

HE 41/2024 vp

Puheenjohtaja Hanna Halmeenpää

Toiminnanjohtaja Tapani Veistola

Suomen luonnonsuojeluliitto

YmV Kirjallinen asiantuntijalausunto 2.5.2024

HE 41/2024 vp Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta

Suomen luonnonsuojeluliiton tarkoituksena on edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä säilyttää ja vaalia suomalaista kulttuuriperintöä. Luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausuntonaan toteaa seuraavaa:

Yleistä

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan muutoksia, joiden mukaan uusiutuvan energian tuottamiseen liittyvän hankkeen lupakäsittelyssä tulee aina noudattaa erittäin tärkeän yleisen edun käsitettä tarkennettuna siten, että uusiutuvan energian hankkeet kuuluvat aina sen piiriin, myös luonnonsuojelulain mukaisissa luontodirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa, ja näille hankkeille voitaisiin nykyistä väljemmin perusteluin myöntää poikkeus luonnonsuojelulain ja Natura 2000 -verkostoon liittyvistä ja rauhoitettujen sekä tiukasti suojeltujen eliölajien suojelusäännöksistä.

Luonnonsuojeluliitto pitää vihreän siirtymän edistämistä erittäin tärkeänä. Yleisenä periaatteena on pidettävä sitä, että siirtymä pois fossiilienergian käytöstä ja uusiutuvan energian kapasiteetin vahva kasvu ei kuitenkaan ole hyväksyttävä syy heikentää luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamista ja toimia luontokadon pysäyttämiseksi. Vihreän siirtymän on tapahduttava oikeudenmukaisesti sekä muut ympäristötavoitteet, kuten luontokadon torjunta huomioiden. Muutoin siirtymä hiilineutraaliin, ilmastovaikutuksiltaan puhtaampaan energiajärjestelmään on omiaan ylläpitämään luonnonvarojen ylikulutusta ja luonnon tilan heikkenemistä.

Kaikki uusiutuvan energian hankkeet eivät lähtökohtaisesti ole kestävästi toteutettavissa eivätkä siten myöskään erittäin tärkeitä ja yleisen edun mukaisia. Esimerkiksi puun ja muun biomassan polttamisella sekä vesivoiman tuotannolla on todennettuja, merkittäviä haitallisia luonto- ja ilmastovaikutuksia. Myös viime vuosien ajan ja edelleen voimakkaassa kasvussa olevan tuuli- ja aurinkovoiman sekä niiden vaatimien voimajohtolinjojen haittavaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle tulee seurata ja lieventää.

Lupaprosessien aikana ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn lopputuloksena hankesuunnitelmien tulee hyvän suunnittelun periaatteiden mukaisesti muokkautua siten, että uusiutuvan energian tuotantolaitosten ja niiden vaatimien verkkolinjojen rakentaminen ei kohdistu luonnon monimuotoisuuden kannalta herkille alueille tai niiden välittömään läheisyyteen, kuten luonnonsuojelualueille, tärkeille lintujen muuttoreiteille tai muille ekologisilla yhteyksillä ylläpitäville

alueille tai vesistöihin, joiden tilaa tulee vesipuitedirektiivin sekä kansallisesti säädetyn vesien ja merenhoitolain ohjaamana parantaa, ei heikentää.

Mikäli haitallisia ympäristövaikutuksia ei voida lieventää tai ei riittävästi edes pyritä lieventämään, ei hankkeen toteuttamista lähtökohtaisesti tule hyväksyä. Ellei hyvän suunnittelun periaatteita haitallisten ympäristö- ja luontovaikutusten välttämiseksi sekä luonnon tilan vaalimiseksi lainsäädännössä asetettuja reunaehtoja noudateta, uusiutuvan energian tuotantokapasiteetin voimakas kasvu voi aiheuttaa merkittäviä luonto- ja ympäristöhaittoja.

Aivan keskeistä uusiutuvan energian kasvutavoitteiden, nopeutettujen lupamenettelyiden ja investointihankkeiden kestäväen toteutumisen kannalta on valtion lupa- ja valvontaviranomaisen alueellisesti kattavat ja riittävät henkilöresurssit ja laaja asiantuntemus, sisältäen alueiden erityispiirteiden tuntemuksen. Yleistä ympäristöetua valvovan valtion viranomaisen itsenäinen ja riippumaton puhevalta on kestävyuden ja oikeusvaltioon kuuluvien periaatteiden toteutumisen edellytys myös nyt käsittelyssä olevan lakiesityksen hyväksymisen kannalta.

Luonnonsuojelulakiin ehdotettujen muutosten on tarkoitus nopeuttaa uusiutuvan energian rakentamishankkeita ja niiden lupamenettelyjä tavalla, joka lakiesityksen mukaisesti toteutettuna saattaa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia luontoon ja myös ihmisten elinympäristöön.

35 § Hankkeiden ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arviointi ja Natura-arviointi

Luonnonsuojelulain 35 §:ään esitetään muutosta, jonka mukaan uusiutuvan energiahankkeen johdosta laadittava Natura-arviointi tulee suorittaa aina ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä. Luonnonsuojeluliitto katsoo tämän olevan linjassa nykyisin jo vallitsevan käytännön kanssa arvioida hankkeiden mahdolliset Natura-vaikutukset yva-menettelyn yhteydessä.

On kuitenkin korostettava, että jatkossakin hankkeen ja sen suunnittelun edellyttämä, merkittäviä haittavaikutuksia vähentämään tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi ja Natura-arviointi laaditaan huolella ja varovaisuusperiaatetta noudattaen RED III:n soveltamisen myötä asetetuista uusiutuvan energian hankkeiden kiirehtimistavoitteista huolimatta.

On myös huomioitava, että yva-menettelyn on tarkoitus tuottaa tietoa hankealueesta ja hankkeen mahdollisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, sekä ohjata suunnittelua haitallisten vaikutusten lieventämiseksi. Näin ollen Natura-arvioinnin toteuttaminen yva-menettelyn yhteydessä saattaa jättää huomiotta seikkoja, jotka ilmenevät esimerkiksi vasta vaikutusarvioinnista kuullun lausuntopalautteen myötä. **Luonnonsuojeluliitto korostaa, että luonnonsuojeluviranomaisen on jatkossakin tämän lakiesityksen mukaisten muutosten estämättä voitava tarvittaessa edellyttää Natura-arvioinnin täydentämistä, vaikka yva-yhteysviranomainen olisi antanut yva-laissa tarkoitetun perustellun päätelmän ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta.**

39 § Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen

Voimassa olevan luonnonsuojelulain 39 §:n mukaan lupa lainsäädännön muut edellytykset täyttävälle hankkeelle voidaan myöntää Natura-alueen suojeluperusteena olevien luontoarvojen heikentämisestä huolimatta, mikäli hankkeelle tai suunnitelmalle ei ole vaihtoehtoista ratkaisua ja valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.

Lakiesitys ehdottaa, että 39 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että kaikkien uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen, asiaankuuluvan verkon ja energiavarastojen katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että puun ja muun biomassan poltto sekä vesivoima tulee jättää lakiesityksen mukaisen luonnonsuojelulain 39 §:n 3 momentin soveltamisalan ulkopuolelle.

RED III direktiivin johdannon resitaali 44 antaa mahdollisuuden rajata jäsenvaltioissa erittäin tärkeän yleisen edun mukaisiksi katsottavien, kansanterveyttä ja turvallisuutta palvelevien uusiutuvan energian laitosten ja niihin liittyvän infrastruktuurin joukkoa, "jos on selkeää näyttöä siitä, että kyseisillä hankkeilla on sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, joita ei voida lieventää tai kompensoida".

Direktiivin artiklassa 16 f puolestaan todetaan, että "jäsenvaltiot voivat asianmukaisesti perustelluissa ja erityisissä olosuhteissa rajoittaa tämän 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 yhdenmetyissä kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissaan esitettyjen painopisteiden mukaisesti. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle tällaiset rajoitukset ja niiden perustelut."

Metsäbiomassan polton ja vesivoiman osalta on laajaa ja kiistatonta tutkimuksen ja seurannan tulosten tuottamaa selkeää näyttöä merkittävistä haitallisista ympäristövaikutuksista, joista kaikkia ei voida lieventää tai kompensoida. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että on olemassa asianmukaiset perustelut ja erityiset olosuhteet rajata nyt käsittelyssä olevan lakiesityksen 39 §:n soveltamisalaan kuuluvia uusiutuvan energian tuotannon teknologioita. Suomen kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman valmistelu on kuitenkin vielä kesken, joten tämän lakiesityksen käsittelyä olisi syytä siirtää, kunnes päivitetty kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma on laadittu.

Tulkintaa siitä, että metsäbiomassan poltto tulee jättää säädöksen tulkinnan ulkopuolelle tukee myös se, että toisaalla uusiutuvan energian direktiivissä määritellään kestävyyskriteerit biomassan energiakäytölle. Direktiivissä tunnistetaan, ettei kaikki biomassan poltto ole kestävää. Myös Suomen ilmastopaneeli on todennut, ettei puun poltto ole hiilineutraalia. Metsäbiomassan polttamisen ei voida direktiivin artiklan 16 f mukaisesti automaattisesti tulkita edistävän tavoitetta EU:n ilmastoneutraalisuudesta.

Erityisesti kestävyyskriteeri (artikla 29 7a), joka edellyttää jäsenmaata täyttämään LULUCF-asetuksen mukaiset velvoitteensa, korostaa sitä, ettei Suomessa tilanne ole kestävä uusien biomassaa polttavien laitosten käyttöönoton kannalta. Suomessa hiilinielut ovat romahtaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana uusiutuvan energian direktiivin käyttöönoton jälkeen.

Vesivoiman osalta puolestaan on todettava, että valtaosa Suomen suurista jokivesistöistä on valjastettu energiantuotannon tarpeisiin. Jokien patoaminen ja mm. virtaamaolosuhteiden radikaali muutos on johtanut virtavesien ja niiden eliöstön, mm. vaelluskalakantojen voimakkaaseen uhanalaistumiseen, jopa häviämiseen, siis merkittäviin haitallisiin ympäristövaikutuksiin. Kaikkien vesistöjen hyvä ekologinen, morfologinen ja fysikaalis-kemiallinen tila tulee vesipuitedirektiivin mukaan EU:n alueella kuitenkin saavuttaa vuoteen 2027 mennessä (vesipuitedirektiivin voimaan tullessa vuonna 2000 tavoitevuosi oli alunperin 2015).

RED III -direktiivin artiklassa 15 c on erikseen kirjattuna, että "jäsenvaltiot voivat jättää biomassaa polttavat laitokset ja vesivoimalaitokset uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden soveltamisalan ulkopuolelle. Tähän on Suomessa varsin selkeät perustelut. Asian harkinnassa tulee huomioitavaksi myös uusiutuvan energian lupakäsittelyn etusijamenettelyssä tällä hetkellä voimassa oleva "Do No Significant Harm" -periaate, jonka mukaisesti nopeutettuun lupamenettelyyn lupaviranomaisessa ei tule hyväksyä energiahanketta, joka todennäköisesti voi aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Tämän ohella RED III -direktiivin kansallisessa implementoinnissa tulee edelleen huomioida, että uusiutuvan energian hankkeille etsitään jatkossakin toteutusratkaisut Natura 2000 -alueiden ja muiden luonnonsuojelualueiden tai muutoin luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden alueiden ulkopuolelta. Mikäli päädyttäisiin Natura-poikkeuslupamenettelyyn, olisi silloinkin varmistettava, että "erittäin tärkeän yleisen edun lisäksi" myös muut luonnonsuojelulain 39 §:n mukaiset luvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät.

70 § - Eläinlajien rauhoitus

Luonnonsuojelulain 70 §:ssä säädetään rauhoitettuja eläinlajeja ja niiden pesiä, munia, lisääntymis- ja levähdysalueita koskevista häirintä- ja vahingoittamiskielloista, kuten rauhoitettujen eläinlajien tahallisen tappamisen tai pyydystämisen kieltö. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan rauhoitetun lajin yksilön (tai sen pesän, munien tms.) häiritsemistä tai tappamista ei pidettäisi tahallisenä, jos uusiutuvan energian hankkeen rakentamisen ja toiminnan aikana on lieventävin toimenpitein asianmukaisesti pyritty estämään rauhoitetun lajin yksilöiden kuolema ja niihin kohdistuvat häiriöt.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että rauhoitettujen eläinlajien tappamisen ja häirinnän tulee lähtökohtaisesti olla kiellettyä, ilman erityisen painavia ja tapauskohtaisesti harkittavia rauhoitusmääräyksistä poikkeamisen perusteluja. Eläinlajien rauhoitusmääräyksistä poikkeamisen tulisi olla mahdollista silloinkin vain, mikäli erityisen tärkeäksi katsottavan hankkeen toteuttamiselle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua. Lainsäädännön on oltava poikkeamisen edellytysten suhteen tarkkarajainen ja selkeä, jotta lain noudattamista voitaisiin valvoa. Lisäksi on kattavin seurantatiedoin varmistuttava siitä, ettei rauhoitetun lajin populaation elinvoimaisuudelle tai suotuisan suojelun tasolle aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että rauhoitettujen lajien tappamiseen johtavan ja muun häirinnän lievennystoimista tulee säätää lupaehdoilla pakollisia. Niiden noudattamista on valvottava, toimivuutta on seurattava tarkasti ja valvontaviranomainen on velvoitettava edellyttämään toiminnanharjoittajalta tehokkaampia korvaavia lieventämistoimenpiteitä, mikäli rauhoitettuja eläinlajeja, niiden pesäpaikkoja tai muita 70 §:ssä tarkoitettuja eläinlajin elämänkierrolle tärkeitä alueita aiemmin toteutetuista Artiklan 16b mukaisista lieventämistoimista huolimatta toistuvasti tulee häirityksi, häviää tai menehtyy.

Tiukasti suojeltavien ja uhanalaisten lajien osalta on varmistettava, ettei rauhoitussäädöksistä poikkeamisesta ole haittaa lajin uhanalaisuuskehitykselle tai suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle.

83 § - Poikkeus eliölajien suojelua koskevista säännöksistä

Voimassa olevan lain mukaan luonnonsuojeluviranomainen voi 83 §:n mukaisesti myöntää luvan poiketa 70, 73, 74, 77, 78 ja 79 §:ssä säädetystä, jos siitä ei ole haittaa eliölajin suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle. Lisäksi edellytyksenä on, ettei poikkeamiselle ole muuta tyydyttävää ratkaisua ja että poikkeus on tarpeen pykälässä esitettyjen syiden vuoksi.

Esimerkiksi EU:n luonto- tai lintudirektiivin tiukkaa suojelua edellyttävien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta on mahdollista poiketa, mikäli poikkeus on tarpeen kansanterveyttä tai yleistä turvallisuutta koskevista taikka muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä.

Nyt lakiin esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan kaikki uusiutuvan energian tuotantolaitoshankkeet ja niihin liittyvät infrastruktuurihankkeet olisivat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta.

Tässä lausunnossa ylempänä 39 §:n muutosesityksestä esiin tuotujen perustelujen mukaisesti Luonnonsuojeluliitto katsoo, että puun ja biomassan poltto sekä vesivoima tulee rajata lakiesityksen mukaisen 83 §:n 4 momentin soveltamisalan ulkopuolelle.

Luonnonsuojeluliitto lisäksi toteaa 83 §:n mukaisen poikkeamisen eliölajien suojelusta joka tapauksessa edellyttävän, ettei poikkeamisesta ei ole haittaa eliölajien suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle. Poikkeusta ei voida myöntää, mikäli sen johdosta laji taantuu taikka uhanalaistuu entisestään.

Hankkeille tulee asettaa vähimmäiskoko

Lakiesityksessä luonnonsuojelulain pykälien muuttamisesta uusiutuvan energian hankkeiden sujuvoittamiseksi ei ole määritelty esimerkiksi energiantuotannon tai siirtoverkkokapasiteetin tehon määrään perustuvaa alarajaa hankkeille, jotka lakiluonnoksen 39 §:n ja 83 §:n mukaisesti olisi aina katsottava erittäin tärkeän yleisen edun mukaisiksi.

Luonnonsuojeluliitto pitää välttämättömänä, että lain soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden koon/tehon alaraja kansallisesti asetetaan.

Ilman alarajaa mitkä tahansa – myös erittäin pienet ja sähkön tuotannon kannalta valtakunnallisesti merkityksettömät uusiutuvan energian hankkeet – luettaisiin yleisen edun kannalta erittäin tärkeiksi sekä kansanterveyttä ja turvallisuutta palveleviksi, mahdollistaen luonnonsuojelulain sääöksistä poikkeamisen RED III -direktiivin tarkoitukseen nähden täysin väärin perustein.

Esityksen vaikutukset ja seurantatarve

Lakiesityksen ympäristövaikutuksia etenkin kumuloituvia ja haitallisia pitkäaikaisvaikutuksia rauhoitettuihin ja tiukasti suojeltuihin eliölajeihin sekä Natura-suojelualueverkon kohteiden suojeluperusteisiin ei ole lakiesityksessä riittävästi arvioitu, mikä on vakava puute.

Heikkoutena on, että lakiesitys mahdollistaa luonnon monimuotoisuuden heikentämistä ”pala palalta”, kiirehdityssä aikataulussa. Näin käy herkästi, mikäli lain soveltamisalaan kuuluvia

energiahankkeita ei teknologian ja hankkeen koon/tehon suhteen rajata lainkaan ja mikäli lakiesitykseen ei tehdä yllä esitettyjä täsmennyksiä.

Kun yhteen hankkeeseen sovelletaan tämän lakiesityksen mukaisia poikkeuslupan myöntämisen ehtojen madaltamista, ja toiselle hankkeelle samoja luonnonsuojelulain säädöksistä poikkeamisen ehtoja toisaalla, kukaan ei tarkastele yleistyvien poikkeuslupapäätösten kumuloituvia kokonaisvaikutuksia luontoon, luonnonsuojelulain tavoitteiden toteutumiseen ja eliölajien suojeluun.

Luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan lakiesityksen kumulatiiviset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonsuojelutavoitteiden toteutumiseen suojelualueverkostossa ja lajitasolla tulee huolellisesti arvioida ja vaikutuksia tulee seurata tarkasti. Muutoin lakiesityksen mukainen sääntely voi johtaa siihen, että kiihdytetty siirtymä uusiutuvaan energiaan kiihdyttää samalla luontokatoa.

Voimassaolo

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että lakiesityksen pykälämuutosten tulee koskea sen voimaan astuttua viranomaisessa vireille tulevia uusia hankkeita, eikä taannehtivasti nyt jo viranomaisessa vireillä olevia.

Lisätietoja

- Hanna Halmeenpää, puheenjohtaja, p. 050 5644122, hanna.halmeenpaa@sll.fi
- Tapani Veistola, toiminnanjohtaja, p. 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi