

Asia: VN/1247/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry:n lausunto hallituksen esityksestä luonnonsuojelulain muuttamiseksi

Ehdotetulla lailla on tarkoitus panna Suomessa kansallisesti täytäntöön ne REDIII-direktiivin säännökset, jotka liittyvät luonnonsuojelulakiin. REDIII-direktiivin säännöksellä lisättiin Euroopan parlamentin ja neuvoston uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi annetut direktiiviin (EU) 2018/2001 (REDII) mm. 16 b ja 16 f artiklat, jotka liittyvät Suomen luonnonsuojelulain soveltamisalaan, ja joissa säädetään EU:n luontodirektiivin ja lintudirektiivin säännöksistä poikkeamiseen liittyvistä edellytyksistä.

REDIII direktiivin tarkoituksena on mm. uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyn nopeuttaminen määrittelemällä lupamenettelylle enimmäiskesto sekä niiden rakentamisen helpottaminen lieventämällä luonnonsuojelumääräyksiä uusiutuvan energian investointien kohdalla. Lievennykset toteutetaan määrittelemällä uusiutuvan energian investoinnit erittäin tärkeän yleisen edun piiriin kuuluviksi, jolloin niille voidaan myöntää poikkeuksia luonto- ja lintudirektiiveissä säädetyistä lajien suojeluvaatimuksista. Hankkeiden katsominen erittäin tärkeän yleisen edun mukaisiksi rajoittuu REDIII-direktiivissä vain poikkeuksien myöntämiseen artiklassa luetelluissa lajien suojelumääräyksistä, ja menettely soveltaminen on tarkoitettu määräaikaisiksi hiilineutraaliuden saavuttamiseen saakka.

REDIII-direktiivi merkitsee merkittävää heikennystä luonnonsuojelulain mukaisiin suojelutavoitteisiin, kun on kyse uusiutuvan energian investoinneista. Hallituksen esityksessä ehdotetut säännösmuutokset johtavat huomattavasti laajempiin ja jyrkempiin luonnonsuojelulain suojelumääräyksiä koskeviin heikennyksiin, kuin mihin REDIII-direktiivi maamme velvoittaisi:

- Jäsenvaltioille myönnettyä mahdollisuutta pidentää tarvittaessa lupamenettelyn kestolle asetettua määräaikaa ei ole mainittu hallituksen esityksessä. Jatkokäsittelyssä tulee varmistaa, että mahdollisuus määräajan pidentämiseen hyödynnetään laissa täysimääräisesti.
- Valtioneuvoston mahdollisuutta päättää luvan myöntämisestä Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen luontoarvoja heikentäville uusiutuvan energian hankkeille ei ole rajattu REDIII-

direktiivin 16 f -artiklassa tarkoitetuista suojelumääräyksistä poikkeamiseen, vaan valtioneuvosto voi hyväksyä luvan myöntämisen uusiutuvan energian hankkeelle aina, kun muut edellytykset täyttyvät.

