

Asia: VN/33125/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta.

Yleisesti

Lakimuutoksella pyritään mahdollistamaan maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen rakentaminen sijoittamisluvalla asemakaava-alueen ulkopuolelle. Maanpuolustukselle tärkeä tuotantolaitos olisi tuotantolaitos, joka on muu kuin Puolustusvoimien hallinnassa oleva tuotantolaitos ja puolustusministeriö on katsonut tuotantolaitoksella olevan maanpuolustukselle olennainen merkitys. Muut kuin puolustusvoimien hallinnassa olevat tuotantolaitokset ovat siviilitoiminnassa olevia tuotantolaitoksia, mutta niillä voi olla myös maanpuolustukselle erittäin tärkeä merkitys.

Tarkoituksena olisi nopeuttaa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lupamenettelyä, rajoittaa maanpuolustukseen liittyvien kriittisten tietojen käsittelyä kuulemismenettelyssä ja mahdollistaa rakentaminen sijoittamisluvalla ilman asemakaavaprosessia alueilla, joissa ei ole asemakaavaa.

Puolustusministeriölle kuuluisi ratkaisuvallalla, onko kysymyksessä maanpuolustukselle tärkeä tuotantolaitos, turvallisuus- ja kemikaalivirasto myöntäisi tuotantolaitokselle vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaisen luvan ja kunta myöntäisi rakentamislain mukaisen erityisen sijoittamisluvan sekä kunnan rakennusvalvontaviranomainen rakentamisluvan. Kunnan tulisi arvioida sijoittamislupaa myönnettäessä rakentamislain mukaisten edellytysten täyttyminen (luonnosteltu RakL 46 b §). Lupa-asiaa koskisi rakentamislain kuuden kuukauden käsittelymääräaika. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että rakentaminen olisi näiden hankkeiden osalta mahdollista aloittaa vakuutta vastaan ennen kuin poikkeamislupa on lainvoimainen.

Perusteluna poikkeavalle menettelylle on esitetty maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen rakentamisen aikakriittisyys ja olemassa olevien menettelyiden hitaus.

Lain perusteluissa on katsottu, että sotilaallinen huoltovarmuus tulisi turvata kaikissa olosuhteissa ja että tämä kyky on käytännössä mahdollista luoda vain normaalioloissa, jolloin esimerkiksi rakennusmateriaalien, koneiden ja laitteiden sekä tarvittavan työvoiman saatavuus on turvattu. Perusteluiden mukaan poikkeusoloissa ja kriisitilanteissa ei merkittävien puolustusteollisten rakennushankkeiden toteuttaminen ole käytännössä enää mahdollista. Myös kuulemismenettelyyn liittyvä tuotantolaitosten kriittisten turvallisuustietojen julkisuus on katsottu tarpeelliseksi rajata maanpuolustuksellisista turvallisuussyistä.

Kuntaliitto pitää hallituksen esityksen tavoitteita erittäin tärkeinä ja tunnistaa lähtökohtaisesti maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen kokonaismerkityksen sekä tarpeen luoda maanpuolustukselle edellytykset myös kotimaiseen tuotantoon sotilaallisen huoltovarmuuden takaamiseksi kaikissa olosuhteissa. Myös Suomen kunnissa nämä kysymykset tunnistetaan ja hankkeiden toteuttamista pyritään edistämään kuntien käytettävissä olevilla keinoilla.

Samaan aikaan Kuntaliitto kantaa kuitenkin myös yleisemmin huolta kunnan kaavoituksellisen itsehallinnon mahdollisuuksien sekä vaikutusmahdollisuuksien kaventamisesta normaalioloja koskevassa lainsäädännössä.

Esitystä ei voida tästä näkökulmasta nykyisessä muodossaan pitää säädösteknisiltä ratkaisuiltaan täysin onnistuneena. Esityksen perusteella sääntelyn on tarkoitus koskea vain harvalukuisia, poikkeuksellisia tilanteita. Ensisijainen vaihtoehto olisi säätää erillinen laki, mikä korostaisi asian erityistä luonnetta. Erillisen lain etuna olisi, että voitaisiin myös varmistua siitä, että maanpuolustukseen liittyvät erityispiirteet tulisivat riittävästi huomioiduiksi luomatta kuitenkaan normaalioloja koskevaan yleisemmin rakentamista koskevaan lainsäädäntöön poikkeuksellisia menettelyjä. Tällaisten ratkaisujen tuominen normaaliolojen lainsäädäntöön voi viestiä siitä, että tämä erityislaatuinen ratkaisumalli olisi laajemminkin käytettävissä, vaikka näin ei ole. Erityisesti nämä havainnot koskevat rakentamislakiin luonnosteltuja muutoksia ja kemikaaliturvallisuuslain osalta ainakin luonnosteltua 20 a §:ää.

Kuntaliitto ehdottaa myös, että harkitaan vaihtoehtoa säätää laki määräaikaisena. Tämä mahdollistaisi tavoitteiden toteutumisen sekä korostaisi asian poikkeuksellisuutta ja toisaalta saattaisi asian uudelleen arvioitavaksi määräajassa.

Kuntaliitto toteaa yleisenä havaintona, että lakiesityksen yhteydessä nousevat jälleen esiin pääosin jo tiedossa olleet rakentamislain systematiikan heikkoudet.

Kuntaliitto katsoo, että lakiesitysten pääasiallinen tarkoitus on sivuuttaa kunnan itsehallintoon kuluva alueidenkäytön suunnittelu harvalukuisissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa on tärkeää saada nopeasti rakennettua maanpuolustuksellisesti tärkeitä tuotantolaitoksia ja varastoja.

Kuntaliiton mielestä ehdotuksen perustuslainmukaisuus kunnan maankäytön suunnittelun sivuuttamisesta normaalioloissa tulisi varmentaa, mikä Kuntaliiton käsityksen mukaan tarkoittaa ainakin perustuslakiarvioinnin täydentämistä perustuslain 121 §:ää koskevalla osuudella sekä

mahdollisesti perustuslakivaliokunnan arviointia koskevan ponnen lisäämisen harkitsemista lakiehdotukseen.

Jos asia ratkaistaan kuitenkin muuttamalla rakentamislakia, Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että alla olevat Kuntaliiton pykäläkohtaiset kommentit otetaan huomioon.

Säädöskohtaiset kommentit rakentamislakiin esitettyihin muutoksiin liittyen

Laki rakentamislain muuttamisesta

43 c § Eräiden maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamislupa

Säädöstä on tarpeen täsmentää määrittelemällä, mitä tarkoitetaan eräillä maapuolustuslaitosten tärkeillä tuotantolaitoksilla. Kuntaliitto toteaa, että rakentamislakiin ehdotetun sääntelyn perusteluissa viitataan kemikaaliturvallisuuslain menettelyyn, jossa hankkeen luonne määritellään (KemTurvL 6 § ja 25 b §), mutta vastaavaa kytkentää ei ole säännösten rakentamislainsäädännössä. Lakiluonnoksen mukaan arvio erityisen sääntelyn soveltumisesta jäisi siten kunnalle ja puolustusministeriön rooli olisi antaa hakemuksesta lausunto. Puolustusministeriön kanta hankkeen laadusta ja siten mahdollisuudesta kuulua erityisen sijoittamislupamenettelyn piiriin tulisi olla jo ennen kuin lupa-asia olisi mahdollista panna vireille. Lisäksi hakemuksen mukana voisi olla Tukesin alustava kannanotto siihen, soveltuuko paikka räjähteiden ja/tai kemikaalien tuotantoon.

Säännöksessä voisi myös olla aiheellista täsmentää, että kysymys on Suomen maanpuolustusten kannalta tärkeästä hankkeesta. Säännöksen sanamuotoa on mahdollista tulkita yleisempänä viittauksena maanpuolustukseen. Jos sanamuoto on tarkoituksella jätetty avoimeksi, tulisi silloin asia avata perusteluissa.

Säännöksessä ei mainita itsessään, kenen toimivaltaa päätös on. Esitystä on selkeyden vuoksi syytä täydentää ja todeta, että toimivalta tässä asiassa kuuluu kunnalle. Vastaava tarkistus on tarpeen tehdä tässä samassa yhteydessä myös puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevaan RakL 43 a §:ään, jossa niin ikään käytetään passiivimuotoa.

Lisäksi Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että säännösluonnoksen otsikko antaa säännöksen sisällöstä liian suppean käsityksen. Säännöksen mukaan kyseeseen tulevat valmistavat, käsittelevät tai varastoivat laitokset.

Esityksessä on tarpeen todeta, että rakentamislain sijoittamislupaa hakija vastaa lupakustannuksista selvityksineen.

63 b § Kuuleminen ja tiedottaminen eräiden maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamislupahakemuksesta

Lakiluonnoksen 63 b § sisältää erityisen säännöksen tiedon julkisuudesta. Säännöksen suhdetta julkisuuslakiin tulisi vielä selvittää sen osalta, laajentaako säännös julkisuuslaissa säädettyä salassapitoa vai ei.

Käytännön soveltamisen tueksi esityksessä on hyvin tarpeellista säätää, mitkä ovat päätöksen julkisessa kuulutuksessa tarpeelliset asiakirjat sijoittamislupapäätöksestä, sekä myöhemmin myönnettävästä rakentamislupapäätöksestä.

Päätöksissä ja niihin liittyvissä pääpiirustuksissa on todennäköisesti sellaista tietoa, jonka paljastuminen voi olla Suomen maanpuolustuksen kannalta haitallista.

67 a §

Lausunto puhtaan siirtymän tai eräiden maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamislupahakemuksesta

Esityksen mukaan arvio säädöksen soveltamisesta jäisi kunnalle ja puolustusministeriön rooli olisi antaa hakemuksesta lausunto. Puolustusministeriön kanta hankkeen laadusta ja siten mahdollisuudesta kuulua erityisen sijoittamislupamenettelyn piiriin tulisi olla jo ennen kuin lupa-asia olisi mahdollista panna vireille.

Tiivis yhteistyö erityisesti Tukesin ja myös muiden viranomaisten kanssa on äärimmäisen tärkeää ennen sijoittamisluvan myöntämistä. Käytännössä yhteistyötä tarvitaan sen selvittämiseksi, millaisia alueiden käyttöön liittyviä vaatimuksia seuraa hankkeen ominaisuuksista muun lainsäädännön näkökulmasta (esim. suojaetäisyydet ja logistiset vaatimukset). Näillä on keskeinen merkitys kunnan sijoittamista koskevassa harkinnassa ja kunnan maankäyttöä koskevassa itsehallinnossa.

Kuntaliitto ehdottaa, että selkeyden vuoksi loppu muutetaan muotoon sekä ”... Tukesilta ja tarvittaessa muilta valtion viranomaisilta, joiden toimialaa lupahakemus merkittävästi koskee.”

68 a §

Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä

Lakiluonnoksesta voi saada virheellisen käsityksen, että sijoittamislupamenettelyssä kyseessä olisi rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan lain nojalla kuuluva lupaharkinta. RakL 43 §:n mukaan erikseen tehtävä sijoittamislupaharkinta kuuluu kunnalle. Esitystä on tarpeen täsmentää siten, että eräiden maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamislupa kuuluu kunnalle. Vaikka päätös onkin oikeusharkintaa, sijoittamisluvan vaikutusten arviointi tulisi tehdä hyvin kattavasti, pääosin kaavoitusta vastaavassa laajuudessa, jotta toiminnan soveltuvuudesta ympäristöön voidaan varmistua. Kyseessä on kuitenkin myös menettely, jolla ohitetaan asemakaavoitus, jolla on myös keskeinen merkitys kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta. Kaavoituksen keskeinen tehtävä on sovittaa yhteen erilaisia maankäyttötarpeita niin, että eri toimijat voivat ennakoida ympäristössään tapahtuvia muutoksia samalla, kun heillä on varmuus omista toimintamahdollisuuksistaan.

Oikeusharkintainen sijoittamislupamenettely puuttuu syvälleikävällä tavalla kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittävään kunnan lakisääteiseen kaavoitustehtävään. Hankkeilla on myös todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kyseessä on alueidenkäytöllinen harkinta, joka kytkeytyy merkittäväällä tavalla kunnan kaavoittamiseen ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen laajemminkin. Kunnan mahdollisuus järjestää hallintonsa asianmukaisesti kunnan kehittämisen ja talouden kannalta merkittävässä asiassa on siten jätettävä kunnan päätettäväksi. Muun muassa

tästä syystä kunnalla tulisi olla mahdollisuus päättää hallintosäännössään, minkä tahon toimivaltaan päätöksenteko tällaisessa asiassa kuuluu.

179 b §

Valitusoikeus eräiden maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamislupasta

Kuntaliitto toteaa, että muutoksenhakulajina olisi hallintovalitus. Verrattuna asian ratkaisemiseen kaavoituksella, kunnan jäsenillä ei ole muutoksenhakuoikeutta.

186 a §

Eräiden maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten rakentamisen aloittaminen ilman lainvoimaa vailla olevaa poikkeamislupaa

Esityksessä esitetään aivan uudenlainen mahdollisuus rakentaa hanke jopa valmiiksi ennen poikkeamislupan lainvoimaisuutta. Menettely olisi hyvin poikkeuksellinen, eikä sen soveltamista tule laajentaa muihin hankkeisiin.

Kuntaliitto pitää poikkeuksellisenä ehdotusta, joka koskee hallintotuomioistuimen toimivallan rajaamista täytäntöönpanon kieltämisessä.

Suhde EU:n puolustusvalmiutta koskevaan lakialoitteeseen

Kuntaliitto toteaa, että vaikka EU:ssa valmistelussa oleva puolustusvalmiutta koskeva lakialoite (COM(2025) 821 final) on esitysluonnoksessa mainittu, näyttää siltä, että kansallisen sääntelyn yhteen sovittamista odotettavissa olevan EU-sääntelyn kanssa ei ole vielä tässä yhteydessä pohdittu enemmälti. Kuntaliitto toteaa, että EU:n lakialoitetta olisi tarpeen selostaa luonnoksessa laajemmin.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että EU-lainsäädännöstä voi seurata kansallista käsittelymääräaikaa huomattavasti lyhyempi käsittelyaika hankkeiden luvitukselle, minkä lisäksi komission lakialoite sisältää ehdotuksen hiljaisen hyväksynnän soveltamisesta siinä tapauksessa, että viranomainen ei ehtisi tehdä asiassa ratkaisua määräajassa.

Viitaten valtioneuvoston kirjelmään U 38/2025 vp Kuntaliitto katsoo, että erityiset sijoittamislupamenettelyt ovat luonteeltaan kaavoituksellisia, eli alueidenkäytön suunnittelullisia, ratkaisuja. Sen takia niitä ei voida rinnastaa tavallisiin rakentamislupiin. Kuntaliitto arvioikin, että kaavoituksen korvaavat sijoittamislupamenettelyt eivät olisi EU-lainsäädännön lupamenettelyjä koskevien määräaika säännösten soveltamisalassa huomioiden EU:n toimivalta ja lupamenettelyjä koskevan sääntelyn säätämisympäristö (ei toimivaltaa puuttua tavallisessa menettelyssä jäsenmaiden alueidenkäytön suunnitteluun).

Lopuksi

Kuntaliitto esittää yhteenvetona, kun otetaan huomioon asian tärkeys ja poikkeuksellisuus, eräiden maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamislupasta tulisi säätää ensisijaisesti määräaikailla, eikä rakentamislakiin tehtävinä muutoksina. Jos kuitenkin asia ratkaistaan

muuttamalla rakentamislakia, Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että edellä olevat Kuntaliiton pykäläkohtaiset kommentit otetaan huomioon.

Kuntaliitto pitää myös tärkeänä, että tämän tyyppisen, kuntien kannalta merkittävän, lainsäädännön valmistelussa hyödynnetään Kuntaliiton ja kuntakentän asiantuntemusta jo varhaisessa vaiheessa ja vuoropuhelua käydään jo ennen lakiluonnoksen julkaisemista lausunnolle.

Kuntaliitto ilmoittaa tässä yhteydessä halukkuutensa ja valmiutensa osaltaan tukea säädösvalmistelua varautumista koskevissa lakihankkeissa.

Mäenpää Paula
Suomen Kuntaliitto ry