

Asia: VN/33125/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kemikaaliturvallisuuslain uusi 20 a §

Tukes ehdottaa, että kemikaaliturvallisuuslain 20 §:ää muutettaisiin sen sijaan, että lakiin lisättäisiin uusi 20 a §. Esityksellä ei selkeytetä tarvittavalla tavalla voimassa olevan 20 §:n nykyistä tulkintaa ja soveltamiskäytäntöä ja se johtaisi ristiriitaan räjähdeasetuksen (1101/2015) kanssa. Tukesin nykyisen soveltamiskäytännön mukaan uusia laitoksia tai merkittäviä laajennuksia ei sijoiteta asemakaavattomille alueille, mikäli ne johtaisivat vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaisivat merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Ainakin sellaiset hankkeet, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä saattavat aiheuttaa ympäristön kannalta merkittäviä vaikutuksia (ks. myös ympäristöministeriön ohjekirje 3/501/2001). Kemikaaliturvallisuuslain 20 §:n tulkinnalla on vaikutusta myös maanpuolustuksellisesti tärkeisiin tuotantolaitoksiin.

Tukes ehdottaa, että lain 20 §:n uusi sanamuoto olisi seuraava:

"Luvanvaraista tai ilmoituksenvaraista toimintaa ei saa sijoittaa ilman oikeusvaikutteista kaavaa. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, toiminnan sijoittaminen ei saa vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Puhtaan siirtymän ja eräiden maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten sijoittaminen voidaan tehdä rakentamislain mukaisella erityisellä sijoittamisluvalla.

Räjähdevarastojen sijoittamisesta ilman kaavaa säädetään valtioneuvoston asetuksella."

Lähtökohtana olisi, että kemikaaliturvallisuuslaissa tarkoitettu toiminta edellyttäisi oikeusvaikutteista kaavaa. Sääntely olisi vastaavaa kuin esimerkiksi ympäristönsuojelulain 12 §:ssä ja kaivoslain 47 §:ssä.

Voimassa olevasta 20 §:stä ei käy selkeästi ilmi, edellyttääkö kemikaaliturvallisuuslain mukainen toiminta kaavaa vai voidaanko laitos sijoittaa kaava-alueen ulkopuolelle. Pykälä ei myöskään erottele erilaisia kohteita toisistaan, vaan pykälä koskee kaikkea kemikaaliturvallisuuslaissa tarkoitettua toimintaa samalla tavalla. Jos siis katsotaan, että suuronnettomuusvaarallisten laitosten sijoittaminen edellyttää oikeusvaikutteisen kaavan, sitä on edellytettävä myös kaikilta vähäisiltäkin kohteilta ja muun muassa kemikaaliturvallisuuslain 58 b §:n mukaisilta tilapäisiltä räjähdevarastoilta. Tämä lähtökohta koskee myös maanpuolustukselle tärkeitä kohteita. Tämä muuttaisi Tukesin nykyistä soveltamiskäytäntöä.

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 3.2 (s. 8) todetaan, että tuotantolaitoksen sijoittamisessa vaaditaan kaavoitusmenettely. Lisäksi kohdassa todetaan, että kaavoitusmenettely on oleellinen osa vaarallisten kemikaalien lupamenettelyä varsinkin isomman kokoluokan hankkeissa. Kemikaaliturvallisuuslain 20 § ei kuitenkaan erottele "pienemmän ja isomman kokoluokan" hankkeita. Jos isomman kokoluokan hankkeilla tarkoitetaan turvallisuusselvityslaitoksia (TS-laitokset) tai toimintaperiaateasiakirjavelvollisia laitoksia (MAPP-laitokset), ne tulisi erikseen mainita lainsäädännössä. Lähtökohtana on kohteen ympäristövaikutusten merkittävyys. Ympäristön kannalta merkittäväksi rakentamiseksi on katsottu esimerkiksi hankkeet, joilta edellytetään ympäristövaikutusten arviointia.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan 20 a §:ssä säädettäisiin "Mitä 20 §:ssä säädetään ei sovelleta, jos...". Koska 20 §:n tulkinta on epäselvä, epäselväksi jää myös se, mitä ei sovelleta. Lisäksi on huomattava, että kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n mukaan tuotantolaitoksella tarkoitetaan myös esimerkiksi räjähdevarastoja. Jos 20 §:n mukaan suuronnettomuusvaarallisen tuotantolaitoksen sijoittaminen edellyttää kaavaa, sitä edellytetään myös räjähdevarastoilta, koska pykälässä ei ole säädetty niitä koskevia poikkeuksia. Tällöin mahdollisten maanpuolustukselle tärkeiden räjähdevarastojen sijoitus edellyttää ehdotetun muutoksen jälkeenkin oikeusvaikutteisen kaavan tai erityisen sijoittamisluvan.

Voimassa olevassa kemikaaliturvallisuuslaissa ei ole säännöksiä puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta. Koska 20 §:ssä ei ole säädetty puhtaan siirtymän tuotantolaitoksia koskevasta poikkeuksesta, eteen voi tulla tilanne, jossa kemikaaliturvallisuuslaki edellyttää kaavan, vaikka rakentamislainsäädäntö mahdollistaa sijoittamisluvan. Jos puhtaan siirtymän tuotantolaitos voisi olla maanpuolustukselle tärkeä kohde, ongelma koskisi myös niitä.

Kemikaaliturvallisuuslain 20 § ei sisällä poikkeuksia vähäisten kohteiden osalta. Esimerkiksi tilapäisten räjähdevarastojen osalta kaavoitusmenettely on raskas ja se hidastaisi huomattavasti erilaisia infrarakentamisen hankkeita tai jopa pysäyttäisi ne. Räjähdeiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (819/2015) 21 §:n mukaan lupa on

myönnettävä kahden viikon kuluessa. Koska esityksen perusteella 20 § ei erottelisi erilaisia kohteita toisistaan, kaava on joko vaadittava kaiken kemikaaliturvallisuuksissa tarkoitettun toiminnan sijoittamisessa tai ei missään. Laissa tulisi olla selkeyden vuoksi säännös tai selkeä asetuksenantovaltuutus, joka mahdollistaisi sen, että räjähdevarastot voidaan sijoittaa ilman kaavaa. Tämä koskee myös maanpuolustukselle tärkeitä räjähdevarastoja, jotka ovat kemikaaliturvallisuuksilain 6 §:n määritelmän mukaan laissa tarkoitettuja tuotantolaitoksia.

Tukes ehdottaa, että 20 a §:n perusteluissa todettaisiin nimenomaisesti, että erityistä sijoittamislupaa ei voida myöntää silloin, kun alueella on asemakaava (tai oikeusvaikutteinen yleiskaava). Nyt asia käy epäsuorasti ilmi pykälän perusteluista.

Maankäytön suunnittelu

Esityksessä ehdotetaan, että maanpuolustukselle tärkeä vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistava, käsittelevä tai varastoiva tuotantolaitos voitaisiin rakentamislakiin lisättävällä erityisellä sijoittamisluvalla sijoittaa alueella, jolla ei ole asemakaavaa.

Kemikaaliturvallisuuksilain mukaiselle tuotantolaitokselle määritellään lupakäsittelyn yhteydessä ns. konsultointivyöhyke. Konsultointivyöhyke itsessään ei aseta esteitä vyöhykkeen maankäytölle. Sen tarkoituksena on varmistaa, että tuotantolaitoksen lähialueelle suunniteltu alueidenkäyttö (kaavamuutokset ja merkittävä rakentaminen) tulevat Tukesin ja pelastuslaitoksen tietoon. Tällöin on mahdollista arvioida, mikä merkitys suunnitellulla rakentamisella olisi tuotantolaitoksen riskien kannalta. Tuotantolaitosten merkittävin ulkoinen riski on tulipalo, joka leviää tuotantolaitoksen alueelle. Lisäksi lähellä olevista kohteista (esimerkiksi tuulivoimapuistot) voi irrota suuria kappaleita, jotka voivat vaurioittaa tuotantolaitosta.

Teollinen toiminta usein vetää puoleensa myös muuta rakentamista. Kaavoituksella ohjataan alueiden käyttöä ja suunnitellaan sitä kokonaisuutena ja usein on järkevää sijoittaa teollista toimintaa samalle alueelle. Jos tuotantolaitos sijoitetaan sijoittamisluvalla, sijoittamisen edellytysten tarkastelu on pistemäistä. Se kuitenkin ohjaa myös tulevaa maankäyttöä. Sama koskee myös puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla sijoitettua toimintaa (rakentamislain 43 a §). Olisiko mahdollista myöntää samalle alueelle useampia sijoittamislupia? Entä miten sijoittamisessa huomioitaisiin vaarallisen kemikaalikohteen aiheuttamat riskit tai siihen kohdistuvat riskit?

Ensimmäisen erityisen sijoittamisluvan saanut tuotantolaitos määräisi tällöin käytännössä alueen käytön ehdot ja kehittämisen jatkossa, koska jatkokäyttö määräytyisi sen mukaan, millaista toimintaa ensimmäisessä sijoittamisluvan saaneessa tuotantolaitoksessa harjoitetaan. Lisäksi tulisi huomioida toiminnan laajenemisen mahdollisuudet. Sijoittamislupamenettely on poikkeava menettely, joka ei saisi korvata alueiden käytön suunnittelua ja kehittämistä.

Vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa

Esitysluonnoksen kohdassa 4.1 (s. 10) todetaan, että valitusoikeus erityisestä sijoittamisluvasta olisi hyvin laaja kattaen muun muassa ne, joihin tuotantolaitoksen mahdollinen onnettomuus voisi

vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaisi. Tältä osin huomioidaan Seveso III-direktiivin vaatimukset. Tukes huomauttaa, että onnettomuusvaikutukset tai todennäköiset vaikutukset arvioidaan kemikaaliturvallisuuslupamenettelyssä ja sitä kautta tulisi määritellyksi tahot, joilla on valitusoikeus sijoittamisluvasta. Tukes toteaa myös, että sijoittamislupavaiheessa onnettomuusvaikutuksia voitaisiin arvioida vasta yleisellä tasolla. Onnettomuusvaikutusten arviointi ja mahdollisiin onnettomuuksiin varautuminen käsitellään kemikaaliturvallisuuslupahakemuksen yhteydessä.

Vaikutukset viranomaisiin

Esitysluonnoksen kohdassa 4.2 (s. 12) on kerrottu vaikutuksista viranomaisiin. Kohdassa ei ole huomioitu sitä, että ehdotetulla 25 a §:n etusijamenettelyllä voi olla vaikutuksia viranomaistoimintaan. Etusijamenettely väistämättä siirtää muiden investointihankkeiden lupahakemusten käsittelyä, jos samaan aikaan ei saada lisäresursseja. Arvion mukaan uusia maanpuolustuksellisesti tärkeitä tuotantolaitoksia rakennettaisiin harvoin. On kuitenkin epäselvää, kattaako etusijamenettely myös voimassa olevien tuotantolaitosten muutosilmoitusten ja muutoslupien käsittelyn, jos jo olemassa olevasta tuotantolaitoksesta tulisi maanpuolustuksellisesti tärkeä tuotantolaitos. Tämä lisäisi etusijamenettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden määrää. Esitysluonnoksen pykälän 25 b perusteluissa (s. 17) todetaan, että toiminnanharjoittajan olisi lisättävä edellä mainittu puolustusministeriön lausunto uuden tuotantolaitoksen taikka tuotantolaitoksen muutosta koskevan lupahakemuksen tai ilmoituksen liitteeksi.

Lisäksi kyseeseen voisi tulla esimerkiksi lupamääräysten muuttaminen ehdotettujen kemikaaliturvallisuuslain 31 §:n ja 32 §:n muutosten vuoksi.

Etusijamenettelyllä voi olla vaikutuksia myös muihin elinkeinoharjoittajiin.

Uusi kemikaaliturvallisuuslain 25 a §

Ehdotetun uuden 25 a §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto tai pelastusviranomainen käsittelee maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen lupahakemuksen tai ilmoituksen taikka toiminnan muutosta koskevan ilmoituksen ensisijaisena suhteessa muihin tämän lain mukaisiin lupahakemuksiin tai ilmoituksiin.

Kemikaaliturvallisuuslaissa ei käytetä termiä ”toiminnan muutosta koskeva ilmoitus”. Esitysluonnoksesta ei ilmene, mitä tällä tarkoitetaan.

Kemikaaliturvallisuuslain 23 §:n 3 momentin mukaan toiminnanharjoittajan tulee tehdä 1 momentissa tarkoitettua toimintaa koskevista merkittävistä muutoksista ilmoitus tai hakea lupa.

Uusi kemikaaliturvallisuuslain 25 c §

Ehdotetun 25 c §:n mukaan puolustusministeriön tulee antaa ilmoitus Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle tai pelastusviranomaiselle sekä toiminnanharjoittajalle, jos tuotantolaitosta ei enää katsota maanpuolustukselle tärkeäksi tuotantolaitokseksi.

Esitysluonnoksessa ei tarkemmin selosteta ilmoitukseen liittyvää menettelyä. Tukesissa saattaa olla vireillä toiminnan muutos, joka ei kuitenkaan ole puolustusministeriön tiedossa. Muutos voi vaikuttaa toiminnanharjoittajan asemaan maanpuolustuksellisesti tärkeänä tuotantolaitoksena, mutta Tukes ei sitä pysty arvioimaan.

Tukes huomauttaa, että ehdotetun 25 c §:n mukaisen ilmoituksen jälkeen maanpuolustuksellisesti tärkeän tuotantolaitoksen aseman päättyessä kemikaaliturvallisuuslakiin ehdotetut 31 §:n 5 ja 6 momentit ja 32 §:n 4 momentti kuitenkin edelleen koskisivat tuotantolaitosta. Tästä olisi hyvä olla maininta perustelutekstissä.

Voimaantulo

Esitysluonnoksen kohdassa 9 (s. 30) todetaan, että muutettua lakia sovellettaisiin vireillä oleviin maanpuolustukselle tärkeitä tuotantolaitoksia koskeviin kemikaaliturvallisuuslain mukaisiin lupahakemuksiin ja ilmoituksiin heti lain voimaan tullessa lukuun ottamatta rangaistussäännökseen ehdotettuja muutoksia.

Esitysluonnoksesta ei ilmene, olisiko Tukesin käytävä läpi vireillä olevat lupahakemukset sen varalta, että joku niistä muuttuisi maanpuolustukselle tärkeäksi tuotantolaitokseksi vai olisiko puolustusministeriöllä tai toiminnanharjoittajalla velvollisuus ilmoittaa asiasta Tukesille. Vai olisiko kyseessä kemikaaliturvallisuuslain 23 §:n 3 momentin mukaisesta merkittävästä muutoksesta, josta toiminnanharjoittajan on tehtävä ilmoitus tai haettava lupa?

Muut kommentit

Esitysluonnoksen sivulla 10 mainitaan Seveso II -direktiivi. Kyseessä on kuitenkin Seveso III -direktiivi.

Esitysluonnoksen sivulla 34 kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n määritelmässä ei ole tarpeen mainita tekstissä kohdan 24 määritelmää, joka on jo voimassa.

Levä Kirsi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Talsta Minna
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto