



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

**Uusiutuvan energian hankkeiden ympäristövaikutusten
arviointi uusiutuvan energian direktiivin (EU) 2023/2413
mukaisilla nopean kehittämisen alueilla**

Eurooppaoikeus
Maisteritutkielma

Emilia Liven

Kevät 2026
Lapin yliopisto



Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Uusiutuvan energian hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi uusiutuvan energian direktiivin (EU) 2023/2413 mukaisilla nopean kehittämisen alueilla

Tekijä: Emilia Liven

Koulutusohjelma ja oppiaine: Oikeustiede, eurooppaoikeus

Ohjaaja: OTT, dosentti Markku Kiikeri

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIV + 71 sivua

Vuosi: 2026

Tiivistelmä:

Euroopan unioni on asettanut tavoitteekseen ilmastoneutraaliuuden saavuttamisen vuoteen 2050 mennessä. Tavoitteen toteuttaminen edellyttää energiasektorilla mittavia muutoksia ja erityisesti uusiutuvan energian osuutta tulee kasvattaa. Tämän saavuttamiseksi vuonna 2023 hyväksytty RED III -direktiivi (EU) 2023/2413 mahdollistaa uutena menettelynä uusiutuvan energian hankkeiden vapauttamisen hankekohtaisesta ympäristövaikutusten arvioinnista erityisillä nopean kehittämisen alueilla. Ympäristövaikutusten arviointi hankkeista, joilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia, on kuitenkin vakiintunut pääsääntö, joka toteuttaa EU:n ennaltaehkäisevää ympäristöpolitiikkaa sekä ympäristönsuojelun korkeaa tasoa. Tutkimuksessa tarkastellaankin, onko RED III -direktiivin 16 a artiklan mukainen YVA-poikkeus yhteensopiva YVA-direktiivin 2011/92/EU päätavoitteen sekä EU:n korkean suojelun tason kanssa. Tutkimuksen metodina toimii lainoppi, jota täydentää sääntelyteoreettinen ympäristöoikeustutkimus.

Tutkimuksessa havaitaan, että RED III -direktiivin 16 a artiklan seulontakynnyksen nosto erittäin todennäköisiin haittoihin sekä muut analysoidut muutokset kaventavat erityisesti YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaista arviointivelvollisuuden soveltamisalaa sekä rajoittavat varovaisuusperiaatteen harkintavaikutusta. Tutkimuksessa kuitenkin havaitaan, ettei poikkeusta tasapainottavat mekanismit, kuten alueiden ennakollinen kartoitus, strateginen ympäristöarviointi sekä lieventämistoimenpiteet, kykene tunnistamaan yksittäisten hankkeiden paikallisia vaikutuksia samalla tarkkuudella kuin hankekohtainen ympäristövaikutusten arviointi. Menettelysäännösten todetaan siten kokonaisuudessaan heikentävän ennalta varautuvaan ja ennaltaehkäisyyn perustuvaa lähestymistapaa.

Tutkimuksessa todetaan RED III -direktiivin 16 a artiklan olevan muodollisesti yhteensopiva korkean suojelun tason kanssa, mutta samalla sen havaitaan tosiasiallisesti heikentää YVA-direktiivin päätavoitteen toteutumista. Säännökset ilmentävät piilevää sääntelyn purkamista, jossa muodollisesti ympäristön mukainen sääntely tosiasiallisesti kaventaa vakiintuneita suojelustandardeja poikkeuksilla, oikeudellisilla olettamilla sekä menettelyjen nopeuttamisella. Sääntelyn arvioidaan lisäksi heijastavan laajempaa muutosta EU:n ympäristösääntelyssä, jossa energia- ja ilmastotavoitteet asetetaan ensisijaisiksi suhteessa muihin ympäristön etuihin pyrkimättä tavoitteiden samanaikaiseen ratkaisemiseen. Riskinä on poikkeusperusteiden vakiintuminen sääntelyjärjestelmään, mikä haastaa YVA-järjestelmän vakiintuneen aseman ympäristönsuojelun takaajana.

Avainsanat: ympäristövaikutusten arviointi, uusiutuva energia, korkean suojelun taso, varovaisuusperiaate, eurooppaoikeus, deregulaatio

Sisällys

Lähteet	V
Lyhenteet	XIII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimusaiheen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja rajaukset	2
1.3 Tutkimusmetodi ja aineisto	6
1.4 Tutkimuksen rakenne	9
2 Ympäristövaikutusten arviointi EU:n ympäristöoikeudessa	10
2.1 Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet ja periaatteet	10
2.1.1 Korkean suojelun taso	10
2.1.2 Ennaltaehkäisevä lähestymistapa unionin ympäristöoikeudessa	13
2.2 Ympäristövaikutusten arviointimenetelmät	17
2.3 Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käynnistymiskynnys	18
2.3.1 Arviointimenettelyn soveltumisen lähtökohdat	18
2.3.2 Varovaisuusperiaatteen vaikutus arviointikynnykseen ja todistustaakkaan	21
2.3.3 Poikkeukset soveltamisalasta	25
2.4 Strateginen ympäristövaikutusten arviointi	26
2.4.1 Strategisen arvioinnin tarkoitus ja sen suhde YVA-menettelyyn	26
2.4.2 Arviointien riippumattomuus toisistaan	28
3 Uusiutuvan energian ja ympäristöpolitiikan tavoiteristiriidat	30
3.1 Energia- ja ympäristösäätelyn jännitteet	30
3.2 RED III -direktiivin poikkeussäätelyn tausta ja tavoitteet	33
3.2.1 Hallinnolliset esteet ja säätelyn tavoitteet	33
3.2.2 Energiakriisi ja neuvoston hätäasetus	35
4 RED III -direktiivin poikkeusmekanismit uusiutuvan energian hankkeille	37
4.1 Yleistä	37
4.2 Nopean kehittämisen alueet ja ympäristövaikutusten lieventämistoimenpiteet	38
4.2.1 Alueiden kartoitus ja potentiaalinen tunnistaminen	38
4.2.2 Kriteerit alueiden nimeämiseksi	40

4.2.3	Suunnitelmien strateginen ympäristöarviointi	44
4.3	YVA-poikkeus nopean kehittämisen alueilla	45
4.3.1	Alueilla sovellettavat määräajat ja poikkeukset vaikutusten arvioinneista	45
4.3.2	Edellytykset YVA-vapautukselle	46
4.3.3	Hallinnollinen hiljaisuus ja automaattinen hyväksyntä	47
5	RED III -direktiivin poikkeusmekanismit ja korkean suojelun taso	48
5.1	Seulontakynnyksen muutos	48
5.1.1	Erityissääntelyn ensisijaisuus tavoitteiden yhteensovittamisessa	48
5.1.2	Varovaisuusperiaatteen vaikutus arviointikynnykseen	50
5.2	YVA vapauttamista tasapainottavat mekanismit	53
5.3	Tavoitteiden priorisointi suhteessa korkean suojelun tasoon	57
6	YVA-vapautuksen vakiintuminen ja sen vaikutukset suojelun tasoon	59
6.1	Sääntelyyn sisäänrakennettu ohjaus ja oletusarvoinen ympäristönmukaisuus	59
6.2	Poikkeusperusteen vakiintuminen	62
6.3	Piilevä deregulaatio ja suojelun tosiasiallinen heikentyminen	63
7	Lopuksi	65
7.1	Johtopäätökset tutkimuskysymyksiin	65
7.2	Suosituksset ja jatkotutkimusaiheet	68

Lähteet

Kirjallisuus

Alaranta, Joonas, Ennalta varautumisen periaate kiertotaloudessa – näkökulmia huolta aiheuttavien kemikaalien ja resurssitehokkuuden sääntelyn yhteensovittamiseen. *Lakimies* 5/2017, s. 654–675.

Anker, Helle Tegner, Simplifying EU Environmental Legislation – Reviewing the EIA Directive? *Journal for European environmental & planning law* 11 (4) 2014, s. 321-347.

Arabadjieva, Kalina, ‘Better Regulation’ in Environmental Impact Assessment: The Amended EIA Directive. *Journal of Environmental Law* 28 (1) 2016, s. 159–168.

Bándi, Gyula, Principles of EU Environmental Law Including (the Objective of) Sustainable Development, s. 36–53 teoksessa Marjan Peeters – Mariolina Eliantonio (ed.), *Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing 2020.

Baran, Mariusz, Conflicts of Interest in Environmental Law: Renewable Energy Goals Versus Environmental Protection in the RES III Directive, s. 135–156 teoksessa Fitsum Tiche – Lorenzo Squintani – Kars de Graaf – Hans Vedder – Edwin Woerdman (ed.), *Sustainable Energy: Still United in Diversity? – Integrating energy, climate and environmental law in time of geopolitical instability*. University of Groningen Press 2025.

Darpö, Jan, Will European biodiversity be sacrificed on the Green Transition altar...? – Perspectives on habitats and species protection in times of energy crises. *Nordic Environmental Law Journal* 2/2024, s. 7–26.
https://nordiskmiljoratt.se/onewebmedia/NMT2024nr2_inlaga_www.pdf (11.4.2026)

De Sadeleer, Nicolas, *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press 2014.

Devis, Alessio, The Renewable Energy Directive III and the streamlining of environmental procedures: a paradigm shift in EU environmental policy? *Journal of Environmental Law* 37 (3) 2025, s. 443–466.

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. 3. painos. Talentum Media 2012.

Gasparatos, Alexandros – Doll, Christopher N.H. – Esteban, Miguel – Ahmed, Abubakari – Olang, Tabitha A., Renewable energy and biodiversity: Implications for transitioning to a Green Economy. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 70/2017, s. 161–184.

Gurreck, Matti, The EU's Renewable Energy Directive – Planning and Permitting Under the RED III. *Studia Prawa Publicznego* 1(49) 2025, s. 85–108.

Hardiman, Alison, Climate, Energy – and Environment? Reconciliation of EU Environmental Law with the Implementation Realities of EU Climate Law. *Climate law* 12 (3–4) 2022, s. 242–272.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011. <http://hdl.handle.net/10138/225264> (11.4.2026)

Hollo, Erkki J, Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uud. painos. Talentum 2009.

Jans, Jan H. – Vedder, Hans H.B., *European Environmental Law*. 4th edition. Europa Law Publishing 2012.

Kallio, Pasi, Terve ja kiitos simpukoista – luontodirektiivin 6 artiklan tulkintaa EY-tuomioistuimen ratkaisun C – 127/02 valossa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2006, s. 7–33.

Keessen, Andrea, In search of a European legislative approach to adaptation to climate change, s. 193–210 teoksessa Marjaan Peeters – Rosa Uylenburg (ed), *EU Environmental Legislation: Legal Perspectives on Regulatory Strategies*. Edward Elgar 2014.

Kegge, Rogier, The precautionary principle and the burden and standard of proof in European and Dutch environmental law. *Review of European Administrative law* 13 (2) 2020, s. 113–131.

Kokko, Kai, *Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta*. Edita 2007.

Kokko, Kai – Ala-Lahti, Tellervo – Vilander, Matti, Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnin soveltamisala EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV* 2021, s. 315–387.

Kokko, Kai, *Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria*. 2. uud. painos. Edilex Lakitieto Oy 2026.

Kulovesi, Kati – Mähönen, Maiju – Laininen, Jenni, *Ilmasto-oikeus: Globaali ilmasto-oikeus ja Suomi*. Alma Talent 2024.

Kumpula, Anne, *Ympäristö oikeutena*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. WSOYpro 2005 – Sanoma Pro Talentum Media Alma Talent (jatkuvapäivitteinen verkkojulkaisu). <https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/IAIBGXCTDG> (vaatii kirjautumisen) (11.4.2026).

Krämer, Ludwig, EU Environmental Law. 7th edition. Sweet & Maxwell 2012.

Malafry, Melina, Renewable Energy Activities – Overriding the Interest of Biodiversity. De Lege 2022: Hållbarhet ur ett rättsligt perspektiv 2023, s. 159–194.

Montini, Massimiliano, Addressing the conflicts between climate-related renewable energy goals and environmental protection interests under the RED Directive. European Law Open 3 (1) 2024, s. 209–219.

Määttä, Kalle, Elinkeinoiminnan sääntelystä Suomessa. Edilex, Edita Publishing Oy 2011.

Määttä, Tapio, Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede – Jurisprudentia 38/2005 s. 337–460.

Määttä, Tapio, Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriitajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2013, s. 171–191.

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät, s. 132–222 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016.

Nzaou-Kongo, Aubin, Environment, climate and energy in EU law: from duality to complexity, s. 99–110 teoksessa Rafael Leal-Arcas (ed), Research Handbook on EU Energy Law and Policy. Edward Elgar 2024.

Pappila, Minna – Leskinen, Paula – Salokannel, Veera, Ekologisten kompensatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023, s. 168–213.

Prifti, Kostina, The theory of ‘Regulation By Design’: towards a pragmatist reconstruction. Technology and Regulation 2024/2024, s. 152–166.

Pölönen, Ismo, Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2004.

Pölönen, Ismo, Ympäristövaikutusten arviointimenettely: tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2007.

Pölönen, Ismo – Perho, Juha, YVA-oikeus: Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely, Edita Publishing Oy 2018.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi. Euroopan unionin oikeus. 3. uud. painos. Alma Talent 2025 (jatkuvapäivitteinen verkkojulkaisu). <https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/FADBBXXTBBAEF> (vaatii kirjautumisen) (19.1.2026).

Ratamáki, Outi, Metodien käyttö ja kuvaaminen kotimaisissa ympäristöoikeudellisissa julkaisuissa. Edilex-sarja 5/2026, s. 141–185. <https://www.edilex.fi/artikkelit/100081> (vaatii kirjautumisen) (11.4.2026).

Scotford, Eloise, Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law. Bloomsbury Publishing Plc 2017.

Similä, Jukka, Ympäristösäätely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 31 (2) 2002, s. 178–201.

Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing Oy 2005.

Talus, Kim, EU-energiavoikeuden perusteet. Edilex Edita Publishing Oy 2015, s. 3–67.

Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena, Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa, s. 223–245 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016.

Yeung, Karen, Can We Employ Design-Based Regulation While Avoiding Brave New World? Law, Innovation and Technology, 3(1) 2011, s. 1–29.

Virallislähteet

COM(2000) 1 final. Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta. Bryssel 2.2.2000.

COM(2022) 222 final. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin (EU) 2018/2001, rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31/EU ja energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta. Bryssel 18.5.2022.

COM(2022) 230 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. REPowerEU-suunnitelma. Bryssel 18.5.2022.

COM(2022) 591 final. Euroopan komission ehdotus neuvoston asetukseksi kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi. Bryssel 9.11.2022.

COM(2023) 764 final. Komission kertomus neuvostolle kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi 22 päivänä joulukuuta 2022 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/2577 uudelleentarkastelusta. Bryssel 28.11.2023.

COM(2025) 984 final. Euroopan komissio, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ympäristöarviointien nopeuttamisesta. Bryssel 10.12.2025.

COM(2025) 1007 final. Euroopan komissio, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 ja (EU) 2024/1788 muuttamisesta lupamenettelyjen nopeuttamisen osalta. Bryssel 10.12.2025.

Komission suositus (EU) 2024/1343, annettu 13 päivänä toukokuuta 2024, uusiutuvaa energiaa ja siihen liittyvää infrastruktuuria koskevien hankkeiden lupamenettelyjen nopeuttamisesta. Bryssel 13.5.2024.

Komission tiedonanto, ohjeet ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU) 1 artiklan 3 kohdan, 2 artiklan 4 kohdan ja 2 artiklan 5 kohdan mukaisten poikkeusten soveltamiseksi. 14.11.2019. (Komissio 2019/C 386/05).

Komission tiedonanto ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU) soveltamisesta liitteessä I olevan 24 kohdan ja liitteessä II olevan 13 kohdan a alakohdan mukaisiin hankkeiden muutoksiin ja laajennuksiin, mukaan lukien tärkeimmät käsitteet ja niihin liittyvät periaatteet. 3. 12.2021. (Komissio 2021/C 486/01).

RES Simplify. European Commission, Technical support for RES policy development and implementation – Simplification of permission and administrative procedures for RES installations. Luxembourg 2023. (RES Simplify)

Sova-työryhmä, Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointityöryhmän mietintö. Suomen ympäristö 643, ympäristöministeriö 2003.

SWD(2024) 333 final. European Commission, Commission Staff Working Document – Guidance on Designating Renewables Acceleration Areas. Bryssel 13 toukokuuta 2024.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Finland's Integrated National Energy and Climate Plan Update. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment, Energy 2024:30. Helsinki 2024. (TEM/2024/30)

Työ- ja elinkeinoministeriö, Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi (SOVA) potentiaalisista talousvyöhykkeen merituulivoima-alueista. SOVA-prosessin alkamisesta tiedottaminen ja kuuleminen arviointisuunnitelmasta. Arviointisuunnitelma. 2025.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

EUT, C-295/10, Genovaitè Valčiukienė ynnä muut vastaan Pakruojo rajono savivaldybė ym., tuomio 22.9.2011

EUT, C-141/14, Euroopan komissio vastaan Bulgarian tasavalta, tuomio 14.1.2016

EUT, C-117/17, Comune di Castelbellino v. Regione Marche ym., tuomio 28.2.2018

EUT, C-526/16, European Commission v. Republic of Poland, tuomio 31.5.2018

EUT, C-160/17, Raoul Thybaut ym. vastaan Région wallonne, tuomio 7.6.2018.

EUT, C-329/17, Gerhard Prenninger ym. v. Oberösterreichische Landesregierung, tuomio 7.8.2018

EUT, C-305/18, Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus ja Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps v. Presidenza del Consiglio dei Ministri ym., tuomio 8.5.2019

EUT, C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL vastaan Conseil des ministres, tuomio 29.7.2019 (suuri jaosto)

EUT, C-575/21, WertInvest Hotelbetriebs GmbH v. Magistrat der Stadt Wien, tuomio 25.5.2023

EUT, C-41/24, Waltham Abbey Residents Association vastaan An Bord Pleanála ym., tuomio 6.3.2025

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

EYT, Yhdistetyt asiat 97/87, 98/87 ja 99/87, Dow Chemical Ibérica, SA, ym. vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 17.10.1989

EYT, C-379/92, Rikosoikeudenkäynti Matteo Peraltaa vastaan, tuomio 14.7.1994

EYT, C-341/95, Gianni Bettati vastaan Safety Hi-Tech Srl., tuomio 14.7.1998

EYT, C-284/95, Safety Hi-Tech Srl vastaan S. & T. Srl., tuomio 14.7.1998

EYT, C-308/97, Giuseppe Manfredi vastaan Regione Puglia, tuomio 25.11.1998

EYT, C-435/97, World Wildlife Fund (WWF) ym. vastaan Autonome Provinz Bozen ym., tuomio 16.9.1999

EYT, C-287/98, Luxemburgin suurherttuakunta vastaan Berthe Linster, Aloyse Linster ja Yvonne Linster, tuomio 19.9.2000

EYT, T-13/99 R, Pfizer Animal Health SA/NV vastaan Euroopan unionin neuvosto, tuomio 11.9.2002

EYT, Yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, Artogodan GmbH ym. vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 26.11.2002

EYT, C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vastaan Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij., tuomio 7.9.2004 (suuri jaosto)

EYT, C-220/03, Euroopan keskuspankki vastaan Saksan liittotasavalta, tuomio 8.12.2005

EYT, C-344/04, The Queen, ex parte International Air Transport Association ja European Low Fares Airline Association vastaan Department for Transport, tuomio 10.1.2006 (suuri jaosto)

EYT, C-215/06, Euroopan yhteisöjen komissio v. Irlanti, tuomio 3.7.2008

EYT, C-48/07, Belgian valtio – Service public fédéral Finances vastaan Les Vergers du Vieux Tauves SA, tuomio 22.12.2008

Verkkolähteet

CIRCABC, EIA – Notification of exemptions. <https://circabc.europa.eu/ui/group/26370f9e-245c-4c09-8a75-68655a74875b/library/96fbefa5-11e0-4703-9094-60ec29a0bb2a/details> (23.3.2026).

EUR-Lex, Ennalta varautumisen periaate. <https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/glossary/precautionary-principle.html> (12.3.2026).

Euroopan komissio, EU:n toimet energiakriisin ratkaisemiseksi. 18.2.2026. https://commission.europa.eu/topics/energy/eu-action-address-energy-crisis_fi (25.3.2026).

Eurooppa-neuvosto, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. 21.2.2025. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-green-deal/> (2.11.2025).

European Environmental Bureau. Renewables best practices – Solutions for nature-positive, community-led renewable energy in Europe. 2023. <https://eeb.org/wp-content/uploads/2023/05/RES-Best-Practices-factsheet-5.0.pdf> (11.4.2026).

European Environmental Bureau. Open letter: Counting on new hydropower to accelerate Renewable Energy deployment in Europe is irresponsible. 6.2.2023. <https://eeb.org/en/library/open-letter-counting-on-new-hydropower-to-accelerate-renewable-energy-deployment-in-europe-is-irresponsible/> (11.4.2026).

Lupa- ja valvontavirasto, Lupa- ja valvontavirasto on käynnistänyt uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämismenettelyn. 10.2.2026. <https://lv.fi/-/lupa-ja-valvontavirasto-on-kaynnistanyt-uusiutuvan-energian-nopean-kehittamisen-alueiden-nimeamismenettelyn> (8.4.2026).

Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
EYT	Euroopan yhteisön tuomioistuin
LNG-terminaali	nesteytetyn maakaasun terminaali
LVV	lupa- ja valvontavirasto
NECP	kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma
Neuvoston hätäasetus	Neuvoston asetus (EU) 2022/2577, annettu 22 päivänä joulukuuta 2022, kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi
POK	Euroopan unionin perusoikeuskirja
RED II	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu)
RED III	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/2413, annettu 18 päivänä lokakuuta 2023, direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta
SEU	sopimus Euroopan unionista
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SOVA	strateginen ympäristövaikutusten arviointi

SOVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
YVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista
Århusin sopimus	Yleissopimus tiedonsaannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121/2004 ja SopS 122/2004)

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaiheen tausta

Euroopan unionin (EU) pitkän aikavälin suunnitelmana on ollut irrottaa energia-ala kasvihuonekaasujen päästöistä unionin ilmastotavoitteiden toteuttamiseksi. Energiasektorin merkitys tavoitteen toteutumisessa on kriittinen, sillä vuonna 2023 jopa 75 prosenttia unionin kasvihuonekaasupäästöistä oli peräisin energiantuotannosta ja -kulutuksesta.¹ Vuonna 2019 käynnistetyn vihreän kehityksen ohjelman (European Green Deal) myötä EU asetti tavoitteekseen ilmastoneutraaliuuden saavuttamisen vuoteen 2050 mennessä.² Ohjelman asettamien tavoitteiden toimeenpanemiseksi säädettiin eurooppalainen ilmastolaki³. Asetus teki ilmastotavoitteista oikeudellisesti sitovia ja velvoittaa unionin vähentämään kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä.

Ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi EU julkaisi vuonna 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, jonka keskeisenä osana toimi myös uusiutuvan energian direktiivi (EU) 2018/2001⁴ (RED II). RED II -direktiiviä päivitettiin vuonna 2023 direktiivillä (EU) 2023/2413⁵ (RED III), joka nosti uusiutuvan energian tavoiteosuuden 42,5 prosenttiin (tavoitellen 45 prosenttia) unionin energian loppukulutuksesta vuoteen 2030 mennessä.⁶ RED III -direktiivin valmistelun aikaan Venäjä käynnisti hyökkäyssodan Ukrainaan, mikä johti laajamittaiseen energiakriisiin Euroopassa. Kriisin vastatakseen EU pyrki katkaisemaan riippuvuutensa Venäjän fossiilisista polttoaineista

¹ Kulovesi ym. 2024, s. 356.

² Eurooppa-neuvosto, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. 21.2.2025.
<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-green-deal/> (2.11.2025).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/2413, annettu 18 päivänä lokakuuta 2023, direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta.

⁶ Kulovesi ym. 2024, s. 356.

REPowerEU-suunnitelmalla, joka korosti uusiutuvan energian käytön lisäämistä ja hankkeiden⁷ lupamenettelyjen nopeuttamista.⁸

Kriisin akuutti luonne johti neuvoston asetuksen (EU) 2022/2577⁹ antamiseen SEUT 122 artiklan nojalla. Asetuksella otettiin käyttöön väliaikaisia ja kiireellisiä sääntöjä lupamenettelyjen helpottamiseksi, mukaan lukien jäsenvaltioiden mahdollisuus vapauttaa tietyt hankkeet YVA-direktiivin¹⁰ mukaisesta arviointivelvollisuudesta erityisillä uusiutuvan energian alueilla. Vaikka asetus säädettiin alun perin väliaikaiseksi, osa sen keskeisistä poikkeusmekanismeista vakiinnutettiin lopulta osaksi myös RED III -direktiiviä. Keskeisin muutos on alueperusteinen lähestymistapa, jossa jäsenvaltioiden on nimettävä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueita. Näillä alueilla hankekohtainen ympäristövaikutusten arviointi (YVA-arviointi) voidaan tietyin edellytyksin korvata SOVA-direktiivin 2001/42/EY¹¹ mukaisella strategisella ympäristövaikutusten arvioinnilla sekä lieventämistoimenpiteillä.¹²

1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja rajaukset

EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan kiristyvät tavoitteet sekä uusiutuvan energian hankkeiden investointihaasteet ovat pakottaneet uudistamaan hankkeiden lupamenettelyjä.¹³ Huolimatta hankkeiden merkittävistä ilmastohyödyistä, uusiutuvan energian tuotantolaitosten paikalliset ympäristövaikutukset voivat olla huomattavia. Tästä syystä hankkeiden vaikutuksia on usein arvioitu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA-menettelyssä). YVA-direktiivin 2011/92/EU 2 artiklan 1 kohta ilmentää YVA-direktiivin päätavoitetta, jonka tavoitteena on varmistaa, että ympäristövaikutuksiltaan todennäköisesti merkittävien hankkeiden ympäristövaikutukset arvioidaan jo suunnitteluvaiheessa. Arviointi toteuttaakin Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) 191(2) artiklassa vahvistettua ennalta

⁷ Uusiutuvaa energian hankkeilla tarkoitetaan uusiutuvan energian tuotantolaitoksia sekä omaisuuseriä, joita tarvitaan niiden verkkoon liittämiseen ja tuotetun energian varastointiin. Uusiutuvan energian infrastruktuurilla tarkoitetaan sen sijaan sähkö-, kaasu-, sekä lämpöverkkoja tai varastointiomaisuutta, jotka ovat tarpeen uusiutuvan energian yhteenliittämiseksi energiajärjestelmään. Ks. komission suositus (EU) 2024/1343, annettu 13 päivänä toukokuuta 2024, uusiutuvaa energiaa ja siihen liittyvää infrastruktuuria koskevien hankkeiden lupamenettelyjen nopeuttamisesta, s. 4.

⁸ Euroopan komissio, EU:n toimet energiakriisin ratkaisemiseksi. 18.2.2026.

https://commission.europa.eu/topics/energy/eu-action-address-energy-crisis_fi (25.3.2026).

⁹ Neuvoston asetus (EU) 2022/2577, annettu 22 päivänä joulukuuta 2022, kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi (neuvoston hätäasetus).

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (kodifikaatio) (YVA-direktiivi).

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

¹² Ks. COM(2023) 764 final.

¹³ COM(2022) 222 final, s. 1.

varautumisen periaatetta, mikä turvaa samassa artiklassa edellytetyn ympäristönsuojelun korkean tason toteutumista. Vaikutusten arvioinnin painopiste on kuitenkin ensisijaisesti paikallisen ympäristön suojelussa ja säilyttämisessä. Nämä tavoitteet eivät kaikilta osin ole yhteneviä ilmastonmuutoksen torjunnan tavoitteiden kanssa, jotka korostavat tulevien sukupolvien tarpeiden sekä ympäristön turvaamista pitkällä aikavälillä.¹⁴ Tavoitteiden välinen jännite kärjistyi muuttuneen geopolittisen tilanteen myötä ja Euroopan unionin energiaturvallisuuden sekä huoltovarmuuden vahvistaminen loi erityistä painetta sääntelyn uudistamiselle. Tämän seurauksena neuvoston hätäasetukseen sisällytettiin uusiutuvan energian hankkeita koskeva poikkeusmahdollisuus hankekohtaisesta ympäristövaikutusten arvioinnista. Sittemmin poikkeus vakiinnutettiin osaksi RED III -direktiiviä pidemmän aikavälin ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁵

Edellä kuvattu poikkeusmahdollisuus haastaa unionin vakiintuneen arviointivelvoitteen. Kehitys on myös jännitteisessä suhteessa perussopimuksissa vahvistettuun ympäristönsuojelun korkeaan tasoon sekä unionin ennaltaehkäisevän ympäristöpolitiikkaan. Siinä missä vakiintunut malli on painottanut yksittäisten hankkeiden vaikutusten huolellista arviointia osana korkean suojelun tason varmistamista, korostaa uusi sääntely hallinnollista sujuvuutta ja menettelyjen nopeutta ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä tutkimuksessa tarkastellaankin sitä, onko RED III -direktiivin 16 a artiklan mukainen YVA-poikkeus yhteensopiva YVA-direktiivin päätavoitteen sekä EU:n korkean suojelun tason kanssa.

Tutkimuskysymykseen vastaamiseksi kysymys on jaettava alakysymyksiin. Ensinnäkin on analysoitava, miten nopean kehittämisen alueilla sovellettava poikkeus muuttaa YVA-direktiivin mukaisen arviointivelvollisuuden soveltumista uusiutuvan energian hankkeissa suhteessa direktiivin päätavoitteeseen ja vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Toiseksi on selvitettävä, millaisilla oikeudellisilla mekanismeilla arviointivelvollisuudesta poikkeamista tasapainotetaan nopean kehittämisen alueilla ja missä määrin järjestely vastaa YVA-direktiivin asettamia vaatimuksia. Mikäli havaitaan, ettei sääntely täytä YVA-direktiivin asettamia vaatimuksia, on kolmanneksi arvioitava, johtaako tämä suojelun tosiasialliseen heikentymiseen. Osakysymysten avulla on mahdollista tarkastella varsinaista tutkimuskysymystä.

Tutkielma rajataan koskemaan RED III -direktiivin vaikutuksia YVA-menettelyyn ja sen soveltuvuutta uusiutuvan energian hankkeisiin ensisijaisesti EU-oikeudellisena kysymyksenä.

¹⁴ Arg. Hardiman 2022, s. 242.

¹⁵ Ks. COM(2023) 764 final.

Vaikka tutkielma rajataan koskemaan YVA-menettelyä, on SOVA-direktiivin mukainen strateginen arviointi huomioitava merkittävänä rinnakkaisena vaikutusten arvioinnin välineenä. RED III -direktiivin myötä suunnitelmat nopean kehittämisen alueista arvioidaan strategisen arvioinnin avulla, mikä korostaa sen painoarvoa alueiden ympäristövaikutusten selvittämisessä. Strategisen arviointimenettelyn huomioiminen onkin perusteltua nimenomaan arviointimenettelyjen välisten yhtäläisyyksien ja erojen selventämiseksi.

Tutkimusprosessin aikana havaittiin, ettei RED III -direktiivin ja perussopimusten ympäristötavoitteiden ja -periaatteiden välillä ole ensisijaisesti kyse suorasta normiristiriidasta, vaan lainsäätäjän laajasta harkintavallasta sovittaa eri tavoitteita yhteen.¹⁶ Siksi tutkielman keskiössä ei ole vain sääntelyn muodollinen pätevyys, vaan se, miten lainsäätäjän laaja harkintavalta ja poikkeusperusteiden vakiinnuttaminen muuttavat ympäristöoikeuden sääntelylogiikkaa ja suojelustandardien toteutumista käytännössä. Olennaista on pohtia, missä määrin energia- ja ilmastotavoitteiden asettaminen etusijalle heikentää ympäristöoikeuden vakiintuneita perusrakenteita pitkällä aikavälillä.

Tutkielman aiheen ulkopuolelle rajataan RED III -direktiivin muut lupamenettelyjä sujuvoittavat säännökset, kuten nopean kehittämisen alueiden ulkopuolisia hankkeita koskeva 16 b artikla sekä uusiutuvan energian päivityshankkeita koskeva 16 c artikla. Myös infrastruktuuria ja verkkoalueita koskevan 15 e artiklan tarkempi käsittely jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Nopean kehittämisen alueita koskevan 16 a artiklan voidaan arvioida edustavan direktiivin merkittävintä poikkeamaa vakiintuneesta vaikutusten arvioinnista, sillä se mahdollistaa hankekohtaisesta arvioinnista vapautumisen kokonaan, siinä missä muut poikkeukset pääosin nopeuttavat tai rajaavat arviointia. Vaikka direktiivin 15 e artikla mahdollistaa jäsenvaltioille harkintavallan päättää YVA-vapautuksesta erityisillä verkko- ja infrastruktuurialueilla, asettaa 16 a artikla nimenomaisen velvoitteen soveltaa poikkeusmekanismia nimetyillä alueilla. Tästä syystä tutkimus on tarkoituksenmukaista rajata koskemaan nimenomaan 16 a artiklan mukaista poikkeusta.

Tutkimuksen keskiössä oleva RED III -direktiivin 16 a artikla sisältää poikkeusmahdollisuuden myös luontodirektiivin 92/42/ETY¹⁷ 6(3) artiklan mukaisesta Natura-arvioinnista¹⁸, mutta

¹⁶ Arg. Jans – Vedder 2012, s. 42 ja Krämer 2014, s. 14–15.

¹⁷ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (luontodirektiivi).

¹⁸ Asianmukaisella arvioinnilla (appropriate assessment) eli Natura-arvioinnilla tarkoitetaan luontodirektiivin 92/42/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohtien mukaista arviointia.

rajauksen ulkopuolelle jätetään EU:n luontodirektiivien¹⁹ tarkempi käsittely. Vaikka YVA- ja Natura-arviointi liittyvät läheisesti toisiinsa²⁰, on rajaukselle useita perusteltuja syitä. Natura-arviointi keskittyy erityisesti suojeltujen lajien ja luontotyyppien suojeluun, ja se tulee suorittaa, mikäli suunnitelmalla tai hankkeella saattaa olla kielteisiä vaikutuksia alueen suojelutavoitteisiin. Arvioinnin tulosten perusteella viranomainen voi hyväksyä suunnitelman tai hankkeen vain sillä edellytyksellä, ettei hyväksymispäätös vaikuta haitallisesti alueen koskemattomuuteen.²¹ Poikkeuksen tähän muodostavat hankkeet, jotka ovat erittäin tärkeitä yleisen edun kannalta luontodirektiivin 6(4) artiklan mukaisesti.

RED III -direktiivin 16 f artiklan myötä erittäin tärkeän yleisen edun olettaman saavat lähtökohtaisesti kaikki uusiutuvan energian hankkeet. Kyseinen poikkeus muodostaa kuitenkin oman, laajan ja itsenäisen tutkimuskokonaisuutensa, joka koskee aineellista luonnonsuojeluoikeutta ja intressipunnintaa. YVA-direktiivin kohdalla vastaavaa intressipunnintaan perustuvaa etusijamekanismia ei ole, sillä YVA on ensisijaisesti menettelyllinen väline, joka ei itsessään sisällä aineellisia kieltonormeja. Tutkielman keskiössä oleva 16 a artiklan mukainen poikkeus kohdistuukin nimenomaan velvollisuuteen tuottaa tietoa ympäristövaikutuksista, ei tiedon perusteella tehtävään intressipunnintaan. On siten tarkoituksenmukaista rajata Natura-arviointia koskeva poikkeus tarkastelun ulkopuolelle, sillä sen sisällyttäminen analyysiin edellyttäisi paitsi luontodirektiivin 6(4) artiklan, myös RED III -direktiivin 16 f artiklan mukaisen etusijamekanismin ja siihen kytkeytyvän aineellisen intressipunninnan läpikäyntiä.

Lisäksi yleisön osallistuminen ja julkinen kuuleminen jätetään aiherajauksen ulkopuolelle, vaikka ympäristövaikutusten arvioinnin demokraattinen funktio tunnistetaan tutkielmassa tärkeäksi näkökulmaksi. Uusiutuvan energian nopeutetun käyttöönoton järjestelmällä ja siihen sisältyvillä lyhennetyillä aikatauluilla sekä uusilla poikkeussäännöillä on vaikutuksia yleisön osallistumisoikeuksien täysimääräiseen toteutumiseen²², vaikka RED III -direktiivi tunnustaa Århusin yleissopimuksen sovellettavuuden²³ ja sisältää erityisen säännöksen yleisön

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (Kodifioitu toisinto) (lintudirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (vesipuitedirektiivi).

²⁰ Lupaprosessin sujuvoittamiseksi RED III -direktiivi velvoittaa esimerkiksi menettelyjen yhdistämistä. Direktiivin 16 b (2) artiklan mukaan hankkeet, joille edellytetään YVA-direktiivin ja luontodirektiivin 6 (3) artiklan mukaisia arviointeja, tulee kaikki arvioinnit suorittaa yhdellä menettelyllä.

²¹ Kallio 2006, s. 30–31.

²² Ks. Darpö 2024, s. 22–23.

²³ Direktiivi 2023/2413, johdanto-osan 30 perustelukappale.

osallistumisen varmistamisesta strategisen arvioinnin yhteydessä (15 d artikla). Yleisön osallistumisoikeuksien varmistaminen on merkittävää oikeudenmukaisen ja reilun siirtymän varmistamiseksi, mutta sen tarkempi käsittely vaatisi yksityiskohtaisempaa analyysia muun muassa yleisön prosessuaalisista oikeuksista sekä oikeussuojakeinoista. Jotta analyysi pysyy ympäristövaikutusten arvioinnin ennaltaehkäisevässä funktiossa, osallistumisoikeuksien tarkempi käsittely on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle.

1.3 Tutkimusmetodi ja aineisto

Tämän tutkielman keskeisenä tutkimusmenetelmänä toimii lainopillinen eli oikeusdogmaattinen metodi, jonka tehtävänä on voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi. Tulkinnalla tavoitellaan oikeusjärjestyksen sisäistä harmoniaa, jossa mahdolliset normiristiriidat ratkaistaan oikeuslähdeopin avulla. Lainopillisen metodin soveltaminen EU-oikeudellisessa tutkimuksessa edellyttää unionin oman oikeuslähdehierarkian ja tulkintaperiaatteiden huomioimista. Lainopillisia tulkintametodeja on useita erilaisia ja ne voivat johtaa keskenään erilaisiin tulkintakannanottoihin. Tulkintametodien välinen etusija riippuu kuitenkin oikeudenalasta ja kontekstista.²⁴

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on vakiintuneesti todennut, että unionin oikeutta on tulkittava sanamuodon mukaisesti, ottaen huomioon sen asiayhteys sekä säännöstöllä tavoitellut päämäärät.²⁵ Sanamuodon mukainen tulkinta toimii siis EU-oikeudessa lähtökohtaisena tulkintatapana, jota systemaattinen ja teleologinen tulkinta täydentävät erityisesti silloin, kun säädöksen sanamuoto ei ole täysin selkeä.²⁶ Sanamuodon mukaisella tulkinnalla tarkoitetaan lakitekstin sanojen kirjaimellista tulkintaa pitäytymällä ilmaisulle tavanomaisessa merkityksessä.²⁷ Sanamuodon mukaista tulkintaa täydennetään systemaattisella tulkinnalla, joka tarkastelee EU-oikeudellisen normin sijoittumista muuhun järjestelmään huomioiden EU-oikeus kokonaisuudessaan. Tulkinnassa korostuu erityisesti pyrkimys EU-oikeuden sisäiseen eheyteen ja tehokkaaseen toteutumiseen. Useiden tulkintavaihtoehtojen vallitessa etusija on annettava sille tulkinnalle, joka parhaiten varmistaa

²⁴ Raitio – Tuominen 2025, s. 194 ja Hirvonen 2011, s. 40.

²⁵ C-329/17, 31 kohta.

²⁶ Ks. EUT, C-329/17, Gerhard Prenninger ym. v. Oberösterreichische Landesregierung, tuomio 7.8.2018, 31 kohta, EYT, asia C-220/03, Euroopan keskuspankki vastaan Saksan liittotasavalta, tuomio 8.12.2005, 31 ja 32 kohdat sekä EYT, C-48/07, Belgian valtio – Service public fédéral Finances vastaan Les Vergers du Vieux Tauves SA, tuomio 22.12.2008, 44 kohta.

²⁷ Hirvonen 2011, s. 38.

säännöksen tehokkaan vaikutuksen.²⁸ Systemaattisessa tarkastelussa RED III -direktiiviä peilataan unionin muuhun ympäristöoikeuteen.

Edellä mainittujen lisäksi teleologinen eli tarkoituspäätöksellinen tulkinta on erityisesti EU-oikeudelle tyypillistä. Siinä keskitytään aluksi ymmärtämään sääntelyn tavoitteet, joita sääntelyllä pyritään edistämään. Tämän jälkeen arvioidaan eri tulkintavaihtoehtojen tosiasialliset seuraukset ja valitaan se, jonka arvioidaan edistävän parhaiten sääntelyn tavoitteita.²⁹ Teleologisen tulkinnan avulla arvioidaan, miten korkea ympäristönsuojelun taso toteutuu samalla, kun nopeutetaan uusiutuvan energian käyttöönottoa. Tutkielman pääasialliset tutkimustulokset ovat nopean kehittämisen alueilla hyödynnettävän YVA-poikkeuksen soveltamista ohjaavia tulkintasuosituksia³⁰.

Lisäksi tutkielman tutkimusotetta voi luonnehtia sääntelyteoreettiseksi ympäristöoikeustutkimukseksi eli arviointi- ja ohjauskeinotutkimukseksi, jonka tarkoituksena on täydentää tutkielman lainopillista näkökulmaa. Sääntelyteoreettisessa tutkimuksessa arvioidaan sääntelyn ohjauskeinoja ja sen tavoitteena on löytää esimerkiksi tarkoituksenmukaisin sääntelytapa, arvioida sääntelyn vaikutuksia ja sen tehokkuutta tai selvittää sääntelyn muutokseen vaikuttaneita tekijöitä.³¹ Ohjauskeinojen tutkimusta tarvitaan, jotta voitaisiin löytää niin kutsuttua viisasta sääntelyä ja sääntelykeinojen yhdistelmiä esimerkiksi kestävä kehityksen tavoitteen toteuttamiseksi.³² Sääntelyteoreettinen tutkimus ei ole itsenäinen metodi, vaan sen tarkoituksena on ohjata kysymyksenasettelua oikeuden sisäisen ja ulkoisen näkökulman välisiin yhteyksiin ja kertoa tutkimuksen tiedonintresseistä ja tavoitteista.³³ Sääntelyteorian avulla voidaan tuottaa myös niin sanottua regulaatiotietoa eli tietoa sääntelyvaihtoehtojen pää- ja sivuvaikutuksista ja jopa ennakoimattomista haittavaikutuksista.³⁴

Sääntelyteoreettinen ote mahdollistaa sääntelymuutoksen vaikutusten arvioinnin lainopin ohella.³⁵ Tutkielmassa analysoidaan RED III -direktiivin mukaista YVA-poikkeusta energiapolitiisena ohjauskeinona, joka sijoittuu EU:n energiapolitiikan ja ympäristöoikeuden rajapintaan. Poikkeuksella on välittömiä vaikutuksia EU:n ympäristösääntelyyn sekä

²⁸ Talus – Penttinen 2016, s. 240.

²⁹ Hirvonen 2011, s. 40.

³⁰ Ks. tulkintasuosituksista esim. Määttä 2016, s. 149–150.

³¹ Ratamäki 2026, s. 150.

³² Kokko 2026, s. 8.

³³ Ratamäki 2026, s. 151 ja Määttä 2016, s. 166.

³⁴ Kokko 2026, s. 9.

³⁵ Määttä 2016, s. 166.

lupaprosessien sujuvoittamiseen ja siksi tutkimuksessa on tarkoitus arvioida, onko tavoitteiden ja tosiasiallisten vaikutusten välillä ristiriitaa. Tavoitteena on löytää tarkoituksenmukaisin sääntelytapa eli tässä yhteydessä sellaiset tulkintasuositukset, joilla energiatavoitteet ja korkea ympäristönsuojelun taso voidaan sovittaa yhteen.

Sääntelyn vaikutusten arvioinnin yhteydessä on määriteltävä näkökulmat eli arviointikriteerit, joista käsin arviointi- ja ohjauskeinotutkimusta tehdään³⁶. Tässä tutkimuksessa keskeisiksi arviointikriteereiksi on valittu *Similän* esittämästä jaottelusta ympäristöllinen vaikuttavuus sekä merkityksellisyys.³⁷ Vaikuttavuuden arvioinnilla viitataan sääntelyn kykyyn saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Sääntelystä aiheutuu kuitenkin usein myös muita kuin sillä tavoiteltuja vaikutuksia.³⁸ RED III -direktiivin vaikuttavuuden arvioinnissa on kuitenkin huomioitava, ettei direktiivi julkilausu tavoitteeseen korkeaa ympäristönsuojelun tasoa. Kuitenkin unionin oikeuden yhtenäisyys ja perussopimukset edellyttävät, että kaikessa ympäristöön vaikuttavassa sääntelyssä on noudatettava korkeaa suojelun tasoa. Tässä tutkielmassa korkea suojelun taso ymmärretäänkin normatiivisena tavoitteena, joka asettaa oikeudelliset rajat RED III -direktiivin omalle vaikuttavuudelle. Tutkimus keskittyy siihen, toteutuuko sääntelyn tarkoittama nopeutettu kehittäminen tavalla, joka samalla kunnioittaa tätä unionin perussopimuksissa vahvistettua tavoitetta vai aiheutuuko sääntelystä tarkoittamattomia kielteisiä vaikutuksia, jotka heikentävät suojelun tasoa.

Lisäksi merkityksellisyyttä hyödynnetään arviointikriteerinä analysoitaessa tietyn ohjauskeinon ja ympäristökysymyksen suhdetta.³⁹ Tutkielmassa tarkastellaankin, tarjoaako RED III -direktiivin mukainen strateginen näkökulma ympäristövaikutusten hallintaan riittävän välineen hankekohtaisiin vaikutuksiin vastaamiseksi. RED III -direktiivin mukaista YVA-poikkeusta ei ole sääntelyn uutuuden vuoksi vielä sovellettu käytännössä, minkä vuoksi vakiintunutta soveltamiskäytäntöä ei ole tutkielmaa laadittaessa ehtinyt muodostua. Tämän vuoksi analyysissa tukeudutaan *Similän* esittämään huomioon, jonka mukaan ohjauskeinojen vertailussa on joskus välttämätöntä tehdä yleistyksiä ja toimia oletuksilla, joiden pitävyydestä ei ole täyttä varmuutta.⁴⁰ Tutkielmassa sovelletaan tätä lähestymistapaa erityisesti arvioitaessa strategisen arvioinnin sekä hankekohtaisen ympäristövaikutusten arvioinnin välistä suhdetta. Analyysi perustuu sääntelyjärjestelmien ominaisuuksista johdettuihin havaintoihin. Tällainen

³⁶ Määttä 2016, s. 166.

³⁷ Ks. *Similä* 2002.

³⁸ *Similä* 2002, s. 186.

³⁹ *Similä* 2002, s. 196.

⁴⁰ *Similä* 2002, s. 183.

yleistys on välttämätön sääntelymuutoksen riskien ja suojelutason riittävyyden arvioimiseksi, vaikka empiiristä varmuutta kaikkien yksittäistapausten osalta ei voida saavuttaa.

Tutkielman aineisto koostuu pääosin Euroopan unionin lainsäädännöstä, sen valmistelussa syntyneistä aineistoista sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä.⁴¹ Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään sekä kotimaista että kansainvälistä oikeuskirjallisuutta.

Oikeudellisen analyysin tueksi tutkielmassa käytetään myös ei-velvoittavia soft law -oikeuslähteitä. Näitä ovat muun muassa Euroopan unionin toimielinten, erityisesti Euroopan komission laatimat raportit, tutkimukset ja ohjeistukset. Komission ohjeistukset ovat erityisen tärkeitä EU:n lainsäädännön tulkinnan kannalta, siitä huolimatta, etteivät ne ole oikeudellisesti sitovia.⁴² Ohjeita direktiivin soveltamisesta ja tulkinnasta on saatavilla rajallisesti ja siten normien oikeaa tulkintaa haetaan myös muun taustamateriaalin kautta.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakaantuu seitsemään päälukuun. Ensimmäisessä luvussa kuvataan tutkimuksen taustaa, metodia, rajauksia sekä käytettyä aineistoa. Toinen luku tutkii ympäristövaikutusten arvioinnin asemaa EU-oikeudessa. Luvussa esitellään aluksi ympäristövaikutusten arviointia määrittävät olennaiset EU:n ympäristöoikeudelliset tavoitteet ja periaatteet, jotka toimivat pohjana laajemmalle EU:n ympäristöoikeuden sääntelylle. Tämän jälkeen tarkastellaan YVA-direktiivin mukaista soveltamisalaa ja erityisesti arviointivelvollisuuden käynnistymiskynnystä. Luvussa analysoidaan, miten arviointikynnys ja varovaisuusperiaate määrittävät velvollisuuden laajuutta ja millaisia poikkeuksia soveltamisalasta on mahdollista tehdä. Luvun loppuosa keskittyy strategisen ja hankekohtaisen arvioinnin väliseen suhteeseen sekä menettelyjen keskinäiseen riippumattomuuteen. Tarkastelun avulla muodostetaan vertailukohta sille, miten RED III -direktiivin säännökset suhteutuvat vakiintuneeseen ympäristövaikutusten arviointiin.

Kolmannessa luvussa syvennytään RED III -direktiivin taustalla vaikuttaneisiin energia- ja ilmastopoliittisiin tekijöihin. Osiossa kartoitetaan uusiutuvan energian kehittämiseen liittyviä hallinnollisia haasteita sekä vakiintuneen YVA-menettelyn ja energiatavoitteiden välisiä jännitteitä. Luvussa analysoidaan myös neuvoston hätäasetuksen roolia poikkeussääntelyn suunnannäyttäjänä ja osana uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa koskevaa oikeudellista

⁴¹ Ks. EU-oikeuden oikeuslähteistä ja niiden ryhmittelystä tarkemmin esim. Talus – Penttinen 2016, s. 225–237.

⁴² Ks. soft law -instrumenteista tarkemmin esim. Määttä 2005, s. 370–372.

kehystä. Tarkastelu luo pohjan neljännelle luvulle, jossa keskitytään tarkastelemaan RED III -direktiivin säännöksiä.

Viidennessä luvussa analysoidaan, miten neljännessä luvussa esitetyt säännökset ovat vuorovaikutuksessa toisessa osiossa esitetyn ympäristövaikutusten arvioinnin sääntelyn kanssa. Luvussa arvioidaan ensin RED III -direktiivin seulontakynnyksen muutosta ja sen suhdetta YVA-direktiivin mukaiseen seulontamenettelyyn. Erityisenä tarkastelun kohteena on todennäköisyyskynnyksen nousu ja tämän muutoksen vaikutus ympäristöarvioinnin ennaltaehkäisevään funktioon. Tämän jälkeen analysoidaan, millaisia vaikutuksia strategisen tason tarkasteluun tukeutumisella on vaikutusten arvioinnin sisällölliselle tarkkuudelle ja kyvyllä vastata hankekohtaisiin ympäristöriskeihin. Luvussa keskitytään myös arvioimaan EU:n tavoitteiden priorisoinnin muutosta.

Kuudennessa luvussa pohditaan, onko tarkastelluissa muutoksissa kyse tosiasiallisesta deregulaatiosta eli sääntelyn purkamisesta vai ilmentävätkö muutokset ennemmin sääntelyn uudelleenjärjestämistä. Lopuksi seitsemännessä luvussa vedetään yhteen tutkimuksessa havaitut seikat. Lisäksi luvussa esitellään johtopäätökset sekä ehdotukset sääntelyn tehokkaaksi tulkinnaksi.

2 Ympäristövaikutusten arviointi EU:n ympäristöoikeudessa

2.1 Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet ja periaatteet

2.1.1 Korkean suojelun taso

EU:n perussopimusten ympäristöartiklat toimivat oikeusperustana EU:n ympäristöpolitiikalle ja -toiminnalle. SEUT 191 artikla on unionin ympäristöpolitiikan erityissäännös, joka sisältää unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet (191(1) artikla) sekä sen johtavat periaatteet (191(2) artikla). Lisäksi artiklan 3 kohdassa on säädetty huomioon otettavista tiedoista ja seikoista unionin ympäristöpolitiikan valmistelussa, ja 4 kohdassa puolestaan unionin kansainvälisestä yhteistyöstä ympäristöasioiden saralla. Artiklan 1 ja 2 kohta ovat unionin ympäristöpolitiikan aineellisen sisällön määrittelyn kannalta keskeisemmät ja ohjaavat myös unionin sekundäärilainsäädäntöä. Sen sijaan kaksi jälkimmäistä kohtaa asettavat pääasiassa menettelyllisiä edellytyksiä ympäristöpolitiikan toteuttamiselle.

SEUT 191(1) artiklan mukaan unionin ympäristöpolitiikalla edistetään ensinnäkin ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista. Toiseksi tavoitteeksi nimetään ihmisten terveyden suojeleminen, kolmanneksi luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö sekä neljänneksi sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, erityisesti ilmastonmuutoksen torjumiseen. Artikla ei aseta tavoitteita keskenään hierarkkiseen järjestykseen eikä siten määritä, miten niitä tulisi keskenään painottaa.

SEUT 191(2) artiklan mukaan unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi samaisessa artiklassa määritellyt ympäristöoikeudelliset periaatteet ohjaavat ympäristön tilan suojelua ja säilyttämistä, toimien samalla unionin päätöksenteon ja sääntelyn perustana. Periaatteilla on EU:n ympäristöoikeudessa merkittävä rooli, sillä ne ovat EU:n oikeusjärjestelmässä primäärioikeuden asemassa. Abstraktista luonteestaan huolimatta periaatteet tarjoavat usein vastauksia vaikeisiin arvovalintoihin ja tulkintakysymyksiin⁴³.

Ympäristönsuojelun korkea taso on lisäksi kirjattu sisämarkkinoita koskevaan SEUT 114(3) artiklaan sekä SEU 3(3) artiklaan. Tavoite saa myös laajemman ulottuvuuden SEUT 11 artiklan läpäisyperiaatteen sekä perusoikeuskirjan (POK) 37 artiklan kautta. Läpäisyperiaate velvoittaa sisällyttämään ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset unionin kaikkien muiden politiikkojen ja toimien määrittelyyn ja toteuttamiseen erityisesti kestävä kehityksen edistämiseksi. Korkean suojelun tason tavoite on lisäksi nostettu unionin oikeudessa perusoikeuden asemaan, sillä se on nimenomaisesti kirjattu POK 37 artiklaan. Sen mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti varmistettavana arvona. Tämän voidaan tulkita tarkoittavan, että unionin velvollisuutena ei ole ainoastaan toteuttaa ympäristönsuojelutoimia, vaan valituilta toimenpiteiltä edellytetään myös laadullisesti korkeaa tasoa. Vastaavasti myös SEU 3(3) artiklan vaatimus ei rajoitu ympäristönsuojeluun, vaan edellyttää lisäksi laadun parantamista. EU:n lainsäätäjän velvollisuus ei siten rajoitu suojelun tason heikentämisen välttämiseen, vaan siihen kuuluu myös ympäristön laadun parantaminen sekä kansalaisten elinolosuhteiden edistäminen⁴⁴.

⁴³ Bándi 2020, s. 52.

⁴⁴ De Sadeleer 2014, s. 45.

Korkean suojelun tason on käsitteenä monitulkintainen eikä sitä ole erikseen määritelty perussopimuksissa. EUT täsmensi käsitteen tulkintaa *Bettati-* ja *Safety Hi-Tech* -tapauksissa⁴⁵, joissa oli kyse neuvoston asetukseen sisältyvän kiellon pätevydestä. Asetuksessa oli kielletty palontorjunta-aineina käytetyt osittain halogenoidut kloorifluorihilivedyt, kun taas halonien käyttö oli jätetty kiellon ulkopuolelle. Kiellon pätevyyttä kyseenalaistettiin sillä perusteella, että halonien katsottiin olevan otsonikerrokselle haitallisempia kuin asetuksella kielletyt yhdisteet.⁴⁶ Tapauksissa EUT arvioi muun muassa yhteisön lainsäätäjän harkintavaltaa perussopimukseen kirjattujen ympäristöpolitiikan periaatteiden ja tavoitteiden soveltamisessa. EUT totesi, että ympäristöpolitiikan useiden tavoitteiden ja periaatteiden välillä on löydettävä tasapaino. Lisäksi, koska artiklassa määrättyjen perusteiden soveltaminen on haasteellista, rajoittuu tuomioistuimen harjoittama valvonta lähtökohtaisesti vain sen arvioimiseen, onko unionin lainsäätäjä tehnyt ilmeisen arviointivirheen antaessaan asetuksen.⁴⁷

Ratkaisujen mukaan neuvosto ei ollut tehnyt asiassa ilmeistä arviointivirhettä. EUT:n mukaan neuvosto ei antamallaan asetuksella ollut loukannut korkean suojelun tason periaatetta, sillä se oli kuitenkin toteuttanut tiukemman toimenpiteen, joka ylitti kansainvälisten velvoitteiden vaatimustason.⁴⁸ EUT:n mukaan perussopimus ei edellytä teknisesti absoluuttisen korkeaa suojelun tasoa, mutta säännös ei itsessään estä jäsenvaltioita toteuttamasta tarvittaessa tiukempia suojelutoimenpiteitä.⁴⁹

Ratkaisusta käy siten ilmi, että korkean suojelun tason tavoite ei poista unionin lainsäätäjälle kuuluvaa laajaa harkintavaltaa sen toteuttamiskeinojen valinnassa. Sen sijaan unionin lainsäätäjän laaja harkintavalta voi käytännössä ylittyä vain poikkeuksellisissa tapauksissa ja vaatii selvää periaatteiden laiminlyöntiä⁵⁰. Korkean suojelun tason sisältö konkretisoituu siten pitkälti unionin lainsäätäjän sääntelyratkaisujen kautta. Samalla ratkaisuista voidaan johtaa periaate, jonka mukaan ympäristötavoitteet ja -periaatteet tulevat lähtökohtaisesti täytetyiksi, jos ne ylittävät kansainvälisten velvoitteiden unionille asettamat edellytykset.

⁴⁵ EYT, asia C-341/95, Gianni Bettati vastaan Safety Hi-Tech Srl., tuomio 14.7.1998. Vastaavat perustelut toistettiin lisäksi samana päivänä annetussa tuomiossa (EYT, asia C-284/95, Safety Hi-Tech Srl vastaan S. & T. Srl. tuomio 14.7.1998), jossa käsiteltiin samaisen neuvoston asetuksen pätevyyttä ennakkoratkaisupyynnöiden yhteydessä. Molemmista tapauksista asianosaisena oli palontorjunta-aineita valmistava italialainen yritys Safety Hi-Tech Srl.

⁴⁶ Asia C-341/95, 15–18 kohdat.

⁴⁷ Asia C-341/95, 34 ja 35 kohdat.

⁴⁸ Asia C-341/95, 46 ja 47 kohdat.

⁴⁹ Asia C-284/95, 49 kohta sekä C-341/95, 47 kohta.

⁵⁰ Krämer 2012, s. 14.

Oikeuskäytännössä tunnistettu tasapainoilu lainsäätäjän harkintavallan ja periaatteiden vaatimusten välillä heijastaa laajemmin EU:n ympäristöoikeuden joustavaa luonnetta eri intressien välillä.⁵¹ Vaikka unionin oikeuden säännöksiä ei lähtökohtaisesti tulisi tulkita tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön oikeuden periaatteiden ja erityisesti perusoikeuksien kanssa⁵², *Krämer* kuitenkin katsoo, ettei SEUT 191(2) artiklan mukaisia ympäristöperiaatteita tule mieltää ehdottomina oikeussääntöinä. *Krämerin* mukaan niiden tehtävä on toimia poliittista tai lainsäädännöllistä päätöksentekoa ohjaavina periaatteina tai eräänlaisina johtoaiheina, joilla selitetään ja perustellaan tehtyjä valintoja. Periaatteet eivät kuitenkaan toimi itsenäisinä perusteina unionin säädöksen mitättömäksi julistamiselle, vaikka toimenpiteen havaittaisiin olevan ristiriidassa yksittäisen periaatteen kanssa. Sanamuodon mukaisesti tulkittaessa SEUT 191 artiklan 2 kohdan periaatteet tarkoittavatkin EU:n ympäristöpolitiikkaa kokonaisuudessaan ja siten niitä ei ole mahdollista sovittaa jokaiseen yksittäiseen toimenpiteeseen.⁵³ Näin ollen yksittäisen sääntelymuutoksen lainmukaisuutta ei voida arvioida peilaamalla sitä pelkästään yksittäiseen ympäristöoikeudelliseen periaatteeseen.

2.1.2 Ennaltaehkäisevä lähestymistapa unionin ympäristöoikeudessa

Vaikka ympäristöoikeudelliset periaatteet ovat luonteeltaan joustavia, niiden tehokas täytäntöönpano ympäristöpolitiikan avulla on keskeistä korkeatasoisen suojelun toteuttamiseksi.⁵⁴ Korkean suojelun tason toteuttamiselle ei ole perussopimuksessa nimenomaisesti säädetty keinoja ja siten tavoitteen toteutumista täydentävät erityisesti SEUT 191(2) artiklaan kirjatut ennaltaehkäisyn sekä ennalta varautumisen periaatteet.⁵⁵ Kyseiset periaatteet yhdistetään EU:n sekundäärilainsäädännössä usein laajemmaksi ennaltaehkäiseväksi lähestymistavaksi.⁵⁶ Ne tulevat konkreettisesti sovelletuksi erityisesti ympäristöä muokkaavissa hankkeissa lupajärjestelmien kautta, joissa periaatteet asettavat puitteet hankkeen ympäristövaikutusten ennakkoliselle arvioinnille. Viranomaisen ei tule myöntää toiminnalle lupaa, mikäli luvan myöntämisedellytysten täyttymisestä jää varovaisuusperiaatteen mukainen epävarmuus toiminnan vaikutuksista. Toisaalta, mikäli negatiivisen vaikutuksen mahdollisuus on varmuudella osoitettavissa, ennaltaehkäisyn periaate

⁵¹ Ks. De Sadeleer 2014, s. 216–217.

