



## Lausunto

11.8.2021

VN/7202/2018  
VN/7202/2018-TEM-66

Jakelun mukaan

# Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

## Yleisiä huomioita esityksestä

Hallituksen esitys perustuu pääosin voimassa olevaan VAK-lakiin, kuitenkin niin, että lain rakenne ja systematiikka, sääntelykokonaisuudet, kirjoitusasu, terminologia ja valtuussäännökset olisivat nykyistä selkeämpiä, tarkkarajaisempia sekä johdonmukaisempia. Esityksessä otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevat kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädäntö. Uuden perustuslain edellyttämällä tavalla esityksessä on nostettu huomattava määrä säännöksiä lain tasolle, tällä hetkellä säännökset ovat monilta osin asetustasolla. Esitettävän lainsäädännön tavoitteena on sujuvoittaa sääntelyä, poistaa lainsäädäntöä rasittavaa tulkinnanvaraisuutta ja puutteellisuuksia sekä saattaa lainsäädäntö johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Näin toimien ylläpidetään liikenneturvallisuutta, vaikutetaan ympäristön tilaan myönteisesti ja mahdollistetaan liiketoimintaa. Myös mahdollisuutta hyödyntää automaatiota ja digitalisaatiota vaarallisten aineiden kuljetuksissa pyritään edistämään.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettua lakia kokonaisuudistetaan ja kannattaa esityksen tavoitteita. Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut lakihankkeen ohjausryhmän työhön. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on useita liittymäpintoja ehdotettuun sääntelyyn erityisesti teknisen turvallisuuden toimialueella. Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu lisäksi muun muassa huoltovarmuusasiat. Lisäksi ydinenergia-alan ylin johto ja valvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM).

## Huoltovarmuus

Suomen maantieteellisestä sijainnista ja pitkistä etäisyyksistä johtuen erilaisten kuljetusten ja kuljetusmuotojen häiriötön toiminta on huoltovarmuuden toimivuuden kannalta olennaista. Tämä koskee myös vaarallisten aineiden kuljetuksia. Kuljetusten ja laajemmin logistiikan häiriötön toiminta turvaa yhteiskunnan elintärkeät liikenne- ja logistiikkapalvelut materiaali- ja henkilölogistiikan osalta. Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) todetaan, että yhteiskunnan toiminnan edellyttämien logististen palveluiden käytettävyys ja saatavuus varmistetaan häiriötilanteissa ja myös poikkeusoloissa viranomaisten ja elinkeinoelämän varautumisyhteistyöllä sekä liikennealan toimijoille asetetuilla varautumisvelvollisuuksilla.

## Akkreditoinnin laajentaminen

TEM suhtautuu myönteisesti akkreditoinnin hyödyntämisen laajentamiseen. Akkreditointi vahvistaa toiminnan uskottavuutta ja esimerkiksi kuluttajien luottamusta palvelun tai tuotteen laatuun.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

Aleksanterinkatu 4

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

29 516 001  
35 829 516 001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

916 062 160  
+358 9 1606 2160

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

[www.tem.fi](http://www.tem.fi)

## Ydinenergia

Ydinaineiden ja ydinjätteiden ml. käytetyn ydinpolttoaineen kuljetukseen sovelletaan ydinenergialakia (990/1987). Ydinaineen ja ydinjätteiden kuljetusten ydinvahinkoja koskevista vastuista säädetään ydinvastuulaisissa (484/1972). TEM pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä huomioidaan ydinenergialain ja ydinvastuulain säädökset siten, että alan toiminnanharjoittajien ja viranomaisten vastuut ja velvollisuudet on määritelty selkeästi ja yksikäsitteisesti. TEM pitää tärkeänä myös nopeaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa erityisesti onnettomuustilanteissa ja haluaa jatkossa ripeästi tiedon ydinaineiden ja ydinjätteiden kuljetuksia koskevista onnettomuustilanteista. Ministeriö pitää Säteilyturvakeskuksen lausunnossa esitetyt kannanottoja ja muutosehdotuksia tärkeinä.

