

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

1 Tausta

Suomi on vastaanottanut Euroopan komission virallisen huomautuksen 3.7.2020 (asianumero 2020/2218) koskien vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/18/EU (jäljempänä Seveso III-direktiivi) täytäntöönpanoa Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Komissio on katsonut, että useita direktiivin säännöksiä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön. Komission huomautus koskee direktiivin säännösten yksityiskohtien sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön ja ovat pääosin luonteeltaan teknisiä.

Suomi on 30.10.2020 antamassaan vastauksessa ilmoittanut, että komission huomautuksen kohteena olevia säännöksiä on osittain jo kansallisessa lainsäädännössä ja näin ollen kiistänyt komission huomautuksen siltä osin. Suomi on vastannut muiden komission huomautuksen kohteena olleiden säännöksien osalta, että Suomi tulee muuttamaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia (390/2005, jäljempänä *kemikaaliturvallisuuslaki*) ja vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annettua valtioneuvoston asetusta (685/2015), jäljempänä *VNA vaarallisten kemikaalien valvonnasta*. Vastaavia säännöksiä on räjähteiden osalta räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (819/2015), jäljempänä *VNA räjähteiden valvonnasta*. VNA:ssa räjähteiden valvonnasta on viitattu VNA:seen vaarallisten kemikaalien valvonnasta monilta osin.

Suomi on vastauksessa katsonut, että seuraavilta Seveso III-direktiivin säännösten osalta VNA:ta vaarallisten kemikaalien valvonnasta täydennetään komission aloittaman rikkomusmenettelyn johdosta:

- 9 artiklan 3 kohdan b alakohta;
- 10 artiklan 3 kohdan a alakohta ja
- 20 artiklan 9 kohta.

Suomi on vastaanottanut myös 28.11.2019 Euroopan komissiolta virallisen huomautuksen (asianumero 2019/2290) koskien tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (jäljempänä YVA-direktiivin) toimeenpanoa Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla.

Komission virallinen huomautus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, jäljempänä YVA-laki) lisäksi myös joukkoa sektorikohtaisia lupasäädöksiä, joihin kemikaaliturvallisuuslaki ja sen nojalla annetut asetukset kuuluvat. Komission mukaan puutteet koskevat muun muassa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (jäljempänä YVA-menettely) soveltamisalan määräytymistä, YVA-menettelyn tulosten huomioon ottamista lupamenettelyissä, kansainvälistä kuulemismenettelyä sekä päätösten perustelemiseen ja muutoksenhakuoikeuteen liittyviä kysymyksiä. Osa komission huomautuksista on luonteeltaan teknisiä ja liittyvät direktiivin säännösten toimeenpanon yksityiskohtiin. Iso osa komission väitteistä kohdistuu YVA-direktiivin lupamenettelyille asettamien vaatimusten täytäntöönpanoon sektorikohtaisissa lupasäädöksissä, joissa säädetään YVA-menettelyä koskevien hankkeiden lupamenettelyistä. Komissio on katsonut, että YVA-lain soveltaminen ei kaikilta osin ole selvää eri lupien myöntämisen yhteydessä. Kemikaaliturvallisuuslakia on muutettu tältä osin.

VNA:ta vaarallisten kemikaalien valvonnasta sekä VNA:ta räjähteiden valvonnasta ehdotetaan muutettavan myös komission toimittamien virallisten huomautusten vuoksi.

2 Nykytilanne

Kemikaaliturvallisuuslaissa on osittain säädetty Seveso III-direktiivin täytäntöönpanosta. YVA-laissa on puolestaan säädetty ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja sillä on osittain täytäntöön pantu YVA-direktiivi. YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluu hankkeita, jotka Seveso III-direktiivissä katsottu kuuluvan direktiivin soveltamisalaan kuuluviksi tuotantolaitoksiksi.

Kemikaaliturvallisuuslain 58 §:ssä säädetään räjähteiden valmistusta ja varastointia koskevasta luvasta.

Kemikaaliturvallisuuslain 26 §:ssä on säädetty ympäristövaikutusten arviointiselostuksen esittämisvelvoitteesta kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettavaa lupaa hakiessa. Pykälää on muutettu komission aloittaman rikkomusmenettelyn vuoksi. Pykälässä säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelyn huomioon ottamisesta luvassa.

Lisäksi kemikaaliturvallisuuslakiin on muutettu säännökset lupapäätöksestä tiedottamisesta asianosaisille ja yleisölle.

VNA:ssa räjähteiden valvonnasta 6 §:n 1 momentissa säädetään kemikaaliturvallisuuslain 58 §:n mukaisen lupapäätöksen sisällöstä. Pykälässä on viitattu kumottuun ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin (468/1994). VNA:ssa vaarallisten kemikaalien valvonnasta 7 §:ssä säädetään edellä mainitusta lupapäätöksestä tiedottamisesta säännöksessä mainituille viranomaisille.

VNA:ssa vaarallisten kemikaalien valvonnasta 14 §:n 1 momentissa säädetään turvallisuusselvityksen toimittamisvelvollisuudesta, 22 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetään yhteistyöstä yleisölle tiedottamisessa ja tietojen toimittamisessa pelastusviranomaiselle sekä 28 §:ssä säädetään tarkastusohjelman mukaisista tarkastuksista.

VNA:ssa räjähteiden valvonnasta 28 §:ssä säädetään turvallisuusselvityksen sisällöstä, käsittelystä, johtopäätöksestä ja tarkistamisesta viittamaalla VNA:seen vaarallisten kemikaalien valvonnasta 14-16 §:iin. VNA:ssä räjähteiden valvonnasta 29 ja 32 §:issä viitataan puolestaan VNA:seen vaarallisten kemikaalien valvonnasta 22 ja 28 §:iin.

Kemikaaliturvallisuuslain 30 §:ssä säädetään toiminnanharjoittajan velvollisuudesta toimittaa turvallisuus selvitys Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle.

Kemikaaliturvallisuuslain 31 §:n 2 momentissa säädetään toiminnanharjoittajan velvollisuudesta toimittaa turvallisuus selvitys sellaisille henkilöille ja yleisessä käytössä oleviin kohteisiin, joihin tuotantolaitoksesta alkanut suuronnettomuus voi vaikuttaa.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) hoitaa viranomaistehtäviä yllämainittujen lupien osalta. Tukes lähettää vuosittain pelastusviranomaisille, aluehallintovirastoille sekä ELY-keskuksille tiedon kullekin vuodelle räjähdevarastojen tarkastuksista. Tarkastusten ajankohta pyritään sopimaan niin ajoissa, että muilla viranomaisilla on halutessaan mahdollisuus osallistua tarkastukselle. Sisäministeriön asetuksessa ulkoisista pelastussuunnitelmista (1286/2019) säädetään myös toiminnan-

harjoittajan velvollisuudesta toimittaa turvallisuus selvitys pelastusviranomaisille ja aluehallintoviranomaisille heti kun se on valmistunut tai päivitetty ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista varten.

3 Ehdotettavat muutokset

VNA:seen räjähteiden valvonnasta ehdotetaan muutettavan asetuksen 6 §:n sisältöä siten, että viittaus kumottuun ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin poistettaisiin ja pykälässä viitattaisiin kemikaaliturvallisuuslain 26 §:ään, jossa on tarkemmat säännökset ympäristövaikutusten arviointimenettelyn huomioon ottamisesta luvassa. Kohta olisi näin ollen YVA-direktiivin 9 artiklan mukainen. Pykälään lisättäisiin myös tarkastussuunnitelman johtopäätösten huomioon ottaminen lupapäätöksessä tarpeellisilta osin. Asetuksen 7 §:ään ehdotetaan lisättävän informatiivinen viittaus kemikaaliturvallisuuslain 104 f §:ään, jossa säädetään yleisesti lupapäätöksen tiedoksiantosta. Muutoin säännösten sisällöt säilyisivät muuttumattomina.

VNA:sen vaarallisten kemikaalien valvonnasta 14, 22 ja 28 §:iä ehdotetaan samanaikaisesti muutettavan vastaamaan Seveso-direktiivin säännöksiä siten, että 14 §:n 1 momenttiin lisättäisiin maininta Seveso III-direktiivin 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti turvallisuus selvityksen toimittamisesta ennen rakentamisen aloittamista, 22 §:n 2 momentin 3 kohtaan lisättäisiin Seveso III-direktiivin 9 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti toiminnanharjoittajien yhteistoimintaa koskevaksi velvoitteeksi tiedottaa kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalan ulkopuolisille sekä 28 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin Seveso III-direktiivin 20 artiklan 9 kohdan mukaisesti viranomaisten suorittamien tarkastusten koordinoinnista ja yhdistämisestä.

VNA:seen vaarallisten kemikaalien valvonnasta 15 §:n 4 momentiksi lisättäisiin selvyyden vuoksi säännös täydennysten ja lisätietojen toimittamisesta turvallisuus selvityksen käsittelyä varten. Asia kirjan täydentäminen tapahtuisi hallintolain mukaan. Lisäksi selkeytettäisiin turvallisuus selvityksen käsittelyä suhteessa lupapäätöksen valmisteluun siten, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto antaisi asetuksen 10 §:n mukaisen lupapäätöksen vasta, kun tarpeelliset selvitykset ja lisätiedot on toimitettu viranomaiselle turvallisuus selvitystä koskevien johtopäätösten antamista varten. Turvallisuus selvitys sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston siihen antama johtopäätös olisivat näin ollen osa lupapäätöksen käsittelyä. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä lupamenettelyssä ja täydentäisi kemikaaliturvallisuuslain 23 §:n 1 momenttia ja 30 §:n 3 momenttia. Lisäykset ovat Seveso III-direktiivin 10 artiklan sekä YVA-direktiivin 8 a 1 kohdan b alakohdan mukaisia.

VNA:ssa räjähteiden valvonnasta 28, 29 ja 32 §:issä viitattaisiin jatkossakin edellä mainittuihin säännöksiin. Selvyyden vuoksi 28 §:n 2 momentti kumottaisiin koskien turvallisuus selvityksen toimittamista, koska pykälän 1 momentissa viitataan jo VNA:n vaarallisten kemikaalien valvonnasta 14-16 §:issä säädettyihin menettelyihin.

Kemikaaliturvallisuuslain 26 §:n 3 momentissa, 26 a §:n 4 momentissa sekä 30 §:n 5 momentissa on asetuksen anto valtuudet edellä mainituille muutoksille.

4 Valmistelu

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelussa on kuultu Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausuntoa ehdotuksesta valtioneuvoston asetuksen (819/2015) muuttamisesta 56:lta viranomaiselta ja yhteisöltä: Ahvenanmaan maakuntahallitus / Ålands landskapsregering, aluehallintovirastot (6), Elinkeinoelämän keskusliitto EK, ELY-keskukset (15), Energiateollisuus ry, Kemianteollisuus ry, liikenne- ja viestintäministeriö, Metsäteollisuus ry, oikeusministeriö, Onnettomuustutkintakeskus, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen kaasuyhdistys ry, Suomen kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen palopäällystöliitto ry, Suomen pelastusjohtajat ry, Teknisen kaupan liitto, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Teknologiateollisuus ry, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, ulkoministeriö, ympäristöministeriö ja Öljy- ja kaasuteknikka ry.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi –palvelussa 16.6. – 11.8.2021.

Lausunnon antoivat lausuntokierroksen aikana esitysluonnokseen Ahvenanmaan maakuntahallitus / Ålands landskapsregering, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Onnettomuustutkintakeskus, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen omakotiliitto ry, Teknisen kaupan liitto ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Suomen luonnonsuojeluliitto ry antoi lausuntonsa annetun lausuntoajan jälkeen. Asiaan lausuneista tahoista ainoastaan sisäministeriö ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry esittivät ehdotukseen huomioita. Muilla tahoilla ei ollut kommentoitavaa tai lausuttavaa esitysluonnokseen.

Sisäministeriön pelastusosasto on todennut lausunnossaan, että sisäministeriön asetuksessa ulkoisista pelastussuunnitelmista (1286/2019) säädetään myös toiminnanharjoittajan velvollisuudesta toimittaa turvallisuusselvitys pelastusviranomaisille ja aluehallintoviranomaisille heti kun se on valmistunut tai päivitetty ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista varten. Sisäministeriö pyysi lausunnossaan, että vähintään perustelumuiistioon lisättäisiin informatiivinen maininta turvallisuusselvityksen toimittamisesta Tukesin lisäksi myös edellä mainituille tahoille.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n lausunto koski lupahakemusten kuulemista sekä lupahakemusten sekä –päätösten sisältöä. Suomen luonnonsuojeluliitto ry katsoi, että EU-lainsäädäntö ja Århusin sopimus ei toteudu tältä osin käytännössä keskeisesti. Lausunnossa oli kommentoitu kuultavana olevan valtioneuvoston asetuksen muutosesitystä laajemmin ympäristölupien käsittelyä.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

5 Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulevan voimaan alkuvuodesta 2022.