

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

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus esittää lausuntonaan seuraavaa.

Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta

ELY-keskuksen huomiot käytännöstä

Esityksen kappaleessa 3 Nykytila ja sen arviointi kohdassa 3.2 Käytäntö on todettu, että yhteyspisteviranomaiselta saatujen tietojen mukaan voimassa olevan lain mukaisten määräaikojen noudattamisessa ei ole esiintynyt ongelmia. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus uusiutuvan energian kansallisena yhteyspisteviranomaisena haluaa täsmentää, että vaikka määräaikojen noudattamisessa ei ole esiintynyt yhteyspisteviranomaisen tietoon tulleita ongelmia, yhteyspisteviranomainen ei ole voinut tosiasiallisesti seurata määräaikojen toteutumista tiedonkulun ongelmien vuoksi. Yksikään hanketoimija ei ole ilmoittanut yhteyspisteviranomaiselle, että viranomaiset eivät olisi noudattaneet hallinnollisten menettelyiden määräaikoja.

Esityksen kappaleessa 3 Nykytila ja sen arviointi on kohdassa 3.3.2 Riittävät viranomaisresurssit kerrottu, että artiklan 7 kohdassa säädetään jäsenvaltiolle riittävien viranomaisresurssien tarjoamisvelvoitteesta, joka on uusi velvoite. Esityksessä on todettu, että artiklakohtaan ei katsota edellyttävän lainsäädäntömuutoksia. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan lainsäädäntömuutos aiheuttaa eri viranomaisissa resurssitarpeen kasvua mm. uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämisen ja seulonnan, uusien määräaikojen ja niiden lukumäärän lisääntymisen kautta sekä eri menettelyjen koordinoinnin ja määräaikojen toteutumisen varmistamisen kautta. Syitä resurssitarpeen kasvuun on käsitelty tarkemmin myöhemmin lausunnossa.

Määritelmät

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus huomauttaa, että määriteltäessä lain soveltamisalaan kuuluvia uusiutuvan energian tuotantolaitoksia tulisi huomioida, että uusiutuvan energian tuotantomenetelmät ja -teknologiat kehittyvät jatkuvasti. On tärkeää, ettei määritelmillä tässä vaiheessa suljeta lain soveltamisalan ulkopuolelle uusia teknologioita tai uusiutuvan energian lähteitä.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan valmistelussa tulisi huomioida myös Euroopan komission 13.5.2024 antaman suosituksen [(EU) 2024/1343] mukainen uusiutuvan energian hankkeiden määritelmä. Suosituksen mukaan uusiutuvaa energiaa koskevien hankkeiden olisi katsottava tarkoittavan uusiutuvan energian, myös uusiutuvan vedyn muodossa, tuotantolaitoksia sekä omaisuuseriä, joita tarvitaan niiden verkkoon liittämiseen ja tuotetun energian varastointiin. Uusiutuvaan energiaan liittyvän infrastruktuurin, johon tässä suosituksessa viitataan, olisi katsottava tarkoittavan sähkö-, kaasu- ja lämpöverkkoja tai varastointiomaisuutta, jotka ovat tarpeen uusiutuvan energian integroimiseksi energiajärjestelmään.

Lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten menettelyiden määräajat

Määräajan laskemisen aloittaminen hakemuksen täydelliseksi toteamisesta helpottaa osaltaan hallinnollisten menettelyiden käsittelyä määräaikojen asettamisessa aikarajoissa. Yhteyspisteviranomaisen sekä toimivaltaisten viranomaisten tehtävienhoidon kannalta se kuitenkin monimutkaistaa entisestään määräaikojen seurantaa siten, että viranomaisten tulee jatkossa ilmoittaa hakemuksen vireilletulon lisäksi täydennysten pyytämisestä, hakemuksen täydentämisestä sekä hakemuksen täydelliseksi toteamisesta.

Esityksen mukaan menettelyitä koskevia eripituisia ja erilaisissa tilanteissa sovellettavia määräaikoja on jatkossa kaksitoista, joka on lukumäärällisesti paljon. Useiden eripituisten määräaikojen huomioiminen ja seuraaminen viranomaistyössä on menettelyllisesti raskasta. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus haluaa ilmaista huolensa siitä, että muuttuvat määräaikojen pituudet ja useat eripituiset määräajat, muuttuvat laskemissäännöt sekä määräaikojen laajentuva soveltamisala lisäävät kohtuuttomasti eri viranomaisten, etenkin kuntien rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojeluun liittyvissä tehtävissä työskentelevien viranomaisten ja henkilöiden, työmäärää. Nykyinen lainsäädäntö riittää turvaamaan pienempiin uusiutuvan energian hankkeisiin (kiinteistökohtaiset aurinkopaneelit, lämpöpumppuhankkeet jne.) liittyvien hallinnollisten menettelyiden käsittelyn esitetystä lyhyemmässä määräajassa. Määräajan seuranta niissä lisää työtaakkaa etenkin kunnissa sekä yhteyspisteviranomaisessa.

Lupamenettelylakiin lisättäisiin uusi 10 b §, jossa säädettäisiin aurinkoenergialaitteiden ja lämpöpumppujen asentamista koskevien lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyiden määräajoista. Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan enintään 11 kilowatin aurinkoenergialaitteiden asentamista koskevien lupamenettelyjen kesto ei saisi ylittää yhtä

kuukautta. Tähän liittyen ehdotuksen perusteluissa on tuotu esiin, että RED III -direktiivin 16 a artiklan 6 kohdan mukaan mainittuihin menettelyihin tulee soveltaa ns. hiljaisen hyväksynnän periaatetta ja että direktiivin kansalliseen liikkumavaraan kuitenkin kuuluu, että menettelyä ei sovelleta, ellei sitä ole käytössä kansallisessa lainsäädännössä (s. 20 ja 36). Säännöskohtaisten perustelujen mukaan hiljaisen hyväksynnän periaate ei ole käytössä Suomessa ja kansallinen liikkumavara hyödynnettäisiin kokonaisuudessaan. Perusteluissa on vielä nimenomaisesti todettu, että enintään 100 kilowatin aurinkoenergialaitteet eivät välttämättä edellytä lupaa tai kyseeseen tulee vain kunnan rakentamiseen liittyvä lupa, jossa lupamenettely kestää joitakin viikkoja.

ELY-keskus huomauttaa, että saman säännöksen 3 momentissa kuitenkin ehdotetaan, että 1 momentin 1 kohdan mukaisissa menettelyissä lupa katsottaisiin myönnettyksi, jos viranomainen ei vastaa määräajassa, kunhan aurinkoenergialaitteen kapasiteetti ei ylitä jakeluverkkoliitännän olemassa olevaa kapasiteettia. Tämä merkitsee nimenomaan hiljaisen hyväksynnän periaatteen ottamista käyttöön, jolloin ehdotuksen perusteluissa on merkittävää sisäistä ristiriitaa. Lisäksi tällaisen menettelyn käyttöönotto on huomattava muutos Suomen hallintokäytännössä, mihin nähden perustelut ovat olennaisesti puutteelliset. ELY-keskus kiinnittää huomiota myös siihen, että kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi lupapäätöksessä antaa tarpeelliset määräykset rakentamiseen liittyen eikä tämän suhdetta hiljaisen hyväksynnän periaatteeseen ole käsitelty lainkaan. Jos hiljaisen hyväksynnän periaate on lakiehdotuksella tarkoitus implementoida, tulee perustelut tarkastaa ja täydentää niitä.

Lakiesityksen 12§:n, Määräaikojen noudattamisen varmistaminen, mukaan: ”Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan sovellu edellä 10 b §:ssä säädettyjen määräaikojen piirissä oleviin laitteisiin.” ELY-keskus katsoo, että lakiin tulee selkeästi kirjata, miten mahdollistetaan se, että yhteyspisteviranomainen voi tosiasiallisesti varmistaa määräaikojen noudattamisen em. laitteisiin liittyvien lupamenettelyiden osalta tai vaihtoehtoisesti tulee säätää, että yhteyspisteviranomaisella ei ole velvollisuutta varmistaa niiden osalta määräaikojen noudattamista.

Määräaikoihin sisältyvät lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt

Esityksen mukaan lupamenettelylain 9 §:n 1 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 12 kohta, jonka mukaan määräaikoihin sisältyisivät eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain 33 §:n ja sivutuoteasetuksen 23 ja 24 artiklan mukaiset rekisteröinti- ja hyväksyntämenettelyt. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan lisäys on ongelmallinen, koska hyväksyntä tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun tuotantolaitos on jo toiminnassa. Hyväksyminen voidaan tehdä vasta, kun toimivaltainen viranomainen on tarkastanut, että laitos täyttää sivutuoteasetuksen säätämät hyväksynnän edellytykset. Biokaasulaitosten lupamenettelyt voivat olla monimutkaisia, ja niiden viranomaiskäsitely voi kestää pitkään. Hyväksyntämenettelyyn jää tällaisissa tapauksissa käytettäväksi vain vähän aikaa määräaikalaskennan kokonaisajasta. Biokaasulaitoksen prosessin käynnistyminen ja toimiminen suunnitellulla tavalla saattaa toisinaan kestää pitkään, eivätkä hyväksynnän edellytykset välttämättä täyty heti laitoksen toiminnan alkuvaiheessa.

Yhteyspisteviranomaisen rooli

Esityksen mukaan uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaisen roolia määräaikojen toteutumisen varmistamisessa ollaan vahvistamassa. Yhteyspisteviranomaiselle asetetaan velvollisuus varmistaa määräaikojen toteutuminen. Tämän suunnitellaan toteutuvan määräaikojen seurannan ja toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön edistämisen avulla sekä Lupa- ja valvontaviraston nykyistä aktiivisemmalla roolilla hankkeiden menettelytarpeiden koordinoinnissa. Tässä yhteydessä on tärkeää huomioda, että uusiutuvan energian lupamenettelylain soveltamisalaan kuuluu useita sellaisia menettelyjä, joissa toimivaltainen viranomainen on muu kuin Lupa- ja valvontavirasto. Joidenkin hankkeiden kohdalla Lupa- ja valvontavirasto ei ole toimivaltainen viranomainen yhdessäkään hankkeen vaatimassa hallinnollisessa menettelyssä. Tällöin Lupa- ja valvontavirasto ei voi toimia kaikkia hallinnollisia menettelyitä koordinoivana tahona. Lupa- ja valvontavirasto toimii kansallisena uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaisena 1.1.2026 alkaen. Yhteyspisteviranomaiselle ei ole asetettu velvollisuutta toimia hallinnollisia menettelyitä koordinoivana tahona. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että Lupa- ja valvontaviraston aktiivisempi koordinoiva rooli ei itsessään ratkaise määräaikojen toteutumisen varmistamiseen liittyviä ongelmia.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus haluaa tuoda esille uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaisena havaitsemansa ongelmat määräaikojen toteutumisen seurannassa ja varmistamisessa. Määräaikojen seurantaan ja varmistamiseen tarvittavien tietojen hankkimisessa ja toimittamisessa yhteyspisteviranomaiselle on ollut merkittäviä ongelmia, sillä tehtävään tarkoitettu Luvat ja valvonta -alusta ei ole tarkoituksenmukaisesti käytettävissä. Käytäntö on osoittanut, että kaikki toimivaltaiset viranomaiset eivät toimita yhteyspisteviranomaiselle tietoja vireille tulleista uusiutuvan energian tuotantolaitosten hankkeisiin liittyvistä lupa- ja muista hallinnollisista menettelyistä. Yhteyspisteviranomaisen tehtävän kannalta välttämättömien tietojen saaminen voidaan Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan turvata vain siten, että kaikki toimivaltaiset viranomaiset, mukaan lukien kunnat, liittyvät joko sähköisen tiedonvälitysrajapinnan tai kevytasioinnin kautta Luvat ja valvonta -palveluun. Vain tällöin Luvat ja valvonta -palvelussa tapahtuvaa määräaikojen seuranta voidaan toteuttaa resurssitehokkaasti ja ajantasaisesti. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus haluaa uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaisena tuoda esille, että Luvat ja valvonta -palvelukanavan käyttöönottoa ja kehittämistä tulee edistää jatkossa voimakkaasti. Määräaikojen seuranta ja määräaikojen toteutumisen varmistaminen eivät ole toteutettavissa resurssi- ja kustannustehokkaasti millään muulla tavalla.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitoshankkeiden määräaikojen kattavan seurannan ja määräaikojen toteutumisen varmistamisen edellytyksenä on tiedonsaannin ja -kulun varmistaminen nykyistä tehokkaammilla keinoilla. Käytäntö on osoittanut, että tähän voidaan päästä lähivuosien aikana ainoastaan velvoittamalla uusiutuvan energian hanketoimijoita toimittamaan tieto vireille panemistaan lupa- ja muita hallinnollisia menettelyitä koskevista hakemuksista suoraan uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaiselle Luvat ja valvonta -palvelun kautta. Hanketoimijoiden velvoittaminen tähän ei ole RED III -direktiivin hengen mukaista, mutta ELY-keskuksen käsityksen mukaan se on välttämätön välivaihe ennen Luvat ja valvonta -palvelun täysimittaista käyttöönottoa eri viranomaisten taholta. Laissa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009) säädetään kriittisiä raaka-aineita koskevan strategisen hankkeen asiakirjojen toimittamisesta tiedoksi kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteviranomaiselle. Samansisältöistä säännöstä ehdotetaan em. lakiin myös

nettonollateollisuuden hankkeita koskevaksi. Vastaavalla säännöksellä voitaisiin säätää uusiutuvan energian hankkeita koskevien hakemusten toimittaminen tiedoksi uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaiselle.

Lisäksi on huomattava, että samanaikaisesti määräaikojen soveltamisala kasvaa merkittävästi. Lain lupamenettelyn määräaikoja koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia niin, että määräajat koskisivat jatkossa uusiutuvan energian voimalaitosten eli sähköä tuottavien uusiutuvan energian tuotantolaitosten lisäksi muita uusiutuvan energian tuotantolaitoksia. Ehdotuksen mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitoksen määritelmä laajennettaisiin koskemaan sen kanssa samalla paikalla sijaitsevia energiavarastoja sekä sähkö-, lämmitys- tai jäähdytysverkkoihin liittämiseksi tarvittavia rakenteita. Lukumäärällisesti määräaikojen seurantaan vaativien hankkeiden määrä kasvaa huomattavasti.

Lakiin esitetyt muutokset eivät anna yhteyspisteviranomaiselle työkaluja siihen, miten se voi käytännössä varmistaa toimivaltaisten viranomaisten käsittelevän menettelyt määräaikojen puitteissa. Lain kirjaukset viranomaisten velvollisuudesta tietojen toimittamiseen ovat osoittautuneet käytännössä riittämättömiksi. Yhteyspisteviranomaisen velvollisuutena on tarvittaessa avustaa toimivaltaisia viranomaisia sopimaan menettelyiden käsittelemisen aikatauluista, eikä yhteyspisteviranomainen voi velvoittaa viranomaisia käsittelemään hakemuksia tietyssä ajassa.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus mahdollistaa asiakkaan asiointi sekä tarjota neuvontaa laissa tarkoitetussa sähköisessä yhteyspisteessä eli Luvat ja valvonta -palvelussa. Se on kuitenkin otettu hyvin hitaasti käyttöön niin valtion kuin kuntien viranomaisissa. Viranomaiset tulisi entistä voimakkaammin velvoittaa tarjoamaan sähköisen yhteyspisteen palveluita sekä ottamaan se käyttöön viranomaistyössä.

ELY-keskus toteaa, että uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaistoiminta vaatii henkilöstöresurssilisäyksiä, kun määräaikojen soveltamisalaa laajennetaan merkittävästi. Sekä määräaikojen seurannan että toteutumisen varmistaminen tuo yhteyspisteviranomaiselle lisävelvoitteita ja tehtävistä tulee suoriutua nykyisen lainsäädännön antamilla keinoilla.

Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueet

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueista. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueet helpottavat ja nopeuttavat uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentamishankkeita ja edesauttavat Suomen kansallisten ilmastotavoitteiden toteutumista.

Määräaika uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämiselle on helmikuussa 2026. Valmistelun tulee tapahtua vuoden 2025 aikana, jotta alueet voidaan nimetä määräaikaan mennessä. Valmisteluun käytettävissä oleva aika on hyvin lyhyt, minkä vuoksi onkin hyvin tärkeää, että esityksessä on huomioitu ELY-keskuksen tarve aloittaa päätösten valmistelu jo ennen kuin päätökset tekevä uusi Lupa- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa vuoden 2026 alussa. Esityksen mukaan valmistelussa on tarkoitus hyödyntää muun muassa selvityksiä, joiden tekemiseen ympäristöministeriö on myöntänyt vihreän siirtymän investointihankkeille, kuten suuren kokoluokan aurinkovoimatuotantoa ohjaavaan kaavoitukseen, luvitukseen ja niihin liittyviä selvityksiä varten, tarkoitettua valtionavustusta. ELY-keskus katsoo, että mikäli tällaisia selvityksiä hyödynnetään valmistelutyössä, on keskeistä varmistua siitä, että selvitysten tuottama tieto on puolueetonta ja että selvityksissä on käsitelty riittävän kattavasti hankkeiden ympäristövaikutuksia. Tätä kysymystä tulisi vielä tarkastella lakiehdotuksen valmistelussa. Selvityksiä ei myöskään välttämättä ole tehty kaikilta potentiaalisilta alueilta.

Esityksessä on arvioitu alueiden nimeämis päätöstä koskevan valmistelun edellyttämän resurssitarpeen olevan vähäinen tai kohtuullinen ja että direktiivin vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi päätöksen valmistelua koskeva velvoite olisi kertaluontoinen. Edellä mainitun aineiston läpikäyminen ja soveltuvien alueiden löytäminen vaatii henkilöstöresursseja. Esityksen mukaan alueiden asettamisen suunnitelmasta tulee tehdä SOVA-menettely sekä tarvittaessa Natura-arvioinnit, jolloin ympäristövaikutusten tunnistaminen SOVA-menettelyssä korostuu. ELY-keskus katsoo, että asiaan tarvitaan määräaikainen resurssi. Vaarana on, että SOVA-menettelyä ja Natura-arviointeja ei voida tällä aikataululla tehdä riittävällä tasolla, jolloin ympäristö- ja luontoarvojen säilymiselle saattaa aiheutua haittaa.

ELY-keskus toteaa, että jo käynnissä olevien hankkeiden nopea edistäminen sitoo nykyiset henkilöstöresurssit. Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden ympäristövaikutusten ennakkollinen arvioiminen tulee vaatimaan henkilöstöresursseja ja osaamista, jotta mahdolliset ympäristövaikutukset voidaan tunnistaa.

Nopean kehittämisen alueiden nimeämisen vaatiman selvitysaineiston tuottamiseen tulee osoittaa lain säättämisen yhteydessä riittävät resurssit tarvittaessa ostopalveluiden muodossa. ELY-keskus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen mukaan uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueita voidaan jatkossa nimetä lisää. Tällöin resurssitarve ei välttämättä ole kertaluontoinen.

Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämisen yhteydessä on kyettävä määrittelemään tehokkaat lieventävät toimet hankkeille ja tarvittaessa laadittava Natura-arviointi. ELY-keskus huomauttaa, että uusiutuvan energian hankkeet ovat usein uutta teknologiaa eikä niiden ympäristövaikutuksista ole välttämättä riittävää tietoa. Menettelyssä jää muutoinkin epäselväksi, kuinka luontovaikutukset huomioidaan asetetussa aikataulussa. Luontotieto ei ole aukotonta, ja nykyisin hankkeiden arviointi vaatii erilaisia selvityksiä, jotta niiden vaikutuksia voidaan arvioida. Tutkimustieto hankkeiden luontovaikutuksista on yhä puutteellista, ja annetussa aikataulussa nopean kehittämisen alueiden määrittely jättää luontovaikutusten tunnistamiseen huomattavaa

epävarmuutta. Luontoarvojen kannalta on tärkeää, että monimutkaiset vaikutusketjut ja ympäristövaikutukset arvioidaan kokonaisuutena ja riittävällä tasolla.

Lakiin esitetty 14 a § määrittelee, että hankkeiden on sijoitettava muun ohella seuraavien alueiden ulkopuolelle: 3) Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoon sekä luonnonsuojelulain 43, 64, 73, 77, 78 ja 79 §:n 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. ELY-keskus toteaa, että erityisesti herkkyyshaudat ovat uusi määritelmä ja sen soveltamiseen käytännössä ei esityksessä anneta ohjeistusta. ELY-keskus katsoo, että määritelmää ja sen tulkintaa tulee lakiesityksen yhteydessä tarkentaa tai sen tilalla tulee käyttää toista, asiayhteydessä vakiintunutta määritelmää.

ELY-keskus pitää hyvänä asiana, että lakiluonnoksessa on esitetty alueet, jotka tulee jättää nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle. Suomessa ensimmäisenä nopean kehittämisen alueina on tarkoitus nimittää aurinkovoiman tuottamiseen soveltuvia alueita. Näiden alueiden yksi keskeinen vaikutus kohdistuu vesistövaikutuksiin erityisesti rakentamisen aikana sekä mm. happamista valumista suunniteltaessa toimintaa happamille sulfaattimaille. Lakiluonnoksessa on esitetty luonnon- ja eliöstön suojeluun liittyviä rajauksia, mutta alapuolisten vesistöjen osalta ei ole annettu kriteereitä, jotka tulisi huomioida alueiden määrittämisessä. Ehdotuksen 14 b §:n mukainen, alueiden nimeämistä koskeva päätös, on verrattavissa ympäristönsuojelulain mukaiseen ympäristölupaan, koska päätöksessä voidaan määrätä kunkin alueen osalta lieventämistoimenpiteitä koskevat ehdot, joita alueella tulee noudattaa haitallisten ympäristövaikutusten välttämiseksi tai merkittäväksi vähentämiseksi. Esityksestä jää jossakin määrin epäselväksi, onko muutoksen tarkoituksena se, että 14 b §:n mukainen päätös asiallisesti vastaisikin uudenlaista lupaa. Lisäksi valmistelussa olisi tarpeen vielä arvioida sitä, mikä viranomaistaho valvoo sitä, että alueiden nimeämispäätöksessä esitetyt lieventämistoimenpiteet tullaan toteuttamaan.

Esityksen valmistelussa tulee ottaa huomioon hallituksen linjaukset teollisen kokoluokan aurinkovoimaloiden sijoittamisesta. Alueidenkäyttölaki tulee todennäköisesti voimaan vasta vuonna 2026. Alueiden asettamisen valmistelussa on haasteellista ennakoita ja huomioida tulevan alueidenkäyttölain tavoitteet ja säädökset. Lisäksi soiden ennallistamistavoitteet on huomioitava.

ELY-keskus haluaa korostaa, että Lupa- ja valvontaviraston nimeämät nopean kehittämisen alueet saattavat edellyttää toteutuakseen kunnan kaavoitusta ja rakentamisen luvitusta. Kunnilla ei ole velvollisuutta kaavoittaa ja luvittaa alueita nopean kehittämisen alueiden määrittelyn mukaiseen käyttöön. Kunnilla on vahva kaavoitusmonopoli ja alueiden kaavoittamiseen liittyvä oikeus tarkoituksenmukaisuusharkintaan, ja nämä on huomioitava myös nimetyillä alueilla. Siten on olemassa mahdollisuus ristiriitatilanteiden syntymiseen uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden ja kuntakaavoituksen välillä. Esityksen valmistelussa tulisi selvittää, miten ristiriitojen syntymistä voitaisiin ennaltaehkäistä. On tärkeää edistää sitä, että nimeämispäätöksen valmistelussa ei käytettäisi tarpeettomasti resursseja sellaisten alueiden osoittamiseen, joita kunta ei todennäköisesti kaavoita tai joille se ei myönnä tarvittavia lupia.

Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueisiin liittyy ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta oleellisia kysymyksiä. Aurinkovoimaloita koskee kiinteistöveroitus, joka hyödyttää kuntaa, jonka alueella voimalakiinteistö sijaitsee. On vaarana, että alueiden valinta asettaa kuntia ja alueita eriarvoiseen asemaan ja ohjaa aurinkovoiman rakentamista liian voimakkaasti.

ELY-keskus pitää tärkeänä, että alueen kuntien vaikutusmahdollisuudet huomioidaan sekä nimeämispäätökseen liittyvässä SOVA-menettelyssä että ennakoimattomien haittavaikutusten selvittämiseen liittyvässä seulontapäätöksessä. Nimeämispäätöksen valmistelusta on lisäksi esitetty ehdotetussa 14 b §:ssä, että päätöksen valmistelu tulee järjestää siten, että päätöksen vaikutusalueen kunnilla on mahdollisuus saada tietoja päätöksen ja ympäristöselostuksen valmistelusta ja esittää asiasta mielipiteensä. Perusteluissa olisi tarpeen käsitellä tarkemmin sitä, miten kuntien osallistuminen ja tiedonsaanti toteutetaan käytännön tasolla. Muutoinkin kuntien ja maakuntien tasapuolinen osallistaminen ja vaikutusmahdollisuudet valmistelussa tulee turvata. Valmistelussa tulee selvittää ja suunnitella etukäteen, miten tämä tapahtuu ja miten valmistelevalta taholta (ELY-keskus) henkilöstöresurssien riittävyys esimerkiksi erilaisten valmistelevien työryhmien organisoimiseen turvataan. Sen mahdollisuus, että kunnat ja maakunnat toimisivat aloitteellisina em. alueiden ehdottamisessa oikeusvaikutteisten kaavojen pohjalta ja että Lupa- ja valvontavirasto tutkisi alueiden soveltuvuuden ja tekisi päätöksen alueiden asettamisesta, tulisi selvittää.

Valmistelussa tulee huolehtia siitä, että alueiden asettamisesta ei aiheudu kilpailuetua ja että asettaminen ei vääristä kilpailua. Valmistelussa on tarpeen ottaa kantaa siihen, tuleeko nimettävien alueiden olla tosiasiallisesti kaikkien hankekehittäjien saatavilla vai voiko alueille olla jo suunnitteilla aurinkovoimaa siten, että alue on esimerkiksi omistuksen tai sopimuksen perusteella vain tietyn hankekehittäjän käytettävissä. Ennen valmistelun aloittamista tulisi linjata, minkä tahon omistamille maa-alueille uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueita voidaan perustaa. Tulisi selvittää, voidaanko alueet keskittää esimerkiksi kuntien ja valtion omistamille maa-alueille.

ELY-keskus esittää huolensa siitä, että SOVA-menettelyn järjestämisestä huolimatta kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla heikkenevät, koska tämän tyyppisiin hankkeisiin usein liittyvän YVA-menettelyn vaiheet jäävät pääsäännön mukaisesti pois. Lisäksi esityksen perusteella jää jossakin määrin epäselväksi, missä määrin kansalaiset olisivat tosiasiallisesti oikeutettuja hakemaan muutosta ehdotuksen 14 a §:n mukaiseen alueiden nimeämispäätökseen tai 14 c §:n mukaiseen seulontapäätökseen. Ehdotuksen 19 §:n mukaan valitusoikeus olisi niillä, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia saattaa koskea, mutta ottaen huomioon, ettei alueiden nimeäminen suoraan sido esimerkiksi kunnan kaavoituksen sisältöä, voisi esitysluonnoksen perusteluissa olla tarpeen tarkemmin avata tilanteita, joissa asia saattaa koskea jonkun oikeutta, velvollisuutta tai etua.

Seulontamenettely

Uudessa 14 d §:ssä säädettäisiin ennakoimattomien haittavaikutusten selvittämisestä eli hankkeiden seulontamenettelystä. Seulontamenettelyn kuvaus ja käytännön toteutus on esityksessä kuitenkin kerrottu hyvin suppeasti, ja kuvausta tulee tarkentaa ja täydentää. Säännösehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, millaisten selvitysten perusteella seulontapäätös tehdään ja tuleeko asia aina vireille yksinomaan Lupa- ja valvontaviranomaisen omasta aloitteesta. Ehdotuksesta on tulkittavissa, että päätöksenteolle asetettava 45 päivän määräaika alkaa juosta siinä vaiheessa, kun esimerkiksi jonkin selvityksen perusteella voidaan katsoa saadun riittävät tiedot hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista. ELY-keskus pitää kuitenkin lisäselvitysten saamiseksi tärkeänä, että kuntien kuuleminen on päätöksen valmistelussa huomioitu ja kirjattu säännösehdotukseen, vaikkakin aikataulu kuntien lausuntojen tosiasialliseen saamiseen on tiukka. Useiden kuntien työjärjestykset edellyttävät lausuntojen käsittelyä lautakunnissa, eivätkä lautakunnat välttämättä kokoonnu lausunnon antamiseksi varatun määräajan aikana. Tämä vaikuttaa siten huomattavasti valtion viranomaisen mahdollisuuteen antaa päätös lainmukaisessa käsittelyajassa. Esityksessä tulisi lisäksi käsitellä hanketta suunnittelevan toimijan kuulemista, jolla tulisi lähtökohtaisesti hallintolain (343/2003) 34 §:n mukaisen pääsäännön mukaan olla mahdollisuus antaa vastine lausunnoista. Määräajan puitteissa tämä kuitenkin on haastavaa.

Myöskään varsinaisen seulontapäätöksen sisältöä ei ole kuvattu täysin yksiselitteisellä tavalla ehdotuksessa. Ilmeisesti tarkoitus on, että hallintopäätöksellä ratkaistaisiin se, onko ensinnäkin hankkeella erittäin todennäköisesti merkittäviä haittavaikutuksia vai ei ja voidaanko näitä vaikutuksia toiseksi lieventää hakijan esittämällä tai 14 b §:n mukaisilla lieventämistoimenpiteillä. Mikäli hankkeella todettaisiin päätöksessä olevan näitä haittavaikutuksia eikä niitä voitaisi lieventää, hanke vaatisi ehdotetun 14 e §:n nojalla YVA-menettelyn sekä tarvittaessa Natura-arvioinnit. Tämä olisi kuitenkin tarpeen kirjoittaa esityksen perusteluihin selkeästi auki ja kuvata, mihin päätöksessä otetaan kantaa. ELY-keskus korostaa, että koska kyseessä on täysin uusi menettely, on päätöksentekoprosessin ja päätöksen selkeä kuvaaminen tärkeää. Lisäksi valmistelussa tulisi huomioida, että ELY-keskuksiin ja vuoden 2026 alusta Lupa- ja valvontavirastoon tarvitaan lisää henkilöstöresursseja, jotta seulontamenettely voidaan tehdä määräaikojen puitteissa.

ELY-keskus toteaa, että suotuisan suojelun tason säilyttäminen, ylläpitäminen ja palauttaminen on luontodirektiivin tärkein tavoite. Lakiesitys tuo seulontaan määritelmän ”erittäin todennäköinen merkittävä ennakoimaton haittavaikutus”. Tämä jättää kysymyksiä merkittävyyden arvioinnista, joka nykylainsäädännössä on Natura-arvioinneissa huomattavasti varovaisempi. Natura-arvioinnin keskiössä on varovaisuusperiaate: mikäli epävarmuutta vaikutuksista esiintyy, arvioinnissa on katsottava, että merkittäviä haittoja voi aiheutua. ELY-keskus katsoo, että määritelmää ja sen tulkintaa tulee lakiesityksen yhteydessä kuvata nykyistä tarkemmin tai sen tilalla tulee käyttää toista, asiayhteydessä vakiintunutta määritelmää. Esimerkkinä käytetty tieto alueella esiintyvistä lajista, jota ei ole asian valmistelussa ympäristöarvioinnissa havaittu, ei tarjoa tulkinta-apua määritelmän yleiseen soveltamiseen eikä välttämättä edes määritelmän soveltamiseen esimerkkitilanteessa, koska lajin esiintyminen kaikissa tapauksissa ei voine täyttää määritelmää.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 5 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti, joka mahdollistaisi uusiutuvan energian lupamenettelylain 14 c §:ssä ja 17 a §:ssä tarkoitettujen YVA-menettelyn soveltamista koskevan poikkeuksen sekä 17 a §:n 4 momentin mukaisen tarkennuksen siitä, että olemassa olevan uusiutuvan energian tuotantolaitoksen muutosta koskeva YVA-menettely tulisi rajata koskemaan ainoastaan muutoksen vaikutuksia olemassa olevan hankkeen vaikutuksiin verrattuna. Muutos on tarpeellinen, jotta lupamenettelylain poikkeamista osoittavat säännökset tulevat huomioiduiksi YVA-lain nojalla. ELY-keskus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännöstekstistä (s. 63) puuttuu maininta YVA-lain 3 §:n 1 momentista poikkeamisesta lupamenettelylain mukaisilla nopean kehittämisen alueilla, joten säännöstä tulisi täydentää tältä osin.

Lupamenettelylain 17 a §:n mukaisesti on ymmärrettävää, että olemassa olevien voimalaitoshankkeiden muutoksia koskevassa YVA-lain mukaisessa vaikutusten arvioinnissa verrataan hankkeen muutoksen vaikutuksia suhteessa alkuperäiseen hankkeeseen. ELY-keskus katsoo, että muutosta koskevassa arvioinnissa tulisi voida huomioida myös olemassa olevan hankkeen ja muutoksen yhteisvaikutukset, koska ne voivat poiketa merkittävästi ainoastaan muutoksen aiheuttamista vaikutuksista esimerkiksi aurinkovoimahankkeissa, joissa hankealueet voivat olla hyvin laajoja. Lisäksi arvioinnissa tulee voida ottaa huomioon hankkeen vaikutusalueen nykytilassa olemassa olevan hankkeen rakentamisen jälkeen tapahtuneet muutokset ja eri hankkeista aiheutuvat yhteisvaikutukset.

Laakkonen-Pöntys Karoliina
Etelä-Pohjanmaan ELY

Hakola Mari
Etelä-Pohjanmaan ELY - Mari Hakola, Johtava asiantuntija, Uusiutuvan energian lupaneuvonta ja yhteyspisteviranomainen