

## **Kemikaalikohteiden suojaamista lainvastaiselta toiminnalta selvittävän työryhmän raportti**

## Sisällysluettelo

1 Johdanto .....	1
2 Nykytila .....	3
2.1 Kemikaaliturvallisuuslaki .....	3
2.1.1 Lain tarkoitus, soveltamisala ja soveltamisalan rajauksista .....	3
2.1.2 Yleiset turvallisuusvaatimukset .....	4
2.1.3 Vaarallisten kemikaalien käsittely ja varastointi .....	4
2.1.4 Vaarallisiin kemikaaleihin liittyvät laitteet ja laitteistot .....	5
2.1.5 Räjähdeiden valmistus ja varastointi.....	5
2.1.6 Viranomaisten valvontakeinot, pakkokeinot ja rangaistussäännökset .....	6
2.1.7 Lain valvontaviranomaiset ja työnjako .....	6
2.2 Valvontaviranomaiset sekä kemikaalikohteet ja niiden määrät .....	6
2.2.1 Kemikaalikohteet ja niiden määrät.....	7
2.2.2 Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tehtävistä .....	7
2.2.3 Pelastusviranomaisten tehtävistä .....	7
2.3 Standardit ja toimijoiden parhaat käytännöt .....	8
2.3.1 Standardit .....	8
2.3.2 Responsible Care .....	9
2.3.4 Kemikaalijakelijoiden Responsible Care – Vastuu huomisesta -ohjelma .....	10
2.3.5 Elinkeinoelämän yritysturvallisuusmalli .....	11
2.4 Pohjoismaiden lainsäädäntö .....	11
2.4.1 Tanska.....	11
2.4.2 Norja .....	13
2.5 Rajapinnat muuhun sääntelyyn.....	13
2.5.1 Vaarallisten aineiden kuljettamista (VAK) koskeva sääntely (valmisteluvastuu LVM).....	13
2.5.2 Pelastuslaki (valmisteluvastuu SM) .....	14
2.5.3 Puolustusvoimat (valmisteluvastuu PLM) – yhteistyön järjestäminen .....	14
2.5.4 Painelaitesääntely (valmisteluvastuu TEM) – painelaitteen käyttö lainvastaisessa toiminnassa ..	14
2.5.5 Henkilöstön vaatimukset (valmisteluvastuu STM) – työsuojelu .....	15
2.5.6 Ympäristönsuojelulaki (valmisteluvastuu YM) – mitä relevanttia nyt esillä olevaan asiaan? .....	15
2.5.7 Kaavoitusta koskeva sääntely (valmisteluvastuu YM) .....	15

2.5.8 Kemikaalilainsäädäntö (valmisteluvastuu STM) – aineiden ja seosten markkinoille saattamista koskevat rajoitukset ja luvat.....	16
2.5.9 Säteilylaki (valmisteluvastuu STM) – valvonta ja säteilylähteiden turvajärjestelyt .....	16
2.5.10 Huoltovarmuutta koskeva sääntely (valmisteluvastuu ministeriöillä substanssin mukaan) .....	16
2.5.11 EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivi ja siihen liittyvien kansallisten lakimuutoksien valmistelu (valmisteluvastuu LVM) – verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus muilla sektoreilla.....	17
2.6 Kemikaalikohteet ja rikoslaki.....	17
2.7 Lainsäädännön muutostarpeista .....	17
2.8 Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaan liittyvät ongelmat.....	21
3 Raportin tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....	23
3.1 Raportin tavoitteet .....	23
3.2 Raportin keskeiset ehdotukset.....	24
3.2.1 Lukuohje .....	24
3.2.2 Kemikaaliturvallisuuslain 1 luvun muutokset (Yleisiä säännöksiä).....	24
3.2.3 Kemikaaliturvallisuuslain 2 luvun muutokset ja soveltamisalan laajennuksen vaikutukset (Turvallisuusvaatimukset).....	27
3.2.4 Kemikaaliturvallisuuslain 3 luvun muutokset ja soveltamisalan laajennuksen vaikutukset (Vaarallisten kemikaalien käsittely ja varastointi).....	36
3.2.5 Kemikaaliturvallisuuslain 7 luvun muutokset ja soveltamisalan laajennuksen vaikutukset (Räjähteiden valmistus ja varastointi) .....	41
3.2.6 Kemikaaliturvallisuuslain 98 §:n muutos.....	47
3.2.7 Ehdotus voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiksi .....	47
3.2.8 Ehdotus turvallisuusselvityslain muuttamisesta .....	49
4 Vaikutusten arvioinnista.....	50
4.1 Toiminnanharjoittajille aiheutuvat vaikutukset .....	50
4.2 Viranomaisille aiheutuvat vaikutukset .....	51
4.3 Kansalaisille ja yhteiskunnalle aiheutuvat vaikutukset .....	52
5 Asian valmistelu ja jatkotoimet .....	53
5.1 Asian valmistelu.....	53
5.2 Jatkotoimet.....	53

## 1 Johdanto

Viimeaikaiset rikollisessa ja terroristisessa tarkoituksessa ns. pehmeitä kohteita vastaan tehdyt teot maailmalla ja lähialueella aiheuttavat tarpeen tarkastella yhteiskunnan varautumista eri sektoreissa ja toiminnoissa. Ranskassa Lyonin lähellä sijaitsevalle kaasutehtaalle hyökättiin autolla 26.6.2015. Tukholmassa (7.4.2017), Berliinissä (19.12.2016) ja Nizzassa (14.7.2016) tehtiin terrori-iskut, jossa anastettu kuorma-auto törmäytettiin tarkoituksellisesti ihmismassaan mahdollisimman suuren vahingon tuottamiseksi. Teon tekijä voi olla ulkopuolinen henkilö tai joukko ihmisiä tai joku teollisuuslaitoksen tai kemikaaleja käyttävän laitoksen henkilöstöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) kuuluvista sääntelyalueista vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) soveltamisalalle kuuluviin tuotantolaitoksiin ja kemikaalivarastoihin liittyy riski edellä mainitun kaltaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta, jolloin teollisuuslaitoksen prosessia tai kemikaalivarastoja voitaisiin käyttää vahingoittamistarkoituksessa merkittävien terveys- ja omaisuusvahinkojen tuottamiseksi. Voimassa olevassa sääntelyssä lähtökohtana on tahaton onnettomuus. Voimassa olevat kemikaaliturvallisuuslaissa säädetyt toimenpiteet osin tukevat lainvastaiseen (rikolliseen, ml. terroristiseen) toimintaan varautumista, mutta eivät yksin ole riittäviä. Tahattomasta onnettomuudesta ja tahallisesta teosta aiheutuvat seuraukset (henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahingot) voivat olla samanlaisia, vaikka tarpeellisten varautumistoimien osalta on eroavaisuutta. Onnettomuusvaaroihin varautuminen ei tästä syystä yksin riittävässä määrin suojaa kemikaalikohteita tahallisilta teoilta. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyssä teossa aiheutetaan pelkoa yhteiskunnassa ja rikotaan valtakunnan yleistä turvallisuutta. Tuotantolaitoksen henkilöstö on myös erityisessä vaarassa (tämä on ensisijassa työsuojelukysymys).

Rikoslaissa (valmisteluvastuu oikeusministeriöllä, OM) rikollinen toiminta on säädetty rangaistavaksi, mutta sääntely ei estä, eikä välttämättä hillitse etenkin terroristisessa tarkoituksessa toimivia tahoja. Sisäinen turvallisuus (mm. pelastustoimi ja poliisitoimi) kuuluu sisäministeriön (SM) vastuulle. TEM ja SM ovat keskustelleet lainvastaiseen toimintaan varautumisesta keväällä 2017 ja on todettu, että lainvastaiseen toimintaan varautumista tulee kehittää ja luonteva sääntelyinstrumentti olisi ao. substanssisääntely, eli TEM:n valmisteluvastuulla oleva kemikaaliturvallisuuslaki. Ydinlaitosten osalta turvallisuusvaatimuksista on säädetty TEM:n vastuulla olevassa ydinenergialaissa. Satamien ja vaarallisten aineiden kuljetusten (VAK) turvallisuussääntely on liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) vastuulla. Työryhmä ei käsittele liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvaa vaarallisten aineiden kuljettamista koskevaa sääntelyä. Vaikka työryhmä ei käsittele VAK-sääntelyä, tarkoituksenmukaista kuitenkin olisi, että käsittely-, varastointi- sekä myös kuljetussäännökset muodostavat johdonmukaisen ja helposti sovellettavan kokonaisuuden. Vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan sääntelyn osalta kuitenkin pidetään tärkeänä, että sääntely on harmonisoitu sitä koskevien kansainvälisten sopimusten ja EU-direktiivin puitteissa. VAK-säännösten yhdenmukaisuutta kemikaaliturvallisuuslain sääntelyn kanssa voidaan arvioida saatettaessa näihin sopimuksiin ja EU:n VAK-direktiiviin tehtäviä muutoksia kansallisesti voimaan. Turva-asiat linkittyvät näissä toiminnoissa vahvasti yhteen.

Kemikaalikohteiden turvallisuuteen liittyy myös työturvallisuus (sosiaali- ja terveysministeriö, STM) sekä maankäytön (kaavoitus), rakentamisen vaatimukset ja ympäristönsuojelu (ympäristöministeriö, YM). Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaisiin kohteisiin liittyy moninaisesti sääntelyä eri hallinnaloilta ja myös muulla sääntelyllä voi olla positiivisia vaikutuksia kokonaisturvallisuuden kannalta kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaisissa kohteissa.

Kemikaaliturvallisuuslain vaatimukset koskevat myös puolustusvoimia, jollei kemikaaliturvallisuuslaissa toisin säädetä. Puolustusvoimien kemikaalikohteiden osalta lainvastaiseen toimintaan varautuminen on jo lähtökohtaisesti korkeammalla tasolla kuin siviilikohdeiden osalta asianlaita on.

Sisäministeriö on 2.2.2015 asettanut CBRNE<sup>1</sup>-strategiatyöryhmän laatimaan kansallisen CBRNE -strategian. CBRNE -strategiatyön tavoitteena on kehittää kansallista koordinaatiota eri toimijoiden kesken, asettaa kansalliset tavoitteet eri toimijoille CBRNE -uhkien ja niihin varautumisen osalta sekä ohjata kansallista CBRNE -suunnittelua. Strategian kattavuus on laajempi kuin nyt käsillä olevan työryhmän tehtäväksiänto. Lainvastaiseen toimintaan varautuminen osaltaan toteuttaa CBRNE -strategiaa. CBRNE -strategia työhön liittyen valmistellaan ohjeistusta yrityksille security-asioista. Ensimmäiset versiot ovat käytettävissä vuoden 2018 aikana.

Lähtökohtana turvallisuuden varmistamisessa kaikilla sen osa-alueilla on toiminnanharjoittajan (yritys tai organisaatio) oma vastuu. Turvallisuusympäristö on kuitenkin muuttunut viime aikoina sikäli, että rikolliseen toimintaan ja terrorismiin liittyvä vaara vaatii osin aiemmasta poikkeavia turvallisuusjärjestelyitä. Lainvastaisesta toiminnasta aiheutuva vaara on vakava, eikä sen uhkaa voida Suomessakaan poissulkea. Varautumisessa tulee ottaa huomioon eri toimien vaatima aika lainsäädäntötoimien ja toimeenpanon osalta. Tällä hetkellä kemianteollisuuden ja vaarallisten kemikaalien käyttäjien varautuminen rikollisen toiminnan kohteeksi joutumiseksi on hyvin eritasoista ja -tahtista. Suurilla kansainvälisillä yrityksillä varautuminen on todennäköisesti edistyneempää ja niiden vaatimustaso tulee ulkomailta. Kuten muunkin vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden ja turvallisuusjärjestelyiden osalta, tulee ainakin varautumisen ja turvallisuusjärjestelyiden yleiset perusteet olla kaikkia toimijoita velvoittavasti laissa. Lisäksi tulee säätää riittävästi viranomaisten toimivaltuuksista. Pelkästään vapaaehtoisuuteen perustuva etenemistapa on liian hidas ja voi jättää osan toiminnanharjoittajista sivuun. Ratkaisut velvoitteiden ja uusien valvontatehtävien osalta tulee hakea riskiarviointiin perustuen siten, että ne ovat kohtuullisia, mutta silti tarpeeksi vaikuttavia.

Haasteita sääntelylle aiheuttaa kemikaaliturvallisuuslain mukaisten kohteitten moninaisuus määrällisesti ja toiminnallisesti. Kohteet voivat erota hyvin paljon kooltaan ja ne voivat sijaita hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä. Lisäksi kohteissa olevat vaaralliset kemikaalit ja räjähteet vaihtelevat laadultaan ja volyymltaan. Kohteet vaihtelevat aina kansainvälisestikin merkittävistä suurista teollisuuskombinaateista kohdetyypeihin, joita on lukumääräisesti hyvin paljon eri puolilla maata ja jotka sijaitsevat paikoissa, joissa liikkuu paljon ihmisiä. Huomioon tulee ottaa myös kohteet, joissa toimijoiden pääasiallinen fokus on muualla kuin vaarallisissa kemikaaleissa, mutta joissa nämä silti voivat aiheuttaa merkittäviä turvallisuusriskejä.

Nykyisin kemikaaliturvallisuuslain 130 §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto pitää rekisteriä kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvista valvontakohteista vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn valvontaa ja sen kehittämistä varten. Työryhmän työn aikana tulisi mahdollisesti keskustella sitä, onko syytä tarkentaa 130 §:ää.

Uuden sääntelyn myötä tulisi säätää lupa- ja valvontaviranomaisesta sekä arvioida, onko valvontatehtävä yhdistettävissä joihinkin nykyisiin valvontatehtäviin. Lisäksi tulee arvioida tarve muiden viranomaisten osallistumisesta, kuten esimerkiksi asiantuntijaosaamisen antamisesta kemikaaliturvallisuuslain mukaiseen luvitukseen ja valvontaan.

Edellä kuvatun perusteella on sihteeristön tekemässä alkuvalmistelussa päädytty siihen, että tarvitaan toimenpiteitä turvallisuustason parantamiseksi sääntelyä kehittämällä. Työryhmän toimeksianto on tämän mukainen. Varautumisella saavutettavan turvallisuustason kemikaalikohteissa tulisi vähintäänkin olla yhteneväinen onnettomuusvaaroihin varautumistoimien kanssa. Samalla tavoin kuin onnettomuusvaaroihin varautuminen tukee lainvastaiseen toimintaan varautumista, tukee lainvastaiseen toimintaan varautuminen onnettomuusvaaroihin varautumista sekä osin myös maanpuolustusta.

Työryhmän työssä tulisi selvittää mm:

- Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisala (lainvastainen toiminta, ml. kyber) ja määritelmät

---

<sup>1</sup> CBRNE -uhilla tarkoitetaan kemiallisista aineista (C, chemical), biologisista taudinaiheuttajista (B, biological), radioaktiivisista aineista (R, radiological), ydinaseista (N, nuclear) ja räjähteistä (E, explosives) muodostuvaa uhkaa.

- Tuottavatko voimassaolevan kemikaaliturvallisuuslain turvallisuusvaatimukset riittävän varautumisen tason myös lainvastaista toimintaa vastaan, jos soveltamisala kattaisi myös lainvastaisen toiminnan?
- Tarvitaanko mahdollisen soveltamisalan laajentamisen lisäksi kemikaaliturvallisuuslakiin uusia vaatimuksia ja velvoitteita lainvastaista toimintaa vastaan varautumiseksi, jotta saavutetaan riittävä vähimmäisturvallisuustaso?
- Jos niin mitä:
  - o riskien kartoittaminen
  - o suunnittelu
  - o johtaminen/johtamisjärjestelmä
  - o henkilöstön koulutus ja harjoittelu
  - o tekniset ja rakenteelliset toimet
  - o tieto- ja ohjausjärjestelmien suojaaminen
  - o laitoksen oman henkilöstön luotettavuudesta varmistuminen. Tähän liittyen tulee harkita mahdollisesti turvallisuusselvityslain (726/2014) muuttamista.
- Huomioon tulee ottaa myös viranomaistoiminnan julkisuutta ja tietojenluovuttamista koskevat säännökset. Lisäksi tulee ottaa huomioon toiminnanharjoittajaa velvoittavat tiedottamista ja julkisuutta koskevat säännökset ja näiden huomioiminen suhteessa turvallisuuden kannalta kriittisiin tietoihin. Toiminnanharjoittajan tiedottamisvelvollisuus perustuu Seveso III -direktiiviin ja tiedottamisvelvollisuudesta on säännös kemikaaliturvallisuuslaissa. Säädettyä lainvastaiselta toiminnalta varautumisesta tulee työryhmän työn aikana selvittää, olisiko mahdollista ja tarpeen säätää lainvastaiselta toiminnalta varautumisen kannalta merkittävien tietojen tiedottamisvelvollisuuden rajauksesta.
- Viranomaisten toimivalta, resurssitarpeet sekä tarpeellinen viranomaisyhteistyö
- Siirtymäajat (-säännökset), eri asioiden suhteen on mahdollisesti erilaisia tarpeita

## 2 Nykytila

### 2.1 Kemikaaliturvallisuuslaki

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki tuli voimaan vuonna 2005, jolloin se korvasi lain räjähdysvaarallisista aineista vuodelta 1953. Lakia on uudistettu sen voimaantulon jälkeen useaan otteeseen. Lain nojalla on annettu uusia valtioneuvoston asetuksia. Lain voimaantullessa jäi voimaan aiemman lain nojalla annettua alemman asteista sääntelyä. Lain 138 §:ssä on lueteltu ne ennen lain antamista annetut asetukset ja kauppaja- ja teollisuusministeriön päätökset, jotka ovat jääneet edelleen voimaan.

#### 2.1.1 Lain tarkoitus, soveltamisala ja soveltamisalan rajauksista

Kemikaaliturvallisuuslaissa tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden tavanomaisen käytön ja mahdollisten onnettomuuksien yhteydessä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Henkilövahingoilta suojellaan sekä tuotantolaitoksessa työskenteleviä että tuotantolaitoksen ulkopuolella toimivia ja asuvia ihmisiä. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää yleistä turvallisuutta.

Lain soveltamisala on laaja ja yleislain luonteinen. Lakia sovelletaan kaikkien vaarallisten kemikaalien teolliseen käsittelyyn ja varastointiin, siirtoon ja säilytykseen. Näin ollen soveltamisalaan kuuluvat fyysikaalista vaaraa aiheuttavat (palo- ja räjähdysvaaralliset) kemikaalit sekä terveydelle ja ympäristölle vaaralliset kemikaalit. Laki koskee myös räjähteiden valmistusta, maahantuontia, käyttöä, siirtoa, kauppaa, luovutusta, hallussapitoa, varastointia, säilytystä ja hävittämistä. Laki koskee myös vaarallisia kemikaaleja sekä räjähteitä koskevissa toiminnoissa käytettäville laitteille ja laitteistoille asetettavia vaatimuksia sekä niiden varmentamiseen liittyviä toimenpiteitä.

Samoin laissa säädetään edellä mainittujen laitteiden ja laitteistojen asennukseen ja huoltoon liittyvistä vaatimuksista sekä muista vahinkojen estämiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Lain soveltamisalaan kuuluu myös pölyjen aiheuttaman räjähdysvaaran ehkäiseminen vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin yhteydessä. Lain säännökset soveltuvat myös puolustusvoimien toimintaan, jollei kemikaaliturvallisuuslaissa erikseen muuta säädetä. Lain nojalla annettuja valtioneuvoston asetuksia ei sovelleta puolustusvoimien toimintaan vaan laissa on tarkemmin säädetty missä asioissa voidaan tarkemmin säätää puolustusministeriön asetuksella. Puolustushallinto valvoo kemikaaliturvallisuuslain säännösten noudattamista puolustusvoimissa.

Kemikaaliturvallisuuslailla on pantu täytäntöön EU-lainsäädäntöä ja myös kv-sopimusten velvoitteita (ns. ECE teollisuussopimus). Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien kemianlaitosten ja räjähteiden valmistuksen kannalta keskeisin EU-säädös on Seveso III -direktiivi. Kyseinen direktiivi on pantu täytäntöön Suomessa pääosin kemikaaliturvallisuuslailla.

Lain soveltamisalan rajauksista säädetään kemikaaliturvallisuuslain 4 §:ssä. Lakia ei muun muassa sovelleta tuotantolaitoksen alueen ulkopuolella tapahtuvaan, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa tarkoitettuun kuljetukseen eikä kuljetustapahtumaan suoraan liittyvään tilapäisen varastointiin. Lakia ei sovelleta myöskään vaarallisten kemikaalien käyttöön ja säilytykseen aluksessa. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuja säännöksiä noudatetaan aluksien osalta kappaletavarakuljetuksissa tietyin rajauksin.

### **2.1.2 Yleiset turvallisuusvaatimukset**

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valmistusta, käsittelyä ja varastointia koskevista yleisistä turvallisuusvaatimuksista säädetään lain 2 luvussa. Toiminnanharjoittajalla on vastuu käsittelemistään vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä. Luvussa säädetään keskeisistä turvallisuusperiaatteista: toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuudesta, valintavelvollisuudesta ja huolehtimisvelvollisuudesta. Toiminnanharjoittajan tulee ottaa ne huomioon toimintaa suunniteltaessa ja harjoitettaessa. Turvallisuusvaatimuksiin sisältyvät myös keskeiset säännökset toiminnan järjestämisestä tuotantolaitoksessa, tuotantolaitoksen suunnittelusta ja rakentamisesta sekä tuotantolaitoksen sijoituksesta. Yksityiskohtaisemmista turvallisuusvaatimuksista säädetään lain nojalla annettavissa asetuksissa sekä lain nojalla voimaan jätetyillä alemmanasteisilla säädöksillä. Vaarallisten kemikaalien osalta keskeisiä asetuksia ovat valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (856/2012), valtioneuvoston asetus nestekaasulaitosten turvallisuusvaatimuksista (858/2012) ja valtioneuvoston asetus maakaasun käsittelyn turvallisuudesta (551/2009). Räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin osalta keskeinen asetus on valtioneuvoston asetus räjähteiden valmistuksen, käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (1101/2015). Myös valvontaviranomaisten yksittäistapauksissa esittämät vaatimukset turvallisuustoimenpiteistä perustuvat näihin turvallisuusvaatimuksiin.

### **2.1.3 Vaarallisten kemikaalien käsittely ja varastointi**

Teollinen käsittely ja varastointi jaetaan vaarallisten kemikaalien määrän ja vaarallisuuden mukaan laajamittaiseen ja vähäiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin. Jaottelun mukaisesti määräytyy tätä toimintaa koskevat hallintomenettelyt ja myös valvontaviranomainen. Jaottelusta laajamittaiseen ja vähäiseen toimintaan säädetään valtioneuvoston asetuksessa vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta (685/2015) ja sen liitteessä I. Liitteessä on esitetty vähimmäismäärät eri kemikaaleille ja kemikaaliluokille. Vaarallisten kemikaalien teollinen käsittely ja varastointi voi määräytyä laajamittaiseksi yksittäisen vaarallisen kemikaalin tai samaan kemikaaliluokkaan kuuluvien kemikaalien yhteismäärän perusteella tai terveydelle vaarallisten, ympäristölle vaarallisten kemikaalien tai fysikaalista vaaraa aiheuttavien (palo- ja räjähdysvaarallisten) kemikaalien yhteismäärän perusteella. Laajamittaista toimintaa valvoo Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Vähäisen toiminnan valvonta kuuluu pelastusviranomaiselle. Vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia saa lain mukaan harjoittaa vain Tukesin luvalla. Vähäisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin harjoittaminen edellyttää ilmoituksen tekemistä pelastusviranomaiselle. Laissa on tarkempia säännöksiä lupa- ja ilmoitusmenettelyistä sekä luvan

myöntämisestä ja ilmoituksen käsittelystä. Laissa on säännökset myös tuotantolaitosten tarkastuksesta, sisäisestä pelastussuunnitelmasta sekä teollisen käsittelyn ja varastoinnin vastuuhenkilöstä.

Lain 3 luvussa on myös säännökset toimenpiteistä vaarallisista kemikaaleista aiheutuvien suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi. Nämä säännökset perustuvat vaarallisista aineista aiheutuvan suuronnettomuusvaaran ehkäisemistä koskevan direktiivin (ns. EU:n Seveso III -direktiivi) vaatimuksiin. Ns. suuronnettomuusvaaralliset tuotantolaitokset määräytyvät vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen liitteen I mukaisesti samojen periaatteiden mukaan kuin toiminnan jaottelu laajamittaiseen ja vähäiseen. Tuotantolaitoksessa, jossa vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista voi aiheutua suuronnettomuus, toiminnanharjoittajan on laadittava asiakirja, jossa selostetaan toimintaperiaatteet suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi. Vastaavasti, jos toiminnasta voi aiheutua huomattava suuronnettomuus, toiminnanharjoittajan on laadittava turvallisuusselvitys, jossa toiminnanharjoittaja osoittaa toimintaperiaatteensa suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi sekä antaa tarvittavat tiedot niiden toteuttamiseksi tarvittavasta organisaatiosta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmästä. Laissa säädetään myös turvallisuusselvityksen esillä pitämisestä sekä suuronnettomuusvaarallisten kohteiden tiedottamisvelvollisuudesta. Seveso III -direktiivin toimeenpanon vuoksi tiedottamisvelvollisuus on laajentunut. Lisäksi kemikaaliturvallisuuslaissa on säädetty myös Tukesin velvoitteista laatia tarkastussuunnitelma ja -ohjelma sekä valvoa ja tarkastaa vaarallisten kemikaalien laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavia tuotantolaitoksia. Edellä mainittujen säännösten lisäksi 3 luvussa on yleiset säännökset vaarallisten kemikaalien säilytyksestä, säilytysmääristä ja niitä koskevista rajoituksista sekä vaarallisten kemikaalien siirrosta putkistoissa tuotantolaitoksen ulkopuolella.

#### **2.1.4 Vaarallisiin kemikaaleihin liittyvät laitteet ja laitteistot**

Vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnissa käytettäviä laitteita ja laitteistoja koskevat vaatimukset ja niiden vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen liittyvistä toimenpiteistä säädetään lain 5 luvussa. Säännökset koskevat kaasulaitteita, aerosoleja sekä vaarallisten kemikaalien säiliöitä. Säiliöitä koskevat vaatimukset ovat kansallisia, muut vaatimukset perustuvat asianomaista laitetta ja laitteistoa koskevaan EU-direktiiviin. Lain 6 luvussa säädetään yleisestä velvoitteesta vaarallisiin kemikaaleihin liittyvien laitteistojen asennukselle ja huollolle.

#### **2.1.5 Räjähdeiden valmistus ja varastointi**

Räjähdeiden valmistusta saa harjoittaa vain Tukesin luvalla. Tästä säädetään lain 7 luvussa. Edellytyksenä luvan myöntämiselle on, että toiminnanharjoittaja on osoittanut, että toiminta täyttää lain 2 luvun mukaiset turvallisuusvaatimukset. Tukesin on valvottava luvanvaraista räjähteiden valmistusta ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen teknistä toteutusta sekä sen toimintaperiaatteiden, toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta vastaavasti kuin vaarallisten kemikaalien teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavia tuotantolaitoksia. Lisäksi edellytetään, että toiminnanharjoittaja nimeää vastuuhenkilön, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että tuotantolaitoksessa toimitaan räjähteitä koskevien säännösten ja lupaehtojen sekä laadittujen toimintaperiaatteiden ja suunnitelmien mukaisesti. Kemikaaliturvallisuuslaissa on erikseen säännökset räjähteiden valmistuksesta siirrettävällä laitteistolla (58 a §) sekä räjähteiden tilapäisestä varastoinnista (58 b §). Tarkemmista vaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksessa räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta (819/2015) ja valtioneuvoston asetuksessa räjähteiden valmistuksen, käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (1101/2015).

Kemikaaliturvallisuuslain 8 luvussa on räjähteiden hyväksymistä, maahantuontia ja siirtoa koskevia vaatimuksia. Lain 9 luvussa säädetään räjähteiden käytöstä. Lain 10 luvussa säädetään ilotulitteita koskevista erityissäännöksistä. Lain 11 luvussa säädetään toiminnanharjoittajan velvollisuudesta ilmoittaa kemikaali- ja räjähdeonnettomuuksista ja kemikaali- ja räjähdeonnettomuuden tutkinnasta. Lain 12 luvusta tarkastuslaitoksista sekä 12 a luvussa säädetään omassa luvussaan lupa-asiasta kuulemisesta ja tiedottamisesta.



### **2.1.6 Viranomaisten valvontakeinot, pakkokeinot ja rangaistussäännökset**

Lain 13 luvussa säädetään kemikaaliturvallisuuslain valvontaviranomaisen valvontakeinoista sekä virka-avusta. Myös lain 14 luvussa on valvontakeinoja: tiedonsaantia ja tarkastusoikeutta koskevia säännöksiä. Lain 15 luvussa on hallinnollisia pakkokeinoja (uhkasakko, teettämis- tai keskeyttämishukka) koskevat säännökset, rangaistussäännökset ja muutoksenhakua koskeva säännös.

### **2.1.7 Lain valvontaviranomaiset ja työnjako**

Lain 14 luvussa on valvontaviranomaisia koskevat säännökset. Lain yleinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (114 §). Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo kemikaaliturvallisuuslain noudattamista siltä osin kuin tehtävää ei ole säädetty muulle viranomaiselle (115.1 §). Vaarallisten kemikaalien laajamittaisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin lupa ja valvonta kuuluu Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle ja vähäisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin valvonta pelastusviranomaiselle. Pelastusviranomaiset valvovat pyroteknisten tuotteiden varastointia kaupan yhteydessä. Pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä edellytetään tehtävän ilmoitus pelastusviranomaiselle. Pelastusviranomaisen tarkastaa kaupan yhteydessä olevien varastojen toimintatavat ja teknisen toteutuksen vaatimustenmukaisuuden. Räjähdeiden kauppaa harjoittavalta liikkeeltä edellytetään myös vastuuhenkilöä, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että kauppaa ja varastointia hoidetaan räjähteitä koskevien säännösten ja valvontaviranomaisten asettamien ehtojen mukaisesti. Poliisit valvovat räjähteiden käyttöä, siirtoa, luovutusta ja hävittämistä sekä ilotulitusnäytöksiä. Muilta osin räjähteiden valvonta kemikaaliturvallisuuslain, räjähteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain ja pyroteknisten tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain nojalla kuuluu Tukesille.

Tukes ohjaa ja yhtenäistää pelastusviranomaisten ja poliisin toimintaa lain valvonnassa (116 §). Jatkossa on huomioitava, että maakuntaudistuksessa pelastustoimen tehtävä siirtyy maakuntien tehtäväksi. Tarkoitus on, että maakunnissakin pelastusviranomaisen tehtäviin kuuluisi kemikaaliturvallisuuslain mukaiset tehtävät, eikä tähän tulisi sisällöllisiä muutoksia. Asiaa koskeva kemikaaliturvallisuuslain muutoslakiehdotus on MAKU II -lakipaketissa.

## **2.2 Valvontaviranomaiset sekä kemikaalikohteet ja niiden määrät**

Kemianteollisuuden ja vaarallisten kemikaalien käyttäjien varautuminen rikollisen toiminnan kohteeksi joutumiseksi on hyvin eritasoista ja -tahtista. Suurilla kansainvälisillä yrityksillä varautuminen on todennäköisesti edistyksempää, sillä niiden vaatimustaso tulee ulkomailta. Haasteen aiheuttaa se, että kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaisia kohteita on tuhansia. Kohteet ovat luoteeltaan ja kooltaan hyvin erikokoisia – suurista teollisuuskombinaateista aina myymälöihin sekä jää- ja uimahalleihin.

Nykyisin kemikaaliturvallisuuslaissa vaarallisten kemikaalien teollinen käsittely ja varastointi jaetaan vaarallisten kemikaalien määrän ja vaarallisuuden mukaan laajamittaiseen ja vähäiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin. Teollisen käsittelyn ja varastoinnin jaottelua laajamittaiseen tai vähäiseen sekä muita teollista käsittelyä ja varastointia koskevia veloitteita määritettäessä otetaan huomioon kaikki saman toiminnanharjoittajan hallinnassa olevalla tuotantolaitoksella käsiteltävät ja varastoitavat vaaralliset kemikaalit.

Vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia saa harjoittaa vain Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) luvalla. Vastaavasti vaarallisen kemikaalin vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia saa harjoittaa vain tekemällä siitä ilmoituksen. Tällöin toiminnanharjoittajan tulee tehdä ilmoitus pääsäännön mukaan pelastusviranomaiselle. Kemikaaliturvallisuuslain valvontaviranomaisina toimii siten pääasiallisesti Turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä pelastusviranomaiset. Maakuntaudistuksessa pelastustoimen tehtävä siirtyy jatkossa maakuntien hoidettavaksi.

Räjähdeiden valmistus ja varastointi on kemikaaliturvallisuuslain nojalla aina luvanvaraista. Toimintaa saa harjoittaa vain Tukesin luvalla.

### 2.2.1 Kemikaalikohteet ja niiden määrät

Tukesin valvontarekisterin mukaan kohteita on seuraavasti:

- a) Tukesin valvonnassa olevat
  - laajamittaiset kemikaalilaitokset yhteensä 680, josta 313 Seveso III -direktiivin alaisia ns. suuronnettomuusvaarallisia kohteita
  - nestekaasulaitoksia 250 (eivät sisälly Seveso-kohteisiin)
  - räjähdevarastoja 350 (eivät sisälly Seveso-kohteisiin).
- b) Pelastuslaitosten valvonnassa olevia kohteita yhteensä n. 6 700. Tietojen ajantasaisuus vaihtelee pelastuslaitoksittain.

### 2.2.2 Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tehtävistä

Kemikaaliturvallisuuslain 115.1 §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo kemikaaliturvallisuuslain noudattamista siltä osin kuin tehtävää ei ole säädetty muulle viranomaiselle. Lain 116 §:n mukaan Tukes myös ohjaa ja yhtenäistää pelastusviranomaisten ja poliisin toimintaa lain valvonnassa. Viimeksi mainittu vaatinee jatkossa tehostamista. Ohjaus- ja yhtenäistämistyön tehostamistarve on ollut olemassa jo voimassa olevan lain aikana, mutta tämä tehtävä korostuu tulevaisuudessa, jos lain soveltamisala laajenee.

Laajamittaista vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia valvoo Tukes. Vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia saa lain mukaan harjoittaa vain Tukesin luvalla. Lisäksi kemikaaliturvallisuuslaissa on säädetty Tukesin velvoitteista laatia tarkastussuunnitelma ja -ohjelma sekä valvoa ja tarkastaa vaarallisten kemikaalien laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavia tuotantolaitoksia.

Räjähdeiden valmistusta saa harjoittaa vain Tukesin luvalla. Tästä säädetään lain 7 luvussa. Edellytyksenä luvan myöntämiselle on, että toiminnanharjoittaja on osoittanut, että toiminta täyttää lain 2 luvun mukaiset turvallisuusvaatimukset. Tukesin on valvottava luvanvaraista räjähteiden valmistusta ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen teknistä toteutusta sekä sen toimintaperiaatteiden, toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta vastaavasti kuin vaarallisten kemikaalien teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavia tuotantolaitoksia.

Poliisi valvoo räjähteiden käyttöä, siirtoa, luovutusta ja hävittämistä sekä ilotulitusnäytöksiä. Muilta osin räjähteiden valvonta kemikaaliturvallisuuslain, räjähteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain ja pyroteknisten tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain nojalla kuuluu Tukesille.

### 2.2.3 Pelastusviranomaisten tehtävistä

Pelastusviranomaiset valvovat kemikaaliturvallisuuslain noudattamista, kun on kyse vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä, jollei toiminta ole osa Tukesin valvonnassa olevaa toiminnallista kokonaisuutta. Lisäksi pelastusviranomaisen valvoo yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastointia kaupan yhteydessä sekä räjähteiden ja vaarallisten kemikaalien käyttöä erikoistehosteena kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa.

Vaarallisen kemikaalin vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia saa harjoittaa vain tekemällä siitä ilmoituksen pelastusviranomaiselle, joka tekee asiasta päätöksen. Pelastusviranomaisen on tarkastettava vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen toimintatavat ja teknisen toteutuksen vaatimustenmukaisuus ennen tuotantolaitoksen käyttöönottoa. Pelastusviranomaisen on tarkastettava suunnitelmallisesti, järjestelmällisesti ja määrärajoin valvonnan alaiset tuotantolaitokset niiden toiminnan

edellyttämässä laajuudessa riskinarviointiin perustuen. Tarkastukset sisällytetään pelastuslain 79 §:n mukaiseen valvontasuunnitelmaan.

Pelastuslaitoksilla on usein nimetty yksi henkilö koordinoimaan kemikaaliturvallisuuslain mukaista valvontaa ja olemaan tarkemmin selvillä kemikaaliturvallisuussäädösten velvoitteista. Palotarkastusten yhteydessä kiinnitetään huomiota myös kemikaaliturvallisuusasioihin ja suoritetaan yllä olevien kohtien jatkuvaa valvontaa. Vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia koskevien ilmoitusten käsittely ja päätösten valmistelu on keskitetty yleensä muutamalle laitoksen henkilölle. Kohteiden valvontaan ja esimerkiksi Tukesin tarkastuksille osallistutaan laajemmin.

Pelastuslaitokset tekevät kemikaaliturvallisuuslain nojalla päätöksiä ja tarkastuksia sekä käsittelevät ilmoituksia. Nämä ovat maksullisia toimintoja ja hinnoittelussa käytetään omakustannehintaa. Edellä mainittujen toimintojen hinnoittelu vaihtelee pelastuslaitoskohtaisesti. Esimerkiksi pelastusviranomaisen päätöksen hinta koskien vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä tai varastointia vaihtelee noin 150 eurosta 400 euroon. Vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä tai varastointia harjoittavan laitoksen tarkastuksen hinnat vaihtelevat noin 100 eurosta 350 euroon. Muutostyötä koskevien päätösten ja tarkastusten hinnat vaihtelevat puolestaan noin 100 eurosta 400 euroon.

## 2.3 Standardit ja toimijoiden parhaat käytännöt

### 2.3.1 Standardit

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuutta koskevan lain (390/2005) 135 §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto julkaisee luettelon niistä standardeista, joita noudattaen katsotaan kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettujen säännösten vaatimusten täyttyvän. Tukes päivittää luetteloita noin kerran vuodessa. Kyseisten standardien käytössä on noudatettava uusinta versiota. Tällä hetkellä lainvastaiselta toiminnalta varautumisen kannalta merkittäviä olemassa olevia standardeja ovat seuraavat:

- Palavien nestemäisten kemikaalien varastopaikka ja siellä olevat kemikaalien käsittelypaikat SFS 3350:
  - o asiattomien pääsy → aitaus
  - o kulunvalvonta
  - o asiattomien pääsy kielletty → kyltit
- Palavien nesteiden käsittely satama-alueella SFS 3355 ja Palavien nesteiden varaston sammutus- ja palontorjuntakalusto SFS 3357:
  - o asiattomien pääsy kielletty → kyltit

Yllä mainittujen standardien lisäksi on standardeja, joita yrityksillä on käytössään omaehtoisen työn kehittämisessä ja jotka joiltain osin voivat tukea lainvastaiselta toiminnalta varautumista. Alla on listaus kyseisistä yritysturvallisuuden standardeista/standardisarjoista:

- Laadunhallintajärjestelmä: ISO 9000
- Riskienhallinta: ISO 31000 ja ISO 31010
- Toimitusketjun turvallisuus: ISO 28000
- Jatkuvuudenhallinta: ISO 22301
- Ympäristöjohtaminen: ISO 14000
- Tietoturvallisuuden hallinta: ISO/IEC 27000
- Omaisuudenhallinta: ISO 55000
- Työterveys- ja turvallisuusjohtaminen: ISO 45000 (käyttöön 2016) ja OHSAS 18000
- Yhteiskuntavastuu: ISO 26000
- Energianhallinta: ISO 50001

### 2.3.2 Responsible Care -ohjelma

Vuonna 2010 Euroopan kemianteollisuuden neuvosto (Cefic) otti käyttöön turvasäännösten, jonka avulla turvallisuudenhallinta ulkoisia uhkia vastaan sisällytetään Euroopan kansallisiin Responsible Care -ohjelmiin. Responsible Care on kemianteollisuuden vapaaehtoinen ohjelma, jonka avulla alan yritykset parantavat toimintaansa ympäristö-, terveys- ja turvallisuuskysymyksissä ja laajemminkin kestävä kehityksen eri alueilla. Turvasäännösten nimestä huolimatta kyseessä ei ole julkisen vallan säätämä velvoittava normisto.

Responsible Care -ohjelman turvasäännöstyössä kuvaillaan peruskäytännöt ihmisten, kiinteistöjen, omaisuuden, tuotteiden, prosessien, tiedon ja tietojärjestelmien suojaamiseksi niihin kohdistuvilta rikoksilta (myös tietoverkkorikollisuudelta) ja ilkivallalta. Määrittely sisältää tuotteiden valmistukseen, varastointiin, jakeluun ja kuljetukseen liittyvät yrityksen toiminnot sekä näihin liittyvän kanssakäymisen toimittajien ja asiakkaiden kanssa.

Responsible Care -ohjelman turvasäännösten tarkoituksena on auttaa yrityksiä jatkuvasti parantamaan turvallisuuden hallintaa. Riskiperusteisen lähestymistavan avulla tunnistetaan, arvioidaan ja korjataan haavoittuvuudet, ehkäistään tai lievennetään turvallisuuteen liittyviä häiriötä, tehostetaan koulutusta ja reagointikykyä sekä ylläpidetään ja kehitetään suhteita tärkeimpiin sidosryhmiin ja viranomaisiin. Responsible Care -ohjelman turvasäännöstyö edellyttää myös asiakkaiden, toimittajien, palveluntarjoajien, turvallisuusviranomaisten ja muiden vastaavien osapuolten toimia. Etenkin kansainvälisen terrorismin maailmanlaajuisia uhkia voidaan arvioida ja pienentää tehokkaasti ainoastaan asianomaisten kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten riittävän tuen avulla.

Responsible Care -ohjelman turvasäännösten mukaan turvallisuus liittyy moniin eri toimintoihin. Teollisuusyritysten toimipaikkojen lisäksi turvallisuuskysymys on erittäin ajankohtainen myös toimitusketjussa esimerkiksi kuljetusten turvallisuuden varmistamisen sekä viennin ja kaupan valvonnan yhteydessä. Responsible Care -ohjelman turvasäännösten tarkoituksena on täydentää näitä alueita koskevia veloitteita. Tavoitteena on lisätä kaikkien osapuolten tietoa siitä, että yleistä turvallisuutta voidaan parantaa vain tiiviillä yhteistyöllä ja turvallisuuskäytäntöjen säännöllisellä uudelleenarvioinnilla.

Responsible Care -turvasäännösten yleisenä ohjenuorana ovat seuraavat seitsemän toimintaperiaatetta: 1. johdon sitouttaminen; 2. riskianalyysi; 3. turvatoimien käyttöönotto; 4. koulutus, ohjeet ja tiedottaminen; 5. viestintä, keskustelu ja tietojen vaihtaminen; 6. turvallisuusuhkiin ja turvallisuuteen liittyviin häiriötilanteisiin reagoiminen sekä 7. auditoinnit, tarkastukset ja jatkuva parantaminen. Säännösten toimeenpanoon on laadittu myös ohjeita ja työkaluja.

Suomessa Responsible Care -ohjelma on ollut käynnissä jo 25 vuotta, ja se kattaa laajasti kestävä kehityksen eri alueet. Mukana on tällä hetkellä yhteensä lähes 100 kemianteollisuuden eri toimialojen yritystä. Ohjelma kattaa yli 80 % kemianteollisuuden tuotannosta Suomessa.

Yritykset ovat ohjelmassa sitoutuneet toimintansa jatkuvaan parantamiseen. Myös tuotannon turvallisuuskysymykset ovat esillä – alueita ovat työturvallisuus, prosessiturvallisuus ja turvallisuusosaamisen kehittäminen sekä nyt erityisen painokkaasti security-asiat. Nämä muodostavat suuren osan yrityksen turvallisuusjohtamisen kokonaisuudesta.

Responsible Care -ohjelman turvasäännöstyö ja siihen liittyvät toimintaohjeet ovat olleet suomenkielisinä ohjelman yritysten käytössä vuodesta 2013, ja yrityksiä on kannustettu ottamaan ne mukaan omaehtoisesti turvallisuusyhtiönsä kehittämiseen.

Kemianteollisuuden yritykset eroavat tuotannoltaan ja toimintaympäristöltään suuresti, ja turvallisuuden kehittämisen painopisteet ja tarpeet samoin. Ulkopuoliseen uhkaan varautuminen (security) on osa yritysten turvallisuusjohtamista, sen hallintajärjestelmiä ja kokonaisturvallisuuden kehittämistä omaehtoisessa työssä.

Securityn kehittäminen on riskiperusteista, jatkuvaa ja noudattaa paljolti Responsible Care -ohjelman turvasäännösten periaatteita. Joillakin yrityksillä on jo vuosikymmenten kokemukset systemaattisesta security-työn kehittämisestä. Jotkut ovat ottamassa kehitysloikkaa vastaamaan uusiin turvallisuusuhkiin.

Käytännössä safety ja security ovat osa laitoksen kokonaisturvallisuuden rakentamista ja osa päivittäistä toimintaa – eivät toisistaan erillisiä asioita. Kehitystyössä korostuvat henkilöstön koulutus, yhteistyö teollisuusalueilla sekä urakoitsijoiden ja palveluntarjoajien kanssa. Samoin viranomaisyhteistyö on oleellista ulkoisiin uhkiin varautumisessa.

### 2.3.4 Kemikaalijakelijoiden Responsible Care – Vastuu huomisesta -ohjelma

Teknisen Kaupan Liiton kemian ja raaka-ainekaupan jaosto edustaa teollisuuskemikaalien ja muovien raaka-aineiden sekä elintarvikkeiden lisäaineiden maahantuojia ja jakelijoita asiakkaanaan koko Suomen teollisuus. Jaostoon kuuluvat alan keskeiset yritykset. Ne toimivat sekä Suomessa että maan rajojen ulkopuolella ja ovat sekä kotimaisia että kansainvälisiä yrityksiä.

Responsible Care – Vastuu huomisesta -ohjelma (RC-ohjelma) on kemikaalikaupan vastuuhjelma. Kemian ja raaka-ainekaupan jaoston piirissä vapaaehtoinen vastuuhjelma otettiin käyttöön vuonna 1993. Ohjelman nimi oli aluksi Turvaa Huominen - Toimi Oikein Tänään (TUHTO). Vuonna 1996 ohjelma hyväksyttiin Euroopan kemikaalitoimittajien keskusjärjestön (FECC) ja kemikaalikaupan kansainvälisen kattojärjestön (ICCTA) piirissä noudatettavaksi vastuuhjelmaksi. Kemianteollisuus ry:n kanssa vuonna 1998 tehdyn yhteistyösopimuksen myötä ohjelman nykyinen nimi on Responsible Care – Vastuu huomisesta. Ohjelma on painottunut kemikaalikauppaan ja siinä sitoudutaan seuraaviin kahdeksaan RC-ohjelman periaatteeseen:

- Lainsäädännön vaatimukset
  - o noudattamaan kaikkia lakisääteisiä sekä muita määräyksiä ja työskentelemään viranomaisten ja toimialan ohjeiden mukaisesti kemikaalitoiminnoissa
- Riskienhallinta
  - o varmistamaan, että toiminnot eivät aiheuta kohtuuttoman suurta riskiä työntekijöille, sopimuskumppaneille, asiakkaille, yleisölle tai ympäristölle
- Poliittikka/toimintatapa ja dokumentointi
  - o laatimaan kirjallisen dokumentaation yrityksen toiminnoista ja varmistamaan, että sen terveys-, turvallisuus- ja ympäristöpolitiikassa heijastuu RC-ohjelmaan sitoutuminen ja että RC-ohjelma on keskeinen osa yrityksen strategiaa
- Tiedonhankinta
  - o hankkimaan olennaiset terveys-, turvallisuus- ja ympäristötiedot yrityksen tuotteista ja vaikutuksista työntekijöille, sopimuskumppaneille, asiakkaille, viranomaisille ja yleisölle
- Koulutus
  - o varmistamaan, että kaikki työntekijät ovat tietoisia yrityksen sitoutumisesta sekä huolehtimaan tarvittavasta koulutuksesta, jotta työntekijöillä olisi mahdollisuus osallistua päämäärien mukaisten terveys-, turvallisuus- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseen
- Häätötilannejärjestelmä
  - o luomaan ja ylläpitämään tarkoituksenmukaista hätätötilannejärjestelmää
- Jatkuva parantaminen
  - o tukemaan ja osallistumaan toimintoihin, jotka parantavat yrityksen toiminnan laatua ja vahvistavat terveyteen, turvallisuuteen ja ympäristöasioihin liittyvää tietoisuutta
- Sidosryhmien välinen toiminta
  - o tiedostamaan ja vastaamaan huolenaiheista, joita paikallinen yhteisö kohdistaa yrityksen toimintaan.

Kemian ja raaka-ainekaupan jaosto on kemikaalikauppaan painottuneen Responsible Care -ohjelman kansallinen koordinaattori. Jaoston jäsenyys on vuodesta 2012 alkaen edellyttänyt yrityksiltä sitoutumista RC-ohjelmaan. Jäsenyritysten RC-vastuuhenkilöille järjestetään vuosittain jaoston toimesta kaksi kokemustenvaihtotilaisuutta, jossa käydään läpi ohjelman toteuttamista yrityksissä sekä kemikaalilainsäädännön muutoksia.

Kauppaan painottunut RC-ohjelma tulee todentaa kolmannen osapuolen toimesta. Todentamisen voi tehdä joko ESAD-kyselyn/SQAS (European Single Assessment Document, lisätietoa <http://www.sqas.org/>) tai yhdistyksen kyselylomakkeen avulla. Yhdistys on tehnyt todentamisesta yhteistyösopimuksen kolmen sertifiointilaitoksen kanssa. Todentaminen on voimassa kolme vuotta.

RC-ohjelmaan sitoutuminen edellyttää jäsenyryksiltä jatkuvaa toiminnan parantamista terveys-, turvallisuus- ja ympäristöasioissa. Teknisen Kaupan Liitto valvoo RC-ohjelman etenemistä ja sen vaatimusten toteutumista ohjelman yleisten toimintaperiaatteiden mukaisesti. Tavoitteena on varmistaa se, että ohjelma muodostuu osaksi jäsenyryksen johtamisjärjestelmää.

### 2.3.5 Elinkeinoelämän yritysturvallisuusmalli

Elinkeinoelämässä on kehitetty yritysturvallisuusmalli, joka on ollut käytössä jo pitkään. Elinkeinoelämän yritysturvallisuusmalli on jaettu eri osa-alueisiin, jotka voivat olla osittain päällekkäisiä. Yrityksen toimiala ja liiketoiminta ohjaavat eri osa-alueiden merkitystä.

Lainvastaiselta toiminnalta varautumisen kannalta yritysturvallisuusmallin osa-alueista merkittävässä osassa on väärinkäytösten ja poikkeamien hallinta. Väärinkäytösten ja poikkeamien hallinnan avulla organisaatio ennaltaehkäisee ja selvittää väärinkäytöksiä, rikoksia tai muita toimintaan vaikuttavia poikkeavia tapahtumia. Kyse on organisaation toiminnan, henkilöstön ja omaisuuden suojaamisesta sisä- tai ulkopuolisia toimijoita vastaan. Väärinkäytösten ja poikkeamien hallinta koostuu esimerkiksi seuraavista asioista:

- Toimintaan, henkilöstöön ja omaisuuteen kohdistuvat haitalliset tapahtumat (sisältää sekä ulkopuolelta kohdistuvat tapahtumat sekä sisäiset tapahtumat)
  - o Haitallisten tapahtumien havainnointi, analysointi ja ennalta estäminen
  - o Ratkaisumallit ja toipuminen
  - o Raportointi ja oppiminen
- Väärinkäytösten hallintakeinot
  - o Ennaltaehkäisevät toimet → Suunnittelu, strategia ja tekniset ratkaisut
  - o Paljastaminen
  - o Sisäinen tarkastus ja selvitykset
  - o Yhteistyö viranomaisten kanssa → Alustavat selvitykset
  - o Toiminta rikostapauksissa → Esitutkintaan johtavat tapaukset (asianomistajarikokset sekä virallisen syytteen alaiset rikokset)
- Vakuuttaminen
  - o Rikosriskit

On kuitenkin huomattava, että myös muillakin yritysturvallisuusmallin osa-alueilla voi olla merkitystä lainvastaiselta toiminnalta varautumisen kannalta. Näistä esimerkkeinä: henkilöstöturvallisuus, johon liittyy myös turvallisuus selvitykset, kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, tietoturvallisuus sekä varautuminen ja kriisinhallinta.

Linkki Elinkeinoelämän yritysturvallisuusmalliin: [https://ek.fi/wp-content/uploads/yritysturvallisuus\\_2016.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/yritysturvallisuus_2016.pdf).

## 2.4 Pohjoismaiden lainsäädäntö

### 2.4.1 Tanska

Tanskassa on vuonna 2016 valmisteltu säännöksiä, jotka koskevat vaarallisten kemikaalien teollisuuslaitosten varautumista lainvastaisiin turvauhiin. Kyseisen säännökset on annettu säädöksellä Bekendtgørelse om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer 372 af 25/04/2016 (BEK 372). Säädös koskee SEVESO-direktiivin

toimeenpanoa ja säädöshierarkiassa BEK 372 vastaa Suomen VN-asetusta vaarallisten kemikaalien valvonnasta (685/2015). Säädökseen on lisätty uusi 11 §, joka määrittää yleisesti velvoitteet. Tarkemmin asiasta säädetään liitteessä 6.

BEK 372:ssa säädetyt velvoitteet koskevat laitoksia, jotka Suomessa määritetään asetuksen (685/2015) liitteen 1 osan 1 taulukon mukaisesti "toimintaperiaateasiakirjalaitoksiksi" (taulukon sarake 3). Säädöksestä ei kuitenkaan käy ilmi mitkä vaatimukset kohdistuvat "turvallisuusselvityslaitoksiin" (Suomessa asetuksen 685/2015 sarake 4).

BEK 372:n 11 §:n mukaan tahallisten vahingollisten toimien ehkäisemiseksi tulee toimintaperiaatelaitosten laatia arvio yrityksen haavoittuvuudesta liitteen 6 periaatteiden mukaisesti. Yrityksen tulee antaa arvioinnin tulokset poliisin arvioitavaksi ennen toimien käyttöönottoa.

Hyväksytyin haavoittuvuusarvioinnin perusteella poliisi voi päättää, että yrityksen tulee määräajassa liitteen 6 periaatteiden mukaisesti:

1. Laatia turvallisuussuunnitelma
2. Nimetä turvallisuusvastaava

BEK 372:n liite 6 Haavoittuvuusarviointi ja turvallisuussuunnitelma on jaettu kahteen osaan:

Osa 1 Haavoittuvuusarviointi; ja

Osa 2 Turvallisuussuunnitelma

Osan 1 haavoittuvuusarviointi sisältää seuraavat elementit:

- Johdanto, jossa lyhyt kuvaus haavoittuvuusarvioinnin perusteista ja tavoitteista. Arvioinnin tehneen asema ja yhteystiedot
- Yrityksen ja sen vaarallisten kemikaalien yleinen kuvaus
- Yrityksen toiminnan kuvaus ymmärrettävässä muodossa
- Yrityksen organisaation kuvaus, sisältäen johtamisjärjestelmän ja turvallisuusjohtamisjärjestelmien kuvaukset
- Laitoksen fyysinen sijainti ja layout
- Olemassa olevat turvatoimenpiteet, kuten kulun- ja aluevalvonta
- Merkitykselliset haavoittuvuudet ja uhat
- Riskinarviointi, yleiskuvaus tunnistetuista haavoittuvuuksista ja uhista
- Yhteenveto ja suositukset

Osan 2 turvallisuussuunnitelma sisältää seuraavat elementit:

- Johdanto, lyhyt kuvaus turvallisuussuunnitelma perustasta ja tavoitteista
- Yrityksen tunnistetiedot
- Turvallisuusorganisaatio; turvatoimien vastuuhenkilö ja hänen yhteystietonsa poliisille
- Turvatoimista vastaava yrityksen oma henkilöstö ja ulkoiset turvapalvelut
- Suunnitelmat ja harjoitukset
- Turvatoimet, kuvataan olemassa olevat toiminnot ja suunnitellut mahdolliset muutokset
- Normaalin valmiuden menettelyt
- Valmistelut korkeampaan uhkatasoon
- Lisätty valvonta koko yrityksessä tai sen osissa
- Vahvat menettelyt vaarallisten kemikaalien käsittelyssä
- Turvallisuussuunnitelman tarkastelu ja päivitys

## 2.4.2 Norja

Norjassa ei ole Tanskaa vastaavaa sääntelyä, mutta Norjalla on puolestaan muutama vuosi sitten valmistunut kansallinen CBRNE -strategia. Strategia on ylätason dokumentti, eikä se suoraan anna konkreettisia herätteitä teollisuuden toimenpiteille.

Edellä mainittuun strategiaan liittyy asiakirja Dagens system og ressurser i samfunnssikkerhet og beredskap mot CBRNE-hendelser – hovedelementer, joka löytyy internet-osoitteesta:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/3fe1d74dc4e94cf58d4dbc10a9c410da/vedlegg\\_nasjonal-strategi-cbrne.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/3fe1d74dc4e94cf58d4dbc10a9c410da/vedlegg_nasjonal-strategi-cbrne.pdf). Kyseisessä asiakirjassa on taulukkoon koottu rivitasolla muuttujiksi CBRNE -uhat ja sarakemuodossa niihin liittyvät toimet ja vastuutahot.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) on äskettäin toteuttanut projektin arvioidakseen toivottua turvallisuustasoa Norjassa. Hankkeen päätavoitteena oli antaa suosituksia turvallisuustyön tasosta kemikaali- ja räjähdelain ei-toivottujen vaaratilanteiden estämiseksi. Projektin raportti Farlige kjemikalier og eksplosiver: et utgangspunkt for ønsket sikkerhetsnivå i Norge tulee lähiaikoina saataville.

## 2.5 Rajapinnat muuhun sääntelyyn

### 2.5.1 Vaarallisten aineiden kuljettamista (VAK) koskeva sääntely (valmisteluvastuu LVM)

Vaarallisten aineiden kuljetusta koskevien säännöksiin- ja määräyksiin vaatimukset painottuvat pääosin turvallisuusvaatimuksiin (safety), mutta niissä on myös turvavaatimuksia (security). VAK-turvallisuuteen liittyy seuraavia osa-alueita: liikenneturvallisuus, kemikaaliturvallisuus, paloturvallisuus, ympäristöturvallisuus, työturvallisuus sekä käsittelyturvallisuus.

