

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain, ympäristövaikutusten arviointimenettelyistä annetun lain 3 ja 5 §:n sekä luonnonsuojelulain 35 §:n muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain, ympäristövaikutusten arviointimenettelyistä annetun lain 3 ja 5 §:n sekä luonnonsuojelulain 35 §:n muuttamisesta (HE 42/2025 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Piia Kähkölä, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Outi Vilén, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava juristi Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry
- johtava biokaasuasiantuntija Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- monimuotoisuusasiantuntija Liisa Toopakka, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- edunvalvontapäällikkö Kimmo Kyrölä, Suomen uusiutuvat ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Aluehallintovirastot
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
- Fingrid Oyj
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on toisaalta RED III -direktiivin lupamenettelyä koskeva sääntely, ja toisaalta ehdotus kytkeytyy vireillä olevaan aluehallintoa koskevaan uudistukseen (HE 13/2025 vp) sekä niin sanottuun yhden luukun lainsäädäntöhankkeeseen (HE 41/2025 vp).

Uudistus koskee toisaalta menettelyjen määräaikojen sääntelyä ja toisaalta uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueita. RED III -direktiivi laajentaa lupamenettelyjen sitovat määräajat kattamaan kaikki uusiutuvan energian tuotantolaitokset pelkästään sähköä tuottavien voimalaitosten sijaan. Tätä koskeva muutos tehtäisiin uusiutuvan energian lupamenettelylakiin, ja se toisi määräaikojen piiriin uusiutuvan energian lämpölaitoksia, biokaasulaitoksia ja biopolttoainelaitoksia.

Nopean kehittämisen alueiden osalta taustalla on direktiivin sääntely, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee viimeistään 21.2.2026 nimetä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueita yhtä tai useampaa uusiutuvan energialähteen muotoa varten.

Määritelmät

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on tuotu esille, että RED III -direktiivin 16 artiklan 1 kohdan lupamenettelyn käsite ja siihen muualla direktiivissä kytkeytyvät vaatimukset koskevat uusiutuvan energian tuotantolaitosten lisäksi samalla paikalla sijaitsevia energiavarastoja sekä omaisuuseriä, jotka ovat tarpeen tällaisten laitosten ja varastojen sähköverkkoon liittämistä ja uusiutuvan energian lämmitys- ja jäähdytysverkkoihin liittämistä varten.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella esityksen uusiutuvan energian tuotantolaitoksen määritelmästä on poistettu lausuntokierroksen jälkeen laitoksen samalla paikalla sijaitsevat energiavarastot sekä laitoksen sähkö-, lämmitys- tai jäähdytysverkkoihin liittämiseksi tarvittavat rakenteet. Kun muualla esitetyssä laissa, esimerkiksi määräaikoja koskevassa 10 §:ssä, käytetään uusiutuvan energian tuotantolaitoksen käsitettä, jää epäselväksi, miten esimerkiksi energiavarastojen luvitus tulee RED III -direktiivin edellyttämällä tavalla määräaikojen ja muiden lupamenettelyjä koskevien direktiivin vaatimusten piiriin. Huomio liittyy myös esitettyyn hankekehittäjän määritelmään, joka on niin ikään kytketty pelkkään tuotantolaitokseen. Talousvaliokunta esittää ympäristövaliokunnan harkittavaksi sääntelyn täydentämistä tältä osin.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on lisäksi tuotu esille, että sääntelyyn olisi syytä harkita sisällytettäväksi aurinkoenergialaitteiden sekä samalla paikalla sijaitsevan energiavaraston määritelmät. Talousvaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna RED III -direktiivin täytäntöönpanon kattavuuden näkökulmasta ja esittää ympäristövaliokunnalle sääntelyn täydentämistä tältä osin.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös asiantuntijakuulemisessa esiin tuotuun sääntelyn epäjohtonmukaisuuteen pumppuvoimalla tuotetun energian osalta nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ja yhden luukun lainsäädännössä (HE 41/2025 vp). Nyt tarkastelun kohteena olevan

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2025 vp

esityksen mukaan pumppuvoimaa ei katsota uusiutuvan energian tuotantolaitokseksi, vaan energiavarastoksi, mutta yhden luukun palvelujen laissa pumppuvoimalaitokset katsotaan vesivoimalaitoksiksi. Talousvaliokunta kehottaa ympäristövaliokuntaa arvioimaan, onko sääntelyä tältä osin tarpeen yhdenmukaistaa.

Lupamenettelyjen määräajat ja yhteispisteviranomaisen rooli

Ehdotus merkitsisi lupamenettelyjen määräaikojen soveltamisalan laajentamista nykyisestä. Samalla kansallisessa lainsäädännössä oleva uusiutuvan energian tuotantolaitoksen määritelmä esitetään muutettavaksi kattamaan ainoastaan pelkkää uusiutuvaa energiaa tuottavat laitokset. Määräaikojen laskemissääntöjä muutettaisiin siten, että ne kattaisivat kaikki hallinnolliset vaiheet lupahakemuksen täydellisyyden toteamisesta alkaen. Sääntelyyn lisättäisiin täysin uusi määräaika täydelliseksi toteamista koskien, ja määräaikojen pituuksiin esitetään muutoksia.

Ehdotettua määräaikojen soveltamisalan laajentamista on talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa pidetty varsin laajasti oikeansuuntaisena kehityksenä. Määräaikojen soveltamisalan laajentaminen ja niiden sitovuuden parantaminen direktiivin mukaisesti edistävät uusiutuvan energian hankekehittämistä. Toisaalta määräaikojen vaikuttavuutta voi heikentää se, että laskenta aloitettaisiin jatkossa — direktiivin mukaisesti — lupahakemuksen täydellisyyden toteamisesta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä toimeenpantaessa hakemuksen täydellisyyden edellyttämät tiedot pyritään saamaan hakijalta keskitetysti ja nopeasti ja ettei edellytys johda määräaikojen tosiasialliseen lykkääntymiseen esimerkiksi useiden täydennyspyyntöjen vuoksi.

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyviä määräaikoja on talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa arvioitu osin myös varsin kriittisesti. Tämä koskee erityisesti merelle rakennettavien energiantuotantolaitosten määräaikoja eli merituulivoimahankkeita. Esityksessä merelle rakennettavan energiantuotantolaitoksen luvituksen määräajaksi esitetään kolmea vuotta, mikä pidentäisi määräaika nykyisin voimassa olevasta kahdesta vuodesta merkittävästi. Nopean kehittämisen alueella merellä tuotettavan energian luvituksen määräajaksi esitetään kahta vuotta, joka vastaisi voimassa olevan lain yleistä uusiutuvan energian voimalaitosten lupamenettelyiden määräaika. Tämän on arvioitu talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa olevan vastoin direktiivin johdanto-osassa mainittua tarvetta lyhentää lupamenettelyjä.

Talousvaliokunta toteaa, että ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on ollut RED-direktiivin sääntely. Nykytilanteeseen nähden määräajat joiltain osin pitäisivät ja joiltain osin lyhenisivät. Nyt käsillä olevilla lainsäädäntömuutoksilla on hallituksen esityksen mukaan pyritty ensisijaisesti varmistamaan RED III -direktiivin kansallinen täytäntöönpano. Direktiivin vaatimuksia tiukempien määräaikojen asettamista ei ole katsottu tarkoituksenmukaisiksi erityisesti lupaviranomaisten voimavarojen riittävyyden varmistamisen näkökulmasta. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että luvitus ei kohtuuttomasti hidasta merituulivoimahankkeita.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, etteivät ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointimenettely ja luonnonsuojelulain 35 §:n mukainen Natura-arviointi esityksen mukaan kuuluisi määräaikojen piiriin, sillä ne tehdään kansallisesti ennen lupahakemuksen täydellisyyden toteamista. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella Euroopan komissio on epävirallisessa arvios-

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2025 vp

saan katsonut, että lupamenettely ja sen mukaiset määräajat katsotaan alkaneeksi silloin, kun ympäristövaikutusten arviointiselostus on toimitettu viranomaiselle ja arviointiselostusta koskeva kuuleminen aloitettu. Komission epävirallisen kannanoton mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettely kuuluisi näin ollen osittain määräaikojen piiriin. Talousvaliokunta kehottaa ympäristövaliokuntaa arvioimaan mietinnössään asiaan liittyviä muutostarpeita ja harkitsemaan tarvetta sisällyttää YVA- ja Natura-menettely määräaikojen piiriin.

Uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaisten tulisi jatkossa varmistaa määräaikojen noudattaminen; voimassa oleva laki sisältää vain velvoitteen seurata määräaikoja. Käytännössä määräaikojen noudattaminen varmistettaisiin ennakkollisella neuvonnalla muun muassa auttamalla hankkeen toteuttajaa ymmärtämään lupamenettelyjen kannalta merkityksellisiä hallinnollisia seikkoja sekä tarvittaessa avustamalla toimivaltaisia viranomaisia sopimaan yksittäisten menettelyjen käsittelyn ajankohdista. Nyt tarkasteltavasta esityksestä uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaiselle aiheutuvat voimavaratarpeet on käsitelty yhden luukun palveluja koskevan hallituksen esityksen (HE 41/2025 vp) yhteydessä. Talousvaliokunta korostaa, että luvituksen sujuvoittamista koskevien uudistusten tosiasiallinen vaikuttavuus riippuu pitkälti juuri edellä kuvatun kaltaisten, uudistuksen täytäntöönpanoon liittyvien seikkojen toimivuudesta, jossa viranomaisresurssien riittävällä kohdistamisella näihin tehtäviin on keskeinen merkitys.

Uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueet

Lupa- ja valvontavirasto nimeäisi uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueet kuntien esitysten perusteella alueille, joilla uusiutuvan energian käyttöönotolla ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Alueiden nimeämisessä tulee asettaa etusijalle rakennetut pinnat sekä ihmistoiminnan seurauksena muuttuneet alueet. Nopean kehittämisen alueiden piiristä on rajattu pois monia aluetyyppejä osin RED III -direktiivin sääntelyyn ja osin kansallisiin, hallitusohjelman kirjauksiin kytkeytyvin perustein. Alueiksi ei voisi nimetä esimerkiksi Natura 2000 -alueita, luonnonsuojelualueita tai lintujen ja merinisäkkäiden tärkeitä muuttoreittejä. Poissuljettuja olisivat lisäksi alueet, jotka koostuvat merkittävässä määrin tuottavasta metsämaasta tai ruoantuotannossa olevista pelloista, sekä ojittamattomat luonnontilaiset suoalueet. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nämä rajaukset voivat tosiasiaassa vähentää huomattavasti mahdollisten nopean kehittämisen alueiden määrää erityisesti tiettyjen energiamuotojen osalta ja siten vähentää nyt ehdotetun sääntelyn merkitystä varsin olennaisesti; erityisesti metsämaan ja ruoantuotannossa olevien alueiden osalta sääntely on myös direktiivin edellyttämää sääntelyä rajoittavampaa.

Nopean kehittämisen alueiden hankkeet vapautuisivat hankekohtaisesta YVA-menettelystä sekä tarvittaessa Natura-arvioinnista. Vapautus koskisi kuitenkin ainoastaan tiettyjä hanketyyppejä, joista esimerkkinä voidaan mainita aurinkovoima, tuulivoima ja vesivoima. Hankkeiden lupamenettelyiden määräajat olisivat myös lyhyemmät kuin muilla alueilla. Talousvaliokunta pitää sääntelyä perusteltuna, mutta viittaa asiantuntijakuulemisessa esitettyyn arvioon siitä, että useiden hankkeiden osalta myöskään YVA-menettelyistä vapautuminen ei merkittävästi edesauta hankkeen toteuttamista, koska YVA voidaan tyypillisesti tehdä ajallisesti kaavoituksen yhteydessä ja sen puitteissa voidaan hoitaa myös hankkeen hyväksynnän edellyttämää vuorovaikutusta. Lisäksi YVA-vapautus koskisi vain hanketyyppejä, jotka eivät YVA-direktiivin mukaan ole aina YVA-velvollisia, eli vapautus voisi koskea vain hankkeita, joille YVA-velvollisuus on säädetty kansallisesti.

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2025 vp

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että lukuun ottamatta sitovien määräaikojen sääntelyä ehdotetun sääntelyn merkitys uusiutuvan energian hankkeiden luvituksen edistämisessä voi jäädä kokonaisuutena arvioiden melko rajalliseksi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että nopean kehittämisen alueita koskeva menettely on varsin raskas: tähän tarvittaisiin kunnan esitys, kaksi kuulemistä sisältävä SOVA-menettely, alueen nimeämispäätös, alueelle toteutettavan hankkeen seurantamenettely sekä siihen liittyvä päätös. Näiden lisäksi hanke tarvitsisi edelleen samat lupa- ja maankäyttöratkaisut kuin muutoinkin.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia kokonaisuutena arvioiden oikeasuuntaisina mutta korostaa, että kyse on vain yhdestä luvituksen sujuvuuteen vaikuttavasta uudistuksesta, jonka merkitys edellä kuvatuista syistä voi jäädä suhteellisen rajalliseksi. Ehdotuksen vaikutuksia ja kehittämistarpeita tulee arvioida jatkossakin osana luvituksen sujuvuutta koskevan sääntelyn kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Miapetra Kumpula-Natri sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Ville Kaunisto kok

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2025 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen