

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

Metsähallitus kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa seuraavaa:

Metsähallituksen näkemyksen mukaan HE-luonnoksella pyritään ennemmin RED III -direktiiviin minimivaatimusten täyttämiseen kuin direktiivin mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen Suomessa (EU:n tavoitetaso 42,5 % uusiutuvaa energiaa 2030 mennessä + uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyjen yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen). Metsähallituksen toiminnan kannalta lupamenettelylain päivittämisessä tärkeimmät teemat liittyvät i) lupamenettelyjen määräaikoihin ja ii) uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueisiin.

Määräajat

Määräajat eivät ole tiukentuneet esim. tuulivoima- ja aurinkovoimahankkeille vaan päinvastoin pidentyneet nykyiseen lakiin verrattuna, kun määräajan laskeminen on muutettu alkamaan vireilletulon sijasta lupahakemuksen täydellisyydestä. Maa- ja merialueille ei ole aiemmin ollut erillisiä määräaikoja, mutta nyt asetettavat uudet merialueiden määräajat ovat pidemmät kuin nykyisen lain mukaiset yleiset määräajat. Metsähallitus toteaa, että muutosten ei voida katsoa ainakaan nopeuttavan tuulivoima- ja aurinkovoimahankkeiden lupamenettelyjä, toki muutokset on tehty linjassa RED III direktiiviin.

HE-luonnoksessa ei esitetä muutoksia niiden lupamenettelyiden kattavuuteen, joihin määräajat soveltuisivat. Nykyisen lain mukaan mm. ympäristölupa, tietyt vesiluvat, tietyt LSL-poikkeusluvut, rakentamislupa ja hankelupa kuuluvat soveltamisalaan, mutta kestoiltaan pisimmät menettelyt YVA ja kaavoitus eivät. Direktiivissä on kuitenkin nimenomaisesti korostettu, että enimmäismääräaikojen tulee soveltua myös hankekohtaisiin ympäristöarviointeihin (mm. kohta 36 sekä art. 16.1), joten direktiivin implementointi on jäämässä vajaaksi.

Metsähallitus toteaa, että EEZ-lain hyödyntämisoikeusmenettely on ehdotettu lisättäväksi määräaikaisten piiriin, sillä sen katsotaan olevan edellytyksenä talousvyöhykkeellä toteutettaville merituulivoimahankkeille. EEZ-lain 7 §:n mukainen suostumus rakentamiseen talousvyöhykkeellä on jo määräaikaisten piirissä. HE-luonnoksessa ei erikseen mainita talousvyöhykkeen merituulivoimalakia, joten avoimeksi jää, miten määräajat suhtautuvat tulevaan lakiin ja sen mukaisiin lupiin.

Nopean kehittämisen alueet ja nimeäminen

HE-luonnoksessa esitetään direktiivin mukaisesti, että ”näiksi alueiksi tulisi valita sellaisia alueita, joilla tietyllä uusiutuvan energian käyttöönottolla ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia” ja ”alueiden valinnassa tulisi asettaa etusijalle keinotekoiset ja rakennetut pinnat ja ihmistoiminnan seurauksena muutetut alueet”. Nämä yleisrajoitukset ohjaavat nimeämispäätöksiä ja alueiden valintaa. Lisäksi esitetään rajattavaksi edelleen tietyt alueet kokonaan nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle. Osa näistä lisärajoituksista tulee suoraan direktiivistä, mutta ”merkittävässä määrin tuottavaa metsämaata ja ruoantuotannossa olevaa peltoa” koskeva raja on kansallinen ja perua Petteri Orpon hallitusohjelmasta. Sinänsä metsämaata koskevaa rajausta on suunniteltu myös alueidenkäyttölain puolelle aurinkovoimalle, mutta tämä voi mahdollisesti rajata myös tuulivoima-alueiden nimeämismahdollisuutta metsiin tai pelloille, mikä ei liene tarkoituksenmukaista, koska tuulivoima on paremmin yhteensovittavissa näiden kanssa.

HE-luonnoksen perusteella ensimmäinen nimeämispäätös olisi tarkoitus painottaa aurinkovoimaan. Ensimmäinen nimeämispäätös on direktiivin mukaan tehtävä 21.2.2026 mennessä. Metsähallituksen näkemyksen mukaan on pulmallista, ettei HE-luonnoksessa käsitellä muita tuotantomuotoja lainkaan. Tämä on ristiriidassa senkin kanssa, että EU-tasolta on saatu ohjeistuksia nopean kehittämisen alueiden kartoittamiseen ja lieventämistoimenpiteisiin myös maa- ja merituulivoimalle (linkit alla). HE-luonnoksessa ei indikoida, että muita tuotantomuotoja koskevia nimeämispäätöksiä olisi tulossa vaan tähän jätetään viranomaiselle ”mahdollisuus”.

-COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Guidance on designating renewables acceleration areas Accompanying the document Commission Recommendation on speeding up permit-granting procedures for renewable energy and related infrastructure projects (SWD(2024) 333 final) (https://energy.ec.europa.eu/publications/guidance-designating-renewables-acceleration-areas_en).

-Study on the designation of renewables acceleration areas (RAAs) for onshore and offshore wind and solar photovoltaic energy (<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/354ebc7c-496d-11ef-acbc-01aa75ed71a1/language-it>)

HE-luonnoksessa on todettu, että ”YVA-lain soveltamisalaan on kuitenkin tarkoitettu kuulumaan hankkeet, jotka aiheuttavat todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ottaen huomioon uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueille RED III -direktiivissä asetetut ja kansallisesti ehdotetut reunaehdot, nopean kehittämisen alueille tarkoitettujen hankkeiden ei näin ollen odoteta kovin usein olevan sellaisia, jotka ilman alueen vaikutusta edellyttäisivät YVA-menettelyä.” Voidaan siis päätellä, että nopean kehittämisen alueita tullaan ensisijaisesti kohdistamaan vain sellaisiin hankkeisiin, jotka eivät muutenkaan lähtökohtaisesti kuuluisi YVA-menettelyn piiriin (eli vain pienet hankkeet). Metsähallituksen näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että kehitetään

nopean kehittämisen alueille nopeampi menettely tiukempien määräaikojen ja YVA-vapautuksen kautta, mutta valitaan alueiksi vain sellaisia, mitkä eivät muutoinkaan olisi edellyttäneet YVA:a.

Direktiivin 15.3 artiklan mukaan ”Jäsenvaltioiden on pyrittävä siihen, että kyseisten alueiden yhteenlaskettu koko on merkittävä ja että ne edistävät tässä direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamista” ja ”sitä on tarvittaessa tarkasteltava uudelleen määräajoin, erityisesti asetuksen (EU) 2018/1999 3 ja 14 artiklan mukaisesti toimitettujen yhdenmestettyjen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivittämisen yhteydessä”. HE-luonnoksessa ei ole arvioitu, miten alueiden merkittävyys ja direktiivin tavoitteet on tarkoitus saavuttaa huomioiden esitetyt rajoitukset nopean kehittämisen alueille. Tavoitteiden saavuttamisen kannalta olisi Metsähallituksen näkemyksen mukaan ponnekkaammin syytä todeta, että myös muita tuotantomuotoja kuin aurinkovoimaa tullaan arvioimaan joko ensimmäisessä tai vähintään seuraavissa nimeämispäätöksissä. HE-luonnoksessa on viranomaisilla vain kertaluontoinen velvoite nimeämispäätöksen valmistelusta, mikä ei ole linjassa direktiivin uudelleentarkastelua koskevien vaatimusten kanssa. Tässä kohdin HE-luonnoksessa on nimenomaisesti korostettukin vain direktiivin vähimmäisvaatimusten täyttämistä ”Direktiivin vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi päätöksen valmistelua koskeva velvoite olisi myös kertaluontoinen”.

Nopean kehittämisen alueet ja menettelyt

Käytännössä alueiden nimeämisen yhteydessä annetaan ehdot lieventämistoimenpiteistä ja tehdään SOVA, minkä jälkeen tehdään hankekohtaisesti vielä myöhemmin seulontamenettely sen arvioimiseksi, aiheuttaako hanke sellaisia erittäin todennäköisesti merkittäviä haittavaikutuksia, joita ei pystytty ennakoimaan. Tällöin viranomainen voi vaatia hankekohtaisen YVA ja/tai Natura-arvion tehtäväksi.

Direktiivissä on tarjottu jäsenvaltiolle kansallinen joustomahdollisuus vapauttaa tuulivoima- ja aurinkosähköhankkeet seulontamenettelyn seurauksena toteutettavasta YVA-menettelystä, mutta HE-luonnoksessa on Metsähallituksen näkemyksen mukaan suhteellisen hatarin perustein jätetty tämä mahdollisuus käyttämättä. Direktiivin mukaan toiminnanharjoittaja tulisi kuitenkin velvoittaa toteuttamaan lieventäviä tai kompensoivia toimenpiteitä seulontamenettelyssä havaittujen haittavaikutusten puuttumiseksi. Jos haittavaikutukset vaikuttavat lajien suojeluun, toiminnanharjoittajan olisi maksettava rahallinen korvaus lajien suojeluohjelmiin uusiutuvan energian tuotantolaitoksen toiminnan ajan. Arvioitavaksi jää, miten menettelyt vertautuvat hankekehityksen kannalta, voivatko lieventävät ja kompensoivat toimenpiteet muodostua vaativammaksi kuin tavanomaisen YVA:n tai Natura-arvion tekeminen.

Direktiivin johdanto-osan kohdassa 33 todetaan, että vapautusta ei tarvitse soveltaa hankkeisiin, joiden osalta jäsenvaltio on päättänyt vaatia ympäristövaikutusten arvioinnin kansallisessa pakollisessa hankeluettelossaan. HE-luonnoksessa onkin todettu, että ”kansallisen lainsäädännön osalta on syytä huomioda, että YVA-lain liitteessä 1 olevassa hankeluettelossa edellytetään YVA-menettelyä tuulivoimahankkeelta aina silloin, kun yksittäisten laitosten lukumäärä on vähintään 10 kappaletta tai kokonaisteho vähintään 45 megawattia. Lausuntokierroksella olleessa YVA-lain muuttamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa yksittäisten laitosten lukumäärää koskeva raja on esitetty laskettavaksi seitsemään”. HE-luonnoksessa siis indikoidaan, että vaikka esim.

tuulivoimalle nimettäisiin nopean kehittämisen alueita, jäsenvaltion ei tarvitse soveltaa vapautusta YVA-menettelystä. Tällöin nopean kehittämisen alueen eduksi jää käytännössä vain tiukemmat määräajat.

Direktiivin mukaan seulontaa koskeva hallintopäätös tulisi antaa ainoastaan tilanteissa, joissa ennakoimattomia haittavaikutuksia havaitaan. HE-luonnoksessa on kuitenkin direktiivin vastaisesti ehdotettu, että hallintopäätös annetaan myös silloin kuin seulontamenettelyssä ei havaita ennakoimattomia haittavaikutuksia. Tämä yhdistettynä siihen, että direktiivissä ehdotetaan valitusoikeutta laajennettavaksi nimeämispäätöksen ja seulontapäätöksen osalta ”niille, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia saattaa koskea”, johtaa valitusoikeuden laajenemiseen. Käytännössä haetaan myös järjestöille ja muille vastaaville valitusoikeutta, jopa direktiivin vastaisesti seulontamenettelytilanteissa, joissa ennakoimattomia haittavaikutuksia ei ole havaittu. Ratkaisua on perusteltu hallintokäytännöllä ja perusoikeuksien toteutumisella, mutta Metsähallituksen näkemyksen mukaan tämä ei palvele direktiivin tavoitteiden saavuttamista ja on osin jopa direktiivin vastainen.

Metsähallitus toteaa, että nopean kehittämisen alueeksi nimeäminen ei välttämättä tuo suuria etuja hankekehitykselle vaan sinänsä selkeiden nykyisten lupamenettelyiden sijaan sovellettaisiin nimeämispäätöstä ja sen mukaisia lieventämistoimenpiteitä ja -ehtoja sekä hankekohtaista seulontamenettelyä, josta voi seurata joka tapauksessa velvoite suorittaa YVA tai Natura-arviointi. Nopean kehittämisen alueiksi ollaan nimeämässä vain hyvin pieniä hankkeita, joten vapautus YVA:sta ei edes koskisi suurinta osaa näistä hankkeista, kun YVA ei soveltuisi niihin muutoinkaan. On mahdollista, että hankekehittäjät/investorit voivat jopa preferoida tavanomaista lupamenettelyä nopean kehittämisen alueen menettelyiden sijasta. Sitä, kuinka merkittävää etua lupamenettelyjen kokonaiskeston puolelta lyhyemmät määräajat toisivat suhteessa ei-nopean kehittämisen alueiden hankkeisiin on vaikea arvioida. Toisaalta hankkeet edellyttävät yleensä aina jonkin tason kaavoitusta, joten kaavoitusprosessiin kuluva aika voi syödä sen edun, minkä nopean kehittämisen alueiden hankkeiden muiden lupamenettelyiden nopeammasta läpiviennistä voitaisiin saada. Kaavoituksen yhteydessä on myös selvitettävä ympäristövaikutukset, mikä yleensä tehdään esim. tuulivoimahankkeissa YVA:n kautta, joten kaavoitus voisi näissä tapauksissa syödä viimeisenkin nopean kehittämisen alueiden edun ”YVA-vapautuksesta”.

Talousvyöhykkeen ja aluevesien merituulivoima

Metsähallituksen näkemyksen mukaan merituulivoima-alueiden vieminen nopean kehittämisen alueiksi vaikuttaa enemmän EEZ-hankkeisiin kuin aluevesien hankkeisiin, koska EEZ-hankkeisiin ei sovelleta kaavoitusta. Aluevesillä kaavoitus voi yllä kuvastusti ”syödä” sekä määräaikoihin että YVA-vapautukseen liittyvät edut. Toki aluevesienkin hankkeiden intressissä olisi, että aluevesiltä nimettäisiin nopean kehittämisen alueita ja sääntely kohtelisi merialueita yhdenmukaisesti markkinoiden kehittymisen kannalta. Toisaalta nopean kehittämisen alueiden ehdot ohjaavat niiden soveltamista pienemmän mittaluokan hankkeille kuin merituulivoimahankkeet, joissa kuitenkin voidaan odottaa olevan suurempia ympäristövaikutuksia ja jotka eivät muutoinkaan asemoidu nopean kehittämisen alueiden peruskriteereiden piiriin.

Niemelä Juha
Metsähallitus

Riski Johansson Hanna
Metsähallitus