1.12.2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi (HE 220/2021 vp)

Liikenne- ja viestintäministeriön nimeämänä asiantuntijana lausun eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alussa.

Vaarallisten aineiden kuljetukset palvelevat Suomen teollisuutta ja kuluttajia kaikissa liikennemuodoissa. Vaarallisten aineiden kuljetuksia ovat esimerkiksi kemikaalien tuotanto- ja varastointilaitosten raaka-aine- ja valmistekuljetukset sekä polttonesteiden ja kaasujen kuljetukset tiellä, rautateillä, aluksissa ja ilmakuljetuksina. Erilaisia tuotteita kuljetetaan teollisuuden ja tuotannon käyttöön sekä vähittäismyyntiin. Tavallisten kulutustuotteiden, kuten esimerkiksi maalien ja muiden kemikaalien lisäksi vaarallisia aineita kuljetetaan maa- ja metsätalouden tarpeisiin, esimerkiksi lannoitteita ja torjunta-aineita. Suurin osa kuljetettavista aineista on kuitenkin polttoöljyjä ja liikenteen polttoaineita.

Tavanomainen vaarallisten aineiden kuljetusketju muodostuu lähettäjästä, kuljetuksen suorittajasta ja vastaanottajasta. Alalla toimii huolinta- ja logistiikkapalveluita tarjoavia yrityksiä sekä kuljetukseen käytettävien pakkausten, säiliöiden ja kuljetusyksiköiden valmistajia ja jälleenmyyjiä. Tarkastuslaitokset arvioivat pakkausten ja säiliöiden, esimerkiksi kaasupullojen vaatimustenmukaisuutta, tarkastavat niitä sekä myöntävät niille hyväksyntöjä. Viranomaisten hyväksymissä yrityksissä tehdään vuosittain määräaikaiskatsastuksia ajoneuvoille ja perävaunuille sekä myönnetään ajoneuvojen tyyppihyväksyntöjä, ja koulutetaan vaarallisten aineiden kuljetusten pilotteja ja kuljettajia. Lainsäädäntö sisältää myös matkustavia koskevia määräyksiä ja velvoitteita.

Voimassa olevan vaarallisten aineiden kuljetuksista annettu laki tuli voimaan vuonna 1994. Kuluneiden vuosien aikana vaarallisten aineiden kuljetusten toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti. Toimintaympäristön muuttuessa lakiin ja sen nojalla annettuihin asetuksiin on myös tehty lukuisia muutoksia. Muutosten runsas määrä on osaltaan johtanut siihen, että lain rakenne ei ole säilynyt johdonmukaisena. Voimassa oleva laki ei enää vastaa parhaalla mahdollisella tavalla muuttuneisiin vaatimuksiin. Vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva lainsäädäntö edellyttää ajantasaistamista ja rakenteellista päivittämistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Voimassa olevan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain haasteina ovat hallituksen esitystä laadittaessa erityisesti nousseet lain rakenteen sekavuus sekä säädöshierarkiaan ja muutenkin perustuslainmukaisuuteen liittyvät kysymykset.

Ehdotettavia muutoksia

Hallituksen esityksen tarkoitus on luoda yhtenäinen kokonaisuus vaarallisten aineiden tie-, rautatie-, alus- ja ilmakuljetusten vaatimuksista sekä sujuvoittaa sääntelyä. Tavoitteena on parantaa kuljetusten turvallisuutta ja erityisesti torjua mahdollisia ympäristövahinkoja. Uudistus päivittää vanhentuneet säädökset vastaamaan tämän päivän vaatimuksia sekä selkeyttää ja yhtenäistää tällä hetkellä osin epäselvää sääntelyä. Tavoitteena on myös saattaa vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevat lainsäädäntö vastaamaan paremmin perustuslain asettamia vaatimuksia.

Esitettävän lain soveltamisala kattaa kaikki liikennemuodot ja sen taustalla on tuhansien sivujen mittaiset YK:n sopimusmääräykset sekä EU:n lainsäädäntö. Tämän vuoksi myös esitettävä laki ja sen nojalla annettavat Liikenne- ja viestintäviraston määräykset ovat poikkeuksellisen laaja sääntelykokonaisuus.

Hallituksen esitys sisältää uudet säännökset esimerkiksi eri kuljetusosapuolten vastuista, viranomaisten tehtävistä, toimivaltuuksista ja pätevyysvaatimuksista sekä vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyviin turvauhkiin varautumisesta ja turvatoimista.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia vaarallisten aineiden kuljetusten valvontaan ja lain rikkomista koskeviin seuraamuksiin. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi jatkossa viranomaisvalvonnan koordinaattorina.

Esityksessä esitetään muutoksia myös vaarallisten aineiden tilapäiseen säilyttämiseen tarkoitettujen paikkojen sääntelyyn. Vaarallisten aineiden tilapäisiltä säilytyspaikoilta edellytettäisiin jatkossa Liikenne- ja viestintävirastolle sekä pelastusviranomaisille toimitettava sisäinen pelastussuunnitelma. Tällaisille paikoille olisi myös nimettävä turvallisuudesta vastaava vastuuhenkilö.

Vaarallisten aineiden kuljetusrikkomuksen tunnusmerkistö päivitettäisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarkkarajaiseksi ja täsmälliseksi. Sääntelymalli olisi edelleen pääosin rikosoikeusperustainen, mutta tieliikenteen vähäiset asiakirjarikkomukset olisi sanktioitu liikennevirhemaksulla. Hallinnollisella seuraamusmaksulla olisi tämän lisäksi sanktioitu pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien markkinoille saattamista tai niiden omistamista tai käyttämistä koskevien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen. Sääntelyn perustana olisi EU:n markkinavalvonta-asetus.

Vaikutusten arviointia

Ehdotetulla lainsäädännöllä olisi yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten taloudellisia vaikutuksia. Pääosin vaikutukset kohdistuisivat viranomaisten toimintaan, mutta myös yrityksiin kohdistuisi jossain määrin taloudellisia vaikutuksia. Esitettävällä uudella lainsäädännöllä ei olisi taloudellisia vaikutuksia kuluttajille.

Hallituksen esityksestä on saatu lainsäädännön arviointineuvoston lausunto. Sen mukaan esitysluonnos vaarallisten aineiden kuljetuksesta oli kauttaaltaan hyvin valmisteltu. Esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen lain muuttamisen tarpeista, sääntelyn tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. Eri vaihtoehtoja sääntelyn toteuttamiseksi on arvioitu luonnoksessa. Esitysluonnosta on havainnollistettu esimerkeillä ja tilastotiedoilla,

jolloin tekninen asiakokonaisuus konkretisoituu myös asiaa vähemmän tunteville. Vaikutuksia on arvioitu kattavasti ja viranomaisvaikutuksia Liikenne- ja viestintävirastolle on arvioitu esimerkillisen hyvin.

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on uudistaa ja kehittää vaarallisten aineiden kuljetusten viranomaisvalvontaa. Vastuu valvonnasta esitetään kohdennettavaksi pääosin Liikenne- ja viestintävirastolle, josta tulisi myös valvontaa kaikissa liikennemuodoissa koordinoiva viranomainen. Kuten esityksen vaikutustenarvioinnissa todetaan, uudet ja laajentuvat valvontatehtävät ja muut viranomaistehtävät edellyttäisivät pysyvää 6,5 henkilötyövuoden lisäystä Liikenne- ja viestintäviraston henkilöstöön. Lisäksi esityksen mukaisesti virastolta edellytetään järjestelmäkehitystä ja päätösmenettelyitä siirtymäaikana, jolloin viranomaistoiminta saadaan muutettua uuden lain edellytyksiä vastaavaksi.

Hallituksen esitystä on käsitelty vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä. Talousarvioesitykseen sisältyi 0,9 miljoonan euron määräraha, joka olisi mahdollistanut Liikenne- ja viestintäviraston uusien tehtävien hoitamisen. Koska hallituksen esitys on laaja ja sen käsittely on siirtymässä vuoden 2022 puolelle, määrärahaa ei ole mahdollista sisällyttää vuoden 2022 budjettiin. Eduskunnan myötävaikutus määrärahan myöntämiselle vuoden 2022 lisätalousarviossa on tämän vuoksi tärkeää.

Muille valvontaviranomaisille (poliisille, Rajavartiolaitokselle, Tullille, Tukesille ja Stukille) uuden valvontasuunnitelman laatiminen aiheuttaisi jonkin verran kustannuksia. Myös tehostuvan yhteistyön arvioidaan lisäävän hieman näiden tehtäviä.

Sisäministeriö ja Poliisihallitus ovat katsoneet, että kokonaisuudistus aiheuttaa poliisille kustannusvaikutuksia. Päivitetyt vaarallisten aineiden kuljetusrikkomukset tulee päivittää tietojärjestelmiin ja ohjeistukseen. Seuraamusjärjestelmän perusteita ei kuitenkaan esitetä muutettavaksi, jolloin tietojärjestelmien kehittämis- tai uudistamistarpeita ei valvontaviranomaisella ole.

Sisäisten pelastussuunnitelmien hallinnoinnista aiheutuisi pelastustoimelle kustannuksia uusista tehtävistä, jotka liittyvät sisäisten pelastussuunnitelmien käsittelyyn, lausuntoihin ja mahdollisesti tarvittavien järjestelmien luomiseen.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston valvontavelvollisuuden on arvioitu laajenevan uuden lainsäädännön myötä. Valvonnan ja viranomaisten yhteistyön lisääntyessä on todennäköistä, että osassa nykyisistä tilapäisesti vaarallisia aineita säilyttävistä kohteista todetaankin todellisuudessa harjoitettavan kemikaalien varastointia, mikä tarkoittaa lisääntyviä tehtäviä virastolle.

Oikeusrekisterikeskus on arvioinut esityksen ehdotettavien seuraamusmaksujen täytäntöönpanotavasta riippumatta, että jokainen uusi seuraamusmaksu lisää viraston henkilötyön tarvetta. Tämä olisi siitä huolimatta, että esitettävän lainsäädännön mukaisia virhemaksuja ja seuraamusmaksuja määrättäisiin hyvin harvoin. Esitettävien uusien seuraamusmaksujen johdosta tarvittava lisähenkilöstön määrä Oikeusrekisterikeskukselle olisi 0,1 henkilötyövuotta.

Yrityksille, joiden tehtävät liittyvät vaarallisten aineiden tilapäiseen säilytykseen, voisi tulla uusia tehtävä sisäisen pelastussuunnitelman laatimisvelvoitteen laajentamisesta. Useilla yrityksillä on jo sisäisiä pelastussuunnitelmia eikä pelastussuunnitelman laatimisvelvollisuudella olisi niille vaikutuksia. Arvio sisäisen pelastussuunnitelman laatimisen kustannuksista yksittäiselle yritykselle voisi olla noin 10 000 - 15 000 euroa, jos kyseessä on laaja ja jo aloitettu toiminta.

Tiekuljetusten reittirajoituspäätösten uudistaminen edellyttäisi kunnilta uusien reittirajoituspäätösten hakemista. Voimassa olevia reittirajoituspäätöksiä on tällä hetkellä 20. Päätöksen hakeminen aiheuttaisi kustannuksia, jotka olisivat riippuvaisia muun ohella reittirajoitushakemuksen laajuudesta. Liikenne- ja viestintäviraston maksuasetuksen mukaan virasto perii hakemuksen käsittelystä 500 euron maksun. Tämän lisäksi kunnalle tulisi hakemuksen tekemisestä kertaluonteinen hallinnollinen kustannus, joka olisi Kuntaliiton arvion mukaan hakemuksen laajuudesta riippuen 10 000 - 20 000 euroa.

Lopuksi

Hallituksen esitys vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriön johdolla hyvässä yhteistyössä viranomaisten, yritysten ja sidosryhmien kanssa. Esitys oli laajalla lausuntokierroksella viime kesänä. Lainsäädännön arviointineuvosto on todennut esityksen asianmukaisesti valmistelluksi. Ehdotettava uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki toimisi liikenneturvallisuuden ja ympäristön suojelemisen takeena vaarallisia aineita Suomessa kuljetettaessa pitkälle tulevaisuudessa.

Kimmo Kiiski
Liikenneneuvos