



14.6.2016

Resurssipoliittinen osasto/Sami Heikkilä

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 25.4.2016, Dnro Ym008:00/2015

Puolustusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Nykyisessä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan laissa (468/1994) maanpuolustusta koskevat erityissäännökset on kirjattu 21§:ään seuraavasti:

Maanpuolustusta koskevat erityissäännökset

Tämän lain mukaisesta tiedottamisesta ja kuulemisesta voidaan tarpeellisilta osin poiketa, jos hanketta koskevat tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyllä tavalla maanpuolustuksen kannalta salassa pidettäviä.

Ympäristöministeriö voi puolustusministeriön esityksestä päättää, ettei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelleta puolustusvoimien hankkeeseen, joka toteutetaan valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jos arviointimenettelyn soveltaminen vaikeuttaisi maanpuolustusta. Ympäristöministeriön asiassa tekemään päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Vastaavasti lausuntopyynnön liitteenä olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi maanpuolustusta ja siviilivalmiutta koskevat erityissäännökset on kirjattu 33§:ään seuraavasti:

Maanpuolustusta ja siviilivalmiutta koskevat erityissäännökset

Tämän lain 8 §:n mukainen toimivaltainen viranomainen voi hankkeesta vastaavan esityksestä päättää, ettei tämän lain mukaista menettelyä sovelleta sellaisiin hankkeisiin, joiden yksinomaisena tarkoituksena on puolustukseen tai siviilivalmiuteen liittyvät toimet, mikäli lain soveltaminen vaarantaisi niiden tarkoituksen. Ennen päätöksen tekemistä on pyydettävä lausuntoa asianomaisilta viranomaisilta.

Puolustusministeriö pitää erittäin tärkeänä, että maanpuolustusta koskevat erityissäännökset sisällytetään myös uuteen YVA-lakiin. Puolustusministeriö katsoo, ettei soveltamisalasta poikkeamisesta tule tehdä erillistä hallinnollista päätöstä. Joidenkin yksinomaan puolustusta koskevien hankkeiden toteuttaminen ei mahdollista hallinnollisen päätöksen käsittelyä esimerkiksi aikataulullisista syistä.



14.6.2016

Resurssipoliittinen osasto/Sami Heikkilä

Puolustusministeriö esittää, että 33§ muotoillaan seuraavasti:

Maanpuolustusta ja siviilivalmiutta koskevat erityissäännökset

Tämän lain mukaista menettelyä ei sovelleta sellaisiin hankkeisiin, joiden yksinomaista tarkoituksena on puolustukseen tai siviilivalmiuteen liittyvät toimet, mikäli lain soveltaminen vaarantaisi niiden tarkoituksen.

Yksityiskohtaisiin perusteluihin tehtävät muutokset esitetään tehtäväksi yhteistyössä ympäristöministeriön ja puolustusministeriön välillä.

Puolustusministeriö viittaa lausunnossaan myös 21.10.2015 ympäristöministeriölle toimitettuun muistioon (liite).

Yksikön johtajan sijainen

Matias Warsta

Suunnittelija

Sami Heikkilä

Liitteet YVA-lain maanpuolustusta koskevat erityissäännökset, muistio 21.10.2015

Jakelu Viitteessä mainittu

Tiedoksi PLM / Resurssipoliittisen osaston ylijohtaja
PLM / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Pääesikunta
Puolustushallinnon rakennuslaitos



YVA-lain maanpuolustusta koskevat erityissäännökset

Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) ja valtioneuvoston asetuksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006) säädetään YVA-menettelystä, jota sovelletaan sellaisiin hankkeisiin, joilla arvioidaan olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Menettelyssä selvitetään ja arvioidaan ympäristöön merkittävästi vaikuttavien hankkeiden, suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin arvioitava hanke saattaa vaikuttaa. Sääntely perustuu YVA-direktiiviin, jonka 1(3) artikla muutettuna direktiivillä 2014/52/EU mahdollistaa puolustusta tai siviilivalmiutta palvelevien hankkeiden rajaamisen arviointimenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle kansallisella lainsäädännöllä. Vuoden 2014 direktiivimuutoksella on laajennettu rajaamismahdollisuutta ja täsmennetty sen sisältöä.

Muutostarpeet

Ympäristöministeriön 16.3.2015 asettama työryhmä pohtii direktiivin 2014/52/EU edellyttämiä muutostarpeita. Työryhmä arvioi myös ympäristöä koskevien päätöksentekomenettelyiden sujuvoittamisen kannalta tarpeellisia muutoksia ja valmistelee ehdotukset YVA-menettelyn yhteensovittamiseksi kaavoitukseen ja ympäristöä koskeviin lupamenettelyihin. Samassa yhteydessä arvioitavaksi tulee maanpuolustusta koskevien erityissäännösten tarkastelu, niiden saattaminen ajantasaiseksi ja vastaamaan kansallisia tarpeita.

YVA-lain 21 §:n maanpuolustusta koskevan erityissäännöksen mukaan:

21 § (8.6.2006/458)

Maanpuolustusta koskevat erityissäännökset

Tämän lain mukaisesta tiedottamisesta ja kuulemisesta voidaan tarpeellisilta osin poiketa, jos hanketta koskevat tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyllä tavalla maanpuolustuksen kannalta salassa pidettäviä.

Ympäristöministeriö voi puolustusministeriön esityksestä päättää, ettei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelleta puolustusvoimien hankkeeseen, joka toteutetaan valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jos arviointimenettelyn soveltaminen vaikeuttaisi maanpuolustusta. Ympäristöministeriön asiassa tekemään päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Maanpuolustusta koskeva erityissäännös kattaa kaikki YVA-lain mukaiset hankkeet (YVAL 4.1 § ja 4.2 §). Päätöksen tekee ympäristöministeriö puolustusministeriön esityksestä. Kaksiosaisen säännöksen ensimmäisessä momentissa säädetään mahdollisuudesta poiketa julkisuuslain nojalla tiedottamisesta ja yleisön kuulemisesta YVA-menettelyn osalta. Toisessa momentissa säädetään, että ympäristöministeriö voi puolustusministeriön esityksestä päättää, ettei YVA-menettelyä sovelleta hankkeeseen valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa, jos arviointimenettelyn soveltaminen vaikeuttaisi maanpuolustusta. Puolustusministeriön näkökulmasta säännös ei ole ajan tasalla.



21.10.2015

Lainvalmsitelu- ja oikeusyksikkö/
Teija Pellikainen

Ensimmäisen momentin mukainen poikkeusmahdollisuus perustuu suoraan julkisuuslakiin, eikä tällaista viittausta pidetä nykyisen sääntelytekniikan mukaan tarpeellisenä. YVA-direktiivin maanpuolustusta koskeva poikkeus perustuu erityisesti maanpuolustukseen ja turvallisuuteen liittyvien luottamuksellisten ja arkaluonteisten tietojen suojaamiseen. Poikkeus käsittää julkisuuslain mukaisen YVA-menettelyn kuulemisveloitteen lisäksi mahdollisuuden **rajata tällaiset hankkeet kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle**. Direktiivin 2014/52/EU resitaalin 19 mukaan:

Kokemus on osoittanut, että kun on kyse puolustustarkoituksia palvelevista hankkeista tai hankkeiden osista, mukaan luettuna hankkeet, jotka liittyvät kansainvälisten veloitteiden mukaiseen liittoutuneiden toimintaan jäsenvaltioiden alueella, direktiivin 2001/92/EU soveltaminen voisi johtaa asiaa koskevien luottamuksellisten tietojen paljastumiseen, mikä olisi puolustustarkoitusten kannalta vahingollista. Tästä syystä olisi säädettävä, että jäsenvaltiot voivat tapauksen mukaan olla soveltamatta kyseistä direktiiviä tällaisissa tapauksissa.

Direktiivin artiklan 1(3) muotoilun mukaan direktiivin mukaista menettelyä ei tarvitse soveltaa hankkeeseen tai hankkeen osiin, mikäli se on yksittäistapauksessa maanpuolustuksen tai siviilivalmiuden johdosta perusteltua. Artikla 1(3) on muutettu seuraavaan muotoon:

3. Jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, jäsenvaltiot voivat tapauskohtaisesti päättää olla soveltamatta tätä direktiiviä hankkeisiin tai hankkeiden osiin, jotka on tarkoitettu pelkästään puolustukseen, tai hankkeisiin, jotka on tarkoitettu pelkästään siviilivalmiutta koskeviin toimiin, jos ne katsovat, että sen soveltaminen vaikuttaisi haitallisesti näihin tarkoituksiin.

Muutoksella on laajennettu maanpuolustusta koskevan poikkeuksen soveltamisalaa. Vanhan direktiivin 2011/92/EU säännös perustui alkuperäiseen direktiiviin 85/337/ETY:

3. Jäsenvaltiot voivat, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, tapauskohtaisesti päättää olla soveltamatta tätä artiklaa maanpuolustustarkoituksia palveleviin hankkeisiin ja ohjelmiin, jos ne katsovat, että sen soveltaminen vaikuttaisi haitallisesti näihin tarkoituksiin.

YVA-lain 21 § toisen momentin mukaan ympäristöministeriö päättäisi yksittäistapauksessa valmiuslain (1552/2011) tarkoittamissa poikkeusoloissa YVA-menettelyn soveltamisesta. Säännös ei ole johdonmukainen suhteessa valmiuslain sisältöön. Valmiuslain II-osassa säädetään, että poikkeusoloissa useat puolustusvoimien hankkeet eivät vaadi erityistä lupaa, minkä johdosta myöskään YVA-menettelyä ei luonnollisesti olisi perusteltua suorittaa. Mikäli käsillä olisi valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot johtuen Suomeen kohdistuvasta aseellisesta uhasta tai hyökkäyksestä tai vallitsisi muu erityisen vakava tapahtuma tai sen uhka, olisi selvästi direktiivin mukaan perusteet olla soveltamatta YVA-menettelyä. Asiasta ei olisi näin ollen tarpeen tai johdonmukaista päättää erikseen ympäristöministeriössä poikkeusolojen vallitessa. Vastaavaa viittausta YVA-lakiin liittyviin toimivaltuuksiin ei ole valmiuslaissa, eikä tässä yhteydessä ole perusteita valmiuslakiviittausta YVA-lakiin sisällyttää.

Kynnys YVA-menettelyn soveltamatta jättämisestä päättämiseksi on asetettu nykyisessä YVA-laissa perusteettoman korkealle, eikä säännös vastaa käytännön tarpeita. YVA-lain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi kehittää uusi maanpuolustuksen erityispiiri-



Lainvalmsitelu- ja oikeusyksikkö/
Teija Pellikainen

21.10.2015

FI.PLM.
Asianumero

teet huomioiva toimintamalli, joka toimisi käytännössä ja turvaisi ympäristövaikutusten arvioinnin ja siihen liittyvä haitallisten ympäristövaikutusten minimoinnin.

Ehdotukset muutoksiksi YVA-lakiin:

Puolustusministeriö katsoo, että pääsäännön mukaan puolustushallinnon hankkeiden ympäristövaikutukset tulisi arvioida siinä missä muutkin hankkeet. Puolustusvoimien hankkeista YVA-menettely on suoritettu ainakin Utin lentoasemahankkeen yhteydessä. Päätös YVA-menettelyn soveltamatta jättämisestä yksittäistapauksessa on tehty Rovajärven ampuma-alueen luvitukseen liittyen. Soveltamisalan rajauksesta on kuitenkin perusteltua säätää direktiivin mahdollistamissa puitteissa. YVA-lain muutosten valmistelussa tulisi arvioida, minkälainen poikkeus on juuri Suomen lainsäädännön ja päätöksentekojärjestelmän kannalta tarpeen. Maanpuolustusta koskevan poikkeussäännöksen tulisi olla riittävän tarkkarajainen ja hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteissa sen edellytyksiä tulisi yksityiskohtaisesti käsitellä.

Ehdotus maanpuolustusta koskevaksi poikkeussäännökseksi YVA-lakiin:

[21] § Puolustusta ja siviilivalmiutta koskevat erityissäännökset

Tämän lain mukaista menettelyä ei sovelleta sellaisiin hankkeisiin, joiden yksinomaista tarkoituksena on puolustukseen tai siviilivalmiuteen liittyvät toimet, mikäli lain soveltaminen vaarantaisi valtakunnan turvallisuuden tai huoltovarmuuden.

Toimivaltainen viranomainen päättämään YVA-lain soveltamisesta olisi puolustushallinnon hankkeiden osalta sama, kuin muidenkin hankkeiden. Ympäristöministeriön toimivaltuus ratkaista asia ympäristöministeriön esittelystä poikkeusoloissa poistettaisiin. YVAL 6 §:ssä tulisi huomioida maanpuolustusta koskeva poikkeus ja ELY-keskuksen tulisi ottaa yksittäistapauspäätöksenteossa huomioon soveltamisalan rajaus. Muutosten yksityiskohtaisessa valmistelussa tulisi myös harkita YVA-asetukseen tarvittavia muutoksia viranomaisten tehtäviä koskeviin pykäliin (1 § ympäristöministeriön tehtävät, 4 § ELY-keskuksen tehtävät, 5 § yhteysviranomaisen tehtävät).

Maanpuolustusta koskeva erityissäännöksen tulisi direktiivin mukaan sisältää sekä puolustusta että siviilivalmiutta koskevat hankkeet. Hankkeiden tarkoituksen tulisi liittyä pääasiallisesti puolustukseen tai siviilivalmiuteen, kuten EUTI:n ratkaisussa C-435/97 (WWF) on todettu:

" 65) On syytä muistaa, että direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivi "ei koske maanpuolustusta palvelevia hankkeita". Tällä säännöksellä rajataan siten direktiivin soveltamisalan ja siten siinä säädetyn arviointimenettelyn tekemisen ulkopuolelle hankkeet, joiden tarkoituksena on huolehtia maanpuolustuksen tehtävistä. Tällainen poisrajaaminen on siten poikkeus direktiivissä säädettyyn yleiseen sääntöön ympäristövaikutusten ennakoarvioinnista, joten tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Näin ollen ainoastaan pääasiallisesti maanpuolustukselliset hankkeet voidaan rajata arviointivelvoitteen ulkopuolelle.



Lainvalmsitelu- ja oikeusyksikkö/
Teija Pellikainen

21.10.2015

FI.PLM.
Asianumero

66) Tästä seuraa, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiset hankkeet, joiden pääasiallinen tarkoitus on oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevällä tavalla uudistaa lentokenttää siten, että sitä voidaan käyttää kaupallisesti, olkoonkin että sitä voidaan käyttää myös sotilastarkoituksiin.

67) Näin ollen viidenteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 1 artiklan 4 kohta on tulkittava siten, että direktiivin soveltamisalaan kuuluu lentokenttä, jota voidaan samanaikaisesti käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin, mutta jota pääasiallisesti käytetään kaupallisesti. Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY 1 artiklan 4 kohta - jossa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle rajataan maanpuolustusta palvelevat hankkeet - on tulkittava siten, että direktiivin soveltamisalaan kuuluu lentokenttä, jota voidaan samanaikaisesti käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin mutta jota pääasiallisesti käytetään kaupallisesti."

Hankkeen laatu ja sen vaikutukset eivät vaikuttaisi arvioon YVA-menettelyn soveltuvuudesta, vaan päätöksenteon tai arvioinnin keskiössä olisi hankkeen tarkoitus. Toisena kriteerinä olisi, vaarantaako YVA-lain soveltaminen valtakunnan turvallisuuden tai huoltovarmuuden. Mikäli edellä mainitut arviointikriteerit täyttyvät, hankkeeseen ei sovellettaisi YVA-lain mukaista YVA-menettelyä.

Kansallinen turvallisuus ja huoltovarmuus voisivat vaarantua erityisesti silloin, kun hankkeisiin liittyy julkisuuslain nojalla salassa pidettävää ja arkaluontoista tietoa. Tällaisiin hankkeisiin liittyviä suunnitelmia ja muita asiakirjoja ei voitaisi asettaa julkisesti nähtäville tai järjestää niistä rajattuakaan kuulemista. Direktiivin mukaan tällaiset hankkeet voidaan rajata kansallisessa laissa kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä poikkeusmahdollisuus tulisi puolustusministeriön mukaan täysimääräisesti hyödyntää.

Poikkeussäännöksen kriteerien täyttymisen arviointiin toimivaltainen viranomainen saisi tukea julkisuuslaista ja siihen liittyvästä alemmantasoisesta sääntelystä. Julkisuuslain (621/1999) mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaihtolovelvollisuus. Puolustushallinnon kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti 24.1 § 8-kohdan säännös, joka koskee onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista käsitteleviä asiakirjoja ja 24.1 § 10-kohdan säännös, joka koskee sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita käsitteleviä asiakirjoja.

Siviilivalmiuden ohella olisi tarkoituksenmukaista käyttää huoltovarmuuden käsitettä poikkeussäännöksessä. Huoltovarmuudella tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalisten edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Direktiivissä käytetty käsite *civil emergency* liittyy nimenomaan kansainvälisoikeudellisesti huoltovarmuuteen.



21.10.2015

FI.PLM.
Asianumero

Lainvalmsitelu- ja oikeusyksikkö/
Teija Pellikainen

YVA-menettelyn tarpeellisuus tulee arvioitavaksi viimeistään lupaprosessissa ja YVA-menettely on sidoksissa varsinaiseen päätöksentekoprosessiin. Puolustusta ja siviilivalmiutta koskeva ehdotus poikkeussäännökseksi olisi linjassa ympäristönsuojelulain kanssa. YVA-menettely voi liittyä käytännössä muuhunkin lupaan, mutta erityisesti YSL:n mukainen ympäristölupa lienee pääsääntöisesti kyseessä niiden hankkeiden osalta, joilla on ympäristövaikutuksia. Asiassa olennaista on, että ympäristövaikutukset tulevat arvioiduiksi ja niistä ollaan tietoisia, ennen kuin hankkeeseen ryhdytään.

Liitteet

Jakelu YM

Tiedoksi