

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto
5.3.2026

TALOUSVALIOKUNNALLE

LAUSUNTO

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta, HE 3/2026 vp

Sisällys

1. Johdantoa	2
2. Yleisiä näkökohtia muutosehdotuksesta	2
3. Eräitä havaintoja lakiehdotuksista	3
3.1 Yleistä	3
3.2 Kemikaaliturvallisuuslain muutokset	3
3.3 Rakentamislain muutokset	5
4. Lopuksi	8

Ari Ekroos, OTT, Talousoikeuden professori

LAUSUNTO TALOUSVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain ja rakentamislain muuttamisesta, HE 3/2026 vp

1. Johdantoa

Hallituksen esitys (HE 3/2026) sisältää maanpuolustukselle tärkeitä tuotantolaitoksia koskevia muutoksia kemikaaliturvallisuuslakiin (laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta, 390/2005) ja rakentamislakiin (751/2023). Tarkoituksena on sujuvoittaa laitosten sijoittamista koskevaa sääntelyä.

Tässä lausunnossa tuodaan ehdotusta koskien esille ensin eräitä yleisiä näkökohtia ja sen jälkeen keskeisimpiä muutosehdotuksia koskevia yksityiskohtaisempia huomioita. Tarkastelussa painotetaan kysymyksiä, jotka koskevat lupa-asioiden käsittelyä ja muutoksenhakua.

2. Yleisiä näkökohtia muutosehdotuksesta

Yleisesti tarkastellen hallituksen esitys sisältää monia oikeansuuntaisia muutosehdotuksia, jotka voivat merkittävästi nopeuttaa maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten lupamenettelyä. Toisaalta menettelyä uudistetaan vain kemikaaliturvallisuuslain ja rakentamislain osalta, vaikka suunnittelu- ja lupamenettelykokonaisuuteen kuuluu myös muita osia, joilla on merkitystä hankekokonaisuuden kannalta.

Muun lainsäädännön, erityisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017), ympäristönsuojelulain (527/2014) ja alueidenkäyttölain (132/1999) mukaisia menettelyjä uudistamalla olisi mahdollista sujuvoittaa menettelyä monilta osin. Esimerkiksi Suomen ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva sääntely voisi kaivata merkittävää uudistamista, kun se toisin kuin monissa muissa maissa sisältää lupamenettelystä erillisen menettelyn. EU:n komission ehdotuksen ympäristöarviointien nopeuttamisesta (COM(2025) 984 final) tulisi viimeistään laukaista kansallisen lainsäädännön uudistamisen, vaikka tällainen ajatus ei käykään ilmi valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ympäristöarviointien nopeuttamisesta (U 13/2026 vp).

Tämän esityksen kannalta on yleisesti tärkeää, että lainsäädännön muutoksella pyritään kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeiden tuotantolaitosten lupamenettelyjen uudistamiseen ja näin osaltaan varmistamaan tarpeellisen kapasiteetin olemassaoloa.

Rakentamislakiin ehdotetut muutokset muistuttavat monelta osin voimassa olevaan lakiin sisältyvää puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevaa sääntelyä (897/2024), joka tuli voimaan 1.1.2025. Siitä ei ole vielä juurikaan soveltamiskokemuksia. Sääntelyä, jolla voidaan tarvittaessa välttää kaavoitusmenettely, voidaan pitää tarpeellisena ja yleisemmin merkittävänä menettelyn sujuvoittamiseen liittyvänä tärkeänä muutoksena. Kaavoitusmenettelyn käyttö ei näet ole useinkaan tarkoituksenmukaisin julkisen vallan kontrolloikeino monien hankkeiden kannalta. Yleisen edun kannalta on mahdollista päästä yhtä hyvään lopputulokseen ympäristönsuojelullisista ja muista ympäristövaatimuksista poikkeamatta.

Kemikaaliturvallisuuslakiin ehdotetut muutokset kytkeytyvät rakentamislain muutokseen ja sen kautta kemikaalilain mukaisessa menettelyssä ei oikeusvaikutteisesta kaavoituksesta muodostu estettä laitoksen sijoittumiselle. Muutos on perusteltu ja olisi harkinnan arvoista, voisiko vastaavan tyyppinen mahdollisuus olla laajemminkin käytössä tietyin laissa säädettyin edellytyksin.

3. Eräitä havaintoja lakiehdotuksista

3.1 Yleistä

Muutosten perusajatuksena on, että rakentamislakiin sisällytettäisiin säännös (43 c §) maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamisluvasta, jolla voidaan ratkaista laitoksen sijoittaminen ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan perusteena. Säännös ei mahdollistaisi sijoittumista asemakaavan vastaisesti (vrt. puhtaan siirtymän sijoittamislupa, rakentamislain 43 a §).

