

Asia: VN/15371/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry kiittää mahdollisuudesta lausunnon antamiseen hallituksen esitysluonnoksesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäväksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (jäljempänä RED III -direktiivi) täytäntöönpanon edellyttämät muutokset uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annettuun lakiin (jäljempänä lupamenettelylaki).

Lakimuutoksella mm. muutettaisiin uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyille asetettujen määräaikojen kattavuutta ja pituutta. Lisäksi lakiin lisättäisiin uudet säännökset uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämisestä sekä nimetyillä alueilla sovellettavasta menettelystä. Lupamenettelylakiin sekä YVA-lakiin ja luonnonsuojelulakiin lisättäisiin säädökset mainittujen lakien mukaisesta hankkeiden ja suunnitelmien arviointia koskevasta vapautuksesta.

Lakiin ehdotettuja uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämistä koskevien määräyksiä ja ehtoja on hallituksen esityksessä perusteltu hyvin pitkälle aurinkovoiman näkökulmasta, vaikka näitä alueita voidaan lakiehdotuksen mukaan nimetä myös tuulivoimalle. Suomessa uusiutuvan energian tavoitteet kohdistuvat erityisesti tuulivoimaan, ja tuulivoimaan kohdistuu myös suurin investointihalukkuus. Onkin mahdollista ja jopa todennäköistä, että näitä nopean kehittämisen alueita tulevaisuudessa nimettäisiin jatkossa enemmän tuulivoimalle kuin aurinkovoimalle.

Uudet säädökset keventäisivät nopean kehittämisen alueilla erityisesti tuulivoimahankkeisiin sovellettavia menettelyjä, mutta eivät juurikaan vaikuttaisi aurinkovoimahankkeiden lupamenettelyihin. Aurinkovoimahankkeethan ovat nykyisinkin harvoin YVA-menettelyn piirissä tai edellyttävät Natura-arviointia. Aurinkovoimahankkeiden kaavoituskin on tuulivoimahankkeita

nopeampaa, ja sijoituspäätökset monissa tapauksissa hoidetaan kaavoituksen sijasta pelkällä suunnittelutarveratkaisulla.

Tuulivoimasta myös aiheutuu laajempia ja merkittävämpiä ympäristövaikutuksia kuin aurinkovoimasta, joten tuulivoiman kohdalla YVA-menettelystä ja Natura-arvioinnista vapauttaminen voisi aurinkovoimaa suuremmalla todennäköisyydellä johtaa siihen, että merkittäviä ympäristövaikutuksia jäisi havaitsematta. Siksi lausunnossamme arvioimme hallituksen esitystä nimenomaan tuulivoiman näkökulmasta.

Perusteluosa – lakiehdotuksen vaikutuksista:

RED III direktiivin tarkoituksena on vihreän siirtymän vauhdittaminen ja uusiutuvan energian osuuden nostaminen sähköntuotannossa nopeuttamalla ja helpottamalla uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyjä, eli tinkimällä ympäristövaikutuksia koskevien selvitysten määrästä, laajuudesta ja tasosta, toisin sanoen ympäristönsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden suojelun tasosta. Tältä osin muutoksia voidaan pitää Suomen perustuslaissa säädetyn ympäristöperusoikeuden vastaisena.

Koska muutos tarkoittaa hankkeiden vapauttamista YVA-menettelystä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla, se merkitsee erityisesti tuulivoimahankkeiden kohdalla myös kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien merkittävää kaventumista. YVA-menettelyyn liittyvä osallistuminen jää uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla kokonaan toteutumatta.

Vaikuttamismahdollisuudet omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja oman elinympäristön kehittämiseen kaventuvat merkittävällä tavalla, kun YVA-menettelyyn liittyvät kuulemiset jäävät kokonaan pois. SOVA-menettelyyn liittyvä osallistuminen ei riitä korvaamaan poistuvia YVA-vaiheen osallistumismahdollisuuksia.

Nopean kehittämisen alueiksi nimetyillä alueilla aurinko- ja tuulivoimahankkeet vapautettaisiin YVA-menettelystä. Nimeämispäätöksen valmistelun yhteydessä toteutettavassa SOVA-menettelyssä pyritäisiin kuitenkin arvioimaan uusiutuvan energian rakentamisesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia, ja YVA-menettelystä vapautetut hankkeet seulottaisiin erittäin todennäköisten merkittävien ympäristöhaittojen varalta, mutta nämä arvioinnit tapahtuisivat valtionviranomaisen toimesta. Ylemmän tason viranomaisen teettämällä selvityksillä ei voida korvata hankekohtaisia paikallisen tason selvityksiä ja YVA-menettelyyn liittyvien kuulemisten yhteydessä saatavaa tietoa alueen paikallisista olosuhteista.

Hallituksen esityksen sivulla 49 todetaan, että ”koska nopean kehittämisen alueita olisi tarkoitus nimetä niin, että niillä toteutettavilla hankkeilla ei lähtökohtaisesti muutenkaan olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia, eivät kyseisille alueille sijoittuvat hankkeet muutenkaan edellyttäisi YVA-lain mukaista menettelyä”. Perustuuko tämä näkemys ajatukseen, että näitä alueille sijoitettuisi vain aurinkovoimaa ja YVA-kynnyksen alle jääviä pieniä tuulivoimahankkeita? Ehdotettuun lakiin ei sisälly tällaisia rajoituksia.

Lain tarkoituksena kuitenkin on, että nopean kehittämisen alueille voisi sijoittua myös tuulivoimaa. Nykyisellään suurin osa tuulivoimahankkeista on YVA-menettelyn piirissä, ja ely-keskusten perusteltujen päätelmien tarkastelu osoittaa, että näissä menettelyissä esiin nousee lähes poikkeuksetta vähäistä merkittävämpiä ympäristövaikutuksia. Nopean kehittämisen alueille sijoittuvien tuulivoimahankkeiden kohdalla muutos johtaisi sekä ympäristövaikutusten selvittämistason merkittävään alenemiseen että kansalaisten osallistumismahdollisuuksien

merkittävään vähenemiseen. Nimettäville alueille sijoittuvien kuntien kuulemisella ei voida milloinkaan korvata kansalaisten osallistumismahdollisuuksien poistumista.

Hallituksen esityksen vaikutuksia käsittelevässä osiossa erityisesti oikeusturvan näkökulmasta on tarkasteltu vaikutuksia mm. kuntien itsehallintoon ja saamelaisiin, mutta yksi tärkeä vaikutusryhmä on jäänyt kokonaan vaille huomiota, nimittäin nopean kehittämisen alueilla ja niiden läheisyydessä asuvat kansalaiset ja uusiutuvan energian rakentamista nopean kehittämisen alueilla aiheutuvat vaikutukset näihin ihmisiin. He menettävät perustuslaissa säädetyn mahdollisuutensa vaikuttaa elinympäristössään tapahtuviin muutoksiin ja osallistumismahdollisuutensa hankkeiden vapautuessa kokonaan YVA-menettelystä. Koska kunnassa tehtävissä tuulivoimapäätöksissä ei silloin tarvitse huomioida ympäristövaikutusten arvioinnin tuloksia (ympäristövaikutusten arviointiahan ei tehdä), he menettävät myös suurimman osan hankkeen ympäristövaikutuksiin liittyvistä vaikuttamismahdollisuuksistaan.

Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkista valtaa käyttävien toimielinten tehtävistä ja toimivaltuuksista tulee siten säätää laissa. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustettavalle valtion lupa- ja valvontavirastolle annetaan ehdotetussa lakimuutoksessa toimivalta nimetä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueita, joilla tuulivoimahankkeita voidaan toteuttaa ilman ympäristövaikutusten arviointia. Ehdotetussa muodossaan laki antaisi virastolle, jota ei vielä ole edes olemassa, lähes rajoittamattoman vallan nimetä näitä alueita ilman minkäänlaisia lakiin kirjattuja rajoituksia nimettävien alueiden määrälle, koolle ja lupamenettelylain 14 a §:n viittä kohtaa lukuun ottamatta myöskään näiden alueiden maantieteelliselle sijoittamiselle, ja tehdä päätöksiä, jotka kaventavat merkittäväällä tavalla kansalaisten perusoikeuksia. Ehdotettu laki on oikeusvaltioperiaatteen vastainen.

Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeäminen:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämistä Suomeen. Nimeämisen suorittaa 1.1.2026 toimintansa aloittava Valtion lupa- ja valvontavirasto. Nimeämistä koskevassa päätöksessä tulee yksilöidä kunkin alueen osalta ne uusiutuvan energian tuotantomuodot, joita varten alue nimitään, sekä määrätä kunkin alueen osalta lieventämistoimenpiteitä koskevat ehdot.

Valtion lupa- ja valvontavirastolle annetaan rajaton valta nimetä alueita uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiksi lupamenettelylain 14 a §:n kohdissa 1-5 mainittujen alueiden ulkopuolelle. Alueiden valintakriteerit jäävät kuitenkin täysin avoimiksi. Alueiden valintakriteerit pitää määritellä laissa hallinnon lainalaisuuden ja eri alueiden ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Valintakriteerejä ei ole esitelty edes hallituksen esityksen perusteluosassa, eikä niiden esittelyä pelkästään siellä voida pitää riittävänä.

Laissa ei määritellä minkäänlaisia raja-arvoja näiden alueiden lukumäärälle, laajuudelle eikä laadulle. Nimettäisiinkö näitä alueita muutamia, muutamia kymmeniä vai muutamia satoja? Olisivatko alueet kooltaan yhden kunnan tai kunnan osan, useiden kuntien vai useiden maakuntien laajuisia?

Lupamenettelylain 14 a §:ssa luetellaan alueet, jotka tulee jättää nimettävien alueiden ulkopuolelle, mutta muita reunaehtoja alueiden nimeämiselle ei ole asetettu.

Ympäristönsuojelun näkökulmasta 14 a §:ssä luetellut viisi rajoitusta ovat täysin riittämättömiä ja liian epätasällisia. Lainvalmisteluasiakirjoissa tulisi tarkemmin avata 1-kohdassa mainitun

”merkittävässä määrin” käsitteen sisältö sekä se, miten määritellään 4-kohdan tärkeimmät lintujen ja merinisäkkäiden muuttoreitit. 4-kohtaa tulisi laajentaa käsittämään luonnonvaraisten eläinten tärkeät elin- ja lisääntymisalueet sekä muuttolintujen levähtämisalueet. Myös tärkeiden ekologisten yhteyksien säilyttäminen tulisi lisätä tähän lainkohtaan ja herkät vesistöalueet tulisi sulkea nimeämispäätösten ulkopuolelle. Luettelon sisältö tulisi tarkastella uudelleen, ja siihen tulisi lisätä eläimistön ja kasviston kannalta herkät alueet. Samoin luetteloon tulisi lisätä merkittävät maisema-alueet ja rakennetut kulttuuriympäristöt. 5-kohdan termin herkkyyškartoitus sisältöä ja soveltamista tulisi selvittää perusteluosassa tarkemmin.

RED III -direktiivin 15 b artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kartoitettava alueita, jotka ovat tarpeen EU:n uusiutuvan energian vuoteen 2030 asetettujen tavoitteiden kunkin valtion kansallisten panosten saavuttamiseksi. Koska Suomi on jo nyt saavuttanut kansalliset tavoitteensa uusiutuvan energian tuotannossa (päästökauppasektorilla), lakiin olisi syytä asettaa ainakin jonkinlaiset määrälliset ylärajat ja laadulliset vähimmäisvaatimukset nimettäville alueille. Lakiin tulisi lisätä myös RED III -direktiivin mukainen määräys, jonka mukaan nopean kehittämisen alueita voidaan nimetä vain siihen saakka, kunnes Suomi on saavuttanut kaikki uusiutuvan energian tavoitteensa.

RED III -direktiivin 15 c artiklan mukaan ensimmäiset nopean kehittämisen alueet tulee nimetä 21.2.2026 mennessä. Kun valtion lupa- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa vasta 1.1.2026, aikaa näin merkittävän asian ratkaisemiseen jää vain runsaat puolitoista kuukautta. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluosassa mainitaan, että ely-keskukset veloitettaisiin valmistelevaan näitä päätöksiä. ELY-keskuksien toimivallasta ei ole kuitenkaan minkäänlaisia määräyksiä ehdotettavassa lakimuutoksessa. Myös alueiden valintakriteerit jäävät täysin avoimiksi, ja jos niitä ei voi lisätä lakitekstiin, niin niitä tulisi ainakin kriittisesti tarkastella hallituksen esityksen perusteluosassa.

Alueiden nimeämisen suorittaa valtion viranomainen ilman paikallisen tason osallistumista ja pelkän SOVA-menettelyn tulosten pohjalta. Riittääkö valtion viranomaisen asiantuntemus paikallisten vaikutusten riittävään arvioimiseen? Kuka tai mikä tahoo tuottaa nimeämispäätöksen taustalla olevat selvitykset ja miten näiden selvitysten objektiivisuus varmistetaan? Nimeämispäätösten huolellinen valmistelun varmistaminen lakimääräyksiin olisi välttämätöntä, koska nimeämispäätösten valitusoikeuskin on lakiehdotuksen mukaan suppea. Selvitysten kattavuus on sitä tärkeämpää, mitä laajempien alueiden nimeämisestä nopean kehittämisen alueiksi on kysymys.

Lupamenettelylain 14 b §:n 2 momentissa määrätään nimeämispäätöksen valmistelun yhteydessä tiedottamaan ja kuulemaan kuntia, mutta ei kuntalaisia. Lainkohtaan tulee lisätä maininta myös paikallisten asukkaiden tiedottamisesta ja kuulemisesta.

Nopean kehittämisen alueeksi nimeäminen olisi voimassa ikuisesti, koska ehdotetussa laissa ei ole määritelty nimetyiden alueiden voimassaololle määräaika tai mahdollisuutta peruuttaa tai purkaa nimeämispäätös, jos nimeämispäätös jostain syystä osoittautuu virheelliseksi tai tarpeettomaksi, tai hankkeista nimetyllä alueella aiheutuisi vastoin ennakoitua merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Haittojen lieventämistoimenpiteet ja YVA-menettelystä vapauttamisen laajuus:

Nimeämispäätöksessä tulee määrätä kunkin alueen osalta lieventämistoimenpiteitä koskevat ehdot haitallisten ympäristövaikutusten välttämiseksi tai vähentämiseksi. Ehdotettuun lakiin ei kuitenkaan sisälly minkäänlaisia määräyksiä näiden lieventämistoimenpiteiden sisällöstä, eikä hallituksen perusteluosassakaan millään tavalla kuvailla sitä, minkälaisia nämä lieventämistoimenpiteet voisivat

tai niiden tulisi olla. Lieventäville toimenpiteille tulisi säätää lupamenettelylaissa vähimmäisvaatimukset ja toimenpiteiden laatua tulisi tarkemmin kuvailla hallituksen esityksessä.

Nimetyillä alueilla toteutettaviin hankkeisiin ei sovelleta YVA-menettelyä, mikäli hanketoimijat noudattavat nimeämispäätöksessä määrättyjä lieventämistoimenpiteitä koskevia ehtoja. Lakiin ei kuitenkaan ehdoteta viranomaiselle minkäänlaista velvollisuutta tai keinoja valvoa, että hankkeiden toteuttajat myös noudattavat näitä ehtoja, eikä minkäänlaisia sanktioita näiden ehtojen rikkomisen varalle. Ehtojen noudattamista ei siis ole tarkoitus valvoa. Lieventämisehtojen noudattamisen valvonta ja sanktiot rikkomisen varalle tulee lisätä lakiin.

Lupamenettelylain 14 c §:n mukaan kaikki uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla toteutettavat hankkeet vapautetaan velvollisuudesta soveltaa YVA-menettelyä. RED III -direktiivin johdanto-osassa kohdassa 33 todetaan kuitenkin, että tämä vapauttamisvelvollisuus ei koske hankkeita, joiden osalta jäsenvaltio on päättänyt vaatia pakollista ympäristövaikutusten arviointia hankeluettelossaan.

Suomen ei siis tarvitsisi myöntää vapautusta YVA-menettelystä, mikäli hanke on mainittu YVA-lain liitteen 1 hankeluettelossa. Hankeluettelossa mainitaan tuulivoimahankkeet, joissa yksittäisten laitosten lukumäärä on vähintään 10 kpl ja kokonaisteho vähintään 45 MW. Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan kaikki teolliset tuulivoimahankkeet säädetään YVA-menettelyn piiriin, mutta kirjaus ollaan toteuttamassa vain osittain, eli YVA-menettelyn piiriin tulisivat vain tuulivoimahankkeet, joissa yksittäisten laitosten määrä on vähintään seitsemän.

Koska maamme on jo saavuttanut kansalliset uusiutuvan energian tavoitteensa energiantuotannon osalta, mutta luonnon monimuotoisuuden osalta tavoitteiden saavuttamisessa on paljon puutteita, Suomella ei ole mitään tarvetta eikä syytä toimeenpanna kansallisessa lainsäädännössämme suurempia heikennyksiä ympäristövaikutusten arviointiin eli YVA-menettelyn soveltamiseen, kuin mihin RED III -direktiivi maamme velvoittaa.

Suomen tulee käyttää hyväkseen RED III -direktiiviin sisältyvä kansallinen harkintavalta. YVA-direktiivin liitteen 1 hankeluetteloon sisältyville hankkeille ei tule myöntää vapautusta YVA-menettelystä, ja lupamenettelylain 14 c §:n 2 momentin loppuun tulee lisätä teksti:

...ja 6 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja hankkeita siltä osin, kuin niitä ei ole mainittu ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (5.5.2017/252) liitteen 1 hankeluettelossa.

Koska tuuli- ja aurinkovoimahankkeilla ei yleensä ole ympäristölupaa, myöskään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilla ei ole keinoja puuttua niiden uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiksi nimetyillä alueilla tapahtuvaan toimintaan, vaikka siitä aiheutuisi ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

SOVA-menettelyssä havaitsemattomien haittojen seulonta ja seulontaa koskeva päätös:

Lupamenettelylain 14 d §:n mukaan lupa- ja valvontaviranomaisen tulee seuloa nopean kehittämisen alueille suunniteltavat hankkeet sellaisten erittäin todennäköisesti merkittävien haittavaikutusten tunnistamiseksi, joita ei havaittu alueen nimeämispäätöksen yhteydessä tehdyssä SOVA-menettelyssä. Sanamuodon ”erittäin todennäköisesti merkittävien haittavaikutusten” valinnalla lakiehdotuksessa sanoudutaan irti ympäristöoikeudellisen varovaisuusperiaatteen noudattamisesta, joka kuitenkin on olennainen osa kestävästä kehityksestä, ja jollaisena uusiutuvan

energian käytön lisäämistäkin melko yleisesti pidetään. Varovaisuusperiaatteen toteutuminen tulee edistää asettamalla lupamenettelylaissa riittävän korkeat vaatimukset seulomistoimenpiteiden sisällölle.

Ehdotetussa lainkohdassa ei ole mitenkään määritelty sitä, minkälaisia toimenpiteitä seulomiseen sisältyy, eikä näitä toimenpiteitä ole mitenkään kuvailtu hallituksen esityksen perusteluosassakaan. Koska seulonta on tärkein vaihe SOVA-menettelyssä havaitsematta jääneiden ympäristövaikutusten tunnistamisessa nopean kehittämisen alueilla, laissa tulisi säätää riittävät vähittäisvaatimukset näille toimenpiteille, ja niitä tulisi kuvailla tarkemmin myös hallituksen esityksen perusteluosassa.

Hankkeiden seulonta on tehtävä 45 päivän kuluessa, mikä on niin lyhyt aika, ettei viranomaisella ole siinä ajassa mahdollisuuksia tehdä minkäänlaisia lisäselvityksiä merkittävien haittavaikutusten tunnistamiseksi. Seulonnan yhteydessä on varattava kunnille tilaisuus lausua asiassa, mutta kuntalaisia ei tässä yhteydessä kuulla, vaikka paikallisilla asukkailla olisi parhaat tiedot valitun alueen erityspiirteistä ja luontoarvoista, ja myös paras käsitys suunniteltavan toiminnan aiheuttamista ympäristöhaitoista. 14 d §:n 1 momenttiin tulee lisätä määräys kuulla vaikutusalueen kuntien lisäksi myös vaikutusalueen kuntien asukkaita.

Seulontaa koskeva päätös tulee käytännössä perustumaan yksinomaan hankkeen suunnittelijan esittämiin tietoihin hankkeen ympäristövaikutuksista. Seulontaa ja ennakoimattomien haittavaikutusten arviointia varten tarvittavat tiedot hankkeesta ja sen aiheuttamista haitallisista vaikutuksista sekä toimenpiteistä ympäristövaikutusten välttämiseksi tai vähentämiseksi on tarkoitus saada hankkeen suunnittelijalta.

Koska hankkeen suunnittelijan esittämien selvitysten perimmäisenä tarkoituksena on osoittaa viranomaisille, että suunniteltava hanke on toteuttamiskelpoinen ja nimeämispäätöksessä esitettyjen ehtojen mukainen, seulontamenettelylläkään ei välttämättä saada esille sellaisia merkittäviä haittavaikutuksia, jotka ovat nimeämispäätöksen yhteydessä jääneet havaitsematta.

Lupamenettelylain 14 f §:n mukaan hankkeen suunnittelijan tulee toimittaa seulontaa varten ”riittävät tiedot” hankkeesta ja sen aiheuttamista haitoista. Vaikka näiden tietojen sisällöstä on tarkoitus säätää tarkemmin asetuksella, tietojen vähimmäissisältöä ja laatua olisi arvioitava huolellisesti ja mahdollisimman kattavasti hallituksen esityksen perusteluosassa.

Haittojen lieventämistoimenpiteet ja niiden toteuttaminen:

Jos näitä ennakoimattomia haittavaikutuksia havaitaan, tulee 14 d §:n 3 momentin mukaan päätöksessä käsitellä sitä, voidaanko haitallisia vaikutuksia lieventää hakijan esittämällä lieventämistoimenpiteillä. Sellaiset ennakoimattomat haittavaikutukset, joita ei voida lieventää hakijan esittämällä lieventämistoimenpiteillä, tulee 14 e §:n mukaan arvioida YVA-menettelyssä tai Natura-arvioinnissa, mutta hallituksen esityksen mukaan tämä arviointi tulee kohdentaa ainoastaan näihin todettuihin erittäin todennäköisesti merkittäviin haittavaikutuksiin. Muut haitalliset vaikutukset jäävät tässäkin tapauksessa arvioimatta, vaikka ne vähemmän kuin erittäin todennäköisesti olisivat merkittäviä.

