

Asia: VN/12957/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

4 luku – Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Tunnistattekko, että esitetyillä laeilla olisi vaikutuksia, joita ei ole huomioitu esityksessä?

-

Muu palaute vaikutusarvioista

-

7 luku – Säännöskohtaiset perustelut

Palaute alueen valinnasta

-

Palaute vakuuksista (osallistumisvakuus ja edistämisvakuus)

-

Palaute maksuista (osallistumismaksu ja hyödyntämismaksu)

-

Muu palaute kilpailutuksesta

-

Palaute hyödyntämisluvasta

-

Palaute valitusten osittaisesta keskittämisestä Vaasan hallinto-oikeuteen (Eryteisesti hallinto-oikeuksille, korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja markkinaoikeudelle osoitettu kysymys)

-

Palaute muutoksenhausta

-

Palaute talousvyöhykelain muutoksista

-

8 luku – Lakia alemman asteinen sääntely

Palaute asetuksella myöhemmin säädettäviin asioihin liittyen

-

Muu palaute

Tähän pyydetään jättämään palaute vain niistä asioista, joita ei ole mainittu yllä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä sekä muutettavaksi Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia ja Energiavirastosta annettua lakia. Esitys toteuttaa Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitetta merituulivoiman pelisääntöjen selkeyttämisestä Suomen talousvyöhykkeellä.

Uuden lain mukaan valtioneuvosto voisi valita talousvyöhykkeeltä merituulivoimakäyttöön soveltuvia alueita ja tehdä päätöksen niiden kilpailuttamisesta. Alueiden kilpailutukset järjestäisi Energiavirasto. Kilpailutuksen voittaja valittaisiin sekä tarjotun hinnan että laadullisten tekijöiden perusteella. Kilpailutuksen voittaja saisi yksinoikeuden hakea valtioneuvostolta hyödyntämislupaa tietyille 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. Esityksellä tarkennettaisiin myös sitä, mitä kansallista lainsäädäntöä Suomen talousvyöhykkeellä sovelletaan.

Esityksen tavoitteena on edistää merituulivoimaa talousvyöhykkeellä, selkeyttää talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeita koskevaa sääntelyä ja varmistaa, että oikeudet merituulivoiman hyödyntämiseen myönnetään tasapuolisella, läpinäkyvällä ja ennakoitavalla tavalla. Tavoitteena on myös, että Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeiden sääntely ei poikkeaisi toisistaan, ellei poikkeamiselle ole perusteltua syytä.

Lausuntokierroksen ajoittamisesta kesälomakautteen johtuen oikeusministeriöllä on ollut mahdollisuus arvioida esitysluonnosta ainoastaan vain lausunnossa nimenomaisesti käsiteltyjen asioiden osalta.

Laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä

1 §. Lain soveltamisala.

Lain 1 §:ssä säädettäisiin seuraavaa: ”Tätä lakia sovelletaan tuulienergian hyödyntämiseen ja siihen tähtääviin tutkimuksiin Suomen talousvyöhykkeellä. Tuulienergian hyödyntämiseen liittyvien kaapeleiden ja putkien asentamiseen ja käyttöön ja niihin liittyviin, 2 §:ssä tarkoitetun talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen ulkopuolella tapahtuviin tutkimuksiin sovelletaan kuitenkin Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004), jäljempänä talousvyöhykelaki, 6 §:ää.”

Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, olisiko aiheellista jakaa pykälä soveltamisalaa koskevaan pykälään ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevaan pykälään. Talousvyöhykelain soveltamisalan rajaukset ja niiden poikkeukset kuuluvat ao. lakiin, mutta tarvittaessa merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annettuun lakiin voidaan sisällyttää niitä koskeva vastinpari.

Oikeusministeriö kehottaa myös tarkistamaan, onko säännöksessä oleva viittaus Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 6 §:ään oikea, vai pitäisikö viitata kyseisen lain 7 §:ään.

2 §. Talousvyöhykkeen merituulivoima-alue.

Ehdotetussa 2 §:n mukaan valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen Suomen talousvyöhykkeellä sijaitsevan alueen osoittamisesta tuulienergian hyödyntämistä koskevaan käyttöön (talousvyöhykkeen merituulivoima-alue), sen kilpailuttamisesta ja alueen hyödyntämistä koskevista ehdoista. Talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen valinnassa olisi otettava huomioon yhteiskunnan kokonaisuus.

Oikeusministeriö toteaa, että merituulivoima-alueen valintaa koskeva kriteeri ”yhteiskunnan kokonaisuus” on hyvin väljä. Eesitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa kriteeriä kuitenkin avataan tarkemmin.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriö kehottaa harkitsemaan kriteerin tarkentamista pykälässä ottaen huomioon myös mahdollinen muutoksenhaku valtioneuvoston päätökseen.

6 §. Tarjouksen toimittaminen sähköisesti.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin mukaan tarjous kilpailutukseen osallistumiseksi on toimitettava Energiavirastolle sähköisesti viimeistään Energiaviraston ilmoittamana määräpäivänä ja tavalla.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tässä asiassa ei ole estettä säätää tarjouksen toimittamisesta sähköisesti mutta esityksessä olisi kuitenkin syytä käsitellä ehdotusta hyvän hallinnon näkökulmasta. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 5 §:n mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Sen sijaan edellä mainitussa laissa ei säädetä hallinnon asiakkaalle digitaalisten palvelujen käyttövelvoitetta. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että tehokkuuteen ja työvoiman tarpeeseen perustuva yhteen asiointikanavaan perustuva menettely ei täytä hallintolaissa hyvän hallinnon perusteina säädettyjen ja viranomaisia velvoittavien hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen, eikä palveluperiaatteen vaatimuksia (AOA 4653/4/14, 31.12.2015). Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että ehdotettu säännös ei koske yksityishenkilöitä ja lisäksi hyvin rajattua määrää toimijoita (vrt. ehdotetun 7 §:n 1 mom.: ”Oikeus osallistua kilpailutukseen on yrityksellä, yhteisöllä ja niiden ryhmittymällä.”).

32 §. Muutoksenhaku.

Ehdotetun 32 §:n 1 momentin mukaan Energiaviraston 5 §:n 3 momentissa, 11 §:ssä ja 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun Energiaviraston päätökseen ja Energiaviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen.

Edellä mainitun pykälän 1 momentissa on sinänsä asianmukaisesti eritelty ne Energiaviraston päätökset, joista voisi hakea oikaisua. Oikeusministeriö pitää oikaisuvaatimusta koskevaa ehdotusta perusteltuna esitysluonnoksessa esitetyn perustein. Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin eritelty, mitä muita päätöksiä Energiavirasto voisi ehdotetun lain nojalla tehdä, eikä näiden päätösten osalta ole esitetty tarkempaa arviota niiden soveltumisesta oikaisuvaatimusmenettelyyn. Jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä arvioida oikaisuvaatimusmenettelyn mahdollista soveltuvuutta esimerkiksi osallistumisvakuutta koskeviin päätöksiin.

Oikeusministeriö ei pidä 32 §:n 2 momentissa ehdotettua valitusten keskittämistä Vaasan hallinto-oikeuteen perusteltuna. Markkinaoikeudella olisi tehtäväkenttensä perusteella vankin erityisasiantuntemus käsitellä kilpailutukseen liittyviä muutoksenhakukysymyksiä. Tämä puoltaisi oikeusministeriön mielestä vahvasti muutoksenhaun ohjaamista markkinaoikeuteen siitä huolimatta, että valitusten kohteina oleviin päätöksiin sisältyisi käyttöoikeussopimusdirektiiviin ja hankintalain tulkintaan liittyvät elementtejä. Markkinaoikeuden toimiessa muutoksenhakuinstanssina tulisivat valitukset myös käsiteltä keskitetysti ja yhdenmukaisesti muiden hankintoihin liittyvien asioiden kanssa. Esitysluonnoksessa ei ainakaan tässä vaiheessa ole

esitetty vakuuttavia perusteita sille, miksi valitukset tulisi markkinaoikeuden sijaan ohjata hallinto-oikeuteen. Esityksen jatkovalmistelussa asiaa on arvioitava myös markkinaoikeuden näkemykset huomioon ottaen.

Siltä osin kuin luonnoksessa on ehdotettu valitusten keskittämistä Vaasan hallinto-oikeuteen, ei mainittu keskittäminen tue sitä yleistä tavoitetta, ettei hallinto-oikeuksien toiminnassa olisi suuria alueellisia eroja. Yleislainsäädännön perusteella valitukset jakautuvat kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään tarkemmin perusteltu, miksi muutoksenhakuinstanssiksi on päädytty ehdottamaan juuri Vaasan hallinto-oikeutta.

Vielä ehdotetun 32 §:n 2 momentissa säädettäisiin valitusten käsittelemisestä hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Oikeusministeriö toteaa, että tästä ehdotuksesta ei ole juurikaan hyötyä, koska lähes puolet hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on säädetty käsiteltäviksi kiireellisenä.

Esityksessä on niin ikään tarpeen tarkemmin arvioida puheena olevien valitusasioiden määrä ja niiden vaikutus tuomioistuinten resurssitarpeisiin.

31 §. Tiedonsaantioikeudet.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että Energiavirastolla, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Rajavartiolaitoksella ja valtioneuvostolla on oikeus tehtäviensä suorittamista varten saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja viranomaisilta ja toiminnanharjoittajilta. Ehdotettu pykälä on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyskriteeriin perustuslakivaliokunnan vastaavissa sääntely-yhteyksissä edellyttämällä tavalla. Valiokunta ei ole kuitenkaan pitänyt näin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisena edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. (kts esim PeVL 59/2010 vp, s .4/l) Lakiehdotuksessa tulisi siksi eritellä tarkemmin tietojen saamiseen oikeutetut ja niitä luovuttamaan velvoitetut sekä mitä ja ketä koskevia tietoja tiedonsaantioikeus koskee.

Asetuksenantovaltuudet

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan seuraavaa (s. 85):

”Lisäksi EU:n nettonolla-asetuksesta tulee velvoite soveltaa laadullisia kriteerejä uusiutuvan energian huutokaupoissa, ja kriteerit asetetaan komission täytäntöönpanosäädöksellä. Samaan aikaan on tarve säätää laadullisista kriteereistä myös kansallisesti, minkä takia sääntelyn selkeyden vuoksi myös EU-sääntelyn vaatimat kriteerit olisi sisällytettävä kansallisiin säädöksiin. Vaihtoehtona kilpailutukselle ja laadullisten kriteerien asettamiselle olisi, että toimijan valinta perustuisi kokonaisvaltaiseen viranomaisharkintaan, josta säädettäisiin lailla. Koska lakihankkeen tavoitteena

on määritellä valinnan perusteet avoimesti ja tarkasti etukäteen, on päädytty esittämään, että kilpailutusmenettelyn yksityiskohdista ja valintakriteereistä säädetään asetuksella.”

Edellä mainitun kirjaukseen liittyen oikeusministeriö toteaa, että EU-asetuksen säännöksiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä (katso Lainkirjoittajan opas, <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/7-euroopan-unionin-saadosten-taytantonpano/7-2/>). Sen sijaan kansalliseen lakiin on mahdollista lisätä informatiivinen viittaus EU-asetukseen.

Esitysluonnos sisältää useita ehdotuksia asetuksenantovaltuuksiksi. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan muun muassa valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. (HE 1/1998 vp, s. 131-132, ks. laajemmin lain ja asetuksen alasta Lainkirjoittajan opas, alaluku 13.2.)

Oikeusministeriön käsityksen mukaan useat ehdotetuista asetuksenantovaltuuksista ovat varsin väljiä (esim. 4 §:n 3 mom) tai niistä puuttuu perussäännös, josta asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi 8 §:ään tulisi lisätä perussäännös osallistumismaksusta. Lisäksi 16 §:n tulisi sisältää perussäännökset hakemuksen sisällöstä. Riittävänä voitaneen pitää esimerkiksi viittausta luvan myöntämisen edellytyksiin.

34 §. Luvaton merituulivoimatoiminta talousvyöhykkeellä.

Ehdotetussa 34 §:ssä säädettäisiin luvattomasta merituulivoimatoiminnasta talousvyöhykkeellä. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi seuraavaa täsmennystä 34 §:ään:

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta ryhtyy tämän lain soveltamisalaan 1 §:n mukaisesti kuuluvaan toimintaan ilman 15 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston hyödyntämislupaa, on tuomittava luvattomasta merituulivoimatoiminnasta talousvyöhykkeellä sakkoon.

2. liitelaisa, laki Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain muuttamisesta, on rikosoikeuden soveltamista ja eräitä rikoksia koskevia pykälä. Ehdotetussa 15 a, b, ja c §:ssä viitataan rikoslain

eräisiin pykäliin. Koska kyse on viittaussäännöksistä, 15 b §:ssä voisi olla aiheellista harkita tyhjentävän luettelo-otsikon sijaan kuvaavaa yleisotsikkoa.

Muuta

Toisen liitelain 5 a §:n mukaan ”Tätä lukua ei sovelleta tuulienergian hyödyntämiseen ja siihen tähtääviin tutkimuksiin Suomen talousvyöhykkeellä lukuun ottamatta tuulienergian hyödyntämiseen liittyvien kaapeleiden ja putkien asentamista ja käyttöä ja niihin liittyviä, talousvyöhykkeen merituulivoimalain 2 §:ssä tarkoitetun talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen ulkopuolella tapahtuvia tutkimuksia, joihin sovelletaan 6 §:ää.” Oikeusministeriö toteaa, että toisen lakiehdotuksen 5 a §:n edeltä puuttuu luku (3). Tämän vuoksi 2. lakiehdotuksesta ei selviä, suljetaanko 5 a §:llä lain 2 vai 3 luvun soveltaminen pois.

Makkonen Timo
Oikeusministeriö

Nyman Yrsa
Oikeusministeriö