- Valtioneuvosto voi päättää, että lupa Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen luontoarvoja heikentävälle uusiutuvan energian hankkeelle voidaan myöntää, vaikka hankkeessa ei toteutettaisi 16 f -artiklassa säädettyjä lieventäviä toimenpiteitä.
- Uusiutuvan energian investointien katsominen erittäin tärkeän yleisen edun mukaiseksi ollaan säätämässä pysyväksi, vaikka direktiivissä kyse on määräaikaisesta menettelystä.
- REDIII-direktiivissä yleisen edun mukaiseksi katsominen koskee vain poikkeuksen myöntämistä artiklassa luetelluista lajien suojelumääräyksistä, hallituksen esityksen mukaan uusiutuvan energian hankkeet kuuluisivat aina erittäin tärkeän yleisen edun piiriin. (Valtioneuvoston tiedote 26.2.2024: ”EU:n luonnonsuojeludirektiivien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvää erittäin tärkeän yleisen edun käsitettä tarkennettaisiin siten, että uusiutuvan energian hankkeet kuluisivat aina sen piiriin.”)
- Direktiivissä suojeltujen lajien tappamista ja häirintää ei katsota tahalliseksi, mikäli rakentamisessa ja toiminnassa on otettu käyttöön tarpeelliset lieventävät toimenpiteet, hallituksen esityksen mukaan riittää, että nämä lieventävät toimenpiteet ovat asianmukaisia. Mitä asianmukaisella tarkoitetaan, ei hallituksen esityksessä määritellä.
- REDIII-direktiivissä on annettu lisämääräyksiä sellaisessa tilanteessa, jossa em. lieventävien toimenpiteiden tehokkuutta ei ole ennalta testattu, mm. velvollisuus ryhtyä lisätoimiin, mikäli nämä lieventävät toimet eivät tehoa. Tämä määräys puuttuu kokonaan nyt ehdotetusta laista.
- Jäsenvaltioille on jätetty harkintavalta siinä, miten laajasti suojelumääräyksistä poikkeamista sovelletaan. Poikkeaminen tulee rajoittaa koskemaan vain energiahuollon ja maamme hiilineutraaliuden kannalta välttämättömiä uusiutuvan energian hankkeita, ei kaikkia uusiutuvan energianhankkeita.
- Lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska ehdotetut säädökset heikentävät ja rajoittavat perustuslain 6-7 §:ssä, 15 §:ssä ja 20 §:ssä säädettyjä perusoikeuksia ja ovat 22 §:n vastaisia.

REDII-III-direktiivien tarkoituksena on uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyjen helpottaminen ja nopeuttaminen, mutta täysin varmistamatta jää, että nopeutettujen lupamenettelyjen yhteydessä tehtävät selvitykset ovat laadukkaita ja totuudenmukaisia, eikä luonnolle aiheuteta tarpeetonta vahinkoa ja haittaa. Direktiivin 16 b ja 16 f -artiklojen määräykset merkitsevät merkittäviä heikennyksiä lajien suojelulle. Siitä syystä Suomen ei tule direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä säätää luonnonsuojelulakiin suurempia ja jyrkempiä heikennyksiä, kuin mihin se on REDIII-direktiivin määräysten perusteella pakotettu.

Säännöskohtaiset huomautukset:

35 §:

Lakimuutoksella toteutetaan REDIII-direktiivin 16 b -artiklan määräys kaikkien ympäristöarviointien toteuttamisesta yhdellä arvioinnilla, Natura-arviointi yhdistetään ympäristövaikutusten arviointiin ja sen tulokset sisällytetään yhteysviranomaisen perusteltuun päätelmään. Pidämme molempien arviointien toteuttamista samanaikaisesti hyväksyttävänä, mikäli voidaan varmistaa, että selvitysten laadusta ei tingitä. Korostamme sitä, että samalla on pidettävä huolta siitä, ettei selvitysten laatu

heikkene ajan puutteen ja kiireen vuoksi, ja Natura-arvioinnin erityiset tietovaatimukset voidaan täyttää, ja pitää erillään muista selvityksistä. 35 §:n toisessa momentissa edellytetään lausunnon pyytämistä ELY-keskukselta ja siltä, jonka hallinnassa Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue on. ELY-keskuksen lausunto tulee 3 momentin mukaan antaa viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun lausuntopyyntö on ELY-keskukselle saapunut.

REDIII-direktiivin 16 b artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pidentää lupamenettelyn kestolle asetettua määräaika poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi asianmukaisin perusteluin kuudella kuukaudella. Merituulivoimaloiden lupamenettelyissä määräaika on kolme vuotta. Mahdollisuus lupamenettelyn kestolle asetetun määräajan pidentämiseen sekä merituulivoimahankkeille sallittu pidempi määräaika tulee hyödyntää Suomen lainsäädännössä, jotta mahdollisuudet Natura- ja YVA-arvioinnin asianmukaiseen ja riittävään suorittamiseen säilyvät. Artiklassa mainittu mahdollisuus määräajan pidentämiseen tulee sisällyttää uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä annetun lain 1145/2020 10-11 §:ään, ja muihin asiaan liittyviin säädöksiin.

