



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
Alueidenkäytön osasto
Markanvändningsavdelningen

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

26.9.2001

3/501/2001

Enligt sändlista

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende

Produktionsanläggningar som hanterar och lagrar kemikalier - hur risken för olyckor skall beaktas i planläggning och byggande

1. Syftet med detta brev

I detta brev beskrivs sådana tillvägagångssätt som rekommenderas för planläggnings- och byggnadstillsynsmyndigheterna då de utarbetar eller ändrar en plan eller prövar förutsättningarna att bevilja bygglov för en produktionsanläggning som hanterar eller lagrar farliga kemikalier eller för andra aktiviteter i närheten av sådana anläggningar, dvs. fabriker och upplag. Avsikten med dessa tillvägagångssätt är att säkerställa att de som beslutar i ärendet har tillgång till tillräckligt beslutsunderlag för sina avgöranden. I brevet förklaras också innehållet i den nya markanvändnings- och byggnadslagstiftningen och förhållandet mellan den och kemikalielagstiftningen.

Miljöministeriet, som sköter den allmänna utvecklingen och styrningen av områdesplaneringen och byggnadsväsendet, har utarbetat detta brev till hjälp för behandlingen av planer och tillståndsärenden. Detta brev har utarbetats i samråd med Centralen för säkerhetsteknik (TUKES), och under beredningen har Finlands Kommunförbund och de tjänstemän vid handels- och industriministeriet och inrikesministeriet som svarar för kemikalieärenden och brand- och räddningsväsendet fått möjlighet att framföra synpunkter angående brevtkastet.

2. Brevets bakgrund och tillämpningsområde

Europeiska unionens råd har antagit direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår. I Finland har den del av detta så kallade Seveso II-direktiv som gäller planeringen av områdesanvändningen och produktionsanläggningars säkerhet trätt i kraft genom kemikalielagstiftningen och markanvändnings- och byggnadslagstiftningen. Artikel 12 om områdesanvändningen utgör bilaga 1 till detta brev. Ett av syftena med kemikalielagstiftningen är att avvärja storolyckor och andra katastrofer och att begränsa följdverkningarna av eventuella olyckor i samband med hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier. Markanvändnings- och byggnadslagstiftningen reglerar planeringen av områdesanvändningen samt byggandet. Inom vartdera

lagstiftningsområdet är ett av målen att risken för olyckor skall beaktas såväl vid placeringen av nya produktionsanläggningar och utvidgningen av sådana som vid planeringen av områdesanvändningen och byggandet i närheten av sådana anläggningar. Särskilt skall denna risk beaktas, om den industriella hanteringen medför risk för storolyckor.

Enligt förordningen om industriell hantering av kemikalier (59/1999) avses med storolyckor betydande utsläpp, brand, explosion eller en annan betydande händelse, som orsakas av okontrollerade händelseförlopp i samband med driften i en produktionsanläggning som hanterar eller upplagrar farliga kemikalier, som medför allvarlig, omedelbar eller fördröjd fara för människors hälsa eller för miljön, inne i eller utanför anläggningen, samt där en eller flera farliga kemikalier ingår. Bilaga 2 till detta brev är en förteckning över sådana produktionsanläggningar i Finland som omfattas av det ovan nämnda direktivet (situationen 6.6.2001) och som i första hand berörs av tillvägagångssätten enligt detta brev. Samtliga förtecknade produktionsanläggningar övervakas av Centralen för säkerhetsteknik (TUKES).

Statsrådet har 30.11.2000 godkänt med stöd av markanvändnings- och bygglagen riksomfattande mål för områdesanvändningen (publikation nr 5 i serien Markanvändnings- och bygglagen 2000). Bland de riksomfattande målen för områdesanvändningen finns ett övergripande mål enligt vilket man i områdesanvändningen skall fästa särskild uppmärksamhet vid att förebygga olägenheter och risker som människans hälsa utsätts för och vid att avlägsna befintliga olägenheter. De särskilda målen innehåller sedan ett mer precist mål, som går ut på att man i planeringen av områdesanvändningen skall lämna ett tillräckligt stort avstånd mellan verksamheter som har skadlig inverkan på hälsan eller medför risk för olyckor å ena sidan och verksamheter som är känsliga för verkningarna å den andra. Anläggningar som medför risk för storolyckor och transportrutter för farliga ämnen och de kemikaliebangårdar som betjänar dem skall enligt de särskilda målen placeras tillräckligt långt från bostadsområden, områden avsedda för allmänheten och områden med känslig natur.

3. Nya produktionsanläggningar och utvidgning av produktionsanläggningar

Byggandet av en ny produktionsanläggning som i stor skala hanterar eller upplagrar farliga kemikalier (nedan anläggning) eller en väsentlig utvidgning av en befintlig anläggning förutsätter tillståndsförfaranden enligt olika lagar. Till dem hör kemikalielagen (744/1989), miljöskyddslagen (86/2000) och markanvändnings- och bygglagen (132/1999). I regel gäller också lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994) sådana anläggningar. I allmänhet kan verksamhetsidkaren själv överväga i vilken ordning han ansöker om tillstånden; enligt lag kan man enbart uppskjuta beviljandet av bygglov tills miljötillståndet föreligger.

Planläggningsförfarandet

En plan skall basera sig på tillräckliga undersökningar och utredningar. När en plan utarbetas skall miljökonsekvenserna och de övriga konsekvenserna av planen utredas (9 § markanvändnings- och bygglagen, 1 § markanvändnings- och byggförordningen). Då utreds också riskerna för olyckor i anslutning till anläggningens verksamhet. Dessa verkningar skall beaktas då man utarbetar

programmet för deltagande och bedömning (63 § markanvändnings- och bygglagen). Resultaten redovisas i planbeskrivningen, och vid behov ges planbestämmelser för att minska de skadliga verkningarna.

Nya anläggningar eller omfattande utbyggnad av befintliga anläggningar kan i praktiken inte längre placeras i icke planlagda områden. De förorsakar behov av planering enligt 16 § markanvändnings- och bygglagen, och enligt lagens 137 § får byggande på ett område i behov av planering inte leda till byggande som har betydande konsekvenser eller medföra betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser. Åtminstone sådana projekt på vilka bedömningsförfarandet enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning tillämpas kan orsaka verkningar enligt 137 § markanvändnings- och bygglagen.

TUKES övervakar med hjälp av det tillståndsförfarande om vilket kemikalielagstiftningen föreskriver förläggningen av produktionsanläggningar samt att skyddsavstånden mellan sådana och annan verksamhet är tillräckligt stora. (31 § kemikalielagen, ändr. 135/1999, och förordningen om industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier, den så kallade industrikemikalieförordningen 59/1999). Lagstiftningen om sprängämnen och flytgas innehåller exakta krav på skyddsavstånden, i fråga om andra ämnen bestäms skyddsavstånden från fall till fall.

Enligt 31 § kemikalielagen skall vid förläggningen av produktionsanläggningar beaktas det nuvarande och framtida användningssyftet för förläggningsplatsen och dess omgivning samt det användningssyfte som anvisas i en plan enligt markanvändnings- och bygglagen, liksom också eventuella planbestämmelser för området. En produktionsanläggning får inte heller förläggas i strid med detaljplanen.

Miljöministeriets förordning av den 31 mars 2000 om beteckningar som används i planer enligt markanvändnings- och bygglagen (publikation nr 1 i serien Markanvändnings- och bygglagen 2000 och Finlands byggbestämmelsesamling del A5) innehåller en helt ny beteckning, nämligen *T/kem*. Förklaringen säger att det är fråga om *ett kvartersområde för industri- och lagerbyggnader där en betydande anläggning för produktion eller lagring av farliga kemikalier finns/får placeras*. Det rekommenderas att denna beteckning används då områden planläggs för sådana anläggningar och upplag som avses i detta brev.

Då planer uppgörs, eller ändras för sådana industri- eller lagerområden där den tilltänkta verksamheten kan orsaka risk för storolyckor, är det skäl att ett utlåtande inhämtas av kommunens brand- och räddningsmyndigheter (brandchefen) och vid behov av TUKES.