## Soveltamisala

-

## Tilapäinen säilytys

Esityksessä tilapäistä säilyttämistä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja siihen sisällytettäisiin uusia vaatimuksia. Tilapäisen säilytyksen määritelmästä luovuttaisiin. Useat tilapäistä säilytystä koskevat säännökset uudistettaisiin laissa ja laajennettaisiin koskemaan satamien lisäksi muitakin tilapäisen säilytyksen paikkoja. Lisäksi tilapäiseen säilytykseen liittyvää sisäistä pelastussuunnitelmaa koskevaa velvollisuutta laajennettaisiin. Myös vastuuhenkilö edellytettäisiin tilapäisen säilytyksen paikalla. Esitys olisi muutos nykytilaan. Valitus sääntelymallissa keskeisessä asemassa olisi onnettomuuksiin ennakolta varautuminen suunnittelemalla ja harjoittelemalla. Näistä erityisistä edellytyksistä säädettäisiin lakiesityksen 6 luvussa. Vastaavasti asetuksen pykälät tilapäisestä säilytyksestä koskisivat laajemmin tilapäisen säilytyksen toimintaa. Uudessa VAK-laissa säädettäisiin siirtymäaika toiminnan mukauttamiseksi uusiin vaatimuksiin. Tilapäistä säilytystä koskeva sääntely on pääosin kansallista, ja se ei perustu kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-sääntelyyn, raideliikenteen sisäistä pelastussuunnitelmaa lukuun ottamatta.

TEM on osaltaan kantanut huolta voimassaolevan VAK-lain tulkinnanvaraisuudesta ja siihen liittyvistä turvallisuusongelmista. Ministeriön näkökulmasta kysymys on tärkeä sijoituessaan vaarallisten kemikaalien kuljetuksen ja teollisen käsittelyn sekä varastoinnin rajapintaan. Erityisesti ratapihojen, satamien ja terminaalien osalta on turvallisuusvaatimuksissa eroja suhteessa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain, kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) menettelyihin. TEM on pitänyt toivottavana, että turvallisuusvaatimukset voitaisiin uudistuksen myötä saattaa lähemmäs toisiaan. Tilapäisen säilytyksen paikat ovat paikkoja, joissa toistuvasti samassa paikassa säilytetään vaarallisia kemikaaleja. Aiheutuvan vaaran suhteen tilapäisen säilytyksen paikat ovat siten verrattavissa kemikaalivarastoihin. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että valvonta, säädökset ja ohjeistukset olisivat näissä toiminnoissa mahdollisimman samantasoisien turvallisuustason tähtäviä. Kuljetustapahtuma tulisi saada rajatuksi vaarallisten aineiden kuljetusta koskevassa sääntelyssä ajallisesti ja reitiltään mahdollisimman lyhyeksi ja turvalliseksi siten, että kuljetus tehdään mahdollisimman keskeytyksettä ja vain laissa säädetyin edellytyksin. Tämän tulisi olla sääntelyssä selkeästi asetettu tavoite ja pääperiaate.

TEM:n näkemyksen mukaan nyt valittu sääntelymalli selkeyttää VAK-lain soveltamisalaa tilapäisessä säilytyksessä. Esityksessä laajennetaan, tarkkarajaistetaan ja tiukennetaan VAK tilapäiselle säilytykselle asetettuja vaatimuksia ja kehitetään viranomaisvalvontaa. Esityksessä ei kuitenkaan säädettäisi aikamäärettä tilapäiselle säilytykselle tai tehtäisi isoja muutoksia nykytilaan turvallisuusmenettelyissä ratapihoilla, satamissa ja terminaaleissa, joissa säilytetään usein suuria määriä vaarallisia kemikaaleja ja jotka riskiperusteisesti ovat suuririskisiä kemikaalikohteita. Mahdollisiin rajanvetotilanteisiin kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan tilanteissa ehdotettu edellyttää jatkossa tehokasta ja toimivaa viranomaisvalvontaa ja lupa- ja valvontaviranomaisten tiivistä yhteistyötä.

TEM kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lakiin ei jatkossa sisällytettäisi voimassaolevan VAK-lain säännöksiä Liikenne- ja viestintäviraston nimeämistä ratapihoista ja vaatimuksia ratapihojen turvallisuus selvityksestä raideliikennelain (1302/2018) ja raideliikennettä koskevan EU-lainsäädännön takia. Esityksen mukaan vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksia koskevien kansallisten oikeussääntöjen poistaminen vahvistaisi sitä, että vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksen on yhä suuremmissa määrin nojaututtava turvallisuusjohtamisjärjestelmään ja turvallisuuden hallintajärjestelmään perustuvaan järjestelmään raideliikennelaissa ja raideliikennettä koskevassa EU:n lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla. Esityksen perustelujen mukaan käytännössä ei olisi tarkoitus keventää turvallisuusvaatimuksia, vaan ennemminkin johdonmukaistaa yrityksissä hallintajärjestelmiä siten, että vaarallisten aineiden kuljetus ei ole yrityksessä erillinen osa

rautatieliikenteen turvallisuuden hallinnassa, vaan se edellyttää tavoitteellista, suunnitelmallista ja kokonaisvaltaista toimintaa koko harjoitettavan toiminnan osalta. Lakiin kuitenkin sisällytettäisiin voimassaolevan VAK-lain vaatimus ratapihojen sisäisestä pelastussuunnitelmasta, ja tätä vaatimusta laajennettaisiin. Vaatimukset sisäisestä pelastussuunnitelmasta perustuvat RID-määräyksiin ja vastaavaan vaarallisten aineiden kuljetusta koskevaan EU-sääntelyyn. Sisäinen pelastussuunnitelma vaadittaisiin kaikilta rataverkolla olevilta alueilta, joissa kuormataan tai puretaan vaarallisia aineita sisältäviä vaunuja, täytetään tai tyhjennetään vaarallisten aineiden kuljetussäiliöitä taikka tilapäisesti säilytetään vaarallisia aineita sisältäviä rautatievaunuja, kun taas voimassaolevan VAK-lain vaatimusten mukaan se vaaditaan vain niille ratapihoille, joilta vaaditaan turvallisuus selvitys.

Edellä mainitun takia TEM pitää tärkeänä, että valitun sääntelymallin johdosta lain toimeenpanoa seurataan. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, erityisesti seurattaisiin tilapäistä säilytystä koskevan uuden sääntelyn vaikutuksia ja toimivuutta. Seurannan tulosten perusteella arvioitaisiin tarvetta tilapäistä säilytystä koskevan lainsäädännön edelleen kehittämiseksi. Seurannan tavoitteena olisi myös luoda edellytyksiä vaarallisten aineiden kuljetuksesta lain ja kemikaaliturvallisuuslain valvonnan yhteensovittamiseksi ja yhteistyön kehittämiseksi.

#### Sisäinen pelastussuunnitelma

TEM viittaa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston lausuntoon ja siinä esitettyihin huomioihin sisäisen pelastussuunnitelman vaatimusten osalta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 30) tilapäisestä säilytyksestä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, koska ehdotettu perustuu kansalliseen sääntelyyn. TEM huomauttaa, että keskeiset perussäännökset tulee sen käsityksen mukaan olla laissa perustuslain edellyttämällä tavalla. Muun muassa talouden toimijan velvollisuus toimittaa sisäinen pelastussuunnitelma pelastusviranomaiselle ennen toiminnan aloittamista tulisi säätää lakitasolla.

#### Turvauhat

-

#### Reittirajoitusten uudistaminen tiekuljetuksissa

-

#### Osapuolten velvollisuudet

-

#### Markkinavalvonta

EU:n markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpano

EU:n markkinavalvonta-asetus ja sen täytäntöönpano on laaja uudistus. TEM koordinoi markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanoa kansallisesti ja vastaa asetuksen täytäntöönpanosta sen vastuulle kuuluvien tuotesektorien osalta. TEM on asettanut markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanon koordinoitua varten markkinavalvontasääntelyn koordinaatioryhmän (hankenumero TEM101:00/2019), johon kuuluu edustajat vastuuministeriöistä (LVM, MMM, SM, STM, TEM ja YM) sekä muista hankkeen kannalta keskeisistä ministeriöistä (OM ja VM). TEM on pitänyt tavoiteltavana, että tässä yhteydessä yhdenmukaistetaan kansallista markkinavalvontaa koskevaa sääntelyä eri sektoreilla niin pitkälle kuin mahdollista. Markkinavalvontaa koskevan sääntelyn osalta on eri sektoreilla mahdollista hyödyntää horisontaalista lakia eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016, markkinavalvontalaki). Täytäntöönpanoa tehdään vaiheittain.

Kuten esityksessä mainitaan TEM:ssä on valmistelussa hallituksen esitys laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, jossa muutetaan markkinavalvontalakia, sekä eräitä siihen liittyviä lakeja EU:n uuden markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanemiseksi. Esityksessä on mukana myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan sektorilainsäädäntöä. Tavoitteena on yhdenmukaistaa kansallisesti markkinavalvontasääntelyä. Yhdenmukaistamisen arvioidaan hyödyttävän kaikkia toimijoita. Valmistelussa on tehty tiivistä yhteistyötä ministeriöiden ja keskeisten hallinnonalojen välillä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 34.

TEM pitää hyvänä, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala hyödyntää laajasti horisontaalista markkinavalvontalakia sen vastuulle kuuluvan tuotesääntelyn täytäntöönpanossa. Esityksessä vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvontaan sovellettaisiin markkinavalvontalakia ja markkinavalvontalain soveltamisalaan lisättäisiin tässä

yhteydessä VAK-laki. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja Säteilyturvakeskus olisivat kyseisten tuotteiden markkinavalvontaviranomaisia.

#### Yksityiskohtaiset huomiot

Lakiehdotuksen 120 § ja 121 §:n toimivaltuuksia tulisi jatkovalmistelussa selkeyttää ja tarkkarajaistaa, miltä osin kyse on tuotteiden markkinavalvonnasta ja miltä osin muusta valvonnasta kuten käytön aikaisesta valvonnasta tai nk. olosuhdevalvonnasta ja ettei säädetä päällekkäisiä toimivaltuuksia markkinavalvontalain kanssa. Onko esimerkiksi selvää, että 21 lukuun ehdotettujen viranomaisten toimivaltuuksien sijaan sovelletaan markkinavalvontalakia, kun kyse on tuotteiden markkinavalvonnasta tai onko tarkoitus, että tuotteiden käyttäjiä ja omistajia valvottaisiin markkinavalvonnan keinoin. Samalla on syytä tarkistaa, mihin talouden toimijoihin markkinavalvonnassa määrättävä seuraamusmaksu kohdistetaan. Esityksen mukaan markkinavalvonnan seuraamusmaksu kohdistuisi myös omistajaan ja käyttäjään, vaikka on nimeltään ”markkinavalvonnassa määrättävä seuraamusmaksu”.

Ehdotettavan 121 §:n 4 momentin 2 ja 3 kohtien toimivaltuuksien tarvetta olisi tarpeen selvittää jatkovalmistelussa. Vastaavat toimivaltuudet sisältyvät myös markkinavalvontalakiin ja niitä voidaan käyttää myös yksittäisten tuotteiden valvonnassa, joten sääntely vaikuttaa päällekkäiseltä markkinavalvontalain kanssa. Säännöksestä ei myöskään käy ilmi, kohdistuisiko määräys talouden toimijaan. Lisäksi tulisi tarkistaa lakiviittaus markkinavalvontalakiin. Tuleeko päällekkäistä sääntelyä, jos 121 §:n 1 momentin mukaan ”noudatetaan” markkinavalvontalakia, kun markkinavalvontalain soveltumisesta säädetään myös markkinavalvontalaissa.

#### Valvonta

TEM pitää hyvänä esitystä viranomaisvalvonnan kehittämiseksi. Tärkeää on, että viranomaistehtävät myös resursoidaan riittävästi.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on uudistaa ja kehittää vaarallisten aineiden kuljetusten viranomaisvalvontaa. Vastuu valvonnasta esitetään kohdennettavaksi pääosin Liikenne- ja viestintävirastolle. Alus-, ilma- ja rautatiekuljetusten tarkastusvelvoite täytettäisiin osittain osana nykyistä valvontaa, mutta tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi esityksen mukainen ja laajentuva valvontavelvoite edellyttäisi valvonnan kohdentamista nykytilannetta laajemmin koko kuljetusketjuun ja kuljetuksen eri osa-alueisiin. Täysin uusi tehtävä Liikenne- ja viestintävirastolle olisi tiekuljetusten valvontatehtävä. **Liikenne- ja viestintävirastosta tulisi kuljetuksia koordinoiva viranomainen.** Tarkoitus olisi, että virasto perustaisi yhteistyöryhmän eri viranomaisista, jotka voisivat suorittaa ja kehittää yhteistä valvontaa. Näin toimitaan tällä hetkellä satamissa suoritettavassa vaarallisten aineiden kuljetusten valvonnassa. Esimerkiksi vaarallisia aineita lähettävien yritysten ja tilapäisen säilytyksen valvontaa voitaisiin tällöin suorittaa yhteistyöryhmänä, johon kutsuttaisiin toimivaltaiset valvontaviranomaiset sekä työsuojeluviranomaiset, sekä tarvittaessa myös muita viranomaisia. Näitä viranomaisia voisivat olla esimerkiksi kemikaalilaitoksia valvovat Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja pelastusviranomaiset.

#### Viranomaisten toimivalta

-

#### Esityksen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulosohjaus

TEM:lle kuuluu Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin yleinen tulosohjaus. Esityksen mukaan viranomaisvaikutukset kohdistuisivat pääosin Liikenne- ja viestintävirastoon. Liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtävät lisääntyisivät esityksen mukaan merkittävästi. Esitettävällä lainsäädännöllä olisi myös vähäisempiä vaikutuksia muihin valvoviin viranomaisiin. Esityksessä esitetään muun muassa myös joitain uusia tehtäviä ja laajennuksia nykyisiin Tukesin VAK-lain valvontatehtäviin sekä tuodaan esiin, että Tukesin kemikaaliturvallisuuslain lupa- ja valvontatehtävät voi laajeta nykyisestä, kun rajanveto VAK tilapäiseen säilytykseen selkiytyisi. VAK-lain kokonaisuudistuksen vuoksi Tukesin toimivalta ja tehtävät laajenevat esimerkiksi onnettomuusilmoitusten vastaanotossa ja säiliöiden rekisteröinnissä rekisteröitävien säiliöiden määrän kasvaessa. Valvonnan ja viranomaisten yhteistyön lisääntyessä on todennäköistä, että osassa nykyisistä tilapäisesti vaarallisia aineita säilyttävistä kohteista todetaankin todellisuudessa harjoitettavan varastointia, jolloin kemikaaliturvallisuuslain mukainen Tukesin valvontavelvollisuus laajenee.

TEM korostaa, että osoitettaessa Tukesille uusia tehtäviä tulee myös huolehtia tehtävien riittävästä resursoinnista. Esityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu Tukesin tehtävien laajenemisesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä tulee arvioida uusista tehtävistä aiheutuva

resurssitarve. TEM yhtyy asiassa Tukesin lausunnossa esitettyyn viranomaisvaikutuksista ja määrärahan tarkistamisesta ja korottamisesta. Asiassa tulee jatkovalmistelussa kuulla Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa ja olla yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön.

Esityksen mukaan Traficomien uudet tehtävät tie-, rautatie- ja aluskuljetukseen liittyvään tilapäisen säilytyksen valvontaan sekä raideliikenteen valvontaan edellyttäisivät 1,7 henkilötyövuoden pysyvää lisäresursointia. TEM viittaa Tukesin lausuntoon. Tämä on liian vähän ottaen huomioon tehtäväkentän laajuus ja laadukkaan valvonnan tavoitteet. Erityisesti siirtymäkaudelle tarvitaan lisäresursseja ohjeistuksen laatimiseen ja neuvontaan, jotta toiminnanharjoittajat pystyisivät laatimaan laadukkaat sisäiset pelastussuunnitelmansa ja arvioimaan oman toimintansa säädöstenmukaisuuden.

### Sanktiointien uudistaminen

-

### Huomioita liitelaista

Esityksellä muutettaisiin seuraavia TEM:n sääntelyvastuulle kuuluvia lakeja: Painelaitelaki (1144/2016), pyroteknisten tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annettu laki (180/2015) ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki 390/2005 sekä laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016). Lakiehdotukset (Liitelait 11, 12, 18-19). Liitelakeihin (11, 12, 18) tehtäisiin lakitekniset muutokset, jossa vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain säädösnumero muutettaisiin vastaamaan 1. lakiehdotuksen säädösnumeroa. Lisäksi muutettaisiin markkinavalvontalakeja lisäämällä soveltamisalaan uusi VAK-laki ja tarkentamalla lain 4 pykälää valvontaviranomaisista.

TEM toteaa, että esitys liittyy markkinavalvontalakiin esitettävien muutosten osalta kiinteästi TEM:ssä valmistelussa olevaan hallituksen esitykseen. Jatkovalmistelussa esitys on sovitettava yhteen ja tehtävä yhteistyötä.

### Asetus ja sen vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin

-

### Muita huomioita

-

työmarkkinaneuvos, osastopäällikön sijainen

Kimmo Ruth

hallitusneuvos

Pauliina Kanerva

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi LVM TIO Turvallisuusyksikkö, Kimmo Kiiski  
LVM TIO Automaatioyksikkö, Mari Suominen