39 §:

16 f -artiklan mukaan jäsenvaltioiden on, kunnes ilmastoneutraalius on saavutettu, varmistettava, että lupamenettelyssä uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön jne. katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta, kun oikeudellisia etuja punnitaan yksittäistapauksissa direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan c alakohdan, direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 7 kohdan ja direktiivin 2009/147/EY 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamiseksi.

Mainitun artiklan soveltamisaika on siis tarkoitettu määräaikaiseksi siihen saakka, kunnes hiilineutraalius on saavutettu, ja sitä sovelletaan vain artiklassa mainituissa tarkoituksissa, eli vain siinä yhteydessä, kun viranomaisen myöntää poikkeuksia artiklassa osoitettuihin lajien suojelumääräyksiin. Lisäksi jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutettavat korvaavat toimenpiteet.

Luonnonsuojelulain 39 §:ssä kielletään luvan myöntäminen Natura 2000 -verkoston luontoarvoja heikentävälle hankkeelle, mikäli 35 §:ssä mainitut selvitykset osoittavat suunnitellun hankkeen merkittävästi heikentävän niitä luontoarvoja, joiden suojelemiseksi Natura 2000 -alue on perustettu. Lupa voidaan myöntää muutoin edellytykset täyttävälle hankkeelle, jos sille ei ole vaihtoehtoisia ratkaisua ja valtioneuvosto päättää, että hanke on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.

39 §:n sanamuotoa tulee tarkentaa siten, että siinä rajoitetaan yleisen edun mukaiseksi katsomisen määräaikaisuus vain siihen saakka, että hiilineutraalius saavutettu, ja menettely rajoitetaan koskemaan vain 16 f -artiklassa tarkoitettuja tilanteita, ja siihen lisätään selkeä viittaus niihin lainkohtiin, joiden yhteydessä menettelyä voidaan soveltaa.

Ehdotus tekstimuutokseksi:

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen, asiaankuuluvan verkon ja energiavarastojen katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta, kun oikeudellisia etuja punnitaan yksittäistapauksissa luonnonsuojelulain määräyksistä poikkeamisessa. Menettelyä sovelletaan vain siihen saakka, että Suomi on saavuttanut ilmastoneutraaliuden.

Lisäksi 5 momentin (ennen 4 momentti) viittauksia aikaisempiin momentteihin tulee korjata uuden 3. momentin lisäämisen vuoksi ja 5 momentin sanamuotoa tulee täydentää 16 f -artiklan samamuotoa vastaavaksi, ja muutettava loppu muotoon ”kaikista tarvittavista toimenpiteistä”:

Valtioneuvoston on 2, 3 ja 4 momentin nojalla tekemässään hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi kaikista tarvittavista toimenpiteistä.

Lainkohdan perusteluissa tulee erityisesti korostaa määrittelyn soveltuvan vain niihin tilanteisiin, joissa vaihtoehtoista ratkaisua ei ole (esim. tuulivoimahankkeille on lähes aina vaihtoehtoisia ratkaisuja), ja säädöksen määräaikaaisuutta (Suomen tavoite on olla hiilineutraali vuonna 2035).

70 §:

16 b -artiklan mukaan, jos uusiutuvan energian hankkeessa on toteutettu tarvittavia lieventäviä toimenpiteitä, direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 2009/147/EY 5 artiklan nojalla suojeltujen lajien mahdollista tappamista tai häiritsemistä ei pidetä tahallisenä.

Jos uusia lieventäviä toimenpiteitä, joilla pyritään estämään mahdollisimman pitkälle direktiivin 92/43/ETY ja direktiivin 2009/147/EY nojalla suojeltujen lajien tappaminen tai häiritseminen tai muut mahdolliset ympäristövaikutukset, ei ole testattu laajasti niiden vaikuttavuuden osalta, jäsenvaltiot voivat sallia niiden käytön yhdessä tai useammassa pilottihankkeessa rajoitetun ajan edellyttäen, että tällaisten lieventävien toimenpiteiden vaikuttavuutta seurataan tiiviisti ja toteutetaan viipymättä aiheellisia toimenpiteitä, jos ne eivät osoittaudu vaikuttaviksi.

Luontodirektiivin 12 artiklan mukaan kiellettyä on suojeltujen eläinlajien tahallinen pyydystäminen ja tappaminen luonnossa. Lintudirektiivin 5 artiklan mukaan kiellettyä on lintujen tahallinen tappaminen tai pyydystäminen käytetystä menetelmästä riippumatta.

Suomen voimassa olevan luonnonsuojelulain 70 §:n mukaan kiellettyä on rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahallinen tappaminen tai pyydystäminen sekä yksilöiden tahallinen häiritseminen erityisesti eläinten lisääntymisaikana.

Lakiehdotuksen 70 §:n mukaan, mikäli uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentamisessa ja käytössä aiheutuu 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu seuraus (rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahallinen tappaminen tai pyydystäminen), sitä ei pidetä tahallisenä, jos kyseisen uusiutuvan energian tuotantolaitoksen rakentamisen ja toiminnan aikana on toteutettu asianmukaiset toimenpiteet tällaisen tappamisen välttämiseksi ja häiriöiden estämiseksi.

Asianmukaiset -sana tulee korvata lainkohdan tekstissä direktiivin mukaisella tarvittavat lieventävät toimenpiteet, joilla pyritään estämään tässä laissa tarkoitettujen suojeltujen lajien tappaminen tai häiritseminen tai muut mahdolliset ympäristövaikutukset, ja joita on riittävän laajasti testattu niiden vaikuttavuuden osalta ja vaikuttaviksi todettu -ilmaisulla, ja ilmaisun sisältöä on avattava esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa siten, että tarvittavien lieventämistoimenpiteiden sisältö tulee riittävällä tavalla määritellyksi, eikä tarvittavien toimenpiteiden sisällöstä jää epäselvyyttä.

Lainkohtaan tulee lisäksi lisätä artiklan loppuosassa esiin tuotu määräys: jos käytetään lieventäviä toimenpiteitä, joiden vaikuttavuutta ei ole riittävästi testattu, tällaisten lieventävien toimenpiteiden vaikuttavuutta on seurattava tiiviisti, ja toteutettava viipymättä aiheellisia toimenpiteitä, jos ne eivät osoittaudu vaikuttaviksi.

83 §:

Luonnonsuojelulain 83 §:n mukaan ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen eliölajinsuojelua koskevista säännöksistä, jos siitä ei ole haittaa eliölajin suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle. Lintulajien osalta edellytetään lisäksi, ettei sille ole muuta tyydyttävää ratkaisua, ja poikkeus on tarpeen kansanterveyden, lentoturvallisuuden tai muun yleisen turvallisuuden turvaamiseksi. Tiukkaa suojelua edellyttävien eläinlajien osalta poikkeuksen edellytyksenä on, ettei sille ole muuta tyydyttävää ratkaisua ja että poikkeus on tarpeen kansanterveyttä tai yleistä turvallisuutta koskevista taikka muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle.

83 §:ään lisättäisiin hallituksen esityksen mukaan uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin, että uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen, asiaankuuluvan verkon ja energiavarastojen katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta.

Lainkohtaan tulee lisätä määräys, että kyseinen määritelmä koskee ainoastaan 1 momentissa mainittuja tilanteita, ja sen voimassaoloaika on rajattu siihen saakka, kunnes Suomi on saavuttanut hiilineutraaliuden.

Vastaavat rajaukset tulee tehdä myös rikoslain 48 luvun 5 pykälässä ja luonnonsuojelulain 131 §:n 2 momentissa rangaistavaksi säädettyyn luonnonsuojelurikkomuksen tunnusmerkistöön.

Yhteenvetona ehdotuksemme tekstimuutoksiksi:

39 §

Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen, asiaankuuluvan verkon ja energiavarastojen katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta, kun oikeudellisia etuja punnitaan yksittäistapauksissa luonnonsuojelulain määräyksistä poikkeamisessa. Menettelyä sovelletaan vain siihen saakka, että Suomi on saavuttanut ilmastoneutraaliuden.

Valtioneuvoston on 2, 3 ja 4 momentin nojalla tekemässään hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi kaikista tarvittavista toimenpiteistä.

70 §

Eläinlajien rauhoitus

Mikäli uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentamisessa ja käytössä aiheutuu 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu seuraus, sitä ei pidetä tahallisenä, jos kyseisen uusiutuvan energian tuotantolaitoksen rakentamisen ja toiminnan aikana on toteutettu tarvittavat lieventävät toimenpiteet, joilla pyritään estämään mahdollisimman pitkälle tässä laissa tarkoitettujen suojeltujen lajien tappaminen tai häiritseminen tai muut mahdolliset ympäristövaikutukset, ja joita on riittävän laajasti testattu niiden vaikuttavuuden osalta ja vaikuttaviksi todettu. Mikäli näiden lieventävien toimenpiteiden vaikuttavuutta ei ole riittävästi testattu, niiden vaikuttavuutta on seurattava tiiviisti, ja toteutettava viipymättä aiheellisia toimenpiteitä, jos ne eivät osoittaudu vaikuttaviksi.

Poikkeus eliölajien suojelua koskevista säännöksistä

1 momentissa tarkoitettua lupaa myönnettäessä uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen, asiaankuuluvan verkon ja energiavarstojen katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta siihen saakka, kunnes Suomi on saavuttanut hiilineutraaliuden.

Lopuksi:

Lopuksi toteamme vielä, että Suomella on runsaasti harkintavaltaa siinä, miten laajasti 70 ja 83 §:n otettua säännöstä sovelletaan, ja onko tarpeellista soveltaa sitä kaikkiin uusiutuvan energian hankkeisiin. Jäsenvaltioilla on direktiivin mukaan mahdollisuus rajoittaa asianmukaisesti perustelluissa ja erityisissä olosuhteissa 16 f -artiklan soveltaminen koskemaan alueensa tiettyjä osia sekä tietyn tyyppisiä teknologioita tai tiettyjä teknisiä ominaisuuksia käsittäviä hankkeita. Koska Suomeen on pyrkimässä uusiutuvan energian hankkeita moninkertainen määrä omaan tarpeeseemme ja sähkönkulutuksen ennakoituun kasvuun verrattuna, ei ole mitään tarvetta sallia luonnonsuojelulain suojelumääräysten vastaista menettelyä kaikissa mahdollisissa tapauksissa ja kaikkien uusiutuvan energian hankkeiden kohdalla. Mikäli kaikki Suomeen suunniteltavat uusiutuvan energian hankkeet, tai huomattava osa niistä toteutuisivat, seuraukset lajien suojelulle ja Natura 2000 -alueiden suojelutarkoituksille olisivat tuhoisat. Säännösten soveltaminen olisi rajoitettava vain energiahuollon ja hiilineutraaliuden saavuttamisen kannalta aivan välttämättömiin uusiutuvan energian hankkeisiin.

REDIII-direktiivin yksinomaisena tarkoituksena on uusiutuvan energian investointien edistäminen, eikä olemassa ole minkäänlaisia tieteellistä tai tutkimukseen perustuvaa näyttöä siitä, että uusiutuvan energian hankkeet palvelisivat kansanterveyttä ja turvallisuutta tai olisivat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia. Lisäksi ehdotetut säännökset rajoittavat merkittävällä tavalla useita Suomen perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Suomen ensisijaisena tavoitteena tulee olla, että näitä määräyksiä ei täytäntöönpanna ollenkaan Suomen kansallisessa lainsäädännössä, mikäli se suinkin on mahdollista, tai ne pannaan täytäntöön ainoastaan siinä laajuudessa, kuin on ehdottoman välttämätöntä.

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry

Sari Murto, puheenjohtaja

Ismo Anttalainen, varapuheenjohtaja

Riitta Lindgren, luvitusasiantuntija

Lisätiedot: Riitta Lindgren, puh. 0400-555 454, email. riitta.lindgren@hrl-balancia.com

Lindgren Riitta

