



Heidi Lettojärvi, Mirja Tiitinen
10.6.2021

Ympäristöministeriö

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/12383/2021

Lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksemme ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Uusiutuvan energian käytön edistäminen

Energiateollisuus ry kannattaa tavoitetta ja toimenpiteitä rakennusten aiheuttamien päästöjen pienentämiseen ja fossiilisten polttoaineiden vähentämiseen lämmityssektorilla. Nyt lausuttavana olevalla lakimuutoksella esitetään pantavan toimeen EU-direktiivin (EU) 2018/2001 (RED II -direktiivi) 15 artiklan 4 kohta.

Direktiivin sanamuoto mahdollistaa jäsenvaltioille myös vaihtoehdon (*"tai muulla tavalla vastaavin vaikutuksin"*). Esityksessä ei ollut nostettu esille 15 artiklan 4 kohdan viimeisenä virkkeenä olevaa *"Jäsenvaltioiden on sallittava mainittujen vähimmäistasojen saavuttaminen muun muassa tehokkaalla kaukolämmityksellä ja -jäähdytyksellä käyttäen merkittävää uusiutuvan energian ja hukkalämmön ja -kylmän osuutta."* Direktiivin teksti sisältää siis selkeän kannanoton siitä, että tavoitteena on paitsi uusiutuvan energian lisääminen myös hukkalämpöjen hyödyntämisen lisääminen. Käynnissä oleva energiamurros tarkoittaa kaukolämmön tuotannossa nopeaa siirtymistä kohti hiilineutraalia tuotantoa, jossa merkittävänä osana on ei-polttava tuotanto. Kaukolämmön tuotannosta yli 10 % oli vuonna 2020 ei-polttavaa, pääosin hukkalämmöksi luokiteltavaa tuotantoa. Osuus on yli kolminkertaistunut edellisen kymmenen vuoden aikana. Hukkalämpö on määritelmällisesti sellaista lämpöä, joka syntyy väistämättä, ei lisää primäärienergian käyttöä ja jota ei voida syntypaikallaan hyödyntää. Sääntelyn tulee tukea kaikkea hiilineutraalia tuotantoa. Asettamalla minimiarvo vain uusiutuvalle energialle voitaisiin asettaa esteitä hukkalämpöjen lisähyödyntämiselle.

Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin eri energiamuotojen uusiutuvan energian osuuden lukuarvoista. Ympäristöministeriön asetuksella säädettäisiin vähimmäisosuuden laskentatavasta. Näitä asetuksia ei lausuntovaiheessa ole käytettävissä, joka jossain määrin vaikeuttaa esitetyn uuden sääntelyn vaikutuksen arvioimista.

Uusiutuvan energian käyttöä rakennuksissa edistetään kustannustehokkaasti nykyisellä sääntelyllä. Edellisen hallituskauden tavoitteena oli turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen, jolloin käynnistettiin ns. normipurkutalkoot. Nyt lausuttavana oleva muutos olisi vaikutuksiltaan merkityksetön, joka todetaan myös esityksen perusteluissa. **ET ehdottaa, että minimiväitelmästä uusiutuvan energian osuudelle ei annettaisi.**

Perustelut:

- Suomessa uusiutuvan osuus energian loppukulutuksesta on jo 43 % (2019). Suomi on siis ylittänyt vuodelle 2020 asetetun kansallisen 38 prosentin tavoitteen. Uusiutuvan energian osuus loppukulutuksesta on ollut toiseksi suurinta EU-maiden joukossa.

- Nykyiset energiamuotojen kertoimet on määritetty siten, että ne ottavat huomioon myös uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian.
- Uudisrakentamisessa vaihtoehdot ovat käytännössä joko sähkö (ml. erilaiset lämpöpumppuratkaisut), kaukolämpö tai kiinteistökohtainen biomassa. Vaihtoehdot ovat samat myös tehtäessä rakennuksen laajamittaista peruskorjausta. Sekä sähkön että kaukolämmön tuotantoa ohjataan jo nyt eri ohjaukskeinoin (päästökauppa, kaukolämmössä lisäksi polttoaineiden valmisteverot) päästöjen vähennyksiin. Sähköstä jo 85 % ja kaukolämmöstä 53 % oli hiilineutraalia vuonna 2020.
- Erillinen uusiutuvan osuuden vaatimus voisi uhata hukkalämpöjen hyödyntämistä kaukolämpöverkoissa.
- Sääntelyn määrä ja hallinnollinen työ (ml. seuranta ja valvonta) lisääntyisi tarpeettomasti ilman merkittävää hyötyä ja vaikutusta.
- Jo direktiivi 2009/28/EY (RES-direktiivi) sisälsi saman sisältöisen veloitteen (artikla 13.4). Suomi päätyi ko. direktiiviä toimeenpannessaan siihen, että direktiivistä ei johdu tarvetta erilliselle vaatimukselle. Nyt lausuttavan olevan esityksen perusteluissa (kohta 5.2) on Ruotsin alustavana arviona esitetty, että RED II -direktiivin 15 artikla 4 ei aiheuta uuden sääntelyn tarvetta. Ruotsissa on samoin kuin Suomessa jo RES-direktiiviä toimeenpantaessa päätetty olla ottamatta käyttöön erillisvaatimusta.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä vaativat hankkeet

Ehdotuksen mukaan MRL:n mukaista rakennusluvan kuulemista laajennettaisiin kunnan jäseniin ja rakennusluvasta voisi jatkossa valittaa myös rekisteröidyt ympäristöyhdistykset, jos rakennuslupa koskee YVA-velvollista kohdetta.

Energia-alalla YVA-menettelyn ja rakennusluvan tarvitsevia hankkeita voivat olla tuulivoimalat, vesivoimalat, ydinvoimalaitokset ja polttolaitokset.

YVA-velvollisten energiantuotantohankkeiden luvitus

Ydinvoima- ja polttolaitokset tarvitsevat pääsääntöisesti teollisuuden tai energiantuotannon sallivan yleis- ja asemakaavan. Nämä YVA-velvolliset hankkeet tarvitsevat aina ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan sekä mahdollisesti myös vesilain mukaisen luvan. Lisäksi ydinvoimalaitokset tarvitsevat ydinenergiain lain mukaisia lupia. Näinollen ydinvoima- ja polttolaitokset tarvitsevat rakennusluvan lisäksi aina muunkin YVA-direktiivin tarkoittaman luparatkaisun.

Vesivoimalaitokset tarvitsevat aina vesilain mukaisen luvan. Siten myös vesivoima tarvitsee rakennusluvan lisäksi aina myös toisen YVA-direktiivin tarkoittaman luparatkaisun.

Tuulivoimahankkeet kaavoitetaan pääsääntöisesti tuulivoimayleiskaavoituksella. YVA-velvolliset tuulivoimahankkeet edellyttävät lähtökohtaisesti myös maakuntakaavoitusta. Tuulivoimahanke voi edellyttää myös ympäristölupaa tai vesilain mukaista lupaa. Jokainen tuulivoimala tarvitsee erikseen rakennusluvan.

Kuuleminen ja valitusoikeus kaavoituksessa ja muissa luissa

Lähtökohtaisesti YVA-velvolliset energiantuotannon hankkeet tarvitsevat siis kaavaratkaisun, jossa tulee selvitettyä nimenomaisesti kyseiseen hankkeeseen liittyvät ympäristövaikutukset. Kaavoituksessa tarkastellaan YVA-direktiivin tarkoittamat ympäristövaikutukset laajasti. Esimerkiksi tuulivoimakaavoituksessa selvitetään ja ratkaistaan mm. maisema-, luontoarvo-, melu- ja väkevyysvaikutusten hyväksyttävyyttä. Kaavaratkaisuissa tulee tarkastelua myös mm. liikennöinnin vaikutukset, mitkä voivat olla merkityksellisiä joidenkin polttolaitosten osalta.

Voidaan ajatella, että kaavaratkaisut eivät Suomessa muodollisesti ole YVA-direktiivin tarkoittamia ja edellyttämiä lupamenettelyjä. Näin Suomi on todennut komissiolle antamassaan vastauksessaan (24.3.2020) koskien komission virallista huomautusta (2019/2290, 28.11.2019) YVA-direktiivin täytäntöönpanosta. Vastauksessa Suomi on perustellut tätä kantaa sillä, että kaavat eivät ole hakemusasioita ja eivät myöskään sinällään oikeuta hankkeen toteuttamiseen.

Tosiasiassa näissä kaavamenettelyissä on kuitenkin kyse hankkeen toteuttamisen edellytysten ratkaisemisesta. Näin erityisesti tuulivoimahankkeiden osalta, jotka eivät aina tarvitse kaavan ja rakennusluvan lisäksi muita menettelyitä. Maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa toteutetaan laaja kuuleminen. Kaavojen laaja valitusoikeus kattaa YVA-direktiivin tarkoittaman yleisön. Samoin muissa lupamenettelyissä, kuten ympäristöluvassa sekä vesilain ja ydinenergialain mukaisissa luvissa, on laaja kuuleminen ja valitusoikeudet.

Näinollen kaikissa energia-alan hankkeissa toteutuu YVA-direktiivin edellyttämä yleisön laaja mahdollisuus osallistua hankkeen lupaprosessiin sekä saattaa asia tuomioistuimeen. Kaavat ja em. lupalakien mukaiset luvat tarkastelevat juuri yleisön kannalta merkittäviä ympäristövaikutuksia. Rakennuslupa sen sijaan on luonteeltaan tekninen lupamenettely, jossa tarkastellaan kaavanmukaisuus ja rakentamisen tekniset vaatimukset. Näin ollen rakennusluvassa ei ole kysymys seikoista, jotka olisivat YVA-direktiivin tarkoittaminen ympäristövaikutusten kannalta relevantteja.

ET katsoo, että rakennusluvan kuulemisen laajentaminen ei ole tarpeen, sillä kuuleminen tapahtuu YVA-menettelyn, kaavojen sekä muiden mahdollisten ympäristöllisten lupien yhteydessä laajasti. Laaja kuuleminen teknisestä rakennusluvasta ei ole tarpeen.

Nykyisin rakennusluvan valitusoikeus koskee rajanaapureita, muita asianosaisia ja kuntaa. Tämä nykyinen laajuus on perusteltu huomioiden rakennusluvassa ratkaistavien asioiden merkitys ja laajuus. Esityksen mukainen valitusoikeuden laajentaminen ei ole perusteltu. YVA-hankkeissa laaja valitusoikeus toteutuu kaavoituksessa sekä muissa mahdollisissa ympäristöllisissä luvissa.

Ehdotuksen käytännön merkitys

Käytännössä ehdotettu rakennuslupaa koskeva valitusoikeuden laajennus lisäisi samaa hanketta koskevia menettelyitä, joista on mahdollista valittaa. Esimerkiksi tuulivoimahanketta vastustava järjestö voisi jatkossa valittaa maakuntakaavasta, yleiskaavasta ja rakennusluvasta sekä mahdollisesti tarvittavasta ympäristöluvasta ja vesilain mukaisesta luvasta. Tällainen moninkertainen valitusmahdollisuus voidaan nähdä erittäin haitallisena toiminnanharjoittajan sekä myös tuomioistuinjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Samaa hanketta koskevat moninkertaiset valitusmahdollisuudet eivät ole perusteluja myöskään ympäristöjärjestöjen näkökulmasta.

Kaikista mainituista menettelyistä on mahdollisuus kaksivaiheiseen muutokseenhakuun; ensin hallinto-oikeudessa ja sitten valituslupamenettelyn kautta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valitusten käsittelyt voivat käytännössä tehdä hankkeiden toteuttamisen mahdottomaksi kohtuuttoman ajankulun vuoksi. Useat näistä hankkeista totuttaisivat kansallisia ilmasto- tai kiertotaloustavoitteita. Hallitusohjelmassa on tavoitteeksi asetettu tuulivoiman kaavoituksen ja luvituksen sujuvoittaminen. Tämä ehdotus on hallitusohjelmakirjauksen vastainen. Yleisestikin tavoitteena on ollut investointihankkeiden lupaprosessien sujuvoittaminen ja eteneminen kohti yhden luukun menettelyjä. Tässä hengessä tulee edetä kohti prosessia, jossa yhdestä hankkeesta on yksi valitusmahdollisuus.

Todettakoon lisäksi, että ET:n näkemyksen mukaan komissio ei ole huomautuksessaan puuttunut nimenomaisesti rakennusluvan valitusoikeuteen. Hanketta koskevien tuomioistuin käsittelyiden osalta komissio on sen sijaan kiinnittänyt yleistä huomiota vain siihen, että lupamenettelyjen valitusoikeudet (yleisöön kuuluva, jonka etua asia riittävästi koskee) tulee määritellä yhdenmukaisesti. ET näkee myös

ongelmallisena, että ehdotuksen perusteluissa ei ole seikkaperäisesti aukaistu komission virallisen huomautuksen sisältöä, jolloin lausunnonantajat olisivat voineet tarkastella ehdotusta suhteessa huomautuksessa esitettyihin selvityspyyntöihin.

Yhteyshenkilömme asiassa ovat

- Uusiutuvan energian käytön edistäminen: asiantuntija Mirja Tiitinen (050 434 6994, mirja.tiitinen@energia.fi)
- Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä vaativat hankkeet: asiantuntija Heidi Lettojärvi (050 595 7705, heidi.lettojarvi@energia.fi)

Ystävällisin terveisin
ENERGiateollisuus ry