitusten ylityksistä (VAK-tie 36 §, VAK-rautatie 36 §, VAK-ilma 19 a §), ja
- on toimivaltainen viranomainen radioaktiivisten aineiden kuljetuksessa kappaletavarana aluksessa (VAK-kappaletavara 14 §).

4.5. Poliisi ja Rajavartiolaitos

Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on yleistöimivalta VAK-kuljetusten valvojina (VAK-laki 6 §). Valvonnan lisäksi poliisi myöntää alueellisiin kuljetusrajoituksiin tai tunnelirajoituksiin liittyviä määräaikaista poikkeuslupia sekä lupia, jotka liittyvät räjähteiden kuormaamiseen ja purkamiseen yleisillä paikoilla (VAK-tieasetus 33 a §, VAK-tiemääräys kohta 7.5.11, erityismääräys CV1).

Rajavartiolaitos valvoo sen aluksella ja ilma-aluksella tapahtuvaa vaarallisten aineiden kuljetusta. Rajavartiolaitoksella on myös oikeus antaa säännöksistä poikkeavia VAK-määräyksiä omilla aluksillaan (VAK-laki 24 §).

4.6. Tulli

Tullin tehtävä on suojata yhteiskuntaa turvaamalla kuljetusketjuja, varmistamalla tavaturvallisuutta ja torjumalla rajat ylittävää rikollisuutta. Tulli torjuu vaarallisten aineiden salakuljetusta ja harmaata taloutta.

Valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva Tulli valvoo yleisesti VAK-kuljetuksia Suomen rajoilla (VAK-laki 6 §). Tullin suorittamalla valvonnalla on merkitystä sisämaassa tapahtuviin kuljetuksiin ja niiden turvallisuuteen.

4.7. Puolustusvoimat

Puolustusvoimilla on VAK-laissa valtuus antaa lakia alemman asteisin määräyksiä vaarallisten aineiden kuljetuksista sen omia tarpeita silmällä pitäen. Tämä on tarpeellista puolustusvoimien toiminnan erityispiirteet huomioon ottaen.

Puolustusvoimat valvoo puolustusvoimien vaarallisten aineiden tie-, ilma-, meri- ja sisävesikuljetuksia (VAK-laki 6 §). Puolustusvoimien valvonnassa tapahtuvalla VAK-

kuljetuksella tarkoitetaan puolustusvoimien sisäistä tai puolustusvoimien ja puolustusvoimien sopimuskumppanin välistä taikka puolustusvoimien viranomaisyhteistyöhön perustuvaa vaarallisten aineiden kuljetusta.

Lisäksi puolustusvoimien valvonnassa tapahtuvalla VAK-kuljetuksella tarkoitetaan Suomen alueella tapahtuvaa kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin tai muuhun sotilaalliseen yhteistyöhön liittyvää vieraan valtion sotilasajoneuvolla, sota-aluksella tai sotilasilma-aluksella tehtävää vaarallisten aineiden kuljetusta (VAK-laki 3 §).

Puolustusvoimien valvonnassa olevien vaarallisten aineiden kuljetuksen ylin valvonta kuuluu puolustusministeriölle. Valvonnasta huolehtivat pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto ja muut puolustusministeriön määräämät sotilasviranomaiset (Puolustusministeriön asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta puolustusvoimien valvonnassa (632/2001) 12 §).

Puolustusvoimien valvonnassa tapahtuvissa kuljetuksissa käytettävien pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuuden osoittamiseksi edellytettävät tarkastuslaitosten tehtävät voi suorittaa myös pääesikunnan tunnustama sotilaslaitos tai sotilasviranomainen (VAK-laki 13 d §).

Puolustusvoimilla on valtuus antaa omia VAK-vaatimuksia ajoluvasta, tarkastuslaitoksista, ajoneuvojen katsastuksista ja puolustusvoimien VAK-ajoneuvojen hyväksynnöistä (VAK-laki 11 b §). Esimerkiksi puolustusvoimien valvonnassa tapahtuvassa vaarallisten aineiden kuljetuksessa vaadittavasta ajoluvasta säädetään puolustusministeriön asetuksella (23/2013).

Maanpuolustuksen kannalta välttämättömien puolustusvoimien ajoneuvojen VAK-hyväksynnot myöntävät ja VAK-katsastukset suorittavat puolustusvoimien autontarkastajat (VAK-laki 7 b §).

4.8. Ruokavirasto

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluva Ruokavirasto voi asettaa lisävaatimuksia tartuntavaarallisia aineita sisältävän eläinperäisen materiaalin kuljetukselle irtotavarana (VAK-tieasetus 30 §).

Elintarviketurvallisuusvirasto, Maaseutuvirasto ja osa Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskus yhdistyivät Ruokavirastoksi 1.1.2019 alkaen.

4.9. Aluehallintovirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Aluehallintovirasto valvoo vaarallisten aineiden kuljetuksia, sisäisiä siirtoja ja tilapäistä säilytystä satama-alueella (VAK-satama-asetus 17 §).

Traficom kutsuu aluehallintoviraston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen) satama-alueen ja ratapihan VAK-turvallisuusselvitystarkastuksiin (VAK-satama-asetus 12 §, VAK-rautatieasetus 32 §). Ne antavat lausunnon Väylävirastolle VAK-ratapihojen turvallisuusselvityksistä (VAK-rautatieasetus 32 §) ja VAK-satama-alueen turvallisuusselvityksestä Traficomille (VAK-satama-asetus 12 §). Hyväksytty satamaa tai satama-aluetta koskeva turvallisuusselvitys on oltava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja aluehallintoviraston saatavilla.

Lisäksi aluehallintovirasto hyväksyy vaarallisen tartunnan saaneen elävän eläimen kuljetuksen kaikissa kuljetusmuodoissa.

4.10. Pelastusviranomainen

Traficom kutsuu alueen pelastusviranomaisen satama-alueen ja ratapihan VAK-turvallisuusselvitystarkastuksiin (VAK-satama-asetus 12 §, VAK-rautatieasetus 32 §). Sen lisäksi alueen pelastuslaitos antaa lausunnon VAK-ratapihan turvallisuusselvityksestä Väylävirastolle (VAK-rautatieasetus 32 §) ja satama-alueen osalta Traficomille. Traficom toimittaa hyväksytyn turvallisuusselvityksen pelastuslaitokselle.

Lisäksi paikallinen pelastusviranomainen ottaa vastaan ilmoituksen, jos vaarallista ainetta sisältävä säiliövaunua joudutaan säilyttämään ratapihalla, satamassa tai muussa vastaavassa paikassa (VAK-rautatieasetus 27 §).

Pelastusviranomaisella on myös eräitä muita muusta lainsäädännöstä johtuvia tehtäviä. Se muun muassa tekee pelastuslain 48 §:n mukaisen pelastussuunnitelman VAK-satama-alueelle ja ratapihalle ja tekevät valvontaa valvontasuunnitelmiansa mukaisesti.

4.11. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos voi antaa kansallisia vaatimuksia tai rajoituksia biologisille tuotteille, esimerkiksi rokotteille kaikissa liikennemuodoissa.

4.12. Tarkastuslaitokset

VAK-lain määritelmän (3 §:n 9 kohta) mukaan tarkastuslaitoksella tarkoitetaan organisaatiota, jolla on oikeus suorittaa vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten ja säiliöiden sekä niihin liittyvien lisälaitteiden vaatimustenmukaisuuden osoittamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

Viranomaisten antamassa päätöksessä (VAK-laki 13 d §) määritellään tarkastuslaitoksen tehtävät sekä vahvistetaan tarkastuslaitoksen valvonnan laajuus ja valvontaan liittyvät järjestelyt. Lisäksi viranomaisella on mahdollisuus asettaa muitakin toiminta-vaatimuksia.

VAK-lain mukaisia tarkastuslaitoksia ovat (13 c §):

- VAK-tarkastuslaitos,
- VAK-määräaikaistarkastusten laitos,
- STUK:n tunnustama tarkastuslaitos,
- A- ja B-tyypin ilmoitettu laitos sekä
- A-tyypin ilmoitetun laitoksen valvonnassa oleva tarkastuspalvelu.

VAK-lain mukaan tarkastuslaitos (13 c §):

- hyväksyy, tarkastaa ja testaa pakkauksia ja säiliöitä,
- suorittaa muut pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuuden osoittamiseksi edellytettävät tehtävät sekä niihin liittyvät toimenpiteet,
- suorittaa kaikki kuljetettavista painelaitteista annetussa direktiivissä tarkoitetuissa vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyissä ja tarkastuksia koskevissa menettelyissä tarkastuslaitoksille kuuluvat tehtävät, ja
- suorittaa paineastioiden määräaikaistarkastukseen liittyvät laatu järjestelmän arvioinnit ja hyväksynyt sekä niihin liittyvän valvonnan.

VAK-tarkastuslaitosasetuksessa säädetään tarkemmin tarkastuslaitoksen tunnustamisesta, tehtävistä, tarkastuslaitoksen toiminnan seurannasta, yhteistyöstä sekä tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Traficom in antamissa VAK-määräyksissä annetaan lisäksi yksityiskohtaisia määräyksiä.

Tarkastuslaitoksen hoitaessa VAK-tehtäviä sen on noudatettava muun muassa hallintolaissa ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa lakia (621/1999) ja kieli lakia (423/2003). Tarkastuslaitostehtävään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä (VAK-laki 23 c §).

5. Turvallisuusneuvonantajatutkinto ja ADR-ajolupa

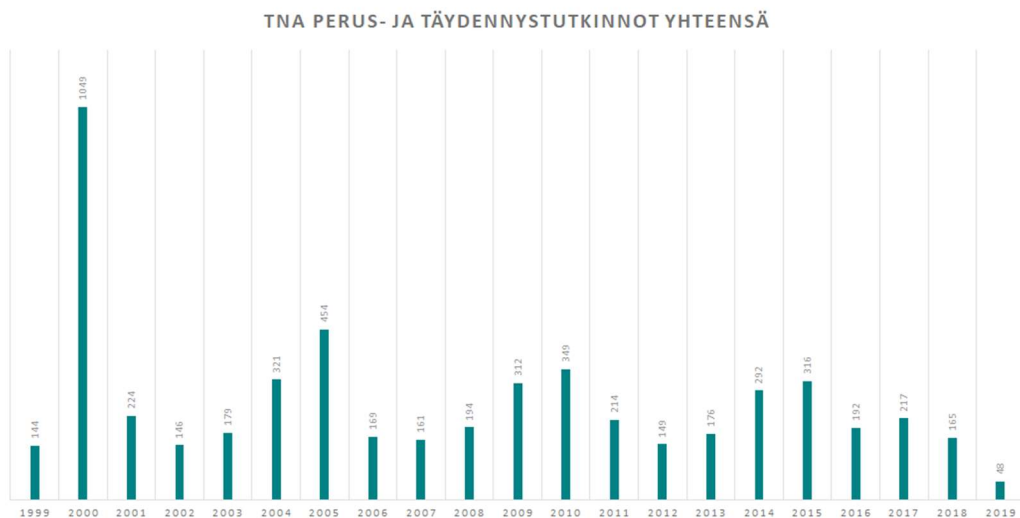
5.1 Turvallisuusneuvonantajatutkinto ja niiden lukumäärä

VAK-lain ja sen nojalla annetun TNA-asetuksen mukaan organisaation on nimettävä pääsääntöisesti turvallisuusneuvonantaja (TNA) muun muassa seuraamaan ja ohjaamaan VAK-toimintaa sekä selvittämään keinoja, joiden avulla VAK-kuljetukseen liittyvät tehtävät voidaan tehdä turvallisesti. Turvallisuusneuvonantaja tulee olla, jos organisaation toimintaa liittyy esimerkiksi vaarallisten aineiden tie- tai rautatiekuljetuksiin, VAK-aineiden lähettämiseen, pakkaamiseen, kuormaamiseen tai muuhun toimintaan, jolla on vaikutusta VAK-turvallisuuteen. Turvallisuusneuvonantajan nimeämisvelvoite on ollut voimassa kesäkuusta 2000 lähtien.

Hyväksytysti suoritettulla TNA-kokeella osoitetaan henkilöllä olevan riittävä asiantuntemus VAK-kuljetuksesta ja hänelle säädetyistä tehtävistä. Traficom järjestää tutkintokokeita. Tutkinto voi käsittää joko VAK-maantiekuljetukset tai VAK-rautatiekuljetukset taikka molemmat. Yleensä tehdään perustutkinto, joka sisältää kaikki VAK-kuljetusluokat (luokat 1–9).

Lisäksi on mahdollista suorittaa niin sanottu rajoitettu tutkinto (käsittää vain osan VAK-luokista) esimerkiksi VAK-luokille 3–9 taikka yhtä luokkaa koskeva tutkinto kuten räjähteitä (luokka 1), kaasuja (luokka 2) tai radioaktiivisia aineita (luokka 7) taikka näiden yhdistelmätutkinto, esimerkiksi luokat 3 - 9 ja luokka 1. Koulutus voidaan hankkia osallistumalla turvallisuusneuvonantajatutkintoon tähtäävään koulutukseen tai opiskelemalla omatoimisesti. Traficom myöntää TNA-todistuksen tutkinnon hyväksytysti suorittaneelle tutkinnon edellyttämässä laajuudessa.

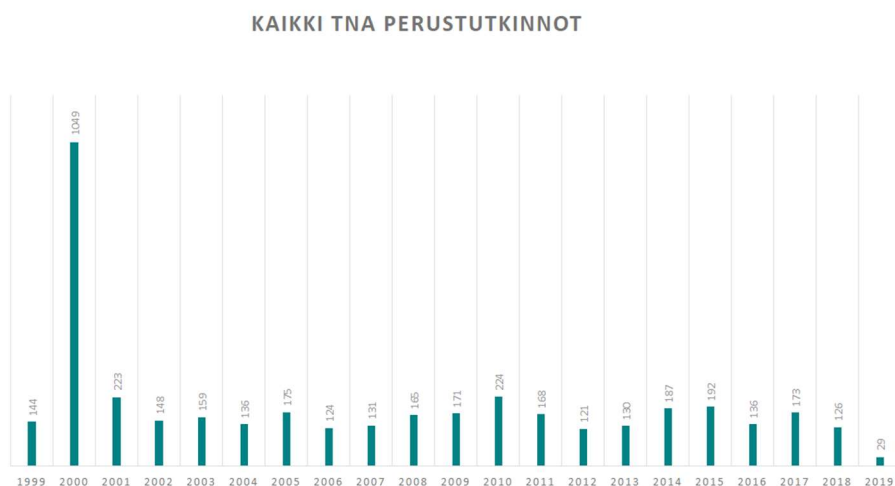
Jäljempänä olevat TNA-tilastot ja kaaviot perustuvat Traficom in tietoihin. Kaavioissa 1 - 4 TNA-turvallisuustutkintojen määriä on kuvattu vuodesta 1999 maaliskuun 2019 loppuun asti. Jäljempänä olevissa kaavioissa on hyväksytysti suoritettut TNA-tutkinnot. Kaavioissa näkyy henkilöiden määrät, joilla on TNA-tutkinto, mutta niistä ei voida todeta, toimiiko henkilö neuvonantajana vai ei. Jos tutkinto on vanhentunut eikä sitä ole ajoissa uusittu, henkilö tekee TNA-tutkinnon kokonaan uuden eikä täydennyskoetta. Turvallisuusneuvonantajien määrässä on vuoden 2002 kohdalla iso piikki. Turvallisuusneuvonantajan nimeäminen tuli pakolliseksi kesäkuussa 2002.



Kaavio 1 Hyväksytettyjen turvallisuusneuvonantajan perustutkintojen ja täydennystutkintojen määrä eri vuosina

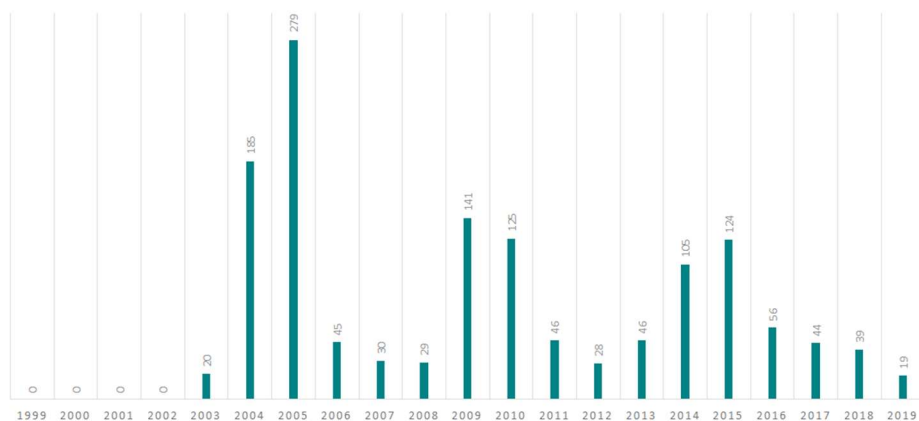
TNA-todistus on voimassa viisi vuotta ja sen voimassaoloa voidaan jatkaa viidellä vuodella, jos henkilö tekee täydennyskokeen todistuksen viimeisen voimassaolon vuoden aikana. Rajoitettu TNA-tutkinto uudistetaan uusimalla haluttu tutkinto kokonaan uudelleen.

Jos verrataan vuosien 2004 ja 2005 aikana uusittuja perustutkintoja ts. täydennystutkintoja (kaavio 3) vuoden 1999 ja 2000 TNA-tutkintojen määrään (kaavio 2), voidaan havaita turvallisuusneuvonantajien määrässä huomattava lasku. TNA-tutkintoja ei ole uusittu samassa määrin kuin mitä vuosien 1999 ja 2000 aikana hyväksytettyjä tutkintoja henkilöillä oli.



Kaavio 2 Perustutkintojen (kaikki luokat, 1-9) määrät eri vuosina

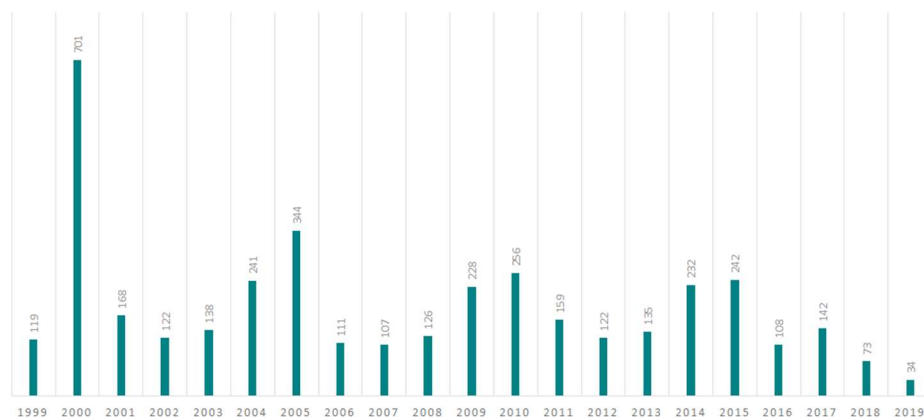
KAIKKI TNA TÄYDENNYSTUTKINNOT



Kaavio 3 Hyväksytysti suoritettujen TNA-täydennyskokeiden (uusitut perustutkinnot) määrä eri vuosina.

Jäljempänä olevasta kaaviosta voidaan todeta, että rajoitettuja TNA-tutkintoja, jotka liittyvät vaarallisten aineiden kuljetukseen tiellä on myös tehty jonkin verran, erityisesti vuonna 2002. Rautatiepuolella rajoitettujen tutkintojen määrä on pieni. Määrät vaihtelevat 1 - 4 välillä.

TNA-MAANTIE RAJOITETUT TUTKINNOT



Kaavio 4 Rajoitetut tutkintojen (vaarallisten aineiden kuljetus tiellä) määrä eri vuosina

5.2. ADR-ajolupa ja niiden lukumäärä

VAK-laissa sekä tarkemmin ADR-ajolupa-asetuksessa ja Traficomin VAK-tiemääräyksissä on vaatimuksia vaarallisten aineiden kuljettamiseen liittyvään ADR-ajolupa- ja koulutukseen, kokeisiin ja todistukseen. Kuljettajalla tulee olla ADR-ajolupa, jos hän kuljettaa vaarallisia aineita yli sallittujen vähimmäismäärien. Nämä vähimmäismäärät määritellään Traficomin VAK-tiemääräyksen 1.1.3.6 kohdassa.

ADR-ajolupa on voimassa kansallisissa ja kansainvälisissä ADR-kuljetuksissa.

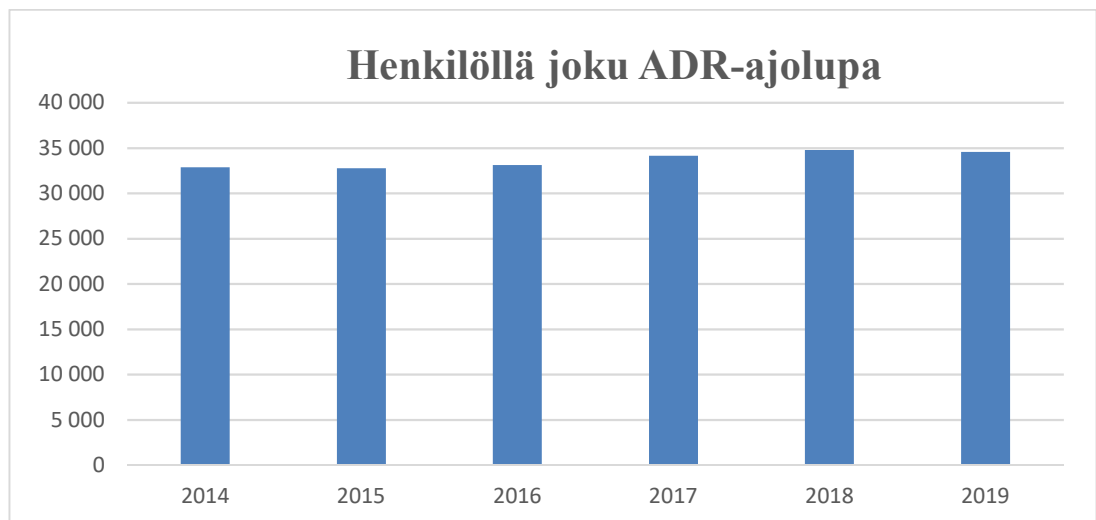
ADR-ajoluvan saamiseksi kuljettajan tulee osallistua koulutukseen, jota antavat Traficomin hyväksymät koulutustahot. Koulutuksen jälkeen on suoritettava hyväksytysti ADR-ajolupakoe. Ajolupa on voimassa viisi vuotta ja se voidaan uusida, jos kuljettaja on osallistunut täydennyskurssille ja sitä vastaavaan kokeeseen säännösten mukaisesti. Täydennyskurssin tarkoituksena on saattaa kuljettajien tiedot ajan tasalle.

Alkukoulutusta ja täydennyskoulutusta järjestetään peruskurssien ja erikoiskurssien (luokan 1 räjähteet ja luokan 7 radioaktiiviset aineet) muodossa. Peruskurssi voi katkaa kaikki VAK-luokat, jolloin kyse on yhdistetystä perusajoluvasta tai VAK-luokat lukuun ottamatta räjähdeluokkaa (luokka 1) ja radioaktiivisten aineiden luokkaa (luokka 7), jolloin kyse on perusajoluvasta.

Yhdistetty perusajolupa oikeuttaa kaikkien VAK-aineiden kuljettamiseen. Perusajolupa ei oikeuta räjähteiden (VAK luokka 1) tai radioaktiivisten aineiden (luokka 7) kuljettamiseen. Kuljettajalla voi olla myös yhdistetyn perusajoluvan tai suppeamman perusajoluvan lisäksi säiliöajolupa, räjähdajolupa tai radioaktiivisten aineiden ajolupa, jos hän on suorittanut siihen liittyvän erikoiskurssin ja koe on tehty hyväksytysti.

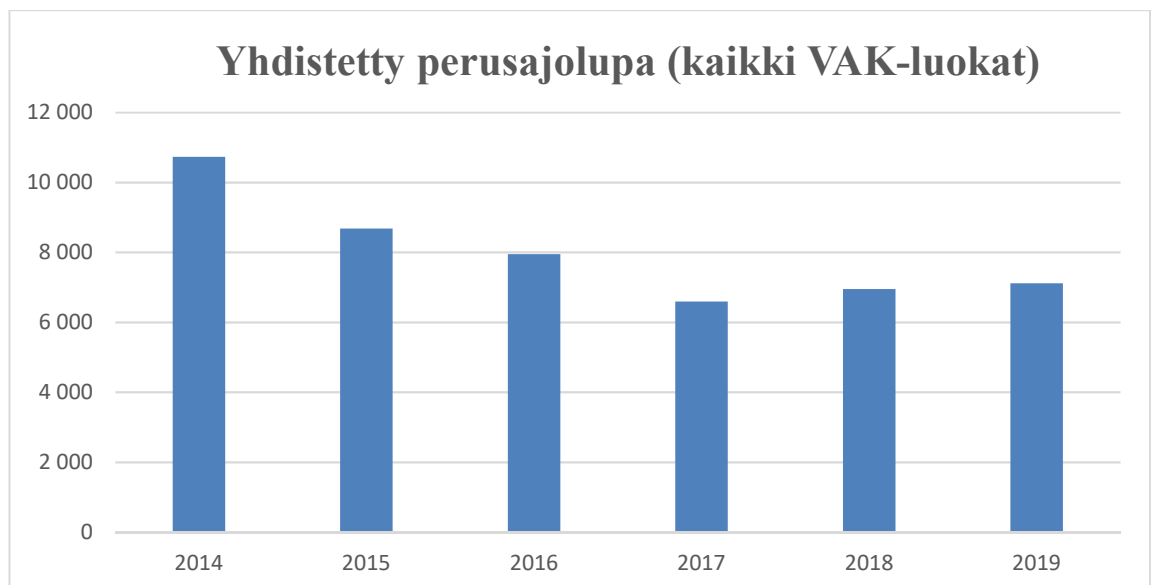
ADR-ajolupatilastot on Tilastokeskukselta. Jäljempänä olevien kaavioiden ajanjaksoissa on nähtävissä vuoden 2014 tammikuun tilanne maaliskuun 2019 loppuun. Kaavioissa ei ole erittely, onko kyse uudesta vai uusitusta ajoluvasta. Kaaviosta ei voida myöskään todeta, onko henkilö VAK-kuljettajana koko luvan voimassaolon ajan.

Kaaviosta 5 on nähtävissä ADR-ajolupien kokonaismäärät. Kokonaismäärä koostuu voimassaolevista yhdistetystä ajoluvasta, perusajoluvasta, säiliö- ja räjähdajoluvasta sekä radioaktiivisten aineiden ajoluvasta.



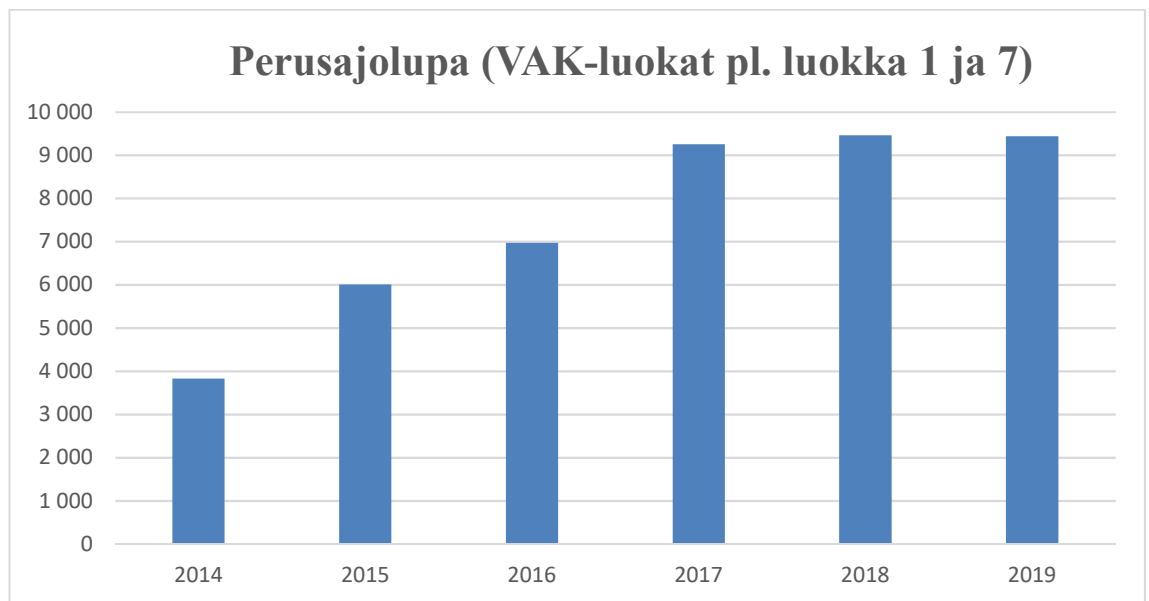
Kaavio 5 Yhteismäärät erilaisista ADR-ajoluvista

Kaaviossa 6 on henkilöiden määrä, joilla on yhdistetty perusajolupa, joka oikeuttaa kaikkien VAK-aineiden kuljettamiseen.



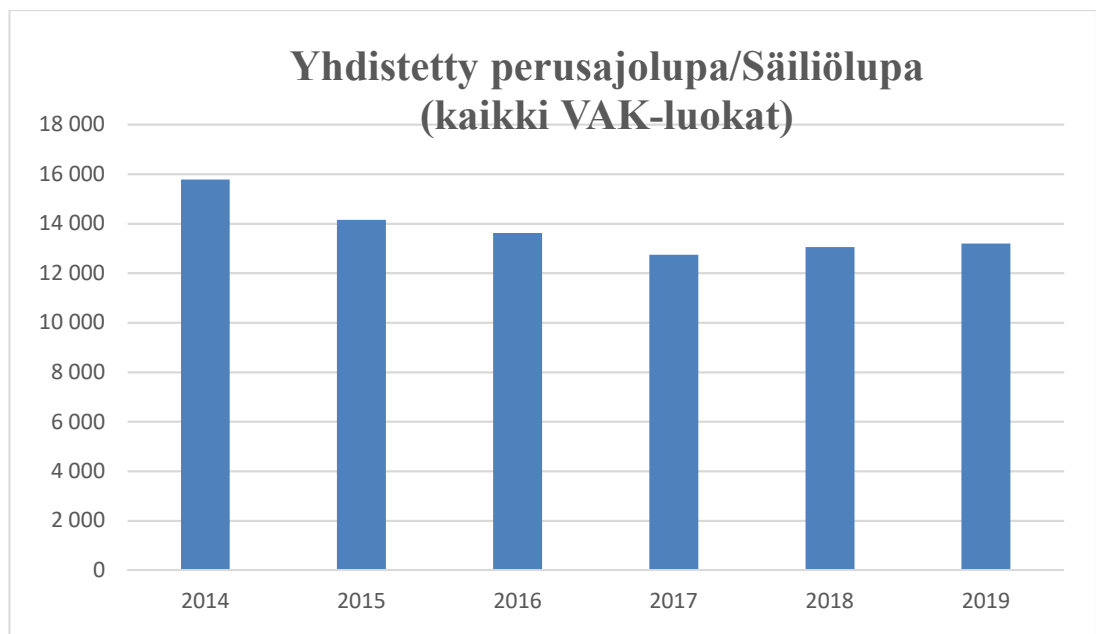
Kaavio 6 Yhdistettyjen peruslupien määrät

Kaaviossa 7 on henkilöiden määrä, joilla on perusajolupa. Perusajoluvalla on mahdollista kuljettaa kaikkia muiden VAK-luokkien aineita paitsi luokan 1 aineita (räjähteet) ja luokan 7 aineita (radioaktiiviset aineet). Määrä on hieman kasvanut vuodesta 2014.



Kaavio 7 Perusajolupien määrät

Kaaviossa 8 on henkilöiden määrä, joilla on sekä yhdistetty perusajolupa ja säiliöajolupa. Määrä on hieman laskenut vuodesta 2014.



Kaavio 8 Henkilöt, joilla on yhdistetty perusajolupa ja säiliölupa

Kaaviosta 9 voidaan havaita, että henkilöiden lukumäärä, joilla on suppeampi perusajolupa ja säiliöajolupa, on lisääntynyt vuodesta 2014 lukien. Suppeampi perusajolupa ei oikeuta räjähteiden ja radioaktiivisten aineiden kuljettamista.



Kaavio 9 Henkilöt, joilla on perusajolupa ja säiliölupa

6. Valvonta, seuraamukset ja hallinnolliset pakkokeinot

6.1. Valvonta

Tiekuljetusten valvonta

Vaarallisten aineiden tiekuljetusten valvonta on osa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen raskaan liikenteen valvontaa. Valvonnassa noudatetaan Euroopan unionin yhteistä valvontamenettelyä. Valvonnassa tarkastetaan laajasti vaarallisten aineiden kuljetusten säännösten noudattamista. Tarkastettavia asioita ovat raskaan liikenteen valvonnassa yleisesti tarkastettavien ajo- ja lepoaikojen, kuorman varmistamisen, ajoneuvoyhdistelmän teknisen kunnon tai ajolupien lisäksi muun muassa vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvät ajoluvat, ajoneuvojen hyväksymistodistukset, vaadittavat merkinnät, kuljetuksessa vaadittavat varusteet, rahtikirjat, kirjalliset turvallisuusohjeet, vapaarajat tai yhteenkuormauskieltojen noudattaminen.

Vuonna 2017 valvontaviranomaiset tarkastivat noin 2 000 vaarallisten aineiden kuljetusta. Näistä noin joka neljännen eli 500 kuljetuksen todettiin olleen ADR-määräysten vastaisia. Vaarallisten aineiden kuljetusrikkoksia viranomaisten tietoon tuli alle 10 kappaletta ja vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksia viranomaisten tietoon tuli noin 430 kappaletta. Annetut huomautukset eivät ole mukana näissä luvuissa. Usein vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksissa on kyse kuljetustenvälineiden varusteisiin, kuormaamiseen tai ajoneuvojen merkintään liittyvistä puutteista.

Merikuljetusten valvonta

VAK-lain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaisesti vaarallisten aineiden kuljetuksia kappalettavarana aluksessa valvovat Traficom, poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Meriliikenteen pakattujen vaarallisten aineiden valvonta on osa Traficomien suorittamaa satamien ja alusten valvontaa.

Satamien VAK- ja sidonnan tarkastuksien valvonnassa noudatetaan Kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n ohjeita (MSC.1/Circ.1442 muutoksineen). Tarkastettavia

kohteita ovat lastinkuljetusyksikön ja pakkausten merkinnät, pakkausten laatu ja kunto, pakkausten ja tavaroiden ahtaaminen ja erottelu lastinkuljetusyksikön sisällä, dokumentaatio (mm. vaarallisen aineen kuljetuksen rahtikirjat), säiliöiden ja konttien kunto sekä lastin sidonta. Vuonna 2017 valvontaviranomaiset tekivät 215 lastinkuljetusyksikön tarkastusta. Näistä puutteita löydettiin 60 lastinkuljetusyksikössä, tavallisin puute oli pakkausten ja tavaroiden riittämätön tai olematon sidonta tai tuenta. Satamien VAK- ja sidonnan tarkastusten tulokset raportoidaan vuosittain IMO:lle ja Itämeren yhteistyöpöytäkirjan jäsenvaltioille ro-ro-alusten suhteen.

Alusliikennepalvelulain (623/2005) sekä VAK-lain ja niiden nojalla annettujen asetusten mukaisesti Suomen satamaan ensimmäisenä määräsatamanaan tai ankkuripaikkanaan Euroopan talousalueen ulkopuolisesta satamasta saapuvan vaarallista tai ympäristöä pilaavaa pakattua ainetta kuljettavan aluksen liikenteenharjoittajan, asiamiehen tai päällikön on ilmoitettava Suomen tulliviranomaiselle sähköisesti merenkulun sähköistä Portnet-ilmoitusjärjestelmää käyttämällä ennen lastaussatamasta lähtöä saapumisilmoituksen lisäksi aluksella kuljetettaviksi tarkoitetuista vaarallisista aineista. Tulliviranomainen varmistaa, että aluksen lähdöstä annetut tiedot ovat vaatimusten mukaiset. Väylävirasto (ja 31.12.2018 saakka VTS-viranomainen) valvoo ilmoitusvelvollisuutta. Käytännön valvonta toteutetaan satamien VAK-tarkastuksissa ja sidonnan tarkastuksissa.

Satamavaltiotarkastus eli *Port State Control* muodostaa kansainvälisen valvontajärjestelmän, jonka piirissä ovat satamavaltioiden satamissa tai ankkuripaikoilla käyvät ulkomaalaiset alukset. Suomi on satamavaltiotarkastuksista tehdyn Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan (Paris MoU) allekirjoittajavaltio ja suorittaa tarkastuksia kyseisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa sovittujen toimintatapojen ja valvontajärjestelmän mukaisesti. Valvontajärjestelmä sisältää pakattujen vaarallisten aineiden valvontaelementtejä. Valtuudet suorittaa tarkastuksia sisältyvät alusturvallisuuden valvonnasta annettuun lakiin (370/1995) sekä valtioneuvoston asetukseen ulkomaisten alusten tarkastuksesta Suomessa (1241/2010). Nämä säädökset sisältävät satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/16/EY asetetut vastuut ja toimintatavat sekä Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan velvoitteet. Traficom valvoo ja koordinoi satamavaltiotarkastusten suorittamista.

VAK-satama-asetuksen turvallisuusselvityksen piiriin kuuluu tätä nykyä kymmenkunta satama-alueita, joiden yhteenlaskettu VAK-tuonti ja –vientä ylittää 10 000 tonnia. Sataman on tehtävä sisäinen turvallisuusselvitys ja selvitykseen tulee liittää erillinen satama-alueen sisäinen pelastussuunnitelma. Traficom tarkastaa järjestelmällisesti, että sataman toiminta vastaa turvallisuusselvityksessä kuvattua toimintaa. Tarkastuksiin kutsutaan mukaan ainakin pelastusviranomainen, alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä aluehallintovirasto.

Ilmailun valvonta

Vaarallisten aineiden ilmakuljetusvalvonta sisältää koko kuljetusketjun valvonnan lähtäjältä ilmakuljetuksen suorittajaan ja mahdolliseen määränpään maakuljetusosueen VAK-lain, VAK-asetuksen, ICAO-TI:n ja EU:n asetusten mukaisesti. Traficom toteuttaa valvontaa tarvittaessa yhteistyössä muiden suomalaisten viranomaisten kanssa. Yhteistyötä tehdään myös ulkomaisten ilmailuviranomaisten kanssa (Joint Audits).

VAK-valvontaa tehdään suomalaisille lentotoimintaa harjoittaville yrityksille, joihin luetaan kaupallista ilmakuljetusta ja muuta kaupallista lentotoimintaa harjoittavat tai lentotyötä tekevät yritykset. Myös yksityisiin lentotoiminnanharjoittajiin kohdistetaan valvontaa, mikäli he kuljettavat vaarallisia aineita lentotoiminnassaan. Lisäksi valvontaa kohdistetaan lentotoiminnan alihankkijoihin ja huolitsijoihin sekä lentokenttätoimijoihin ja heidän alihankkijoihinsa (esim. turvapalveluihin). Valvonnan piiriin kuuluvat myös lähettäjät ja postitoimintaa harjoittavat yritykset sekä VAK-koulutusta antavat yritykset.

Valvottaviin kuuluvat myös ulkomaiset lentoyhtiöt Suomen alueella (ramppi-tarkastukset) ja ulkomaiset postioperaattorit, joilla on toimipiste Suomessa.

Valvontaa tehdään etätarkastuksina asiakirjaperusteella ja paikan päällä. Ne sisältävät vaatimuksenmukaisuuden valvonnan, lupien mukaisen toiminnan valvomisen, ohjeistuksien ja menettelyiden, koulutusohjelmien (myös niiden lentoyrityksien osalta, jotka eivät kuljeta vaarallisia aineita) sekä henkilökunnan koulutuksien valvonnan. Koulutus on pakollinen osa VAK-ilmakuljetuksia. Varsinaisiin lähetyksiin liittyen valvontaa tehdään pakkaukseen ja sen merkintöihin, kuljetusasiakirjoihin, käsittelyyn ja lastaamiseen mukaan lukien lastin sidonta ja erottelu ilma-aluksessa.

Ilmailussa valvonta sisältää myös ilmoittamattomien tai väärin ilmoitettujen lähetysten tai toimitusten seurannan ja niiden kuljetukseen puuttumisen. Näihin kuuluvat sekä rahtilähetykset, postilähetykset että matkustajien matkatavaroissaan kuljettamat vaaralliset aineet.

Valvontaa suoritetaan Traficomien valvontasuunnitelmien ja erillisten kerättyjen analyysitulosten pohjalta koko kuljetusketjun tarkastuksena kaikkine toimijoineen tai yksittäisen toimijan tarkastuksena. Tarkastuksia tehdään joko erillisinä VAK-tarkastuksina tai osana lentotoiminnan tai lentokenttätoimintojen vuosittaisia tarkastuksia. Postioperaattoreiden ja kouluttajien tarkastuksia tehdään pääsääntöisesti luvan uusinnan yhteydessä joka toinen vuosi. Toimijoiden ryhmistä suurin on lähettäjät, joihin tarkastuksia pyritään kohdistamaan joko turvatoimintojen tarkastuksien yhteydessä tai erillisinä VAK-tarkastuksina joka 3. tai 5. vuosi. Tunnistettuja lähettäjiä on noin 200 kappaletta. Satunnaistarkastuksia tehdään pääsääntöisesti lentotoiminnan harjoittajiin ramppitarkastuksien yhteydessä.

Rautatiekuljetusten valvonta

Vaarallisten aineiden kuljetusten valvonta sisältää muun muassa VAK-ratapihoille suoritettavat ratapihatarkastukset, joita suoritetaan Traficomien nimeämille VAK-ratapihoille kolmen vuoden välein. Traficom suorittaa noin neljä tarkastusta vuodessa. Lisäksi VAK-ratapihojen toimintoja tarkastetaan Väyläviraston turvallisuusjohtamisjärjestelmän auditoinneissa.

VAK-ratapihoihin kohdistuvat tarkastukset ovat luonteeltaan teknisiä ja toiminnallisia ratapihatarkastuksia sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmien menettelyiden toteutumisen auditointia.

Rautateiden VAK-valvonta on Traficomien painopistealue vuoden 2019 aikana, mikä tarkoittaa, että kaikkea rautatieliikenteen VAK-valvontaa tehostetaan vuoden 2018 tasosta.

Pakkausten ja säiliöiden valvonta (pl. radioaktiiviset)

Vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten ja säiliöiden valvonta on osa Tukesin valvontatehtävää. Valvontatoimet kohdistuvat markkinoille saatettaviin ja käytössä oleviin pakkauksiin ja säiliöihin. Valvonnan tarkoituksena on tukea pakkauksien ja säiliöiden vaatimustenmukaisuutta ja turvallista käyttöä koko niiden elinkaaren ajan. Säiliöiden ja pakkauksien markkinoille saattamisessa Tukesin hyväksymillä ja valvomilla VAK-tarkastuslaitoksilla on keskeinen asema.

Valvontaa toteutetaan muun muassa markkinavalvontana (kenttä- ja asiakirjavalvontana) ja käytönaikaisena tiekuljetusten valvontana yhteistyössä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Pakkausten ja säiliöiden vaatimusten valvontaa kohdennetaan tarkastuslaitoksilta, palo- ja pelastusviranomaisilta, poliisilta, kuluttajilta ja onnettomuusilmoituksista saatujen tietojen perusteella sekä kansainvälisen tiedonvaihdon avulla. Valvonnan kohteena ovat muun muassa kuljetussäiliöiden valmistajat, maahantuoajat ja alihankkijat, kuljetussäiliöiden korjaamot, pakkauksien valmistajat ja maahantuoajat sekä jälleenmyyjät, kaasujen täyttölaitokset, kaasujen ja paineastioiden maahantuoajat, kuljetuspakkauksien pesu- ja kierrätysyritykset, teollisuus (omistaja/haltija/täyttävä/käyttäjä) sekä kuljetusyritykset.

6.2. Seuraamukset

Vaarallisten aineiden kuljetusrikoksista on säädetty VAK-lain 19 §:ssä, rikoslain (39/1889) 44 luvun 13 §:ssä (vaarallisten aineiden kuljetusrikos) ja rikoslain 48 luvun 1-4 §:ssä (ympäristön turmeleminen).

VAK-lain 19 §:n 2 momentissa on säädetty vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksesta. Säännöksen mukaan kuljetusrikkomuksesta tuomitaan sakkoon se, joka muutoin kuin edellä rikoslaissa säädetyllä tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo VAK-lakia tai sen nojalla annettua säännöstä tai yksittäistapausta koskevaa määräystä. Lain 19 §:n 3 momentissa todetaan lisäksi, että rangaistukseen voidaan jättää tuomitsematta samasta teosta henkilö, joka rikkoo VAK-lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa tai velvoitetta.

VAK-rikoksia on ilmoitettu vuosina 2013-2017 seuraavasti:

	2013	2014	2015	2016	2017
VAK-rikkomus	552	515	501	374	419
VAK-rikos	7	7	6	6	6

Taulukko 1.

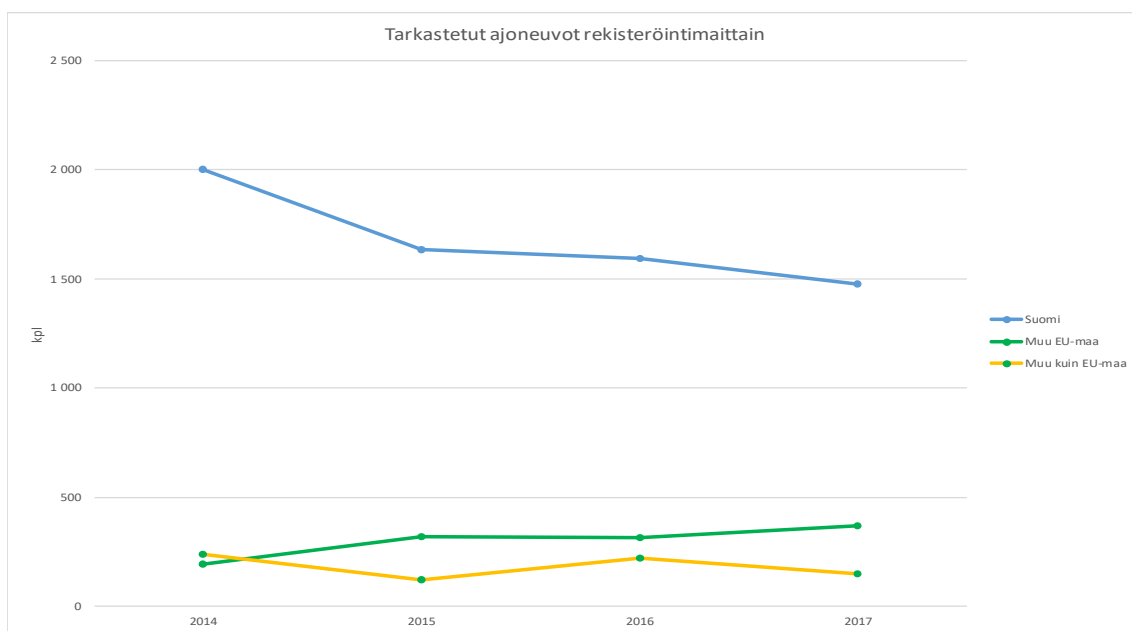
Yhtenäisestä menettelystä vaarallisten aineiden tiekuljetusten tarkastuksissa annettu neuvoston direktiivi (95/50/EY) velvoittaa jäsenmaita ilmoittamaan tiellä tehdyt VAK-valvontatulokset komissiolle. Suomen tilasto perustuu poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen tekemiin valvontatuloksiin.

Alla olevassa taulukossa ja kaavioissa on esitetty ja kuvattu tarkastusten lukumääriä:

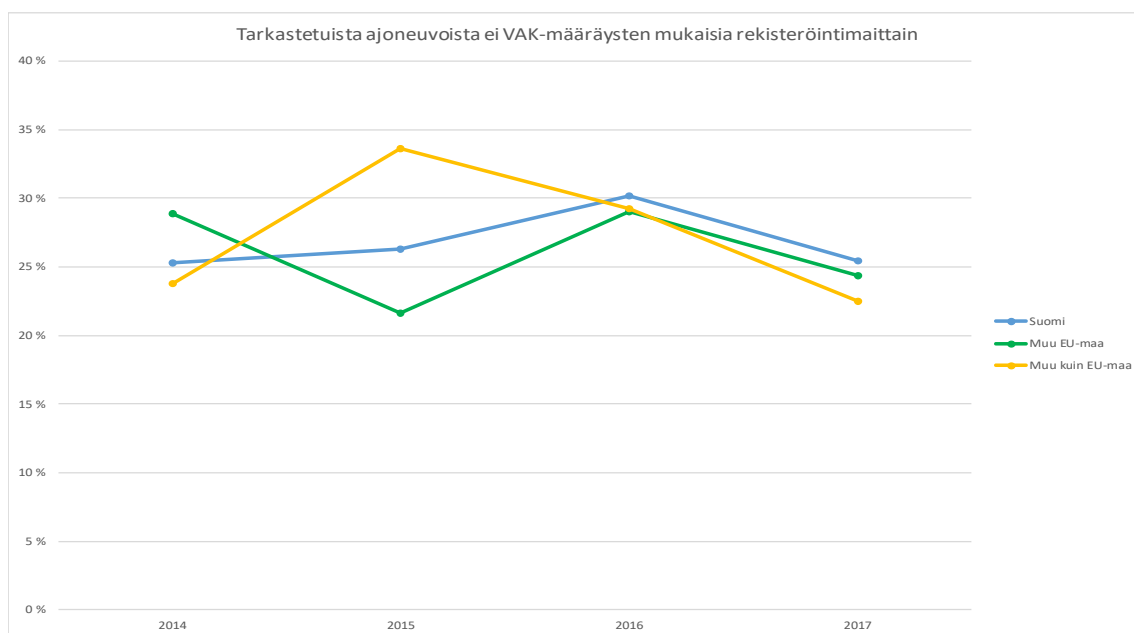
Tarkastukset rekisteröintimaittain

Vuosi	Tarkastettuja VAK-ajoneuvoja, kpl				Ei VAK-määräysten mukaisia, kpl				Ajokieltoon asetetut, kpl			
	Suomi	Muu EU-maa	Muu kuin EU-maa	Yhteensä	Suomi	Muu EU-maa	Muu kuin EU-maa	Yhteensä	Suomi	Muu EU-maa	Muu kuin EU-maa	Yhteensä
2014	2 000	194	240	2 434	506	56	57	619	31	7	5	43
2015	1 635	319	122	2 076	430	69	41	540	23	6	4	33
2016	1 594	317	219	2 130	481	92	64	637	9	11	6	26
2017	1 479	370	151	2 000	376	90	34	500	14	7	2	23
2014	-	-	-	-	25 %	29 %	24 %	25 %	2 %	4 %	2 %	2 %
2015	-	-	-	-	26 %	22 %	34 %	26 %	1 %	2 %	3 %	2 %
2016	-	-	-	-	30 %	29 %	29 %	30 %	1 %	3 %	3 %	1 %
2017	-	-	-	-	25 %	24 %	23 %	25 %	1 %	2 %	1 %	1 %

Taulukko 2.



Kaavio 10.



Kaavio 11.

Vaarallisten aineiden kuljetusrikoksisissa on kyse niin sanotusta blanko-rangaistus-säännöksestä, mikä tarkoittaa, että mikä tahansa VAK-lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen vastainen toiminta tai laiminlyöminen on joko rikoslain asianomaisen rikostunnusmerkistön tai VAK-lain rikkomussäännöksen perusteella rangaistavaa. Tällainen sääntelymalli voi tarkoittaa, että rangaistavan alan hahmottaminen on hankalaa.

Perustuslain 8 §:ssä ja rikoslain 3 luvun 1 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että laissa tulee täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ilmetä, millainen kuljettamiseen liittyvä tekeminen tai laiminlyöminen on rangaistavaa.

6.3. Hallinnolliset pakkokeinot

VAK-lain 18 §:n mukaan valvontaviranomainen voi antaa kirjallisen huomautuksen virheen tai laiminlyönnin johdosta, jos vaarallisten aineiden kuljetukseen osallinen ei noudata valvontaviranomaisen antamia ohjeita tai määräyksiä taikka lupaehtoja. Valvontaviranomainen voi myös antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi määrätä uhkasakon tai teettämis- tai keskeyttämisuhan siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

7. Vaarallisten aineiden kuljetusonnettomuudet

Tiekuljetukset

Kun vaarallisen aineen tiekuljetuksessa tapahtuu onnettomuus, jonka henkilö-, omaisuus- tai ympäristövahingot ylittävät säädetyt kriteerit, pitää kuormaajan, täyttäjän, kuljetuksen suorittajan ja vastaanottajan raportoida siitä Tukesille. Tällaisia onnettomuuksia tapahtuu Suomessa muutamia vuodessa. Tukes pyytää ilmoittamaan myös sellaisesta onnettomuudesta, joiden säädetyt kriteerit eivät täyty. Tällaisia vapaaeh-

toiseen ilmoittamiseen perustuvia onnettomuuksia ja -vaaratilanteita ilmoitetaan Tukesiin vuosittain noin 20 kertaa. Pelastuslaitoksilla on vuosittain noin 100 hälytystehtävää, joissa on osallisena VAK-ajoneuvo.

Pelastuslaitoksille aiheutuneet hälytystehtävät, joissa on ollut osallisena VAK-ajoneuvo. (Lähde: Pelastustoimen resurssi- ja toimenpidetilasto Pronto)

	2013	2014	2015	2016	2017
Hälytystehtävien lkm	138	125	96	121	112

Taulukko 3.

VAK-onnettomuudet eivät useimmiten johdu kuljetettavana olevasta aineesta. Sen sijaan onnettomuuden syynä on usein liikennetilanteesta johtuva olosuhteisiin liittyvä varomattomuus ja huolimattomuus. Myös onnettomuuden raivaustilanteessa tapahtuu silloin tällöin vuotoja.

Enintään kolmen kuution pakkauksiin (mm. IBC-pakkaukset, tynnyrit) liittyvät onnettomuudet tapahtuvat pääosin pakkauksen käsittelytilanteessa. Usein onnettomuudessa on osallisena trucki. Esimerkiksi trukinpiikki saattaa osua kevytrakenteisen pakkauksen kylkeen tai trucki vahingoittaa muita pakkauksia liikkeessään.

Tukes hyödyntää sille ilmoitettua ja pelastuslaitoksen keräämää tietoa valvonta-, viestintä- ja turvallisuuden kehittämistyössään. Onnettomuustietoa käytetään myös pakkausten ja säiliöiden markkinavalvonnan kohdentamisessa. Tiedon avulla edistetään vaatimustenmukaisten tuotteiden turvallista käyttöä niiden koko elinkaaren ajan.

Vaarallisten aineiden tiekuljetusten onnettomuuksia vuosina 2013-2018 on selvitetty Traficomien julkaisussa 3/2019

(<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Vaarallisten%20aineiden%20tiekuljetusonnettomuudet%20Suomessa%20vuosina%202013%20-%202018.pdf>).

Rautatiekuljetukset

Liikenteen turvallisuusviraston julkaisemassa analyysissä (Trafin julkaisu 21/2018), on tarkasteltu VAK-kuljetuksissa rautateillä tapahtuneita onnettomuuksia ja vaaratilanteita. Analyysin materiaali perustuu VR Yhtymä Oy:n tilastoihin ja pelastustoimen Pronto-aineistoon.

Tarkastelun kohteena ovat olleet vuosien 2014-2018 onnettomuudet ja vaaratilanteet. Aineistojen perusteella vuosina 2014-2017 tapahtui yhteensä 70 onnettomuutta tai vaaratilannetta.

Rautateillä tapahtuu vuosittain noin 15 onnettomuutta tai vaaratilannetta. Valtaosa niistä tapahtuu vaihtotyössä. Vaihtotyö on luvanvaraista, junaliikennettä tukevaa rautatiejärjestelmässä tehtävää kalustoyksiköiden siirtotyötä. Tyypillisiä vaihtotyön poikkeamia ovat suistumiset ja venttiilivuodot. Näistä ei kuitenkaan pääosin aiheudu vaarallisten aineiden vuotoja ja jos aiheutuu, poikkeama jää usein seurauksiltaan vähäiseksi.

Onnettomuuksissa ja vaaratilanteissa yleisimmin mukana olevat vaaralliset aineet ovat pääsääntöisesti samoja kuin rataverkolla eniten kuljetetut vaaralliset aineet, eli palavia nesteitä, syövyttäviä aineita ja kaasuja. Sytyttävästi vaikuttavia aineita sen

sijaan on ollut onnettomuuksissa ja vaaratilanteissa mukana paljon suhteessa niiden pieneen osuuteen kuljetusmäärästä.

Yksittäisiä vakavia onnettomuuksia on kuitenkin myös tapahtunut. Tällainen oli esimerkiksi Mäntyharjun Kinnissä 7.4.2018, jolloin säiliövaunusta pääsi maaperään vuo-
tamaan merkittävä määrä bensiinin valmistuksessa käytettävää ainetta (MTBE).
Aine valui maaperästä vesistöihin ja pohjaveteen.

Rautateillä tapahtuneiden vaarallisten aineiden kuljetusten onnettomuuksia ja vaarati-
lanteita on selvitetty Traficomien julkaisussa 21/2018:

[https://arkisto.trafi.fi/fi-](https://arkisto.trafi.fi/fi-lebnk/a/1543399724/d554128b8cd33e669077a687d70eb0b6/32615-Trafin_julkai-
suja_21_2018__Rautateilla_vaarallisten_aineiden_kuljetuksessa_tapahtuneet_onnet-
tomuudet_ja_vaaratilanteet.pdf)

[lebnk/a/1543399724/d554128b8cd33e669077a687d70eb0b6/32615-Trafin_julkai-
suja_21_2018__Rautateilla_vaarallisten_aineiden_kuljetuksessa_tapahtuneet_onnet-
tomuudet_ja_vaaratilanteet.pdf](https://arkisto.trafi.fi/fi-lebnk/a/1543399724/d554128b8cd33e669077a687d70eb0b6/32615-Trafin_julkai-
suja_21_2018__Rautateilla_vaarallisten_aineiden_kuljetuksessa_tapahtuneet_onnet-
tomuudet_ja_vaaratilanteet.pdf)

Merikuljetukset

Merenkulussa tapahtuu harvoin onnettomuuksia, joissa on mukana vaarallisia aineita.
Seuraukset ovat olleet lisäksi lieviä. Lukumäärät vaihtelevat vuosittain, ja vuosina
2014-2018 vaarallisten aineiden kuljetuksessa merenkulussa on tapahtunut yhteensä
22 onnettomuutta.

Tyypillinen vaarallisten aineiden kuljetuksessa merillä tapahtuva poikkeama jää seu-
rauksiltaan vähäiseksi, sillä onnettomuudet eivät aiheuta vuotoja tai ympäristövahin-
koja. Vahingot kohdistuvat pääasiassa kuljetusvälineeseen eivätkä lastiin tai lastin-
osaan. Huomionarvoista on, että vaikka onnettomuuksia ei ole juurikaan sattunut, on
onnettomuus aina mahdollinen ja vaarallisten aineiden kyseessä ollen onnettomuus
voi helposti kehittyä erittäin vakavaksi.

Merenkulussa tapahtuneita vaarallisten aineiden onnettomuuksia on selvitetty Tra-
ficomin julkaisussa 2/2019

[https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Onnettomuu-
det%20ja%20vaaratilanteet%20vaarallisten%20aineiden%20aluskuljetuk-
sissa_.pdf](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Onnettomuu-
det%20ja%20vaaratilanteet%20vaarallisten%20aineiden%20aluskuljetuk-
sissa_.pdf)

Ilmakuljetukset

Ilmakuljetuksissa ei ole tapahtunut vuosien 2013-2018 välisenä aikana vaarallisten
aineiden onnettomuuksia tai vakavia vaaratilanteita.

Traficomien poikkeamatietokantaan on kirjattu VAK-ilmakuljetukseen liittyviä poik-
keamia seuraavasti:

	2013	2014	2015	2016	2017
Poikkeamia	106	80	54	86	92

Taulukko 5.

Vaarallisten aineiden käsittelyssä ja kuormauksessa yleisimpiä poikkeamia olivat esi-
merkiksi aineen ilmoittamatta jättäminen, merkintöihin liittyvät puutteet sekä kuorman
asianmukaisen kiinnittämisen laiminlyönti.

8. Esivalmistelussa esille tulleita huomioita

VAK-lain muutostarpeita on tuotu esille aiempien lakimuutosten lausuntokierroksilla sekä kyseessä olevaan kokonaisuudistukseen liittyvissä keskustelutilaisuuksissa sekä muissa yhteyksissä. Alan toimijat ovat puolestaan toivoneet, että lakia uudistettaisiin käyttäjälähtöisesti ja toimijoiden näkökulma huomioon ottaen. Myös kilpailukykyyn liittyvät kysymykset tulisi ottaa säädösvalmistelussa huomioon.

8.1. Tilapäinen säilytys

Tilapäiseen säilytykseen liittyvä tulkinnanvaraisuus ja siihen liittyvät muutostarpeet ovat olleet VAK-lain voimassa olon aikana useasti esillä. Asiaa on arvioitu muun muassa liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä vuodelta 2016.

Tilapäisellä säilytyksellä tarkoitetaan ajoneuvossa, rautatievaunussa, kontissa, kuljetussäiliössä ja terminaalissa tapahtuvaa kiinteästi kuljetustapahtumaan liittyvää tilapäistä säilytystä. Lisäksi tilapäisellä säilytyksellä tarkoitetaan kuljetusolosuhteista johtuvaa matkan väliaikaista keskeytystä sekä kuljetusmuodon tai kuljetusvälineen vaihtumisesta johtuvaa tilapäistä säilytystä. Edellytyksenä on, että asiakirjoista selviää lähetys- ja vastaanottopaikka, ja että kolia tai säiliötä ei avata tilapäisen säilytyksen aikana. (VAK-laki 3 § 3 kohta). Traficom voi antaa tarkempia määräyksiä ainekohtaisesti tai teknisistä yksityiskohdista (VAK-laki 24 §).

ADR-sopimuksen A liitteen 1.2 luvun mukaan tilapäinen säilytys tarkoittaa vaarallisen aineen siirtämistä paikasta toiseen sisältäen kuljetusolosuhteista syntyvät tarpeelliset pysähdykset. Tämä käsittää myös liikenneolosuhteista johtuvat ajanjaksot, joko ennen kuljetusta, kuljetuksen aikana tai sen jälkeen, jolloin vaarallinen aine säilytetään autossa, säiliössä tai konteissa. Tämä kattaa lisäksi vaarallisten aineiden tilapäisen säilytyksen, joka on osa siirtokuormausta eli kuljetusmuodon ja kuljetusvälineen vaihtumista (trans-shipment). Edellytyksenä on, että kuljetusasiakirjat määrittelevät lähtöpaikan ja saapumipaikan, eikä kontteja tai säiliöitä avata tilapäisen säilytyksen aikana mahdolliset valvontaviranomaisten tarkastukset pois lukien.

ADR-sopimuksen mukainen tilapäisen säilytyksen määritelmä vastaa RID-sopimuksen tilapäisen säilytyksen määritelmään rautatiekuljetuksissa.

Osana kuljetusketjua vaarallisia aineita säilytetään tilapäisesti eripituisia aikoja satamissa, ratapihoilla, lentokentillä ja maaliikennekeskitymissä. Ratapihan, satama-alueen, lentopaikan ja muun terminaalin alueella saa tilapäisesti säilyttää vain sellaisia määriä aineita, joista ei aiheudu erityistä vaaraa.

Tilapäissäilytykseksi on katsottu myös sisätiloissa säilytettävät, esimerkiksi ulkomailta tulevat vaaralliset aineet, jotka odottavat jatkojakelua kotimaassa sekä tavarain kerääminen täysiin kontteihin ennen jakelua asiakkaalle.

Vaarallisten aineiden varastoinnilla tarkoitetaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 6 §:n 9 kohdan mukaan vaarallisen kemikaalin ja räjähteen hallussapitoa tuotantolaitoksessa kiinteässä varastosäiliössä tai -silossa, irtosäiliössä, pakkauksessa tai kuljetusvälineessä taikka muulla tavoin varastoituna.

Tilapäisen säilytyksen ja varastoinnin määritelmien eroa ei ole pidetty lainsäädännössä selkeänä ja määritelmät jättävät liikaa tulkinnanvaraisuutta. Näiden lisäksi tilapäis-säilytyksen määritelmän täsmentämistä kemikaaliturvallisuuslaissa on pidetty tarpeellisenä. Myös säädösten ja määräysten selkeyttäminen, sekä tilapäiseen säilytykseen liittyvät neuvonta ja ohjeistus ovat olleet esillä.

Varastoinnin ja tilapäisen säilytyksen välistä aikarajaa ei ole määritelty lainsäädännössä. Tätä on pidetty puutteena.

Pysäköinnin, tilapäisen säilytyksen ja varastoinnin määritelmien täsmentämisen on arvioitu helpottavan valvovien viranomaisten yhteistyötä vaarallisia aineita kuljettavien, varastoivien tai käsittelevien kohteiden valvonnassa. VAK-lain 12 §:n mukaan ratapihalla, satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa saa kuljettaa ja tilapäisesti säilyttää vain sellaisia määriä vaarallisia aineita, ettei aineista aiheudu erityistä vaaraa. Erityinen vaara on subjektiivisesti toiminnanharjoittajan arvioitavissa ja siksi toiminnanharjoittajat eivät kaikissa tilanteissa oma-aloitteisesti rajoita ainemääriä.

Turvallisuuden parantaminen VAK-kuljetusketjussa voi edellyttää nykyistä parempaa riskinarviointia ja riskienhallintaa. VAK-lain 11 d §:ssä edellyttävän turvasuunnitelman (toimenpiteistä ja menettelyistä vaarallisen aineen varkauksien ja muun tahallisen väärinkäytön estämiseksi) lisäksi riskinarviointia myös toiminnan vaikutuksen kohteena oleville ulkopuolisille tahoille on arvioitu tarvittavan.

8.2. Ratapihan turvallisuusselvitys

Euroopan rautatieviraston (ERA) mukaan kansallisessa VAK-lainsäädännössä edellytettävä turvallisuusselvitys voi olla ongelmallinen yleisen rautatiesäätelyn kannalta.

Siksi esivalmistelussa on ehdotettu, että VAK-turvallisuusselvitysmenettely siirrettäisiin toimijan turvallisuusjohtamisjärjestelmään. VAK-lainsäädännössä säädettäisiin, miten turvallisuudenhallinta on toteutettava turvallisuusjohtamisjärjestelmässä.

Toimijan turvallisuusjohtamisjärjestelmässä edellytetään tällä hetkellä kuvattavaksi paljon riskienhallintamenettelyjä, mutta uusi sääntely voisi velvoittaa kuvaamaan erityisesti VAK -toiminnan riskejä ja hallitsemaan niitä sellaisissa kohteissa rataverkolla, joissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta, käsittelystä ja/tai tilapäisestä säilyttämisestä aiheutuva riski todetaan kohonneen riskitarkastelun perusteella.

Samalla on ehdotettu, että sisäinen pelastussuunnitelma olisi tehtävä rautatieliikennepaikalle, jossa tehdään vaihtotöitä, ja jossa myös tilapäisesti säilytetään VAK-vau-nuja. Sisäisen pelastussuunnitelman laajuus on mitoitettava toiminnan laajuus huomioon ottaen. Nykyisin sisäinen pelastussuunnitelma tehdään vain nimetyille 13 ratapihalle.

8.3. Henkilöturvallisuusselvitys

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä selvitti vuonna 2017 sääntelyn kehitys- ja uudistustarpeita rikolliseen toimintaan ja terrorismin uhkaan varautumiseksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuuden näkökulmasta (TEM039:00/2017).

Työryhmä esitti muun muassa suppean henkilöturvallisuusselvityksen ulottamista vaarallisten kemikaalien parissa työskenteleville kaikissa työtehtävissä. Tämä voisi kattaa myös vaarallisten aineiden kuljetustehtävät.

Turvallisuusselvityslain (726/2014) 21 §:n 1 momentin (4–6 kohdat) mukaan suppea henkilöturvallisuusselvitys voidaan tällä hetkellä tehdä henkilöstä, joka esimerkiksi työskentelee räjähdysaineiden valmistukseen tai kuljetukseen liittyvissä tehtävissä taikka muutoin voi saada haltuunsa merkittäviä määriä räjähdysaineita tai muita sellaisia aineita, joiden asiattomalla käsittelyllä voidaan aiheuttaa vahinkoa laajalla alueella tai suurelle määrälle ihmisiä.

8.4. Turvallisuusneuvonantajarekisteri

Trafi teki vuonna 2016 selvityksen (Trafin julkaisuja 18/2016), jossa arvioitiin turvallisuusneuvonantajarekisterin perustamista ja sen ylläpidon vaikutuksia.

Selvityksen mukaan rekisteriä olisi mahdollista hyödyntää esimerkiksi valvonnassa ja onnettomuustilanteessa. Rekisteri voisi myös tehostaa turvallisuusneuvonantajien nimeämistä, koska muun muassa toiminnanharjoittajan passiivisuus nimeämisessä esitettiin sanktioitavaksi. Lisäksi ehdotettiin, että VAK-lainsäädännössä tulisi jatkossa nykyistä tarkemmin velvoittaa muitakin viranomaisia kuin poliisia turvallisuusneuvonantajatoiminnan valvontaan. Turvallisuusneuvonantajille ehdotettiin myös velvollisuutta tehdä toiminnastaan vuosiraportti viranomaisille.

Rekisteri olisi riippuvainen useiden eri järjestelmien yhteistoiminnasta. Rekisterin perustamisen kustannusten on arvioitu olevan noin 100 000 euroa.

8.5. Pakkausten ja säiliöiden rekisterivelvoitteen laajentaminen

VAK-lain esivalmistelussa on ehdotettu pakkausten ja säiliöiden rekisteröintivelvoitteen laajentamista. On esitetty, että kuljetettavien painelaitteiden lisäksi rekisteröitäisiin säiliöt, joiden tilavuus on yli 450 litraa. Nykyinen velvoite koskee vain kuljetettavia painelaitteita tai kuljetuksen aikana paineettomia säiliöitä, joiden täyttämiseen tai tyhjentämiseen käytetään painetta. Tukes toimisi rekisterinpitäjänä.

Laajemman rekisteröinnin on arvioitu helpottavan valvontaa. Ehdotuksen mukaan rekisteröintivelvoitteella saataisiin säiliökannan elinkaari seurantaan esimerkiksi rakennemuutosten ja merkittävien korjausten osalta. Säiliöiden rekisteröinnistä voisi olla hyötyä mahdollisten säädösmuutosten teknistä vaikutusta VAK-kalustoon arvioitaessa, sekä kuljetustoimintaa harjoittavien yritysten talouteen tilanteissa, joissa säiliöitä koskevia määräyksiä muutetaan. Merkittävää vaaraa aiheuttavasta säiliökannasta ei ole tällä hetkellä mahdollista muodostaa luotettavaa kokonaiskuvaa.

+++++

LIITE 1

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain kokonaisuudistus -arviomuistioloa

Digitalisaatio:

1. Mitä tietoja vaarallisten aineiden kuljetuksista olisi annettava nykyistä laajemmin esimerkiksi viranomaisille tai liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajille, jotta kuljetusten turvallista sujumista voitaisiin parantaa? Entä toisille toimijoille kuljetusketjuissa?
2. Miten tietojenvaihto voitaisiin teknisesti toteuttaa niin, että päästäisiin mahdollisimman automatisoituun ja reaaliaikaiseen toimintaan?

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain tausta:

3. Ovatko laissa olevat asetuksen- ja määräystenantovaltuudet asianmukaiset ja vastaavat tulevaisuuden tarpeisiin? Jos eivät ole, millä tavalla niitä tulisi kehittää?
4. Onko VAK-lainsäädännössä ns. Suomi-lisiä, joiden purkaminen olisi ajankohtaista ja perusteltua? Jos lisää on, millaisia taloudellisia vaikutuksia niillä on ja millä tavalla ne vaikuttavat kilpailukykyyn? 5. Miten normikehikkoa saataisiin selkeytettyä ja yksinkertaistettua (norminpurku)?

Soveltamisala ja tarkoitus:

6. Onko soveltamisala selkeä ja täsmällinen? Jos ei, miten sitä tulisi uudistaa?

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain pääasiallinen sisältö ja rakenne:

7. Onko voimassa olevan lain rakenne asianmukainen?
8. Jos ei ole, miten sitä voisi kehittää?

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain nojalle annetut asetukset:

9. Onko voimassa oleva sääntelymalli (jako lakiin, asetuksiin ja määräyksiin) asianmukainen?
10. Jos ei ole, miten sääntelymallia voisi kehittää?
11. Voisiko tässä merkityksessä jotakin laissa säädettyä sisällyttää asetukseen tai määräykseen?

Tarkastuslaitokset:

12. Onko viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet lainsäädännössä selkeät ja riittävät?
13. Jos eivät ole, millä tavalla niitä tulisi selkeyttää ja millä tavalla toimivaltuuksia pitäisi kehittää?

Seuraamukset:

14. Ovatko VAK-rikokset ja -rikkomukset lainsäädännössä selkeä ja asianmukainen kokonaisuus? Kohdistuuko seuraamusuhka oikealla tavalla?
15. Jos eivät ole ja eivät kohdistu, millä tavalla rangaistussäännöksiä voisi kehittää?
16. Onko seuraamustaso asianmukainen ja riittävän ennalta estävä?
17. Tulisiko hallinnollisia sanktioita ottaa VAK-lainsäädännössä käyttöön esim. lievimpien rikkomusten seuraamuksena? Mitä vaikutuksia niillä voisi olla?

Tilapäinen säilytys:

18. Edellä on kuvattu mahdollisia tilapäiseen säilytykseen liittyviä lainsäädännöllisiä ongelmia. Ovatko ne edelleen ajankohtaisia? Mitä lainsäädännöllisiä muita ongelmia tilapäiseen säilytykseen saattaa lisäksi liittyä?
19. Millä tavalla tilapäinen säilytys ja varastointi tulisi erottaa lainsäädännössä toisistaan?
20. Mitä käytännön vaikutuksia havaituilla ongelmilla voi olla?

Ratapihan turvallisuusselvitys:

21. Millä tavalla raideliikenteen turvallisuudenhallinta voisi olla toteuttavissa turvallisuusjohtamisjärjestelmässä?

Henkilöturvallisuusselvitys:

22. Tulisiko VAK-kuljetuksissa ottaa käyttöön perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys?
23. Mitä käytännön vaikutuksia, esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia, laajemmasta menettelystä olisi?

Turvallisuusneuvonantajarekisteri:

24. Olisiko rekisterin perustaminen edelleen perusteltua?
25. Olisivatko kustannukset edelleen selvityksen mukaiset?

Pakkausten ja säiliöiden rekisterivelvoitteen laajentaminen:

26. Olisiko säiliöiden rekisteröinti perusteltua?
27. Mitä käytännön vaikutuksia rekisteröinnillä olisi?

LIITE 2

Lausuntoyhteenveto arviomuistiosta *Vaarallisten aineiden kuljetukset – lainsäädännön uudistaminen****Lausunnonantajat ja lausuntojen pääasiallinen sisältö***

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi 19.12.2018 lausuntopalvelu.fi -palvelussa julkaistulla pyynnöllä lausuntoja vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvän lainsäädännön uudistamista koskevasta arviomuistiosta. Lausuntoaika päättyi 08.02.2019. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 198 taholta. Lausunnon antoi yhteensä 39 tahoa. Lausunnonantajat olivat Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finrail Oy, Fortum Power and Heat Oy, Geeniteknikan lautakunta, INFRA ry, Koneyrittäjien liitto ry, Kuntaliitto ry, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Logistiikkayritysten liitto ry, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Matkahuolto, oikeusministeriö, Onnettomuustietoinstituutti, Onnettomuustutkintakeskus, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Poliisihallitus, Posti Oy, Pääesikunta/puolustusministeriö, Rajavartiolaitos, sisäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Suojelupoliisi, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry, Suomen Palopäälyllystiliitto, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK, Suomen Satamaliitto ry, Suomen Turvallisuusneuvonantajat ry, Suomen Varustamot ry, Säteilyturvakeskus, Teknisen Kaupan Liitto ry, Tulli, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKES, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, VR-Yhtymä Oy ja Ympäristöteollisuus ja -palvelut.

Yleisesti arviomuistiosta

Yleisesti lausunnonantajat pitivät vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvän lainsäädännön kokonaisuudistusta tärkeänä, ajankohtaisena ja tarpeellisena. Todetaan, että lain antamisen jälkeen toimintaympäristössä on tapahtunut paljon muutoksia, kuten jäsenyys Euroopan unionissa, perustuslain uudistus ja tietotekniikan ja kuljetuslogistiikan kehitys, minkä takia kokonaisuudistuksen tekeminen on kannattavaa.

Lausuntojen jakaantuminen

Lausunnonantajien näkemykset erosivat moneltakin osalta toisistaan. Toisistaan poikkeavia lausuntoja saatiin muun muassa ehdotuksia vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (VAK-lain) rakenteesta, soveltamisalasta, viranomaisten tehtävistä ja seuraamusjärjestelmästä. Lausunnonantajien näkemykset jakaantuivat myös niin henkilöturvallisuusselvityksen, turvallisuusneuvonantajarekisterin kuin pakkausten ja säiliöiden rekisterivelvoitteen laajentamisenkin suhteen.

Eriäviä näkemyksiä oli myös tietojenvaihdon ja esimerkiksi tilapäisen säilytyksen määrittelyn osalta. Lisäksi lausunnonantajilla oli muita näkemyksiä ja ehdotuksia VAK-lain uudistamiseen liittyen.

Digitalisaatio; Tiedot VAK-kuljetuksista ja tietojenvaihto teknisesti***Mitä tietoja tulisi luovuttaa ja kenelle?***

Ensisijaisesti lausunnoissa nousi esiin, että tiedon sujuva liikkuminen eri toimijoiden välillä olisi tärkeää. Lausunnonantajien näkemykset jakaantuivat kuitenkin sen osalta, että mitä tietoa ja mille tahoille vaarallisten aineiden kuljetuksessa tulisi toimittaa.

Suurella osalla lausuntoja kuitenkin kannatettiin tietojen reaaliaikaista siirtämistä ja siirtymistä.

Suuri osa lausunnonantajista katsoo, että viranomaisilla ja pelastustoimella tulisi olla ainakin reaaliaikainen tieto siitä, mitä vaarallista ainetta kuljetuksessa on. Muita lausunnoissa esiin nousseita kuljetustapahtumassa annettavia tietoja ovat tiedot kuljetettavista aineista, eli aineen määrä ja ominaisuudet, YK-numero sekä reitti- ja sijaintitiedot. Osa lausunnonantajista kuitenkin toteaa, ettei tiedon määrää ole tarpeen lisätä, ainakaan ilman perustelua syytä.

Lausunnonantajat ovat pääsääntöisesti yhtä mieltä siitä, että tieto vaarallisten aineiden kuljetuksesta voidaan antaa viranomaisille, etenkin pelastusviranomaiselle. Muutama lausunnonantaja toteaa, että liian laajaa tietojen antamista olisi vältettävä ja tiedon antamisessa tulisi aina ottaa huomioon tiedonsaajan todellinen tarve kyseiseen tietoon. Osassa lausunnoissa nähdään myös, että jokaiselle toimijalle tulisi antaa mahdollisuus päättää itse, mitä tietoa he voivat antaa toisille toimijoille. Tärkeäksi kuitenkin koetaan, että rahdinkuljettaja ja pelastusviranomainen tietäisivät aina mitä luokiteltua tavaraa kuljetetaan.

Tietojenvaihdon tekninen toteutus

Lausunnonantajat kannattivat, että tietojenvaihdossa aletaan enenevässä määrin hyödyntää digitalisaatiota. Lausunnoissa kuitenkin korostettiin tietoturvakysymysten merkittävyyttä. On huomioitava, että vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvää tietoa voidaan väärinkäyttää rikollisiin ja terroristisiin tarkoituksiin, jolloin ulkopuolisilla ei tulisi olla pääsyä tällaiseen tietoon. Lausunnonantajilta tuli monipuolisesti eri ehdotuksia siitä, miten tietojenvaihto voitaisiin teknisesti toteuttaa. Yleisesti kannatettiin tietojenvaihtoa rajapintojen kautta. Näin voitaisiin mahdollistaa pääsy tietoihin eri toimijoille niihin tietoihin, joita he tehtävissään tarvitsevat.

VAK-laki; asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien asianmukaisuus ja normikehikon yksinkertaistaminen

Osa lausunnonantajista pitää nykyistä normikehikkoa selkeänä ja asianmukaisena. Kuitenkin lausunnot jakaantuvat tämän osalta. Osassa lausunnoissa nähtiin, että asetusten- ja määräystenantovaltuuksien osalta tulisi tarkistaa niiden perustuslainmukaisuus ja tarkkarajaisuus. Tarpeelliseksi nähdään myös määräystenantovelvollisuuksien yhtenäistäminen ja tarkentaminen.

Suurin osa lausunnonantajista ei tunnistanut VAK-lainsäädännöstä niin sanottuja Suomi-lisiä, ja jos tunnistivat, he näkivät ne lähinnä positiivisiksi. Tällaiseksi Suomiliseksi nähtiin muun muassa räjähdekuljetusten nastarengaspakko.

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Suuri osa lausunnonantajista katsoo, että soveltamisala on pääosin selkeä ja täsmällinen. Osa kuitenkin näkee, että soveltamisalassa on joitakin epäselvyyksiä. Tiedetään esimerkiksi, että lain soveltamisalan täsmällinen määrittelemineen on tärkeää myös alemmanasteisen sääntelyn ja asetuksenantovaltuuksien kannalta.

VAK-lain rakenne

Osa lausunnonantajista katsoo, että lain rakenne on looginen. Lausunnonantajat eivät kuitenkaan ole yksimielisiä lain asianmukaisesta rakenteesta. Muutama lausunnonantaja esitti ehdotuksensa VAK-lain rakenteen uudelleen ryhmittelyksi. Ehdotuksena annettiin esimerkiksi eri toimijoihin liittyvien säännösten jakamista omiksi kokonaisuuksiksi. Toisessa ehdotuksessa nähtiin, että esimerkiksi eri kuljetusmuotoja, kuljetuksen yleisiä velvoitteita, toimijoiden pätevyyttä ja kuljetusvälineisiin liittyviä teknistä turvallisuutta koskevia säännöksiä voisi säännellä omissa luvuissaan.

VAK-lain sääntelymallin asianmukaisuus

Suuri osa lausunnonantajista katsoo, että sääntelymalli on asianmukainen. Todetaan muun muassa, että nykyinen sääntelymalli mahdollistaa lakia tarkentavien määräysten antamisen joustavasti kovalla vauhdilla muuttuvalla toimialalla. Osassa lausunnoissa nostetaan kuitenkin esiin, että olisi tehtävä perusteellinen arvio siitä, millä säädöstasolla kustakin asiasta tulisi perustuslain säännökset huomioon ottaen säätää. Muun ohella tulisi tarkastella, mitä olisi nostettava lain tasolle asetuksista tai määräyksistä. Todetaan, että laissa tulisi olla perussäännökset niistä asioista, joista asetuksella tai määräyksellä säädetään tarkemmin.

Viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet

Osa lausunnonantajista katsoo, ettei viranomaisten toimivaltuuksista lainsäädännössä ole säädetty selkeästi. Kaksi lausunnonantajaa kuitenkin katsoo, että toimivaltuudet ja työnjaot vaikuttavat selkeiltä. Osassa lausunnoissa tuodaan esiin, että viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista ei ole säädetty lain tasolla riittävän selkeästi, vaikkakin osin asetuksilla. Ehdotetaan siis, että arviomuistiossa avatut viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet tulisi arvioida ja niistä tulisi säätää riittävän tarkkarajaisesti lain tasolla.

Osassa lausunnoista nähdään myös, että valvonta- ja lupajärjestelmä vaikuttavat pirstaleisilta, ja toiminnanharjoittajat tietävät vain kokemuksesta kenelle viranomaiselle mikäkin tehtävä kuuluu. Lisäksi todetaan, että tiedonkulkua eri toimijoiden välillä tulisi parantaa.

Valvonta, seuraamukset ja hallinnolliset pakkokeinot

Rangaistussäännöstö, seuraamukset ja valvonta

Lausunnonantajien näkemykset jakaantuvat sen suhteen, nähdäänkö VAK-rikkokset ja -rikkomukset lainsäädännössä selkeänä ja asianmukaisena kokonaisuutena ja kohdistuuko seuraamusuhka oikealla tavalla. Osa lausunnonantajista näkee, että kokonaisuus on pääosin selkeä ja asianmukainen. Kuitenkaan kaikki lausunnonantajat eivät allekirjoita tätä näkemystä.

Blankorangaistussäännöksistä

Osassa lausunnoissa blankorangaistussäännökset koetaan ongelmallisina. Todetaan, että blankorangaistussäännökset tulisi saattaa perustuslain mukaisiksi ja säännösten sisältämistä viittausketjuista tulisi tehdä täsmällisiä. Olisi pystyttävä selkeästi määrittelemään, mikä on kiellettyä ja mitä kiellon rikkomisesta seuraa. Tällöin sääntely olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaista ja rangaistussääntelystä tulee entistä laadukkaampaa.

Valvonta

Yleisesti lausunnoista nousee esiin, ettei VAK-kuljetusten valvonnan koeta olevan riittävällä tasolla. Olisi varmistettava, että valvovalla viranomaisella on riittävästi resursseja, jotta se kykenee valvomaan ja ohjaamaan toiminnanharjoittajia ja varmistamaan, että toiminnanharjoittajat ovat tunnistanee mahdolliset riskit ja ottavat ne toiminnassaan huomioon. Näin päästäisiin riskiperusteiseen valvontaan, jossa valvonnan painopiste voidaan suunnata sinne missä on eniten kehitettävää ja voidaan myös mahdollisesti havaita paremmin, jos joku tarkoituksella toimii säädösten vastaisesti. Lisäksi todetaan, että koska valvontaa ei ole riittävästi, toiminta ei tule parantumaan seuraamusten kautta.

Lähtetäjän valvonta, piilo-VAK ja vastuun kohdentaminen

Lausunnoissa nousee esiin näkemys siitä, ettei lähtetäjien vastuu toteudu kunnolla. Osassa lausunnossa nostetaan esiin termi piilo-VAK, jolla viitataan siihen, etteivät lähtetäjät ilmoita oikein VAK-aineita joko tietämättään tai tahallisesti. Tällöin kuljetusyritys ei edes tiedä kuljettavansa vaarallisia aineita. Valvontaa tulisi siis kohdistaa enemmän tavarantoimittajiin, jotta rikkomukset huomattaisiin ja seuraamusjärjestelmä toimisi tehokkaasti. Nähdään myös, ettei seuraamustaso ole riittävä ennalta estävyyden kannalta, sillä seuraamukset piilo-VAKin osalta nähdään olemattomiksi.

Lisäksi kahdessa lausunnossa nähdään, että vastuuta tulisi kohdentaa enemmän kouluttaviin tahoihin. Nostetaan myös esiin, että ammattipätevyys/ADR/VAK-koulutuksille tulisi olla tiukempi valvonta.

Hallinnolliset sanktiot

Suuri osa lausunnonantajista kannattaa myös hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa tai ainakin kyseisen mahdollisuuden selvittämistä VAK-lainsäädännössä. Kaksi lausunnonantajaa nimenomaisesti toteaa, etteivät he näe hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa tarkoituksenmukaisena.

Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa perustellaan sillä, että niiden käyttö on suhteellisen nopeaa eikä kuormita valvontaviranomaista. Myös sanktion syy-seuraussuhde on tällöin nopea ja konkreettinen. Osassa lausunnoissa kuitenkin nimenomaisesti todetaan, että hallinnollisen sanktiomaksun käyttöönotto nähtäisiin tarkoituksenmukaisena vain lievimpien rikkomuksien kohdalla. Osaltaan katsotaan myös, että hallinnollisten sanktioiden säätämistä tulisi harkita osana koko seuraamusjärjestelmän tarkastelua, jotta päällekkäisiltä ja epäselviltä seuraamustilanteilta vältytään. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoo hallinnollisen rangaistusmenettelyn hitaaksi ja kankeaksi, eikä sen nähdä tuovan lisäarvoa seuraamuskokonaisuuteen tai seuraamustasoon.

Lisäksi osa lausunnonantajista katsoo, että rangaistusjärjestelmää uudistaessa tulisi lisäksi pohtia liikenteenvalvojien käytössä olevia hallinnollisia turvaamistoimia. Tällaisia olisivat esimerkiksi ajoneuvolain (1090/2002) ajokielto sekä liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) kuljetuksen keskeyttäminen. Lisäksi tulisi pohtia mahdollisuuksia konkreettisia keinoja ajoneuvojen käytön estämiselle, millä viitataan rengaslukkoihin ja hallinnollisiin takavarikkoihin.

Tilapäinen säilytys ja varastointi

VAK-lain mukainen tilapäinen säilytys ja kemikaalilain mukainen varastointi

Lausunnoissa nähdään, että tilapäiseen säilytykseen liittyvät lainsäädännölliset ongelmat ovat edelleen ajankohtaisia. Etenkin tilapäisen säilytyksen edellytyksiin, määritelmään ja aikarajaan kaivataan täsmennystä. Myös rajanveto tilapäisen säilytyksen ja varastoinnin välillä koetaan epäselväksi. Tulkinnanvaraiseksi nähdään kysymys siitä, milloin kyse on kiinteästi kuljetustapahtumaan liittyvästä tilapäisestä säilytyksestä.

Lausunnonantajilla oli toisistaan eriäviä näkemyksiä sen suhteen, onko aikarajan asettaminen toimiva tapa tilapäisen säilytyksen määrittelylle. Todetaan, että toimialojen erilaisuudesta johtuen ajallinenkaan määrittely tilapäisen säilytyksen ja varastoinnin välillä välttämättä toimi. Mahdollisen aikarajan ja tilapäisen säilytyksen sääntelyn muutenkin tulisi olla riittävän joustavaa, jotta erilaiset toiminnot, käytännöt ja väistämättömät tilanteet voitaisiin huomioida. Lisäksi osassa lausunnoissa nimenomaisesti korostetaan, että VAK-lain mukaisesta tilapäisestä säilytyksestä ja kemikaalilainsäädännön mukaisesta varastoinnista on tärkeää säätää eri laeissa myös jatkossa, sillä ne tapahtuvat kahdessa eri ympäristössä. Yhtenä vaihtoehtona ehdotetaan, että tavara voitaisiin katsoa kuljetuksessa olevaksi, kunnes siitä tehtäisiin erillinen varastointisopimus. Tärkeänä kuitenkin pidetään kokonaisturvallisuudesta huolehtimista riippumatta siitä, mitä lainsäädäntöä sovelletaan.

Tilapäiseen säilytykseen liittyvinä ongelmina lausunnoissa nousee esiin muun muassa toistuvasti samassa paikassa tapahtuva tilapäinen säilytys. Turvallisuussyistä lausunnoissa nähdään tärkeäksi, että tilapäiseen säilytykseen liittyvää problematiikkaa saataisiin selvennyttyä, vaikka turvallisuustason tulee olla sama riippumatta siitä, onko kyse varastoinnista tai tilapäisestä säilytyksestä. Riittävin lainsäädännöllisin ja valvonnan keinoin olisi kuitenkin estettävä se, että turvallisuudesta tingitään taloudellisin perustein. Tällä viitataan esimerkiksi siihen, että tilapäiseksi säilytykseksi tulkittaisiin selvästi varastointia muistuttava toiminta.

Muita huomioita tilapäisestä säilytyksestä

Lausunnonantajat esittävät myös muita huomioitaan tilapäiseen säilytykseen liittyen. Esiin nousee muun muassa se, että olisi tärkeää minimoida tarve tilapäiseen säilytykseen ja keskittää se vain nimetyille VAK-ratapihoille. Lisäksi jos tilapäistä säilytystä tapahtuu muualla kuin nimetyillä VAK-ratapihoilla, tulisi myös valvonta ulottaa kyseiselle alueelle. Tilapäiseen säilytykseen käytettävän paikan osalta lausutaan myös, että vaarallisten aineiden säilyttämistä ei lähtökohtaisesti tulisi sallia kuin paikoissa, joissa on mahdollisen onnettomuuden varalta riittävät talteenkeruumahdollisuudet ja jotka olisi vartioitu. Tärkeäksi koetaan myös, että olisi varmistettava pelastusviranomaiselle helppo pääsy tilapäiseen säilytykseen käytettävälle paikalle. Lisäksi nähdään, että turvallisuussyistä kuljetustapahtuma tulisi saada rajatuksi vaarallisten aineiden kuljetusta koskevassa sääntelyssä ajallisesti ja reitiltään mahdollisimman lyhyeksi ja turvalliseksi siten, että kuljetus tehdään mahdollisimman keskeytyksettä ja laissa säädetyin edellytyksin.

Raideliikenteen turvallisuudenhallinta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmä

Turvallisuusjohtamisjärjestelmän osalta todetaan muun muassa, että vaarallisten aineiden erityispiirteet ja niihin liittyvät toimintamallit tulee vaatia kuvattavaksi sekä operaattorin että rataverkon ylläpitäjän turvallisuusjohtamisjärjestelmäasiakirjoissa. Tulisi olla selkeät vaatimukset, miten turvallisuus selvitys tehdään, mitä asiakirjoja siitä pitää syntyä, kuka valvoo ja kuinka usein turvallisuus selvitys pitää päivittää ja auditoida.

Suunnitteluprosessissa olisi oltava mukana pelastuslaitos, jotta välttämätön ulkopuolinen suorituskkyky tulee otetuksi huomioon.

Lisäksi nähdään, että yksi toteutusvaihtoehto olisi luopua ratapihojen turvallisuusselvityksistä ja siirtää vaarallisten aineiden kuljettamista koskevat seikat rataverkon haltijan turvallisuusluvan edellytyksenä olevaan turvallisuusjohtamisjärjestelmään. Tällöin sisäinen pelastussuunnitelma kuitenkin vaadittaisiin ratapihoilta COTIF:n RID-määräysten ja VAK-direktiivin edellyttämällä tavalla, eli käytännössä laajemmin kuin tällä hetkellä.

Yksi lausunnonantaja myös katsoo, ettei ratapihan turvallisuusselvitysmenettely ole suoraan sisällytettävissä toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmiin. Todetaan, että pelastusviranomaisen tulee tehdä VAK-ratapihoiksi nimettyjen kohteiden osalta omat ulkoiset pelastussuunnitelmat oman pelastussääntelyn vuoksi ja voidaan sanoa olevan lähestulkoon mahdotonta laatia ulkoinen pelastussuunnitelma pelkästään rautatieomijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmistä. Turvallisuusselvityksen tulisi olla selkeä oma asiakirjansa, mistä pyydetään lausunnot alueen pelastusviranomaiselta ja mihin pelastusviranomaisella on mahdollisuus vaikuttaa.

Lisäksi kannatusta saa ajatus siitä, että sisäinen pelastussuunnitelma olisi tehtävä rautatieliikennepaikalle, jossa tehdään vaihtotöitä, ja jossa myös tilapäisesti säilytetään VAK-vaunuja.

Henkilöturvallisuusselvitys

Osa lausunnonantajista kannattaa nimenomaisesti perusmuotoisen turvallisuusselvityksen käyttöönottoa kaikissa VAK-kuljetuksissa. Tätä perustellaan tärkeellä tiedällä työntekijöiden taustat ja soveltuvuus työhön, sillä VAK-kuljetuksia voidaan esimerkiksi käyttää myös terrorismin välineenä. Osassa lausunnoissa nimenomaisesti nostetaan esiin, että joidenkin kuljetusten osalta voitaisiin harkita, tulisiko turvallisuusselvityksen olla pakollinen.

Kaikki lausunnonantajat eivät kuitenkaan kannata henkilöturvallisuusselvityksen pakollisuutta, vaan todetaan, että sen tulisi olla vapaaehtoista ja laajuus tulisi olla määritettävissä riskiperusteisesti. Näin ollen se voitaisiin aina teettää tarpeen mukaan. Esiin nousee myös se, että henkilötietojen suojan rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, minkä kannalta on oleellista, että turvallisuusselvityksen laatiminen ei ole ensisijainen keino turvallisuuden parantamiseksi.

Lausunnoissa nousee esiin myös se, että henkilöturvallisuusselvityksen tekeminen nostaa kustannuksia, ja jo suppean henkilöturvallisuusselvityksen teettäminen saattaa olla hidas prosessi.

Turvallisuusneuvonantajarekisteri

Lausunnot jakaantuvat sen suhteen, nähdäänkö turvallisuusneuvonantajarekisterin perustaminen aiheellisenä vai ei. Myös rekisterin hinta-arvio herättää jonkin verran keskustelua. Suuri osa lausunnonantajista kuitenkin suhtautuu myönteisesti esitykseen. Lausunnot jakaantuivat myös sen suhteen, kenen käytettävissä turvallisuusneuvonantajarekisterin sisältämien tietojen tulisi olla. Osa lausunnonantajista katsoo, että rekisterin tulisi olla vain viranomaiskäyttöön, mutta yksi lausunnonantaja näkee, että rekisteristä voisi olla hyötyä myös muille toimijoille esimerkiksi toistuvien ongelmatapauksien selvittämisessä tai haasteellisten kuljetusten valmistelussa.

Rekisterin perustamista puolletaan sillä, että pätevyyydet olisi helpommin selvitettävissä. Todetaan myös, että se helpottaisi yhteyshenkilöiden tavoittamista esimerkiksi onnettomuustilanteessa. Lisäksi nähdään, että rekisteri voisi vauhdittaa toiminnanharjoittajien aktiivisuutta neuvonantajien nimeämisessä. Rekisterin merkityksen katsotaan korostuvan erityisesti onnettomuustilanteessa.

Osassa lausunnoissa kuitenkin todetaan, ettei turvallisuusneuvonantajarekisterin perustamista nähdä kannattavana. Ehdotetaan esimerkiksi, että turvallisuusneuvonantajatiedon voisi lisätä ajokorttitietokantaan tai johonkin muuhun jo olemassa olevaan Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ylläpitämään rekisteriin.

Pakkausten ja säiliöiden rekisterivelvoitteen laajentaminen

Pakkausten ja säiliöiden rekisterivelvoitteen laajentaminen jakaa lausunnonantajat. Osa lausunnonantajista kannattaa ja osa vastustaa esitystä, kun taas osa painottaa perusteellisen kustannushyötyarvion tekemistä ennen asiasta säätämistä, sillä sen nähdään lisäävän yritysten hallinnollista taakkaa.

Lausunnoissa pakkausten ja säiliöiden rekisteröintivelvoitteen laajentamista perustellaan lisäksi turvallisuuden parantamisella ja valvovien henkilöiden ammattitaidon lisääntymisellä sekä sillä, että tiedonsaanti esimerkiksi säiliön koosta ja ominaisuuksista helpottuu, mikä on tarpeellista tietoa usein onnettomuustilanteessa. Lisäksi nähdään, että rekisteri helpottaisi myös säiliöiden käyttöä valvontaa. Todetaan kuitenkin myös, että manuaalista rekisteriä tulee välttää ja tietojen päivittämisen tulisi perustua tietojärjestelmärajapintoihin.

Osa lausunnonantajista puolestaan vastustaa pakkausten ja säiliöiden rekisteröintivelvoitteen laajentamista. Se nähdään tarpeettomana kansallisena erityisvaatimuksena.

Muita lausunnoissa esiin tulleita huomioita

Lausunnoissa nousi esiin paljon eri huomioita liittyen vaarallisten aineiden kuljetuksen kokonaisuudistukseen. Esiin nousi turvallisuuteen liittyvät kysymykset, ja esimerkiksi ratapihojen turvallisuus esiintyi muutamassa lausunnossa. Lisäksi kiinnitettiin huomiota muun muassa kuljetusten reititykseen ja onnettomuuspaikkojen mahdollisiin ympäristövaikutuksiin. Huomioita esitettiin myös vastuukysymyksiin liittyen, esimerkiksi toiminnanharjoittajan ja sen johdon vastuun korostamista esitettiin. Muutamassa lausunnossa korostui myös se, että turvallisuuden parantaminen VAK-kuljetuksissa edellyttää nykyistä parempaa riskienhallintaa. Ehdotettiin, että lakiin olisi hyvä säätää ajatus koko ketjua koskeva ajatus turvallisuudesta.

+++++