



Jakelun mukaan

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende

Kemikaaleja käsittelevät ja varastoivat tuotantolaitokset - onnettomuusvaaran huomioon ottaminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

1. Kirjeen tarkoitus

Tässä kirjeessä kuvataan menettelyitä, joita kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisten suositellaan noudattavan silloin, kun ne ovat laatimassa tai muuttamassa kaavaa tai harkitsevat rakennusluvan edellytyksiä vaarallisia kemikaaleja käsitteleville tai varastoiville tuotantolaitoksille tai muille toiminnoille näiden laitosten eli tehtaiden ja varastojen läheisyydessä. Menettelyjen tarkoituksena on varmistaa se, että asian ratkaisijoilla on käytettävissä riittävät tiedot ratkaisujaan varten. Kirjeessä selvitetään myös uudistuneen maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön sisältöä ja sen suhdetta kemikaalilainsäädäntöön.

Ympäristöministeriö, jolle maankäyttö- ja rakennuslain 17 §:n mukaan kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus, on laatinut tämän kirjeen avuksi siinä tarkoitettujen kaavojen ja lupien käsittelyyn. Kirje on laadittu yhteistyössä Turvatekniikan keskuksen (TUKES) kanssa ja valmistelun kuluessa on Suomen Kuntaliitolle sekä kauppa- ja teollisuusministeriön ja sisäasianministeriön kemikaaliasi-oista ja palo- ja pelastustoimesta vastaaville virkamiehille varattu tilaisuus esittää kirje-luonnoksesta näkökohtia.

2. Kirjeen tausta ja soveltamisala

EU:n neuvosto on antanut direktiivin 96/82/EY vaarallisista aineista aiheutuvien suur-onnettomuusvaarojen torjunnasta. Tämän ns. Seveso II -direktiivin maankäytön suunnitelua ja tuotantolaitosten turvallisuutta koskeva osuus on Suomessa saatettu voimaan kemikaali- ja maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöllä. Maankäyttöä koskeva artikla 12 on tämän kirjeen liitteenä 1. Kemikaalilainsäädännön yhtenä tavoitteena on suuronnettomuuk-sien ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja mahdollisen onnettomuuden seurausten rajoittaminen vaarallisten kemikaalien teollisessa käsittelyssä ja varastoinnissa. Maankäyt-tö- ja rakennuslainsäädäntö säätelee maankäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjausta. Näiden molempien lainsäädäntöalueiden yhteisenä tavoitteena on, että onnettomuuksien vaara otetaan huomioon sekä uusia tuotantolaitoksia sijoitettaessa ja niitä laajennettaessa että suunniteltaessa alueidenkäyttöä ja rakentamista olemassa olevien tuotantolaitosten lä-

heisyydessä. Erityisesti tämä vaara on otettava huomioon, jos teolliseen käsittelyyn liittyy suuronnettomuusvaara.

Teollisuuskemikaaliasetuksen (59/1999) mukaan suuronnettomuudella tarkoitetaan huomattavaa päästöä, tulipaloa, räjähdystä tai muuta ilmiötä, joka seuraa vaarallisia kemikaaleja käsittelevän tai varastoivan tuotantolaitoksen toiminnassa esiintyneistä hallitsemattomista tapahtumista, jotka voivat aiheuttaa ihmisen terveyden tai ympäristöön kohdistuvaa vakavaa välitöntä tai myöhemmin ilmenevää vaaraa laitoksen sisä- tai ulkopuolella ja jossa on mukana yksi tai useampi vaarallinen kemikaali. Tämän kirjeen liitteenä 2 on luettelo Suomessa olevista yllä mainitun direktiivin alaisista tuotantolaitoksista (tilanne 6.6.2001), joihin tämän kirjeen menettelyjä ensisijaisesti sovelletaan. Kaikki luettelossa olevat tuotantolaitokset ovat Turvatekniikan keskuksen (TUKES) valvonnassa.

Valtioneuvosto on 30.11.2000 hyväksynyt maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) nojalla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 - julkaisusarjan julkaisu n:o 5). Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kuuluu yleistavoite, jonka mukaan alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen. Erityistavoitteissa puolestaan on täsmällisempi tavoite, jonka mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille jätettävä riittävän suuri etäisyys. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja niitä palvelevat kemikaaliratapihat on erityistavoitteen mukaan sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

3. Uudet tuotantolaitokset ja niiden laajentaminen

Kun rakennetaan uusi, vaarallisia kemikaaleja laajamittaisesti käsittelevä tai varastoiva tuotantolaitos (jäljempänä "laitos") tai tehdään olemassa olevaan laitokseen merkittävä laajennus, sovelletaan usean eri lain mukaisia lupamenettelyjä. Tällaisia lakeja ovat kemikaalilaki (744/1989), ympäristönsuojelulaki (86/2000) sekä maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Pääsääntöisesti niitä koskee myös laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994). Lupien hakemisjärjestys on yleensä toiminnanharjoittajan harkinnassa; lakiin perustuen ainoastaan rakennusluvan myöntämistä voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa on ratkaistu.

Kaavoitusmenettely

Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa selvitetään kaavan toteuttamisen ympäristö- ym. vaikutukset (MRL 9 § ja MRA 1 §). Tällöin myös laitoksen toimintaan liittyvät riskit onnettomuusvaaran kannalta tulevat selvitettäviksi. Nämä vaikutukset on otettava huomioon laadittaessa kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa (MRL 63 §). Tuloksista raportoidaan kaavaselostuksessa ja tarvittaessa annetaan haitallisten vaikutusten vähentämiseksi kaavamääräyksiä.

Uusia laitoksia tai laitosten merkittäviä laajennuksia ei käytännössä enää voida sijoittaa asemakaavattomille alueille. Ne aiheuttavat maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen ja 137 §:n mukaan suunnittelutarvealueelle rakentaminen ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Ainakin sellaiset hankkeet, joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelylain mukaista arviointimenettelyä, saattavat aiheuttaa MRL 137 §:n mukaisia vaikutuksia.

TUKES valvoo kemikaalilainsäädännössä säädetyn lupamenettelyn avulla tuotantolaitosten sijoittamista sekä niiden ja muun toiminnan välisten suojaetäisyyksien riittävyyttä. (Kemikaalilain 31 §, muutos 135/1999 ja asetus vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista, nk. teollisuuskemikaaliasetus, 59/1999). Räjähde- ja nestekaasukohteille on lainsäädännössä olemassa täsmällisiä suojaetäisyysvaatimuksia, muille suojaetäisyydet määräytyvät tapauskohtaisesti.

Kemikaalilain 31 §:n mukaan tuotantolaitoksen sijoituksessa tulee ottaa huomioon sijoituspaikan ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset. Tuotantolaitosta ei myöskään saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti.

Ympäristöministeriön asetus 31.3.2000 maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjan julkaisu n:o 1 ja Suomen rakentamismääräyskokoelma A5) sisältää kokonaan uuden merkinnän *T/kem*. Sen selitys on *“teollisuus- ja varastorakennusten korttelialue, jolla on/jolle saa sijoittaa merkittävän, vaarallisia kemikaaleja valmistavan tai varastoivan laitoksen”*. Tätä merkintää suositellaan käytettäväksi kaavoitettaessa alueita tämän kirjeen tarkoittamille laitoksille ja varastoille.

Laadittaessa tai muutettaessa sellaisia teollisuus- ja varastoalueiden kaavoja, joille sijoituvaksi aiotusta toiminnasta saattaa aiheutua suuronnettomuusvaara, on syytä pyytää kunnan palo- ja pelastusviranomaisen (palopäällikön) ja tarvittaessa TUKES:n lausunto.

Rakennuslupaharkinta

Maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee siitä, että asemakaava-alueella rakennuspaikan soveltuvuus tarkoitukseensa, kuten teollisuus- tai varastotontiksi on selvitetty kaavoituksen yhteydessä. Turvallisuuskohdat onnettomuusriskin osalta varmistetaan kuitenkin TUKES:n luvassa ja/tai ympäristölupaharkinnassa. Tämä on tärkeää erityisesti silloin, jos kaava on laadittu ennen 1.9.1994 voimaan tulleita, ympäristövaikutusten selvittämiseen velvoittavia rakennuslain säännöksiä (469/1994) tai jollei kaavaa laadittaessa muutoin ole voitu varautua vaarallisten kemikaalien tuotantolaitoksen sijoittamiseen tai tällaisten aineiden varastointiin. Lisäksi rakennuslupaharkinnassa sovelletaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 57 §:n säännöstä. Sen mukaan harkittaessa rakennushankkeen sijoittumista ja rakennuspaikan soveltuvuutta on huolehdittava vaarallisista aineista aiheutuvan suuronnettomuusvaaran torjumiseksi riittävästä suojaetäisyyksistä. Asemakaava-alueella MRA 57 § tulee sovellettavaksi harkittaessa laitoksen tai varaston tarkempaa sijoittumista teollisuusalueen sisällä. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää rakennuslupaa myös rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaiseen muuttamiseen. Näin voidaan turvata se, ettei teollisuusrakennuksen uusi käyttö esim. varastona aiheuta suuronnettomuusvaaraa.

Rakennuslupa-asian ratkaiseminen voidaan MRL 134 §:n 5 momentin mukaisilla edellytyksillä lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu. Rakennusta ei saa MRL 153 §:n 3 momentin mukaan hyväksyä käyttöön otettavaksi, jos siinä tarkoitettuun toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen lupa, ennen kuin tämä lupa on saanut lainvoiman.

4. Maankäyttömuutokset tuotantolaitosten ympäristössä

Konsultointivyöhykkeen laajuus

Kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisten tehtävänä on huolehtia siitä, ettei riskille alttiita toimintoja sijoiteta liian lähelle vaaraa aiheuttavia laitoksia ja varastoja. Tällaisia riskialttiita

toimintoja ovat esimerkiksi asuinalueet, vilkkaat liikenneväylät, yleisölle tarkoitettut kokoon-
tumislat ja -alueet, sairaalat, koulut, hoitolaitokset ja majoitusliikkeet.

*Liitteessä 2 on esitetty tuotantolaitosta tai varastoa ympäröivän vyöhykkeen laajuus (nk. kon-
sultointivyöhyke), jolla tapahtuvaan kaavoitukseen ja rakentamiseen on kiinnitettävä erityistä
huomiota. TUKES huolehtii liitteen ajantasallapidosta ja erikseen harkittavin väliajoin päivi-
tetty liite toimitetaan tämän kirjeen vastaanottajille. Vyöhykkeet on muodostettu laitosten ris-
keistä yleisesti tiedossa olevan, karkean arvion perusteella eikä kyseisiä tuotantolaitoksia kos-
kevien tarkkojen analyysien perusteella, joten niitä ei voi suoraan käyttää suojaetäisyyksinä
tuotantolaitoksen ja muun toiminnan välillä. Ne ilmaisevat sen etäisyyden laitoksesta, jonka
sisällä toimittaessa turvallisuuden varmistamiseen tähtäävä asiantuntijalausuntomenettely on
tarpeen.*

Kaavoitettavan tai luvanvaraisen toiminnan luonteen niin vaatiessa tämän kirjeen lausunto-
menettelyitä voidaan soveltaa myös esitettyjä vyöhykkeitä laajemmalla alueella taikka luette-
lossa mainitsemattomiin, mutta ominaisuuksiltaan vastaavanlaisiin tuotantolaitoksiin. Laitos-
ten tunnistamista varten liitteessä 3 luetellaan ne vaarallisten kemikaalien ryhmät, joita teolli-
suuskemikaaliasetuksen (59/1999) mukaiset lupa- ja ilmoitusvelvollisuudet koskevat.

Kaavoitusmenettely

Jos tuotantolaitosta ympäröivän, nk. konsultointivyöhykkeen sisäpuolelle jäävälle alueelle
laaditaan kaava tai sen muutos, jonka toteuttaminen saattaisi merkitä suuronnettomuusriskille
altistuvien henkilöiden määrän vähäistä merkittävämpää kasvamista, kaavaa laadittaessa on
tarpeen selvittää tuotantolaitoksen toimintaan liittyvät riskit onnettomuusvaaran kannalta
(MRL 9 § ja MRA 1§). Nämä vaikutukset on otettava huomioon laadittaessa kaavan osallis-
tumis- ja arviointisuunnitelmaa (MRL 63 §). Tuloksista raportoidaan kaavaselostuksessa ja
tarvittaessa annetaan haitallisten vaikutusten vähentämiseksi kaavamääräyksiä.

Tavanomaisten kaavoitukseen osallistuvien tahojen lisäksi vaarallisia kemikaaleja käsi-
ttelevien tai varastoivien laitosten läheisyyteen sijoittuvissa kaavoitushankkeissa osallisia ovat
ne asiantuntijaviranomaiset, joiden tehtävänä on kemikaalivalvonta ja palo- ja pelastustoimi.
Joissain tapauksissa laitoksilla saattaa olla myös yli kuntarajojen ulottuvia vaikutuksia, jolloin
osallisten piiri laajenee. Jos hankkeilla on maakunnallista merkitystä, niiden kaavoitusta tulisi
käsitellä maakuntakaavassa tai ainakin yhteistyössä maakuntien liittojen kanssa.

*Suunniteltaessa riskille alttiiden toimintojen sijoittamista suuronnettomuusriskin piiriin kuu-
luvan vyöhykkeen sisälle on kaavaa laadittaessa syytä pyytää kunnan palo- ja pelastu-
sviranomaisen (palopäällikön) ja tarvittaessa TUKES:n lausunto.*

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan sellaisista yleis- ja asemakaavoista, jotka koskevat val-
takunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai jotka muutoin ovat maankäy-
tön kannalta merkittäviä, käydään alueellisen ympäristökeskuksen johdolla viranomaisneuvot-
telu kaavan laatimiseen ryhdyttäessä ja silloin, kun lausunnot kaavaehdotuksesta on saatu.
Kun kysymys on tämän kirjeen tarkoittamista kaavoitushankkeista, on kaavoittajan syytä olla
yhteydessä ympäristökeskukseen viranomaisneuvottelutarpeen selvittämiseksi. Viranomais-
neuvottelun yhteydessä voidaan varmistua siitä, että tarvittavat asiantuntijalausunnat on han-
kittu ja että ne on otettu kaavassa asianmukaisesti huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää kunnalta kaavojen ajanmukaisuuden arvioimista ja
ajan tasalla pitämistä. Kuntien tulisikin MRL 60 §:n mukaisesti tarkastella omaa kaavoitu-
stilannettaan tämän kirjeen tarkoittamien laitosten läheisyydessä ja tarvittaessa ryhtyä toimiin

sellaisten vanhentuneiden asemakaavojen muuttamiseksi, joiden toteuttamisesta nykytilanteessa saattaisi seurata lisääntynyt suuronnettomuusvaara.

Suunnittelutarveratkaisut, poikkeamispäätökset ja rakennusluvut

Suuronnettomuusriskille altistuvien henkilöiden määrän vähäistä merkittävämpää lisääntymistä merkitseviä suunnittelutarveratkaisuja, poikkeamispäätöksiä tai rakennuslupia asuinrakennuksille tai yleiseen käyttöön tarkoitetuille rakennuksille tai muille riskiherkille toiminnoille käsiteltäessä tulee suuronnettomuusvaarallisista laitoksista tai varastoista aiheutuvat vaarat selvittää ja turvallisuuden edellyttämät etäisyydet ottaa huomioon. Rakennuslupaharkinnassa tulee otettavaksi huomioon MRA 57 §, joka asemakaava-alueiden ulkopuolella säätelee myös rakennuspaikan soveltuvuutta tarkoitukseensa.

Onnettomuusriskin ja riittävien suojaetäisyyksien selvittämiseksi on sellaisista lupahakemuksista, joiden myöntämisestä voisi seurata suuronnettomuusriskille altistuvien henkilöiden määrän vähäistä merkittävämpi lisääntyminen, syytä pyytää lausunto kunnan palopäälliköltä, joka harkitsee onko myös TUKES:n lausunto tarpeen.

5. Lisätietojen antajat

Lisätietoja tuotantolaitosten sijoittamiseen ja niiden toimintaan liittyviä vaaroja koskevista kysymyksistä antavat TUKES:ssa yli-insinööri Päivi Rantakoski ja turvallisuusinsinööri Leena Ahonen, puh. 09- 61671. Lisätietoja kaavoitusmenettelystä antaa ympäristöministeriössä hallitusneuvos Auvo Haapanala ja rakennusluvista ja rakennusvalvonnasta rakennusneuvos Heikki Aho, puh. 09-19911.

Ympäristöministeri

Satu Hassi

Osaston päällikkö
Ylijohtaja

Pekka Kangas

Jakelu: Kunnanhallitukset
Kuntien kaavoitusviranomaiset
Kuntien rakennusvalvontaviranomaiset ja rakennustarkastajat
Kuntien palo- ja pelastusviranomaiset ja palopäälliköt
Maakuntien liitot
Alueelliset ympäristökeskukset, ympäristönsuojelun ja alueidenkäytön toimialat

Tiedoksi: Kauppa- ja teollisuusministeriö
Sisäasiainministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työsuojelupiirit
Lääninhallitukset
Suomen ympäristökeskus
Suomen Kuntaliitto
Ympäristölupavirastot
Kuntien kemikaalivalvontaviranomaiset
Kuntien ympäristölupaviranomaiset
Kemianteollisuus ry
Metsäteollisuus ry
Öljy- ja kaasualan keskusliitto
Liitteessä 2 mainitut laitokset