Lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola

HE 41/2024 vp Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnalle annettuihin lausuntoihin

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle,

ympäristöministeriö antaa kirjallisen vastineensa asiantuntijalausunnoissa ympäristövaliokunnalle esitettyihin kannanottoihin hallituksen esityksestä.

Ympäristövaliokunta on saanut asiantuntijalausunnot seuraavilta tahoilta: Energiateollisuus ry, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Maailman Luonnon Säätiö – World Wide Fund For Nature, Suomen rahasto sr., Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Metsäbiotalouden tiedepaneeli, Saamelaiskäräjät, Suomen ilmastopaneeli, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen luontopaneeli, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Suomen ympäristökeskus, Teknologiateollisuus ry ja Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry.

Lausunnonantajista hallituksen esitystä ovat sellaisenaan kannattaneet Energiateollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry ja Metsäbiotalouden tiedepaneeli. Suomen ilmastopaneeli ei ole lausunnossaan ottanut tarkemmin kantaa ehdotettaviin säännöksiin, mutta totesi kokonaiskuvan hahmottamisen haasteelliseksi pirstaleisessa sääntely-ympäristössä.

Yleistä

Aluksi ympäristöministeriö toistaa hallituksen esityksessä todetun, että lakiesitys on yhtä pientä teknistä korjausta (39 § 4 mom) lukuun ottamatta Euroopan parlamentin ja neuvoston uusiutuvan energian direktiiviä muuttavan direktiivin (EU) 2023/2413, jäljempänä RED III -direktiivi, kansallisen täytäntöönpanon edellyttämä muutos luonnonsuojelulakiin ja täytäntöönpanon määräaika on 1.7.2024. Muiden kyseisen direktiivin edellyttämien muutosten määräaika on myöhäisempi.

Täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää, että EU-säädös pannaan täytäntöön oikeasisältöisesti. Säädöksen tavoitteen tulee toteutua, ja täytäntöönpano tulee toteuttaa kaikilta osin. Lisäksi täytäntöönpanon on oltava riittävän täsmällistä ja selkeää. Täytäntöönpanon on myös oltava oikea-aikaista eli se tulee toteuttaa EU-säädöksessä edellytetyssä määräajassa.

Parhaillaan ja 30.6.2024 asti on voimassa 39 §:n 4 momentiksi ja 83 §:n 4 momentiksi ehdotettavia säännöksiä vastaavat säännökset koskien lintu- ja luontodirektiiviin perustuvista suojelusäännöksistä poikkeamisen yhden edellytyksen määrittelyä, koska neuvosto antoi väliaikaisen asetuksen uusiutuvan

energian käyttöönoton nopeuttamista (EU) 2022/2577. Nyt ehdotetuilla säännöksillä oikeustila säilyisi katkeamattomana, kun siirrytään unionin suoraan voimassa olevasta lainsäädännöstä kansallisesti täytäntöönpantavaan unionin lainsäädäntöön.

Natura-arvioinnin ja ympäristövaikutusten arvioinnin yhdistäminen uusiutuvan energian hankkeissa

Lausuntojen keskeinen sisältö

Ehdotettuun luonnonsuojelulain 35 §:n muutokseen suhtaudutaan lausunnoissa myönteisesti (Energiateollisuus ry, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, MTK, Suomen ilmastopaneeli, Teknologiateollisuus).

Ehdotettuun säännökseen ei ole lausunnoissa esitetty muutoksia, eikä lausunnoissa otettu kantaa säännökseen ehdotettuun tekniseen korjaukseen.

Natura-arvioinnin laadukkuus kuitenkin herättää huolta (Suomen ilmastopaneeli, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Luontopaneeli) samoin riittävä ja korkeatasoinen viranomaisresursointi (MTK, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry). POPELY toteaa, että Natura-lausunnon ja YVA:n yhteiskäsittelyn aikataulun kiristyminen voi aiheuttaa viivästystä muiden hankkeiden käsittelyssä.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry katsoo, että luonnonsuojeluviranomaisen on jatkossakin voitava tarvittaessa edellyttää Natura-arvioinnin täydentämistä, vaikka yva-yhteysviranomainen olisi antanut yva-laissa tarkoitetun perustellun päätelmän ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta.

Suomen Tuulivoimayhdistys ry kiinnittää huomiota siihen, että uusiutuvan energian hankkeiden YVA-menettelyt ovat viime vuosina laajentuneet huomattavasti sisällöllisesti.

