

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

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan seuraavan:

On ymmärrettävää, että maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten lupa- ja ilmoitusmenettelyjä pyritään nopeuttamaan ja selkeyttämään. Yleisenä huomiona korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnos koskee ainoastaan kemikaaliturvallisuuslain ja rakentamislain mukaisia menettelyjä. Esityksessä tarkoitetut laitokset vaativat kuitenkin usein myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn YVA-lain liitteen 1 kohdan 6 c perusteella, ympäristöluvan ympäristönsuojelulain liitteen 1 kohdan 4 e perusteella ja vesilain mukaisen luvan vedenottonsa takia. Myös eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annetun lain 5 luvun säännökset koskevat Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) ja Lupa- ja valvontaviraston (LVV) lupamenettelyjen yhteensovittamista, jolloin koordinoiva viranomainen on LVV. Tätä muuta lainsäädäntöä ei esityksessä käsitellä.

Muutoksenhaun osalta korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota esitettyyn rakentamislain 186 a §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintotuomioistuimella voi kumota rakentamisluvassa myönnetyn oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin poikkeamislupaa koskeva päätös on saanut lainvoiman tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon, jos tämä ei vaaranna vakavasti maanpuolustuksellisesti tärkeän vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä valmistavan, käsittelevän tai varastoivan tuotantolaitoksen toteuttamista. Tällainen tuomioistuimen toimivallan rajaaminen on jo lähtökohtaisesti poikkeuksellista ja vaatisi selkeät perustelut. Hallinto-oikeudet kykenevät itse arvioimaan, milloin säännöksessä tarkoitettu täytäntöönpanokiello tai vastaava välipäätös on tarpeen antaa. Esitettyssä muodossa säännös on lisäksi tulkinnanvarainen sen suhteen, miten ja kuka arvioi, milloin säännöksessä tarkoitettujen laitosten toteuttaminen vakavasti vaarantuu. Säännöksen tarkoitus jää

lisäksi epäselväksi, sillä hallintotuomioistuimella on joka tapauksessa toimivalta pääasiallisena kumota lainvastainen lupapäätös myös sellaisen laitoksen osalta, jonka kohdalla se ei esityksen mukaan voisi antaa täytäntöönpanoa koskevaa välipäätöstä.

Yksittäisinä huomioina tulkinnanvaraisilta vaikuttavien säännösten osalta korkein hallinto-oikeus lausuu seuraavaa:

Rakentamislakiin tehtävät muutokset koskevat eräitä maanpuolustuksellisesti tärkeitä tuotantolaitoksia. Maanpuolustuksellisesti tärkeä tuotantolaitos on määritelty ehdotetussa kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n 25 kohdassa, mutta sitä ei määritellä rakentamislaisissa. Jää epäselväksi, tarkoitetaanko maanpuolustuksellisesti tärkeällä tuotantolaitoksella molemmissa laeissa samaa. Ehdotetun rakentamislain 43 c §:n 2 momentin mukaan sijoittamislupaa voidaan soveltaa ainoastaan maanpuolustusta tukevaan tai sotilaallisen huoltovarmuuden kannalta erityisen merkitykselliseen tuotantolaitokseen, mikä viittaa korkeampaan soveltamiskynnykseen. Lisäksi voidaan todeta, että rakentamislakia koskevaan ehdotukseen ei sisälly ehdotetun kemikaaliturvallisuuslain 25 c §:n tapaista säännöstä puolustusministeriön lausunnosta, jolla ratkaistaan, onko laitos maanpuolustukselle tärkeä tuotantolaitos.

Ehdotetun kemikaaliturvallisuuslain 20 a §:n viimeisestä virkkeestä voidaan päätellä, että asemakaavoittamattomalla alueella rakentamislain mukainen sijoittamislupa on tarkoitettu annettavaksi ajallisesti ennen kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa. Kun sijoittamisluvassa ja mahdollisessa asemapiirroksessa on jo vahvistettu sijoittamisratkaisu, kemikaaliturvallisuuslain 20 a § ei ehdottoman muotoilunsa vuoksi näyttäisi mahdollistavan kemikaaliturvallisuuslain mukaisten sijoittamiskriteerien huomioon ottamista mainitun lain mukaisessa lupaharkinnassa.

Ehdotetuissa kemikaaliturvallisuuslain 31 §:n 5 ja 6 momentissa, 32 §:n 4 momentissa ja 104 g §:ssä säädetään maanpuolustuksellisesti tärkeiden tuotantolaitosten osalta poikkeuksista toiminnanharjoittajan tiedottamisvelvollisuuteen, turvallisuus selvityksessä annettaviin tietoihin sekä kuulemiseen ja tiedottamiseen. Säännöksissä viitataan nimenomaisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohtaan ja kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annettuun lakiin. Kemikaaliturvallisuuslain säännösten muotoilu poikkeaisi ehdotetun rakentamislain 63 b §:n 2 momentista. Sikäli kuin kemikaaliturvallisuuslain säännöksissä tarkoitetaan, että jonkin asiakirjan sisältämän tiedon salassapidon vuoksi sitä ei liitetä kuulemisasiakirjoihin tms., säännös lienee tarpeeton, eikä vastaavia säännöksiä ole muissa laeissa. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota erityisesti ehdotetun kemikaaliturvallisuuslain 104 g §:n sanamuotoon, jossa viitataan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdan edellytysten täyttymiseen. Säännös on muotoilultaan epäselvä, koska sen voidaan tulkita viittaavaan salassapitointressiin sellaisenaan, jolloin esimerkiksi lupahakemuksesta ei voitaisi tiedottaa mitenkään. Se, miten laajasta poikkeamisesta olisi muutenkin kysymys, jää säännöksen mukaan epäselväksi. Kuulemissäännösten tulkinnanvaraisuus on usein ongelmallista muutoksenhakutilanteissa.

Sijoittamisluvan edellytykset määrittävän ehdotetun rakentamislain 46 b §:n 1 kohdan sanamuoto, jossa viitataan vain yleiskaavamääräyksiin, on tavanomaisesta poikkeava ja jättää epäselväksi, onko sen tarkoitus koskea myös yleiskaavamerkintöjä, kuten alueiden käyttötarkoituksia.

Maakuntakaava ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella (rakentamislain 32 § 3 mom.). Ehdotetun 46 § b §:n 2 kohdan osalta jää epäselväksi, onko sitä tästä poiketen tarkoitus soveltaa myös yleiskaava-alueella.

Ehdotetun rakentamislain 46 b §:n 5 kohdan mukaan rakennuspaikan tulee käsittää myös tarvittavat varoalueet. Perustelujen mukaan edellytyksen toteutumiseen liittyisivät keskeisesti kemikaaliturvallisuuslain 17-19 §:n sijoittamista koskevat vaatimukset. Mikäli rakennuspaikan tulee käsittää myös näiden vaatimusten mukaiset alueet, kysymys on huomattavan laajasta rakennuspaikasta. Rakentamislaki edellyttää muun ohella, että luvan hakija hallitsee koko rakennuspaikkaa.

Voimaantulosäännöksessä ei liene tarkoitettu, että se koskisi myös tuomioistuimissa vireillä olevia asioita. Säännöstä olisi hyvä selventää siten, että se koskee hallintoviranomaisessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevia asioita.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Kari Tornikoski, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

Tukiainen Elina
Korkein hallinto-oikeus