Turvavaatimuksia on vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994, VAK-laki), sen nojalla annetuissa asetuksissa ja Trafín VAK-määräyksissä. Turvavaatimuksilla pyritään ehkäisemään vaarallisen aineen varkauksia ja muuta tahallista väärinkäyttöä, josta voi aiheutua vaaraa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle. Yleististä turvavaatimuksista säädetään esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 11 d §:ssä, jossa säädetään turvatoimista ja -velvoitteista vaarallisten aineiden kuljetuksessa.

Vaarallisen aineen kuljetukseen liittyvien osapuolten on asianmukaisin turvatoimin ehkäistävä aineen varkaudet ja muu tahallinen väärinkäyttö. Turvatoimia koskevien säännösten ja määräysten tarkoituksena on estää kuljetusten aikana vaarallisten aineiden väärinkäyttö, mikä voisi aiheuttaa vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Turvatoimia koskevat vaatimukset riippuvat kuljetettavan aineen ominaisuuksista, määrästä ja siitä, ovatko aineet ns. suuren riskin sisältäviä aineita. Turvatoimia ovat esimerkiksi VAK-tiekuljetuksessa yrityksen turvasuunnitelma, kuljetusvälineen turvaaminen asianmukaisin menetelmin ja toimenpitein, aineen jättäminen kuljettavaksi vain asianmukaisesti tunnistetulle kuljetuksen suorittajalle, turvakoulutus henkilökunnalle (turvauhkien tunnistaminen ja toimenpiteet) sekä kuljetukseen liittyvään tilapäiseen säilytykseen käytettävän alueen turvaaminen.

Työryhmä ei käsittele liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvaa vaarallisten aineiden kuljettamista koskevaa sääntelyä, joka perustuu pitkälti Euroopan unionin lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin. Tämä johtuu työryhmän aikataulupaineesta. VAK-sääntelyn käsittely työryhmän työssä tuottaisi liian suuren kokonaisuuden käsiteltäväksi nyt annetussa ajassa ja lisäksi asiaan vaikuttaa se, että VAK-sääntely ei pääosin perustu kansalliseen sääntelyyn. Tarkoituksenmukaista kuitenkin olisi, että käsittely-, varastointi- sekä myös kuljetussäännökset muodostavat johdonmukaisen ja helposti sovellettavan kokonaisuuden. Vaarallisten aineiden kuljetusta koskevan sääntelyn osalta kuitenkin pidetään tärkeänä, että sääntely on harmonisoitu sitä koskevien kansainvälisten sopimusten ja EU-direktiivin puitteissa. VAK-säännösten yhdenmukaisuutta kemikaalilain sääntelyn kanssa voidaan



arvioida saatettaessa näihin sopimuksiin ja EU:n VAK-direktiiviin tehtäviä muutoksia kansallisesti voimaan.

### **2.5.2 Pelastuslaki (valmisteluvastuu SM)**

Ulkoiseen pelastussuunnitelmaan liittyvät menettelyt. Pelastuslain nojalla on annettu sisäasiainministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta (612/2015).

Edellä mainitun asetuksen 4 §:ssä säädetään valmisteluvaiheen kuulemisesta ja asiakirjojen nähtävälle asettamisesta. Pykälässä mainitut toimenpiteet tehdään viranomaisen toimesta. Asetuksen (612/2015) 4 §:n 5 momentissa on viittaus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Kyseessä on informatiivinen viittaus. Julkisuuslaki mahdollistaa nykyisellään salassapidon niiden tietojen osalta, joissa käsitellään turvauhkien kannalta kriittisiä seikkoja.

### **2.5.3 Puolustusvoimat (valmisteluvastuu PLM) – yhteistyön järjestäminen**

Puolustusvoimien kemikaalikohteet ovat lähtökohtaisesti paremmin suojattuja kuin siviilipuolen kohteet.

Lähtökohtaisesti kemikaaliturvallisuuslain säännökset koskevat puolustusvoimia, jollei kemikaaliturvallisuuslaissa toisin säädetä. Yhteistyö valmistelun aikana PLM:n ja puolustusvoimien kanssa.

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 15 § säädetään puolustusvoimien hallinnassa olevilla alueilla liikkumista koskevista kielloista ja rajoituksista. Puolustusministeriön asetuksella (1253/2007) säädetään puolustusvoimista annetun lain 15 §:ssä tarkoitetuista oleskelu- ja vierailuluvasta, 15 §:n 7 momentissa tarkoitetuista kieltotauluista, 19–22 §:ssä tarkoitetun vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta sekä 43 §:ssä tarkoitettujen ammattisotilaan perustaitojen ja kunnon arvioimisesta.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavien kohteiden määritelmästä, niihin pääsyn rajoittamisesta ja niiden salassapidosta.

Kiinteä ja pysyvä puolustusvoimien hallinnassa oleva räjähdekohde ympäröidään aidalla, jonka rakenteesta ja varustuksesta annetaan yksityiskohtaisemmat ohjeet Pääesikunnan antamassa Sotilasräjähdemääräyksessä.

Puolustusvoimien hallintoyksiköissä toimivat päätoimiset turvallisuuspäälliköt sekä heidän alaisuudessaan turvallisuushenkilöstöä, joka osaltaan toteuttaa tilaturvallisuutta mm. suunnittelemalla, johtamalla ja valvomalla tilaturvallisuuden rakentamista ja käyttöönottoa, sekä hallinnoimalla turvallisuusvalvontajärjestelmiä.

Hallintoyksiköiden on laadittava sekä ylläpidettävä kohteistaan tilaturvallisuussuunnitelmaa, joka kattaa mm uhka- ja riskianalyysin, käytettävissä olevat turvallisuusvalvontajärjestelmät sekä kehittämistarpeet.

### **2.5.4 Painelaitesääntely (valmisteluvastuu TEM) – painelaitteen käyttö lainvastaisessa toiminnassa**

Painelaitteet ovat usein osana kemikaaliturvallisuuslain mukaista kohdetta (esim. voimalaitos), jotka jo nyt ovat työryhmän selviteltävänä. Selvitetävä olisi, tulisiko painelaitelaki ottaa huomioon lainvastaiseen toimintaan teollisuuskohteiden varautumista koskevaa sääntelyä kehitettäessä? Tulisiko siten kemikaaliturvallisuuslain mukaiset turvallisuusvaatimukset viedä painelaitelakiin vai voitaisiinko painelaitelaisissa viitata kemikaaliturvallisuuslain 2 luvun mukaisiin turvallisuusvaatimuksiin tältä osalta? Painelaitteisiin voi liittyä nimittäin merkittäviä riskejä. Painelaitelaisissa on sama lähtökohta kuin nykyisessä kemikaaliturvallisuuslaissa, eli painelaitelaki on onnettomuuslähtöinen varautumisen osalta. Siten tulisi pohtia, pitäisikö painelaitelaisissa ottaa huomioon myös lainvastaiselta toiminnalta varautuminen. Lisäksi yksi pohdittava asia on se, että vaikka painelaitte sijaitsisi kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaisessa kohteessa, tuleeko itse painelaitte riittävästi suojatuksi kemikaaliturvallisuuslain mukaisilla uusilla velvoitteilla.

### **2.5.5 Henkilöstön vaatimukset (valmisteluvastuu STM) – työsuojelu**

Työturvallisuuslaissa on säädetty myös suuronnettomuusvaaran torjunnasta. Sen mukaan jos työssä käsitellään tai työpaikalla säilytetään aineita, joista saattaa aiheutua suuronnettomuus tai työssä muutoin saattaa olla suuronnettomuuden vaara, työntekijöille on annettava tarpeellista opetusta ja ohjeet vaaran torjumisesta ja menettelytavoista onnettomuuden sattuessa. Tarkempia säännöksiä on annettu valtioneuvoston päätöksessä työntekijöille aiheutuvan suuronnettomuusvaaran torjunnasta (922/1999). Valtioneuvoston päätöksessä on säännökset muun muassa työnantajan ja työntekijän velvoitteista, työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnasta sekä opetuksesta, ohjeista ja harjoituksista.

### **2.5.6 Ympäristönsuojelulaki (valmisteluvastuu YM) – mitä relevanttia nyt esillä olevaan asiaan?**

Ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) ja kemikaaliturvallisuuslain välillä on tiettyjä rajapintoja. Esimerkkinä YSL:n 15 §:ssä on säädetty ennalta-arvauksivelvollisuudesta. Kyse on velvollisuudesta laatia riskinarviointiin perustuva varautumissuunnitelma, varata tarpeelliset laitteet ja muut varusteet, laatia toimintaohje, testata laitteet ja varusteet sekä harjoitella toimia onnettomuuksia ja muita poikkeuksellisia tilanteita varten. Suunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos valvontaviranomainen arvioi, että toiminta, sen vaikutukset ja riskit eivät edellytä suunnitelman laatimista. Suunnitelmaa ei myöskään ole tarve tehdä siltä osin kuin vastaava suunnitelma on laadittu kemikaaliturvallisuuslain, pelastuslain, kaivoslain tai muun lain nojalla eikä eläinsuojan toiminnasta. YSL:ssä tarkoitettu varautumissuunnitelma siis lähinnä täydentää muiden lakien mukaista varautumisvelvollisuutta.

Ympäristölupaan sisältyvissä lupamääräyksissä annetaan tarpeelliset määräykset mm. toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa. Lupamääräyksissä otetaan tarpeen mukaan huomioon varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen (YSL 52 §).

Eräitä toimialoja koskevista erityissäännöksistä säädetään YSL 10 luvussa. Esimerkiksi kaivannaistoiminnan jätehuoltoon liittyen YSL 113 §:ssä mainitaan kaivannaisjätteen jätealueen luvassa annettavat määräykset suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavan kaivannaisjätteen jätealueen sisäisestä pelastussuunnitelmasta. Suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavista kaivannaisjätteen jätealueista säädetään YSL 115 §:ssä, jota ei kuitenkaan sovelleta, jos kemikaaliturvallisuuslain 30–32 §:ssä säädetyt vaatimukset tulevat sovellettaviksi.

Lisäksi YSL:n 2 luvun 11 §:n 1 momentissa säädetään, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä.

### **2.5.7 Kaavoitusta koskeva sääntely (valmisteluvastuu YM)**

Kaavoituksen osalta liittymäkohtia on erityisesti Seveso III -direktiivin (2012/18/EU) vaatimusten kautta. Maankäytön suunnittelua koskevan 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja niiden ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien seurausten rajoittamisen tavoite otetaan huomioon jäsenvaltioiden maankäytön suunnittelussa tai muissa asiaankuuluvissa toimintaperiaatteissa.

Seveso III -direktiivin maankäytön suunnittelua ja tuotantolaitosten turvallisuutta koskeva osuus on Suomessa saatettu voimaan kemikaaliturvallisuuslainsäädännön lisäksi maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöllä (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999). Onnettomuusvaaran huomioon ottamista kaavoituksessa kuvataan tarkemmin ohjekirjeessä YM4/501/2015 (22.6.2015), (linkki sivulle: [http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto\\_ ja\\_rakentaminen/Lainsaadanto\\_ ja\\_ohjeet/Onnettomuusvaaran\\_huomioon\\_ottaminen\\_kaavoituksessa\\_ ja\\_rakentamisessa](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ ja_ohjeet/Onnettomuusvaaran_huomioon_ottaminen_kaavoituksessa_ ja_rakentamisessa)).

### **2.5.8 Kemikaalilainsäädäntö (valmisteluvastuu STM) – aineiden ja seosten markkinoille saattamista koskevat rajoitukset ja luvat**

Kemikaalilainsäädännön valvontaviranomaisena Tukes valvoo vaarallisten kemikaalien varoitusmerkintöjen (ml. räjähteiden lähtöaineet) ja käyttöturvallisuustiedotteiden oikeellisuutta sekä aineiden markkinoille saattamista ja luovuttamista koskevien rajoitusten ja lupamenettelyiden noudattamista. Lisäksi Tukes ylläpitää kemikaalituoterekisteriä, jossa on tiedot Suomessa valmistetuista ja maahantuoduista vaarallisista kemikaaleista. Monilla kemikaalilainsäädännön nojalla rajoitetuilla tai luvanvaraisilla aineilla on väärinkäytettynä merkittäviä terveyshaittoja, joten niiden käyttö terroristiseen tarkoitukseen saattaisi olla mahdollista.

### **2.5.9 Säteilylaki (valmisteluvastuu STM) – valvonta ja säteilylähteiden turvajärjestelyt**

Säteilylain (592/1991) 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoitus on estää ja rajoittaa säteilystä aiheutuvia terveydellisiä ja muita haittavaikutuksia. Pykälän 2 momentin mukaan laki koskee säteilyn käyttöä ja muita toimintoja, joista aiheutuu tai saattaa aiheutua ihmisen terveyden kannalta haitallista altistumista säteilylle. Säteilyturvakeskus (STUK) on lain mukainen valvontaviranomainen, joka pääasiallisesti myöntää turvallisuusluvat toiminnanharjoittajille. Säteilyturvakeskus tekee myös säteilyn käyttöpaikoille tarkastuksia. Tarkastuksissa varmistetaan, että säteilyn käyttö täyttää säädöksissä esitetyt turvallisuusvaatimukset ja on lupaehtojen ja määräysten mukaista.

Säteilyä koskevissa säännöksissä on huomioitu lainvastaiselta toiminnalta varautuminen. Säteilylain 14 §:n 1 momentissa säädetään, että toiminnanharjoittaja on velvollinen huolehtimaan toiminnan järjestämisestä siten, että toiminta täyttää säteilylaissa säädetyt vaatimukset ja että poikkeavaan säteilyaltistukseen johtavan tapahtuman vaara on riittävän tehokkaasti estetty. Toiminnanharjoittaja on velvollinen toteuttamaan sellaiset toimenpiteet säteilyturvallisuuden parantamiseksi, joita niiden laatuun ja kustannuksiin sekä säteilyturvallisuutta parantavaan vaikutukseen katsoen voidaan pitää perusteltuina. Toiminnanharjoittajan onkin arvioitava ennakkoon mahdolliset poikkeavat tapahtumat ja toteutettava toimet niiden ennaltaehkäisemiseksi. Toiminnanharjoittajan on laadittava ohjeistus siitä, miten mahdollisessa poikkeavassa tapahtumassa toimitaan. Lisäksi säteilyasetuksen (1512/1991) 17 §:ssä säädetään ilmoituksista poikkeavissa tapahtumissa. Säännöksen mukaan Säteilyturvakeskukselle on ilmoitettava viivytyksettä: 1) säteilyn käyttöön liittyvästä poikkeavasta tapahtumasta, jonka seurauksena turvallisuus säteilyn käyttöpaikalla tai sen ympäristössä merkittävästi vaarantuu; 2) säteilylähteen katoamisesta, anastuksesta tai joutumisesta muulla tavalla pois luvanhaltijan hallusta; ja 3) muista poikkeavista havainnoista ja tiedoista, joilla on olennaista merkitystä työntekijöiden tai ympäristön säteilyturvallisuuden kannalta.

Säteilylain 70 §:n 2 momentin mukaan Säteilyturvakeskuksen tulee antaa säteilylain mukaisen turvallisuustason toteuttamista koskevia yleisiä ohjeita. STUK:n ohje ST 1.11 koskee säteilylähteiden turvajärjestelyjä. Kyseisessä ohjeessa on huomioon otettu lainvastaiselta toiminnalta suojautuminen turvajärjestelyin. Ohjeen mukaan turvajärjestelystä vastaa toiminnanharjoittaja. Turvajärjestelyt on mitoitettava säteilylähteeseen kohdistuvan lainvastaisen toiminnan ja säteilylähteen katoamisen tai vahingoittumisen mahdollisten seurausten ja todennäköisyyden perusteella. Turvajärjestelyt on suhteutettava lähteiden vaarallisuuteen ja toiminnan laatuun. Turvajärjestelyjen tasot on luokiteltu kolmeen tasoon eli tasoihin C, B ja A. Esimerkiksi tasossa A turvajärjestelyihin kuuluu muun muassa seuraavia osa-alueita: säteilylähteiden ja -laitteiden tarkistukset, vastaanotot, luovutukset ja kirjanpito; rakenteelliset esteet; kulunvalvonta; turvajärjestelysuunnitelma; tietoturvallisuus; hälytysjärjestelmät sekä hälytyksen varmentaminen.

### **2.5.10 Huoltovarmuutta koskeva sääntely (valmisteluvastuu ministeriöillä substanssin mukaan)**

Huoltovarmuutta koskevan sääntelyn osalta ei ole olemassa horisontaalista koko elinkeinoelämän kenttää koskevaa sääntelyä varautumisen osalta, vaikka erällä sektoreilla tällaista sääntelyä on. Huoltovarmuuskriittisten kohteiden varautumistoimet yleensä edistävät osaltaan myös rikolliseen toimintaan varautumista.

### **2.5.11 EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivi ja siihen liittyvien kansallisten lakimuutoksien valmistelu (valmisteluvastuu LVM) – verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus muilla sektoreilla**

Liikenne- ja viestintäministeriö on lähettänyt lausunnoille luonnoksen lakimuutoksista, joiden tavoitteena on lisätä luottamusta digitaalisiin palveluihin ja parantaa yhteiskunnan palvelujen tietoturvaluutta. Muutoksilla myös pannaan täytäntöön EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivi. Lausunnoille lähtenyt luonnos hallituksen esitykseksi sisältää muutoksia lakeihin, joilla säädellään eräiden yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisten palvelujen tarjontaa ja turvallisuutta. Näitä lakeja ovat: tietoyhteiskuntakaari, ilmailulaki, rautatielaki, alusliikennepalvelulaki, laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, laki liikenteen palveluista, sähkömarkkinalaki, maakaasumarkkinalaki ja vesihuoltolaki.

Luonnoksessa ehdotetaan keskeisten palveluiden tarjoajille sekä eräiden digitaalisten palveluiden tarjoajille (verkossa toimiva markkinapaikka, pilvipalvelu, hakukonepalvelu) tietoturvariskienhallintaan ja tietoturvapoikkeamaraportointiin liittyviä velvoitteita. Keskeisiä palveluita olisivat esimerkiksi liikenteen ohjaukseen ja infrastruktuurin hallitsemiseen liittyvät palvelut sekä sähkön ja juomaveden jakelu. Velvoitteiden valvonnan osalta lähtökohdaksi on otettu, että toimivalta valvoa säädösten noudattamista olisi sektorikohtaisilla valvontaviranomaisilla. Viranomaisten välisen yhteistyön varmistamiseksi lakeihin otettaisiin tarvittaessa lisäksi säännökset viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta.

Hallituksen esityksen valmistelu perustui liikenne- ja viestintäministeriön asettaman verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoa tukevan poikkihallinnollisen työryhmän loppuraporttiin, jossa määriteltiin direktiivin täytäntöönpanon yleiset suuntaviivat.

## **2.6 Kemikaalikohteet ja rikoslaki**

Rikoslaisissa (39/1889) on säädetty rikoksista ja niiden seuraamuksista. Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaisiin kohteisiin ja toimintoihin tai kohteissa työskenteleviin henkilöihin voi kohdistua hyvin erilaisia rikoksia. Tällaiset rikokset voivat olla luonteeltaan omaisuuteen kohdistuvia, kuten esimerkiksi vaarallisiin kemikaaleihin tai räjähteisiin liittyvä varkaus, tai vahingonteko, joka kohdistuu kemikaalikohteeseen. Rikos voi olla myös henkeen ja terveyteen kohdistuva teko. Lisäksi rikoslaisissa on säädetty myös erinäisistä tietojärjestelmiin kohdistuvista rikoksista. Tällaisia rikoslaisissa säädettyjä tekoja ovat esimerkiksi datavahingonteko, tietojärjestelmän häirintä ja tietomurto.

Sen lisäksi, että rikoslaisissa on kriminalisoitu rikollisia tekoja, myös useiden tahallisten rikosten yritys on säädetty rangaistavaksi. Rikoksen yrityksellä tarkoitetaan tekoa, jossa rikoksen tekijä on aloittanut rikoksen tekemisen ja saanut aikaan vaaran rikoksen täyttymisestä vaikka rikos itsessään ei ole toteutunut. Rikoksen yritys on kysymyksessä myös silloin, kun vaaraa ei aiheudu, mikäli vaaran syntymättä jääminen on johtunut vain satunnaisista syistä. Rikoksen valmistelulla tarkoitetaan subjektiivisessa suhteessa rikokseen tähtäävää toimintaa, jolla luodaan edellytyksiä rikoksen myöhemmälle toteuttamiselle. Valmistelutoimet ovat yritystä varhaisempia tekoja, joissa rikoksen tekemistä ei ole vielä aloitettu. Valmistelu on kriminalisoitu vain tapauksissa, jossa siitä on erikseen säädetty.

## **2.7 Lainsäädännön muutostarpeista**

Suomen lainsäädännössä ei säädetä kemikaalikohteiden suojaamisesta lainvastaiselta toiminnalta. Rikolliset teot on jo nykyisellään kriminalisoitu rikoslaisissa ja useiden tahallisten rikosten yritys on myös säädetty rangaistavaksi. Lisäksi joidenkin vakavimpien rikosten valmistelu on kriminalisoitu. On kuitenkin huomioitava, että kriminalisoinnit eivät estä, eikä välttämättä hillitse esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa toimivia tahoja. Nyt tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa rikoslakia.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja sisäministeriö ovat keskustelleet lainvastaiseen toimintaan varautumisesta keväällä 2017 ja on todettu, että lainvastaiseen toimintaan varautumista tulee kehittää ja luonteva sääntelyinstrumentti olisi ao. substanssisääntely, eli TEM:n valmisteluvastuulla oleva kemikaaliturvallisuuslaki.

Pääasiallisena etenemistapana asiassa olisi muuttaa kemikaaliturvallisuuslakia. Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisala on laaja. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien kemianlaitosten ja räjähteiden valmistuksen kannalta keskeisin EU-säädös on Seveso III -direktiivi. Kyseinen direktiivi on pantu täytäntöön Suomessa pääosin kemikaaliturvallisuuslailla. Lisäksi direktiivi on pantu täytäntöön sisäministeriön, ympäristöministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalojen sääntelyllä. Seveso III -direktiivissä ei säännellä security-uhista vaan tämän katsotaan kuuluvan jäsenvaltioiden kansallisen toimivallan piiriin. Kemikaalikohteiden (kattaa myös räjähdekohteet) suojaamiseksi lainvastaiselta toiminnalta tulisi laajentaa kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaa kattamaan myös security-näkökulma. Nykyisellään soveltamisalassa korostuu safety-ajattelu. Lisäksi tarkoituksenmukaista olisi lisätä lainvastaisen toiminnan määrittelmä kemikaaliturvallisuuslakiin.

Kemikaaliturvallisuuslaissa tulisi säätää varautumisen ja turvallisuusjärjestelyiden yleiset perusteet kaikkia toiminnanharjoittajia velvoittavasti. Jos asiaa tarkastellaan lainvastaiselta toiminnalta varautumisen valossa, kemikaaliturvallisuuslakia tulisi tarkastella seuraavien osa-alueiden osalta: riskien kartoittaminen, varautumisen suunnittelu, tekniset ja rakenteelliset toimet, tieto- ja ohjausjärjestelmien suojaaminen, kemikaalikohteiden oman henkilöstön luotettavuuden arviointi sekä johtamisjärjestelmä. Edellä mainitut osa-alueet voitaisiin ottaa huomioon kemikaaliturvallisuuslain 2 luvussa tai vaihtoehtoisesti säätämällä uusi 2 a luku. Lisäksi tulisi säätää laissa myös toimivaltaisesta viranomaisesta. Mahdolliset tarkemmat säännökset toimista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksen tasolla ja tällöin tulisi laissa säätää myös asetuksenantovaltuudesta. Turvallisuustoimista säädettäessä tulee ottaa huomioon kemikaalikohteiden erilaisuus. Sääntely ei siksi voi olla liian yksityiskohtaista. Tämä korostaa lupa- ja valvontaviranomaisen keskeistä roolia ja osaamistarvetta. Kohteiden luvituksessa ja viranomaisen valvontakäytännössä ratkaistaan käytännön toteutukset, kuten nykyiselläänkin tapahtuu. Näin vältetään liian yksityiskohtaisen ja epätarkoituksenmukaisen sääntelyn antamista. Yleisesti ratkaisut tulee hakea kohtuullisuusnäkökulma ja riskiarviointi huomioon ottaen. Lisäksi ylisääntelyä tulee välttää.

Nykyisenkin kemikaaliturvallisuuslain 2 luvun säännöksiä, jotka koskevat onnettomuusvaaroilta varautumista, sovelletaan kaikkeen kemikaaliturvallisuuslain mukaiseen toimintaan. Varautumisessa myös ehdotettavien uusien säännöksiä osalta sovelletaan riskiarviointia ja oletuksena on se, että pienten kohteiden osalta tarvittavat toimet ovat melko vähäisiä ja yksinkertaisia. Esimerkkinä edellä mainituista pienistä kohteista voidaan käyttää kauppoja tai vaarallisten kemikaalien säilytystä maataloilla. Riskiperusteisuuden vuoksi siten uudet säännökset eivät vaikuta kovinkaan paljon edellä mainittuihin toimintoihin. Kotisäilytyksen osalta ehdotetut muutokset eivät todennäköisesti vaatisi mitään toimia. Mahdollisesti vaikutukset esimerkiksi jakeluasemilla ovat puolestaan merkittävämmät verrattuna edellä mainittuihin.

Lainvastaiselta toiminnalta varautuminen tulisi myös huomioida tuotantolaitosten yhteistyössä. Nykyisin kemikaaliturvallisuuslain 30 §:n 4 momentissa säädetään, että kahden tai useamman toisiaan lähellä sijaitsevan tuotantolaitoksen toiminnanharjoittajien on toimittava yhteistoiminnassa suuronnettomuuksien torjumiseksi ja onnettomuuksien leviämisen estämiseksi. Esimerkiksi tässä säännöksessä tulisi huomioida toiminnanharjoittajien yhteistoiminnassa suuronnettomuuksien torjumisen ja onnettomuuksien leviämisen ehkäisemisen lisäksi myös varautuminen lainvastaista toimintaa vastaan.

Mikäli kemikaaliturvallisuuslaissa säädettäisiin edellä mainituista seikoista, tulisi säätää myös lupa- ja tai valvontaviranomaisesta ja sen toimivaltuuksista lain tasolla sekä lisäksi mahdollisista rajauksista. Olisi arvioitava, onko valvonta yhdistettävissä johonkin nykyiseen valvontatehtävään. Lisäksi tulee arvioida, onko tarve säätää muiden viranomaisten osallistumisesta, kuten esimerkiksi asiantuntijaosaamisen antamisesta luvitukseseen ja valvontaan. Pelastusviranomaisten osalta tulee huomioida maakuntaudistus pelastustoimen siirtyessä jatkossa maakuntien hoidettavaksi.

Nykyisellään tietyissä tilanteissa viranomaisilla on annettu valtuus poiketa säädetystä (poikkeamistoimivalta). Tällainen valtuus on annettu esimerkiksi vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista annetussa valtioneuvoston asetuksen (856/2012) 99 §:ssä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle sekä pelastusviranomaiselle. Tällaiset valtuutukset tulisi siirtää tässä yhteydessä lain tasolle. Yleisesti olisi myös tarpeen tarkastella kemikaaliturvallisuuslain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset, jotta ne vastaisivat kemikaaliturvallisuuslakia. Näihin tulisi tarpeen mukaan tehdä tarvittavat muutokset. Vaarallisten kemikaalien osalta keskeisiä asetuksia ovat valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (856/2012), valtioneuvoston asetus nestekaasulaitosten turvallisuusvaatimuksista (858/2012) ja valtioneuvoston asetus maakaasun käsittelyn turvallisuudesta (551/2009). Räjähdeiden valmistuksen ja varastoinnin osalta keskeinen asetus on valtioneuvoston asetus räjähteiden valmistuksen, käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (1101/2015). Lisäksi valvonnan osalta on annettu seuraavat asetukset: valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta (685/2015) ja valtioneuvoston asetus räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta (819/2015).

Nykyisin kemikaaliturvallisuuslain 98 §:ssä säädetään ilmoitusvelvollisuudesta kemikaali- ja räjähdeonnettomuuksista siten, että tuotantolaitoksessa sattuneesta vakavasta onnettomuudesta toiminnanharjoittajan on ilmoitettava viipymättä asianomaiselle valvontaviranomaiselle. Vastaavasti putkiston omistajan tai haltijan on ilmoitettava vaarallisen kemikaalin siirrossa tapahtuneesta vakavasta onnettomuudesta. Ilmoituksessa on kuvattava onnettomuustilanne ja annettava valvontaviranomaiselle sen valvontatoimenpiteiden kannalta tarpeelliset selvitykset. Pelastusviranomaisen tulee ilmoittaa vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä tai varastointia koskevasta onnettomuusilmoituksesta Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin toiminnanharjoittajan tehtäväksi säädetyn ilmoituksen sisällöstä. Jos kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös lainvastaiselta toiminnalta varautumista, ilmoitusvelvollisuus tulisi mahdollisesti ulottaa koskemaan myös tuotantolaitokseen kohdistuvia tai tuotantolaitoksella tapahtuvia lainvastaisia toimia kuten esimerkiksi kyberhyökkäyksiä ja kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaan liittyviä varkauksia.

Kemikaaliturvallisuuslain 122 §:ssä säädetään, että poliisi, tulliviranomainen ja rajavartiolaitos ovat tarvittaessa velvollisia antamaan virka-apua kemikaaliturvallisuuslain säännösten noudattamisen valvomiseksi. Työryhmän työn aikana tulee pohtia sitä, tulisiko kemikaaliturvallisuuslaissa säätää virka-apuvelvoite koskemaan säännösten noudattamisen valvonnan lisäksi kemikaaliturvallisuuslain valvontaviranomaisten kemikaaliturvallisuuslain mukaisten tehtävien hoitamista siten, että virka-apua tulisi antaa ainakin asiantuntijaosaamisen muodossa. Viimeksi mainituissa tapauksissa virka-apuvelvoite tulisi kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan laajentuessa koskea esimerkiksi poliisia, suojelupoliisia sekä Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskusta.

Lisäksi huomioon on otettava julkisuutta ja tietojenluovuttamista koskevat säännökset sekä niiden tarkkarajaisuus. Selvittävänä olisi, onko lainsäädäntö tarpeeksi kattava vai tulisiko säännöksiä muuttaa. Viranomaisjulkisuutta koskee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki). Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista, jossa on lueteltu salassapitoperusteet. Lähtökohtaisesti viranomaisten asiakirjat ovat julkisia julkisuuslain 1 §:n mukaisesti. Koska julkisuuslaki koskee vain viranomaisia, toiminnanharjoittajaa velvoittavat julkisuutta ja tietojenluovuttamista koskevat säännökset ovat pääosin substanssilaisissa eli tässä tapauksessa kemikaaliturvallisuuslaissa. Toiminnanharjoittajan tiedottamisvelvollisuus perustuu Seveso III -direktiiviin. Säädetäessä lainvastaiselta toiminnalta varautumisesta tulee työryhmän työn aikana selvittää, olisiko mahdollista ja tarpeen säätää lainvastaiselta toiminnalta varautumisen kannalta merkittävien tietojen tiedottamisvelvollisuuden rajauksesta, sillä tällä voi olla huomattava merkitys turvallisuuden ja varautumisen kannalta. Sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien osalta tulisi huomioida ja antaa mahdollisesti neuvontaa ja koulutusta sen osalta, mitkä turvallisuuden ja lainvastaiselta toiminnalta varautumisen kannalta kriittiset seikat on mahdollista jättää salassa pidettäväksi.

Julkisuuteen ja tiedottamisvelvollisuuteen liittyen huomioon tulisi ottaa myös pelastuslain (379/2011) 48 § ja sisäministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta (612/2015). Pelastuslaissa edellytetään, että ulkoinen pelastussuunnitelma on laadittava vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden

käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 30 §:n 1 momentissa tai 62 §:n 1 momentissa tarkoitettua tuotantolaitoksesta, josta toiminnanharjoittajan tulee laatia turvallisuusselvitys (pelastuslain 48.1 §:n 2 kohta). Sisäministeriön asetuksen (612/2015) 4 §:n 5 momentissa säädetään, että asiakirjan (ulkoinen pelastussuunnitelma) nähtävillä asettamisesta säädetään hallintolain (434/2003) 62 §:ssä. Kyseisen asetuksen 5 §:n 4 momentin mukaan turvallisuuden kannalta keskeisten tietojen tulee olla jatkuvasti saatavilla 1 momentissa tarkoitetuille tahoille ainakin pelastuslaitoksella ja pelastuslaitoksen internetsivuilla. Salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentissa. Julkisuuslaki mahdollistaa nykyisellään salassapidon niiden tietojen osalta, joissa käsitellään turvauhkien kannalta kriittisiä seikkoja. Keskustelua tulisi kuitenkin käydä siitä, tulisiko ulkoisten pelastussuunnitelmien julkisuutta ja tiedottamista koskevia säännöksiä muuttaa tai tarkentaa. Asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta kuuluu sisäministeriön hallinnonalalle, joten valmistelun aikana olisi tarpeen käydä asiaa läpi sisäministeriön kanssa. Mahdollisesti keskustelua tulisi käydä myös kuulutusmenettelystä ja tässä huomioon tulisi ottaa etenkin turvallisuuden kannalta kriittiset kohteet kuten esimerkiksi siviiliräjähdevarastot.

Mahdollisista toiminnanharjoittajia koskevista velvoitteista ja turvallisuusvaatimuksista säädettyä tulisi huomioida myös kemikaaliturvallisuuslain siirtymäsäännös. Siirtymäsäännöksessä olisi mahdollista säätää toimille eripituiset siirtymäajat, sillä toimenpiteiden täyttämisen vaativuus voi vaihdella. Siirtymäsäännöksessä pitäisi tarpeen mukaan huomioida myös Turvallisuus- ja kemikaaliviraston myöntämät luvat ja pelastuslaitosten päätökset sekä muutoksien mahdolliset vaikutukset näihin.

Eräs lakitekhninen kysymys on security-säännösten sijoittaminen kemikaaliturvallisuuslakiin. Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan laajentuessa lain 2 luvun turvallisuusvaatimukset voivat monessa kohtaa soveltua myös lainvastaiselta toiminnalta varautumiseen. Eräs ratkaisu voisikin olla muokata jo voimassa olevaa 2 lukua lainvastaiselta toiminnalta varautumisen näkökulmasta. Toinen vaihtoehto voisi olla, että pelkästään securityä koskevat säännökset koottaisiin uuteen 2 a lukuun, joskin tällöin myös olemassa olevan lain 2 luku soveltuu soveltamisalan muuttamisen jälkeen security-uhkiin. Viimeksi mainittu malli korostaisi security-asiata uutena ja mahdollisesti helpottaa vaatimusten lukemista, sillä jo tälläkin hetkellä 2 luvun säännökset ovat osittain hyvin pitkiä ja 2 luvun muokkaaminen voisi paisuttaa säännöksiä entisestään. Toisaalta oma 2 a luku security-säännöksille voi ohjata siihen, että security on jotenkin oma maailmansa, vaikka tarkoitus on tehdä kokonaisuutta ja safety- sekä security-vaatimukset tukevat monin osin toisiaan. Lisäksi oma 2 a luku voisi aiheuttaa päällekkäisyyksiä sääntelyssä. Asiaa täytyy harkita valmistelun edetessä. Lopputulos saataneen kummallakin tavalla samaksi. Raportissa on esitetty malli, jossa uudet ja muutetut säännökset on tuotu olemassa olevaan 2 lukuun.

Toinen myös osittain lakitekhninen asia on henkilöstön luotettavuuden arvioinnista säätäminen. Palvelussuhteessa olevien henkilöiden luotettavuuden arvioinnissa merkittävänä sääntelyinstrumenttina on turvallisuusselvityslaki (726/2014), joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle. Työryhmässä ei ole edustusta oikeusministeriöstä, joten asiasta on tarpeen olla hyvissä ajoin yhteydessä oikeusministeriöön. Turvallisuusselvityslain muuttamiseen tarvitaan oikeusministeriön esittelylupa. Tällä hetkellä laki ei mahdollista suppean henkilöturvallisuusselvityksen laatimista vaarallisten kemikaalien parissa työskentelevien osalta kaikissa tilanteissa.<sup>2</sup> Turvallisuusselvityslain 21 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan suppea turvallisuusselvitys voidaan laatia henkilöstä, joka 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. Voisi olla tarkoituksenmukaista, että turvallisuusselvityslaisissa mahdollistettaisiin ainakin suppean henkilöturvallisuusselvityksen teettäminen myös vaarallisten kemikaalien parissa työskentelevien osalta nykyistä laajemmin. Lisäksi tulisi harkita, onko suppea henkilöturvallisuusselvitys riittävä instrumentti tältä saralta vai

<sup>2</sup> Turvallisuusselvitys lain 21 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan suppea henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka voi saada haltuunsa merkittäviä määriä aineita, joita voidaan käyttää biologisena, kemiallisena taikka toksiniaseena. Säännös ei siis välttämättä kata kaikkia palvelussuhteessa olevia henkilöitä, jotka työskentelevät vaarallisten kemikaalien parissa.

olisiko tarpeen mahdollistaa esimerkiksi perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen teettäminen ja olisiko tästä mahdollista säätää.

Työryhmä ei selvittänyt ja arvioi lainvastaisten tekojen kriminalisointia. Rikolliset teot on sanktioitu rikoslaisissa. Tarkoituksena ei ole myöskään korottaa toimijoiden osalta rangaistussäännösten astetta. Toimijan tulisi entiseen tapaan toimia huolellisesti myös uusien tavoitehakuisten vaatimusten täyttämiseksi, mutta tarkoituksena ei ole, että toimija joutuisi niin sanotusti matalammalla kynnyksellä vastuuseen.

Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi selvittää kemikaaliturvallisuuslain 12 a luvun muutostarpeet. Kyseissä luvussa säädetään lupa-asiasta kuulemisesta ja tiedottamisesta. Asiaan liittyvä security-ongelma koskee räjähdevarastojen kuulemismenettelyä. Näiden osalta tulisi pohtia mahdollisuudesta poiketa 12 a luvun mukaisesta menettelystä. Asiaan liittyy kuitenkin perusoikeusnäkökulma, joka tulee ottaa huomioon mahdollisessa jatkovalmistelussa asiaa käsiteltäessä.

Lainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa on pidettävä yhteys muihin relevantteihin sektoreihin ja hallinnonaloihin, mm. VAK-sääntely (LVM), puolustusvoimien kemikaalikohteiden erityispiirteet (PLM ja puolustusvoimat) sekä edellä mainittu henkilöstön luotettavuuden arviointi ja siihen liittyvä turvallisuusselvityslain (OM) mahdollinen muuttaminen.

Esitettävien säädösmuutosten vaikutukset on arvioitava asianmukaisella tavalla mahdollisimman tarkasti.

Huomioitava on myös, että kemikaaliturvallisuuslain kokonaisuudistustarve on ollut esillä jo lakimuutoksen 358/2015 ja viimeisten kemikaaliturvallisuusasetusten muutosten yhteydessä.

## 2.8 Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaan liittyvät ongelmat

Nykyisellään kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaan liittyy muutamia ongelmia, jotka on ollut jo pidempään esillä. Raportissa on tarkoituksena tuoda esiin kyseiset ongelmat, vaikkakaan niille ei tässä yhteydessä anneta ratkaisuja.

Ensimmäinen ongelma on satama-alueilla tapahtuva vaarallisten kemikaalien siirto. Tällä hetkellä on epäselvyyttä siitä, minkä lain soveltamisalaan kuuluu vaarallisten kemikaalien tuotantolaitoksen ulkopuolella, esimerkiksi satama-alueella, tapahtuva siirto kuljetushihnastolla tai vastaavalla menetelmällä. Putkistossa tapahtuva siirto kuuluu kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan piiriin. Kemikaaliturvallisuuslain 37 §:ssä säädetään vaarallisten kemikaalien siirtoa koskevista vaatimuksista. Pykälän 1 momentissa säädetään, että siirrettäessä vaarallista kemikaalia putkistossa tuotantolaitoksen ulkopuolella putkistoon sovelletaan 2 luvun turvallisuusvaatimuksia. Pykälän 2 momentissa säädetään, että 1 momentissa tarkoitettujen putkiston rakentamiseen vaaditaan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston rakentamislupa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että 2 luvussa säädetty turvallisuusvaatimukset täyttyvät. Muutoin lupamenettelystä ja luvan myöntämisestä on voimassa, mitä 23 ja 25 §:ssä säädetään. Kemikaaliturvallisuuslain 37 § koskee siten vain tuotantolaitoksen ulkopuolella tapahtuvaa siirtoa putkistossa.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulkinnan mukaan oleellista siirrossa on, tapahtuuko se tuotantolaitoksen ulkopuolella vai ei. Jos ei, siirto kuuluu normaalin luvituksen ja valvonnan piiriin. Tulkinnan mukaan käytännössä esimerkiksi satamista teollisuuslaitoksiin johtavat putkistot on kuitenkin otettu huomioon ko. tuotantolaitoksen luvissa, ja jos ei olisi, voitaisiin soveltaa kemikaaliturvallisuuslain 37 §:ää. Näkemyksen mukaan vastaavasti olisi mahdollista toimia myös hinnakuljetusten kanssa, mutta tällöin vastaanottavan yrityksen pitäisi vastata siirtotapahtumasta, kunnossapidosta ja muista vastaavista toiminnoista.

Toinen ongelma liittyy tilapäiseen varastointiin ja säilytykseen. Nykyisin kemikaaliturvallisuuslain 4 §:ssä säädetään, että lakia ei sovelleta tuotantolaitoksen alueen ulkopuolella tapahtuvaan, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994) tarkoitettuun kuljetukseen eikä kuljetustapahtumaan suoraan liittyvään tilapäiseen varastointiin (VAK-laissa säilytykseen). VAK-lain 12 §:n mukaisesti 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. Ratapihalla, satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa saa tilapäisesti säilyttää vain sellaisia määriä vaarallisia aineita, ettei aineista aiheudu erityistä vaaraa. Näissä paikoissa myös vaarallisille aineille tarkoitettujen alueiden ja niiden varustelun tulee olla sellaiset, ettei aineista niitä kuljetettaessa tai tilapäisesti säilytettäessä aiheudu erityistä vaaraa. Kriteerit täyttäviltä satamilta ja ratapihoilta vaaditaan turvallisuus selvitys VAK-lain ja sen nojalla annettujen säädösten mukaisesti.

Turvallisuus selvityksessä tulee muun muassa osoittaa, että vaarallisten aineiden kuljetustoiminnasta ja tilapäisestä säilytyksestä aiheutuvat vaarat on tunnistettu ja että on ryhdytty tarpeellisiin toimenpiteisiin onnettomuuksien estämiseksi ja mahdollisten onnettomuuksien ihmisille ja ympäristölle aiheuttamien seurauksien rajoittamiseksi. Satama-alueella tilapäisessä säilytyksessä olevat lastinkuljetusyksiköt on myös otettava huomioon turvallisuus selvityksessä. Lisäksi laissa eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004) on säädetty satamissa noudatettavista turvatoimista. VAK-laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ei ole yksityiskohtaisia teknisiä vaatimuksia tilapäiseen säilytykseen käytettäviin rakennuksiin tai sen rakenteille.

Ongelmana on edellä esitettyssä muun muassa se, että kuinka pitkäaikainen toiminta katsotaan olevan tilapäistä. Esimerkiksi voi muodostua tilanne, jossa teollisuudelle olisi niin sanotusti edullista säilyttää vaarallisia kemikaaleja satamassa, koska toimintaa ei katsottaisi kuuluvan kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan piiriin. Tällöin myöskään kemikaaliturvallisuuslain turvallisuusvaatimuksia koskevat säännökset eivät koskisi toimintaa. Tärkeää olisi, että tällaisiin kohteisiin, jotka ovat turvallisuuden kannalta riskialttiita, soveltuisi riittävän vaikuttavat turvallisuusvaatimukset ja yleisesti olisi selkeys siitä, mitä lakia toimintaan sovelletaan.

LVM tilasi selvitykseen VAK-maaterминаaleihin VAK-lainsäädännön kokonaisuudistuksen taustamateriaaliseksi. Selvityksen tekijän ehdottamia toimenpiteitä, joita ei ole vielä arvioitu.

Kolmas ongelma liittyy ratapihoihin. Kemikaaliturvallisuuslakia ei sovelleta vaarallisten kemikaalien tilapäiseen säilytykseen ratapihoilla rautatiesäiliövaunuissa. Näitä koskevat säännökset ovat vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä. Edellä olevassa kappaleessa on kuvattu VAK-vaatimuksia, jotka liittyvät myös tilapäiseen säilytykseen ratapihaan. VAK-rautatieasetuksessa (195/2002) säädetään tilapäiseen säilytykseen liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta. Jos vaarallista ainetta sisältävää säiliövaunua joudutaan säilyttämään tilapäisesti ratapihalla, satamassa tai muussa vastaavassa paikassa, on tehtävä ilmoitus paikallisille pelastusviranomaisille pelastusviranomaisen kanssa sovitulla tavalla.

VAK-lainsäädännön lisäksi rautatielainsäädännön mukaan infran haltijan ja rautatieoperaattorin on otettava toiminnassaan huomioon kaikki turvallisuusnäkökohdat ja hahmottaa toiminnan riskit. Näihin asioihin liittyy lupia ja todistuksia. Rautatielain (304/2011) mukaan rataverkon haltija ja rautatieliikenteen harjoittaja vastaavat rautatiejärjestelmän turvallisesta käytöstä ja käyttöön liittyvien riskien hallinnasta. Niiden on toteutettava tarvittavia riskienhallintatoimenpiteitä tarvittaessa toistensa kanssa yhteistyössä. Rataverkon haltijalla ja rautatieliikenteen harjoittajalla on oltava turvallisuuden takaava organisaatio ja 40 §:ssä tarkoitettu turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Turvallisuusjohtamisjärjestelmälle asetettuja vaatimuksia arvioitaessa otetaan huomioon harjoitettavan toiminnan luonne ja laajuus. Turvallisuusjohtamisjärjestelmällä on varmistettava kaikkien organisaation toimintaan kuuluvien riskien hallinta. Rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan on riittävällä tavalla varauduttava rautateitä uhkaavan vaaran tai onnettomuuden varalta.

Vaarallisten kemikaalien säilytys rautatiesäiliövaunuissa vastaa luonteeltaan kemikaaliturvallisuuslain mukaista varastointia, siten että niihin voi liittyä hyvinkin samanlaisia turva- ja turvallisuusuhkia, mutta niihin ei kuitenkaan sovelleta kemikaaliturvallisuuslain turvallisuusvaatimuksia. Ongelmassa on kyse siten siitä, että muodostuuko nykyisestä VAK-sääntelystä riittävän turvaton tuottava suoja edellä mainittuun tilapäiseen säilytykseen ja ylipäänsä vaarallisten kemikaalien tilapäiseen säilyttämiseen ratapihoilla.

Tässä suhteessa asiassa on liittymäpintaa myös maankäytön suunnitteluun. Tähän liittyen ratapihakohteissa on tuotettu selvityksiä konsulttiyritys Gaian vetämässä ChemCity-hankkeessa. Ympäristöministeriön, työ- ja

elinkeinoministeriön, sisäministeriön sekä Liikenneviraston yhteisen ChemCity-hankkeen tavoitteena oli parantaa kaavoittajien ja viranomaisten ymmärrystä sekä tuottaa taustatietoa menettelyistä kaupunkiympäristön suuronnettomuusriskien ja maankäytön yhteensovittamiseksi. Hankkeen aikana laadittiin kaksi opasaineistoa;

1. Kaavoittajien opas, joka tukee kaavoittajaa työssään silloin, kun suunnittelun kohteena olevalla kaava-alueella tai sen lähistöllä on suuronnettomuusvaarallinen kohde kuten Tukesin valvonnassa oleva kemikaalilaitos tai vaarallisten aineiden kuljetuskeskittymä.

2. Viranomaisten opas, joka on suunnattu maankäytön suunnittelun kannalta keskeisille viranomaisille: pelastusviranomaisille, Tukesin ja Trafin edustajille sekä aluehallintoviranomaisille. Oppaassa käsitellään viranomaisyhteistyötä sekä tuodaan esille toimintamalli, miten viranomainen voi ottaa kantaa maankäytön suunnitteluun suuronnettomuusvaarallisen kohteen läheisyydessä.

Linkki ChemCity-hankkeen selvityksiin: <http://www.gaia.fi/chemcity>

### 3 Raportin tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1 Raportin tavoitteet

Raportin on tarkoitus toimia pohjana jatkovalmistelua varten. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) soveltamisalalle kuuluviin kemianteollisuuden laitoksiin ja kemikaalivarastoihin liittyy riski lainvastaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta, jolloin teollisuuslaitoksen prosessia tai kemikaali- tai räjähdetarastoja voitaisiin käyttää vahingoittamistarkoituksessa merkittävien terveys-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen tuottamiseksi. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa kohteissa vaarallisten kemikaalien valmistajien ja käyttäjien varautuminen on haastavaa mm. siksi, että kohteita on määrällisesti paljon ja ne ovat toiminnaltaan ja kooltaan hyvin erilaisia, eikä nykytilan turvajärjestelyistä ole tarkkaa tietoa.

Lähtökohtana turvallisuuden varmistamisessa kaikilla sen osa-alueilla on toiminnanharjoittajan oma vastuu. Turvallisuusympäristö on kuitenkin muuttunut viime aikoina sikäli, että rikolliseen toimintaan ja terrorismiin liittyvä vaara vaatii aiempaa enemmän ja osin aiemmasta poikkeavia turvallisuusjärjestelyitä. Vaara on vakava, eikä sen uhkaa voida Suomessakaan poissulkea. Kuten muunkin vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyä koskevan turvallisuuden osalta, tulee ainakin varautumisen ja turvallisuusjärjestelyiden yleiset perusteet olla kaikkia toimijoita velvoittavasti laissa. Lisäksi tulee säätää riittävästi viranomaisten toimivaltuuksista. Pelkästään vapaaehtoisuuteen perustuva etenemistapa on liian hidas ja voi jättää osan toiminnanharjoittajista sivuun. Raportti toimii siten apuvälineenä kemikaaliturvallisuuslain muuttamiseen liittyvässä jatkovalmistelussa.

Tiukan aikataulun vuoksi raportti keskittyy lakitason muutoksiin. Asetusmuutoksia ei ollut mahdollista valmistella työryhmän työn puitteissa. Asetukset ovat kuitenkin käytännön toiminnan kannalta merkittävässä asemassa, joten jatkovalmistelun tavoitteena on saada kemikaaliturvallisuuslakiin liittyvien asetusten muutokset hallituksen esityksen liitteeksi. Asetusten huomioiminen samanaikaisesti lain muutosten kanssa on merkittävää niin toimijoiden kuin myös käytännön viranomaistyön kannalta, jotta kokonaiskuva asiasta säilyisi selkeänä. Asiaan liittyy myös elinkeinoelämän toimesta valmistellut toimialaa koskevat standardit. Kemikaaliturvallisuuslain 135 §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto julkaisee luettelon niistä standardeista, joita noudattaen katsotaan kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettujen säännösten vaatimusten täyttyvän. Jotta standardit, asetukset ja laki pysyisivät yhtenäisinä, tulisi myös standardien vastaavuus tarkistaa uusiin säännöksiin. Säädöshierarkia tältä osalta menee siten, että ylimmänasteinen on laki sen jälkeen asetukset ja sitten määräykset. Mikäli siten standardit olisivat riskiriidassa ylemmänasteisten säädösten kanssa, standardit syrjäytyvät.

## 3.2 Raportin keskeiset ehdotukset

### 3.2.1 Lukuohje

Alaluvussa 3.2 on listattuna pykäläehdotuksia perusteluineen sekä huomioineen. Pykäliin tehdyt muutokset ja lisäykset on kirjattuna kursiivein. Pykäliin liittyvät perustelut ja huomiot on sisennetty tekstiin ja niiden alkuun on merkattu sana **perustelu**. Perusteluiksi kirjattuja tekstejä on tarkoitus käyttää jatkovalmistelussa hallituksen esityksen valmistelun tukena. Tässä vaiheessa on korostetun tärkeää lukea pykäläehdotukset perustelujen kanssa samanaikaisesti, sillä niiden tarkoituksena on selvittää itse pykäläehdotusta. Perusteluissa on sananmukaisen merkityksen lisäksi kirjattuna myös huomioita ja vaihtoehtoja liittyen pykäläehdotuksiin. Huomiot ja vaihtoehdot on merkattu hakasulkeilla.

### 3.2.2 Kemikaaliturvallisuuslain 1 luvun muutokset (Yleisiä säännöksiä)

#### 1 Luku Yleisiä säännöksiä

##### 1 § Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä *sekä mainittuihin toimintoihin liittyvän lainvastaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta* aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää yleistä turvallisuutta.

**Perustelu:** Viimeaikaiset rikollisessa ja terroristisessa tarkoituksessa tehdyt teot maailmalla ja lähialueella aiheuttavat tarpeen tarkastella yhteiskunnan varautumista eri sektoreissa ja toiminnoissa. Teon tekijä voi olla ulkopuolinen henkilö tai joukko ihmisiä tai joku teollisuuslaitoksen tai kemikaaleja käyttävän laitoksen henkilöstöstä. Työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) kuuluvista sääntelyalueista vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) soveltamisalalle kuuluviin tuotantolaitoksiin ja kemikaalivarastoihin liittyy riski edellä mainitun kaltaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta, jolloin teollisuuslaitoksen prosessia tai kemikaalivarastoja voitaisiin käyttää vahingoittamistarkoituksessa merkittävien terveys- ja omaisuusvahinkojen tuottamiseksi. Voimassaolevassa sääntelyssä lähtökohtana on tahaton onnettomuus. Voimassaolevat kemikaaliturvallisuuslaissa säädetyt toimenpiteet osin tukevat lainvastaiseen (rikolliseen, ml. terroristiseen) toimintaan varautumista, mutta eivät yksin ole riittäviä. Tahattomasta onnettomuudesta ja tahallisesta teosta aiheutuvat seuraukset (henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahingot) voivat olla samanlaisia, mutta tarpeellisten varautumistoimien osalta on eroavaisuutta. Onnettomuusvaaroihin varautuminen ei tästä syystä yksin riittävässä määrin suojaa kemikaalikohteita tahallisilta teoilta.

Nykyisen kemikaaliturvallisuuslain 1 §:ssä korostuu onnettomuusvaarojen ennaltaehkäisy. Ehdotetun 1 §:n lisäyksen tarkoituksena on ottaa selkeästi lain tarkoitukseksi myös lainvastaiselta toiminnalta varautumisesta sääntely.

##### 2 § Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään:

–

6) 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen toimintojen suojaamisesta lainvastaiselta toiminnalta sekä henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen ehkäisystä ja niihin varautumisesta. –

**Perustelu:** Kuten edellä on mainittu, kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalassa ei ole säädetty lainvastaiselta toiminnalta varautumisesta. Ehdotetulla muutoksella lain soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että lain 2 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 6 kohta, jossa viitattaisiin olemassa oleviin 1 ja 2 kohtiin. Tällöin lain soveltamisalaa koskevassa 2 §:ssä säädetäisiin, että kemikaaliturvallisuuslaissa säädetään 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen toimintojen suojaamisesta lainvastaiselta toiminnalta sekä henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen ehkäisystä ja niihin varautumisesta. Lain 2 § 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säädetään nykyisellään seuraavasti: ”Tässä laissa säädetään:

- 1) vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista, siirrosta sekä säilytyksestä;
- 2) räjähteille asetettavista vaatimuksista sekä räjähteiden valmistuksesta, maahantuonnista, käytöstä, siirrosta, kaupasta, luovutuksesta, hallussapidosta, varastoinnista, säilytyksestä ja hävittämisestä;”

Soveltamisalan laajentuessa tulee olemassa olevia säädöksiä tarkastella ja soveltaa lainvastaiselta toiminnalta suojautuminen huomioon ottaen. Tämä korostuu etenkin lain 2 luvussa. Lainvastaiselta toiminnalta suojautumisella tarkoitetaan suojautumista kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan kontekstissa eli tarkoituksena ei ole säätää sellaisilta lainvastaisilta toimilta suojautumiselta, jotka eivät liity kemikaaliturvallisuuteen. [Esimerkkinä toiminnasta, jolla ei ole liitännäistä kemikaaliturvallisuuteen, voidaan käyttää laitoksen sisällä tapahtuvaa näpistystä, joka kohdistuisi esimerkiksi työntekijän omaisuuteen.] Tietysti kemikaaliturvallisuuden varmistamisen johdosta tehdyt suojaamistoimet voivat monesti edesauttaa muunkinlaisiin uhkiin varautumisessa.

### 3 § Lain soveltaminen puolustusvoimissa

Tätä lakia sovelletaan puolustusvoimien toimintaan, jollei tässä laissa erikseen muuta säädetä.

Tämän lain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset eivät koske puolustusvoimien sotilaalliseen toimintaan tarkoitettuja räjähteitä eivätkä myöskään maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavissa kohteissa sekä sotilaallisissa harjoituksissa, harjoitusalueilla ja rauhanturvaoperaatioissa tapahtuvaa vaarallisten kemikaalien varastointia ja teollista käsittelyä. (200/2017)

Puolustusministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä puolustusvoimien sotilaalliseen toimintaan tarkoitetuista räjähteistä. Puolustusministeriön asetus koskee myös rajavartiolaitoksen hallussa olevia sotilaalliseen toimintaan tarkoitettuja puolustusvoimien räjähteitä. Lisäksi puolustusministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavissa kohteissa sekä sotilaallisissa harjoituksissa, harjoitusalueilla ja rauhanturvaoperaatioissa tapahtuvasta vaarallisten kemikaalien varastoinnista ja teollisesta käsittelystä. (200/2017)

Tässä laissa viranomaisille säädettyt räjähteitä koskevat tehtävät hoidetaan puolustusvoimissa puolustushallinnon sisäisesti. Sama koskee myös 3 momentissa tarkoitettuja rajavartiolaitokselle luovutettuja räjähteitä. Samoin hoidetaan myös maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavissa kohteissa sekä sotilaallisissa harjoituksissa, harjoitusalueilla ja rauhanturvaoperaatioissa tapahtuvaan vaarallisten kemikaalien varastointiin ja teolliseen käsittelyyn liittyvät tässä laissa viranomaiselle säädettyt tehtävät. Näitä tehtäviä hoitavien on toimittava yhteistyössä muiden tässä laissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tehtävien hoitamisesta annetaan tarkempia säännöksiä puolustusministeriön asetuksella. (200/2017)

**Perustelu:** Kemikaaliturvallisuuslain 3 §:ssä säädetään lain soveltamisesta puolustusvoimiin.

Kemikaaliturvallisuuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan puolustusvoimien toimintaan, jollei kemikaaliturvallisuuslaissa erikseen muuta säädetä. Puolustusvoimien toimintojen, mukaan lukien kemikaalikohteiden, osalta lainvastaiseen toimintaan varautuminen on jo lähtökohtaisesti korkeammalla tasolla kuin siviilikohteiden osalta asianlaita on.

Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisesta ja mahdollisia rajoituksia tulee käsitellä yksityiskohtaisemmin, kun tiedetään tarkemmin, mistä mahdollisista velvoitteista ollaan säätämässä. Lähtökohtana kuitenkin on, että kemikaaliturvallisuuslakia sovelletaan myös puolustusvoimiin.

## 6 § Määritelmät

–

*25) lainvastaisella toiminnalla turvauhan aiheuttavaa toimintaa tai toimenpidettä, jonka tarkoituksena on välitön tai välillinen tuotantolaitoksen, kemikaali- tai räjähdeturvallisuuden vaarantaminen. Tällaisena toimintana tai toimenpiteenä pidetään tahallista tai tuottamuksellista toimintaa, joka lainsäädännössä on säädetty rangaistavaksi.*

**Perustelu:** Tarkoituksenmukaista olisi lisätä kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n 1 momenttiin uusi lainvastaisen toiminnan määritelmä. Tämä olisi 1 momentin uusi 25 kohta. Lainvastainen toiminta voi olla esimerkiksi tuotantolaitokseen kohdistuva kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaan liittyvä varkaus tai muu perinteisen rikollisuuden muoto, mutta tähän määritelmään lukeutuvat myös lainvastaiset kybervaikuttamisen muodot. Kyse on siis muusta kuin nykyisen lain mukaisesta onnettomuuksilta varautumisesta.

Välittömällä vaarantamisella tarkoitetaan toimia, jotka kohdistuvat suoraan tuotantolaitokseen tai jonka tarkoitus on suoraan vaarantaa kemikaali- tai räjähdeturvallisuutta. Välittömän vaarantamisen motiivi voi olla esimerkiksi kohteena olevan tuotantolaitoksen tai sen toiminnon tuhoaminen, lamauttaminen tai häiritseminen. Välillisellä vaarantamisella tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on käyttää tuotantolaitosta tai siellä sijaitsevia vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä toiminnan välineinä. Välillisen vaarantamisen motiivina voi esimerkiksi olla vahinkoa aiheuttavan kemikaalivuodon aikaansaaminen tai tällaisella toiminnalla voidaan tavoitella pelon ja epävarmuuden aikaansaamista yhteiskunnassa ja/tai hakea julkisuutta jollekin asialle.

Sen lisäksi, että tuotantolaitokseen tai tuotantolaitoksella oleviin henkilöihin voi kohdistua lainvastaisia toimia tai toimenpiteitä tuotantolaitoksen ulkopuolelta, on myös huomioitava että tällaisia toimia tai toimenpiteitä voi aiheutua myös tuotantolaitoksen sisäpuolella työskentelevien henkilöiden toimesta. Lainvastainen toiminnan määritelmän tarkoituksena olisi kattaa molemmat tilanteet.

Uudessa ehdotetussa 25 kohdassa mainitaan, että lainvastaisena toimintana tai toimenpiteenä pidetään tahallista tai tuottamuksellista toimintaa, joka lainsäädännössä on säädetty rangaistavaksi. Esimerkiksi rikoslainsa (39/1889) tahallisuus on määritelty 3 luvun (515/2003) 6 §:ssä ja tuottamus 3 luvun 7 §:ssä. Rikoslain 3 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan tekijän menettely on huolimaton, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan. Ehdotetussa 25 kohdassa tarkoitetaan pääasiallisesti, mutta ei ainoastaan, rikoslain mukaisia rangaistavaksi säädettyjä toimintoja tai toimenpiteitä.

Tuotantolaitos on määritelty 6 §:n 1 momentin 11 kohdassa seuraavasti: *toiminnanharjoittajan hallinnassa olevaa aluetta, jossa vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistetaan, käsitellään tai varastoidaan yhdessä tai useammassa laitoksessa; tuotantolaitoksena pidetään myös räjähteen valmistukseen käytettävää siirrettävää laitteistoa.* Tuotantolaitos voi siis olla esimerkiksi suuri teollisuuskombinaatti tai varasto, mutta tuotantolaitoksen määritelmään lukeutuu myös pienemmät

kohteet kuten esimerkiksi vähittäiskaupan kohteet. Lainvastainen toiminta voi kohdistua näin ollen hyvinkin erilaisiin ja erikokoisiin kohteisiin.

Esimerkkinä muiden sektoreiden määritelmistä lainvastaiselle toiminnalle voidaan käyttää Säteilyturvakeskuksen määräystä ydinenergian käytön turvajärjestelyistä. Sen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa lainvastainen toiminta on määritelty seuraavasti: *lainvastaisella toiminnalla toimintaa tai toimenpidettä, jonka tarkoituksena on välitön tai välillinen ydinlaitoksen, ydinmateriaalin tai ydinjätteen ydin- tai säteilyturvallisuuden vaarantaminen. Tällaisena toimintana tai toimenpiteenä pidetään ydinlaitokseen, ydinmateriaaliin tai ydinjätteeseen tai ydinlaitoksella oleviin henkilöihin kohdistuvaa tahallista tai tuottamuksellista toimintaa, joka lainsäädännössä on säädetty rangaistavaksi.*

### 3.2.3 Kemikaaliturvallisuuslain 2 luvun muutokset ja soveltamisalan laajennuksen vaikutukset (Turvallisuusvaatimukset)

#### Yleiset turvallisuusperiaatteet

##### 7 § Selvilläölovelvollisuus

Toiminnanharjoittajan tulee hankkia valmistamiensa, käsittelemiensä ja varastoimiensa vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden fysikaalisista ja kemiallisista, palo- ja räjähdysvaarallisista sekä terveydelle ja ympäristölle vaarallisista ominaisuuksista ja luokituksesta tiedot, jotka ovat kohtuudella saatavissa ja jotka ovat riittävät tässä laissa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi.

**Perustelu:** Kemikaalien turvallinen käyttö edellyttää niiden ominaisuuksien tuntemista. Tämä tukee myös turvauhiin varautumista, sillä tällöin tulee tietää ja ymmärtää niiden aiheuttamat uhat tahallisessa vahingoittamismielessä tehdyssä teoissa. Esimerkkinä teollisuuden käyttämät myrkylliset kaasut tai jäähallien ammoniakki.

##### 8 § Valintavelvollisuus

Vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toiminnanharjoittajan on, silloin kun se on kohtuudella mahdollista, valittava käyttöön olemassa olevista vaihtoehdoista vähiten vaaraa aiheuttava kemikaali, räjähdde tai menetelmä.

**Perustelu:** Nykyisessä pykälässä säädetään toiminnanharjoittajalle velvollisuus arvioida käyttöön otettavien kemikaalien, räjähteiden ja menetelmien osalta, onko suunniteltu toiminta mahdollista toteuttaa niillä riittävän turvallisesti vai olisiko riskiä kohtuudella mahdollista pienentää valitsemalla olemassa olevista vaihtoehdoista vähiten vaaraa aiheuttava kemikaali, räjähdde tai menetelmä. Nykyinen tarkoitus tukee osaltaan myös lainvastaisen toiminnan vaikutuksilta varautumista, sillä vaaraa voi aiheutua sekä onnettomuuksista että lainvastaisesta toiminnasta. On kuitenkin huomioitava, että säännös perustuu jo vanhastaan kohtuusnäkökulmaan eikä tätä ole tarkoitus muuttaa.

##### 9 § Huolehtimisvelvollisuus

Toiminnanharjoittajan on noudatettava vaarallisen kemikaalin ja räjähteen määrä ja vaarallisuus huomioon ottaen riittävää huolellisuutta, varovaisuutta *ja suojausta* henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen ehkäisemiseksi.

Jos vaarallisen kemikaalin tai räjähteen huolimaton tai varomaton käsittely aiheuttaa rakenteiden tai ympäristön saastumista, toiminnanharjoittajan tai saastumisen muun aiheuttajan tulee huolehtia rakenteiden ja ympäristön puhdistamisesta sellaiseen kuntoon, ettei niistä enää aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

**Perustelu:** Säädös tukee osaltaan lainvastaiselta toiminnalta varautumista. Pykälän ensimmäisessä momentissa käytetään ilmaisua ” – vaarallisten kemikaalien ja räjähteen määrä ja vaarallisuus huomioon ottaen riittävää huolellisuutta, varovaisuutta *ja suojausta* – ”. Pykälässä tuleekin ottaa huomioon riskiperusteisuus ja kohtuullisuusnäkökulma sekä eri kohteiden erilaiset ominaisuudet. Kuten pykälä sanamuodossa sanotaan, riittävä huolellisuus, varovaisuus *ja suojaus* riittää täyttämään huolellisuusvelvoitteen. Huolellisuusvelvoite niin sanotusti elää ajassa kehityksen mukana (state of the art) eli siinä tulee ottaa huomioon kehitys, joka koskee menetelmiä ja teknologiaa. Riittävän huolelliseen ja varovaiseen toimintaan liittyy myös tiedottamista ja julkisuutta koskevat asiat, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Ehdotetun 9 §:n 1 momenttiin on lisätty sanat *ja suojausta*. Lisäyksen tarkoituksena on korostaa soveltamisalan laajentumista onnettomuusriskeiltä ehkäisyn lisäksi lainvastaiselta toiminnalta suojautumiseen. Sekä onnettomuuksista että lainvastaisista toimista voi aiheutua henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Kemikaaliturvallisuuslain 9 § kuuluu lain yleisiin turvallisuusperiaatteisiin ja säännös edellyttää toiminnanharjoittajan ryhtyvän vahinkojen ehkäisemiseksi sellaisiin toimenpiteisiin, joita toiminnan vaarallisuuteen suhteutettu huolellisuus, varovaisuus ja nyt uutena seikkana mainittu suojaus edellyttävät.

## **Toiminnan järjestäminen tuotantolaitoksessa**

### **10 § Onnettomuuksien ehkäiseminen ja lainvastaisiin toimiin varautuminen**

Toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimiin onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niistä ihmisten terveydelle ja ympäristölle sekä omaisuudelle aiheutuvien seurausten rajoittamiseksi.

Onnettomuuksien ennalta ehkäisemistä koskevien toimenpiteiden tulee kattaa koko tuotantolaitoksen toiminta. Niiden tulee olla suunnitelmallisia ja järjestelmällisiä ja perustua toiminnasta aiheutuvien vaarojen tunnistamiseen sekä vaarojen rajoittamista koskevien päämäärien ja toimintatapojen määrittämiseen. Toiminnanharjoittajan tulee seurata ja arvioida toimenpiteiden toteutumista ja niiden vaikutusta sekä ryhtyä tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin. *Toiminnan suunnittelussa on otettava riittävästi huomioon myös lainvastaisten toimien ehkäiseminen ja niiden seurausten rajoittaminen.*

Toiminnanharjoittajan on huolehdittava siitä, että muutokset tuotantolaitoksessa tehdään turvallisuutta vaarantamatta ja tuotantolaitoksessa määriteltyjen toimintaperiaatteiden mukaisesti.

**Perustelu:** Pykälässä esitetään vaatimukset (teknisten) vaarojen tunnistamiseen ja onnettomuuksien ehkäisyyn ja vaikutusten rajoittamiseen. Vaarojen kartoituksen tulee olla suunnitelmallista ja ennakoivaa. Turvallisuussuunnitelmien asianmukaisuutta tulee arvioida ja tilanteen mukaan korjata. Onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin valmistautuminen tukevat myös turvauhkiin varautumista. Onnettomuudessa ja tahallisessa lainvastaisessa teossa vaara ihmisille ja ympäristölle on pitkälti laadultaan samantyyppinen. Onnettomuuksien varalle tehdyt turvallisuustoimet tukevat myös turvauhkiin varautumista.

Lain soveltamisalan laajentuessa ja pykälään ehdotetun muutoksen myötä suunnittelua tulisi laajentaa myös turvauhkien varalle siten, että toiminnan suunnittelussa tulee ottaa riittävästi huomioon myös lainvastaisten toimien ehkäiseminen ja niiden seurausten rajoittaminen. Toimia arvioitaessa on otettava huomioon riskiperusteisuus. Lainvastaisen toiminnan aukoton ehkäiseminen on käytännössä mahdotonta, joten suoritettavat toimet lainvastaiselta toiminnalta varautumiseksi perustuvat riskiarviointiin. Tarpeelliset toimet voivat siten vaihdella kohteittain. Pykälän 2 momenttiin on siten ehdotettu lisättäväksi: *”Toiminnan suunnittelussa on otettava riittävästi huomioon myös lainvastaisten toimien ehkäiseminen ja niiden seurausten rajoittaminen”.*

Toiminnanharjoittajan tulee toiminnan suunnittelussa riittävästi ottaa huomioon lainvastainen toiminta ja niiden seurausten rajoittaminen, siten että varaudutaan ehkäisemään tuotantolaitokseen, sen toimintaan ja henkilöstöön kohdistuva lainvastainen toiminta. Tätä varten tuotantolaitoksesta on tehtävä riskien kartoitus, jossa tunnistetaan tuotantolaitoksen toiminnot, joihin voi kohdistua lainvastaista toimintaa. Riskien arvioinnin pohjalta tuotantolaitoksessa on luotava menettelyt, lainvastaisen toiminnan estämiseksi ja vaikutusten rajoittamiseksi mahdollisuuksien rajoissa. Riskien kartoituksen tarkoituksena on, että se voidaan yhdistää jo nykyisen lain mukaiseen riskien kartoitukseen. Riskianalyysi ja turvatoimien käyttöönotto kuuluu jo nykyisellään kemianteollisuuden vapaaehtoisen Responsible Care -ohjelman turvasäännösten peruseräpäätöksiin, joka on laajalti käytössä kemianteollisuuden toimijoilla. Tästä huolimatta lainvastaisen toiminnan ehkäiseminen voi olla hyvin eritasoisia, joten asia on tarpeen huomioida lainsäädännön tasolla.

## 11 § Organisaatio ja henkilöstö

Toiminnanharjoittajan tulee huolehtia siitä, että tuotantolaitoksen turvallisuuteen liittyvät johdon ja henkilöstön tehtävät ja vastualueet on selkeästi *ja turvallisuusnäkökohdat huomioiden* määritelty organisaation kaikilla tasoilla.

Toiminnanharjoittajan tulee antaa henkilöstölle sellaista koulutusta, opastusta ja ohjausta, jota tuotantolaitoksen turvallinen toiminta edellyttää.

Toiminnanharjoittajan tulee huolehtia siitä, että tuotantolaitoksen alueella toimivien muiden yritysten *ja toimijoiden* henkilöstöllä on riittävät tiedot tuotantolaitoksen toiminnasta, siihen liittyvistä vaaratekijöistä ja niihin varautumisesta, sekä siitä, että niiden henkilöstö on saanut koulutusta ja opastusta siinä laajuudessa kuin turvallinen toiminta heidän tehtävissään edellyttää. Toiminnanharjoittajan tulee lisäksi valvoa, että ulkopuolinen henkilöstö toimii säännösten ja tuotantolaitoksessa noudatettavien toimintatapojen mukaisesti.

**Perustelu:** Tuotantolaitoksen johtamisen tulee olla täsmällisesti organisoitua ja tehtäviin liittyvien vastuiden tunnistettavissa. Henkilöstön osaaminen tulee varmistaa riittävällä koulutuksella ja osaamisen ylläpidolla. Tämä vaatimus voidaan helposti laajentaa koskemaan myös turvauhiin varautumista ja sen mukaisia toimia. Tuotantolaitoksessa on oltava järjestelmälliset menettelyt, joilla johdetaan, suunnitellaan ja toteutetaan menettely tuotantolaitokseen kohdistuvan lainvastaisen toiminnan estämiseksi. Lainvastaiselta toiminnalta suojautumisen johtaminen voi olla tuotantolaitoksessa oma organisaationsa tai se voi olla osa nykyisessä 11 §:ssä määriteltyä laitoksen organisaatiota. Suojautumisesta on laadittava kirjalliset ohjeet ja menettelyt, jotka kattavat koko tuotantolaitoksen toiminnan, myös tapauksessa, jossa se toimii hajautetusti useassa toimipisteessä. Ohjeistus on pidettävä ajan tasalla organisaation muuttuessa tai kun tuotantolaitokseen kohdistuvat uhkakuvat muuttuvat. Lainvastaiselta toiminnalta suojautuminen ja onnettomuusriskien ehkäisy liittyvät toisiinsa. Näin ollen niitä koskevat asiat on pääsääntöisesti tarkoituksenmukaista käsitellä samassa asiakirjassa, ei erillisinä.

Lain 11 §:n 3 momenttiin on lisätty sanat ”ja toimijoiden”. Tällä on tarkoitus huomioida se, että säännös koskee myös muitakin toimijaorganisaatioita kuin yrityksiä. Tällaisilla muilla toimijoilla tarkoitetaan esimerkiksi julkisen sektorin organisaatioita. Tämä selkiyttävä muutos olisi tarkoituksenmukaista tehdä lakiin jo nykyisenkin soveltamisalan puitteissa. Muutos ei siis ole yksin riippuvainen lainvastaiselta toiminnalta varautumiseksi tehtävän sääntelyn takia.

Lain 11 §:n 1 momenttiin on lisätty sanat ”– ja turvallisuusnäkökohdat huomioiden –”. Turvallisuusnäkökohtien huomioimisella tarkoitetaan sitä, että nämä seikat on huomioitu tehtävissä ja vastualueissa. Tämä voi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että tarvittaessa turvallisuuden kannalta kriittiset työtehtävät on eriytettävä, siten että ei muodostu turvallisuuden kannalta riskialttiita tehtäväyhdistelmiä. Tästä esimerkkinä voidaan käyttää vartiointijärjestelmiin ja kulunvalvontaan liittyvien tietojen ja tehtävien eriyttämistä siten, että tiedot näistä on ainoastaan henkilöillä, jotka niitä



tosiasiallisesti tarvitsevat. Tehtävien eriyttämiselle voidaan ottaa huomioon tilanteet, jossa yksittäisellä tuotantolaitoksen palveluksessa olevalla henkilöllä olisi tarpeettomasti liikaa turvallisuuden kannalta kriittisiä tietoja, josta voisi mahdollisesti aiheutua sisäisiä uhkia. Kun turvallisuuden kannalta kriittiset tehtävät on tarpeen mukaan eritytetty, voidaan ainakin jossain määrin välttyä tällaisten riskien syntymiseltä.

[Huomioon on otettava myös niin sanotut sisäiset uhat, jossa tuotantolaitoksen sisäpuolella toimivat tahot voisivat aiheuttaa lainvastaisella toiminnalla vaaratilanteita. Tämä seikka huomioon ottaen tulisi pohtia sitä, olisiko tarpeen säätää toiminnanharjoittajalle mahdollisuus teettää vaarallisten kemikaalien parissa työskentelevistä henkilöistä henkilöturvallisuusselvitys nykyistä laajemmin. Tällainen mahdollisuus on säädetty räjähteiden parissa työskentelevien henkilöiden osalta turvallisuusselvityslaisissa (726/2014). Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä.]

## **12 § Tuotantolaitoksen käyttö ja kunnossapito**

Toiminnanharjoittajan tulee huolehtia siitä, että tuotantolaitoksen laitteistoja ja laitteita käytetään turvallisesti ja niistä annettujen käyttöohjeiden mukaisesti siten, ettei toiminnasta voi aiheutua tavanomaisessa käytössä tai ennalta mahdolliseksi arvioitavissa poikkeustilanteissa sellaisia räjähdyksiä, tulipaloja tai kemikaalipäästöjä, joista seuraisi välittömiä henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkoja tuotantolaitoksessa tai sen ulkopuolella.

Toiminnanharjoittajan on huolehdittava laitteistojen ja laitteiden sekä turvallisuuden varmistamiseen tarkoitettujen laitteiden ja järjestelmien kunnossapidosta ja varmistettava riittävän usein, että niitä voidaan käyttää turvallisesti ja että ne toimivat oikein.

Vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä sisältäviä laitteistoja ja laitteita saa sijoittaa rakennukseen vain siinä määrin kuin se on toiminnan järjestämisen kannalta välttämätöntä. (358/2015)

Tuotantotiloissa saa olla vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä vain sellaisia määriä, jotka ovat toiminnan ja turvallisuuden kannalta perusteltuja.

**Perustelu:** Pykälässä edellytetään, että tuotantolaitoksen prosesseja ja laitteistoja käytetään oikein ja käyttöohjeiden mukaisesti. Ennalta mahdolliseksi arvioitavissa poikkeustilanteiden seurauksien tulee olla käyttöhenkilöiden tiedossa. Prosessien ja laitteiden toiminnan syvällinen tunteminen voidaan hyödyntää myös turvaukseen varautumisessa, on mahdollista kartoittaa järjestelmän kohdat, joissa se on mahdollista ohjata toimimaan virheellisesti. Ohjaus voi olla tässä tapauksessa manuaalisesti tehtävää säätölaitteiston käyttöä tai perustua tietokoneohjelmiin. Tuotantolaitoksessa tulisi varautua prosessinohjauksen tieto- ja ohjausjärjestelmien suojaamiseen, mutta myös oman henkilöstön luotettavuudesta varmentuminen liittyy asiaan. Tieto- ja ohjausjärjestelmien suojaamisesta tulisi säädettäväksi uusi alla mainittu 12 a §.

On kuitenkin huomioitava, että lainvastaiselta toiminnalta suojautumisen nimissä ei saa vaarantaa onnettomuusvaaroilta suojautumista. Mikäli tuotantolaitoksessa ilmenisi ristiriita onnettomuusvaarojen ja lainvastaisilta toimilta varautumisen välillä, tulisi toteuttaa paras ja turvallisin ratkaisu, eli löytää asiassa kompromissi.

### **12 a § Tieto- ja ohjausjärjestelmien suojaaminen**

*Tuotantolaitoksen vaarallisia kemikaaleja käyttävien prosessien tarvitsemat tieto- ja ohjausjärjestelmät tulee suojata käytettävissä olevin keinoin siten, että prosessien ohjausta ei voida saattaa tuotantolaitoksen ulkoisiin toimintoihin sellaiseen tilaan, jossa prosessi menettää hallittavuutensa siten, että siitä voi aiheutua merkittävää vaaraa.*

**Perustelu:** On mahdollista, että kemikaaliturvallisuuslain mukaisiin kohteisiin kohdistettaisiin kyber- ja verkkohyökkäyksiä laitoksen ohjausprosessia vastaan sen lamauttamiseksi tai haltuun ottamiseksi, joista voi aiheutua vahinkoa tuotantolaitokselle tai sen ulkopuolelle. Uuden ehdotetun pykälän tarkoituksena on suojata tieto- ja ohjausjärjestelmät tällaiselta vaikuttamiselta. Tuotantolaitos kohtaisesti riskitaso huomioon ottaen tulee pohdittavaksi, onko esimerkiksi tarpeen käyttää tuotantolaitoksessa suljettua järjestelmää. Lisäksi huomioon tulee ottaa tietojen säilytys ja tietoturvariskit. Tähän liittyen tapauskohtaisesti tulee huomioida esimerkiksi pilvipalveluiden käyttö ja tiedon varmentamisen menettelyt.

Tahallisten kyber- ja verkkohyökkäyksiä lisäksi tuotantolaitokseen voi kohdistua myös tahattomia ja vahingossa tapahtuvia hyökkäyksiä tai vaikuttamista, joilla voi olla vaikutuksia tuotantolaitoksen toimintaan siten, että asiasta voi aiheutua merkittävää vaaraa. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voi olla teleoperaattoriin tai palveluntarjoajaan kohdistuva palvelunestohyökkäys tai muu häiriö. Pykälän suojaamisveloitteen tarkoituksena on kattaa myös tällaiset tilanteet. Jo nykyisessä lain tarkoituksena ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja ja edellä mainitut tahattomat toimenpiteet voivat lukeutua jo nykyisen lain soveltamisalaan, jos tällaisista toimista aiheutuu henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja.

Pykälään on kirjattu, että tieto- ja ohjausjärjestelmät tulee suojata käytettävissä olevin keinoin. Ilmaisulla ”käytettävissä olevin keinoin” tarkoitetaan olemassa olevia teknologisia ratkaisuja, jotka kehittyvät ja muuttuvat ajan myötä teknologian kehittyessä.

Mahdollista on, että tuotantolaitoksen tieto- ja ohjausjärjestelmiin kohdistuva vaikuttaminen on osa isompaa vaikuttamista siten, että tällaisen toiminnan vaikutukset ulottuvat myös muihin kohteisiin. Tarkoituksena voi olla myös nimenomaisesti kaataa yksittäisen tuotantolaitoksen tieto- ja ohjausjärjestelmä. On myös mahdollista, että vaikuttaminen tapahtuu siten, että prosessin ohjattavuus menetetään. Tämä tulee ottaa tuotantolaitoksessa huomioon siten, että tällaisissa tilanteissa järjestelmä vikaantuu turvallisesti, mikä tarkoittaa monissa tapauksissa sitä, että prosessi ajaa itsensä alas automaattisesti.

Ehdotetun uuden pykälän loppuun on kirjoitettu ilmaisu ”*siten, että siitä voi aiheutua merkittävää vaaraa*”. Tieto- ja ohjausjärjestelmien suojaamista koskeva velvoite perustuu siten mahdollisiin riskeihin. Mikäli tieto- ja ohjausjärjestelmien hallittavuuden menettäminen voi aiheuttaa merkittävää vaaraa tuotantolaitoksen sisä- tai ulkopuolella oleville henkilöille, ympäristölle tai muulle kuin toiminnanharjoittajan omalle omaisuudelle, tieto- ja ohjausjärjestelmät on suojattava säännöksessä mainitulla tavalla.

Tieto- ja ohjausjärjestelmien suojaamista koskeva säännös olisi tarkoituksenmukaista ottaa lainsäädäntöön myös nykyisen lain soveltamisalan puitteissa, sillä asia on entistä tärkeämpi myös onnettomuusturvallisuuden kannalta teknologian kehittyessä. Tulevaisuudessa kyberturvallisuuteen liittyvät onnettomuudet sekä myös siihen kohdistuva lainvastainen toiminta voi olla entistä todennäköisempää, minkä vuoksi varautuminen asiaan on tärkeässä asemassa.

## **Tuotantolaitoksen suunnittelu ja rakentaminen**

### **13 § Laitteistot ja laitteet**

Tuotantolaitoksen valmistus-, varastointi- ja käyttölaitteistot ja -laitteet tulee suunnitella, mitoittaa, rakentaa ja sijoittaa siten, että niiden tavanomaisesta käytöstä ja ennalta mahdollisiksi arvioitavista poikkeustilanteista ei aiheudu

sellaisia räjähdyksiä, tulipaloja tai kemikaalipäästöjä, joista seuraisi välittömiä henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkoja tuotantolaitoksessa ja sen ulkopuolella.

Laitteistot ja laitteet tulee sijoittaa siten, että niitä voidaan tarkoituksenmukaisesti käyttää, huoltaa ja tarkastaa.

Laitteistot ja laitteet tulee varustaa toimintaan ja siitä aiheutuviin vaaroihin nähden tarkoituksenmukaisilla, turvallisen käytön ja onnettomuustilanteisiin varautumisen edellyttämällä varoitus- ja turvamerkinnoilla.

**Perustelu:** Pykälässä edellytetään prosessilaitteistojen ja niiden komponenttien vaatimustenmukaisuutta, teknistä alkuperää olevien vahinkojen lukumäärän ja vaikutusten minimoimiseksi. Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan laajentuessa *ennalta mahdollisiksi arvioitavilla poikkeustilanteilla* tarkoitetaan myös lainvastaisia toimia, mikä tulee huomioida pykälää sovellettaessa. Pykälän 1 momenttiin liittyy osaltaan myös kybervaikuttamisen tilanteet, mitä on käsitelty jo 12 a §:n perusteluissa. Myös 1 momentissa tulee ottaa huomioon niin sanottu turvallinen vikaantuminen, eli tuotantolaitoksen järjestelmän tai sen osan vikaantuessa, vikaantumisesta ei saa aiheutua vaaraa. Myös tässäkin pykälässä on otettava huomioon riskiperusteisuus.

#### 14 § Tuotantolaitoksen alueen suunnittelu

Tuotantolaitoksen alueella olevat laitokset niihin kuuluvine laitteistoineen, rakenteineen ja rakennuksineen sekä muut tuotantolaitoksen alueella olevat rakennukset, kohteet ja toiminnot tulee sijoittaa ja tarvittaessa suojata siten, että onnettomuuksien *tai lainvastaisten toimien vaikutusten* leviäminen laitoksesta toiseen laitokseen tai muihin tuotantolaitoksen alueella oleviin rakennuksiin tai rakenteisiin voidaan estää ja että onnettomuuksien *tai lainvastaisten toimien* vaikutukset voidaan rajata mahdollisimman pienelle alueelle.

Vaarallisten kemikaalien teolliseen käsittelyyn ja varastointiin tarkoitettut tilat ja alueet tulee sijoittaa erilleen sellaisista tiloista tai alueista, joissa ihmisiä työskentelee muissa kuin suoraan kemikaalien teolliseen käsittelyyn ja varastointiin liittyvissä tehtävissä. Erityisvaaraa aiheuttavat yksiköt tai toiminnot on tarvittaessa sijoitettava erilleen muista toiminnoista.

Laitokset ja laitteistot sekä tuotantolaitoksen alueella olevat toiminnot tulee sijoittaa niin, että onnettomuustilanteissa onnettomuusalueilla *tai lainvastaisten toimien vaikutusalueilla* olevilla on mahdollisuus poistua turvallisesti, torjuntatoimiin osallistuvilla on pääsy *onnettomuus- ja vahinkokohteisiin* ja prosessin turvallinen alasajo tai muun toiminnan pysäytys on mahdollinen.

**Perustelut:** Pykälässä edellytetään tuotantolaitoksen toimintojen suojaaminen siten, että mahdollinen onnettomuus ei pääse leviämään tuotantolaitoksen eri osiin tai toimintoihin. Tämä on ajateltu tavanomaisten onnettomuuksien varalle, mutta rajoittaa yhtä lailla tahallisesti aiheutettujen vahinkojen vaikutusta. Pykälän vaatimus erityistä vaaraa aiheuttavien yksiköiden sijoittamisesta erilleen muista toiminnoista auttaa myös turvauhkiin varautumista. Mahdollisuus prosessin turvalliseen alasajoon on tärkeä sekä teknisen turvallisuuden että turvauhkiin varautumisen kannalta. Nyt ehdotetuilla lisäyksillä tarkoituksena on korostaa tuotantolaitoksen alueen suunnittelussa onnettomuustilanteiden lisäksi myös mahdollisten lainvastaisten toimien vaikutuksilta varautumista. Pykälässä on otettava huomioon riskiperusteisuus.

#### 15 § Rakennukset ja rakenteet

Rakennukset ja rakenteet tulee suunnitella, rakentaa sekä tarvittaessa varustaa riittävin onnettomuuksien vaikutuksilta suojaavin tai niiltä ehkäisevin rakentein ja järjestelmin siten, että rakennuksessa mahdollisesti sattuvan räjähdyn, tulipalon tai kemikaalipäästön seuraukset voidaan rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi ja että rakennuksen ulkopuolella aiheutuneesta onnettomuudesta ei ole seurauksena vakavien vaurioiden vaaraa rakennuksessa oleville.

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valmistus-, käsittely- ja varastointitilat tai valmistus-, käsittely- ja varastointipaikat tulee varustaa turvallisen käytön ja onnettomuustilanteisiin varautumisen edellyttämällä merkinnöillä.

Rakennukset tulee suunnitella siten, että niistä voi vaaratilanteissa poistua turvallisesti.

**Perustelu:** Rakennusten ja rakenteiden suunnittelu ja rakentaminen rajoittamaan onnettomuudesta aiheutuvan räjähdysten, tulipalon tai kemikaalipäästön vaikutusta edistää myös turvaukseen varautumista. Pykälän mukaiset ratkaisut vähentävät myös tahallisesti aiheutettujen vahinkojen vaikutusta.

#### **16 § Asiattomien pääsyn [ja lainvastaisen toiminnan] estäminen**

Toiminnanharjoittajan tulee huolehtia rakenteellisin toimenpitein tai toiminnan luonteeseen nähden riittävän tehokkaalla muulla tavalla asiattomien pääsyn estämisestä tuotantolaitoksen alueelle. Toiminnanharjoittajan tulee lisäksi huolehtia siitä, ettei vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä joudu asiattomien haltuun.

*Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valmistuksen, varastoinnin ja tuotantolaitoksen alueella tapahtuvan kuljetuksen tulee olla siten järjestetty, että estetään niiden joutuminen lainvastaisen toiminnan kohteiksi.*

**Perustelu:** Pykälässä edellytetään rakenteellisia tai toiminnallisia ratkaisuja, joilla tuotantolaitoksen alueella oleskelu ja liikkuminen on kontrolloitua. Ratkaisut voivat olla aidat, kulkuteiden lukitukset ja aktiivinen aluevalvonta. Aluevalvonta voi olla esimerkiksi elektronista kameravalvontaa ja/tai vartiohenkilöstön avulla toteutettua. Pykälässä näkökulma on lähinnä varkauksien ja muiden omaisuusrikosten torjuminen, mutta tavoitteena on aikaisempaa korostetummin laitoksen toiminnan suojaaminen ulkoisilta rikollisilta toimilta. Tuotantolaitoksen on rakenteellisin ja toiminnallisin ratkaisuin huolehdittava siitä, ettei alueelle pääse asiattomia henkilöitä, joiden haltuun voi päätyä vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä, tai voivat lainvastaisella toiminnalla muuttaa tuotantolaitoksen tai sen osien toimintaa vaaralliseksi.

Uudessa ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin, että vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden valmistuksen, varastoinnin ja tuotantolaitoksen alueella tapahtuvan kuljetuksen tulee olla siten järjestetty, että estetään niiden joutuminen lainvastaisen toiminnan kohteiksi.

Laittoman toiminnan kohteeksi joutuminen estettäisiin tarkoituksenmukaisin keinoin. Esimerkiksi turvallisuudelle kriittiset kohteet tulisi suojata estein siten, että esimerkiksi säiliöt, jotka sisältävät vaarallista kemikaalia, tulisi suojata niihin päin ajamiselta. Tarkemmat säännökset toimenpiteitä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

Uuden ehdotetun 2 momentin vuoksi pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi edellä mainitulla tavalla, jotta se vastaisi paremmin ehdotetun säännöksen sisältöä. Ehdotus on esitetty hakasulkeissa.

Ehdotetussa 16 §:n uudessa 2 momentissa käytetään sanamuotoa *tuotantolaitoksen alueella tapahtuvan kuljetuksen*. Edellä mainittua sanamuotoa ehdotetaan siitä syystä, että tarkoituksena ei ole säätää vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994, VAK-laki) soveltamisalaan kuuluvasta yleisillä teillä tai rautatiellä tapahtuvasta kuljetuksesta. Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle. VAK-laissa tiekuljetuksella tarkoitetaan myös satama-, varasto- ja tehdasalueella, lentopaikalla tai muulla vastaavalla alueella tapahtuvaa kuljetusta silloin, kun se liittyy kiinteästi tieliikennelaisissa tarkoitettua tiellä tapahtuvaan kuljetukseen. Satamien osalta turvasäännöksiä on VAK-lain ja sen nojalla annettujen säännösten lisäksi annetussa laissa eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004, turvatoimilaki).

VAK-tiesäännökset ja -määräykset perustuvat kansainväliseen ADR-sopimukseen (Eurooppalainen sopimus vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista), jonka sisältö on otettu osaksi EU-oikeutta (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaarallisten aineiden sisämaankuljetuksista, VAK-direktiivi, liite I). Kansalliset VAK-rautatiekuljetusvaatimukset perustuvat rautatiekuljetuksia koskevan yleissopimuksen (COTIF) vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksia koskevan liitteen C määräyksiin ja ne ovat VAK-direktiivin liitteessä II. Edellä mainituissa sopimuksissa ja direktiivissä on velvoittavia säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan kuljetukset myös asiattomalta toiminnalta.

VAK-tiekuljetuksen osalta säädetään muun muassa, että vaarallisen aineen saa jättää kuljetettavaksi vain asianmukaisesti tunnistetulle kuljetuksen suorittajalle ja miehistön jäsenillä tulee olla valokuvalla varustettu henkilötodistus. Terminaalin, ajovarikon tai muun vastaavan alueen tulee olla mahdollisuuksien mukaan hyvin valaistu, yleinen pääsy alueelle estetty ja turvattu. Lisäksi suurta vaaraa aiheuttavien VAK-aineiden osalta on vaatimuksia kuljetusvälineen turvaamisen ja turvasuunnitelman osalta. Lisäksi on yleisiä valvontavaatimuksia ja lukitseminen vaatimuksia eräisiin kuljetuksiin. Lukuun ottamatta ajoneuvon miehistön jäseniä, muiden henkilöiden kuljettaminen vaarallista ainetta kuljettavassa kuljetusyksikössä on kielletty vähäistä suuremmissa VAK-kuljetuksissa.

### **16 a § Kulunvalvonta**

*Toiminnanharjoittajan tulee tarpeen mukaan järjestää kulunvalvonta tuotantolaitoksen alueelle ja erityisesti vaarallisten kemikaalien tai räjähteiden valmistus-, käsittely- ja varastointitiloihin ja -alueille.*

*Tuotantolaitoksessa on tarpeen mukaan järjestettävä kulunvalvonta turvallisuusvyöhykkeittäin siten, että tietyille turvallisuusvyöhykkeelle pääsevät vain sinne oikeutetut henkilöt.*

**Perustelu:** Uudessa ehdotetussa 16 a §:ssä säädetään toiminnanharjoittajan veloitteesta tarpeen mukaan järjestää tuotantolaitoksen alueelle ja etenkin turvallisuuden kannalta kriittisiin kohteiden kulunvalvonta. Kulunvalvonnalla tarkoitetaan sitä, että tuotantolaitoksella tiedetään, ketä tiloissa liikkuu ja pystytään antamaan siellä työskenteleville ja vieraille henkilöille kulkuoikeus sen alueella. Säännöksessä asia on ilmaistu sanoilla tarpeen mukaan, joten asia tulee harkita tuotantolaitoskohtaisesti riskeihin perustuen. Valvonnalla voidaan ehkäistä asiattomien pääsyä tuotantolaitoksen alueelle sekä sen avulla voidaan saada selville vaarassa olevien henkilöiden määrä onnettomuustilanteissa tai tilanteissa, joissa tuotantolaitos joutuu lainvastaisen toiminnan kohteeksi.

Uudessa ehdotetussa 2 momentissa säädetään kulunvalvonnan järjestämisestä turvallisuusvyöhykkeittäin siten, että tiettyihin tuotantolaitoksen kohteisiin pääsee vain sinne oikeutetut henkilöt. Säännöksellä rajattaisiin ulkopuolisten liikkumista turvallisuudelle kriittisillä tuotantolaitoksen alueilla. Ehdotetun 16 a §:n 2 momentilla nähdään turvallisuuden kannalta kaksi merkittävää hyötytekijää. Ensinnäkin 2 momentin tarkoituksena on pienentää todennäköisyyttä lainvastaisen toiminnan aiheutumisesta siinä suhteessa, että riskialttiissa kohteissa rajattaisiin henkilöiden määrää. Toiseksi 2 momentin tarkoituksena on pienentää vahinkoja onnettomuustilanteissa. Kun riskialttiissa kohteissa on vähemmän henkilöitä, onnettomuuden sattuesssa todennäköisesti aiheutuu vähemmän henkilövahinkoja. Myös 2 momentissa käytetään ilmaisua tarpeen mukaan, joten nämä toimet pitäisi suhteuttaa mahdollisiin riskeihin. Puolustusvoimien toiminnassa on jo nykyisellään sovellettu vyöhykeajattelua.

Tarkempia säännöksiä kulunvalvonnasta ja turvallisuusvyöhykkeistä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Esimerkkeinä mahdollisista turvallisuusvyöhykkeistä voidaan käyttää valvomotiloja ja vaarallisten kemikaalien tai räjähteiden varastointialueita.

### **Tuotantolaitoksen sijoitus**

### **17 § Sijoitus rakennetulla alueella**

Toiminnanharjoittajan on otettava huomioon suunnitellessaan vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijaintia, että tuotantolaitos on sijoitettava sellaiselle etäisyydelle asuinalueista, yleisessä käytössä olevista rakennuksista ja alueista, kouluista, hoitolaitoksista, teollisuuslaitoksista, varastoista, liikenneväylistä sekä muusta ulkopuolisesta toiminnasta niin, että ennalta mahdollisesti arvioitavat räjähdykset, tulipalot ja kemikaalipäästöt eivät aiheuta henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkojen vaaraa näissä kohteissa.

**Perustelu:** Sijoittamisessa on otettava huomioon suojaetäisyydet tuotantolaitosta ympäröivän yhteiskunnan haavoittuviin kohteisiin. Onnettomuudessa ja tahallisesti aiheutetussa vahingossa seuraukset ovat pitkälti samat. Asiassa on huomioitava riskiperusteisuus.

### **18 § Sijoitus luontokohteiden ja pohjavesialueiden läheisyyteen**

Toiminnanharjoittajan on otettava huomioon suunnitellessaan vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijaintia, että tuotantolaitos on sijoitettava riittävän etäälle luonnon kannalta erityisen tärkeistä ja erityisen herkistä alueista, muista ympäristönsuojelun kannalta tärkeistä kohteista sekä virkistysalueista niin, että ennalta mahdollisesti arvioitavat räjähdykset, tulipalot ja kemikaalipäästöt tuotantolaitoksessa eivät aiheuta ympäristövahinkojen vaaraa näissä kohteissa.

Tuotantolaitosta ei ilman erityistä, perusteltua syytä saa sijoittaa tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueelle, jollei kemikaalien ominaisuuksien perusteella voida osoittaa, ettei pohjavesille aiheudu vaaraa. Jos kysymyksessä olevalle pohjavesialueelle kuitenkin sijoitetaan vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistava, käsittelevä tai varastoiva tuotantolaitos, rakenteellisin ja käyttökemiallinen toimenpitein on huolehdittava siitä, ettei laitoksen toiminnasta aiheudu pohjavesien pilaantumisvaaraa.

**Perustelu:** Pykälään voi liittyä lainvastaisen toiminnan riski, mutta todennäköisesti jo nykyiset toimet riittäisivät suojaamaan tällaiselta toiminnalta. Lain 18 §:n 1 momentissa mainitut ennalta mahdollisesti arvioitavat räjähdykset, tulipalot ja kemikaalipäästöt tuotantolaitoksessa voivat aiheutua niin onnettomuudesta kuin myös lainvastaisesta toiminnasta. Samoin myös 2 momentissa mainittu pohjavesien pilaantumisvaaraa voi aiheutua molemmista edellä mainituista toiminnoista.

### **19 § Ulkopuolisen toiminnan huomioon ottaminen**

Tuotantolaitoksen sijoituspaikka valitaan siten, ettei laitoksen ulkopuolella harjoitettava toiminta ja luonnon olosuhteet aiheuta onnettomuusvaaraa laitoksessa.

**Perustelu:** Tämän pykälän säännöksissä ei ole turvauhiin liittyvää näkökulmaa.

### **20 § Kaavan huomioon ottaminen**

Vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijoituksessa tulee ottaa huomioon sijoituspaikan ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisessa oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus samoin kuin aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset.

**Perustelu:** Tässä pykälässä ei ole turvauhiin varautumisen kannalta näkökulmaa.

### **Täydentävät säännökset**

### **21 § Turvallisuusvaatimuksia koskeva asetuksenantovaltuus**

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä luvussa säädetyistä *suojaustoimenpiteistä lainvastaisten toimien varalta*, yleisistä turvallisuusperiaatteista, toiminnan järjestämisestä tuotantolaitoksessa ja tuotantolaitoksen suunnittelusta, rakentamisesta ja sijoituksesta.

**Perustelu:** Nyt ehdotetussa asetuksenantovaltuutta koskevassa 21 §:ssä on huomioitu lainvastaiset toimet. [Kemikaaliturvallisuuslain 21 §:n osalta pitää kuitenkin harkita, tulisiko asetuksenantovaltuudesta säätää aina sellaisen pykälän perässä, josta on tarkoitus antaa tarkempia säädöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tässä on otettava huomioon asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuuden vaatimus.]

### **3.2.4 Kemikaaliturvallisuuslain 3 luvun muutokset ja soveltamisalan laajennuksen vaikutukset (Vaarallisten kemikaalien käsittely ja varastointi)**

#### **3 luku Vaarallisten kemikaalien käsittely ja varastointi**

##### **Teollinen käsittely ja varastointi**

##### **22 § Toiminnan jaottelu**

Vaarallisten kemikaalien teollinen käsittely ja varastointi jaetaan vaarallisten kemikaalien määrän ja vaarallisuuden mukaan laajamittaiseen ja vähäiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin.

Teollisen käsittelyn ja varastoinnin jaottelua laajamittaiseen tai vähäiseen sekä muita teollista käsittelyä ja varastointia koskevia veloitteita määritettäessä otetaan huomioon kaikki saman toiminnanharjoittajan hallinnassa olevalla tuotantolaitoksella käsiteltävät ja varastoitavat vaaralliset kemikaalit.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin teollisen käsittelyn ja varastoinnin jaottelusta.

##### **23 § Luvanvaraisuus**

Vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia saa harjoittaa vain Turvallisuus- ja kemikaaliviraston luvalla. Toiminnanharjoittajan tulee hakea edellä tarkoitettua lupaa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta. Hakemuksessa on esitettävä tuotantolaitoksen toiminnasta vastaavan henkilön nimi sekä tiedot ja selvitykset suunnittelusta toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyistä. (358/2015)

Jos samalla toimipaikalla toimii useita toiminnanharjoittajia, joista osa harjoittaa laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia ja osa vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia sekä jos toiminnanharjoittajien toiminta muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto myöntää luvat ja tekee ilmoituksen perusteella päätökset. (1271/2010)

Toiminnanharjoittajan tulee tehdä 1 momentissa tarkoitettua toimintaa koskevista merkittävistä muutoksista ilmoitus tai hakea lupa.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin lupamenettelystä toimintaa aloitettaessa, muutostilanteisiin liittyvästä lupa- ja ilmoitusmenettelystä, luvan hakemisesta, ilmoituksen tekemisestä sekä hakemuksessa ja ilmoituksessa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä.

**Perustelu:** Laajamittaista toimintaa varten on laitokselle saatava Tukesin lupa. Lupamenettelyn myötä Tukesilla on rekisteri alan toimijoista ja niiden käyttämistä kemikaaleista. Tukesin rekistereitä voidaan käyttää muodostamaan kuvaa siitä, missä sijaitsee kohteita, joiden kemikaaleja voidaan suuressa määrin käyttää lainvastaisiin tekoihin. Tämä antaa tärkeää taustatietoa turvatoimiin valmistautumisessa.

### **23 a § (10.4.2015/358) Luvan myöntäminen ja muutositmoituksen käsittely**

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto myöntää 23 §:ssä tarkoitetun luvan, jos toiminnanharjoittaja osoittaa, että toiminta täyttää 2 luvussa säädetyt turvallisuusvaatimukset. Lupa voidaan liittää turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi tarpeellisia ehtoja.

Saatuaan 23 §:n 3 momentissa tarkoitetun muutositmoituksen Turvallisuus- ja kemikaalivirasto tekee asiasta päätöksen, jossa se voi asettaa 2 luvussa säädettyjen turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi toimintaa koskevia tarpeellisia ehtoja.

Lupahakemuksen kuuluttamisesta ja siitä tiedottamisesta säädetään jäljempänä 12 a luvussa.

**Perustelu:** Tukes voi luvassaan asettaa toiminnalle ehtoja. Nyt ehdot liittyvät selvästi laitoksen tekniseen turvallisuuteen, mutta ne voisivat sisältää jatkossa myös turvauhilta varautumiseen liittyviä ehtoja kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan laajentuessa. Lain siirtymäsäännöksessä tulisi mahdollisesti ottaa huomioon olemassa olevat luvat ja uusien säädösten vaikutukset näihin. [Mahdollisten jatkovalmistelujen aikana tulee selvittää, miten 3 momentissa mainittu 12 a luvun mukainen lupahakemuksen kuuluttaminen ja siitä tiedottaminen suhteutuu turvauhiin ja mitä asiasta säädetään Seveso III -direktiivissä.]

### **24 § Ilmoitusvelvollisuus**

Vaarallisen kemikaalin vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia saa harjoittaa vain tekemällä siitä ilmoituksen. Toiminnanharjoittajan tulee tehdä ilmoitus pelastusviranomaiselle, jollei ilmoitusta 23 §:n 2 momentin nojalla tule tehdä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle. Ilmoituksessa on esitettävä tiedot ja selvitykset suunnitellusta toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyistä. (1271/2010)

Toiminnanharjoittajan tulee tehdä 1 momentissa tarkoitettua toimintaa koskevista merkittävistä muutoksista ilmoitus.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin ilmoitusmenettelystä toimintaa aloitettaessa ja muutostilanteissa, ilmoituksen tekemisestä sekä ilmoituksessa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä.

**Perustelu:** Vähäisen teollisen käsittelyn valvontaviranomainen on pelastuslaitos. Lainvastaiselta toiminnalta varautumisen kannalta pelastuslaitoksen rooli olisi sama kuin Tukesilla 23 §:ssä.

### **25 § (10.4.2015/358) Ilmoituksen käsittely**

Saatuaan 24 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen asianomainen valvontaviranomainen tekee asiasta päätöksen, jossa voidaan asettaa toiminnalle tarpeellisia ehtoja 2 luvussa säädettyjen turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi.

**Perustelu:** Pelastuslaitoksella on samat mahdollisuudet käsitellä turvatoimia ilmoituksen yhteydessä kuin Tukesilla 23 a §:ssä. Kuten lain 23 a §:n osalta, uusien säädösten vaikutus tulee ottaa huomioon siirtymäsäännöksessä myös pelastusviranomaisille tehtävien ilmoitusten osalta.

### **26 a § (10.4.2015/358) Vaarallisten kemikaalien laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavien tuotantolaitosten valvonta ja tarkastus**

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on valvottava vaarallisten kemikaalien laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen ja 23 §:n 2 momentissa tarkoitettujen kohteiden teknisen toteutuksen sekä niiden toimintaperiaatteiden, toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on tarkastettava suunnitelmallisesti, järjestelmällisesti ja määräajoin valvonnan alaiset tuotantolaitokset niiden toiminnan edellyttämässä laajuudessa riskinarviointiin perustuen.



Laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen tekninen toteutus, toimintaperiaatteet ja johtamisjärjestelmät on tarkastettava käyttöönototarkastuksessa ennen tuotantolaitoksen käyttöönottoa sekä säännöllisesti tarkastusohjelman mukaisesti.

Toiminnanharjoittaja on velvollinen antamaan tarpeelliset tiedot ja tekemään kaikki tarvittavat toimenpiteet tarkastusten toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tarkastusten sisällöstä, määräajoista ja ajankohdista, ilmoituksista muille viranomaisille sekä tarkastusten muusta käytännön toteutuksesta.

**Perustelu:** Pykälässä on säädetty varsin seikkaperäisesti, mitä kaikkea Tukesin tulee tarkastaa valvomansa laitoksen järjestelmissä. Tarkastukseen olisi mahdollista sisällyttää myös turvatoimiin varautuminen, jos sen sisältö saadaan tarvittavalla tarkkuudella ja osuvuudella määritetyksi.

#### **27 § (10.4.2015/358) Tarkastussuunnitelma ja -ohjelma**

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto laatii vaarallisten kemikaalien laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavia tuotantolaitoksia sekä 23 §:n 2 momentissa tarkoitettuja kohteita koskevan tarkastussuunnitelman, jossa esitetään yleiset tavoitteet tarkastustoiminnalle tuotantolaitoksista aiheutuvien henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen sekä lainvastaisten toimien ehkäisemiseksi.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto laatii lisäksi säännöllistä valvontaa varten laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittaville tuotantolaitoksille sekä 23 §:n 2 momentissa tarkoitetuille kohteille tarkastusohjelman, jossa määritellään eri laitostyyppien tarkastustiheydet.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tarkastussuunnitelman ja -ohjelman sisällöstä sekä laadinnasta.

**Perustelu:** Pykälän 1 momentissa on määritelty henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen ehkäiseminen. Nämä vahingot voivat aiheutua laillisessa toiminnassa sattuneissa onnettomuuksissa tai ne voivat olla tahallisesti aiheutettuja. Tarkastussuunnitelmassa tulisi olla osio myös turvatoimille ja tämän takia 1 momenttiin on lisätty ilmaisu *sekä lainvastaisten toimien ehkäisemiseksi*. Tarkemmat säännökset annettaisiin myös näiden osalta valtioneuvoston asetuksella.

#### **27 a § (10.4.2015/358) Vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavien tuotantolaitosten valvonta ja tarkastus**

Pelastusviranomaisen on valvottava vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen teknisen toteutuksen ja toimintatapojen vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta sekä sitä, että tuotantolaitos on säännösten ja 25 §:ssä tarkoitettun päätöksen mukainen.

Pelastusviranomaisen on tarkastettava vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen toimintatavat ja teknisen toteutuksen vaatimustenmukaisuus ennen tuotantolaitoksen käyttöönottoa.

Pelastusviranomaisen on tarkastettava suunnitelmallisesti, järjestelmällisesti ja määräajoin valvonnan alaiset tuotantolaitokset niiden toiminnan edellyttämässä laajuudessa riskinarviointiin perustuen. Tarkastukset sisällytetään pelastuslain 79 §:n mukaiseen valvontasuunnitelmaan.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin valvonnan ja tarkastusten sisällöstä, ilmoituksista muille viranomaisille sekä valvonnan ja tarkastusten muusta käytännön toteutuksesta.

**Perustelu:** Kemikaalien vähäistä teollista käyttöä harjoittavien kohteiden pelastuslaitosten tekemiin tarkastuksiin voidaan soveltaa turvatoimien suhteen samoja menettelyjä kuin 26 a § ja 27 §:issä kuvatuissa Tukesin tekemissä tarkastuksissa.

## **28 § Sisäinen pelastussuunnitelma**

Toiminnanharjoittajan tulee laatia tuotantolaitosta koskeva sisäinen pelastussuunnitelma, jos teollinen käsittely ja varastointi on laajamittaista.

Sisäisessä pelastussuunnitelmassa määritellään toimenpiteet, joilla torjutaan ennalta mahdollisiksi arvioitavissa onnettomuustapauksissa onnettomuuden *tai lainvastaisen toiminnan* vaikutuksia, rajoitetaan seuraukset mahdollisimman vähäisiksi sekä varaudutaan onnettomuuden *tai lainvastaisen toiminnan* jälkien korjaamiseen ja ympäristön puhdistamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin sisäisen pelastussuunnitelman laatimisesta, sisällöstä, uusimisesta, suunnitelman mukaisista harjoituksista ja pelastussuunnitelman toimittamisesta valvontaviranomaisille.

**Perustelu:** Muutoksilla sisäisessä pelastussuunnitelmassa huomioitaisiin ennalta mahdollisiksi arvioitavien onnettomuustapauksien lisäksi myös lainvastainen toiminta.

## **29 § Vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin vastuuhenkilö**

Toiminnanharjoittajan on nimettävä vastuuhenkilö, jos teollinen käsittely ja varastointi on laajamittaista. Vastuuhenkilön tehtävänä on huolehtia siitä, että tuotantolaitoksessa toimitaan vaarallisia kemikaaleja koskevien säännösten ja lupaehtojen sekä laadittujen toimintaperiaatteiden ja suunnitelmien mukaisesti.

Vastuuhenkilön tulee tuntea tuotantolaitoksen toiminta, sitä koskevat säännökset sekä turvallisen toiminnan edellytykset.

Vastuuhenkilön tulee osoittaa pätevyytensä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston järjestämässä kokeessa. Hyväksytystä kokeesta asianomaiselle henkilölle annetaan todistus. (1271/2010)

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa tarkemmin vastuuhenkilön nimeämisestä, tehtävistä, pätevyysvaatimuksista ja pätevyyden osoittamisesta.

**Perustelu:** Vastuuhenkilö voisi olla sama sekä teknisen turvallisuuden että turvatoimien osalta. Toki voivat olla myös eri henkilöt. Kummankin on kuitenkin tunnettava hyvin yrityksen toiminta ja siinä käytettävien kemikaalien luonne. Monessa tapauksessa asiassa vaaditaan lisäkoulutusta.

Lain 29 §:n 3 momentissa säädetään Tukesin pätevyyskokeesta, jossa vastuuhenkilön tulee osoittaa pätevyytensä. Jatkossa kyseisessä pätevyyskokeesta tulee testattavaksi myös turvauhkia koskevat seikat.

## **30 § Toimenpiteet vaarallisista kemikaaleista aiheutuvien suuronnettomuuksien ja lainvastaisten toimien ehkäisemiseksi**

Tuotantolaitoksessa, jossa vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista voi aiheutua suuronnettomuus, toiminnanharjoittajan on laadittava vaarallisten kemikaalien määrän ja vaarallisuuden perusteella toimintaperiaateasiakirja tai turvallisuus selvitys, joissa toiminnanharjoittaja selostaa toimintaperiaatteensa suuronnettomuuksien sekä *lainvastaisten toimien* ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi ja osoittaa, että toimintaperiaatteet on otettu käyttöön, sekä antaa tarvittavat tiedot niiden toteuttamiseksi tarvittavasta organisaatiosta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmästä.

Toimintaperiaatteet on laadittava siten, että ne takaavat korkeatasoisen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun. Ne on suhteutettava tuotantolaitoksessa esiintyviin suuronnettomuuden vaaroihin ja *lainvastaisen toiminnan uhkarvioihin*. Niissä on esitettävä toiminnanharjoittajan yleiset tavoitteet ja toimintaperiaatteet, johdon rooli ja vastuu

sekä sitoutuminen jatkuvasti parantamaan suuronnettomuuksien *sekä lainvastaisten toimien* vaarojen hallintaa ja varmistamaan suojelun korkea taso.

Turvallisuusselvitys on toimitettava Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle tuotantolaitoksen toimenpiteiden riittävyyden arviointia varten.

Kahden tai useamman toisiaan lähellä sijaitsevan tuotantolaitoksen toiminnanharjoittajien on toimittava yhteistoiminnassa suuronnettomuuksien *sekä lainvastaisten toimien* torjumiseksi ja onnettomuuksien leviämisen *sekä lainvastaisten toimien vaikutusten* estämiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin suuronnettomuusvaaran *ja lainvastaisten toimien* ehkäisemistä koskevien velvoitteiden määräytymisestä sekä tarvittavien toimintaperiaatteiden ja turvallisuusselvitysten sisällöstä, uusimis- ja tarkistusvelvoitteista ja -ajoista, turvallisuusselvitysten käsittelystä sekä toiminnanharjoittajien yhteistoimintavelvoitteista suuronnettomuuksien *ja lainvastaisten toimien* ehkäisemiseksi.

**Perustelu:** Säännöksen lisäyksillä huomioitu lainvastaiselta toiminnalta varautuminen.

Tuotantolaitoksissa, joissa vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista voi aiheutua suuronnettomuus, on riski joutua myös lainvastaisen toiminnan kohteeksi. Tällaisesta toiminnasta voi aiheuta merkittäviä henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja, minkä vuoksi on perustelua ottaa säännöksessä huomioon lainvastainen toiminta. Todennäköisesti pykälän soveltamisalan mukaisilla kohteilla on jo nykyisin pitkälle menevät varautumiskäytännöt, mutta säännöksen muutoksilla asia on huomioitu lain tasolla.

### **31 § (10.4.2015/358) Toiminnanharjoittajan tiedottamisvelvollisuus**

Edellä 30 §:ssä tarkoitetun tuotantolaitoksen toiminnanharjoittajan on tiedotettava tuotantolaitosta koskevista turvallisuustoimenpiteistä ja onnettomuustapauksissa noudatettavista toimintaohjeista suuronnettomuuden varalta. Tiedot on pidettävä ajan tasalla ja koottava yhteen asiakirjaan sekä pidettävä pysyvästi yleisön saatavilla myös sähköisessä muodossa.

Turvallisuusselvitystä edellyttävän tuotantolaitoksen toiminnanharjoittajan on toimitettava tiedot sellaisille henkilöille sekä sellaisiin lähistöllä sijaitseviin kouluihin, sairaaloihin ja muihin yleisessä käytössä oleviin rakennuksiin sekä tuotantolaitoksiin, joihin turvallisuusselvitystä edellyttävässä tuotantolaitoksessa alkunsa saanut suuronnettomuus voi vaikuttaa. Tiedotteessa on annettava tiedot tuotantolaitoksen toiminnasta, suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavista kemikaaleista, suuronnettomuusvaarojen luonteesta sekä väestön varoittamisesta ja käyttäytymisestä onnettomuustilanteissa. Tuotantolaitosta koskevista toimenpiteistä ja toimintaohjeista suuronnettomuuden varalle tulee tiedottaa molemmilla kansallisilla kielillä.

Edellä 2 momentissa tarkoitetut tiedot on toimitettava vähintään joka viides vuosi.

*Toiminnanharjoittajan tulee tehdä tiedottaminen siten, että se ei vaaranna lainvastaiselta toiminnalta varautumista.*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa tarkemmin toiminnanharjoittajan tiedottamisvelvollisuudesta ja sen toteuttamisesta sekä annettavien tietojen sisällöstä.

**Perustelu:** Pykälään liittyvästä julkisuusvaatimuksesta ei voitane tinkiä turvatoimiin varautumisen perusteella, varsinkin kun ilmoituksien kohteena ovat haavoittuvia kohteita kuten koulut ja sairaalat. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että nykyinen 31 §:n mukainen toiminnanharjoittajan tiedottamisvelvollisuus perustuu Seveso III -direktiiviin.

Tiedottaminen vaaroista voi antaa kohteen osalta tietoa siitä, miten sitä voidaan käyttää lainvastaiseen toimintaan. Tämä on epätoivottavaa. Edellä mainitusta syystä, lain 31 §:ään on lisätty uusi 4 momentti,

jossa säädetään, että tiedottamista ei saa tehdä siten, että se vaarantaisi lainvastaiselta toiminnalta varautumista.

Viranomaisjulkisuutta koskee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki). Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista, jossa on lueteltu salassapitoperusteet. Työryhmän aiheen kannalta merkittävin 24 §:n säännös on pykälän 1 momentin 7 kohta, mutta myös 8 kohta voi tulla sovellettavaksi. Julkisuuslaki koskee vain viranomaisia. Toiminnanharjoittajaa velvoittavat julkisuutta ja tietojenluovuttamista koskevat säännökset ovat kemikaaliturvallisuuslaissa.

### **32 § (10.4.2015/358) Turvallisuusselvityksen esillä pitäminen**

Toiminnanharjoittajan tulee asettaa tuotantolaitosta koskeva turvallisuusselvitys ja siihen liittyvä vaarallisten kemikaalien luettelo yleisön nähtäväksi.

Toiminnanharjoittaja voi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston suostumuksella rajoittaa turvallisuusselvityksessä yleisölle annettavia tietoja, joita se pitää liike- tai ammattisalaisuutena tai muuten perustellusti luottamuksellisina.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa tarkemmin toiminnanharjoittajan turvallisuusselvityksen esillä pitämistä koskevasta velvollisuudesta.

**Perustelu:** Pykälän toista momenttia voitaneen soveltaa turvatoimiin varautumisen yhteydessä. Teknisistä vaaroista viestiminen laitoksen ulkopuolelle on perusteltua, turvatoimista kertominen ei ole. Lain 32 §:n 2 momentissa on säädetty, että toiminnanharjoittaja voi Tukesin suostumuksella rajoittaa turvallisuusselvityksessä yleisölle annettavia tietoja, joita se pitää liike- tai ammattisalaisuutena tai muuten perustellusti luottamuksellisina. Tällaisia muuten perustellusti luottamukselliset tiedot voivat koskea turvatoimista tiedottamista. Käytännössä nykyisin turvallisuusselvityksiin liittyvät julkiset tiedot ovat Tukesin verkkosivuilla.

## **3.2.5 Kemikaaliturvallisuuslain 7 luvun muutokset ja soveltamisalan laajennuksen vaikutukset (Räjähteiden valmistus ja varastointi)**

### **7 luku Räjähteiden valmistus ja varastointi**

#### **Luvanvarainen valmistus ja varastointi**

### **58 § (10.4.2015/358) Räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin luvanvaraisuus**

Räjähteiden valmistusta ja varastointia saa harjoittaa vain Turvallisuus- ja kemikaaliviraston luvalla, jollei jäljempänä muuta säädetä.

Toiminnanharjoittajan tulee hakea 1 momentissa tarkoitettua lupaa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta. Hakemuksessa on esitettävä tiedot ja selvitykset suunnitellusta toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyistä.

Toiminnanharjoittajan tulee tehdä 1 momentissa tarkoitettua toimintaa koskevista merkittävistä muutoksista ilmoitus tai hakea lupa.

Lupahakemuksen kuuluttamisesta ja siitä tiedottamisesta säädetään 12 a luvussa.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin:

1) räjähteiden valmistusta ja varastointia koskevasta lupamenettelystä toimintaa aloitettaessa;

- 2) siitä, milloin toimintaa koskeviin merkittäviin muutoksiin on haettava lupa tai tehtävä muutoksesta ilmoitus;
- 3) luvan hakemisesta;
- 4) ilmoituksen tekemisestä; sekä
- 5) hakemuksessa ja ilmoituksessa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä.

**Perustelu:** Räjähdeiden osalta lupaviranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Räjähdeiden osalta valmistusta tai varastointia ei ole lajiteltu laajamittaiseen ja vähäiseen kuten vaarallisten kemikaalien osalta asianlaita on.

#### **58 a § (10.4.2015/358) Räjähdeiden valmistuksen luvanvaraisuus siirrettävällä laitteistolla**

Välittömästi työmaalla käytettäväksi tarkoitetun räjähteen valmistusta siirrettävällä laitteistolla saa harjoittaa vain Turvallisuus- ja kemikaaliviraston luvalla.

Toiminnanharjoittajan tulee hakea 1 momentissa tarkoitettua lupaa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta. Hakemuksessa on esitettävä tiedot ja selvitykset suunnitellusta toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyistä.

Toiminnanharjoittajan tulee tehdä 1 momentissa tarkoitettua toimintaa koskevista merkittävistä muutoksista ilmoitus tai hakea lupa.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin:

- 1) siirrettävällä laitteistolla tapahtuvan räjähteen valmistusta koskevasta lupamenettelystä toimintaa aloitettaessa;
- 2) siitä, milloin toimintaa koskeviin merkittäviin muutoksiin on haettava lupa tai tehtävä muutoksesta ilmoitus;
- 3) luvan hakemisesta;
- 4) ilmoituksen tekemisestä; sekä
- 5) hakemuksessa ja ilmoituksessa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä.

**Perustelu:** Pykälässä on säädetty luvanvaraiseksi välittömästi työmaalla käytettäväksi tarkoitetun räjähteen valmistus siirrettävällä laitteistolla. Toimintaa saa harjoittaa vain Turvallisuus- ja kemikaaliviraston luvalla.

#### **58 b § (10.4.2015/358) Räjähdeiden tilapäisen varastoinnin luvanvaraisuus**

Räjähdeiden tilapäistä varastointia räjäytys- ja louhintatyötä varten saa harjoittaa vain Turvallisuus- ja kemikaaliviraston luvalla.

Toiminnanharjoittajan tulee hakea 1 momentissa tarkoitettua lupaa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta. Hakemuksessa on esitettävä tiedot ja selvitykset suunnitellusta toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyistä.

Toiminnanharjoittajan tulee tehdä 1 momentissa tarkoitettua toimintaa koskevista merkittävistä muutoksista ilmoitus tai hakea lupa.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin:

- 1) räjähteiden tilapäistä varastointia koskevasta lupamenettelystä;
- 2) siitä, milloin toimintaa koskeviin merkittäviin muutoksiin on haettava lupa tai tehtävä muutoksesta ilmoitus;

- 3) luvan hakemisesta;
- 4) ilmoituksen tekemisestä;
- 5) hakemuksessa ja ilmoituksessa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä; sekä
- 6) tilapäisen varastoinnin enimmäiskestosta ja räjähteiden enimmäismääristä.

**Perustelu:** Räjähteiden tilapäinen varastointi räjäytys- ja louhintatyötä varten on säädetty myös luvanvaraiseksi ja toimintaa saa harjoittaa vain Tukesin luvalla.

#### **59 § (10.4.2015/358) Räjähteitä koskevan luvan myöntäminen ja muutosilmoituksen käsittely**

Edellä 58, 58 a ja 58 b §:ssä tarkoitettu lupa myönnetään, jos toiminnanharjoittaja osoittaa, että toiminta täyttää 2 luvussa säädettyt turvallisuusvaatimukset. Lupa voidaan liittää turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi tarpeellisia ehtoja.

Saatuun 58 §:n 3 momentissa, 58 a §:n 3 momentissa tai 58 b §:n 3 momentissa tarkoitettua muutostoimintaa koskevan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto tekee asiasta päätöksen, jossa se voi asettaa toimintaa koskevia 2 luvussa säädettyjen turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi tarpeellisia ehtoja.

**Perustelu:** Tukes voi asettaa toiminnalle ehtoja. Vastaavasti on säädetty vaarallisten kemikaalien osalta lain 3 luvun 23 a §:ssä. Soveltamisalan laajentuessa ja 2 luvun muutoksien vuoksi ehdot voisivat jatkossa sisältää myös turvauhilta varautumiseen liittyviä seikkoja, ja lain soveltamisalan laajeneminen sekä uudet velvoitteet tulisi ottaa huomioon lupaa myönnettäessä.

#### **59 a § (10.4.2015/358) Räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonta ja tarkastus**

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on valvottava 58 §:ssä tarkoitettujen räjähteiden valmistusta ja varastointia harjoittavien tuotantolaitosten, 58 a §:ssä tarkoitettujen siirrettävien laitteistojen sekä 58 b §:ssä tarkoitettujen räjähteiden tilapäisen varastoinnin teknisen toteutuksen sekä niiden toimintaperiaatteiden, toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on tarkastettava suunnitelmallisesti, järjestelmällisesti ja määräajoin valvonnan alaiset tuotantolaitokset niiden toiminnan edellyttämässä laajuudessa riskinarviointiin perustuen.

Räjähteiden valmistusta ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen, 58 a §:ssä tarkoitettua siirrettävien laitteistojen sekä 58 b §:ssä tarkoitettujen räjähteiden tilapäisen varastoinnin tekninen toteutus, toimintaperiaatteet ja johtamisjärjestelmät on tarkastettava käyttöönottotarkastuksessa ennen tuotantolaitoksen käyttöönottoa sekä säännöllisesti tarkastusohjelman mukaisesti.

Toiminnanharjoittaja on velvollinen antamaan tarpeelliset tiedot ja tekemään kaikki tarvittavat toimenpiteet tarkastusten toteuttamiseksi.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto voi lupapäätöksessään asianomaista pelastusviranomaista kuultuaan hyväksyä räjähteiden tilapäisen varastoinnin käyttöönottotarkastuksen korvattavaksi pelastusviranomaisen tekemällä tarkastuksella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tarkastusten sisällöstä, määräajoista ja ajankohdista sekä ilmoituksista muille viranomaisille ja tarkastusten muusta käytännön toteutuksesta.

**Perustelu:** Räjähteiden valmistukseen ja varastoinnin tarkastuksiin olisi jatkossa mahdollista sisällyttää myös turvatoimiin varautuminen. Pykälän mukaan pääasiallisesti tarkastuksen suorittaa Tukes, mutta 4 momentin mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto voi lupapäätöksessään asianomaista

pelastusviranomaista kuultuaan hyväksyä räjähteiden tilapäisen varastoinnin käyttöönottotarkastuksen korvattavaksi pelastusviranomaisen tekemällä tarkastuksella.

#### **60 § (10.4.2015/358) Tarkastussuunnitelma ja -ohjelma**

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto laatii 58 §:ssä tarkoitettua räjähteiden valmistusta ja varastointia harjoittavia tuotantolaitoksia, 58 a §:ssä tarkoitettuja siirrettäviä laitteistoja sekä 58 b §:ssä tarkoitettua räjähteiden tilapäistä varastointia koskevan tarkastussuunnitelman, jossa esitetään yleiset tavoitteet tarkastustoiminnalle tuotantolaitoksista aiheutuvien henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen sekä *lainvastaisten toimien* ehkäisemiseksi.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto laatii säännöllistä valvontaa varten räjähteiden valmistusta ja varastointia harjoittaville tuotantolaitoksille, 58 a §:ssä tarkoitetuille siirrettäville laitteistoille sekä 58 b §:ssä tarkoitettulle räjähteiden tilapäiselle varastoinnille tarkastusohjelman, jossa määritellään eri laitos- ja laitteistotyyppien tarkastustiheydet.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tarkastussuunnitelman ja -ohjelman sisällöstä ja laadinnasta.

**Perustelu:** Samoin kuten on säädetty vaarallisten kemikaalien laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin liittyvästä tarkastussuunnitelmasta ja -ohjelmasta kemikaaliturvallisuuslain 27 §:ssä, myös 60 §:n 1 momentissa on säädetty räjähteiden valmistukseen, varastointiin, siirrettäviin laitteistoihin ja tilapäiseen varastointiin liittyen tarkastussuunnitelmasta, jossa esitetään yleiset tavoitteet tarkastustoiminnalle tuotantolaitoksista aiheutuvien henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen ehkäisemiseksi. Kyseisen vahingot voivat aiheutua laillisessa toiminnassa sattuneissa onnettomuuksissa tai ne voivat olla tahallisesti aiheutettuja. Tarkastussuunnitelmassa tulisi olla osio myös turvatoimille ja tämän takia 1 momenttiin on lisätty ilmaisu *sekä lainvastaisten toimien* ehkäisemiseksi. Tarkemmat säännökset annettaisiin myös näiden osalta valtioneuvoston asetuksella.

#### **61 § Räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin vastuuhenkilö**

Toiminnanharjoittajan on nimettävä vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että tuotantolaitoksessa toimitaan räjähteitä koskevien säännösten ja lupaehtojen sekä laadittujen toimintaperiaatteiden ja suunnitelmien mukaisesti.

Vastuuhenkilön tulee tuntea tuotantolaitoksen toiminta, sitä koskevat säännökset sekä turvallisen toiminnan edellytykset.

Vastuuhenkilön tulee osoittaa pätevyytensä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston järjestämässä kokeessa. Hyväksytystä kokeesta annetaan asianomaiselle henkilölle todistus. (1271/2010)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin vastuuhenkilön nimeämisestä, tehtävistä, pätevyysvaatimuksista ja pätevyyden osoittamisesta.

**Perustelu:** Vastuuhenkilö voisi olla sama sekä teknisen turvallisuuden että turvatoimien osalta. Toki voivat olla myös eri henkilöt. Kummankin on kuitenkin tunnettava hyvin organisaation toiminta ja käytettävien räjähteiden luonne. Monessa tapauksessa asiassa vaaditaan lisäkoulutusta.

Lain 61 §:n 3 momentissa säädetään Tukesin pätevyyskokeesta, jossa vastuuhenkilön tulee osoittaa pätevyytensä. Jatkossa kyseisessä pätevyyskokeesta tulee testattavaksi myös turvauhkia koskevat seikat. Säännös vastaa pitkälti lain 3 luvun 29 §:ää, jossa säädetään vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin vastuuhenkilöstä.

#### **62 § Toimenpiteet räjähteistä aiheutuvien suuronnettomuuksien ja *lainvastaisten toimien* ehkäisemiseksi**

Toiminnanharjoittajan on laadittava räjähteiden valmistuksesta ja varastoinnista aiheutuvan suuronnettomuusvaaran ja lainvastaisten toimien torjumiseksi tarvittavat toimintaperiaatteet tai turvallisuus selvitys sekä sisäinen pelastussuunnitelma. Näiden osalta on vastaavasti voimassa, mitä 28 ja 30 §:ssä säädetään.

Turvallisuus selvitystä vaativan kohteen toiminnanharjoittajan on huolehdittava turvallisuus selvityksen esillä pitämisestä 31 §:n mukaisesti ja tiedottamisvelvollisuudesta 32 §:n mukaisesti.

**Perustelu:** Säännöksen ehdotetuilla lisäyksillä on huomioitu lainvastaiselta toiminnalta varautuminen samalla tavalla kuten vaarallisten kemikaalien osalta (kemikaaliturvallisuuslain 30 §).

Tuotantolaitoksissa, joissa vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista voi aiheutua suuronnettomuus, on riski joutua myös lainvastaisen toiminnan kohteeksi. Tällaisesta toiminnasta voi aiheuta merkittäviä henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja, minkä vuoksi on perusteltua ottaa säännöksessä huomioon lainvastainen toiminta. Kemikaaliturvallisuuslain 62 §:ssä viitataan 3 luvun 28, 30, 31 ja 32 §:iin, mistä syystä on myös perusteltua yhtenäistää sääntely räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin osalta vaarallisia kemikaaleja koskevan sääntelyn kanssa tältä saralta.

### **Varastointi kaupan yhteydessä**

#### **63 § (11.12.2009/1030) Varastointi kaupan yhteydessä (10.4.2015/358)**

Yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä on 58 §:ssä säädetyn lupahakemuksen sijasta tehtävä ilmoitus pelastusviranomaiselle ennen varastoinnin aloittamista. (358/2015)

Ilmoituksessa on esitettävä tiedot suunnitellusta toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyistä.

Saatuana 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen pelastusviranomaisen tekee asiasta päätöksen, jossa voidaan asettaa tarpeellisia ehtoja.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitetuista yksityiseen kulutukseen hyväksytyistä ilotulitteista ja vähäistä vaaraa aiheuttavista muista pyroteknisistä tuotteista, näiden tuotteiden kaupan yhteydessä tapahtuvaa varastointia koskevasta ilmoitusmenettelystä, ilmoituksen tekemisestä ja siinä noudatettavista määräajoista, ilmoituksessa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä sekä ilmoituksen perusteella tehtävästä päätöksestä. (358/2015)

**Perustelu:** Yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä tehdään ilmoitus pelastusviranomaiselle eikä siten näiden osalta tarvitse hakea lupaa Tukesilta. Pykälän 3 momentin mukaan pelastusviranomaisen tekee asiasta päätöksen, jossa voidaan asettaa tarpeellisia ehtoja. Lain soveltamisalan laajentuessa tarpeelliset ehdot voivat liittyä myös lainvastaisen toiminnan aiheuttamaan turvauhalta varautumiseen.

#### **64 § (10.4.2015/358) Kaupan varastoinnin valvonta ja tarkastus**

Pelastusviranomaisen on valvottava 63 §:ssä tarkoitettun varastoinnin teknisen toteutuksen ja toimintatapojen vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta sekä sitä, että varastointi on säännösten ja 63 §:n 3 momentissa tarkoitettun päätöksen mukaista.

Pelastusviranomaisen on tarkastettava 1 momentissa tarkoitettujen varastojen toimintatavat ja teknisen toteutuksen vaatimustenmukaisuus.



Pelastusviranomaisen on tarkastettava suunnitelmallisesti, järjestelmällisesti ja määräajoin 1 momentissa tarkoitettut varastot niiden toiminnan edellyttämässä laajuudessa riskinarviointiin perustuen. Tarkastukset sisällytetään pelastuslain 79 §:n mukaiseen valvontasuunnitelmaan.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin valvonnan ja tarkastusten sisällöstä, ilmoituksista muille viranomaisille sekä valvonnan ja tarkastusten muusta käytännön toteutuksesta.

**Perustelu:** Pykälän 1 momentissa on viittaus 63 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään seuraavasti: ”Saatuaan 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen pelastusviranomainen tekee asiasta päätöksen, jossa voidaan asettaa tarpeellisia ehtoja.” Kuten 63 §:n perusteluissa on mainittu, ehdot voivat liittyä lainvastaisen toiminnan aiheuttamaan turvauhkalta varautumiseen. Tämä tulee ottaa huomioon myös pelastusviranomaisen suorittamassa valvonnassa.

#### **64 a § (10.4.2015/358) Ampuma-aseiden patruunoiden, sytytysnallien ja ruudin varastointi myymälässä**

Ampuma-aseiden patruunoita, sytytysnaljeja ja ruutia saa varastoida myymälässä ilman 58 §:ssä säädettyä lupaa, jos toiminnanharjoittajalla on ampuma-aselain mukainen lupa ampuma-aseiden ja patruunoiden kauppaan.

**Perustelu:** Pykälässä on säädetty poikkeamismahdollisuudesta 58 §:ssä säädetystä luvanvaraisuudesta, jos toiminnanharjoittajalla on ampuma-aselain mukainen ampuma-aseiden ja patruunoiden kauppaan. Tätä poikkeamismahdollisuutta ei ole tarpeen muuttaa tässä yhteydessä.

#### **65 § Räjähdekaupan vastuuhenkilö**

Räjähdeiden kauppaa harjoittavan liikkeen palveluksessa tulee olla vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että kauppaa ja varastointia hoidetaan räjähteitä koskevien säännösten ja valvontaviranomaisten asettamien ehtojen mukaisesti.

Vastuuhenkilön tulee tuntea varastoitavat räjähteet sekä räjähteiden kauppaa ja varastointia koskevat säännökset.

Vastuuhenkilön tulee osoittaa pätevyytensä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston järjestämässä kokeessa. Hyväksytystä kokeesta asianomaiselle henkilölle annetaan todistus. Todistus on voimassa 10 vuotta. (1271/2010)

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin vastuuhenkilön tehtävistä, pätevyysvaatimuksista ja pätevyyden osoittamisesta.

**Perustelu:** Soveltamisalan laajentuessa ja uusien ehdotettujen velvoitteiden myötä räjähdekaupan vastuuhenkilön tulisi jatkossa tuntea myös lainvastaiselta toiminnalta suojautumista koskevat uudet säädökset.

#### **66 § Varastoitavien räjähteiden enimmäismäärät**

Myymälässä ja siihen liittyvissä tiloissa saa varastoida enintään sellaiset määrät räjähteitä, että niiden varastoinnin aiheuttama henkilö- ja omaisuusvahinkojen vaara jää niin alhaiseksi kuin räjähteiden jakelun tarpeen kannalta on perusteltua.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin kaupan yhteydessä varastoitavien räjähteiden enimmäismääristä ja niitä koskevista rajoituksista.

**Perustelu:** Säännöksellä pyritään minimoimaan henkilö- ja omaisuusvahinkojen vaara. Henkilö- ja omaisuusvahinkoja voi aiheutua niin onnettomuuksista kuin myös lainvastaisesta toiminnasta, joten osaltaan säännöksellä on merkitystä myös lainvastaiselta toiminnalta varautumisessa.

### 3.2.6 Kemikaaliturvallisuuslain 98 §:n muutos

#### **98 § Ilmoitusvelvollisuus kemikaali- ja räjähdetönnömmuudesta tai lainvastaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta**

Tuotantolaitoksessa sattuneesta vakavasta onnettomuudesta tai lainvastaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta, silloin kun siitä voi aiheutua henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkoja, toiminnanharjoittajan on ilmoitettava viipymättä asianomaiselle valvontaviranomaiselle. Vastaavasti putkiston omistajan tai haltijan on ilmoitettava vaarallisen kemikaalin siirrossa tapahtuneesta vakavasta onnettomuudesta tai lainvastaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta silloin kun siitä voi aiheutua henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkoja. Ilmoituksessa on kuvattava onnettomuustilanne tai lainvastaisen toiminnan tilanne ja annettava valvontaviranomaiselle sen valvontatoimenpiteiden kannalta tarpeelliset selvitykset.

Pelastusviranomaisen tulee ilmoittaa vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä tai varastointia koskevasta onnettomuusilmoituksesta tai lainvastaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta, silloin kun siitä voi aiheutua henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkoja, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle. (1271/2010)

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin toiminnanharjoittajan tehtäväksi säädetyn ilmoituksen sisällöstä.

**Perustelu:** Kemikaaliturvallisuuslain 11 luvun 98 §:ssä säädetäisiin ilmoitusvelvollisuus koskemaan onnettomuustilanteiden lisäksi myös tilanteita, jossa kohde joutuu lainvastaisen toiminnan kohteeksi silloin kun siitä voi aiheutua henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkoja.

Kemikaaliturvallisuuslain 98 §:ään on nyt kirjattu, että toiminnanharjoittajan on ilmoitettava sellaisesta tuotantolaitokseen kohdistuvasta lainvastaisesta toiminnasta, josta voi aiheutua henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Tämän tarkoituksena on rajata sellaiset lainvastaat toimet pykälän soveltamisalan ulkopuolelle, joista edellä mainittua vahinkoa ei voi aiheutua. Hallituksen esityksessä 279/2004 on 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kirjoitettu seuraavasti: ”Toiminnanharjoittajan omiin omaisuusvahinkoihin, edellyttäen, että henkilö- ja ympäristövahinkoja ei aiheudu, ei säännöksellä yritettäisi vaikuttaa.” Myöskään toiminnanharjoittajan ilmoitusvelvollisuus ei koskisi lainvastaat toimia, joista aiheutuu ainoastaan toiminnanharjoittajalle itselleen omaisuusvahinkoja, edellyttäen, että henkilö- ja ympäristövahinkoja ei aiheudu. Tapauksissa, joissa lainvastainen toiminta aiheuttaa ainoastaan toiminnanharjoittajalle omaisuusvahinkoja, ei olisi tarkoituksenmukaista säätää ilmoitusvelvollisuutta toiminnanharjoittajaa velvoittavasti, vaan tällöin toiminnanharjoittaja voi harkita ilmoittamista. [Esimerkkinä tällaisesta lainvastaisesta toiminnasta voidaan mainita yritysvaloilu tai julkisuushakuinen aktivismi, johon liittyy lainvastaat toimintaa.] Pykälään ehdotetut muutokset eivät juuri muuttaisi nykytilaa, sillä jo nykyisellään on mahdollista, että vakava onnettomuus johtuisi lainvastaisesta toiminnasta. Asianomaisen viranomaisen hallussa olevaan asiakirjaan voidaan tapauskohtaisesti soveltaa julkisuuslain 24 §:n säännöksiä. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista.

### 3.2.7 Ehdotus voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiksi

Lakiesityksessä esitettävät toiminnanharjoittajia (joita ovat yritykset, mutta myös eräät julkisen sektorin organisaatiot, joilla on hallussaan vaarallisia kemikaaleja) velvoittavien uusien vaatimusten toimeenpanolle on varattava riittävä aika. Toisaalta siirtymäajan arvioinnissa vaikuttaa se, että uhkiin varautuminen olisi tavoitteellista saada toteutettua mahdollisimman nopeasti. Siirtymäajan pituudessa on siis kyse kompromissista eri etujen kohdatessa. Toiminnanharjoittajien lisäksi siirtymäajan pituudella on merkitystä myös lain noudattamista valvoville viranomaisille

(Tukes ja pelastuslaitokset). Valvontaviranomaiset joutuvat luomaan kyvykkyyden lain soveltamisalan laajentumisen myötä tuleville uusille asioille valvonnassa, luvituksessa sekä toiminnanharjoittajien opastamisessa ja neuvonnassa. Lisäksi Tukes joutuu mahdollisesti päivittämään toimijoita koskevia lupapäätöksiä.

Lain siirtymäsäännöksen lähtökohtana on toiminnanharjoittajan oma aktiivisuus uusien velvoitteiden toimeenpanossa. Laajamittaista toimintaa harjoittavalla toiminnanharjoittajalla tulisi olla vuoden kuluessa lain voimaantulosta arvio toimintaan liittyvistä security-vaaroista, arvio varautumisen riittävydestä sekä suunnitelma varautumisen parantamisesta. Viimeksi mainittu suunnitelma sisältäisi myös toiminnanharjoittajan aikataulun suunnitelman toteuttamiseksi. Aikataulu, arvio security-vaaroista, arvio varautumisen riittävydestä sekä suunnitelma varautumisen parantamisesta käsitellään Tukesin valvontakäynneillä. Vähäistä toimintaa harjoittavien ilmoitusvelvollisten toiminnanharjoittajien tulisi laatia edellä mainitussa ajassa, eli vuoden kuluessa lain voimaantulosta, suunnitelma varautumisen parantamisesta ja siihen liittyvä aikataulu suunnitelman toteuttamiseksi. Vähäistä toimintaa harjoittavat ilmoitusvelvolliset toiminnanharjoittajat voivat liittää nämä olemassa oleviin pelastussuunnitelmiinsa. Näin ollen käytännössä suunnitelma tulisi osaksi pelastussuunnitelmaa. Asia käsitellään pelastuslaitoksen valvontakäynneillä. Huomioitava on, että edellä esitetty niin sanottu siirtymäsäännökseen liittyvä suunnitteluvaihe koskisi vähäistä toimintaa harjoittavien osalta ainoastaan kemikaaliturvallisuuslain 24 §:n mukaisia ilmoitusvelvollisia toiminnanharjoittajia, eikä siten ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviä tahoja. Sääntely kuitenkin koskisi soveltuvin osin kaikkia toimijoita, vaikka kirjallinen suunnitteluvaihe koskisi edellä esitetysti vain lupa- ja ilmoitusvelvollisia toiminnanharjoittajia.

Toiminnanharjoittajien ei tarvitsisi lähettää asiakirjoja valvontaviranomaiselle, mikäli valvontaviranomainen ei näitä nimenomaisesti pyydä. Tukes tekee isommille toimijoille valvontatarkastuksia 1, 3 ja 5-vuoden välein toiminnan laadun ja laajuuden perusteella sekä myös tarvittaessa (valvonnan riskiperusteisuus). Laissa määritellyille vähäisille kohteille pelastuslaitokset kohdistavat valvontaa riskiperusteisesti tai kohdetta koskevan päätöksen mahdollisen muuttamisen yhteydessä. Vähäisiä kohteita on määrällisesti paljon, eli noin 90 % kaikista kohteista. Valvontakäyntien yhteydessä olemassa olevia lupia ja päätöksiä voitaisiin tarpeen mukaan muuttaa ja niihin voitaisiin lisätä tarpeen mukaan uusien velvoitteiden vaatimia ehtoja. Edellä mainitulla tavalla toimien valvontaviranomaisille ei kohdistettaisi kohtuutonta lisätyötä, vaan valvonta nivoutuisi aikataulullisesti jo nykyisellään suoritettavaan ja suunniteltuun valvontaan. Suunnitelma ja toteutusaikataulu todettaisiin valvontakäynnin tarkastuskertomuksessa ja valvontaviranomaisella on oikeus ja toisaalta myös velvollisuus tarpeen vaatiessa puuttua suunnitelmaan ja arvioihin, mikäli näissä on puutteita.

Toiminnanharjoittajan aikatauluehdotukseen liittyen lakiin säädettäisiin takaraja (esimerkiksi 5 vuotta lain voimaantulosta). Eri toimille toiminnanharjoittaja voisi kuitenkin ehdottaa eripituisia aikoja, jotka voisivat siten vaihdella heti toteutettavista toimista viiden vuoden päästä toteutettaviin toimiin. Tarkemmat ajankohdat ja määräajat selvitetään jatkokäsittelyssä, kun on olemassa tarkempi tietämys säädettävistä toimista. Toiminnanharjoittaja aloittaa toimien täytäntöönpanon kuitenkin ennen valvontaviranomaisen tarkastuskäyntiä. Tarpeen mukaan toiminnanharjoittaja voi olla yhteydessä valvontaviranomaiseen, mikäli kokee tarvitsevana toimeenpanoon liittyen neuvontaa.

Lain voimaantulon jälkeen myönnettävät Tukesin luvat ja pelastuslaitosten tekemät päätökset vähäisistä kohteista käsiteltäisiin uusien vaatimusten mukaisesti. Sovellettaanko toiminnanharjoittajaan suoraan uusia säännöksiä vai edellä esitetyn mallin mukaisia siirtymäsäännöksiä, riippuisi hakemuksen lähetyspäivästä. Mikäli lupahakemus tai ilmoitus on lähetetty lain voimaantulon jälkeen, sovellettaisiin uusia velvoitteita suoraan. Vastaavasti jo voimassa olevat luvat ja päätökset päivitetäisiin tarpeen mukaan uuden sääntelyn edellyttämälle tasolle kun kohteisiin tehdään valvontatarkastus. Niin sanottuihin vanhoihin kohteisiin tehtäisiin myös edellä mainitut suunnitelmien ja arvioiden tarkastukset normaaleilla tarkastuskäynneillä.

On otettava huomioon, että Tukesilla on tällä hetkellä valvonnassaan yhteensä noin 1300 kohdetta, joista noin 130 on sellaisia, jotka edellyttävät turvallisuusselvitystä. Kohteista noin 180 on sellaisia, joilta edellytetään toimintaperiaateasiakirjaa, jossa esitetään turvallisuuteen liittyvät asiat. Lopuilla pienemmillä toimijoilla (noin 900

kohdetta) ei ole edellisen kaltaista kemikaaliturvallisuuslain mukaista muodollista asiakirjaa turvallisuus toimien osalta, vaan niihin liittyvät periaatteet sisällytetään toimijan johtamisjärjestelmään. Kuitenkin pienemmillä toimijoilla on pelastuslain (379/2011) mukainen pelastussuunnitelma, jossa käsitellään kohteen toimintoja ja turvallisuutta.

Edellä mainittujen kohteiden lisäksi Tukes on luvittanut noin 300 maakaasuputkisto- tai käyttölaitoskohdetta. Ne ovat kohteita, missä kemikaaleja (maakaasua) ei varastoida vaan kaasu tulee niihin putkea pitkin. Näihin kohteisiin Tukes ei tee määräaikaistarkastuksia vaan Tukes voi tehdä niihin satunnaisia valvontakäyntejä. Maakaasuputkistot kuuluvat kemikaaliturvallisuuslain piiriin.

### 3.2.8 Ehdotus turvallisuuslainselityslain muuttamisesta

#### Turvallisuuslainselityslaki 726/2014

#### 21 § Suppean henkilöturvallisuuslainselityksen piiriin kuuluvat tehtävät

**1 momentti** Suppea henkilöturvallisuuslainselitys voidaan laatia sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka:

–

**kohta x)** työskentelee vaarallisten kemikaalien valmistukseen, varastointiin tai tuotantolaitoksen alueella tapahtuvaan kuljetukseen liittyvissä tehtävissä taikka muutoin voi saada haltuunsa merkittäviä määriä vaarallista kemiakaalia tai pääsemällä vaarallisten kemikaalien tuotantolaitoksen alueelle saa tietoja tuotantolaitoksen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä; –

**Perustelu:** Tällä hetkellä laki ei mahdollista suppean henkilöturvallisuuslainselityksen laatimista vaarallisten kemikaalien parissa työskentelevien osalta kaikissa tilanteissa. Henkilöstön luotettavuuden selvittäminen on tärkeää turvallisuuden kannalta, minkä vuoksi toiminnanharjoittajalle olisi perusteltua mahdollistaa henkilöturvallisuuden teettäminen myös vaarallisten kemikaalien parissa työskentelevien osalta. Yllä oleva on ehdotus siitä, miten asiasta voitaisiin säätää ja ehdotus antaisi toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden suppean turvallisuuslainselityksen teettämiseen.

Turvallisuuslainselityslain 21 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan suppea turvallisuuslainselitys voidaan laatia henkilöstä, joka 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. Säännös ei siis ole toiminnanharjoittajaa velvoittavassa muodossa.

Suppean henkilöturvallisuuslainselityksen teettäminen on useassa sektorissa vapaaehtoista toiminnanharjoittajan kannalta. Tästä poikkeuksen kuitenkin muodostaa panostajan pätevyyskirjaa hakevat henkilöt. Tältä osalta suppean henkilöturvallisuuslainselityksen teettäminen on säädetty velvoittavaan muotoon. Panostajalain (423/2016) 12 §:n mukaan panostajan pätevyyskirjan myöntävän aluehallintoviraston on ennen pätevyyskirjan myöntämistä hankittava pätevyyskirjaa hakeneesta turvallisuuslainselityslaisissa (726/2014) tarkoitettu suppea henkilöturvallisuuslainselitys, jollei hakija esitä aluehallintovirastolle mainitun lain mukaan annettua turvallisuuslainselitystodistusta.

[Lisäksi tulisi harkita, onko suppea henkilöturvallisuuslainselitys riittävä instrumentti tältä saralta vai olisiko tarpeen mahdollistaa esimerkiksi perusmuotoisen henkilöturvallisuuslainselityksen teettäminen ja olisiko tästä mahdollista säätää.]

[Turvallisuuslainselityslaki on oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluva laki. Työryhmässä ei ole edustusta oikeusministeriöstä, joten asiasta on tarpeen olla hyvissä ajoin yhteydessä oikeusministeriöön.]

Turvallisuusselvityslain kuuluessa oikeusministeriön hallinnonalalle, lain muuttamiseksi tarvitaan oikeusministeriön esittelylupa.]

Ehdotuksessa on käytetty sanamuotoa *tuotantolaitoksen alueella tapahtuvaan kuljetukseen*, sillä kuljetukset yleisillä teillä tai rautateillä kuuluvat vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain soveltamisalaan. Räjähdeaineiden ja radioaktiivisten kuljetusten sekä satamille ja lentoasemille tapahtuvien kuljetusten osalta myös niiden kuljetuksien parissa työskentelevät työntekijät ovat huomioitu turvallisuusselvityslain (21 § 1 momentti 4–6 kohdat).

## 4 Vaikutusten arvioinnista

Uusien toimenpiteiden tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä sekä mainittuihin toimintoihin liittyvän lainvastaisen toiminnan kohteeksi joutumisesta aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Tarkoituksena on siten yhteiskunnallisella tasolla mahdollisten turvauhkien ehkäisy ja niihin varautuminen. Turvallisuutta lisäävistä toimenpiteistä todennäköisesti aiheutuu lisätaakkaa teollisuudelle, muille toimijoille ja myös viranomaisille. Edellä mainitut vaikutukset tulisi arvioida ainakin karkealla tasolla ja euromääräisesti. Työryhmän tiukka aikataulu ei mahdollista tarkkojen vaikutusarviointien tekemistä. Tästä syystä vaikutusten arviointi jää työryhmän raportissa yleiselle tasolle. Tarkemmat vaikutusarviointit tulevat tehtäväksi osana jatkovalmistelua (kevät 2018). Mahdollisen jatkovalmistelun aikana tehtävään vaikutusten arviointiin tarvitaan toimijoiden (elinkeinoelämä ja julkishallinto) ja valvontaviranomaisten kontribuutiota.

### 4.1 Toiminnanharjoittajille aiheutuvat vaikutukset

Lisätaakkaa voi aiheutua teollisuudelle ja muille toimijoille (yrityksiä ja julkishallinnon organisaatioita) muun muassa seuraavista asioista:

- uusien toimien täytäntöönpanoon liittyen suunnitelmien laatimiseen tai päivittämiseen. Tämä voi vaihdella kohteittain merkittävästi, sillä osassa kohteista voi olla nykyäänkin hyvin pitkälle menevät turvajärjestelyt. Näin ollen kyse voi olla hyvinkin pienestä päivityksestä tai asia voi vaatia ulkopuolisen avun käyttöä.
- turvallisuusselvitysten teettämisestä henkilökunnasta. Henkilöturvallisuusselvityksen teettäminen olisi tarkoituksenmukaista säätää toiminnanharjoittajalle mahdolliseksi laajemmin myös vaarallisten kemikaalien parissa työskentelevien osalta. Tästäkin aiheutuvat kulut vaihtelevat laitospohjaisesti henkilöstömäärästä riippuen. Tällä hetkellä suppea henkilöturvallisuusselvitys maksaa 57 euroa per selvitys.
- henkilöstön kouluttamisesta uusien velvoitteiden osalta. Kouluttaminen vie aikaa tuottavalta työltä, mikä aiheuttaa kuluja. Mahdollisesti kuluja voi aiheutua myös ulkopuolisten koulutuksien tarjoajien käytöstä.
- johtamisjärjestelmän kehittämisestä. Myös tästä aiheutuvat vaikutukset voivat vaihdella merkittävästi kohteittain. Johtamisjärjestelmän kehittäminen voi aiheuttaa joissakin kohteissa suurtakin työtä, kun taas joissain kohteissa johtamisjärjestelmä voi olla nykyisellään niin pitkälle viety, että kuluja ei aiheudu lähes ollenkaan.
- teknisistä turvallistamistoimenpiteistä (esim. ajoesteet laitosalueella, aitaaminen ja portit, tietoturvallisuuden tehostaminen, kulunvalvontajärjestelmän hankkiminen, turvallisuusvyöhykeajattelu ja toimeenpano, aluevalvonta sekä muut toimenpiteet). Osa teknisistä turvallistamistoimenpiteistä on mahdollista toteuttaa hyvinkin nopeasti kun taas osa vaatii huomattavasti enemmän aikaa ja resursseja. Osa toimenpiteistä on helppoja toteuttaa ja osa voi vaatia pitkälle meneviä suunnitelmia ja investointeja. Esimerkiksi aluevalvonnan lisääminen voi tuoda merkittäviä kustannuksia asennusten ja järjestelmien suhteen sekä lisäksi aluevalvonnan hälytyksiin reagoinnin suhteen (mihin hälytykset johdetaan ja kuka on se taho, joka niihin reagoi).
- kohonneista viranomaismaksuista (käsitelty tarkemmin alaluvussa 4.2).

Olemassa olevien kohteiden osalta kertaluonteiset lisäkustannukset ajoittuvat lain siirtymäajan puitteisiin. Uusien kohteiden osalta kustannukset realisoituvat kohdetta perustettaessa, samoin kuin muutkin perustamiseen liittyvät kustannukset kuten muun muassa onnettomuusvaaroihin liittyvät varautumistoimet.

Merkittävimmät vaikutukset tulevat todennäköisesti kohdistumaan erityisesti pieniin ja keskisuuriin toimijoihin (yrityksiä ja julkishallinnon organisaatioita), sillä monilla kansainvälisesti toimivilla suurilla yrityksillä on jo nyt security-käytännöt. Suurilla toimijoilla on myös suuremmat henkilöstöresurssit ja monesti myös pidemmälle menevää asiantuntijaosaamista, mitkä voivat helpottaa uusien velvoitteiden täyttämistä. Vaikutukset voivat olla eritasoisia kokonaan uusissa kohteissa ja nykyisellään jo toimivissa kohteissa. Vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida eri toimialat ja teollisuuden eri osahaarat. Tässä suhteessa tulee huomioida, miten eri toimialoilla on jo varauduttu lainvastaiseen toimintaan. Varautuminen voi olla toimialoittain hyvin eritasoista.

Toiminnanharjoittajille voi aiheutua uusista velvoitteista myös positiivisia vaikutuksia siinä suhteessa, että uudet toimet voivat ehkäistä ja minimoida lainvastaisesta toiminnasta aiheutuvia vahinkoja. Lainvastainen toiminta voi aiheuttaa kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaisissa kohteissa pahimmillaan merkittäviä vahinkoja, jotka voivat olla luonteeltaan myös taloudellisia. Uusilla velvoitteilla voidaan ennalta ehkäistä tällaisia vahinkoja tai pienentää niiden vaikutusta.

## 4.2 Viranomaisille aiheutuvat vaikutukset

Viranomaisille lisätyötä ja sitä myötä resurssi- ja osaamistarpeita aiheutuisi luvitusprosessiin ja valvontaan liittyvistä mahdollisista uusista huomioon otettavista seikoista. Luvitusprosessin osalta on otettava huomioon uusien lupien myöntämisen prosessin aiempaa laajempi tarkastelualue sekä jollakin aikavälillä nykyisellään voimassa olevien lupien päivittäminen vastaamaan lain uutta soveltamisalaa. Kohteiden valvontaan (tarkastuksiin) menee myös aiempaa enemmän resursseja, kun huomioon on otettava onnettomuusvaarojen lisäksi turvaukseen liittyvät seikat.

Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan laajentumisen sekä uusien velvoitteiden myötä Tukes tulee tarvitsemaan uuden tyyppistä turva-alan (security) osaamista sekä kyberosaamista. Vaikka on mahdollista tukeutua viranomaisyhteistyöhön ja asiantuntija viranomaisten (mm. suojelupoliisi ja Kyberturvallisuuskeskus) apuun, tarvitaan edellä mainittujen sektoreiden osaamista myös Tukesissa, jotta turvauhka- ja kyberturvallisuusasiat pystytään ottamaan huomioon nimenomaan kemikaaliturvallisuuden kontekstissa. Tältä osalta asia on verrattavissa Säteilyturvakokeskuksen (STUK) ydinturvallisuusvalvontaan. STUK:ssa on palvelussuhteessa poliisitaustaisia henkilöitä, joiden tehtävänkuvaan kuuluu asiantuntijuus tältä osa-alueelta.

Jo nykyisellään Tukesin lakisääteinen tehtävä on pelastuslaitosten ohjaaminen valvontatyössä. Tehtävä on varsin ohuesti resursoitu ja uusien tehtävien takia asia vaatii jatkossa huomattavasti enemmän jämäköitä ja resursointia. Kenttävalvontaa tekevä uusi tarkastaja tarvitaan, koska lain soveltamisalan laajentumisen johdosta nykyisten valvontakohteiden valvomiseen tulee lisätyötä ja näin ollen nykyisillä resursseilla ei pystytä valvomaan kaikkea sitä, mitä laajentuva sääntely edellyttää ilman lisäresursointia. Alustavan arvion mukaan lisäresurssitarve Tukesissa on neljä henkilötyövuotta (1 security, 1 kyber, 1 pelastuslaitosten ohjaus ja 1 tarkastaja/kenttähenkilö). Vuositasolla määrärahalisäys olisi 400 000 euroa.

Edellä mainitut seikat pätevät myös pelastuslaitosten toimintaan. Ne joutuisivat ottamaan jatkossa huomioon turvaukseen varautumiseen liittyvät asiat käsitellessään toiminnanharjoittajien ilmoituksia uusista kohteista ja nykyisten kohteiden toiminnan muutoksista. Turvaukseen liittyvät asiat tulisi myös tarkastella valvontatarkastusten yhteydessä. Tästä aiheutuu lisätyötä (työaika) ja osaamistarvetta ilmoitusten käsittelijöille ja tarkastuksia tekeväille henkilöstölle.

Lisätyötä valvontaviranomaisille (Tukes ja pelastuslaitokset) aiheutuisi myös toiminnanharjoittajien neuvomisesta ja kouluttamisesta uusien vaatimuksien osalta, mahdollisten ohjeiden ja oppaiden laatimisesta, tilannekuvien laatimisesta, vaatimustason mitoittamisesta sekä viestinnän ja osaamisen kehittämisestä.

Edellä mainittujen lisäksi Tukesin kannalta myös viranomaisten (pelastuslaitosten) opastaminen ja kouluttaminen vievät aiempaa enemmän resursseja. Nykyisen kemikaaliturvallisuuslain 116 §:ssä säädetään, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ohjaa ja yhtenäistää pelastusviranomaisten ja poliisin toimintaa tämän lain säännösten noudattamisen valvonnassa. Siten mahdollisten uusien säännöksiä myötä lisätyötä tulee aiheutumaan viranomaisten ohjaamis- ja yhtenäistämistyöstä ja koulutuksesta. Uusien säädöksiä myötä viranomaisten koulutus ja ohjeistus on merkittävässä asemassa, jotta pelastuslaitosten (22 kpl, jatkossa 18 maakunnallista pelastuslaitosta) lain mukaisten ilmoitusten käsittely ja valvontatyö olisi yhdenmukaisia.

On myös huomioitava, että maakuntaudistuksessa pelastustoimen tehtävät siirtyisivät maakuntien hoidettavaksi vuoden 2020 alusta. Maakunnan pelastusviranomainen hoitaisi jatkossakin kemikaaliturvallisuuslaissa sille säädettyjä tehtäviä. Maakuntaudistuksen toimeenpano vie todennäköisesti alkuvaiheessa maakunnan pelastusviranomaisessa resursseja valvontatehtävistä ja uusien tehtävien opettelusta. Myös Tukesin ohjaava tehtävä jatkossa maakunnan pelastusviranomaiseen nähden teettänee alkuvaiheessa jonkin verran lisätyötä.

Lisääntynyt viranomaistyö vaikuttaa toiminnanharjoittajiin myös siten, että ne viranomaisten suoritteet, joista peritään valtion maksuperustelain (Tukes) tai kunnan ao. toimielimen (pelastuslaitokset, maakuntaudistuksen myötä jatkossa maakuntavaltuusto) määräämä maksu, tulisivat nousemaan hintojen osalta. Suoritteiden hinnoittelu on omakustanteista. Tukesin osalta huomioon otettavaa on se, että tällä hetkellä lupamaksut eivät nettoudu Tukesille, joten soveltamisalan laajentuessa valvontaan tarvitaan lisää budjettirahoitusta. Pelastuslaitosten osalta maksutulot kirjautuvat laitokselle itselleen ja hinnoittelussa on käytetty omakustannushintaa, eli tulojen pitäisi kattaa menot. Hinnat vaihtelevat pelastuslaitoksittain. Valtaosa kemikaaliturvallisuuslain mukaisesta valvonnasta tehdään osana pelastuslain valvontaa eli määrääjain ja säännöllisesti toteutetun ns. yleisen palotarkastuksen yhteydessä. Soveltamisalan laajentuessa ja uusien velvoitteiden vuoksi pelastuslaitoksien tekemiin kemikaaliturvallisuuslain mukaisiin tarkastuksiin tulee kulumaan enemmän aikaa, mikä todennäköisesti korottaa hintoja. Lisäksi myös pelastuslaitoksien henkilöstön kouluttaminen aiheuttaa resurssitarpeita.

Puolustusvoimat on jo nykytilassa varautunut lainvastaiseen toimintaan kemikaali- ja räjähdekohteissaan. Mikäli kemikaaliturvallisuuslakiin lisättävät security-vaatimukset pysyvät yleisellä tasolla, ei niistä aiheutune merkittävää lisätaakkaa puolustusvoimille. Olettamuksena tällöin on, että nykytilassa käytössä olevat menettelyt riittävät yleisvaatimusten täyttämiseen ja yksityiskohtainen sääntely voisi tapahtua puolustushallinnon toimesta. Security-vaatimusten sisältöä ja soveltamisalaa määritettäessä on puolustusvoimien erityispiirteet valmiuden tehostamisen ja kohottamisen tilanteessa sekä poikkeusoloissa otettava erityisesti huomioon.

### **4.3 Kansalaisille ja yhteiskunnalle aiheutuvat vaikutukset**

Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaisiin kohteisiin kohdistuvat lainvastaiset toimet ovat harvinaisia ja mahdollisista lainvastaisista toimista aiheutuvat vaikutukset voivat olla hyvin erilaisia. Pahimmillaan kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaiseen kohteeseen kohdistuva lainvastainen toiminta voi aiheuttaa merkittäviä henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Tästä syystä turvallisuuden kannalta sekä edellä mainittujen vahinkojen välttämiseksi ja minimoimiseksi asianmukaiset turvajärjestelyt ovat tärkeässä asemassa. Lisäksi laissa säädettyillä toimilla voi olla pelotevaikutus, joka ennaltaehkäisee lainvastaista toimintaa. Etukäteen on kuitenkin vaikea arvioida tarkkoja tietoja siitä, kuinka paljon turvajärjestelyt ehkäisevät lainvastaista toimintaa. Kuitenkin kokonaisuudessaan uusien velvoitteiden tarkoituksena on suojata kansalaisia ja yhteiskuntaa lainvastaisesta toiminnasta aiheutuvilta vahingoilta, silloin kuin toimet kohdistuvat kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan mukaisiin kohteisiin.

## 5 Asian valmistelu ja jatkotoimet

### 5.1 Asian valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 30 päivänä kesäkuuta 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää rikolliseen toimintaan ja terrorismin uhkaan varautumiseksi tarpeelliset sääntelyn kehittämistarpeet vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuutta koskevassa sääntelyssä ja tehdä esitys tarvittavista säädöstoimista. Työryhmän tehtävänä oli selvittää sääntelytarpeet koskien niin tavanomaista rikollista toimintaa, tahallista vahingontekoa ja terrorismia koskevat tilanteet sekä kybervaikuttamiseen varautuminen.

Työryhmässä oli edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö (poliisiosasto ja pelastusosasto), sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, Poliisihallituksen nimeämänä Helsingin poliisilaitos, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Pirkanmaan pelastuslaitos, Metsäteollisuus ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kemianteollisuus ry sekä Öljy- ja biopolttoaineala ry.

Työryhmä on työnsä aikana kuullut Kaupan liitto ry:tä, Energiateollisuus ry:tä, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafia sekä Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskusta. Lisäksi työryhmän sihteeri on pitänyt kokouksen Säteilyturvakeskuksen edustajan sekä puolustusministeriön edustajien kanssa.

### 5.2 Jatkotoimet

1. Muistion julkisuusaste tulee määrittää. Asiakirjan valmisteleva viranomainen vastaa asiakirjan julkisuusasteen luokittelemisesta. Tarvittaessa käytetään asiantuntija-apua (tässä tapauksessa voisi olla poliisi). Määrittely tulee tehdä ennen raportin valmistumista/luovutusta, niin että asia on selvillä kun raportti luovutetaan. Luovuttamisen jälkeen raportti on julkinen, jollei muuta ole päätetty.
2. Kun työryhmä on luovuttanut raporttinsa työ- ja elinkeinoministeriölle, ministeriö päättää jatkotoimista. Jatkotoimi voi esim. olla lausuntopalautteen kerääminen työryhmäraportista, jolloin työryhmäraportti lähetettäisiin ministeriön toimesta laajahkolle lausuntokierrokselle. Ajallisesti lausuntokierrosvaihe ajoittuisi joulutammikuulle.
3. Lausuntopalautteen perusteella päätettäisiin jatkotoimista. Jos säädösvalmistelussa päätettäisiin edetä, alkaisi ministeriössä hallituksen esityksen valmistelu. Työryhmäraportti antanee varsin hyvän pohjan hallituksen esityksen valmistelulle. Raportin teksti on käytettävissä hallituksen esityksen yleisperusteluiksi ja pykäläehdotukset sekä pykäläkohtaiset perustelut ovat käyttökelpoisia siltään. Hallituksen esityksen valmistelu ajoittunee keväälle 2018.
4. Kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettujen tähän tematiikkaan liittyvien alemman asteisten säädösten (valtioneuvoston asetuksia) olisi tarpeen olla hallituksen esityksen liitteenä, koska muutoin kokonaisuudesta on vaikea saada käsitystä, esim. mitä esitetyt vaatimukset tarkoittavat käytännössä niin toiminnanharjoittajille kuin viranomaisillekin. Näin ollen asetukset tulisi valmistella osana hallituksen esityksen valmistelua. Asetuksia on useita ja niissä on paljon pykälää.
5. Hallituksen esityksen valmisteluun osallistutetaan eri alojen toimijoita. Tämä on tärkeää, sillä kemikaaliturvallisuuslaki koskee laajalti eri toimialoja.
6. Hallituksen esityksessä, jossa on liitteenä asetukset, kuvattaisiin tarkemmin myös vaikutusten arviointi.
7. Lain valmistelussa keskeinen asia on siirtymäsäännöksen tarkentaminen. Siirtymäsäännökset ovat käytännön elämän kannalta erittäin tärkeitä niin toiminnanharjoittajien kuin valvontaviranomaistenkin osalta. Siirtymäsäännöksessä voi olla erilaisia aikamääreitä eri velvoitteiden osalta (esim. toimien suunnittelulle ja toteutukselle) ja toteutuksen osalta voi olla vielä tarkoituksenmukaista säätää erityyppisille toimille eri siirtymäajat, niin että toimet saadaan tehtyä mahdollisimman viivytyksettä, mutta kuitenkin niin että niiden



toteutuksesta ei aiheudu kohtuutonta haittaa toiminnanharjoittajille. Tämä arvio voidaan tehdä vasta kun tekniset yksityiskohdat ovat selvillä, ts. asetukset valmisteltu.

8. Hallituksen esitys liitteineen (asetukset) käytetään lausuntokierroksella ennen kuin esitys annetaan eduskunnalle.
9. Hallituksen esitys (HE) voitaisiin arvion mukaan päästä antamaan aikaisintaan 2018 kevätistuntoaikana loppupuolella.
10. Säädosmuutokset (laki ja asetukset) voisivat tulla valmisteluaikataulun mukaan aikaisintaan vuoden 2019 aikana voimaan. Kun aihealue on uusi, olisi tarkoituksenmukaista, että laki ja asetukset tulisivat voimaan esimerkiksi puoli vuotta sen jälkeen kun ne on vahvistettu. Tämän noin puolen vuoden mittaisen ajanjakson aikana lupa- ja valvontaviranomaiset rakentaisivat kyvykkyyden ja osaamisen luvitukseen ja valvontaan (henkilörekrytoinnit, osaamisen lisääminen) sekä laatisivat säädösten tulkinnan tueksi ohjeita ja tiedottaisivat toimijakenttää uusista vaatimuksista. Ohjeiden laadintaan osallistutettaisiin alan toimijoita. Myös toimialajärjestöt voisivat tarpeen mukaan laatia ohjeistusta sekä tiedottaa ja kouluttaa jäsenistöään uusista vaatimuksista. Tällöin lain ja asetusten voimaantultua uusia lupia hakevien toimijoiden tulee ottaa huomioon uudet vaatimukset lupahakemuksissaan ja viranomaisilla on lain ja asetusten voimaantultua kyky käsitellä lupahakemukset asiantuntevasti, opastaa toimijoita ja tehdä laadukasta valvontaa. Niin sanottujen vanhojen toimijoiden osalta alaluvussa 3.2.7 esitetyt siirtymäsäännökseen liittyvät toimet tulisi aloittaa lain ja asetusten voimaantulon jälkeen. Näin vanhat toimijat saisivat puoli vuotta lisää aikaa suunnitella ja käynnistää tarvittavat toimenpiteet.