Vastine

Ympäristöministeriö viittaa hallituksen esityksessä todettuun, että nyt uusiutuvan energian hankkeiden osalta velvoittavaksi ehdotettava yhteisarviointi on jo pääsääntö. Muutoksen merkitys on vähäinen (näin myös toteaa Energiateollisuus ry lausunnossaan). Ympäristöministeriö toteaa, että uusiutuvan energian hankkeiden toteutus käytännössä edellyttää kunnan kaavoitusratkaisua ennen rakentamis- tai toimenpideluvan myöntämistä. Kun maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 197 § 1 mom) velvoittaa kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa noudattamaan lisäksi luonnonsuojelulain Natura 2000 -verkostoa koskevaa 5 lukua, on lähtökohtaista, että ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä arvioidaan myös vaikutukset Natura-alueeseen.

Tämä lakiesitys ei vaikuta ympäristövaikutusten ja Natura -vaikutusten arvioinnin laadukkuuteen, koska arvioinnin sisältövaatimuksia ei muuteta. Luonnonsuojelulain 35 §:n 1 momentti edellyttää, että vaikutukset Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin arvioidaan asianmukaisesti. Suomen oikeuskäytännössä asianmukaisuutta on tulkittu toistuvasti, viimeksi ratkaisussa KHO 2024:29, jossa tuomioistuin totesi, että Natura-arvioinnissa ei saanut olla aukkoja ja siinä piti olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voitiin hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäilys asianomaisella suojelualueella suunnitellun hankkeen vaikutuksista. Arvioinnin ei voitu katsoa olevan asianmukainen, jos esimerkiksi lajeja koskevat päivitetyt tiedot puuttuivat. Ehdotettu säännös ei muuta nykyistä hyvää tulkintalinjaa arvioinnilta edellytettävältä laadukkuudelta.

Arviointien sisältöön vaikutetaan ennen kaikkea ohjeistuksella. Arviointien laatimiseen on julkaistu viime vuonna päivitetty opas (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 43/2023), joka ohjaa luontoselvitysten tilaajia ja tekijöitä sekä viranomaisia ja muita aiheen parissa työskenteleviä luonnonarvojen riittävän laajaan, tarkkaan ja asiantuntevaan selvittämiseen sekä asianmukaiseen luontovaikutusten arviointiin.

Mainittu ohjeistus on omiaan myös yhtenäistämään viranomaisten tulkintaa selvitysten tarvittavasta laajuudesta ja riittävyydestä.

Henkilöresursseihin tällä uudistuksella ei ole merkittävää vaikutusta, koska edellä todetusti yhteisarviointi on jo pääsääntö. Todettakoon, että samanaikaisesti valmistellaan hallitusohjelman mukaista aluehallinnon uudistusta ja niin sanottua yhden luukun palvelujen lainsäädäntöhanketta, jossa on tarkoitus sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä yhden valtakunnallisen toimivallan omaavaa lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaista koskevalla mallilla. Näiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä riittävien henkilöresurssien ja asiantuntijuuden varmistaminen ovat keskeisiä tavoitteita.

Tappamisen ja häiritsemisen tahallisuuden rajaus uusiutuvan energian hankkeissa

Lausuntojen keskeinen sisältö

Luonnonsuojelulain 70 §:ään lisättäväksi ehdotettua uutta 5 momenttia pitävät myönteisenä MTK ja Suomen Tuulivoimayhdistys ry., joista jälkimmäinen katsoo sen selkeyttävän nykyisin käytössä olevaa toimintatapaa. Suomen luontopaneeli sitä vastoin katsoo säännöksen voivan hankaloittaa lain valvontaa, monimutkaistaa oikeustilaa ja vähentää oikeudellista selkeyttä.

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pitää hallituksen esityksen perusteluita luonnonsuojeluviranomaisen näkökulmasta asiallisina ja riittävinä. Sen mukaan jatkossa luonnonsuojeluviranomaiselta tulisi pyytää hankkeesta lausuntoa esimerkiksi rakennuslupien yhteydessä, jotta asianmukaisten toimenpiteiden riittävyys voidaan arvioida luonnonsuojelulain 70 §:n kannalta. Se toteaa, että tältä osin viranomaiselle tulee ennakollisen valvonnan ja jälkivalvonnan osalta yksi tehtävä ja lausuttava seikka lisää.

Syken ja Suomen Luontopaneelin mukaan tappamisen välttämiseksi ja häiriöiden estämiseksi tehtävät toimet tulisi yksilöidä hankkeen lupahakemuksessa ja Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että niistä tulisi määrätä lupaehdoilla. Suomen luonnonsuojeluliitto ja Tuulivoima-kansalaisyhdistys katsovat, että valvontaviranomainen olisi velvoitettava edellyttämään toiminnanharjoittajalta tarvittaessa tehokkaampia korvaavia lieventämistoimenpiteitä.

Syke ja Suomen Luontopaneeli katsovat, että RED III-direktiivin artiklassa 16b(2) tarkoitettuja mahdollisia uusia lieventäviä toimenpiteitä testaavia pilottihankkeita koskien lakiin tulisi lisätä säännös, jossa velvoitetaan valvontaviranomainen vaatimaan korvaavia toimenpiteitä, mikäli lieventävät toimenpiteet eivät ole osoittautuneet vaikuttaviksi ja niiden seurantasuunnitelma tulisi laatia osana YVA- tai Natura-arviointia, mikäli sellainen on hankkeessa tehtävä.

Teknologiateollisuus ry katsoo, että ”asianmukaiset toimenpiteet” olisi hyvä olla määritelty tarkemmin, jotta hankkeen toteuttajalla on jo suunnitteluvaiheessa ymmärrys välttämis- ja lieventämisvaatimuksista.

Suomen Tuulivoimayhdistys (STY) toivoo säännöksen lisäävän mahdollisuuksia erilaisten välttämistoimenpiteiden laajempaan käyttöönottoon Suomessa sekä linnuston ja tuulivoiman nykyistä parempaan yhteensovittamiseen. Se viittaa lausunnossa maakotkan huomioimiseen esimerkkinä toimivista,

olemassa olevista välttämistoimenpiteistä ja toteaa, että käytännössä tuulivoimalat rakennetaan riittävän etäälle maakotkien pesistä, minkä lisäksi maakotkia voidaan ohjata turvallisen etäisyyden päähän tuulivoimalasta lajiystävällisellä ääniohjauksella. STY viittaa lausunnossaan Luonnonvarakeskuksen WINDLIFE-hankkeeseen, jossa selvitetään tuulivoiman vaikutuksia metsäeläimiin.

Suomen luonnonsuojeluliitto vielä korostaa, että tiukasti suojeltavien ja uhanalaisten lajien osalta on varmistettava, ettei rauhoitussäädöksistä poikkeamisesta ole haittaa lajin uhanalaisuuskehitykselle tai suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle.

Vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että asianmukaiset välttämis- ja lieventämiskeinot riippuvat kulloisestakin uusiutuvan energian tuottamismuodosta ja kulloinkin kyseessä olevasta eliölajista, joten asianmukaisten toimenpiteiden määrittely lainsäädännön tasolla ei ole mahdollista. Suomessa on tuotettu asiantuntevaa ohjeistusta erityisesti linnustoon kohdistuvien vaikutusten arviointiin ja haittojen välttämiseen ja lieventämiseen (Linnustovaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa, Suomen ympäristö 6/2016).

Esimerkiksi tuulivoimarakentamisen linnustovaikutukset riippuvat tuulivoimaloiden koosta ja määrästä, teknisistä ratkaisuista, maantieteellisestä sijainnista ja ympäröivän alueen maaston muodoista sekä alueen lintulajiston koostumuksesta. Keskeistä on tuulivoima-alueiden ja yksittäisten tuulivoimaloiden alueellinen sijoittuminen suhteessa linnustoarvojen kannalta tärkeisiin alueisiin. Tärkein keino välttää linnustovaikutuksia on sijoittaa voimalat tärkeiden linnustoalueiden ja lentoreittien ulkopuolelle. Tämä ratkaistaan pääasiassa jo tuulivoimapuiston rakentamisen edellyttämän yleiskaavan laatimisen yhteydessä, jotta maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n edellyttämällä tavalla varmistetaan luonnonarvojen vaaliminen. Kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on lisäksi noudatettava luonnonsuojelulain Natura 2000 -verkostoa koskevaa 5 lukua (MRL 197 § 1 mom).

Muita lintulajeihin kohdistuvien haittavaikutusten lievennyskeinoja ovat rakentamisen ajoittaminen pesimäkauden ulkopuolelle, voimalatyypin ja -koon valinta mahdollisimman vähän lintuja häiritseväksi sekä lentoestevalojen kirkkauden ja välkkymisnopeuden säätäminen mahdollisimman vähän lintuja houkuttelevaksi. Sähkönsiirron toteuttaminen maakaapeleilla tai ilmajohtojen merkitseminen huomiopalloilla vähentää myös linnustovaikutuksia tehokkaasti.

Muihin eliölajeihin kohdistuvia tuulivoimarakentamisen vaikutuksia ja haittojen välttämis- ja lieventämiskeinoja tarkastellaan Euroopan komission julkaisemassa ohjeasiakirjassa koskien tuulivoimahankkeita ja EU:n luontolainsäädäntöä (Komission ilmoitus C(2020) 7730 final, Bryssel, 18.11.2020).

Uusiutuvan energian hankkeiden toteuttaminen edellyttää käytännössä aina maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakentamis- tai toimenpideluvan, mutta ei välttämättä ympäristölupaa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään eli myös rauhoitussäännöksiä (MRL 197 § 1 mom). Samoin ympäristönsuojelulain 48 §:n 3 momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Näin ollen rakennuslupaa tai ympäristölupaa ei saa myöntää, jos se olisi luonnonsuojelulain vastaista. Tällöin luvan myöntäminen edellyttää, että ensin on haettava ja saatava poikkeus luonnonsuojelulain säännöksistä, ellei lupaa voida myöntää niin, että vältetään luonnonsuojelulain vastaisuus.

Lupapäätöksissä voidaan antaa määräykset vain kulloinkin kyseessä olevan lain nojalla. Rakentamisluvassa ei ole mahdollista asettaa sellaisia lupaehtoja, jotka eivät perustu maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin, eikä ympäristöluvassa voida asettaa lupaehtoja, jotka eivät perustu ympäristönsuojelulakiin. Mikäli lupaehto on perusteltavissa sovellettavan lain säännöksin, kuten voimalan korkeuteen tai sijoittamiseen liittyen, lieventävistä toimenpiteistä voidaan määrätä luvassa. Sen sijaan esimerkiksi rakentamisen ajankohtaa koskevaa määräystä ei voine asettaa rakennusluvassa. Vastaavasti luonnonsuojelulaissa ei voi säätää sellaisista ehdoista, jotka tulisi asettaa esimerkiksi rakentamista tai ympäristönsuojelua koskevan lain mukaisessa menettelyssä (vrt. Suomen luonnonsuojeluliitto edellä).

Käytännössä lupaviranomaisen tulee pyytää lausunto luonnonsuojeluviranomaisena toimivalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta luonnonsuojelulain mukaisuudesta, jolloin Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossa todettavalla tavalla lausunnossa voidaan ottaa kantaa välttämis- ja lieventämistoimenpiteiden asianmukaisuuteen. Näin on toimittava tälläkin hetkellä kaikkien niiden ympäristönkäyttöä koskien lakien soveltamisessa, joihin sisältyy luonnonsuojelulain noudattamista koskeva viittaussäännös (maankäyttö- ja rakennuslaki, maa-aineslaki, kaivoslaki, yksityistielaki, laki liikennejärjestelmistä ja maanteistä, ratalaki), koska lupaviranomaisen on varmistettava luonnonsuojelulain mukaisuus ennen päätöksen antamista, joten tämä ei edellytä muutosta asianmukaiseen hallintokäytäntöön.

Syken ja Suomen Luontopaneelin luonnonsuojelulakiin lisättäväksi ehdottama säännös RED III-direktiivin artiklassa 16b(2) tarkoitetuista mahdollisista uusia lieventäviä toimenpiteitä testaavista pilottihankkeista ei ympäristöministeriön näkemyksen mukaan edellytä muutosta luonnonsuojelulakiin. RED III -direktiivin mainittu artikla mahdollistaa jäsenvaltioille sen, että luonto- ja lintudirektiivin nojalla suojeltujen lajien tappamisen tai häiritsemisen tai muun mahdollisen ympäristövaikutuksen kannalta puutteellisesti testatun toimenpiteen käyttö voidaan sallia yhdessä tai useammassa pilottihankkeessa rajoitetun ajan edellyttäen, että toimenpiteen vaikuttavuutta seurataan tiiviisti ja toteutetaan viipymättä aiheellisia toimenpiteitä, jos toimenpide ei osoittaudu vaikuttaviksi. Ympäristöministeriö katsoo, että tällainen pilottihanke on toteutettavissa soveltaen luonnonsuojelulain lajirauhoituksista poikkeamista koskevia 83 §:n säännöksiä sen sijaan, että lakiin sisällytettäisiin asiaa koskeva uusi säännös. Kyseisen säännöksen 4 ja 5 momentin mukaan lupa annetaan määräaikaisena ja siihen voidaan liittää ehtoja, joita hakijan on noudatettava toiminnasta suojeluarvoille aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella ympäristöministeriö katsoo, ettei lakiehdotukseen ole aihetta tehdä tältä osin muutoksia.

Uusiutuvan energian hankkeiden määrittely erittäin tärkeä yleisen edun mukaisiksi ja kansanterveyttä ja turvallisuutta palveleviksi

Lausuntojen keskeinen sisältö

Uusiutuvan energian hankkeiden ehdotettu määrittely erittäin tärkeän yleisen edun mukaisiksi sekä kansanterveyttä ja turvallisuutta palveleviksi lain 39 §:ään ehdotetussa 4 momentissa ja 83 §:ään ehdotetussa 4 momentissa herätti paljon huomiota lausunnoissa.

MTK katsoo muutosten selkiyttävän tulkintaa yhden poikkeusedellytyksen täyttymisen osalta. Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arveli muutoksen voivan johtaa hankkeiden suunnitteluun sellaisille paikoille, jonne niitä ei ole ennen voinut sijoittaa, mikä saattaa osaltaan hidastaa prosessia. Energiateollisuus totesi täysin vastakkaisesti, että Natura-alueen heikentämiskiellosta sekä

lintulajien ja tiukan suojelun eliölajien suojelusta haetaan poikkeuksia ylipäätään melko harvoin, sillä toiminnanharjoittajat pyrkivät välttämään alueita, joissa poikkeuslupaa tarvitaan.

Suomen luontopaneeli katsoo, että kaikkien uusiutuvan energian hankkeiden pitäminen erittäin tärkeinä yleisen edun mukaisina hankkeina on yksinkertaistus. Oikeusharkintaisuus edellyttää, että yksittäiset asiat tutkitaan ja harkitaan aina erikseen, kun lakia sovelletaan yksittäiseen tapaukseen ja ehdotettu säännös olisi suuri periaatteellinen muutos tähän linjaan. Luontopaneeli kyseenalaistaa säännöksen tarpeellisuuden ja viittaa siihen, että voimassa olevassa vesilaissa ei ole – vesivoiman huoltovarmuuskriittisyydestä huolimatta – vastaavaa normia siitä, että kaikki vesivoima olisi automaattisesti erityisen tärkeän yleisen edun mukaista.

Tuulivoima-kansalaisyhdistys katsoo, että uusiutuvan energian hankkeiden määritteleminen kuulumaan aina ja rajoituksetta erittäin tärkeän yleisen edun piiriin on erittäin vaarallista, koska erittäin tärkeän yleisen edun mukaiseksi määrittelemistä voidaan alkaa soveltaa muuallakin kuin muutettavien luonnonsuojelulain pykälien kohdalla eli myös muiden lajien ja luonnonsuojelualueiden suojelusta poikettaessa. Yhdistys viittaa myös lunastuslakiin, jossa rajoitetaan lunastusmenettelyn käyttömahdollisuus niihin tilanteisiin, joissa yleinen etu lunastusta vaatii. Se kysyy, seuraako säännöksestä se, että uusiutuva energia määritellään aina ja rajoituksetta erittäin tärkeän yleisen edun mukaiseksi myös lunastuslain soveltamisessa, jolloin maa-alueita lopulta voidaan lunastaa uusiutuvan energian hankkeiden rakentamista varten?

Teknologiateollisuus ry edellyttää LSL 39 § osalta vähintään perusteluosaan tarkennusta, koska direktiivissä puhutaan 16 f artiklassa laajasti ottaen liitynnästä verkkoon ja verkosta kokonaisuudessaan. Yhdistyksen mukaan tulisi tuoda selkeästi esiin, että ”verkko” ei yksiselitteisesti tarkoiteta vain sähköverkkoa ja sähkön varastointia vaan myös esimerkiksi pumppuvoimalaitoksia sekä uusiutuvan kaasun ja biogeenisen hiilidioksidin kuljetusverkkoja, niiden välivarastointia ja varastointiin tähtääviä toimia.

Suomen luontopaneeli toteaa, että luonnonsuojelulain avulla tulisi RED III:n soveltamisenkin myötä varmistaa, että hankkeille etsitään aina vaihtoehtoisia ratkaisuja Natura 2000 -alueiden ulkopuolelta. Jos jonkin hankkeen kohdalla päädytään poikkeuslupamenettelyyn, tulee varmistaa, että muut luonnonsuojelulain mukaiset poikkeuslupaedellytykset täyttyvät. Myös Suomen luonnonsuojeluliitto ry korostaa, että mikäli päädyttäisiin Natura-poikkeuslupamenettelyyn, olisi silloinkin varmistettava, että “erittäin tärkeän yleisen edun lisäksi” myös muut luonnonsuojelulain 39 §:n mukaiset luvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät. Samoin Syke painottaa, että Natura 2000 -alueiden osalta on varmistettava tarkasti, ettei hankkeelle tai suunnitelmalle ole vaihtoehtoista ratkaisua, jos hankkeeseen haettaisiin poikkeusta valtioneuvostosta.

Vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetut muutokset noudattavat sanamuodoltaan direktiivin säännöstä, joka on pantava kansallisesti täytäntöön 1.7.2024. Kyse on jäsenvaltionvelvoitteen täyttämisestä.

Määritelmä sisältyy 23.5.2024 voimaan astuvan kriittisiä raaka-aineita koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU 2024/1252) 10 artiklaan. Sen mukaan unionissa toteutettavien kriittisten raaka-aineiden strategisten hankkeiden voidaan katsoa olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia sillä edellytyksellä, että kaikki kulloinkin kyseessä olevat, muun muassa luonto- ja lintudirektiivissä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Parhaillaan neuvoston hyväksyntää odottavassa Euroopan parlamentin ja neuvoston ennallistamisasetuksessa säädettäisiin 6 artiklassa RED III direktiivin mukaisesti, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, niiden verkkoon liittämisen ja

asiaankuuluvan verkon itsensä sekä varastointimenetelmien on katsottava olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia.

Suomen lainsäädännössä ”erittäin tärkeä yleinen etu” -käsitettä käytetään muissa kansallisissa säädöksissä oikeudenkäyntiä rikosasioissa koskevan lain syyttämättä jättämistä koskevissa säännöksissä sekä viranomaistoiminnan julkisuutta koskevan lain eräissä säännöksissä. Ehdotetulla lakimuutoksella tuskin on vaikutusta näiden käsitteiden tulkintaan. Sen sijaan yleisen edun käsite esiintyy lainsäädännössämme erittäin lukuisissa säädöksissä eri yhteyksissä, myös Tuulivoima-kansalaisyhdistyksen viittaamassa lunastuslaissa.

Ympäristöministeriö tunnistaa lausunnoissa esitetyn huolen siitä, että säännöksen perusteella voidaan esittää käsitteen laajentavaa tulkintaa myös muissa yhteyksissä, mutta tätä ei myöskään liene mahdollista sulkea täysin pois.

Valiokunnan katsoessa sen aiheellisesti ehdotettuja säännöksiä on mahdollista tarkentaa siten, että säännöksessä viitattaisiin yksiselitteisesti niihin kyseisten pykälien momentteihin, joissa kyseiset käsitteet mainitaan eli sekä 39 §:n 4 momentiksi ehdotetun säännöksen että 83 §:n 4 momentiksi ehdotetun säännöksen loppuun voitaisiin lisätä tarkennus esimerkiksi seuraavasti ”edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitetulla tavalla”.

Ympäristöministeriö toteaa vielä Suomen luontopaneelin, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n ja Syken huomioihin koskien luonnonsuojelulain kyseisten säännösten soveltamisesta, että tällä ehdotetulla lakimuutoksella ei lievennetä muita kyseisiin säännöksiin sisältyviä poikkeusluvan myöntämisehtoja, saati niiden soveltamiskäytäntöä.

Teknologiateollisuuden esittämä tarkennusta ei ole perusteltua tehdä, vaan systemaattisesti uusiutuvan energian laitosten määritelmä kuuluu säännöksissä viitattuun lakiin uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (1145/2020).

Erittäin tärkeän yleisen edun säännöksen soveltamisalan rajaaminen

Lausuntojen keskeinen sisältö

Osa lausunnonantajista esitti säännösten soveltamisen rajaamista RED-direktiivin 16 f artiklan mahdollistamalla tavalla. Kyseisen artiklan Säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat asianmukaisesti perustelluissa ja erityisissä olosuhteissa rajoittaa kyseisen artiklan soveltamisen koskemaan alueensa tiettyjä osia sekä tietyn tyyppisiä teknologioita tai tiettyjä teknisiä ominaisuuksia käsittäviä hankkeita asetuksen (EU) 2018/1999 3 ja 14 artiklan mukaisesti toimitetuissa yhdennetyissä kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissaan esitettyjen painopisteiden mukaisesti. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle tällaiset rajoitukset ja niiden perustelut.

