

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)**

##### Yleistä

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi on kyse merkittävästä uudistuksesta, jolla on vaikutusta alueidenkäytön suunnitteluun ja rakentamiseen. Esitykseen sisältyvällä ehdotuksella valtakunnallisesta tietojärjestelmästä olisi vaikutuksia myös muun muassa kaavoituksen ja rakentamisen eri vaiheissa tuotettujen tietojen käsittelyyn. Ehdotuksella olisi siten laajamittaisia ja kauaskantoisia vaikutuksia Puolustusvoimien toimintaan.

Puolustusvoimat osallistuu alueidenkäytön suunnitteluun ja kaavojen valmisteluun osallistumalla neuvotteluihin tai antamalla lausuntoja sekä tarvittaessa tekemällä muistutuksia ja valituksia.

Alueidenkäytön suunnitteluun osallistuminen on Puolustusvoimien toimintaedellytyksien turvaamisen kannalta hyvin tärkeää. Tällä varmistetaan maanpuolustuksen toiminnan kannalta merkittävien seikkojen huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa.

Puolustusvoimien toiminta aiheuttaa Puolustusvoimien käytössä olevien alueiden ulkopuolellekin ulottuvia vaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon muussa alueidenkäytön suunnittelussa. Merkittävimpiä tällaisia vaikutuksia ovat melun, värinän sekä varastojen suoja-alueiden ja aluevalvonnassa käytettävien sensoreiden toimintaedellytysten huomioiminen.

Puolustusvoimien osallistumisen tavoitteena on varmistaa Puolustusvoimien käytössä olevien tilojen ja alueiden käytettävyyden suunniteltuun toimintaan. Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevat alueet tulee pääsääntöisesti merkitä eriasteisissa kaavoissa Puolustusvoimien alueeksi. Kaikkia Puolustusvoimien alueita ei voida kuitenkaan merkitä julkisiin kaavoihin. Merkinnot tulee pyrkiä saamaan sellaisiksi, että ne kuvaavat riittävällä tavalla alueiden käyttöä. Esimerkiksi ampuma- ja harjoitusalueet tulee merkitä EAH- tai vastaavalla merkinnällä. Kaavoihin tulee saada merkityksi kaikkien Puolustusvoimien käytössä olevien ampumaratojen, ampuma- ja harjoitusalueiden ja sotilasilmailun käyttämien lentoasemien melualueet sekä lentotoiminnan (varalaskupaikat) ja varastojen suoja-alueet. Kaavoja päivitettäessä myös edellä mainitut alueet tulevat päivitettyksi vastaamaan vallitsevaa tilannetta.

Tällä hetkellä Puolustusvoimien toimintaedellytyksien turvaamisen kannalta merkittävin kaava on maakuntakaava, koska se on ohjeena tehtäessä ja muutettaessa alemman tason kaavaa. Maakuntakaava on kokonaisuudessaan ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle, erityisesti kunnan kaavoitukselle.

Maakuntakaavaan sisällytetään kaikki tarvittavat Puolustusvoimien käytössä olevat alueet ja eri toimintojen vaikutusalueet (muun muassa melu- ja suoja-alueet), pois lukien salassa pidettävät kohteet. Siten kuntakaavoituksessa maakuntakaavan merkityt Puolustusvoimien käytössä olevat alueet ja erilaiset toiminnan vaikutusalueet tulevat huomioon otetuiksi.

Esimerkiksi Puolustusvoimien toimintojen läheisyyteen kohdistuvaa rakentamista koskevat Puolustusvoimille osoitetut lausuntopyyntö perustuvat käytännössä kaavakohtaisiin suunnittelumääräyksiin eivätkä laintasoiseen sääntelyyn.

Puolustusvoimien toimintaa koskeva voimassa oleva sääntely ja valtioneuvoston päätös alueidenkäytön suunnitteluun liittyen

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Puolustusvoimien toiminnot otetaan huomioon alueidenkäytön suunnitteluun liittyen maankäyttö- ja rakennuslaissa erikseen ainakin seuraavissa säännöksissä.

- 4 a §. Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä. Alueiden käytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä
- 33 §. Rakentamisrajoitus. Maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitettulla alueella, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitettulla alueella ja liikenteen tai teknisen

huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Valtioneuvosto on 14.12.2017 antanut päätöksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Maanpuolustuksen osalta päätöksessä todetaan, että huomioon otetaan yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.

### Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Esitysluonnoksen mukaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja kaavahierarkia ehdotetaan säilytettäväksi pitkälti ennallaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluisivat nykyiseen tapaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Näiden lisäksi laissa säädettävillä kaupunkiseuduilla olisi laadittava kaupunkiseutusuunnitelma, joka voitaisiin laatia myös muilla kaupunkiseuduilla.

Maakuntakaavan roolin kaventuminen sekä mahdollinen yleis- ja asemakaavojen samanaikainen laatiminen ja yhteiskäsittely heikentäisivät Puolustusvoimien mahdollisuutta osallistua alueidenkäytön ja aiheuttaisivat epäselvyyttä käytännöissä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutena kaavatasona suurimmille kaupunkiseuduille, joilla sijaitsee myös keskeisiä Puolustusvoimien toimintoja, lakisääteistä kaupunkiseutu-suunnitelmaa, jonka aiheuttamia vaikutuksia Puolustusvoimille ei voida arvioida, koska kaavan tarkempi sisältö ja aluerajaus säädettäisiin myöhemmin asetuksella. Joka tapauksessa Puolustusvoimien osallistumismahdollisuudet eri kaavatasojen valmisteluun vähenisivät nykyisestä.

Kaavoitusjärjestelmän muutosten ja kaavojen mahdollisen yhteiskäsittelyn nähdään aiheuttavan ongelmia myös kaavavalitusten käsittelyille. Nykyisen oikeuskäytännön perusteella hallinto-oikeudet ovat huomioineet useampaan kaavatasoon kohdistuvista Puolustusvoimien kaavavalituksista kerralla vain yhteen kaavatasoon liittyvät asiat. Puolustusvoimia koskevien oikeustapausten määrä saattaa lisääntyä ja valitusten käsittelyajat pidentyä.

Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot kaavoituksessa ja rakentamisessa (6 §)

Kaavoitus- ja rakennuslakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa (Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot kaavoituksessa ja rakentamisessa) ehdotetaan

säädettäväksi, että kaavoituksessa ja rakentamisessa eli koko lain soveltamisalassa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden tarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Puolustusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä välttämättömänä ja katsoo, että säännösehdotuksen perusteella kaavoitus- ja rakennuslupaviranomaisen tulee huolehtia, että Puolustusvoimilta pyydetään lausuntoa kaavoituksen ja rakennushankkeiden asianmukaisissa vaiheissa.

Edellä mainitun pykäläehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että säännöksen tarkoituksena olisi korostaa tarvetta ennakkolisesti ottaa huomioon kaavoituksessa kansallisen turvallisuuden turvaamiseen tarvittavien alueiden kehittämismahdollisuudet sekä estää muulla alueidenkäytöllä edellä mainittujen toiminta-mahdollisuuksien heikentäminen. Kaavoitusviranomaisen olisi selvitettävä yhteistyössä asianomaisten erityisviranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen.

Pykälän perusteluista tulee puolustusministeriön näkemyksen mukaan täydentää siten, että myös rakentamisessa tulee ottaa huomioon maanpuolustuksen ja rajaturvallisuuden tarpeet ja että rakentamisen lupamenettelyssä rakennuslupaviranomaisella tulee olla velvollisuus selvittää rakennushankkeen vaikutukset maanpuolustukseen ja raja-turvallisuuteen.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan 6 § koskisi siten sanamuodon mukaan myös esimerkiksi tuulivoimarakentamista. Perusteluista tulee ilmetä selkeästi, että lakia sovelletaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kuulemisen ja tarpeiden huomioimisen osalta myös Ahvenanmaalla, koska maanpuolustusta ja rajaturvallisuutta koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnan toimivaltaan.

Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi seuraavasti:

”Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Suuronnettomuuksien vaara on otettava huomioon kaavoituksessa ja rakentamisessa olemassa olevien suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ja toimintojen läheisyydessä.”

Pykälän perusteluissa on muun muassa todettu seuraavaa: ”Säännöksen asiasisältö perustuisi Seveso III – direktiivin täytäntöönpanoon liittyvään ympäristöministeriön ohje-kirjeeseen (22.6.2015/YM4/501/2015). Säännöksen johdosta ohjekirje olisi jatkossa tarpeeton. Suuronnettomuusvaarallisten laitosten ja toimintojen sijoittamiseen sopivia alueita tai jo olemassa olevien laitosten ja toimintojen läheisyyteen kaavoitettaessa, tulisi lausunnot pyytää turvallisuus- ja kemikaalivirastolta ja pelastusviranomaiselta, jotta voidaan varmistaa toimintojen turvallinen sijoittaminen. Tätä lausuntomenettelyä on korostettu jo edellä mainitussa ohjekirjeessä.”

Perusteluissa mainittu ympäristöministeriön ohjekirje ei ole koskenut Puolustusvoimien sotilaalliseen toimintaan tarkoitettuja räjähteitä eikä myöskään valtakunnan turvallisuuden kannalta salassa pidettäviä kohteita.

Perusteluissa todetaan lisäksi, että lausunto tulisi pyytää turvallisuus- ja kemikaalivirastolta ja pelastusviranomaiselta. Perusteluissa ei ole mainintaa Puolustusvoimista tai maanpuolustuksesta, joten jää epäselväksi, onko 6 §:n 2 momenttia tarkoitettu koskemaan Puolustusvoimien toimintaa.

Suuronnettomuuksien vaara on tärkeä ottaa huomioon kaavoituksessa ja rakentamisessa myös olemassa olevien ja suunnitteilla olevien Puolustusvoimien kohteiden läheisyydessä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan säännöksen perusteluja tulisi täydentää siten, että Puolustusvoimilta olisi pyydettävä lausunto sellaisessa kaavoituksessa ja rakentamisessa, joka tehdään Puolustusvoimien kohteiden läheisyydessä.

Kaavoittajien tulee toimia yhteistyössä turvallisuusviranomaisten kanssa saadakseen tarvittavat tiedot Puolustusvoimien onnettomuusvaarallisten kohteiden sijainnista ja suoja-alueista. Kaavoittajan selonottovelvoite Puolustusvoimien onnettomuusvaarallisista kohteista tulisi kirjata 6 §:n perusteluihin ja asiaan liittyvien Turvallisuus- ja kemikaaliviraston onnettomuusvaarallisten kohteiden konsultointivöhykkeitä vastaavasta rajausmenettelystä tulee sopia erikseen kaavoittajan ja Puolustusvoimien kesken.

#### Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (1. lakiehdotuksen 3 luku)

Puolustusministeriö pitää hyvänä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja tehtävät, valmistelu, niistä päättäminen sekä oikeusvaikutukset säilyisivät pääpiirteissään nykyisen lain kaltaisena. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisten toimintojen, kuten liikennejärjestelmään, energiahuoltoon ja infrastruktuuriin sekä maanpuolustukseen liittyviä toimintaedellytyksiä ei tule heikentää. Lain tulee jatkossakin mahdollistaa kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen tarpeiden huomioiminen oikeusvaikutteisesti.

#### Maakuntakaava (1. lakiehdotuksen 4 luku)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi uudessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä nykyistä rajatumpi. Esitysehdotuksen mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikenne-järjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset on rajattu edellä todettuihin keskeisimpiin teemoihin. Maakuntakaavan tarkoitusta ja sisältöä koskevan 1. lakiehdotuksen 18 §:n säännökohtaisissa perusteluissa todetaan, että maakunnan aluerakenne ei käsittäisi muun muassa Puolustusvoimien alueita. Perustelujen mukaan maakuntakaavassa voitaisiin kuitenkin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Tällaisia asioita voisivat perustelujen mukaan olla esimerkiksi Puolustusvoimien alueet.

Maakuntakaavoihin voitaisiin jatkossakin esittää merkittäväksi Puolustusvoimien alueita ja toimintaan liittyviä melu- ja suoja-alueita, mutta niillä ei esitysehdotuksen mukaan olisi oikeudellista vaikutusta kuntakaavoituksessa.

Ehdotetusta maakuntakaavan roolin muutoksesta johtuen maakuntakaavan merkitys Puolustusvoimien alueidenkäytön suunnitteluun liittyvien tarpeiden konkretisoijana ja välittäjänä kuntakaavoitukseen ei enää olisi riittävä varmistamaan Puolustusvoimien tarpeiden huomioon ottamista, koska maakuntakaavoitus keskittyisi vain muutamiin maakunnallisiin kysymyksiin (maakunnan alue-rakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta), joilla olisi oikeusvaikutus kuntakaavoitukseen.

Puolustusministeriö ei kannata esitysehdotuksen linjausta, joka kaventaisi maakunta-kaavan roolia muuta suunnittelua ohjaavana kaavana ja vähentäisi maakuntakaavan informatiivista sisältöä ja oikeusvaikutteisuutta nykyisestä.

Maakuntakaavoissa tulee jatkossakin esittää myös merkittävät maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden tarpeet ja Puolustusvoimien alueet. Tätä koskeva säännös ehdotetaan lisättäväksi maakuntakaavan tarkoitusta ja sisältöä koskevaan 18 §:ään. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus tulee ulottaa myös maanpuolustuksen kannalta keskeisiin periaatteisiin. Lakiehdotuksen 18 §:ssä tulee huomioida Puolustusvoimien alueiden lisäksi Puolustusvoimien toiminnasta aiheutuvat vaikutukset ja rajoitteet.

On otettava huomioon, että tällä hetkellä koko maan alueella on voimassa oleva oikeus-vaikutteinen maakuntakaava, mutta oikeusvaikutteisia kuntakaavoja on vain noin 30 prosentilla maan pinta-alasta.

Useimpia Puolustusvoimien käytössä olevia alueita ei todennäköisesti jatkossakaan tulla sisällyttämään kuntakaavoihin. Kun nykyiset maakuntakaavat jossain vaiheessa korvataan uudella maakuntakaavalla, joudutaan tilanteeseen, jossa monilla Puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla ei ole voimassa yhtään sellaista kaavaa, missä Puolustusvoimien alueet ja niiden vaikutusalueet olisivat merkittynä oikeusvaikutteiseen kaavaan.

On myös mahdollista, että tulevaisuudessa Puolustusvoimien käytössä olevia alueilla ja niiden vaikutusalueita ei olisi merkittynä mihinkään kaavaan, koska uudistuksen tavoitteena on muuttaa maakuntakaava nykyistä rajatummin suunnittelua ohjaavaksi kaavaksi. Maakuntaliitto päättää viimekädessä, mitä muita kuin oikeusvaikutteisia asioita maakuntakaavaan sisällytetään. Lisäksi jatkossa yleiskaavoissa tehtäisiin alueidenkäytön ratkaisuja, jotka nykyisin tehdään maakuntakaavoissa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Puolustusvoimien alueet ja niiden vaikutus-alueet pitäisi olla maakuntakaavoissa merkittynä oikeusvaikutteisina.

Puolustusvoimilla on aina tarve tarkastaa maakuntakaavan sisällytetyt merkinnät, jottei Puolustusvoimien käytössä oleville alueilla tai niiden läheisyyteen suunnitella kaavoituksessa mitään sellaista toimintaa, joka voisi haitata Puolustusvoimien toimintaa.

Jos Puolustusvoimien alueita ei olisi oikeusvaikutteisina maakuntakaavoissa, tulisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin aina pyytää lausuntoa maakuntakaavasta Puolustusvoimilta, jottei Puolustusvoimien käytössä oleville alueilla tai niiden läheisyyteen suunnitella kaavoituksessa mitään sellaista toimintaa, joka voisi haitata Puolustusvoimien toimintaa. Myös yleiskaava on lähes aina Puolustusvoimien kannalta niin merkityksellinen kaava, että siitä tulisi pyytää lausunto Puolustusvoimilta.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vuorovaikutusta kaavoitusmenettelyssä koskevassa 64 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että kaavoja valmistelevien viran-omaisten on järjestettävä kaavoitusmenettely ja tiedotettava suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava vaikuttaa tai toden-näköisesti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta.

#### Rakentamisrajoitus (22 §)

Maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan tarpeet on rajattu pois myös 1. lakiehdotuksen 22 §:stä. Perusteluissa tätä asiaa ei ole käsitelty. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan rakentamisrajoitus tulee ulottaa koskemaan myös Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitettuja alueita vastaavasti kuin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 1 momentissa säädetään.

Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset (1. lakiehdotuksen 10 luku)

Esitysehdotuksen perusteluista tulisi käydä ilmi, että maakunta- ja yleiskaava- sekä tuulivoimayleiskaavoituksessa tuulivoimatuotannon alueilla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia myös Puolustusvoimien toimintaedellytysten järjestämiselle. Tämän vuoksi tuulivoimahankkeita koskevasta Puolustusvoimien aluevalvontavaikutuksia koskevasta lausuntomenettelystä säätäminen laissa olisi tärkeää.

Tällä hetkellä Puolustusvoimat edellyttää, että tuulivoimatoimijat pyytävät Puolustusvoimien aluevalvontalausuntoa tuulivoimalahankkeista ennen tuulivoimaloiden rakentamista. Pääosa lausunnoista on hankkeita puoltavia. Puolustusvoimat huomioi lausunnossaan maanpuolustuksen näkökulman ja tarpeet. Puolustusvoimien myönteinen kanta on ehdoton edellytys tuulivoimalahankkeen rakennusluvan hyväksymiselle. Puolustusvoimat suosittelee, että Puolustusvoimien lausunto pyydetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen rakennushankkeen toteuttamista, mutta kielteinen lausunto voidaan antaa vielä rakennuslupavaiheessakin.

Puolustusministeriö pyytää ympäristöministeriötä varmistamaan, että kyseinen sitova lausuntomenettely ilmenee lakiehdotuksessa. Jos menettelyä ei voida johtaa lakiehdotuksen 6 §:stä, puolustusministeriö esittää, että asiasta sisällytetään oma erillinen säännös lakiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että nykyisen lain tuulivoimarakentamista koskevat yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset sisältyisivät edelleen tuulivoimarakentamista koskeviin yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin. Tuulivoimarakentamista koskevan yleis-kaavan erityisiä laadullisia vaatimuksia koskevan 1. lakiehdotuksen 61 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että myös Puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamiseen on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa tuulivoimaloiden ympäristöön sopeutumista (HE-luonnos s. 305).