Lupamenettelylain 14 e §:n 2 momenttia tulee muuttaa niin, että YVA-menettely ja Natura-arviointi tulee kohdentaa hankkeen kaikkiin vaikutuksiin kaikkien ennakoimattomien merkittävien vaikutusten selville saamiseksi.

Tämä YVA-selvityksen tarvekin ratkaistaan hankkeen suunnittelijan toimittamien tietojen perusteella, ja hankkeen suunnittelijan etujen mukaista luonnollisesti on pyrkiä selvityksillään osoittamaan viranomaiselle, että YVA-menettely ei ole tarpeen. Lakiin tulee lisätä määräys, että päätöksen tekevä viranomainen on velvollinen hankkimaan päätöksen tueksi kaikki tarpeelliset ja riittävän kattavat selvitykset, siis muutakin selvitystä, kuin hankkeen suunnittelijalta saadut tiedot.

Lupamenettelylain 14 d §:ssä säädetään seulonnasta ennalta havaitsemattomien haittavaikutusten tunnistamisesta ja siitä, että päätöksessä tulee käsitellä sitä, voidaanko haittavaikutuksia lieventää hakijan esittämällä lieventämistoimenpiteillä, mutta laissa ei anneta mitään määräyksiä siitä, että hanketoimijan tulee myös toteuttaa nämä lieventävät toimenpiteet.

RED III -direktiivin 16 a artiklan 5 alakohdassa sen sijaan määrätään, että ”jos jäsenvaltiot vapauttavat tuulivoima- ja aurinkosähköhankkeet näistä arvioinneista (YVA-menettely, Natura-arviointi), toiminnanharjoittajan on toteutettava oikeasuhteisia lieventäviä toimenpiteitä tai, jos tällaisia lieventäviä toimenpiteitä ei ole saatavilla, kompensoivia toimenpiteitä, jotka voivat olla rahallisia korvauksia, jos muita kompensoivia toimenpiteitä ei ole saatavilla.”

Tältä osin hallituksen esitys on RED III -direktiivin vastainen. Hallituksen esityksen perusteluosassa todetaan, että ”säännöksen täytäntöön panemista kansallisessa lainsäädännössä ei ole valmistelussa katsottu tarkoituksenmukaiseksi, sillä tuulivoima- ja aurinkosähköhankkeille ei ole katsottu olevan tarkoituksenmukaista säätää uusia lupavelvoitteita, joissa artiklakohdan edellyttämät velvoitteet voitaisiin hakijaa sitovasti asettaa.”

Ehdotettua lakia tulee korjata RED III -direktiivin mukaiseksi siten, siihen tulee lisätä määräys, jonka mukaan tuuli- ja aurinkovoimahankkeen toiminnanharjoittaja veloitetaan toteuttamaan direktiivin mukaisia lieventäviä tai niitä korvaavia toimenpiteitä, ja nämä toimenpiteiden laajuus tulee säätää vähintään RED III -direktiivin määräysten mukaiseksi. Viranomaiselle tulee säätää velvollisuus valvoa näiden toimenpiteiden toteuttamista. Toimenpiteiden laiminlyömisestä varalle tulee säätää tehokkaat sanktiot.

Yleisön osallistuminen ja kuuleminen:

RED III -direktiivin yleisön osallistumista koskevan 15 d artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava yleisön osallistuminen uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämisen osalta ja määriteltävä ne tahot, joihin asia vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa. Jäsenvaltioiden tulee edistää uusiutuvan energian hankkeiden yleistä hyväksyntää paikallisyhteisöjen kyseisiin hankkeisiin suoraan tai epäsuorasti osallistumisen kautta.

Ehdotettavaan lupamenettelylakiin tulee lisätä RED III -direktiivin mukaiset määräykset yleisön kuulemisesta ennen uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämispäätöstä (14 b § 2 mom) sekä seulonnan johdosta annettavaa päätöstä (14 d § 1 mom).

Muutoksenhaku:

Lupamenettelylain muutoksenhakua koskeva 19 § on epäselvä. Siinä todetaan ensinnäkin, että viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Lisäksi todetaan, että tämän lain mukaisiin päätöksiin voi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintoprosessilaissa säädetään.

Sanamuotoa olisi syytä korjata niin, että siinä luetellaan ne päätökset, joihin saa hakea oikaisua. Ilmeisesti tarkoituksena on, että tässä tarkoitettuihin päätöksiin haetaan ensin oikaisua, ja vasta sen jälkeen niistä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Selvyyden vuoksi asia tulisi kirjata lakitekstiin tällä tavalla. Lakiin tulee lisätä myös maininta jatkovalituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Suomi on sitoutunut Århusin yleissopimukseen 1.9.2004 ja yleissopimus on voimaansaatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä lailla (767/2004) ja asetuksella (866/2004). Sopimuksen määräykset siis sitovat maamme, ja sopimuksen määräykset on otettava huomioon myös lainsäädäntötyössä. Århusin yleissopimuksessa annetaan yleisölle (yksityishenkilöille ja heitä edustaville järjestöille) oikeus saada tietoa ympäristöasioista ja osallistua ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon sekä hakea korvaus, jos näitä oikeuksia ei kunnioiteta. Sopimuksella mm. laajennetaan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa.

RED III -direktiivin johdanto-osassa kohdassa 30 todetaan nimenomaisesti, että Århusin yleissopimuksen määräyksiä erityisesti yleisön osallistumista sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia määräyksiä tulee edelleen soveltaa.

Muutosta voivat ehdotettavan lupamenettelylain 19 §:n mukaan hakea ne, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia saattaa koskea. Muutoksenhakuoikeuden laajuutta tulee käsitellä ja määritellä lainvalmisteluasiakirjoissa RED III -direktiivin ja Århusin yleissopimuksen määräyksiä vastaavalla tavalla, jotta varmistetaan se, ettei valitusoikeuden tulkinta oikeuskäytännössä muodostu näitä määräyksiä suppeammaksi.

Asianosaisuutta ja siten valitusoikeuden laajuutta tulee tulkita laajasti. Nopean kehittämisen alueiden nimeämistä koskeva päätös koskee kaikkia nimettävien alueen asukkaita, koska päätöksen seurauksena tapahtuva hankkeiden YVA-menettelystä vapauttaminen rajoittaa merkittäväällä tavalla heidän vaikuttamismahdollisuuksiaan elinympäristössään tapahtuviin muutoksiin.

Lisäksi lainkohtaan tulee lisätä myös määräys yhdistysten valitusoikeudesta. Ehdotamme, että lupamenettelylain 19 §:n 3 momentti muutetaan muotoon:

Muutosta 14 a ja d §:ssä tarkoitettuun päätökseen saavat hakea ne, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia saattaa koskea. Lisäksi muutoksenhakuoikeus on myös toiminta-alueellaan sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, ympäristön- tai terveydensuojelun edistäminen tai asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen.

Lopuksi:

Ehdotettu laki tarkoittaa sitä, että nimetyillä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla tuuli- ja aurinkovoimahankkeita voitaisiin toteuttaa ilman ympäristövaikutusten arvioimista ja nopeutetulla käsittelyaikataululla. Lain tavoitteet ovat YVA-lain tavoitteille vastaisia. YVA-lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja arvioinnin tulosten huomioimista hankkeiden suunnittelussa ja päätöksenteossa, sekä lisätä kaikkien tahojen tiedon saantia ja osallistumismahdollisuuksia. YVA-menettelyn avulla pyritään vähentämään tai kokonaan estämään hankkeiden haitallisia ympäristövaikutuksia. YVA-menettelyllä saadaan tietoa suunniteltavan hankkeen vaikutuksista luontoarvoihin, ihmisten elinolosuhteisiin ja asumisviihtyvyyteen, muuhun maankäyttöön ja olemassa oleviin elinkeinoihin jne. Nämä selvitykset jäävät nopean kehittämisen

alueilla kokonaan tekemättä, koska ympäristövaikutusten arviointia ei tarvitse ollenkaan suorittaa, ja nämä tavoitteet jäävät nopean kehittämisen alueilla toteutumatta.

Laki merkitsee oleellista kavennusta kansalaisille Suomen perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin, erityisesti oikeuteen vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, mutta myös oikeuteen terveelliseen elinympäristöön ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen näiden oikeuksien toteutumisessa, sekä oikeuteen saada näiden oikeuksien rikkomisen vuoksi oikeusturvaa.

Ehdotettu laki on myös oikeusvaltioperiaatteen vastainen. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja siinä on noudatettava tarkoin lakia. Ehdotettu laki antaa yhdelle viranomaiselle, valtion lupa- ja valvontavirastolle, oikeuden pelkällä hallintopäätöksellä luoda maahamme rajoittamattoman määrä alueita, joilla näiden perusoikeuksien toteutumista olennaisesti rajoitetaan tai näitä perusoikeuksia ei tarvitse ollenkaan noudattaa.

Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeäminen tuo kavennuksia myös perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan ja kansalaisten mahdollisuuden hankkia toimeentulonsa valitsemallaan ammatilla ja elinkeinolla. Näitä vaikutuksia koskevia, normaalisti YVA-selvityksiin sisältyviä selvityksiäkään ei nopean kehittämisen alueilla tarvitse tehdä. Vaikutukset olemassa oleviin elinkeinoihin, esimerkiksi luontomatkailuun tai eläintalouteen, jäävät päätöksissä arvioimatta ja huomioimatta.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetulla lakimuutoksella ei ole tarkoitus rajoittaa kunnallista itsehallintoa, ja kunnille säilyy edelleen mahdollisuus kaavoittaa alueita tuulivoimalle ja myöntää luvat aurinkovoimalle tai olla niitä kaavoittamatta tai luvittamatta. Merkitystä on kuitenkin sillä, mihin suuntaan parhaillaan vireillä olevassa alueidenkäytön lakiuudistuksessa sääntelyä kehitetään. Kevennetäänkö tämän lakiuudistuksen yhteydessä esimerkiksi yleiskaavan sisältövaatimuksia? YVA-menettelyn soveltamisalueen kaventuessa vastapainoksi tarvittaisiin haitallisten ympäristövaikutusten tehokkaampaa ehkäisemistä kaavoituksen keinoin. Kun odotettavissa on, että alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä myös maakuntakaavan oikeusvaikutusta tullaan lieventämään, yleiskaavan sisältövaatimuksia olisi päinvastoin kiristettävä.

Merkitystä on myös sillä, nimetäänkö nopean kehittämisen alueita ensisijaisesti huonossa taloudellisessa tilanteessa olevien haja-asutusalueiden kuntien alueille, jolloin näillä kunnilla olisi suuri taloudellinen intressi ja houkutus kaavoittaa nopean kehittämisen alueille aurinko- ja tuulivoimahankkeita syntyvistä haitallisista ympäristövaikutuksista huolimatta. Se lisäisi merkittäväällä tavalla uusiutuvan energian edistämistä luonnon kustannuksella, ja taloudellisten tavoitteiden asettamista luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuustavoitteiden edelle.

Lakiehdotuksen mukaan kunnille tulee varata mahdollisuus saada tietoja uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämispäätösten valmistelusta, ja esittää asiasta mielipiteensä. Lainkohdasta ei saa muodostua oikotietä ja keinoa ohittaa tuulivoimahankkeiden suunnitteluun sisältyviä välttämättömiä ympäristöselvityksiä. Niin kävisi, jos kunnat voisivat esittää lupa- ja valvontavirastolle vireille tulevien tuulivoimahankkeiden suunnittelualueiden nimeämistä nopean kehittämisen alueiksi.

Ehdotetun lakimuutoksen tavoitteena on tuulivoima- ja aurinkovoimahankkeiden lupamenettelyjen nopeuttaminen ja yksinkertaistaminen. Käytännössä se tulee kuitenkin toimimaan päinvastaisella tavalla tuodessaan mukaan uuden sääntelytason uusiutuvan energian lakipuitteistoon, joka muuttuu entistä sirpaleisemmaksi. Lakiin on tarkoitus lisätä suuri määrä uusia määräaikoja, joiden

noudattamisen varmistaminen sitoo valtavan määrän viranomaisresursseja. On kyseenalaista, voidaanko kaikkien näiden määräaikojen noudattamista käytännössä edes varmistaa.

Ehdotettu lakimuutos ei palvele sille asetettuja tavoitteita, mutta johtaa uusiutuvan energian rakentamisesta aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten merkittävään lisääntymiseen, ja vähentää keinoja niiden ehkäisemiseen.

Se johtaa RED III -direktiivin vastaisesti myös uusiutuvan energian hyväksyttävyyden heikkenemiseen. Direktiivin 15 d artikla koskee yleisön osallistumista ja tämän artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myös edistettävä uusiutuvan energian hankkeiden hyväksyntää. Paras tapa lisätä uusiutuvan energian hyväksyttävyyttä olisi sen rakentamisesta ja toiminnasta aiheutuvien haittojen tehokas ehkäiseminen, ja tehokkaiden keinojen luominen syntyvien ja jo syntyneiden haittojen korjaamiseksi ja haitoista kärsiville korvaamiseksi.

Yhdistyksemme näkemys on, että ehdotettu lakimuutos ei ole tällaisessa muodossa toteuttamiskelpoinen, ja hallituksenesitysluonnos tulee palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry

Sari Murto FM puheenjohtaja

Riitta Lindgren, KTM, luvitusasiantuntija

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

Lindgren Riitta
Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry