

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?

Alueidenvalinnan ympäristövaikutuksista mainitaan kohdassa 4.2.3 ”Ympäristövaikutukset”, että ”Se, että hyödynnettävän merituulivoima-alueen valitsisi uuden lain myötä valtioneuvosto, eikä hankekehittäjä, parantaisi mahdollisuuksia huomioida ympäristö aluevalinnassa.” Tämä kuitenkin edellyttäisi, että alueidenvalintaprosessi perustuisi tutkittuun tietoon meriympäristöstä. Tällä hetkellä tieto Suomen talousvyöhykkeellä sijaitsevista avomerialueista on erittäin puutteellista, sillä vedenalaisen luonnon monimuotoisuuden inventoinnit ovat vahvasti keskittyneet rannikonläheisiin alueisiin. Merituulivoiman aluevalinnan tulisi perustua tieteelliseen tietoon, ja tästä syystä tarvitaan VELMU-ohjelmasta erillinen avomerialueiden inventointiohjelma tukemaan alueidenvalintaprosessia.

Kuten ehdotuksessa sanotaan, ”Tutkimustietoa merituulivoiman ympäristövaikutuksista on vain rajoitetusti saatavilla ja kansainvälistä tutkimusta ei voida monin osin suoraan soveltaa, koska olosuhteet ovat erilaiset.” Ympäristövaikutusten arviointia ei voi luotettavasti tehdä ilman perustietoa alueiden lajistosta ja elinympäristöistä, ja tämän perustiedon tulee olla saatavilla jo alueiden valintaa tehtäessä. Muutoin alueidenvalinnan SOVA-menettely jää ilman tieteellistä pohjaa.

Esityksen kohdassa 4.2.6 ”Vaikutukset viranomaisiin” on esitetty ehdotuksen vaikutuksia työ- ja elinkeinoministeriöön sekä Energiavirastoon. Ehdotuksessa ei kuitenkaan esitetä vaikutuksia esim. valtion tutkimus- ja liikelaitoksiin, joiden resurssit on myös turvattava, jotta varmistetaan että merituulivoiman kehittämisessä otetaan meriympäristön asettamat reunaehdot huomioon.

Muu palaute vaikutusarvioista

-

7 luku – Säännöskohtaiset perustelut

Palaute alueen valinnasta

Yleistä

Alueidenvalinnassa tulee hyödyntää laajasti Metsähallituksen, Suomen ympäristökeskuksen ja Geologian tutkimuskeskuksen asiantuntemusta.

Esittelevä ministeriö

Lakiluonnoksen 2 §:n mukaan valtioneuvosto tekisi päätöksen merituulivoima-alueen valinnasta työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä. WWF katsoo, että esittely olisi tehtävä ympäristöministeriön esittelystä, sillä kyseessä on nimenomaan ympäristöministeriön vastuulla oleva merialueiden käytön suunnittelu.

Yhteiskunnan kokonaiset

Ehdotuksessa mainitaan, että ”kilpailutettavat alueet valitsisi valtioneuvosto huomioiden yhteiskunnan kokonaisedun, kuten eri merenkäyttömuodot ja mahdollisuudet tuotetun energian siirtoon”. Esityksen 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennetään lisää, mitä yhteiskunnan kokonaisedun huomioinnilla tarkoitetaan. Perustelujen mukaan se tarkoittaisi ”meren muun käytön, ennen kaikkea liikenteen ja kalastuksen, sekä ympäristötekijöiden huomiointia”. WWF:n mukaan perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, että ympäristötekijöiden huomioinnin tulee kattaa meren hyvän tilan saavuttamisen arviointi. Meriympäristön tilan parantaminen ei saa energiantuotannon takia oleellisesti vaarantua.

Nimenomainen viittaus meren hyvän tilan saavuttamiseen on perusteltua, koska jäsenvaltioilla voidaan katsoa olevan meristrategiadirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan toimintavelvoite ryhtyä kaikkiin kohtuullisiin toimiin saavuttaakseen meren hyvä tila (Puharinen, S.-T., Hakkarainen, M., Belinskij, A.: Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuustarkastelu – Merenhoidon tavoitteet ja niistä poikkeaminen. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:14 s. 34 ja 36). WWF:n mukaan ehdotetun kirjauksen sisällyttäminen 2 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin edistäisi tämän velvoitteen toteuttamista. Ehdotus olisi yhdenmukainen ympäristöministeriön vuonna 2022 julkaisemassa raportissa tunnistettujen sääntelyn kehittämistarpeiden kanssa, joihin lukeutuu tarve vahvistaa merenhoidon tavoitteiden oikeudellista painoarvoa lainsäädännössä (Pappila, M. ja Puharinen, S.-T., 2022. Meriluonnon suojelun sääntely: Merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8 s. 144)

Merialuesuunnitelmien merkitys

Ehdotuksessa mainitaan, että alueiden valinnassa voidaan hyödyntää merialuesuunnitelmaa, mutta painotetaan myös, että merialuesuunnitelma ei ole oikeudellisesti sitova. Alueidenvalintaprosessin suhdetta merialuesuunnitelmaan tulisi tarkentaa, sillä merialuesuunnittelun tarkoituksenmukaisuus ja hyödyllisyys jää epäselväksi, jos toimialakohtainen suunnittelu tehdään erillisenä prosessina.

WWF katsoo, että merituulivoima-alueiden valintaa koskevan 2 §:n säännöskohtaisten perustelujen tulisi ohjata esitettyä vahvemmin valtioneuvostoa ottamaan alueidenvalinnassa huomioon merialuesuunnitelmat. Vaikka suunnitelmat eivät olisi oikeudellisesti sitovia, tulisi perusteluihin kirjata, että valtioneuvoston tulisi pääsääntöisesti huomioida merialuesuunnitelmat aluevalinnoissa. WWF katsoo, että lähtökohtaisesti vain voimassa olevissa merialuesuunnitelmissa merituulivoimalle varattuja alueita voisi esittää valtioneuvoston päätöksessä. Tästä poikkeaminen olisi mahdollista vain perustelluista päätökseen kirjatusta syistä kuten siitä, ettei voimassa oleva merialuesuunnitelma vastaa parasta käytettävissä olevaa tieteellistä tietoa. Merialueiden käytön tulisi aina perustua meriympäristön tilan ja sen hyvän tilan saavuttamisen aiheuttamiin raameihin, ja sen tulisi perustua luotettavaan laji- ja elinympäristötietoon. Merialuesuunnitelmien vaikuttavuuden lisäämisen tarve on myös tunnistettu ympäristöministeriön vuonna 2022 julkaisemassa raportissa (Pappila, M. ja Puharinen, S.-T., 2022. Meriluonnon suojelun sääntely: Merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8 s. 142).

Muuta

Osana alueidenvalintaprosessia tulee myös huomioida hallinnolliset rajat ylittävät ja kumulatiiviset vaikutukset, kuten vaikutukset linnustoon ja kalastoon, sekä hydrodynaamiset vaikutukset ja vaikutukset jääolosuhteisiin. Yhteistyötä erityisesti Ruotsin kanssa tulisi tiivistää, jotta merituulivoiman kehittämiseen valitut alueet olisivat yhteensopivat ja varmistaisivat ekologisesti yhteneväisen suojelualueverkoston toteuttamisen. Lisäksi tulee varmistaa, että ympäristövaikutusten arviointiprosessille luotaisiin yhteneväiset käytännöt ja minimikriteerit, jotta vaikutusten arvioinnin osana kerätty data olisi vertailukelpoista.

Alueidenvalinnan osalta on myös otettava huomioon hankkeiden kaapeliyhteydet, sillä niillä voi olla huomattavia vaikutuksia rannikonläheiseen luontoon, erityisesti jos alueidenvalinnassa ei ole huomioitu kaapeleiden ympäristövaikutuksia minimoivaa reititystä ja olemassa tai kehitteillä olevia Fingridin mantereella sijaitsevia liittymispisteitä. Merellisen suojelualueverkoston koskemattomuus on tässä prosessissa varmistettava riittävästi. Vaikka kaapeliyhteyksistä tehdään erillisiä päätöksiä, alueidenvalintaprosessissa onkin tarkasteltava merituulivoiman kehittämisen ympäristövaikutuksia kokonaisuutena, kaapelikäytävät ja -yhteydet mukaan lukien.

Palaute vakuuksista (osallistumisvakuus ja edistämismvakuus)

Edistämismvakuus (18 §)

WWF katsoo, että edistämisvakuus on tärkeä mekanismi, jonka kattavuutta tulee laajentaa.

Esityksen 18 §:ssä ehdotetaan, että edistämisvakuus asetettaisiin merituulivoimahankkeen aktiivisen kehittämisen ja hyödyntämisluvan laadullisia tekijöitä ja määräaikoja koskevien ehtojen noudattamisen varmistamiseksi. Pykälää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muiden hyödyntämisluvan ehtojen noudattamisesta voitaisiin varmistua muilla keinoin, joten niihin ei tarvittaisi vakuutta.

Säätelyratkaisu tarkoittaisi muun muassa sitä, ettei vakuutta asetettaisi varmistamaan sitä, että hyödyntämisluvan 17 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisia ehtoja koskien hyödyntämiseen liittyviä tutkimuksia tai 6 kohdan mukaisia ehtoja, joissa 17 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan voidaan antaa määräyksiä ympäristön huomioinnista, noudatettaisiin. Edellä mainittuja ehtoja voi olla vaikea erottaa 17 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisista laadullisten tekijöiden noudattamista koskevista ehdoista, jotka voivat koskea esitetyn perusteella myös ympäristötekijöiden huomioinnin varmistamista.

WWF katsoo, että sääntelyn yksinkertaisuuden ja vakuusjärjestelmän kattavuuden kannalta on perusteltua, että edistämisvakuuden soveltamisala laajennettaisiin kattamaan kaikkien hyödyntämisluvan mukaisten ehtojen noudattamisen varmistaminen.

Palaute maksuista (osallistumismaksu ja hyödyntämismaksu)

Osallistumismaksujen osalta olisi ollut toivottavaa, että osallistujamaksut osoitettaisiin merialueiden tutkimukseen ja tietopohjan vahvistamiseen sekä mahdollisiin hankkeiden vaikutuksia minimoiviin ennallistamishankkeisiin.

Muu palaute kilpailutuksesta

Kilpailutuksen järjestävä taho

WWF katsoo, että HE-luonnoksessa on esitetty riittäviä perusteluja sille, että kilpailutuksia järjestäisi Energiavirasto. Haluamme kuitenkin todeta, että kilpailutuksen laadullisten kriteerien analysointi vaatii huomattavaa lisäpanostusta Energiaviraston henkilöstöresursseihin.

Muuta

WWF kannattaa lämpimästi ehdotusta (5 §) siitä, että yksi tarjoaja voisi voittaa vain yhden kilpailutuksen, jos samanaikaisesti järjestettäisiin useamman talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen kilpailutus.

WWF pitää tärkeänä ehdotettua sääntöä (15 § 1 mom), että kilpailutuksen voittajan on haettava hyödyntämislupa viimeistään kolmen kuukauden jälkeen lainvoimaisesta kilpailutuspäätöksestä. Tässä vaiheessa prosessia ei pidä mahdollistaa pitempiä viivytyksiä.

Palaute hyödyntämisluvasta

Hyödyntämisluvan myöntäminen

WWF katsoo, että lakiesitykseen tulisi sisällyttää ehdoton hyödyntämisluvan myöntämisen este, jonka mukaan lupaa ei saisi myöntää, jos sen mukainen toiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia. WWF:n mielestä esitetyn 15 §:n 1 momentin 4 kohta, jonka mukaa valtioneuvoston on myönnettävä hyödyntämislupa, jos ei ole ilmennyt, että voittajan kyky toimia 6 §:ssä tarkoitetun kilpailutukseen annetun tarjouksen mukaisesti, joka sisältää muun muassa laadullisten tekijöiden arviointiin tarvittavat tiedot, olisi olennaisesti heikentynyt, ei ole riittävä turvaamaan yleistä etua. Säännöksen tarpeellisuutta lisää se, että esitetyn 15 §:n 3 momentin mukaisesti hyödyntämislupa voidaan myöntää ehdollisena, vaikka kilpailutuksen muutoksenhaku olisi kesken.

Hyödyntämisluvan ehdot

WWF pitää erittäin tärkeänä, että hyödyntämislupaan kuuluu 1) riittävän vahvoja laadullisia vaatimuksia sekä 2) tiukkoja määräaikoja hankkeen toteuttamiseksi.

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

-

Palaute muutoksenhausta

WWF katsoo, että esitykseen tulisi sisällyttää erillinen järjestöjen muutoksenhakuoikeutta koskeva säännös. Järjestöjen valitusoikeuden perustaminen yksinomaan erityissäännöksen sijasta hallintolain (434/2003) 49 b §:n 2 momentin tai hallintoprosessilain (808/2019) 7 §:n mukaisen asianosaisaseman varaan ei WWF:n mukaan riitä turvaamaan järjestöjen valitusoikeutta. Valitusoikeuden tulisi kattaa vähintään lakiehdotuksen 2 §:ssä (talousvyöhykkeen merituulivoima-alue), 5 §:n 3 momentissa (päätös kilpailutuksen tuloksesta) ja 15 §:ssä (hyödyntämislupa) tarkoitetut päätökset.

Ehdotettu sääntelyratkaisu järjestöjen valitusoikeudesta täyttäisi Århusin sopimuksen (SopS 121–122/2004) 9 artiklan 2 kohdan mukaisen veloitteen varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, joita asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee, on mahdollisuus saattaa päätökset, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, tuomioistuimen ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tutkittavaksi. Ratkaisu olisi myös perusteltu julkiselle vallalle perustuslain 14 §:n 4 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa asetettujen veloitteiden näkökulmasta, jotka edellyttävät julkista valtaa edistämään yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan sekä häntä itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Palaute talousvyöhykelain muutoksista

WWF katsoo, että lain 7 §:n 2 momenttia olisi tarpeen päivittää. Nykyisin 2 momentissa säädetään, että ”suostumuksen saaja on päätöksessä merenkulun turvallisuuden vuoksi velvoitettava poistamaan käytöstä pois jätettävä laite ja rakennelma, jos poistaminen on mahdollista”. WWF:n mukaan ”jos poistaminen on mahdollista” tulisi korvata muotoilulla ”ellei poistaminen ole mahdotonta”. Ehdotettu muotoilu toisi nykyistä paremmin ilmi sen, että poistaminen on tarkoitettu pääsäännöksi (HE 53/2004 s. 18).

8 luku – Lakia alemman asteinen sääntely

Palaute asetuksella myöhemmin säädettäviin asioihin liittyen

Lakiluonnoksen 5 §:n mukaan kilpailutuksen laadullisista kriteereistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. WWF katsoo, että kilpailutusmalli on asialliselta merkitykseltään niin keskeinen, ettei sitä voida ratkaista asetuksentasolla (Lainkirjoittajan opas kohta 13.5.2. ”Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus” kohta 3.)

Esitykseen ei sisälly riittäviä perussäännöksiä sovellettavasta kilpailutusmenettelystä, jotka mahdollistaisivat mallin tarkemman sääntelyn asetuksella (Lainkirjoittajan opas kohta 13.5.1 ”Lakiin perustuvat asetuksenantovaltuudet”). Esityksen 5 §:ssä käytetty muotoilu ”Laadulliset tekijät voivat koskea...” jättää liian avoimeksi sen, mitkä kilpailutuksessa sovellettavat valintakriteerit tosiasiasa ovat. Säännös tulisi muotoilla vähintään niin, että siitä kävisi täsmällisesti ilmi, mitä laadullisia tekijöitä kilpailutusmenettelyssä otetaan ainakin huomioon.

Koska pisteytys ratkaisee käytännössä kilpailutusmenettelyn voittajan, WWF katsoo, ettei pisteytyksestä voida säätää yksinomaan asetuksentasoisella säädöksellä. Lakiin tulee lisätä säännökset, jotka varmistavat, että kilpailutusmallista, erityisesti siinä huomioitavista valintakriteereistä ja niiden pisteytyksestä, on säädetty lain tasolla riittävän täsmällisesti.

WWF pitää erittäin huolestuttavana käytäntöä, jossa luonnonvarojen hyödyntämisen lainsäädäntöä kehitetään siten, että hyödyntämisen mahdollistaminen kirjataan lakiin, mutta ympäristövaikutusten hallinta siirretään lakia alemmanasteisten säädösten tasolle.

WWF haluaa korostaa, että laadullisten tekijöiden painoarvon tulee olla vähintään 60 %, ja että laadullisten kriteerien kesken tulisi vahvasti painottaa hankkeen ympäristövaikutusten pienentämistä. Laadullisten kriteerien valmistelemisen tulee perustua tutkittuun tietoon ja asiantuntemukseen meriluonnosta, ja niiden valmistelemiseen tulee osallistaa laajasti eri tutkimusorganisaatioiden edustajia. Kriteerien tulee olla läpinäkyviä, selkeitä ja mitattavia ja niitä pitää pystyä objektiivisesti tulkitsemaan ja arvioimaan

Muu palaute

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

Esityksen tausta sekä nykytila ja sen arviointi

WWF pitää erittäin tarpeellisena ja kiitettävänä, että puutteellisia merituulivoiman pelisääntöjä ja lainsäädäntöpohjaa ollaan rakentamassa lainsäädäntöhankkeen avulla. Esityksen perustelussa sanotaan että "Hallituksen tarkoituksena on edistää ennakoitavaa ja kannustavaa toimintaympäristöä sekä sujuvaa hankekehitystä ja rakentamista niin talousvyöhykkeellä kuin aluevesilläkin". Tässä kohtaa olisi tarpeen selkeästi mainita myös, että edistäminen tehdään Suomea sitovan kansainvälisen ja kansallisen meren ja vesien ympäristön tilan parantamiseen tähtäävän lainsäädännön ja merialuesuunnittelun tavoitteiden mukaisesti, ja siten että meren hyvä tila voidaan saavuttaa ja merellinen rajat ylittävä suojelualueverkko voidaan toteuttaa 30 x 30 tavoitteen mukaisesti.

WWF pitää ongelmallisena, ettei esityksen jakso 2 "Nykytila ja sen arviointi" sisällä kuvausta edellä mainituista aineistosta. Jaksoa tulee täydentää osioilla EU:n meristrategiadirektiivistä 2008/56/EY sekä Kunming-Montrealin -sopimuksen ja EU:n biodiversiteettistrategian mertensuojelutavoitteista.

Muut toteuttamismuutokset

Kappaleessa 5.2.3 (sivulla 37) esitellään Saksan kilpailutusmallia. Viidennessä kappaleessa kuvataan tähän asti viimeisintä kilpailutusta. WWF:n mielestä oli perusteltua mainita HE:ssä, että kaikki kilpailutukset voittivat joko Total tai BP. Saksan kokemus osoittaa muun muassa seuraavia riskejä: a) isot yritykset tulevat dominoimaan kilpailutuksia ja b) kilpailutuksia voittavat yritykset, joiden todellinen intressi ei välttämättä ole tuulivoimaloiden rakentamisen maksimointi.

Informatiivisen viittaussäännöksen ottaminen lakiin merituulivoimasta talousvyöhykkeellä

WWF katsoo, että lakiin merituulivoimasta talousvyöhykkeellä on syytä sisällyttää informatiivinen viittaussäännös talousvyöhykelain (1058/2004) 3 §:ään, jossa säädetään talousvyöhykkeellä sovellettavasta lainsäädännöstä.

Ympäristöperusoikeuden sisällyttäminen hallituksen esityksen 12 jaksoon

Esitys sisältää säännösehdotuksia, joilla pyritään muun muassa sääntelemään alueiden valinnan ja hyödyntämisoikeuden mukaisen toiminnan ympäristövaikutuksia. Lisäksi esityksessä säädetään näihin päätöksiin liittyvästä muutoksenhakuoikeudesta. Tämän vuoksi WWF katsoo, että hallituksen esityksen jaksoa 12 "Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö" tulee täydentää ympäristöperusoikeutta koskevalla arvioinnilla.

Tuulivoimaloiden rakentamista ja purkamista koskevien säännösten puuttuminen

WWF pitää valitettavana, että vaikka lakihankkeessa on tunnistettu tarve rakentamisen teknisten vaatimusten ja turvallisuuden huomioimiselle sekä niitä koskevien säännösten tuomiselle talousvyöhykkeelle sovellettaviksi ja samalla tarve ratkaista tuulivoimaloiden purkamista koskevat

kysymykset, asiaa koskevia säännöksiä ei ole lakihankkeen aikataulusta johtuen sisällytetty esitykseen.

Suomen lainkäyttövalta talousvyöhykkeellä

WWF on esittänyt yllä näkemyksiään hallituksen esitykseen laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. WWF on tunnistanut, että monissa kohdin ehdotetun sääntelyn tulisi huomioida paremmin merituulivoimahankkeisiin liittyviä ympäristövaikutuksia. WWF haluaa tässä yhteydessä muistuttaa, että Suomella on merioikeusyleissopimuksen (SopS 49-50/1996) 56 artiklan mukaisesti talousvyöhykkeellä lainkäyttövaltaa meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta.

Ojanen Raija
WWF Suomi