

Lausunto

22.03.2024

Asia: VN/1247/2024

## **Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulain muuttamisesta**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Ympäristöministeriölle

22.3.2024

Viite: VN/1247/2024

Asia: LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LUONNONSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä huomioita ehdotuksesta

Perustuslain 20 §:n ns. Ympäristöperusoikeus kirjaa, että vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä

turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Uusiutuvan energian tuotannon lisäämisen ja luonnonsuojelun välillä on löydettävä tasapaino, joka ei heikennä luonnonsuojelun tasoa eikä vaaranna ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Ehdotuksessa esitetään muutoksia luonnonsuojelulakiin RED III -direktiiviin (EU) 2023/2413 säännösten täytäntöönpanemiseksi. Luonnonsuojelulakiin ehdotetut muutokset tulisivat vaikuttamaan Natura-arvioinnin laatimista sekä lajisuojelusta ja Natura-suojelusta poikkeamista koskeviin säännöksiin. Kyseiset säännökset ovat keskeisiä yhteisön tärkeinä pitämien eläin- ja kasvilajien, niiden elinympäristöjen ja yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien suojelemiseksi.

WWF korostaa, että tarve lisätä uusiutuvan energian tuotantoa ei saa vaarantaa luontokadon torjumiseksi asetettujen kansainvälisten ja kansallisten tavoitteiden saavuttamista. Näin ollen jo suojeltujen alueiden tai lajien ja elinympäristöjen kannalta arvokkaaksi todettujen alueiden tilan heikkenemistä tai luonnontilan vaarantamista ei voida pitää hyväksyttävänä.

Lisäksi WWF haluaa tuoda yleisesti esille, ettei Suomessa ole sinänsä tarvetta laajentaa luonnonsuojelun poikkeussääntöjä. Suomessa on riittävästi ei-suojeltuja alueita, jotka soveltuvat puhtaan siirtymän hankkeisiin. WWF:n näkemyksen mukaan uusiutuvan energian tuotantoalueet ja niiden siirto- ja huoltoyhteydet tulee suunnitella ja sijoitella luonnonsuojelualueiden ulkopuolelle. Samaan aikaan uusiutuvan energian lisäämisen tavoitteen kanssa Suomellakin on täytettävänä EU:n biodiversiteettistrategian tavoite suojella 30 % maa- ja merialueista ja ennallistaa suuria pinta-aloja heikentyneitä luontotyyppisiä, joten olemassa olevaa suojelualueverkostoa ei tule myöskään uusiutuvan energian tuotannon takia heikentää.

Esityksessä ehdotetaan, että uusiutuvan energian tuottamiseen liittyvän hankkeen ympäristövaikutusten arviointi ja Natura-arviointi olisi aina suoritettava yhdessä. On tärkeää huomioida, että tällä hetkellä Suomessa on olemassa selkeä tarve selventää ja tiukentaa vaatimuksia uusiutuvan energian hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnille ja seurannalle. WWF korostaa, että tässä yhteydessä myös useiden hankkeiden yhteisvaikutukset, joita nykyään ei pystytä luotettavasti ja riittävän tarkasti arvioimaan, on otettava huomioon.

Euroopan unionin oikeuden vilpittömän yhteistyön (ns. sincere cooperation) periaate, -tulkintavaikutus ja -tehokas toteutuminen edellyttävät, että jäsenvaltiot implementoivat direktiivit oikeasisältöisesti sekä riittävän täsmällisesti ja selkeästi. Nämä lähtökohdat ilmenevät myös lainkirjoittajan oppaasta. Lisäksi edellä mainitut periaatteet velvoittavat jäsenvaltioita tulkitsemaan direktiiviä implementoivia kansallisen oikeuden säännöksiä direktiivin kanssa yhteensopivalla tavalla.

WWF katsoo, että edellä mainittujen EU-oikeudellisten vaatimusten täyttäminen edellyttää sitä, että osaa ehdotuksen säännöskohtaisista perusteluista täydennetään RED III -direktiivin johdanto-osan

mukaisilla kohdilla, joissa on merkittäväällä tavalla täsmennetty direktiivin artiklojen tulkintaa. WWF:n mielestä lainvalmistelun laadun kannalta olisi myös tärkeää, että hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa tuotaisiin johdonmukaisesti esille, miten säännösehdotukset vaikuttaisivat vallitsevaan oikeustilaan. Lisäksi WWF katsoo, että Suomen tulisi rajoittaa direktiivin mahdollistamalla tavalla Natura-alueiden heikentämiskiellosta ja lajisuojelusta poikkeamista koskevan 16 f artiklan soveltamisalaa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

WWF haluaa muistuttaa, että Suomi on sitoutunut luontokadon pysäyttämiseen kansainvälisellä tasolla Kuming-Montrealin -sopimuksen, Euroopan unionin tasolla EU:n biodiversiteettistrategian ja kansallisesti hallitusohjelman kirjausten sekä valmisteilla olevan kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian myötä. Tämän vuoksi lainsäädäntöratkaisut ja säännöskohtaiset perustelut tulisi laatia siten, ettei direktiivin kansallinen täytäntöönpano johda RED III -direktiivin edellyttämää tasoa laveampiin lajisuojelun ja Natura-suojelun poikkeamista koskevien säännösten tulkintoihin.

Tarkempia huomioita esityksen säännösehdoista

39 § - Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen vahvistaminen

Ehdotuksessa esitetään muutoksia luonnonsuojelulain 39 §:n nojalla myönnettäviin poikkeuksiin Natura-alueiden heikentämiskiellosta. Voimassa olevan luonnonsuojelulain 39 §:n mukaan lupa muutoin lainsäädännön edellytykset täyttävällä hankkeelle voidaan myöntää, vaikka hanke tai suunnitelma merkittävästi heikentää niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000-verkoston, jos hankkeelle tai suunnitelmalle ei ole vaihtoehtoista ratkaisua ja valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.

Nyt ehdotuksessa esitetään, että 39 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti RED III -direktiivin 16 f artiklan täytäntöönpanemiseksi. Uudessa 3 momentissa säädettäisiin, että uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen, asiaankuuluvan verkon ja energiavarastojen katsotaan olevan automaattisesti erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta.

WWF katsoo, että hallituksen esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi ottaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2023/2412 johdanto-osan 44 kohdan mukainen kirjaus, jossa ilmaistaan, ettei uusiutuvan energian tuotantolaitosten ja niihin liittyvän infrastruktuurin voida katsoa olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta, jos on selkeää näyttöä siitä, että kyseisillä hankkeilla on sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, joita ei voida lieventää tai kompensoida.

WWF:n mielestä on tärkeää, että hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu ehdotetun muutoksen vaikutuksia vallitsevaan oikeustilaan. Perusteluissa on tuotu selkeästi esille, että muutosehdotuksesta huolimatta valtioneuvoston tulee edelleen katsoa, että hanke tai suunnitelma olisi pakottavasta syystä toteutettava eikä sillä saisi olla vaihtoehtoista ratkaisua. WWF:n mielestä säännöskohtaisten perustelujen johdonmukaisuuden ja kattavuuden vuoksi listaa olisi syytä laajentaa siten, että säännöskohtaisista perusteluista kävisi myös ilmi, että poikkeaminen edellyttää myös luonnonsuojelulain 39 §:n 4 momentin mukaisen kompensatiovelvoitteen soveltamista.

Lopuksi WWF katsoo, että Suomen tulisi rajata RED III -direktiivin 16 f artiklan mahdollistamalla tavalla artiklan ja siten ehdotetun luonnonsuojelulain 39 §:n 3 momentin soveltamisalan ulkopuolelle puun-/biomassanpoltto ja vesivoima. WWF korostaa siis, että uusiutuvan energian tuotantolaitoksena ei pidä käsitellä biomassasta tai biogeenisestä hiilidioksidista lämpöä, kaasumaisia tai nestemäisiä polttoaineita tuottavia laitoksia taikka uuden vesivoiman rakentamista.

### 83 § - Poikkeus eliölajien suojelua koskevista säännöksistä

RED III -direktiiviin 16 f artiklan täytäntöönpano edellyttää myös edellä kuvattuja muutoksia nykyiseen luonnonsuojelulain 83 §:ään. Tällä hetkellä pykälän mukaan siinä viitattavista luonnonsuojelulain mukaisista suojelusäännöksistä on mahdollista poiketa, jos poikkeamisesta ei ole haittaa eliölajien suotuisan suojelutason säilyttämiselle. Lisäksi edellytyksenä on, ettei poikkeamiselle ole muuta tyydyttävää ratkaisua ja että poikkeus on tarpeen pykälässä esitettyjen syiden vuoksi. Esimerkiksi pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan poikkeaminen EU:n tiukkaa suojelua edellyttävien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta on mahdollista, jos poikkeus on tarpeen kansanterveyttä tai yleistä turvallisuutta koskevista taikka muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä.

Nyt 83 §:ää esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitoksia ja niihin liittyvät infrastruktuurihankkeet olisivat automaattisesti erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta.

WWF:n mielestä edellä 39 §:n yhteydessä esitetyt täydennykset pykälän säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi sisällyttää myös 83 §:n perusteluihin. Näin ollen ehdotetun 4 momentin soveltamisalan ulkopuolelle tulisi rajata puun-/biomassanpolttoa ja vesivoimaa koskevat hankkeet. Perusteluista tulisi toisin sanoen ilmetä RED III-direktiivin johdanto-osan 44 mukainen kirjaus koskien erittäin tärkeän yleisen edun tulkintaa, jonka mukaan yleisen edun mukaiseksi ei voida katsoa hanketta, jos on selkeää näyttöä siitä, että kyseisillä hankkeilla on sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, joita ei voida lieventää tai kompensoida.

Lisäksi perusteluista tulisi ilmetä 39 §:n perusteluissa esitetyn tavoin muutosehdotuksen vaikutukset vallitsevaan oikeustilaan siten, että perustelujen yhteydessä mainittaisiin tyhjentävästi, mitkä poikkeamisen edellytykset hankkeen tulee vielä täyttää, jotta poikkeus on mahdollista myöntää.

Näin ollen säännöskohtaisista perusteluista tulisi muun muassa käydä ilmi, että 83 §:n mukainen poikkeaminen eliölajien suojelusta edellyttää, että poikkeamisesta ei ole haittaa eliölajien suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle. Poikkeamisen lopputuloksen tulisi siis olla lajien suojelun tason kannalta neutraali tai positiivinen. Tämän perusteella poikkeusta ei voitaisi myöntää, jos se johtaisi poikkeuslupaa vaativan lajin taantumiseen/uhanalaistumiseen.

## 70 § - Eläinlajien rauhoitus

Luonnonsuojelulain 70 §:ssä on erilaisia rauhoitettuja eläinlajeja koskevia kieltoja. Esimerkiksi pykälän 1 kohdassa on kielletty rauhoitettujen eläinlajien tahallinen tappaminen tai pyydystäminen.

Nyt ehdotuksessa pykälään esitetään lisättäväksi uusi 5 momentti

RED III –direktiivin 16 b artiklan 2 kohdan mukaisen poikkeuksen täytäntöönpanemiseksi. Pykälän uudessa 5 momentissa todettaisiin RED III -direktiivin mukaisesti, että mikäli uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentamisessa ja käytössä aiheutuu edellä mainittuja kiellettyjä seurauksia, niitä ei pidetä tahallisina, jos kyseisen uusiutuvan energian tuotantolaitoksen rakentamisen ja toiminnan aikana on toteutettu asianmukaiset toimenpiteet tällaisen tappamisen välttämiseksi ja häiriöiden estämiseksi.

WWF:n mielestä laintulkintaa helpottaakseen pykälän säännöskohtaisia perusteluja olisi syytä täydentää siten, että ne ottaisivat huomioon kokonaisuudessaan RED III -direktiivin johdanto-osan 34 kohdassa esitetyt toimet, joita edellytetään, jotta suojeltujen lajien tappamista tai häiritsemistä ei pidetä tahallisena. Kohdassa ei ainoastaan edellytetä sitä, että hankkeen rakentamisen ja toiminnan aikana on toteutettu asianmukaisia toimenpiteitä tällaisen tappamisen välttämiseksi ja häiriöiden estämiseksi, vaan edellytetään myös sitä, että toimintaa seurataan asianmukaisesti ja seurantatiedon perusteella toteutetaan tarvittavia lisätoimenpiteitä sen varmistamiseksi, ettei kyseessä olevan lajin kannalta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

## 35 § - Hankkeiden ja suunnitelmien arviointi

Nykyisen luonnonsuojelulain 35 §:n 4 momentin mukaan, jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä, tehdään luonnonsuojelulain 35 §:n 1 momentissa tarkoitettu Natura-arviointi tapauskohtaisesti arviointimenettelyn yhteydessä. Nyt ehdotuksessa esitetään RED III -direktiivin 16 b artiklan panemiseksi täytäntöön pykälän 4 momentin täydentämistä siten, että Natura-arviointi

tehtäisiin aina ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä, jos kyse olisi uusiutuvan energian tuotantolaitoksista tai niihin liittyvistä infrastruktuurihankkeista.

WWF katsoo, että sen varmistamiseksi, että yhdistetty arviointimenettely täyttäisi sekä Natura-arvioinnille että YVA-menettelylle asetetut vaatimukset, olisi 35 §:n säännökohtaisia perusteluja syytä täydentää, koska tällä hetkellä luonnonsuojelulain ja YVA-lain mukaiset lain esityöt jättävät varsin avoimeksi sen, miten yhdistetty menettely tulee tosiasiaassa toteuttaa. Tämän vuoksi WWF katsoo perustelluksi, että 35 §:n säännökohtaisiin perusteluja täydennettäisiin komission ohjeasiakirjan (2016/C 273/01) mukaisesti niin, että perusteluista ilmenisi, että ottaen huomioon erot ympäristövaikutusten arvioinnin ja Natura-arvioinnin soveltamisalan välillä, asianmukaisen arvioinnin kannalta merkityksellisten tietojen ja päätelmien on oltava helposti tunnistettavissa ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa. Tämän lisäksi perusteluja tulisi täydentää ohjeasiakirjan mukaisella kirjauksella, jossa todetaan, että YVA-menettelyn aikana kerätyillä tiedoilla ei voida korvata asianmukaisen arvioinnin tietoja, koska kumpikaan menettely ei korva toista.

Lopuksi WWF haluaa muistuttaa, että eri hankkeiden yhteisvaikutuksien arviointia tulisi kehittää. Arvioinnin piiriin otettavat hankkeet tulisi pystyä määrittämään paremmin, ja arvioinnin tulisi pystyä tuottamaan tarkempaa ja luotettavampaa tietoja eri hankkeiden yhdessä aiheuttamista ympäristövaikutuksista. Hankkeiden yhteisvaikutuksia koskevan tiedon kattavuuden ja luotettavuuden varmistaminen olisi tärkeää, jotta esimerkiksi luonnonsuojelulain 39 §:n ja 83 §:n mukaiset poikkeuslupia koskevat arvioinnit voidaan toteuttaa asianmukaisesti. Niissä keskeisten poikkeamisen edellytysten, eli erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden sekä vähemmän haitallisten vaihtoehtojen olemassaolon tutkimisen, on katsottu edellyttävän niiden vertaamista asianomaisen suunnitelman tai hankkeen alueelle aiheuttamaan vahinkoon (ks. esimerkiksi asia C-182/10 kohta 74). Lisäksi hankkeiden yhteisvaikutuksia koskevan tiedon kattavuus olisi tärkeää YVA-menettelyn ennaltaehkäisevän ympäristönsuojelufunktion täyttämiseksi, joka perustuu muun muassa siihen, että menettelyssä arvioidaan tieteellisesti pätevin menetelmin hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti.

WWF katsoo, että Natura-arviointien kohdalla eri hankkeiden ja suunnitelmien yhteisvaikutuksien arviointia voitaisiin parantaa täsmentämällä luonnonsuojelulain 35 §:n säännökohtaisia perusteluja. Perusteluista tulisi ilmetä selvästi, että arvioitaessa muiden suunnitelmien ja hankkeiden yhteisvaikutuksia, arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon sekä jo toteutetut tai hyväksytyt mutta vielä kesken olevat että vasta ehdotetut suunnitelmat ja hankkeet. Kirjaus olisi yhdenmukainen komission luontodirektiivin 6 artiklan soveltamista koskevan ohjeen (2019/C 33/01) kanssa ja selkeyttäisi yhteisvaikutuksien arviointia koskevan veloitteen soveltamisalaa erityisesti jo toteutettujen suunnitelmien ja hankkeiden osalta. Tällä hetkellä luonnonsuojelulain esitöissä nimittäin puhutaan vain muista vireillä tai tiedossa olevista hankkeista ja suunnitelmista (HE 76/2022 vp s. 163).

Lisäksi hankkeiden vaikutusten seurantavelvoitteita olisi tarkoituksenmukaista kehittää, jotta voidaan varmistaa tehtyjen arviointien paikkansapitävyys, tunnistaa mahdolliset hankkeiden ennakoimattomat merkittävät haittavaikutukset ja ryhtyä tarpeellisiin korjaaviin toimenpiteisiin.

Kunnollisten seurantavelvoitteiden myötä myös viranomaisten käyttöön saataisiin soveltuvaa ja vertailukelpoista tietoa.

Maailman Luonnon Säätiö – World Wide Fund For Nature, Suomen rahasto sr

Jari Luukkonen  
suojelujohtaja

Raija-Leena Ojanen  
oikeudellinen neuvonantaja

Petteri Tolvanen  
ohjelmajohtaja

Lisätietoja: Raija-Leena Ojanen, [raija-leena.ojanen@wwf.fi](mailto:raija-leena.ojanen@wwf.fi) p. 0505990232

Petteri Tolvanen, [petteri.tolvanen@wwf.fi](mailto:petteri.tolvanen@wwf.fi), p. 0400168939

Ojanen Raija  
WWF Suomi