



Lausunto

1.7.2024

VN/12957/2023

VN/12957/2023-PLM-44

Jakelussa mainitut.

Puolustusministeriön lausunto asiassa VN/12957/2023

Yleistä

Puolustusministeriö katsoo, että kokonaisuudessaan ehdotettu uusi laki on tarpeellinen ja talousvyöhykkeellä tuulivoimaan liittyvän sääntelyn selkeyttäminen on tärkeää. Merituulivoimapotentiaali Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä on merkittävä ja tämän potentiaalin hyödyntäminen vaatii selkeää, läpinäkyvää ja ennakoitavaa sääntelyä.

Lupaehdot ja kansallinen turvallisuus

Esitysluonnos antaa viitekehyksen toteuttaa näitä tavoitteita. Esitysluonnoksessa esitetään talousvyöhykkeelle suunniteltaville merituulihankkeille kilpailutusmallia, jossa oikeus talousvyöhykkeen hyödyntämiseen ratkaistaisiin Energiaviraston järjestämässä tarjouskilpailussa. Puolustusministeriö pitää erittäin tärkeänä sitä, että tarjouskilpailussa hyödyntämislupa voidaan jättää myöntämättä tilanteissa, jossa kansallinen turvallisuus voisi vaarantua. Tällaisia tilanteita voitaisiin arvioida olevan esimerkiksi tilanteet, jossa kilpailun voittajan omistussuhteet tai vaikutusvallan käyttö suhteessa alueella tapahtuvaan toimintaan voisi vaarantaa kansallisen turvallisuuden.

Esitysluonnoksen johdannossa todetaan, että Suomen talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta, jonka taloudelliseen hyödyntämiseen Suomen valtiolla on oikeus. Luonnoksen mukaan valtioneuvosto voisi valita talousvyöhykkeeltä merituulivoimakäyttöön soveltuvia alueita ja tehdä päätöksen niiden kilpailuttamisesta. Kilpailutuksen voittaja valittaisiin sekä tarjotun hinnan että laadullisten tekijöiden perusteella ja voittaja saisi yksinoikeuden hakea valtioneuvostolta hyödyntämislupaa tietylle alueelle. Hyödyntämislupa antaisi määräajaksi yksinoikeuden tehdä tutkimuksia kyseisellä alueella ja hyödyntää sitä merituulivoimahankkeeseen. Hyödyntämislupa ei vielä tarkoittaisi varmuutta merituulivoimahankkeen toteutumisesta, koska hankkeen toteuttaminen edellyttää myös muita lupia.

Esitysluonnoksessa on useassa kohdassa mainittu merituulivoimahankkeiden myöntämisen edellytykseksi kansallisen turvallisuuden edellytysten täyttyminen. Puolustusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luonnoksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa ei kuitenkaan kootusti ole käsitelty esityksen vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. Puolustusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida laajemmin vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. Vaikutuksia voisi olla esimerkiksi aluevalvontatoiminnan ja sotilaallisen liikkuvuuden edellytysten heikkeneminen. Puolustusministeriö osallistuu tarvittaessa arvion tuottamiseen.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin hyödyntämisluvasta, joka antaisi oikeuden hyödyntää talousvyöhykkeen tuulienergiaa sekä tehdä siihen tähtävää tukimusta. Pykälän 1 momentin edellytysten täyttyessä hyödyntämislupa olisi myönnettävä, eikä valtioneuvostolla olisi harkintavaltaa myöntämismenettelyssä, jos kilpailutuksen voittaja täyttäisi säädetyt vaatimukset. Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1 momentin 3 kohdan nojalla edellytys luvan myöntämiselle kuitenkin olisi, ettei olisi painavia perusteita epäillä luvan myöntämisen vaarantavan kansallista turvallisuutta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 3 kohdan yksityiskohtaisia perusteluja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen käsitteestä olisi tarkoituksenmukaista täydentää maininnalla, että kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta olisi kyse tilanteissa, joissa merituulivoimahankkeesta voisi aiheutua haittaa maanpuolustuksen järjestämiselle, kuten aluevalvontatoiminnalle. Puolustusministeriö katsoo, että lisäys selventäisi perusteita sille, miksi tuulivoimahanke edellyttäisi Puolustusvoimien lausuntoa.

Puolustusministeriö esittää lisäksi, että 15 §:n 1 momentin 3 kohdasta poistettaisiin sana ”painavia”. Puolustusministeriö katsoo, että säännöksen soveltamisen kynnys ei saisi nousta liian korkeaksi ja kiinnittää huomiota siihen, että kaivoslaissa ja eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetussa laissa käytetään käsitteitä ”arvioidaan vaarantavan...” sekä ”voidaan arvioida uhkaavan...”. Puolustusministeriö ei pidä perusteltuna, että nyt ehdotetun säännöksen soveltamiskynnys olisi kyseisiä, perusteluissa mainittuja säännöksiä korkeampi. Puolustusministeriö esittää vastaavaa muutosta myös lain 24 §:n 2 momenttiin. Vaihtoehtoisesti säännöksen sanamuoto ”voi peruuttaa” tulisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan muuttaa muotoon ”on peruutettava”.

Hyödyntämisluvan lupaehdoista esitetään säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä. Puolustusministeriö katsoo, että lupaehtoihin tulisi tapauskohtaisesti sisällyttää ehtoja maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvien uhkien varalta, ellei jo luvan hakuvaiheessa olisi ilmeistä, että luvan myöntäminen vaarantaisi maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta. Ehtoja tulisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan asettaa erityisesti erilaisiin valtiollisiin toimijoihin liittyvien uhkien perusteella. Puolustusministeriö pitää tarpeellisena esityksessä omaksuttua sääntelyratkaisua, jonka mukaan lupaehdoja voitaisiin kuitenkin muuttaa, mikäli olisi tarpeen varmistaa, ettei kansallinen turvallisuus vaarannu. Puolustusministeriö katsoo kuitenkin, että edellä mainitun osalta olisi syytä varmistaa, ettei kynnys ehtojen muuttamiseen käytännössä olisi liian korkea.

Koska 1. lakiehdotuksen 22 §:ssä säädetyt hyödyntämisluvan siirrettävyydessä ehdotetaan noudatettavaksi 15 §:ssä säädetyt menettelyt, viittaa puolustusministeriö sen osalta edellä 15 §:stä lausumaansa ehdotukseen sääntelyn täsmentämiseksi.

Puolustusministeriö toteaa, että tulevaisuudessa on ratkaistava myös talousvyöhykkeen paikkatiedon ja tuulivoimainfran suojaamiseen liittyvät kysymykset. Puolustusministeriö toteaa edelleen, että kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ei sellaisenaan kuulu Suomessa viranomaisten tehtäviin. Infrastruktuurin omistajien tulisi huolehtia itse niin sanotusta omasuojasta. Puolustusministeriö katsoo, että tämän osalta on tärkeää asettaa toimijoille velvoitteita ja vastuita, mukaan lukien purku- ja ennallistamisvelvoitteet toiminnan päätyttyä.

Viranomaisyhteistyö

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Metsähallitus hallinnoi aluevesiä ja kilpailuttaa aluevesien tuulivoimahankkeet. Talousvyöhykkeelle ollaan luomassa mallia, jossa Energiavirasto hoitaa näitä samoja tehtäviä. Puolustusministeriö kiinnittää edelleen huomiota siihen, että osa suunniteltavista hankkeista saattaa tulevaisuudessa sijaita osittain sekä aluevesillä että talousvyöhykkeellä tai näiden rajoilla siten, että hankkeella on suoria vaikutuksia jompaankumpaan vesialueeseen ja lisäksi liityntä verkkoon tapahtuu kaikissa hankkeissa myös aina aluevesien kautta. Puolustusministeriö katsoo, että on pidettävä huolta siitä, että mainittujen toimijoiden yhteistyö on aidosti saumatonta ja tiedonvaihto on sujuvaa eikä minkäänlaista kilpailutilannetta pääse syntymään. Myös yleisten käytäntöjen tulee olla Metsähallituksella ja Energiavirastolla mahdollisimman yhtenevät, jotta tuulivoimatoimijoiden asiointi on sujuvaa eikä aiheuta haasteita Suomeen kohdistuville investoinneille.

Uudessa laissa säädettäisiin talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeiden kilpailuttamisesta. Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa esimerkiksi merituulivoimahankkeiden vaikutuksiin merellisiin viranomaistoimintoihin tai siihen, miten hankkeet vaikuttavat tulevaisuudessa väylien käyttöön ja ylläpitoon, meriturvallisuuteen ja -pelastukseen, puistojen omasuojaan tai maanpuolustuksen toimintaedellytyksiin. Laissa ei myöskään säädettäisi siitä, miten tuulivoimarakentamisen koordinaatiota talousvyöhykkeellä tulisi mahdollisesti Ruotsin kanssa koordinoita. Puolustusministeriö toteaa, että Ruotsilla on Suomen lisäksi erittäin kunnianhimoiset tavoitteet merituulivoiman kehittämiseksi Pohjanlahdella. On kuitenkin olemassa konkreettinen mahdollisuus siihen, että koordinoimaton rakentaminen alueella voisi johtaa vaikeina jäätälvinä tilanteisiin, joissa väyliä ei ole käytössä ja meripelastus sekä muut viranomaistoiminnot vaarantuvat kriittisellä tavalla. Puolustusministeriö viittaa tältä osin myös sisäministeriön tästä esityksestä antamaan lausuntoon ja toteaa lisäksi, että meriyhteyksien auki pitäminen on myös sotilaallisen liikkuvuuden kannalta erittäin merkityksellistä.

Puolustusministeriö katsoo, että lain voimaantulon jälkeen on jatkettava tiivistä viranomaisyhteistyötä sen varmistamiseksi, että merituulivoiman rakentamisesta huolimatta viranomaiset kykenevät

toteuttamaan lakisääteisiä tehtäviään myös talousvyöhykkeellä. Puolustusministeriö katsoo, että tässä korostuu erityisesti Rajavartiolaitoksen rooli, jolla on Puolustusvoimien sijaan toimivalta alueella. Huomioitava on myös muut merelliset viranomaistoimijat ja merellä toimivat varustamot, joiden varassa kulkee huomattava osa Suomen huoltovarmuudesta. Puolustusministeriö pitääkin todennäköisenä, että lainsäädäntöä tulee tulevaisuudessa täydentää.

Hankeesta pyydettävät lausunnot ja taustojen selvittäminen

Puolustusministeriö katsoo, että tuulivoimaa talousvyöhykkeelle rakennettaessa Puolustusvoimien intressit tulee turvata samalla tavoin kuin aluevesille rakennettaessa. Puolustusministeriö toteaa, että tutkavalvonnan kannalta oleellista ei ole tuulivoimalan sijainti aluevesillä tai sen ulkopuolella, vaan sen mahdollisesti aiheuttava tutkakatve. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan siksi on tärkeää, että Puolustusvoimien intressit tulevat turvatuksi paitsi valtioneuvoston hyödyntämislupaharkinnassa, myös yksityiskohtaisemmassa lupaprosessissa, jossa tuulivoimaloiden teknisistä yksityiskohdista päätetään. Puolustusministeriö katsoo, että nykyinen Puolustusvoimien kuulemisprosessi samanlaisena sovellettuna kuin nyt Suomen alueelle tuulivoimaa rakennettaessa, varmistaisi parhaiten näiden näkökohtien ottamisen huomioon.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että Puolustusvoimilta pyydetäisiin lausunto ennen kuin valtioneuvosto valitsisi talousvyöhykkeeltä merituulivoimakäyttöön soveltuvia alueita. Arvio mahdollisista haitallisista vaikutuksista Puolustusvoimien lakisääteisiin tehtäviin, erityisesti aluevalvontatoiminnalle, tulisi täten kartoitettua jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Puolustusministeriö pitää tarpeellisena, että ensimmäiseen lakiehdotukseen lisättäisiin nimenomainen säännös etukäteisestä lausunnon pyytämisestä. Lausuntopyyntöjen avulla voidaan myös tosiasiallisesti arvioida niitä riskejä kansalliselle turvallisuudelle, joita hankkeisiin voisi liittyä. Puolustusministeriö katsoo, että ilman lausunnon antamista riskin arviointi on käytännössä mahdotonta.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa todetaan, että hyödyntämislupa ei vielä tarkoittaisi varmuutta merituulivoimahankkeen toteutumisesta, koska hankkeen toteuttaminen edellyttää myös muita lupia. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan myös tästä johtuen olisi tarkoituksenmukaista, että nämä kilpailutukseen tulevat alueet olisivat jo saaneet myönteisen lausunnon Puolustusvoimilta, ennen kuin valtioneuvosto tekee päätöksen siitä, mitkä alueet se antaa Energiavirastolle kilpailutettavaksi.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kriittinen vedenalainen infrastruktuuri, jota merituulivoiman rakentaminen aina edellyttää, on kasvavan kiinnostuksen kohteena, ja että kriittiseen vedenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuva häirintä on tunnistettu merkittäväksi turvallisuusuhaksi. Puolustusministeriö katsoo, että tämän vuoksi merituulivoimahankkeita toteuttavien yritysten taustojen riittävä selvittäminen on erittäin tarpeellista.

Ensimmäisen lakiehdotuksen poissulkuperusteita koskeva 11 § sisältää viittauksen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016, hankintalaki) ja sen pakollisiin sekä harkinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin. Puolustusministeriö kiinnittää siihen huomiota, että kattavuudestaan huolimatta niissä arvioidaan pääsääntöisesti vain rikoksiin liittyviä uhkia ja vastuu todentamisesta on jätetty kilpailutukseen osallistuvalla taholla itselleen. Puolustusministeriö katsoo lisäksi, että aika, jonka jälkeen niillä ei tulisi katsoa olevan vaikutusta, on säännöksissä määritelty maanpuolustuksen sekä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta katsottuna hyvin lyhyeksi. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan hankkeiden merkityksellisyden vuoksi tulisi jo kilpailutusvaiheessa harkinnanvaraisesti edellyttää niin henkilöiltä kuin yrityksiltä turvallisuus selvitysmenettelyä tai arvioida toiminnanharjoittajan luotettavuutta muulla tavoin.

Puolustusministeriö esittää, että yhtenä sääntelyvaihtoehtona voisi olla esimerkiksi avaruustoiminnasta annetun lain (63/2018) kaltainen ratkaisu. Lain satelliittikaukokartoitusta käsittelevässä 2 a luvussa huomioidaan toiminnan luvanvaraisuus ja edellytykset, ilmoitusvelvollisuus, turvallisuusvaatimukset ja tiedonluovutus. Laissa on säädetty myös lausunnoista (17 §), luotettavuuden arvioinnista (17 a §) ja viranomaisen tiedonsaantioikeudesta (18 §). Satelliittikaukokartoitusta koskevista raja-arvoista on lisäksi säädetty valtioneuvoston asetuksella (Valtioneuvoston asetus satelliittikaukokartoitusta koskevista raja-arvoista, 892/2023).

Toisena mallina voisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan olla esimerkiksi eräiden kiinteistö-hankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019) 4 §:n sääntely, jonka mukaan "...on pyydettävä hakemuksesta lausunto siltä viranomaiselta, jonka toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseen kiinteistön hankinta saattaa vaikuttaa, jollei lausunnon pyytäminen ole ilmeisen tarpeetonta..." ja "...voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä". Puolustusministeriö katsoo, että henkilö- ja yritysturvallisuus selvitysmenettelyn tai muun luotettavuuden arvon tulisi viimeistään tässä vaiheessa prosessia olla selkeästi säädetty yhtenä luvan myöntämisen edellytyksistä. Puolustusministeriö esittää esitysluonnosta tältä osin täydennettäväksi.

Kansliapäällikön sijainen

Janne Kuusela

Esittelijä

Tuukka Einola

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Teemu Penttilä PLM HO
Hanna Nordström PLM HOLA
PLM PO Kansallisen puolustuksen yksikkö
PLM RO Kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
Pääesikunta

VN/12957/2023-PLM-44

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: