

**YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN JA  
KEMIKAALITURVALLISUUSLAIN  
MUKAISTEN MENETTELYIDEN  
SUHTEESTA YHDEN LUUKUN MALLISSA**

**Taustaselvitys**

**Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden  
toteuttamisvaihtoehdot -hanke**

20.6.2016

*Matias Warsta – Ari Ekroos*

Enlawin Consulting Oy

## Tiivistelmä

Selvityksessä arvioidaan, miten vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisesta käsittelystä ja varastoinnista annetun lain (390/2005, ns. kemikaaliturvallisuuslaki) mukaista lupaa ja ilmoitusmenettelyä sovelletaan suhteessa ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaiseen lupamenettelyyn.

Menettelyiden on tunnistettu tulevan melko monissa hankkeissa sovellettavaksi rinnan toisensa kanssa. Yhden luukun periaatteen toimeenpano Suomessa edellyttää, että on tunnistettu mm. eri menettelyjen soveltamisalojen laajuus ja leikkauspinnat, menettelyjen ajallinen sijoittuminen toisiinsa nähden, menettelyjen sisällöllinen vaatimustaso, menettelyissä vaadittujen tietosisältöjen vastaavuus, yhdentämisellä tai koordinoinnilla mahdollisesti saavutettavissa olevat hyödyt ja siitä aiheutuvat haitat sekä vaadittavat viranomaisjärjestelyt.

Kemikaaliturvallisuuslain lähestymisnäkökulma on riskiperusteinen ja tavoitteena on ennalta varautua keskeisiin vaaratekijöihin, siten että ihmisille ja ympäristölle aiheutuvia seurauksia voitaisiin rajoittaa (mm. 10 §). Ympäristönsuojelulain mukaisen menettelyn tavoitteena on mahdollistaa ennakolta arvioiden ympäristölle vaarallinen toiminta vain mikäli tietyt edellytykset täyttyvät. Keskeiset edellytykset ovat soveltuva sijoituspaikka (ja kaavan mukainen), ympäristön- ja terveydensuojelun hyväksyttävä taso, haitankärsijöiden sekä toiminnanharjoittajan aseman turvaaminen. Ympäristönsuojelulain mukainen tarkastelu on kokonaisvaltainen ja päästokeskeinen, kemikaaliturvallisuuslain mukainen näkökulma on onnettomuuksien ehkäisyssä, riskien hallinnassa ja teknisemmässä tarkastelussa. Menettelyiden soveltamisala ja tarkastelu leikkaavat toisiaan, mutta pääosin ne ovat toisiaan täydentäviä.

On myös syytä huomata, että kemikaaliturvallisuuslain mukaan ennakkovalvonnan piirissä olevia laitoksia on selvästi vähemmän kuin ympäristöluvanvaraisia toimintoja. Suurin leikkaava toimiala on polttonesteiden jakelu (1500 kpl). Lisäksi molempien lakien mukaista lupaa tai ilmoitusta vaativia energiantuotantolaitoksia sekä kemikaalivarastoja on verrattain paljon. Myös suuret prosessiteollisuuden laitokset vaativat yleensä molempien lakien mukaisen luvan.

Tarkastelunäkökulmien eroista johtuen myös menettelyiden ajallinen suhde on usein sellainen, että ensin haetaan ympäristölupaa ja suunnitelmien täydentyessä kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa. Aina näin ei kuitenkaan ole. Toiminnan muutoksissa ja pienimuotoisissa toiminnoissa luvan hakeminen voi tapahtua hyvinkin yhdenaikaisesti.

Kahden eri lupamenettelyn viranomaisten välinen yhteistyö vaikuttaa kohtalaisen rajatulta. Jälkivalvonnassa yhteistyötä sen sijaan tehdään.

Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisen menettelyn välillä on sellaisia vuorovaikutussuhteita, että yhden luukun periaate voisi tuoda synergiahyötyjä kaikille lupasian osapuolille. Haasteena on nykyisen viranomaiskentän hajanaisuus sekä menettelyiden osittain eroava ajallinen sijoittuminen.

## Sisällys

Tiivistelmä .....	2
Sisällys .....	3
1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoite.....	4
2 Kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain vertailu .....	5
2.1 Lakien ja menettelyiden tavoitteet .....	5
2.2 Viranomaiset.....	6
2.3 Luvanvaraisuus ja menettelyiden leikkauspinnat .....	7
2.3.1 Luvanvaraisuus .....	7
2.3.2 Menettelyiden leikkauspinnat .....	8
2.4 Menettelyiden sisällölliset suhteet .....	10
2.4.1 Ympäristövaikutuksien huomioiminen .....	10
2.4.2 Sijoituspaikan harkinta .....	11
2.4.3 Viranomaisten keskinäinen vuorovaikutus .....	13
2.4.4 Hakemuksen sisältövaatimukset.....	14
2.4.5 Menettelyt ja niiden yhteensovittaminen .....	15
2.4.6 Päätösten vertailua .....	15
3 Arviointia yhden luukun näkökulmasta .....	17
3.1 Viranomaisrakenteen merkityksestä.....	17
3.2 Menettelyiden ajallinen sijoittuminen toisiinsa nähden.....	17
3.3 Sähköinen asiointi.....	18
3.4 Muutoksenhaku.....	18
Tarkastellut kemikaaliturvallisuuslain mukaiset päätökset .....	19

## 1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoite

Kemikaalien käsittelyä ja varastointia säädelään lailla vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisesta käsittelystä ja varastoinnista (390/2005, ns. kemikaaliturvallisuuslaki). Lisäksi huomioon on otettava mm. valtioneuvoston asetukset vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta (Vna 685/2015), vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (Vna 856/2012) sekä asetus nestekaasulaitosten turvallisuusvaatimuksista (858/2012). Ympäristölupajärjestelmästä säädetään ympäristönsuojelulaissa (527/2014) sekä sitä täsmentävässä asetuksessa (713/2014). Molemmat lait sisältävät lupiin ja ilmoituksiin perustuvan ennakkovalvontajärjestelmän.

Ko. menettelyiden on tunnistettu tulevan sovellettavaksi useissa hankkeissa rinnan toistensa kanssa. Siksi yhden luukun periaatteen selvittämiseksi on tarpeen tarkastella tarkemmin kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupa- ja ilmoitusmenettelyiden suhdetta toisiinsa. Käytännön tasolla tavoitteiden saavuttaminen edellyttää sitä, että on selvitetty:

- menettelyjen soveltamisalojen laajuus ja leikkauspinnat,
- menettelyjen ajallinen sijoittuminen toisiinsa nähden,
- menettelyjen vaiheiden vastaavuus toisiinsa,
- menettelyjen sisällöllinen vaatimustaso,
- menettelyissä vaadittujen tietosisältöjen vastaavuus,
- yhdentämisellä tai koordinoinnilla mahdollisesti saavutettavissa olevat hyödyt ja siitä aiheutuvat haitat sekä
- vaadittavat viranomaisjärjestelyt.

## 2 Kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain vertailu

### 2.1 Lakien ja menettelyiden tavoitteet

Kemikaaliturvallisuuslailla Suomessa siirryttiin vuonna 2005 kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan kemikaalien hallinnassa. Kemikaaliturvallisuuslakia ja kemikaalilakia täsmentää suurrehko joukko alemmanasteista sääntelyä. Kemikaaliturvallisuuslakia sovelletaan vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käyttöön. Sen tavoitteena on torjua ja ehkäistä vahinkoja valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä (2 §). Kemikaaliturvallisuuslaki sisältää säännöksiä mm. suunnittelusta, lupamenettelyistä ja turvallisuudesta. Kemikaaliturvallisuuslaki sisältää myös räjähteitä koskevat vaatimukset. Kemikaaliturvallisuuslakia ei sovelleta tuotantolaitoksen ulkopuolella tapahtuvaan kuljetukseen eikä siihen suoraan liittyvään tilapäiseen varastointiin, kemikaalien käyttöön ja varastointiin aluksessa, radioaktiivisiin aineisiin ja niitä sisältäviin tuotteisiin.

Kemikaaliturvallisuuslain lähestymisnäkökulma on riskiperusteinen ja tavoitteena on ennalta varautua keskeisiin vaaratekijöihin, siten että ihmisille ja ympäristölle aiheutuvia seurauksia voitaisiin rajoittaa (mm. 10 §). Riskeihin varautuminen kattaa organisaation ja henkilöstön (11 §), vastuut, osaamisen, tiedonjaon, laitteiden ja rakenteiden tarkoituksenmukaisuuden, asiattomien pääsyn estämisen (16 §) sekä sijoituksen (17-20 §).

Ympäristönsuojelulaki (YSL, 527/2014) on pilaantumisen torjunnan yleislaki, jota sovelletaan kaikkeen pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, mikäli laissa ei erityisesti ole poikkeamisesta säädetty. YSL sisältää yleisiä periaatteita ja vaatimuksia, jotka lähtökohtaisesti ovat yleisesti sovellettavia, mutta monilta osin tavoitesäännöksen kaltaisia, jossain määrin epätäsmällisiä yleissäännöksiä, joiden oikeusvaikutukset tavallisesti täsmentyvät YSL:n keskeisten mekanismien eli ennakkovalvontamenettelyiden, kuten lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyiden tai tarkentavan normiohjauksen kautta.

YSL:n tavoitteena on mahdollistaa ennakoita arvioiden ympäristölle vaarallinen toiminta vain, mikäli tietyt edellytykset täyttyvät. Keskeiset edellytykset ovat soveltuva sijoituspaikka (ja kaavan mukainen), ympäristön- ja terveydensuojelun hyväksyttävä taso, haitankärsijöiden sekä toiminnanharjoittajan aseman turvaaminen. Luvan saamisen edellytyksenä on, että vaikutuksia voidaan rajoittaa riittävästi lupamääräyksin. Määräyksiä täydentävät yleiset normit.

YSL 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan päästöllä ja ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan ihmisen toiminnasta johtuvaa terveyshaittaa, ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä tai muu niihin rinnastettavaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta taikka sellaisen vaaraa.

YSL 7 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakoita. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se

on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. YSL 6 §:n edellyttää, että toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (selvilläolovelvollisuus). Havaituissa pilaantumistapauksissa toiminnanharjoittajalla on velvollisuus pilaantumisentorjuntaan.

YSL 8 §:n mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraisessa toiminnassa on ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi huolehdittava ja varmistuttava siitä, että toiminnassa käytetään parasta käytökelpoista tekniikkaa; energiankäyttö toiminnassa on tehokasta ja toiminnasta aiheutuvia päästöjä ja vaikutuksia tarkkaillaan ja niistä sekä toiminnassa käytettävistä raaka-aineista, polttoaineista ja muista kemikaaleista, toiminnassa syntyvistä jätteistä ja toiminnassa käsitellyistä jätteistä toimitetaan viranomaiselle tarpeellisia tietoja. Lisäksi toiminnanharjoittajalla on oltava käytettävissä toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä asiantuntemus.

Edellä esitetystä voidaan huomata, että ympäristönsuojelulailla ja kemikaaliturvallisuuslailla on soveltamisalassaan ja tavoitteissaan leikkauspintaa, mutta niillä on näkökulmaero: kemikaaliturvallisuuslaissa varaudutaan onnettomuus- ja vaaratilanteisiin ja rajoitetaan niiden syntymahdollisuuksia kartoittamalla riskejä, laatimalla suunnitelmat vasteista erilaisissa tilanteissa sekä teknisistä keinoista vähentää vaaraa. Esimerkiksi sijoittumisen ohjauksessa keskiössä on onnettomuustilanteiden yleisölle aiheuttama vaara. Ympäristönsuojelulain keskeinen tavoite on suunnitella toimintaa niin, että ihmiseen ja ympäristöön kohdistuvia päästöjä hallitaan normaalitoiminnassa tehokkaasti, mutta myös poikkeuksellisten tilanteiden ympäristölle aiheuttama vaara on huomioitu. Ympäristönsuojelulain ennalta varautumisen periaate tuo ympäristönsuojelun arviointiin riskiperusteisen komponentin. Käytännössä molempien lakien menettelyt asettavat vaatimuksia teknisille ratkaisuille, jotka yleensä ovat samansuuntaisia, mutta pahimmillaan ristiriitaisia. Esimerkiksi tiettyjen altaiden kattaminen tai putkistoista haihtumisen estäminen voisivat olla ympäristönsuojelun lähtökohdasta perusteltua, mutta onnettomuusvaaran hallinnan kannalta ei-toivottua.

## 2.2 Viranomaiset

Merkittävämmät laitokset tarvitsevat TUKES:n luvan. Lupavelvolliselta edellytetään vähäisemmästä kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista ilmoitusta pelastusviranomaiselle (22 aluepelastuslaitosta). TUKES on valtakunnallinen viranomainen, jolla on useita toimipisteitä. TUKES kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön ohjaukseen. Alueelliset pelastuslaitokset kuuluvat muodollisesti kunnan itsehallintoon, eivätkä ne ole suoraan esimerkiksi sisäministeriön ohjauksessa. Maakuntahallinnon luomiseen liittyvässä aluehallinnon uudistuksessa pelastuslaitoksia ollaan tiivistämässä viiteen laitokseen. Alueelliset pelastuslaitokset toimivat varsin itsenäisesti erillään kunnan muusta hallinnosta, joten kunnallisella ympäristönsuojeluviranomaisella ja alueellisella pelastuslaitoksella ei ole konkreettista yhteyttä toisiinsa paitsi järjestettyjen yhteisten valvontakäyntien osalta. Alueelliset pelastuslaitokset ovat myös itsenäisiä suhteessa toisiinsa eli niillä ei ole yhtä valtakunnallista johtoa.

Pelastuslaitos antaa myös lausuntoja vaarallisten kemikaalien laajamittaista käsittelyä tai varastointia koskevista lupahakemuksista samoin kuin em. kohteiden sisäisistä pelastussuunnitelmista, toimintaperiaateasiakirjoista ja turvallisuusselvityksistä.

Toimivaltainen ympäristölupaviranomainen on joko aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ympäristönsuojelulaissa (YSL) ja -asetuksessa (YSA) on määrätty, mikä viranomainen myöntää luvan millekin hankkeelle. Jos lupa tarvitaan sekä vesilain että ympäristönsuojelulain mukaan, luvan myöntää aluehallintovirasto (YSL 34 §, 39 §, YSA 1-2 §).

Aluehallintovirastoja on kuusi, mutta niistä vain neljä käsittelee ympäristölupahakemuksia. Aluehallintovirastot ovat toimialueillaan varsin itsenäisiä toimijoita, vaikka virastot tekevätkin yhteistyötä toiminnan yhdenmukaisuuden lisäämiseksi. Niillä ei nykyisellään ole keskitettyä johtoa ja ne ovat muodollisesti erillisiä virastoja. Nyt suunnitteilla olevassa aluehallinnon uudistuksessa tavoitteena on luoda AVI:en pohjalta yksi valtakunnallinen viranomainen, jolla on alueellisia toimipisteitä.

Vuonna 2013 kunnista 173:lla oli kunnan oma lautakunta hoitamassa ympäristönsuojelun tehtäviä. Yhteensä 114 kuntaa oli mukana kuntien yhteislautakunnissa, joita oli 35 kpl. Kuntayhtymiä oli ympäristönsuojelun alalla 4 kpl ja niissä oli mukana 17 kuntaa. Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa muodostetuilla pelastustoimen alueilla. Alueita on kaikkiaan 22. Niistä 19 toimii vastuukuntamallilla ja kaksi on organisoitu maakunnan liiton yhteyteen. Lisäksi Helsinki muodostaa oman alueensa. Näin ollen kuntatasollakin eri lakien mukaiset viranomaiset ovat täysin erillään toisistaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen suorittavat ympäristöluvanvaraisten toimintojen valvontaa. ELY-keskuksia on 15, mutta vain yhdeksällä niistä on ympäristövastuualue.

## 2.3 Luvanvaraisuus ja menettelyiden leikkauspinnat

### 2.3.1 Luvanvaraisuus

Kemikaaliturvallisuuslain mukainen toiminnan laajuuden (ja sitä kautta lupavelvollisuuden) määrittely tehdään suhdelukulaskennan avulla. Laajamittaisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin määrittämisen laskentakaava on vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen (685/2015) 4 §:ssä. Merkittävämmät laitokset tarvitsevat TUKES:n luvan. Lupavelvollisuutta vähäisemmästä kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista edellytetään ilmoitusta pelastusviranomaiselle (23, 24, 33, 34, 58, 58 a, 58 b §). Räjähdeiden valmistukseen ja varastointiin sekä tällaisen toiminnan merkittäviin muutoksiin tarvitaan TUKESin lupa. Lupa tarvitaan myös välittömästi työmaalla tarkoitetun räjähteen valmistamiseen siirrettävällä laitteistolla sekä räjähteiden tilapäiseen varastointiin räjäytys- ja louhintatyötä varten.

Käytettävien kemikaalimäärien ja luokitusten perusteella laajamittaisen toiminnan yritykset jaetaan lupalaitoksiin, toimintaperiaateasiakirjalaitoksiin (MAPP, Major Accident Prevention Policy) sekä Turvallisuusselvityslaitoksiin (TS). Tyypillisimpiä lisävelvoitteiden piiriin kuuluvia laajamittaisen toiminnan laitoksia ovat: suuret kemiantehtaot, öljynjalostamot, sellutehtaot, paperitehtaot, satamavarastot ja kyllästämöt.

Ympäristöluvanvaraisuudesta säädetään YSL 27 §:ssä. Lain liitteessä 1 sekä ympäristönsuojeluasetuksella (YSA, 713/2014) säädetään tarkemmin luvanvaraisista toiminnoista ja toimivaltaisista lupaviranomaisista. Ympäristölupa on lisäksi oltava toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta; jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai noron pilaantumista sekä toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Myös toiminnan olennaiseen muutokseen on oltava lupa. Lisäksi, jos toiminnasta päästetään vesiin tai vesihuoltolaitoksen viemäriin tiettyjä aineita, tarvitaan lupa.

### **2.3.2 Menettelyiden leikkauspinnat**

TUKES:n luvittamia ja valvomia laajamittaisia kemikaali- ja räjähdelaitoksia on Suomessa noin 700 kpl. Lisäksi luvanvaraisia nestekaasulaitoksia on 255 kpl ja räjähdevarastoja 300 kpl. Nestekaasulaitokset tai räjähdevarastot eivät yleensä edellytä ympäristölupaa. Kemikaalien vähäistä käsittelyä ja varastointia valvovat pelastusviranomaiset (22 aluepelastuslaitosta), joille tehdään ilmoitus vähäisen toiminnan aloittamisesta. Näitä ilmoituksenvaraisia kohteita on noin 3000 kpl.

Valtion ympäristönsuojeluviranomaisen (AVI) toimivaltaan kuuluvia ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisia kohteita on n. 7000 kpl. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia luvanvaraisia toimintoja on noin 7 700 kappaletta.

Edellä esitetystä nähdään, että kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain luvanvaraisuudella on mittakaavaero. Ympäristöluvanvaraisia laitoksia on merkittävästi enemmän. Suuret prosessiteollisuuden laitokset tarvitsevat yleensä sekä kemikaaliturvallisuuslain että ympäristönsuojelulain mukaisen luvan. Sellaisia molempien lakien perusteella luvanvaraisia kemikaalivarastoja on 125 kpl, joiden osalta on ehdotettu luopumista ympäristölupamenettelystä. Kemikaaliturvallisuuslain mukaan ilmoituksenvaraisista toiminnoista noin puolet on polttoaineen jakeluasemia, jotka edellyttävät myös ympäristönsuojelulain mukaista ilmoitusta taikka -lupaa.

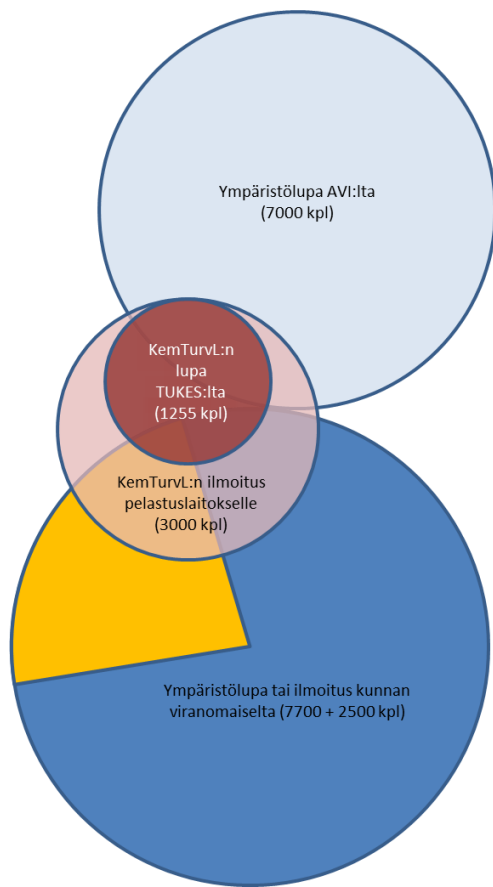
Tarkastelemalla kemikaaliturvallisuuslain mukaisia lupapäätöksiä huomataan kuitenkin, että luvanvaraisissakin laitoksissa on verrattain runsaasti sellaisia laitoksia tai toimintoja, jotka eivät edellytä ympäristölupaa. Lupaotoksessa tällaisia toimintoja olivat mm. poltetun kalkin varastotoiminto (sijaitsee ympäristöluvanvaraisen sataman yhteydessä, mutta ympäristöluvassa ei ole käsitelty ko. varastoa), kemikaalien terminaalityyppinen varasto, nestekaasu-



käyttöinen lämpövoimala (polttoaineteho jää alle YSL:n ilmoituskyynnyksen) sekä räjähdetarasto. Näyttääkin siltä, että kaikkia mahdollisia kombinaatioita löytyy:

- laitoksia, jotka tarvitsevat ympäristöluvan mutta ei kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa;
- laitoksia, jotka tarvitsevat kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan, mutta ei ympäristölupaa;
- laitoksia, jotka tarvitsevat molempien lakien mukaisen luvan;
- laitoksia, jotka tarvitsevat toisen lain mukaisen luvan ja edellyttävät toisen lain mukaan ilmoitusta sekä
- laitoksia, jotka tarvitsevan molemman lain mukaisen ilmoituksen.

Lisäksi ympäristölupa voi olla tarpeen joko kunnan viranomaiselta tai aluehallintovirastolta eli eri viranomaiskombinaatioita on suuri määrä (kuva 1). Kuvassa 1 eri lupien määrät ja kombinaatiot on esitetty suuntaa antavasti mittakaavassa.



*Kuva 1. Kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten ennakkovalvontamenettelyiden leikkautuminen (luonnollisestikaan kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa- ja ilmoitus eivät ole yhtä aikaa tarpeen, oranssi sektori kuvaa entisiä ympäristöluvanvaraisia toimintoja, jotka ovat ilmoituksen piirissä tai siirtyvät tulevaisuudessa ilmoitusvelvollisuuden piiriin)*

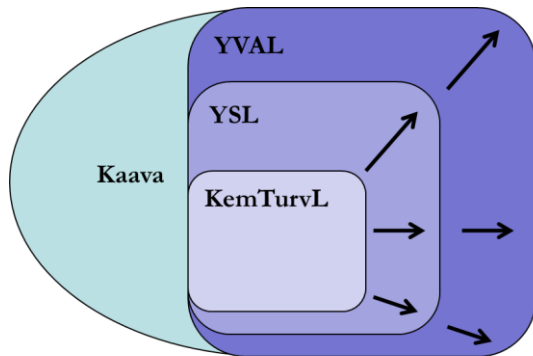
## 2.4 Menettelyiden sisällölliset suhteet

### 2.4.1 Ympäristövaikutuksien huomioiminen

Myös kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa menettelyissä on lain mukaan huomioitava hankkeiden ympäristövaikutuksia ja mm. sijoittuminen esimerkiksi tärkeälle pohjavesialueelle. Viranomaisten näkökulma riskeihin on erilainen, kemikaaliturvallisuusviranomainen arvioi riskejä erityisesti suhteessa turvallisuuteen ja ympäristöviranomainen suhteessa vaikutuksiin ympäristöön. Pahimmillaan nämä vaatimukset voivat olla jopa ristiriidassa keskenään, parhaimmillaan ne ovat osin päällekkäisiä ja samankaltaisia.

Kemikaalilainsäädännön asetuksissa on paljon ympäristönsuojelullisesti tärkeitä yksityiskohtaisia säännöksiä erityisesti teknisiä ratkaisuja ja laitteiden hyväksymistä koskien. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisten päätösten määräyksistä osa koskee ympäristönsuojelun järjestämistä. Luvat ovat kuitenkin monelta osin toisiaan täydentäviä (kuva 2). Ympäristölupa on

enemmän puiteluontoinen, reunaehdot asettava päätös. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa sen sijaan on teknisempi ja arvioi toiminnan toiminnallista ja teknistä järjestämistä. Kemikaaliturvallisuuslain menettely vastaa enemmän laatu-järjestelmän auditoinnin kaltaista menettelyä, jolla varmistetaan vastuiden allokointi yrityksessä, ohjeistuksen olemassa olo, teknisten mittausten toteuttaminen sekä riskiperusteisten arviointien ja suunnitelmien laatiminen.



© Herler 2010

*Kuva 2. Herlerin kuvassa nähdään miten ympäristölliset ennakovalvontamenettelyt sijoittuvat suhteessa toisiinsa, kemikaaliturvallisuus lain mukainen lupa on vaatimuksiltaan teknisempi ja yksityiskohtaisempi kuin puolestaan kokonaisvaltaisempi ympäristölupa*

Kemikaaliturvallisuuslain mukaisen menettelyn ja ympäristölupamenettelyn suhdetta on arvioitu myös kahdessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa.

#### **KHO2008:51:**

Riippumatta siitä, edellyttikö laitoksen perustaminen ympäristölupaa, kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa lupamenettelyssä oli arvioitava laitoksen sijoittumisesta aiheutuvia vaikutuksia asutukseen ja muihin maankäyttömuotoihin ja ympäristöön erityisesti mahdollisista onnettomuuksista aiheutuvan henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen vaaran kannalta.

#### **KHO 2002:36:**

Päätöksessä KHO katsoi, että kemikaalilainsäädännön alaan kuuluvilla asetuksilla ei ole tyhjentävästi määrätty polttonesteiden jakeluaseman rakentamisessa noudatettavista teknisistä ratkaisuista, vaan ympäristöluvassa voidaan antaa muitakin tarpeelliseksi katsottuja velvoitteita.

### **2.4.2 Sijoituspaikan harkinta**

YSL 11 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä. Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan:

- 1) luonne, kesto, ajankohta ja vaikutusten merkittävyys sekä pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriski;
- 2) vaikutusalueen herkkyys ympäristön pilaantumiselle;
- 3) merkitys elinympäristön terveellisyyden, ja viihtyisyyden kannalta;
- 4) sijoituspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus;
- 5) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

Sijoituspaikan harkinnassa merkitystä on sillä soveltuuko paikka (muulta) maankäytöltään esitettyyn toimintaan eli onko läheisyydessä mahdollisesti häiriintyviä kohteita tai aiheutuu ko toiminnasta sellaista onnettomuusriskiä, jonka seuraukset vahinkotapauksessa olisivat sietämättömiä ja onko sijoituspaikka muilta ominaisuuksiltaan, esim. ekosysteemipalveluiden (kuten juomaveden tuotanto) näkökulmasta tai luontoarvoiltaan tarkoitukseen sopiva.

Sijoituspaikan valinta on lain yleinen vaatimus, joten säännöksen soveltamisen kannalta ei ole keskeistä, onko toiminta luvanvarainen vai ei. Lupamenettely on prosessi, jossa paikan lopullinen hyväksyttävyyden tavallisimmin selvitetään. YSL 49 §:n luvanmyöntämisedellytykset sisältävät sijoituspaikan soveltavuuden arvioinnin. Yleensä sijoituspaikka on tosiasiallisesti ratkaistu muussa menettelyssä, tyypillisesti jossakin maankäytön suunnittelujärjestelmän menettelyssä.

Ympäristönsuojelulain 11-13 §:n mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltavuutta arvioitaessa on otettava huomioon sijoituspaikan ja vaikutusalueen oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus. Luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Maakuntakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Kemikaaliturvallisuuslain 17 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on otettava huomioon suunnitellessaan vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijaintia, että tuotantolaitos on sijoitettava sellaiselle etäisyydelle asuinalueista, yleisessä käytössä olevista rakennuksista ja alueista, kouluista, hoitolaitoksista, teollisuuslaitoksista, varastoista, liikenneväylistä sekä muusta ulkopuolisesta toiminnasta niin, että ennalta mahdollisesti arvioitavat räjähdys-, tulipalot ja kemikaalipäästöt eivät aiheuta henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkojen vaaraa näissä kohteissa. Tuotantolaitos on myös sijoitettava riittävän etäälle luonnon kannalta erityisen tärkeistä ja erityisen herkistä alueista, muista ympäristönsuojelun kannalta tärkeistä kohteista sekä virkistysalueista niin, että ennalta mahdollisesti arvioitavat räjähdys-, tulipalot ja kemikaalipäästöt tuotantolaitoksessa eivät aiheuta ympäristövahinkojen vaaraa näissä kohteissa (18 §). Tuotantolaitosta ei ilman erityistä, perusteltua syytä saa sijoittaa tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalle pohjavesialueelle, jollei kemikaalien ominaisuuksien perusteella voida osoittaa, ettei pohjavesille aiheudu vaaraa. Jos kysymyksessä olevalle pohjavesialueelle kuitenkin sijoitetaan vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistava, käsittelevä tai varastoiva tuotantolaitos, rakenteellisin ja käyttötekniisin toimenpitein on huolehdittava siitä, ettei laitoksen toi-

minnasta aiheutu pohjavesien pilaantumisvaaraa. Tuotantolaitoksen sijoituspaikka valitaan siten, ettei laitoksen ulkopuolella harjoitettava toiminta ja luonnon olosuhteet aiheuta onnettomuusvaaraa laitoksessa (19 §).

Kemikaaliturvallisuuslain 20 § mukaan tuotantolaitosten sijoituksessa tulee ottaa huomioon sijoituspaikan ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus sekä kaavamääräykset.

### **2.4.3 Viranomaisten keskinäinen vuorovaikutus**

Ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto 1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta, 2) toiminnan sijaintikunnan terveys- ja ympäristönsuojeluviranomaiselta; 3) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta; tarvittaessa saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta; sekä 5) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta. Valtion ympäristölupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto valtion valvontaviranomaiselta, toiminnan sijaintikunnalta ja tarvittaessa vaikutusalueen kunnilta. Ympäristönsuojeluasetuksen 12 §:n mukaan, jos ympäristölupahakemuksen mukainen toiminta sijoittuu pohjavesialueelle, tulee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen pyytää siitä ELY-keskuksen lausunto. Lentoaseman ympäristölupa-asiassa lausuntoa on pyydettävä LVM:ltä, kaivostoiminnan lupa-asiassa kaivosviranomaiselta ja vaarallisten kemikaalien laajamittaista käsittelyä ja varastointia koskevassa asiassa TUKES:lta. Tarvittaessa lausunto on pyydettävä myös puolustusministeriöltä ja sisäministeriöltä. Lupaviranomaisen velvollisuudesta pyytää patoturvallisuusviranomaisen lausunto patoasiassa säädetään patoturvallisuuslaissa. STM antaa tarvittaessa lausuntoja periaatteellisesti tärkeistä terveyshaitan arvioimiseksi tarvittavista seikoista ja MMM periaatteellisesti tärkeistä eläintautien leviämisen arvioimiseksi tarpeellisista seikoista.

Kemikaalivalvonta-asetuksen (685/2015) 9 §:n ja 25 §:n mukaan TUKES:n tulee pyytää laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia koskevaa lupahakemusta käsitellessään lausunnot ELY-keskukselta, pelastusviranomaiselta ja tarvittaessa muilta tahoilta. ELY-keskuksen ja pelastusviranomaisen lausunto tarvitaan myös ennen alueen vahvistamista varastoalueeksi.

Lupakäytännön mukaan kemikaaliturvallisuusviranomaisen pyytää tavanomaisessa lupa-asiassa lausuntoa aluehallintoviraston työsuojeluvastuualueelta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristövastuualueelta sekä alueelliselta pelastuslaitokselta. Joissakin tapauksissa TUKES on kuullut kuntaa tai pyytänyt kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen taikka teknisen lautakunnan lausuntoa. Yhdessäkin tapauksessa lausuntoa ei ollut pyydetty valtion ympäristölupaviranomaiselta.

Ympäristönsuojelulain mukainen viranomaisen on sellaisissa kohteissa, jotka edellyttävät myös kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa pyytänyt yksittäisissä tapauksissa alueellisen pelastuslaitoksen lausuntoa. Yleensä lausunto on kuitenkin pyydetty vain ympäristönsuojelulain mukaisilta valvontaviranomaisilta (ELY, kunta) ja ehkä muilta kunnan tahoilta.

Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa (jälki)valvonnassa tehdään yhteistyötä, mutta yhteistyö ei näytä juurikaan ulottuvan lupaviranomaisiin. Ympäristöministeriön tehostamishankkeen raportissa todetaan, että *”Joissain kohteissa viranomaisilla on kokemusta yhteistarkastuksista. Sähköisen asioinnin kehittämällä voidaan parantaa merkittävästi aineistojen hyödyntämistä ja menettelyiden kokonaisuuden hallintaa. Kemikaalien laitosvalvonnan yhteinen valvontajärjestelmä tehostaisi viranomaisten yhteistyötä. Yhteistyön piiriin kuuluisivat ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosta vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, aluehallintovirastot ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset sekä kemikaaliturvallisuuslain täytäntöönpanosta vastaava TUKES ja pelastusviranomaiset (22 aluepelastuslaitosta).”*

#### **2.4.4 Hakemuksen sisältövaatimukset**

Kemikaaliturvallisuuslain mukaan (23, 24, 58, 58 a, 58 b §) lupahakemuksessa ja ilmoituksessa tulee esittää tiedot ja selvitykset toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyistä. Asiasta säädetään tarkemmin valvonta-asetuksessa (685/2015).

Ympäristönsuojelulain mukaan hakemuksessa tulee esittää lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Tarkemmat sisältövaatimukset on esitetty YSA 2 luvussa.

Valvonta-asetuksen (685/2015) 3:8 mukaan lupaa haetaan kirjallisesti hyvissä ajoin ennen tuotantolaitoksen rakennustöiden aloittamista. Ympäristönsuojelulain mukaista lupaa haetaan kirjallisesti lupaviranomaiselta (39 §). Aluehallintovirastolle hakemus tulee toimittaa lisäksi sähköisesti. Jos hakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä, viranomaisen varaa hakijalle tilaisuuden täydentää hakemusta määräajassa (40 §). Hakemus, jota ei ole täydennetty, voidaan jättää tutkimatta, sillä Kemikaaliturvallisuuslaissa tai sitä täsmentävissä asetuksissa ei ole säädetty hakemuksen täydentämisestä. Lupa käytännön perusteella näyttää siltä, että täydennyspyynnöt ovat kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa menettelyissä suurin piirtein yhtä lukuisia kuin ympäristölupamenettelyissäkin.

Ympäristönsuojelulain mukaan hakemuksen laatijalla on oltava riittävä asiantuntemus hakemuksen laatimiseen. Kemikaaliturvallisuuslaissa ei ole hakijan pätevyydestä määräyksiä.

Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisilla menettelyillä on osin erilaisia tavoitteita, mutta niissä suoritettava arviointi edellyttää monelta osin samaa tai samankaltaista tietoa. Usein tieto on sellaista, joka jollain viranomaisella on jo käytössään. Tällaista tietoa on mm. yrityksiin liittyvät perustiedot, kiinteistöihin liittyvät tiedot, ympäristöolosuhteisiin liittyvä aineisto, väestöön liittyvä tieto sekä ympäristön tilaa kuvaavat tiedot. Menettelyissä kerätään hakijalta sellaista tietoa, joka tarvitaan myös toisessa tarkasteltavassa päätöksentekomenettelyssä. Joiltain osin tieto voi olla muokattu ko. menettelyn erityisvaatimukseen tai muotovaatimukset eroavat eri viranomaisten välillä ilman erityistä syytä.

#### 2.4.5 Menettelyt ja niiden yhteensovittaminen

Erilaiset lupa- ja ilmoitusprosessit ovat pääosiltaan samankaltaisia, mutta niissä on kuitenkin yksityiskohtia koskevia eroja. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisen menettelyn ja ympäristölupamenettelyn kulku vastaa nykyisin pääpiirteissään toisiaan.

Kemikaaliturvallisuuslakiin lisättiin vuonna 2014 uusi luku, jossa käsitellään lupahakemuksen kuuluttamista ja siitä tiedottamista laajamittaisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin lupahakemusta käsiteltäessä. Kuulemista koskevan muutoksen voidaan katsoa lisänneen ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain menettelyllistä päällekkäisyyttä. Kemikaaliturvallisuuslain mukaiset menettelyt eivät yleensä ole olleet julkisessa keskustelussa ja kansalaisten vaikuttamisessa kovin olennaisessa asemassa. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa menettelyissä kansalaisten jättämät muistutukset ovat harvinaisempia kuin ympäristölupamenettelyissä. Yksittäisiä muistutuksia oli tehty muutamassa tarkastellussa päätöksessä ja yhdessä tapauksessa muistutuksia oli tullut runsaammin (18 kpl). Ympäristölupamenettelyissä osallistumisaktiivisuudessa on melko suuria eroja eri toimialojen välillä, mutta keskimäärin muistutuksia tulee selvästi enemmän. Myös päätöksiin kohdistunut muutoksenhaku on ollut harvinaista.

Ympäristönsuojelulain mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on noudatettava kemikaalilain (599/2013) ja Euroopan unionin kemikaalilainsäädännön mukaisia kemikaalien turvallista käyttöä koskevia yleisiä periaatteita ja velvoitteita.

Ympäristönsuojelulain mukaiseen hakemukseen on liitettävä YVA-selostus ja yhteysviranomaisen lausunto sekä Natura-arviointi. Lupapäätöksestä on käytävä ilmi YVA:n huomioon ottaminen. YSA 13 §:n mukaan lupaviranomaisen on hakemusta käsitellessään huolehdittava yhteydenpidosta samanaikaisesti toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia käsitteleviin viranomaisiin.

Kemikaaliturvallisuuslain mukaan lupa-asian käsittelyyn sovelletaan tarvittaessa myös energiainfrastruktuurilakia. Lupaa hakiessaan toiminnanharjoittajan on esitettävä mahdollinen YVA-selostus ja luvasta on käytävä ilmi, miten YVA on otettu huomioon. Laissa on erikseen mainittu, että siltä osin, kun laissa ei muuta ole säädetty, lupahakemuksen käsittelystä säädetään hallintolaissa.

Ympäristönsuojelulainsäädännössä on siis jossain määrin huomioitu yhteistyö kemikaaliturvallisuusviranomaisen kanssa. Kemikaaliturvallisuuslaissa ei ole erityisiä säännöksiä suhteesta ympäristölupamenettelyyn.

#### 2.4.6 Päätösten vertailua

Kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain päätösten vertailemiseksi tarkasteltiin TUKES:n 1.7.2015 - 30.5.2016 ratkaisemia verkossa julkaistuja päätöksiä (16 kpl) sekä samojen laitosten mahdollisia ympäristölupapäätöksiä. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen menettely on uusien laitosten osalta tyypillisesti varsin nopea (kesto tarkastelluissa hankkeissa keskimäärin 4 kk, vaihteluväli 2 - 12 kk, TUKES:n mukaan lupamenettely kestää keskimäärin

240 päivää.<sup>1</sup>). Ympäristöluvan käsittely kestää valtion viranomaisessa noin vuoden ja kunnan viranomaisessa n. puoli vuotta. Kuitenkin sellaisissa hankkeissa, joissa lupa on tarpeen toiminnan käynnistämiseksi, ympäristöluvan käsittelyaika on voinut olla yksittäistapauksissa jopa kemikaaliturvallisuuslain menettelyä lyhyempi (esim. Agan vedyntuotantolaitos Porvoossa).

Yleisesti voidaan todeta, että kemikaaliturvallisuuslain mukaisten lupapäätösten muoto on selvästi ympäristölupia kompaktimpi. Luvan kuvaileva osuus on ympäristölupaan verrattuna hyvin tiivis. Asiat on selvitetty tarkemmin hakemusasiakirjoissa, mutta kemikaaliturvallisuusviranomaisen tapaan ei kuulu esittää sisältöä päätöksessä yhtä laajalti kuin ympäristölupaasioissa.

Kemikaaliturvallisuusluvan määräykset ovat hyvin konkreettisia teknisiä vaatimuksia taikka dokumentaatiota koskevia velvoitteita. Vaatimuksia määritetään pitkälti standardein ja teknisin normein. Toimeenpanon asianmukaisuus tarkistetaan valvontakäynnein. Valvontaa suorittavat jossain määrin viranomaisen lisäksi hyväksytyt tarkastuslaitokset. Laitoksilla tulee olla nimetty käytönvalvoja. Määräyksiä on keskimäärin selvästi vähemmän kuin ympäristöluvuissa.

Kemikaaliturvallisuuslain mukaiset päätökset eivät tavanomaisesti kata koko laitoksen toimintaa yhtä laajasti kuin ympäristölupa, vaan jonkin tietyn osan siitä, jolla on kemikaaliturvallisuuden kannalta merkitystä.

---

<sup>1</sup> <http://www.tukes.fi/fi/Tietoa-meista/Kasittelyajat/>, viitattu 26.11.2015.



## 3 Arviointia yhden luukun näkökulmasta

### 3.1 Viranomaisrakenteen merkityksestä

Monissa muissa maissa sama viranomainen käsittelee sekä kemikaalilainsäädännön että ympäristölainsäädännön mukaisen vaatimustenmukaisuuden tarkastelun. Toisaalta Suomessa kemikaaliturvallisuuden alan lainsäädäntö on selkeämmin koottua kuin monissa muissa maissa, joissa SEVESO-direktiivi voi olla implementoitu ympäristölupamenettelyn yhteyteen, mutta teknisiä vaatimuksia ja menettelyitäkin voi lisäksi olla hyvinkin hajallaan.

Suomessa toimivalta on ympäristölupajärjestelmän ja kemikaaliturvallisuuden valvonnan osalta jo ministeriötasolla hajaantunut, mikä johtaa ohjauksen siiloutumiseen, vaikka viranomaisten välinen yhteistyö olisikin hyvää. Pelkkä lausuntomenettely ei tuota kaikkia niitä hyötyjä, joita yhteisin tietojärjestelmien ja laaja-alaisen tiedon jakamisen kautta voitaisiin saavuttaa.

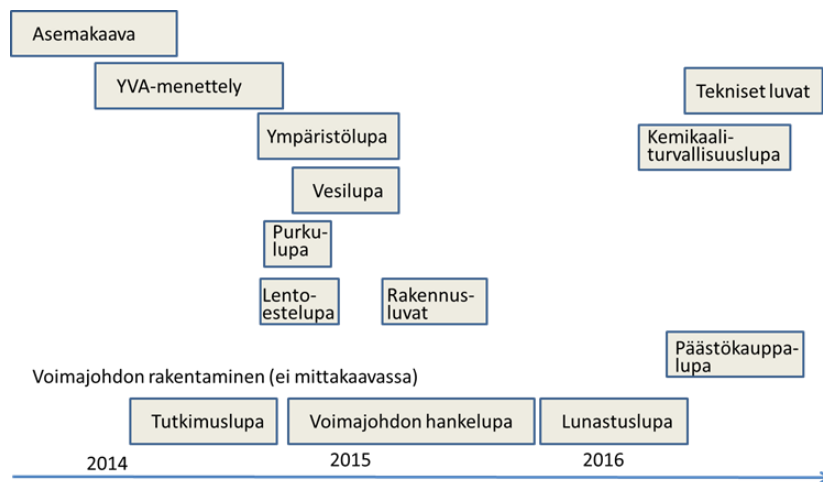
Yhden luukun periaatteen optimaalisen toteuttamisen kannalta lainsäädännön ja muodollisesti erillisten menettelyjen lisäksi käytännön sujuvuuden osalta on suuri merkitys viranomaisrakenteella. Jos viranomainen on yksi ja sama, on muodollisesti erillistenkin menettelyjen yhteensovittaminen huomattavasti yksinkertaisempaa kuin eri viranomaisten välillä. Yksi mahdollisuus olisi tehtävien keskittäminen yhteen valtion viranomaiseen, joka hoitaisi kaikki keskeisiin ympäristöllisiin ennakovalvontamenettelyihin liittyvät tehtävät, jotka nyt kuuluvat aluehallintovirastojen, ELY-keskusten tai TUKES:n toimivaltaan. Yhden luukun periaatteen toteutus tulee kuitenkin suunnitella viranomaisriippumattomaksi. Nykyisessä tilanteessa viranomaiset ovat erillään, mutta menettely on silti mahdollista luoda sellaiseksi, että se näyttäytyy asiakkaalle yhtenäisenä.

Kuntasektorilla eri lakien mukaiset viranomaiset on myös järjestetty monin eri tavoin. Kemikaaliturvallisuuden tehtävät tullaan nykysuunnitelmien mukaan keskittämään viiteen alueelliseen pelastuslaitokseen. Tämä viranomainen tulee olemaan erillään kuntien muusta päätöksenteosta. Tämä ei ole yhden luukun toimeenpanon kannalta optimaalinen tilanne, mutta käsittely on järjestettävissä myös tässä viranomaiskokoontumisessa.

### 3.2 Menettelyiden ajallinen sijoittuminen toisiinsa nähden

Suurien teollisuuden investointihankkeiden elinkaaren osalta on tyypillistä, että kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa haetaan noin vuotta ympäristönsuojelulain mukaista lupaa myöhemmin. Tämä tulee ottaa huomioon yhden luukun järjestelmää kehitettäessä etenkin suurien laitospakettien osalta. Toisaalta, toiminnan muutoksia koskevissa uudistuksissa lupia saatetaan hakea hyvinkin samanaikaisesti. Esimerkiksi Porvoon vetytehtaan tapauksessa kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa haettiin vain kuukautta myöhemmin kuin ympäristölupaa. Lupakäytännön mukaan näyttää myös siltä, että vaikka laitos vaatisi sekä ympäristöluvan että kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan, toiminnan muutokset vaativat

usein vain toisen lain mukaisen luvan tarkistamista uuden toiminnan mukaiseksi. Laajoissa toimintakokonaisuuksissa kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa koskee vain jotain pie-  
nehköä osatoimintoa. Esimerkiksi Siilinjärven kaivoksen osalta ympäristölupapäätöksen tar-  
kistamisprosessi on laajahko ja pitkään kestävä prosessi. Ympäristölupaprosessin aikana kai-  
voksen räjähdevarastolle on haettu ja myönnetty kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa.  
Joskus käy niin, että toisen lain mukainen menettely johtaa tarpeeseen muuttaa toisen lain  
mukaista lupaa tai ainakin vireillä olevaa lupahakemusta. Näin on käynyt esimerkiksi tietty-  
jen polttoainevarastojen osalta: kemikaaliturvallisuusviranomaisen asettamat vaatimukset  
ovat edellyttäneet toiminnan uudelleenjärjestelyitä, jolloin myös ympäristölupahakemuksen  
sisältöä on ollut tarpeen muuttaa/täydentää.



Kuva 3. Lupien ajallinen sijoittuminen Äänekosken biotuotetehtaan hankkeessa

### 3.3 Sähköinen asiointi

TUKES:n toiminnassa on havaittu sähköisen asioinnin olevan merkittävän kehittämisen tarpeessa, aivan kuten aluehallintovirastoissa ja kuntien viranomaisissakin. Tältä osin eri lakien mukainen kehittäminen olisikin mahdollista tehdä koordinoitusti. Vastaavasti esimerkiksi laitosten muutosten hallintaan kehitetyt ratkaisut voisivat olla samankaltaisia ja kemikaaliturvallisuuspuolelta voisi ottaa mallia ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn tältä osin.

### 3.4 Muutoksenhaku

Muutoksenhaku on nykyisin järjestetty kemikaaliturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain menettelyissä eri tavoin. Ympäristönsuojelulain mukaiset asiat on kanavoitu Vaasan hallinto-oikeuteen, kemikaaliturvallisuuslain mukaiset asiat ei. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisten päätösten osalta on todettu, että hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännöissä on eroja ja yhtenäistämistarpeita. Toisaalta muutoksenhaku on harvinaisempaa kuin ympäristölupa-asioissa. Yhden luukun toimeenpanon kannalta on välttämätöntä, että muutoksenhakukanava on tulevaisuudessa yhtenäinen.

## **Tarkastellut kemikaaliturvallisuuslain mukaiset päätökset**

Savon Voima Oy, Siilinjärvi, 8.3.2016

Rokes Oy, Forssa, 8.3.2016

Ruukki EPS, Ruukki, 24.2.2016

Oy Aga Ab, Porvoo, 16.2.2016

Adven Oy, Heinola, 18.1.2016

Baltic Bulk Oy, Kaskinen, 16.12.2015

Helsingin kaupungin tilakeskus, Tervalampi, 17.11.2015

Logistikas Oy, Rauma, 17.11.2015

Betamet Oy, Oulu, 13.11.2015

Chemec Oy, Helsinki, 10.11.2015

Algol Chemicals Oy, Turku, 3.11.2015

Transintranstout Oy, Pyhtää, 27.10.2015

Yara Suomi Oy, Siilinjärvi, 27.10.2015

Löfs Ab Oy, Luoto, 6.10.2015

Saint-Gobain Rakennustuotteet Oy, Oulu, 17.9.2015

Adven Oy, Iisalmi, 12.8.2015