



VN/12957/2023
VN/12957/2023-UM-50

2.7.2024

Työ- ja elinkeinoministeriö

Ulkoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien lakia merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja eräitä siihen liittyviä lakeja

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee lakia merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä (jäljempänä *talousvyöhykkeen merituulivoimalaki*) sekä muutettavaksi Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia (1058/2004, jäljempänä *talousvyöhykelaki*) ja Energiavirastosta annettua lakia (870/2013). Ulkoministeriö on tarkastellut luonnosta erityisesti ministeriön toimialaan kuuluvien talousvyöhykelain ja sen taustalla olevan YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49 ja 50/1996) näkökulmasta. Ministeriöllä on ollut mahdollisuus kommentoida luonnoksen joidenkin osien versioita jo aikaisemmassa vaiheessa, ja ulkoministeriön siinä vaiheessa antamat huomiot on pitkälti sisällytetty nyt lausuttavana olevaan tekstiin.

Talousvyöhykkeen merituulivoimalain ja talousvyöhykelain välinen suhde

Talousvyöhykelailla pannaan täytäntöön talousvyöhykettä ja mannerjalustaa koskevia YK:n merioikeusyleissopimuksen määräyksiä puitelakiluonteisesti. Ulkoministeriö pitääkin perusteltuna esitysluonnoksessa ehdotettavaa järjestelyä, jonka mukaan uuteen erillislakiin sisällytettäisiin yksityiskohtaiset menettelysäännökset siitä, miten talousvyöhykkeelle suunniteltaville merituulivoimahankkeille myönnettäisiin kilpailuttamalla oikeus talousvyöhykkeen hyödyntämiseen, ja talousvyöhykelakiin tehtäisiin muutokset, jotka koskevat talousvyöhykkeellä sovellettavan lainsäädännön täsmentämistä ja lisättävien säädösten rikkomisen säätämistä rangaistavaksi, määrittävät talousvyöhykelain ja uuden erillislain välistä suhdetta sekä päivittävät vanhentuneita säädös- tai viranomaisviittauksia.

Uuden erillislain myötä merituulivoimahankkeisiin, lukuun ottamatta niihin liittyvien kaapeleiden ja putkien asentamista ja käyttöä, ei sovellettaisi talousvyöhykelain 6 §:n säännöksiä hyödyntämisoikeudesta. Merituulivoimahankkeisiin ei sovellettaisi myöskään talousvyöhykelain 7 §:n säännöksiä rakentamisesta. Uuden lain 3 luvussa säädettäisiin sen sijaan hyödyntämisluvusta, joka antaisi oikeuden hyödyntää talousvyöhykkeen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone
+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax
+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet
kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

tuulienergiaa ja tehdä siihen tähtäävää tutkimusta. Talousvyöhykelain mukaisen hyödyntämisoikeuden ja uuden lain mukaisen hyödyntämisluvan käsitteet ovat lähellä toisiaan, minkä vuoksi niiden johdonmukainen käyttö luonnoksessa olisi hyvä vielä tarkistaa. Esimerkiksi talousvyöhykkeen merituulivoimalain 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan välillä ”hyödyntämisoikeudesta” (s. 52) ja talousvyöhykelain 17 §:ään ehdotetun muutoksen perusteluissa (s. 75) viitataan nyt ”talousvyöhykkeen merituulivoimalain hyödyntämisoikeuden nojalla” rakennettuihin rakennuksiin ja rakennelmiin, kun viittaus hyödyntämislupaan voisi olla näissä yhteyksissä samoin kuin hallituksen esityksen keskeisiä ehdotuksia koskevassa jaksossa 4.1 (s. 20) selkeämpi. Talousvyöhykelain 6 ja 7 §:n yhteydessä olisi puolestaan hyvä puhua valtioneuvoston myöntämästä *suostumuksesta*, eikä *luvasta* (esim. valtioneuvoston suostumuksia koskeva jakso 2.2.3 (s. 10)).

Keskeisiä ehdotuksia selostavassa jaksossa 4.1 (s. 20) todetaan, että putkien ja kaapeleiden laskeminen, meritieteellinen tutkimus ja muunlaiset rakennus- ja muut hankkeet edellyttäisivät jatkossakin talousvyöhykelain mukaisia suostumuksia valtioneuvostolta. Ulkoministeriö ehdottaa, että väärinkäsityksen välttämiseksi tästä luettelosta poistettaisiin meritieteellinen tutkimus, joka ei talousvyöhykelain mukaan edellytä valtioneuvoston suostumusta vaan joka on 8 §:n nojalla ilmoituksenvaraista.

Talousvyöhykelain rakentamista koskevan 7 §:n 4 momentissa säädetään mahdollisuudesta merioikeusyleissopimuksen 60 artiklan 4–7 kappaleessa tarkoitetun suojavaoehyöhykkeen perustamiseen. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että suojavaoehyöhykkeen perustamismahdollisuus näyttäisi esityksen mukaan jäävän pois merituulivoimahankkeiden osalta, kun 7 §:ää ei jatkossa enää sovellettaisi niihin eikä suojavaoehyöhykkeestä ole ehdotettu säädettäväksi erikseen.

Talousvyöhyke ja kansallinen turvallisuus

Kuten luonnoksessa todetaan, talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta eikä kuulu rantavaltion alueeseen. YK:n merioikeusyleissopimuksen 56 artiklassa määritellään rantavaltion ja 58 artiklassa muiden valtioiden oikeudet talousvyöhykkeellä. Kummassakaan artiklassa ei mainita talousvyöhykkeen sotilaalliseen käyttöön tai kansalliseen turvallisuuteen liittyviä näkökohtia. Jotkut erityisesti Latinalaisen Amerikan ja Aasian valtiot ovat merioikeusyleissopimukseen sitoutuessaan pitäneet sopimuksen vastaisena sitä, että esim. sotilaallisen harjoituksen järjestämiseen talousvyöhykkeellä tai sotilaallisen laitteen sijoittamiseen talousvyöhykkeelle ryhdyttäisiin ilman rantavaltion suostumusta. Jotkut EU-valtiot ovat puolestaan katsoleet tällaisen näkemyksen laajentavan YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisia rantavaltion oikeuksia ja vastustaneet sitä yleissopimuksen tallettajana toimivalle YK:n pääsihteerille tekemillään ilmoituksilla. Tiedossa ei ole, että Suomi olisi ottanut nimenomaisesti kantaa näihin seikkoihin.

Esitysluonnoksessa viitataan mahdollisuuteen puuttua toimintaan talousvyöhykkeellä kansallisen turvallisuuden perusteella (s. 18) ja muun muassa mainitaan talousvyöhykkeen merkitys Suomen puolustukselle ja muulle turvallisuudelle (s. 53). Ulkoministeriön käsityksen mukaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioimisen tarkoitetaan näissä yhteyksissä liittyvän nimenomaisesti hyödyntämisluvan myöntämiseen tai siihen liittyviin kysymyksiin. Koska Suomelle rantavaltiona kuuluu täysivaltainen oikeus talousvyöhykkeen tuulienergian hyödyntämiseen, ulkoministeriö ei näe siinä ristiriitaa YK:n merioikeusyleissopimuksen kanssa. Ulkoministeriö suosittelee kuitenkin, että hallituksen esityksessä ei käytettäisi muotoiluja, joiden mukaan rantavaltio voisi arvioida talousvyöhykkeellä harjoitettavaa toimintaa yleisemminkin kansallisen turvallisuuden lähtökohdista, kun tällaisten linjausten ja merioikeusyleissopimuksen välisestä suhteesta ei ole käyty kansallisesti yksityiskohtaisempaa keskustelua.

Talousvyöhykelakiin ehdotettavat muutokset

Talousvyöhykelain 3 §:n 2 momenttiin ehdotettavan muutoksen myötä jätelakia sovellettaisiin kokonaisuudessaan talousvyöhykkeellä. Perustelujen mukaan muutos olisi tarpeen, jotta talousvyöhykkeelle rakennettavien rakennusten ja rakennelmien rakentamisessa, käytössä ja purkamisessa huolehdittaisiin jätteen asianmukaisesta käsittelystä ja muista jätelain vaatimuksista. Sikäli kuin jätelaki soveltuu myös alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseen, vähentämiseen ja valvomiseen, ulkoministeriö kiinnittää huomiota merioikeusyleissopimuksen 211 artiklan 5 kappaleeseen, jonka mukaan alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemistä, vähentämistä ja valvomista talousvyöhykkeellä koskevien rantavaltion lakien ja määräysten tulee vastata toimivaltaisessa kansainvälisessä järjestössä tai yleisessä diplomaattikonferenssissa laadittuja yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä ja olla tarkoitettu niiden toimeenpanemiseen, jotta rantavaltion kyseiset lait ja määräykset olisivat täytäntöön pantavissa kuten merioikeusyleissopimuksen XII osan 6 osastossa määrätään.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota myös talousvyöhykelakiin ehdotettuun uuteen 5 a §:ään. Pykälätekstissä viitataan *talousvyöhykkeen merituulivoimalakiin*, jota käytetään laajasti myös esitysluonnoksen muissa osissa. Itse laki on kuitenkin otsikoitu luonnoksessa *laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä*. Ulkoministeriö toteaa edelleen 5 a §:n muotoilun osalta, että yksikön käyttäminen hyödyntämiseen tähtäävästä tutkimuksesta voisi olla paremmin linjassa talousvyöhykelain 6 §:n muotoilun kanssa.

Muut huomiot

Ulkoministeriö ehdottaa myös joitakin talousvyöhykettä koskevaan kansainvälisoikeudelliseen tai kansalliseen sääntelyyn liittyviä muotoiluja muokattaviksi esitysluonnoksessa esimerkiksi seuraavasti:

- Esityksen pääasiallinen sisältö (s. 1) ja perustelujen jakso 1.1. Tausta (s. 4): Suomen talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta, jonka taloudelliseen hyödyntämiseen Suomen valtiolla on YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaan täysivaltaiset oikeudet. / Suomen talousvyöhyke on ulommilla merialueilla sijaitsevaa kansainvälistä aluetta, jonka taloudelliseen hyödyntämiseen Suomen valtiolla on YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaan täysivaltaiset oikeudet.
- Perustelujen jakso 1.1. Tausta (s. 4): Rannikkoa lähemmällä Suomen valtion alueeseen kuuluvilla aluevesillä...
- Perustelujen jakso 2.9 Aluevedet (s. 17): Suomen valtion alueeseen kuuluville aluevesille sijoittuvia...
- Pääasiallisten vaikutusten jakso 4.2.1 Vaikutukset yrityksiin, Sääntelytaakka (s. 24): Talousvyöhyke on kansainvälistä aluetta, minkä vuoksi siellä sovellettavasta Suomen lainsäädännöstä säädetään erikseen. Sähkömarkkinalain mukaisesta hankeluvasta ja ilmailulain mukaisesta lentoesteluvasta ei ole aiemmin linjattu, koska merituulivoiman rakentaminen talousvyöhykkeelle ei ole ollut ajankohtaista.
- Muiden toteuttamisvaihtoehtojen jakso 5.1.1 Nykylainsäädännöllä jatkaminen (s. 31): Talousvyöhykelaki ei estä tällaisen ns. yksinoikeuden myöntämistä, koska talousvyöhykelaki ja rantavaltion oikeuksista talousvyöhykkeellä määräävä YK:n merioikeusyleissopimus mahdollistavat valtioneuvostolle laajan harkintavallan siinä, millä perustein se myöntää suostumuksen silloin, kun kysymys ei ole putken tai kaapelin laskemisesta.
- Muiden toteuttamisvaihtoehtojen jakso 5.1.1 Nykylainsäädännöllä jatkaminen (s. 31): Talousvyöhykelakia ei ole pidetty yksiselitteisenä sen suhteen, montako valtioneuvoston suostumusta yksi merituulivoimahanke tarvitsee, ~~ja valtioneuvostolla onkin tämän suhteen liikkumavaraa~~. Epäselvänä pidetyn sääntely-ympäristön ja hankekehityksen suurten riskien vuoksi kaikki merialueista kiinnostuneet hankekehittäjät eivät ole hakeneet talousvyöhykelain mukaisia suostumuksia.

- Talousvyöhykkeen merituulivoimalain 15 §:n yksityiskohtaiset perustelut (s. 52): Kyseessä olisi lupa, jonka valtioneuvosto myöntäisi Suomelle YK:n merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan mukaan kuuluvan oikeuden nojalla tuulista saatavan energian tuottamiseen tietyllä alueella.
- Talousvyöhykelain 3 a §:n yksityiskohtaiset perustelut (s. 71): Suomen talousvyöhykkeelle sijoittuviin putkiin ja kaapeleihin, jotka eivät ole yhteydessä talousvyöhykkeellä sijaitseviin tekosaariin, laitteisiin ja muihin rakennelmiin, sovellettaisiin Suomen lakia kuten nykyisinkin merioikeusyleissopimuksen asettamissa puitteissa.
- Talousvyöhykelain 10 §:n yksityiskohtaiset perustelut (s. 74): Rikosoikeudelliseen toimivaltaan tällaisiin kaapeleihin ja putkiin nähden vaikuttavat esimerkiksi soveltuva tunnusmerkistö ja rikoslain 1 luvussa säädetyt rikosoikeuden soveltamisalasäännökset sekä YK:n merioikeusyleissopimuksen 58 artiklan 2 kappale ja 113 artikla.

Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto

Lainsäädäntöneuvos

Sari Mäkelä

Liitteet -

VN/12957/2023-UM-50

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: