Valiokunnan lausunto HaVL 27/2018 vp– U 42/2018 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä, asetuksen (EY) N:o 1907/2006 XVII liitteen muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 98/2013 räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä kumoamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä, asetuksen (EY) N:o 1907/2006 XVII liitteen muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 98/2013 räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä kumoamisesta (U 42/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Hannele Taavila, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Harri Roudasmaa, työ- ja elinkeinoministeriö
- asehallintopäällikkö Mika Lehtonen, Poliisihallitus
- rikoskemisti Jari Pukkila, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Tulli

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- maa- ja metsätalousministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotetulla asetuksella on tarkoitus rajoittaa räjähteiden lähtöaineiksi soveltuvien tiettyjen vaarallisten kemikaalien saatavuutta suurelle yleisölle. Ehdotuksessa on myös säännökset menette-

lyille, joilla näiden kemikaalien hyväksyttävää kauppaa valvotaan ja epäilyttävistä myyntitapahtumista ilmoitetaan kansalliselle valvontaviranomaiselle. Asetusehdotus korvaisi nykyisen, 1.3.2013 voimaan tulleen neuvoston ja parlamentin asetuksen (EU) N:o 98/2013.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä puuttumista tiettyjen markkinoilla laajasti kuluttajien saatavilla puututtu säätämällä asetus (EU) N:o 98/2013 räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä, mikä tuli voimaan 1. maaliskuuta 2013. Kyseinen asetus on ollut voimassa vasta suhteellisen lyhyen ajan ja sillä on jo saavutettu positiivisia tuloksia, eikä valtioneuvosto olekaan nähnyt välitöntä tarvetta asetuksen muuttamiselle. Valtioneuvosto kuitenkin tarkastelee komission nyt antamaa ehdotusta myönteisesti.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön lupajärjestelmä, jos ne sallivat kuluttajien pääsyn ehdotuksessa tarkemmin määriteltyihin räjähteiden lähtöaineisiin. Suomessa on jo käytössä lupajärjestelmä. Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että ehdotus yhdenmukaistaa tältä osin jäsenvaltioiden käytäntöjä EU:ssa. Valtioneuvoston pitää tärkeänä, että luvanhakijan tausta pyritään selvittämään mahdollisimman tarkasti.

Ehdotuksessa esitetään ammoniumnitraatin ja rikkihapon lisäämistä ehdotuksen soveltamisalaan. Valtioneuvosto pitää ehdotusta turvallisuutta parantavana ja voi sen hyväksyä. EU:n alueella on viime vuosina tehty terrori-iskuja, joissa käytetyt laittomat räjähteet on valmistettu juuri rikkihappoa apuna käyttäen. Jatkotyössä tulee kuitenkin vielä tutkia tarkemmin rikkihapon lupaa edellyttävän alapitoisuusrajan asettamista 15 %:iin samoin kuin nitrometaanin vastaavan rajan alentamista nykyisestä 16 %:iin. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että viljelijät säilyttävät oikeuden hankkia maataloustoimintaa varten ammoniumnitraattia, jonka typpipitoisuus ammoniumnitraatista laskettuna on vähintään16 painoprosenttia. Lisäksi EU:n REACH-asetuksen jäävään ammoniumnitraattirajoitukseen tulisi lisätä viittaus uuteen räjähteiden lähtöaineasetukseen.

Ehdotuksessa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus tarjota koulutusta lainvalvontaviranomaisille ja tulliviranomaisille, jotta nämä tunnistaisivat rajoituksen alaisia räjähteiden lähtöaineita. Lisäksi jäsenvaltioille tulisi velvollisuus vähintään kahdesti vuodessa järjestää tietoisuuden lisäämiskampanjoita. Ehdotukset ovat valvonnan tehokkuuden näkökulmasta perusteltuja mutta niiden kustannusvaikutukset voivat olla merkittäviä. Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että näiden ehdotusten osalta jäsenvaltiot saavat lisää joustovaraa ja että ehdotuksen kustannusrasite jää mahdollisimman pieneksi.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotuksen siitä, että komissiolle annetaan mahdollisuus delegoitujen säädösten kautta lisätä räjähteiden lähtöaineita ehdotuksen liitteisiin I ja II ja liitteessä I olevien raja-arvojen muuttamiseksi kuin se on tarpeen räjähteiden lähtöaineina käytettävien aineiden väärinkäytössä tapahtuneiden muutosten ottamiseksi huomioon tai tutkimuksen ja testauksen perusteella. On kuitenkin huolehdittava siitä, että jäsenvaltioilla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa tähän työhön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Uudistuksen lähtökohdat

Komissio ehdottaa uutta asetusta räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä. Asetusehdotuksella kumotaan 1.3.2013 voimaan tullut neuvoston ja parlamentin asetus (EU) N:o 98/2013.

Voimassa olevan asetuksen tarkoituksena on ollut rajoittaa räjähteiden lähtöaineiden saatavuutta ja käyttöä yleisön edustajien keskuudessa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin antaa lupa- ja rekisteröintijärjestelmän kautta yleisön edustajille luvan hankkia kyseisiä aineita. Räjähteiden lähtöaineita koskevat rajoitukset ja valvontatoimet ovat tämän vuoksi olleet erilaisia eri jäsenvaltioissa, ja komission mukaan tämä on omiaan aiheuttamaan esteitä unionin sisäiselle kaupalle. Lisäksi komission mukaan olemassa olevat rajoitukset ja valvontatoimet eivät ole taanneet riittävää yleisen turvallisuuden tasoa, koska niillä ei ole voitu asianmukaisesti estää rikollisia hankkimasta räjähteiden lähtöaineita. Uuden asetusehdotuksen tavoitteena on vastata näihin puutteisiin.

Hallintovaliokunta toteaa, että nykyinen asetus on ollut voimassa vasta melko lyhyen aikaa, mutta saadun selvityksen mukaan sillä voidaan katsoa olleen turvallisuutta parantavaa vaikutusta. Toisaalta on jo myös ehditty havaitsemaan niitä heikkouksia, joita asetukseen sisältyy. Valiokunta pitää asetuksen uudistamista siten kannatettavana.

Lupamenettelyyn perustuva järjestelmä

Komission ehdotuksen mukaan yleisön edustaja voi saada rajoitettuja räjähteiden lähtöaineita ainoastaan, jos hän on saanut tähän luvan. Jäsenvaltio voi harkita, ottaako käyttöön lupajärjestelmän vai kieltääkö kokonaan yleisön edustajilta pääsyn rajoitettuihin räjähteiden lähtöaineisiin. Ehdotuksella kumotaan nykyisin voimassa oleva mahdollisuus saada aineita ns. rekisteröintimenettelyllä.

Valiokunnan mielestä huomionarvoisena periaatteellisena muutoksena nykytilaan nähden voidaan pitää sitä, että ehdotuksessa määritetään, mitkä toimijat saavat hankkia ja pitää hallussaan rajoitettuja kemikaaleja ilman ostoluvan hankintavelvoitetta. Nykyinen asetus sen sijaan määrittelee päinvastoin, mitkä toimijat eivät saa hankkia eivätkä pitää hallussaan näitä kemikaaleja ilman ostolupaa. Samalla laillinen, lupavapaa rajoitettujen kemikaalien käyttö rajataan ns. ammattikäyttäjiin, joilla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka osoitetusti tarvitsee rajoitettua räjähteiden lähtöainetta tarkoituksiin, jotka ovat yhteydessä hänen elinkeino-, liike-, käsityö- tai ammattitoimintaansa ja joihin ei kuulu kyseisen rajoitetun räjähteiden lähtöaineen asettaminen toisen henkilön saataville. Muut käyttäjät katsotaan suureen yleisöön kuuluviksi ja siten lupajärjestelmän piiriin lukeutuviksi. Yleisön edustajan määritelmä koskee myös oikeushenkilöitä.

Suomessa on jo nykyisin käytössä lupajärjestelmä. Komission ehdotus yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden käytäntöjä. Komission ehdotus merkitsee, että suuren yleisön piiri laajenee uudistuksessa. Luvanhankinnan käytännöt suureen yleisöön kuuluvan kannalta eivät selvityksen mukaan kuitenkaan lähtökohtaisesti muutu. Valiokunta kiinnittää kuitenkin vakavaa huomiota siihen, että

ehdotuksen mukaan nykyisen asetuksen perusteella annetut luvat raukeavat, kun uuden asetuksen soveltaminen alkaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tästä aiheutuu lisätyötä ja kustannuksia kuluttajille ja lupaviranomaisille ilman, että sillä saavutettaisiin merkittävää turvallisuushyötyä. Lisäksi asetuksen soveltamisalan piiriin lisättävien tuotteiden ja henkilöpiirin laajentumisen arvioidaan aiheuttavan lupahakemusten määrään piikin asetuksen voimaantullessa. Valiokunta tähdentää näistä syistä asianmukaisten siirtymäjärjestelyjen tarvetta.

Rajoitettujen räjähteiden lähtöaineiden soveltamisala

Komissio ehdottaa rajoitettujen räjähteiden lähtöaineiden soveltamisalaa laajennettavaksi nykyiseen verrattuna kolmella tavalla. Rikkihappo lisättäisiin rajoitettuihin räjähteiden lähtöaineisiin. Nitrometaanin pitoisuusrajaa ehdotetaan madallettavaksi voimassa olevassa asetuksessa säädetystä 30 painoprosentista 16 painoprosenttiin. Lisäksi ammoniumnitraattia koskeva nykyinen rajoitus, joka koskee ammoniumnitraattia, jonka typpipitoisuus ammoniumnitraatista laskettuna on vähintään 16 painoprosenttia, on siirretty ehdotuksen soveltamisalaan.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ammoniumnitraatin siirtoa REACH-asetuksesta nyt käsiteltävänä olevan asetuksen soveltamisalaan on pidetty perusteltuna. Selvityksen mukaan ammoniumnitraatin siirto ei aiheuta muutoksia ammattiviljelijöiden asemaan eikä myöskään lavenna sen luovutusrajoituksia suurelle yleisölle. Sen sijaan rikkihapon ja nitrometaanin ehdotettuihin pitoisuusrajoihin on kiinnitetty erityistä huomiota, ja valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että näitä kysymyksiä on syytä jatkotyössä tutkia vielä tarkemmin.

Koulutus ja tiedottaminen

Ehdotuksen mukaan talouden toimijoiden, jotka myyvät räjähteiden lähtöaineita ammattikäyttäjille tai luvan saaneille yleisön edustajille, on varmistettava, että niiden myynnissä toimiva henkilökunta tuntee tuotteet, joita ne tarjoavat ja jotka sisältävät räjähteiden lähtöaineita, esimerkiksi sisällyttämällä nämä tiedot tuotteen viivakoodiin. Talouden toimijan olisi myös kyettävä tunnistamaan, kuka on tietyn aineen ammattikäyttäjä.

Ehdotuksen velvoitteita on sovellettava myös yrityksiin, jotka toimivat verkossa, mukaan lukien verkossa toimivat markkinapaikat. Näin ollen myös verkossa toimivien talouden toimijoiden olisi koulutettava henkilökuntaansa ja niillä olisi oltava käytössään asianmukaiset menettelyt epäilyttävien liiketoimien havaitsemiseksi. Ne eivät myöskään saisi asettaa rajoitettuja räjähteiden lähtöaineita yleisön edustajan saataville muissa kuin niissä jäsenvaltioissa, joissa on käytössä tai joihin perustetaan ehdotuksen mukainen lupajärjestelmä, ja ainoastaan varmistuttuaan siitä, että kyseisellä yleisön edustajalla on lupa.

Talouden toimijoita koskevat myös eräät muut velvoitteet. Lisäksi katoamisista ja varkauksista ilmoittamaan velvoitettujen piiri laajenee koskemaan myös ammattikäyttäjiä ja niitä yleisön edustajia, jotka ovat luvallisesti hankkineet rajoitettuja räjähteiden lähtöaineita.

Valiokunta pitää ehdotuksia perusteltuina ja tarpeellisina. Uudistuksesta ja asetuksen sisältämistä velvoitteista on tarpeen tiedottaa ja järjestää koulutusta. Myös asetus velvoittaa jäsenvaltioita siihen. Suomessa ei ole vielä määritelty, mikä viranomainen toimisi tarkastusviranomaisena tai

miten eri viranomaisten ja muiden kohderyhmien koulutus ja tiedottaminen järjestetään. Valiokunta korostaa, että asetusehdotuksessa ehdotetut tarkastusviranomaistehtävät sekä tiedotus- ja koulutusvaatimukset edellyttävät joka tapauksessa riittävää resursointia. Sääntelyn tulisi sisältää joustavuutta, jotta voidaan huomioida paikalliset olosuhteet ja erilaiset tiedotuksen ja koulutuksen järjestämistavat. Valiokunta katsoo, että asetuksesta aiheutuvia taloudellisia ja muita vaikutuksia on tarpeen selvittää vielä tarkemmin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 12.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne