

Asia: VN/1247/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luontopaneeli kiittää lausuntopyynnöstä koskien luonnonsuojelulain muuttamista RED III -direktiivin voimaan astumisen vuoksi.

Vaikka energiamurros on tarpeellinen sekä luontokadon pysäyttämisen että ilmastonmuutoksen torjumisen näkökulmasta, on Luontopaneeli huolissaan ehdotettujen luonnonsuojelulain muutosten luontovaikutuksista. Uusiutuvan energian, kuten tuuli- ja aurinkovoiman haittavaikutuksia monimuotoisuudelle on mahdollista lieventää aluesuunnittelulla, jolla huolehditaan, että voimaloita ja niihin liittyviä verkkolinjoja ei rakenneta luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeimmille ja herkille alueille. Moni uusiutuvan energian käyttöä edistävä toimi voi aiheuttaa luontohaittaa, jos hankkeissa ei lähtökohtaisesti vältetä, minimoida ja viime kädessä kompensoida luontohaittoja. Luonnonsuojelulakiin esitettyjen muutosten ensisijaisena tavoitteena on vauhdittaa uusiutuvan energian investointeja, eivätkä muutokset valitettavasti ohjaa näitä vihreän siirtymän hankkeita välttämään ja minimoimaan luontohaittoja.

Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli (IPCC) ja hallitustenvälinen biodiversiteettiä ja ekosysteemipalveluita koskeva IPBES-paneeli julkaisivat kesällä 2021 yhteisen raportin, jonka pääviesti on, että ilmastonmuutosta ja luontokatoa tulisi torjua yhdessä (Pörtner ym. 2021). Erilliset politiikkatoimet ja ilmastonmuutoksen ja luontokadon irrottaminen toisistaan päätöksenteossa voi johtaa siihen, ettei kaikki kytköksiä tunnisteta ja parhaat, ekologista kriisiä kokonaisuutena ja kustannustehokkaasti torjuvat toimet jäävät valitsematta (Ahlvik ym. 2022).

Uusiutuvan energian RED II -direktiivin tavoitteena on lisätä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä Euroopan unionin alueella. RED III -direktiivin myötä RED II -direktiiviin lisätään kaksi artiklaa, joilla on mahdollisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Uusi artikla 16 b edellyttää, että Natura 2000 -verkostoon kohdistuvien vaikutusten arviointi tehtäisiin aina

ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä, jos kyse olisi ympäristövaikutusten arviointia edellyttävästä RED II direktiivin mukaisesta uusiutuvan energian hankkeesta.

Toisen uuden artikla 16 f mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen, asiaankuuluvan verkon ja energiavarastojen katsotaan lähtökohtaisesti olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta. Uusiutuvan energian hankkeille voitaisiin siis myöntää poikkeus luonnonsuojelulain lajisuojeluun ja Natura 2000 -verkostoon liittyvistä säännöksistä, mikäli muut laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät.

Direktiivin täytäntöön panemiseksi luonnonsuojelulakiin ehdotetaan kolmea uutta momenttia (LSL 39 §, momentti 3; LSL 70 §, momentti 5 ja LSL 83, momentti 4). Luontopaneeli katsoo, että luonnonsuojelulain ensimmäistä tavoitetta luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ei tulisi heikentää ja RED III:n vaatimissa lain muutoksissa tulisi kaikin tavoin minimoida luonnon monimuotoisuudelle koituvat riskit.

Luontopaneeli yhtyy useisiin Suomen ympäristökeskuksen lausunnossakin esitettyihin näkemyksiin:

1) Jotta vihreässä siirtymässä toteutuu sen keskeinen tavoite luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja haittojen välttämiseksi, tulisi Suomen vahvistaa strategista valtakunnallista ja alueellista suunnittelua ja ohjausta uusiutuvan energian hankkeille. Lähtökohtaisesti hankkeet tulee pyrkiä ohjaamaan Natura 2000 -alueiden ja muiden luonnon monimuotoisuudelle tärkeiden alueiden ulkopuolelle.

2) Lain muutosten lähtökohta on, että kaikkia uusiutuvan energian hankkeita pidetään erittäin tärkeinä yleisen edun mukaisina hankkeina. Tämä näkemys on yksinkertaistus hankkeista, joilla voi olla hyvin monenlaisia erilaisia ja keskenään ristiriitaisia vaikutuksia luonnolle, taloudelle ja ihmisille. On siten yksinkertaistavaa pitää lähtökohtana, että kaikki uusiutuvan energian hankkeet olisivat lähtökohtaisesti erittäin tärkeitä ja yleisen edun mukaisia. Oikeusvaltioperiaatteeeseen kuuluva oikeusharkintaisuus tarkoittaa, että yksittäiset asiat tutkitaan ja harkitaan aina erikseen, kun lakia sovelletaan yksittäiseen tapaukseen. Tätä on noudatettu Suomessa tähän asti; yleisen edun mukaisuutta on harkittu eri menettelyissä kunkin asian kohdalla aina erikseen. Yleinen ja etukäteinen päätös siitä, että kaikki uusiutuvan energian hankkeet ovat erittäin tärkeitä yleisen edun kannalta, on muutos tähän linjaan. Tulisi harkita tarkasti, onko näin suuri periaatteellinen muutos varmasti välttämätöntä direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

Tällä hetkellä tuulivoiman parissa tapahtuu Suomessa paljon. Näin ei ole aina ollut: perinteisesti tärkein uusiutuvan energian muoto on Suomessa ollut vesivoima. Merkittävää on, että Suomen voimassa olevassa vesilaisissa ei ole – vesivoiman huoltovarmuuskriittisyydestä huolimatta – vastaavaa normia siitä, että kaikki vesivoima olisi automaattisesti erityisen tärkeän yleisen edun

mukaista. Vesivoiman suhteen Suomessa on pärjätty oikeusharkintaisuudella, eli sillä että yksittäisissä tapauksissa hanke voidaan tarvittaessa määritellä yleisen edun mukaiseksi ja toteuttamiskelpoiseksi haitoista huolimatta, tai sitten ei, tapauksen olosuhteista riippuen. Hallituksen esityksestä nouseekin kysymys, onko tilanne Suomessa nyt varmasti niin merkittävästi erilainen kuin mitä se on ollut itsenäisen Suomen historian aikana vesivoiman suhteen, että näin suuri muutos tarvittaisiin.

Harkinnassa on syytä pitää mielessä, että uusiutuvaa energiaa suunnitellaan Suomessa parhaillaan sähkö-raaka-aineen tuotannon tarpeisiin (power-to-x-tarpeet). Tässä toiminnassa REDI II/III:n kestävyyskriteerit täyttävää uusiutuvaa energiaa käytetään esim. synteettisten polttoaineiden tai muiden materiaali- ja kemianteollisuuden tuotteiden tuotantoon. Tämä toiminta on Suomelle uutta siinä mittakaavassa kuin sitä parhaillaan suunnitellaan ja tehdään. Jos uusiutuvan energian lisäämistä päädytään edistämään luontoarvojen kustannuksella, kuten tämän lainsäädäntöehdotuksen myötä on vaarana käydä, tulee ymmärtää tämä uusiutuvan sähköntuotannon muuttunut rooli teollisuuden prosesseissa ja energia- ja tuotemarkkinoilla. Uusiutuvan energian asema kestävyys siirtymän toteuttamisessa on muuttunut siitä mitä se oli siirtymän aiemmissa vaiheissa. Nyt asiaan liittyvässä lainsäädännössä on enenevässä määrin kyse uuden teollisuuden mahdollistamisesta ja tiettyjen tuotanto- ja arvoketjujen tukemisesta.

Lainsäädäntöehdotuksessa on siis kyse siitä, missä määrin Suomi sallii aiheuttaa haittaa luonnolleen uusiutuvan energian tuotannolla tilanteessa, jossa uusiutuvaa energiaa käytetään teollisuuden raaka-aineena sen sijaan että sitä käytettäisiin tarpeisiin, joiden hyödyt jakautuisivat yhteiskunnassa tasaisemmin. Suomessa tulisikin käydä avoin poliittinen keskustelu siitä, mistä uusiutuvan energian käyttökohteista tulee suurimmat lisähyödyt kestävyys siirtymän toteutumiseksi; mihin tarpeisiin uusiutuva energia meillä halutaan käyttää. Oikeilla poliittisilla valinnoilla ilmaston, energian ja luonnon tarpeet on mahdollista sovittaa yhteen, eikä luonnonsuojelun tavoitteista ole syytä luopua uusiutuvan energian tarpeiden vuoksi.

On myös merkillepantavaa, että nyt ehdotettu lainsäädännön muutos tulkitsee RED III –direktiiviä tiukasti. RED III -direktiivissä artiklassa 16f mahdollistetaan erittäin tärkeän yleisen edun rajaaminen – jäsenvaltio voi rajoittaa artiklan soveltamista koskemaan valtion tiettyjä alueita. Tämän mahdollisuuden toimeenpanoa Suomessa tulisikin edistää, vaikka samalla on niinkin, että perusongelmaa automaattisesta yleisen edun mukaisuudesta rajauksen toimeenpano ei poista. Suomella tuskin on kuitenkaan syytä implementoida RED III -direktiiviä sen tiukimmassa mahdollisessa muodossa, ilman EU-lainsäätäjän direktiiviin sisällyttämiä lievennyksiä.

Luontopaneeli katsoo, että LSL:n avulla tulisi RED III:n soveltamisenkin myötä varmistaa, että hankkeille etsitään aina vaihtoehtoisia ratkaisuja Natura 2000 -alueiden ulkopuolelta. Jos jonkin hankkeen kohdalla päädytään poikkeuslupamenettelyyn, tulee varmistaa, että muut LSL:n mukaiset poikkeuslupaedellytykset täyttyvät. Tiukasti suojeltavien lajien osalta on varmistettava, ettei poikkeusluvasta ole haittaa eliölajin suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle eikä hankkeelle ole muuta tyydyttävää ratkaisua.

3) Luonnonsuojelulaissa on varmistettava, että jatkossakin Natura-arviointi saadaan asianmukaisesti tehtyä, eikä Natura-arviointien laatu heikkene RED III:n soveltamisen myötä. Mikäli hankkeen tiedot ovat YVA-menettelyä tehtäessä riittämättömät Natura-arvioinnin tekemiseen, tulee Natura-arviointi tehdä niin kattavasti, että kaikki mahdolliset merkittävät vaikutukset Natura 2000 -alueen luonnonarvoihin arvioidaan huolellisesti varovaisuusperiaatetta noudattaen. ELY-keskusten resurssit yhdistettyjen tarpeeksi laajojen ja yksityiskohtaisten arviointimenettelyjen ohjaamiseksi ja valvomiseksi tulee varmistaa.

4) LSL 70 §:än ehdotettu uusi 5 momentti on ongelmallinen. Tiukasti suojeltujen lajien tappamisen ja häiritsemisen tulee lähtökohtaisesti olla kiellettyä. Se, että direktiivin kautta asetetaan ehtoja tilanteille, joissa tappamista tai häiritsemistä ei nähtäisi tahallisena, voi hankaloittaa lain valvontaa. Luontopaneelin jakaa Syken lausunnossa esitetyt näkemykset, joiden mukaan uuden säännöksen soveltamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että tappamisen välttämiseksi ja häiriöiden estämiseksi tehdään riittävän tehokkaita toimia. Lisäksi LSL:in tulisi direktiivin implementoimiseksi lisätä säännös, jossa veloitetaan valvontaviranomainen vaatimaan korvaavia toimenpiteitä, mikäli Artiklassa 16b mainitut lieventävät toimenpiteet eivät ole osoittautuneet vaikuttaviksi.

Luontopaneeli toivoo, että hallitus edistäisi ekologisen kompensaation käyttöönottoa, jonka myötä myös vihreän siirtymän investoinneista aiheutuvia luontohaittoja tulisi välttää ja minimoida ja mahdolliset luontohaitat tulisi täysimääräisesti hyvittää.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Minna Pappila, Tiina Paloniitty ja Outi Silfverberg.

Viitattu kirjallisuus:

Ahlvik L., Boström C., Bäck J., Herzon, I., Jokimäki J., Kallio, K. P., Ketola T., Kulmala L., Lehikoinen, A., Nieminen T.M., Oksanen E., Pappila M., Pöyry, J., Saarikoski, H., Sinkkonen, A., Sääksjärvi I. & Kotiaho, J. (2021). Luonnon monimuotoisuus ja vihreä elvytys. Suomen Luontopaneeli. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 1. <https://luontopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/04/luontopaneelin-kannanotto-1-2021-luonnon-monimuotoisuus.pdf>

Pörtner, H.O., Scholes, R.J., Agard, J., Archer, E., Arneth, A., Bai, X., Barnes, D., Burrows, M., Chan, L., Cheung, W.L., Diamond, S., Donatti, C., Duarte, C., Eisenhauer, N., Foden, W., Gasalla, M. A., Handa, C., Hickler, T., Hoegh-Guldberg, O., Ichii, K., Jacob, U., Insarov, G., Kiessling, W., Leadley, P., Leemans, R., Levin, L., Lim, M., Maharaj, S., Managi, S., Marquet, P. A., McElwee, P., Midgley, G., Oberdorff, T., Obura, D., Osman, E., Pandit, R., Pascual, U., Pires, A. P. F., Popp, A., Reyes-García, V., Sankaran, M., Settele, J., Shin, Y. J., Sintayehu, D. W., Smith, P., Steiner, N., Strassburg, B., Sukumar, R., Trisos, C., Val, A.L., Wu, J., Aldrian, E., Parmesan, C., Pichs-Madruga, R., Roberts, D.C., Rogers, A.D., Díaz, S., Fischer, M., Hashimoto, S., Lavorel, S., Wu, N. & Ngo, H.T. (2021) IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change; IPBES and IPCC. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4659158>

Silfverberg Outi
Suomen Luontopaneeli