Lausunnoissa esitettiin, että soveltamisala rajattaisiin

- joko YVA-menettelyä vaativiin hankkeisiin tai kokoluokaltaan riittävän merkittäviin hankkeisiin (Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus)
- muihin kuin biomassasta tai biogeenisestä hiilidioksidista lämpöä, kaasumaisia tai nestemäisiä polttoaineita tuottaviin laitoksiin ja vesivoimaan (WWF)
- muihin kuin puun ja muun biomassan polttoon ja vesivoimaan sekä lisäksi ja energiantuotannon tai siirtoverkkokapasiteetin tehon määrään alarajan ylittäviin hankkeisiin sekä lakiesityksen käsittelyn

siirtämistä siihen asti, kunnes päivitetty kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma on laadittu, jotta soveltamisalan rajaaminen voitaisiin tehdä (Suomen luonnonsuojeluliitto ry)

- koskemaan valtion tiettyjä alueita, joita ei kuitenkaan yksilöity (Luontopaneeli ja Tuulivoima-kansalaisyhdistys)
- energiahuollon ja hiilineutraaliuden saavuttamisen kannalta välttämättömiin hankkeisiin (Tuulivoima-kansalaisyhdistys**)**

Syke ei esittänyt soveltamisalan rajaamista, vaan totesi, että hallituksen esityksessä todettu poikkeusten myöntämisen seuranta ja siihen reagointi mahdollisella lainmuutosehdotuksella on erittäin tärkeää, sillä hankkeet tulevat selvästi lisääntymään lähitulevaisuudessa ja kaikki uusiutuvan energian hankkeet eivät aina ole erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia tai kansanterveyttä ja turvallisuutta palvelevia. Seurantaa ja tarvittaessa soveltamisalan rajaamista korostivat myös WWF ja Luontopaneeli.

Vastine

Ympäristöministeriö toistaa ensinnä hallituksen esityksessä todetun, että nyt tarkennettavat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisuus, kansanterveys ja turvallisuus -käsitteet siten, että ne lähtökohtaisesti kattavat uusiutuvan energian tuotantolaitokset ja energiansiirron ei tarkoita, että kaikkiin tällaisiin hankkeisiin voitaisiin myöntää poikkeus luonnonsuojelulain nyt kyseessä olevista säännöksistä. Kyse on vain yhden poikkeusedellytyksen täyttymisestä, jonka lisäksi myös muiden laissa säädettyjen poikkeusedellytysten on täytyttävä eli hankkeella tavoitellulle ei saa olla muuta vaihtoehtoa. Lisäksi lajisuojelun osalta se ei saa haitata eliölajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista. Natura 2000 -verkoston suojelun osalta puolestaan kyse on oltava pakottavasta syystä.

Tiettyjen hanketyyppien rajaaminen säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle on syytä harkita tarkasti. Rajaaminen voi siis olla 1) alueellinen, tai 2) koskea tietyn tyyppistä teknologiaa tai 3) koskea tiettyjä teknisiä ominaisuuksia. Tämän lisäksi rajauksen on oltava Suomen yhdennetyssä kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmissa esitettyjen painopisteiden mukainen. Rajauksen tekeminen olisi ollut mahdollista jo vuonna 2022 voimaan tulleen Neuvoston uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamista koskeneen asetuksen (EU) 2022/2577 nojalla. Ympäristöministeriö toistaa hallituksen esityksessä esitetyn, että ehdotettujen säännösten soveltamista seurataan tarkasti ja tarvittaessa soveltamisalan rajoittamista koskevan säännöksen valmisteluun ryhdytään viipymättä.

Vaikutusten arvioinnin riittävyys

Lausuntojen keskeinen sisältö

Suomen luonnonsuojeluliitto ry pitää vakavana puutteena, että lakiesityksen ympäristövaikutuksia etenkään kumuloituvia ja haitallisia pitkäaikaisvaikutuksia rauhoitettuihin ja tiukasti suojeltuihin eliölajeihin sekä Natura-suojelualueverkon kohteiden suojeluperusteisiin ei ole riittävästi arvioitu. Luontopaneeli puolestaan kritisoi hallituksen esityksessä esitettyä tietoa, että väliaikaisen asetuksen samansisältöistä säännöstä ei ole sovellettu. Lausunnossa todetaan, että vain 16 kuukauden soveltamisajasta ei voi tehdä pitkälle vietyjä päätelmiä soveltamisen tarpeesta pidemmällä aikavälillä.

Luontopaneeli katsoo hallituksen esityksestä puuttuvan erittäin tärkeän yleisen edun määritelmää koskevan muutoksen systeemitason vaikutusten arvioinnin puuttuvan hallituksen esityksestä. Sen mukaan hallituksen esityksestä puuttuu myös taustoitus poliittista keskustelusta koskien sitä, mistä uusiutuvan energian

käyttökohteista tulee suurimmat lisähyödyt kestävyyssiirtymän toteutumiselle sekä mihin tarpeisiin uusiutuvaa energia meillä halutaan käyttää.

Saamelaiskäräjät edellyttää esitettyjen muutosten arviointia saamelaisten perustuslaillisten ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien oikeuksien näkökulmasta siltä osin kun ne kohdistuvat saamelaisten kotiseutualueen erityisten suojelutoimien alueisiin ja erityissuojelualueisiin. Se toteaa, että EU:n antamien direktiivien kansallisessa toimeenpanossa tulee huomioida saamelaisten tilanne ja myös perustuslain nojalla kansallisesti muotoutuneet tulkinnat saamelaisten perinteisten elinkeinojen turvaamisesta.

Vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on tarkasteltu neljän kuluneen vuoden hallintokäytäntöä ja tehty sen pohjalta johtopäätökset siitä, miten usein energiahankkeiden toteuttamisen vuoksi haetaan poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä.

Ehdotettu lakimuutos ei oteta kantaa siihen, mihin uusiutuvaa energiaa Suomessa halutaan käyttää. Tämä kysymys ratkaistaan muun lainsäädännön nojalla. Tässä on kyse vain siitä, miten luonnonsuojelulain säännöksistä voidaan poiketa uusiutuvan energian hankkeiden toteuttamiseksi.

Ympäristöministeriö toteaa Saamelaiskäräjien lausunnon osalta, että nyt ehdotetuilla säännöksillä ei ole tunnistettavissa saamelaisten kotiseutualueeseen kohdistuvia vaikutuksia. On huomattava erityisesti, että luonnonsuojelulain poikkeussäännösten soveltamisessa on noudatettava luonnonsuojelulain 6 §:ää, joka muodostaa lisäedellytyksen poikkeuksen myöntämiselle. Säännöksen mukaan lain nojalla annettavasta päätöksestä ei saa aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka vähäistä suurempaa heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella. Säännöksen perusteella harkittaessa luonnonsuojelulain 39 §:n tai 83 §:n mukaista poikkeamista, vaikutukset saamelaisten kotiseutualueella perinteisiin saamelaiselinkeinoihin, kulttuuriin, kolttien elinolosuhteisiin ja luontaiselinkeinojen harjoittamiseen on arvioitava.

Voimaantulo ja voimassaolo

Lausuntojen keskeinen sisältö

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että ehdotettujen muutosten voimaantulo on rajattava vain lain voimaan tulon jälkeen viranomaisessa vireille tulevia uusia hankkeita, eikä taannehtivasti nyt jo viranomaisessa vireillä olevia.

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry katsoo, että uusiutuvan energian hankkeiden erittäin tärkeän yleisen edun mukaiseksi katsomista koskevan säännöksen voimassa olo tulisi rajata vain siihen saakka, kunnes Suomi on saavuttanut hiilineutraaliuden, kuten direktiivi edellyttää.

Vastine

Ympäristöministeriö toteaa, että lain 39 §:ään ja 83 §:ään ehdotetut säännökset ovat olleet voimassa jo marraskuusta 2022 lukien. Lain 70 §:ään ehdotettu muutos ei liity lupamenettelyihin, joten myöskään sen osalta siirtymäsäännös ei ole perusteltu. Kun uusiutuvan energian hankkeet käytännössä edellyttävät

kaavoitusratkaisua ennen rakentamis- tai toimenpideluvan myöntämistä, on erittäin epätodennäköistä, että vireillä olisi sellaisia uusiutuvan energian hankkeita, joissa ympäristövaikutusten arviointi olisi parhaillaan tekeillä ilman, että samalla arvioitaisiin vaikutuksia Natura-alueeseen. Direktiivin voimaansaattamisen määräaika on 1.7.2024, joten myöskään tältä osin ympäristöministeriö ei näe syytä säätää siirtymäaikaa.

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry on oikeassa erittäin tärkeän yleisen edun säännösten edellytetystä voimassaoloajasta. Voimassaolo on kuitenkin oikeusvarmuuden vuoksi säädettävä joko päättymään tiettynä yksilöitynä ajankohtana tai laki on oltava voimassa, kunnes se erikseen kumotaan. Ennalta ei ole osoitettavissa tiettyä ajankohtaa, jolloin Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden, joten ympäristöministeriö katsoo, että lakiin ei tule säätää voimassaoloajasta erikseen.