Tuulivoimaloiden rakentamisen vaikutukset Puolustusvoimien toimintaedellytyksiin tulee huomioida kaavoituksessa riittävällä tavalla.

#### Digitaalinen tietosisältö (1. lakiehdotuksen 16 luku)

Tavoitteena oleva valtakunnallinen rakennetun ympäristön digitaalinen tietojärjestelmä, sekä eri viranomaisten käyttämän tiedon yhteiskäyttö, ajantasaisuus ja yhteensopivuus ovat puolustusministeriön näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti kannatettavia. Puolustusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Puolustusvoimien rakennuskohteiden tietoja ei voida salassapitoon liittyvien syiden ja turvallisuuden vuoksi sisällyttää julkiseen valtakunnalliseen digitaaliseen aineistoon. Lakiesityksessä ei ole huomioitu riittävästi Puolustusvoimien toimintaedellytysten kannalta kriittisiä tietoturvasuunnäkökulmia.



Tästä johtuen kaavoitus- ja rakentamislakiin tulisi säätää, ettei Puolustusvoimien kohteita koskevia 180 §:ssä tarkoitettuja tietoja luovuteta julkisiin tietojärjestelmiin. Rakentamista puolustustarkoitusta varten koskevan 180 §:n soveltamisalan tulisi koskea myös kunnissa sekä muilla viranomaisilla ja toimijoilla olevia salassa pidettäviä Puolustusvoimien kohteiden tietoja. Salassa pidettävien kohteiden ja niitä koskevien tietojen määrittäminen tulee olla Puolustusvoimien päätettävissä.

Maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (676/2017) säädetään maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista. Sääntelyssä tulisi käyttää asetuksen mukaista terminologiaa.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän valmisteluun liittyy yhä useita tietoturvallisuuteen ja vastuisiin liittyviä avoimia kysymyksiä ja haasteita. Tietojärjestelmän valmistelun ollessa kesken on vaikea ottaa kantaa siihen, mitä ja minkä muotoista eri tahoille toimitettava tietosisältö tarkalleen olisi ja kuinka tietoa suojattaisiin.

Esitysehdotuksesta ei yksiselitteisesti selviä, mikä viranomainen olisi vastuussa tietojärjestelmän tietosisällön saatavuudesta, käytettävyydestä, eheydestä ja luottamuksellisuudesta. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan suuren tietojärjestelmäkokonaisuuden hallinnointi ja tietoturvallisuuden hallitseminen edellyttävät kokonaisvaltaista tietoturvallisuusriskien arviointia sekä tarkempaa asetustasoista sääntelyä, jolla asetetaan vaatimukset tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden hallintamalleille ohjausasiakirjoineen.

Ylipäätään kaiken mahdollisen tiedon keräämiselle uuteen, valtion ylläpitämään tallennuspaikkaan tulee olla kestävä perustelut. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 222 §:ssä ehdotettu rakennuskohteen tietomallivaatimus on tarpeettoman laaja ja sen sisällön sääntely lailla ei ole järkevää. Lakiehdotus edellyttäisi jatkuvaa tiedon päivittä-mistä ja uuden tiedon tuottamista pienistäkin muutoksista, mikä entisestään kasvattaisi Puolustusvoimien korkeita rakentamisen ja ylläpidon kustannuksia ja saattaisi myös nostaa korjauskynnystä.

Puolustusministeriön näkemys on, että lailla ei tulisi velvoittaa tuottamaan ja ylläpitämään tarpeettoman yksityiskohtaista kiinteistötietoa, vaan rajata tarve vain esim. rakennuslupaa edellyttäviin muutoksiin sekä ainoastaan rakentamisen kannalta merkityksellisiin tietoihin ja jättää päätäntävalta muista sisältö- ja päivitystarpeista kysynnän, tarjonnan ja sopimusvapauden perusteella rakennuksen omistajalle ja käyttäjälle.

Puolustusvoimien kohteita koskevaa tietoa salassa pidettävistä alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvistä suunnitelmista tai käyttö- ja huolto-ohjeista ei salassapitosyistä voida tallentaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Puolustusvoimien kohteiden salassa pidettävän tiedon omistaa ja sen luovuttamisesta päättää Puolustusvoimat. Digitaalisen tiedon hallinnasta ja ylläpitämisestä erillisessä järjestelmässä vastaa Puolustuskiinteistö-liikelaitos. Tietoa ei ole tarkoituksenmukaista luovuttaa Puolustusvoimien ulkopuolelle. Puolustusvoimia koskevan tiedon käyttöoikeus tulee pitää tarveperusteisena. Tiedon hallinta sekä harkinta sen luovuttamisesta tulee pitää tiedon omistajalla eli Puolustusvoimilla. Puolustusvoimia koskevan tiedon välittäminen muille organisaatioille tulee rajata koskemaan vain niitä tietoja, joita viranomaiset ja muut valtion organisaatiot lakisääteisten tehtäviensä suorittamista varten välttämättä tarvitsevat.

Kiinteistötietojen käsittelyssä tulee huomioida myös niihin liittyvä henkilötieto. Yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettua henkilötietoa on esimerkiksi eri rekisterien perusteella henkilöön yhdistettävissä oleva kiinteistötieto. Asiassa on erityisesti huomioitava tiedon kasautumisvaikutus, joka saattaa asettaa rajoituksia myös julkisen tiedon kokoamiselle. Metatiedoissa ei saa olla sellaista tietoa joka altistaa maanpuolustusta koskevat kohteet tai Puolustusvoimien toimintaedellytykset alttiiksi vaikuttamiselle.

Salassapitosyistä Puolustusvoimien kohteita ja kiinteistöjä ei tule synkronoida valtakunnallisiin järjestelmiin kohteet yksilöivällä pysyvällä tunnukseksi. Puolustusvoimien kohteissa on nykyisin käytössä oma erillinen tunnusjärjestelmä, jonka käyttöä tulisi voida jatkaa.

#### **Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)**

-

#### **Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)**

Rakentaminen puolustustarkoitusta varten (180 §)

Puolustusministeriöllä ei ole huomautettavaa pykäläehdotuksen sisältöön, joka vastaa pääosin Puolustusvoimien tarpeita. Puolustusministeriö esittää, että pykälän säännös-kohtaisia perusteluja täydennettäisiin seuraavasti.

Vuokraamalla valtion käyttöön hankittujen kohteiden määritelmästä on perusteluista s. 383 jäänyt pois varsin keskeinen sana, ”toimitilat”: ”Valtion käyttöä palvelevia välittömästi puolustustarkoituksiin liittyviä kohteita voisivat olla myös esimerkiksi vuokratut tai muutoin

käyttöoikeuksin saadut alueet JA TOIMITILAT tai Puolustusvoimien sopimusyhtiöiden omistamat kiinteistöt ja toimitilat” (lisäysetsitys ISOLLA KIRJAIMILLA). Tässä tarkoitettuja toimitiloja olisivat esimerkiksi kasarmit ja muut rakennukset.

Lisäksi säännöksen perusteluihin tulisi lisätä salassapitoa koskevaan päätöksentekoon liittyvä keskeinen tarkennus seuraavasti:”...tarkoitettaisiin Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen liittyvää tai sitä tukevaa... rakentamista, jota koskee PUOLUSTUSVOIMIEN MÄÄRITTÄMÄ salassapitotarve” (lisäysetsitys isoilla kirjaimilla). Keskeistä on ilmaista, että hankkeeseen ryhtyvällä ei ole asiassa itsenäistä päätäntävaltaa. Esimerkiksi Puolustusvoimien kumppaniyritykset tai Puolustuskiinteistöt -liikelaitos eivät voi itse luokitella rakennushankkeita viranomaisen julkisuudesta annetun lain tai muulla perusteella salassa pidettäväksi ja 180 §:n soveltamisalaan kuuluviksi. Salassapidosta päättäisi aina Puolustusvoimat.

Lakiehdotuksen 180 §:ssä säädetään lisäksi, että lakiehdotuksessa olevia ”rekisterinpitäjiä” koskevia säännöksiä ei sovelleta puolustustarkoitusta varten tapahtuvaan rakentamiseen. Lakiehdotuksessa on useita tiedon luovuttamista sekä erityisesti sähköisen tietoaineiston (muun muassa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään) toimittamista koskevia pykäläitä. Tämän vuoksi 180 §:n säännöskohtaisia perusteluja tulee tarkentaa siten, että rekisterinpidolla tarkoitetaan kaikkea sähköisessä, digitaalisessa tai paperimuodossa olevaa tietoaineistoa ja sen luovuttamista julkisiin rekistereihin kuten rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Rakentamisen luvanvaraisuus (1. lakiehdotuksen 27 luku)

Rakentamislupa (208 §)

Puolustusministeriö katsoo, että rakentamisluvanvaraisuuden muuttuminen koskemaan vain yli 30 m<sup>2</sup> rakennuksia tai 50 m<sup>2</sup> katoksia saattaa muodostua ongelmalliseksi.

Puolustusministeriö pitää tärkeänä, että luvanvaraisuudesta vapauttaminen ei ole koko maata koskien kategorista, vaan rakentaminen edellyttää aina mahdollisten rakentamisrajoitteiden huomioimista ja kaavan mukaisuutta. Esimerkiksi Puolustusvoimien toimintaan liittyvällä suojavyöhykkeellä tulee kaikessa rakentamisessa noudattaa esimerkiksi mahdollista kaavamerkintöjen edellyttämää ilmoittamismenettelyä ja Puolustusvoimien lausunnotmenettelyä.

Rakentamislupaan kuuluva sijoittamislupa ja toteuttamislupa (209 §)

Rakennuskohteen sijoittamisluvan edellytyksinä tulee huomioida, että maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet turvataan ja varmistaa, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä lupaa myönnettäessä. Tämä edellyttää, että Puolustusvoimien käytössä olevien kohteiden tai kaavassa Puolustusvoimien toiminnan erilaisten suoja-vyöhykkeiden, melualueiden yms. alueelle suunnitelluista hankkeista tulee ennen luvan myöntämistä pyytää lausunto Puolustusvoimilta.

#### Purkamisluvan edellytykset (218 §)

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan rakennuksen purkamisluvan ehtona on kierto-talouden mahdollistaminen ja käyttötarkoituksen puuttuminen sekä lisäksi huonot korjausmahdollisuudet.

Puolustusvoimien vajaakäyttöisten tai huonokuntoisten rakennusten purkamisia ja käyttötarkoituksimuutoksia tulisi sääntelyllä ennemminkin helpottaa kuin vaikeuttaa. Puolustusvoimien käyttöön varatuilla alueilla tarpeettomien rakennusten purkaminen on esimerkiksi ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta tavoiteltavampaa kuin vajaa-käytön jatkuminen, mitä tarpeettoman tiukat purkamisluvan edellytykset saattavat tukea tai edistää. Ongelmalliseksi saattaa muodostua myös pykälässä säädettyjen edellytysten näyttäminen toteen.

Puolustusministeriö esittää, että pykälän 2 momentissa sanat ”ja” muutetaan sanoiksi tai”.

#### Rakennuksen katsastusvelvoite (306 §)

Katsastusvelvoite on esitysehdotuksessa kokonaan uusi ja monelta osin vielä avoin pykälä. Tarkempia katsastettavien kohteiden edellytyksiä ei vielä ole määritelty eikä markkinoilla ole tällä hetkellä katsastuspalvelujen tarjontaa.

Puolustusvoimilla on merkittävä määrä suurijännevälisiä hallimaisia rakennuksia ja näiden omaehtoinen katsastustoiminta on jo vakiintunut osaksi rakennusten kestävä ja jatkuvaa ylläpitoa. Lakisääteinen pakollinen katsastusvelvoite 10 vuoden välein ei puolustusministeriön näkemyksen mukaan merkittävästi parantaisi päivittäistä Puolustusvoimien kiinteistöjen ylläpitoa, mutta kasvaneet kustannukset vähentäisivät rakennusten järkevää käyttö- ja ylläpitoa.

Katsastusvelvoitteen sijaan lailla tulisi edistää ammattimaisen ylläpidon kulttuurin kehitystä.

#### Kansallisen turvallisuuden huomioiminen

Puolustusministeriö esittää, että seuraaviin pykäläehdotuksiin tulisi selvyiden vuoksi lisätä nimenomaiset säännökset, jotka koskevat kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen turvaamista. Jos pykälään liittyviä täydennysehdotuksia pidetään 1. lakiehdotuksen 6 §:n vuoksi tarpeettomina, puolustusministeriö esittää, että esitysluonnoksen perusteluja täydennettäisiin niiltä osin.

Kaavan vaikutuksen selvittämisen kohdentumista ja laajuutta koskevan 1. lakiehdotuksen 71 §:ään esitetään lisättäväksi säännös siitä, että pykälässä tarkoitettujen selvitysten on annettava kaavan tehtävän ja tarkoituksen kannalta riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät ja välilliset vaikutukset myös kansalliseen turvallisuuteen. Vastaavanlainen säännös tulisi sisällyttää myös poikkeamislupaa koskevaan 219 §:ään.

Edelleen puolustusministeriö esittää, että 1. lakiehdotuksen 210 ja 211 §:iin lisättäisiin nimenomaiset säännökset siitä, että rakentaminen ei aiheuta haittaa maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden tarpeiden toteuttamiselle. Pykälissä säädettäisiin sijoittamisluvan edellytyksistä asemakaava-alueella ja alueella, jolla ei ole asemakaavaa.

Puolustusministeriö esittää lisäksi, että 211 §:ään lisättäisiin säännös siitä, että sijoittamisluvasta tulee pyytää lausunto Puolustusvoimilta, jos rakentaminen saattaa aiheuttaa haittaa maanpuolustukselle. Haittaa voisi aiheutua, jos kohdetta on suunniteltu sijoitettavaksi Puolustusvoimien toiminnan vaikutusalueelle. Vastaavanlainen säännös Puolustusvoimilta pyydettävästä lausunnosta tulisi sisällyttää myös alueellista poikkeamista koskevaan 220 §:ään.

## Kysymyksiä lausunnonantajille

**Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.**

**Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.**

**Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.**

## **Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.**

Puolustusministeriö pitää tärkeänä Puolustusvoimien tarpeiden huomioimista oikeusvaikutteisena maakuntakaavassa. Puolustusministeriö kannattaa mallia, jossa maakunta-kaavan oikeusvaikutuksia ei supistettaisi nykyisestä.

Maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden tarpeet ja Puolustusvoimien alueet ja näistä aiheutuvat rajoitteet tulisi käsitellä osana maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita.

## **Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä**

-

## **Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)**

-

## **Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:**

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

## **Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?**

-

## **Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?**

Puolustusvoimien tilojen osalta todennäköisesti aiheutuu lisäkustannuksia, jotka kohdentuvat kuluttajille vain välillisesti veronmaksajana. Valtiolle kustannusvaikutus ovat hyväksyttävissä, mikäli tämä vähentää merkittävästi vastuuepäselvyyksiä ja realisoituu rakentamisen korkeampana laatuna. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu ei kuitenkaan saa vääristää markkinoita esimerkiksi heikentämällä alueellisesti rakennusalan PK-yritysten kiinnostusta tai mahdollisuuksia osallistua puolustusministeriön hallinnon-alan rakennushankkeisiin.

## **Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustaso ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta**

## **koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?**

-

### **Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

Osa Puolustusvoimien rakennuskohteista on 1. lakiehdotuksen 180 §:n (Rakentaminen puolustustarkoitusta varten) nojalla vapautettu rakentamisluvan hakemisesta, mutta Puolustusvoimat toteuttaa vastaavat olennaisten teknisten vaatimusten tarkastelut osana rakentamisluvan korvaavia menettelyitä ja turvallisuusvaatimukset huomioon ottaen. Myös ilmastovaikutusten ja energiatehokkuuden arviointia suoritetaan omaehtoisesti kaikissa suuremmissa hankkeissa.

Jos elinkaari- ja ilmastovaikutusten arviointiperusteita on tarpeen säännellä rakennustyyppikohtaiseen raja-arvo-ohjaukseen perustuen, menetelmiä tulee kehittää siten, että viitearvot huomioivat myös Puolustusvoimien käytössä olevat erilaiset rakennustyytit.

Puolustusministeriö on esittänyt ilmastovaikutuksiin liittyviä huomioita myös lausunnossaan ehdotuksesta ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen ilmastaselvityksestä (VN/14758/2021-PLM-34). Jos vähähiilisyys sisällytetään osaksi rakentamisen säädösohjausta tai jopa olennaiseksi tekniseksi vaatimukseksi, on tärkeää huomioida, että Puolustusvoimien käyttämällä kiinteistöillä on myös pakottavia pääkäyttötarkoituksen edellyttämiä valmiudellisia vaatimuksia, jotka vaikuttavat vaatimusten toteuttamisedellytyksiin ja joita ei voi rinnastaa tavanomaiseen rakentamiseen.

Puolustusministeriön hallinnonalan kannalta ilmastotavoitteiden soveltamisessa ensisijaista on aina Puolustusvoimien toimintakyvyn säilyttäminen kaikissa oloissa sekä muut-tuvissa ilmasto-olosuhteissa. Myös energiatehokkuuden määrittelyssä tulee huomioida Puolustusvoimien kiinteistöjen poikkeusolovaatimukset ja erilaiset rakennustyytit.

Tavanomaisen rakentamisen kuten esimerkiksi toimistotilojen osalta puolustusministeriön hallinnonalalla ei ole tarvetta poiketa elinkaariominaisuuksia koskevista säädöksistä. Tarkka sääntely ei kuitenkaan saa johtaa kustannustehottomuuteen ja muuntojoustavuuden heikkenemiseen toiminnan kannalta välttämättömissä kohteissa.

Lailla ei tule säätää tarpeetonta teoreettista mallia todellisen vähähiilisyyden ohjauksen rinnalle. Ratkaisuna puolustusministeriö esittää näiltä osin puolustuspoikkeuksen soveltamista sekä vaatimusmäärittelyiden asettamista ja ohjaamista puolustusministeriön hallinnonalan sisäisesti.

Nordström Hanna  
Puolustusministeriö

Nurminen Minnamaria  
Puolustusministeriö