

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

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laeiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ja lausuu seuraavaa.

YLEISTÄ

Lakiesityksen tarkoitus on EU:n RED III -direktiivin säännösten kansallinen toimeenpano. Sillä edistetään uusiutuvan energian hankkeiden nopeampaa käyttöönottoa ja siten vihreää energiasiirtymää. Tämä on Luonnonsuojeluliiton mielestä kannatettavaa.

Luonnonsuojeluliitto korostaa kuitenkin, että vihreän siirtymän mukaisen kestävän talouden ja kasvun tulee nojata vähähiilisiin sekä kiertotaloutta, luonnon monimuotoisuutta ja vesien hyvää tilaa edistäviin ratkaisuihin ja luonnonvarojen kestävään käyttöön. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton ylläpitämässä vihreän siirtymän dataikkunassa Suomeen suunnattuja, vihreän siirtymän hankkeina esiteltyjä investointihankkeita on yli 840 kpl. Luonnonsuojeluliitto korostaa, että EUn määritelmän mukaan kestäviä investointihankkeita ovat todellisuudessa kuitenkin vain ne, jotka yhtä ympäristötavoitetta, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäessään eivät samanaikaisesti aiheuta haittaa muiden ympäristötavoitteiden, kuten luontokadon pysäyttämiseksi tai vesien hyvän tilan saavuttamiselle. Näiden tavoitteiden voi katsoa sopivan hyvin yhteen perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden kanssa. Tästä syystä esitämme nopean kehittämisen alueiden ja ennakoimattomien haittavaikutusten ehkäisyyn pykäliin tarkennuksia.

Vakavana puutteena lakiehdotuksessa Luonnonsuojeluliitto pitää ehdotusta kansalaisten ja ympäristöjärjestöjen ympäristöperusoikeuksien kaventamisesta, josta jäljempänä lausumme tarkemmin.

EI MERKITTÄVÄÄ HAITTAA -PERIAATE

Tätä taustaa vasten lakiesityksissä olisi kattavasti huomioitava, että uusiutuvan energian hankkeiden toteutumista edistettäessä kriteerinä lainsäädännön soveltamiselle tulisi hankkeiden noudattaa EU:n kestävän investointirahoituksen "ei merkittävää haittaa" (Do Not Significant Harm) -periaatetta. Tätä ei kuitenkaan vaadita johdonmukaisesti ja sitovasti hallituksen lakiesityksen soveltamisalan mukaisilta uusiutuvan energian hankkeilta. Tämä on systemaattinen puute, jota tulisi tarkastella lakiehdotuksen jatkovalmistelussa uudelleen.

Luonnonsuojeluliitto kannattaa uusiutuvan energian tuotanto-osuuden lisäämistä edellyttäen samalla, että hankkeita edistetään ei merkittävää haittaa -periaatteen mukaisesti ja huolellisiin ympäristöselvityksiin pohjautuen.

Lupamenettelyitä nopeuttavan lainsäädännön valmistelun ohella tulisi huomioida, että uusiutuvan energian hankkeiden toteutuminen vaatii myös sitä, että hankekohtainen lupaharkinta ja uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeäminen perustuu asianmukaisiin, perusteellisiin ja ajantasaisiin tietoihin arvioituista ympäristövaikutuksista. Tämä on erityisen tärkeää, koska uusiutuvien hankkeiden ympäristövaikutukset riippuvat usein sijoituspaikasta.

UUSIUTUVAN ENERGIAN NOPEAN KEHITTÄMISEN ALUEET

Lakiehdotuksen mukaan valtion lupa- ja valvontavirasto voi nimetä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiksi sellaisia alueita, joilla uusiutuvan energian käyttöönotolla ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Koska hankkeiden vaikutukset riippuvat usein ratkaisevasti sijoituspaikasta, alueiden valinnassa tulee asettaa etusijalle keinotekoiset tai rakennetut pinnat ja ihmistoiminnan seurauksena muutetut alueet.

Luonnonsuojeluliitto pitää kannatettavana ja erittäin tärkeänä, että alueiden valinta kohdistuu nimenomaan jo entuudestaan ihmistoiminnan muuttamille rakennetuille ja muutetuille alueille. On hyvä, että lakiehdotuksen 14 a §:ssä on lueteltu useita sellaisia mm. luonnonsuojelualueita, joiden ulkopuolelle hankkeiden tulee sijoittua.

Luonnonsuojeluliitto ehdottaa 14 a §:n "no go" -alueiden listaan lisättäviksi

- luonnonsuojelulain 91 § maisemanhoitoalueet
- valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (VAMA)
- 27 kansallismaisemaa
- valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY)
- sekä luonto-, maisema-, virkistys- ja kulttuuriarvojen suojelua koskevia seuraavien kaava- tai ominaisuusmerkintöjen alueita:
- UNESCO:n maailmanperintökohde (un)
- Kansallinen kaupunkipuisto (kp)
- Suojelu-, luonnonsuojelu-, muinaismuisto- ja rakennussuojelualueet (S, SL, SM, SR)
- Alue, jolla ympäristö säilytetään (/s)
- Luonnon monimuotoisuuden vihreä kannalta erityisen tärkeä alue (/luo)
- Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla vihreä on erityisiä ympäristöarvoja (MY)
- Maisemallisesti arvokas peltoalue (MA, mp), mukaan lukien ns. VAT-pellot
- Suojelu-/muinaismuistokohde
- Alueen osa, jolla sijaitsee muinaismuistolailla rauhoitettu kiinteä muinaisjäänös (sm)
- Virkistys-/matkailukohde
- Viheryhteystarve
- Maisemallisesti arvokas alue (ma)
- Kaupunki- tai kyläkuvallisesti arvokas alue (sk)
- Alue, jolla on säilytettäviä ympäristöarvoja
- Arvokas harjualue tai muu geologinen muodostuma (ge)
- Tärkeä tai vedenhankintaan soveltuva pohjavesialue (pv)
- Natura 2000 -verkostoon kuuluva tai ehdotettu alue (nat)
- Virkistys-, lähivirkistys-, urheilu- ja virkistyspalvelujen sekä retkeily- ja ulkoilualueet (V, VI, VU, VR)

- IBA, FINIBA ja MAALI-linnustoalueet

Lisäksi ehdotamme, että nimettävien uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle jätettävien kohteiden 14 a §:n listan ensimmäinen kohta tarkennettaisiin kuulumaan seuraavasti 1) alueet, jotka koostuvat tuottavasta metsämaasta tai ruoantuotannossa olevista pelloista. Näin voitaisiin varmistua siitä, että uusiutuvan energian hankkeet eivät kilpaile ruuantuotantoon soveltuvista alueista eivätkä aiheuta metsäkatoa.

Ehdotuksen 14 b §:n mukaisessa, alueiden nimeämistä koskevassa päätöksessä tulisi harkita lakiehdotukseen lisättäväksi kriteerit siitä, miten nopean kehittämisen alueiden nimeämispäätöksissä perustellusti huomioidaan uusiutuvan energian hankkeiden yhteisvaikutukset sekä vaikutukset valuma-alueen vesistöihin.

Nimeämispäätöksessä voidaan lakiehdotuksen 14b §:n mukaan mm. määrätä lieventämistoimenpiteitä, joita alueella tulee noudattaa haitallisten ympäristövaikutusten välttämiseksi tai merkittäväksi vähentämiseksi. Alueiden nimeämistä koskeva päätös on siten verrattavissa ympäristönsuojelulain mukaiseen ympäristölupaan. Lakiesitystä tulisi tarkentaa, jotta siitä käy selkeästi ilmi 14 b §:n mukaisen päätöksen tarkoittavan asiasisällöltään lupapäätöstä.

Lakiesityksestä ei käy selkeästi ilmi, mikä viranomaistaho valvoisi nopean kehittämisen alueiden nimeämispäätöksissä esitettyjen lieventämistoimenpiteiden toteutumista, minkä tarkentamista lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi harkita.

Määräaika uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämiselle on erittäin lyhyt (valmistelu 2025, toimeenpano 2026). Jotta voitaisiin perustellusti esittää uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiksi sellaisia, joilla ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia, tulisi nimeämispäätösten pohjautua perusteellisiin ja puolueettomiin selvityksiin, joissa on kattavasti käsitelty uusiutuvan energian hankkeiden ympäristövaikutuksia. Esitetyllä aikataululla on olemassa riski, että Natura- ja SOVA-menettelyä ei ole mahdollista tehdä laadukkaasti ja huolellisesti.

Luonnonsuojeluliitto muistuttaa, että kaikkien uusiutuvan energian hankkeiden ympäristövaikutuksista ei ole riittävästi luotettavaa tutkimustietoa saatavilla. Varsinkin uusien, Suomessa aiemmin soveltamattomien teknologioiden ympäristövaikutusten arviointiin liittyy huomattavia epävarmuuksia.

Ympäristövaikutusten arviointi asetetussa tiukassa aikataulussa herättää kysymyksiä siitä, voidaanko nimeämispäätöksiä perustellusti tehdä asetettujen tavoitteiden mukaisiksi. Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden ympäristövaikutusten ennakkollinen arvioiminen vaatii ehdottomasti

lisää henkilöresursseja ja osaamista, jotta haitalliset ympäristövaikutukset ja hankkeiden yhteisvaikutukset tunnistetaan. Näitä seikkoja tulisi vielä tarkastella lakiehdotuksen jatkovalmistelussa.

Luonnon- ja ympäristönsuojelutavoitteiden vaarantumisen vähentämiseksi Luonnonsuojeluliitto ehdottaa, että nopean kehittämisen alueiden nimeämispäätöksiin sisällytetään säädökset määräaikaistarkastuksista, jotka RED III -direktiivi mahdollistaa.

Määräaikaistarkastukset ovat tarpeen, jotta voidaan varmistua haitallisten ympäristövaikutusten välttämistä ja vähentämistä koskevien määräysten olevan riittäviä.

ENNAKOIMATTOMIEN HAITTAVAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN

Lakiehdotuksen 14 d §:n mukaan valtion lupa- ja valvontaviraston tulee seuloa 14 c §:ssä tarkoitetut hankkeet sellaisten erittäin todennäköisesti merkittävien haittavaikutusten tunnistamiseksi, joita ei ole havaittu alueen nimeämispäätöksen yhteydessä tehdyssä viranomaisen SOVA-arvioinnissa. Hankkeiden vaikutusalueen kunnille ehdotetaan varattavan tilaisuus lausua asiasta. Tämän ohella lakiesitykseen on syytä harkita lisättäväksi lausumisen mahdollisuus myös muille asianosaisille sekä kyseisen kunnan alueella toimivalle sellaiselle rekisteröidylle paikalliselle tai alueelliselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.

Seulontamenettelyn toteutus jää lakiesityksessä melko epätarkaksi, mitä on aiheellista tarkentaa. Lakiehdotuksen perusteluista ei ilmene, millaisten selvitysten perusteella seulontapäätös tehdään ja onko seulontamenettelyn vireille tulo mahdollista ainoastaan Lupa- ja valvontaviranomaisen aloitteesta. Seulontapäätöksen sisältöä ei lakiehdotuksessa myöskään kuvata selkeästi.

Lakiehdotuksen mukaan, mikäli edellä tarkoitettu seulonta koskee olemassa olevan uusiutuvan energian voimalaitoksen muuttamista, seulonta tulee kohdentaa muutoksen vaikutuksiin alkuperäiseen hankkeeseen verrattuna.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että muutosta koskevien vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida myös olemassa olevan hankkeen ja muutoksen yhteisvaikutukset, jotka voivat poiketa merkittävästi pelkästään muutoksen seurauksen syntyvistä vaikutuksista. Arvioinnissa ja seulonnassa tulee huomioida myös hankkeen vaikutusalueen nykytilassa alkuperäisen hankkeen toteutumisen jälkeiset muutokset sekä mahdolliset eri hankkeista aiheutuvat yhteisvaikutukset. Tällaisia vaikutuksia voi tulla esimerkiksi sähkölinjoista tai alueen aitaamisesta.

Kun kyseessä on täysin uusi menettely, on päätöksentekoprosessin ja päätöksen sisällön selkeä avaaminen välttämätöntä, jotta tiedetään, mihin päätöksessä otetaan kantaa ja millä perusteilla. Lisäksi tulee huomioida, että lupaviranomainen tarvitsee mitä ilmeisimmin lisää henkilöresursseja, jotta uudet seulontamenettelyt voivat toteutua määräaikojen puitteissa.

Lakiehdotus sisältää seulontamenettelyä koskien uuden määritelmän ”erittäin todennäköinen merkittävä ennakoimaton haittavaikutus”. Epäselväksi jää, miten tämä uusi määritelmä suhteutuu haitallisen ympäristövaikutuksen merkittävyyden arviointiin, joka Natura-arvioinnissa on nykyisen lain mukaan hyvin tarkkaa ja perustuu varovaisuusperiaatteeseen. Ottaen huomioon, että suotuisan suojelun tason säilyttämistä, ylläpitämistä ja palauttamista on pidettävä luontodirektiivin tärkeimpänä tavoitteena, on ”erittäin todennäköinen merkittävä ennakoimaton haittavaikutus” -määritelmän merkitys syytä avata yksiselitteisesti.

Jos hankkeissa havaitaan 14 d §:n mukaisia erittäin todennäköisiä merkittäviä ennakoimattomia haittavaikutuksia, joita ei voida lieventää, lakiehdotuksen 14 e §:n mukaan hankkeilta edellytettäisiin YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin suorittamista.

Toisin kuin YVA- ja luonnonsuojelulaissa säädetään, nämä arvioinnit tulisi kuitenkin kohdentaa ainoastaan havaittuihin erittäin todennäköisiin merkittäviin ennakoimattomiin haittavaikutuksiin. Tällaista YVA- ja Natura-arvioinnin rajaamista ei RED III -direktiivissä mainita lainkaan, joten 14 e § tulee muotoilla uudelleen siten, että YVA-menettely ja tarvittaessa Natura-arviointi suoritetaan täysimääräisinä YVA-lain ja luonnonsuojelulain mukaisina.

YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDET JA MUUTOKSENHAKU

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

Perustuslain 20 §:n 2 momentin säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (HE 1/1998 vp, PeVL 29/2017 vp).

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikajankohdan jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä. Ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa (KHO 2002:86) myös korkein hallinto-oikeus on todennut, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa

Lakiehdotuksen 19 §:n mukaan viranomaisen tämän lakiesityksen nojalla tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Lakiesityksen mukaisiin päätöksiin voisi hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Muutosta 14 a §:ssä (uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueen nimeämispäätös) ja 14d §:ssä (ennakoimattomien haittavaikutusten selvittämisen lopputuloksesta on annettava päätös.) tarkoitettuihin päätöksiin saisivat hakea vain ne, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia saattaa koskea.

Kun huomioidaan, että kunnilla ei ole velvollisuutta kaavoittaa ja luvittaa alueitaan uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiksi sekä se, ettei alueiden nimeäminen voi siten olla kuntien kaavoitusta tai kaavoituksen sisältöä määräävää, jää epäselväksi, keiden kaikkien oikeutta, velvollisuutta tai etua asianomainen nimeämispäätös voi koskea.

Lakiehdotus joka tapauksessa näyttäisi rajaavan ympäristö- ja kansalaisjärjestöjen muutoksenhakuoikeuden uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiksi nimeämisen päätöksistä ja näille alueille sijoittuvien hankkeiden ennakoimattomien haittavaikutusten selvittämisen päätöksistä kokonaan pois.

Tämän lisäksi, kun lakiehdotuksen 14 c §:ää koskevan ehdotuksen mukaan luvun säännösten mukaisesti nimetyillä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla toteutettavat hankkeet samaan aikaan myös vapautettaisiin YVA-lain mukaisesta YVA-menettelystä, poistuisivat ympäristö- ja kansalaisjärjestöiltä kyseisiä yksittäisiä hankkeita koskevat YVA-menettelyn tarjoamat osallistumismahdollisuudet kokonaan. Huomattakoon, että tuoreessa rakentamislain muutoksessa poistettiin järjestöjen muutoksenhakuoikeus kaavaa alemmista päätöksistä, jos hankkeesta ei tehdä ympäristövaikutusten arviointia.

SOVA-menettelystä huolimatta kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuudet uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueita koskien heikkenevät selvästi. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole lainkaan arvioitu esitetyn valitusoikeuden kaventamisen vaikutuksia, mikä on selkeä puute.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että lakiesitystä on välttämätöntä korjata muutoksenhakua koskevan 19 §:n osalta siten, että ympäristö- ja kansalaisjärjestöillä on asianmukainen ja PL 20 §:n mukainen muutoksenhakuoikeus selkeästi lupapäätökseen verrattavissa olevista 14b §:n mukaisista nimeämispäätöksistä ja 14d §:n mukaisista ennakoimattomien haittavaikutusten selvittämisen päätöksistä.

LOPUKSI

On erittäin tärkeää, että viranomaisresurssien määrä vastaa alati kasvavaa ja nopeutuvaa työmäärää, mikä on seurausta mm. useista uusista eri mittaisista määraajoista eri soveltamisaloineen. Viranomaisresurssien lisääminen on perusteltua myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Näin muut lupamenettelyt eivät kohtuuttomasti hidastu uusiutuvan energian hankkeiden sujuvoittamisesta ja tiukentuvista määraajoista ja etusijamenettelyistä johtuen.

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Hanna Halmeenpää Tapani Veistola

puheenjohtaja toiminnanjohtaja

Veistola Tapani
SLL