8.5.2025

Diaarinro
VN/15371/2024

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöneuvos Piia Kähkölä

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

HE 42/2025 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 ja 5 §:n sekä luonnonsuojelulain 35 §:n muuttamisesta

Vastauksia 7.5.2025 kokouksessa esitettyihin kysymyksiin

Ympäristövaliokunnassa esitettiin kuulemisen lopussa kysymyksiä, joihin ei kokouksessa ehditty vastata suullisesti. Seuraavassa näiden kysymysten osalta vastaukset:

1. Edustaja Kallion kysymys koski sitä, voiko lupamenettelyn määräaikojen kulumisen alkaminen vasta lupahakemuksen täydellisyyden toteamisesta johtaa siihen, että määräajat alkavat keinotekoisesti kulua myöhemmin pyytämällä aina uusia [tarpeettomia] täydennyksiä.

   Vastaus: Esityksen perusteluosiossa todetaan, että hakemuksen täydellisyydellä tarkoitettaisiin tilannetta, jossa hakemus ja sen liitteet täyttävät lainsäädännön vaatimukset ja ne mahdollistavat hakemuksen käsittelyn. Täydennyksiä ei olisi tarkoitus vaatia lainsäädännön vaatimukset ylittävin osin. Viranomaista sitoo hallintolain 31 §:n velvoite asian riittävästä selvittämisestä. Se ei myöskään voi myöntää lupaa, jos ei ole tietoa siitä, täyttyvätkö luvan myöntämiselle laissa asetetut edellytykset. Viranomainen toimii virkavastuulla ja sitä sitoo hallintolain 23 §:n mukainen käsittelyn viivytyksettömyys. Määräaikojen keinotekoinen pidentäminen olisi jo lähtökohtaisesti viranomaista koskevien vaatimusten vastaista.

2. Edustaja Kallion toinen kysymys koski sitä, miten nopean kehittämisen alueiden nimeämisessä suhtaudutaan Natura-alueen pinnan alla sijaitseviin alueisiin. Esimerkkinä Natura-alueen alle suunniteltu kaivos.

   Vastaus: RED III -direktiivin sanamuodon mukaan Natura-alueet tulee jättää nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle. Tämän ei arvioida mahdollistavan alueiden nimeämistä myöskään Natura-alueiden maan pinnan alla oleviin osiin.

3. Edustaja Kallion kolmas kysymys koski sitä, voiko hiljaisesti hyväksytyksi tulleeseen teholtaan enintään 11 kilowatin aurinkoenergialaitteen asentamista koskevaan lupaan hakea muutosta valittamalla.

   Vastaus: Esityksen 1. lakiehdotuksen 19 §:ään esitetään säännöstä, jonka mukaan hiljaisen hyväksynnän osoittavaan asiakirjaan sovellettaisiin rakentamislain rakentamislupaa koskevaa muutoksenhakusääntelyä. Tämä olisi kansallista lisäsääntelyä direktiivin vaatimuksiin nähden.

4. Edustaja Kallion neljäs kysymys koski sitä, jättääkö merkittävissä määrin tuottavasta metsämaasta tai ruoantuotannossa olevista pelloista koostuvien alueiden rajaaminen nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle hyödyntämättä monia potentiaalisia alueita. Lisäksi kysymys koski sitä, miten tällaiset alueet on tarkoitus määritellä.

   Vastaus: Rajoitukset perustuvat Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jonka jakson 7.1. mukaan aurinkovoimarakentamista ohjataan rakennettuun ympäristöön, turvetuotannosta vapautuneille alueille ja joutomaille pyrkien välttämään tuotannossa olevien peltojen ja metsämaan merkittävä käyttö aurinkovoimaan. Hallituksen esityksen perusteluosiossa on tarkennettu, että nopean kehittämisen alueiden

nimeämisessä tulisi olla lähtökohtana keinotekoisten ja rakennettujen alueiden hyödyntäminen ja siinä tulisi välttää esimerkiksi hallitusohjelmassa mainitun mukaisesti aktiivisessa ruoantuotannossa olevien peltojen ja tuottavan metsämaan hyödyntämistä merkittävissä määrin. Sen määritteleminen, minkä kokoinen alue on ”merkittävissä määrin”, on tarkoitus tapahtua Lupa- ja valvontaviraston soveltamiskäytännössä.

