

Apulaisprofessori Tiina Paloniitty / ympäristö- ja kestävyyssoikeus
Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Eduskunnan ympäristövaliokunta

YmV@eduskunta.fi

Viite: Ympäristövaliokunta 3.5.2024 klo. 9:30 HE 41/2024 vp Asiantuntijapyyntö

Asia: HE 41/2024 vp Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta
<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+41/2024>

LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEEN LUONNONSUOJELULAIN MUUTTAMISTA

Luontopaneeli kiittää lausuntopyynnöstä koskien luonnonsuojelulain muuttamista RED III -direktiivin voimaan astumisen vuoksi.

Luontopaneeli viittaa aiemmassa lausunnossaan asiasta yleisesti lausumaansa ja yhtyy useisiin Suomen ympäristökeskuksen lausunnossa esitettyihin näkemyksiin.

Tässä vaiheessa pidämme tarpeellisenä painottaa erityisesti seuraavia viittä seikkaa:

1) VALTAKUNNALLISEN SUUNNITTELUN ENSISIJAISUUS

Jotta vihreässä siirtymässä toteutuu sen keskeinen tavoite luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja haittojen välttämiseksi, tulisi Suomen vahvistaa strategista valtakunnallista ja alueellista suunnittelua ja ohjausta uusiutuvan energian hankkeille. Lähtökohtaisesti hankkeet tulee pyrkiä ohjaamaan Natura 2000 -alueiden ja muiden luonnon monimuotoisuudelle tärkeiden alueiden ulkopuolelle.

Luontopaneeli katsoo, että LSL:n 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 LSL:n mukaiset poikkeuslupaedellytykset täyttyvät.

2) NATURA-ARVION LAADUN SÄILYTTÄMINEN

Luonnonsuojelulaissa on varmistettava, että jatkossakin Natura-arviointi saadaan asianmukaisesti tehtyä, eikä Natura-arviointien laatu heikkene RED III:n soveltamisen myötä. Mikäli hankkeen tiedot ovat YVA-menettelyä tehtäessä riittämättömät Natura-arvioinnin tekemiseen, tulee Natura-arviointi tehdä niin kattavasti, että kaikki mahdolliset merkittävät vaikutukset Natura 2000 -alueen luonnonarvoihin arvioidaan huolellisesti varovaisuusperiaatetta noudattaen. ELY-keskusten resurssit yhdistettyjen tarpeeksi laajojen ja yksityiskohtaisten arviointimenettelyjen ohjaamiseksi ja valvomiseksi tulee varmistaa.

3) TIUKASTI SUOJELTUIEN LAJIEN TAPPAMINEN JA HÄIRITSEMINEN

LSL 70 §:än ehdotettu uusi 5 momentti on ongelmallinen. Tiukasti suojeltujen lajien tappamisen ja häiritsemisen tulee lähtökohtaisesti olla kiellettyä. Tiukasti suojeltavien lajien osalta on varmistettava,

ettei poikkeusluvasta ole haittaa eliölajin suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle eikä hankkeelle ole muuta tyydyttävää ratkaisua. Se, että direktiivin kautta asetetaan ehtoja tilanteille, joissa tappamista tai häiritsemistä ei nähtäisi tahallisenä, voi hankaloittaa lain valvontaa. Se myös monimutkaistaa oikeustilaa ja vähentää oikeudellista selkeyttä, mikä yleensä johtaa asioiden käsittelyn ei-toivottuun pidentymiseen.

Luontopaneelin jakaa Syken lausunnossa esitetyt näkemykset, joiden mukaan uuden säännöksen soveltamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että tappamisen välttämiseksi ja häiriöiden estämiseksi tehdään riittävän tehokkaita toimia. Lisäksi LSL:in tulisi direktiivin implementoimiseksi lisätä säännös, jossa veloitetaan valvontaviranomainen vaatimaan korvaavia toimenpiteitä, mikäli Artiklassa 16b mainitut lieventävät toimenpiteet eivät ole osoittautuneet vaikuttaviksi.

4) ERITTÄIN TÄRKEÄ YLEINEN ETU

Lain muutosten lähtökohta on, että kaikkia uusiutuvan energian hankkeita pidetään erittäin tärkeinä yleisen edun mukaisina hankkeina. Tämä näkemys on yksinkertaistus hankkeista, joilla voi olla hyvin monenlaisia erilaisia ja keskenään ristiriitaisia vaikutuksia luonnolle, taloudelle ja ihmisille. On siten yksinkertaistavaa pitää lähtökohtana, että kaikki uusiutuvan energian hankkeet olisivat lähtökohtaisesti erittäin tärkeitä ja yleisen edun mukaisia. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluva oikeusharkintaisuus tarkoittaa, että yksittäiset asiat tutkitaan ja harkitaan aina erikseen, kun lakia sovelletaan yksittäiseen tapaukseen. Tätä on noudatettu Suomessa tähän asti; yleisen edun mukaisuutta on harkittu eri menettelyissä kunkin asian kohdalla aina erikseen. Yleinen ja etukäteinen päätös siitä, että kaikki uusiutuvan energian hankkeet ovat erittäin tärkeitä yleisen edun kannalta, on muutos tähän linjaan. Tulisi harkita tarkasti, onko näin suuri periaatteellinen muutos varmasti välttämätöntä direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

Hallituksen esityksen mukaan lainsäädäntömuutos RED III 16 f artiklan vuoksi "selkiyttäisi erittäin tärkeän yleisen edun tulkintaa ja yhdenmukaistaisi käytäntöä". On oikeudellisesti erittäin merkittävää, jos jokin toimenpide luetaan *automaattisesti* erittäin tärkeän yleisen edun mukaiseksi. Kyse nyt Suomen lakiin luotavasta uutuudesta, "erittäin tärkeän yleisen edun automaattista". Tässä hallituksen esityksessä ei siis pelkästään ole kyse luonnonsuojelulain normien muuttamisesta, vaan tämän lisäksi myös oikeusjärjestelmän kannalta periaatteellisemmasta muutoksesta.

Koska ehdotettava muutos on periaatteellisesti hyvin merkittävä, edellyttäisi se kattavia vaikutusarviointeja. Hallituksen esityksessä on nyt todettu, että RED III Art. 16f on sisällöllisesti sama voimassa olevan uusiutuvan energian nopeutusasetuksen kanssa. Tämä asetus on ollut voimassa 30.12.2022 alkaen, eikä kulunut 16 kk ole tuonut soveltamistapauksia Natura 2000 -verkoston suojelusta poikkeamiseen. Kyse on kuitenkin vain 16 kuukauden ajanjaksosta, eikä tulisi tehdä pitkälle vietyjä päätelmiä siitä, mikä on soveltamisen tarve pidemmällä aikavälillä. Vain menneeseen katsova vaikutusarviointi on siten asian merkittävyyteen nähden yhä turhan suppea; vaikutuksia tulisi arvioida laajemmin.

Oikeusjärjestelmän kannalta katsottuna erittäin tärkeän yleisen edun käsitettä käytetään useilla muillakin oikeuden lohkoilla. Hallituksen esityksessä ei ole tehty vaikutusarviota siitä, mikä on nyt tehtävän luonnonsuojelulain muutoksen mahdollinen systeemitason vaikutus oikeusjärjestelmän muihin osiin tilanteisiin, joissa erittäin tärkeästä yleisestä edusta on kyse. Maanomistajien oikeuksista jätettyihin huomioihin viitataan vain sanomalla, ettei tässä uudistuksessa puututa niihin. Kun kuitenkin ei ole selvitetty, mitkä ovat nyt tehtävän yleisen edun automaatin mahdolliset seurannaisvaikutukset oikeusjärjestelmän sisällä, saattaa toteamus olla tarpeettoman kategorisesti vaikutukset poissulkeva.

RED III -direktiivissä artiklassa 16f mahdollistetaan erittäin tärkeän yleisen edun rajaaminen – jäsenvaltio voi rajoittaa artiklan soveltamista koskemaan valtion tiettyjä alueita. Tämän

mahdollisuuden toimeenpanoa Suomessa tulisikin edistää, vaikka samalla on niinkin, että perusongelmaa automaattisesta yleisen edun mukaisuudesta rajauksen toimeenpano ei poista. Suomella tuskin on kuitenkaan syitä implementoida RED III -direktiiviä sen tiukimmassa mahdollisessa muodossa, ilman EU-lainsäätäjän direktiiviin sisällyttämiä lievennyksiä. Luontopaneeli pitääkin erittäin tärkeänä sitä, että hallituksen esityksessä luvattu ympäristöministeriön seuranta soveltamisalan rajoitusten tarpeellisuudesta toteutuu mahdollisimman täysimääräisesti.

5) UUSIUTUVAN ENERGIAN TUOTANNON MUUTTUNUT ROOLI

Vaikka uusiutuvan energian tarpeisiin on muutettu kotimaista lainsäädäntöä aiemminkin, olisi käsillä oleva esitys luonnonsuojelulain muutokseksi erityisen merkittävä koko oikeusjärjestelmän kannalta. Kun luonnonsuojelulain muuttamisen tarvetta tarkastellaan, tulee muuttunut toimintaympäristö ymmärtää laajemmin kuin mitä hallituksen esityksessä on kuvattu. Toimintaympäristön muutoksessa kyse ei ole esimerkiksi pelkästään siitä, mitä Venäjän laiton hyökkäyssota Ukrainaan on Euroopan energiajärjestelmälle aiheuttanut tai aiheuttaa.

Tällä hetkellä tuulivoiman parissa tapahtuu Suomessa paljon. Perinteisesti tärkein uusiutuvan energian muoto on Suomessa ollut kuitenkin vesivoima. Merkille pantavaa on, että Suomen voimassa olevassa vesilaissa ei ole – vesivoiman huoltovarmuuskriittisyydestä huolimatta – vastaavaa normia siitä, että kaikki vesivoima olisi automaattisesti erityisen tärkeän yleisen edun mukaista. Vesivoiman suhteen Suomessa on pärjätty oikeusharkintaisuudella, eli sillä että yksittäisissä tapauksissa hanke voidaan tarvittaessa määritellä yleisen edun mukaiseksi ja toteuttamiskelpoiseksi haitoista huolimatta, tapauksen olosuhteista riippuen. Hallituksen esityksestä nouseekin kysymys, onko tilanne Suomessa nyt varmasti niin merkittävästi erilainen kuin mitä se on ollut itsenäisen Suomen historian aikana vesivoiman suhteen, että näin suuri muutos tarvittaisiin.

Harkinnassa on syytä pitää mielessä, että uusiutuvaa energiaa suunnitellaan Suomessa parhaillaan sähkö-raaka-aineen tuotannon tarpeisiin (power-to-x-tarpeet). Tässä toiminnassa REDI II/III:n kestävyyskriteerit täyttävää uusiutuvaa energiaa käytetään esim. synteettisten polttoaineiden tai muiden materiaali- ja kemianteollisuuden tuotteiden tuotantoon. Tämä toiminta on Suomelle uutta siinä mittakaavassa kuin sitä parhaillaan suunnitellaan ja tehdään. Jos uusiutuvan energian lisäämistä päädytään edistämään luontoarvojen kustannuksella, kuten tämän lainsäädäntöehdotuksen myötä on vaarana käydä, tulee ymmärtää tämä uusiutuvan sähköntuotannon muuttunut rooli teollisuuden prosesseissa ja energia- ja tuotemarkkinoilla. Uusiutuvan energian asema kestävyys siirtymän toteuttamisessa on muuttunut siitä mitä se oli siirtymän aiemmissa vaiheissa. **Nyt asiaan liittyvässä lainsäädännössä on enenevässä määrin kyse uuden teollisuuden mahdollistamisesta ja tiettyjen tuotanto- ja arvoketjujen tukemisesta. Kyse on myös siitä, missä määrin katsomme hyväksi uhrata luonnonsuojeluarvomme teollisuuden raaka-aineen tuotantoon.**

Lainsäädäntöehdotuksessa on siis kyse siitä, missä määrin Suomi sallii aiheuttaa haittaa luonnolle uusiutuvan energian tuotannolla tilanteessa, jossa uusiutuvaa energiaa käytetään teollisuuden raaka-aineena sen sijaan että sitä käytettäisiin tarpeisiin, joiden hyödyt jakautuisivat yhteiskunnassa tasaisemmin. Suomessa tulisikin käydä avoin poliittinen keskustelu siitä, mistä uusiutuvan energian käyttökohteista tulee suurimmat lisähyödyt kestävyys siirtymän toteutumiselle; mihin tarpeisiin uusiutuva energia meillä halutaan käyttää. Oikeilla poliittisilla valinnoilla ilmaston, energian ja luonnon tarpeet on mahdollista sovittaa yhteen, eikä luonnonsuojelun tavoitteista ole syytä luopua uusiutuvan energian tarpeiden vuoksi. Koska hallituksen esityksestä tämä taustoitus puuttuu kokonaan, luo esitys vaillinnaisen kuvan siitä, minkälaisista hankkeista on kyse.

Luontopaneeli toivoo, että hallitus edistäisi ekologisen kompensaation käyttöönottoa, jonka myötä myös vihreän siirtymän investoinneista aiheutuvia luontohaittoja tulisi välttää ja minimoida ja mahdolliset luontohaitat tulisi täysimääräisesti hyvittää.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Minna Pappila, Tiina Paloniitty ja Outi Silfverberg.

Viitattu kirjallisuus:

- Ahlvik L., Boström C., Bäck J., Herzon, I., Jokimäki J., Kallio, K. P., Ketola T., Kulmala L., Lehtikainen, A., Nieminen T.M., Oksanen E., Pappila M., Pöyry, J., Saarikoski, H., Sinkkonen, A., Sääksjärvi I. & Kotiaho, J. (2021). Luonnon monimuotoisuus ja vihreä elvytys. Suomen Luontopaneeli. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 1. <https://luontopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/04/luontopaneelin-kannanotto-1-2021-luonnon-monimuotoisuus.pdf>
- Pörtner, H.O., Scholes, R.J., Agard, J., Archer, E., Arneth, A., Bai, X., Barnes, D., Burrows, M., Chan, L., Cheung, W.L., Diamond, S., Donatti, C., Duarte, C., Eisenhauer, N., Foden, W., Gasalla, M. A., Handa, C., Hickler, T., Hoegh-Guldberg, O., Ichii, K., Jacob, U., Insarov, G., Kiessling, W., Leadley, P., Leemans, R., Levin, L., Lim, M., Maharaj, S., Managi, S., Marquet, P. A., McElwee, P., Midgley, G., Oberdorff, T., Obura, D., Osman, E., Pandit, R., Pascual, U., Pires, A. P. F., Popp, A., Reyes-García, V., Sankaran, M., Settele, J., Shin, Y. J., Sintayehu, D. W., Smith, P., Steiner, N., Strassburg, B., Sukumar, R., Trisos, C., Val, A.L., Wu, J., Aldrian, E., Parmesan, C., Pichs-Madruga, R., Roberts, D.C., Rogers, A.D., Díaz, S., Fischer, M., Hashimoto, S., Lavorel, S., Wu, N. & Ngo, H.T. (2021) IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change; IPBES and IPCC. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4659158>