Prövning av bygglov

Markanvändnings- och bygglagen utgår från att byggnadsplatsers lämplighet t.ex. som industri- eller upplagstomter i detaljplaneområden har undersökts i samband med planläggningen. Säkerhetsaspekterna med tanke på risken för olyckor säkerställs dock genom TUKES tillståndsprövning och/eller miljötillståndsprövning. Detta är viktigt särskilt då planen har utarbetats innan bestämmelserna i byggnadslagen (469/1994) om skyldigheten att utreda miljökonsekvenserna trädde i kraft 1.9.1994, eller om man då planen utarbetades inte annars kunde bereda sig på att produktionsanläggningar som hanterar farliga kemikalier kunde placeras eller sådana ämnen lagras i området. Vid prövningen av bygglov tillämpas dessutom

bestämmelserna i 57 § markanvändnings- och byggförordningen. Enligt den skall man vid prövning av var ett byggnadsprojekt skall placeras och hur lämplig byggplatsen är se till att skyddsavstånden är tillräckliga för att sådana risker för storolyckor som orsakas av farliga ämnen skall kunna avväjas. I ett detaljplaneområde skall 57 § markanvändnings- och byggförordningen tillämpas då man överväger den närmare placeringen inom ett industriområde av en anläggning eller ett upplag. Markanvändnings- och bygglagen förutsätter att man har bygglov också för en väsentlig ändring av bruksändamålet för enbyggnad eller en del av den. Detta säkerställer att en ny typ av användning av en industribyggnad t.ex. som upplag inte orsakar risk för en storolycka.

Avgörandet av bygglovsärendet kan enligt 134 § 5 mom. markanvändnings- och bygglagen uppskjutas till dess miljötillståndsärendet har avgjorts. En byggnad får inte enligt 153 § 3 mom. markanvändnings- och bygglagen godkännas att tas i bruk, om den verksamhet som är avsedd att bedrivas där kräver tillstånd enligt miljöskyddslagen, förrän detta tillstånd har vunnit laga kraft.

4. Ändrad områdesanvändning i närheten av produktionsanläggningar

Konsultationszonens storlek

Planläggnings- och byggnadstillsynsmyndigheterna har i uppgift att se till att riskkänsliga verksamheter inte placeras alltför nära sådana anläggningar och upplag som orsakar fara. Sådana riskkänsliga verksamheter är till exempel bostadsområden, livligt trafikerade leder, samlingslokaliteter och samlingsplatser för allmänheten, sjukhus, skolor, vårdanläggningar och inkvarteringar.

Bilaga 2 presenterar utsträckningen av sådana zoner kring produktionsanläggningar eller upplag (s.k. konsultationszoner) där planläggningen och byggandet måste ske särskilt omsorgsfullt. TUKES ser till att bilagan uppdateras och den uppdaterade bilagan skickas till mottagarna av detta brev så ofta som det anses nödvändigt. Zonerna har bestämts på basis av en grov uppskattning av de allmänt kända riskerna med anläggningarna, inte på basis av detaljerade analyser av anläggningarna. Detta betyder att de inte direkt kan tillämpas som skyddsavstånd mellan en produktionsanläggning och andra verksamheter. De visar det avstånd från anläggningen inom vilket det vid placeringen av olika funktioner är skäl att inhämta sakkunnigutlåtanden för att säkerställa säkerheten.

Då arten av den verksamhet för vilken planläggningen görs eller verksamhetens tillståndspflicht så kräver kan förfarandet med utlåtanden enligt detta brev också tillämpas i ett mer omfattande område än konsultationszonerna och på sådana produktionsanläggningar som inte tas upp i förteckningen men som har motsvarande egenskaper. För identifiering av anläggningen innehåller bilaga 3 en förteckning över de grupper av farliga kemikalier som enligt industrikemikalieförordningen (59/1999) kräver tillstånd eller leder till anmälningsskyldighet.

Planläggningsförfarande

Om en plan eller en planändring gäller ett område som ligger i konsultationszonen kring en produktionsanläggning, och om förverkligandet av planen skulle innebära att antalet personer som utsätts för risken för storolyckor ökar mer än obetydligt, skall

den planläggande myndigheten utreda de risker som är förknippade med anläggningens verksamhet med tanke på eventuella olyckor (9 § markanvändnings- och bygglagen, 1 § markanvändnings- och byggförordningen). Dessa verkningar skall beaktas då man utarbetar programmet för deltagande och bedömning (63 § markanvändnings- och bygglagen). Resultaten redovisas i planbeskrivningen, och vid behov ges planbestämmelser för att minska de skadliga verkningarna.

Utöver de instanser som ordinärt deltar i planläggningen deltar också, när det gäller planläggningsprojekt i närheten av anläggningar som hanterar eller lagrar farliga kemikalier, desakkunnigmyndigheter vars uppgifter omfattar kemikalieövervakningen och brand- och räddningsväsendet i planläggningen. I vissa fall kan sådana anläggningar också ha verkningar som sträcker sig utanför kommungränserna, och då utvidgas kretsen av instanser som deltar i planläggningen. Om projekten har betydelse inom landskapet, skall planläggningen behandlas i landskapsplanen, eller åtminstone i samarbete med förbunden på landskapsnivå.

Då placering av riskkänsliga verksamheter planeras i en zon där risken för storolyckor föreligger är det skäl att vid planläggningen ett utlåtande inhämtas av kommunens brand- och räddningsmyndigheter (brandchefen) och vid behov av TUKES..

Enligt markanvändnings- och bygglagen skall myndigheterna i samråd med den regionala miljöcentralen diskutera sådana general- och detaljplaner som gäller riksomfattande eller viktiga regionala mål för områdesanvändningen eller som annars är av betydelse för markanvändningen, då utarbetandet av planen vidtar och då utlåtandena om planförslaget är för handen. Då det är fråga om sådana planläggningsprojekt som avses i detta brev, skall planläggaren kontakta den regionala miljöcentralen för att utreda behovet av diskussioner mellan myndigheterna. Vid diskussionerna mellan myndigheterna kan man försäkra sig om att de behövliga sakkunnigutlåtandena har inhämtats och att de vederbörligen har beaktats i planen.

Markanvändnings- och bygglagen förutsätter att kommunerna bedömer hur tidsenliga planerna är och att de hålls aktuella. Kommunerna skall i enlighet med 60 § markanvändnings- och bygglagen se över planläggningssituationen i närheten av sådana anläggningar som avses i detta brev och vidta behövliga åtgärder för att ändra föråldrade detaljplaner vars genomförande i nuläget kunde medföra ökad risk för storolyckor.

Avgöranden som gäller planeringsbehov, undantagsbeslut och bygglov

Vid behandlingen av sådana avgöranden om planeringsbehov, undantagsbeslut eller bygglov för bostadshus eller byggnader avsedda för allmänt bruk eller för andra riskkänsliga verksamheter, som innebär att antalet personer som utsätts för risken för storolyckor ökar mer än obetydligt, skall de risker som orsakas av produktionsanläggningar i närheten utredas och det avstånd som säkerheten förutsätter från anläggningar och upplag som medför risk för storolyckor beaktas. Då bygglov övervägs beaktas 57 § markanvändnings- och byggförordningen, som också reglerar byggnadsplatsers lämplighet utanför detaljplaneområden.

För att utreda risken för olyckor och erforderliga skyddsavstånd är det skäl att inhämta utlåtande av brandchefen i kommunen om sådana tillståndsansökningar vars beviljande kan leda till att antalet personer som utsätts för risk för storolyckor ökar mer än obetydligt. Brandchefen överväger om det också är skäl att inhämta ett utlåtande av TUKES.

5. Tilläggsuppgifter

Ytterligare uppgifter om placeringen av produktionsanläggningar och om de risker som är förknippade med deras verksamhet ges av överingenjör Päivi Rantakoski och säkerhetsingenjör Leena Ahonen vid TUKES, tfn (09) 61671. Ytterligare uppgifter om planlägningsförfarandet ges av regeringsrådet Auvo Haapanala och om bygglov och byggnadstillsyn av byggnadsrådet Heikki Aho vid miljöministeriet, tfn (09)19911.

Miljöminister

Satu Hassi

Avdelningschef
Överdirektör

Pekka Kangas

Sändlista: Kommunstyrelserna
Kommunernas planläggningsmyndigheter
Kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter och byggnadsinspektörer
Kommunernas brand- och räddningsmyndigheter och brandchefer
Förbunden på landskapsnivå
De regionala miljöcentralerna, miljöskydds- och markanvändningssektorer

För kännedom: Handels- och industriministeriet
Inrikesministeriet
Social- och hälsovårdsministeriet
Arbetarskyddsdistrikten
Länsstyrelserna
Finlands miljöcentral
Finlands Kommunförbund
Miljötillståndsverken
Kommunernas kemikalieövervakningsmyndigheter
Kommunernas miljötillståndsmyndigheter
Kemiindustrin rf
Skogsindustrin rf

Olje- och gasbranschens centralförbund I bilaga 2 nämnda anläggningar