5. Edustaja Ingon kysymys koski sitä, miten hiljaisen hyväksynnän soveltamisalassa olevien aurinkoenergialaitteiden 11 kilowatin kokoraja on määritetty. Lisäksi se koski sitä, miten käsitellään esim. 100–200 kilowatin aurinkoenergialaitteiden asentaminen.

   Vastaus: Hiljaisessa hyväksynnässä lupa voisi tulla automaattisesti hyväksytyksi lupaviranomaisen epäaktiivisuuden seurauksena. Direktiivin mukaan hiljaisen hyväksynnän periaatetta pitäisi lähtökohtaisesti soveltaa enintään 100 kilowatin aurinkoenergialaitteiden asentamista koskeviin lupamenettelyihin. Kilowattiraja on kuitenkin mahdollista kansallisesti laskea vähintään 10,8 kilowattiin, mikäli korkeampi kokoraja aiheuttaisi jäsenvaltiossa merkittävää hallinnollista rasitetta.

   Kansallisesti hiljaisen hyväksynnän periaate on ongelmallinen niin perustuslain oikeusturvan (21 §) kuin ympäristöperusoikeuden (20 §) näkökulmasta. Sitä ei myöskään tunnisteta laajemmin kansallisessa hallintokäytännössämme, eikä sellaista varten ole vakiintuneita menettelyitä. Tämän takia hiljaisen hyväksynnän periaatteen soveltamisala esitetään direktiivin asettamissa rajoissa mahdollisimman kapeaksi.

   Tällä esityksellä ei olisi vaikutusta siihen, mitä lupia tuon kokoluokan tai suurempienkaan aurinkoenergialaitteiden asentaminen edellyttää, edellytetyt luvat määräytyisivät jatkossakin rakentamislain järjestelmän mukaan. Usein aurinkoenergialaitteiden asentaminen ei edellytä mitään lupia. Tällä esityksellä asetettaisiin kuitenkin aurinkoenergialaitteiden asentamiseen soveltuvien lupien myöntämiselle määräajat (kts. 1. lakiehdotuksen liite 2 kohta 2).

6. Edustaja Rasinkankaan kysymys koski direktiivin täytäntöönpanon myöhästymisen syitä.

   Vastaus: Täytäntöönpanon myöhästyminen johtuu useista syistä. Yhtenä voidaan mainita täytäntöönpanon määräajan epärealistisuus, mistä kertoo se, että ainoastaan yksi jäsenvaltio sai kyseiset artiklat pantua täytäntöön määräajassa. Kansallisesti myöhästymiseen vaikuttivat lisäksi yleiset valmisteluresurssit ottaen huomioon ympäristöministeriössä käynnissä olevat muut laajat lainsäädäntöuudistukset. Esitykseen liittyy myös voimavarakysymyksiä, miltä osin on odotettu niihin liittyviä päätöksiä.

7. Edustaja Kivelän kysymys koski sitä, onko esityksen jatkovalmistelussa otettu huomioon lausuntopalautteessa esiin noussut tarve tarkentaa uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden valintakriteerejä.

   Vastaus: Esityksen perusteluosiota on jatkovalmistelussa tarkennettu. Direktiivin alueita koskevia vaatimuksia on korostettu erityisesti sen osalta, että alueilla tuotettavasta uusiutuvasta energiasta ei saisi olla odotettavissa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Lisäksi on tarkennettu alueiden nimeämisen perimmäisenä tarkoituksena olevan kansallisiin uusiutuvan energian tavoitteisiin pääseminen. Perusteluihin on lisätty viittaukset Euroopan komission antamaan ohjeistukseen ja tutkimukseen koskien nopean kehittämisen alueiden nimeämistä. Nimettävien alueiden kokoa ja määrää ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi etukäteen määritellä, sillä ne riippuvat alueesta ja tuotantomuodosta. Lähtökohtana tulisi olla haitallisten ympäristövaikutusten odotettu aiheutumattomuus, ja koko ja muut yksityiskohdat määräytyisivät tapauskohtaisesti.

8. Edustaja Kivelän toinen kysymys koski sitä, onko muutoksenhakuoikeuteen liittyvä lausuntopalaute huomioitu esityksessä.

Vastaus: Esitysehdotuksen muutoksenhakuoikeutta koskevia säännöksiä on esityksen jatkovalmistelussa tarkennettu niin, että nopean kehittämisen alueiden nimeämisestä annettavan päätöksen muutoksenhakuoikeus määräytyisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Alueen nimeämispäätöksen oikeusvaikutukset liittyisivät käytännössä lupamenettelyn lyhyempiin määräaikoihin ja alustavaan mahdollisuuteen päästä YVA-menettelyä ja Natura-arviointia koskevan vapautuksen piiriin. Näiden vaikutusten ei katsota olevan sellaisia, että esimerkiksi Århusin sopimus edellyttäisi laajennettua muutoksenhakuoikeutta. Lopullisesti YVA-menettelyä ja Natura-arviointia koskevan vapautuksen soveltuminen määritettäisiin nopean kehittämisen alueen seulontapäätöksessä, ja siihen voisivat hakea muutosta valittamalla myös ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöt.

9. Valiokunnan puheenjohtaja Mikkonen esitti kysymyksen siitä, minkä kynnyksen mukaan yksittäinen hanke seulontamenettelyn seurauksena alistetaan YVA-menettelyyn tai Natura-arviointiin.

   Vastaus: Ehdotuksen mukaan kynnys seulontamenettelyn jälkeiselle YVA-menettelylle ja/tai Natura-arvioinnille on se, että hankkeesta aiheutuu ”erittäin todennäköisiä merkittäviä ympäristövaikutuksia”, joita ei ennakoitu alueen nimeämispäätöksen yhteydessä.

   YVA-lain soveltamiskäytännön keskiössä ovat hankkeen aiheuttamat ”todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset”. Seulontamenettelyssä keskiössä puolestaan olisivat ”erittäin todennäköisesti merkittävät ennakoimattomat ympäristövaikutukset”. Vaikutusten aiheutumisen todennäköisyyden kynnys olisikin seulonnassa astetta korkeammalla kuin YVA-menettelyssä (todennäköinen -> erittäin todennäköinen). Tämän lisäksi seulonnassa vaikutusten tulisi olla ennakoimattomia. Käytännössä laissa tarkoitetun kynnyksen on tarkoitus seulontamenettelyn viranomaiskäytännössä asettua tietylle tasolle samalla tavalla kuin YVA-lain mukainen todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten kynnys on käytännössä asettunut tietylle tasolle. Seulontamenettelyn viranomaistehtäviä ja YVA-menettelyn yhteysviranomaisen tehtäviä on tarkoitus 2026 alkaen hoitaa samassa Lupa- ja valvontavirastossa, minkä odotetaan helpottavan yhtenäisen soveltamiskäytännön syntymistä.

10. Puheenjohtaja Mikkosen toinen kysymys koski sitä, arvioitaisiinko mahdollisesti tehtävässä Natura-arvioinnissa nopean kehittämisen alueella toteutettavan hankkeen vaikutuksia nopean kehittämisen alueen ulkopuolella olevaan Natura-alueeseen.

    Vastaus: Kyllä, luonnonsuojelulain 35.1 §:n mukaan velvoite arvioida hankkeen tai suunnitelman vaikutuksia Natura-alueeseen koskee myös sellaista hanketta tai suunnitelmaa Natura-alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on Natura-alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

11. Puheenjohtaja Mikkosen kolmas kysymys koski sitä, voitaisiinko nopean kehittämisen alue nimetä niin, että se kattaisi ainoastaan tietyllä alueella sijaitsevat pinnat.

    Vastaus: Nopean kehittämisen alueen nimeämispäätökseen sisältyvissä haitallisten ympäristövaikutusten lieventämistoimenpiteissä on mahdollista määritellä esimerkiksi laitteiden asentamisen tarkkoja sijoittamispaikkoja alueella sijaitsevilla pinnoilla. Myös esim. komission alueiden nimeämistä koskevassa ohjeistuksessa nostetaan esiin aurinkoenergialaitteiden asentaminen teiden ja rautateiden varsille sekä jätevedenpuhdistamoille. Tässä yhteydessä huomionarvoista kuitenkin on, että esim. olemassa oleville rakennetuille pinnoille asennettavat aurinkoenergialaitteet eivät kansallisesti ole tyypillisesti edellyttäneet YVA-menettelyä myöskään YVA-lain nojalla.