

Asia: VN/7202/2018

## **Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa - toteaminen

-

Lausuttavaa

### **Yleisiä huomioita esityksestä**

Esitysluonnos vaatii vielä oikolukua ja terminologian yhdenmukaistamista. Esitysluonnoksessa käytetään esimerkiksi termejä ”kontti” (23 §) ja ”irtotavarakontti” (24 §). Lukijalle jää epäselväksi, onko näillä eroa vai ovatko ne sama asia.

Ehdotukseen on myös jäänyt ilmeisesti valmistelussa käytettyjä lyhenteitä, kuten ”YLE 5” ja ”VIRTEH”, jotka eivät avaudu valmisteluun osallistumattomalle lukijalle.

Lisäksi esimerkiksi viittaukset säädösnumeroihin on syytä tarkistaa. Vakiintuneen käytännön mukaan kunkin säädöksen numero mainitaan vain säädökseen ensimmäistä kertaa viitattaessa. Nyt esimerkiksi liikenteen palveluista annetun lain säädösnumero esiintyy luonnoksessa useaan otteeseen.

**Soveltamisala**

-

**Tilapäinen säilytys**

Ehdotetun 3 §:n perusteluissa todetaan, että; "Pykälän 4 kohta sisältäisi rautatiekuljetuksen määritelmän, joka vastaa voimassaolevan VAK-lain määritelmää. Uutena määritelmään kuitenkin otettaisiin viittaus raideliikennelaissa tarkoitettuun rataverkkoon, vastaavasti kuin tiekuljetuksen määritelmässä on viittaus tieliikennelaissa tarkoitettuun tiehen. Raideliikennelain määritelmän mukaan rataverkolla tarkoitetaan valtion rataverkon haltijan hallinnoimaa valtion rataverkkoa ja lain soveltamisalan piiriin kuuluvaa yksityisraidetta. Määritelmässä ei viitattaisi enää ratapihoihin, eikä laissa käytettäisi enää ratapihan käsitettä. Käytännössä ratapihat ovat osa rataverkkoa, ratapihan käsitettä ei ole myöskään yleisesti rautatielainsäädännössä määritelty. "

Väylävirasto toteaa, että vaikka ratapihan käsitettä ei ole erikseen määritelty, se esiintyy erillisenä käsitteenä esimerkiksi rautatiemarkkinadirektiivissä (2012/34/EU) ja raideliikennelain (1302/2018) 134 §:ssä ja 174 §:ssä ratapihat mainitaan erikseen rataverkon ohella. On myös huomioitava, että käytännössä ratapihojen toiminta poikkeaa merkittävästi toiminnoiltaan verrattuna pidemmän välimatkan yhtäjaksoiseen kuljetukseen tarkoitettusta rataverkosta.

Ehdotuksen sivulla 29 todetaan: "VAK-lain sisältämän tilapäisen säilytyksen määritelmästä luovutettiin lakiehdotuksessa, koska määritelmästä on tullut käytännössä säännöksenomainen." Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä "säännöksenomainen määritelmä" tarkoittaa.

Lakiehdotuksessa käytettyjen kuljetuksen ja tilapäisen säilytyksen määritelmät sisältävät tietynlaisen kehäpäätelmän. Ehdotetun 3 §:n 2 kohdassa on kuljetuksen määritelmä, joka sisältää myös "tilapäisen säilytyksen". Tilapäinen säilytys siis "on" kuljetuksen määritelmän mukaan kuljetusta, vaikka se kuitenkin ehdotetun 29 §:n tekstinsisäisen määritelmän mukaisesti on tilapäistä säilytystä, joka "kiinteästi liittyy" kuljetukseen. Tämä kehäpäätelmä ilmenee myös 30 §:ssä ja sen perusteluissa. Perusteluissa on todettu, että "Tässä pykälässä vaatimukset koskisivat kuljetusta. Määritelmän mukaan kuljetus kattaa myös tilapäisen säilytyksen." Kyseisessä pykälässä nimenomaan erikseen säädetään vaatimuksista, joita on noudatettava "tilapäisen säilytyksen paikassa". Itse kuljetuksen turvallisuudestaan on huolehdittava joka tapauksessa myös lain muiden säännösten nojalla. Väylävirasto ehdottaa, että määritelmien keskinäiseen suhteeseen ja loogisuuteen kiinnitettäisiin huomiota esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Tilapäisen säilytyksen osalta Väylävirasto toteaa lisäksi, että käytetty käsitteistö edellyttää muutenkin tarkentamista. Ehdotetussa 30 §:ssä rataverkko, satama-alue, lentopaikka, muu terminaali sekä muu vastaavat tilapäisen säilytyksen paikat ovat rinnastettu toisiinsa, vaikka "rataverkko" ei ole laajuudeltaan, toiminnollisuudeltaan tai riskeiltään samanlainen yksittäinen alueellisesti rajattu paikka kuin satama-alue, lentopaikka tai terminaali. Toisaalta taas 32 §:ssä käytetään muotoilua "tilapäisen säilytyksen paikassa rataverkolla" ja 33 §:ssä puolestaan puhutaan "rataverkon alueesta". Esitysluonnoksen perusteella jää myös epäselväksi se, kuka määrittelee tällaiset paikat rataverkolla vai tuleeko rataverkko kokonaisuutena ymmärtää "paikaksi". Lisäksi epäselväksi jää, mikä "alueen" ja "paikan" ero on.

Lisäksi on otettava huomioon, että satamatkin voivat sinänsä olla raideliikennelaisissa tarkoitettuja rataverkon haltijoita – sekoittuvatko tässä sataman ja rataverkon käsitteet? Samaten kyseisessä pykälässä säädettäisiin, että ”vaaralliset aineet eivät tarpeettomasti vaaranna ihmisten, omaisuuden tai ympäristön turvallisuutta.” Onko siis olemassa jotain perusteita, joiden käsillä ollessa vaaran aiheuttaminen on tarpeellista? Ehdotetun 30 §:n perusteluista ei myöskään käy ilmi, miten tämä ”vaaran aiheuttamisen” arviointi toteutetaan ja kenen toimesta. Tilapäisen säilytyksen paikan periaatteet sijoituksen osalta tulisi tarkentaa lainsäädännössä. Huomioitavia asioita ovat mm. onnettomuusvaaran vaikutukset (lämpösäteily, painevaikutus, terveysvaara) onnettomuuden vaikutusalueella oleville ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle; alueen ns. herkätkohteet kuten hoitolaitokset, koulut, päiväkodit, isot ihmismäärien kokoontumispaikat; läheisyydessä sijaitsevat vaarallisten aineiden varastointi- ja käsittelypaikat; luonnonsuojelulain mukaiset luonnonsuojelualueet, ympäristösuojelulain mukaisesti pohjaveden suojaaminen. Tältä osin vastuuta tulisi tarkentaa. Lisäksi tulisi kuvata, millä periaatteilla arvioidaan vaarallisten aineiden vaikutuksia tilapäisen säilytyksen aikana (esim. huomioidaanko läpiajavaa liikennettä, maksimisäilytysmäärät vai vuorokauden keskiarvo, säiliöiden täyttöasteet). Väylävirasto esittää harkittavaksi voimassa olevan VAK-lain 12 §:n muotoiluun viittaavaa muotoilua, jonka mukaan ratapihan, satama-alueen, lentopaikan ja muun terminaalin suunnittelussa ja toiminnassa tulee ottaa huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksen ja tilapäisen säilytyksen aiheuttamat vaarat ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle.

Ehdotetun 30 §:n perusteluissa todetaan myös, että: ”Myös yleisestä järjestyksestä ja vaarallisten aineiden turvallisesta sijoittelusta olisi huolehdittava,” sekä ”Nyt säännös laajennettaisiin järjestyksestä huolehtimiseksi kaikille tilapäisen säilytyksen paikoille.” Epäselväksi jää, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan paikkojen ja alueiden ”järjestyksellä”? Ja onko siis niin, että tässä ”tilapäisen säilytyksen paikassa” on sitten erikseen jotain (pienempiä?) ”paikkoja ja alueita” varsinaiseen tilapäiseen säilytykseen?

Tilapäisen säilytyksen vastuukysymyksiin liittyen 32 § jättää avoimeksi sen, kenen vastuulla on se, että tilapäisen säilytyksen paikoilla on riittävät onnettomuuksien vaikutuksilta suojaavat tai niiltä ehkäisevät järjestelyt ja toimenpiteet siten, että mahdollisen onnettomuuden tai vahinkotapauksen seuraukset voidaan rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi. Samaten vastuukysymys siitä, kuka huolehtii, että tilapäisen säilytyksen paikoissa onnettomuus- ja vahinkotapauksissa vaaralliset aineet voidaan asianmukaisesti kerätä talteen tai tehdä vaarattomiksi. Lisäksi epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan ”riittäväillä onnettomuuden vaikutuksilta suojaavilla tai ehkäisevillä järjestelyillä ja toimenpiteillä”? Väylävirasto huomauttaa, että monitoimijaympäristössä on tärkeää esittää vastuut selvästi. Ratapihat ovat laajoja, joten ”järjestelyjen” toteuttamisilla on merkittävät kustannusvaikutukset. Onnettomuuksien varautumisen yhteydessä tulisi arvioida mm. onnettomuuksien havaitsemista tukevat järjestelmät (esim. vuodon tunnistavia ilmaisimia) ja alueella olevien henkilöiden varoittamiseen tarkoitettut hälytysjärjestelmät; alkusammutusvalmius ja vuodontorjuntakalusto, sammutusjärjestelmät, sammutusveden saatavuus, sammutusveden talteenotto tai vesistön suojaaminen; vaikutusalueella oleva palokuorma ja sen suojaaminen; sähköradan jännitteisyys ja hätämaadoitus.

Väylävirasto esittää, että 32 §:n 2 momenttia muutettaisiin seuraavasti: "Onnettomuuksien ennalta ehkäisemistä koskevien toimenpiteiden on oltava suunnitelmallisia, järjestelmällisiä ja perustua toiminnasta aiheutuvien vaarojen tunnistamiseen sekä vaarojen rajoittamistavoitteiden ja toimintatapojen määrittämiseen. Toimenpiteet kuvataan 33 § mukaisessa sisäisessä pelastussuunnitelmassa. Pelastussuunnitelman laatimisesta 33 §:n mukaan vastaavien tahojen on jatkuvasti seurattava toimenpiteiden toteutumista ja niiden vaikutusta sekä ryhdyttävä tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin.

Koskien ehdotettua 33 §:ää Väylävirasto huomauttaa, että vastuut tältäkin osin ovat epäselvät. Myös vastuuhenkilön roolia on tarkennettava: Onko vastuuhenkilö paikkakohtainen eli tarvitaanko useita vastuuhenkilöitä? Mitä pätevyksiä edellytetään, miten pätevyys osoitetaan ja kenelle? Sisäinen pelastussuunnitelma vaadittaisiin kaikilta rataverkolla olevilta alueilta, joissa kuormataan tai puretaan vaarallisia aineita sisältäviä vaunuja, täytetään tai tyhjenetään vaarallisten aineiden kuljetussäiliöitä taikka tilapäisesti säilytetään vaarallisia aineita sisältäviä rautatievaunuja. Jos tilapäiset säilytyspaikat valtion rataverkolla ovat jatkossakin nykyisiä VAK-ratapihoja, pelastussuunnitelmien määrä pysyy samana. Jos taas lakiuudistus johtaa säilytyspaikkojen kasvuun, tämä velvoittaa rataverkon haltijaa laatimaan jokaiselle paikalle oman pelastussuunnitelman. Tärkeää olisi määritellä periaatteet, kenelle sisäinen pelastussuunnitelma laaditaan, sisältövaatimukset ja koulutus- ja harjoitusvastuut. Pelastusharjoitusten osalta tulisi kuvata vastuut ja tiedonkulku (huomioitava mm. läheiset satamat, kemikaalilaitokset, jne.). Myöskään riskinarvioinnin osuutta ei ole kuvattu vaatimuksissa. Riskinarviointiprosessia ja riskinarviointimenetelmiin olisi syytä tarkentaa. Maankäytön osalta on tapana käyttää eri menetelmää vaarallisten aineiden onnettomuuksien vaikutuksien arvioinnissa, kuin mitä Väylävirasto käyttää. Riskinarviointimenetelmiin ja mallintamisen työkaluihin tulisi tuoda nykyistä tarkempaa ohjeistusta, jotta varmistetaan laadukkuus ja sitä kautta myös parempi turvallisuustaso.

Väylävirasto katsoo, että 33 §:n 1 mom. kohtaa 2 tulisi muuttaa seuraavasti: 2) rataverkon alueella sijaitsevan rataverkon haltijan päättämän tilapäisen säilytyksen paikalla, jossa kuljetukseen liittyen kuormataan tai puretaan vaarallisia aineita sisältäviä vaunuja, täytetään tai tyhjenetään vaarallisten aineiden kuljetussäiliöitä vaunuissa taikka kuljetukseen liittyen muuten käsitellään tai tilapäisesti säilytetään vaarallisia aineita sisältäviä vaunuja, rataverkon haltija yhdessä rautatieliikennettä harjoittavien ja muiden alueella toimintaa harjoittavien kanssa;

Koska 52 § esitetään tilapäisen säilytyksen paikalle vaatimuksia, joita Väyläviraston näkemyksen mukaan ei ole mahdollista toteuttaa koko rataverkolla, ehdottaa Väylävirasto 30 § lisättäväksi uuden momentin: "Rataverkon haltija osoittaa päätöksellään tilapäisen säilytyksen paikat. Tilapäisen säilyttämisen paikkoja rataverkolla voidaan muuttaa tai lisätä riskiperusteisesti rataverkon haltijan päätöksellä, jos kuljetusvirta- tai muut syyt sitä edellyttävät ja lain edellytykset tilapäiselle säilyttämiseksi täyttyvät." Momentin perusteluiksi Väylävirasto ehdottaa: "Koska rataverkko ei ole laajuudeltaan, toiminnallisuuksiltaan tai riskeiltään samanlainen yksittäinen alueellisesti rajattu paikka kuin satama-alue, lentopaikka tai terminaali, annetaan rataverkon haltijalle valtuutus osoittaa tilapäisen säilyttämisen paikat rataverkolla ja varmistaa siten omalta osaltaan, että tilapäinen säilyttäminen ei tapahdu kuin sellaisissa paikoissa, joissa tilapäinen säilyttäminen on pykälän 2 ja 3 momenttien mukaisesti mahdollisimman turvattu."

Yhteenvetona edellä esitetyistä tilapäiseen säilytykseen liittyvistä huomioista, Väylävirasto painottaa, että rataverkon haltijan tulee jatkossakin voida osoittaa tilapäisen säilytyksen paikat, jotka toisin sanoen aluksi olisivat nykyiset VAK-ratapihat. Nykyiset VAK-ratapihat täyttävät jo ehdotuksessa esitetyt turvallisuusvaatimukset. Vaikutusten arvioinnin kannalta Väylävirasto toteaa, että uusien tilapäisen säilytyksen paikkojen turvallisuusvaatimusten mukainen rakentaminen maksaisi paikan sijainnista riippuen muutamista miljoonista kymmeneen miljooniin, sekä tapauksissa, joissa paikka jouduttaisiin rakentamaan olemassa olevan tie- vesihuolto- ja energia-infrastruktuurin ulkopuolelle, sisältäisi mahdollisesti raskaita lupa- ja pakkolunastusprosesseja.

## **Turvauhat**

-

## **Reittirajoitusten uudistaminen tiekuljetuksissa**

-

## **Osapuolten velvollisuudet**

Esityksen 5 §:n ehdotetaan säädettäväksi selvilläöovelvollisuudesta. On siis ”oltava selvillä” lain vaatimuksista. Väylävirasto kiinnittää huomiota siihen, että Suomen oikeusjärjestelmässä on jo vanhastaan voimassa ns. ignorantia juris non excusat-periaate, jonka mukaan jokaisen on tunnettava laki, eikä tietämättömyys lain sisällöstä ole anteeksianto- tai vastuusta vapauttamisperuste. Siten on selvää ilman 5 §:ääkin, että toiminnanharjoittajan on oltava selvillä harjoittamaansa toimintaan liittyvästä sääntelystä.

Koskien ehdotettua 71 §:ää Väylävirasto toteaa näkemyksenään, että velvollisuus varmistaa nopea ja esteetön pääsy kuljetuksen aikana riittäviin tietoihin junan kokoonpanosta, vaunujen sijainnista junassa ja vaunuissa kuljetettavista vaarallisista aineista, kuuluu ensisijaisesti rautatieliikenteen harjoittajalle, ei rataverkon haltijalle. Asiasta on säädetty mm. komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2019/773 (ns. OPE-YTE).

## **Markkinavalvonta**

-

## **Valvonta**

Sivulla 35 olevaa otsikon ” Liikenne- ja viestintävirastosta kuljetuksia koordinoiva viranomaisen ja valvonnan uudistaminen” muotoilua tulisi vielä miettiä.

Sivulla 40 säädetään varsinaisen säännöstekstin perusteluissa ilmeisesti jonkinlaisena väliotsikkona: ”Liikenne- ja viestintävirastosta kuljetuksia koordinoiva viranomaisen ja vaarallisten aineiden valvonnan kehittäminen kaikissa kuljetusmuodoissa.” Tämä väliotsikko on tarpeeton, koska se esiintyy välittömästi otsikon ”Vaikutukset Liikenne- ja viestintävirastoon” alla.

## Viranomaisten toimivalta

-

## Sanktiointien uudistaminen

Seuraamuksia koskevan sääntelyn osalta Väylävirasto pyytää liikenne- ja viestintäministeriötä kiinnittämään jatkovalmistelussa huomiota seuraaviin seikkoihin:

Useassa ehdotetun lain 24 luvun pykälässä vastuu kohdistuu tai se ainakin voisi kohdistua myös oikeushenkilöön (esim.: satamanpitäjä, lentopaikan haltija, rataverkon haltija, kaluston kunnossapidosta vastaava yksikkö), mutta perusteluissa ei oteta tähän seikkaan mitään kantaa. Oikeushenkilöhän ei varsinaisesti ole rikoksen tekijä.

Rautatiemarkkinadirektiivin määritelmän mukaan tarkoitetaan: 'rataverkon haltijalla' elintä tai yritystä, joka on vastuussa erityisesti rautatieinfrastruktuurin rakentamisesta, hallinnoinnista ja kunnossapidosta, mukaan lukien liikenteen hallinta sekä ohjaus, hallinta ja merkinanto; verkkoa tai verkon osaa koskevat rataverkon haltijan tehtävät voidaan antaa eri elimille tai yrityksille;

Näin ollen rataverkon haltija ei edes voisi olla luonnollinen henkilö. Kuitenkin esimerkiksi ehdotetun 150 §:n mukaan "rataverkon haltija" voitaisiin tuomita sakkoon. Väylävirasto valtion rataverkon haltijana on kuitenkin valtion viranomainen, eikä sinänsä voi syyllistyä rikokseen/rikkomukseen tekijänä.

Yhteisösakko on mahdollinen seuraamus oikeushenkilön toiminnassa tehdystä rikoksesta. Mutta siinäkin oikeushenkilöä ei pidetä rikoksen tekijänä. On kuitenkin otettava huomioon, että rikoslaissakaan esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta ei voi tuomita yhteisösakkoa. Yhteisösakko voidaan tuomita ainoastaan niistä rikoksista, joiden seuraamukseksi se on rikoslaissa säädetty. Säännös ei siis tule sovellettavaksi, mikäli teon rangaistavuus perustuu ainoastaan rikoslain ulkopuoliseen erityislainsäädäntöön. Muiden lakien rikkomisesta on mahdollista tuomita vain yksilövastuuseen perustuvia rangaistuksia.

Näiltä osin siis 24 luvun säännökset vaatisivat vielä jatkovalmistelua ja varsinkin selkeätä kannanottoa siihen, onko ollut tarkoitus säätää oikeushenkilön rangaistusvastuusta.

## Huomioita liitelaesta

-

## Esityksen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

-

## Asetus ja sen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

-

### Muita huomioita

Esityksen pääasiallisen sisällön esittelyssä todetaan: "Asetustasoisia säännöksiä siirrettäisiin lain tasolle uuden perustuslain edellyttämällä tavalla." Voimassa oleva perustuslaki on kuitenkin vuodelta 1999, joten Väylävirasto ehdottaa sanan "uuden" poistamista kyseisestä kohdasta.

10 ja 11 §: Väylävirasto katsoo, että tässä tarkoitetut tiedot tulee laissa tai Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä säätää toimitettavaksi rataverkon haltijalle turvallisuusselvityksen lähtötiedoksi. Rataverkonhaltijalla on raportointivelvollisuus onnettomuustilanteissa, mistä johtuen ainetieto on olennainen.

11 §:n otsikon muotoilua "Kuljetustietojen sähköisyys ja säilyttäminen" on syytä vielä harkita. Kysymyshän on kuljetustietojen välittämisestä sähköisessä muodossa.

16 luvun otsikon "Velvollisuudet huolehtia ammattitaitoisesta henkilöstöstä" voisi muuttaa muotoon "Velvollisuudet huolehtia henkilöstön ammattitaidosta", koska sääntelyn tarkoituksena on nimenomaisesti varmistaa henkilöstön ammattitaito.

37 §:n otsikko "Muun kuin matkatavaran kuljetus matkustajia kuljettavassa kuljetusvälineessä." ei vastaa pykälän sisältöä, jossa puhutaan nimenomaan vaarallisten aineiden kuljettamisesta muuna kuin matkatavarana. Samoin 38 §:ään kuvaavampi otsikko voisi olla "vaarallisen aineen kuljettaminen matkatavarana"

Sirén Topi  
Väylävirasto

Turunen Maija  
Väylävirasto