Lisäksi kemikaaliturvallisuuslakiin sisällytettäisiin säännös (20 a §), joka olisi poikkeus kemikaaliturvallisuuslain 20 §:ssä säädettyyn kaavan huomioimista koskevaan säännöksen. Näin laitos voitaisiin sijoittaa asemakaavoittamattomalle alueelle rakentamislain 43 c §:ään nojautuen.

3.2 Kemikaaliturvallisuuslain muutokset

Kemikaaliturvallisuuslakiin lisättäisiin viisi uutta pykälää ja sen neljää pykälää muutettaisiin. Sekä kemikaaliturvallisuuslain että rakentamislain kannalta tärkeä säännös on kemi-

kaaliturvallisuuslain 6 §:n 25 kohtaan lisättävä maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen määritelmä. Määritelmän kannalta keskeistä on se, että laitos on puolustusvoimien maanpuolustukselle olennaiseksi katsoma muu kuin Puolustusvoimien hallinnassa oleva laitos. Määritelmä jättää käytännössä puolustusministeriölle harkintavallan ehdotettujen säännösten soveltamisen suhteen. Harkintavaltaa ei ole säännöksessä tai muissa säännöksissä tarkennettu, mutta asian luonteen suhteen tämä on tavallaan ymmärrettävää. Hallituksen esityksessä kriteereitä tuodaan esiin (kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 22, sekä rakentamislain 43 c §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 26-28). Ei olisi mahdotonta sisällyttää yleisesti joitakin kriteereitä myös itse säännökseen.

Maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamisluvan huomioon ottamisesta säädettäisiin 20 a §:ssä. Se mahdollistaisi poikkeamisen kemikaaliturvallisuuslain kaavan huomioon ottamista 20 §:n vaatimusten harkinnasta lupa- tai ilmoitusmenettelyssä. Kaavan sijaan otettaisiin huomioon rakentamislain nojalla annettu maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamislupa. Säännös olisi lupamenettelyä merkittävästi sujuvoittava, kun kaavoituksesta johtuvat viiveet tai kaavoittamattomuus eivät hidastaisi hankkeen etenemistä.

Maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen lupahakemuksen ja ilmoituksen käsittelyn ensisijaisuudesta säädettäisiin 25 a §:ssä. Säännös on tärkeä kiireellisten hankkeiden toteuttamista nopeuttamisen kannalta.

Maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten lupa- ja ilmoitusmenettelystä sisällytettäisiin erityinen säännös 25 b §:ään. Säännöksen mukaan puolustusministeriön tulisi antaa lausunto toiminnanharjoittajalle siitä, että tuotantolaitos on maanpuolustukselle tärkeä tuotantolaitos, jos se näin katsoo. Säännöksen sanamuotoa olisi mahdollista kielellisesti kehittää merkittävästi siten, että se ei sisältäisi suurta määrää sivulauseita. Säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: ”Maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen lupahakemuksen tai ilmoituksen liitteenä on oltava puolustusministeriön lausunto, jossa puolustusministeriö katsoo, että kyseessä on maanpuolustukselle tärkeä tuotantolaitos. Lausuntoon on sisällytettävä myös toiminnanharjoittajan toimittamat salassa pidettävät tiedot.”

Maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen toimintaa koskevista muutoksista säädettäisiin 25 c §:ssä. Sen mukaan puolustusministeriön tulisi antaa TUKES:ille tai pelastusviranomaiselle sekä toiminnanharjoittajalle ilmoitus siitä, että tuotantolaitosta ei katsota maanpuolustukselle tärkeäksi tuotantolaitokselle. Säännös on sinänsä tärkeä, mutta senkin sana-

muotoa olisi mahdollista jonkin verran kehittää.

Toiminnanharjoittajan tiedottamisvelvollisuutta koskevaan 31 §:ään lisättäisiin uudet 5 ja 6 momentit, joka koskisivat tiedottamisvelvollisuutta koskevia poikkeuksia. Säännökset ovat ilmeisen tarpeellisia toiminnan luonne huomioon ottaen. Sama koskee 32 §:n 4 momentiksi ehdotettua säännöstä turvallisuusselvityksen esilläpitämissäännöstä sekä esitykseen sisältyvää uutta 104 g §:ää, jossa säädettäisiin tiedoksiannosta ja kuulemista maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten lupamenettelyssä.

Ilmoittamista Euroopan komissiolle tuotantolaitoksista ja suuronnettomuuksista koskevaa 128 a §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmoitusvelvollisuus ei koskisi myöskään maanpuolustukselle tärkeitä tuotantolaitoksia.

3.3 Rakentamislain muutokset

Rakentamislakiin lisättäisiin kahdeksan uutta pykälää ja sen kolmea pykälää muutettaisiin. Seuraavassa tarkastellaan säännöksiä pykäläkohtaisesti esittäen joitakin huomioita säännösten kehittämiseksi.

Eräiden maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamisluvasta säädettäisiin uudessa 43 c §:ssä. Se olisi uusi rakentamislakiin sisällytettävä sijoittamislupatyyppi. Kuten edellä on tuotu esiin, säännös muistuttaa puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevaa säännöstä, mutta poikkeaa tästä alueelliselta soveltamisalaltaan, kun säännös ei mahdollistaisi sijoittamisluvan myöntämistä asemakaava-alueella (43 c §:n 2 momentti). Säännöksen otsikko voisi olla ”maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamislupa”, kun 1 momentin viittaussäännöksessä (1 kohta) viitataan kemikaaliturvallisuuslakiin otettavaan tätä koskevaan määritelmään (kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n 25 kohta). Vaikka maanpuolustukselle tärkeitä tuotantolaitoksia on muitakin kuin säännöksen tarkoittamat laitokset, ei otsikossa tätä välttämättä tarvitsisi tuoda esiin. (Rakentamislain 43 a §:ssä säädetty puhtaan siirtymän sijoittamislupakaan ei kata kaikkia mahdollisia puhtaan siirtymän laitoksia.) Ehdotetun 43 c §:n 4 momentin nojalla voitaisiin poiketa myös rakennusjärjestyksen rakennuspaikkaa tai sen kokoa koskevasta määräyksestä. Poikkeamismahdollisuus sujuvoitaisi menettelyä, kun erillistä poikkeamislupaa (tai rakennusjärjestyksen muutosta) ei tarvittaisi.

Maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamisluvan edellytyksistä säädettäisiin uudessa 46 b §:ssä. Säännökseen on otettu keskeiset nimenomaan sijoittumista koskevat

eli maankäytölliset edellytykset, joista 3 ja 4 kohdat vastaavat alueidenkäyttölaissa säädettyjä asemakaavan sisältövaatimuksia (alueidenkäyttölain 54 §:n 3 momentti) ja lähentävät lupaharkintaa asiallisesti asemakaavaharkintaan. Säännökset turvaavat tältä osin elinympäristön laatua ja kiinteistön omistajien asemaa. 63 b §:n 13 kohtaan sisältyvä varoaluetta koskeva säännös on direktiiviviittauksineen monimutkainen, mutta tarpeellinen. Varoalueiden tai muutoinkaan laitosten merkitystä ei ole arvioitu omaisuudensuojan näkökulmasta esityksen 12 luvussa, vaikka varoalueet voivat merkittävästi vaikuttaa kiinteistön omistajien taloudelliseen asemaan estäessään kiinteistöjen kehittämisen. Pelkästään 63 §:n 5 kohdan mukainen rakennuspaikkaa koskeva vaatimus ei ole merkittävä tässä suhteessa, kun se ei edellytä varoalueiden omistamista tai hallintaa.

Kuulemisesta ja tiedottamisesta maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamislupahakemuksesta säädettäisiin 63 b §:ssä. Kuultavien piiri olisi lähtökohtaisesti asianosaisperustainen (mukaan lukien naapurit). Tämän lisäksi kunnan jäsenet ja yleisö voisivat esittää mielipiteensä. Säännökset siis mahdollistavat hyvin laajan joukon osallistumisen.

Maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamislupahakemuksesta säädettäisiin muutettavassa 67 a §:ään lisättävässä 2 momentissa. Lausuntoja tulisi pyytää valtiolisilta ja kunnallisilta viranomaisilta laaja-alaisesti. Säännös mahdollistaa tärkeimpien viranomaisten osallistumisen.

Määräajasta laitoksen sijoittamislupahakemuksen käsittelylle säädettäisiin muutettavassa 68 a §:n 1 momentissa. Sen mukaan määräaika olisi kuusi kuukautta eli sama kuin puhtaan siirtymän sijoittamislupahakemuksella. Määräaikasäännös on tarpeellinen ja määräaikaa on pidettävä riittävän pitkänä. Jos rakentamislain 68 a §:n säännöstä haluttaisiin kehittää, voitaisiin siihen sisällyttää säännös, joka edellyttäisi lupaviranomaisen reagointia lupahakemusasiakirjojen täydellisyyteen tietyssä ajassa.

Vaikutusten arvioinnista säädettäisiin muutettavassa 75 a §:ssä. Vaikutusten arvioinnin tulisi kattaa merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset, jotka on karkeasti lueteltu säännöksessä. Vaikutusten arvioinnin laajuutta rajaa se, että sijoittamisluvassa on kyse maankäytöllisten vaikutusten arvioinnista suunnitelman toteuttamisen osalta. Säännöksen piiriin eivät siten voi kuulua kaikki ympäristövaikutukset siinä laajuudessa kuin niitä arvioidaan ympäristölupamenettelyssä tai kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa menettelyssä taikka ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

Valitusoikeudesta maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamisluvasta säädetäisiin 179 b §:ssä. Säännösehdotuksessa 1-3 kohdat koskevat asianosaispiirin kuuluvien valitusoikeutta. Tämän lisäksi kunnalla ja naapurikunnalla, jonka alueidenkäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa, olisi valitusoikeus (5 ja 6 kohdat). Lisäksi lupa- ja valvontavirastolla ja muulla viranomaisella olisi valitusoikeus (7 ja 8 kohdat). Näiltä osin valitusoikeutettujen piiri olisi sama kuin puhtaan siirtymän sijoittamisluvassa (rakentamislain 179 a §).

Esityksen 4 kohta on puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta poikkeava, kun sen mukaan valitusoikeus olisi myös yleisöllä, johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, ja yleisöllä, jonka etua asiaa koskeva päätös koskee. Teknisesti tarkasteltuna säännösehdotuksen loppuosa on outo, sillä 3 kohdan mukaan valitusoikeus on ”sillä, jonka ... etuun päätös välittömästi vaikuttaa”. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 37) käy ilmi, että säännösehdotuksen taustalla on Seveso III -direktiivi (2012/18/EU), jonka mukaan ”valitusoikeus olisi yleisöllä, jota asia koskee”. Direktiivissä ei asiasta kuitenkaan säädetä läheskään näin suoraviivaisesti. Sen 23(b) artiklan mukaan ”yleisöllä, jota asia koskee, on kansallisten oikeusjärjestelmiensä mukaisesti tämän direktiivin 15 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa mahdollisuus saattaa asian laillisuus uudelleen tutkittavaksi direktiivin 2011/92/EU 11 artiklassa säädettyjen menettelyjen mukaisesti”. Direktiivin 15 artiklan 1 kohta koskee yleisön kuulemista ja osallistumista päätöksentekoon. Seveso III -direktiivin 23(b) artiklassa siis viitataan YVA-direktiivin (2011/92/EU, direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista) 11 artiklaan, jossa säädetään YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden osalta muutoksenhakuoikeudesta. On selvää, että kaikkien maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten osalta edes ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaiseen menettelyyn ei ole velvollisuutta, vaikka kansallisen lain soveltamisala on jonkin verran YVA-direktiiviä laajempi.

Mikäli valitusoikeutettujen piiriä haluttaisiin supistaa, esityksen 179 b §:n 4 kohtaa olisi mahdollista muuttaa siten, että se kattaisi vain YVA-direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvat laitokset. Lisäksi sanamuotoa olisi myös mahdollista kehittää, sillä 4 kohdasta puuttuvat sanat ”mahdollinen” ja ”voi” (muutettuna ”*mahdollinen* onnettomuus *voisi* vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaisi”).

Maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen rakentamisen aloittamisesta ilman lainvoimaista poikkeamislupaa säädetäisiin 186 a §:ssä. Säännös on perusteltu ja sen sovelta-

nen voisi joissakin tapauksissa nopeuttaa menettelyä merkittävästi. Vakuus varmistaisi ennallistamisen kustannuksia sekä haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamista päätöksen kumoutumisen tai luvan muuttamisen varalta. Säännöksen soveltamisalan laajentamista koskemaan joitakin muitakin hankkeita tai yleisesti poikkeamislupapäätöksiä tulisi selvittää, kun käytännössä poikkeamislupa ja rakentamislupa nämä rakentamislain mukaiset luvat ratkaistaan samanaikaisesti. Hankkeesta vastaavan, viranomaisten ja asianosaisten näkökulmasta kyse on kuitenkin samasta hankkeesta, jota tarkastellaan kokonaisuutena.

4. Lopuksi

Ehdotettujen muutosten vaikutuksia ja vaikuttavuutta on varsin vaikea arvioida. Hallinnollisen taakan ja byrokratian keventyminen on suhteellista, mutta muutoksia voidaan pitää tärkeinä ja tarkoituksenmukaisina. Niillä on selvästi positiivinen merkityksensä päätöksenteon sujuvuuden kannalta joidenkin hankkeiden osalta.

Espoossa 5.3.2026

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto