

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

Yhden luukun lainsäädännön yleinen kehittäminen

Esitysluonnoksella muutettaisiin vuonna 2020 annettua uusiutuvan energian lupamenettelylakia. Tällä voimassa olevalla lailla pantiin täytäntöön ns. REDII-direktiivin lupamenettelyä koskeva sääntely, mitä nyt esitetään muutettavaksi ns. REDIII-direktiivin lupamenettelysääntelyn täytäntöönpanemiseksi.

Tällä hetkellä valmisteilla on myös lainsäädäntö uuden valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston (LVV) perustamiseksi sekä ympäristöasioiden käsittelystä virastossa.

Lupa- ja valvontaviraston em. yleinen käsittelylaki koskisi mm. ennakollisen ohjauksen varmistamista, hankekohtaista koordinoitua viranomaisten välillä, käsittelyaikojen seuraamista, sähköistä asiointia ja tiettyjen hankkeiden etusijamenettelyä. Uusiutuvan energian tuotantolaitosten osalta näistä samoista asioista säädettäisiin myös nyt käsillä olevassa lupamenettelylaissa.

ET pitää lainsäädännön selkeyden kannalta ongelmallisena, että jatkossakin sovellettavana olisi siten useita menettelyä sääteleviä säädöksiä, joiden sääntely on osin päällekkäistä ja koskisi joltain osin samoja hankkeita. LVV:n käsittelylain ja käsillä olevan lupamenettelylain tarkoitukset ovat yhtenevät: sujuvoittaa lupamenettelyjä. ET näkee erittäin tarpeelliseksi, että ympäristölliseen luvitukseen liittyvät menettelyt kootaan yhteen lakiin. Tämä on perustelua siitäkkin näkökulmasta,

että jatkossa yhteysviranomaisena olisi LVV nykyisen Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen sijaan myös uusiutuvan energian lupa-asioissa käsittelylain ehdotuksen mukaisesti.

Luvituksen määrääjät sekä niiden piiriin kuuluvat menettelyt

Esityksen mukaan lakiin säädettäisiin REDIII-direktiivin mukaiset sitovat luvituksen määrääjät erikseen nopean kehityksen alueille ja niiden ulkopuolelle. Määräaikojen vaikuttavuutta lisää se, että määrääjät koskisivat jatkossa sähköä tuottavien voimalaitosten sijaan kaikkia uusiutuvan energiantuotantolaitoksia ja yhteyspisteviranomaiselle asetettaisiin velvollisuus varmistaa määräaikojen noudattamisen nykyisen seurantavelvoitteen sijaan. Määräaikojen piiriin myös lisättäisiin joitain lupamenettelyitä. Sen sijaan vaikuttavuutta heikentäisi erityisesti se, että määrääjän laskenta alkaisi lupahakemuksen täydellisyyden toteutumisesta hakemuksen vireilletulon sijaan sekä se, että hakemuksen täydennyksiä ei laskettaisi määräaikaan.

ET painottaa sitä, että käytännöt määräaikojen seuraamiseksi ja varmentamiseksi on luotava toimiviksi ja avoimiksi toiminnanharjoittajan suuntaan. Määrääjät koskevat luvituksen kokonaisuutta, mihin voi sisältyä eri aikaisia ja -laajuisia menettelyitä ja niistä voivat vastata eri toimivaltaiset viranomaiset. ET:lle ei ole esityksen perusteella selvää, miten kokonaisuuden toteutuminen varmistetaan.

REDIII-direktiivin mukaan lupamenettelyyn ja siten määräaikoihin sisältyy ympäristöarvioinnit. Arviointimenettelyt sisällytettiin lupamenettelyyn nimenomaisella muutoksella REDIII-direktiiviin verrattuna REDII-direktiiviin. Ympäristöarvioinneilla tarkoitetaan direktiivissä YVA- ja Natura-arviointeja. ET pitää kyseenalaisena esityksen tulkintaa, että arvioinnit voidaan kansallisessa täytäntöönpanossa jättää määräaikojen ulkopuolelle. Tätä on esityksen perusteluissa perusteltu sillä, että ”kansallisessa järjestelmässämme YVA- ja Natura-arvioinnit toteutetaan pääsääntöisesti ennen lupahakemuksen täydellisyyden toteutusta”. ET toteaa, että EU-lainsäädännössä nämä menettelyt on lähtökohtaisestikin tarkoitettu toteutettavaksi etupainotteisesti hankeluvituksessa. Ehdotettu täytäntöönpano ei näytä olevan direktiivin sanamuodon eikä tarkoituksen mukainen.

ET esittää, että lupamenettelyyn ja siten määräaikoihin sisällytetään lunastuslain (603/1977) mukainen lunastusluparatkaisu. Tämä on perusteltua, sillä lunastuslupapäätös tarvitaan voimansiirtolinjojen toteuttamiseksi siinäkin tapauksessa, että alueen käyttöönotosta voidaan sopia maanomistajan kanssa. Kun lunastamiseen sovelletaan eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annettua lakia (768/2004), ei päätöksessä ole myöskään kysymys pelkästään omistus- tai käyttöoikeuden perustamisesta, vaan päätöksessä on annettava hankkeesta aiheutuvien merkittävien haitallisten vaikutusten rajoittamiseksi välttämättömät määräykset. ET katsoo, että REDIII-direktiivi nimenomaisesti edellyttää uusiutuvan energian tuotantolaitoksen sähköverkkoon liittämisen lupien sisällyttämistä lupamenettelyyn.

Valtion ja kuntien rooli nopean kehityksen alueiden nimeämisessä

Esitysluonnoksen mukaan LVV nimeäisi nopean kehityksen alueet. Suomessa uusiutuvan energian hankkeiden kehittäminen on ollut voimakkaasti toimijalähtöistä (osin merituulivoimahankkeita lukuun ottamatta). Hanketoimija on itsenäisesti kartoittanut hankkeelle mahdollisesti sopivia sijoituspaikkoja harkiten useita sijoittumiseen liittyviä näkökulmia, joista osa on ympäristöllisiä (mm. luontokohteet, lähistön muu maankäyttö, maisema) ja osa hankkeen toteutettavuuteen ja kannattavuuteen liittyviä (mm. mahdollisuus sähköverkkoliityntään, maanomistusolosuhteet, voimassa oleva kaavoitus). Esityksessä ei ole lainkaan käsitelty sitä, millä tavoin LVV valitsisi nimettävät alueet ja varmistaisi, että alueet ovat toteuttamiskelpoisia ympäristöllisten näkökulmien lisäksi myös teknis-taloudellisten näkökulmien kannalta.

ET näkee tärkeäksi myös sen, että hankekehittäjät ja hankkeet pystytään huomioimaan tasa-arvoisesti alueiden nimeämisessä.

Esityksen mukaan nimeämis päätöksen vaikutusalueen kunnille tulee olla mahdollisuus saada tietoja päätöksen ja SOVA-menettelyyn liittyvän ympäristöselostuksen valmistelusta. ET näkee, että koordinointi kuntien kanssa on tärkeää, sillä uusiutuvan energian hankkeet tarvitsevat kaavoituksen tai jonkin muun kunnan maankäytöllisen ratkaisun. Nopean kehittämisen alueiden nimeämisellä ei ole merkitystä, jos alue ei kunnan näkökulmasta ole käytettävissä. Toisaalta alueen nimeäminen menettää suurelta osin merkityksensä, jos kaavoitus selvityksineen on aloitettu tai valmis.

Nopean kehityksen alueiden nimeämisen edellytykset ja vapauttaminen arviointimenettelyistä

REDIII-direktiivissä on useita edellytyksiä nopean kehityksen alueille. Direktiiviin ja lausunnolla olevan ehdotuksen mukaan nopean kehityksen alueiksi voitaisiin nimetä alueita, joiden käyttöönotossa ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Lisäksi alueiden valinnassa tulee asettaa etusijalle keinotekoiset tai rakennetut pinnat ja ihmistoiminnan seurauksena muutetut alueet. Alueiden ulkopuolelle tulee jättää suojellut ja muutoin ympäristövaikutusten kannalta herkäät alueet sekä lintujen ja merinisäkkäiden muuttoreitit. ET katsoo, että nämä em. direktiivin vaatimukset ovat jo sinällään melko rajoittavat huomioden se, että alueille tehdään SOVA ja niille määrätään aluekohtaiset lieventämistoimenpiteet. ET katsookin, että kansallisia lisäedellytyksiä ei tule asettaa. Ehdotuksen mukaan näitä kansallisia lisärajoituksia ovat alueiden ulkopuolille jätettävät ”merkittävissä määrin tuottavasta metsämaasta tai ruoantuotannossa olevista pelloista koostuvat

alueet” sekä ”ojittamattomat luonnontilaiset suot.” ET muistuttaa, että mm. alueidenkäyttölaista tulee kansallisia lisäedellytyksiä maankäyttöratkaisuihin.

REDIII-direktiivin mukaan nopean kehityksen alueille sijoittuviin hankkeisiin ei lähtökohtaisesti sovelleta ympäristövaikutusten arviointeja, jos hanke ei ole YVA-direktiivin mukaan aina YVA-velvollinen. Direktiivissä ympäristöarvioinneilla tarkoitetaan direktiivissä YVA- ja Natura-arviointeja. Lausunnolla olevan ehdotuksen perusteluissa viitataan siihen, että vapautusta arvioinneista ei voisi antaa myöskään hankkeille, joiden YVA-velvollisuudesta on kansallisesti säädetty YVA-laissa. ET katsoo, että ehdotus ei saa tältäkään osin olla täytäntöönpantavaa direktiiviä rajoittavampi. Vapautus arvioinneista on perusteltu nopean kehityksen alueilla, koska vaikutukset tulevat arvioiduksi SOVA-menettelyssä. Nopean kehityksen alueilla ei ET:n näkemyksen mukaan ole juurikaan käytännön merkitystä, jos niitä ei koske arvioinneista vapauttaminen.

Lopuksi

ET katsoo, että nopean kehityksen alue -menettely voi edesauttaa juuri aurinkoenergiահankkeita, joihin menettelyä on ehdotuksen perustelujen mukaan ajateltu sovellettavan ensimmäisessä vaiheessa.

ET näkee, että tulevaisuudessa mahdollisesti laadittavat Itä-Suomen tuulivoiman kompensatioalueet voisivat myös hyötyä nopean kehityksen alue –nimityksestä. Näiden osalta SOVA-menettely voisi tulla luontevasti laadittua kompensatioalueiden valmistelun yhteydessä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee huolehtia siitä, että mahdolliset kompensatioalueet ja niille sijoittuvat tuulivoimahankkeet voivat täysimääräisesti hyötyä lainsäädännöstä.

Uusiutuvalle energialle, kuten tuuli- ja aurinkovoimalle osoitetaan maakuntakaavoituksessa aluevarauksia. ET katsoo, että nämä kaavoitetut ja tulevaisuudessa kaavoitettavat alueet ovat potentiaalisia nopean kehityksen alueita. ET pyytää asian jatkovalmistelussa tutkimaan, miten näiden alueiden nimeämistä nopean kehityksen alueiksi saataisiin systemaattisesti tarkasteltua.

ET katsoo lainsäädännön merkityksen uusiutuvan energian hankkeiden luvituksen edistämisessä kokonaisuudessaan melko rajalliseksi. Nopean kehityksen alueisiin liittyy SOVA-menettely sekä kaksi valituskelpoista hallintopäätöstä; nimeämispäätös sekä päätös seulontamenettelystä. Näiden lisäksi hanke edelleen tarvitsee samat lupa- ja maankäyttöratkaisut kuin muutoinkin. Joidenkin hankkeiden osalta YVA-arviointimenettelyistä vapautumisen ei nähdä merkittävästi edesauttavan hankkeen toteutumisesta, koska se voidaan tyypillisesti tehdä ajallisesti kaavoituksen yhteydessä ja sen puitteissa voidaan hoitaa myös hankkeen hyväksynnän edellyttämää vuorovaikutusta.

Sitovien määräaikojen toteuttaminen nähdään kuitenkin merkityksellisenä siitäkin huolimatta, että kansallisesti määräaikojen ulkopuolelle ovat esityksen mukaan jäämässä mm. ”hankekaava”-tyyppiset kaavaratkaisut, kuten hanketta varten laadittavat osayleiskaavat, jotka tyypillisesti ovat ajallisesti merkittäviä hankkeen kehityksessä.

Lettojärvi Heidi
Energiateollisuus ry