

Rapport från arbetsgruppen för skydd mot lagstridig verksamhet av objekt som avses i kemikaliesäkerhetslagen

Innehåll

1 Inledning	4
2 Nuläge	7
2.1 Kemikaliesäkerhetslagen	7
2.1.1 Lagens syfte och tillämpningsområde och begränsningar av tillämpningsområdet	7
2.1.2 Allmänna säkerhetskrav	7
2.1.3 Hantering och upplagring av farliga kemikalier	8
2.1.4 Anordningar och aggregat för farliga kemikalier	8
2.1.5 Tillverkning och upplagring av explosiva varor	9
2.1.6 Myndigheternas tillsynsmetoder, tvångsmedel och straffbestämmelser	9
2.1.7 Tillsynsmyndigheter och uppgiftsfördelning för tillsynen över lagen	9
2.2 Tillsynsmyndigheter samt objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen och deras antal	10
2.2.1 Objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen och deras antal	10
2.2.2 Om Säkerhets- och kemikalieverkets uppgifter	10
2.2.3 Om räddningsmyndigheternas uppgifter	11
2.3 Standarder och aktörernas bästa praxis	11
2.3.1 Standarder	11
2.3.2 Programmet Responsible Care	12
2.3.4 Kemikaliedistributörers program Responsible Care – Ansvar för morgondagen	13
2.3.5 Näringslivets modell för företagssäkerhet	14
2.4 Lagstiftningen i Norden	15
2.4.1 Danmark	15
2.4.2 Norge	16
2.5 Gränssytor mot annan lagstiftning	17
2.5.1 Bestämmelser om transport av farliga ämnen (TFÄ) (beredningsansvar KM)	17
2.5.2 Räddningslagen (beredningsansvar IM)	17
2.5.3 Försvarsmakten (beredningsansvar FSM) – organisering av samarbete	17
2.5.4 Bestämmelser om tryckbärande anordningar (beredningsansvar ANM) – användning av tryckbärande anordningar i lagstridig verksamhet	18
2.5.5 Personalens krav (beredningsansvar SHM) – arbetarskydd	18
2.5.6 Miljöskyddslagen (beredningsansvar MM) – Vad är relevant för den aktuella frågan?	18
2.5.7 Reglering av planläggning (beredningsansvar MM)	19
2.5.8 Kemikalielagstiftningen (beredningsansvar SHM) – restriktioner och tillstånd för utsläppande på marknaden av ämnen och blandningar	19
2.5.9 Strålskyddslagen (beredningsansvar SHM) – tillsyn samt säkerhet i fråga om strålkällor	19
2.5.10 Reglering av försörjningsberedskapen (beredningsansvar ministerierna utifrån sitt fackområde)	20

2.5.11 EU:s direktiv om nät- och informationssäkerhet och beredningen av nationella lagändringar (beredningsansvar KM) – säkerheten i nätverks- och informationssystem inom andra sektorer	20
2.6 Objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen kontra strafflagen	21
2.7 Behov av lagändringar	21
2.8 Problem beträffande tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen	25
3 Målsättning och de viktigaste förslagen	26
3.1 Målsättning	26
3.2 De viktigaste förslagen i rapporten	27
3.2.1 Läsanvisning	27
3.2.2 Ändringar i 1 kap. i kemikaliesäkerhetslagen (Allmänna bestämmelser)	27
3.2.3 Ändringar av 2 kap. i kemikaliesäkerhetslagen och konsekvenser av en utvidgning av tillämpningsområdet (Säkerhetskrav)	30
3.2.4 Ändringar i 3 kap. i kemikaliesäkerhetslagen och konsekvenser av det utvidgade tillämpningsområdet (Hantering och upplagring av farliga kemikalier)	39
3.2.5 Ändringar i 4 kap. i kemikaliesäkerhetslagen och konsekvenser av det utvidgade tillämpningsområdet (Tillverkning och upplagring av explosiva varor)	44
3.2.6 Ändring av 98 § i kemikaliesäkerhetslagen	50
3.2.7 Förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelse	51
3.2.8 Förslag till ändring av säkerhetsutredningslagen	52
4 Konsekvensbedömning	53
4.1 Konsekvenser för verksamhetsutövarna	53
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	54
4.3 Konsekvenser för medborgarna och samhället	55
5 Beredning av ärendet och fortsatta åtgärder	55
5.1 Beredning av ärendet	55
5.2 Fortsatta åtgärder	56

1 Inledning

De gärningar som i brottsligt och terroristiskt syfte på senaste tid riktats mot s.k. mjuka mål såväl globalt som i närområdena skapar ett behov av att granska samhällets beredskap inom olika sektorer och verksamheter. En gasfabrik i Frankrike nära Lyon utsattes för angrepp med bil den 26 juni 2015. I samband med terrorattacker i Stockholm (7.4.2017), i Berlin (19.12.2016) och i Nice (14.7.2016) kördes en stulen lastbil avsiktligt in i en folkmassa i syfte att åstadkomma så stor skada som möjligt. Gärningsman kan vara en utomstående person eller en grupp av människor eller någon i personalen vid en industrianläggning eller en anläggning som använder kemikalier.

På arbets- och näringsministeriets (ANM) regleringsområden riskerar de produktionsanläggningar och kemikalielager som hör till tillämpningsområdet för lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005, kemikaliesäkerhetslagen) att utsättas för sådana aktiviteter som avses ovan, varvid industrianläggningen process eller kemikalielager kan användas i syfte att åstadkomma betydande skada på hälsa och egendom. I gällande lagstiftning är utgångspunkten en oavsiktlig olycka. Åtgärderna i gällande kemikaliesäkerhetslagstiftning stöder i viss mån beredskapen inför lagstridiga (brottsliga, medräknat terroristiska) aktiviteter, men är i sig inte tillräckliga. Följderna av en oavsiktlig olycka och en avsiktlig gärning (person-, egendoms- och miljöskador) kan vara likadana, även om det finns skillnader när det gäller nödvändig beredskap. Därför skyddar beredskapen för olyckor inte i sig i tillräcklig utsträckning objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen mot avsiktliga gärningar. Gärningar som utförs i terroristiskt syfte orsakar rädsla i samhället och raserar den allmänna säkerheten i landet. Produktionsanläggningens personal utsätts också specifikt för fara (i första hand en fråga för arbetarskyddet).

Enligt strafflagen (tillhör justitieministeriets, JM:s, beredningsansvar) är brottslig verksamhet straffbar, men regleringen hindrar inte, och stävjar inte nödvändigtvis instanser som agerar i terroristiskt syfte. Den inre säkerheten (bl.a. räddningsväsendet och polisväsendet) hör till inrikesministeriets (IM) ansvarsområde. ANM och IM har under våren 2017 diskuterat beredskapen inför den lagstridiga verksamheten och konstaterat att beredskapen behöver utvecklas, och ett naturligt regleringsinstrument är den aktuella substantiella regleringen, dvs. kemikaliesäkerhetslagen som hör till ANM:s beredningsansvar. För kärntekniska anläggningar regleras säkerhetskraven i kärnenergilagen som hör till ANM:s ansvarsområde. Kommunikationsministeriet (KM) svarar för säkerhetsbestämmelserna för hamnar och transport av farliga ämnen (TFÄ). Arbetsgruppen behandlar inte regleringen av transporten av farliga ämnen som hör till Kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Trots att arbetsgruppen inte behandlar TFÄ-regleringen, är det dock lämpligt att bestämmelserna om behandling, lagring och även transporter bildar en logisk och lätt tillämpbar helhet. Beträffande regleringen av transporten av farliga ämnen ses det dock som viktigt att regleringen är harmoniserad med internationella avtal och EU-direktiv. Harmoniseringen av TFÄ-bestämmelserna med kemikaliesäkerhetslagstiftningen kan bedömas när ändringarna i dessa avtal och i EU:s TFÄ-direktiv sätts nationellt i kraft. Inom dessa verksamheter är säkerhetsfrågorna starkt knutna till varandra.

Säkerheten vid objekt som avses i kemikaliesäkerhetslagen är också kopplad till säkerheten i arbetet (social- och hälsovårdsministeriet, SHM) och till markanvändningen (planläggningen), byggkraven och miljöskyddet (miljöministeriet, MM). Objekten på kemikaliesäkerhetslagens tillämpningsområde berörs i många fall av regleringen på olika förvaltningsområden, och även annan reglering kan ha en positiv inverkan på den samlade säkerheten för objekten på kemikaliesäkerhetslagens tillämpningsområde.

Kraven i kemikaliesäkerhetslagen gäller också försvarsmakten, om inte annat föreskrivs i kemikaliesäkerhetslagen. När det gäller försvarsmaktens kemikalieanläggningar är beredskapen inför lagstridig verksamhet redan i utgångsläget på en högre nivå än vad fallet är i fråga om civila objekt.

Inrikesministeriet tillsatte den 2 februari 2015 en arbetsgrupp för CBRNE¹-frågor med uppgift att utarbeta en nationell CBRNE-strategi. Arbetet med strategin har som mål att utveckla en nationell samordning mellan olika aktörer, ställa upp nationella mål för de olika aktörerna när det gäller CBRNE-hot och beredskapen inför dessa samt styra den nat-

¹ Med CBRNE-hot avses hot som orsakas av kemiska ämnen (C, chemical), biologiska patogener (B, biological), radioaktiva ämnen (R, radiological), kärnvapen (N, nuclear) och explosiva varor (E, explosives).

ionella CBRNE-planeringen. Strategin omfattar ett bredare fält än vad som ingår i den aktuella arbetsgruppens uppdrag. CBRNE-strategin genomförs i sin tur genom beredskapen inför lagstridig verksamhet. Inom arbetet med CBRNE-strategin bereds anvisningar om security-frågor för företag. De första versionerna kommer att vara tillgängliga under 2018.

När det gäller att trygga säkerheten på alla dess delområden är utgångspunkten verksamhetsutövarens (ett företag eller en organisation) eget ansvar. Säkerhetsmiljön har dock förändrats under den senaste tiden så tillvida att de risker som föranleds av brottslig verksamhet och terrorism i viss mån kräver säkerhetsarrangemang som skiljer sig från tidigare upplägg. Faran som orsakas av lagstridig verksamhet är allvarlig, och inte heller i Finland kan detta hot negligeras. Vid beredskapen bör man väga in den tid som krävs för lagstiftningsåtgärder och verkställande. Inom den kemiska industrin och hos användarna av farliga kemikalier är beredskapen beträffande risken för att bli utsatta för brottslig verksamhet för närvarande mycket heterogen och förloppet ytterst ojämnt. I de stora internationella företagen är beredskapen förmodligen mer progressiv och kravnivån ställs utomlands. Liksom i fråga om andra säkerhetsarrangemang beträffande farliga ämnen och explosiva varor är det viktigt att åtminstone de allmänna grunderna för beredskap och säkerhetsarrangemang åläggs alla aktörer i lag. Dessutom bör myndigheterna ges tillräcklig behörighet i lag. Ett förlopp som enbart grundar sig på frivillighet är för långsamt och kan lämna en del av verksamhetsutövarna obeaktade. Beträffande skyldigheter och nya tillsynsuppgifter bör avgörandena utgå från en riskbedömning och motiveras med att de är skäliga, men ändå tillräckligt effektiva.

Det faktum att de objekt som avses i kemikaliesäkerhetslagen är av många slag såväl till antal som när det gäller verksamhet innebär utmaningar för regleringen. Objekten kan variera mycket i storlek och befinna sig i mycket olika miljöer. Dessutom varierar de farliga kemikalierna och explosiva varorna vid objekten kvalitets- och volymmässigt. Objekten kan vara allt från även internationellt sett betydelsefulla och stora industrikombinat till den typen av objekt som förekommer i ett stort antal i olika delar av landet och som är belägna på platser där mycket människor rör sig. Det är också av vikt att man beaktar sådana objekt vid vilka aktörernas huvudsakliga fokus är inriktat på något annat än farliga kemikalier, men där dessa ändå kan ge upphov till betydande säkerhetsrisker.

Med stöd av 130 § i kemikaliesäkerhetslagen för Säkerhets- och kemikalieverket för närvarande register över de tillsynsobjekt som hör till kemikaliesäkerhetslagens tillämpningsområde för att övervaka hanteringen av farliga kemikalier och explosiva varor och utveckla den. Inom ramen för arbetsgruppens arbete kan det eventuellt komma i fråga att diskutera frågan om det finns skäl att precisera 130 §.

I den nya regleringen bör det införas bestämmelser om den nya tillstånds- och tillsynsmyndigheten samt bedömas om det är möjligt att samordna tillsynsuppgiften med någon av de nuvarande tillsynsuppgifterna. Dessutom bör man överväga om det är nödvändigt att andra myndigheter deltar, till exempel för att bidra med expertkunskande med tanke på tillstånden och tillsynen enligt kemikaliesäkerhetslagen.

Med stöd av det som ovan anges har man i anknytning till sekretariatets förberedelser kommit fram till att det behövs åtgärder för att förbättra säkerhetsnivån genom att utveckla regleringen. Detta är arbetsgruppens uppdrag. Den säkerhetsnivå vid objekten som uppnås genom beredskap ska åtminstone motsvara de beredskapsåtgärder som vidtas med tanke på risken för olyckor. Beredskapen inför risken för olyckor stöder beredskapen inför lagstridig verksamhet och vice versa och i viss mån stöder den också landets försvar.

I sitt arbete ska arbetsgruppen klarlägga bl.a.:

Tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen (lagstridig verksamhet inkl. cyberpåverkan) och definitioner.

Huruvida säkerhetskraven i gällande kemikaliesäkerhetslag kan ge en tillräcklig beredskapsnivå även mot lagstridig verksamhet, om tillämpningsområdet också skulle omfatta sådan verksamhet.

Om kemikaliesäkerhetslagen kräver såväl en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet som nya krav och skyldigheter för beredskapen mot lagstridig verksamhet för att uppnå en tillräcklig minimisäkerhetsnivå.

Om så är fallet:

- kartläggning av risker
- planering
- ledning/ledningssystem
- utbildning av praktiktjänstgöring för personal
- tekniska och strukturella åtgärder
- skydd av informations- och styrsystem
- kontroll av tillförlitligheten hos verkets egen personal. I det sammanhanget bör man överväga en eventuell ändring av säkerhetsutredningslagen (726/2014)

Arbetsgruppen behöver också beakta myndighetsverksamhetens offentlighet och bestämmelserna om utlämning av uppgifter. Dessutom bör den beakta bestämmelserna om information och offentlighet vilka förpliktar verksamhetsutövare och fästa vikt vid dessa i relation till uppgifter som kritiska med tanke på säkerheten. Verksamhetsutövarnas informationsskyldighet grundar sig på Seveso III-direktivet, och i kemikaliesäkerhetslagen finns en bestämmelse om informationsskyldigheten. När det stiftas lagar om beredskapen inför lagstridig verksamhet ska arbetsgruppen under arbetets gång klargöra om det är möjligt och nödvändigt att föreskriva om inskränkningar av informationsskyldigheten när det gäller uppgifter som är av betydelse för beredskapen inför lagstridig verksamhet.

Myndigheternas behörighet och resursbehov samt nödvändigt myndighetssamarbete.

Övergångstider (övergångsbestämmelser), behoven kan variera beroende på vad det är fråga om.

2 Nuläge

2.1 Kemikaliesäkerhetslagen

Lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor trädde i kraft 2005 och ersatte då lagen om explosionsfarliga ämnen från 1953. Efter att lagen trädde i kraft har den reviderats flera gånger. Med stöd av lagen har det utfärdats nya förordningar av statsrådet. När lagen trädde i kraft förblev bestämmelser på lägre nivå som utfärdats med stöd av den tidigare lagen i kraft. I 138 § i lagen uppräknas de förordningar som hade utfärdats innan lagen kom och de beslut av handels- och industriministeriet och som alltså förblev i kraft.

2.1.1 Lagens syfte och tillämpningsområde och begränsningar av tillämpningsområdet

Kemikaliesäkerhetslagen ska förebygga och avvärja skador på person, miljö och egendom vilka förorsakas av tillverkning, användning, överföring, upplagring och annan hantering av farliga kemikalier samt explosiva varor. Syftet är att förebygga och avvärja skador på person, miljö och egendom vid sedvanlig användning av kemikalier och explosiva varor och i samband med eventuella olyckor. Såväl de som arbetar vid produktionsanläggningen som personer som verkar och bor utanför anläggningen skyddas mot personskador. Syftet med lagen är dessutom att främja den allmänna säkerheten.

Lagens tillämpningsområde är omfattande och lagen har karaktären av allmän lag. Lagen tillämpas på industriell hantering och upplagring, överföring och förvaring av alla farliga kemikalier. Tillämpningsområdet omfattar således (brand- och explosionsfarliga) kemikalier som orsakar fysikalisk fara samt kemikalier som är farliga för hälsa och miljö. Lagen gäller också tillverkning, import, användning, överföring, handel med, överlåtelse, innehav, upplagring, förvaring och förstöring av explosiva varor. Lagen gäller även de krav som ställs på anordningar och aggregat som används vid verksamheter som involverar farliga kemikalier och explosiva varor samt de åtgärder som sammanhänger med säkerställandet av anordningarna och aggregaten.

I lagen föreskrivs också om de krav som ställs på installering och underhåll av anordningar och aggregat samt om andra åtgärder som är nödvändiga för att förhindra skador. Till lagens tillämpningsområde hör också att avvärja den explosionsrisk som damm medför i samband med industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier. Bestämmelserna i lagen tillämpas också inom försvarsmakten, om inte något annat föreskrivs särskilt i kemikaliesäkerhetslagen. De förordningar av statsrådet som utfärdats med stöd av lagen tillämpas inte på försvarsmaktens verksamhet utan i lagen anges närmare om i vilka sammanhang bestämmelser får utfärdas genom förordning av försvarsministeriet. Försvarsförvaltningen övervakar att bestämmelserna i kemikaliesäkerhetslagen iakttas inom försvarsmakten.

Genom kemikaliesäkerhetslagen har EU-lagstiftning och även åtaganden i internationella avtal genomförts (den s.k. ECE-överenskommelsen för industrin). Den viktigaste EU-rättsakten med tanke på kemiska anläggningar och tillverkningen av explosiva varor som medför risk för storolyckor är Seveso III-direktivet. Direktivet har genomförts i Finland i huvudsak genom kemikaliesäkerhetslagen.

Bestämmelser om avgränsningen av tillämpningsområdet för lagen finns i 4 § i kemikaliesäkerhetslagen. Lagen tillämpas bland annat inte på sådan transport som sker utanför en produktionsanläggnings område och avses i lagen om transport av farliga ämnen eller på tillfällig upplagring som direkt anknyter till denna transport. Lagen tillämpas inte heller på användning och upplagring av farliga kemikalier i fartyg. Bestämmelserna om transport av farliga ämnen tillämpas i fråga om fartyg med vissa begränsningar på stycklast.

2.1.2 Allmänna säkerhetskrav

Bestämmelser om allmänna säkerhetskrav som ställs på tillverkning, hantering och upplagring av farliga kemikalier och explosiva varor finns i 2 kap. i lagen. Verksamhetsutövare ansvarar för de farliga kemikalier och explosiva varor som de hanterar. I kapitlet ingår bestämmelser om centrala säkerhetsprinciper: verksamhetsutövares skyldighet att inhämta information, skyldighet att välja och omsorgsplikt. Verksamhetsutövare ska beakta dessa när verksamheten planeras och utövas. I säkerhetskraven ingår också viktiga bestämmelser om hur verksamheten ska ordnas vid en produktions-

anläggning, hur anläggningen ska planeras och byggas upp samt hur anläggningen ska placeras. De mer detaljerade säkerhetskraven regleras i förordningar som utfärdas med stöd av lagen samt genom sådana bestämmelser på lägre nivå som förblivit i kraft med stöd av lagen. Centrala förordningar med tanke på farliga kemikalier är statsrådets förordning om säkerhetskraven vid industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier (856/2012), statsrådets förordning om säkerhetskraven för flytgasanläggningar (858/2012) och statsrådets förordning om säkerhet vid hantering av naturgas (551/2009). En central förordning med tanke på tillverkning och upplagring av explosiva varor är statsrådets förordning om säkerhetskraven vid tillverkning, hantering och upplagring av explosiva varor (1101/2015). Också de krav som tillsynsmyndigheterna framställer i enskilda fall grundar sig på dessa säkerhetskrav.

2.1.3 Hantering och upplagring av farliga kemikalier

Industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier delas enligt de farliga kemikaliernas mängd och farlighet upp i omfattande och liten industriell hantering och upplagring. De förvaltningsförfaranden som gäller verksamheten liksom tillsynsmyndigheten bestäms i enlighet med uppdelningen. Uppdelningen i omfattande och liten verksamhet regleras i statsrådets förordning om övervakning av hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier (685/2015) och i dess bilaga I. I bilagan anges minimimängderna för olika kemikalier och kemikalieklasser. Den industriella hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier kan definieras som omfattande utifrån den totala mängden av en enskild farlig kemikalie eller kemikalier som hör till samma kemikalieklass eller på grundval av den totala mängden (brand- och explosionsfarliga) kemikalier som är farliga för och miljö eller kemikalier som orsakar fysikalisk fara. Omfattande verksamhet övervakas av Säkerhets- och kemikalieverket. Övervakningen av liten verksamhet hör till räddningsväsendet. Omfattande industriell hantering och upplagring av en farlig kemikalie får enligt lagen utövas bara med tillstånd av Säkerhets- och kemikalieverket. För utövandet av liten industriell hantering och upplagring krävs en anmälan till räddningsmyndigheterna. I lagen finns närmare bestämmelser om tillstånds- och anmälningsförfarandet och om beviljandet av tillstånd och behandlingen av anmälningar. I lagen ingår också bestämmelser om inspektion av produktionsanläggningar, interna räddningsplaner samt de personer som ansvarar för den industriella hanteringen och upplagringen.

I 3 kap. i lagen finns också bestämmelser om åtgärder för att förebygga storolyckor som orsakas av farliga kemikalier. Dessa bestämmelser grundar sig på kraven i direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa risken för allvarliga olyckshändelser (EU:s s.k. Sevesodirektiv III). Produktionsanläggningar som innebär risk för storolyckor definieras enligt bilaga I i förordningen om övervakning av hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier enligt samma principer som uppdelningen av verksamheten i omfattande och liten verksamhet. I produktionsanläggningar där hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier kan leda till en storolycka ska verksamhetsutövaren upprätta ett dokument i vilket verksamhetsprinciperna för förebyggande av storolyckor förklaras. Om verksamheten kan orsaka en omfattande storolycka ska verksamhetsutövaren på motsvarande sätt upprätta en säkerhetsrapport i vilken verksamhetsutövaren lägger fram sina verksamhetsprinciper för förebyggande och begränsning av storolyckor samt ger nödvändiga upplysningar om den organisation och det säkerhetsledningssystem som behövs för att dessa ska kunna genomföras. I lagen föreskrivs också om skyldigheten att hålla säkerhetsrapporten tillgänglig för allmänheten och om informationsskyldigheten för objekt som innebär risk för storolyckor. Med anledning av genomförandet av Seveso III-direktivet har informationsskyldigheten utvidgats. I kemikaliesäkerhetslagen föreskrivs det dessutom om Säkerhets- och kemikalieverkets skyldighet att utarbeta en tillsynsplan och ett tillsynsprogram samt övervaka och inspektera produktionsanläggningar som bedriver en omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier. Utöver de bestämmelser som nämns ovan ingår i 3 kap. allmänna bestämmelser om förvaring av farliga kemikalier, förvaringsmängder och begränsningar i dem samt överföring av farliga kemikalier i rörsystem utanför produktionsanläggningen.

2.1.4 Anordningar och aggregat för farliga kemikalier

Bestämmelser om kraven på de anordningar och aggregat som används vid hantering och upplagring av farliga kemikalier och åtgärderna för att visa att produkterna uppfyller kraven finns i 5 kap. i lagen. Bestämmelserna gäller gasanordningar, aerosoler samt cisterner för farliga kemikalier. Kraven på cisterner är nationella, de övriga kraven grundar

sig på EU-direktiv som gäller respektive anordning och aggregat. I lagens 6 kap. föreskrivs om den allmänna skyldigheten att installera och underhålla aggregat som är förknippade med farliga kemikalier.

2.1.5 Tillverkning och upplagring av explosiva varor

Tillverkning och upplagring av explosiva varor får bedrivas bara med tillstånd av Säkerhets- och kemikalieverket. Bestämmelser om detta finns i 7 kap. i lagen. Ett villkor för att tillstånd ska beviljas är att verksamhetsutövaren har visat att verksamheten uppfyller säkerhetskraven enligt 2 kap. i lagen. Säkerhets- och kemikalieverket ska övervaka det tekniska genomförandet av de produktionsanläggningar som bedriver tillståndspliktig tillverkning och upplagring av explosiva varor och att deras verksamhetsprinciper, verksamhetskoncept och ledningssystem stämmer överens med kraven och fungerar på samma sätt som vid produktionsanläggningar som bedriver industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier. Dessutom förutsätts det att verksamhetsutövaren utser en ansvarig person som ska se till att verksamheten i produktionsanläggningen stämmer överens med de bestämmelser och tillståndsvillkor som gäller explosiva varor samt med uppgjorda verksamhetsprinciper och planer. I kemikaliesäkerhetslagen finns särskilda bestämmelser om tillverkning av explosiva varor med mobila aggregat (58 a §) och om tillfällig upplagring av explosiva varor (58 b §). Bestämmelser om närmare krav ingår i statsrådets förordning om övervakning av tillverkningen och upplagringen av explosiva varor och i statsrådets förordning om säkerhetskraven vid tillverkning, hantering och upplagring av explosiva varor (1101/2015).

I 8 kap. i kemikaliesäkerhetslagen föreskrivs om krav som gäller godkännande, import och överföring av explosiva varor. I 9 kap. i lagen föreskrivs om användningen av explosiva varor. I 10 kap. ingår särskilda bestämmelser som gäller fyrverkeripjäser. I 11 kap. föreskrivs om verksamhetsutövarers skyldighet att anmäla undersökningar av olyckor som omfattar kemikalier eller explosiva varor. I 12 kap. i lagen föreskrivs om besiktningsorgan och i 12 a kap. föreskrivs i ett separat kapitel om kungörelse och information om tillståndsärenden.

2.1.6 Myndigheternas tillsynsmetoder, tvångsmedel och straffbestämmelser

I 13 kap. i lagen föreskrivs om tillsynsmyndighetens tillsynsmetoder och handräckning enligt kemikaliesäkerhetslagen. Också i lagens 14 kap. ingår bestämmelser om tillsynsmetoder: rätt att få information och granskningsrätt. I 15 kap. i lagen finns bestämmelser som gäller administrativa tvångsmedel (vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande), straffbestämmelser och en bestämmelse om sökande av ändring.

2.1.7 Tillsynsmyndigheter och uppgiftsfördelning för tillsynen över lagen

I 14 kap. i lagen finns bestämmelser om tillsynsmyndigheter. Den allmänna styrningen av lagen hör till arbets- och näringsministeriet (114 §). Säkerhets- och kemikalieverket övervakar att kemikaliesäkerhetslagen följs till den del uppgiften inte har ålagts någon annan myndighet (115 § 1 mom.). Säkerhets- och kemikalieverket svarar för tillstånd och tillsyn när det gäller omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier, och räddningsmyndigheten sköter tillsynen vid liten industriell hantering och upplagring. Räddningsmyndigheterna övervakar upplagringen av pyrotekniska artiklar i samband med handel. I fråga om upplagringen av pyrotekniska artiklar i samband med handel ska en anmälan göras till räddningsmyndigheten. I samband med handel granskar räddningsmyndigheten upplagringsrutinerna och kontrollerar att det tekniska genomförandet uppfyller kraven. En rörelse som bedriver handel med explosiva varor ska i sin tjänst också ha en ansvarig person som ser till att handeln och upplagringen sköts enligt bestämmelserna om explosiva varor och de villkor som tillsynsmyndigheterna har ställt. Polisen övervakar användning, överföring, överlåtelse och förstöring av explosiva varor samt fyrverkerier. I övrigt svarar Säkerhets- och kemikalieverket för övervakningen av explosiva varor med stöd av kemikaliesäkerhetslagen, lagen om explosiva varors överensstämmelse med kraven och lagen om pyrotekniska artiklars överensstämmelse med kraven.

Säkerhets- och kemikalieverket styr och förenhetligar räddningsmyndigheternas och polisens verksamhet vid tillsynen av att bestämmelserna i lagen följs (116 §). Det bör noteras att räddningsväsendets uppgift kommer att överföras till landskapen i samband med landskapsreformen. Avsikten är att också i landskapen ska de uppgifter som anges i kemikaliesäkerhetslagen hör till räddningsmyndighetens uppgifter, och det kommer inte att göras några innehållsliga ändringar i detta. Förslaget till ändring av kemikaliesäkerhetslagen i detta avseende ingår i lagpaketet MAKU II.

2.2 Tillsynsmyndigheter samt objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen och deras antal

Inom den kemiska industrin och hos användarna av farliga kemikalier är beredskapen beträffande risken för att bli utsatt för brottslig verksamhet för närvarande mycket heterogen och förloppet ytterst ojämnt. I de stora internationella företagen är beredskapen förmodligen mer progressiv eftersom kravnivån ställs utomlands. Svårigheter orsakas av att det finns tusentals objekt på tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen. Objekten är till sin art och storlek mycket olika – allt från stora industrikombinat till affärer eller is- och simhallar.

I kemikaliesäkerhetslagen indelas den industriella hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier för närvarande utifrån mängden farliga kemikalier och deras v farlighet i omfattande respektive liten industriell hantering och upplagring. Vid fastställandet av uppdelningen av den industriella hanteringen och upplagringen i omfattande och liten verksamhet samt andra skyldigheter i fråga om industriell hantering och upplagring ska alla farliga kemikalier som hantearas och upplagras vid en produktionsanläggning som innehas av samma verksamhetsutövare beaktas.

Omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier får utövas bara med tillstånd av Säkerhets- och kemikalieverket. På motsvarande sätt får liten industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier utövas bara efter anmälan. Verksamhetsutövaren ska då enligt huvudregeln lämna en anmälan till räddningsmyndigheten. Tillsynsmyndigheter enligt kemikaliesäkerhetslagen är således i första hand Säkerhets- och kemikalieverket och räddningsmyndigheterna. I samband med landskapsreformen kommer räddningsväsendets uppgift att överföras till landskapen.

Tillverkning och upplagring av explosiva varor är enligt kemikaliesäkerhetslagen alltid tillståndspliktig verksamhet. Verksamheten får bedrivas bara med tillstånd av Säkerhets- och kemikalieverket.

2.2.1 Objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen och deras antal

Objekt enligt Säkerhets- och kemikaliesäkerhetsverkets tillsynsregister:

- a) Objekt som övervakas av Säkerhets- och kemikaliesäkerhetsverket
 - omfattande kemikalieanläggningar totalt 680, av vilka 313 lyder under Seveso III-direktivet och är s.k. objekt som medför risk för storolyckor
 - flytgasanläggningar 250 (ingår inte i objekten enligt Sevesodirektivet)
 - upplag för explosiva varor 350 (ingår inte i objekten enligt Sevesodirektivet)
- b) Objekt som övervakas av räddningsverken totalt cirka 6 700. Uppgifternas aktualitet varierar enligt räddningsverk.

2.2.2 Om Säkerhets- och kemikalieverkets uppgifter

Enligt 115 § 1 mom. i kemikaliesäkerhetslagen övervakar Säkerhets- och kemikalieverket att kemikaliesäkerhetslagen följs till den del uppgiften inte har ålagts någon annan myndighet. Enligt 116 § ska Säkerhets- och kemikalieverket också styra och förenhetliga räddningsmyndigheternas och polisens verksamhet vid tillsynen av att lagen följs. Det sistnämnda kommer i fortsättningen sannolikt att kräva effektivare insatser. Redan under gällande lag har det funnits ett behov av att effektivisera styrningen och förenhetligandet, men uppgiften blir viktigare framöver om lagens tillämpningsområde utvidgas.

Säkerhets- och kemikalieverket övervakar den omfattande hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier. Omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier får enligt lagen bedrivas bara med tillstånd av Säkerhets- och kemikalieverket. I kemikaliesäkerhetslagen föreskrivs dessutom om Säkerhets- och kemikalieverkets skyldighet att utarbeta en tillsynsplan och ett tillsynsprogram samt övervaka och inspektera produktionsanläggningar som bedriver omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier.

Tillverkning av explosiva varor får bedrivas bara med tillstånd av Säkerhets- och kemikalieverket. Bestämmelser om detta finns i 7 kap. För att beviljas tillstånd ska verksamhetsutövaren visa att verksamheten uppfyller säkerhetskraven enligt 2 kap. i lagen. Säkerhets- och kemikalieverket ska övervaka det tekniska genomförandet av de produktionsanläggningar som bedriver tillståndspliktig tillverkning och upplagring av explosiva varor och att deras verksamhetsprinciper, verksamhetskoncept och ledningssystem stämmer överens med kraven och fungerar på samma sätt som vid produktionsanläggningar som bedriver industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier.

Polisen övervakar användning, överföring, överlåtelse och förstöring av explosiva varor samt fyrverkerier. I övrigt svarar Säkerhets- och kemikalieverket för övervakningen av explosiva varor med stöd av kemikaliesäkerhetslagen, lagen om explosiva varors överensstämmelse med kraven och lagen om pyrotekniska artiklars överensstämmelse med kraven.

2.2.3 Om räddningsmyndigheternas uppgifter

Räddningsmyndigheterna övervakar att kemikaliesäkerhetslagen följs när det är fråga om liten industriell hantering och upplagring eller förvaring av farliga kemikalier, om verksamheten inte är en del av den funktionella helhet som övervakas av Säkerhets- och kemikalieverket. Dessutom ska räddningsmyndigheten övervaka upplagringen i samband med handel med sådana fyrverkeripjäser och pyrotekniska artiklar av liten farlighetsgrad som godkänts för privat konsumtion samt användningen av explosiva varor och farliga kemikalier som specialeffekter vid sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster (530/1999).

Liten industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier får bedrivas bara efter anmälan till räddningsmyndigheten, som fattar beslut om saken. Räddningsmyndigheten ska granska verksamhetssätten vid produktionsanläggningar som bedriver liten industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier och övervaka att det tekniska genomförandet uppfyller kraven innan en produktionsanläggning tas i bruk. Räddningsmyndigheten ska planmässigt, systematiskt och med bestämda intervaller inspektera de övervakade produktionsanläggningarna i den omfattning deras verksamhet förutsätter det enligt en riskbedömning. Inspektionerna ska tas med i den tillsynsplan som avses i 79 § i räddningslagen.

Vid räddningsverken finns ofta en person som utsetts att samordna tillsynen enligt kemikaliesäkerhetslagen och vara mer insatt i skyldigheterna enligt bestämmelserna i kemikaliesäkerhetslagen. I samband med brandsyner uppmärksammas också kemikaliesäkerhetsfrågor och utförs en kontinuerlig övervakning av de objekt som anges ovan. Behandlingen av anmälningar och beredningen av beslut om hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier har vanligen koncentrerats till några personer vid respektive anläggning. Deltagandet i övervakningen av objekten och till exempel Säkerhets- och kemikalieverkets inspektioner är med omfattande.

Räddningsverken fattar beslut och genomför inspektioner med stöd av kemikaliesäkerhetslagen samt behandlar anmälningar. Det är fråga om avgiftsbelagda åtgärder och vid prissättningen tillämpas självkostnadspris. Priserna på åtgärderna ovan varierar enligt räddningsverk. Till exempel priset på räddningsmyndighetens beslut om liten industriell hantering eller upplagring av farliga kemikalier varierar från cirka 150 till 400 euro. Priserna på inspektioner av anläggningar som bedriver liten industriell hantering eller upplagring av farliga kemikalier varierar från cirka 100 till 350 euro. Priserna på beslut och inspektioner som gäller ändringsarbeten varierar i sin tur mellan cirka 100 och 400 euro.

2.3 Standarder och aktörernas bästa praxis

2.3.1 Standarder

Enligt 135 § i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor ska Säkerhets- och kemikalieverket offentliggöra en förteckning över de standarder vilka, om de följs, medför att kraven i de bestämmelser som utfärdats med stöd av kemikaliesäkerhetslagen anses uppfyllda. Säkerhets- och kemikalieverket uppdaterar förteck-

ningarna omkring en gång per år. Vid användningen av standarderna ska den nyaste versionen iakttas. Med tanke på beredskapen inför lagstridig verksamhet är för närvarande följande gällande standarder av betydelse:

- Upplagringsplats för brännbara vätskor och där befintliga hanteringsplatser för brännbara vätskor SFS 3350:
 - tillträde för obehöriga → inhägnad
 - passerkontroll
 - tillträde för obehöriga förbjudet → skyltar
- Hantering av brännbara vätskor inom hamnområde SFS 3355 och släcknings- och brandbekämpningsutrustning för upplag av brännbara vätskor SFS 3357:
 - tillträde för obehöriga förbjudet → skyltar

Utöver de standarder som anges ovan finns det standarder som företag använder för att utveckla arbete på eget initiativ och som i viss mån kan stödja beredskapen inför lagstridig verksamhet. Nedan finns en förteckning över standarderna/serierna av standarder för företagssäkerhet:

- Kvalitetsledningssystem: ISO 9000
- Riskhantering: ISO 31000 och ISO 31010
- Säkerhet i leveranskedjan: ISO 28000
- Ledningssystem för kontinuitet: ISO 22301
- Miljöledning: ISO 14000
- Ledningssystem för informationssäkerhet: ISO/IEC 27000
- Ledningssystem för tillgångar: ISO 55000
- Ledningssystem för arbetsmiljö: ISO 45000 (infördes 2016) och OHSAS 18000
- Socialt ansvarstagande: ISO 26000
- Energiledning: ISO 50001

2.3.2 Programmet Responsible Care

År 2010 införde Europeiska kemiindustrirådet (Cefic) ett säkerhetsregelverk med vars hjälp hanteringen av säkerheten vid yttre hot införlivas med de europeiska nationella Responsible Care-programmen. Responsible Care är ett frivilligt initiativ för kemiindustrin. Programmet används av företagen i branschen för att utveckla verksamheten inom sektorerna miljö, hälsa och säkerhet och i ett vidare perspektiv åstadkomma förbättringar på olika områden inom hållbar utveckling. Trots benämningen säkerhetsregelverk är det inte fråga om en uppsättning förpliktande normer som utfärdats av det allmänna.

I programmet Responsible Cares säkerhetsregelverk beskrivs den grundläggande praxis som tillämpas för att skydda människor, fastigheter, egendom, produkter, processer, information och informationssystem mot brott (också mot nätbrottslighet) och skadegörelse. Definitionen inbegriper företagens åtgärder som rör tillverkning, upplagring, distribution och transport av produkter samt anknytande kontakter med leverantörer och kunder.

Syftet med regelverket är att hjälpa företag att kontinuerligt förbättra sin säkerhetshantering. Med hjälp av ett riskbaserat förhållningssätt kan företagen identifiera, bedöma och rätta till sårbarheter, förhindra och mildra störningar som gäller säkerheten, effektivisera utbildning och reaktionsförmåga samt upprätthålla och utveckla relationerna till de viktigaste intressenterna och myndigheterna. Regelverket förutsätter också åtgärder från kunder, leverantörer, tillhandahållare av tjänster, säkerhetsmyndigheter och andra liknande parter. I synnerhet det globala hotet av internationell terrorism kan effektivt bedömas och minimeras bara med hjälp av tillräckligt stöd från berörda nationella och internationella myndigheter.

Enligt programmet Responsible Cares säkerhetsregelverk är säkerhet kopplad till många olika verksamheter. Förutom på industriföretagens verksamhetsställen är säkerhetsfrågor synnerligen aktuella också i leveranskedjorna, till exempel för trygghet av säkra transporter och övervakning av export och handel. Syftet med regelverket är att komplet-

tera förpliktelserna på dessa områden. Målet är att öka medvetenheten hos alla parter om att den allmänna säkerheten kan förbättras bara genom ett intensivt samarbete och genom regelbunden omvärdering av säkerhetsrutinerna.

Allmänna riktlinjer för programmet Responsible Care säkerhetsregelverk är följande sju verksamhetsprinciper: 1. ledningens engagemang, 2. riskanalys, 3. införande av säkerhetsåtgärder, 4. utbildning, anvisningar och information, 5. kommunikation, diskussion och utbyte av information, 6. reaktion på säkerhetshot och säkerhetsrelaterade störningar, och 7. kvalitetsrevisioner, inspektioner och kontinuerliga förbättringar. För genomförandet av regelverket har det också utarbetats anvisningar och verktyg.

I Finland har programmet Responsible Care pågått redan i 25 år, och det erbjuder en bred täckning av de olika områdena inom hållbar utveckling. I programmet deltar för närvarande totalt närmare 100 företag från olika grenar inom den kemiska industrin. Programmet täcker mer än 80 procent av kemiindustrins produktion i Finland.

I programmet har företagen åtagit sig att kontinuerligt förbättra sin verksamhet. Också säkerhetsfrågor som gäller produktionen diskuteras – till områdena hör arbets säkerhet, processsäkerhet och utveckling av säkerhetskompetensen, och nu med särskilt fokus på securityfrågor. Dessa utgör en stor del av företagets samlade säkerhetsledning.

De företag som deltar i programmet har haft tillgång till regelverket och tillhörande instruktioner på finska sedan 2013, och företagen har uppmuntrats att införliva dessa med utvecklingen av det säkerhetsarbete som utförs på eget initiativ.

Det finns stora skillnader i produktion och verksamhetsförutsättningar mellan företagen inom den kemiska industrin, och likaså när det gäller säkerhetsutvecklingens fokusområden och behov. Beredskapen inför yttre hot (security) är en del av företagets säkerhetsledning, hanteringssystem och utvecklingen av den samlade säkerheten i det arbete som utförs på eget initiativ.

Utvecklingen av security är riskbaserat, fortgående och följer i hög grad principerna i programmets säkerhetsregelverk. En del företag har redan årtionden av erfarenhet av systematisk utveckling av securityarbete, medan andra står beredda att ta ett språng i utvecklingen för att bemöta nya säkerhetshot.

I praktiken är safety och security led i uppbyggnaden av en anläggnings samlade säkerhet och en del av den dagliga verksamheten – det är således inte fråga om olika saker. I utvecklingsarbetet framhävs vikten av personalens utbildning och samarbete på industriområdena och med entreprenörer och tjänsteleverantörer. Myndighetssamarbete är likaså viktigt i beredskapen inför yttre hot.

2.3.4 Kemikaliedistributörers program Responsible Care – Ansvar för morgondagen

Tekniska Handelsförbundets sektion för kemi och råvaruhandel företräder importörer och distributörer av industrikemikalier och råmaterial till plast samt livsmedelstillsatser med hela den finländska industrin som kund. Till sektionen hör de viktigaste företagen i branschen. Företagen, som är både inhemska och internationella, bedriver verksamhet såväl i Finland som utanför landets gränser.

Programmet Responsible Care – Ansvar för morgondagen (RC-programmet) är ett ansvarsprogram för handeln med kemikalier. Inom sektionen för kemi och råvaruhandel infördes det frivilliga ansvarsprogrammet 1993. Programmets namn var till en början Turvaa Huominen – Toimi Oikein Tänään (TUHTO) (Trygga Morgondagen – Handla Rätt Idag). År 1996 antogs programmet som ansvarsprogram av den **europiska** branschorganisationen för kemikaliehandlare, **European Association of Chemical Distributors (FECC)** och distributionsorganisationen International Chemical Trade Association (ICTA, tidigare ICCTA). Till följd av ett samarbetsavtal som ingicks med Kemiindustrin rf 1998 blev programmets namn Responsible Care – Ansvar för morgondagen. Programmet inriktar sig på handel med kemikalier och deltagarna förbinder sig att iaktta följande åtta RC-programprinciper:

- Kraven i lagstiftningen

- att iaktta alla lagstadgade och andra bestämmelser och i arbetet med kemikalier följa myndigheters och branschens anvisningar
- Riskhantering
 - att försäkra sig om att verksamheterna inte medför en oskäligt stor risk för de anställda, avtalsparterna, kunderna, allmänheten eller miljön
- Policy/tillvägagångssätt och dokumentation
 - att upprätta skriftlig dokumentation över företagets verksamheter och försäkra sig om att engagemanget i RC-programmet avspeglas i företagets hälso-, säkerhets- och miljöpolicy och att RC-programmet är en central del av företagets strategi
- Informationsinhämtning
 - att inhämta väsentlig hälso-, säkerhets- och miljörelaterad information om företagets produkter och dess inverkan på anställda, avtalsparter, kunder, myndigheter och allmänheten
- Utbildning
 - att säkerställa att alla anställda är medvetna om företagets åtagande och ansvar för nödvändig utbildning så att de anställda har möjlighet att medverka till att de uppställda hälso-, säkerhets- och miljömålen uppnås
- Strategi för krissituationer
 - att utforma och upprätthålla en lämplig strategi för krissituationer
- Kontinuerlig förbättring
 - att stödja och delta i åtgärder som förbättrar kvaliteten på företagets verksamhet och ökar medvetenheten om hälso-, säkerhets- och miljöfrågor
- Interaktionen mellan intressentgrupper
 - att bli medveten om och bemöta den oro som det lokala samhället hyser för företagets verksamhet

Sektionen för kemi och råvaruhandel är nationell samordnare av programmet Responsible Care som lägger tonvikten på handel med kemikalier. Medlemskap i sektionen förutsätter sedan 2012 att företagen förbinder sig att följa RC-programmet. För dem som är ansvariga för RC-programmet i medlemsföretagen ordnar sektionen varje år två tillfällen då ansvarspersonerna kan byta erfarenheter och då deltagarna går igenom hur programmet har genomförts i företagen och vilka ändringar som har gjorts i kemikalielagstiftningen.

RC-programmet med tonvikt på handel ska verifieras av en tredje part. Verifieringen kan göras med hjälp av antingen en ESAD-enkät/SQAS (European Single Assessment Document, ytterligare information <http://www.sqas.org/>) eller föreningens frågeformulär. Föreningen har ingått ett samarbetsavtal om verifieringen med tre certifieringsinstitut. Verifieringen gäller i tre år.

Ett engagemang i RC-programmet förutsätter att medlemsföretagen kontinuerligt förbättrar sin verksamhet när det gäller hälso-, säkerhets- och miljöfrågor. Tekniska Handelsförbundet övervakar hur RC-programmet framskrider och att kraven uppfylls i enlighet med de allmänna verksamhetsprinciperna för programmet. Målet är att se till att programmet blir en del av medlemsföretagens ledningssystem.

2.3.5 Näringslivets modell för företagssäkerhet

Inom näringslivet har det utvecklats en modell för företagssäkerhet som använts redan en längre tid. Modellen har indelats i olika delområden som i viss mån kan överlappa varandra. Företagets bransch och affärsverksamhet avgör betydelsen av de olika delområdena.

Av delområdena spelar hanteringen av missbruk och avvikelser en viktig roll med tanke på beredskapen inför lagstridig verksamhet. Genom att hantera missbruk och avvikelser kan organisationen förebygga och utreda missbruk, brott och andra avvikande händelser som påverkar verksamheten. Det är fråga om att skydda organisationens verksamhet, personal och tillgångar mot inre eller yttre aktörer. Hanteringen av missbruk och avvikelser inbegriper exempelvis följande:

- Skadliga händelser som riktar sig mot verksamhet, personal och egendom (omfattar såväl yttre som interna händelser)
 - o Observation, analys och förebyggande av skadliga händelser
 - o Lösningssmodeller och återhämtning
 - o Rapportering och inläring
- Metoder för hantering av missbruk
 - o Förebyggande åtgärder → Planering, strategi och tekniska lösningar
 - o Avslöjande
 - o Intern revision och utredningar
 - o Samarbete med myndigheter → Preliminära utredningar
 - o Agerande vid brott → Fall som leder till förundersökning (målsägandebrott och brott som hör under allmänt åtal)
- Försäkring
 - o Brottsrisker

Det bör dock noteras att även andra delområden i säkerhetsmodellen kan ha betydelse för beredskapen inför lagstridig verksamhet. Som exempel kan nämnas personalsäkerhet som också har att göra med säkerhetsutredningar, fastighets- och lokalsäkerhet, informationssäkerhet, beredskap och krishantering.

Länk till näringslivets modell för företagssäkerhet (på finska): https://ek.fi/wp-content/uploads/yritysturvallisuus_2016.pdf.

2.4 Lagstiftningen i Norden

2.4.1 Danmark

I Danmark bereddes under 2016 bestämmelser som gäller beredskapen vid industrianläggningar som hanterar farliga kemikalier inför lagstridiga säkerhetshot. Bestämmelserna har utfärdats genom Bekendtgørelse om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer 372 af 25/04/2016 (BEK 372). Författningen gäller genomförande av SEVESO-direktivet och i författningshierarkin motsvarar BEK 372 den finländska förordningen av statsrådet om övervakning av hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier (685/2015). Till författningen har fogats en ny 11 § i vilken de allmänna skyldigheterna fastställs. Närmare bestämmelser finns i bilaga 6.

De skyldigheter som föreskrivs i BEK 372 gäller anläggningar som i Finland enligt tabellen i del 1 i bilaga 1 till förordning 685/2015 definieras som anläggningar för vilka det krävs ett dokument om verksamhetsprinciperna (kolumn 3 i tabellen). Av författningen framgår det dock inte vilka krav som gäller för anläggningar för vilka det krävs säkerhetsrapporter (Finlands förordning 685/2015 kolumn 4).

För att förhindra uppsåtliga och skadliga gärningar ska enligt 11 § i BEK 372 de anläggningar för vilka det krävs ett dokument om verksamhetsprinciper ge en uppskattning av företagets sårbarhet enligt principerna i bilaga 6. Företagen ska lämna resultaten av uppskattningen till polisen för bedömning innan åtgärderna vidtas.

Utifrån en godkänd uppskattning av sårbarheten kan polisen besluta att företaget inom utsatt tid i enlighet med principerna i bilaga 6 ska:

1. Utarbeta en säkerhetsplan
2. Utse en säkerhetsansvarig

Bilaga 6 till BEK 372 Sårbarhetsuppskattning och säkerhetsplan är indelad i två delar:

Del 1 Sårbarhetsuppskattning och

Del 2 Säkerhetsplan

I sårbarhetsuppskattningen i del 1 ingår följande element:

- Inledning med en kort beskrivning av grunderna och målen för sårbarhetsuppskattningen. Ställning och kontaktuppgifter för den som gjort uppskattningen
- Allmän beskrivning av företaget och dess farliga kemikalier
- Beskrivning av företagets verksamhet i begriplig form
- Beskrivning av företagets organisation inklusive beskrivningar av ledningssystem och säkerhetsledningssystem
- Anläggningens fysiska läge och layout
- Befintliga säkerhetsåtgärder, såsom passerkontroll och områdesbevakning
- Sårbarheter och hot av betydelse
- Riskbedömning, allmän beskrivning av identifierade sårbarheter och hot
- Sammandrag och rekommendationer

I säkerhetsplanen i del 2 ingår följande element:

- Inledning, kort beskrivning av grunden och målen för säkerhetsplanen
- Företagets identifieringsuppgifter
- Säkerhetsorganisation; person som ansvarar för säkerhetsåtgärder och personens kontaktuppgifter till polisen
- Personal vid företaget som ansvarar för säkerhetsåtgärder samt externa säkerhetstjänster
- Planer och övningar
- Säkerhetsåtgärder, beskrivning av befintliga verksamheter och eventuella planerade ändringar
- Rutiner för normal beredskap
- Förberedelser inför en förhöjd hotnivå
- Utökad bevakning i hela företaget eller i delar av det
- Kraftfulla rutiner vid hanteringen av farliga kemikalier
- Granskning och uppdatering av säkerhetsplanen

2.4.2 Norge

I Norge finns inte någon liknande reglering som i Danmark, men Norge å sin sida har för några år sedan berett en nationell CBRNE-strategi. Strategin är ett överordnat dokument som inte direkt ger några konkreta impulser till åtgärder inom industrin.

Till strategin anknyter dokumentet Dagens system og ressurser i samfunnssikkerhet og beredskap mot CBRNE-hendelser – hovedelementer, som finns på webbplatsen:

https://www.regjeringen.no/contentassets/3fe1d74dc4e94cf58d4dbc10a9c410da/vedlegg_nasjonal-strategi-cbrne.pdf. I dokumentet har man på radnivå i en tabell sammanställt CBRNE-hot som variabler och i kolumner anknyttande åtgärder och ansvariga instanser.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har nyligen genomfört ett projekt för att få en uppskattning av den eftersträlvade säkerhetsnivån i Norge. Projektets huvudsakliga mål var att ge rekommendationer om nivån på säkerhetsarbetet till anläggningar för kemikalier och explosiva varor för att förhindra icke önskvärda risksituationer. Projektrapporten Farlige kjemikalier og eksplosiver: et utgangspunkt for ønsket sikkerhetsnivå i Norge kommer att offentliggöras inom kort.

2.5 Gränsytor mot annan lagstiftning

2.5.1 Bestämmelser om transport av farliga ämnen (TFÄ) (beredningsansvar KM)

Kraven i bestämmelserna och föreskrifterna om transport av farliga ämnen är huvudsakligen inriktade på säkerhet (safety), men där ingår också skyddskrav (security). Följande delområden har anknytning till TFÄ-säkerheten: trafiksäkerhet, kemikaliesäkerhet, brandsäkerhet, miljösäkerhet, säkerhet i arbetet och hanteringssäkerhet.

Skyddskrav ingår i lagen om transport av farliga ämnen (719/1994, TFÄ-lagen), i förordningar som utfärdats med stöd av den och i Trafis TFÄ-föreskrifter. Syftet med skyddskraven är att förhindra stölder av farliga ämnen och annat uppsåttligt missbruk som kan medföra fara för människor, egendom eller miljö. Bestämmelser om allmänna skyddskrav finns till exempel i 11 d § i lagen om transport av farliga ämnen som föreskriver om skyddsåtgärder och skyddsförplikelser vid transport av farliga ämnen.

De parter som deltar i transport av farliga ämnen ska genom att vidta lämpliga skyddsåtgärder förhindra stölder och annat missbruk av ämnena. Syftet med bestämmelserna och föreskrifterna om skyddsåtgärder är att förhindra missbruk av farliga ämnen under transporter, vilket kan medföra fara för människor, miljö eller egendom. Kraven på skyddsåtgärder är beroende av egenskaperna hos de ämnen som ska transporteras samt mängden ämnen och huruvida ämnena hör till kategorin farligt gods med hög risk. Skyddsåtgärder till exempel vid TFÄ-transporter på väg är att företaget har en skyddsplan, att transportmedlet skyddas med lämpliga metoder och åtgärder, att farliga ämnen lämnas för transport bara till företag som har identifierats på lämpligt sätt, att skyddsutbildning ordnas för personalen (identifiering av säkerhetshot och åtgärder) och att det utrymme som i samband med transporten används för tillfällig förvaring säkras.

Arbetsgruppen behandlar inte de bestämmelser om transport av farliga ämnen som hör till kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Dessa bestämmelser grundar sig till stor del på Europeiska unionens lagstiftning och internationella avtal. Orsaken är arbetsgruppens pressade tidsschema. Behandlingen av TFÄ-bestämmelser skulle innebära att arbetsgruppen fick en alltför stor helhet att behandla inom den tid som nu avsatts för uppgiften och dessutom påverkas saken av att TFÄ-bestämmelserna i huvudsak inte grundar sig på nationell lagstiftning. Det vore dock ändamålsenligt att bestämmelserna om hantering, upplagring liksom om transporter bildade en logisk och lätt tillämpbar sammanhållen helhet. När det gäller regleringen av transporter av farliga ämnen ses det ändå som viktigt att reglerna är harmoniserade med internationella avtal och EU-direktiv. Harmoniseringen mellan TFÄ-bestämmelserna och regleringen i kemikalielagen kan bedömas när ändringarna i dessa avtal och EU:s TFÄ-direktiv genomförs nationellt.

2.5.2 Räddningslagen (beredningsansvar IM)

Förfaranden som anknyter till den externa räddningsplanen. Med stöd av räddningslagen har det utfärdats en förordning av inrikesministeriet om externa räddningsplaner för objekt som medför särskild risk (612/2015).

I 4 § i förordningen föreskrivs om hörande samt framläggning av handlingar vid beredningen. De åtgärder som nämns i paragrafen vidtas på myndigheternas initiativ. I 4 § 5 mom. i paragrafen finns en hänvisning till 24 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). I den paragrafen föreskrivs om sekretessbelagda myndighetshandlingar. Det är fråga om en informativ hänvisning. Med stöd av offentlighetslagen är det för närvarande möjligt att sekretessbelägga sådana uppgifter som handlar om omständigheter som är kritiska med tanke på hoten mot säkerheten.

2.5.3 Försvarsmakten (beredningsansvar FSM) – organisering av samarbete

Försvarsmaktens objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen är i princip bättre skyddade än objekten på den civila sidan. Bestämmelserna i kemikaliesäkerhetslagen gäller i princip försvarsmakten, om inte något annat föreskrivs i kemikaliesäkerhetslagen. Vid beredningen bedrivs samarbete med FSM och försvarsmakten.

I 15 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) föreskrivs om förbud och begränsningar beträffande rätten att röra sig på områden som försvarsmakten förfogar över. I försvarsministeriets förordning 1253/2007 föreskrivs om de vistelse- och besökstillstånd som avses i 15 § i lagen om försvarsmakten, om de förbudsskyltar som avses i 15 § 7 mom., om utbildningen för en tjänsteman i vakt- eller jourtjänst enligt 19–22 § och om bedömningen av yrkesmilitärers grundläggande kunskaper och kondition enligt 43 §.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om definitionen av de objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar, begränsning av tillträde till objekten och hemlighållande av dem.

Fasta och permanenta objekt för explosiva varor som försvarsmakten förfogar över ska omges med stängsel. Närmare anvisningar om konstruktion och utrustning meddelas i Huvudstabens föreskrift om militära explosiva varor.

Vid försvarsmaktens förvaltningsenheter finns säkerhetschefer med uppgiften som huvudsyssla och under dem säkerhetspersonal som i sin tur sköter lokalsäkerheten bland annat genom att planera, leda och övervaka uppbyggnaden och genomförandet av lokalsäkerheten och genom att administrera systemen för övervakning av säkerheten. Förvaltningsenheterna ska utarbeta och upprätthålla en plan för lokalsäkerheten för sina objekt. Planen omfattar bland annat hot- och riskanalyser, befintliga system för övervakning av säkerheten samt utvecklingsbehov.

2.5.4 Bestämmelser om tryckbärande anordningar (beredningsansvar ANM) – användning av tryckbärande anordningar i lagstridig verksamhet

Tryckbärande anordningar är ofta en del av sådana objekt som avses i kemikaliesäkerhetslagen (t.ex. kraftverk) och som redan nu är föremål för arbetsgruppens utredning. Det som behöver klargöras är om lagen om tryckbärande anordningar ska beaktas vid utvecklingen av regleringen om industriella objekts beredskap inför lagstridig verksamhet. Är det i så fall motiverat att föra in säkerhetskraven enligt kemikaliesäkerhetslagen i lagen om tryckbärande anordningar eller kan man i den sistnämnda lagen i det avseendet hänvisa till säkerhetskraven i 2 kap. i kemikaliesäkerhetslagen? Tryckbärande anordningar kan nämligen vara förenade med betydande risker. Utgångspunkten i lagen om tryckbärande anordningar är densamma som i nuvarande kemikaliesäkerhetslag, dvs. den är olycksinriktad när det gäller beredskapen. Därför bör det övervägas om man i lagen om tryckbärande anordningar behöver beakta även beredskapen inför lagstridig verksamhet. En fråga som också behöver diskuteras är om de tryckbärande anordningarna i sig skyddas i tillräcklig utsträckning genom de nya förpliktelserna i kemikaliesäkerhetslagen också när anordningarna befinner sig i objekt som omfattas av tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen.

2.5.5 Personalens krav (beredningsansvar SHM) – arbetarskydd

I arbetarskyddslagen ingår också bestämmelser om hur risken för storolyckor ska avvärjas. Hanteras det i arbetet eller förvaras på arbetsplatsen ämnen som kan orsaka en storolycka eller kan det i arbetet annars föreligga risk för en storolycka, ska enligt lagen arbetstagarna ges nödvändig undervisning och anvisningar om hur riskerna ska avvärjas samt om tillvägagångssättet i olyckssituationer. Närmare bestämmelser har utfärdats genom statsrådets beslut om avvärjande av riskerna för storolyckor för arbetstagare (922/1999). I statsrådets beslut ingår bestämmelser om bland annat arbetsgivarens och arbetstagarens skyldigheter, samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare samt om utbildning, anvisningar och övningar.

2.5.6 Miljöskyddslagen (beredningsansvar MM) – Vad är relevant för den aktuella frågan?

Det finns vissa kontaktytor mellan miljöskyddslagen (527/2014, MSL) och kemikaliesäkerhetslagen. Exempelvis i 15 § finns det bestämmelser om beredskapsskyldighet. En verksamhetsutövare är skyldig att utifrån en riskbedömning utarbeta en beredskapsplan, reservera behövliga anordningar och annan utrustning, utarbeta instruktioner, testa anordningarna och utrustningen och öva åtgärder inför eventuella olyckor och andra exceptionella situationer. En beredskapsplan behöver emellertid inte utarbetas, om tillsynsmyndigheten bedömer att verksamheten, dess konsekvenser och dess risker inte kräver att en plan utarbetas. En beredskapsplan behöver inte heller utarbetas till den del som en motsvarande plan har utarbetats med stöd av kemikaliesäkerhetslagen, räddningslagen, gruvlagen eller någon

annan lag, och inte heller i fråga om djurstallars verksamhet. Beredskapsplanen enligt MSL kompletterar alltså i första hand beredskapsskyldigheten enligt andra lagar.

Bestämmelserna i miljötillstånd innehåller nödvändiga villkor för bland annat åtgärder vid buller och andra exceptionella situationer. I tillståndsvillkoren ska i förekommande fall beredskapen att förebygga olyckor och begränsa verkningarna av olyckor beaktas (52 §).

I 10 kap. ingår bestämmelser som gäller vissa verksamhetsområden. I 113 § sägs det att ett tillstånd för en deponi för utvinningsavfall ska innehålla villkor om en intern räddningsplan för deponier för utvinningsavfall som medför risk för storolycka. I 115 § föreskrivs det om deponier för utvinningsavfall som medför risk för storolycka. Paragrafen tillämpas dock inte om 30–32 § i kemikaliesäkerhetslagen är tillämpliga.

Dessutom föreskriver 2 kap. 11 § 1 mom. att verksamhet som medför risk för förorening av miljön om möjligt ska placeras så att den inte orsakar förorening eller risk för förorening samt så att förorening kan förebyggas och förhindras.

2.5.7 Reglering av planläggning (beredningsansvar MM)

Vad gäller planläggning har den aktuella frågan beröringspunkter med i synnerhet kraven i Seveso III-direktivet (2012/18/EU). Artikel 13 gäller planering av markanvändning. Den föreskriver att medlemsstaterna ska se till att målen att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön beaktas i deras strategier för markanvändning och andra relevanta strategier.

Den del av direktivet som gäller planering av markanvändning och säkerhet i verksamheter har i Finland nationellt genomförts inom lagstiftningen om kemikaliesäkerhet, men också i markanvändnings- och bygglagstiftningen (markanvändnings- och bygglagen 132/1999, markanvändnings- och byggförordningen 895/1999). Närmare anvisningar om hur risken för olyckor ska beaktas inom planläggning ingår i miljöministeriets brev YM4/501/2015 (22.6.2015), (länk till sidan: http://www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Lagstiftning_och_anvisningar/Hur_risken_for_olyckor_skall_beaktas_i_planlaggning_och_byggande).

2.5.8 Kemikalielagstiftningen (beredningsansvar SHM) – restriktioner och tillstånd för utsläppande på marknaden av ämnen och blandningar

Tukes är den myndighet som utövar tillsyn över kemikalielagstiftningen. Verket övervakar att varningsmärkning (inklusive utgångsämnena till explosiva varor) och säkerhetsdatablad för farliga kemikalier innehåller riktig information och att restriktioner och tillståndsförfaranden för utsläppande på marknaden av ämnen följs. Vidare för Tukes ett register över kemikalieprodukter med information om farliga kemikalier som tillverkas i och importeras till Finland. Många ämnen som enligt kemikalielagstiftningen är belagda med restriktioner eller kräver tillstånd innebär betydande hälso-risker, om de används på fel sätt. Följaktligen är det möjligt att de kan komma att användas i terroristiskt syfte.

2.5.9 Strålskyddslagen (beredningsansvar SHM) – tillsyn samt säkerhet i fråga om strålkällor

Enligt 1 § 1 mom. i strålskyddslagen (592/1991) är syftet med lagen att förhindra och begränsa men för hälsan och andra skadliga verkningar som beror på strålning. I 2 mom. sägs det att lagen gäller användning av strålning och andra funktioner som medför eller kan medföra att någon utsätts för hälsovådlig strålning. Strålsäkerhetscentralen (STUK) är enligt lagen tillsynsmyndighet och den myndighet som huvudsakligen beviljar verksamhetsutövare säkerhetstillstånd. Dessutom utför centralen inspektioner på platser där strålning används för att kontrollera att användningen uppfyller de lagstadgade säkerhetskraven och är ordnad enligt tillståndsvillkoren och andra föreskrifter.

Strålskyddsbestämmelserna innefattar också åtgärder för skydd mot lagstridig verksamhet. Enligt 14 § 1 mom. är verksamhetsutövaren skyldig att sörja för att verksamheten ordnas så att den uppfyller kraven i den lagen och att risken för händelser som leder till avvikande exponering för strålning förhindras tillräckligt effektivt. Vidare är verksamhets-

utövaren skyldig att vidta de åtgärder i syfte att förbättra strålsäkerheten som kan anses motiverade med hänsyn till arten och kostnaderna samt deras strålsäkerhetsförbättrande verkningar. Dessutom måste verksamhetsutövaren i förväg göra en bedömning av eventuella incidenter och vidta åtgärder för att förebygga incidenter. Verksamhetsutövaren måste också upprätta anvisningar för hur man ska gå till väga vid incidenter. I 17 § i strålskyddsförordningen (1512/1991) ingår det bestämmelser om anmälan av avvikande händelser, det vill säga incidenter. Strålsäkerhetscentralen ska genast underrättas när 1) avvikande händelser inträffar i anslutning till användningen av strålning och säkerheten som en följd av händelserna äventyras väsentligt på det ställe där strålningen används eller i dess närhet, 2) en strålkälla försvinner, blir stulen eller på något annat sätt fråntas tillståndshavarens besittning, och 3) när det är fråga om andra avvikande iakttagelser och information som har väsentlig betydelse med tanke på strålsäkerheten för arbetstagarna eller miljön.

Enligt 70 § 2 mom. i strålskyddslagen ska strålsäkerhetscentralen meddela allmänna anvisningar för att säkerhetsnivån enligt den lagen ska kunna nås. Centralen har meddelat anvisning ST 1.11 om skyddsarrangemang för strålkällor. Anvisningen behandlar också skyddsarrangemang med avseende på lagstridig verksamhet. Det är verksamhetsutövaren som ska stå för skyddsarrangemangen. Skyddsarrangemangen ska dimensioneras enligt de möjliga följderna av och sannolikheten för att strålkällan blir föremål för lagstridig verksamhet, försvinner eller skadas. Åtgärderna ska vara anpassade efter hur farlig strålkällan är och vilken typ av verksamhet det handlar om. Skyddsarrangemangen är indelade i tre nivåer, C, B och A. I åtgärder på nivå A ingår exempelvis följande delområden: kontroller, mottagningar, överlåtelser och bokföring av strålkällor och strålningsalstrande apparater, strukturella hinder, passagekontroll, plan för skyddsarrangemang, datasäkerhet, larmsystem och verifiering av larm.

2.5.10 Reglering av försörjningsberedskapen (beredningsansvar ministerierna utifrån sitt fackområde)

Regleringen av försörjningsberedskapen innefattar inga sektorsövergripande beredskapsbestämmelser för hela näringslivet, även om det finns bestämmelser inom vissa enskilda sektorer. Vanligen medverkar beredskapsåtgärder för objekt som är kritiska vad gäller försörjningsberedskapen också till att skydda objekten mot brottslig verksamhet.

2.5.11 EU:s direktiv om nät- och informationssäkerhet och beredningen av nationella lagändringar (beredningsansvar KM) – säkerheten i nätverks- och informationssystem inom andra sektorer

Kommunikationsministeriet har utarbetat ett utkast till lagändringar som syftar till att öka förtroendet för digitala tjänster och förbättra informationssäkerheten för de tjänster som samhället tillhandahåller. Utkastet har skickats ut på remiss. Med ändringarna genomförs direktivet om nät- och informationssäkerhet nationellt. Utkastet till regeringens proposition innehåller ändringar i lagar som reglerar tillhandahållande av och säkerheten i vissa samhällsviktiga tjänster, nämligen informationssamhällsbalken, luftfartslagen, järnvägslagen, lagen om fartygstrafikservice, lagen om sjöfartskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet, lagen om transportservice, elmarknadslagen, naturgasmarknadslagen och lagen om vattentjänster.

I utkastet föreslås bestämmelser om skyldighet för viktiga tillhandahållare av tjänster och vissa tillhandahållare av digitala tjänster (internetbaserade marknadsplatser, molntjänster, sökmotortjänster) att hantera riskerna i fråga om kommunikationsnät och informationssystem och att rapportera störningar som är betydande med avseende på informationssäkerheten. Viktiga tjänster är exempelvis de som är relaterade till trafikledning, hantering av infrastruktur, eldistribution och distribution av dricksvatten. Tillsynen över bestämmelserna ska enligt utkastet utövas av sektors-specifika tillsynsmyndigheter. För att säkerställa samarbetet mellan myndigheterna kan lagarna i förekommande fall kompletteras med bestämmelser om informationsutbyte mellan myndigheterna.

Propositionen bereddes utifrån slutrapporten från en förvaltningsövergripande arbetsgrupp för genomförande av direktivet om nät- och informationssäkerhet. Arbetsgruppen var tillsatt att kommunikationsministeriet och slutrapporten innehöll allmänna riktlinjer för genomförandet av direktivet.

2.6 Objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen kontra strafflagen

Strafflagen (39/1889) föreskriver om brott och påföljder vid brott. Objekt och verksamheter som ingår i tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen och personer som är anställda där kan utsättas för mycket olika typer av brott. Det kan vara egendomsbrott, exempelvis stöld av farliga kemikalier eller explosiva varor eller skadegörelse på sådana objekt. Vidare kan det handla om brott mot liv och hälsa. Dessutom har strafflagen bestämmelser om vissa brott som gäller informationssystem, exempelvis dataskadegörelse, systemstörning och dataintrång.

Utöver att strafflagen kriminaliserar brottsliga gärningar föreskriver den också om straff för försök till en rad uppsåtliga brott. Med försök till brott avses en gärning som innebär att någon har påbörjat utförandet av ett brott och det föreligger fara för att brottet kommer att begås utan att själva brottet har fullbordats. Det betecknas som försök till brott också när ingen fara föreligger, om det faktum att ingen fara föreligger uteslutande beror på tillfälliga omständigheter. Med förberedelse till brott avses en handling som i subjektiv mening syftar till brott och skapar förutsättningar för att senare fullborda ett brott. Förberedelse till brott är handlingar som sker före ett försök till brott, när någon ännu inte har påbörjat utförandet av ett brott. Förberedelse till brott är en straffbar gärning bara i de fall som det föreskrivs särskilt om i strafflagen.

2.7 Behov av lagändringar

Vår lagstiftning har inga bestämmelser om åtgärder för att skydda objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen mot lagstridig verksamhet. Redan nu är brottsliga gärningar kriminaliserade i strafflagen. Också ett flertal uppsåtliga försök till brott är straffbara enligt strafflagen. Dessutom har förberedelse till en del allvarliga brott kriminaliserats. Det bör dock noteras att kriminalisering inte hindrar, eller håller tillbaka, den som handlar i terroristiskt syfte. I detta sammanhang ingår det dock inte att införa ändringar i strafflagen.

Arbets- och näringsministeriet och inrikesministeriet förde våren 2017 en dialog om beredskap inför lagstridig verksamhet. De konstaterade att åtgärderna för skydd mot lagstridig verksamhet bör förbättrats och att bestämmelser inom det aktuella fackområdet är det naturliga regleringsinstrumentet, det vill säga kemikaliesäkerhetslagen som ANM har beredningsansvar för.

Det primära sättet att gå vidare med frågan är att ändra kemikaliesäkerhetslagen. Lagen har ett omfattande tillämpningsområde och Seveso III-direktivet är den mest relevanta EU-rättsakten vad gäller kemiska anläggningar och tillverkning av explosiva varor som medför risk för storolyckor. I Finland har direktivet huvudsakligen genomförts via kemikaliesäkerhetslagen. Därutöver har det genomförts via bestämmelser inom inrikesministeriets, miljöministeriets respektive social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Seveso III-direktivet föreskriver ingenting om securityhot eftersom det området anses ingå i medlemsstaternas nationella befogenheter. För att skydda objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen (inkluderar också objekt som avser explosiva varor) mot lagstridig verksamhet bör tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen utsträckas till att omfatta securityaspekten. Det nuvarande tillämpningsområdet fokuserar på safetyperspektivet. Dessutom kan man lämpligen införa en definition på lagstridig verksamhet i kemikaliesäkerhetslagen.

Kemikaliesäkerhetslagen bör få bestämmelser om allmänna kriterier för beredskap och säkerhet och de måste vara förpliktande för verksamhetsutövarna. Om man ser till åtgärder för skydd mot lagstridig verksamhet, bör kemikaliesäkerhetslagen få regler för följande delområden: riskkartläggning, beredskapsplanering, tekniska och strukturella åtgärder, skydd för informations- och styrsystem, bedömning av personalens tillförlitlighet på objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen och ledningssystem. Dessa delområden kunde införas i 2 kap. Ett annat alternativ är att foga ett nytt 2 a kap. till lagen. Vidare måste lagen få bestämmelser om behörig myndighet. Eventuella närmare bestämmelser om åtgärder kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Följaktligen bör lagen få ett bemyndigande om att utfärda förordning. När säkerhetsåtgärderna regleras, bör man komma ihåg att det finns vissa skillnader mellan objekten. Därför kan regleringen inte vara alltför detaljerad, och det understryker i stället att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna spelar en framträdande roll och att de måste förfoga över kompetens. Det praktiska genomförandet kommer att

lösas inom ramen för tillståndprocessen och tillsynen, precis som fallet är idag. På så sätt kan det undvikas att bestämmelserna blir alltför detaljerade och att de förfelar sitt syfte. Överlag bör man eftersträva lösningar som fokuserar på ett skälighetsperspektiv och bygger på riskbedömning. Vidare bör överreglering undvikas.

Den gällande kemikaliesäkerhetslagen föreskriver i 2 kap. om beredskap inför risker för olyckor och bestämmelserna tillämpas på all verksamhet enligt den lagen. Också de nya beredskapsbestämmelserna innefattar riskbedömning och utgår från att de åtgärder som behövs på små objekt är ganska obetydliga och enkla. Som exempel på små objekt kan affärer och förvaring av farliga kemikalier på lantgårdar nämnas. I och med att de nya bestämmelserna ska bygga på riskbedömning kommer de inte ha särskilt stor effekt för dessa verksamheter. De föreslagna ändringarna i bestämmelserna om förvaring i hemmet kommer sannolikt inte att föranleda några åtgärder alls. De eventuella effekterna för exempelvis bensinstationer kommer däremot att vara större.

Åtgärder för att skydda sig mot lagstridig verksamhet måste också ingå i samarbetet mellan produktionsanläggningar. I 30 § 4 mom. i den gällande kemikaliesäkerhetslagen föreskrivs det att verksamhetsutövarna vid två eller flera produktionsanläggningar som är belägna nära varandra ska samarbeta för att förebygga storolyckor och förhindra att olyckor sprider sig. Exempelvis denna bestämmelse bör därutöver inbegripa skydd mot lagstridig verksamhet.

Om kemikaliesäkerhetslagen får sådana bestämmelser, måste det också finnas bestämmelser i lag om en tillstånds- och tillsynsmyndighet och om dess befogenheter och eventuella restriktioner. Det måste undersökas om tillsynen kan kopplas ihop med något av de nuvarande tillsynsuppgifterna. Vidare bör det göras en bedömning av om det finns ett behov av att föreskriva om andra myndigheters deltagande, bland annat om att ställa expertkompetens till förfogande i tillståndprocessen och vid tillsyn. Dessutom bör räddningsmyndigheterna vägas in eftersom räddningsväsendet övertas av landskapen när landskapsreformen införs.

Som läget är idag har vissa myndigheter befogenhet att göra undantag från lagstiftningen (undantagsbefogenhet). En sådan bestämmelse finns bland annat i statsrådets förordning om säkerhetskraven vid industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier (856/2012), som i 99 § ger Säkerhets- och kemikalieverket och räddningsmyndigheterna rätt att bevilja undantag. Sådana befogenheter bör i detta sammanhang lyftas upp på lagnivå. Överlag vore det också nödvändigt att se över de förordningar av statsrådet som utfärdas med stöd av kemikaliesäkerhetslagen för att de ska stämma överens med den lagen. Vid behov måste förordningarna ändras. Vad gäller farliga kemikalier är statsrådets förordning om säkerhetskraven vid industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier (856/2012), statsrådets förordning om säkerhetskraven för flytgasanläggningar (858/2012) och statsrådets förordning om säkerhet vid hantering av naturgas (551/2009) av relevans. För tillverkning och lagring av explosiva varor är statsrådets förordning om säkerhetskraven vid tillverkning, hantering och upplagring av explosiva varor (1101/2015) av betydelse. Vidare finns följande förordningar om tillsyn: statsrådets förordning om övervakning av hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier (685/2015) och statsrådets förordning om övervakning av tillverkningen och upplagringen av explosiva varor (819/2015).

I den gällande kemikaliesäkerhetslagen föreskriver 98 § om skyldighet att anmäla en olycka som omfattar kemikalier eller explosiva varor. En allvarig olycka som skett i en produktionsanläggning ska av verksamhetsutövaren genast anmälas till den behöriga tillsynsmyndigheten. På samma sätt ska ägaren eller innehavaren av ett rörsystem anmäla en allvarig olycka som skett vid överföringen av en farlig kemikalie. I anmälan ska olyckssituationen beskrivas och tillsynsmyndigheten ges den information som är nödvändig med avseende på dess tillsynsåtgärder. Räddningsmyndigheten ska underrätta Säkerhets- och kemikalieverket när det görs en anmälan om en olycka vid liten industriell hantering eller upplagring av farliga kemikalier. Genom förordning av statsrådet utfärdas det närmare bestämmelser om innehållet i den anmälan som verksamhetsutövaren är skyldig att göra. Om tillämpningsområdet för lagen utsträcks till att omfatta beredskap inför lagstridig verksamhet, måste anmäningsskyldigheten eventuellt utvidgas och även gälla lagstridiga åtgärder som riktar sig mot eller sker på en produktionsanläggning, exempelvis cyberattacker eller stöld inom ramen för tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen.

Enligt 122 § i kemikaliesäkerhetslagen är polisen, tullmyndigheten och gränsbevakningsväsendet skyldiga att vid behov ge handräckning för tillsynen över att bestämmelserna i den lagen. Arbetsgruppen bör ta ställning till om kemikaliesäkerhetslagen också bör föreskriva om handräckning till tillsynsmyndigheterna när de utför arbetsuppgifter enligt kemikaliesäkerhetslagen. Skyldigheten att lämna handräckning bör då åtminstone avse att ställa expertkompetens till förfogande. I detta fall skulle skyldigheten gälla exempelvis polisen, skyddspolisen och Cybersäkerhetscentralen vid Kommunikationsverket, när lagens tillämpningsområde utvidgas.

Vidare måste bestämmelserna om offentlighet och utlämnande av information vägas in, likaså kravet på att de ska vara exakt avgränsade. Det måste utredas om lagstiftningen är tillräckligt heltäckande eller om bestämmelserna måste ändras. Bestämmelser om offentlighet inom myndigheterna finns i lagen om offentlig i myndigheternas verksamhet (621/199, offentlighetslagen). I 24 § anges det vilka myndighetshandlingar som ska vara sekretessbelagda, och i paragrafen ingår sekretesskriterier. Den grundläggande principen är att myndigheters handlingar är offentliga enligt 1 § i offentlighetslagen. I och med att offentlighetslagen bara gäller myndigheter, finns de bestämmelser om offentlighet och skyldighet att lämna ut information som är förpliktande för verksamhetsutövarna i speciallagstiftningen, i detta fall i kemikaliesäkerhetslagen. Verksamhetsutövarns skyldighet att informera grundar sig på Seveso III-direktivet. När arbetsgruppen utarbetar bestämmelser om beredskap inför lagstridig verksamhet, bör den utreda om det går och är nödvändigt att införa bestämmelser om restriktioner i skyldigheten att lämna ut information som är viktig med avseende på åtgärderna för att skapa beredskapen inför lagstridig verksamhet. Sådana bestämmelser kan nämligen vara av stor betydelse för säkerheten och beredskapen. Det bör vidare noteras att både myndigheter och verksamhetsutövare eventuellt måste få rådgivning och utbildning i vilka kritiska omständigheter kring säkerhet och beredskap inför lagstridig verksamhet som får vara sekretessbelagda.

Vad beträffar offentlighet och skyldighet att informera måste också 48 § i räddningslagen (379/2011) och inrikesministeriets förordning om externa räddningsplaner för objekt som medför särskild risk (612/2015) beaktas. Enligt 48 § 1 mom. 2 punkten i räddningslagen ska räddningsverket för en eventuell olycka upprätta en extern räddningsplan i samarbete med den berörda verksamhetsidkaren för områden där det finns en produktionsanläggning som avses i 30 § 1 mom. eller 62 § 1 mom. i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005) och för vilken verksamhetsidkaren ska utarbeta en säkerhetsrapport. Enligt 4 § 5 mom. i inrikesministeriets förordning 612/2015 finns bestämmelser om framläggande av handlingar, i detta fall en extern räddningsplan, i 62 § i förvaltningslagen (434/2003). I 5 § 4 mom. föreskriver förordningen att information som är viktig med tanke på säkerheten fortlöpande ska finnas tillgänglig för dem som avses i 1 mom. åtminstone hos räddningsverket och på räddningsverkets webbplats. Bestämmelser om vilka myndighetshandlingar som ska vara sekretessbelagda finns i 24 § 1 mom. i offentlighetslagen (621/1999). Numera tillåter offentlighetslagen sekretess för information som avser kritiska omständigheter kring säkerhetshot. Man bör dock ta ställning till om bestämmelserna om offentlighet för och information om externa räddningsplaner behöver ändras eller preciseras. Förordningen om externa räddningsplaner för objekt som medför särskild risk ingår i inrikesministeriets förvaltningsområde, och frågan bör gås igenom med ministeriet under beredningens gång. Eventuellt behövs det också överläggningar om förfarandet för kungörelse, särskilt om objekt som är kritiska för säkerheten, exempelvis civila upplag av explosiva varor.

När eventuella bestämmelser och skyldigheter för verksamhetsutövarna införs, måste övergångsbestämmelsen i kemikaliesäkerhetslagen beaktas. Den kan innehålla olika långa övergångsperioder för verksamheterna eftersom det kan variera hur lång tid det behövs för att uppfylla kraven för respektive åtgärder. Övergångsbestämmelsen måste vid behov också ta hänsyn till de tillstånd som Tukes har beviljat och de beslut som räddningsverken har fattat och hur dessa påverkas av ändringarna.

En lagteknisk fråga är hur securitybestämmelserna ska placeras i kemikaliesäkerhetslagen. När tillämpningsområdet utvidgas kan säkerhetskraven i 2 kap. på flera punkter stämma in på beredskap inför lagstridig verksamhet. En lösning kan vara att se över det gällande kap. 2 med avseende på lagstridig verksamhet. Ett annat alternativ är att alla securitybestämmelser skrivs in i ett nytt 2 a kap., även om det gällande 2 kap. efter ändringarna i tillämpningsområdet lämpar sig för securitybestämmelser. Ett nytt kapitel visar att ett nytt regelverk införs och gör eventuellt kraven mer lättläsliga eftersom bestämmelserna i 2 kap. redan nu bitvis är mycket långa och en komplettering av kapitlet kan göra

att de sväller ut ännu mer. Å andra sidan kan ett separat 2 a kap. med securitybestämmelser ge intryck av att security på sätt och vis är en värld för sig, när syftet i stället är att införa en helhetsbild och safety- och securitykraven i många hänseenden stöder varandra. Dessutom kan ett separat 2 a kap. ge upphov till överlappningar. Följaktligen måste frågan övervägas i takt med att beredningen fortskrider. Slutresultatet kommer dock sannolikt att vara detsamma med båda lösningarna. Denna rapport lägger fram en modell där nya och gamla bestämmelser ingår i det gällande 2 kap.

En annan delvis lagteknisk fråga är att införa bestämmelser om bedömning av personalens tillförlitlighet. Säkerhetsutredningslagen (726/2014) är ett viktigt regleringsinstrument i bedömningen av hur tillförlitlig personal i anställningsförhållande är. Lagen hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Justitieministeriet är inte företrätt i arbetsgruppen så ministeriet måste kontaktas i god tid eftersom det krävs föredragningstillstånd från ministeriet vid ändringar i säkerhetsutredningslagen. I dagsläget tillåter inte lagen att det i alla lägen görs begränsad säkerhetsutredning av person av de som arbetar i anställningsförhållande och har att göra med farliga kemikalier.² Enligt 21 § 1 mom. 6 punkten i säkerhetsutredningslagen kan begränsad säkerhetsutredning av person utföras beträffande de som har arbetsuppgifter som anknyter till tillverkning eller transport av sprängämnen eller på något annat sätt kan komma i besittning av en betydande mängd sprängämnen eller andra sådana ämnen som genom obehörig hantering kan förorsaka skada på ett vidsträckt område eller för en stor mängd människor. Säkerhetsutredningslagen kunde lämpligen tillåta att åtminstone begränsad säkerhetsutredning av person görs i större omfattning än idag av de som arbetar med farliga kemikalier. Därtill bör man överväga om begränsad säkerhetsutredning är ett adekvat instrument i detta fall eller om det vore lämpligt att exempelvis tillåta normal säkerhetsutredning av person och om det kan införas sådana bestämmelser.

Arbetsgruppen utreder inte och tar inte ställning till om lagstridig verksamhet ska kriminaliseras eftersom brottsliga gärningar sanktioneras i strafflagen. Syftet är inte heller att höja graden på straffbestämmelserna i fråga om verksamhetsutövare. Verksamhetsutövarna måste precis som nu handla omsorgsfullt också när de uppfyller de nya målinriktade kraven. Syftet är dock inte att verksamhetsutövarna ska ställas till svars så att säga på lindrigare villkor.

Vid en eventuell fortsatt beredning bör det utredas om 12 a kap. i kemikaliesäkerhetslagen behöver ändras. Kapitlet har bestämmelser om kungörelse och information om tillståndsärenden. Det aktuella securityproblemet gäller kungörelse vid upplagring av explosiva varor och i detta fall bör möjligheten att göra avsteg från förfarandet i kapitlet övervägas. Frågan har dock kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket bör beaktas om det blir fortsatt beredning av frågan.

När det bedöms vilka lagar som behöver ändras är det viktigt att hålla kontakt med andra relevanta sektorer och förvaltningsområden. Detta gäller bland annat TFÄ-regleringen, alltså transport av farliga ämnen (KM), särskilda egenskaper hos objekt enligt kemikaliesäkerhetslagen som finns inom försvarsmakten (FSM och försvarsmakten) och bedömning av anställdas tillförlitlighet och en eventuell ändring av säkerhetsutredningslagen (JM).

Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna måste bedömas på behörigt sätt och så exakt som möjligt.

Vidare kan det noteras att behovet av en genomgripande revidering av kemikaliesäkerhetslagen diskuterades redan i samband med lagändring 358/2015 och de senaste ändringarna av kemikaliesäkerhetsförordningen.

² I 21 § 1 mom. 7 punkten i säkerhetsutredningslagen föreskrivs det att en begränsad säkerhetsutredning av person får göras i fråga om den som ska utses till ett anställningsförhållande eller ett uppdrag eller som arbetar i ett anställningsförhållande eller med ett uppdrag och som kan komma i besittning av en betydande mängd ämnen som kan användas som biologiska vapen, kemiska vapen eller toxinvapen. Bestämmelsen täcker alltså inte nödvändigtvis in alla som arbetar i anställningsförhållande och kommer i kontakt med farliga kemikalier.

2.8 Problem beträffande tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen

Tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen är förknippat med ett antal problem som redan länge har varit uppe till diskussion. De lyfts fram i denna rapport trots att inga lösningar föreslås.

Det första problemet är förflyttningar av farliga kemikalier på hamnområden. För närvarande är det oklart vilken lag som ska tillämpas på förflyttningar av farliga ämnen utanför produktionsområdet, exempelvis på ett hamnområde, som sker med transportband eller någon annan liknande metod. Överföring via rörsystem ingår i tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen. I 37 § ingår det bestämmelser om krav som gäller överföring av farliga kemikalier. När en farlig kemikalie överförs i ett rörsystem utanför produktionsanläggningen tillämpas enligt 1 mom. säkerhetskraven i 2 kap. på rörsystemet. Enligt 2 mom. krävs det för byggandet av ett rörsystem som avses i 1 mom. byggnadstillstånd av Säkerhets- och kemikalieverket. En förutsättning för att tillstånd ska beviljas är att säkerhetskraven i 2 kap. uppfylls. I övrigt gäller i fråga om tillståndsförfarandet och beviljandet av tillstånd 23 och 25 §. Följaktligen gäller 37 § i kemikaliesäkerhetslagen bara överföringar utanför produktionsanläggningen via rörsystem.

Enligt en tolkning av Kemikalie- och säkerhetsverket (Tukes) är den springande punkten i överföringen om den sker utanför produktionsanläggningen eller inte. Om den inte sker utanför anläggningen ingår den i den normala tillstånds- och tillsynsprocessen. Enligt tolkningen är exempelvis rörsystem från hamnen till produktionsanläggningen inbegripna i tillstånden, och om de inte vore det kunde 37 § i kemikaliesäkerhetslagen tillämpas. Enligt Tukes kan man förfara på samma sätt vid förflyttning med transportband, men då måste det mottagande företaget svara för förflyttning, underhåll och andra liknande funktioner.

Det andra problemet har att göra med tillfällig lagring och förvaring. Enligt 4 § i kemikaliesäkerhetslagen tillämpas lagen inte på transport som sker utanför en produktionsanläggnings område och avses i lagen om transport av farliga ämnen (719/1994) eller på tillfällig upplagring (i TPÄ-lagen förvaring) som direkt anknyter till denna transport. Enligt 12 § i TPÄ-lagen ska man vid planeringen av och i verksamheten på bangårdar, inom hamnområden, på flygplatser och i andra terminaler beakta de faror som transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen medför för människor, miljön och egendom. På bangårdar, inom hamnområden, på flygplatser och i andra terminaler får endast så stora mängder farliga ämnen transporteras och tillfälligt förvaras att de inte medför särskild fara. På dessa platser ska de områden som är avsedda för farliga ämnen samt utrustningen på områdena också vara av den arten att ämnena vid transport eller tillfällig förvaring inte medför någon särskild fara. De hamnar och bangårdar som uppfyller kriterierna ska ha säkerhetsutredningar enligt TPÄ-lagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

Säkerhetsutredningen ska bland annat visa att aktören har identifierat de risker som transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen medför och att aktören har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra olyckor och för att begränsa konsekvenserna av eventuella olyckor för människor och miljö. Lasttransportenheter som förvaras tillfälligt på ett hamnområde ska också vägas in i säkerhetsutredningen. Dessutom har lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet (485/2004) bestämmelser om säkerhetsåtgärder i hamnar. TFÄ-lagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den innehåller inga detaljerade tekniska krav på byggnader som används för tillfällig förvaring eller på deras konstruktioner.

Ett problem i detta fall är hur långvarig en verksamhet får vara för att betraktas som tillfällig. Det kan till exempel uppstå situationer när det kan vara så att säga fördelaktigt för industrin att förvara farliga kemikalier i hamnen, eftersom verksamheten då inte skulle anses ingå i tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen. I sådana fall skulle inte heller bestämmelserna om säkerhetskrav i kemikaliesäkerhetslagen vara tillämpliga på verksamheten. A och O i detta fall är att tillräckligt verkningfulla säkerhetskrav kan tillämpas på den här typen av objekt som utgör en säkerhetsrisk och att det allmänt taget råder klarhet om vilken typ av verksamhet lagen ska tillämpas på.

KM har beställt en utredning om TFÄ-landterminaler som bakgrundsmaterial till en genomgripande revidering av TFÄ-lagstiftningen. Förslagen i utredningen har ännu inte behandlats.

Det tredje problemet har att göra med bangårdar. Kemikaliesäkerhetslagen tillämpas inte på farliga kemikalier när de förvaras tillfälligt i cisternvagn på en bangård. Bestämmelser om detta finns i lagen om transport av farliga ämnen och i författningar som utfärdats med stöd av den. I stycket ovan redogörs det för TFÄ-kraven och de gäller också tillfällig förvaring på bangård. I förordningen om transport av farliga ämnen på järnväg (195/2002) ingår bestämmelser om anmälningsskyldighet vid tillfällig förvaring. Om en cisternvagn med farliga ämnen förvaras tillfälligt på en bangård, i en hamn eller på någon annan liknande plats, måste anmälan göras till den lokala räddningsmyndigheten på det sätt som verksamhetsutövaren har kommit överens om med myndigheten.

Också järnvägslagstiftningen föreskriver att förvaltare av infrastruktur måste ta hänsyn till alla säkerhetsaspekter och bilda sig en uppfattning av riskerna med verksamheten. Dessa frågor är förknippade med tillstånd och intyg. Enligt järnvägslagen (304/2011) ansvarar bannätsförvaltarna och järnvägsoperatörerna för att järnvägssystemet kan användas på ett säkert sätt och för att hantera de risker som användningen medför. De ska vid behov i samråd med varandra vidta behövliga riskhanteringsåtgärder. Bannätsförvaltarna och järnvägsoperatörerna ska ha en organisation som garanterar säkerheten och ett säkerhetsstyrningssystem som avses i 40 §. Vid en bedömning av kraven på säkerhetsstyrningssystemet måste verksamhetens art och omfattning beaktas. Med systemet ska hanteringen av alla risker i organisationens verksamhet verifieras. Bannätsförvaltarna och järnvägsoperatörerna är skyldiga att ha tillräckligt stor beredskap inför faror och olyckor som kan hota järnvägen.

Förvaring av farliga kemikalier i cisternvagnar på järnväg är jämförligt med förvaring enligt kemikaliesäkerhetslagen eftersom båda fallen kan vara förknippade med mycket likartade säkerhetshot, men säkerhetskraven i kemikaliesäkerhetslagen tillämpas inte på dem. Problemet är således om den gällande TFÄ-lagstiftningen ger en tillräckligt hög skyddsnivå för tillfällig förvaring och överlag för tillfällig förvaring av farliga kemikalier på bangårdar.

I det hänseendet har frågan beröringspunkter med planering av markanvändning. Projektet ChemCity som letts av konsultföretaget Gaia har utarbetat en del rapporter om anknytande bangårdsobjekt. ChemCity var ett gemensamt projekt för miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet och Trafikverket och det syftade till att öka de planläggningsansvarigas och myndigheternas förståelse och att ta fram bakgrundsmaterial för förfaranden för att samordna risker för storolyckor och markanvändning i stadsmiljö. Projektet resulterade i två publikationer:

1. En vägledning som kan användas i planläggningsarbete när det på eller i närheten av planområdet finns ett objekt som utgör en riskfören storolycka, exempelvis en kemikalieanläggning som Tukes utövar tillsyn över eller ett centrum för transport av farliga ämnen.
2. En vägledning för de viktigaste myndigheterna som har hand om planering av markanvändning, det vill säga räddningsmyndigheter, företrädare för Tukes och Trafiksäkerhetsverket samt regionförvaltningsmyndigheterna. Publikationen behandlar samarbete och presenterar en handlingsmodell för hur en myndighet kan ta ställning till planeringen av markanvändningen i närheten av objekt som utgör en risk för storolyckor.

Länk till rapporterna från projektet ChemCity: <http://www.gaia.fi/chemcity>

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med rapporten är att den ska vara en grund för den fortsatta beredningen. De kemiska industrianläggningar och kemikalielager som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005) löper risk för att utsättas för lagstridig verksamhet då processen vid industrianläggningen eller lagren för kemikalier eller explosiva varor kan användas i avsikt att åstadkomma betydande skada på hälsa, miljö och egendom. Vid de objekt som omfattas av kemikaliesäkerhetslagen är beredskapen en utmaning för tillverkare och användare av farliga kemikalier bl. a. på grund av att antalet objekt är stort och skillnaderna mellan dessa är bety-

dande i fråga om såväl verksamhet som storlek, och det finns inga exakta uppgifter om nuvarande säkerhetsarrangemang.

När det gäller att trygga säkerheten på alla dess delområden är utgångspunkten verksamhetsutövarens eget ansvar. Under den senaste tiden har säkerhetsmiljön dock förändrats i det avseendet att risken för brottslig verksamhet och terrorism kräver säkerhetsarrangemang i högre grad än tidigare och i viss mån av annat slag. Faran är allvarlig och inte heller i Finland kan hotet uteslutas. Liksom i fråga om säkerheten vid behandlingen av andra farliga kemikalier och explosiva varor ska de allmänna grunderna för beredskapen och säkerhetsarrangemangen vara skyldigheter som åläggs alla aktörer i lag. Dessutom bör myndigheterna ges tillräcklig behörighet i lag. Ett förlopp som enbart grundar sig på frivillighet är för långsamt och kan lämna en del av verksamhetsutövarna obeaktade. Rapporten är således ett hjälpmedel vid den fortsatta beredningen av ändringen av kemikaliesäkerhetslagen.

På grund av det snäva tidsschemat inriktar sig rapporten på ändringar på lagnivå. Det fanns inga möjligheter att bereda ändringar i förordningar inom ramen för arbetsgruppens arbete. Med tanke på det praktiska arbetet är förordningar dock viktiga, och därför är målet för den fortsatta beredningen att ändringarna i förordningarna med anknytning till kemikaliesäkerhetslagen ska tas med i en bilaga till regeringspropositionen. För en samlad tydlig bild av frågan är det av betydelse för såväl aktörerna som det praktiska myndighetsarbetet att förordningarna beaktas samtidigt som lagändringarna. Till saken hör också de branschstandarder som tagits fram på uppdrag av näringslivet. Enligt 135 § i kemikaliesäkerhetslagen ska Kemikalie- och säkerhetsverket offentliggöra en förteckning över de standarder vilka, om de följs, medför att kraven i de bestämmelser som utfärdats med stöd av denna lag anses uppfylla. För att standarderna, förordningarna och lagen ska förbli enhetliga bör också överensstämmelsen med standarderna granskas i förhållande till de nya bestämmelserna. Författningshierarkiskt står lagarna högst, sedan följer förordningar och efter det föreskrifter. I sådana fall då standarder står i konflikt med författningar på högre nivå, får standarderna stå tillbaka.

3.2 De viktigaste förslagen i rapporten

3.2.1 Läsanvisning

I kapitel 3.2 listas paragrafförslagen inklusive motiveringar och anmärkningar. De ändringar och tillägg som har gjorts i paragraferna anges kursivt. Motiveringarna och anmärkningarna utmärks genom indrag och i början av texten anges ordet **motivering**. Text som skrivs in som motivering ska användas vid den fortsatta beredningen som stöd för beredningen av regeringspropositionen. I detta skede är av yttersta vikt att man läser paragrafförslag och motivering parallellt, eftersom syftet är att motiveringen ska tydliggöra själva förslaget till paragraf. I motiveringen anges förutom den bokstavliga betydelsen också anmärkningar och alternativ till förslaget. Anmärkningar och alternativ utmärks med hakparenteser.

3.2.2 Ändringar i 1 kap. i kemikaliesäkerhetslagen (Allmänna bestämmelser)

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Lagens syfte

Syftet med denna lag är att förebygga och avvärja skador på person, miljö och egendom vilka förorsakas vid tillverkning, användning, överföring, upplagring, förvaring och annan hantering av farliga kemikalier och explosiva varor *samt med anledning av lagstridig verksamhet i anknytning till de nämnda verksamheterna*. Syftet med lagen är dessutom att främja den allmänna säkerheten.

Motivering: De gärningar som på senare tid begåtts globalt och i närområdena i brottsligt och terroristiskt syfte har skapat ett behov av en översyn av samhällets beredskap inom olika sektorer och verksam-

heter. Gärningsman kan vara en utomstående person eller en grupp av människor eller någon i personalen vid en industrianläggning eller en anläggning som använder kemikalier. På arbets- och näringsministeriets (ANM) regleringsområden riskerar de produktionsanläggningar och kemikalielager som hör till tillämpningsområdet för lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005, kemikaliesäkerhetslagen) att utsättas för sådana aktiviteter som avses ovan, varvid processen vid industrianläggningen eller kemikalielagren kan användas i syfte att åstadkomma betydande skador på hälsa och egendom. I nuvarande lagstiftning är utgångspunkten en oavsiktlig olycka. De gällande åtgärderna i kemikaliesäkerhetslagstiftningen stöder i viss mån beredskapen inför lagstridig (brottslig, medräknat terroristisk) verksamhet, men är i sig inte tillräckliga. Följderna av en oavsiktlig olycka och en avsiktlig gärning (person-, egendoms- och miljöskador) kan vara likadana, men det finns skillnader när det gäller nödvändiga beredskapsåtgärder. Därför skyddar beredskapen för olyckor inte i sig i tillräcklig utsträckning kemikalieanläggningar mot avsiktliga gärningar.

I 1 § i nuvarande kemikaliesäkerhetslag framhålls vikten av att förebygga risken för olyckor. Syftet med det föreslagna tillägget till 1 § är en uttalad avsikt att reglera också beredskapen inför lagstridig verksamhet.

2 § Lagens tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om

—

6) åtgärder för att skydda de verksamheter som avses i 1 och 2 punkten mot lagstridig verksamhet och för att förebygga skador på person, miljö och egendom och beredelser inför dessa. –

Motivering: Såsom det nämns ovan finns det i kemikaliesäkerhetslagen inte några bestämmelser om beredskap inför lagstridig verksamhet. Genom den föreslagna ändringen utvidgas lagens tillämpningsområde och till 2 § 1 mom. fogas en ny 6 punkt i vilken det hänvisas till befintliga 1 och 2 punkten. I 2 §, som handlar om lagens tillämpningsområde, föreskrivs om skydd för verksamheterna i 1 och 2 punkten i kemikaliesäkerhetslagen mot lagstridig verksamhet samt om åtgärder som förhindrar skador på person, miljö och egendom och om beredskapen för bekämpning av dessa. I 2 § 1 mom. 1 och 2 punkten i nuvarande lag sägs det: "I denna lag föreskrivs om

1) industriell hantering och upplagring, överföring och förvaring av farliga kemikalier,

2) de krav som ställs på explosiva varor samt om tillverkning, import, användning, överföring, handel med, överlåtelse, innehav, upplagring, förvaring och förstöring av explosiva varor,"

När tillämpningsområdet utvidgas är det nödvändigt att se över och tillämpa de gällande bestämmelserna med beaktande av skyddet mot lagstridig verksamhet. Detta framhävs i synnerhet i 2 kap. Med skydd mot lagstridig verksamhet avses skydd inom den kontext som kemikaliesäkerhetslagen utgör, dvs. avsikten är inte att föreskriva om skydd mot sådana lagstridiga åtgärder som inte har att göra med kemikaliesäkerhet. [Exempel på verksamhet som inte har att göra med kemikaliesäkerhet är bl.a. snatteri som sker internt inom anläggningen och som gäller exempelvis en anställds egendom.] Naturligtvis kan skyddsåtgärder som vidtagits för att trygga kemikaliesäkerheten i många fall främja beredskapen också inför andra hot.

3 § Tillämpning av lagen inom försvarsmakten

Denna lag tillämpas på verksamheten inom försvarsmakten, om inte något annat föreskrivs särskilt i denna lag.

De förordningar av statsrådet som utfärdats med stöd av denna lag gäller inte explosiva varor som är avsedda för försvarsmaktens militära verksamhet och inte heller upplagring och industriell hantering av farliga kemikalier i objekt

som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt vid militära övningar, på övningsområden och vid fredsbevarande operationer (200/2017).

Närmare bestämmelser om de explosiva varor som är avsedda för försvarsmaktens militära verksamhet får utfärdas genom förordning av försvarsministeriet. Försvarsministeriets förordning gäller också försvarsmaktens explosiva varor som är i gränsbevakningsväsendets besittning och som är avsedda för militär verksamhet. Dessutom föreskrivs det genom förordning av försvarsministeriet närmare om upplagring och industriell hantering av farliga kemikalier i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt vid militära övningar, på övningsområden och vid fredsbevarande operationer (200/2017).

De uppgifter som gäller explosiva varor och som i denna lag har ålagts myndigheterna sköts inom försvarsmakten internt inom försvarsförvaltningen. Detsamma gäller också de explosiva varor som avses i 3 mom. och som har överlåtits till gränsbevakningsväsendet. På samma sätt sköts också de uppgifter som i denna lag ålagts en myndighet och som sammanhänger med upplagring och industriell hantering av farliga kemikalier i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar samt vid militära övningar, på övningsområden och vid fredsbevarande operationer. De som sköter dessa uppgifter ska samarbeta med övriga myndigheter som avses i denna lag för att genomföra syftet med lagen. I fråga om skötseln av uppgifterna föreskrivs närmare genom förordning av försvarsministeriet 200/2017).

Motivering: I 3 § i kemikaliesäkerhetslagen föreskrivs om tillämpningen av lagen på försvarsmakten. Enligt 3 § 1 mom. i kemikaliesäkerhetslagen ska lagen tillämpas på verksamheten inom försvarsmakten, om inte något annat föreskrivs särskilt i denna lag. När det gäller verksamheterna inom försvarsmakten, medräknat kemikalieobjekten, är beredskapen inför lagstridig verksamhet redan i utgångsläget på en högre nivå än vad fallet är i fråga om civila objekt.

Tillämpningen av kemikaliesäkerhetslagen och eventuella begränsningar ska behandlas mer ingående när det är närmare känt vilka eventuella skyldigheter som kommer att föreskrivas. Utgångspunkten är dock att kemikaliesäkerhetslagen också ska tillämpas på försvarsmakten.

6 § Definitioner

—

25) lagstridig verksamhet en verksamhet eller åtgärd som orsakar ett hot mot säkerheten i avsikt att utsätta en produktionsanläggning för direkt eller indirekt fara eller äventyra säkerheten vid behandlingen av kemikalier och explosiva varor. Som en sådan verksamhet eller åtgärd ses en avsiktlig eller uppsåtlig verksamhet som är straffbar enligt lag.

Motivering: Det kan vara lämpligt att till 6 § 1 mom. i kemikaliesäkerhetslagen foga en ny definition av lagstridig verksamhet. Det är fråga om en ny 25 punkt till 1 mom. Lagstridig verksamhet är till exempel en stöld eller någon annan traditionell form av brottslighet med anknytning till tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen och som riktar sig mot en produktionsanläggning, men till denna definition räknas också lagstridiga former av cyberpåverkan. Det är således fråga om annan beredskap än den i nuvarande lag som gäller beredskapen inför olyckor.

Med att utsätta ett objekt för direkt fara avses åtgärder som inriktar sig direkt på en produktionsanläggning eller som syftar till att direkt äventyra säkerheten vid behandlingen av kemikalier och explosiva varor. Motivet för att utsätta ett objekt för direkt fara kan vara exempelvis att förstöra, lamslå eller störa en produktionsanläggning eller verksamheten vid den. Med indirekt fara avses verksamhet vars syfte är att använda en produktionsanläggning eller farliga kemikalier eller explosiva varor vid anläggningen som redskap i verksamheten. Motivet för att utsätta ett objekt för indirekt fara kan vara exempelvis att få till stånd en kemikalieläcka som orsakar skada. Syftet med en sådan verksamhet kan också vara att skapa rädsla och osäkerhet i samhället och/eller ge offentlighet åt en viss sak.

Förutom att lagstridiga åtgärder eller åtgärder som har sitt upphov utanför anläggningen kan rikta sig mot en produktionsanläggning eller personer vid anläggningen, bör man även beakta att den typen av

verksamhet eller åtgärder kan genomföras på uppdrag av personer som arbetar inom produktionsanläggningen. Tanken är att definitionen av lagstridig verksamhet ska täcka båda fallen.

I den nya föreslagna 25 punkten sägs det att som lagstridig verksamhet eller åtgärd ska betraktas avsiktlig och uppsåtlig verksamhet som enligt lagen är straffbar. Till exempel i strafflagen (39/1889) definieras uppsåt i 3 kap. (515/2003) 6 §, och oaktsamhet i 3 kap. 7 §. Enligt 3 kap. 7 § i strafflagen är en gärningsmans förfarande oaktsamt, om gärningsmannen åsidosätter den aktsamhetsplikt som han eller hon under de rådande omständigheterna har, trots att han eller hon hade kunnat rätta sig efter den. I den föreslagna 25 punkten avses huvudsakligen, men inte enbart, verksamheter eller åtgärder som är straffbara enligt strafflagen.

I 6 § 1 mom. 11 punkten definieras en produktionsanläggning på följande sätt: *ett område som innehas av en verksamhetsutövare och där farliga kemikalier eller explosiva varor tillverkas, hanteras eller upplagras i en eller flera anläggningar*; som produktionsanläggning betraktas också ett mobilt aggregat som används för tillverkning av explosiva varor. En produktionsanläggning kan således vara exempelvis ett stort industrikombinat eller ett lager, men definitionen av produktionsanläggning inbegriper också mindre objekt, såsom objekt inom detaljhandeln. Den lagstridiga verksamheten kan följaktligen rikta sig mot mycket varierande objekt av olika storlek.

Som exempel på andra sektors definitioner av lagstridig verksamhet kan man använda Strålsäkerhetscentralens föreskrift om skyddsarrangemangen vid användning av kärnenergi. I 2 § 1 mom. 1 § punkten definieras lagstridig verksamhet på följande sätt: *verksamhet eller åtgärd vars syfte är att äventyra en kärnanläggnings, kärnmaterials eller kärnavfalls kärn- eller strålsäkerhet. Som sådan verksamhet eller sådana åtgärder anses uppsåtlig eller oaktsam verksamhet som riktar sig mot en kärnanläggning, kärnmaterial eller kärnavfall eller mot sådana personers integritet som befinner sig på en kärnanläggnings område då verksamheten i fråga är straffbar enligt lag.*

3.2.3 Ändringar av 2 kap. i kemikaliesäkerhetslagen och konsekvenser av en utvidgning av tillämpningsområdet (Säkerhetskrav)

Allmänna säkerhetsprinciper

7 § Skyldighet att inhämta information

Verksamhetsutövaren skall i fråga om de farliga kemikalier eller explosiva varor som utövaren tillverkar, hanterar och upplagrar skaffa sig sådan information om de fysikaliska och kemiska, brand- och explosionsfarliga samt hälso- och miljöfarliga egenskaperna och klassificeringen av dessa som skäligen kan fås och som är tillräckliga för att de förpliktelser som föreskrivs i denna lag skall kunna uppfyllas.

Motivering: En säker användning av kemikalier förutsätter kännedom om deras egenskaper. Detta stöder också beredskapen inför hot mot säkerheten, eftersom man då måste känna till och förstå de hot som kemikalierna orsakar vid gärningar som utförs avsiktligt i syfte att åstadkomma skada. Som exempel kan nämnas giftiga gaser som används inom industrin eller ammoniak som används i ishallar.

8 § Skyldighet att välja

I syfte att förebygga och avvärja skador som förorsakas av farliga kemikalier och explosiva varor skall verksamhetsutövaren, när det rimligen är möjligt, bland till buds stående alternativ välja den kemikalie, explosiva vara eller metod som orsakar minst fara.

Motivering: I nuvarande paragraf åläggs verksamhetsutövaren när det gäller de kemikalier, explosiva varor och metoder som ska tas i användning skyldighet att bedöma om den planerade verksamheten kan genomföras tillräckligt säkert eller om det finns en rimlig möjlighet att minimera risken genom att man bland de alternativ som står till buds väljer den kemikalie, explosiva vara eller metod som orsakar minst

fara. Nuvarande syfte stöder i sin tur också en beredskap inför följderna av lagstridig verksamhet, eftersom såväl olyckor som lagstridig verksamhet kan orsaka fara. Man bör dock beakta att bestämmelsen sedan tidigare grundar sig på en skälighetsaspekt och avsikten inte är att ändra denna.

9 § Omsorgsplikt

Verksamhetsutövaren ska iaktta tillräcklig omsorg och försiktighet *och försäkra sig om tillräckligt skydd* med beaktande av den farliga kemikaliens och den explosiva varans mängd och farlighet så att skador på person, miljö och egendom kan förebyggas.

Om vårdslös eller ovarsam hantering av en farlig kemikalie eller en explosiv vara leder till att konstruktioner eller miljö förorenas, skall verksamhetsutövaren eller någon annan som har orsakat föroreningen se till att konstruktionerna och miljön återställs i sådant skick att de inte längre medför fara för människors hälsa eller för miljön.

Motivering: Bestämmelsen stöder i sin tur beredskapen inför lagstridig verksamhet. I 1 mom. i paragrafen används uttrycket "iaktta tillräcklig omsorg och försiktighet *och försäkra sig om tillräckligt skydd* med beaktande av den farliga kemikaliens och den explosiva varans mängd och farlighet". I bestämmelsen är det viktigt att betona riskorienteringen och skälighetsaspekten samt det faktum att olika objekt har olika egenskaper. Såsom det framgår av ordalydelsen i paragrafen är tillräcklig omsorg och försiktighet *och tillräckligt skydd* nog för att uppfylla omsorgsplikten. Omsorgsplikten så att säga lever i tiden och följer utvecklingen (state of the art), dvs. utvecklingen av metoder och teknik bör beaktas. Till en verksamhet som präglas av tillräcklig omsorg och försiktighet hör också frågor som gäller information och ofentlighet. Dessa behandlas närmare nedan.

Till det föreslagna 9 § 1 mom. har fogats orden *och försäkra sig om tillräckligt skydd*. Syftet med tillägget är att betona att tillämpningsområdet utvidgats från att ha gällt förebyggande av risker till att omfatta också skyddet mot lagstridig verksamhet. Såväl olyckor som lagstridig verksamhet kan orsaka person-, miljö- och egendomsskador. Kemikaliesäkerhetslagens 9 § uttrycker de allmänna säkerhetsprinciperna i lagen, och bestämmelsen kräver att verksamhetsutövare för att förhindra skador vidtar sådana åtgärder, relaterade till hur farlig verksamheten är, som omsorgen, försiktigheten och nu som ny faktor skyddet kräver.

Organisering av verksamheten i produktionsanläggningar

10 § Förebyggande av olyckor och beredskap inför lagstridiga åtgärder

Verksamhetsutövaren skall vidta alla behövliga åtgärder för att förebygga olyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön samt egendom.

De åtgärder som gäller förebyggande av olyckor ska täcka verksamheten i hela produktionsanläggningen. De ska vara planerliga och systematiska och basera sig på identifiering av de risker som verksamheten medför samt på fastställandet av mål och verksamhetssätt som gäller begränsning av riskerna. Verksamhetsutövaren ska följa och bedöma hur åtgärderna har genomförts och vilken verkan de har haft samt vid behov vidta korrigerande åtgärder. *När verksamheten planeras ska också förebyggandet av lagstridiga åtgärder och begränsningen av följderna av dessa åtgärder beaktas i tillräcklig utsträckning.*

Verksamhetsutövaren skall sörja för att ändringar i produktionsanläggningen görs utan att säkerheten äventyras och i enlighet med de verksamhetsprinciper som har fastställts i produktionsanläggningen.

Motivering: I paragrafen ställs krav på att (tekniska) faror ska identifieras, olyckor förhindras och följder begränsas. Farorna ska kartläggas metodiskt och proaktivt. Säkerhetsplanernas lämplighet ska bedömas och vid behov korrigeras. Genom förberedelser inför olyckor och störningar stöds också beredskapen in-

för hot mot säkerheten. Vid olyckor och avsiktliga lagstridiga gärningar är faran för människor och miljö till stor del av samma slag. De säkerhetsåtgärder som vidtagits för att förebygga olyckor stöder också beredskapen inför säkerhetshot.

Till följd av en utvidgning av lagens tillämpningsområde och den föreslagna ändringen av paragrafen bör planeringen utsträckas också till säkerhetshot så att man när verksamheten planeras i tillräcklig utsträckning beaktar även förbyggandet av lagstridiga åtgärder och begränsningen av följderna av dessa åtgärder. När åtgärderna bedöms bör vikten av riskorientering betonas. Det är i praktiken omöjligt att helt och hållet förhindra lagstridig verksamhet, och därför grundar sig beredskapen inför lagstridig verksamhet på en riskbedömning. De åtgärder som är nödvändiga kan således variera enligt objekt. Det föreslås därför att det till 2 mom. fogas: "*När verksamheten planeras ska också förbyggandet av lagstridiga åtgärder och begränsningen av följderna av dessa åtgärder beaktas i tillräcklig utsträckning*".

När verksamheten planeras ska verksamhetsutövaren i tillräcklig utsträckning fästa vikt vid den lagstridiga verksamheten och begränsningen av följderna av den och bereda sig på att förhindra lagstridig verksamhet som är riktad mot produktionsanläggningen, verksamheten vid den och dess personal. I detta syfte behöver det göras en kartläggning av riskerna vid produktionsanläggningen och i samband med det identifiera de funktioner vid anläggningen som kan utsättas för lagstridig verksamhet. Utifrån riskbedömningen ska det vid anläggningen utarbetas tillvägagångssätt för att, i den mån det är möjligt, förhindra lagstridig verksamhet och begränsa följderna av den. Tanken med kartläggningen av riskerna är att den kan införlivas med den kartläggning som redan genomförs med stöd av gällande lag. Riskanalysen och införandet av säkerhetsåtgärder hör redan nu till de grundläggande principerna i säkerhetsregelverket i Responsible Care, ett frivilligt program för den kemiska industrin som tillämpas i stor omfattning bland aktörerna inom den kemiska industrin. Trots det kan nivån på förbyggandet av lagstridig verksamhet vara mycket varierande, och därför behöver frågan beaktas på lagnivå.

11 § Organisation och personal

Verksamhetsutövaren ska sörja för att ledningens och personalens uppgifter och ansvarsområden som sammanhänger med produktionsanläggningens säkerhet *med beaktande av säkerhetsaspekterna* är klart definierade på alla nivåer inom organisationen.

Verksamhetsutövaren skall ge personalen sådan utbildning, vägledning och handledning som en säker drift vid produktionsanläggningen förutsätter.

Verksamhetsutövaren ska se till att personalen vid övriga företag och aktörer som är verksamma på produktionsanläggningens område har tillräcklig information om produktionsanläggningens verksamhet, de riskfaktorer som sammanhänger med den och hur man kan förbereda sig inför dem samt att dessa företags personal har fått utbildning och vägledning i en sådan omfattning som en säker verksamhet i deras uppgifter förutsätter. Verksamhetsutövaren ska dessutom övervaka att utomstående personal verkar i enlighet med bestämmelserna och de verksamhetssätt som ska följas i produktionsanläggningen.

Motivering: Produktionsanläggningens ledning ska vara noggrant organiserad och det ansvar som hör till uppgifterna ska kunna identifieras. Personalens kompetens ska säkerställas genom tillräcklig utbildning och underhåll av kompetensen. Detta krav kan enkelt utsträckas till att gälla också beredskapen inför säkerhetshot och åtgärder med anledning av det. En produktionsanläggning ska ha systematiska tillvägagångssätt för att leda, planera och genomföra de åtgärder som vidtas för att förhindra lagstridig verksamhet som riktas mot produktionsanläggningen. Ledningen av skyddet mot lagstridig verksamhet kan vara en särskild organisation vid produktionsanläggningen eller en del av den organisation vid anläggningen som definieras i nuvarande 11 §. För skyddet ska upprättas skriftliga anvisningar och tillvägagångssätt som omfattar hela anläggningens verksamhet, också när verksamheten är fördelad på olika verksamhetsställen. Anvisningarna ska hållas uppdaterade vid förändringar i organisationen eller när hotbilderna mot produktionsanläggningen förändras. Skyddet mot lagstridig verksamhet och förebyg-

gandet av risken för olyckor är kopplade till varandra. Därför är det som regel ändamålsenligt att dessa frågor behandlas i samma dokument, inte var för sig.

Till 11 § 3 mom. har fogats orden *”och aktörer”*. Syftet med detta är att uppmärksamma att bestämmelsen gäller också andra aktörsorganisationer än företag. Med sådana övriga aktörer avses till exempel organisationer inom offentlig sektor. Det kan vara lämpligt att införa detta förtydligande i lagen redan inom ramen för dess nuvarande tillämpningsområde. Ändringen är således inte enbart beroende av regleringen om beredskap inför lagstridig verksamhet.

Till 11 § 1 mom. har fogats orden *”och med beaktande av säkerhetsaspekterna”*. Med beaktande av säkerhetsaspekterna avses att dessa omständigheter har beaktats i uppdrag och ansvarsområden. Det kan i praktiken betyda till exempel att man vid behov skiljer åt arbetsuppgifter som är kritiska med tanke på säkerheten så att de inte bildar uppgiftskombinationer som medför en säkerhetsrisk. Som ett exempel kan nämnas särskiljandet av information och uppdrag som gäller övervakningssystem och passerkontroll så att bara personer som verkligen behöver informationen har den. För särskiljandet av uppdrag kan man välja fall då en enskild person som är anställd vid produktionsanläggningen har för mycket information som är kritisk med tanke på säkerheten och som eventuellt kan medföra interna hot. Om uppdrag som är kritiska med tanke på säkerheten vid behov särskiljs, är det möjligt att åtminstone i viss mån undvika att det uppstår sådana risker.

[Beaktas bör också så kallade interna hot som innebär att aktörer inom produktionsanläggningen genom lagstridig verksamhet kan orsaka farliga situationer. Med beaktande av denna omständighet bör man överväga om det är nödvändigt att i lag föreskriva om att ge verksamhetsutövare möjlighet att i större omfattning än för närvarande låta utföra en säkerhetsutredning av personer som arbetar med farliga kemikalier. En sådan möjlighet föreskrivs i säkerhetsutredningslagen (726/2014) när det gäller personer som arbetar med sprängämnen. Frågan behandlas närmare nedan.]

12 § Drift och underhåll av produktionsanläggningar

Verksamhetsutövaren skall sörja för att aggregaten och anordningarna i en produktionsanläggning drivs på ett säkert sätt och i enlighet med de bruksanvisningar som getts för dem så att verksamheten vid sedvanlig drift eller exceptionella situationer som kan förutses inte kan medföra sådana explosioner, bränder eller kemikalieutsläpp av vilka följer omedelbara skador på person, miljön eller egendom i eller utanför produktionsanläggningen.

Verksamhetsutövaren skall sörja för underhållet av aggregat och anordningar samt de anordningar och system som är avsedda för att garantera säkerheten och tillräckligt ofta försäkra sig om att de kan användas säkert och att de fungerar korrekt.

Aggregat och anordningar som innehåller farliga kemikalier eller explosiva varor får placeras i en byggnad endast i en sådan mängd som är nödvändig för att verksamheten ska kunna organiseras (358/2015).

I produktionsutrymmen får farliga kemikalier eller explosiva varor finnas endast i sådana mängder som är motiverade med tanke på verksamheten och säkerheten.

Motivering: I paragrafen förutsätts det att produktionsanläggningens processer och anordningar används korrekt och enligt bruksanvisningar. Driftspersonalen bör känna till följderna av exceptionella situationer som eventuellt kan förutses. En ingående kännedom om processer och hur anordningarna fungerar kan utnyttjas inom beredskapen inför säkerhetshot. Det bör vara möjligt att kartlägga de delar av systemet där styrningen kan leda till att systemet fungerar fel. Styrningen kan i sådana fall vara manuell användning av en regleranordning eller grunda sig på dataprogram. Vid en produktionsanläggning bör man förbereda sig på att skydda processtyrningens data- och styrsystem, men också försäkra sig om att personalen är tillförlitlig. Skyddet av data- och styrsystem kommer att regleras i en ny bestämmelse, 12 a § nedan.

Det bör dock beaktas att man genom att hänvisa till skyddet mot lagstridig verksamhet inte får äventyra skyddet mot risken för olyckor. Om det visar sig att det vid produktionsanläggningen finns en konflikt mellan beredskapen inför å ena sidan risken för olyckor, å andra sidan lagstridig verksamhet, bör man komma fram till en lösning som är bäst och säkrast, dvs. en kompromiss i frågan.

12 a § Skydd av data- och styrsystem

De data- och styrsystem som behövs för processer vid vilka produktionsanläggningen använder farliga kemikalier ska skyddas med alla till buds stående medel så att styrningen av processerna inte med externa åtgärder kan försättas i ett sådant tillstånd att de inte längre kan kontrolleras och att de kan orsaka betydande risker.

Motivering: Det finns risk för att objekt som omfattas av kemikaliesäkerhetslagen utsätts för cyber- och nätverksattacker som riktar sig mot anläggningens styrprocess för att lamslå eller ta över den, vilket kan leda till skador i eller utanför produktionsanläggningen. Syftet med den nya föreslagna paragrafen är att skydda data- och styrsystemen mot en sådan påverkan. När man väger in risknivån för en enskild produktionsanläggning gäller det att överväga om det är nödvändigt att exempelvis använda ett slutet system vid anläggningen. Dessutom ska förvaringen av uppgifter och riskerna för datasäkerheten beaktas. I samband med detta ska exempelvis användningen av molntjänster och verifieringen av uppgifter beaktas.

Förutom avsiktliga cyber- och nätverksattacker kan en produktionsanläggning också oavsiktligt och av misstag bli föremål för attacker och påverkan som kan ha följder för verksamheten vid anläggningen och orsaka betydande risker. Exempel på en sådan situation kan vara en överbelastningsattack eller annan störning som riktas mot en teleoperatör eller tjänstegivare. Skyldigheten att skydda systemen avser att täcka också sådana fall. Redan i nuvarande lag är syftet att förebygga och avvärja skador på person, miljö och egendom vilka förorsakas vid tillverkning, användning, överföring, upplagring, förvaring och annan hantering av farliga kemikalier samt explosiva varor, och de oavsiktliga åtgärder som anges ovan kan också räknas till tillämpningsområdet för gällande lag, om åtgärderna orsakar skador på person, miljö och egendom.

I paragrafen sägs det att data- och styrsystemen ska skyddas med alla till buds stående medel. Med uttrycket "med alla till buds stående medel" avses befintliga tekniska lösningar som utvecklas och förändras med tiden i takt med att tekniken utvecklas.

Det finns risk för att den påverkan som utövas mot data- och styrsystemen vid en produktionsanläggning är ett led i en mer omfattande påverkan och att följderna av denna verksamhet sträcker sig också till andra objekt. Avsikten kan även vara att uttryckligen slå ut data- och styrsystemet vid en enskild produktionsanläggning. Det finns också risk att påverkan leder till att processen inte längre kan styras. Vid produktionsanläggningen bör man se till att det i liknande fall finns en viss felsäkerhet inbyggd i systemet, vilket i många fall innebär att processen automatiskt stängs ner.

I slutet av den föreslagna nya paragrafen finns uttrycket "att de kan orsaka betydande risker". Skyldigheten att skydda data- och styrsystemen grundar sig således på potentiella risker. I sådana fall då data- och styrsystemen inte längre går att kontrollera kan orsaka betydande risker för personer i eller utanför produktionsanläggningen, för miljön eller för någon annans än verksamhetsutövarens egendom, ska data- och styrsystemen skyddas på det sätt som anges i bestämmelsen.

Det kan vara lämpligt att införa bestämmelsen om skyddet av data- och styrsystemen i lagstiftningen också inom ramen för tillämpningsområdet för nuvarande lag, eftersom det är en viktig fråga även med tanke på olycksäkerheten när tekniken utvecklas. I framtiden kan sannolikheten för olyckor som är knutna till cybersäkerhet liksom anknytande lagstridig verksamhet öka ytterligare, och därför är beredskapen viktig i sådana fall.

Planering och byggande av produktionsanläggningar

13 § Aggregat och anordningar

En produktionsanläggnings aggregat och anordningar för tillverkning, upplagring och hantering skall planeras, dimensioneras, byggas och placeras så att sedvanlig användning av dem och exceptionella situationer som kan förutses inte medför sådana explosioner, bränder eller kemikalieutsläpp av vilka följer omedelbara skador på person, miljön eller egendom i och utanför produktionsanläggningen.

Aggregat och anordningar skall placeras så att de kan användas, underhållas och besiktigas på ett ändamålsenligt sätt.

Aggregat och anordningar skall förses med sådana varnings- och säkerhetspåskrifter som är ändamålsenliga med tanke på verksamheten och de risker den medför och som förutsätts för en säker användning och för att beredskap skall finnas vid olyckor.

Motivering: I paragrafen förutsätts det att processaggregat och deras komponenter är kravenliga för att göra det möjligt att minimera antalet skador av tekniskt ursprung samt påverkan. När tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen utvidgas avses med *exceptionella situationer som kan förutses* också lagstridig verksamhet, vilket ska beaktas när paragrafen tillämpas. Till paragrafens 1 mom. anknyter i sin tur också situationer med cyberpåverkan vilka redan har behandlats i motiveringen till 12 a §. Också i 1 mom. bör man beakta den så kallade felsäkerheten, dvs. när produktionsanläggningens system eller en del av det skadas, får skadan inte orsaka fara. Också i denna paragraf ska riskorienteringen beaktas.

14 § Planering av områden för produktionsanläggningar

De anläggningar som finns på en produktionsanläggnings område samt aggregat, konstruktioner och byggnader som hör till anläggningarna och andra byggnader, objekt och verksamheter på produktionsanläggningens område ska placeras och vid behov skyddas så att det kan förhindras att *verkningarna av olyckor eller lagstridig verksamhet* sprider sig från en anläggning till en annan eller till andra byggnader eller konstruktioner på produktionsanläggningens område och så att verkningarna av olyckor *eller lagstridig verksamhet* kan begränsas till ett så litet område som möjligt.

De utrymmen och områden som är avsedda för industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier skall placeras åtskilda från de utrymmen och områden där människor arbetar i andra uppgifter än sådana som direkt sammanhänger med industriell hantering och upplagring av kemikalier. De enheter eller verksamheter som orsakar särskild fara skall vid behov placeras åtskilda från övriga verksamheter.

Anläggningar och aggregat samt andra funktioner som finns på produktionsanläggningens område *eller influensområdena för lagstridig verksamhet* ska placeras så att de som befinner sig på ett område där en olycka sker har möjlighet att tryggt avlägsna sig från området så att de som deltar i bekämpningsåtgärderna har tillträde till olycks- och skadeobjekten och så att det är möjligt att köra ned processen på ett tryggt sätt eller stanna övrig verksamhet.

Motivering: I paragrafen förutsätts det att verksamheterna vid en produktionsanläggning skyddas så att verkningarna av olyckor inte sprider sig till produktionsanläggningens olika delar eller verksamheter. Detta gäller med tanke på vanliga olyckor, men begränsar även verkningarna av avsiktliga skador. Kravet i paragrafen att enheter som orsakar särskild fara ska placeras åtskilda från övriga verksamheter bidrar också till beredskapen inför säkerhetshot. Möjligheten att köra ner processen på ett tryggt sätt är viktig med tanke på såväl den tekniska säkerheten som beredskapen inför säkerhetshot. Syftet med de nu föreslagna tilläggen är att vid planeringen av områden för produktionsanläggningar betona vikten av beredskap inför verkningarna av dels olyckssituationer, dels eventuella lagstridiga åtgärder. I paragrafen ska riskbedömningen beaktas.

15 § Byggnader och konstruktioner

Byggnader och konstruktioner skall planeras, byggas och vid behov utrustas med tillräckliga konstruktioner och system som skyddar dem mot effekter av olyckor eller förhindrar sådana på så sätt att följderna av en explosion, brand eller ett kemikalieutsläpp som eventuellt sker i en byggnad kan begränsas så att de blir så små som möjligt och att en olycka utanför en byggnad inte medför risk för allvarliga skador för personer inne i byggnaden.

Tillverknings-, hanterings- och upplagringsutrymmen eller tillverknings-, hanterings- och upplagringsplatser för farliga kemikalier och explosiva varor skall utrustas med de märkningar som förutsätts för en säker användning och för att beredskap skall finnas vid olyckor.

Byggnaderna skall planeras så att man tryggt kan avlägsna sig från dem vid farosituationer.

Motivering: Genom att vid planering och byggande införa system som begränsar verkningarna av explosioner, bränder eller kemikalieutsläpp som orsakas av olyckor i byggnader och konstruktioner främjas också beredskapen inför säkerhetshot. Lösningarna i paragrafen minskar även verkningarna av avsiktligt orsakade skador.

16 § Förhindrande av obehörigt tillträde [och lagstridig verksamhet]

Verksamhetsutövaren skall med konstruktionsåtgärder eller på något annat sätt som är tillräckligt effektivt med hänsyn till verksamhetens art sörja för att obehöriga inte får tillträde till produktionsanläggningens område. Verksamhetsutövaren skall dessutom sörja för att obehöriga inte får tillgång till farliga kemikalier eller explosiva varor.

Tillverkning, lagring och transport av farliga kemikalier och explosiva varor på produktionsanläggningens område ska ordnas så att de inte kan bli föremål för lagstridig verksamhet.

Motivering: I paragrafen förutsätts konstruktionsmässiga eller funktionella lösningar som gör att vistelse och rörelser på produktionsanläggningens område sker under kontrollerade former. Det kan vara fråga om stängsel, låsta passager och aktiv bevakning av området. Bevakningen kan ordnas exempelvis genom elektronisk kameraövervakning och/eller med hjälp av bevakningspersonal. I paragrafen är utgångspunkten i första hand att förhindra stöld och andra egendomsbrott, men syftet betonar i högre grad än tidigare skyddet av verksamheten vid anläggningen mot yttre brottsliga handlingar. Genom konstruktionsmässiga och funktionella lösningar ska produktionsanläggningen se till att tillträde till området inte ges obehöriga som kan få tag på farliga kemikalier eller explosiva varor, eller som genom lagstridig verksamhet kan ändra verksamheten vid produktionsanläggningen eller delar av den så att den blir farlig.

I det nya 2 mom. föreskrivs att tillverkning, lagring och transport av farliga kemikalier och explosiva varor på produktionsanläggningens område ska ordnas så att de inte kan bli föremål för lagstridig verksamhet.

Med hjälp av lämpliga metoder förhindras att de farliga kemikalierna blir föremål för lagstridig verksamhet. Till exempel objekt som är kritiska för säkerheten ska skyddas hinder så att exempelvis cisterner som innehåller farliga kemikalier inte kan bli påkörda. Närmare bestämmelser om åtgärder får utfärdas genom förordning av statsrådet.

På grund av det nya föreslagna 2 mom. föreslås det att paragrafens rubrik ändras på det sätt som anges ovan så att den bättre överensstämmer med innehållet i den föreslagna bestämmelsen. Förslaget omges av hakparenteser.

I det nya föreslagna 16 § 2 mom. används ordalydelsen *transport ... på produktionsanläggningens område*. Anledningen till den föreslagna ordalydelsen är att syftet inte är att föreskriva om transport på allmänna vägar eller på järnväg enligt tillämpningsområdet för lagen om transport av farliga ämnen (719/1994, TFÄ-lag). Lagen om transport av farliga ämnen hör till kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Enligt TFÄ-lagen avses med vägtransport också sådan transport som sker inom hamn-, upplags- och fabriksområden, flygplatser eller andra motsvarande områden när den hör nära samman med transport på en sådan väg som avses i vägtrafiklagen. Beträffande hamnar ingår säkerhetsbestämmelser förutom i TFÄ-lagen och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den också i lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet (485/2004, lagen om sjöfartsskydd).

Bestämmelserna och föreskrifterna om vägar enligt TFÄ-lagen grundar sig på ADR-avtalet (Europaavtalet om internationell transport av farligt gods på väg) vars innehåll har införlivats i EU-rätten (Europaparlamentets och rådets direktiv om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar, TFÄ-direktivet, bilaga I). De nationella TFÄ-kraven på järnvägstransporter grundar sig på bestämmelserna i bilaga C i fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) som gäller transport av farligt gods på järnväg. I avtalen och direktivet ovan ingår förpliktande bestämmelser vilkas syfte är att skydda transporter-na mot obehörig verksamhet.

För vägtransporterna enligt TFÄ-lagen föreskrivs bland annat att farliga ämnen får lämnas till transport bara till en sådan transportör som på lämpligt sätt identifierats och varje besättningsmedlem ska ha en identitetshandling försedd med fotografi. Terminaler, åkstationer eller andra liknande områden ska i mån av möjlighet ha god belysning, allmänt tillträde till områdena ska förhindras och områdena skyddas. När det gäller sådana ämnen enligt TFÄ-lagen som medför stora risker ställs det dessutom krav på säkra transportmedel och skyddsplaner. För vissa transporters del finns det vidare allmänna krav på övervakning och krav på låsning. Utöver fordonets besättningsmedlemmar är det vid TFÄ-transporter förbjudet att transportera andra personer i de transportenheter som transporterar farliga ämnen i mängder som inte är ringa.

16 a § Passerkontroll

Verksamhetsutövare ska vid behov ordna passerkontroll på produktionsanläggningens område och i synnerhet i utrymmen och på områden med tillverkning, hantering och lagring av farliga kemikalier eller explosiva varor.

I en produktionsanläggning ska vid behov ordnas passerkontroll i varje säkerhetszon så att bara personer som är behöriga får tillträde till respektive zon.

Motivering: I den nya föreslagna 16 a § föreskrivs om verksamhetsutövarens skyldighet att vid behov ordna passerkontroll på produktionsanläggningens område och i synnerhet när det gäller tillträde till objekt som är kritiska med tanke på säkerheten. Med passerkontroll avses att man på produktionsanläggningen är medveten om vem som rör sig i lokalerna och kan ge personal och besökare tillträde till området. I bestämmelsen uttrycks detta med orden vid behov, och frågan ska således övervägas särskilt vid varje produktionsanläggning baserat på riskerna. Genom övervakning kan man förhindra att obehöriga får tillträde till produktionsanläggningen och vid olyckor eller i situationer då anläggningen utsätts för lagstridig verksamhet fastställa antalet personer som befinner sig i fara.

I det nya föreslagna 2 mom. föreskrivs om passerkontroll enligt säkerhetszon så att bara personer som är behöriga får tillträde till vissa objekt vid produktionsanläggningen. Genom bestämmelsen begränsas rörligheten för utomstående i områden som är kritiska ur säkerhetssynpunkt. Det föreslagna 16 a § 2 mom. innehåller två faktorer som i betydande grad gynnar säkerheten. För det första är syftet med 2 mom. att minska sannolikheten för lagstridig verksamhet genom en minskning av antalet personer med tillträde till riskfyllda objekt. För det andra är syftet med 2 mom. att minimera skador vid olyckor. När färre personer har tillträde till riskfyllda objekt, leder det sannolikt till mindre personskador när en

olycka inträffar. Också i 2 mom. används uttrycket vid behov, och åtgärderna bör därför anpassas till eventuella risker. I försvarsmaktens verksamhet tillämpas redan zonaspekten.

Närmare bestämmelser om passerkontroll och säkerhetszoner kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Exempel på eventuella säkerhetszoner är kontrollrum och upplag för farliga kemikalier eller explosiva varor.

Placering av produktionsanläggningar

17 § Placering på bebyggt område

Verksamhetsutövaren skall vid planeringen av platsen för en produktionsanläggning som tillverkar, hanterar eller lagrar farliga kemikalier eller explosiva varor beakta att produktionsanläggningen skall placeras på ett sådant avstånd från bosättningsområden, byggnader och områden som är i allmän användning, skolor, vårdinrättningar, industrianläggningar, upplag, trafikleder samt annan verksamhet utanför anläggningen att explosioner, bränder och kemikalieutsläpp som kan förutses inte medför fara för skador på person, miljön eller egendom i dessa objekt.

Motivering: Vid placeringen är det viktigt att beakta skyddsavstånden mellan produktionsanläggningen och sårbara objekt i omgivande samhälle. Vid olyckor och avsiktligt orsakade skador är följderna i stor utsträckning desamma. I sammanhanget bör riskbedömningen beaktas.

18 § Placering i närheten av naturobjekt och grundvattenområden

Verksamhetsutövaren skall vid planeringen av platsen för en produktionsanläggning som tillverkar, hanterar eller lagrar farliga kemikalier eller explosiva varor beakta att produktionsanläggningen skall placeras på ett tillräckligt avstånd från områden som är särskilt viktiga och särskilt känsliga med tanke på naturen, från övriga objekt som är viktiga med tanke på miljöskyddet samt från rekreatiomsområden så att sådana explosioner, bränder och kemikalieutsläpp i produktionsanläggningen som kan förutses inte orsakar fara för miljöskador i dessa objekt.

En produktionsanläggning får inte utan särskild, grundad anledning placeras på ett viktigt grundvattenområde eller ett annat grundvattenområde som lämpar sig för vattenförsörjning, om det inte på basis av kemikaliernas egenskaper kan påvisas att dessa inte medför någon fara för grundvattnet. Om en produktionsanläggning där farliga kemikalier eller explosiva varor tillverkas, lagras eller hanteras dock placeras på ett sådant grundvattenområde, skall det genom åtgärder i fråga om konstruktion och driftteknik ses till att verksamheten vid anläggningen inte medför risk för att grundvattnet förorenas.

Motivering: Paragrafen kan vara förknippad med risk för lagstridig verksamhet, men sannolikt kommer redan nuvarande åtgärder att räcka till för att skydda mot sådan verksamhet. De explosioner, bränder och kemikalieutsläpp i produktionsanläggningen som kan förutses enligt 18 § 1 mom. i lagen kan orsakas av såväl olyckor som lagstridig verksamhet. Likaså kan också den risk för att grundvattnet förorenas som nämns i 2 mom. orsakas av de båda aktiviteter som nämns ovan.

19 § Beaktande av utomstående verksamhet

Platsen för en produktionsanläggning väljs så att verksamhet utanför anläggningen och förhållanden i naturen inte medför risk för olyckor i anläggningen.

Motivering: I bestämmelserna i paragrafen ingår ingen aspekt som gäller säkerhetshot.

20 § Beaktande av planläggning

Vid placeringen av produktionsanläggningar som tillverkar, hanterar eller lagrar farliga kemikalier eller explosiva varor skall beaktas platsens och omgivningens nuvarande och kommande användningssyfte som har anvisats i en plan med rättsverkningar enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) liksom också de planbestämmelser som eventuellt gäller området.

Motivering: I paragrafen ingår ingen aspekt som gäller beredskapen inför säkerhetshot.

Kompletterande bestämmelser

21 § Bemyndigande att utfärda förordning om säkerhetskrav

Genom förordning av statsrådet kan föreskrivas närmare om skyddsåtgärder med tanke på lagstridig verksamhet, allmänna säkerhetsprinciper, organisering av verksamheten i produktionsanläggningar samt planering, byggande och placering av produktionsanläggningar, om vilka föreskrivs i detta kapitel.

Motivering: I den nu föreslagna 21 § som gäller bemyndigande att utfärda förordning har lagstridiga åtgärder beaktats. [Vad gäller 21 § i kemikaliesäkerhetslagen bör man dock överväga om ett bemyndigande att utfärda förordning alltid ska anges efter en sådan paragraf om vilken närmare bestämmelser kommer att utfärdas genom förordning av statsrådet. Här bör dock kravet på att bemyndigandet att utfärda förordning anges tydligt.]

3.2.4 Ändringar i 3 kap. i kemikaliesäkerhetslagen och konsekvenser av det utvidgade tillämpningsområdet (Hantering och upplagring av farliga kemikalier)

3 kap. Hantering och upplagring av farliga kemikalier

Industriell hantering och upplagring

22 § Uppdelning av verksamheten

Industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier delas enligt de farliga kemikaliernas mängd och farlighet upp i omfattande och liten industriell hantering och upplagring.

När uppdelningen av industriell hantering och upplagring i omfattande och liten samt andra skyldigheter som gäller industriell hantering och upplagring bestäms beaktas samtliga farliga kemikalier som hanteras och upplagras i samma verksamhetsutövers produktionsanläggning.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om uppdelningen av industriell hantering och upplagring.

23 § Tillståndsplikt

Omfattande industriell hantering och upplagring av en farlig kemikalie får endast utövas med Säkerhets- och kemikalieverkets tillstånd. Verksamhetsutövaren ska ansöka om tillståndet hos Säkerhets- och kemikalieverket. I ansökan ska det anges namnet på den person som ansvarar för verksamheten vid produktionsanläggningen samt uppgifter och utredningar om den planerade verksamheten och säkerhetsarrangemangen. (358/2015)

Om flera verksamhetsutövare är verksamma på samma plats och en del av dem bedriver omfattande industriell hantering och upplagring och en del bedriver liten industriell hantering och upplagring, och om verksamhetsutövarnas verksamhet bildar en funktionell helhet, beviljar Säkerhets- och kemikalieverket tillstånd och fattar beslut på basis av anmälan. (1271/2010)

Verksamhetsutövaren skall göra en anmälan eller ansöka om tillstånd för betydande ändringar i den verksamhet som avses i 1 mom.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om tillståndsförfarandet för industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier när verksamheten inleds, om det tillstånds- och anmälningsförfarande som sammanhänger med ändringssituationer, om hur tillstånd skall sökas och anmälan göras samt om de uppgifter och utredningar som skall ingå i ansökan och anmälan.

Motivering: Verksamhetsutövarna måste få tillstånd från Tukes för omfattande verksamhet. För tillståndsförfarandet har Tukes ett register över aktörerna inom branschen och de kemikalier som de använder. De register som Tukes för kan utnyttjas för att bilda sig en uppfattning om var det finns objekt med kemikalier som i stor skala kan komma att användas för att begå lagstridiga gärningar. Det ger viktig bakgrundsinformation när säkerhetsåtgärder ska förberedas.

23 a § (10.4.2015/358) Beviljande av tillstånd och behandling av ändringsanmälningar

Säkerhets- och kemikalieverket beviljar ett tillstånd som avses i 23 § om verksamhetsutövaren visar att verksamheten uppfyller säkerhetskraven enligt 2 kap. Tillståndet kan förenas med de villkor som behövs för att säkerhetskraven ska uppfyllas.

Efter att ha fått en sådan ändringsanmälan som avses i 23 § 3 mom. fattar Säkerhets- och kemikalieverket beslut i saken, där verket kan ställa sådana villkor för verksamheten som behövs för att säkerhetskraven enligt 2 kap. ska uppfyllas.

Bestämmelser om kungörelse och information om tillståndsansökningar finns nedan i 12 a kap.

Motivering: Tukes kan förena tillståndet med vissa villkor för verksamheten. I dagsläget har villkoren tydlig koppling till den tekniska säkerheten på en anläggning, men i fortsättningen ska de också kunna innehålla villkor för beredskap inför säkerhetshot i och med att tillämpningsområdet utvidgas. Övergångsbestämmelsen bör eventuellt ta hänsyn till befintliga tillstånd och hur de påverkas av de nya bestämmelserna. [Vid en eventuell fortsatt beredning måste det utredas hur de bestämmelser om kungörelse och information om tillståndsansökningar enligt 12 a kap. som nämns i 3 mom. förhåller sig till säkerhetsrisker och vad Seveso III-direktivet föreskriver om frågan.]

24 § Anmälningsskyldighet

Liten industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier får bedrivas endast om en anmälan om detta görs. Verksamhetsutövaren ska göra anmälan till räddningsmyndigheten, om inte anmälan med stöd av 23 § 2 mom. ska göras till Säkerhets- och kemikalieverket. I anmälan ska ingå uppgifter och utredningar om den planerade verksamheten och säkerhetsarrangemangen. (1271/2010)

Verksamhetsutövaren skall göra en anmälan om betydande ändringar i den verksamhet som avses i 1 mom.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om anmälningsförfarandet vid industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier när verksamheten inleds och i ändringssituationer, om hur anmälan skall göras samt om de uppgifter och utredningar som skall ingå i anmälan.

Motivering: Räddningsverket är tillsynsmyndighet vid liten industriell hantering. Vad beträffar åtgärder för att förbereda sig för lagstridig verksamhet spelar räddningsverket samma roll som Tukes i 23 §.

25 § (10.4.2015/358) Behandling av anmälningar

Efter att ha fått en sådan anmälan som avses i 24 § 1 eller 2 mom. fattar tillsynsmyndigheten beslut i saken, där det kan ställas sådana villkor för verksamheten som behövs för att säkerhetskraven enligt 2 kap. ska uppfyllas.

Motivering: Räddningsverket har samma möjligheter att behandla säkerhetsåtgärder i samband med anmälningar som Tukes har enligt 23 a §. Precis som beträffande 23 a § måste konsekvenserna av de nya bestämmelserna beaktas i övergångsbestämmelsen också när det gäller anmälningar till räddningsmyndigheterna.

26 a § (10.4.2015/358) Tillsyn och inspektion av produktionsanläggningar där det bedrivs omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier

Säkerhets- och kemikalieverket ska övervaka det tekniska genomförandet av produktionsanläggningar där omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier bedrivs och av objekt som avses i 23 § 2 mom. samt övervaka att deras verksamhetsprinciper, verksamhetssätt och ledningssystem stämmer överens med kraven och fungerar. Säkerhets- och kemikalieverket ska planmässigt, systematiskt och med bestämda intervaller inspektera de övervakade produktionsanläggningarna i den omfattning deras verksamhet förutsätter enligt riskbedömningen.

Det tekniska genomförandet, verksamhetsprinciperna och ledningssystemen vid produktionsanläggningar som bedriver omfattande industriell hantering och upplagring ska inspekteras vid en ibruktageinspektion innan anläggningen tas i bruk samt regelbundet enligt tillsynsprogrammet.

Verksamhetsutövaren är skyldig att lämna behövliga uppgifter och att vidta alla åtgärder som behövs för genomförandet av inspektionerna.

Närmare bestämmelser om inspektionernas innehåll, tidsfrister och tidpunkter samt om anmälningar till andra myndigheter och om det praktiska genomförandet av inspektionerna i övrigt utfärdas genom förordning av statsrådet.

Motivering: Paragrafen anger mycket ingående vad Tukes ska inspektera i de system på en anläggning som ingår i verkets tillsynsskyldighet. Också förberedelser för säkerhetsåtgärder ska kunna ingå i en inspektion, om det går att ange innehållet i inspektionen med nödvändig exakthet och träffsäkerhet.

27 § (10.4.2015/358) Tillsynsplan och tillsynsprogram

Säkerhets- och kemikalieverket ska utarbeta en tillsynsplan för produktionsanläggningar där omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier bedrivs samt för objekt som avses i 23 § 2 mom. Tillsynsplanen ska omfatta de allmänna målen för tillsynsverksamheten för förebyggande av person-, miljö- och *egendomsskada* som orsakas av produktionsanläggningar *och för förebyggande av lagstridiga åtgärder*.

Säkerhets- och kemikalieverket ska dessutom för produktionsanläggningar där omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier bedrivs samt för objekt som avses i 23 § 2 mom. utarbeta tillsynsprogram för den regelbundna tillsynen, där inspektionsintervallerna för olika anläggningstyper fastställs.

Närmare bestämmelser om innehållet i och utarbetandet av tillsynsplaner och tillsynsprogram utfärdas genom förordning av statsrådet.

Motivering: I 1 mom. ingår bestämmelser om förebyggande av person-, miljö- och egendomsskador. Sådana skador kan inträffa vid olyckor i laglig verksamhet eller de kan vara orsakas med uppsåt. Tillsynsplanen ska också innehålla ett avsnitt om säkerhetsåtgärder och därför kompletteras 1 mom. med *tillägg och för förebyggande av lagstridiga åtgärder*. Också i det här fallet ska närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av statsrådet.

27 a § (10.4.2015/358) Tillsyn och inspektion av produktionsanläggningar där det bedrivs liten industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier

Räddningsmyndigheten ska övervaka att det tekniska genomförandet och verksamhetssätten vid produktionsanläggningar där liten industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier bedrivs stämmer överens med kraven och fungerar samt att produktionsanläggningen stämmer överens med bestämmelserna och det beslut som avses i 25 §.

Räddningsmyndigheten ska inspektera att verksamhetssätten och det tekniska genomförandet i en produktionsanläggning som bedriver liten industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier stämmer överens med kraven innan anläggningen tas i bruk.

Räddningsmyndigheten ska planmässigt, systematiskt och med bestämda intervaller inspektera de produktionsanläggningar som omfattas av tillsynen i den omfattning deras verksamhet förutsätter enligt riskbedömningen. Inspektionerna ska tas in i den tillsynsplan som avses i 79 § i räddningslagen.

Närmare bestämmelser om tillsynens och inspektionernas innehåll, anmälningar till andra myndigheter och det praktiska genomförandet av tillsynen och inspektionerna i övrigt utfärdas genom förordning av statsrådet.

Motivering: Vad gäller säkerhetsåtgärder kan samma förfaranden som tillämpas av Tukes och som beskrivs i 26 a och 27 § tillämpas på de inspektioner som räddningsverken gör på objekt som bedriver liten industriell hantering av kemikalier.

28 § Intern räddningsplan

Verksamhetsutövaren skall göra upp en intern räddningsplan för produktionsanläggningen, om den industriella hanteringen och upplagringen är omfattande.

I den interna räddningsplanen fastställs de åtgärder med vilka man avvärjer verkningarna av en olycka *eller lagstridig verksamhet* som kan förutses, begränsar följderna så att de blir så små som möjligt samt gör förberedelser för att spåren efter en olycka *eller lagstridig verksamhet* ska kunna undanröjas och miljön rengöras.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om uppgörandet av interna räddningsplaner, om deras innehåll, förnyandet av dem, övningar enligt dem och om ingivande av räddningsplaner till tillsynsmyndigheterna.

Motivering: Ändringarna i den interna räddningsplanen innebär att också lagstridig verksamhet som kan förutses beaktas utöver olyckor som kan förutses.

29 § Ansvarig person för industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier

Verksamhetsutövaren skall utse en ansvarig person, om den industriella hanteringen och upplagringen är omfattande. Den ansvariga personen skall se till att verksamheten i produktionsanläggningen stämmer överens med de bestämmelser och tillståndsvillkor som gäller farliga kemikalier samt med uppgjorda verksamhetsprinciper och planer.

Den ansvariga personen skall känna till verksamheten i produktionsanläggningen, de bestämmelser som gäller den samt förutsättningarna för en säker verksamhet.

Den ansvariga personen ska visa sin kompetens vid ett prov som ordnas av Säkerhets- och kemikalieverket. Personen i fråga ges ett intyg över godkänt prov. (1271/2010)

Genom förordning av statsrådet föreskrivs vid behov närmare om hur den ansvariga personen skall utses, om hans eller hennes uppgifter, kompetenskrav och visande av kompetens.

Motivering: Samma person ska kunna vara ansvarig för både teknisk säkerhet och säkerhetsåtgärder, men verksamhetsutövaren kan också utse två olika personer. Båda måste dock ha god kännedom om verksamheten i företaget och den typ av kemikalier som används där. I många fall krävs det kompletterande utbildning.

I 3 mom. ingår det bestämmelser om det prov som ansvariga personer måste avlägga för Tukes för att visa sin kompetens. I fortsättningen kommer provet också att testa frågor kring säkerhetshot.

30 § Åtgärder för förebyggande av storolyckor orsakade av farliga kemikalier och åtgärder för förebyggande av lagstridiga åtgärder

I en produktionsanläggning där hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier kan orsaka en storolycka ska verksamhetsutövaren utifrån kemikaliernas mängd och farlighet upprätta ett dokument som beskriver verksamhetsprinciperna eller en säkerhetsrapport, där verksamhetsutövaren redogör för sina verksamhetsprinciper för förebyggande och begränsning av storolyckor och lagstridiga åtgärder och visar att de tillämpas, samt lämnar behövliga uppgifter om den organisation och det säkerhetsledningssystem som behövs för att de ska kunna iakttas.

Verksamhetsprinciperna ska utformas så att de säkerställer en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön. De ska stå i proportion till risken för storolyckor i produktionsanläggningen och *hotbedömningarna avseende lagstridig verksamhet*. De ska inbegripa verksamhetsutövarens allmänna mål och verksamhetsprinciper, ledningens roll och ansvar samt åtagandet att kontinuerligt förbättra hanteringen av riskerna för storolyckor och lagstridiga åtgärder och säkerställa en hög skyddsnivå.

Säkerhetsrapporten ska lämnas till Säkerhets- och kemikalieverket för bedömning av om åtgärderna i produktionsanläggningen är tillräckliga.

Verksamhetsutövarna vid två eller flera produktionsanläggningar som är belägna nära varandra ska samarbeta för att *avvärja storolyckor och lagstridiga åtgärder* och för att förhindra att olyckor sprider sig och att lagstridiga åtgärder får konsekvenser.

Genom förordning av statsrådet utfärdas det närmare bestämmelser om hur skyldigheterna att förebygga risker för storolyckor och lagstridiga åtgärder bestäms samt om innehållet i behövliga verksamhetsprinciper och säkerhetsrapporter, om skyldigheterna att förnya och uppdatera dem och tidpunkterna för detta, om behandlingen av säkerhetsrapporterna samt om verksamhetsutövarnas skyldigheter att samarbeta för att förebygga storolyckor och lagstridiga åtgärder.

Motivering: Med tilläggen beaktas åtgärder för att göra förberedelser för att förebygga lagstridig verksamhet. Produktionsanläggningar där hantering och upplagring av farliga kemikalier kan orsaka storolyckor löper också risk för att bli utsatta för lagstridig verksamhet. Den typen av verksamhet kan orsaka betydande skada på personer, miljö och egendom, och det är därför motiverat att beakta lagstridig verksamhet i bestämmelsen. Sannolikt har de objekt som ingår i paragrafens tillämpningsområde redan nu långtgående beredskapsmekanismer, men med ändringarna vägs frågan också in på lagnivå.

31 § (10.4.2015/358) Verksamhetsutövarns informationsskyldighet

Verksamhetsutövaren vid en produktionsanläggning som avses i 30 § ska informera om de säkerhetsåtgärder som gäller produktionsanläggningen och om handlingsdirektiv vid fall av storolycka. Informationen ska hållas aktuell och sammanställas i ett dokument samt ständigt hållas tillgänglig för allmänheten också i elektronisk form.

Verksamhetsutövaren vid en produktionsanläggning för vilken en säkerhetsrapport krävs ska lämna informationen till sådana personer samt sådana närliggande skolor, sjukhus och andra byggnader i allmänt bruk samt produktionsanläggningar som kan beröras av en storolycka som har fått sin början i den produktionsanläggning för vilken säkerhetsrapporten krävs. Informationen ska innehålla uppgifter om verksamheten i produktionsanläggningen, de kemikalier som orsakar risk för storolycka, riskernas art samt hur befolkningen varnas och hur den förväntas agera i olyckssituationer. Informationen om åtgärder som gäller produktionsanläggningen och handlingsdirektiven i fall av storolycka ska ges på båda nationalspråken.

Den information som avses i 2 mom. ska lämnas minst vart femte år.

Verksamhetsutövaren ska informera på ett sådant sätt att de åtgärder som vidtas för beredskap inför lagstridig verksamhet inte äventyras.

Närmare bestämmelser om verksamhetsutövarens informationsskyldighet och fullgörandet av den samt om informationens innehåll utfärdas vid behov genom förordning av statsrådet.

Motivering: Det går sannolikt inte att tumma på offentlighetskravet med hänvisning till beredskap för säkerhetsåtgärder, i synnerhet som informationen ska gå ut till utsatta objekt som skolor och sjukhus. Dessutom bör det beaktas att informationsskyldigheten för verksamhetsutövarna i den gällande 31 § bygger på Seveso III-direktivet.

I informationen om risker kan det hända att verksamhetsutövaren upplyser objekten på vilket sätt de kan komma att utnyttjas för lagstridig verksamhet, och det är inte önskvärt. Följaktligen får paragrafen ett nytt 4 mom. som föreskriver att verksamhetsutövaren inte får informera på ett sätt som äventyrar de åtgärder som vidtas för beredskap inför lagstridig verksamhet.

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen) reglerar offentligheten i myndigheternas verksamhet. Lagens 24 § föreskriver vilka myndighetsdokument som är sekretessbelagda och räknar upp sekretesskriterierna. Med avseende på arbetsgruppens tema är 1 mom. 7 punkten viktigast, men också 8 punkten kan bli tillämplig. Offentlighetslagen gäller bara myndigheter. Kemikaliesäkerhetslagen innefattar bestämmelser om offentlighet och skyldighet att lämna ut information som är förpliktande för verksamhetsutövarna.

32 § (10.4.2015/358) Framläggande av säkerhetsrapporten

Verksamhetsutövaren ska hålla produktionsanläggningens säkerhetsrapport och den förteckning över farliga kemikalier som anknyter till den framlagd för allmänheten.

Med Säkerhets- och kemikalieverkets samtycke kan verksamhetsutövaren begränsa de uppgifter som i säkerhetsrapporten ges allmänheten och som verksamhetsutövaren anser vara affärs- eller yrkeshemligheter eller annars med fog konfidentiella.

Närmare bestämmelser om verksamhetsutövarens skyldighet att hålla säkerhetsrapporten framlagd utfärdas vid behov genom förordning av statsrådet.

Motivering: Paragrafens 2 mom. kan sannolikt tillämpas i samband med beredskap inför säkerhetsåtgärder. Det är befogat att informera objekt utanför en anläggning om tekniska risker, men det är inte befogat att ge ut information om säkerhetsåtgärder. Enligt 2 mom. kan verksamhetsutövaren med samtycke från Tukes begränsa de uppgifter som i säkerhetsrapporten ges ut till allmänheten och som verksamhetsutövaren anser vara affärs- eller yrkeshemligheter eller annars med fog konfidentiella. Uppgifter som annars med fog är konfidentiella kan exempelvis gälla säkerhetsåtgärder. Numera finns den information som är offentlig i säkerhetsrapporten vanligen utlagd på Tukes webbplats.

3.2.5 Ändringar i 4 kap. i kemikaliesäkerhetslagen och konsekvenser av det utvidgade tillämpningsområdet (Tillverkning och upplagring av explosiva varor)

7 kap. Tillverkning och upplagring av explosiva varor

Tillståndspliktig tillverkning och upplagring

58 § (10.4.2015/358) Tillståndsplikt för tillverkning och upplagring av explosiva

Tillverkning och upplagring av explosiva varor får endast bedrivas med Säkerhets- och kemikalieverkets tillstånd, om inte något annat föreskrivs nedan.

Verksamhetsutövaren ska ansöka om sådant tillstånd som avses i 1 mom. hos Säkerhets- och kemikalieverket. I ansökan ska det ingå uppgifter och utredningar om den planerade verksamheten och säkerhetsarrangemangen.

Verksamhetsutövaren ska göra en anmälan eller ansöka om tillstånd för betydande ändringar i den verksamhet som avses i 1 mom.

Bestämmelser om kungörelse och information om tillståndsansökningar finns i 12 a kap.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs det närmare om

- 1) tillståndsförfarandet i fråga om tillverkning och upplagring av explosiva varor när verksamheten inleds,
- 2) när det ska ansökas om tillstånd för eller göras en anmälan om betydande ändringar i verksamheten,
- 3) hur tillstånd söks,
- 4) hur anmälan görs, samt
- 5) de uppgifter och utredningar som ska ingå i ansökan och anmälan.

Motivering: Tukes är tillståndsmyndighet vad gäller explosiva varor. Tillverkning och upplagring av explosiva varor är dock inte uppdelade i omfattande respektive liten verksamhet som fallet är med kemikalier.

58 a § (10.4.2015/358) Tillståndsplikt för tillverkning av explosiva varor med mobila aggregat

Tillverkning med mobila aggregat av explosiva varor som är avsedda att användas omedelbart på sprängningsplatsen får endast ske med Säkerhets- och kemikalieverkets tillstånd.

Verksamhetsutövaren ska ansöka om sådant tillstånd som avses i 1 mom. hos Säkerhets- och kemikalieverket. I ansökan ska det ingå uppgifter och utredningar om den planerade verksamheten och säkerhetsarrangemangen.

Verksamhetsutövaren ska göra en anmälan eller ansöka om tillstånd för betydande ändringar i den verksamhet som avses i 1 mom.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs det närmare om

- 1) tillståndsförfarandet i fråga om tillverkning av explosiva varor med mobila aggregat när verksamheten inleds,
- 2) när det ska ansökas om tillstånd för eller göras en anmälan om betydande ändringar i verksamheten,
- 3) hur tillstånd söks,
- 4) hur anmälan görs, samt
- 5) de uppgifter och utredningar som ska ingå i ansökan och anmälan.

Motivering: Enligt paragrafen är det tillåtet att med mobila aggregat tillverka explosiva varor som är avsedda att användas omedelbart på sprängningsplatsen. Verksamheten får dock bara utövas med tillstånd från Tukes.

58 b § (10.4.2015/358) Tillståndsplikt för tillfällig upplagring av explosiva varor

Tillfällig upplagring av explosiva varor för sprängnings- och brytningsarbeten får endast ske med Säkerhets- och kemikalieverkets tillstånd.

Verksamhetsutövaren ska ansöka om sådant tillstånd som avses i 1 mom. hos Säkerhets- och kemikalieverket. I ansökan ska det ingå uppgifter och utredningar om den planerade verksamheten och säkerhetsarrangemangen.

Verksamhetsutövaren ska göra en anmälan eller ansöka om tillstånd för betydande ändringar i den verksamhet som avses i 1 mom.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs det närmare om

- 1) tillståndsförfarandet i fråga om tillfällig upplagring av explosiva varor,
- 2) när det ska ansökas om tillstånd för eller göras en anmälan om betydande ändringar i verksamheten,
- 3) hur tillstånd söks,
- 4) hur anmälan görs,
- 5) de uppgifter och utredningar som ska ingå i ansökan och anmälan, samt
- 6) hur länge tillfällig upplagring får pågå och de största tillåtna mängderna explosiva varor.

Motivering: Också tillfällig upplagring av explosiva varor för sprängnings- och brytningsarbeten kräver tillstånd från Tukes.

59 § (10.4.2015/358) Beviljande av tillstånd som gäller explosiva varor och behandling av ändringsanmälningar

Tillstånd enligt 58, 58 a och 58 b § beviljas, om verksamhetsutövaren visar att verksamheten uppfyller säkerhetskraven enligt 2 kap. Tillståndet kan förenas med de villkor som behövs för att säkerhetskraven ska uppfyllas.

Efter att ha fått en sådan ändringsanmälan som avses i 58 § 3 mom., 58 a § 3 mom. eller 58 b § 3 mom. fattar Säkerhets- och kemikalieverket beslut i saken, där verket kan ställa sådana villkor för verksamheten som behövs för att säkerhetskraven enligt 2 kap. ska uppfyllas.

Motivering: Tukes kan ställa villkor för verksamheten. Likadana bestämmelser finns i 3 kap. 23 a § beträffande farliga kemikalier. Till följd av det utvidgade tillämpningsområdet och ändringarna i 2 kap. får villkoren i fortsättningen också innehålla element som gäller beredskapsåtgärder inför säkerhetshot. När Tukes beviljar tillstånd, ska verket ta hänsyn till att tillämpningsområdet har utvidgats och nya villkor införts.

59 a § (10.4.2015/358) Tillsyn och inspektion som avser tillverkning och upplagring av explosiva varor

Säkerhets- och kemikalieverket ska övervaka det tekniska genomförandet av produktionsanläggningar som bedriver i 58 § avsedd tillverkning och upplagring av explosiva varor, av mobila aggregat som avses i 58 a § och av tillfällig upplagring av explosiva varor enligt 58 b §, samt övervaka att deras verksamhetsprinciper, verksamhetssätt och ledningssystem stämmer överens med kraven och fungerar. Säkerhets- och kemikalieverket ska planmässigt, systematiskt och med bestämda intervaller inspektera de övervakade produktionsanläggningarna i den omfattning deras verksamhet förutsätter enligt riskbedömningen.

Det tekniska genomförandet, verksamhetsprinciperna och ledningssystemen vid produktionsanläggningar som bedriver hantering och upplagring av explosiva varor, för mobila aggregat enligt 58 a § samt för tillfällig upplagring av explosiva varor enligt 58 b § ska inspekteras vid en ibruktagandeinspektion före ibruktagandet samt regelbundet enligt tillsynsprogrammet.

Verksamhetsutövaren är skyldig att lämna alla behövliga uppgifter och vidta alla åtgärder som behövs för genomförandet av inspektionerna.

Säkerhets- och kemikalieverket kan i sitt tillståndsbeslut, efter att ha hört den berörda räddningsmyndigheten, godkänna att ibruktagningsinspektionen av tillfällig upplagring av explosiva varor ersätts med en inspektion som utförs av räddningsmyndigheten.

Närmare bestämmelser om inspektionernas innehåll, tidsfrister och tidpunkter samt om anmälningar till andra myndigheter och om det praktiska genomförandet av inspektionerna i övrigt utfärdas genom förordning av statsrådet.

Motivering: Inspektioner som avser tillverkning och upplagring av explosiva varor ska i fortsättningen kunna innefatta beredskap inför säkerhetsåtgärder. Enligt paragrafen är det huvudsakligen Tukes som utför inspektionerna, men enligt 4 mom. kan verket i sitt tillståndsbeslut, efter att ha hört den berörda räddningsmyndigheten, godkänna att ibruktagningsinspektionen av tillfällig upplagring av explosiva varor ersätts med en inspektion som utförs av räddningsmyndigheten.

60 § (10.4.2015/358) Tillsynsplan och tillsynsprogram

Säkerhets- och kemikalieverket ska utarbeta en tillsynsplan för produktionsanläggningar som bedriver i 58 § avsedd tillverkning och upplagring av explosiva varor, för mobila aggregat som avses i 58 a § och för tillfällig upplagring av explosiva varor enligt 58 b §. Tillsynsplanen ska omfatta de allmänna målen för tillsynsverksamheten för förebyggande av person-, miljö- och *egendomsskada* som orsakas av produktionsanläggningar *och förebyggande av lagstridiga åtgärder*.

Säkerhets- och kemikalieverket ska för produktionsanläggningar som bedriver tillverkning och upplagring av explosiva varor, för mobila aggregat som avses i 58 a § och för tillfällig upplagring av explosiva varor enligt 58 b § utarbeta ett tillsynsprogram för den regelbundna tillsynen, där inspektionsintervallerna för olika anläggnings- och aggregattyper fastställs.

Närmare bestämmelser om innehållet i och utarbetandet av tillsynsplaner och tillsynsprogram utfärdas genom förordning av statsrådet.

Motivering: I likhet med 27 § som gäller tillsynsplan och tillsynsprogram för omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier innehåller 60 § 1 mom. bestämmelser om en tillsynsplan för tillverkning och upplagring av explosiva varor, mobila aggregat och för tillfällig upplagring av explosiva varor. Planen ska innehålla allmänna mål för tillsynsverksamheten för att förebygga person-, miljö- och *egendomsskada* som orsakas av produktionsanläggningar. Skadorna kan orsakas av olycksfall inom laglig verksamhet eller de kan orsakas med uppsåt. Tillsynsplanen ska också innehålla ett avsnitt om säkerhetsåtgärder och därför kompletteras 1 mom. med tillägget *och förebyggande av lagstridiga åtgärder*. Också i det här fallet ska närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av statsrådet.

61 § Ansvarig person för tillverkning och upplagring av explosiva varor

Verksamhetsutövaren skall utse en ansvarig person som skall se till att verksamheten i produktionsanläggningen stämmer överens med de bestämmelser och tillståndsvillkor som gäller explosiva varor samt med uppgjorda verksamhetsprinciper och planer.

Den ansvariga personen skall känna till verksamheten vid produktionsanläggningen, de bestämmelser som gäller den samt förutsättningarna för en säker verksamhet.

Den ansvariga personen ska visa sin kompetens vid ett prov som ordnas av Säkerhets- och kemikalieverket. Personen i fråga ges ett intyg över godkänt prov. (1271/2010)

Genom förordning av statsrådet kan det föreskrivas närmare om hur den ansvariga personen skall utses, om hans eller hennes uppgifter, kompetenskrav och visande av kompetens.

Motivering: Samma person ska kunna vara ansvarig för både teknisk säkerhet och säkerhetsåtgärder, men verksamhetsutövaren kan också utse två olika personer. Båda måste dock ha god kännedom om verksamheten i organisationen och den typ av explosiva varor som används där. I många fall krävs det kompletterande utbildning.

I 61 § 3 mom. ingår det bestämmelser om det prov som ansvariga personer måste avlägga för Tukes för att visa sin kompetens. I fortsättningen kommer provet också att testa frågor kring säkerhetshot. Bestämmelsen motsvarar i stort sett 3 kap. 29 § som föreskriver om ansvariga personer för industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier.

62 § Åtgärder för att förebygga storolyckor orsakade av explosiva varor och för att förebygga lagstridiga åtgärder

Verksamhetsutövaren ska utarbeta de verksamhetsprinciper eller den säkerhetsrapport som behövs för förebyggande av risken för en storolycka vilken orsakas av tillverkningen och upplagringen av explosiva varor och för förebyggande av lagstridiga åtgärder samt en intern räddningsplan. I fråga om dessa gäller på motsvarande sätt vad som föreskrivs i 28 och 30 §.

En verksamhetsutövare som har ett objekt för vilket krävs en säkerhetsrapport skall se till att säkerhetsrapporten hålls framlagd i enlighet med 31 § och att informationsskyldigheten fullgörs i enlighet med 32 §.

Motivering: Med tillägget beaktas åtgärder för att göra förberedelser för att förebygga lagstridig verksamhet på samma sätt som beträffande farliga kemikalier (30 §). Produktionsanläggningar där hantering och upplagring av farliga kemikalier kan orsaka storolyckor löper också risk för att bli föremål för lagstridig verksamhet. Den typen av verksamhet kan orsaka betydande skada på personer, miljö och egendom, och det är därför motiverat att beakta lagstridig verksamhet i bestämmelsen. Paragrafen hänvisar till 3 kap. 28, 30, 31 och 32 §, och det är därför motiverat att beträffande tillverkning och upplagring av explosiva varor samordna bestämmelserna med motsvarande bestämmelser om farliga kemikalier.

Upplagring i samband med handel

63 § (11.12.2009/1030) Upplagring i samband med handel (10.4.2015/358)

Angående upplagring i samband med handel av sådana fyrverkeripjäser och andra pyrotekniska artiklar av liten farlighetsgrad som godkänts för enskild konsumtion ska det i stället för den tillståndsansökan som avses i 58 § göras en anmälan till räddningsmyndigheten innan upplagringen inleds. (358/2015)

I anmälan ska ingå uppgifter om den planerade verksamheten och säkerhetsarrangemangen.

Efter att ha fått den anmälan som avses i 1 mom. fattar räddningsmyndigheten ett beslut i saken, i vilket nödvändiga villkor kan ställas.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs det närmare om i 1 mom. avsedda fyrverkeripjäser och andra pyrotekniska artiklar av liten farlighetsgrad som godkänts för enskild konsumtion samt om anmälningsförfarandet i fråga om upplagring av sådana varor i samband med handel, om hur anmälan görs och om de tidsfrister som ska iakttas, om de uppgifter och utredningar som ska ingå i anmälan samt om det beslut som fattas på basis av en anmälan. (358/2015)

Motivering: Angående upplagring i samband med handel av sådana fyrverkeripjäser och andra pyrotekniska artiklar av liten farlighetsgrad som godkänts för enskild konsumtion ska det göras en anmälan till räddningsmyndigheten. Det behövs alltså ingen ansökan om tillstånd från Tukes. Enligt 3 mom. fattar räddningsmyndigheten ett beslut i saken och kan ställa nödvändiga villkor i beslutet. När lagens tillämp-

ningsområde utvidgas, kan de nödvändiga villkoren också gälla beredskap inför säkerhetshot orsakade av lagstridig verksamhet.

64 § (10.4.2015/358) Tillsyn och inspektion av upplagring i samband med handel

Räddningsmyndigheten ska övervaka att det tekniska genomförandet och verksamhetssätten vid sådan upplagring som avses i 63 § stämmer överens med kraven och fungerar samt att upplagringen stämmer överens med bestämmelserna och det beslut som avses i 63 § 3 mom.

Räddningsmyndigheten ska inspektera att verksamhetssätten och det tekniska genomförandet vid ett sådant lager som avses i 1 mom. stämmer överens med kraven.

Räddningsmyndigheten ska planmässigt, systematiskt och med bestämda intervaller inspektera sådana lager som avses i 1 mom. i den omfattning deras verksamhet förutsätter enligt riskbedömningen. Inspektionerna ska tas in i den tillsynsplan som avses i 79 § i räddningslagen.

Närmare bestämmelser om tillsynens och inspektionernas innehåll, anmälningar till andra myndigheter och det praktiska genomförandet av tillsynen och inspektionerna i övrigt utfärdas genom förordning av statsrådet.

Motivering: I 1 mom. ingår en hänvisning till 63 § 3 mom. där det föreskrivs följande: "Efter att ha fått den anmälan som avses i 1 mom. fattar räddningsmyndigheten ett beslut i saken, i vilket nödvändiga villkor kan ställas." Som det sägs i motiveringen till 63 § kan villkoren hänföra sig till beredskap inför säkerhetshot orsakade av lagstridig verksamhet. Detta måste också vägas in i den tillsyn som utövas av räddningsmyndigheten.

64 a § (10.4.2015/358) Upplagring av patroner för skjutvapen, tändhattar och krut i affärer

Upplagring av patroner för skjutvapen, tändhattar och krut i affärer får ske utan sådant tillstånd som avses i 58 §, om verksamhetsutövaren har tillstånd enligt skjutvapenlagen för handel med skjutvapen och patroner till skjutvapen.

Motivering: Paragrafen föreskriver om möjlighet att göra undantag från tillståndsplikten i 58 §, om verksamhetsutövaren har tillstånd enligt skjutvapenlagen för handel med skjutvapen och patroner till skjutvapen. Denna möjlighet behöver inte ändas i det här sammanhanget.

65 § Ansvarig person för handel med explosiva varor

En rörelse som bedriver handel med explosiva varor skall i sin tjänst ha en ansvarig person som skall se till att handeln och upplagringen sköts i enlighet med bestämmelserna om explosiva varor och de villkor som tillsynsmyndigheterna har ställt.

Den ansvariga personen skall känna till de explosiva varor som upplagras samt de bestämmelser som gäller handel med och upplagring av explosiva varor.

Den ansvariga personen ska visa sin kompetens vid ett prov som ordnas av Säkerhets- och kemikalieverket. Personen i fråga ges ett intyg över godkänt prov. Intyget gäller i 10 år. (1271/2010)

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om den ansvariga personens uppgifter, kompetenskrav och visande av kompetens.

Motivering: När tillämpningsområdet utvidgas och nya villkor införs, måste den ansvariga personen i fortsättningen också känna till de nya bestämmelserna om hur man ska skydda sig mot lagstridig verksamhet.

66 § Maximimängder explosiva varor som får upplagras

I en butik och i utrymmen i anslutning till den får upplagras högst sådana mängder explosiva varor att den risk för person- och egendomsskador som upplagringen av dem medför är så låg som det är motiverat med beaktande av behovet att distribuera explosiva varor.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om de maximimängder explosiva varor som får upplagras i samband med handel och om de begränsningar som gäller dem.

Motivering: Syftet med bestämmelsen är att minimera skadorna på personer och egendom. Person- och egendomsskador kan uppkomma till följd av både olyckor och lagstridig verksamhet. Följaktligen har bestämmelsen också betydelse för beredskapen inför lagstridig verksamhet.

3.2.6 Ändring av 98 § i kemikaliesäkerhetslagen

98 § Skyldighet att anmäla en olycka som omfattar kemikalier eller explosiva varor eller en händelse med lagstridig verksamhet

En allvarlig olycka som skett i en produktionsanläggning ska av verksamhetsutövaren utan dröjsmål anmälas till den tillsynsmyndighet som saken gäller. *Detsamma gäller om anläggningen har blivit föremål för lagstridig verksamhet som kan orsaka person-, miljö- eller egendomsskada.* På motsvarande sätt ska ägaren eller innehavaren av ett rörsystem anmäla om en allvarlig olycka har skett vid överföringen av en farlig kemikalie eller om rörsystemet har blivit föremål för lagstridig verksamhet som kan orsaka person-, miljö- eller egendomsskada. I anmälan ska olyckssituationen eller situationen med lagstridig verksamhet beskrivas och tillsynsmyndigheten ges de utredningar som är nödvändiga med tanke på dess tillsynsåtgärder.

Räddningsmyndigheten ska underrätta Säkerhets- och kemikalieverket om en anmälan om en olycka vid liten industriell hantering eller upplagring av farliga kemikalier. *Detsamma gäller en händelse med lagstridig verksamhet som kan orsaka person-, miljö- eller egendomsskada.* (1271/2010)

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om innehållet i den anmälan som verksamhetsutövaren skall göra.

Motivering: Anmälningsplikten i 11 kap. 98 § avser olyckshändelser och kompletteras här med händelser som innebär att ett objekt blivit föremål för en lagstridig åtgärd som kan orsaka person-, miljö- eller egendomsskada.

Nu får 98 § en skrivning om att verksamhetsutövaren också ska anmäla om en produktionsanläggning har blivit föremål för lagstridig verksamhet som kan orsaka person-, miljö- eller egendomsskada. Syftet är att från tillämpningsområdet utesluta de lagstridiga åtgärder som inte kan ge upphov till den typen av skador. I proposition 279/2004 står det följande i detaljmotiveringen till 9 §: "Skador på verksamhetsutövarens egen egendom försöker man inte påverka med bestämmelsen, förutsatt att skador på person och miljö inte orsakas." Verksamhetsutövarens anmälningsskyldighet ska således inte gälla lagstridig verksamhet som uteslutande orsakar egendomsskada för verksamhetsutövaren själv, förutsatt att skador på person och miljö inte orsakas. Det är inte ändamålsenligt att föreskriva om anmälningsskyldighet för verksamhetsutövaren i de fall där lagstridig verksamhet bara ger upphov till egendomsskador för verksamhetsutövaren själv. I sådana fall kan verksamhetsutövaren själv överväga att anmäla fallet eller inte. [Ett exempel på den här typen av lagstridig verksamhet är företagsspioneri eller aktivism som eftersträvar medial uppmärksamhet och är kopplad till lagstridig verksamhet.] De föreslagna ändringarna innebär inga större förändringar i det rådande läget eftersom en allvarlig olycka redan nu kan beror på lagstridig verksamhet. På de dokument som den behöriga myndigheten innehar kan 24 § i offentlighetslagen tillämpas från fall till fall. Paragrafen föreskriver om sekretessbelagda myndighetshandlingar.

3.2.7 Förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelse

Det måste avsättas tillräckligt mycket tid för att verkställa de nya krav som lagförslaget ställer på verksamhetsutövarna (det vill säga företag, men också en del offentliga organisationer som innehar farliga kemikalier). Å andra påverkas bedömningen av lämplig övergångsperiod av att åtgärder för att skydda sig mot hot bör kunna vidtas så snabbt som möjligt. Längden på övergångsperioden är således en kompromiss mellan olika intressen. Längden på övergångsperioden spelar en roll inte bara verksamhetsutövarna utan också för de myndigheter som utövar tillsyn över lagen (Tukes och räddningsmyndigheterna). Tillsynsmyndigheterna måste bygga upp större kapacitet för att kunna utföra de nya uppgifter som det utvidgade tillämpningsområdet för med sig inom tillsyn, tillståndsprocesser och vägledning och rådgivning till verksamhetsutövare. Dessutom kan det hända att Tukes måste uppdatera en del av sina tillståndsbeslut.

Övergångsbestämmelsen tar fasta på att verksamhetsutövarna själva aktivt verkställer de nya förpliktelserna. Senast ett år efter att lagen har trätt i kraft ska verksamhetsutövare med omfattande verksamhet kunna lägga fram en bedömning av securityrisker, en bedömning av om beredskapsåtgärderna är relevanta och en plan för hur beredskapen kan förbättras. Beredskapsplanen ska innefatta en tidsplan för genomförandet. Tidsplanen, bedömningen av securityrisker, bedömningen av beredskapsåtgärderna och planen för förbättrad beredskap ska behandlas när Tukes kommer gör övervakningsbesök. Anmälningsspliktiga verksamhetsutövare med liten verksamhet ska inom samma tidsfrist, det vill säga senast ett år efter att lagen har trätt i kraft, upprätta en plan för hur beredskapen kan förbättras och en anknytande tidsplan för genomförandet av planen. Verksamhetsutövarna kan införliva beredskapsplanen och tidsplanen i sina befintliga räddningsplaner. Därmed blir planen praktiskt taget en del av räddningsplanen. Frågan behandlas när räddningsverket gör övervakningsbesök. Här bör det noteras att denna så kallade planeringsplikt i anknytning till övergångsbestämmelsen i fråga om verksamhetsutövare med liten verksamhet bara gäller de verksamhetsutövare som är anmälningsspliktiga enligt 24 §, och alltså utesluter de som inte är anmälningsspliktiga. Bestämmelserna ska dock i tillämpliga delar gälla alla aktörer, även om den skriftliga planeringsplikten bara gäller tillstånds- och anmälningsspliktiga verksamhetsutövare.

Verksamhetsutövarna behöver inte skicka dokumenten till tillsynsmyndigheten, förutsatt att myndigheten inte explicit ber om det. Tukes gör inspektioner hos större aktörer med ett, tre och fem års intervaller på grundval av verksamhetens art och omfattning och även vid behov (riskbaserad tillsyn). Räddningsverken utövar tillsyn över objekt som enligt lagen betecknas som små och gör det antingen riskbaserat eller när ett beslut om objektet eventuellt ändras. Det finns många objekt som är små och de utgör ungefär 90 procent av alla objekt. Vid övervakningsbesök kan i förekommande fall tillstånd och beslut ändras eller kompletteras med de villkor som ingår i de nya skyldigheterna. På så sätt åsamkas inte tillsynsmyndigheterna orimligt mycket extra arbete, utan tillsynen knyts tidsmässigt ihop med den tillsyn som redan nu utförs och är inplanerad. Beredskapsplanen och tidsplanen för genomförandet ska skrivas in i inspektionsrapporten från övervakningsbesöket och tillsynsmyndigheten har rätt att – och är å andra sidan också skyldig att – i förekommande fall påtala brister i planen och bedömningarna.

Lagen kommer att föreskriva om en frist (exempelvis senast fem år efter att lagen har trätt i kraft) för verksamhetsutövarna att upprätta en tidsplan. De ska dock kunna föreslå olika långa frister för olika åtgärder. Vissa åtgärder ska genomföras genast medan andra ska vidtas inom fem år. Tidpunkter och frister kommer att utredas närmare i den fortsatta behandlingen när det finns mer information om vilka åtgärder som kommer i fråga. Verksamhetsutövarna kommer dock att börja verkställa åtgärderna innan tillsynsmyndigheten gör sin inspektion. I förekommande fall kan verksamhetsutövarna ha kontakt med tillsynsmyndigheten om de behöver rådgivning om verkställigheten.

De tillstånd som Tukes beviljar och de beslut om små objekt som räddningsverken fattar efter att lagen har trätt i kraft ska följa de nya kraven. Om de nya bestämmelserna tillämpas direkt på en verksamhetsutövare eller om övergångsbestämmelserna tillämpas i stället beror på när ansökan har lämnats in. De nya skyldigheterna tillämpas direkt om en ansökan om tillstånd eller en anmälan har skickats in efter att lagen har trätt i kraft. Gällande tillstånd och beslut kommer däremot att vid behov uppdateras enligt de nya bestämmelserna i samband med tillsynsinspektioner. Också planer och bedömningar på så kallade gamla objekt kommer att kontrolleras inom ramen för de normala inspektionerna.

Det måste beaktas att Tukes för närvarande totalt har omkring 1 300 tillsynsobjekt, varav cirka 130 kräver säkerhetsrapport. Omkring 180 objekt ska ha ett dokument som beskriver verksamhetsprinciperna och presenterar säkerhetsfrågor. Resten av de mindre aktörerna (cirka 900 objekt) har inga formella dokument om säkerhetsåtgärder av den typ som kemikaliesäkerhetslagen kräver, utan principerna är införlivade i aktörens ledningssystem. Däremot har mindre aktörer en räddningsplan som det föreskrivs om i räddningslagen (379/2011) och som beskriver verksamheten och säkerheten.

Utöver dessa objekt har Tukes beviljat cirka 300 rörsystem för naturgas eller driftsanläggningar tillstånd. Dessa objekt lagrar inte kemikalier (naturgas) utan gasen kommer till objekten via rör. Tukes gör inga regelbundna inspektioner på dessa objekt utan verket kan göra sporadiska övervakningsbesök. Rörsystem för naturgas ingår i tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen.

3.2.8 Förslag till ändring av säkerhetsutredningslagen

Säkerhetsutredningslag 726/2014

21 § När får en begränsad säkerhetsutredning av person göras

1 mom. En begränsad säkerhetsutredning av person får göras i fråga om den som ska utses till ett anställningsförhållande eller ett uppdrag eller som arbetar i ett anställningsförhållande eller med ett uppdrag och som

–

punkt x) *har arbetsuppgifter som anknyter till tillverkning eller upplagring av farliga kemikalier eller till transport av farliga kemikalier på produktionsanläggningens område eller som i övrigt kan komma i besittning av betydande mängder farliga kemikalier eller som genom att komma in på ett område som hör till en produktionsanläggning för farliga kemikalier får information om faktorer som påverkar säkerheten på anläggningen, –*

Motivering: I dagsläget tillåter inte lagen att en begränsad säkerhetsutredning av person i alla lägen görs på de som arbetar med farliga kemikalier. För säkerheten är det viktigt att personalens pålitlighet utreds. Därför vore det motiverat att verksamhetsutövarna ges rätt att inhämta säkerhetsutredningar också av de som arbetar med farliga kemikalier. Ovan finns ett förslag till bestämmelse som ger verksamhetsutövaren rätt att låta göra en begränsad säkerhetsutredning.

Enligt 21 § 6 punkten kan begränsad säkerhetsutredning göras av personer har arbetsuppgifter som anknyter till tillverkning eller transport av sprängämnen eller på något annat sätt kan komma i besittning av en betydande mängd sprängämnen eller andra sådana ämnen som genom obehörig hantering kan förorsaka skada på ett vidsträckt område eller för en stor mängd människor. Bestämmelsen är således inte skriven som en skyldighet för verksamhetsutövarna.

Inom ett flertal sektorer är det frivilligt för verksamhetsutövare att låta göra begränsade säkerhetsutredningar. Ett undantag är dock personer som ansöker om kompetensbrev för laddare. Enligt 12 § i lagen om laddare (423/2016) ska regionförvaltningsverket, innan det utfärdar ett kompetensbrev för laddare, inhämta en begränsad säkerhetsutredning av person enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014) om den som ansökt om kompetensbrev, om inte sökanden visar upp ett intyg över säkerhetsutredning som utfärdats i enlighet med den lagen.

[Dessutom bör man överväga om begränsad säkerhetsutredning är ett adekvat instrument inom den här sektorn eller om det vore nödvändigt att tillåta exempelvis normala säkerhetsutredningar av person och om det är möjligt att införa sådana bestämmelser.]

[Säkerhetsutredningslagen lyder under justitieministeriets förvaltningsområde och ministeriet är inte företrädd i arbetsgruppen. Följaktligen måste ministeriet kontaktas i god tid. Vidare bör det noteras att det behövs föredragningsställstånd från justitieministeriet för att ändra lagen.]

I förslaget används uttrycket *transport av farliga kemikalier på produktionsanläggningens område* eftersom transporter på allmänna vägar eller på järnväg ingår i tillämpningsområdet för lagen om transport av farliga ämnen. Också personer som har arbetsuppgifter i anknytning till transport av sprängämnen och radioaktiva transporter beaktas i säkerhetsutredningslagen vad gäller transport till både hamnar och flygplatser (21 1 mom. 4–6 punkten).

4 Konsekvensbedömning

Syftet med de nya åtgärderna är att förebygga och avvärja person-, miljö- och egendomsskador som orsakas av tillverkning, användning, överföring, upplagring, förvaring och annan hantering av farliga kemikalier och explosiva varor samt av att dessa verksamheter blir föremål för lagstridig verksamhet. Avsikten är alltså att på samhälls nivå förebygga och skapa beredskap inför säkerhetshot. De säkerhetshöjande åtgärderna kommer sannolikt att vara en extra börda för industrin, andra aktörer och även för myndigheterna. Det bör följaktligen göras en grov uppskattning av dessa konsekvenser och av vilka belopp det rör sig om. Arbetsgruppens snäva tidsram tillåter dock inga ingående konsekvensbedömningar. Därför innehåller denna rapport en allmänt hållen konsekvensbedömning, och en närmare konsekvensbedömning kommer att göras som ett led i den fortsatta beredningen (våren 2018). För en eventuell kommande konsekvensbedömning behövs det dessutom insatser från aktörernas (näringsliv och offentlig förvaltning) och tillsynsmyndigheternas sida.

4.1 Konsekvenser för verksamhetsutövarna

Industri och andra aktörer (företag och offentliga organisationer) kan drabbas av en extra börda bland annat i följande fall:

- När de ska upprätta och uppdatera planer i samband med verkställigheten av de nya åtgärderna. Det kan variera stort beroende på objekt eftersom en del av objekten redan i dagsläget kan ha långtgående säkerhetsarrangemang. Följaktligen kan det handla om mycket små uppdateringar eller alternativt kan det krävas att utomstående hjälp anlitas.
- När de ska låta göra säkerhetsutredningar av personalen. Skyldigheten för verksamhetsutövarna att inhämta säkerhetsutredningar av person kunde lämpligen vara mer omfattande också vad beträffar personer som arbetar med farliga kemikalier. Också i detta fall varierar kostnaderna för olika beroende på anläggning och personalstyrka. I dag kostar en begränsad säkerhetsutredning 57 euro per utredning.
- När de ska uppfylla skyldigheterna att ge personalen utbildning. Personalutbildning tar tid från produktivt arbete och det medför kostnader. Eventuellt kan det uppstå ytterligare kostnader om man anlitar utomstående utbildningsleverantörer.
- När ledningssystemet ska ses över. Också dessa konsekvenser kan variera stort från objekt till objekt. Vissa objekt kan ha mycket stort arbete, medan andra redan nu kan ha så avancerade ledningssystem att en uppdatering inte orsakar nästan några kostnader alls.
- Tekniska åtgärder för att förbättra säkerheten (t.ex. trafik hinder på anläggningsområdet, stängsel och portar, bättre informationssäkerhet, passerkontroll, tänkande i säkerhetszoner och anläggande av zoner, områdesövervakning och andra åtgärder). En del av de säkerhetsförbättrande åtgärderna kan införas mycket snabbt, medan andra kräver betydligt större resurser och mer tid. Vidare är en del av åtgärderna lätta att införa, men andra kan kräva långtgående planer och investeringar. Exempelvis utökad övervakning av områden kan medföra betydande kostnader för installationer och system, men också för larm (vart larmen styrs och vem som reagerar på dem).
- Myndigheterna höjer sina avgifter (frågan behandlas närmare i kap. 4.2).

För befintliga objekt infaller extra kostnader av engångskaraktär inom ramen för övergångsperioden. Vad beträffar nya objekt realiserar kostnader när objektet inrättas, likaså andra kostnader för inrättandet och bland annat beredskapsåtgärder inför olycksrisker.

Det är sannolikt att framför allt små och medelstora aktörer (företag och offentliga organisationer) drabbas av de största konsekvenserna eftersom många stora, internationellt etablerade företag redan nu har egen securitypraxis. Dessutom har stora aktörer större personella resurser och många gånger också tillgång till mer långgående expertkompetens, och det kan underlätta när de ska uppfylla de nya skyldigheterna. Konsekvenserna kan ligga på olika nivå beroende på om det är helt nya objekt eller redan befintliga objekt. En konsekvensbedömning bör behandla olika branscher och olika grenar inom industrin. Samtidigt gäller det ta reda på hur olika branscher redan i dagsläget har garderat sig mot lagstridig verksamhet. Beredskapsnivån kan nämligen variera stort beroende på bransch.

De nya skyldigheterna kan också ha positiva effekter för verksamhetsutövarna i det hänseendet att de nya åtgärderna kan förebygga och minimera skadorna till följd av lagstridig verksamhet. I värsta fall kan lagstridig verksamhet nämligen ge upphov till betydande skada på de objekt som avses i kemikaliesäkerhetslagen. Skadorna kan också vara av ekonomisk karaktär. Med de nya skyldigheterna kan den typen av skador förebyggas eller följderna av dem reduceras.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Myndigheterna kommer att få extra arbete och därmed behöva mer resurser och större kompetens till följd av de nya omständigheter som eventuellt måste beaktas i tillståndprocessen och tillsynen. I tillståndprocessen måste de ta hänsyn till att processen för att bevilja nya tillstånd innefattar ett större inspektionsområde och att befintliga tillstånd inom en viss tid måste uppdateras för att motsvara lagens nya tillämpningsområde. Det kommer dessutom att behövas mer resurser för tillsyn (inspektioner) av objekten, när både olycksfallsrisker och säkerhetshot måste beaktas.

I och med att kemikaliesäkerhetslagen får ett utvidgat tillämpningsområde och nya skyldigheter införs kommer Tukes att behöva en ny typ av säkerhetskompetens (security) samt kompetens i cyberfrågor. Även om Tukes kan stödja sig på samarbete mellan myndigheterna och ta hjälp av expertmyndigheter (bl.a. skyddspolisen och Cybersäkerhetscentret) behöver också verket självt kompetens inom säkerhet och cyberfrågor för att säkerhetshot och cybersäkerhetsfrågor ska kunna beaktas explicit i en kontext med kemikaliesäkerhet. I det hänseendet är läget jämförbart med Strålsäkerhetscentralens (STUK) tillsyn över kärnsäkerheten. STUK har anställda med polisbakgrund, och expertis inom detta delområde ingår i deras arbetsuppgifter.

Redan nu ingår det i Tukes lagstadgade uppgifter att styra räddningsverken i tillsynsarbetet. Styrningen tilldelas mycket knappa resurser och på grund av de nya arbetsuppgifterna krävs det i fortsättningen betydligt effektivare arbetsmetoder och större resurser. Det behövs en ny inspektör för tillsyn ute på fältet eftersom det utvidgade kompetensområdet ger upphov till extra arbete i tillsynen över objekt och Tukes utan extra resurser inte har möjligheter att utöva tillsyn över allt som den utvidgade regleringen medför. Enligt en preliminär bedömning behöver Tukes fyra årsverken till (1 security, 2 cyber, 1 styrning av räddningsverken och 1 inspektör/fältanställd). På årsbasis betyder det en anslagsökning på 400 000 euro.

Det som sägs ovan gäller också räddningsverken. I fortsättningen måste verken beakta frågor kring beredskap inför säkerhetsrisker när de behandlar verksamhetsutövarnas anmälningar om nya objekt och förändringar i befintliga objekt. Säkerhetshot måste också behandlas vid tillsynsinspektioner. Det kommer att medföra extra arbete (arbetstid) och kräva ny kompetens av de som handlägger anmälningar och de gör inspektioner.

Vidare kommer tillsynsmyndigheterna (Tukes och räddningsverken) att få mer arbete när de ska ge verksamhetsutövarna vägledning och rådgivning om de nya kraven, eventuellt utarbeta anvisningar och vägledningar, upprätta lägesbilder, anpassa kravnivån och vidareutveckla kommunikationen och kompetensen.

Utöver detta måste Tukes lägga ner mer resurser på att vägleda och utbilda myndigheterna (räddningsverken). Den gällande 116 § föreskriver att Säkerhets- och kemikalieverket ska styra och förenhetliga räddningsmyndigheternas och

polisens verksamhet vid tillsynen av att bestämmelserna i lagen följs. Följaktligen kommer eventuella nya bestämmelser att medföra mer arbete med att styra och samordna myndigheternas verksamhet och utbilda personal. Utbildning och anvisningar för myndigheterna spelar en viktig roll i de nya bestämmelserna för att räddningsverkens (22 verk, i fortsättningen 18 räddningsverk i landskapen) handläggning av ansökningar och tillsynsarbete ska vara samordnade.

Vidare bör man hålla i minnet att räddningsväsendet från och med 2020 kommer att ingå landskapens uppgifter. Räddningsmyndigheten i landskapen ska i fortsättningen ha hand om de uppgifter som enligt kemikaliesäkerhetslagen hör till räddningsmyndigheterna. Till en början kommer verkställigheten av landskapsreformen sannolikt att ta en del av de resurser som räddningsmyndigheten har för tillsyn och inläring av det nya arbetet. Också Tukes kommer förmodligen inledningsvis att ha en del extra arbete med styrningen av räddningsmyndigheten i landskapen.

Myndigheternas ökade arbetsmängd kommer dessutom att påverka verksamhetsutövarna i det hänseendet att priset för de åtgärder som det tas ut en avgift för enligt av lagen om grunderna för avgifter till staten (Tukes) eller där avgiften bestäms av ett kommunalt organ (räddningsverken, efter landskapsreformen landskapsfullmäktige) kommer att stiga. Prissättningen bygger på självkostnadsprincipen. Här bör det noteras att avgifterna för tillstånd i dagsläget inte redovisas till Tukes. Följaktligen behövs det större anslag för tillsyn i statsbudgeten när lagens tillämpningsområde utvidgas. I kommunerna redovisas inkomsterna från avgifter till räddningsverken och priserna bestäms enligt självkostnadsprincipen, det vill säga inkomsterna ska täcka utgifterna. Priserna varierar mellan räddningsverken. Merparten av tillsynen enligt kemikaliesäkerhetslagen utförs som ett led i tillsynen enligt räddningslagen, det vill säga med jämna mellanrum och i samband med den så kallade allmänna brandsynen. När lagens tillämpningsområde utvidgas och nya skyldigheter införs kommer räddningsverken att behöva mer tid för att utföra inspektioner enligt kemikaliesäkerhetslagen. Därmed kommer priserna sannolikt att stiga. Vidare behövs det mer resurser för att utbilda personalen på räddningsverken.

Redan nu har försvarsmakten gjort förberedelser för att skydda kemikalieanläggningar och objekt med explosiva varor mot lagstridig verksamhet. Den extra bördan för försvarsmakten kommer sannolikt inte att vara särskilt stor om de securitykrav som införs i kemikaliesäkerhetslagen ligger på en allmän nivå. Då kan man utgå från att dagens förfaranden räcker till för att uppfylla de allmänna kraven och att mer detaljerade bestämmelser kan utarbetas av försvarsförvaltningen. När innehållet i och tillämpningsområdet för securitykraven läggs fast, gäller det att framför allt väga in att försvarsmakten uppvisar vissa särdrag i situationer när beredskapen effektiviseras och höjs samt i undantagsförhållanden.

4.3 Konsekvenser för medborgarna och samhället

Lagstridiga åtgärder riktade mot objekt som ingår i tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen är sällsynta och konsekvenserna av eventuella åtgärder kan vara mycket olika. I värsta fall kan de orsaka betydande skada på personer, miljö och egendom. Därför spelar relevanta säkerhetsåtgärder en viktig roll för att trygga säkerheten och för att undvika och minimera skador. Vidare kan de lagstadgade åtgärderna ha en avskräckande effekt och därmed förebygga lagstridig verksamhet. Det är dock svårt att i förväg ge exakt information om i hur hög grad lagstridig verksamhet kan förebyggas med säkerhetsarrangemang. De föreslagna skyldigheterna är dock helt nya och de syftar till att skydda medborgarna och samhället mot skador som orsakas av lagstridig verksamhet, när åtgärderna riktar sig mot objekt som ingår i tillämpningsområdet för kemikaliesäkerhetslagen.

5 Beredning av ärendet och fortsatta åtgärder

5.1 Beredning av ärendet

Den 30 juni 2017 tillsatte arbets- och näringsministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utreda behovet av att utveckla lagstiftningen om säkerheten vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor. Syftet var att förbättra bered-

skapen inför brottslig verksamhet och terrorhot och arbetsgruppen fick i uppdrag lägga fram förslag till nödvändiga lagstiftningsåtgärder. Arbetsgruppen skulle utreda behovet av bestämmelser när det gäller beredskap inför såväl sedvanlig brottslighet och uppsåtlig skadegörelse som terroristiska situationer och cyberpåverkan.

I arbetsgruppen ingick företrädare för kommunikationsministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet (polisavdelningen och räddningsavdelningen), social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet, Helsingfors polisinspektion som utsetts av Polisstyrelsen, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes), Birkalands räddningsverk, Skogsindustrin rf, Finlands näringsliv, Kemiindustrin rf och Olje- och biodrivmedelsbranschen rf.

Under arbetets gång hörde arbetsgruppen Finsk Handel rf, Trafiksäkerhetsverket Trafi och Cybersäkerhetscentralen vid Kommunikationsverket. Dessutom höll arbetsgruppens sekretariat ett möte tillsammans med en företrädare för Strålsäkerhetscentralen och företrädare för försvarsministeriet.

5.2 Fortsatta åtgärder

1. Offentlighetsnivån för promemorian måste läggas fast och det är den beredande myndigheten som svarar för att klassificera offentlighetsnivån. I förekommande fall anlitas experthjälp (i detta fall kan det vara polisen). Nivån måste läggas fast innan rapporten blir klar eller överlämnas för att frågan ska vara klarlagd när rapporten överlämnas. Efter att rapporten har överlämnats är den offentlig om inget annat beslut har fattats.
2. När arbetsgruppen har överlämnat sin rapport till arbets- och näringsministeriet, beslutar ministeriet om fortsatta åtgärder. Det kan exempelvis vara att samla in feedback om rapporten via remiss. I så fall kommer rapporten att skickas ut på relativt omfattande remiss av ministeriet och vara ute på remiss i december–januari.
3. Beslut om fortsatta åtgärder fattas utifrån feedbacken från remissen. Ministeriet inleder arbetet med en proposition om beslutet är att gå vidare till beredning av lagstiftning. Rapporten erbjuder sannolikt en mycket god grund för arbetet med en proposition. Den kan tjäna som allmän motivering i propositionen, och förslagen till paragrafändringar inklusive motivering är användbara avsnitt. En regeringsproposition kommer troligen att utarbetas våren 2018.
4. De författningar på lägre nivå (förordningar av statsrådet) som har utfärdats med stöd av kemikaliesäkerhetslagen bör ingå som bilagor till propositionen eftersom det annars är svårt att få en uppfattning om helheten, bland annat vad de föreslagna kraven innebär för dels verksamhetsutövarna, dels myndigheterna. Följaktligen bör förordningarna beredas som ett led i regeringens proposition. Det handlar om ett flertal förordningar och de innehåller många paragrafer.
5. Aktörer inom flera områden bör engageras i arbetet med propositionen. Det är viktigt eftersom kemikaliesäkerhetslagen gäller ett stort område och många branscher.
6. Propositionen ska innehålla en bilaga med förordningarna och även innefatta en konsekvensbedömning.
7. En specificering av övergångsbestämmelsen intar en viktig roll i beredningen. Övergångsbestämmelsen spelar en mycket stor roll i den praktiska verksamheten för både verksamhetsutövarna och myndigheterna. Den kan innehålla ett flertal frister för skyldigheterna i lagen (exempelvis för planering respektive genomförande av åtgärder). Vad gäller genomförandet kan det vara lämpligt att ha olika frister för olika åtgärder så att åtgärderna kan vidtas utan större dröjsmål, men ändå så att verksamhetsutövaren inte drabbas av oskälig olägenhet. Denna bedömning kan göras först när de tekniska detaljerna har klarlagts, det vill säga förordningarna har beretts.
8. Regeringens proposition inklusive bilagor (förordningar) skickas ut på remiss innan den lämnas till riksdagen.
9. Regeringens proposition (RP) kan uppskattningsvis lämnas till riksdagen tidigast i slutet av vårsessionen 2018.
10. Författningsändringarna (lag och förordningar) kan träda i kraft tidigast 2019 beroende på tidsramen för beredningen. Temaområdet är nytt och det vore därför lämpligt att lagen och förordningarna träder i kraft ex-

empelvis ett halvår efter att de fast stadfästs. Under denna halvårsperiod kan tillstånds- och tillsynsmyndigheterna bygga upp kapacitet och kompetens för tillståndsprocessen och tillsynen (rekrytering av personal, större kompetens), utarbeta anvisningar till stöd för tolkningen av författningarna och informera berörda aktörer om de nya kraven. Branschaktörer bör involveras i arbetet med anvisningarna. Också branschorganisationerna kan i förekommande fall utarbeta anvisningar samt informera och utbilda sina medlemmar om de nya kraven. Då måste de som anholder om nya tillstånd efter att lagen och förordningarna har trätt i kraft ta hänsyn till de nya kraven i sina ansökningar och myndigheterna har samtidigt förmåga att handlägga ansökningarna på behörigt sätt, ge aktörerna vägledning och utföra högkvalitativ tillsyn. De åtgärder som läggs fram i kap. 3.2.7 och avser så kallade gamla aktörer måste inledas när lagen och förordningarna har trätt i kraft. Därmed får gamla aktörer ett halvår extra på sig för att planera och starta nödvändiga åtgärder.