⁵² Ks. EYT, Yhdistetyt asiat 97/87, 98/87 ja 99/87, Dow Chemical Ibérica, SA, ym. vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 17.10.1989, 9 kohta, kuten esitetty teoksessa *Krämer* 2012, s. 16.

⁵³ *Krämer* 2012, s. 15.

⁵⁴ De Sadeleer 2014, s. 49.

⁵⁵ De Sadeleer 2014, s. 45. SEUT 191(2) artiklan periaatteet sisältävät myös lähdeperiaatteen sekä saastuttaja maksaa -periaatteen.

⁵⁶ Pölönen 2004, s. 27.

velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin vahingon ehkäisemiseksi.⁵⁷ Keskeinen ero näiden kahden periaatteen välillä liittyykin epävarmuuden asteeseen ja nimenomaiseen viittaukseen mahdollisiin riskeihin. Siinä missä ennaltaehkäisyn periaate edellyttää varmuudella todetun vahingon ehkäisemistä, varovaisuusperiaatteen vaikutus ulottuu myös tilanteisiin, joissa vahingon todennäköisyydestä tai merkittävyydestä vallitsee epävarmuutta.⁵⁸

Tutkielman aiheen kannalta varovaisuusperiaate erottuu erityisen kiinnostavaksi periaatteeksi. Komissio antoi vuonna 2000 tiedonannon⁵⁹, jossa se määritteli suuntaviivoja varovaisuusperiaatteen soveltamiselle unionin toimielinten päätöksenteossa. Tiedonannon mukaan varovaisuusperiaatetta sovelletaan, kun tieteellinen tieto on riittämätöntä, epävarmaa tai ristiriitaista ja kun on viitteitä siitä, että mahdolliset vaikutukset ympäristöön tai ihmisten, eläinten tai kasvien terveyteen voivat olla vaarallisia ja ristiriidassa valitun suojelutason kanssa.⁶⁰ Varovaisuusperiaatteen soveltamisala ulottuu siten ympäristönsuojelua laajemmille aloille ja sitä on hyödynnetty laajasti esimerkiksi ihmisten terveyden suojelussa, kuten tuoteturvallisuuden ja lääketurvallisuuden yhteydessä. Periaatteen logiikka toimii kuitenkin samalla tavalla ja siten tulkintavaikutusta voidaan hakea myös muista asiayhteyksistä.

EU:n ensimmäisen asteen tuomioistuin vahvisti komission määrittämän riskiperusteisen lähestymistavan *Artegodan*-tapauksessa, jossa se määritteli varovaisuusperiaatteen yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi.⁶¹ Tapauksessa oli kyse useiden lääkeyhtiöiden kanteista, joilla vaadittiin kumoamaan Euroopan komission päätökset peruuttaa tiettyjen ruokahalua hillitsevien lääkkeiden markkinoille saattamista koskevat luvat.⁶² Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi päätökset komission puuttuvan toimivallan vuoksi. Lisäksi lupien peruuttaminen perustui lääketieteellisen arviointikriteerin muutokseen ilman uutta tieteellistä näyttöä.⁶³ Tuomioistuimen mukaan varovaisuusperiaate velvoittaa toimivaltaiset viranomaiset toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä mahdollisten kansanterveyteen, turvallisuuteen ja

⁵⁷ Ks. Bándi 2020, s. 44 ja Kuusiniemi ym. 2005, I Perusteet > 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana > Ympäristöoikeuden periaatteista > Yleiset ympäristöperiaatteet > Varovaisuusperiaate.

⁵⁸ Devis 2025, s. 447.

⁵⁹ Vaikka tiedonannossa nimenomaisesti mainitaan, ettei sitä tule tulkita oikeudellisesti sitovana, unionin tuomioistuin on käytännössä perustanut varovaisuusperiaatetta koskevan soveltamiskäytäntönsä pitkälti siinä annettuihin suuntaviivoihin. Ks. Scotford 2017, s. 128–130.

⁶⁰ COM(2000) 1 final, s. 7.

⁶¹ EYT, Yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, *Artegodan GmbH ym. vastaan Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 26.11.2002, 184 kohta.

⁶² Yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, 14–16 kohdat.

⁶³ Yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, 155, 211 ja 220 kohdat.

ympäristöön kohdistuvien riskien ehkäisemiseksi. Näiden intressien suojelulle on annettava ensisijainen asema suhteessa taloudellisiin intresseihin.⁶⁴ Periaatteen perusteella taloudellista toimintaa rajoittavia päätöksiä voidaan siten perustella suojelutavoitteilla, vaikka riskien olemassaoloa tai niiden laajuutta ei kyettäisi osoittamaan tieteellisesti täydellä varmuudella.⁶⁵ Tieteellisen tiedon lisääntyessä politiikkaa tai toimintaa voidaan kuitenkin tarkastella uudelleen.⁶⁶

Tapauksessa *Pfizer* yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin täsmensi lainsäätäjän harkintavaltaa varovaisuusperiaatteen soveltamisessa. Tapauksessa kantaja vaati kumoamaan neuvoston asetuksen, jolla peruutettiin tiettyjen antibioottien sallittavuus rehujen lisääneena.⁶⁷ Pfizer katsoi, etteivät unionin toimielimet olleet osoittaneet tieteellisesti toteen antibioottiresistenssin aiheuttamaa riskiä ihmisten terveydelle ja siten ne olivat soveltaneet varovaisuusperiaatetta virheellisesti.⁶⁸ Toimielimet puolestaan perustelivat toimenpidettä nimenomaan varovaisuusperiaatteella sekä tarpeella varautua mahdollisiin, vaikkakin tieteellisesti osin epävarmoinhin, terveysriskeihin.⁶⁹

Tuomioistuimen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ensinnäkin määritettävä hyväksyttävä riskitaso, jonka ylittyessä ehkäiseviin toimenpiteisiin tulee ryhtyä.⁷⁰ Toimielinten on siten määritettävä suojelun taso, jota ne pitävät yhteiskunnan kannalta asianmukaisena. Kyse on ensisijaisesti poliittisen päämäärän asettamisesta, jossa toimielimet toimivat niille perustamissopimuksessa annettujen toimivaltuuksien rajoissa. Riskinarvioinnin ensimmäisessä vaiheessa toimielinten on asetettava hyväksyttävän riskin kynnyksi eli määritettävä se piste, jossa haittavaikutusten vakavuus ja niiden todennäköisyys ylittävät tason, jota ei voida enää pitää yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä. Tämän kynnyksen ylittyessä ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä mahdollisesta tieteellisestä epävarmuudesta huolimatta.⁷¹ Periaate toimii välineenä, jonka avulla lainsäätäjä määrittää suojelun tason tehdessään valintoja riskien ja tavoiteltujen hyötyjen välillä. Koska huomioon otettavat tekijät vaihtelevat kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden mukaan, lainsäätäjällä on vapaus

⁶⁴ Yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, 184 kohta.

⁶⁵ Yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, 185 kohta.

⁶⁶ EUR-Lex, Ennalta varautumisen periaate. <https://eur-lex.europa.eu/Fl/legal-content/glossary/precautionary-principle.html> (12.3.2026).

⁶⁷ EYT, asia T-13/99 R, Pfizer Animal Health SA/NV vastaan Euroopan unionin neuvosto, tuomio 11.9.2002, 69 kohta.

⁶⁸ Asia T-13/99, 108 kohta.

⁶⁹ Asia T-13/99, 113 kohta.

⁷⁰ Asia T-13/99, 149 kohta.

⁷¹ Asia T-13/99, 150 kohta.

määritellä, minkä tason riskiä voidaan pitää hyväksyttävänä⁷². Väljät oikeudelliset reunaehdot jättävät siten lainsäätäjälle laajaa liikkumavaraa riskikynnyksen asettamiseen ja poliittiseen harkintaan.

Hyväksyttävän riskitason määrittämisen lisäksi toimielinten on periaatteen mukaisia toimenpiteitä arvioidessaan suoritettava tieteellinen riskinarviointi. Useimmiten ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista toteuttaa täydellistä ja pitkäkestoista tieteellistä tutkimusta ilman, että varovaisuusperiaatteeseen perustuvat toimet menettäisivät tehokkuutensa. Ennaltaehkäisevät toimet ovatkin sallittuja myös tieteellisen epävarmuuden vallitessa, mikäli riskin arvioidaan ylittävän yhteiskunnallisesti hyväksyttävän tason.⁷³

Toimivaltaisella unionin viranomaisella on siten laaja harkintavalta myös riskinarvioinnin riittävyden määrittelyssä. Tuomioistuin on kuitenkin korostanut, ettei viranomainen voi toimia mielivaltaisesti ja siten varovaisuusperiaatteen nojalla toteutettavien toimenpiteiden on aina perustuttava objektiiviseen riskinarviointiin, vaikka se jäisikin tietyiltä osin epätäydelliseksi.⁷⁴ Näin ollen varovaisuusperiaatteen soveltaminen edellyttää tasapainoa laajan harkintavallan ja tieteellisen perusteltavuuden välillä. Vaikka unionin toimielimet voivat määrittää tavoiteltavan suojelun tason ja hyväksyttävän riskin kynnyksen, toimenpiteiden on aina tukeuduttava parhaaseen saatavilla olevaan objektiiviseen tietoon mielivaltaisuuden välttämiseksi.

Varovaisuusperiaatteen mukainen suhtautuminen riskeihin on nykyisin vakiintunut lähestymistapa unionin politiikassa ja ohjaa kaikkea unionin riskisääntelyä. Siihen myös viitataan eksplisiittisesti useassa EU:n sekundäärilainsäädännössä ja se ohjaa jäsenvaltioiden harkintavaltaa ympäristöön vaikuttavassa päätöksenteossa.⁷⁵ Periaatteen tarkoituksena on ohjata tieteellisen epävarmuuden huomioon ottamista päätöksenteossa merkittävien oikeushyvien suojaamiseksi. Varovaisuusperiaatteen oikeudellinen merkitys ilmenee siten ennen kaikkea sen tuottamana tulkinta- ja harkintavaikutuksena. Riskiperusteista lähestymistapaa toteuttaakin keskeisesti muun muassa ympäristölle mahdollisesti haitallisten toimintojen ennakkollinen arviointi⁷⁶.

⁷² Asia T-13/99, 153 kohta.

⁷³ Asia T-13/99, 154–160 kohdat.

⁷⁴ Asia T-13/99, 162 kohta.

⁷⁵ De Sadeleer 2014, s. 71 ja s. 74–75 sekä Alaranta 2017, s. 660.

⁷⁶ Ks. esim. SOVA-direktiivin 1 artikla.

2.2 Ympäristövaikutusten arviointimenetelmät

Ympäristövaikutusten arviointia toteutetaan EU:n lainsäädännössä pääasiallisesti kahden toisiaan täydentävän menettelyn avulla, joita sääntelevät YVA- ja SOVA-direktiivit. Siinä missä SOVA-direktiivin mukainen strateginen ympäristövaikutusten arviointimenettely pyrkii tunnistamaan ja arvioimaan laajempien suunnittelukokonaisuuksien ympäristövaikutukset jo valmisteluvaiheessa, hankekohtainen ympäristövaikutusten arviointimenettely keskittyy yksittäisten hankkeiden paikallisten vaikutusten yksityiskohtaiseen tarkasteluun. Ympäristövaikutusten arviointien tarkoituksena ei ole ohjata itse päätöksentekomenettelyä, vaan tuottaa päätöksenteon tueksi tarvittavaa tietoa hankkeen, suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutuksista.⁷⁷

Yksityiskohtaisista eroistaan huolimatta strateginen arviointi ja hankekohtainen ympäristövaikutusten arviointi ilmentävät samoja peruseriaatteita. Molempien arviointimenettelyjen tarkoituksena on ensinnäkin kokonaisvaltaisesti integroida ympäristön eri osa-alueet siten, että todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset voidaan selvittää ja arvioida. Tämä ilmenee molempien menettelyjen ympäristövaikutuksen käsitteen määrittelystä.⁷⁸ Molemmissa direktiiveissä omaksuttu ympäristövaikutuksen käsitteen merkityssisältö on laaja-alainen ja kattava, vaikka direktiiveissä on havaittavissa pieniä painotuseroja. Yksinkertaistetusti menettelyissä arvioidaan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ympäristön eri osa-alueisiin, mukaan lukien luonnon, ihmisen ja kulttuuriperinnön näkökohdat. Tämän tutkimuksen kannalta ei ole tarpeellista lähteä määrittelemään vaikutusta yksityiskohtaisesti tai tekemään eroa direktiivien määritelmien välillä. Käsitteen merkityssisältö on kuitenkin ymmärrettävä kattavana⁷⁹.

Integroivan tehtävän lisäksi molemmat menettelyt edustavat demokraattista funktiota siinä mielessä, että ne edellyttävät vuorovaikutusta hankkeesta vastaavan tahon, suunnitelman tai ohjelman valmistelijoiden, eri viranomaisten sekä yksityishenkilöiden tai heidän edustamiensa yhteisöjen välillä. Menettelyt lisäävät ympäristötiedon julkisuutta, sillä kaikilla kiinnostuneilla on mahdollisuus esittää näkemyksensä niistä.⁸⁰ Lisäksi menettelyt toteuttavat ennaltaehkäisevää funktiota, sillä arvioinnit pyritään laatimaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja niiden tavoitteena on estää tai rajoittaa haitallisten ympäristövaikutusten

⁷⁷ Ekroos ym. 2012, s. 269.

⁷⁸ Ekroos ym. 2012, s. 269.

⁷⁹ Arg. Kokko 2007, s. 113, Ekroos ym. 2012, s. 270 sekä Pölönen–Perho 2018, s. 35–38.

⁸⁰ Ekroos ym. 2012, s. 270.

syntymistä.⁸¹ Menettelyn ennaltaehkäisevä funktio ilmentääkin SEUT 191 artiklan mukaista korkean suojelun tason tavoitetta sekä erityisesti varovaisuus- ja ennaltaehkäisyperiaatteita.

2.3 Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käynnistymiskynnys

2.3.1 Arviointimenettelyn soveltumisen lähtökohdat

YVA-direktiivin päätavoite ilmenee direktiivin 2(1) artiklasta.⁸² Sen mukaan ympäristövaikutukset on ennen luvan myöntämistä arvioitava etukäteen hankkeista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia etenkin niiden luonteen, koon tai sijainnin perusteella. Vaikutukset arvioidaan YVA-menettelyssä, jonka avulla selvitetään järjestelmällisesti tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutukset, toteuttamisvaihtoehdot ja haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuudet sekä eri osapuolten kannat niihin.⁸³ Hankkeella tarkoitetaan 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista. YVA-menettelyn kokonaiskestolle ei ole direktiivissä määritelty enimmäisaikaa, ja määräajat määräytyvät jäsenvaltioiden omien hallinnollisten järjestelmien mukaan. Arvioiden mukaan YVA-menettelyn keskimääräinen kesto on jäsenvaltioissa ollut kuitenkin keskimäärin 11,6 kuukautta, ja vaihteluväli on ulottunut viidestä kuukaudesta 27 kuukauteen.⁸⁴

Ennen varsinaisen YVA-menettelyn käynnistymistä arvioidaan, edellyttääkö hanke ympäristövaikutusten arviointia. Huomioitavaa on, ettei YVA-direktiivin 2(1) artikla edellytä kaikkien sellaisten hankkeiden arviointia, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaan arviointi on rajattu koskemaan 4 artiklan mukaisia hankkeita. YVA-direktiivin 4(1) artiklan mukaan direktiivin liitteen I luettelemiin hankkeisiin sovelletaan aina ennakkollista YVA-menettelyä.⁸⁵ Liitteen I hankeluettelo ei kuitenkaan sisällä uusiutuvan energian hankkeita lukuun ottamatta suuria vesivoimalaitoksia.

Koska kaikkia mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia hankkeita ei ole mahdollista luetella tyhjentävästi, suurin osa hankkeista kuuluu YVA-direktiivin 4(2) artiklan mukaiseen harkinnanvaraiseen arviointiin. Nämä hankkeet on lueteltu direktiivin liitteessä II, johon sisältyvät esimerkiksi tuulivoimalat. Liitteen II mukaiset hankkeet arvioidaan

⁸¹ Ekroos ym. 2012, s. 270.

⁸² Asia C-329/17, 35 ja 37 kohdat.

⁸³ Pölönen 2007, s. 1.

⁸⁴ Arabadjieva 2016, s. 161.

⁸⁵ Anker 2014, s. 330.

seulontamenettelyn avulla, jonka tarkoituksena on yhtäältä varmistaa merkittävien hankkeiden päätyminen arviointimenettelyn piiriin ja toisaalta pitää huoli siitä, ettei arviointia sovelleta vaikutuksiltaan pieniin hankkeisiin. Direktiivi antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa toteuttaa hankkeiden seulonta joko tapauskohtaisena tutkintana tai ennalta asetettujen kriteerien taikka raja-arvojen perusteella.⁸⁶

Käytännössä seulontamenettelyssä hankekehittäjän toimittaa direktiivin liitteen II.A mukaiset tiedot hankkeesta, joiden perusteella viranomainen tekee arvion hankkeen vaikutusten todennäköisestä merkittävydestä. Toimitettavien tietojen kattavuus on riippuvainen hankkeen erityispiirteistä sekä suunnitteluprosessin valmiusasteesta seulontahetkellä. Hankekehittäjän tietojen toimittamisvelvollisuudesta huolimatta viranomaisella on keskeinen rooli tietojen sisällöllisen ja laadullisen kattavuuden arvioinnissa.⁸⁷ Direktiivin 4(5) artiklan mukaan viranomainen tekee päätöksen pohjautuen toimitettuihin tietoihin sekä ottaen tarvittaessa huomioon myös unionin lainsäädännön mukaiset aiemmin tehdyt tarkistukset ja arvioinnit. Näiden perusteella viranomainen määrittää, kuuluuko hankkeesta suorittaa täysimittainen YVA-arviointi.

YVA-direktiivin 4(2) artiklan mukaista seulontamenettelyä ei pidä tulkita poikkeukseksi siitä, milloin ympäristövaikutusten arviointi on suoritettava. Vaikka säännös antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa arviointitarpeen määrittämisessä, sitä rajoittaa direktiivin yleisvelvoite suorittaa arviointi aina, kun merkittävyyden kynnys ylittyy.⁸⁸ YVA-menettelyn soveltaminen yksittäiseen hankkeeseen onkin ollut yksi YVA-lainsäädännön kiistanalaisimmista kysymyksistä ja merkittävä osa EU:n oikeuskäytännöstä käsitteleeekin juuri sitä, milloin arviointi on suoritettava.⁸⁹ Seuraavat oikeustapaukset osoittavatkin, miten Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on ottanut kantaa jäsenvaltioiden harkintavallan käyttöön ja sen rajoihin.

Eräässä tapauksessa komissio nosti kanteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä Bulgariaa vastaan. Komissio väitti muun muassa, että Bulgaria oli laiminlyönyt YVA-direktiivin 4

⁸⁶ Esimerkkinä Suomen kansallisen ympäristövaikutusten arviointimenettely lain (252/2017, YVA-laki) liitteen 1 mukaan tuulivoimalahanke kuuluu arviointimenettelyn piiriin, kun yksittäisten laitosten lukumäärä on vähintään 5 kappaletta, tai hankkeen kokonaisteho on vähintään 45 megawattia. YVA-menettelyä voidaan soveltaa YVA-lain 3 §:n 2 momentin perusteella myös hankeluettelon soveltamisalaan kuulumattomaan hankkeeseen tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Näin ollen tuulivoimahanke tulee kansallisen lain perusteella arviointimenettelyn piiriin joko kriteerien täytyessä tai tapauskohtaisen arvioinnin perusteella, mikäli hankkeen vaikutukset ovat riittävän merkittäviä ja todennäköisiä.

⁸⁷ Pölönen – Perho 2018, s. 66–67.

⁸⁸ Pölönen – Perho 2018, s. 54–55.

⁸⁹ Anker 2014, s. 330.

artiklan 2 ja 3 kohdan mukaiset velvoitteensa myöntäessään lupia erilaisille tuulivoimahankkeille.⁹⁰ EUT totesi, että vaikka YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohta myöntää jäsenvaltioille harkintavaltaa asettaa raja-arvoja tai valintaperusteita, tätä harkintavaltaa rajoittaa 2(1) artiklan velvollisuus tutkia hankkeiden vaikutuksia, joilla on etenkin luonteensa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on siten tehtävä erityinen selvitys siitä, onko ympäristövaikutusten arviointi suoritettava, ottaen huomioon direktiivin liitteessä III mainitut arviointiperusteet.⁹¹

Vastaavasti italialaista lentokentän uudistamishanketta koskeneessa ennakkoratkaisupyynnössä EUT korosti, ettei pelkkä harkintavallan olemassaolo itsessään riitä poissulkemaan tiettyä hanketta arviointimenettelystä. Muussa tapauksessa jäsenvaltiot voisivat käyttää 4 artiklan 2 kohdan mukaista harkintavaltaansa poistaakseen hankkeen arviointivelvollisuuden piiristä tilanteissa, joissa hanke voisi luonteensa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁹² Samaisessa tapauksessa EUT korosti lisäksi, ettei arviointitarpeen määrittämiseksi valitun menetelmän tule heikentää direktiivin tavoitteen toteutumista. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että kaikki todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavat hankkeet arvioidaan. Arvioinnin ulkopuolelle voidaan jättää vain sellaiset hankkeet, joiden osalta on kokonaisarvioinnin perusteella todettu, ettei niillä todennäköisesti ole tällaisia vaikutuksia.⁹³

EUT on lisäksi vakiintuneessa ratkaisukäytännössään todennut, että jäsenvaltio ylittää harkintavaltansa rajat asettaessaan raja-arvot tai valintaperusteet siten, että ne käytännössä vapauttavat etukäteen kaikki tietyn tyyppiset hankkeet ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta. Tällainen menettely on sallittu vain, jos kokonaisarvioinnin perusteella voidaan katsoa, ettei millään vapautetulla hankkeella todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁹⁴ Eräässä toisessa tapauksessa EUT arvioi kansallisia säännöksiä, joiden mukaan laitokset, joiden energiantuotannon teho alittaa tietyn raja-arvon, eivät tule arvioitaviksi

⁹⁰ EUT, asia C-141/14, Euroopan komissio vastaan Bulgarian tasavalta, tuomio 14.1.2016, kohdat 85 ja 86. Tapauksessa Bulgaria oli soveltanut vanhaa YVA-direktiiviä 85/337, mutta tuomioistuin totesi, että käsiteltävän asian kannalta direktiivien 85/337 ja 2011/92 säännökset olivat olennaisilta osin toisiaan vastaavat. Asia C-141/14, 83 kohta.

⁹¹ Asia C-141/14, 92 ja 94 kohdat.

⁹² EYT, asia C-435/97, World Wildlife Fund (WWF) ym. vastaan Autonome Provinz Bozen ym., tuomio 16.9.1999, 44 kohta.

⁹³ EUT, asia C-575/21, WertInvest Hotelbetriebs GmbH v. Magistrat der Stadt Wien, tuomio 25.5.2023, 45 kohta.

⁹⁴ Asia C-575/21, 46 kohta.

varsinaisessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tuomioistuin totesi, ettei jäsenvaltion asettamien raja-arvojen nostaminen automaattisesti merkitse direktiivin rikkomista. EUT:n mukaan jäsenvaltio ylittää harkintavaltansa rajat, jos raja-arvot asetetaan niin, että käytännössä kaikki tietyntyyppiset hankkeet vapautuvat arvioinnista. Poikkeuksen muodostaa tilanteet, joissa kokonaisarvioinnin perusteella voidaan osoittaa, ettei millään näistä hankkeista todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁹⁵ Jäsenvaltioiden harkintavalta ei siten oikeuta hankkeiden automaattiseen vapauttamiseen, vaan vapauttamisen edellytyksiä on tulkittava ja sovellettava siten, että YVA-direktiivin tavoitteiden tehokas ja täysimääräinen toteutuminen varmistetaan.

Lisäksi huomionarvoista on se, että YVA voidaan toteuttaa myös jälkikäteen korjaavana toimenpiteenä tilanteissa, joissa YVA-direktiivin noudattaminen on tosiasiallisesti laiminlyöty. YVA-direktiivi ei itsessään säädi arvioinnin tai arviointimenettelyn tarpeellisuusselvityksen tekemisestä jälkikäteen. Kuitenkin arvioinnin suorittamatta jättäminen hankkeesta, joka jälkikäteen katsotaan YVA-velvolliseksi, rikkoo EU:n lainsäädäntöä, ja siten jäsenvaltioiden viranomaiset ovat veloitettuja ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen korjaamiseksi, ettei vaikutuksia ole arvioitu.⁹⁶ Jälkikäteisen arvioinnin suorittaminen tulee EUT:n mukaan nähdä poikkeuksellisenä yhtenä korjaavana keinona, jolla varmistetaan YVA-direktiivin vaatimusten toteutuminen. Poikkeuksellisesti suoritettava jälkikäteinen arviointi korostaakin ennen kaikkea YVA-direktiivin peruseriaatteen merkitystä YVA-järjestelmässä.⁹⁷

2.3.2 Varovaisuuseriaatteen vaikutus arviointikynnykseen ja todistustaakkaan

YVA-direktiivin mukainen arviointivelvollisuus koskee direktiivin 2 artiklan 1 kohdan veloitteen nojalla hankkeita, joilla on etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä on unionin lainsäätäjän asettama hyväksyttävän riskitason raja, jota toisaalta määrittää ympäristövaikutusten *merkittävyys* ja toisaalta merkittävien vaikutusten *todennäköisyys*. Kielellisesti merkittävän vaikutuksen käsite sijoittuu vähäisen ja huomattavan vaikutuksen välimaastoon. Vaikutuksen todennäköisyys puolestaan ilmentää varovaisuuseriaatetta. Periaatteen nojalla arviointia ei siis jätetä tekemättä sen vuoksi, että vaikutusten merkittävydestä ei vallitse etukäteen täyttä tieteellistä varmuutta. Toisaalta mikä tahansa epäily merkittävästä vaikutuksesta ei voi laukaista arviointivelvollisuutta.⁹⁸ Tämä

⁹⁵ EUT, asia C-117/17, Comune di Castelbellino v. Regione Marche ym., tuomio 28.2.2018, 39–41 kohdat.

⁹⁶ Komissio 2021/C 486/01, s. 8.

⁹⁷ Ks. EYT, asia C-215/06, Euroopan yhteisöjen komissio v. Irlanti, tuomio 3.7.2008, 57 kohta.

⁹⁸ Pölönen 2007, s. 74.

noudattaa Pfizer-tapauksen linjausta, jonka mukaan riskinarvioinnilta ei voida edellyttää, että toimielimet saisivat väistämättä täydellistä tieteellistä näyttöä riskin olemassaolosta tai vaikutusten vakavuudesta.⁹⁹ YVA-menettelyssä tämä tarkoittaa, että järkevä epävarmuus todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista kääntyy arvioinnin suorittamisvelvollisuudeksi varovaisuusperiaatteen tulkintavaikutuksen mukaisesti.

Päätös YVA-menettelyn soveltamisesta tehdään usein varsin alkuvaiheessa hankesuunnittelua, jolloin hankkeen todennäköisesti merkittävien haittavaikutusten arviointi on haastavampaa. Siten varovaisuusperiaatteen merkitys korostuu eritoten tässä vaiheessa.¹⁰⁰ Periaate määrittää sen, kuinka suurta tieteellistä epävarmuutta päätöksenteossa siedetään ennen kuin se kääntyy velvollisuudeksi suorittaa täysimittainen arviointi. Oikeuskäytännöstä on kuitenkin havaittavissa tiettyjä tulkintalinjoja periaatteen vaikutuksesta arvioinnin soveltumiseen, vaikka ratkaisu määräytyy aina hankekohtaisten yksilöllisten tekijöiden perusteella.

Waddenzee-tapauksessa¹⁰¹ luontodirektiivin mukainen Natura 2000 -arvioinnin arviointikynnys asetettiin varovaisuusperiaatteen nojalla verrattain matalalle. Päätöksen sanamuodon perusteella arviointi tulisi suorittaa, kun objektiivisten seikkojen perusteella ei voida poissulkea sitä, että hanke tulisi toteutuessaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi.¹⁰² Käytännössä tämä tarkoittaa, että arviointia edellytetään, mikäli merkityksellisten haitallisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä on olemassa tieteelliseltä kannalta järkevä epäily. *Pölösen* näkemyksen mukaan todennäköisyyskriteeri ei kuitenkaan suhteellisuusperiaate huomioon ottaen voi tarkoittaa sitä, että pelkkä mahdollisuus merkittävistä ympäristövaikutuksista olisi riittävä YVA-arviointikynnyksen ylittymiseksi.¹⁰³

EUT:n myöhempi tulkintalinja YVA-arviointimenettelyn soveltumisesta vaikuttaisi mukailevan *Pölösen* näkemystä. Tapauksessa *Waltham Abbey Residents Association* oli kyse 123 asunnon rakentamisesta. Hankkeen toteuttajan seulontamenettelyyn tuottamat selvitykset olivat puutteellisia, mutta tästä huolimatta viranomaisen päätyi vapauttamaan hankkeen varsinaisesta

⁹⁹ Asia T-13/99, 142 kohta.

¹⁰⁰ Pölönen 2007, s. 11.

¹⁰¹ *Waddenzee*-tapauksessa arvioitiin luontodirektiivin mukaista arviointikynnystä peilaten sitä YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa koskevaan oikeuskäytäntöön. YVA- ja luontodirektiivin käsitteelliset ja tavoitteelliset yhtymäkohdat ovat siinä määrin läheiset, että niiden oikeuskäytäntöä voidaan ajoittain hyödyntää toistensa tulkinnassa. Ks. Pölönen 2007, s. 77–78.

¹⁰² EYT, asia C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels* vastaan *Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.*, tuomio 7.9.2004 (suuri jaosto), 42–44 kohdat.

¹⁰³ Pölönen 2007, s. 78. *Pölösen* mukaan YVA-arviointi on Natura 2000 -arviointia selvästi raskaampi ja aiheuttaa huomattavasti enemmän viivästystä ja kustannuksia hankkeelle. YVA-arvioinnin kohdalla tulkinnassa on siten annettava sijaa myös suhteellisuusperiaatteelle sekä yksityisten tahojen intresseille.

arviointimenettelystä. Keskeinen kysymys oli se, oliko kaavoitusviranomaisen arvioinut asianmukaisesti hankkeen ympäristövaikutukset lepakkokantaan, kun otetaan huomioon, että kolmannet osapuolet olivat esittäneet huolenaiheitaan ja viitanneet muun muassa vuoden 2016 ympäristöraporttiin.¹⁰⁴ EUT linjasi tapauksessa, että YVA-direktiivin mukainen ympäristövaikutusten arviointi on tehtävä heti, kun on todennäköistä tai on olemassa riski siitä, että hankkeella on merkittäviä ympäristövaikutuksia. EUT:n mukaan kynnystä tulkitaan varovaisuusperiaatteen valossa, jonka perusteella riskin katsotaan olevan olemassa silloin, kun objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.¹⁰⁵

Samaisessa tapauksessa EUT otti kantaa myös viranomaisen velvollisuuteen varmistua päätöksenteon perustana olevan tiedon riittävydestä seulontavaiheessa. Tuomioistuimen mukaan varovaisuusperiaate velvoittaa viranomaisen ottamaan huomioon kaikki käytettävissään oleva merkityksellinen tieto. Tämä koskee myös kolmansien osapuolten toimittamia tietoja, jos ne sisältävät sellaisia objektiivisia seikkoja, joiden perusteella voidaan arvioida hankkeen mahdollisia ympäristövaikutuksia.¹⁰⁶ EUT:n mukaan, jos kolmannen osapuolen toimittama tieto antaa perustellun syyn epäillä, että hankkeella voi todennäköisesti olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, viranomaisen on ennen ratkaisun tekemistä annettava hankkeesta vastaavalle mahdollisuus toimittaa asiassa lisäselvitystä. Tuomioistuin korosti samalla, ettei viranomaisen voi päätellä merkittävien ympäristövaikutusten riskiä pelkästään sillä perusteella, että hankkeen toteuttajan toimittamat tiedot ovat puutteellisia, vaan sen on ensin pyydettävä hakijaa täydentämään tietojaan.¹⁰⁷ Toisaalta, mikäli viranomaisen pystyy kolmannen osapuolen esittämistä huomioista huolimatta objektiivisten tietojen perusteella sulkemaan pois sen mahdollisuuden, että hankkeella olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, se voi päättää, ettei ympäristövaikutusten arviointi ole tarpeen ilman, että hankkeen toteuttajalta pyydetään lisäselvityksiä.¹⁰⁸ Varovaisuusperiaate kytkeytyy siten myös todistustaakkaan, jonka yhteydessä periaatteen soveltaminen saattaa kääntää mahdollisten riskien sekä niiden todennäköisyyden ja suuruuden osoittamisen esimerkiksi toiminnanharjoittajan vastuulle.¹⁰⁹

¹⁰⁴ EUT, asia C-41/24, Waltham Abbey Residents Association vastaan An Bord Pleanála ym., tuomio 6.3.2025, 17–25 kohdat.

¹⁰⁵ Asia C-41/24, kohta 41. Ks. myös EUT, asia C-526/16, European Commission v Republic of Poland C-526/16, tuomio 31.5.2018, 67 kohta.

¹⁰⁶ Asia C-41/24, 41 ja 42 kohdat.

¹⁰⁷ Asia C-41/24, 43 ja 44 kohdat.

¹⁰⁸ Asia C-41/24, 45 kohta.

¹⁰⁹ COM(2000) 1 final, s. 20.

Samaan menettelyyn voi siten sisältyä useita vaiheita, joissa periaatteen vaikutus on havaittavissa.

Todistustaakan jakautumista arvioitaessa periaatetta voidaan soveltaa joko veloitteena tai oikeuttamisperusteena. Esimerkiksi muutoksenhaussa muutoksenhakija voi väittää viranomaisen rikkoneen periaatetta salliessaan haitallisen toiminnan, kun taas viranomainen voi vedota siihen perustellakseen suojelutoimenpiteitä. Molemmissa tilanteissa todistustaakan oikeudenmukainen jakautuminen ja realistinen näyttökynnys ovat keskeisiä, jotta vältetään epätasapainoiset prosessuaaliset asemat ja ylivoimaiset näyttövaikeudet. Mikäli viranomainen toteuttaa suojelutoimenpiteitä varovaisuusperiaatteen nojalla, on sen kyettävä osoittamaan, että ilman aktiivisia toimenpiteitä mahdollisesti merkittävän riskin kynnys ylittyisi. Sen sijaan viranomaisen salliessa mahdollisesti haitallisen toiminnan, sen on osoitettava, että toiminnan ympäristöriskit ovat saatavilla olevan tieteellisen tiedon perusteella hyväksyttäviä.¹¹⁰

YVA-järjestelmässä todistustaakka näkyy käytännössä yrityksen velvollisuutena tuottaa tarvittava tieteellinen näyttö soveltumisharkintaa varten. Hakijan vastuulla on toimittaa riittävät tiedot vaikutusten suuruudesta ja luonteesta sekä osoittaa riskin olevan hyväksyttävällä tasolla välttääkseen varsinaisen arviointivelvollisuuden. Mikäli viranomaiselle jää käytettävissä olevien tietojen perusteella perusteltu epäily merkittävän vaikutuksen mahdollisuudesta, velvoittaa varovaisuusperiaate viranomaisen vaatimaan täysimittaista YVA-menettelyä. Tiedollinen epävarmuus kääntyy siten hankekehittäjän vahingoksi.

Merkitystä ei kuitenkaan ole ainoastaan todistustaakan jakautumisella, vaan myös asetetulla näyttökynnysellä. Näyttökynnyksen kohdalla kyse on siitä, kuinka vahvaa näyttöä haitallisten vaikutusten olemassaolosta tai poissaolosta vaaditaan päätöksenteossa. Todistustaakan kantajasta riippumatta ehdottoman varmuuden vaatiminen haitallisten vaikutusten poissaolosta tai olemassaolosta olisi epärealistista. Mikäli näyttökynnys asetetaan liian matalalle, tulisi riskin täydellinen puuttuminen kyetä varmuudella osoittamaan, mikä tekisi todistustaakasta käytännössä mahdottoman. Toisaalta liian korkea kynnys saattaisi johtaa ympäristönsuojelun vaarantumiseen.¹¹¹

¹¹⁰ Kegge 2020, s. 116–117.

¹¹¹ Kegge 2020, s. 118.

2.3.3 Poikkeukset soveltamisalasta

YVA-direktiivin 2 artiklan 4 kohta sisältää nimenomaisen poikkeuksen, jonka perusteella jäsenvaltio voi poikkeuksellisissa tapauksissa vapauttaa yksittäisen hankkeen YVA-direktiivin soveltamisesta kokonaan tai osittain. Tällöin jäsenvaltion viranomaisten tulee arvioida, onko muu arviointimenettely mahdollinen, tiedotettava yleisölle vapauttamisen perusteista ja käytetyistä arvioinneista sekä ilmoitettava päätöksen perusteluineen komissiolle ennen luvan myöntämistä. Komissio välittää tiedot muille jäsenvaltioille ja raportoi poikkeusten käytöstä vuosittain EU:n toimielimille.

YVA-direktiivin 2(4) artikla ei varsinaisesti määrittele, minkä tyyppiin tapauksiin poikkeusta voidaan soveltaa. EUT on kuitenkin tulkinnut direktiivin mahdollistamaa poikkeusta suppeasti. Komission 14.11.2019 antamassa tiedonannossa todetaan EUT:n oikeuskäytäntöön viitaten, että direktiivin 2(4) artiklan nojalla myönnettävän poikkeuksen tulisi liittyä siihen, että YVA-direktiivin kaikkia vaatimuksia olisi mahdotonta täyttää vaarantamatta hankkeen tarkoitusta.¹¹²

Vuonna 2019 EUT totesi tapauksessa *Inter-Environnement Wallonie*, että tarve turvata sähkön toimitusvarmuus voisi periaatteessa muodostaa direktiivissä tarkoitettua poikkeustapauksen.¹¹³ Tapauksessa oli kyse kahden ydinvoimalan käyttöä pidättämisestä kymmenellä vuodella ilman ympäristövaikutusten arviointia.¹¹⁴ Vaikka tuomioistuin piti poikkeamista mahdollisena, se totesi Belgian viranomaisten toimineen virheellisesti jättäessään noudattamatta poikkeussäännöksen soveltamiseen liittyviä menettelyllisiä velvoitteita, kuten komission informointia. Poikkeuksen soveltaminen kuitenkin edellytti, että jäsenvaltio kykenee osoittamaan riskin toimitusvarmuudelle olevan järkevästi arvioiden todennäköinen ja hankkeen olevan niin kiireellinen, että ympäristövaikutusten arvioinnin tekemättä jättäminen voidaan katsoa perustelluksi. Lisäksi tuomioistuin korosti, että 2(4) artiklan mukaiset velvollisuudet muun arviointimuodon harkinnasta, yleisön tiedonsaannista ja komission informoinnista eivät ole muodollisia, vaan poikkeuksen soveltamisen olennaisia edellytyksiä direktiivin tavoitteiden toteutumiseksi. Vapautuksen soveltaminen ei tule myöskään rajoittaa rajat ylittäviä vaikutuksia koskevan 7 artiklan soveltamista.¹¹⁵

¹¹² Komissio 2019/C 386/05, kohdat 3.3 ja 3.5.

¹¹³ EUT, asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL* vastaan Conseil des ministres, tuomio 29.7.2019 (suuri jaosto), 97 kohta.

¹¹⁴ Asia C-411/17, 48–50 ja 57 kohdat.

¹¹⁵ Asia C-411/17, 97–102 kohdat.

Analogisesti tulkiten myös jokin muu sähkön toimitusvarmuutta vastaava yleiseen etuun kohdistuva vakava riski voisi muodostaa poikkeusperusteen. Oikeuskäytännön perusteella YVA-direktiivin 2(4) artikla näyttyy kuitenkin aidosti poikkeuksellisen välineenä, jonka soveltaminen on sidottu välittömään ja todennäköiseen uhkaan. Jäsenvaltioiden harkintavaltaa sen soveltamisessa on siten tiukasti rajattu. Samalla ratkaisussa korostui direktiivin ympäristönsuojelullinen tavoite sekä sen tehokas vaikutus.

Poikkeuksen soveltaminen on ollut unionissa vähäistä ja komission mukaan direktiivin 2(4) artiklassa säädettyä poikkeusperustaa sovellettiin vuosina 2014–2017 vain kolmessa tapauksessa. Yhdessä näistä tapauksista hanke katsottiin tarpeelliseksi uusiutuvaa energiaa koskevien strategisten intressien vuoksi. Kyseisissä tapauksissa hankkeet katsottiin niin kiireellisiksi, että toteuttamatta jättäminen olisi ollut yleisen edun vastaista ja voinut vaarantaa poliittista, hallinnollista tai taloudellista vakautta sekä turvallisuutta. EUT:n tapaan komissio totesi tiedonannossaan, että poikkeus voi tulla sovelletuksi ainoastaan rajoitetusti, mutta sen käyttö edellyttää kaikkien soveltamisedellytysten täyttymistä.¹¹⁶

Komission tilastojen mukaan vuosina 2017–2020 jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet yhtäkään 2(4) artiklan mukaista poikkeusta. Tilanne muuttui kuitenkin vuoden 2022 energiakriisin myötä, jolloin ilmoituksia tehtiin yhteensä kuusi kappaletta. Sittemmin poikkeusperusteeseen on tukeuduttu enenevässä määrin, kun vuonna 2023 komissio vastaanotti yhteensä 18 ilmoitusta. Näistä valtaosa (13 kappaletta) oli Saksan tekemiä ja ne koskivat nesteytetyn maakaasun (LNG) terminaaleja ja yhdysputkia. Saksan lisäksi ilmoituksia tekivät Espanja (4 kpl) koskien maatalouden kastelujärjestelmiä sekä Irlanti (1 kpl) koskien hätätilan sähköntuotantoa. Vuosien 2024 ja 2025 poikkeusten määrät ovat kuitenkin olleet maltillisemmat.¹¹⁷ Poikkeusten vähäinen määrä osoittaa kuitenkin, että YVA-direktiivin 2(1) artiklassa asetettu pääsääntö on ensisijainen ja siitä voidaan poiketa vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa.

2.4 Strateginen ympäristövaikutusten arviointi

2.4.1 Strategisen arvioinnin tarkoitus ja sen suhde YVA-menettelyyn

SOVA-direktiivin (2001/42/EY) 3 artiklan mukaan strateginen arviointi on tarkoitettu viranomaisten suunnitelmille ja ohjelmille, joilla on todennäköisesti merkittäviä

¹¹⁶ Komissio 2019/C 386/05, kohta 3.7.

¹¹⁷ CIRCABC, EIA – Notification of exemptions. <https://circabc.europa.eu/ui/group/26370f9e-245c-4c09-8a75-68655a74875b/library/96fbefa5-11e0-4703-9094-60ec29a0bb2a/details> (2.3.2026).

ympäristövaikutuksia, erityisesti silloin kun ne luovat puitteet tulevien hankkeiden lupapäätöksille tai voivat vaikuttaa Natura 2000 -alueisiin. Direktiivin mukaan ympäristöarviointi on pääsääntöisesti pakollinen tietyillä toimialoilla (esim. energia, liikenne ja kaavoitus), mutta pienialaiset tai vähäiset muutokset arvioidaan tapauskohtaisesti sen perusteella, aiheuttavatko ne todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia. Menettelyn keskeisenä ideana on edistää kestävä kehitystä selvittämällä vaikutukset jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa, mikä mahdollistaa laajempien vaihtoehtojen arvioinnin kuin yksittäisessä hankkeessa¹¹⁸. Direktiivin arviointivelvollisuus ei kuitenkaan rajoitu ympäristöoikeuden alan suunnitelmiin, vaan sitä sovelletaan myös muiden hallinnonalojen suunnittelussa, joilla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi lainvalmistelussa lakiehdotusten ympäristövaikutukset tulee riittävästi selvittää ja perustella.¹¹⁹

Ajallisesti tarkasteltuna SOVA- ja YVA-menettelyt sijoittuvat lähtökohtaisesti eri vaiheisiin suunnittelu- ja lupaprosessia strategisen tason arvioinnin ajoituksessa useimmiten ennen hankekohtaista suunnittelua. Lisäksi suunnitelmat ja ohjelmat luovat puitteita yksittäisten hankkeiden kehittämis- ja lupaprosesseille. Toisaalta menettelyt ovat siinä mielessä päällekkäisiä, ettei strategisen tason arviointi lähtökohtaisesti korvaa hankekohtaista arviointivelvollisuutta, vaikka siinä olisi arvioitu saman hankkeen ympäristövaikutuksia.¹²⁰

Tarve strategiselle ympäristöarvioinnille tunnistettiin jo varhain osana YVA-menettelyn kehittämistä. EY:n komissio antoi vuonna 1993 kertomuksen YVA-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta. Kyseisessä kertomuksessa nostettiin YVA-menettelyn yhdeksi haasteeksi se, että arvioinnin tekeminen vasta yksittäisten hankkeiden yhteydessä ajoittuu usein liian myöhäiseen vaiheeseen. Hankekehityksessä hankkeen kannalta merkittävät päätökset, kuten toimenpide- ja sijoitusvaihtoehdot, tehdään useimmiten YVA-menettelyä edeltävissä suunnitteluvaiheissa.¹²¹ Näin ollen hankekohtainen arviointi reagoi itseasiassa vasta jälkikäteen ympäristöä koskevaan kehitykseen ja ajoituksen takia sen keinot pyrkiä ennalta ehkäisemään ympäristövaikutuksia ovat heikommat. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnilla voidaankin täydentää hanketasoon perustuvan ympäristövaikutusten arvioinnin ennalta ehkäisevää vaikutusta.¹²²

¹¹⁸ Kokko ym. 2021, s. 320 ja s. 326.

¹¹⁹ Hollo 2009, s. 142.

¹²⁰ Pölönen 2007, s. 150.

¹²¹ Sova-työryhmä 2003, s. 11.

¹²² Kokko 2007, s. 7.

SOVA-menettelyllä on myös muita etuja hankekohtaiseen arviointiin verrattuna. YVA-menettelyn haasteena on pidetty esimerkiksi hankkeiden yhteisvaikutusten arviointia, kun kyse on useista yksittäisistä, mutta samalla suhteellisen pienistä hankkeista. Yksittäinen hanke voi kokonsa puolesta jäädä YVA-menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle, koska hankkeen ympäristövaikutusten ei arvioida olevan riittävän merkittäviä arvioinnin suorittamiseksi. Kuitenkin usean hankkeen yhteiset ympäristövaikutukset saattavat aiheuttaa vaikutusten kumuloitumista alueella ja siten vaikuttaa merkittävästi alueen ympäristön kestävyteen. SOVA-menettelyn avulla voidaankin hankekohtaista arviointia kokonaisvaltaisemmin ennakoida erilaisia ympäristöön kohdistuvia haittoja ja vaihtoehtoja. Suunnitelmissa ja ohjelmissa voidaan ympäristön kehittämistä arvioida yleisemmällä tasolla ja tunnistaa ennakolta todennäköisiä tilanteita, joissa hankkeista saattaa aiheutua kertaantuvia vaikutuksia.¹²³

SOVA-menettely mahdollistaa myös hanketasoa laajemmat yleisön ja viranomaisten vuorovaikutusmahdollisuudet. Yleisön ja viranomaisten ympäristön kehittämistä koskevat vuorovaikutusmahdollisuudet paranevat, kun suunnitelmien ja ohjelmien arviointi tarjoaa mahdollisuuden vaikuttaa alueen toimintoihin kokonaisvaltaisemmin ja varhaisemmassa vaiheessa kuin hanketason yksityiskohtaisessa menettelyssä.¹²⁴

2.4.2 Arviointien riippumattomuus toisistaan

Vaikka SOVA ja hankekohtainen YVA toteutetaan prosessin eri vaiheissa erillisinä arviointeina, niiden tarkoituksena ei ole poissulkea toisiaan. Päinvastoin SOVA-direktiivin 11 artiklassa on nimenomaisesti todettu, ettei direktiivin mukaisesti suoritettulla ympäristöarvioinnilla rajoiteta YVA-direktiivin tai muiden yhteisön oikeuden mukaisten vaatimusten noudattamista eikä SOVA-direktiivin mukaisesti tehty arviointi vaikuta tarpeeseen soveltaa YVA-direktiiviä yksittäisissä hankkeissa. SOVA-direktiivin soveltamisala on muutoin kytketty YVA-direktiiviin. SOVA-direktiivin yhtenä soveltamisalan ehtona onkin suunnitelmien ja ohjelmien valmistelu YVA-direktiivin kattamilla toimialoilla sekä puitteiden luominen YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.¹²⁵

¹²³ Kokko 2007, s. 8.

¹²⁴ Kokko 2007, s. 8.

¹²⁵ Sova-työryhmä 2003, s. 11.

Myös EUT on todennut oikeuskäytännössään ympäristövaikutusten arviointien velvoitteet YVA- ja SOVA-menettelyissä itsenäisiksi ja toisistaan riippumattomiksi.¹²⁶ Tapauksessa C-295/10¹²⁷ oli kyse kahdesta yksityiskohtaisesta maankäyttösuunnitelmasta, joille oli tarkoitus rakentaa kaksi sikojen tehokasvatuslaitosta. Tapauksen keskeinen kysymys koski sitä, tuliko alueelle tehdä SOVA-direktiivin mukainen arviointi, kun hankkeille oli jo suoritettu YVA-direktiivin mukainen ympäristövaikutusten arviointi. EUT totesi, että YVA- ja SOVA-direktiivien mukaiset arvioinnit palvelevat eri tarkoituksia, minkä vuoksi direktiivien vaatimuksia on lähtökohtaisesti sovellettava kumulatiivisesti. EUT:n mukaan jäsenvaltio ei voi ilman tapauskohtaista harkintaa jättää suunnitelmia arvioinnin ulkopuolelle, vaikka suunnitelma koskisi vain yhtä taloudellista toimintaa. Samalla tuomioistuin kuitenkin korosti, että yhteensovitettu tai yhteisenä menettelynä toteutettu YVA-arviointi saattaa joissain tapauksissa täyttää myös SOVA-direktiivin vaatimukset, jolloin velvollisuutta uuteen arviointiin ei välttämättä enää ole.¹²⁸

Tuomioistuin myös linjasi, että direktiivi koskee myös sellaista suunnitelmaa, joka vahvistaa puitteet vain yhdelle ainoalle hankkeelle tai yhdelle taloudellisen toiminnan kohteelle.¹²⁹ Direktiivin suppea tulkinta johtaisi siihen, että laaja-alaisetkin hankkeet voisivat jäädä arvioinnin ulkopuolelle vain siksi, että ne liittyvät vain tiettyyn toiminnan muotoon. Tällainen tulkinta saattaisi merkittävästi rajoittaa direktiivin soveltamisalaa ja vaarantaisi sen keskeisen tavoitteen korkeatasoisesta ympäristönsuojelusta.¹³⁰

Ratkaisun perusteella SOVA- ja YVA-menettelyt säilyttävät siten riippumattomuutensa toisiinsa siitä huolimatta, että kyse oli yhdentyypisestä toiminnasta ja suhteellisen pienestä maantieteellisestä alueesta. Tuomio osoittaa YVA- ja SOVA-direktiivien tavoitteiden olevan itsenäisiä, minkä vuoksi molempien direktiivien vaatimukset on lähtökohtaisesti täytettävä, vaikka yhteensovitettu tai yhteisenä menettelynä toteutettu YVA-arviointi saattaa joissain tapauksissa kattaa myös SOVA-direktiivin vaatimukset. Tästä huolimatta tuomioistuin tunnisti mahdollisuuden menettelyjen tehostamiseen, edellyttäen kuitenkin, että molempien direktiivien velvoitteet tulevat menettelyssä täytetyiksi.

¹²⁶ Ks. EUT, asia C-160/17, Raoul Thybaut ym. vastaan Région wallonne, tuomio 7.6.2018, 64 kohta, EUT, asia C-305/18, Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus ja Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps v. Presidenza del Consiglio dei Ministri ym., tuomio 8.5.2019, 56 kohta sekä EUT, asia C-295/10, Genovaité Valčiukienė ynnä muut vastaan Pakruojo rajono savivaldybė ym., tuomio 22.9.2011, 58 ja 59 kohdat.

¹²⁷ Vaikka tapaus liittyi vanhaan YVA-direktiiviin 85/337/ETY, EUT:n linja on pysynyt johdonmukaisena myös myöhemmissä tapauksissa (ks. asiat C-160/17, 64 kohta ja C-305/18, 56 kohta).

¹²⁸ C-295/10, 54, 60, 62 ja 63 kohdat.

¹²⁹ C-295/10, 39 kohta.

¹³⁰ C-295/10, 42 kohta.

SOVA-direktiivin 11 artiklan sekä EUT:n ratkaisun perusteella voidaan lisäksi tulkita, ettei SOVA-direktiivin mukainen arviointi tee YVA-direktiivin mukaista arviointia tarpeettomaksi.

Perinteisessä EU:n ympäristöoikeudessa ei siten ole tunnettu olettamusta, jossa aluetason arviointi tekisi hanketason arvioinnin tarpeettomaksi. Päinvastoin EUT:n ratkaisulinja korostaa molempien arviointien erillisyyttä ja direktiivien tavoitteiden täysimääräistä toteuttamista.

3 Uusiutuvan energian ja ympäristöpolitiikan tavoiteristiriidat

3.1 Energia- ja ympäristösääntelyn jännitteet

Ympäristöoikeudellinen sääntely rakentuu vastakkaisten intressien punninnalle ja yhteensovittamiselle. Taloudellinen toiminta muokkaa lähes väistämättä ympäristön tilaa, minkä vuoksi tavoitteena ei voi olla toiminnan täysimääräinen kieltäminen. Sääntelyratkaisuja hahmotellessaan unionin toimielimet ja jäsenvaltiot kohtaavat jatkuvasti jännitteitä, joita ei ole tarkoitettu lopullisesti ratkaistaviksi, vaan pikemminkin hallittaviksi kussakin soveltamistilanteessa erikseen. Sääntelyn ensisijaisena tavoitteena ei siten ole jännitteiden poistaminen, vaan menettelyllisten puitteiden luominen yksittäisten intressiristiriitojen punnitsemiseksi.¹³¹

Uusiutuvan energian osuuden kasvatus tukee EU:n ilmastoneutraaliustavoitetta globaalin ilmastonmuutoksen torjunnassa. Uusiutuvan energian tuotantolaitokset¹³² ja siihen liittyvä infrastruktuuri ovat välttämättömiä energia-alan siirtymässä fossiilipohjaisista energiantuotanto- ja kulutusjärjestelmistä uusiutuviin energialähteisiin. Hankkeiden toteuttaminen voi kuitenkin synnyttää niin kutsuttuja sisäisiä ympäristökonflikteja, joihin luokitellaan muun muassa ilmastoon liittyviä uusiutuvan energian ja ympäristöintressien väliset ristiriidat. Nämä jännitteet muodostuvat globaalien, uusiutuvan energian edistämiseen tähtäävien ilmastotavoitteiden sekä paikallisten ympäristöintressien, kuten ekosysteemien suojelun ja maankäytön suunnittelun, välisestä vastakkainasettelusta.¹³³

¹³¹ De Sadeleer 2014, s. 216.

¹³² RED III -direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan uusiutuvalla energialla eli uusiutuvista lähteistä tuotetulla energialla tarkoitetaan energiaa, joka on peräisin uusiutuvista, ei-fossiilisista lähteistä. Perinteisimpien ja tunnetuimpien uusiutuvien energiamuotojen, kuten tuuli- ja aurinkoenergian, ohella direktiivi kattaa myös useita muita energialähteitä. Tuotantolaitosta, joka hyödyntää tällaisia uusiutuvia energialähteitä, pidetään uusiutuvan energian tuotantolaitoksena.

¹³³ Montini 2024, s. 210.

SEUT 191–193 artiklojen nojalla EU:lla on toimivalta toimia kaikilla ympäristöpolitiikan osa-alueilla aina jätehuollosta ilmastonmuutoksen torjuntaan.¹³⁴ Tätä toimivaltaa täydentää jo aiemmin mainittu SEUT 11 artiklan läpäisyperiaate, jonka myötä EU:lla on toimivalta ja velvoite ulottaa ympäristötavoitteet myös muille politiikan aloille.¹³⁵ Energiapolitiikan osalta unionin toimivalta perustuu SEUT 194 artiklaan, jonka keskeiset periaatteet korostavat sisämarkkinoiden toiminnan sujuvuutta ja toisaalta ympäristön tilan säilyttämistä. Unionin energiapolitiikka toimii risteyskohtana, jossa yhdistyvät sisämarkkinatavoitteet ja toisaalta unionin sitoutuminen kestäväan kehitykseen ja ympäristövaikutusten vähentämiseen.¹³⁶ Energia-alan lainsäädäntöä on kuitenkin annettu ja annetaan edelleen myös muiden kuin SEUT 194 artiklan nojalla. Uusiutuvaan energiaan liittyvää lainsäädäntöä on annettu myös edellä mainitun SEUT 191 artiklan nojalla, joka toimii oikeusperustana EU:n ilmasto- ja ympäristöpolitiikalle.¹³⁷ Saman oikeudellisen perustan vuoksi ilmasto- ja ympäristöpoliittisten toimien tulisi teoreettisesti edistää samoja tavoitteita ja noudattaa samoja kriteerejä. Käytännössä näin ei kuitenkaan aina ole ja erityisesti energiapolitiikassa nämä kaksi politiikkatavoitetta voivat olla keskenään ristiriidassa.¹³⁸

Ilmasto- ja ympäristöpolitiikan jännitettä vahvistavat 191 artiklan 2 kohdan mukaiset korkean suojelun tavoitetta ilmentävät periaatteet. Ennaltaehkäisevää lähestymistapaa mukailevat yleiset periaatteet soveltuvat lähtökohtaisesti hyvin pilaavien toimintojen aiheuttamien ympäristöhaittojen ehkäisyyn ja vahvistavat oikeudellista perustaa esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiselle. Sen sijaan ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävissä uusiutuvan energian hankkeissa korkeaa suojelun tasoa on vaikeampi sovittaa yhteen nykyisten ympäristöolosuhteiden kanssa. Ilmasto- ja ympäristöpolitiikan huolimatta kyseiset hankkeet muokkaavat väistämättä paikallista ympäristöä, vaikka niillä tavoitellaan pitkän aikavälin hyötyjä.¹³⁹

Ympäristödirektiivien sisältämät menettelylliset vaatimukset ilmentävät ensisijaisesti SEUT 191(2) artiklassa vahvistettuja periaatteita sekä tavoitetta korkeasta suojelun tasosta. Direktiivit perustuvat säädöskohtaisiin ja oikeudellisesti sitoviin velvoitteisiin paikallisten luontoarvojen suojelemiseksi. Ilmastonmuutoksen hillintää koskeva sääntely sen sijaan rakentuu usein kansainvälisellä ja EU-tasolla asetettujen yleisten tavoitteiden varaan. Ne jättävät jäsenvaltioille

¹³⁴ Nzaou–Kongo 2024, s. 100.

¹³⁵ Keessen 2014, s. 198.

¹³⁶ Nzaou–Kongo 2024, s. 105.

¹³⁷ Talus 2015, s. 9.

¹³⁸ Montini 2024, s. 2.

¹³⁹ Hardiman 2022, s. 249.

usein huomattavaa harkintavaltaa toteutustapojen suhteen eivätkä aina tuota välitöntä oikeudellista ohjausvaikutusta yksittäisissä lupamenettelyissä. Tämän seurauksena hanketason päätöksenteossa sovellettaviksi tulevat useimmiten ensisijaisesti paikallista säilyttämistä painottavat säännökset. Päätöksentekoa ohjaavat siten vahvasti esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointia ja luonnonsuojelua koskevat sääntelyinstrumentit, jotka heijastavat perinteisiä suojelu- ja ennaltaehkäisylähtöisiä ympäristöoikeudellisia periaatteita.¹⁴⁰

Ilmastovaikutukset tulevat tiettyssä määrin huomioiduiksi myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. YVA-direktiivin mukaan hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa on tarkasteltava muun muassa ilmastoon liittyviä tekijöitä. Direktiivin johdanto-osan mukaan arvioinnissa tulee huomioida sekä hankkeen vaikutukset ilmastoon, kuten kasvihuonekaasupäästöihin, että hankkeen alttius ilmastonmuutokselle.¹⁴¹ Velvoitetta täsmennetään direktiivin liitteessä IV, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa tulee kuvata hankkeen ilmastovaikutukset sekä sen alttius ilmastonmuutoksen vaikutuksille.

Vaikka YVA-direktiivi mahdollistaa uusiutuvan energian hankkeiden ilmastoehyötyjen esittämisen arviointiraportissa, sääntely keskittyy pääasiassa hankkeen aiheuttamien päästöjen ja ilmatoriskien arviointiin. Menettely ei varsinaisesti pyri edistämään ilmastonmuutoksen hillintää eikä tarjoa selkeitä välineitä punnita paikallisia ympäristöhaittoja suhteessa hankkeen mahdollisiin pitkän aikavälin ilmastoehyötyihin. YVA-järjestelmä on siten ensisijaisesti suunniteltu tunnistamaan ja lieventämään hankkeiden ympäristöhaittoja, mutta ei tunnistamaan niiden roolia osana laajempaa energiasiirtymää tai uusiutuvan energian lisäämistä.¹⁴²

¹⁴⁰ Hardiman 2022, s. 249–250.

¹⁴¹ YVA-direktiivin 2014/52/EU (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/02/EU muuttamisesta), johdanto-osan 13 perustelukappale.

¹⁴² Hardiman 2022, s. 252.

3.2 RED III -direktiivin poikkeussäätelyn tausta ja tavoitteet

3.2.1 Hallinnolliset esteet ja säätelyn tavoitteet

Direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä on ollut voimassa vuodesta 2009 lähtien, jolloin ensimmäinen uusiutuvan energian direktiivi (RED I) hyväksyttiin.¹⁴³ Direktiivin ensimmäinen versio loi puitteet kokonaisvaltaiselle uusiutuvan energian käytön edistämiseksi EU:ssa. Se asetti oikeudellisesti sitovia tavoitteita, joiden tarkoituksena oli vauhdittaa EU:n vihreää siirtymää kohti hiilidioksidivapaata energiajärjestelmää, erityisesti sähkö-, lämmitys-, jäähdytys- ja liikennesektoreilla. Direktiiviä uudistettiin vuonna 2018 RED II:n hyväksymisen myötä, ja sen viimeisin versio on vuodelta 2023 (RED III).

RED I -direktiivin 3 artikla asetti alun perin sitovan tavoitteen, jonka mukaan EU:n energian kokonaisloppukulutuksesta 20 prosenttia tuli olla peräisin uusiutuvista lähteistä vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi jokaiselle jäsenvaltiolle asetettiin omat kansalliset kokonaistavoitteet. Kansallisten tavoitteiden välillä oli kuitenkin merkittäviä jäsenvaltiokohtaisia eroja, mikä johtui jäsenvaltioiden lähtökohdista, uusiutuvan energian mahdollisuuksista sekä niiden käyttämistä energialähteistä.¹⁴⁴ Unionin yhteinen 20 prosentin tavoite jaettiin siten jäsenvaltiokohtaisiin osuuksiin, jotka vaihtelivat esimerkiksi Ruotsin 49 prosentista Puolan 15 prosenttiin.¹⁴⁵ RED I -direktiivin malli korosti kansallista liikkumavaraa ja tavoiteohjausta, mikä eroaa merkittävästi RED III -direktiivin nykyisestä pyrkimyksestä yhdenmukaistaa ja nopeuttaa jäsenvaltioiden lupamenettelyjä direktiivitasolta.

EU:n ilmastopolitiikan kiristyessä uusiutuvan energian tavoitteita on nostettu asteittain vuoden 2018 direktiivin (RED II) 32 prosentista¹⁴⁶ aina REPowerEU-suunnitelman mukaiseen 45 prosenttiin saakka.¹⁴⁷ Lyhyen aikavälin tavoitetason nopea kiristyminen on kohdentanut huomion lupamenettelyjen rakenteellisiin ongelmiin, joita muun muassa kartoitettiin RED III -direktiivin ehdotuksen yhteydessä julkaistussa RES Simplify -raportissa.¹⁴⁸

¹⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.

¹⁴⁴ Direktiivi 2009/28/EY johdanto-osan 15 perustelukappale.

¹⁴⁵ Direktiivi 2009/28/EY liite I.

¹⁴⁶ Direktiivi (EU) 2018/2001, 3 artikla.

¹⁴⁷ COM(2022) 230 final, s. 7.

¹⁴⁸ Ks. COM(2022) 222 final.

Raportissa uusiutuvan energian hankkeisiin investoimisen keskeisimmäksi esteeksi tunnistetaan pitkät ja monimutkaiset hallinnolliset menettelyt. Näiden esteiden merkityksen ennakoidaan entisestään kasvavan teknologioiden kehittyessä sekä hankkeiden riippuvuuden vähentymisestä erilaisista tukijärjestelmistä.¹⁴⁹ Tavanomaisiksi hallinnollisiksi esteiksi ovat osoittautuneet byrokraattiset rasitteet, läpinäkymättömät prosessit, oikeudellisen johdonmukaisuuden puute sekä puutteelliset ja epämääräiset ohjeet ja puitteet, jotka johtavat lainsäädännön tulkintaeroihin.¹⁵⁰

Hallinnollisten esteiden lisäksi uusiutuvan energian kehittämisen haasteiksi tunnistettiin ristiriitaiset julkiset hyödykkeet, kolmansien osapuolten vastustus sekä verkkoon liittämisen haasteet.¹⁵¹ Ristiriitaisilla julkisilla hyödykkeillä tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia oikeudellisia esteitä, joiden intressit ovat ristiriidassa uusiutuvan energian hankkeiden toteuttamisen kanssa. Esimerkiksi maatuulivoimahankkeiden kohdalla esteet liittyivät useimmissa tapauksissa ympäristönsuojeluun, muuhun maankäyttöön sekä puolustusvoimien tarpeisiin.¹⁵² Ympäristöön liittyvät kysymykset tunnistettiin esteiksi 23 jäsenvaltiossa, mikä tekee niistä toiseksi yleisimmän estetyypin maatuulivoiman kehittämiseksi hallinnollisten prosessien jälkeen. Esteet johtuivat jäsenvaltioissa esimerkiksi yksittäisten lajien suojelusta tai laajemmista ympäristönsuojelua koskevista konflikteista.¹⁵³

Erityisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyt ovat osoittautuneet keskeiseksi pullonkaulaksi maatuulivoiman kehittämisessä. Kattava ympäristövaikutusten arviointi edellyttää usein kaikkien vuodenaikojen huomioimista lajistoselvityksissä, mikä on pidentänyt hankkeiden toteutusaikoja. Vaikka hankekehittäjät pitivät raportissa ympäristöarviointeja sinänsä välttämättöminä, kohdistuu huoli ennen kaikkea menettelyllisiin yksityiskohtiin, kuten huomattaviin jäsenvaltiokohtaisiin eroihin arviointikäytännöissä sekä arviointitiedon heikkoon julkiseen saatavuuteen.¹⁵⁴ YVA-menettelyyn haasteet muodostivat samankaltaisia esteitä myös aurinkovoiman kehittämisessä.¹⁵⁵

Ristiriitaisina julkisina hyödykkeinä korostuvat ympäristökysymysten ohella myös muut sijoittamiseen liittyvät rajoitteet sekä aluesuunnittelun haasteet. Raportissa tunnistettiin luontoarvojen ohella muita sijoituspaikan valintaa rajoittavia tekijöitä, kuten soveltuvien alueiden

¹⁴⁹ RES Simplify, s. 16.

¹⁵⁰ COM(2022) 222 final, s. 1–2.

¹⁵¹ RES Simplify, s. 17–18.

¹⁵² RES Simplify, s. 53.

¹⁵³ RES Simplify, s. 54.

¹⁵⁴ RES Simplify, s. 54.

¹⁵⁵ RES Simplify, s. 65.

vähäisyys sekä intressiristiriidat nykyisen maankäytön kanssa. Esimerkiksi suhteettoman tiukat vähimmäisetäisyysvaatimukset asutusalueisiin nähden voivat joissakin tapauksissa tehdä suurimman osan maa-alueesta käyttökelvottomaksi uusiutuvan energian kehittämiseksi. Siten yksi ensimmäisistä vaiheista sijoituspaikan valintaprosessissa on selvittää, onko valitulla alueella uusiutuvan energian teknologian sijoittamiseen vaikuttavia oikeudellisia esteitä tai rajoituksia, kuten yleisiä kieltoja asentaa laitoksia liikenneväylien varrelle. Komission mukaan analyysin tekeminen hankkeen varhaisessa vaiheessa mahdollistaa tarvittavien lainsäädäntömuutosten ennakoarvioinnin, mikäli ne katsotaan välttämättömiksi hankkeiden edistämiseksi.¹⁵⁶

Vaikka Euroopan komissio on perustanut uusiutuvan energian kehittämiseen liittyvät suosituksensa muun muassa RES Simplify -raportissa havaittuihin seikkoihin, on raportissa esitettyihin havaintoihin syytä suhtautua varauksella. Raportti heijastaa pitkälti teollisuuden alan toimijoiden näkemyksiä ja muun muassa *Darpö* kritisoi raportin antamaa kuvaa esimerkiksi Ruotsin tuulivoimakehityksestä. Raportin mukaan Ruotsin tuulivoiman kehitystä hidastaisivat byrokraattiset esteet, kymmenvuotiset lupaprosessit ja matala myöntämisaste. Todellisuudessa Ruotsin tuulivoimatuotanto on kasvanut yli 20 prosentin vuosivauhdilla vuodesta 2021, ja lupapäätösten mediaaniaika on ollut 349 päivää myöntämisprosentin ollessa noin 80. *Darpön* mukaan itse lupamenettely ei siten muodosta todellista estettä, vaan keskeiset haasteet ovat Ruotsissa liittyneet muun muassa paikalliseen vastustukseen ja kunnalliseen veto-oikeuteen. Kritiikin mukaan RED III -uudistuksessa onkin omaksuttu teollisuuden esittämä yksipuolinen tilannekuva sellaisenaan.¹⁵⁷ Tästä huolimatta raportin havainnot ovat vaikuttaneet sääntelyn kehittämiseen kohti ennakoivaa ja laajempaa strategista suunnittelua.

3.2.2 Energiakriisi ja neuvoston hätäasetus

RED III -direktiivin valmisteluvaiheessa alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sitä seurannut energiakriisi johtivat neuvoston hätäasetuksen (EU) 2022/2577 väliaikaiseen käyttöönottoon. Asetus annettiin SEUT 122 artiklan nojalla vastaamaan kriisin aiheuttamiin välittömiin haasteisiin ja sen tarkoituksena oli muun muassa tilapäisesti keventää uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyjä ja lyhentää niiden kestoja. Hätäasetuksen 6 artikla antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden vapauttaa uusiutuvaa energiaa, energiavarastoja ja niitä tukevat

¹⁵⁶ SWD(2024) 333 final, s. 7.

¹⁵⁷ *Darpö* 2024, s. 15 ja 25. Muun muassa direktiivin (EU) 2018/2001 (RED II) koskevan muutosehdotuksen perusteluissa komissio viittaa nimenomaisesti RES Simplify -raportin havaintoihin uusiutuvan energian lupamenettelyjen haasteista. Ks. COM(2022) 222 final.

sähköverkkohankkeet ympäristövaikutusten arvioinnista sekä luontodirektiivin lajien suojeluarvioinneista. Edellytyksenä oli, että hanke sijaitsee erityisellä uusiutuvan energian alueella tai siihen liittyvällä verkkoalueella. Lisäksi edellytettiin, että alueelle oli tehty SOVA-direktiivin mukainen strateginen ympäristöarviointi. Vaatimuksena oli myös asianmukaisten ja oikeasuhteisten lieventävien toimenpiteiden toteuttaminen. Vaihtoehtoisesti toiminnanharjoittajan tuli suorittaa rahallinen korvaus lajien suojeluohjelmiin suojelutason varmistamiseksi ja parantamiseksi.¹⁵⁸

Tutkielman kannalta hätäasetuksessa esitelty 6 artikla on erityisen merkityksellinen, sillä se mahdollisti ensimmäistä kertaa poikkeuksen ympäristövaikutusten arvioinnista tietyille uusiutuvan energian alueille. Poikkeuksen hyödyntäminen oli jäsenvaltioille vapaaehtoista ja vain vähäinen osa jäsenvaltioista päätyi lopulta soveltamaan sitä. Komissio totesi kuitenkin 28.11.2023 neuvostolle antamassaan kertomuksessa, että hätäasetuksen 6 artiklan mahdollistama poikkeus oli koettu hyödylliseksi välineeksi uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi. Saavutettuja hyötyjä olivat olleet erityisesti toteutettujen hankkeiden määrän kasvu, lupaprosessien nopeutuminen sekä menettelyihin kuluvan ajan lyhentäminen.¹⁵⁹

Arvioidessaan hätäasetuksen 6 artiklan mahdollisia ympäristövaikutuksia, komissio totesi, ettei säännöksen soveltamisesta ollut ilmennyt merkittäviä kielteisiä vaikutuksia. Komission mukaan muutamat sidosryhmät olivat ilmaisseet huolensa ympäristöarviointeja koskevien poikkeuksien soveltamisesta. Eräs huolenaihe oli, että strategisten ympäristöarviointien perusteellisuus ja laatu vaihtelevat eri alueiden välillä eikä strategisella arviolla varmisteta välttämättä riittävän yksityiskohtaista suojelun tasoa. Kertomuksessaan komissio kuitenkin totesi, että 6 artikla sisältämällä erityisedellytyksillä pyritään varmistamaan tasapaino uusiutuvan energian hankkeiden nopeuttamisen ja ympäristön kannalta herkkien alueiden suojelun välillä.¹⁶⁰

Komission kertomuksesta saatujen myönteisten kokemusten perusteella muun muassa hätäasetuksen 6 artiklan soveltamista päätettiin jatkaa neuvoston asetuksella (EU) 2024/223¹⁶¹.¹⁶² Kyseisellä asetuksella pidennettiin alkuperäisen hätäasetuksen (2022/2577) voimassaoloa uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi, jotta poikkeusmekanismit pysyisivät käytössä siihen saakka, kunnes RED III -direktiivin säännökset on saatettu

¹⁵⁸ Ks. COM(2022) 591final.

¹⁵⁹ COM(2023) 764 final, s. 13 ja 15.

¹⁶⁰ COM(2023) 764 final, s. 15.

¹⁶¹ Neuvoston asetus (EU) 2024/223, annettu 22 päivänä joulukuuta 2023, kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi annetun asetuksen (EU) 2022/2577 muuttamisesta.

¹⁶² Neuvoston asetus (EU) 2024/223, johdanto-osan 20 perustelukappale.

kansallisesti voimaan. Direktiivin hyväksynnän jälkeen RED III ja neuvoston asetus olivat kesäkuuhun 2025 asti samanaikaisesti voimassa.

Määräaikaisella hätäasetuksella pyrittiin vastaamaan energiakriisiin poikkeuksellisilla ja väliaikaisilla toimilla, kun taas RED III -direktiivin tavoitteena on luoda pysyvämpi ja laajalaisempi sääntelykehys uusiutuvan energian käyttöönoton edistämiseksi.¹⁶³ Vaikka hätäasetuksen ja myöhemmin hyväksytyyn RED III -direktiivin lähtökohdat ovat osin erilaiset, molempien tavoitteena on vauhdittaa uusiutuvan energian kehittämistä unionin alueella. Asetus 2022/2577 käynnisti siten osaltaan muutossuunnan, joka liittyy keskeisiin EU:n ilmastopoliittisiin aloitteisiin. Tämän kehityssuunnan jatkamista pidettiin tarpeellisena. Sen vuoksi unionin lainsäätäjät katsoi välttämättömäksi vakiinnuttaa EU:n oikeusjärjestykseen ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöön pysyviä ratkaisuja, joiden avulla lyhennetään tiettyjen investointiprosessiin liittyvien päätösten määräaikoja.¹⁶⁴

4 RED III -direktiivin poikkeusmekanismit uusiutuvan energian hankkeille

4.1 Yleistä

RED III -direktiivi toi voimaan tullessaan useita uusia rakenteellisia mekanismeja, joilla pyritään pitkäjänteisesti nopeuttamaan uusiutuvien energian hankkeiden toteuttamista ja siten toteuttamaan EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteita. Pelkistetysti direktiivi tuo mukanaan neljä muutosta uusiutuvan energian kehittämiseksi. Jäsenvaltioilla on ensinnäkin velvollisuus kartoittaa alueita, jotka ovat tarpeellisia kansallisten panosten saavuttamiseksi EU:n vuoden 2030 uusiutuvan energian kokonaistavoitteen saavuttamiseksi (15 b artikla). Lisäksi niiden on määriteltävä alueet, joilla uusiutuvan energian kehittäminen voidaan toteuttaa nopeutetusti (15 c artikla).¹⁶⁵

Toisena keskeisenä uudistuksena on lupamenettelyjen ja lupien myöntämisen määräaikoja koskevien sääntöjen kehittäminen uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueille (16 a artikla) sekä muille alueille (16 b artikla). Kolmantena uudistuksena on jäsenvaltioiden velvollisuus ottaa huomioon erittäin tärkeän yleisen edun olettaessa lupamenettelyissä (16 f

¹⁶³ Devis 2025, s. 451.

¹⁶⁴ Baran 2025, s. 144.

¹⁶⁵ Baran 2025, s. 145.

artikla). Neljäs muutos koskee rahallisen kompensaation mahdollistamista tilanteissa, joissa haittojen lieventämistoimenpiteitä ei ole mahdollista toteuttaa, jonka vuoksi on tarpeen mahdollistaa muiden kompensoivien toimien toteuttaminen (16a(5) artikla).¹⁶⁶

Jäljempänä tarkastellaan näitä säännöksiä yksityiskohtaisemmin sääntelyn kokonaiskuvan muodostamiseksi. Luvussa keskitytään erityisesti ympäristövaikutusten arvioinnin toteuttamiseen direktiivin mukaisesti. Tutkielman aiheen kannalta mielenkiinto kohdistuu ensisijaisesti direktiivin 16 a artiklaa, joka koskee uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden lupamenettelyjä. Nimetyillä nopean kehittämisen alueilla on tarkoitus soveltaa nopeutettuja lupamenettelyjä, joissa keskeisenä keinona on hakemusten seulontamenettely ympäristövaikutusten osalta. Tämä menettely nostaa hankekohtaisen YVA-arvioinnin aloituskynnystä, jolloin arviointi käynnistyy vasta, kun mahdollisten haittavaikutusten merkittävyys arvioidaan erittäin todennäköiseksi.¹⁶⁷

4.2 Nopean kehittämisen alueet ja ympäristövaikutusten lieventämistoimenpiteet

4.2.1 Alueiden kartoitus ja potentiaalinen tunnistaminen

RED III -direktiivin 15 b artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tullut kartoittaa 21 toukokuuta 2025 mennessä oman alueensa sisällä ne alueet, joilla tunnistetaan uusiutuvan energian tuotannon kansallinen potentiaali ja saatavilla olevat alueet, joita tarvitaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten ja niihin liittyvän infrastruktuurin sijoittamiseen. Tavoitteena on, että jokainen jäsenvaltio täyttää oman kansallisen panoksensa vuoteen 2030 asetetun uusiutuvaa energiaa koskevan unionin yleistavoitteen. Direktiivi ei velvoita tässä vaiheessa määrittämään sitovasti alueita, mutta alueet kartoittamalla jäsenvaltiot valitsevat alustavasti alueet, jotka voisivat mahdollisesti soveltua uusiutuvan energian hankkeille.

Direktiivi ei suoraan määrittele, kuinka laajoja alueita jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä kartoittamaan. Direktiivin 15 b artiklan 1 kohta viittaa jäsenvaltioiden kansallisiin panoksiin EU:n 42,5 prosentin uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamiseksi, mutta näitä panoksia ei ole jaettu jäsenvaltioittain, toisin kuin esimerkiksi taakanjakoasetuksessa¹⁶⁸, jossa asetetaan kullekin

¹⁶⁶ Baran 2025, s. 146.

¹⁶⁷ Direktiivi 2023/2413, johdanto-osan 35 perustelukappale.

¹⁶⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2023/857, annettu 19 päivänä huhtikuuta 2023, sitovista vuotuisista kasviuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla

jäsenvaltiolle omat kasvihuonekaasujen vähennystavoitteet.¹⁶⁹ Velvoite voidaan kuitenkin määrittää määrällisesti jäsenvaltioiden kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien (NECP) perusteella, koska 15 b artiklan 1 kohdan toinen alakohta edellyttää, että kartoitetut alueet ovat suhteutettuja näissä suunnitelmissa esitettyihin uusiutuvan energian kehityspolkuihin. Esimerkiksi Suomi on asettanut kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelmansa päivityksessä tavoitteekseen, että uusiutuvan energian osuus kokonaisloppuenergian käytöstä on 62 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.¹⁷⁰ Siten kartoitettujen alueiden on oltava riittävän suuria tämän kansallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Lopulta kartoitus palvelee jäsenvaltioiden osuuksien määrittämistä EU:n yhteisen 42,5 prosentin tavoitteen saavuttamisessa.

Direktiivin 15 b artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on alueita kartoittaessaan otettava huomioon paitsi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian saatavuus ja niiden potentiaali myös ennakoitu energiankysyntä sekä käytettävissä oleva energiainfrastruktuur, kuten sähköverkkoyhteydet ja varastointipaikat, tai mahdollisuudet päivittää olemassa olevaa infrastruktuuria. Huomionarvoista on, ettei 15 b artiklassa painoteta ympäristötekijöitä osana alueiden kartoitusta. Komission ohjeistuksessa on erikseen tarkennettu, että alueita kartoittaessa ympäristötekijöitä ei välttämättä tarvitse painottaa, sillä kartoituksen painopisteen tulee olla uusiutuvan energian potentiaalin tunnistamisessa.¹⁷¹ Myös sanamuodon mukaisesti tulkittaessa jäsenvaltioiden tulisi tässä vaiheessa soveltaa vain energiaan liittyviä kriteerejä eikä ympäristöllisiä kriteereitä tulisi arvioida. Direktiivin johdanto-osan¹⁷² 25 perustelukappaleessa kuitenkin todetaan, että kartoituksessa tulisi ottaa huomioon alueen ympäristöherkkyys YVA-direktiivin liitteen III mukaisesti.¹⁷³

Direktiivin 15 b artiklan 2 kohdan sisällön ja johdanto-osan 25 perustelukappaleen välillä ei kuitenkaan vallitse varsinaista ristiriitaa. Mainitut kriteerit 15 b artiklan 2 kohdassa on otettava huomioon *erityisesti*, mikä merkitsee tiettyjen seikkojen painottamista valinnassa, mutta ei tarkoita luettelon olevan tyhjentävä. Näin ollen on oikeudellisesti sallittua, ja osin myös

edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, annetun asetuksen (EU) 2018/842 ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta.

¹⁶⁹ Gurreck 2025, s. 93.

¹⁷⁰ TEM/2024/30, s. 54.

¹⁷¹ SWD(2024) 333 final, s. 4.

¹⁷² Vaikka johdanto-osan toteama ei sisälly direktiivin varsinaiseen tekstiin eikä ole siten oikeudellisesti velvoittava, sitä voidaan käyttää direktiivin tulkinnan tukena Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti. Ks. esim. EYT, C-308/97, Giuseppe Manfredi vastaan Regione Puglia, tuomio 25.11.1998, 33 kohta sekä EYT, C-344/04, The Queen, ex parte International Air Transport Association ja European Low Fares Airline Association vastaan Department for Transport, tuomio 10.1.2006 (suuri jaosto), 10, 69, 70 ja 75 kohdat.

¹⁷³ Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 25 perustelukappale.

tarkoituksenmukaista, soveltaa ympäristökriteerejä kartoitettaessa mahdollisia alueita 15 b artiklan mukaisesti. Näin voidaan jo kartoitusvaiheessa sulkea pois ne alueet, jotka eivät täytä jäljempänä käsiteltävän 15 c artiklan mukaisia nimeämiskriteerejä merkittävien ympäristövaikutusten vuoksi.¹⁷⁴

Direktiivin 15 b artiklan 3 kohta velvoittaa jäsenvaltiot suosimaan lisäksi alueiden moninaiskäyttöä ja edellyttää, että uusiutuvan energian hankkeet ovat yhteensopivia alueen olemassa olevien käyttötarkoitusten kanssa, kuten maanviljelyn tai luonnonsuojelun kanssa. Kyseinen säännös tarjoaa siten merkittävän mahdollisuuden tehostaa maankäyttöä. Uusiutuvan energian tuotannon ja muiden toimintojen yhteensovittamisesta onkin olemassa lukuisia onnistuneita käytännön esimerkkejä¹⁷⁵. Suositus on myös suoraan linjassa myöhemmin määriteltävien alueiden nimeämiskriteerien kanssa, joissa etusijalle asetetaan jo muokatut ja rakennetut pinnat.

4.2.2 Kriteerit alueiden nimeämiselle

RED III-direktiivin 15 c artikla velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että toimivaltaiset viranomaiset hyväksyvät viimeistään 21.2.2026 vähintään yhden suunnitelman, jossa 15 b artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen alueiden alaryhmänä nimetään uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueita. Nopean kehittämisen alueet määritellään direktiivin 2 artiklan toisen kohdan 9 a alakohdassa erityisiksi sijainneiksi tai alueiksi, jotka soveltuvat erityisen hyvin uusiutuvan energian tuotantolaitosten asentamiseen.

Direktiivin johdanto-osan 26 perustelukappaleessa mainitaan, että alueiden soveltumista uusiutuvan energian tuotantolaitosten kehittämiseen tulisi arvioida, sillä perusteella, että kyseeseen tulevan uusiutuvan energialähteen käyttöönotolla ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Jäsenvaltioiden tulee välttää suojelualueita sekä harkittava ennallistamissuunnitelman laatimista sekä asianmukaisia lieventäviä toimenpiteitä.¹⁷⁶ Merkittävän ympäristövaikutuksen käsitettä ei ole kuitenkaan määritelty, ja siten

¹⁷⁴ Gurreck 2025, s. 94.

¹⁷⁵ Ks. alueiden moninaiskäytön parhaista käytännöistä tarkemmin European Environmental Bureau. Renewables best practices – Solutions for nature-positive, community-led renewable energy in Europe. 2023. <https://eeb.org/wp-content/uploads/2023/05/RES-Best-Practices-factsheet-5.0.pdf> (11.4.2026).

¹⁷⁶ Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 26 perustelukappale.

jäsenvaltioiden vastuulla on arvioida vaikutuksia asiaankuuluvien strategisten arviointien¹⁷⁷ tulosten perusteella.

Nopean kehittämisen alueilla jäsenvaltiot voivat sallia yhden tai useamman uusiutuvan energian lähteen käytön. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että eri teknologioilla on erilaiset ympäristövaikutukset¹⁷⁸ eikä nopean kehittämisen alueilla ole kategorista kieltoa tiettyjen teknologioiden käytölle. Jäsenvaltioilla on siten harkintavalta päättää sekä käytettävistä teknologioista että alueista, joille uusiutuvaa energiaa sijoitetaan.¹⁷⁹

Jäsenvaltioiden vapaasta harkintavallasta huolimatta 15 c artiklan 1 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että biomassan poltto ja vesivoimalaitokset voidaan sulkea nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle. Biomassan ja vesivoiman nimenomainen mainitseminen johtuu olettavasti siitä, että useat kansalaisjärjestöt esittivät kannanotoissaan huolensa tiettyjen uusiutuvan energian lähteiden mahdollisista vaikutuksista ilmastoon ja biodiversiteettiin¹⁸⁰.

Nopean kehittämisen alueet muodostavat jatkossakin vain osan uusiutuvan energian tuotantoon soveltuvista alueista. Alueiden nimeäminen ei siten estä uusiutuvan energian hankkeiden käynnistämistä tai jatkamista muilla alueilla. Yksittäisiä hankkeita voidaan jatkossakin toteuttaa alueilla, jotka saatetaan arvioida sopimattomiksi tai suljetaan pois nopean kehittämisen alueiden nimeämisestä. Nopean kehittämisen alueet nimetään nimenomaisesti uusiutuvan energian hankkeiden nopeampaa ja lupasäännöiltään yksinkertaisempaa kehittämistä varten, mutta tämä ei estä hankkeiden toteuttamista myös muilla soveltuvilla alueilla.¹⁸¹

Direktiivin 15 c artikla asettaa lisäksi erityisiä vaatimuksia nopean kehittämisen alueiden nimeämiselle. Nimeämisestä voidaan tunnistaa kaksi päävaihetta, joista ensimmäinen vaihe (15 c artiklan 1 kohdan a alakohta) on alueiden nimeäminen tiettyjen vaatimusten perusteella. Alueiden tulee ensinnäkin olla riittävän yhtenäisiä maa-, sisävesi- ja merialueita sillä oletuksella,

¹⁷⁷ Direktiivin 15 c artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen suunnitelman tai ohjelman ympäristöarviointi (SOVA-direktiivi 2001/42/EY) ja tarvittaessa luontodirektiivin (92/43/ETY) 6 artiklan 3 kohdan mukainen arviointi.

¹⁷⁸ Ks. eri uusiutuvan energian teknologioiden tunnistetuista kielteisistä vaikutuksista biodiversiteettiin tarkemmin Gasparatos ym. 2017, luku 8. Discussion. Artikkelissa esitetään kirjallisuuskatsaukseen perustuva yksityiskohtainen analyysi eri uusiutuvan energialähteiden vaikutuksista biodiversiteettiin.

¹⁷⁹ Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 26 perustelukappale.

¹⁸⁰ Ks. esim. European Environmental Bureau. Open letter: Counting on new hydropower to accelerate Renewable Energy deployment in Europe is irresponsible. 6.2.2023. <https://eeb.org/en/library/open-letter-counting-on-new-hydropower-to-accelerate-renewable-energy-deployment-in-europe-is-irresponsible/> (11.4.2026).

¹⁸¹ SWD(2024) 333 final, s. 7.

että tietyn uusiutuvan energian lähteen tai lähteiden käyttöönnotosta ei arvioida aiheutuvan merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Artiklassa määritellään etusijalle asetettavat sekä poissuljettavat alueet nopean kehittämisen alueiden nimeämisprosessista. Ohjeellisessa luettelossa etusijalle asetettavat alueet ovat pääasiassa keinotekoisia ja jo rakennettuja alueita, joilla harjoitetaan jatkuvaa taloudellista toimintaa, kuten liikennettä tai teollisuutta, tai ovat maataloudelle kelpaamatonta maata. Tällaisten alueiden asettaminen etusijalle perustuu oletukseen, että ympäristövaikutukset näillä alueilla ovat teknologiasta riippumatta todennäköisesti vähäisemmät kuin muilla alueilla.¹⁸²

Direktiivin 15 c artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa mainitaan lisäksi tietyt alueet, jotka on poissuljettava nopean kehittämisen alueiden nimeämisprosessista niiden korkean ympäristöarvon vuoksi. Näitä ovat Natura 2000 -alueet, kansallisten luonnonsuojelu- ja biodiversiteetin säilyttämishjelmien nojalla nimetyt alueet, tärkeät lintujen ja merinisäkkäiden muuttoreitit sekä muut alueet, jotka on määritelty herkkyysskarttojen ja muiden asianmukaisten ja oikeasuhtaisten välineiden ja tietokantojen perusteella. Näistä voidaan kuitenkin poiketa, mikäli kyseisillä alueilla sijaitsee keinotekoisia ja rakennettuja pintoja, kuten kattoja, paikoitusalueita ja liikenneinfrastruktuuria.¹⁸³

Keinotekoisilla ja valmiiksi rakennetuilla alueilla ympäristövaikutukset ovat todennäköisesti vähäisemmät, mutta niiden mahdollisuutta ei voida automaattisesti sulkea pois.¹⁸⁴ Siksi direktiivin 15 c artiklan kohdan a alakohdan iii alakohdan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten tulee alueiden määrittämiseksi käyttää kaikkia asianmukaisia ja oikeasuhteisia välineitä ja data-aineistoja tunnistaakseen alueet, joilla uusiutuvan energian tuotantolaitoksista ei aiheutuisi merkittäviä ympäristövaikutuksia. Näihin kuuluvat muun muassa luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston herkkyysskartoitukset sekä Natura 2000 -verkostoon liittyvät tiedot. *Gurreck* arvioi, ettei säännöksessä tarkoitettut *asianmukaiset ja oikeasuhteiset välineet sekä data-aineistot* välttämättä velvoita jättämään aluetta nopean kehittämisen alueiden ulkopuolelle puutteellisen datan vuoksi sanamuodon mukaisesti tulkittaessa. Tiedon puute voi toisin sanoen koitua paikallisen luonnon monimuotoisuuden vahingoksi. Jäsenvaltioiden onkin mahdollisesti päätettävä tapauskohtaisesti, mitä tietoaineistoja ne hyödyntävät alueiden nimeämisessä.¹⁸⁵

¹⁸² SWD(2024) 333 final, s. 10.

¹⁸³ SWD(2024) 333 final, s. 12.

¹⁸⁴ SWD(2024) 333 final, s. 10.

¹⁸⁵ Gurreck 2025, s. 97.

Nimeämisen toisessa päävaiheessa (15 c artiklan 1 kohdan b alakohta) jäsenvaltioiden tulee vahvistaa asianmukaiset säännöt tehokkaista lieventävistä toimenpiteistä nopean kehittämisen alueille. Lieventäviä toimenpiteitä on toteuttava uusiutuvan energian tuotantolaitosten ja samalla paikalla sijaitsevien energiavarastojen asentamisen sekä tällaisten laitosten ja varastojen verkkoon liittämisen edellyttämien omaisuuserien osalta mahdollisten haitallisten ympäristövaikutusten välttämiseksi. Mikäli vaikutusten välttäminen ei ole mahdollista, tulee jäsenvaltioiden pyrkiä vaikutusten merkittävään vähentämiseen.

Lieventämissääntöjen tulisi siten noudattaa hierarkkista lähestymistapaa, jonka tavoitteena on ensisijaisesti välttää ympäristövaikutuksia. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tulee tavoitella vaikutusten minimointia vaikutuksen suuruuden sekä todennäköisyyden osalta. Lieventävien toimenpiteiden tulee lisäksi olla asianmukaisia, oikeasuhteisia sekä oikea-aikaisia noudattaen samalla ympäristölainsäädäntöä. Sen lisäksi toimenpiteiden on kohdistuttava alueen erityispiirteisiin, käytettyihin teknologioihin ja tunnistettuihin ympäristövaikutuksiin.¹⁸⁶ Direktiivin 15 c artiklan 1 kohdan mukaan sääntöjen ja lieventämistoimenpiteiden noudattaminen luoo oletettaman hankkeen ympäristölainsäädännön mukaisuudesta.

Välttämistoimenpiteet voidaan yleisesti jaotella sijaintipaikan valintaan, hankkeen suunnittelutoimenpiteisiin sekä aikataulutustoimenpiteisiin. Suunnitteluvaiheessa sijaintipaikan valintaa koskevat toimenpiteet liittyvät hankkeille sopivien sijaintipaikkojen löytämiseen. Hankkeiden tulisi sijaita alueilla, jotka ovat kaukana ekologisesti herkistä alueista. Ympäristöarvoltaan merkittävien alueiden poissulkeminen nopean kehittämisen alueiden nimeämisestä perustuu tähän lieventävään toimenpiteeseen. Lisäksi komission ohjeistuksen mukaan hankkeiden tarkan sijainnin määrittäminen nimetyillä alueilla voi edelleen vähentää vaikutuksia.¹⁸⁷

Lisäksi yksittäisten hankkeiden huolellisilla ja tietoisilla suunnittelutoimenpiteillä on merkittävä rooli ympäristövaikutusten välttämiseksi. Esimerkiksi tuuliturbiinien osalta turbiinien lukumäärän ja korkeuden valinta sekä muut tekniset yksityiskohdat voivat auttaa välttämään ympäristövaikutuksia, kuten lintujen törmäysriskiä. Hankkeiden toiminnassa voidaan tehdä väliaikaisia muutoksia, jotka ottavat huomioon ekosysteemin toiminnan sekä lajien käyttäytymisen kausittaiset ja vuorokausittaiset vaihtelut, mikäli näitä alueita ei voida muutoin välttää. Toimenpiteen ajoituksesta riippuen sen tavoitteena voi olla vaikutusten välttäminen tai

¹⁸⁶ SWD(2024) 333 final, s. 20–21.

¹⁸⁷ SWD(2024) 333 final, s. 21.

vähentäminen mahdollisimman paljon.¹⁸⁸ Vähentämistoimenpiteillä voidaan sen sijaan vähentää niiden ympäristövaikutusten kestoa, suuruutta ja laajuutta, joita ei voida kokonaan välttää. Ne voivat liittyä esimerkiksi hankkeen suunnittelutoimenpiteisiin tai olla esimerkiksi karkottimia.¹⁸⁹

Komission ohjeistuksen mukaan nimeämisprosessia voidaan pitää ensimmäisenä lieventävänä toimenpiteenä, jolla vältetään sekä vähennetään merkittävästi uusiutuvan energian hankkeiden käyttöönotosta mahdollisesti aiheutuvia ympäristövaikutuksia.¹⁹⁰ Komission mukaan nimeämissuunnitelman, mukaan lukien lieventämissääntöjen, laatimisen tavoitteena on arvioida etukäteen uusiutuvan energian hankkeiden mahdolliset ympäristövaikutukset tietyillä alueilla ja määrittää etukäteen asianmukaiset ja oikeasuhteiset lieventämistoimenpiteet, joita nopean kehittämisen alueilla sijaitsevien hankkeiden on toteutettava mahdollisten vaikutusten välttämiseksi tai vähentämiseksi. Kyseiset lieventämissäännöt ovat keskeinen osa nopean kehittämisen alueiden nimeämissuunnitelmaa, sillä sääntöjen ja lieventämistoimenpiteiden noudattaminen luovat oletettaman hankkeen EU:n ympäristölainsäädännön mukaisuudesta. Vahvistettuja sääntöjä noudattamalla hankkeet voivat tietyissä tapauksissa vapautua ympäristövaikutusten arviointidirektiivin mukaisesta ympäristövaikutusten arvioinnista sekä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesta Natura-arvioinnista.¹⁹¹

4.2.3 Suunnitelmien strateginen ympäristöarviointi

Direktiivin 15 c artiklan 2 kohdan mukaan nopean kehittämisen alueiden nimeämistä koskevat suunnitelmaluonnokset on kaikissa tapauksissa alistettava strategisen ympäristöarvioinnin kohteeksi SOVA-direktiivin mukaisesti. Arvioinnin tarkoituksena on määrittää todennäköisimmät ympäristövaikutukset sekä arvioida lieventämissääntöjen riittävyttä.¹⁹² Strateginen ympäristöarviointi muodostaa siten oikeudellisen edellytyksen nopean kehittämisen alueiden nimeämiselle.

Mikäli suunnitelmalla arvioidaan olevan todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia Natura 2000 -alueisiin, tulee alueella suorittaa asianmukainen arviointi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Vaikka nopean kehittämisen alue ei sijaitisi Natura 2000 -alueella, se ei automaattisesti poista haitallisten vaikutusten riskiä, jos alue sijaitsee Natura-alueen

¹⁸⁸ SWD(2024) 333 final, s. 21.

¹⁸⁹ SWD(2024) 333 final, s. 21.

¹⁹⁰ SWD(2024) 333 final, s. 9.

¹⁹¹ SWD(2024) 333 final, s. 20.

¹⁹² Gurreck 2025, s. 99.

välittömässä läheisyydessä. Siksi Natura-vaikutukset on huomioitava jo aluevalinnassa ja myös lieventämissääntöjen valmistelussa.¹⁹³

SOVA-direktiivin 5 artiklan mukaisesti nimeämisuunnitelmasta on laadittava ympäristöselostus, jossa osoitetaan, kuvataan ja arvioidaan suunnitelman täytäntöönpanon todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset. Huomioon otettavat ympäristövaikutukset liittyvät hankkeen kehittämisen kaikkiin vaiheisiin alkaen suunnittelusta ja päättyen tuotantolaitoksen käytöstä poistamiseen. Lisäksi selostuksessa on otettava huomioon uusiutuvan energian laitosten verkko- ja varastointijärjestelmään liittämisestä mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset käytetystä teknologiasta riippumatta. Selostuksessa tulee myös huomioida ja kuvattava alueen erityispiirteet, kuten alueen aiempi käyttö tai alueella esiintyvät lajit ja niiden kausittainen esiintyminen. Lisäksi selostuksessa otetaan huomioon uusiutuvan energian teknologian erityispiirteet.¹⁹⁴

4.3 YVA-poikkeus nopean kehittämisen alueilla

4.3.1 Alueilla sovellettavat määräajat ja poikkeukset vaikutusten arvioinneista

RED III -direktiivin 16 a artikla sääntelee varsinaisia lupamenettelyjä nopean kehittämisen alueilla. Direktiivin 16 a artiklan 1 ja 2 kohdat sisältävät alkuun menettelyllisiä säännöksiä, joilla rajoitetaan lupaprosessien sallittuja enimmäisaikoja nopean kehittämisen alueilla. Direktiivin 16 a artiklan 1 kohdassa tarkoitetun lupamenettelyn keston ei tule ylittää 12 kuukautta nopean kehittämisen alueilla toteutettavien hankkeiden osalta. Merellä toteutettaville hankkeille on varattu pidempi kahden vuoden määräaika. Mikäli kyse on olemassa olevan laitoksen päivittämisestä tai alle 150 kW:n laitoksesta, määräaika on kuusi kuukautta ja merellä 12 kuukautta. Poikkeuksellisissa tapauksissa jäsenvaltiot voivat pidentää enintään kuudella kuukaudella, mutta tehonkorotushankkeiden ja pienten maalle sijoitettavien laitosten kohdalla pidennys saa olla enintään kolme kuukautta. Kaikki pidennykset edellyttävät asianmukaisia perusteluita ja niistä ilmoittamista hankkeen toteuttajalle.

Aineellisen oikeuden osalta RED III:n 16 a artiklan 3 kohta vapauttaa uudet hakemukset YVA-direktiivin 2011/92/EU 2 artiklan 1 kohdan mukaisesta ympäristövaikutusten arvioinnista. Vapautus koskee lisäksi Natura 2000 -arviointia luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Vapautus perustuu oletamaan, jonka mukaan alueiden nimeämisvaiheessa

¹⁹³ SWD(2024) 333 final, s. 16.

¹⁹⁴ SWD(2024) 333 final, s. 16.

suoritettu strateginen ympäristöarviointi on jo huomionnut hankkeiden todennäköiset vaikutukset. Näin ollen yksittäiset hankkeet hyötyvät olettamasta, ettei niillä ole sellaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotka edellyttäisivät uutta hankekohtaista arviointiprosessia.¹⁹⁵

RED III -direktiivin 16 a artiklan 3 kohta ei jätä jäsenvaltioille liikkumavaraa sen suhteen, mihin hanketyyppeihin YVA-menettelyä ja Natura-arviointia koskevaa vapautusta voidaan soveltaa. Poikkeus koskeekin kaikkia nopean kehittämisen alueilla sijaitsevia uusiutuvan energian hankkeita mukaan lukien uudet uusiutuvan energian tuotantolaitokset, erityyppiset uusiutuvan energian teknologioita yhdistelevät laitokset, uusiutuvan energian voimalaitosten päivittäminen, samassa paikassa sijaitsevat energiavarastot sekä tällaisten laitosten ja varastojen verkkoon liittäminen. Vapautus ei kuitenkaan sovellu valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointiin, mikäli ehdotettu hanke todennäköisesti vaikuttaa merkittävästi toisen jäsenvaltion ympäristöön YVA-direktiivin 7 artiklan mukaisesti.

4.3.2 Edellytykset YVA-vapautukselle

Edellytyksenä ympäristövaikutusten arvioinnin vapautukselle on, että hanke noudattaa 15 c artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaista lieventämissääntöä, joka on vahvistettu nopean kehittämisen alueiden nimeämistä koskevassa suunnitelmassa. Toimivaltainen viranomainen suorittaa lisäksi hankkeelle erillisen seulontamenettelyn, jonka kesto on 45 päivää uusille hankkeille ja 30 päivää pienemmille hankkeille sekä hankkeiden päivittämiselle. Seulontamenettelyssä ei saa paljastua erittäin todennäköisiä aiemmin tunnistamattomia merkittäviä ympäristövaikutuksia. Seulontamenettelyllä on siis direktiivin 16 a artiklan 4 kohdan mukaisesti tarkoitus kartoittaa, aiheuttaako jokin uusiutuvan energian hankkeista erittäin todennäköisesti merkittäviä ennakoimattomia haittavaikutuksia, joita ei havaittu SOVA-arvioinnin yhteydessä.

Seulontamenettelyn toteutusta varten hankekehittäjän on 16 a artiklan 4 kohdan mukaisesti annettava tiedot hankkeen ominaispiireistä sekä noudattaako se alueelle vahvistettuja lieventämissääntöjä ja -toimenpiteitä. Lisäksi yhteyspisteviranomainen voi pyytää tiedot hankekehittäjän hyväksymistä lisätoimenpiteistä sekä siitä, miten kyseisillä toimenpiteillä puututaan ympäristövaikutuksiin. Kohdassa mainitaan lisäksi, että viranomainen voi pyytää hakijaa toimittamaan saatavilla olevia lisätietoja. Viranomainen voi siten pyytää hakijalta

¹⁹⁵ Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 33 perustelukappale.

olemassa olevia lisäselvityksiä tai tarkennuksia, mutta se ei voi edellyttää kokonaan uuden arvioinnin tekemistä tai uuden tutkimusaineiston keräämistä.¹⁹⁶

RED III -direktiivi mahdollistaa jäsenvaltioille vielä pidemmälle menevän poikkeuksen tuuli- ja aurinkosähköhankkeiden osalta. Direktiivin 16 a artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat perustelluissa olosuhteissa, vapauttaa tuuli- ja aurinkosähköhankkeet YVA:sta ja Natura-arvioinnista. Kohdan mukaan ilmastotavoitteiden saavuttaminen katsotaan itsessään sellaiseksi perustelluksi olosuhteeksi, joka oikeuttaa poikkeuksen tekemisen ympäristöoikeuden tavanomaisista vaatimuksista. Vapautus voidaan myöntää jopa niissä tapauksissa, kun seulonnassa on tunnistettu erittäin todennäköisiä ympäristövaikutuksia. Tällöin toiminnanharjoittajan on kuitenkin toteutettava oikeasuhteisia lieventäviä tai vaihtoehtoisesti kompensoivia toimenpiteitä haittavaikutusten lieventämiseksi. Mikäli haittavaikutukset vaikuttavat lajien suojeluun, toiminnanharjoittajan on maksettava rahallinen korvaus lajien suojeluohjelmiin uusiutuvan energian tuotantolaitoksen toiminnan ajan, jotta varmistetaan kyseisten lajien suojelun taso tai parannetaan sitä.

Vapautuksista huolimatta direktiivi jättää jäsenvaltioille myös osin kansallista liikkumavaraa. Direktiivin johdanto-osan mukaan YVA-menettelyä koskevaa vapautusta ei ole välttämätöntä soveltaa hankkeisiin, joiden osalta jäsenvaltion kansallisen YVA-lainsäädännön pakollinen hankeluettelo velvoittaa suorittamaan ympäristövaikutusten arvioinnin.¹⁹⁷ Jäsenvaltiot voivat siten ylläpitää kansallisesti merkittäviksi katsomiensa hankkeiden arviointitasoa direktiivin suomista helpotuksista huolimatta.

4.3.3 Hallinnollinen hiljaisuus ja automaattinen hyväksyntä

Direktiivin 16 a artiklan 5 kohdan mukaan viranomaisen on hyväksyttävä hakemukset ympäristönäkökohtien osalta seulontamenettelyn jälkeen ilman erillistä päätöstä. Automaattinen hyväksyntä voidaan estää vain, mikäli viranomainen osoittaa painavin ja selkeään näyttöön perustuen, että hanke aiheuttaa sijaintipaikan herkkyyden vuoksi erittäin todennäköisesti merkittäviä ja ennakoimattomia haittavaikutuksia. Edellytyksenä on, ettei vaikutuksia voida lieventää hankkeen kehittäjän ehdottamalla tai nopean kehittämisen aluetta koskevan suunnitelman toimenpiteillä. Päätös tulee 5 kohdan mukaan asettaa julkisesti saataville. Hankkeelle on lisäksi suoritettava YVA- ja tarvittaessa luontodirektiivin mukainen

¹⁹⁶ Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 35 perustelukappale.

¹⁹⁷ Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 33 perustelukappale.

Natura-arviointi kuuden kuukauden kuluessa päätöksestä. Tätä määräaikaa voidaan pidentää poikkeuksellisista ja perustelluista syistä enintään kuudella kuukaudella.

Lisäksi direktiivin 16 a artiklan 6 kohdan mukaan lupamenettelyn hallinnolliset välivaiheet tulee katsoa hyväksytyiksi, mikäli viranomaisen ei vastaa artiklan 1 ja 2 kohdissa asetetuissa määräajoissa. Tämä mahdollistaa erillisen päätöksen antamatta jättämisen. Hallinnollinen hiljainen hyväksyntä ei kuitenkaan koske tapauksia, joissa hankkeelle on määrätty 5 kohdan perusteella tehtäväksi täysimittainen ympäristövaikutusten arviointi tai Natura-arviointi. Hiljaista hyväksyntää ei myöskään sovelleta, mikäli jäsenvaltion kansallinen oikeus ei tunne kyseistä periaatetta. Säännös ei vaikuta muiden hankkeessa tarvittavien lupapäätösten antamiseen, vaan viranomaisen tulee jatkossakin antaa päätökset nimenomaisina ja asettaa ne julkisesti saataville.

5 RED III -direktiivin poikkeusmekanismit ja korkean suojelun taso

5.1 Seulontakynnyksen muutos

5.1.1 Erytysääntelyn ensisijaisuus tavoitteiden yhteensovittamisessa

Uusiutuvan energian hankkeet ovat tulleet arviointivelvollisiksi YVA-direktiivin mukaisen tapauskohtaisen seulonnan perusteella, mikäli seulonnassa on havaittu todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia. RED III –direktiivin 16 a artikla nostaa kuitenkin uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla kynnystä, jolla hanke veloitetaan varsinaiseen YVA-menettelyyn. Jatkossa seulonnassa havaittujen haittojen tulee olla erittäin todennäköisesti merkittäviä menettelyn käynnistämiseksi. Kynnyksen nosto kaventaa siten perinteistä arviointivelvoitteen soveltamisalaa.

Kuten aiemmin todettiin, EUT on ratkaisukäytännössään tulkinnut YVA-direktiivin 2(4) artiklan mahdollistamaa poikkeusta ja sen soveltamisalaa erittäin suppeasti, rajoittuen erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin. *Inter-Environnement Wallonie* -tapauksessa tuomioistuin totesi, että ympäristövaikutusten arvioinnista voitiin poiketa sähkön toimitusvarmuuteen kohdistuvan riskin ollessa kohtuudella todennäköinen ja hankkeen ollessa riittävän kiireellinen. Samalla tuomioistuin kuitenkin painotti poikkeuksen soveltamiselle olevan olennaisia edellytyksiä,

joiden toteutuminen tulee varmistaa direktiivin tavoitteiden toteutumiseksi.¹⁹⁸ Tiukka tulkintalinja ilmentääkin YVA-direktiivin 2(1) artiklan mukaisen päätavoitteen toteutumisen varmistamista.

Lisäksi jäsenvaltioiden rajattu harkintavalta YVA-direktiivin 4(2) artiklan mukaisessa seulontamenettelyssä osoittaa pyrkimystä turvata direktiivin päätavoitteen tehokkaan vaikutuksen toteutumisen. Unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut, etteivät jäsenvaltiot voi soveltaa YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa tavalla, joka vapauttaisi hankkeet seulontamenettelystä niissä tapauksissa, kun niiden voidaan olettaa aiheuttavan merkittäviä ympäristövaikutuksia. EUT:n mukaan direktiivin 2 artiklan 1 kohta asettaa vahvan pääsäännön, jonka perusteella jäsenvaltiot eivät saa etukäteen rajata tiettyjä hankeluokkia yleisesti tai ennalta arviointimenettelyn ulkopuolelle, mikäli hankkeilla voisi kokonaisarvioinnin perusteella olla todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia.¹⁹⁹

RED III -direktiivin 16 a artikla näyttää kääntävän aiemmin poikkeuksellisen menettelyn pääsäännöksi uusiutuvan energian hankkeille nopean kehittämisen alueilla. Direktiivi edellyttää edelleen ympäristövaikutusten seulontaa, mutta kynnystä arvioinnin käynnistämiseksi on korotettu YVA-direktiivin 2(1) artiklan mukaisesta kynnyksestä. Lisäksi 16 a artiklan 5 kohdan tuuli- ja aurinkovoimaa koskeva poikkeus mahdollistaa arvioinnista poikkeamisen siitä huolimatta, että seulontamenettelyssä havaitaan erittäin todennäköisiä vaikutuksia. Direktiivi antaa siten jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää, ettei tietyn teknologian hankkeista tarvitse suorittaa täysimittaista vaikutusten arviointia silloinkaan, kun seulonta osoittaisi siihen tarvetta²⁰⁰.

Useat edellä käsitellyt seikat, kuten rajattu poikkeamismahdollisuus, jäsenvaltioiden rajattu harkintavalta sekä jälkikäteisen arvioinnin mahdollisuus, osoittavat päätavoitteen toteuttamisen merkittävänä YVA-järjestelmän onnistumisen takaajana. Tavoitteen toteuttaminen näyttäytyy vahvana pääsääntönä järjestelmän ennaltaehkäisevä vaikutuksen takaamiseksi. Näin arvioituna RED III -direktiivin säännökset vaikuttaisivatkin olevan ristiriidassa YVA-direktiivin 2(1) artiklan sekä siihen liittyvän EUT:n tulkintalinjan kanssa.

¹⁹⁸ Ks. asia C-411/17, 101 ja 102 kohdat.

¹⁹⁹ Ks. asia C-435/97, 45 ja 49 kohdat.

²⁰⁰ RED III -direktiivin 16 a artiklan mukainen seulontamenettelyn soveltaminen on jäsenvaltioille velvoittavaa uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla. Sen sijaan 16 a artiklan 5 kohdan mukainen tuuli- ja aurinkovoimapoikkeuksen käyttöönotto on jäsenvaltioille vapaaehtoista.

Direktiivin 16 a artiklan ja YVA-direktiivin 2(1) artiklan asettaman päätavoitteen toteutumisessa ei vaikuttaisi kuitenkaan olevan kyse varsinaisesta normiristiriidasta tai yhteensovittamattomista normikokonaisuuksista. Sen sijaan kyse näyttäisi olevan muutoksesta aiemmasta ympäristövaikutusten arvioinnin soveltumista koskevasta käytännöstä. Uusi poikkeamismahdollisuus ei sinällään synnytä epäselvyyttä sovellettavasta oikeudesta, vaan *lex specialis* -erityissäännöksenä se mahdollistaa tietoisien poikkeamisen vakiintuneesta YVA-menettelyyn perustuvasta lähestymistavasta tietyissä uusiutuvan energian hankkeissa.

Lex specialis -sääntö on luonteeltaan kaavamainen ratkaisuperuste ja sen mekaaninen käyttö voi käytännössä johtaa siihen, ettei ratkaisua ollenkaan perustella. Lainsoveltaja voi pyrkiä normikollision ratkaisemiseen *lex specialis* -säännön avulla joko korostaen ristiriitaa tai vaihtoehtoisesti pyrkiä tulkitsemaan ristiriitaisilta vaikuttavia säännöksiä siten, että kaikkien tilanteeseen soveltuvien säännösten soveltaminen olisi mahdollista yhteensovittaa.²⁰¹ Mikäli RED III -direktiivin poikkeussäännöksiä pidetään YVA-direktiivin yleisnormin suoraan syrjäyttävinä, kyseessä on selkeä muutos aiemmasta käytännöstä. Sen sijaan, jos lainsoveltaja pyrkii tulkitsemaan säännöksiä yhteensovittamismallin kautta, näyttäytyy RED III -direktiivi ensisijaisena erityissäätelyä, joka saa edelleen sisältönsä yleissäätelynä toimivan YVA-direktiivin päätavoitteesta. Tällöin vaikutusten arvioinnista vapauttaminen pyritään tulkitsemaan ja toteuttamaan tavalla, joka toteuttaa ympäristövaikutusten arvioinnin ydintavoitteet eli ennaltaehkäisevän funktion toteutumisen korkeatasoisen suojelun varmistamiseksi. Näin sääntelyjärjestelmän sisällöllinen koherenssi²⁰² voidaan pyrkiä säilyttämään nopeutetusta menettelystä huolimatta. Toisaalta on huomattava, ettei säännösten väliset ristiriidat ole aina poistettavissa tulkinnan avulla.

5.1.2 Varovaisuusperiaatteen vaikutus arviointikynnykseen

Kuten luvussa 2.3.2 todettiin, EU:n ympäristöpolitiikka pohjautuu ennaltaehkäisevään lähestymistapaan, jossa ympäristöriskeihin suhtaudutaan muun muassa ennalta varautumisen ja ennaltaehkäisyn kautta. EUT on useissa ratkaisuissaan korostanut varovaisuusperiaatteen sekä YVA-menettelyn välistä yhteyttä ja todennut, että YVA-direktiiviä tulee tulkita varovaisuusperiaatteen valossa. Varovaisuusperiaate on laajentanut arviointimenettelyn soveltumisen myös tilanteisiin, joissa haitan mahdollisuudesta on vallinnut epävarmuutta

²⁰¹ Määttä 2013, s. 176.

²⁰² Ks. koherenssitavoitteesta ja lievemmän argumentin käytön vaatimuksesta yhteensovittamismallin perustana Määttä 2013, s. 184–186.

johtuen esimerkiksi käytettävissä olevan tiedon rajallisuudesta.²⁰³ Periaate on siten epävarmuuden hallitsemiseksi käynnistänyt arviointivelvollisuuden, kun riskiä todennäköisesti merkittävästä vaikutuksesta ei ole voitu poissulkea. RED III -direktiivin myötä matalamman todennäköisyyden omaavia, mutta merkittäviä riskejä, ei voida epävarmoissa tilanteissa tutkia varovaisuusperiaatteen nojalla tarkemmin. Tämä poikkeaa periaatteen YVA-direktiivin soveltamiskäytännössä omaksutusta vaikutuksesta. Jatkossa periaate tulee sovellettavaksi ainoastaan tilanteissa, joissa epävarmuus koskee nimenomaan erittäin todennäköisesti merkittävän haitan riskitason ylittymistä.

Pelkän todennäköisyyskynnyksen nosto erittäin todennäköisiin haittoihin ei teoreettisesti vaikuta varovaisuusperiaatteen soveltumiseen. Kuten unionin yleinen tuomioistuin toi esiin *Pfizer*-tapauksessa, riskinarviointi koostuu kahdesta toisiaan täydentävästä tekijästä: hyväksyttävän riskitason määrittämisestä sekä tieteellisestä riskinarvioinnista²⁰⁴. Näin ollen periaatteen ohjaava vaikutus velvoittaa edelleen viranomaista käynnistämään YVA-arvioinnin, mikäli sillä ei ole riittävän objektiivisen tiedon puutteen vuoksi täyttä varmuutta siitä, että riskit jäävät asetetun kynnyksen alapuolelle. Tieteellinen epävarmuus ei saisi johtaa jatkossakaan arvioinnin tekemättä jättämiseen. Periaatteen nojalla viranomaisen tulee siten edellyttää menettelyn käynnistämistä, mikäli kynnyksen ylittymisen mahdollisuutta ei voida tieteellisesti poissulkea. Näin ollen tieteellinen epävarmuus haitan erittäin todennäköisestä merkittävydestä on yhä periaatteen nojalla poissuljettava.

Haasteena on sen sijaan aiempi tulkintakäytäntö, jossa varovaisuusperiaatteen on katsottu laukaisevan arviointivelvollisuuden jo silloin, kun merkittävän haitan todennäköisyyttä ei ole voitu täysin poissulkea. Koska varovaisuusperiaatteen soveltaminen on erottamattomasti sidottu riskinarviointiprosessiin, on riskitason nostaminen suoraan verrannollinen siihen, milloin viranomaisella on velvollisuus toimia epävarmuuden hallitsemiseksi. Kuten luvussa 2 osoitettiin, korkeampi näyttökynnys velvoittaa ennen kaikkea vakuuttavampaan eli lähes varmaan näyttöön siitä, että lainsäätäjän hyväksymä riskitaso on ylittymässä. Näyttökynnyksen nosto rajoittaa siten varovaisuusperiaatteen harkintavaikutusta.

Lisäksi nimenomaisen päätöksen antamatta jättäminen kääntää todistustaakan käytännössä haittaa väittävän eli yleisön tai viranomaisen harteille, joiden on kyettävä esittämään vakuuttavaa näyttöä valitun riskitason ylittymisestä. Viranomaisen tulee jatkossa kyetä osoittamaan strategisen arvioinnin tulosten sekä hankekehittäjän seulontaan toimitettujen

²⁰³ De Sadeleer 2014, s. 71–72.

²⁰⁴ Ks. asia T-13/99, 148 kohta.

tietojen pohjalta erittäin todennäköisesti merkittävät vaikutukset²⁰⁵. Direktiivin mukaan viranomaisen on sidottu olemassa oleviin tietoihin, joiden perusteella sen on kyettävä osoittamaan hankkeen vaikutusten olevan erittäin todennäköisesti merkittäviä. Kun hankkeesta muodostuva tietopohja ei laajene samassa suhteessa kuin viranomaisen näyttökynnys, tulee strategisen arvioinnin olla käytännössä hyvin kattavia, jotta lähes varmat vaikutukset paljastuisivat seulonnassa. Havaittujen haittojen osoittaminen erittäin todennäköisiksi tai varmoiksi on silti hyvin haastavaa, ellei mahdotonta, mikäli käytettävissä oleva tietopohja on rajallinen.

Kun hallinnollinen hiljaisuus rinnastetaan hyväksyvään seulontapäätökseen, luo se automaattisen olettaman hankkeen ympäristövaikutusten hyväksyttävyydestä, mikä viranomaisen täytyy pyrkiä kumoamaan saattaakseen hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn. Tämä on haastavassa suhteessa Pfizer-ratkaisun asettaman menettelyllisen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan varovaisuusperiaatteen nojalla toteutettavien toimenpiteiden tai niistä luopumisen tulisi perustua tieteelliseen riskinarviointiin²⁰⁶. Hiljainen hyväksyntä voi luoda oikeudellisen harhan riittävällä tarkkuudella suoritetusta arvioinnista, vaikka tosiasiallisesti viranomaisen asiallinen mahdollisuus varmistua riskikynnyksen alittumisesta kiristetyissä määräajoissa²⁰⁷ on rajallinen. Pfizer-tapauksen valossa hallinnollinen automaatio ei välttämättä täytä velvollisuutta nojata parhaaseen saatavilla olevaan tieteelliseen tietoon, jolloin menettelyllinen tavoite prosessin nopeuttamisesta voi ohittaa varovaisuusperiaatteen edellyttämän aineellisen selvilläolovelvollisuuden²⁰⁸. Tällöin riskinarviointi saattaa muuttua pelkäksi muodolliseksi menettelyksi, jossa päätös syntyy määräajan umpeutumisen, ei asiallisen tieteellisen harkinnan seurauksena.

Kun arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksenä pidetään lähes varmaa tai täydellistä varmuutta haitallisista vaikutuksista, ympäristöriskien hallinta muuttuu väistämättä ennakoivasta reaktiiviseksi. RED III -direktiivin myötä on mahdollista, että tiedollinen epävarmuus mahdollistaa hankkeen etenemisen ympäristön vahingoksi, mikä on ristiriidassa ennaltaehkäisevän lähestymistavan kanssa. On syytä huomioida, ettei YVA-menettely ole

²⁰⁵ Ks. Darpö 2024, s. 16.

²⁰⁶ Ks. asia T-13/99, 162 kohta.

²⁰⁷ RED III -direktiivin 16 a artiklan 4 kohdassa on asetettu 30 ja 45 vuorokauden määräajat seulontamenettelyn suorittamiselle. YVA-direktiivin seulontamenettelyssä vastaava määräaika on 90 päivää vaadittujen tietojen toimittamisen jälkeen, vaikka seulontapäätös pyritään tekemään mahdollisimman nopeasti (4(6) artikla).

²⁰⁸ Ks. asia T-13/99, 162 ja 171 kohdat.

toiminnanharjoittajankaan kannalta pelkkä velvoite, vaan strateginen työkalu riskienhallintaan ja kustannusten ennakkointiin. Huolellinen YVA-menettely voi tuottaa samalla sekä taloudellista että ympäristöllistä lisäarvoa. Toiminnanharjoittajan kannalta vaikutusten arviointi voi toimia keinona riskien hallinnassa, jonka avulla voidaan ennakoida ja kartoittaa ympäristöllisiä riskitekijöitä ja välttää yllättäviä kustannuksia, kuten pilaantuneen ympäristön ennallistamisvastuista syntyviä kuluja.²⁰⁹ Tästä syystä varovaisuusperiaatteen ohjaavan vaikutuksen heikkeneminen voi lisätä hankkeen toteuttajan riskiä merkittävien ympäristöriskien aktualisoitumisesta.

Asetetut tosiasialliset ja ajalliset rajoitukset herättävät väistämättä kysymyksen järjestelmän riittävydestä ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Seulontamenettelyyn kohdistuvat muutokset ei välttämättä johda laadun paranemiseen, vaan voivat päinvastoin johtaa vaikeuksiin tunnistaa vaikutuksia. Siten riittävä vaikutusten arviointi nojaa väistämättä strategisen arvioinnin sekä muiden toimenpiteiden onnistumiseen. Näin ollen herää kysymys, tulevatko vaikutukset arvioitua uudella järjestelyllä riittävän täsmällisellä tarkkuudella arviointikynnyksen nostamisesta huolimatta.

5.2 YVA vapauttamista tasapainottavat mekanismit

Vastapainona YVA-direktiivin soveltamiskynnyksen nostamiselle RED III -direktiivi asettaa jäsenvaltioille alueelliseen suunnitteluun liittyviä velvoitteita nopean kehittämisen alueille. Järjestelyn tavoitteena on ennen kaikkea nopeuttaa menettelyjen kestoa, ja ihanteellisessa tapauksessa mahdolliset konfliktit ympäristönsuojelun ja uusiutuvan energian välillä pystyttäisiin kartoittamaan ja välttämään jo suunnitteluvaiheessa.²¹⁰ RED III -direktiivissä asetetut edellytykset voidaan jäsenellä neljään ryhmään sen perusteella, miten niillä pyritään lieventämään ympäristövaikutuksia ympäristövaikutusten arviointia (ja Natura-arviointia) koskevan poikkeuksen vastapainoksi. Ensinnäkin nopean kehittämisen alueiksi ei voida nimetä ympäristön kannalta herkkiä alueita, vaan valinnassa asetetaan etusijalle keinotekoiset ja rakennetut pinnat sekä pilaantuneet maa-alueet. Alueiksi nimetään siten sellaisia kohteita, joilla ei odoteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Toiseksi nopean kehittämisen alueiden suunnitelmista tulee suorittaa strateginen ympäristöarviointi sekä tarvittaessa luontodirektiivin 6(3) artiklan mukainen Natura-arviointi. Kolmanneksi hankkeet voidaan vapauttaa myöhemmistä ympäristöarviointivelvoitteista vain, jos ne noudattavat alueelle

²⁰⁹ Pölönen 2007, s. 59.

²¹⁰ Gurreck 2025, s. 86.

vahvistettuja sääntöjä tehokkaista lieventämistoimenpiteistä.²¹¹ Neljänneksi poikkeusta ei sovelleta hankkeisiin, joilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia toisen jäsenvaltion ympäristöön tai jos todennäköisesti merkittävien vaikutusten kohteeksi joutuva jäsenvaltio pyytää sitä. Tämä varmistaa direktiivin yhteensopivuuden kansainvälisen oikeuden kanssa.²¹²

Nopean kehittämisen alueilla korostuu ennaltaehkäisevää lähestymistapaa ilmentävä ennakkollinen suunnittelu, jossa uusiutuvan energian kehittämiseksi parhaiten soveltuvat alueet määritetään ja arvioidaan etukäteen. Suunnittelun toisessa vaiheessa tehtävä alueiden ennakkollinen arviointi on tarkoitus toteuttaa strategisen arvioinnin avulla SOVA-direktiivin mukaisesti. Strateginen arviointi mahdollistaa laajan ja ennakoivan vaikutusten arvioinnin jo soveltuvan alueen suunnittelun alkuvaiheessa. On lähtökohtaisesti ympäristön kannalta erittäin suotuisaa, että usein laajamittaisia alueita vaativat hankkeet arvioidaan varhaisessa vaiheessa. Tällöin mahdolliset ristiriidat eri intressien, kuten energiantuotannon, luonnonsuojelun ja maankäytön tavoitteiden välillä, voidaan tunnistaa ajoissa.²¹³ Sääntelykeinona strateginen arviointi toimii vastaavalla tavalla informaatio-ohjauksen välineenä kuin hankekohtainen ympäristövaikutusten arviointimenettely²¹⁴, ja molempien keskeisenä tavoitteena on unionin korkean suojelun tason tavoittelu ja kestävä kehityksen edistäminen. SOVA-direktiivin mukainen ennakkollinen arviointi näyttäytyykin tarkoituksenmukaisena välineenä laajamittaisten hankkeiden ja ympäristönsuojelun välisen ristiriidan ennakoivaan hallintaan.

SOVA laaditaan suunnitelmille ja ohjelmille, jotka useimmiten sisältävät laajoja strategisen tason kokonaisuuksia, kuten maakuntakaavoja tai kansallisia ilmasto-ohjelmia. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa suunnitelmaa tai ohjelmaa on tulkittava laajasti, ja siten arviointivelvollisuus voi ulottua myös suunnitelmiin ja ohjelmiin, jotka koskevat rajatumpaa, jopa vain yhdenlaista toimintaa.²¹⁵ Esimerkiksi Suomessa SOVA-menettelyä on tutkielman kirjoittamisajankohtana sovellettu talousvyöhykkeen merituulivoiman kehittämistä koskevaan suunnitteluun, jossa on tarkasteltu potentiaalisia merituulivoima-alueita ennen

²¹¹ Devis 2025, s. 453.

²¹² Devis 2025, s. 454. Kansainvälisen tapaoikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtioilla on huolellisuusvelvoite ehkäistä ympäristövahinkoja. Velvoite edellyttää ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä silloin, kun valtion lainkäyttövallan tai määräysvallan piiriin kuuluva toiminta todennäköisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa toisen valtion ympäristölle tai kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisille alueille. Tämän periaatteen nojalla RED III -direktiivin poikkeusjärjestelmää ei siten sovelleta myöskään hankkeisiin, joilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia kolmansien valtioiden ympäristöön. Devis 2025, s. 454. Ks. kansainvälisen oikeuden vaikutuksesta tarkemmin myös Hollo 2009, s. 62 ja 132.

²¹³ Ks. Darpö 2024, s. 15–16.

²¹⁴ Kokko 2026, s. 369.

²¹⁵ Ks. asia C-295/10, 54 kohta.

viranomaisen päätöksentekoa kilpailutukseen valittavista alueista.²¹⁶ Tällaisessa tilanteessa arviointi kohdistuu käytännössä yhdenlaiseen toimintakokonaisuuteen, vaikka muodollisesti kyse on suunnitelmasta, joka luo vasta puitteet tuleville hankkeille.

RED III -direktiivi sallii nimenomaisesti alueiden nimeämisen vain yhtä uusiutuvan energian muotoa varten. Tämä merkitsee, että mitä tarkemmin alueen suunniteltu käyttötarkoitus on rajattu, sitä yksityiskohtaisemmin arvioinnissa voidaan pureutua nimenomaan kyseisen energiamuodon ominaispiirteisiin. Jos alue on osoitettu esimerkiksi yksinomaan aurinkoenergian kehittämiseen, koko alueen ympäristövaikutukset on tällöin arvioitu nimenomaan aurinkovoimarakentamisen näkökulmasta. Strateginen arviointi yhtä hanketyyppeä sisältävästä suunnitelmasta mahdollistaa siten lieventämistoimenpiteiden ja suunnittelua ohjaavien standardien asettamisen varsin yksityiskohtaisella tasolla jo strategisessa vaiheessa. Täältä osin suunnitelmat voivat olla ohjausvaikutukseltaan sellaisia, että ne tuottavat jo ennen hankekohtaista vaihetta riittävän yksityiskohtaista tietoa alueelle suunniteltujen hanketyyppien tyypillisistä ympäristövaikutuksista sekä niihin liittyvistä lieventämistoimenpiteistä.

Oikeustieteilijät ovat kuitenkin olleet skeptisiä uuden sääntelymallin tosiasiallisesta kyvystä tunnistaa ja välttää ympäristövaikutuksia.²¹⁷ Esimerkiksi *Malafry* korostaa suunnitteluvaiheen strategisen arvioinnin riittävää yksityiskohtaisuutta. Strategisen arvioinnin tulisi kyetä tarjoamaan riittävän tarkkaa tietoa ympäristövaikutuksista korvatakseen hanketasolla muutoin vaadittavat selvitykset. Muutoin riskinä on, että tärkeitä ympäristönäkökohtia jää huomioimatta. Riskinä on myös, että hankkeesta vastaava käyttää aikaa ja resursseja investoidakseen alueeseen, joka ei lopulta mahdollistakaan hankkeelle nopeampaa lupamenettelyä, vaan hanke päättyy lopulta täysimittaisen ja yksityiskohtaisen arviointimenettelyn piiriin.²¹⁸ *Malafry* nostaa käytännön haasteena esiin myös resurssipulan, joka esimerkiksi Ruotsissa saattaisi vaikuttaa riittävän yksityiskohtaisen suunnitelman laatimiseen.²¹⁹

²¹⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2025, s. 4–5.

²¹⁷ Ks. *Malafry* 2023, s. 173–174, *Montini* 2024, s. 213–214 sekä *Darpö* 2024, s. 16. Ks. vastaavasti strategisen ja hankekohtaisen arvioinnin erityisluonteesta ja niiden välisistä suhteista *Kokko* 2007, s. 2 ja 8. *Kokko* varoittaa yhteensovittamasta arviointeja siten, että strateginen arviointimenettely sulki kokonaan pois ympäristövaikutusten arvioinnin tai päinvastoin. Kokon mukaan kumpikaan menettely ei voi täysin korvata toista tai tuottaa sellaista tiedon tasoa, joka on toisen menettelyn varsinainen tarkoitus.

²¹⁸ *Malafry* 2023, s. 173–174.

²¹⁹ *Malafry* 2023, s. 174.

On myös mahdollista, että nopean kehittämisen alueella saatettaisiin vaatia hankkeelta YVA-menettelyä jälkikäteen, mikäli hanke osoittautuu arviointivelvolliseksi ja siten alkuperäinen vapautuspäätös lainvastaiseksi. Tämä näyttäytyy ristiriitaisena RED III -direktiivin nopeuttamispyrkimysten kanssa, ja siten strategisen arvioinnin onnistuminen näyttäytyy tästäkin näkökulmasta kriittisenä.

Toisaalta strateginen arviointi ei välttämättä huolellisesti laadittunakaan kykene yleispiirteisyydessään tunnistamaan tai ratkaisemaan yksittäisten hankkeiden paikallisia ja yksityiskohtaisia vaikutuksia samalla tarkkuudella kuin ympäristövaikutusten arviointi. Tällöin hallinnolliset ja ajalliset rajoitteet seulontavaiheessa sekä tietopohjan riittämättömyys voivat estää viranomaista ehkäisemään tehokkaasti sellaisia haittavaikutuksia, joita ei ole tunnistettu strategisella tasolla.²²⁰ Darpön mukaan on syytä olettaa, että laajan alueen strateginen arviointi, johon sisältyy usein monentyyppisiä toimintoja, ei lähtökohtaisesti ole yksinään riittävän tehokas väline EU:n luonnonsuojeluvuoroitteen täyttämiseksi. Darpön mukaan tehokkaiden lieventämistoimenpiteiden määrääminen jo suunnitteluvaiheessa ei käytännössä ole realistista, kun kyseessä ovat nopean kehittämisen alueiden kaltaiset laajat kokonaisuudet.²²¹

Vaikka SOVA-menettely mahdollistaa hanketasoa laajemman tarkastelun ja kumulatiivisten vaikutusten hallinnan, sen suurin oikeudellinen ja tiedollinen rajoite on arvioinnin yleispiirteisyys. Strateginen arviointi tarjoaa laajan arvion alueen soveltuvuudesta, mutta se ei kykene tunnistamaan eikä käsittelemään niitä erityisiä ympäristöllisiä kynnyskysymyksiä, joita voi syntyä vasta tietyn hankkeen sijoittamisesta tietylle paikalle. Koska hankkeiden tarkat tekniset ominaisuudet, kuten tuulivoimaloiden tarkka lukumäärä, korkeus tai sijoittelu, eivät ole tiedossa strategisella tasolla, jää päätöksentekoon väistämättä informaatiovajetta.

Toisaalta myös hankekohtaisella YVA-menettelyllä on omat rajoitteensa, eikä sitä tule pitää laadullisesti ensisijaisena suhteessa strategiseen arviointiin. YVA-menettelyn haasteiksi voidaan katsoa sen suoritusajankohta hankkeen suunnitteluvaiheessa, sillä se alkaa kokonaistarkastelun kannalta liian myöhään. Myös kokemukset eri puolilta maailmaa ovat osoittaneet hankekohtaisten ympäristövaikutusten arviointien olevan yksinään riittämättömiä ympäristön laadun säilyttämiseksi ja kestäväen kehityksen edistämiseksi. Yksittäisissä hankkeissa ei voida SOVA-menettelyyn verrattuna yhtä mittavasti ohjata kehitystä ympäristöllisesti herkimmiltä alueilta haittoja paremmin sietäville alueille, sillä haittojen vähentäminen hanketasolla tapahtuu lopulta projektin näkökulmasta. YVA-menettelyssä

²²⁰ Montini 2024, s. 214.

²²¹ Darpö 2024, s. 16.

vaihtoehtoiset tarkastelut rajoittuvat itse projektiin eikä vaihtoehtoisia alueenkäyttötapoja enää tässä vaiheessa arvioida.²²²

Näin ollen molemmilla arviointimenetelmillä on omat vahvuutensa ja unionin tuomioistuimen ratkaisun C-295/10 valossa ne palvelevat kahta erillistä, mutta toisiaan täydentäviä tarkoituksia. RED III -direktiivin myötä täydentävyydestä on kuitenkin osittain luovuttu sujuvoittamisen nimissä. Vaikka ympäristönsuojelu pyritään takaamaan arvioinnin painopisteen siirtämisellä strategiselle tasolle, näyttäytyy sääntelymuutos tosiasiallisesti vaikutusten selvitysvelvollisuuden kaventamisena kuin sen siirtämisenä²²³. Jotta kyse olisi aidosta siirtämisestä, tulisi strategisen tason arvioinnin sekä alueiden nimeämisessä käytettävien menetelmien kyetä vastaamaan samoihin yksityiskohtaisiin ympäristökysymyksiin kuin hanketason arvioinnin. Tämä vaikuttaa kuitenkin edellä todettujen seikkojen perusteella epärealistista. Pyrkimyksistä huolimatta on olemassa riski siitä, ettei uusi malli tarjoa perinteistä vaikutusten arviointia vastaavaa ennaltaehkäisevää suojaa. Näin arvioituna muutos vaikuttaisi siten olevan heikennys uusiutuvan energian hankkeissa aiemmin tavoiteltuun suojelun tasoon.

5.3 Tavoitteiden priorisointi suhteessa korkean suojelun tasoon

Kolmannessa luvussa todettiin, että uusiutuvan energian hankkeet synnyttävät sisäisen ympäristökonfliktin SEUT 191(1) artiklassa mainitun globaalin ilmastotavoitteen sekä paikallisen ympäristön säilyttämisen tavoitteen välille. Perinteinen YVA-menettely on osoittautunut varsin joustamattomaksi välineeksi kyseisten intressien välisessä yhteensovittamisessa, sillä se tavoittelee ensisijaisesti ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista. YVA-direktiivissä mainittu ympäristövaikutusten käsite kattaa hankkeen välilliset ja välittömät vaikutukset ilmastoon, mutta ilmastonmuutoksen estämistä ei ole direktiivissä suoraan säädetty erilliseksi arviointikohteeksi. YVA-direktiivissä ei myöskään mainita tarkalleen, miten ilmastovaikutukset tulisi arvioida, ja siten yksittäisten hankkeiden

²²² Kokko 2007, s. 7.

²²³ Ks. Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 28 perustelukappale. Ks. myös komission ohjeistus, jossa komissio on osana REPowerEU-hanketta asettanut tavoitteekseen uusiutuvan energian nopeamman käyttöönoton nopeuttamalla lupamenettelyjä, säilyttäen samalla *strategisen näkökulman mahdollisiin ympäristövaikutuksiin*. Vaikka ohjeistus ei ole oikeudellisesti sitova, ilmentää se sääntelyn pyrkimystä hallita ympäristövaikutuksia ennakkollisesti. Tämä vahvistaa tulkintaa siitä, että sääntelymallilla tavoitellaan riskien tunnistamista ja minimointia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jo ennen yksittäisiä hankkeita. Käytännössä lainsäätäjä on kuitenkin hyväksynyt sen riskin, että strateginen näkökulma saattaa käytännössä kaventaa ympäristövaikutusten kokonaistarkastelua. SWD(2024) 333 final, s. 2.

positiiviset ilmastovaikutukset jäävät väistämättä vähäisiksi suhteessa laajempiin yhteisvaikutuksiin²²⁴. RED III -direktiivi on puolestaan ensisijaisesti uusiutuvan energian edistämiseen tähtäävä säädös, minkä vuoksi se lähestyy YVA-menettelyyn liittyviä haasteita ennen kaikkea uusiutuvan energian käyttöönoton edistämisen näkökulmasta. Näin ollen lainsäätäjän tavoite edistää uusiutuvaa energiaa ratkaistaan RED III -direktiivissä siten, että YVA-direktiivin mukaiselle arvioinnille jätetään vähemmän painoarvoa.

RED III -direktiivissä ympäristöintressien välinen konflikti on ratkaistu asettamalla globaalin ilmastonmuutoksen torjunta ensisijaiseksi suhteessa paikalliseen ympäristönsuojeluun. Tavoitteiden hierarkkinen asettelu on kuitenkin jännitteisessä suhteessa SEUT 11 artiklan läpäisyperiaatteen kanssa, joka velvoittaa sisällyttämään ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset kaikkeen unionin politiikkaan ja toimintaan erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Periaatteen toteutuminen edellyttää siten, että säädösten valmistelussa arvioidaan niiden tosiasialliset vaikutukset ympäristöön. Näin varmistetaan, että unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet sekä ympäristöperiaatteet, joista säädetään SEUT 191 artiklan 1 ja 2 kohdassa, otetaan huomioon päätöksenteossa keskeisinä ratkaisujen sisältöä ohjaavina tekijöinä.²²⁵ Mikäli lainsäädännössä ei ole riittävällä tavalla huomioitu ympäristönsuojelutavoitteita ja mikäli lainsäätäjät ei ole pystynyt asianmukaisesti sekä kestävästi perustelemaan haitallisia ympäristövaikutuksia, tuomioistuimen tulisi kumota säädös läpäisyperiaatteen perusteella.²²⁶

Tätä taustaa vasten on merkillepantavaa, kuinka vähälle huomiolle nämä periaatteelliset vaatimukset ovat RED III -direktiivissä jääneet. RED III -direktiivin säännöksistä tai johdanto-osasta ei löydy viittauksia SEUT 191 artiklaan, eikä niissä mainita ympäristönsuojelun korkeaa tasoa tai varovaisuusperiaatetta. Komissio ei myöskään katsonut tarpeelliseksi laatia direktiiviehdotuksesta erillistä vaikutustenarviointia vedoten sen poliittiseen arkaluonteisuuteen ja kiireellisyyteen²²⁷.

RED III -direktiivin kohdalla ei voida kuitenkaan tulkita olevan kyse EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteiden ja periaatteiden varsinaisesta laiminlyönnistä. EUT on todennut, että ympäristöpolitiikan tavoitteiden ja periaatteiden välillä voi olla jännitteitä, minkä vuoksi niiden välinen tasapaino kuuluu ensisijaisesti lainsäätäjän harkintavaltaan.²²⁸ Tuomioistuin on

²²⁴ Pölönen – Perho 2018, s. 119–120.

²²⁵ Kumpula 2004, s. 216.

²²⁶ Kumpula 2004, s. 215.

²²⁷ COM(2022) 222 final, s. 7.

²²⁸ Asia C-341/95, 35 kohta.

erikseen korostanut, ettei SEUT 191 artikla²²⁹ velvoita lainsäätäjää ratkaisemaan kaikkia ympäristöongelmia samanaikaisesti. Sääntely voi kohdistua tiettyihin ympäristön osa-alueisiin, kunhan toimenpiteet edistävät ympäristön laadun säilyttämistä, suojelemista ja parantamista.²³⁰ Kaikkien tavoitteiden edistäminen yhtäaikaisesti tai samalla painoarvolla on käytännössä usein mahdotonta ja laajan harkintavallan vuoksi unionin lainsäätäjä voi sallitusti priorisoida ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyviä tavoitteita.

YVA-vapautuksesta huolimatta RED III -direktiivin säännökset pyrkivät myös varmistamaan korkean suojelun tason strategisen tason arvioinnilla sekä lieventämistoimenpiteillä.

Lainvalmisteluun kuuluu olennaisena osana myös uskallus kyseenalaistaa voimassa olevan sääntelyratkaisun tarpeellisuus ja hakea sille uutta tarkoituksenmukaisempaa muotoa²³¹. Koska unionin lainsäätäjällä on mahdollisuus painottaa eri tavoitteita, on juridisesti perusteltua tehdä poliittinen valinta ilmaston eduksi. Kyse ei siten ole niinkään sääntelyn lainvastaisuudesta vaan tarkoituksellisesta linjan muutoksesta. Heikommatkin välineet ovat perusteltuja, jos ne ovat riittäviä varmistamaan, ettei ympäristönsuojelun perusvaatimuksia täysin sivuuteta.

6 YVA-vapautuksen vakiintuminen ja sen vaikutukset suojelun tasoon

6.1 Sääntelyyn sisäänrakennettu ohjaus ja oletusarvoinen ympäristönmukaisuus

Luvussa 5 analysoidut muutokset seulontakynnyksessä ja arvioinnin painopisteen siirtymisessä ilmentävät RED III -direktiivin tavoitetta, jolla pyritään lisäämään lupamenettelyjen ennakoitavuutta sekä sujuvuutta uusiutuvan energian kehittämiseksi. Sujuvoittamisyrittämiä tasapainottaa kuitenkin primäärioikeudesta johtuva velvoite säilyttää ympäristönsuojelun korkea taso. Tätä varten uusiutuvan energian hankkeet suunnitellaan strategisesti etukäteen siten, että haitalliset ympäristövaikutukset minimoidaan. Mallin ytimessä on vaiheittain etenevä ennakkollinen suodattaminen, jossa ympäristövaikutuksia ja epävarmoja alueita pyritään tunnistamaan ja karsimaan prosessin aikana, alkaen strategisesta aluesuunnittelusta ja päättyen hankekohtaiseen seulontaan.²³²

²²⁹ Tapauksessa käsiteltiin aiempaa EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklaa, jonka sisältö vastaa kuitenkin nykyistä SEUT 191 artiklaa.

²³⁰ Asia C-341/95, 42–43 kohdat. Ks. myös EYT, asia C-379/92, Rikosoikeudenkäynti Matteo Peraltaa vastaan, tuomio 14.7.1994, 57 kohta.

²³¹ Ks. Määttä 2011, s. 32.

²³² Ks. Devis 2025, s. 457.

Ympäristöoikeudessa tunnetaan useita suunnittelujärjestelmiä, jotka ohjauskeinoina pyrkivät ennakkollisesti ohjaamaan toimintaa ympäristön kannalta suotuisaan käyttäytymiseen.²³³ Näin on myös RED III -direktiivissä, jossa lainsäätäjät on tavoitteiden yhteensovittamiseksi kehittänyt suunnitteluun perustuvan ohjausvälineen. RED III -direktiivissä olennaista on ennen alueiden hyväksymistä laadittava suunnitelma, jonka avulla nimetään uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueet sekä määritetään hankkeiden lieventämistoimenpiteet ympäristönäkökohtien huomioimiseksi²³⁴. Suunnitelman tavoitteena on määritellä alueet ja niille sovellettavat lieventämistoimenpiteet siten, että alueen hankkeet voidaan lähtökohtaisesti arvioida ympäristön kannalta hyväksyttäviksi. Siten hankekohtaista arviointia tarvittaisiin vain poikkeustapauksissa, joissa merkittävät vaikutukset ovat erittäin todennäköisiä tai varmoja.

Energiatavoitteidensa saavuttamiseksi direktiivin sääntelyä on pyritty muotoilemaan siten, että hankkeen vaikutusten katsotaan tietyissä ennalta määritellyissä olosuhteissa olevan hyväksyttävällä tasolla. *Devis* arvioikin direktiivin vastaavan piirteiltään eräänlaista *by design* eli suunnittelupohjaista sääntelyä, jossa tavoitteet pyritään saavuttamaan ohjaamalla toimintaympäristöä ennakolta sekä poistamalla mahdollisuus sääntelyn päämäärien vastaiseen käyttäytymiseen²³⁵. Suunnittelupohjaisessa sääntelyssä haluttua käyttäytymistä pyritään ohjaamaan ennakolta suunnitelluilla rakenteilla, välineillä tai toimintatavoilla. Toisin kuin lainsäädäntö, joka perustuu velvoitteisiin ja kieltöihin, suunnittelupohjainen sääntely pyrkii muokkaamaan toimintaympäristöä siten, että ei-toivottuja seurauksia ei pääse tapahtumaan. Näin sääntely ehkäisee vältettävien lopputulosten toteutumisen jo suunnitteluvaiheessa.²³⁶

Sääntely pyrkii suunnitelman avulla saavuttamaan tavoitteensa. Suunnitelma nojaa kuitenkin väistämättä olettamille, sillä ympäristövaikutuksiin voidaan vaikuttaa vain siinä määrin kuin ympäristöriskejä voidaan ennakoida.²³⁷ Direktiivissä on havaittavissa lukuisia olettamia, joiden tarkoituksena on tiedostetusti ohittaa mahdolliset esteet, jotka hidastaisivat prosessin

²³³ Kuusiniemi ym. 2005, Ympäristöoikeus > I Perusteet > 2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä > Ympäristönkäytön ohjauskeinot > Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus. Merkittävänä suunnittelujärjestelmänä voidaan pitää esimerkiksi kaavoitusta, jolla alueita varataan erilaisiin käyttötarkoituksiin sekä ohjataan toimintojen sijoittumista tarkoituksenmukaisella tavalla.

²³⁴ Ks. direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 28 perustelukappale.

²³⁵ *Devis* 2025, s. 457–458.

²³⁶ Ks. Yeung 2011, s. 3. *By design* -tyyppistä sääntelyä esiintyy usein esimerkiksi tuote- ja tietoturvalainsäädännössä, jossa toimintaympäristöä ohjaamalla käyttäytymistä hallitaan ennakolta sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi fyysisiä olosuhteita muokkaamalla, kuten hidasteiden avulla ajonopeuden rajoittamisella, tai teknologisia ratkaisuja käyttämällä, kuten turvavöiden automaattisilla lukitusjärjestelmillä. Ks. *by design* -sääntelystä tarkemmin esimerkiksi Prifti 2024, s. 152–166.

²³⁷ Ks. *Devis* 2025, s. 458.

etenemistä. Keskeisin näistä on direktiivin johdanto-osassa ilmaistu lähtökohta, jonka mukaan nopean kehittämisen alueille sijoittuvilla ja määriteltyjä lieventämissääntöjä noudattavilla hankkeilla ei oleteta olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia²³⁸. Riittävien vaikutusten ilmentyessä oletama on kumottavissa, mutta sitä on vaikeutettu menettelyllisillä esteillä, kuten näyttökynnystä nostamalla sekä määräaikoja kiristämällä.

Olettamiin perustuvaa logiikkaa havaittavissa myös muissa prosessin vaiheissa. Ensinnäkin alueiden nimeämisen vaiheessa nojaututaan olettamaan, jonka mukaan keinotekoisia ja rakennettuja pintoja voidaan lähtökohtaisesti pitää matalariskisempinä alueina. Toiseksi oletusarvoisuus näkyy nimeämisen vaiheessa käytettävien data-aineistojen kattavuudessa. Riittävän tiedon puute ei muodosta estettä alueen nimeämiselle, vaan sääntely on muotoiltu etenemään mahdollisesta informaatiovajeesta huolimatta. Kolmanneksi hallinnollinen hiljaisuus hankekohtaisessa seulonnassa muuttuu oikeudelliseksi olettamaksi hankkeen ympäristön mukaisuudesta.

Äärimmilleen oletusarvoisuus mahdollistetaan tapauksissa, joissa tuuli- ja aurinkovoimaa voidaan kehittää alueella siitä huolimatta, että niiden todetaan aiheuttavan erittäin todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Lähtökohtana on oletama hankkeiden positiivisista vaikutuksista ilmastonmuutoksen torjunnalle, jolloin paikallisten haittavaikutusten hallitseminen lieventämis- ja kompensointikeinoin katsotaan riittäväksi tavaksi turvata paikalliset ympäristöintressit. Sääntely poikkeaa siten vakiintuneesta lieventämisjärjestyksestä, jossa ensisijaisena tavoitteena on haittojen välttäminen ja vasta toissijaisesti niiden lieventäminen tai viimesijainen rahallinen kompensointi²³⁹.

Ennako-olettamilla ja strategisella prosessilla pyritään ensisijaisesti tunnistamaan ja rajaamaan ympäristöriskit ennalta, mutta samalla sääntelymalli on muotoiltu varmistamaan, etteivät havaitutkaan vaikutukset muodosta estettä prosessin etenemiselle. Järjestelmän tasolla tarve perinteiselle hankekohtaiselle arvioinnille muuttuu siten toissijaiseksi, ja painopiste siirtyy ennemmin haittojen lieventämistoimenpiteisiin. Näin lainsäätäjä on valjastanut sääntelyn toteuttamaan poliittista tavoitettaan ja päätöksenteko ohjautuu systemaattisesti kohti uusiutuvan energian hankkeiden toteuttamista. Sääntelymallin valinnat

²³⁸ Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 33 perustelukappaleen mukaan ”(k)un uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueille toteutetaan uusiutuvan energian hankkeita, jotka ovat jäsenvaltioiden laatimissa suunnitelmissa yksilöityjen sääntöjen ja toimenpiteiden mukaisia, *olisi oletettava, että niillä ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.*”

²³⁹ Ks. Pappila ym. 2023, s. 175.

viittaavatkin siihen, että suojelusta ollaan valmiita joustamaan prosessuaalisen tehokkuuden nimissä.²⁴⁰

6.2 Poikkeusperusteen vakiintuminen

Poikkeukset ympäristönsuojelusta ovat olennainen osa jatkuvaa intressien tasapainottelua. RED III -direktiivin sääntely ohjaa kuitenkin intressien yhteensovittamista aiempaa vahvemmin energiatarvoitteiden suuntaan. Kyse ei ole äkillisestä murroksesta, vaan se voidaan nähdä asteittaisena irtautumisena vakiintuneesta ympäristöoikeudellisesta kehiksestä, jossa sääntely on vaiheittain etäännyntynyt ympäristövaikutusten arvioinnin perinteisestä tulkintalinjasta.

Vakiintuneen oikeuskäytännön valossa kynnys YVA-direktiivin 2(4) artiklan mukaiselle poikkeamiselle on perinteisesti asetettu erittäin korkealle. Unionin tuomioistuimen mukaan poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti, sillä kyse on direktiivin soveltamisalaa rajoittavasta säännöksestä. Poikkeuksen soveltaminen edellyttää jäsenvaltiolta kykyä osoittaa, että direktiivin vaatimusten täysimääräinen noudattaminen olisi mahdotonta vaarantamatta hankkeen tarkoitusta.²⁴¹

Kuten edellä 2.3 luvussa havaittiin, komissiolle jätettyjen poikkeusilmoitusten määrä on kasvanut merkittävästi vain muutamassa vuodessa. Siinä missä vuosina 2017–2020 ilmoituksia ei jätetty lainkaan, vuoden 2023 tilastot osoittavat poikkeusperusteen tarjonnan jäsenvaltioille aiempaa käytetyimmän vaihtoehdon erityisesti kiireellisten energiainfrastruktuurihankkeiden edistämiseksi. Tätä kehitystä havainnollistavat esimerkiksi useat ilmoitukset LNG-terminaaleista sekä hätätilan sähköntuotantoon liittyvät hankkeet Irlannissa (2023) ja Maltalla (2024).²⁴² Vaikka kyse ei ole ollut uusiutuvan energian hankkeista, havaitaan poikkeusperusteen soveltamistilanteiden lisääntyneen muuttuneen geopoliittisen tilanteen sekä energiaturvallisuuden vuoksi. Kyse ei tällöin ole välttämättä vakiintuneen tulkintalinjan

²⁴⁰ Ks. Devis 2025, s. 457–458. Devis päätyy artikkelissaan samankaltaiseen johtopäätökseen arvioidessaan RED III -direktiiviin sisältyviä sääntelyinstrumentteja ja oletettavia, kuten oletusarvoista hyväksyntää ja suunnittelupohjaista riskienhallintaa. Yhdessä nämä mekanismit mahdollistavat energiatarvoitteiden asettamisen etusijalle suhteessa ympäristövaikutusten ennaltaehkäisyyn.

²⁴¹ Komissio 2019/C 386/05, kohta 3.5 ja 3.6. Ks. esim. asia C-411/17. Ks. myös EYT, asia C-287/98, Luxemburgin suurherttuakunta vastaan Berthe Linster, Aloyse Linster ja Yvonne Linster, tuomio 19.9.2000, 49 kohta. Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin totesi, että direktiivin 85/337/EY 1 artiklan 5 kohtaa on tulkittava ottaen huomioon direktiivin tavoitteet ja se, että kyse on direktiivin soveltamisalaa rajoittavasta säännöksestä, joten sitä on tulkittava suppeasti.

²⁴² CIRCABC, EIA – Notification of exemptions. <https://circabc.europa.eu/ui/group/26370f9e-245c-4c09-8a75-68655a74875b/library/96fbefa5-11e0-4703-9094-60ec29a0bb2a/details> (23.3.2026).

muutoksesta, vaan toimintaympäristön muutoksesta, joka on mahdollistanut poikkeusperusteen hyödyntämisen aiempaa useammin.

Energiakriisin alkamisen jälkeen YVA-direktiivin 2(4) artiklan poikkeuslogiikka laajennettiin kuitenkin neuvoston hätäasetuksella (EU) 2022/2577 koskemaan kaikkia uusiutuvan energian hankkeita, jotka sijaitsivat niille erikseen osoitetuilla alueilla. Vaikka hätäasetus esitettiin alun perin väliaikaisena ja kestoltaan rajattuna hätätoimenpiteenä²⁴³, sen vaikutus sääntelyjärjestelmään on ollut pitkäkestoisempi. Hätäasetusta päädyttiin ensin jatkamaan neuvoston asetuksella (EU) 2024/223 ja sittemmin RED III -direktiivin myötä menettelystä vapautuminen muutettiin pysyväksi osaksi unionin oikeutta, vaikkakin sen soveltamisedellytyksiä ja menettelyllisiä vaatimuksia täsmennettiin hätäasetukseen verrattuna.

Vaikka uusiutuvan energian hankkeet kuuluvat yhä seulontamenettelyn piiriin, asettavat RED III -direktiivin säännökset poikkeamisen uudeksi lähtökohdaksi hankkeille. Erityisesti oikeudellinen oletama tuulivoiman ja aurinkovoiman välttämättömyydestä ilmastonmuutoksen torjunnassa sivuuttaa perinteisen tapauskohtaisen harkinnan, jonka myötä poikkeusperusteisesta lähestymistavasta muodostuu uusi pääsääntö. Poikkeamisen normalisointi merkitsee irtautumista unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä omaksutusta linjasta. Se osoittaa ympäristönsuojelun korkean tason ja standardien olevan murroksessa, minkä seurauksena viranomaisen kynnys puuttua ympäristöä heikentävään toimintaan on tosiasiallisesti noussut. Samalla kehitys heikentää YVA-direktiivin päätavoitetta ja muuttaa direktiivin suojellista luonnetta tavalla, jossa poikkeusta ei voida enää mieltää vain tarkasti rajatuksi erityistilanteeksi.

6.3 Piilevä deregulaatio ja suojelun tosiasiallinen heikentyminen

Siinä missä aiemmin arvioitiin, milloin voidaan tehdä poikkeuksia, on painopiste sittemmin siirtynyt itse poikkeuksiin sekä siihen, milloin aiempaa pääsääntöä on enää välttämätöntä noudattaa. Poikkeuksen oikeutus ei kuitenkaan enää nojaa välittömään energiakriisiin, vaan sen ensisijaiseksi perusteluksi on nostettu vuosille 2030 ja 2050 asetetut ilmasto- ja energiatavoitteet²⁴⁴. RED III -direktiivissä uusiutuvan energian hankkeita pidetään sekä riittävän kiireellisinä että lähtökohtaisesti välttämättöminä ilmastonmuutoksen aiheuttamien riskien torjumiseksi, minkä perusteella ilmastotavoitteet asetetaan etusijalle muihin

²⁴³ Ks. COM(2022) 591 final, s. 2.

²⁴⁴ Arg. Direktiivi (EU) 2023/2413, johdanto-osan 22 perustelukappale.

ympäristöintresseihin nähden.²⁴⁵ Unionin tuomioistuin on kuitenkin korostanut poikkeuksen soveltamisen edellyttävän hankkeen toteuttamisen välitöntä kiireellisyyttä.²⁴⁶ Siksi on kyseenalaista, täyttääkö ilmastonmuutos tällaisen välittömyyden kynnyksen samalla tavalla kuin äkillinen energiatoimitusten katkeamisen uhka.

Poikkeuksen vakiinnuttaminen haastaa EU:n ympäristöpolitiikan keskiössä olevan korkean suojelun tason tavoitteen. Vaikka korkean suojelun taso ei ole staattinen tavoite, sen sisältö konkretisoituu ja kehittyy unionin sekundäärilainsäädännön, oikeuskäytännön sekä osaltaan myös soft law'n kautta. Kun johdettuun oikeuteen sisällytetään toistaiseksi voimassa olevia RED III -direktiivin kaltaisia poikkeuksia, EU:n ympäristöpolitiikan tehokkuus on vaarassa. Poikkeukset muokkaavat osaltaan sitä standardia, joka unionissa aikojen saatossa muodostunut. Sääntelyn epäjohtonmukaisuudet heikentävät väistämättä korkean suojelun tasoa, ja siksi heikentäviä välineitä ei tulisi sallia edes muiden tärkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.²⁴⁷

Lainsäätäjän laajasta harkintavallasta huolimatta sääntelyratkaisujen valinnalla on merkitystä korkean suojelun tasoon, ja YVA-poikkeuksen vakiinnuttaminen vaikuttaa yksittäistä poikkeusta systemaattisemmalta deregulaatiolta eli sääntelyn purkamiselta. Deregulaatiolla tarkoitetaan laajasti ymmärrettynä oikeudellisen sääntelyn 1) purkamista kumoamalla säännöksiä, 2) asettamalla erityisesti yritystoiminnalle aiempaa vähemmän tai alhaisempia vaatimuksia tai 3) implementoimalla sääntelyn säännöksiä lievemmin kuin ennen²⁴⁸.

RED III -direktiivissä sääntelyä ei pureta normeja kumoamalla, vaan järjestellään uudelleen siirtämällä sen painopistettä hankekohtaisesta tarkastelusta strategiseen suunnitteluun. Kyse ei kuitenkaan ole sääntelyn uudelleenjärjestelystä, sillä strateginen näkökulma ympäristövaikutuksiin ei lähtökohtaisesti kykene korvaamaan YVA-menettelyn tarjoamaa paikallista tarkkuutta ja kunkin direktiivin ominaispiirteisiin vastaamista. Hallinnollisten esteiden purkaminen lupamenettelyjen virtaviivaistamiseksi onkin johtanut itse sääntelytaakan kevenemiseen ympäristönsuojelun kustannuksella.

RED III-direktiivin myötä vakiintuneet ympäristönormit säilyvät muodollisesti voimassa, mutta normien tosiasiallinen suojavaikutus sekä viranomaisen kyky ehkäistä tehokkaasti haittoja heikkenevät poikkeusmenettelyn vakiinnuttamisen ja tiedollisen vajeen myötä. Lopputulos

²⁴⁵ Devis 2025, s. 463.

²⁴⁶ Asia C-411/17, 95–102 kohdat.

²⁴⁷ Arg. Baran 2025, s. 155–156.

²⁴⁸ Tala 2005, s. 52

edustaakin eräänlaista piilevää sääntelyn purkamista.²⁴⁹ Sisällyttämällä poikkeukset tavanomaisiin lainsäädäntöinstrumentteihin ja kehystämällä ne välttämättömiksi vastauksiksi ilmastokiireeseen, unioni ottaa riskin, että aiemmin oikeudellisina poikkeamina pidetyt ratkaisut muuttuvat ympäristöhallinnan pysyviksi piirteiksi.

7 Lopuksi

7.1 Johtopäätökset tutkimuskysymyksiin

Tutkimuksessa on käsitelty uusiutuvan energian direktiivin ja erityisesti sen 16 a artiklan mukaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn poikkeuksen yhteensopivuutta unionin ympäristövaikutusten arviointijärjestelmän kanssa. Poikkeusta on erityisesti arvioitu suhteessa YVA-direktiivin 2(1) artiklan päätavoitteeseen sekä SEUT 191 artiklan korkean suojelun tason tavoitteeseen. Seuraavaksi vastataan tutkimuksen kolmeen alakysymykseen järjestyksessä ennen kokonaisjohtopäätösten esittämistä.

Ensimmäinen alakysymys koski nopean kehittämisen alueiden poikkeusjärjestelyn ja vakiintuneen YVA-arviointivelvollisuuden välistä suhdetta erityisesti direktiivin päätavoitteen ja uusiutuvan energian hankkeita koskevan oikeuskäytännön valossa. Tutkimuksen alussa havainnoitiin direktiivin tuomia muutoksia, joissa oli havaittavissa sekä ympäristöä heikentäviä että suojelun tasoa vahvistavia mekanismeja. Tutkimuksessa todettiin ensinnäkin, että RED III - direktiivin 16 a artiklan seulontamenettelyn arviointikynnyksen nostamisella uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla on nimellistä suurempi heikentävä vaikutus ympäristönsuojeluun. Tutkimuksessa arvioitiin noston merkitystä varovaisuusperiaatteen harkintavaikutukseen, sillä periaatteen ohjaava vaikutus on voinut alentaa kynnystä aloittaa täysimääräinen YVA-menettely niissä tapauksissa, kun viranomaisella ei ole ollut täyttä varmuutta vaikutusten todennäköisestä merkittävydestä. Todennäköisyyskynnyksen nosto ei itsessään muuta tätä veloitetta, sillä varovaisuusperiaate edellyttää edelleen varovaisuuteen epävarmuuden vallitessa. Kynnyksen nosto rajoittaa kuitenkin varovaisuusperiaatteen harkintavaikutusta seulontavaiheessa ja jatkossa periaate tulee sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa epävarmuus koskee nimenomaan erittäin todennäköisesti merkittävän haitan riskitason ylittymistä.

²⁴⁹ Ks. Devis 2025, s. 21.

YVA-menettelyn ennaltaehkäisevän funktion toteutumiseen vaikuttavat kumulatiivisesti myös muut RED III -direktiivin 16 a artiklan YVA-vapautuksen yhteydessä tehdyt muutokset.

Esimerkiksi hallinnollinen hiljaisuus hankekohtaisessa seulonnassa muuttuu oikeudelliseksi olettamaksi hankkeen ympäristönmukaisuudesta, mikä viranomaisen on kyettävä kumoamaan saattaakseen hankkeen varsinaiseen arviointimenettelyn piiriin. Tämä merkitsee todistustaakan kääntymistä viranomaiselle, jonka on kyettävä osoittamaan erittäin todennäköisesti merkittävät vaikutukset tiukentuneiden määräaikojen sekä rajoitettujen hanketietojen puitteissa. Tämä muodostaa tilanteen, jossa ennaltaehkäisevää lähestymistapaa on nostetun arviointikynnyksen myötä vaikeampi toteuttaa.

Lisäksi tutkimuksessa havaittiin sääntelyn nojaavan vahvasti oletamiin, jotka tekevät hankkeista oletusarvioisesti EU:n ympäristölainsäädännön mukaisia nopean kehittämisen alueilla. Lähestymistapa varmistaa siten hankkeiden toteutumisen lähtökohtaisesti, samalla kun niiden läpiviennin estäminen on tehty oikeudellisesti ja menettelyllisesti vaikeaksi erilaisten mekanismien kautta. Käytännössä toimivaltaisen viranomaisen edellytetään kykenevän kumoamaan nämä oletukset, mikä merkitsee poikkeamista perinteisestä varovaisuusperiaatteeseen perustuvasta tulkintalinjasta. Tämän kaltainen kehitys voidaan nähdä siirtymänä riskiperusteisesta ennalta varautumisesta kohti todennäköisyyteen perustuvaa mallia, jossa hankkeiden läpiviennistä muodostuu oletusarvo.

Lex specialis -tarkastelun perusteella RED III -direktiivin 16 a artikla ei kuitenkaan synnytä suoraa normiristiriitää YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan kanssa, vaan toimii erityissäännöksenä, joka mahdollistaa tietoisien poikkeamisen vakiintuneesta arviointikäytännöstä. Yhteensovittamismallin kautta tulkittuna poikkeusta tulisi edelleen tulkita YVA-direktiivin päätavoitteen kautta. Siten poikkeusta tulisi soveltaa tavalla, joka turvaa ennaltaehkäisevän funktion toteutumisen mahdollisimman täysimääräisesti.

Toinen alakysymys kohdistui lainsäätäjän käyttöön ottamiin tasapainottaviin ohjauskeinoihin, joiden tarkoituksena on korvata YVA-direktiivin mukaisesta arviointivelvollisuudesta poikkeaminen. YVA-menettelyä koskevan poikkeuksen sekä muiden menettelyllisten kevennysten kompensoimiseksi unionin lainsäätäjä velvoittaa jäsenvaltiot nimeämäänsä nopean kehittämisen alueet tiettyjen kriteerien pohjalta, suorittamaan näille alueille strategisen ympäristöarvioinnin sekä vahvistamaan alueille sijoituville hankkeille sovellettavat lieventämistoimenpiteet. Tämä strateginen näkökulma ympäristövaikutuksiin palvelee kahta tarkoitusta. Yhtäältä sen tarkoitus on tehostaa ja nopeuttaa vaikutusten arviointia

hankekehittäjien näkökulmasta sekä toisaalta varmistaa unionin ympäristönsuojelun korkean tason säilyminen.

Tutkimuksessa kuitenkin havaittiin, etteivät suunnitellut lieventämistoimenpiteet ja strateginen arviointi pysty lähtökohtaisesti vastaamaan hankkeista aiheutuviin ympäristövaikutuksiin samalla tarkkuudella kuin ympäristövaikutusten arviointimenettely. Strateginen arviointi tuottaa ohjauskeinona laajan alueellisen tietopohjan, mutta se ei kykene tunnistamaan niitä erityisiä ympäristöllisiä kynnyksymyksiä, jotka voivat syntyä vasta tietyn hankkeen sijoittamisesta tietyille paikalle. Lisäksi mahdollisuus vapauttaa hanke arviointivelvollisuudesta 16 a artiklan 5 kohdan nojalla tarkoittaa, että sääntely nojautuu vahvasti strategisen arvioinnin onnistumiseen. Siten käyttöön otetut mekanismit johtavat siihen, että entistä harvempi hanke päätyy YVA-arvioinnin piiriin ja merkittäviä ympäristövaikutuksia jää mahdollisesti kokonaan arvioimatta. Kun tasapainottavat ohjauskeinot eivät pysty korvaamaan hankekohtaisen YVA-menettelyn tuottamaa suojelutasoa, heikentävät menetelmien muutokset kokonaisuudessaan YVA-direktiivin mukaisen arviointivelvollisuuden toteutumista tavalla, joka on ristiriidassa YVA-direktiivin 2(1) artiklan kanssa.

Kolmas tutkimuskysymys keskittyi arvioimaan sitä, johtavatko sääntelymuutokset kokonaisuudessaan suojelun tason heikkenemiseen. Tutkimusprosessin aikana ilmeni, ettei unionin lainsäätäjällä ole velvollisuutta edistää kaikkia SEUT 191(1) artiklassa vahvistettuja ympäristötavoitteita samanaikaisesti tai samalla painoarvolla yksittäisiä sääntelyratkaisuja tehtäessä. EUT:n ratkaisukäytännön mukaan korkean suojelun tason tavoitteen laiminlyönnin tulee olla selkeää ja selvässä ristiriidassa esimerkiksi kansainvälisen oikeuden velvoitteiden kanssa, jotta sääntelyn katsottaisiin olevan perussopimusten vastainen.

Laajan harkintavallan vuoksi tarkastelun kohteena olleet RED III -direktiivin säännökset vaikuttavat olevan muodollisesti unionin oikeuden korkean suojelun tason mukaisia, sillä ne edistävät ilmastonmuutoksen torjuntaa yhtenä ympäristöpolitiikan keskeisenä tavoitteena. Samalla tarkastelu kuitenkin osoittaa, että korkean suojelun tason vaatimus on sisällöltään niin joustava, että se sallii ilmastotavoitteiden nimissä myös paikallista ympäristönsuojelua selvästi heikentäviä toimenpiteitä. Korkea suojelun taso ei siten toimi ehdottomana esteenä yksittäisille heikennyksille, vaan pikemminkin kehyksenä, jonka sisällä eri ympäristötavoitteita voidaan painottaa toistensa kustannuksella.

Korkean suojelun tason joustavuudesta johtuen tutkimus pyrkiikin arvioimaan sääntelymuutosten tosiasiallisia vaikutuksia EU:n ympäristönsuojeluun. Tutkimuksessa todettujen seikkojen vuoksi voidaan kokonaisuudessaan arvioida, että suojelutason

heikennyksessä on kyse lainsäätäjän tietoisesta valinnasta heikentää suojelun tasoa. Kehitystä ei voida pitää sääntelyteknisenä uudelleenjärjestelyinä, vaan se ilmentää hyväksyttyä siirtymää kohti joustavampaa näkökulmaa ympäristövaikutusten arviointiin. Poikkeaminen on asteittain vakiintunut osaksi unionin sääntelyä ja sen voidaan arvioida edustavan piilevää sääntelyn purkamista. Kyse ei ole ympäristönormien avoimesta kumoamisesta, vaan niiden tehon heikentämisestä poikkeusten, oikeudellisten olettamien ja menettelyllisten oikopolkujen lisääntymisen kautta, jotka kumulatiivisesti muuttavat aiempaa ympäristönsuojelun tasoa. Sääntelyyn sisällytetyt poikkeukset ja niiden perusteleminen ilmastokriisillä saattavat johtaa tilanteeseen, jossa aiemmin aidosti poikkeuksellisina pidetyt ratkaisut muuttuvat ympäristöhallinnan pysyviksi rakenteellisiksi piirteiksi. Käytännössä ympäristövaikutusten arvioinnin tarkkuus sekä tietopohjan kattavuus heikkenevät samalla kun muodollinen sitoutuminen ympäristönsuojeluun säilyy. Lainsäädännön velvoittavuus laimenee, kun poikkeuksesta muodostuu pääsääntö ja vakiintuneesta säännöstä uusi poikkeus.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksessa arvioiduissa RED III -direktiivin säännöksissä on kyse unionin ympäristölainsäädännön näkökulmasta hyväksyttävästä järjestelmästä, joka mahdollistaa ilmastoystävällisten hankkeiden läpiviennin paikallisen ympäristönsuojelun kustannuksella. Sääntely on tehty muodollisesti yhteensopivaksi EU:n ympäristöpolitiikkaan sisältyvän korkean suojelun tason tavoitteen kanssa, vaikka se ei täytäkään YVA-direktiivin päätavoitteen sisältöä. Sääntely ei siten onnistu ratkaisemaan ympäristöoikeuden sisäisten tavoitteiden välistä intressiristiriitaa samanaikaisesti, ja siten avoimeksi kysymykseksi jää, olisiko tasapainoisempi lopputulos ollut saavutettavissa toisenlaisella järjestelyllä.

7.2 Suositukset ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksen havaintojen pohjalta voidaan esittää seuraavia suosituksia korkean ympäristönsuojelun tason ja lupaprosessien nopeuttamisen yhteensovittamiseksi, mikä on myös linjassa myös *lex specialis* -säännön yhteensovittamismallin kanssa. On kuitenkin huomioitava, että tutkimuksen johtopäätökset perustuvat pääosin direktiivin tekstin ja lainvalmisteluasiakirjojen analyysiin, sillä kansallinen soveltamiskäytäntö on toistaiseksi vähäistä. Siten jäsenvaltioiden tekemät implementointiratkaisujen tarkempi analysointi sekä mahdollinen EUT:n tulkintakäytäntö voivat tarkentaa tai muuttaa tutkimuksessa esitettyjä johtopäätöksiä sekä tulkintasuosituksia.

Ensinnäkin ympäristönsuojelun korkea taso uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla riippuu ratkaisevasti siitä, miten huolellisesti jäsenvaltiot ovat implementoineet sääntelyn

osaksi kansallista lainsäädäntöään. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus toteuttaa tiukempia suojelutoimia RED III -direktiivin säännösten jättäessä tulkintavaraa säännösten eritasoiseen täytäntöönpanoon. Erityisesti vähemmän kunnianhimoiset jäsenvaltiot ovat saattaneet painottaa sääntelyn joustavuutta ja hankkeiden nopeaa edistämistä ympäristönsuojelullisten näkökohtien kustannuksella. Jäsenvaltioiden on tullut implementoida RED III -direktiivin säännökset 21.5.2025 mennessä, ja siten olisi hyödyllistä tutkia, millaisiin ratkaisuihin jäsenvaltioissa on lopulta päädytty.

Tutkielmaa kirjoittaessa jäsenvaltioissa on ryhdytty kartoittamaan nopean kehittämisen alueita.²⁵⁰ Tämän vuoksi on verrattain ajankohtaista, että jäsenvaltioiden viranomaiset sitoutuvat uuden sääntelymallin onnistuneeseen täytäntöönpanoon ympäristönsuojelun näkökulmasta. Tämä konkretisoituu jo alueiden kartoitus- ja nimeämisvaiheissa, esimerkiksi hyödyntämällä järjestelmällisesti korkealaatuisia ja kattavia tietopohjia. Lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus priorisoida alueilla tiettyjä tuotantoteknologioita tai suosia ensisijaisesti jo rakennettuja alueita, mikä ohjaa hankkeiden sijoittumista tarkoituksenmukaisille paikoille. Mikäli teknologiavalinnat rajataan jo nimeämisvaiheessa, strategisesta ympäristöarvioinnista muodostuu todennäköisesti merkittävästi kohdistuneempi ja yksityiskohtaisempi.

Ylipäätään jäsenvaltioiden viranomaisten tulee kiinnittää huomiota strategisen arvioinnin tarkkuuteen, jotta merkittävät haitalliset vaikutukset tunnistetaan jo strategisessa vaiheessa. Jotta arviointi saavuttaisi sille määritellyt tavoitteet, jäsenvaltioiden on varmistettava riittävä arviointitarkkuus, mikä edellyttää panostusta viranomaisresurssien riittävyyteen ja laadukkaan tietopohjan keräämiseen. Huolellisesti toteutetut nopean kehittämisen alueet palvelevat siten kaikkia osapuolia, sillä ne takaavat hankekehittäjille ennakoitavan toimintaympäristön, vähentävät oikeudellisia riskejä ja turvaavat samalla unionin ympäristöoikeuden perusperiaatteiden toteutumisen.

Lisäksi lieventämistoimenpiteitä laatiessa jäsenvaltioiden tulisi panostaa toimenpiteiden riittävään tarkkuuteen ja aluekohtaisuuteen. Koska ennakolta suoritettava strateginen arviointi tuottaa väistämättä laajan alueellisen tietopohjan, muodostuu lieventämistoimenpiteistä sääntelyn tosiasiallinen keino ympäristönsuojelun takaamiseksi. Mitä tarkemmin lieventämistoimenpiteet pystytään räätälöimään tietyn nopean kehittämisen alueen ominaisiin ympäristöolosuhteisiin, sitä todennäköisemmin strategisen arvioinnin tiedollinen vaje voidaan

²⁵⁰ Lupa- ja valvontavirasto, Lupa- ja valvontavirasto on käynnistänyt uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden nimeämismenettelyn. 10.2.2026. <https://lvv.fi/-/lupa-ja-valvontavirasto-on-kaynnistanyt-uusiutuvan-energian-nopean-kehittamisen-alueiden-nimeamismenettelyn> (8.4.2026).

kuroa umpeen. Jäsenvaltioiden kunnianhimo on siten suoraan kytköksissä siihen, kuinka tehokkaasti sääntely tosiasiallisesti turvaa ympäristönsuojelun korkean tason toteutumisen nopean kehittämisen alueilla.

Jälkikäteisen YVA:n mahdollisuus muodostaa teoreettisen turvaverkon tilanteessa, jossa strateginen arviointi tai seulontamenettely eivät ole kyenneet tunnistamaan hankkeen tosiasiallisia vaikutuksia ja käy ilmi, että hankkeesta olisi tullut suorittaa ympäristövaikutusten arviointi. Käytännössä kynnyks on kuitenkin korkea ja myöhempi puuttuminen edellyttäisi sellaista uutta tietoa, jota seulonnassa ei ollut saatavilla. Kansallisten viranomaisten tulisi siten seurata nopean kehittämisen alueilla toteutettujen hankkeiden ympäristövaikutuksia myös jälkikäteen, jotta puuttuminen olisi tarvittaessa oikeudellisesti mahdollista. Jälkikäteinen YVA on kuitenkin korjauskeinona poikkeuksellinen ja siten vahvistaa tutkimuksessa todettua keskeistä havaintoa, jonka mukaan sääntely nojautuu voimakkaasti strategisen arvioinnin onnistumiseen.

Ylipäätään jäsenvaltioiden on suotavaa seurata ja raportoida sääntelymallin vaikutuksista, jotta järjestelmän toimivuudesta saadaan totuudenmukainen kuva. Tämä mahdollistaa empiirisen arvion siitä, kykeneekö uusi sääntelymalli tosiasiallisesti vastaamaan korkean suojelun tason vaatimukseen vai johtaako se käytännössä ympäristönsuojelun tason heikentymiseen.

Hyödyllisiä lisätutkimusaiheita aiheen ympäriltä on edelleen lukuisia. Ympäristönsuojelun lisäksi RED III -direktiivin menettelysäännöksillä on vaikutusta yleisön osallistumisoikeuksien toteutumiseen ja esimerkiksi lupahakemusten hyväksymisen enimmäisaikojen liiallinen puristaminen voi aiheuttaa ei-vähäpätöisen kielteisen vaikutuksen, joka tekee julkisen osallistumisen lähes mahdottomaksi. Ylipäätään yleisön osallistumisoikeudet nähdään EU:n ympäristöoikeudessa niin vahvoina peruseriaatteina, ettei niiden tehokasta toteutumista tulisi vaarantaa sääntelyn yksinkertaistamisen tai menettelyjen nopeuttamisen nimissä.²⁵¹ Lisäksi merkityksellisenä tutkimusaiheena näyttäytyy ympäristöintressien välisten ristiriitojen ratkaiseminen esimerkiksi läpäisyperiaatteen pohjalta. On esitetty, että läpäisyperiaate voisi olla sopiva väline ratkaisemaan ilmaston ja ympäristönsuojelun välisiä konflikteja²⁵² eikä niiden määrä ole todennäköisesti vähentymässä tulevaisuudessa.

Kaiken kaikkiaan YVA-menettelystä joustaminen näyttää jatkuvan trendinä EU-sääntelyssä. Euroopan komissio on antanut joulukuussa 2025 uuden asetusehdotuksen

²⁵¹ Ks. Darpö 2024.

²⁵² Ks. Montini 2024.

ympäristöarviointien nopeuttamisesta, joka pyrkii luomaan yhtenäisen ja sujuvan menettelykehyksen lupaprosesseille kaikilla talouden aloilla. Ehdotus osoittaa, että RED III -direktiivissä omaksuttu nopeuttamislogiikka on laajentumassa horisontaaliseksi tavoitteeksi sääntely-ympäristön yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Asetusehdotuksessa mainitaan tarpeesta edelleen nopeuttaa yleisiin lupamenettelyihin kuuluvia ympäristöarviointeja, mutta samalla tulisi säilyttää ympäristönsuojelun korkea taso perussopimuksen 191(2) artiklan mukaisesti.²⁵³ RED III -direktiivissä omaksuttuja menettelyjen nopeuttamisia ollaan siten vakiinnuttamassa kaikille talouden aloille. Tämä vahvistaa havaintoa siitä, ettei kyse ole poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta järjestelystä vaan laajemmasta systemaattisesta muutoksesta EU:n ympäristöpolitiikassa.

Tämän ohella komissio antoi direktiiviehdotuksen direktiivien (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 ja (EU) 2024/1788 muuttamisesta lupamenettelyjen nopeuttamisen osalta. Ehdotuksen tarkoituksena on palauttaa neuvoston hätäasetuksessa esiteltyjä elementtejä takaisin osaksi pysyvää sääntelyä sisällyttämällä vastaava YVA-vapautus myös uusiutuvan energian hankkeita läheisesti vastaaville sähköverkkoinfrastruktuurihankkeille.²⁵⁴ Väliaikaisiksi tarkoitettut YVA-poikkeukset eivät siten ole ainoastaan vakiintuneet pysyväksi sääntelyksi RED III -direktiivin myötä, vaan näyttävät laajenevan edelleen myös myöhemmässä lainsäädäntökehityksessä.

²⁵³ COM(2025) 984 final.

²⁵⁴ COM(2025) 1007 final, s. 4–5.