

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

10.3.2026

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

1. Lausunto

1. Lakiesityksellä ehdotetaan muutettavaksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia (390/2005, jäljempänä myös ”kemikaaliturvallisuuslaki” ja ”KTL”) ja rakentamislakia (751/2023). Esityksellä lisättäisiin rakentamislakiin säännökset maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamisluvasta ja tehtäisiin kemikaaliturvallisuuslakiin tätä vastaavat muutokset.
2. Arviotani on pyydetty erityisesti kemikaaliturvallisuuslain 20 §:n suhteesta rakentamislakiin sekä sijoittamisluvan osallistumis- ja valitusoikeussäätelystä.
3. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

2. Kemikaaliturvallisuuslain 20 §:n suhde rakentamislakiin

4. Arviotani on pyydetty kemikaaliturvallisuuslain 20 §:n suhteesta rakentamislakiin arvioimalla mahdollista ristiriitaa rakentamislain sijoittamislupaa koskevan sääntelyn ja kunnallisen kaavoitusmonopolin kannalta huomioiden, että ehdotettu sääntely koskisi vain maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamista.
5. Totean lyhyesti, että nähdäkseni kemikaaliturvallisuuslain 20 a §:ksi ehdotetulla uudella sääntelyllä mahdollinen ristiriita rakentamislakiin ehdotetun sijoittamissäätelyn kanssa voidaan välttää tai ainakin sitä voidaan olennaisesti liudentaa¹.
6. Toisaalta kemikaaliturvallisuuslain ja rakentamislain mukaiset luvat linkittyvät asiasisällöllisesti, vaikka ne ovatkin erilliset. Tuotantolaitoksen maankäytöllisiä ja ympäristöllisiä vaikutuksia arvioidaan molemmissa. Molempien lakien mukaiset luvat ovat hankkeen toteuttamisen edellytyksenä, mutta yksin vain jommankumman lain mukainen lupa ei ole toteuttamiseen riittävä. Tällaisen järjestelmään liittyy väistämättä kysymyksiä lupien välisestä ajallisesta suhteesta sekä eri lupapäätösten

¹ Käytän tässä termiä liudentaa siksi tarkoituksella, että nyt ehdotettu maanpuolustussijoittamislupa samoin kuin jo aiemmin rakentamislain voimaan tulon 1.1.2025 myötä käyttöön otettu puhtaan siirtymän sijoittamislupa ovat aivan uudentyyppisiä sääntelyinstrumentteja. Niillä mahdollistaan käytännössä kaavoituksen ohittaminen ja sikäli ne ovat poikkeuksellisia ja tulkinnanvaraisia instrumentteja. Vakiintunutta oikeus- ja hallintokäytäntöä niiden soveltamisesta ei ole vielä olemassa.

yhteydessä tehtyjen arvioiden ja ratkaisuiden heijastumisesta (oikeusvoimasta) toiseen lupaprosessiin. Esiin tulee myös kysymys lupien välisestä edellytyssuhteesta eli siitä, onko yhden luvan olemassaolo edellytyksenä toisen luvan myöntämiselle.²

7. Kunnan kaavoitusmonopolin osalta asiaa voi tarkastella monella tavalla. Kunta myöntää ehdotetun maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamisluvan ja aikanaan myös rakentamisluvan hankkeelle³. Vaikka kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan myöntää valtion viranomainen, kunnalla on kuitenkin lupaharkinnan kautta toimivalta ratkaista tuotantolaitoksen sijoittuminen maankäytöllisesti. Näin on, vaikka myös kemikaaliturvallisuuslain mukaisella luvalla arvioidaan hankkeen ympäristöllistä ja maankäytöllistä sopivuutta. Toimivallan näkökulmasta ehdotettu sääntely ei ole kaavoitusmonopolin kannalta ongelmallinen.
8. Ehdotettu sijoittamislupasääntely olisi luonteeltaan oikeusharkintainen eli sijoittamislupa maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen rakentamiseksi on myönnettävä, jos edellytykset täyttyvät (ks. esim. s. 12 ja 26). Kunta ei siis voisi edellytysten täytyessä olla myöntämättä lupaa. Luvalla voidaan myös ohittaa kaavoitus (s. 26), mikä voi herättää kysymyksen sääntelystä kaavoitusmonopolin kannalta, jos luvanhakijalle muodostuu varsin vahva oikeus saada hakemansa sijoittamislupa.
9. Toisaalta sijoittaminen ei kuitenkaan ole mahdollista voimassa olevan asemakaavan alueella (RakL 43 c.2 §). Yleiskaavastakin voidaan sijoittamisluvalla ”poiketa” vain, ellei se aiheuta merkittävää haittaa yleiskaavassa annettujen määräysten toteuttamiselle (RakL 46 b.1 § 1 kohta). Yleiskaava ei voida siten täysin sivuuttaa. Ylipäänsä sijoittamislupaa koskevat RakL 46 b §:ssä säädetty edellytykset on nähdäkseni kirjoitettu siinä määrin joustavien ja avointenkin normien muotoon, että oikeusharkintaisuudestaan huolimatta niihin sisältyy tosiasiaa liikkumavaraa.

² Ks. näistä kysymyksistä erit. Kuusiniemi, Kari: Rakentamiseen tarvittavien lupien keskinäisistä suhteista, Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 6, Helsinki 1985.

³ Nykyisessä rakentamislain (RakL 43.1 §) terminologiassa rakentamislupa on kattotermi, jossa rakentamislupana voidaan ratkaista joko sijoittamisen edellytykset (=onko haetun rakennuksen rakentaminen tietyllä alueella ylipäänsä mahdollista) tai toteuttamisen edellytykset (=tekniset vaatimukset) joko erikseen tai yhdessä samalla lupapäätöksellä.

10. Ehdotetulla sijoittamislupaa koskevalla sääntelyllä on ilman muuta järjestelmätasolla vaikutusta siihen, milloin jokin hanke voidaan toteuttaa kaavoituksellisen ratkaisun ja milloin sijoittamisluvan kautta. Siten se ikään kuin vaikuttaa kunnan kaavoitusmonopoliin, mutta nähdäkseni rajoittava vaikutus on kuitenkin maltillinen. Olen siis samoilla linjoilla hallituksen esityksessä todetun kanssa (esim. s. 41).
11. Edellä todettuun nähden osin eri asia on, että maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamislupa voi *tosiasiassa* vaikuttaa maankäytön suunnittelumahdollisuuksiin ja siten heijastua tosiasiallisen suunnitteluvaran olemassaoloon tietyllä alueella. Sijoittamisluvalla tapahtuva rakentaminen on kaavoitukseen verrattuna pistemäisempää ja hanke, jos sillä on laajat ympäristövaikutukset, voi tosiasiassa heijastua laajalti lähialueen maankäyttöön sitä eri tavoin rajoittamalla. Esimerkiksi tuotantolaitoksen sijoittaminen sijoittamisluvalla tietylle rajatulle alueelle voi rajoittaa sitä mitä tehtaan lähialueelle voidaan tulevaisuudessa kaavoittaa.
12. Tältä kannalta nähdäkseni olennaista on se hallituksen esityksessäkin korostettu seikka (esim. s. 12 ja 15), että sijoittamisluvan soveltamisala on rajattu varsin tarkasti vain maanpuolustuksellisesti tärkeisiin tuotantolaitoksiin. Kiinnitän näiltä osin huomiota ehdotetun RakL 43 c.1 §:ään ja siinä viitattuun KTL 6 §:n kohtaan 25. Säännökset on kirjoitettu niin, että laitoksen katsominen tällaiseksi määräytyy tosiasiassa pitkälti puolustusministeriön antaman lausunnon (kannan) mukaan. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kysee olisi hyvin rajatusta joukosta rakentamishankkeita, joita tullaan rakentamaan Suomessa harvoin (s. 27).

3. Osallistumis- ja valitusoikeuksien laajuus

13. Arviotani on pyydetty lakiesityksestä myös siltä osin ” - - kuin ehdotetut maanpuolustukselle tärkeiden tuotantolaitosten sijoittamisluvan osallistumis- ja valitusoikeudet ovat rakentamislakia laajemmat sekä mahdollisuudesta määritellä Seveso III -direktiivin 15 artiklassa tarkoitettu ”yleisö” kansallisesti.”.

14. Seveso III -direktiivissä, kuten direktiivissä viitatussa (direktiivin johdanto, kohta 18) Århusin sopimuksessakin, on olennaista erotella käsitteet ”yleisö” ja ”yleisö, jota asia koskee”. Näistä johtuvat vaatimukset kansalliselle lainsäädännölle tiedonsaannin, osallistumisen sekä vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuden osalta määräytyvät osin olennaisestikin eri tavoin. Direktiivistä johtuva erottelu on implementoitu ja näkyy esimerkiksi kemikaaliturvallisuusasioiden osalta kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n 22 ja 23 -kohdissa. Kemikaaliturvallisuuslain mukaan tarkoitetaan

”22) *yleisöllä* luonnollista henkilöä, luonnollisten henkilöiden yhteenliittymiä, oikeushenkilöitä ja yhteisöjä;
23) *yleisöllä, jota asia koskee* yleisöä, johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, ja yleisöä, jonka etua asiaa koskeva päätös koskee, sekä niitä rekisteröityjä yhdistyksiä ja säätiöitä, joiden tarkoituksena on luonnon-, ympäristön- tai terveydensuojelun edistäminen alueella, jota päätös koskee”

15. Nähdäkseni tämä määrittelytapa vastaa ainakin olennaisilta osin myös sitä, miten erottelu ymmärretään Århusin sopimuksen piirissä. Perusperiaate on se, että ”yleisölle” on turvattava tietyt tiedonsaantia ja osallistumista koskevat oikeudet. Sen sijaan ”yleisölle” ei tarvitse antaa oikeutta vireillepanoon ja muutoksenhakuun, vaikka näin valtio voi sinänsä halutessaan tehdä. Tässä on siis liikkumavaraa sen suhteen a) annetaanko vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta lainkaan sekä toisaalta, jos sellainen annetaan, b) millä edellytyksin se kulloinkin syntyy.
16. Sen suhteen, keitä direktiivissä tarkoitettuun ”yleisöön” katsotaan kuuluvan, vallitsee nähdäkseni varsin laajaakin kansallista liikkumavaraa. Lisäksi Seveso III -direktiivin 15 artiklan osalta on huomattava, että artiklan 1, 3 ja 4 kohdissa puhutaan ”yleisöstä, jota asia koskee”, mutta kohdissa 2 ja 6 ”yleisöstä”. Artiklan 6 kohdan toisessa kappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden on määriteltävä se ”yleisö”, jolla on oikeus osallistua artiklan 1 kohdan a tai c -kohdissa tarkoitettuihin menettelyihin. Siltä osin, keitä katsotaan kuuluvan tähän ”yleisöön”, vallitsee siis kansallista liikkumavaraa. Direktiivin teksti on näiltä osin luonteeltaan varsin haasteellista.
17. Sen sijaan ”yleisölle, jota asia koskee” on annettava vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus – siis oikeus valittaa päätöksestä. Näin asia on nimenomaisesti todettu Seveso III -direktiivin 23 artiklan b -kohdassa. Kansallisen liikkumavaran kannalta

olennaiseksi muodostuu tällöin kysymys siitä, miten ”yleisö, jota asia koskee”, määräytyy Seveso III -direktiivin ja Århusinkin sopimuksen mukaan. Tämän määritelmän kautta ratkeaa samalla kysymys valitusoikeutettujen piirin laajuudesta.

18. Seveso III -direktiivin 3 artiklan 18 kohdan mukaan tarkoitetaan
19. ’yleisöllä, jota asia koskee’ yleisöä, johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai yleisöä, jonka etua 15 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvia asioita koskeva päätös koskee; tätä määritelmää sovellettaessa valtioista riippumattomilla järjestöillä, jotka edistävät ympäristönsuojelua ja täyttävät mahdolliset kansallisen lainsäädännön mukaiset vaatimukset, katsotaan olevan etu tässä asiassa;
20. Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan
21. ”Yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee; ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee.”
22. Määritelmät vastaava olennaisesti toisiaan kuitenkin siten, että Seveso III -direktiivin määritelmässä on otettu huomioon siitä johtuvat erityispiirteet. Termi ”yleisö, jota asia koskee” ei suoraan rinnastu esimerkiksi suomalaiseseen asianosaiskäsitteeseen, vaan on sitä laajempi, mutta ei kuitenkaan ketä tahansa ”asiasta kiinnostunut” koskeva. Sille ei ole olemassa yksiselitteistä kansallista vastinetta.⁴
23. Tärkeä ulottuvuus direktiivien määritelmissä on se, että ”yleisöön, jota asia koskee” katsotaan niin Seveso III -direktiivin kuin Århusin sopimuksenkin mukaan kuluva ympäristönsuojelua edistävät ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät järjestöt (vaikka näillä ei sinänsä olisi mitään asiallista liityntää hankkeeseen).
24. Järjestöjen valitusoikeuden osalta on tärkeää huomata, että direktiivit eivät velvoita antamaan valitusoikeutta mille tahansa järjestölle, vaan kansallisessa

⁴ Ks. määritelmästä esimerkiksi Häkkänen, Martti: Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa, YM 2024:30, s. 61–81, osoitteessa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-180-1> sekä Århusin sopimuksen implementointiopas (2014), s. 57–58, osoitteessa: [Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf](#).

lainsäädännössä voidaan asettaa näitä koskevia ominaisuus- tai toimintavaatimuksia. Nämä voivat koskea esimerkiksi sitä, miten järjestöjen luonne ympäristönsuojelun edistämisen osalta arvioidaan sekä toiminta-aika- tai jäsenmäärävaatimuksia. Vaatimukset eivät kuitenkaan saa olla sellaisia, että ne tekisivät valitusoikeuden tyhjäksi.⁵

25. Edellä todetun valossa kiinnitän huomiota ehdotetun uuden RakL 179 b §:n valitusoikeussäätelyyn ja sen kohtaan 4, jonka mukaan valitusoikeus olisi
26. ”4) yleisöllä, johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, ja yleisöllä, jonka etua asiaa koskeva päätös koskee”
27. Määritelmä sinänsä vastaa Seveso III -direktiiviä (3 artiklan 18 kohdan määritelmä ja 23 artiklan b -kohdassa tarkoitettu muutoksenhakuoikeus). Se on kuitenkin sikäli poikkeuksellinen sääntelytapa, että vastaavaa valitusoikeutettujen piirin määrittelyä käyttäen suoraan direktiivipohjaista määritelmää ei tunneta tällä hetkellä rakentamislainsäädännössä laajemmin muutoinkaan⁶. Toisaalta direktiivipohjaista valitusoikeutettujen piirin määrittelytapaa käytetään jo nyt kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa valitusoikeussäätelyssä (KTL 127 a §).
28. Ehdotetun valitusoikeussäätelyn (RakL 179 b §) osalta kiinnitänkin huomiota seuraaviin näkökohtiin, joissa on mielestäni kansallista liikkumavaaraa:
29. 1) Ehdotetun RakL 179 b §:n kohta 4 on osin päällekkäinen kohtien 1–3, varsinkin kohdan 3 (yleinen asianosaismääritelmä) kanssa, vaikka selvyudeksi voikin olla perusteltua todeta tuotantolaitoksen mahdollisesta onnettomuudesta aiheutuvien tai todennäköisesti aiheutuvien vaikutusten synnyttävän valitusoikeuden.
30. 2) Ehdotetun RakL 179 b §:n 4 kohdan seurauksena erilaiset ympäristölliset järjestöt näyttäisivät saavat laajan valitusoikeuden ilman, että valitusoikeutta olisi kytetty järjestön paikalliseen toimintaan tai muihinkaan vaatimuksiin. Valitusoikeus

⁵ Ks. Århusin sopimuksen implementointiopas (2014), s. 57–58, osoitteessa: [Aarhus Implementation Guide interactive_eng.pdf](#).

⁶ Päinvastoin direktiiveistä johtuvat vaatimukset on pyritty implementoimaan ympäristölainsäädännön valitusoikeussäännöksiin käyttäen kansallisesti vakiintuneempia termejä.

olisi laajempi kuin muiden lupien osalta rakentamislaisissa tai ympäristölainsäädännössä muutoinkaan. Mielestäni tämä johtuu siitä, että sääntely on nyt rakennettu ottamalla ehdotettuun sääntelyyn sellaisenaan Seveso III -direktiivin terminologia. Kuten edellä totesin, tästä näyttäisi seuraavan direktiivin ja sen määritelmien mukaan se, että ympäristöjärjestöille syntyy valitusoikeus ilman mitään rajoitteita.

31. Pykälää koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 37) on kyllä viitattu kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n kohtien 22 ja 23 määritelmiin, joihin edellä viittasin (kohta 14). Tässä on kuitenkin se ongelma, että KTL 6 §:n kohdassa 23 ympäristöjärjestöltä edellytetään rekisteröitymistä ja sitä, että järjestön tulee edistää toimintaansa alueella, jota päätös koskee. Tällaisia valitusoikeutta rajoittavia vaatimuksia ei kuitenkaan ole sisällytetty RakL 179 b §:n 4 kohtaan, vaan ne käyvät ilmi vain lakiesityksen perusteluista. RakL 179 b §:n 4 kohta näyttäisi mielestäni siis antavan laajemman valitusoikeuden kuin Seveso III -direktiivissä edellytetään.
32. On selvää, että kansallisella lailla voidaan jo direktiivin sanamuotojenkin mukaan asettaa ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden syntymisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia. Tämän kansallisen liikkumavaran – siis mahdollisuus rajata valitusoikeudet suppeammaksi – hyödyntäminen jää lakiesityksessä nyt avoimeksi.
33. 3) Kolmas asia koskee kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan ja rakentamislain mukaisen sijoittamisluvan välistä suhdetta valitusoikeuksien kannalta. Kuten edellä totesin (kohta 6), lupaharkinnassa ratkaistaan osin samantyyppisiä hankkeen vaikutuksiin liittyvä kysymyksiä ja lupaharkinta on osin päällekkäistä, vaikka lupapäätökset muodollisesti ovat erillisiä. Molempien lupien saaminen on kuitenkin toiminnanharjoittamisen (ml. tuotantolaitoksen rakentaminen) edellytyksenä.
34. Jos rakentamislain piirissä omaksutaan laaja valitusoikeutettujen piiri, voidaan kysyä, onko se tarpeen samassa laajuudessa enää kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan piirissä ja päinvastoin siltä osin kuin näillä ratkaistaan samoja asioita. Nähdäkseni Seveso III -direktiivistä, kuten ei Århusin sopimuksestakaan johdu vaatimusta, että valitusoikeus tulisi olla useampaan kertaan samasta asiasta.

35. Asia on vaikea. Ratkaisu saattaisi edellyttää tarkempaa sääntelyä lupien ajallisesta ja sisällöllisestä keskinäisyydestä. Sitä ei ole lakiesityksessä tarkemmin pohdittu, enkä itsekään voi tässä ottaa siihen selkeää kantaa. Kysymys on kuitenkin keskeinen, jos ja kun lakiesityksen tavoitteena on hankkeiden sujuvoittaminen.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2026



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
oikeustieteen tohtori, tekniikan tohtori, kauppätieteiden maisteri

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto