

Luontopaneelin lausunto: HE 128/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaista etusijaa aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023—2028 koskevaksi lainsäädännöksi

Luontopaneeli kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä lainsäädännöksi koskien eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaista etusijaa aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023—2028.

Luontopaneeli katsoo, että vihreän siirtymän investointien lupahakemusten väliaikainen etusijamenettely on lähtökohdiltaan perusteltu ja tarpeellinen uudistus. Vihreään siirtymään kuuluu oleellisesti luonnon monimuotoisuutta edistävät ratkaisut, kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaankin. AVI-käsittelylain 2 a §:n luetteloon kuuluvat vihreän siirtymän investoinnit voivat auttaa vähintäänkin välillisesti työtä luontokadon pysäyttämiseksi. On kuitenkin myös huomattava, että kaikki nämäkin investoinnit vaativat luonnonvaroja sekä pinta-alaa eivätkä siten väistämättä aina tue luonnon monimuotoisuutta.

Luontopaneeli katsoo, että etenkin ei merkittävää haittaa -periaatteen (DNSH) tarkka noudattaminen tukee politiikkaa, jossa ilmastonmuutosta ja luontokatoa ratkotaan samanaikaisesti, ja pitää erittäin tärkeänä periaatteen sisällyttämistä etusijamenettelyyn. Vihreän siirtymän hankkeiden kriteereitä tulee kuitenkin tarkastella huolellisesti ja on huomioitava, etteivät esimerkiksi kaikki esityksessä listatut uusiutuvan energian hankkeet, etenkin metsäbiomassan osalta, ole itsestään selvästi edullisia luonnon eivätkä aina ilmastonkaan kannalta. Kuten säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, DNSH-periaatteen toteutuminen vaatii, ettei hanke aiheuta merkittävää haittaa millekään seuraavista ympäristötavoitteista: ilmastonmuutoksen hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, vesivarojen ja merten luonnonvarojen käytön kestävyys ja suojelu, siirtyminen kiertotalouteen, ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen. Etusijamenettelyssä tulee varmistaa, että kaikki nämä DNSH-periaatteen alle listatut ympäristötavoitteet huomioidaan etusijan saaneiden hankkeiden lupahakemuksissa.

Luontopaneeli katsoo, että luvituksessa ja valvonnassa on varmistettava DNSH-periaatteen noudattaminen, ja että hakijan olisi hakemuksessaan osoitettava myös DNSH-periaatteen toteutuminen – ei ainoastaan tuotava esiin, miten periaate otetaan huomioon. Ehdotamme seuraavanlaista muotoilun muutosta: “Aluehallintoviraston on käsittelyssä annettava etusija (...) ei merkittävää haittaa – periaatteen huomioon ottavan mukaisen toiminnan ympäristölupahakemukselle ja vesitaloushankkeen lupahakemukselle suhteessa muihin vireille tullessiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin lupahakemuksiin. Hakijan on hakemuksen yhteydessä esitettävä riittävä selvitys oikeudesta etusijaan.”

On hyvä, että lakiesityksen vaikutusten seuranta ja tilannekuvan muodostamista varten on varattu määrärahoja ja seuranta on vuosittaista. Seurannassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota DNSH-periaatteen ja kaikkien sen ulottuvuuksien toteutumiseen, jotta etusijamenettelyn saaneiden hankkeiden voidaan katsoa olevan aidosti vihreän siirtymän hankkeita.

Esityksessä menettelyllinen etusija annetaan seuraaville hankkeita koskeville hakemuksille:

- 1) uusiutuvan energian hanke vesiympäristössä tai uusiutuvan energian tuotantolaitos;
- 2) polttoaineiden tai fossiilisten raaka-aineiden käyttöä korvaavat teollisuuden sähköistämishankkeet;
- 3) vedyn valmistus ja hyödyntäminen, lukuun ottamatta fossiilisista polttoaineista valmistettua vetyä;
- 4) hiilidioksidin talteenotto, hyödyntäminen ja varastointi;
- 5) akkutehdas ja akkumateriaalien valmistus ja uudelleenkäyttö.

Uusiutuvan energian tuotantolaitokset sisältävät esityksen perusteluiden mukaan mm. biomassaan perustuvia tuotantolaitoksia. Luontopaneeli katsoo, että metsäpohjaiseen biomassaan perustuvien investointien ei tulisi olla etusijamenettelyyn kuuluvien hankkeiden joukossa. Vähintään tulisi varmistaa, ettei järjestelyllä tueta hankkeita, joissa ainespuuta tai runkopuuta päätyy polttoon. Hallitusten välisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) ohjeiden mukaan biomassaa ei oleteta päästöttömäksi polttoaineeksi, vaan biomassan polton päästöt raportoidaan osana hiilivaraston muutoksia AFOLU-sektorilla. Bioenergia on päästötöntä vain, jos hiilivarasto ei sen korjuun vuoksi muutu (IPCC 2021). Nykytiedon valossa metsäbiomassan energiakäyttö ei luonnontieteellisesti ole hiilineutraalia, sillä se alentaa metsien hiilinielua ja samalla tuottaa huonolla hyötysuhteella runsaasti päästöjä nopealla aikajänteellä ilmakehään (Bäck ym. 2017; Easac 2018). Erityinen vaara on, jos päädytään polttamaan korjuutähteiden ja sivuvirtojen sijasta ainespuuta ja runkopuuta. Puubiomassalla voidaan periaatteessa korvata fossiilisia tuotteita ja polttoaineita, mutta korvautuminen ei ole itsestään selvää ja mikäli biotuotetehdas lisää metsänhakkuita, kokonaisvaikutus on luontohaittoja lisäävä ja ilmastoa lämmittävä aikajänteellä, jolla tavoiteltuja ilmastotoimia pyritään saamaan aikaan (Ahlvik ym. 2021). Luontopaneeli katsoo, että bioenergiahankkeille ja biopolttoaineille tulee asettaa tiukat kestävyyskriteerit, joilla varmistetaan, että päästövähennykset todella toteutuvat eikä luonnon monimuotoisuus vaarannu. Tiukat kestävyyskriteerit ovat erityisen oleellisia nyt, kun muuttuneen maailmantilanteen vuoksi paine kotimaisen biomassan poltolle kasvaa ja Suomen maankäyttösektorin on arvioitu muuttuneen ensimmäistä kertaa päästölähteeksi (SVT 2022). Hakkuiden välttäminen nimittäin lisää puuston hiilivaraston lisäksi myös maaperän hiilivarastoa (Lindroos et al. 2022).

Pykälän listassa annetaan etusijamenettely myös akkutehtaille ja akkumateriaalien valmistukselle. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän mukainen menettelyllinen etusija myönnettäisiin akkuteollisuudelle, jossa pyritään edistämään kiertotalouden mukaista akkumateriaalitaloutta. Luontopaneeli katsoo, että Suomen kannattaa edistää ja vauhdittaa juuri kiertotalouden periaatteisiin nojaavaa akkuteollisuutta, joka ei ole lähtökohtaisesti riippuvaista pääosin kaivosteollisuudesta saatavista neitseellisistä mineraaleista. Luontopaneeli ehdottaa muuttamaan pykälän kirjausta niin, että siitä käy ilmi säännöskohtaisissa perusteluissa esiintuotu tavoite.

Luontopaneeli kannattaa uusiutuvan energiantuotannon hankkeiden kaavoitusta koskevien valitusten kiireellistä käsittelyä. Paneeli kuitenkin huomauttaa, että paljon maa- tai vesipinta-alaa vievät tuotantolaitokset eivät ole ongelmattomia luonnon kannalta. Kaavoituksessa tulisikin pyrkiä ohjaamaan uusiutuvan energian tuotantoa alueille, joilla rakentaminen ei haittaa luonnon monimuotoisuutta. Tuulivoimaloiden sijoittelulla voidaan vaikuttaa merkittävästi sen luontovaikutuksiin. Esimerkiksi tuulivoimaloiden rakentaminen merialueille vähentää maankäyttöä, mutta voi lisätä meriluontotyyppisiin kohdistuvaa painetta (Ahlvik ym. 2021). Merituulivoiman haittavaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle voi lieventää merialuesuunnittelulla, jolla huolehditaan, että voimaloita ei

rakenneta luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeille merenalaisille matalikoille ja muutoin herkille alueille. Vaikka valitukset käsitellään kiireellisinä, tulee luontohaittoja koskevat huomiot ottaa vakavasti ja käsitellä perusteellisesti.

Kiertotalouden ratkaisulla tähdätään lähtökohtaisesti hillitsemään neitseellisten luonnonvarojen käyttöä, mikä tukee työtä niin ilmastonmuutoksen kuin luontokadon torjumiseksi. Kiertotaloushankkeet kuitenkin puuttuvat 2 a §:n luetteloön esitettyjen etusijalle asetettavien hankkeiden joukosta ja Luontopaneeli kehottaa edelleen harkitsemaan näiden hankkeiden lisäämistä listalle.

Lausunnon ovat valmistelleet Minna Pappila (metsä- ja biodiversiteettioikeuden dosentti, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus), Liisa Kulmala (metsäekologian dosentti, vanhempi tutkija, Ilmatieteen laitos) ja Outi Silfverberg (tiedekoordinaattori, Luontopaneeli).

Lausunnossa käytettyjä lähteitä:

Ahlvik L., Boström C., Bäck J., Herzon, I., Jokimäki J., Kallio, K. P., Ketola T., Kulmala L., Lehikoinen, A., Nieminen T.M., Oksanen E., Pappila M., Pöyry, J., Saarikoski, H., Sinkkonen, A., Sääksjärvi I. & Janne S. Kotiaho. 2021. Luonnon monimuotoisuus ja vihreä elvytys. Suomen Luontopaneeli. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 1.

Bäck, J., Aszalós, R., Ceulemans, R.J.M., Glatzel, G., Hanewinkel, M., Kakaras, E., Kotiaho, J.S., Lindroth, A., Lubica, D., Luyssaert, S., Mackay, J., Marek, M.V., Morgante, M., Nabuurs, G.J., Ovaskainen, O., Salomé Pais, M., Schaub, M., Tahvonen, O., Vesala, T., Gillett, W., and Norton, M. 2017. Multi-functionality and Sustainability in the European Union's Forests. European Academies Scientific Advisory Committee, EASAC policy report 32.

Easac 2018.

https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Carbon_Neutrality/EASAC_commentary_on_Carbon_Neutrality_15_June_2018.pdf (Luettu 17.5.2022)

IPCC 2021. Task Force on National Greenhouse Gas Inventories, Frequently asked Questions Q2-10.

Lindroos A-J, Mäkipää R, Merilä P (2022) Soil carbon stock changes over 21 years in intensively monitored boreal forest stands in Finland. Ecological Indicators 144, 109551.

<https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2022.109551>

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kasvihuonekaasut [verkkojulkaisu]. Viiteajankohta: 2021. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 12.10.2022]. Saantitapa:

<https://tilastokeskus.fi/julkaisu/cktlcpwag38sg0c5561iqop0y>