

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi kemikaalilain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä huhtikuuta 2008 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kemikaalilain muuttamisesta (HE 50/2008 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marilla Lahtinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Tapani Koivumäki, työ- ja elinkeinoministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Tuomas Aarnio, ympäristöministeriö

- osastopäällikkö Katariina Rautalahti, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus STTV
- ylitarkastaja Heikki Salonen, Suomen ympäristökeskus
- apulaisjohtaja Juha Pyötsiä, Kemianteollisuus ry.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot seuraavilta tahoilta:

- valtiovarainministeriö
- oikeusministeriö
- Tullilaitos
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kemikaalilakia muutettavaksi siltä osin kuin se on välttämätöntä kemikaaleja koskevan Euroopan yhteisön niin sanotun REACH-asetuksen 1 päivänä kesäkuuta 2008 sovellettavaksi tulevien säännösten takia. Lisäksi kemikaalilakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä perustuslaista johtuvia muutoksia.

Kemikaalilaista kumotaan REACH-asetuksen kanssa päällekkäiset ja ristiriitaiset säännökset. Laissa säädetään myös REACH-asetuksen noudattamista valvovista viranomaisista ja näiden tehtävistä sekä asetuksen velvoitteiden rikkomisesta seuraavista rangaistuksista. Valvontaviranomaisten tehtävät ehdotetaan pidettäväksi pääosin nykyisen valvontajärjestelmän mukaisi-

na ja täydennettäväksi REACH-asetuksen noudattamisen valvonnalla kunkin viranomaisen nykyisen toimenkuvan mukaisesti. Keskushallinnon viranomaisille, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle ja Suomen ympäristökeskukselle annetaan toimivalta valmistettävien ja markkinoille saatettavien kemikaalien valvonnassa sekä toimivalta valvontapäätösten tekemiseen alue- tai paikallisviranomaisen siirtäessä asian keskushallinnon viranomaisille silloin, kun havaittujen puutteiden korjaaminen edellyttää toimenpiteitä muulta toiminnanharjoittajalta kuin valvontakohteen toiminnanharjoittajalta. Kemikaalien käyttöä työssä valvoo pääasiassa työsuojelupiirin työsuojelutoimisto

ja käyttöä ympäristönsuojelun näkökulmasta alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen tehtäviä esitetään siirrettäviksi alemmanasteisista säädöksistä lain tasolle. Lain noudattamista valvovat edelleen myös lää-

ninhallitukset ja Tullilaitos. Myös Kuluttajavirasto lisätään valvontaviranomaiseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2008, jolloin REACH-asetuksen velvoitteita aletaan soveltaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta toteaa, että REACH-asetus on 1.6.2007 alkaen suoraan sovellettavaa oikeutta, jonka erilaiset velvoitteet kuitenkin tulevat eri siirtymäajoin vaiheittain voimaan. Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on tarkentaa valvontaviranomaisten tehtäviä. REACH-asetukseen sisältyvät velvoitteet koskevat pääasiallisesti kemikaalien valmistukseen ja markkinoille saattamiseen liittyviä toimenpiteitä ja kohdistuvat ensisijaisesti kemikaalien valmistajiin ja maahantuojiin. Velvoitteiden tavoitteena on toisaalta kemikaaleista kuluttajille ja työntekijöille aiheutuvien terveyshaittojen sekä ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja toisaalta huolehtiminen siitä, että EU:n sisämarkkinoille ei pääse Suomen kautta vaatimusten vastaisia kemikaaleja.

Valiokunta on huolestunut REACH-asetukseen liittyvien valvontaviranomaisten suuresta määrästä ja tehtävien hajanaisuudesta. Keskeisiä valvontaviranomaisia ovat Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus STTV ja Suomen ympäristökeskus SYKE, joiden tulee myös ohjata kunnan kemikaalivalvontaviranomaisten toimintaa ja toimia yhteysviranomaisena kansallisten valvontaviranomaisten ja Euroopan kemikaaliviraston välillä. Valvontaviranomaisia ovat ehdotuksen mukaan lisäksi lääninhallitus, työsuojelupiirin työsuojelutoimisto, alueellinen ympäristökeskus, Kuluttajavirasto ja Tullilaitos. Valvontaorganisaatio hajautuu siten

usean eri hallinnonalan keskus- ja alueviranomaisille sekä paikallisille viranomaisille. Päälekkäisyyksien välttämiseksi ja yhteistyön edistämiseksi lakiehdotuksen 49 § sisältää säännöksen valvontaviranomaisten yhteistoimintavollisuudesta.

Valiokunta toteaa edellä esitettyyn viitaten, että valvontajärjestelmä on monimutkainen ja voi johtaa epäselvyyksiin siitä, mille viranomaiselle valvontavastuu tai -oikeus kulloinkin kuuluu. Valvonnan hajanaisuus on tullut esille myös lakiehdotuksen valmistelussa, mutta tässä vaiheessa on pidetty tarkoituksenmukaisimpana saattaa REACH-asetuksen välttämättä edellyttämät täytäntöönpanotoimet vain mahdollisimman pian voimaan. Alue- ja paikallishallinnon uudistushankkeen yhteydessä on tarkoitus arvioida toimintoja ja tehostaa hallinnon tuottavuutta. Kemikaaliasioiden hallinnon asianmukaisen järjestämisen ja kehittämisen vaihtoehtoja on selvitys parhaillaan käynnissä. Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella välttämättömänä, että valvontajärjestelmän toimivuutta ja selkeyttämismahdollisuuksia arvioidaan uudelleen heti, kun se on toiminnallisesti mahdollista. Samassa yhteydessä on tarpeen selvittää mahdollisuutta yhdistää säännöksiä ympäristölupamenettelyyn, mikä saattaa vähentää erillisvalvonnan tarvetta.

Hallituksen esityksessä (s. 10/I) todetaan, että REACH-asetuksesta kokonaisuudessaan aiheutuvien tehtävien hoitaminen edellyttää yhteensä vähintään 8 henkilötyövuoden lisäystä keskusvirastoihin, STTV:hen (4 htv) ja SYKEen (4 htv). Valiokunta viitaten jo aikaisemmin lausumaansa (YmVM 1/2007 vp — HE 3/2007 vp) korostaa tässä yhteydessä tarvetta turvata tarvittavat

viranomaisresurssit keskeisille valvontaviranomaisille STTV:lle ja SYKELLE REACH-asetuksen asianmukaiseksi täytäntöönpanemiseksi kiinnittäen samalla huomiota erityiseen tarpeeseen turvata neuvonnan järjestäminen pienille ja keskiuurille yrityksille. REACH-asetus on laajuudessaan ja sisällöltään poikkeuksellisen vaikeaa lainsäädäntöä, joka edellyttää valvontaviranomaisilta korkeatasoista osaamista. Myös valvontaviranomaisten koulutukseen ja valvonnan käytännön toimeenpanoon ja ohjaukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota REACH-asetuksen tavoitteiden saavuttamisen turvaamiseksi. Riittävä viranomaisohjaus muodostaa perustan myös yritysten tasapuoliselle kohtelulle. Palvelutason mitoituksessa on syytä ottaa huomioon myös se, että Suomi on Euroopan kemikaaliviraston isäntämaa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Kotirauhan piiriin kuuluvat tilat. Ehdotetun 6 §:n 2 momentin mukaan työsuojelutoimistolla on toimivalta tehdä tarkastuksia kemikaaleja ja niitä sisältäviä esineitä valmistavien, maahan tuovien, varastoitavien ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin. Ehdotuksen perustelujen mukaan (s. 25/I) toiminnanharjoittajan määritelmän perusteella kyse on lähinnä ammatti- ja elinkeinotoiminnasta, minkä johdosta tarkastukset kohdistuvat käytännössä ammatti- ja elinkeinotoimintaan käytettäviin tiloihin ja sääntely ei siten arvioida muodostuvan kotirauhan suojan kannalta ongelmalliseksi.

Valiokunta toteaa, että ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvattun kotirauhan suojan kannalta. Ehdotetusta 6 §:stä ilmenee välillisesti, että siinä mainittua tarkastusta ei ole tarkoitus ulottaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun kotirauhan piiriin. Ehdotetussa lainkohdassa ei kuitenkaan ole nimenomaisesti säädetty, että asumiseen tarkoitettut tilat eivät voi olla tarkastusten kohteena. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että sääntely on täsmällistä ja että asumiseen tarkoitettut tilat suljetaan nimenomaisesti tarkastusten ulkopuolelle (esim. PeVL 18/2006 vp, PeVL 36/2004

vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kotirauhan piiri kattaa lähtökohdaisesti "kaikenlaiseen pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat" (PeVL 16/2004 vp).

Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvia toiminnanharjoittajan tiloja ei käytetä pysyvään asumistarkoitukseen. Koska kuitenkin on ajateltavissa, että tila, jossa ammattia tai elinkeinoa harjoitetaan, sijaitsee asuintilojen yhteydessä, perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti olisi perusteltua, että lainkohdassa nimenomaisesti suljettaisiin perustuslaillisen kotirauhan piiriin kuuluvat asuintilat tarkastusoikeuden ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti perustuslaillinen "kotirauhan piiriin kuuluva tila" tarkoittaa "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyä tilaa". Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat ovat lähinnä asuntoja. Voimassa olevan kemikaalilain 47 §:n sanamuoto "asuinhuoneistot" ei myöskään vastaa perustuslakivaliokunnan viimeaikaista käytäntöä.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa kemikaalilain 47 §:ää tarkennettavaksi siten, että siinä nimenomaisesti säädetään, että tarkastusta ei saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa.

Kemikaalin vähittäismyynnin rajoittaminen. 40 §. Valiokunta ehdottaa pykälän muuttamista siten, että siinä viitataan kemikaalin sijasta kemikaalin käytöstä aiheutuvaan terveyden vaaraan. Tällä aineellisella perussäännöksellä on tarkoitus viitata sekä riskiin, joka aiheutuu vaarallisen kemikaalin vähittäismyynnistä, että riskiin, joka aiheutuu ilmeisestä kemikaalin väärinkäyttötarkoituksesta.

Lakiehdotuksen 41 §:n 3 kohdassa määrätään kemikaalin vastaanottajan velvollisuudesta antaa tiettyjä tietoja luovuttajalle, ja tietojen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuus on siten seka- muotoinen, että se sisältää sekä perussäännöksen tietojen luovuttamisesta että valtuussäännöksen antaa tarkempia tietoja asetuksella. Valiokunta ehdottaa, että perussäännös tietojen luovuttamisvelvollisuudesta lisätään 40 §:n 2

momentiksi. Samalla pykälän otsikkoa on muutettava vastaavasti.

Asetuksenantovaltuus. 41 §. Ehdotuksen 41 §:ään sisältyy 40 §:n kemikaalin vähittäismyynnin rajoittamista koskevaa perussäännöstä täydentävä asetuksenantovaltuus. Ehdotuksen 41 §:n 1 kohdan mukaan asetuksella voidaan säätää tarkemmin "vaarallisen tai muutoin terveydelle haittaa aiheuttavan kemikaalin vähittäismyynnin edellytyksistä ja myynnin rajoittamisesta". Esityksen perustelujen mukaan terveydelle haittaa aiheuttavalla kemikaalilla tarkoitetaan esimerkiksi vähittäismyynnissä olevia kemikaaleja, joita voidaan käyttää väärin ja jotka voivat siten aiheuttaa terveydelle haittaa, vaikka niitä ei sinänsä ole luokiteltu vaarallisiksi aineiksi.

Valiokunta katsoo, että asetuksenantovaltuutta tulee täsmentää luettelemalla siinä tarkemmin, mitä pääpiirteissään ovat "vähittäismyynnin edellytykset ja myynnin rajoittaminen". Valiokunta ehdottaa edellä esitetyn perusteella, että 41 §:n 1 kohtaa täsmennetään siten, että siinä mainitaan kemikaalin vähittäismyyntiä ja muuta luovuttamista koskevien edellytysten koskevan pakkaamista, säilyttämistä, merkitsemistä tai ikärajoja. Vastaavasti 3 kohta muutetaan ottaen huomioon perusvelvollisuuden siirto 40 §:n 2 momentiksi.

Valvontaviranomaisten yhteistoimintavelvollisuus. 49 §. Ehdotuksen 49 §:ssä säädetään muun muassa viranomaisten oikeudesta saada toisiltaan tietoja. Säännöksestä ei käy ilmi, missä määrin tiedonsaantioikeus kohdistuu myös henkilötietoihin. Säännöksen perusteluista saa kuitenkin sen kuvan, että kyse saattaa olla myös henkilötietojen luovuttamisesta.

Jos tiedonsaantioikeus koskee myös henkilötietoja, tulee sääntelyssä ottaa huomioon perustuslain 10 §:n vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä henkilötietojen luovutuksen edellytykseksi on 49 §:n kaltaisissa väljissä sääntely-yhteyksissä muodostunut se, että tietojen tulee olla jossakin tarkoituksessa välttämättömiä (esim. PeVL 17/2007 vp). Valiokunta ehdottaa edellä esitetyn perusteella, että sääntely täsmennetään koskemaan vain välttämättömiä tietoja.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti (Valiokunnan muutosehdotukset).

*Valiokunnan muutosehdotukset***Laki****kemikaalilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 14 päivänä elokuuta 1989 annetun kemikaalilain (744/1989) 18 a §, 5 luku, 52 a, 64, 65, 68, 68 a, 68 b ja 70 §,

sellaisina kuin niistä ovat 18 a § laissa 220/1995, 5 luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, 52 a § laeissa 404/2002 ja 391/2005, 65 § laissa 558/1993, 68 § laissa 1073/1995, 68 a § laissa 1412/1992 sekä mainituissa laeissa 558/1993 ja 1073/1995 sekä 68 b § mainituissa laeissa 1412/1992 ja 558/1993,

muutetaan 2 luvun otsikko, 4 §:n otsikko, 5—8, 8 a ja 9 §, 10 §:n ruotsinkielinen sanamuoto, 41, 47, 48, 49 ja 51 §, 52 §:n 1 ja 2 momentti, 55 §:n 1 ja 2 momentti, 56 §:n 2 momentti ja 59 d §,

sellaisina kuin niistä ovat 5—7 ja 49 §, 55 §:n 2 momentti sekä 56 §:n 2 momentti laissa 287/2006, 8 § osaksi mainituissa laeissa 1412/1992 ja 391/2005 sekä laissa 12/1997, 8 a § laeissa 136/2006 ja 628/2007, 41 § mainituissa laeissa 1412/1992, 51 § osaksi mainituissa laeissa 1073/1995, 52 §:n 1 momentti mainituissa laeissa 136/2006 ja laeissa 404/2002 ja 628/2007, 52 §:n 2 momentti mainituissa laeissa 628/2007, 55 §:n 1 momentti laissa 57/1999 sekä 59 d § laissa 591/2001, sekä

lisätään lakiin uusi 6 a, 6 b, 7 a, 7 b ja 8 c—8 e §, *lakiin* siitä mainitulla lailla 1412/1992 kumotun 40 §:n tilalle uusi 40 §, (*poist.*) lakiin uusi 49 b § (*poist.*) sekä siitä lailla 893/2001 kumotun 53 §:n tilalle uusi 53 § seuraavasti:

4—6, 6 a—6 b, 7, 7 a—b, 8, 8 a, 8 c—e ja 9 §
(Kuten HE)

41 §

Asetuksenantovaltuus

40 §

Kemikaalin vähittäismyynnin rajoittaminen ja tietojenantovelvollisuus

Kemikaalia ei saa luovuttaa vähittäismyynnistä, jos on ilmeistä, että kemikaalin käytöstä voi aiheutua erityistä vaaraa terveydelle.

Terveydelle vaarallisen kemikaalin vastaanottaja on velvollinen antamaan tarvittavat tiedot luovuttajalle kemikaalin vastaanottajasta, käyttäjästä ja käyttötarkoituksesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin:

1) vaarallisen tai muutoin terveydelle haittaa aiheuttavan kemikaalin vähittäismyyntiä ja muuta luovuttamista koskevista pakkaamiselle, säilyttämiselle, merkinnöille tai ikärajoille asetettavista edellytyksistä;

2) terveydelle vaarallisen kemikaalin apteekista luovuttamisen edellytyksistä;

3) terveydelle vaarallisen kemikaalin vastaanottajaa koskevan tietojenantovelvollisuuden toteuttamisesta.

47 § (Uusi)

Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisella on oikeus saada tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajalta, kemikaalin omistajalta ja muulta henkilöltä, jota tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten velvoitteet koskevat.

Valvontaviranomaisella on oikeus tehdä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi tarvittavia tarkastuksia muualla kuin *pysyväisluonteeseen asumiseen käytetyissä tiloissa*.

48 §
(Kuten HE)

49 §

Valvontaviranomaisten yhteistoimintavelvollisuus

Tämän lain tai muiden säädösten nojalla kemikaaleja valvovilla viranomaisilla on oikeus saada valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja toisiltaan ja käyttää toistensa hankkimia näytteitä tarpeellisiin tutkimuksiin salassapitosäännösten estämättä. *Henkilötietojen osalta tietojensaanti-oikeus koskee vain välttämättömiä tietoja.*

(2—4 mom. kuten HE)

49 b, 51—53, 55, 56 ja 59 d §
(Kuten HE)

Voimaantulo ja siirtymäsäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Rakel Hiltunen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Marko Asell /sd
Timo Kaunisto /kesk
Timo Korhonen /kesk
Merja Kuusisto /sd
Petteri Orpo /kok

Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Oras Tynkkynen /vihr
Henna Virkkunen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.