

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

Luontopaneeli kiittää mahdollisuudesta lausua luonnokseen hallituksen esityksestä uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Taustaa:

Ehdotuksen tarkoituksena on panna täytäntöön RED III -direktiivin uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyjen organisointia ja kestoja koskeva sääntely. Direktiivin johdanto-osan mukaan aikaa vievät hallinnolliset lupamenettelyt ovat yksi merkittävimmistä esteistä investoinneille uusiutuvaa energiaa koskeviin hankkeisiin. Lakiin lisättäisiin uudet säännökset uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämisestä sekä nimetyillä alueilla sovellettavasta menettelystä. Lisäksi tehtäisiin direktiivin edellyttämät säännökset ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja luonnonsuojelulain mukaista hankkeiden ja suunnitelmien arviointia koskevien vapautusten osalta. Muutoksilla yksinkertaistetaan ja lyhennetään uusiutuvaan energiaan liittyviä lupamenettelyjä ja veloitetaan jäsenvaltiot nimeämään nopean kehittämisen alueita. Direktiivissä säädetään nopean kehittämisen alueiden nimeämisessä noudatettavasta menettelystä sekä alueiden valintaa koskevista reunaehdoista.

Suomessa nopean kehittämisen alueiden nimeämistä tullaan valmistelemaan ELY-keskuksissa ja päätökset tehtäisiin vuoden 2026 alussa toimintansa aloittavassa valtion Lupa- ja valvontavirastossa. Nopean kehittämisen alueiksi tulisi nimetä sellaisia alueita, joilla tietystä uusiutuvan energian muodosta ei ole odotettavissa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Alueiden osalta tehdään SOVA-arviointi, jolloin alueella toteutettavien hankkeiden osalta eivät YVA-menettely ja Natura-arviointi

pääsääntöisesti enää ole tarpeen. Alueen nimeämispäätöksessä tulisi yksilöidä se uusiutuvan energian muoto, jota varten kukin yksittäinen alue nimetään sekä ympäristöhaittojen lieventämistoimenpiteet, joita kyseisellä alueella tulee noudattaa. Direktiivin asettama määräaika alueiden nimeämiselle on 21.2.2026. Ensivaiheessa alueita olisi tarkoitus nimetä aurinkoenergian tuotantoa varten.

Luontopaneelin kommentit:

Ehdotetussa 14 a §:n 1 momentissa säädetään, että ”valtion lupa- ja valvontavirasto voi nimetä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiksi sellaisia alueita, joilla uusiutuvan energian käyttöönnotolla ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Alueiden valinnassa tulee asettaa etusijalle keinotekoiset tai rakennetut pinnat ja ihmistoiminnan seurauksena muutetut alueet”.

Suomen luontopaneeli pitää tärkeänä ehdotusta, että uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden valinnassa tulee asettaa etusijalle keinotekoiset ja rakennetut pinnat ja ihmistoiminnan seurauksena muutetut alueet. Jotta edellytys heikennettyjen alueiden etusijalle asettamisesta todella konkretisoituu paikkojen valinnassa, olisi laissa ennen alueiden nimeämistä edellytettävä kattavia selvityksiä, joissa sopivat keinotekoiset, rakennetut ja muutetut alueet voidaan tunnistaa. Tässä voi hyödyntää esimerkiksi Zonation-työkalua. Ilman tällaista selvitysvelvoitetta muutettujen alueiden etusija on vaarassa jäädä tyhjäksi toiveeksi. Tällä hetkellä monet suuret uusiutuvan energian hankkeet sijoittuvat pelto- ja metsäalueille, joten muutoksen aikaansaaminen saattaa monilla alueilla edellyttää uuden, kattavan pohjatiedon keräämistä soveltuvista, ennestään heikennetyistä alueista. Momentin sanamuoto jättää avoimeksi myös sen millä tasolla muutettujen alueiden saatavuutta tulee tarkastella: kunnan, maakunnan vai koko maan tasolla?

Luontopaneeli pitää myös tärkeänä, että tiettyjä 14 a § 2 momentissa listattuja alueita ei ole mahdollista nimetä nopean kehittämisen alueeksi. Sama periaate tulisi säätää koskemaan kaikkea uusiutuvan energian rakentamista.

Ehdotuksen mukaan nimettävien nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle tulee jättää:

- 1) alueet, jotka koostuvat merkittävässä määrin tuottavasta metsämaasta tai ruoantuotannossa olevista pelloista;
- 2) ojittamattomat luonnontilaiset suoalueet;
- 3) Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoon sekä luonnonsuojelulain 43, 64, 73, 77, 78 ja 79 § soveltamisalaan kuuluvat alueet;
- 4) tärkeimmät lintujen ja merinisäkkäiden muuttoreitit; sekä

5) muut sellaiset alueet, jotka on luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston herkkyyškartoituksissa tai vastaavissa selvityksissä todettu olevan alttiita merkittäville ympäristövaikutuksille.

Luontopaneeli ehdottaa, että laissa tai vähintään HE:ssä määriteltäisiin tarkemmin mitä tarkoittaa 1) kohdassa mainittu ”merkittävässä määrin”. Tämän osalta tulisi määritellä konkreettinen enimmäishehtaarimäärä, sillä nyt muotoilusta ei voi päätellä onko rajana esimerkiksi 10 vai 1000 hehtaaria.

On hyvä, että kohtien 2–4 mukaisesti ojittamattomat suoalueet, Natura 2000 -alueet, luonnonsuojelualueet, suojellut luontotyytit, petolintujen pesäpuut, erityisesti suojeltavien ja unionin tärkeinä pitämien lajien esiintymispaikat, direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikat sekä tärkeimmät lintujen ja merinisäkkäiden muuttoreitit on jätettävä nimettävien alueiden ulkopuolelle. Osa edellä mainituista luontokohteista on kuitenkin niin pienialaisia, että niiden lähiympäristön rakentaminen vähentäisi huomattavasti alueen luontoarvoja. Myös esimerkiksi hankealueen ojitus heikentää myös viereisen luonnontilaisen suon vesitaloutta ja siten myös luontoarvoja. Samoin hankkeen toteuttamiseksi tehtävät hakkuut Natura 2000 -alueen tai luonnonsuojelualueen vieressä heikentävät alueen suojelutasoa.

Luontopaneeli ehdottaakin, että nopean kehittämisen alueet tulisi ohjata pois myös tällaisten kohteiden läheisyydestä: tarvitaan lakisäätöiset suojavyöhykkeet 14 a §:n mukaisten kohteiden ympärille.

Lisäksi luontopaneelin käsityksen mukaan ympäristöhallinnolla ei ole omaa paikkatietoa muuttolintujen tärkeistä muuttoreiteistä ja levähdyskohteista, mutta asiasta löytyy BirdLife Suomen julkaisu (BirdLife Suomi 2023). Aurinkovoimalat eivät ole samalla tavalla este muuttaville linnuille kuin tuulivoimalat, ja tärkeämpää onkin, että tärkeät muuttoreitin varrella olevat levähdyskohteet jäävät ulkopuolelle. Myöskään näistä ei ole ympäristöhallinnolla omaa kansallista paikkatietoa, mutta alueellisesti tärkeitä muutonaikaisia levähdyskohteita on nimetty BirdLife Suomen MAALI-julkaisuissa (BirdLife Suomi 2024).

Luontopaneeli ehdottaakin, että kohtaan 4) lisätään pesimä- ja levähdysalueet: ”tärkeimmät lintujen ja merinisäkkäiden pesimä- ja levähdysalueet sekä muuttoreitit on jätettävä nimettävien alueiden ulkopuolelle”.

Kohdassa 5) on mainittu ”muut sellaiset alueet, jotka on luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston herkkyyškartoituksissa tai vastaavissa selvityksissä todettu olevan alttiita merkittäville ympäristövaikutuksille”. Tämä vaikuttaa liian suppealta ja epäselvältä ilmaisulta, ja Luontopaneeli katsookin, että olisi parempi vaihtaa tai lisätä 5) kohtaan ”luonnon monimuotoisuudelle tärkeitä tunnistetut alueet”. Samoin nimeämisen ulkopuolelle tulisi jättää alueet, joille sijoitettuna uusiutuvan energian hankkeet saattaisivat vaarantaa läheisen vesistön tilan.

Lisäksi tulisi jättää nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle kaavoihin merkityt ja muutoin luontoarvojen turvaamiselle tärkeät viheryhteydet, sillä alueiden pirstoutuminen on merkittävä ongelma ja heikentää arvokkaidenkin luontoalueiden luonnonsuojelullista merkitystä. Kytkeytyneisyydelle tärkeät alueet olisi hyvä lisätä osaksi 5) kohtaa.

HE:ssä todetaan, että ”Menettelyjen nopeutuminen ja YVA-menettelyn soveltumista koskevat vapautukset voivat käytännössä vaikeuttaa haitankärsijöiden ja asianosaisten käytännön mahdollisuuksia osallistua kuulemiseen. Osa vaikuttamismahdollisuuksista ja sitä kautta hankkeeseen liittyvästä paikallistuntemuksesta voisi tällaisessa tilanteessa jäädä hyödyntämättä, jos tieto kuulemisesta ei jostain syystä tavoittaisi osallisia ja tilaisuus olisi tarjolla aiempaa harvemmin.”

HE-ehdotuksen mukaan YVA-menettelyä ja Natura-arviointia koskeva vapautus olisi voimassa uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla toteutettavia hankkeita koskien silloin, kun hanke noudattaa alueen nimeämispäätöksessä asetettuja ehtoja. Luontopaneeli korostaa, että ympäristövaikutusten arviointia ja Natura-arviointien laatua ei saa heikentää, vaikka ne tehtäisiin osana SOVA-menettelyä. Tämä edellyttää huolellista valmistelua ja uusien käytäntöjen sisällyttämistä osaksi SOVA-menettelyä, sekä riittäviä resursseja uudelle virastolle.

Lisäksi Luontopaneeli huomauttaa, että koska uudistus heikentää osallistumismahdollisuuksia, on SOVA-arvioinnin osalta myös tiedoksisaantiin ja osallistumismahdollisuuksiin kiinnitettävä korostetusti huomiota, jotta haitankärsijät ja muut asianosaiset pystyvät osallistumaan ja vaikuttamaan päätöksentekoon. On vaarana, että uudella menettelyllä heikennetään uusiutuvan energian hyväksyttävyyttä. Tämän vuoksi on myös varmistettava, ettei valitusoikeutta rajata liian suppeaksi. 19.3 §:ä tulisi täsmentää vähintään HE:ssä, jotta olisi selvää ketkä olisivat tahoja, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia saattaa koskea. Esimerkiksi luontohaittojen arviointi edellyttää sellaista asiantuntemusta, jota ei yksittäisellä naapurilla välttämättä ole, joten viranomaisten ja järjestöjen valitusoikeus on tärkeää säilyttää. Nyt HE:ssä ei myöskään arvioida miten 19 §:n valitusoikeuden rajaaminen ylipäätään vaikuttaisi muutoksenhakuun.

Lopuksi Luontopaneeli toteaa, että nopean kehittämisen alueiden suhde kaavoitukseen tulisi lakiuudistuksen yhteydessä selventää myös laissa. Ei ole riittävää, että HE:ssä mainitaan, että ”uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämisellä ei olisi tarkoitus puuttua kunnan alueidenkäyttöä koskevaan oikeuteen. Kunnat voisivat jatkossakin päättää kaavoittaa tai olla kaavoittamatta kyseessä oleville alueille kyseistä uusiutuvan energian tuotantomuotoa.”

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Matti Koivula, Ilona Laine, Heikki Mykrä, Minna Pappila ja Outi Silfverberg.

Viitattu kirjallisuus:

BirdLife Suomi. 2023. Lintujen päämuuttoreitit Suomessa.
<https://www.birdlife.fi/suojelu/alueet/paamuuttoreitit/>.

BirdLife Suomi. 2024. Maakunnallisesti tärkeät lintualueet.
<https://www.birdlife.fi/suojelu/alueet/maali/> (katsottu 20.12.2024).

Silfverberg Outi
Suomen Luontopaneeli