

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?

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomion siihen, että esityksen vaikutusarvioissa ei ole tarkemmin kuvattu merituulivoima-alueen valinnan vaikutuksia liikenteelle ja sitä kautta laajemmin elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle, erityisesti huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Itämeri on vilkkaasti liikennöity, ja merenkulun merkitys Suomen viennille ja tuonnille on kiistaton. Länsi-Suomen lentoasemista monet sijaitsevat rannikolla, ja niitä käytetään niin siviili- kuin sotilastoimintaan.

Alueen valinnan merkitys ilmailun näkökulmasta

Lentoliikenteen ja lennonvarmistuksen osalta talousvyöhykkeelle sijoittuvilla merituulivoimahankkeilla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia riippuen siitä, mihin merituulipuistot sijoittuisivat ja minkä korkuisia ne olisivat. Suomessa on useita lentoasemia rannikon välittömässä läheisyydessä. Erityisesti Kemi-Tornion, Oulun, Porin ja Maarianhaminan lentoasemien lentoliikenne suuntautuu meren suunnalta tai meren suuntaan. Kemi-Torniossa ja Porissa on jo meren suunnalle rakennettuna tuulivoimaa. Osan voimaloista korkeutta on rajattu lentomenetelmistä johtuen. Voimalat ovat myös aiheuttaneet muutoksia lentomenetelmiin ja käytettävissä oleviin lentokorkeuksiin.

Jos lentomenetelmiä joudutaan muuttamaan, on tällä vaikutuksia kaikkiin lentoaseman käyttäjiin sekä ilmaliikennepalvelun tarjoajaan. Kaupallisen liikenteen lisäksi myös Puolustusvoimat ovat merkittävä käyttäjä.

Lisäksi muutoksilla voi olla vaikutuksia lentoasemien lähialueella, jos esimerkiksi lentomelun vaikutusalue muuttuu ja lennot siirtyvät vahvemmin asutuksen yläpuolelle. Muutoksilla voi olla negatiivisia ympäristövaikutuksia myös tilanteessa, jossa lentoreitit pitenevät. Vaikka merkitys yksittäisen lennon osalta jäisi vähäisemmäksi, vaikutus kumuloituu lentomäärien ollessa suuria.

Lentomenetelmämuutoksista aiheutuisi kustannusvaikutuksia lentomenetelmistä vastaaville tahoille (menetelmien tilaajat, suunnitteluorganisaatiot), eli vähintäänkin valtion erityistehtäväyhtiö Fintraffic Lennonvarmistus Oy:lle mutta mahdollisesti myös muille toimijoille, eikä näille kustannuksille tällä hetkellä ole olemassa rahoitus pohjaa. Tämä koskee niin siviili- kuin sotilasilmailuakin.

Jos tuulivoimalla muodostaa lentoesteitä, on tämä huomioitava myös ilmailukartoissa, mikä omalta osaltaan lisää kustannuksia.

Ilmatila- tai ilmailun reittipistemuutostarpeet työllistäisivät lisäksi ilmailuviranomaista, joka joutuisi omalta osaltaan huolehtimaan yhteydenpidosta Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) suuntaan.

Alueen valinnan merkitys merenkulun näkökulmasta

Merenkulun osalta talousvyöhykkeelle sijoittuvilla merituulivoimahankkeilla voi olla merkittäviä vaikutuksia niin merenkulun turvallisuudelle kuin sen sujuvuudelle. Merituulivoimapuistojen sijoituksessa merenkulun liikennöintialueiden läheisyyteen tuulivoimalat voivat aiheuttaa haittaa alusten paikannus- ja tutkajärjestelmille, merenkulun langattomille viestintäverkoille sekä meriliikenteen ohjauksen tutkavalvonnalle tai aiheuttaa vaaraa merenkulun turvallisuudelle taikka haitata merenkulun toimintaedellytyksiä etenkin jääpeitteisenä aikana. Laaja-alainen merituulivoimarakentaminen voi lisäksi vaikuttaa satamien saavutettavuuteen ja merenkulun toimintaedellytyksiin laajemminkin, sillä merituulivoimapuistoilla voi olla merkittäviä vaikutuksia merenkulun käyttämiin reitteihin ja talvimerenkulun reitityksiin, jotka toteutuvat kulloisenkin jäätilan mukaan sekä kauppalaivojen jäänmurtoavustustarpeeseen. Pidempien reittien käyttäminen lisää alusten polttoainekulutusta ja päästöjä sekä voi vaikuttaa alusten aikatauluihin. Vaikutukset korostuvat talvimerenkulussa, jolloin alukset voivat joutua kulkemaan vähemmän optimaalisempia reittejä, mikäli vapaata navigoitavissa olevaa merialuetta on merituulivoimarakentamisen johdosta vähemmän käytössä.

Merialueelle rakennettavien merituulivoimapuistojen johdosta merenkulun liikennöintiolosuhteet voivat muuttua merkittävästi nykyiseen nähden etenkin laajan merituulivoimarakentamisen seurauksena. Muutos voi edellyttää meriliikenteenohjauksen laajentamista talousvyöhykkeen merituulivoima-alueille. Alusliikenneohjausalueen laajentamisella on mahdollista parantaa osaltaan merenkulun turvallisuutta merialueilla, jossa meriliikenne kulkee merituulivoimapuistojen

läheisyydessä tai erillisten merituulivoimapuistojen välissä. Alusliikenneohjausalueen laajentamisesta aiheutuisi kustannusvaikutuksia, eikä tällaisia kustannuksia tai niiden kattamiseksi tarvittavaa rahoitusta ole viraston käsityksen mukaan vaikutusarvioissa huomioitu.

Esityksessä tuodaan esille merituulivoiman vaikutuksista merenkulkuun lähinnä talvimerenkulun ja mahdollisten merenkulun tutkavaikutusten osalta.

Virasto esittää, että esityksessä tuotaisiin paremmin esille myös merituulivoimaloiden vaikutukset merenkulun turvallisuudelle sekä merenkulun radiojärjestelmiin. Laaja-alaiset merituulivoima-alueet, etenkin merenkulun liikennöintialueiden läheisyydessä, vähentävät alusliikenteen käytettävissä olevaa liikennöintitilaa tiivistäen ja kasaten meriliikennettä kulkemaan nykyistä kapeammilla liikennöintialueilla, jolloin mahdollisuudet alusten välisiin yhteentörmäyksiin tai törmäykset tuulivoimarakenteisiin kasvavat lisäten samalla myös ympäristöriskien mahdollisuuksia. Laaja-alaisen merituulivoima-alueiden ja merenkulun liikennöintialueiden välille on jätettävä riittävä turvaetäisyys sekä varmistettava aluksille riittävä liikennöintitila yhteentörmäysten välttämiseksi. Riittävä liikennöintitila voidaan varmistaa mm. perustamalla reittijakojärjestelmä, jossa alusliikenteelle on varattu turvallisen kulun varmistavat liikennöintikaistat.

Laajat merituulivoima-alueet vaikuttavat merenkulun tutkien ohella myös merenkulun radiojärjestelmiin, sillä radiolinkkien toiminta edellyttää täysin esteetöntä aluetta lähettimen ja vastaanottimen välillä. Tutka- ja radiojärjestelmien toimiminen luotettavasti on olennainen osa merenkulun ja yleisen turvallisuuden ylläpitoa. Sujuvilla ja turvallisilla merenkulun liikennöintireiteillä ylläpidetään toimivan liikennejärjestelmän ohella myös Suomen huoltovarmuutta.

Muu palaute vaikutusarvioista

-

7 luku – Säännöskohtaiset perustelut

Palaute alueen valinnasta

Uuden lain mukaan valtioneuvosto voisi valita talousvyöhykkeeltä merituulivoimakäyttöön soveltuvia alueita ja tehdä päätöksen niiden kilpailuttamisesta. Kilpailutuksen 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.

HE s. 41. "Ehdotetun lain §:n mukaan valtioneuvoston olisi otettava talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen valinnassa huomioon yhteiskunnan kokonaisuus. Valtioneuvostolla olisi alueen valinnassa harkintavaltaa, mutta sitä rajaisi yhteiskunnan kokonaisedun huomiointi.

Yhteiskunnan kokonaisedulla viitattaisiin eri intressien huomiointiin. Se tarkoittaisi meren muun käytön, ennen kaikkea liikenteen ja kalastuksen, sekä ympäristötekijöiden huomiointia. Lisäksi sillä tarkoitettaisiin laajemmin eri intressien huomiointia. Näihin voisivat kuulua esimerkiksi aluevesille sijoittuvien merituulivoimahankkeiden huomiointi niin, että hankkeiden välille jätetään riittävä suojaetäisyys, merituulivoimahankkeen mahdollisuudet sähkön siirtoon sekä sähköjärjestelmälle aiheutuvat kustannukset hankkeen liittämisestä kantaverkkoon. Kokonaisedun huomioimiseen kuuluisi myös se, että alue olisi taloudellisesti mahdollisimman soveltuva merituulivoimahankkeille, mihin vaikuttavat esimerkiksi tuulusuus, jääolosuhteet ja merenpohjan ominaisuudet rakentamisen kannalta."

Virasto pitäisi ensisijaisen tärkeänä, että erityisesti näissä yksityiskohtaisissa perusteluissa kävisi selkeästi ilmi, että kokonaisharkinnassa olisi huomioitava alueen valinnan vaikutukset merenkululle ja ilmailulle elinkeinoelämän tarpeiden, huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden näkökulmasta.

Edelleen säännöksen perusteluissa todetaan, että "Kuultaviin lukeutuisivat esimerkiksi puolustusvoimat, aluevesiä hallinnoiva Metsähallitus, merialueiden käyttöön liittyvät ministeriöt kuten maa- ja metsätalousministeriö, merenkulkuun liittyvät viranomaiset ja hankkeen lähikunnat." Virasto esittää, että merenkulun viranomaisten rinnalla viitattaisiin myös ilmailuviranomaiseen sekä Suomessa ilmaliikennepalvelua tarjoavaan ja ilmailun etsintä- ja pelastuspalveluja tuottavaan valtion erityistehtäväyhtiö Fintraffic Lennonvarmistus oy:öön.

Virasto pitäisi tärkeänä ja hankkeiden kokonaisedun mukaisena, että vaikutuksia ilmailulle selvitetään asianmukaisesti jo ennen alueen valinnasta päättämistä. Esitys huomioi tuulivoimalan vaikutuksen lentoliikenteeseen nyt niin, että ilmailulain lentoestelupavaatimuksen soveltamisala esitetään laajennettavaksi talousvyöhykkeelle. Tämä voidaan ymmärtää niin, että varsinainen lentoliikenteeseen liittyvien vaikutusten arviointi tehtäisiin vasta sen jälkeen, kun alueesta on jo päätetty.

Merenkulun näkökulmasta hallituksen esityksen mukainen ehdotettu toimintamalli, jossa kilpailutettavat merituulivoima-alueet valitsisi valtioneuvosto huomioiden yhteiskunnan kokonaisedun, parantaisi merkittävästi merellisten toimintojen yhteensovittamista verrattuna nykytilanteeseen. Ehdotetun lain 2 §:n perustelujen mukaisesti merituulivoima-alueita selvitetäessä kuultaisiin mm. merenkulkuun liittyviä viranomaisia, jota virasto pitää erityisen tärkeänä. Virasto korostaa asianmukaista merenkulun vaikutusten selvittämistä ja merenkulun viranomaisten kuulemisen tärkeyttä jo ennen alueen valinnasta päättämistä. Virasto katsoo, että merenkulun toimintaedellytysten huomioimisella jo merituulivoima-alueiden alkusuunnitteluvaiheessa on mahdollista myös yhteensovittaa alueidenkäyttöä tehokkaammin kuin nykyisessä mallissa, jossa koordinaatiota tai yhteensovittamisen tarvetta ei ole ollut vastaavaan tapaan. Merenkulun viranomaisten kuulemisella varmistetaan myös Suomen talousvyöhykkeen merenkulun tärkeiden merireittien huomioiminen, johon velvoittaa Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (50/1996) 60 artiklan 7 kohta, jossa todetaan, ettei laitteita tai rakennelmia saa rakentaa alueille, jossa ne saattavat haitata yleisesti tunnustettujen, kansainväliselle merenkululle olennaisen tärkeiden merireittien käyttöä.

Virasto ehdottaa muutettavaksi ehdotetun lain 2 §:n perustelussa olevaa lausetta "Merenkulun osalta tavoitteena on turvata merenkulku kaikkiin Suomen satamiin jatkossakin ympäri vuoden" siten, että se muutettaisiin muotoon "merenkulun osalta tavoitteena on turvata sujuva ja turvallinen merenkulku kaikkiin Suomen satamiin jatkossakin ympäri vuoden".

Ehdotetun lain 21 §:ssä säädetään hyödyntämisluvan muuttamisesta. Pykälän 2 momentin mukaisesti merituulivoima-aluetta ei olisi mahdollista laajentaa luvan muutoksella. Virasto katsoo käytännön olevan tarpeellinen merituulivoima-alueiden ja muun merellisen toiminnan yhteensovittamisen sekä hallitun alueidenkäytön varmistamiseksi.

Palaute vakuuksista (osallistumisvakuus ja edistämisvakuus)

-

Palaute maksuista (osallistumismaksu ja hyödyntämismaksu)

-

Muu palaute kilpailutuksesta

-

Palaute hyödyntämisluvasta

-

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

-

Palaute muutoksenhausta

-

Palaute talousvyöhykelain muutoksista

Hallituksen esitysluonnoksen 2 luvussa kuvataan kansainvälisen merioikeusyleissopimuksen rantavaltioille osoittamia oikeuksia ja velvollisuuksia talousvyöhykkeellä.

Talousvyöhykkeen ilmatilaan, siellä harjoitettavaan lentoliikenteeseen ja siellä tarjottaviin lennonvarmistuspalveluihin puolestaan sovelletaan kansainvälistä siviili-ilmailun yleissopimusta (SopS 11/1949, jäljempänä Chicagon yleissopimus), jonka 12 artiklan mukaan aavan meren yläpuolella ovat voimassa yleissopimuksen nojalla laaditut säännöt. Näillä tarkoitetaan erityisesti yleissopimuksen 37 artiklan mukaisesti hyväksytyjä standardeja.

Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) on jaettu maapallon ilmatila niin kutsuttuihin ilmailutiedotusvyöhykkeisiin (Flight Information Zones), joista valtiot vastaavat. Ilmailutiedotusvyöhykkeet ulottuvat aavan meren yläpuolelle, ja vyöhykkeestä vastaava valtio vastaa näillä alueilla erityisesti lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta, ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelusta sekä ilmailukartoista.

Tämä vastuun laajennus Suomen maantieteellisen alueen ulkopuolelle näky ilmailulain soveltamisalassa 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa.

Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ilmailulain lentoestettä koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös talousvyöhykkeellä. Liikenne- ja viestintävirasto haluaa kiinnittää huomion siihen, että Liikenne- ja viestintäviraston on myönnettävä lentoestelupa, jos lentoturvallisuus ei vaarannu ja jos suunnitellun esteen aiheuttamaa haittaa lentoliikenteen sujuvuudelle voidaan käytettävissä olevilla lentomenetelmän suunnittelukriteereillä vähentää siten, ettei se aiheuta lentopaikan pitäjälle kohtuutonta haittaa tai vaikeuta lentoliikenteen sujuvuutta. Liikenne- ja viestintäviraston lupaharkinnassa ei siis ole merkitystä sillä, minkälaisesta tai mitä tarkoitusta varten pystytetystä rakennuksesta, laitteesta, rakennelmasta tai merkistä on kyse. Valtioneuvoston alueen valintaa koskevassa päätöksessä otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisuus. Tätä harkintaa virastolla ei kuitenkaan omassa lentoestelupahakemuksen arvioinnissaan ole.

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.

Virasto kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa yleisenä huomiona, että viraston näkökulmasta tärkeintä olisi, että talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeissa arvioidaan jo aluetta valittaessa huolellisesti vaikutukset erityisesti merenkulkuun mutta myös ilmailuun, sillä niillä on suora yhteys elinkeinoelämän tarpeisiin, huoltovarmuuteen ja kokonaisturvallisuuteen.

Metsälampi Susanna
Liikenne- ja viestintävirasto

