

NIKO SOININEN – JUHA-PEKKA TURUNEN – ANNI KETTUNEN

Merialuesuunnitelman vaikuttavuus ja sen kehittäminen Suomessa



Tapausesimerkkinä talousvyöhykkeellä
sijaitseva merituulivoima





© Niko Soininen, Juha-Pekka Turunen, Anni Kettunen
978-952-7599-01-3 (PDF)
978-952-7599-02-0 (pehmeäkantinen)
Kansikuva Timo Siivonen
Taitto Hanna Apunen
Akordi Oy:n julkaisuja
Kesäkuu 2024



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Ympäristöministeriön tilaama selvitys

Sisällysluettelo

1 Johdanto	4
1.1 Selvityksen tausta	4
1.2 Selvityksen tutkimuskysymykset, rajaukset ja rakenne.....	6
1.3 Selvityksen menetelmät	6
2 Merialuesuunnittelun oikeudelliset lähtökohdat ja kipupisteet.....	7
2.1 Merialuesuunnittelun toimivaltaperusta	7
2.2 Merialuesuunnittelumenettelyä koskevat vaatimukset	10
2.3 Merialuesuunnitelmien sisältövaatimukset.....	12
2.4 Merialuesuunnitelmat ja talousvyöhykkeellä tuotettavan merituulivoiman hanketason ohjaus.....	14
2.5 Merialuesuunnittelun vaikuttavuuden oikeudelliset kipupisteet	16
3 Merialuesuunnitelman koettuun vaikuttavuuteen liittyvät kipupisteet	17
3.1 Toimivalta ja roolitus.....	17
3.2 Merialuesuunnittelumenettely.....	18
3.3 Merialuesuunnitelman sisältö	19
4 Suositukset ja kehitysehdotukset merialuesuunnittelun vaikuttavuuden parantamiseksi	21
4.1 Merialuesuunnitelman oikeudellinen velvoittavuus ja sen liitännäiskysymykset.....	21
4.2 Merialuesuunnittelumenettely	23
4.3 Merialuesuunnitelmien sisältö.....	24
5 Yhteenveto	26
Lähteet.....	28
Liite 1. Lista haastatelluista tahoista	29

1 Johdanto

1.1 SELVITYKSEN TAUSTA

SUOMEN ENSIMMÄISET merialuesuunnitelmat hyväksyttiin joulukuussa 2020. Merialuesuunnittelun taustalla on tarve koordinoida ja yhteensovittaa eri mertenkäyttömuotoja siten, että tarpeettomilta konflikteilta vältytään ja meri voi palvella mahdollisimman monia yhteiskunnallisia tarpeita. Merialuesuunnitelmien laatimiseen on myös EU-oikeudellinen velvollisuus, mutta suunnitelmien sisältö on pitkälti jäsenvaltioiden päätettävissä.

Suomella on väkilukuunsa nähden merkittävät merialueet, joihin ei ole perinteisesti kohdistunut merkittävää, kiinteitä rakenteita tarkoittavaa käyttöpainetta. Keskeisimmät merialueiden käyttömuodot ovat olleet meriliikenne, yhteiskunnan tarpeita palvelevat putket ja kaapelit, kalastus ja kalankasvatus, mertensuojelualueet sekä puolustusvoimien harjoittelualueet. 2020-luvulla merituulivoimateknologian kehitys, ilmastonmuutoksen hillintätavoitteet sekä siihen liittyvä teollisuuden rakennemuutos ovat muuttaneet tilannetta merkittävästi. Aluevesien ja talousvyöhykkeen merituulivoimapotentiaali on Suomessa Euroopan kärkeä¹ ja merituulivoiman käyttöönottoon kohdistuu merkittävää julkista ja yksityistä kiinnostusta. Myös Itämeren pohjan mineraalivarannot voivat tulevaisuudessa luoda käyttöpainetta merialueilla ja siten luoda tarvetta julkisen vallan koordinoinnille merialueilla. Edelleen merialueiden suojelun tilatarpeiden ennakoidaan kasvavan YK:n biodiversiteettisopimuksessa² ja EU:n biodiversiteettistrategiassa asetetun 30 %:n suojelualuetavoitteen myötä.³

Merialueella tapahtuvan toiminnan sijoittelun ja sallittavuuden ohjaus vaihtelee aluevesien ja talousvyöhykkeen välillä. Siinä missä aluevedet ja aluemerit kuuluvat rannikkovaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, on valtioilla talousvyöhykkeellä tietyt oikeudet esimerkiksi luonnonvarojen käyttöön kuten merituulivoiman hyödyntämiseen.⁴ Lisäksi Suomessa talousvyöhykkeiden omistus ja ohjaus ovat valtion yksinomaisessa toimivallassa eli kunnilla tai yksityisillä maanomistajilla ei ole niihin pysyviä oikeuksia. Tämä näkyy myös alueidenkäytönsuunnittelussa: siinä missä aluemerien käyttöä tuulivoima mukaan lukien voidaan ohjata maankäytön suunnittelulla, on talousvyöhyke kyseisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolella, ja yksinomaan merialuesuunnitelmien alaisuudessa. Tämä luo erityisiä odotuksia merialuesuunnitelmien kyvykkyydelle ohjata merituulivoiman sijoittumista talousvyöhykkeillä niin, että hankkeiden välisiltä tarpeettomilta ristiriidoilta vältytään.

Merialuesuunnittelun oikeudellisista lähtökohdista on säädetty EU:n merialuesuunnitteludirektiivissä (MSD, 2014/89/EU), joka on toimeenpantu Suomessa maankäyttö- ja rakennuslain⁵ (MRL, 132/1999) muutoksella (482/2016) sekä merialuesuunnittelua koskevalla asetuksella

¹ Sundelin ja Putkonen 2013; Lappalainen 2019.

² Ks. globaaleista monimuotoisuustavoitteista Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4 19 December 2022 [<https://www.cbd.int/conferences/2021-2022/cop-15/documents>].

³ Ks. EU:n tavoitteista COM(2020) 380 final.

⁴ Ks. tarkemmin rannikkovaltioiden toimivaltaperustasta selvityksen luku 2.1.

⁵ Vuoden 2025 alusta lukien alueidenkäyttölaki.

(valtioneuvoston asetus merialuesuunnittelusta, MSA, 816/2016). Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että suunnitelmien laatimiseen on EU-oikeuden näkökulmasta menettelyllinen velvoite, mutta suunnitelmien sisältöä ohjataan ainoastaan löyhästi listaten suunnittelussa huomioon otettavat merenkäyttösektorit. Kansallisessa lainsäädännössä merialuesuunnitelmilta on nimenomaisesti haluttu riisua oikeudellista velvoittavuutta, mikä heikentää niiden kykyä ohjata merenkäyttöä.⁶ Samaan aikaan EU on asettanut kunnianhimoiset uusiutuvan energian lisäämistavoitteet⁷, mihin merituulivoiman lisääminen kuuluu.

Merialuesuunnittelun oikeudellista taustaa vasten on ymmärrettävää, että suunnitelmilla on toistaiseksi ollut rajallinen mahdollisuus vaikuttaa eri merellisten sektorien käyttömuotojen ohjaukseen. Strateginen suunnitelma, jolla ei ole oikeusvaikutuksia jää helposti vahvempien oikeudellisten velvoitteiden ja sektorikohtaisten käyttöintressien sekä niitä koskevien strategisten suunnitelmien varjoon. Tästä seuraa, että suunnitelmien vaikuttavuus jää huomattavasti heikommaksi kuin mitä merialuesuunnitteludirektiiviä säädettäessä tavoiteltiin.⁸ Tämä ei kuitenkaan aiemmin ollut Suomessa merkittävä ongelma, sillä Suomen merialueisiin kohdistui verraten vähän erityisesti pysyviä rakenteita vaativia käyttöpaineita. Nyt tilanne on muuttunut EU:n vihreän kehityksen ohjelman, Ukrainan sodan ja sitä seuranneen energiasiirtymän myötä.

Merituulivoiman ja muiden merenkäyttömuotojen välisten konfliktien vähentämiseen liittyen on tehty selvityksiä.⁹ Erityisen haasteen suunnittelulle tuo se, että täysin muiden merenkäyttömuotojen kanssa yhteensopivia alueita merituulivoiman tuotannolle on verraten vähän. Ristiriidattomille alueille on myös tyypillistä, että niillä merituulivoimaan tuotantokapasiteetista tai taloudellisesta kannattavuudesta joudutaan esimerkiksi syvemmälle mereen tehtävien perustusten tai pidemmälle vedettävien sähkönsiirtokaapelien vuoksi tinkimään.¹⁰ Tätä taustaa vasten merituulivoimatoimijoilla on kannustin sijoittua sellaisille alueille, joilla niiden ja muiden toimintojen yhteensovittaminen on haastavaa. Tämä korostaa merialuesuunnittelun tarvetta.

Aiemmissa selvityksissä on myös havaittu, että merialuesuunnittelun vaikuttavuuteen ja siihen sitoutumiseen liittyy oikeudellisen velvoittavuuden ohella muitakin haasteita. Näistä keskeisiä ovat ympäristötiedon puutteellisuus ja epävarmuus, nopea teknologiakehitys sekä suunnitelmaan kohdistuvat risteävät odotukset (yhtäältä suunnitelmien pitäisi olla ennakoitavia ja luoda pitkän aikavälin investointihorisonttia, mutta toisaalta pystyä ketterästi sopeutumaan ympäristötiedon, teknologioiden, sääntelyn ja yhteiskunnan kehitykseen). Lisäksi on epäselvyyttä konkreettisella tasolla siitä, miten merialuesuunnittelua tulisi kehittää erityisesti merituulivoiman osalta, jotta toimijat saisivat ennakoitavan toimintaympäristön ja samalla toimialan haitallisia vaikutuksia muihin merenkäyttömuotoihin ja meriluontoon voitaisiin hillitä.¹¹

Merialuesuunnittelun vaikuttavuuden näkökulmasta haastavan oikeustilan, merkittävästi lisääntyvien merituulivoimainvestointien, merialuesuunnittelun tietopohjan rajallisuuden sekä risteävien odotusten valossa on tarpeen arvioida tarkemmin Suomen merialuesuunnittelun kehittymismahdollisuuksia. Selvitys vastaa kysymykseen, kuinka suunnitelmaa, suunnitteluprosessia ja niiden taustalla olevaa kansallista lainsäädäntöä voitaisiin kehittää suunnitelman vaikuttavuuden ja siihen sitoutumisen parantamiseksi. Selvitys on laadittu käyttäen talousvyöhykkeellä ja aluevesillä sijaitsevaa merituulivoimaa tarkastelua konkretisoivana kontekstina. Selvityksen tulokset ovat kuitenkin sovellettavissa laajemminkin merialuesuunnittelun vaikuttavuuden lisäämiseksi.

⁶ HE 62/2016.

⁷ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tuotettava vähintään 42,5 prosenttia kokonaisloppukulutuksesta uusiutuvien energialähteiden, kuten tuulivoiman, avulla vuoteen 2030 mennessä.

⁸ Soininen 2015.

⁹ Ks. esim. Vihavainen ym. 2024.

¹⁰ Vihavainen ym 2024.

¹¹ Vihavainen ym 2024.

1.2 SELVITYKSEN TUTKIMUSKYSYMYKSET, RAJAUKSET JA RAKENNE

SELVITYS VALOTTA eri tekijöitä, jotka vaikuttavat merialuesuunnittelun vaikuttavuuteen. Tarkempia tutkimuskysymyksiä ovat:

1. Miten merialuesuunnittelua ja merituulivoiman sijoittumista koskeva kansainvälinen, EU:n ja Suomen lainsäädäntö raamittavat merialuesuunnitelmien toimivaltaa, menettelyä ja suunnitelmien sisältöä?
2. Miten Suomen merialuesuunnittelussa tehdyt valinnat osallistumisesta, suunnittelumenettelyn juoksuttamisesta ja suunnitelmien sisällöstä ovat vaikuttaneet julkisen ja yksityisten toimijoiden sitoutumiseen?
3. Miten merialuesuunnittelulainsäädäntöä ja suunnittelukäytäntöjä voitaisiin kehittää niin, että suunnitelmien vaikuttavuus ja niihin sitoutuminen paranisivat?

Yleisen merialuesuunnittelun vaikuttavuusanalyysin sisällä selvityksessä tarkastellaan ympäristöministeriön toimeksiannosta kolmea pääasiallista merialuesuunnittelun vaikuttavuutta lisäävää keinoa. Vaikuttavuutta potentiaalisesti lisääviä keinoja ovat: 1) Merituulivoimalle annettujen alueiden laajentaminen siten, että hankekehittäjät voisivat tunnistaa toteutuskelpoiset alueet niiden sisältä 2) no go -alueiden osoittaminen merituulivoimatoimijoille ja tähän mahdollisesti liittyvät lainsäädäntömuutokset 3) merituulivoimaproessin kehittäminen esimerkiksi laajemman ja syvällisemmän osallistumisen keinoin.

Selvitys käsittelee ensin yleisesti merialuesuunnittelun oikeudellista taustaa (jaksot 2.1–2.4), joka on yksi keskeinen suunnitelman vaikuttavuutta ohjaava tekijä. Tämän jälkeen esitellään haastattelujen ja fokusryhmäkeskustelujen keskeinen anti merialuesuunnittelun vaikuttavuuden kannalta (jakso 3). Tämän jälkeen esitetään oikeudelliset ja suunnitteluprosessia koskevat suositukset merialuesuunnittelun vaikuttavuuden ja siihen sitoutumisen vahvistamiseksi yleisesti ja erityisesti arvioiden esitettyjä suunnittelun kehitysvaihtoehtoja (jakso 4). Vaikuttavuutta tarkastellaan sekä oikeudelliselta (erit. velvoittavuus ja kytkökset muuhun meriä koskevaan lainsäädäntöön) että yhteiskunnalliselta (erit. osallistuminen ja hyväksyttävyyys) kannalta. Jakso 5 koostuu selvityksen yhteenvedosta.

1.3 SELVITYKSEN MENETELMÄT

MENETELMÄLLISESTI HANKKEESSA yhdistetään lainoppia ja empiiristä tutkimusta. Lainoppi tarkoittaa kansainvälisten, EU:n ja Suomen oikeuslähteiden valossa tehtävää tulkinnallista ja systematisoivaa tarkastelua siitä, missä oikeudellisissa raameissa merialuesuunnittelua tehdään, ja mitkä oikeudelliset tekijät mahdollistavat ja rajoittavat merialuesuunnittelun vaikuttavuutta. Erityisesti huomio kiinnitetään merialuesuunnittelun toimivaltaan, menettelyihin sekä suunnitelmien sisältövaatimuksiin.

Toiseksi tarkastelua täydennetään toimijoiden näkökulmasta puolistrukturoiduin haastatteluin ja fokusryhmäkeskusteluin. Toimijalähtöisen tarkastelun tavoitteena on ymmärtää merialuesuunnittelun vastuutahojen ja näiden keskeisten sidosryhmien näkemyksiä merialuesuunnittelun vaikuttavuudesta. Samalla toimijat arvioivat omia vaikutusmahdollisuuksiaan ja omien organisaatioidensa sitoutumisen astetta. Haastateltavien valinnan perusteena oli se, että merialuesuunnitelmalla on vaikutusta kyseisiin toimijoihin, jolloin heille muodostuu merialuesuunnitelmaa ja sen laatimisprosessia koskevia odotuksia ja intressejä. Olennaisia toimijoita merialuesuunnittelun vastuutahojen lisäksi ovat esimerkiksi keskeiset ministeriöt, lupa- ja valvontaviranomaiset sekä muut valtion viranomaiset, etujärjestöt sekä keskeiset merituulivoimayritykset (ks. Liite 1).

2 Merialuesuunnittelun oikeudelliset lähtökohdat ja kipupisteet

MERIALUESUUNNITTELUN VAIKUTTAVUUS riippuu keskeisesti siitä, millaiselle oikeudelliselle perustalle suunnittelulainsäädäntö ja suunnitelmat itsessään rakentuvat. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat paitsi merialuesuunnittelun toimivaltaperusta (jakso 2.1), myös suunnittelua koskevat menettelylliset (jakso 2.2) ja sisällölliset vaatimukset (jakso 2.3). Pääjaksossa 2 tarkastellaan merialuesuunnittelun oikeudellisen kehikon pääpiirteitä kansainvälisen, EU:n ja Suomen oikeuden tasoilla. Jakson lopuksi tarkastellaan merialuesuunnittelun kanavoitumista merituulivoiman hanketason ohjaukseen (jakso 2.4) ja vedetään johtopäätöksiä merialuesuunnittelun oikeudellisen taustan potentiaalisista kipupisteistä suunnitelmien vaikuttavuuden kannalta (jakso 2.5).

2.1 MERIALUESUUNNITTELUN TOIMIVALTAPERUSTA

TÄSSÄ ALAJAKSOSSA tarkastellaan, kenellä on oikeus merialuesuunnitelmien laatimiseen, mitä rajoitteita tästä toimivaltaperustasta seuraa Suomen merialuesuunnittelun kehittämisen kannalta ja missä määrin toimivaltakysymyksiin sisältyy mahdollisesti suunnitelmien vaikuttavuuteen liittyviä epäselvyyksiä. Jaksossa kuvataan ensin merialuesuunnittelun toimivaltaperusta kansainvälisen, EU:n ja Suomen oikeuden tasolla sekä tehdään lyhyet johtopäätökset toimivaltaperustan selkeydestä ja potentiaalisesta vaikutuksesta suunnitelmien hyväksyttävyyteen ja vaikuttavuuteen.

KANSAINVÄLINEN OIKEUS

Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta rannikkovaltioiden (tässä: Suomen) toimivalta merialuesuunnitteluun perustuu merioikeusyleissopimukseen¹². Sopimuksen mukaan rannikkovaltioilla on täysivaltainen oikeus hallita aluevesiään ja aluemertaan¹³ ja tietyt rajatut oikeudet sen jatkeena olevalla talousvyöhykkeellä¹⁴. Merialuesuunnittelu ohjausinstrumenttina ja merituulivoiman hyödyntäminen sekä sen tarkempi ohjaus kuuluvat tähän toimivaltaan. Aluemi ulottuu 12 merimailia¹⁵ (noin 22 kilometriä) ja talousvyöhyke 200 merimailia¹⁶ (noin 370 kilometriä) sopimuksen mukaan määrittelystä peruspisteestä merelle. Peruspiste tarkoittaa lähtökohtaisesti veden ja maan kohtaamispiiristä matalan veden aikaan¹⁷, mutta tästä pääsäännöstä poiketen saaristot ja riutat voivat siirtää peruspistettä merelle päin huomattavastikin.¹⁸ Tällainen tilanne

¹² United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Montego Bay, 10 December 1982, in force 16 November 1994, 21 International Legal Materials (1982) 1261.

¹³ Täysivaltainen oikeus tarkoittaa rannikkovaltion maa-alueisiin ja sisävesiin verrattavaa oikeutta. Ks. merioikeusyleissopimuksen 2 artikla.

¹⁴ Merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan mukaan näihin oikeuksiin kuuluvat merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimus, hyödyntäminen, säilyttäminen ja hoitaminen sekä muu toiminta, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen, kuten vedestä, merivirroista ja tuulista saatavan energian tuottaminen. Lisäksi rannikkovaltio on toimivalta ohjata meriympäristön suojelua talousvyöhykkeellä.

¹⁵ Merioikeusyleissopimuksen 3 artikla.

¹⁶ Merioikeusyleissopimuksen 57 artikla.

¹⁷ Merioikeusyleissopimuksen 5 artikla.

¹⁸ Merioikeusyleissopimuksen 6–7 artiklat.

on Suomessa esimerkiksi Saaristomeren ja Merenkurkun kohdalla, jossa aluevedet ulottuvat huomattavan kauas varsinaiselta rannikolta.¹⁹ Peruspisteen siirtyminen merelle siirtää samalla myös talousvyöhykkeen ulkorajoja kauemmas merelle.

Alumeren ja talousvyöhykkeen ohjauksessa, kuten merialuesuunnittelussa, on otettava huomioon merioikeusyleissopimuksesta ja muusta kansainvälisestä oikeudesta johtuvat toimivaltarajoitteet. Nämä rajoitteet koskevat erityisesti meriliikennettä. Lähtökohtaisesti kaikkien valtioiden aluksilla on oikeus viattomaan kauttakulkuun alumeren²⁰ ja talousvyöhykkeen²¹ alueella. Kummallakaan alueella meriliikennettä ei saa rajoittaa muutoin kuin merioikeusyleissopimuksessa annetun toimivallan perusteella ja sopimuksessa mainittuihin tarkoituksiin.²² Sopimuksen nojalla rannikkovaltiolla on oikeus rajoittaa viatonta kauttakulkua *alumerellä* muun muassa merenkulun turvallisuuden, merenkulun apuvälineiden tai kaapelien ja putkien suojelemisen, meren elollisten luonnonvarojen suojelemisen tai ympäristönsuojelun nojalla.²³ Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi erityisten laivaväylien osoittamista. Laivaväylien osoittamisessa on otettava huomioon kansainvälisen merenkulkujärjestön (International Maritime Organisation) suositukset, kansainväliseen merenkulkuun käytetyt väylät, yksittäisten väylien ja alusten erityispiirteet sekä liikennöintitiheys.²⁴ *Talousvyöhykkeellä* merenkulunoikeudet ovat vielä aluemerta vahvemmat, sillä lähtökohtana on merenkulun vapaus, joka koskee alusten, ilma-alusten, merenalaisten kaapeleiden ja putkistojen toimintaa.²⁵ Tällöinkin lähtökohtana on kansainvälisen ihmishengen turvallisuutta merellä koskevan yleissopimuksen (SOLAS)²⁶ mukaan, että rannikkovaltiot ottavat väyläjärjestelyissään huomioon IMO:n suositukset.²⁷ Meriliikenteen nauttimasta oikeudellisesta suojasta ja IMO:n määräysten huomioonottamisvelvollisuudesta johtuen esimerkiksi Saksan merialuesuunnittelussa on perinteisesti lähdetty siitä, että laivaväylät sijoitetaan merialuesuunnitelmaan ensiksi ja tämän jälkeen pyritään etsimään muille käyttömuodoille sopiva tila merialueelta.²⁸ Tiukkaa oikeudellista velvoitetta tähän ei kuitenkaan ole, kunhan meriliikenne (viaton kauttakulku) turvataan.

EU-OIKEUS

EU:lla on toimivalta antaa ja harmonisoida lainsäädäntöä niillä sektoreilla, joilla jäsenvaltiot ovat luovuttaneet EU:lle yksinomaisen tai jaetun toimivallan. EU:lla on yksinomainen toimivalta tulliliittoa, sisämarkkinoiden kilpailusääntöjen vahvistamista, rahapolitiikkaa, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä osana kalastuspolitiikkaa ja kauppapolitiikkaa koskien.²⁹ Näistä kalastuspolitiikka koskettaa merialuesuunnittelua suoraan. Tällä alalla jäsenvaltiot (tässä: Suomi) eivät saa antaa omaa lainsäädäntöä ilman EU:n valtuutusta tai nimenomaista täytäntöönpanovelvoitetta.³⁰ Sen sijaan unionin ja jäsenvaltion jaettuun toimivaltaan kuuluu suurin osa merialuesuunnittelun kysymyksistä, kuten ympäristö, energia, liikenne ja turvallisuus.³¹ Jaettu toimivalta tarkoittaa, että EU ja sen jäsenvaltiot voivat antaa näillä aloilla velvoittavaa lainsäädäntöä, mutta jäsenvaltiot voivat käyttää omaa lainsäädäntövaltaansa vain niiltä osin, joilta EU ei ole käyttänyt

¹⁹ Ks. esim. HE 197/2018 vp.

²⁰ Merioikeusyleissopimuksen 17 artikla. Kauttakulun ja viattomuuden määritelmät sisältyvät sopimuksen 18 ja 19 artikloihin.

²¹ Merioikeusyleissopimuksen 58 ja 87 artiklat.

²² Merioikeusyleissopimuksen 24 artikla.

²³ Merioikeusyleissopimuksen 21 artikla.

²⁴ Merioikeusyleissopimuksen 22 artikla.

²⁵ Merioikeusyleissopimuksen 58 ja 87 artiklat.

²⁶ International Convention for the Safety of Life at Sea, London, 1 November 1974, in force 25 May 1980, 21 International Legal Materials (1980) 278.

²⁷ SOLAS-sopimuksen luvun 5, määräys 8.

²⁸ Ks. Soininen 2013, s. 110–112.

²⁹ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEU) 3 artikla.

³⁰ SEU 2(1) artikla.

³¹ SEU 4 artikla.

omaansa.³² Toimivaltasääntelyn osalta huomionarvoista on, että alueidenkäyttö – ja pääosa luonnonvarojen käytöstä kaivosmineraalit mukaan lukien – kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, koska näitä ei ole erikseen luovutettu EU:lle.³³ Tämä nimenomainen kysymys nousi esille myös merialuesuunnitteludirektiiviä valmisteltaessa Euroopan alueiden komiteassa, sillä komission alkuperäinen direktiiviehdotus sisälsi myös vahvempaa rannikkoalueita koskevaa sääntelyä.³⁴ Lopullisesta direktiivistä viittaukset rannikkoalueiden hoitoon tai hallintaan poistettiin ja direktiivi jäi koskemaan yksinomaan aluemerta ja talousvyöhykettä.³⁵

EU-lainsäädännön – kuten merialuesuunnitteludirektiivin – vaikuttavuutta arvioitaessa on tärkeä hahmottaa, minkä toimivaltasäännösten nojalla EU on säädöksen antanut. Merialuesuunnitteludirektiivin johdannosta käy ilmi, että direktiivi on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 43(2), 100(2), 192(1) ja 194(2) artiklojen nojalla. Näistä SEUT 43(2) viittaa maatalouspolitiikkaan (tässä erityisesti vesiviljelyyn), SEUT 100(2) vesi- ja meriliikenteeseen, SEUT 192(1) ympäristön- ja ihmisen terveyden suojeluun sekä luonnonvarojen harkittuun käyttöön ja SEUT 194(2) energiaan. Tämä toimivaltaperusta viittaa vahvasti siihen, että merialuesuunnittelulla ei pyritä edistämään mitään yksittäistä tavoitetta tai politiikkasektoria vaan pyrkimyksenä on edistää samanaikaisesti sekä sisämarkkinoiden toimintaa (vesiviljely, merellisen energian tuotanto, vesi- ja meriliikenne) että EU:n ympäristötavoitteiden toteutumista. Direktiivillä ei kuitenkaan pyritä toimivaltataustansa tai direktiivin sisällön perusteella ohjaamaan puolustukseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvää toimintaa.³⁶

SUOMEN OIKEUS

Merialuesuunnitteludirektiivi on vietävä osaksi kansallista lainsäädäntöä, koska direktiivit velvoittavat tavoitteidensa osalta, mutta jättävät sääntelyn tarkemmat muodot ja keinot jäsenvaltioiden harkintaan.³⁷ Suomessa MSP-direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeutta maankäyttö- ja rakennuslain 8 a -luvun säännöksiin.

MSP-direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomais, joka vastaa direktiivin toimeenpanosta.³⁸ Tarkemmin merialuesuunnittelutoimivallasta säädetään MRL 67 b §:ssä, jonka mukaan toimivaltaisia viranomaisia merialuesuunnittelun laatimisessa ovat ne maakuntien liitot, joiden alueeseen kuuluu aluevesiä. Näitä ovat Suomenlahden osalta Kymenlaakson ja Uudenmaan liitot, Saaristomeren ja Selkämeren eteläosan osalta Varsinais-Suomen liitto ja Satakuntaliitto sekä Pohjoisen Selkämeren, Merenkurkun ja Perämeren osalta Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin liitot.³⁹

VÄLIYHTEENVETO TOIMIVALTAKYSYMYSTEN OSALTA

Tässä jaksossa esitetyn oikeudellisen toimivalta-analyysin valossa merialuesuunnittelun toimivaltakysymyksistä on EU:ssa ja Suomessa säädetty kansainvälisiä sopimuksia (erityisesti merioikeusyleissopimus) kunnioittaen. EU:n tasolla toimivaltaperusta on selkeä ja ilmentää merialuesuunnittelun monitavoitteisuutta. Suomessa on puolestaan merialuesuunnitteludirektiivin ja EU:n perussopimusten vaatimalla tavalla osoitettu suunnittelusta vastaava viranomais. Kokonaisuutena arvioiden toimivaltaperustaan liittyen ei nouse sellaisia oikeudellisia epäkohtia, jotka kyseenalaistaisivat tai muutoin heikentäisivät merialuesuunnittelun kykyä ohjata eri mertenkäyttösektoreita tai kaventaisivat kansallista liikumatilaa kehittää merialuesuunnittelulainsäädäntöä. Merituulivoiman ja ympäristönsuojelun ohjauksen osalta toimivalta on erityisen selvä,

³² SEU 2(2) artikla.

³³ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei EU:n yksinomaiseen tai EU:n ja jäsenvaltion jaettuun toimivaltaan nojautuvat säädökset voisi vaikuttaa alueidenkäyttöön. Kyse on ainoastaan siitä, ettei säädösten yksinomainen toimivaltaperuste voi olla alueidenkäytön ohjaaminen.

³⁴ Ks. keskustelusta kootusti Soininen 2015.

³⁵ Ks. MSPD 2(1) artikla.

³⁶ MSPD 2(2) artikla.

³⁷ SEUT 288 artikla; MSPD 15(1) artikla.

³⁸ MSPD 13(1) artikla.

³⁹ MSA 1 § ja Merialuesuunnittelu 2024 [<https://www.merialuesuunnittelu.fi/merialuesuunnittelmaluonnos-2030/>] (käyty 6.3.2024).

sillä EU:lla on (jäsenvaltioiden kanssa jaettu) toimivalta antaa energia- ja ympäristösektoreita koskevaa lainsäädäntöä ja rannikkovaltioilla puolestaan oikeus antaa näitä koskevaa lainsäädäntöä aluemerellä ja talousvyöhykkeellä.

2.2 MERIALUESUUNNITTELUMENETTELYÄ KOSKEVAT VAATIMUKSET

TÄSSÄ ALAJAKSOSSA tarkastellaan merialuesuunnittelun menettelyllisiä vaatimuksia. Näistä keskeisiä ovat merialuesuunnitelmien soveltamisala, maa- ja merialueiden vuorovaikutussuhteet, sidosryhmien osallistaminen ja suunnitelmista tiedottaminen, suunnitelmien tietopohjan riittävyys sekä rajat ylittävä yhteistyö muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa.

EU-OIKEUS

Merialuesuunnitteludirektiivillä luodaan puitteet merellisten sektorien sijainninohjaukselle.⁴⁰ Direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioiden merivesiin, mutta ei rannikkovesiin, jotka kuuluvat jäsenvaltion kaavoituksen piiriin. Jälkimmäisen rajauksen edellytyksenä on, että rannikkovesien poistaminen on erityisesti mainittu merialuesuunnitelmassa.⁴¹ Direktiivin ja tätä kautta merialuesuunnittelun soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty toiminta, jonka ainoana tarkoituksena puolustus tai kansallinen turvallisuus.⁴²

Merialuesuunnittelun kannalta keskeisistä menettelyllisistä tekijöistä säädetään MSP-direktiivin 6–7 sekä 9–12 artikloissa. MSPD 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava menettelyvaiheet suunnitelmien laatimiseksi.⁴³ Menettelystä kansallisesti säädettäessä ja sääntelyä noudatettaessa on otettava huomioon merialuesuunnittelun piiriin kuuluvien sektorien vuorovaikutussuhteet merellä sekä maa- ja merialueiden välillä, varmistettava sidosryhmien osallistaminen, laadittava suunnitelma perustuen parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon meriympäristöstä sekä merialuesuunnittelun eri sektoreista ja niiden kehityksen vaikutuksista, varmistettava rajat ylittävä yhteistyö EU:n jäsenvaltioiden kesken sekä edistettävä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.⁴⁴ Itämerellä viimeksi mainittu viittaa Venäjän kanssa tehtävään yhteistyöhön, joka Ukrainan sotaan liittyvistä syistä on tällä hetkellä pidättäytyntä. Merialuesuunnitelmat on arvioitava uudelleen ja tarvittaessa päivitettävä vähintään kymmenen vuoden välein.⁴⁵

Maa- ja merialueiden vuorovaikutuksesta säädetään erikseen MSPD 7 artiklassa. Säännöksen mukaan maan ja meren vuorovaikutusten ohjaukseen voidaan käyttää merialuesuunnittelun ohella myös muita virallisia tai epävirallisia menettelyjä, mutta näiden tulosten on käytävä ilmi merialuesuunnitelmasta.⁴⁶ Meriä koskevien ja niihin vaikuttavien suunnitelmien osalta on pyrittävä menettelyjen johdonmukaisuuteen.⁴⁷

Yleisölle on järjestettävä tiedottamalla mahdollisuus osallistua merialuesuunnitelmien laadintaan ja jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että sidosryhmät (viranomaiset ja yleisö) saavat valmistuneen suunnitelman käyttöönsä.⁴⁸

Merialuesuunnittelun tueksi jäsenvaltioiden on MSPD 10 artiklan mukaisesti perustettava suunnitelma parhaan käytettävissä olevan yhteiskunnallisen, taloudellisen ja ympäristötiedon käytölle ja päätettävä tiedon jakamisen järjestämisestä.⁴⁹

Yhteisen merirajan omaavien jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä ja pyrittävä yhteensovittamaan valtioiden merialuesuunnitelmat sisällöllisesti. Tältä osin hyödynnetään olemassa

⁴⁰ MSPD 1(1) artikla.

⁴¹ MSPD 2(1) artikla.

⁴² MSPD 2(2) artikla.

⁴³ MSPD 6(1) artikla.

⁴⁴ MSPD 6(2) artikla.

⁴⁵ MSPD 6(3) artikla.

⁴⁶ MSPD 7(1) artikla.

⁴⁷ MSPD 7(2) artikla.

⁴⁸ MSPD 9 artikla.

⁴⁹ MSPD 10 artikla.

olevia rakenteita, kuten Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissiota.⁵⁰ Kolmansien maiden osalta yhteistyöhön ei ole tiukkaa oikeudellisesta velvoitetta, mutta tähän on pyrittävä erityisesti olemassa olevien rakenteiden puitteissa.⁵¹

EU-oikeus ohjaa merialuesuunnittelumenettelyä myös suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (SOVAD, 2001/42/EY) keinoin. Direktiivin tavoitteena on edistää erityisesti ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien laatimisessa.⁵² Direktiivi soveltuu kategorisesti kaikkiin suunnitelmiin, joita valmistellaan muun muassa kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, vesitaloutta, televiestintää, matkailua ja kaavoitusta varten, tai joilla on vaikutuksia luontodirektiivin 6 ja 7 artiklan (Natura 2000) suojeluarvoihin. Tästä pääsäännöstä ovat poikkeuksena pienet, paikallisen tason suunnitelmat, jotka tulevat SOVA-direktiivin piiriin vain, jos niillä on merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁵³ Tätä taustaa vasten merialuesuunnitelmiin sovelletaan lähtökohtaisesti SOVA-direktiivin menettelyvaatimuksia MSP-direktiivin menettelyvaatimuksia täydentävästi.

SOVA-direktiivin mukainen arviointi on tehtävä ennen suunnitelman hyväksymistä. Arviointi voidaan sisällyttää jäsenvaltioiden olemassa oleviin menettelyihin tai niiden toteuttamiseksi voidaan perustaa oma menettelynsä. Kaksinkertaista arviointia tulee kuitenkin lähtökohtaisesti välttää.⁵⁴ Direktiivin keskeisenä veloitteena on suunnitelmaa koskevan ympäristöselostuksen laatiminen. Selostuksessa kuvataan ja arvioidaan suunnitelman merkittävät ympäristövaikutukset, suunnitelman tavoitteet ja maantieteellinen laajuus.⁵⁵ Ympäristöselostuksen sisältöön vaikuttavat käytettävissä oleva tietopohja ja menetelmät, suunnitelman sisältö ja yksityiskohtaisuus sekä päätöksentekomenettelyn vaihe.⁵⁶ Jäsenvaltioiden on nimettävä ja kuultava ne viranomaiset, joita suunnitelman ympäristövaikutukset koskevat sekä nimettävä yleisö (ml. järjestöt), johon suunnitelma vaikuttaa.⁵⁷ Edelleen suunnitelman laativan jäsenvaltion on toimitettava suunnitelma ja SOVA-direktiivin mukainen ympäristöselostus toisen jäsenvaltion viranomaisille nähtäväksi ennen suunnitelman hyväksymistä, jos suunnitelmasta todennäköisesti aiheutuu merkittäviä rajat ylittäviä vaikutuksia.⁵⁸

SOVA-direktiivin mukaisen suunnitelman arviointimenettelyn kuluessa esitetyt mielipiteet on otettava huomioon suunnitelmaa valmisteltaessa ja ennen suunnitelman hyväksymistä.⁵⁹ Valmiista suunnitelmasta on lisäksi tiedotettava viranomaisia ja yleisöä.⁶⁰ Suunnitelmaa toimeenpantaessa on lisäksi seurattava suunnitelman merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁶¹

SUOMEN OIKEUS

Maankäyttö- ja rakennuslain 8 a -luvun sääntely noudattaa uskollisesti MSP-direktiivin viitoitamaa menettelyllistä tietä. Ensiksi viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on oltava mahdollisuus osallistua suunnitelmien laatimiseen.⁶² Direktiiviä vastaavasti kyse ei ole pelkästään tiedonantovelvoitteesta. Tämän ohella suunnitteluviranomaisen on pyydetävä lausunto niiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä, joiden toimialaan tai tehtäviin suunnitelma olennaisesti liittyy. Talousvyöhykkeen suunnittelun osalta mainitaan erikseen lausunnonpyyntötarve ulkoministeriöltä.⁶³ Muilla tahoilla on mahdollisuus tutustua valmisteluaineistoon ja esittää siitä

⁵⁰ MSPD 11 artikla.

⁵¹ MSPD 12 artikla.

⁵² SOVAD 1 artikla.

⁵³ SOVAD 3 artikla.

⁵⁴ SOVAD 4 artikla.

⁵⁵ SOVAD 5(1) artikla.

⁵⁶ SOVAD 5(2) artikla.

⁵⁷ SOVAD 5(3–4) artikla.

⁵⁸ SOVAD 7(1) artikla.

⁵⁹ SOVAD 8 artikla.

⁶⁰ SOVAD 9 artikla.

⁶¹ SOVAD 10 artikla.

⁶² MRL 67 c.1 §.

⁶³ MRL 67 c.1 §.

mielipiteensä.⁶⁴ Valmiista merialuesuunnitelmasta on tiedotettava internetissä.⁶⁵ Merialuesuunnitelmat on päivitettävä 10 vuoden välein.⁶⁶

Myös viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiin sovellettava laki (SOVAL, 200/2005) noudattelee pitkälti SOVA-direktiivin viitoittamaa tietä. Viranomaisen määrittellään hallintolain (434/2003) mukaisesti, jolloin maakuntien liitot ovat lain mukaisia viranomaisia.⁶⁷ Ympäristövaikutuksilla puolestaan tarkoitetaan laajasti ihmisen terveyteen, luonnonympäristöön, rakennettuun ympäristöön, luonnonvarojen hyödyntämiseen ja näiden vuorovaikutussuhteisiin liittyviä vaikutuksia.⁶⁸ Lain 3 §:n nojalla viranomaisen on selvitettävä suunnitelman ympäristövaikutukset suunnittelun kestäessä.

SOVA-lain mukaista arviointivelvoitetta sovelletaan SOVA-direktiiviä vastaavasti muun muassa kalataloutta, energiahuoltoa, teollisuutta, liikennettä, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, aluekehitystä, alueidenkäyttöä, ympäristönsuojelua taikka luonnonsuojelua varten laadittavaan suunnitelmaan. SOVA-laissa *selvitysvelvollisuus on kuitenkin rajattu vain sellaisiin suunnitelmiin, jotka luovat ”puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille”* tai joita koskee luonnonsuojelulain (9/2023) 35 §:n mukainen arviointivelvollisuus (Natura 2000).⁶⁹ Lupa- ja hyväksymispäätöksiin liittyvä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutustenarviointia koskeva rajaus on SOVA-direktiiviä tiukempi ja jättää nykymuodossaan oikeusvaikutuksettomat merialuesuunnitelmat SOVA-lain mukaisen selvitysvelvoitteen ulkopuolelle. Myös SOVA-lain 5 §:n mukainen harkinnanvarainen SOVA on rajattu suunnitelmiin ja ohjelmiin, joka ”luo puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.” Muutoin menettelyllisessä mielessä Suomen SOVA-laki ei merkittävästi eroa unionin SOVA-direktiivin menettelyvaatimuksista, joita on selostettu edellä.

VÄLIYHTEENVETO MENETTELYLLISTEN KYSYMYSTEN OSALTA

Menettelyjen osalta voidaan todeta, että EU:n ja Suomen oikeus ohjaa merialuesuunnittelua melko yksityiskohtaisesti ja velvoittaa suunnitelman keskiössä olevien viranomaisten ja yhteisöjen osallistamiseen sekä yhteistyöhön ja tiedottamiseen. Nykyisellään SOVA-lainsäädäntö ei velvoita merialuesuunnitelmien ympäristövaikutusten arviointiin ja seurantaan, sillä suunnitelmat ovat oikeusvaikutuksettomia.

2.3 MERIALUESUUNNITELMIEN SISÄLTÖVAATIMUKSET

TÄSSÄ JAKSOSSA tarkastellaan merialuesuunnittelun oikeudellisia sisältövaatimuksia, eli sitä, missä määrin EU:n ja Suomen lainsäädäntö ohjaa laatimaan juuri tietynsisältöisiä suunnitelmia.

EU-OIKEUS

Merialuesuunnitteludirektiivin taustalla on ajatus rationalisoida mertenkäyttöä ja pyrkiä optimoimaan mertenkäyttö siten, että mahdollisimman moni käyttömuoto voidaan tyydyttää samanaikaisesti.⁷⁰ Direktiivin julkilausuttuna tavoitteena on koordinoita eri merenkäyttömuotojen välisiä konflikteja pyrkimyksenä yhteensovittaa merten kestävä käyttö ja suojele.⁷¹ Näiden taustalla on erityisesti talouskasvun aikaansaaminen ekosysteemilähestymistavan (erit. EU:n meriympäristöä koskevat tavoitteet) puitteissa.⁷² Erityisesti suunnitelmilla pyritään edistämään meriliikenteen, merienergian ja vesiviljelyn kasvua sekä meriympäristön suojele, säilyttämistä

⁶⁴ MRL 67 c.2 §.

⁶⁵ MRL 67 d.1 §.

⁶⁶ MSA 2.2 §.

⁶⁷ SOVAL 2.1 §.

⁶⁸ SOVAL 2.1 §.

⁶⁹ SOVAL 4.1 §.

⁷⁰ Soininen 2015, ks. merialuesuunnittelun yleisemmästä taustasta myös Soininen 2013.

⁷¹ MSPD 1 ja 5 artiklat.

⁷² MSPD 5(i) artikla.

ja parantamista.⁷³ Direktiivissä ei kuitenkaan oteta kantaa näiden tavoitteiden keskinäissuhteisiin.⁷⁴ Tämän valossa merialuesuunnitelmat muodostavat koordinoivan raamin, jonka puitteissa eri mertenkäyttömuotoja koskevista tavoitteista ja keinoista voidaan keskustella pyrkien yhteensovittamaan niitä.

Direktiivin sisällöllisen sääntelyn laiveudesta ja epämääräisyydestä johtuen sen ei ole katsottu asettavan jäsenvaltioille sisällöllisiä oikeudellisia velvoitteita tietynlaisten suunnitelmien laatimiseen.⁷⁵ Direktiivi ei velvoita tiettyyn suunnitelman esitysmuotoon, eikä siihen, että merialuesuunnitelmien olisi oltava oikeudellisesti velvoittavia.⁷⁶

Siinä missä merialuesuunnitteludirektiivi itsessään on sisällöllisesti melko tyhjä, seuraa EU-oikeudesta laajemmin lukuisia joukko sisällöllisiä velvoitteita, jotka tulee ottaa merialuesuunnittelussa huomioon. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta velvoittaa siihen, että unionin politiikat ovat tavoitteidensa suhteen johdonmukaisia.⁷⁷ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti merialuesuunnittelun tavoitteiden ja sisältövaatimusten tulisi olla yhteensopivia esimerkiksi EU:n asettamien rannikkovesien ja merten ekologisten tilatavoitteiden sekä luonnonsuojelutavoitteiden kanssa. Tämä puolestaan tuo merialuesuunnitteludirektiivin sisältövaatimusten arviointiin mukaan erityisesti EU:n vesipuitedirektiivin (2000/60/EY), meristrategiadirektiivin (2008/56/EY) sekä luontodirektiivin (92/43/ETY) ja lintudirektiivin (2009/147/EY). Siinä missä vesipuite- ja meristrategiadirektiiveissä asetetaan vesi- ja meriympäristöjen ekologiset tilatavoitteet ja luodaan suunnittelujärjestelmä näihin pääsemiseksi, luonto- ja lintudirektiiveissä luodaan suojelualueiden verkosto (erit. Natura 2000) ja suojellaan tietyt lajit sekä niiden lisääntymis- ja levähdyspaikat siten, että lajien suotuisaan suojelutasoon voidaan päästä. Menemättä tarkemmin näiden säädösten yksityiskohtiin tässä voidaan todeta, että vesipuite- ja meristrategiadirektiivin mukaiset suunnitelmat sekä luonto- ja lintudirektiivin suojelovelvoitteet tulee ottaa huomioon merialuesuunnitelmia laadittaessa. Näistä erityisesti Natura 2000 alueiden suojeluarvot sekä uuden teollisen toiminnan sijoittaminen rannikkovesiin vesipuitedirektiivin soveltamisalueelle on otettava suunnitelmien laatimisen sisällölliseksi lähtökohdaksi, koska näiden toimeenpanoon jäsenvaltioilla on yksiselitteinen EU-oikeudesta johtuva velvoite.⁷⁸

SUOMEN OIKEUS

Suomen lainsäädännössä merialuesuunnittelun sisältövaatimukset on asetettu direktiiviä vastaavan laiveiksi. MRL 67 a §:n mukaan ”merialuesuunnittelun tarkoituksena on edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävää kehitystä ja kasvua, merialueen luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttamista.” Suomessa merialuesuunnitelmat ovat strategisia asiakirjoja, joilla *ei ole oikeudellista velvoittavuutta*.⁷⁹ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei merialuesuunnitelma sido esimerkiksi lupaviranomaisia merituulivoimaa luvitettaessa tai muissa vastaavissa prosesseissa. Lain esitöissä todetaan vielä tätäkin vahvemmin, ettei merialuesuunnitelmilla olisi muutoinkaan oikeusvaikutuksia julkisiin ja yksityisiin toimijoihin.⁸⁰ Oikeusvaikutusten puuttuminen on omiaan aiheuttamaan sen, ettei suunnitteluun osallistuvilla viranomaisilla tai yksityisillä toimijoilla ole välttämättä suurta intressiä sitoutua suunnitelman laatimiseen tai sen noudattamiseen. Samaan aikaan suunnitelmien oikeusvaikutuksettomuudesta seuraa epävarmuutta sen suhteen, missä määrin ne vaikuttavat nk. soft law -aineistona esimerkiksi yksittäisten merituulivoimahankkeiden luvitukseen. Tämä epävarmuus on erityisen suurta merituulivoiman kohdalla, sillä sen luvitus perustuu nykyisellään pääosin vesilakiin, jonka aineellinen lupasääntely jättää huomattavaa harkintavaraa lupaviranomaiselle. Tätä kysymystä tarkastellaan lähemmin jaksossa 2.4.

⁷³ MSPD 5(2) artikla.

⁷⁴ MSPD 5(3) artikla.

⁷⁵ Soininen 2015.

⁷⁶ MSPD 4(3) artikla.

⁷⁷ SEUT 7 artikla.

⁷⁸ Ks. näiden velvoitteiden yksityiskohdista tarkemmin Pappila – Puharinen 2022.

⁷⁹ HE 62/2016 vp, s. 9.

⁸⁰ HE 62/2016 vp, s. 9.

VÄLIYHTEENVETO SISÄLLÖLLISTEN KYSYMYSTEN OSALTA

Sisällöllisesti merialuesuunnitteludirektiivi jättää paljon kansalliseen harkintavaltaan. Direktiivi ei velvoita tiettyyn suunnitelman esitysmuotoon, ei suunnitelmien velvoittavuuteen, eikä myöskään siihen, että suunnitelmiin sisällytettävien sektorien tarpeita olisi painotettava tietyllä tavoin. Direktiivistä seuraa sisällöllisesti vain velvoite ottaa tietyt, erityisesti meriliikenteen, merienergian, vesiviljelyn ja luonnonsuojelun intressit huomioon pyrkimyksenä yhteensovittaa niiden tarpeita. Vaikka MSP-direktiivi on sisällöllisesti melko tyhjä, seuraa unionin perussopimuksesta (SEUT) kuitenkin, että unionin politiikkojen on oltava yhtenäisiä ja tätä kautta myös MSP-direktiiviä on luettava sisällöllisesti muun EU-lainsäädännön valossa. Meriluonnon osalta tämä tuo merialuesuunnittelun aineelliseksi lähtökohdaksi muun muassa unionin vesi-, meri- ja luonnonsuojelusääntelyn. Muilla sektoreilla, kuten energiasektorilla, on lisäksi omat sääntelykokonaisuutensa, jotka vaikuttavat merialuesuunnitelmien sisältöön. Kokoavasti voidaan kuitenkin sanoa, että jo nykyisellään merialuesuunnittelun sisällölliseksi lähtökohdaksi tulee ottaa niin EU:n kuin kansallisesta oikeudestakin seuraavat velvoitteet (esimerkiksi Natura 2000 -alueet) ja suunnitelman toimialojen muut intressit tulee sijoittaa näiden oikeudellisesti sitovien sisältövaatimusten raameihin. Käytännössä tämä tarkoittaisi, ettei esimerkiksi merituulivoimaa sijoitettaisi laivaväylille ottaen huomioon jaksossa 2.1 käsitelty väylien kunnioittamisvelvoite eikä luonnonsuojelualueille niiltä osin, kun teollinen toiminta voisi vaarantaa suojelualueen luontoarvot ja tätä kautta suojelun tarkoituksen. Sama pätee vesipuidedirektiivin 4 artiklan hyvän tilan tavoitteen osalta myös rannikkovesiin sijoitettavaa teollista toimintaa, kuten kalankasvatusta.

2.4 MERIALUESUUNNITELMAT JA TALOUSVYÖHYKKEELLÄ TUOTETTAVAN MERITUULIVOIMAN HANKETASON OHJAUS

TÄSSÄ JAKSOSSA tarkastellaan merialuesuunnittelun hanketason oikeudellista ohjausta. Tarkastelussa ei pyritä kattavuuteen vaan keskitytään erityisesti siihen, millä edellytyksillä merituulivoimalalle voidaan myöntää yhtäältä talousvyöhykelain (TVL, 1058/2004) mukainen lupa käyttää valtion merialuetta toiminnassaan⁸¹ ja millä edellytyksillä hankkeen ympäristö- ja vesitalousvaikutuksia arvioidaan vesilain (587/2011) mukaisessa luvituksessa.

Lailla Suomen talousvyöhykkeestä toimeenpannaan merioikeusyleissopimuksen talousvyöhykesääntelystä seuraavat oikeudet ja velvollisuudet.⁸² Talousvyöhykkeellä tapahtuvaan toimintaan sovelletaan ympäristövaikutusten osalta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017), ympäristönsuojelulakia (527/2014), vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia (1299/2004), vesilakia (587/2011), alueidenkäyttölain (132/1999) merialuesuunnittelua koskevaa 8 a lukua sekä hiilidioksidin talteen ottamisesta ja varastoinnista annettua lakia (416/2012).⁸³ Alueella sovelletaan myös luonnonsuojelusääntelyä siltä osin kun siellä on suojelualueita tai suojeltavia lajeja.⁸⁴ Maa-ainesten ottamiseen talousvyöhykkeellä sovelletaan vesilakia⁸⁵ ja merenalaiseen kaivostoimintaan kaivoslakia (621/2011).⁸⁶

Talousvyöhykkeen hallinnan kannalta keskeisessä asemassa on hyödyntämisoikeutta ja rakentamista koskeva valtioneuvoston suostumus. Hyödyntämisoikeus voi koskea esimerkiksi maa-ainesten ottamista meren pohjasta tai merellistä kaivostoimintaa.⁸⁷ Hyödyntämisoikeutta koskeva suostumus voidaan antaa määräajaksi tai toistaiseksi.⁸⁸ Suostumukselle ei ole asetettu oikeudellisia sisältövaatimuksia vaan se on valtioneuvoston tarkoituksenmukaisuusharkinnan alainen päätös. Päätökseen on kuitenkin liitettävä määräykset välttämättömistä turvallisuuden ja

⁸¹ Selvitys on laadittu helmi-maaliskuussa 2024 voimassa olleen talousvyöhykelain valossa. Talousvyöhykelain sääntelyyn on erityisesti merituulivoimakontekstissa tulossa kuitenkin lainsäädäntömuutoksia. Muutosehdotukset eivät kuitenkaan olleet selvityshenkilöiden käytettävissä tätä kirjoitettaessa, mistä johtuen käsittely perustuu aiempaan sääntelyyn.

⁸² Ks. näistä tarkemmin jakso 2.1 edellä.

⁸³ TVL 3.1 §.

⁸⁴ TVL 4 §.

⁸⁵ TVL 5.2 §.

⁸⁶ TVL 5.3 §.

⁸⁷ TVL 6.1 ja 6.2 §.

⁸⁸ TVL 6.3 §.

valtion muiden etujen kannalta tärkeistä asiakohdista.⁸⁹ Päätöstä voidaan muuttaa, jos se ei vastaa suostumuksen ehtoja. Toiminta voidaan määrätä myös keskeytettäväksi tai päätös peruuttaa kokonaan, jos toiminta rikkoo suostumuksen ehtoja.⁹⁰

Merituulivoimaan sovellettavan rakentamissuostumuksen edellytykset vastaavat pitkälti edellä hyödyntämisoikeutta koskevia edellytyksiä. Rakentamista koskeva suostumus on valtioneuvoston tarkoituksenmukaisuusharkinnassa.⁹¹ Suostumus voidaan antaa määräajaksi tai toistaiseksi.⁹² Suostumuksen muuttamisesta ja peruuttamisesta on säädetty samoin kuin hyödyntämisoikeuden yhteydessä.⁹³ Lisäksi tuulivoimapuiston ympärille on määrättävä suojavyöhyke, joka ei kuitenkaan saa ulottua 500 metriä kauemmas rakennelman ulkoreunan kustakin pisteestä mitattuna.⁹⁴

Talousvyöhykkeelle rakentamista koskevan valtioneuvoston suostumuksen ohella merituulivoimahankkeelle tarvitaan vesilain mukainen lupa⁹⁵, jossa tarkastellaan hankkeen vaikutuksia ihmisen terveyteen, turvallisuuteen, muihin merenkäyttöintresseihin (esim. vesiliikenne ja kalastus) sekä meriluontoon. Lupahakemuksen käsittelee aluehallintovirasto, jonka alueella toiminta sijaitsee. Vesilain mukaisen luvan myöntäminen perustuu pääsääntöisesti intressivertailuun. Vesilain 3 luvun 4.1 §:n mukaan lupa voidaan myöntää, jos ”hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koitaviin menetyksiin.” Intressivertailun sisältyviä yksityisiä hyötyjä ja haittoja arvioidaan ensisijaisesti rahassa⁹⁶, mutta erityisesti yleiselle edulle aiheutuvaa hyötyä (esim. energiaturvallisuus tai ilmastomuutoksen hillintä) tai haittoja (esim. merenpohjan vahingoittaminen) arvioidaan muutoin punniten.⁹⁷ Käytännössä yhteismitattomien hyötyjen ja haittojen arvottaminen on vaikeaa, minkä johdosta oikeuskirjallisuudessa on annettu painoarvoa sille, millaista oikeudellista suojaa arvioinnin hyöty- ja haittapuolella olevat edut nauttivat.⁹⁸ Tältä osin on erityisen huomion arvoista, että vesilain mukaisen luvan myöntämisedellytyksissä viitataan maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavoitukseen.⁹⁹ Asemakaavan huomioon ottamiseen on velvollisuus, mutta muutoinkin intressivertailussa on otettava huomioon maakuntakaava ja yleiskaava. Lisäksi on otettava huomioon vesienhoitolain mukaiset velvoitteet ja vesienhoitosuunnitelmat.¹⁰⁰ Vesienhoitolain velvoitteet ovat saaneet oikeuskäytännössä hyvinkin suuren painoarvon.¹⁰¹ Tämän valossa, ja vaikka merialuesuunnitelmien huomioon ottamisesta ei ole suoraan säädetty vesilaissa ja vaikka niillä ei ole tarkoitettu saada aikaan oikeusvaikutuksia, on vaikea nähdä, ettei niillä olisi painoarvoa vesilain mukaisessa lupaharkinnassa.

Merituulivoimahankkeiden kohdalla vesilupahakemuksen käsittely voi tietyin edellytyksin saada joitain erityispiirteitä. Laissa Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä (LEL, 684/2014) edellytetään, että vesilain nojalla käsiteltävät merituu- livoimahankkeet, jotka kuuluvat yhteiseen etuun käsitellään viivytyksettä¹⁰² ja Energiavirasto toimii yhteysviranomaisena asian käsittelyssä. Tähän kuuluu se, että lupanhakija voi toimittaa

⁸⁹ TVL 6.3 §.

⁹⁰ TVL 6.4 §.

⁹¹ TVL 7.1 §.

⁹² TVL 7.3 §.

⁹³ TVL 7.3 §.

⁹⁴ TVL 6.4 §.

⁹⁵ Merituulivoimaa ei erikseen mainita VL 3:3:n mukaisissa automaattisesti luvanvaraisissa hankkeissa, mutta lupa joudutaan hakemaan harkinnanvaraisen VL 3:2:n perusteella. Tämän säännöksen mukaan vesilupa tarvitaan, jos merituu- livoimahanke muuttaa vesistön (merialueen) asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa ja tämä muutos aiheuttaa vesiluonnon muuttumista, vähentää luonnon kauneutta tai ympäristön viihtyisyyttä tai aiheuttaa haittaa kalastukselle tai vesiliikenteelle. Käytännössä oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on katsottu, että vain vähäisimmät vesitaloushankkeet (pienet ruoppaukset, laiturit ja vastaavat) jäävät vesilain mukaisen lupakynnyksen alapuolelle. Ks. kootusti Vihervuori 2013.

⁹⁶ VL 3:7.

⁹⁷ VL 3:6.

⁹⁸ Soinen 2016, s. 88–96.

⁹⁹ VL 3:5.

¹⁰⁰ VL 3:6.2

¹⁰¹ Ks. unionin tuomioistuimen Weser-ratkaisu (C-461/13) sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2017:87; KHO 2019:166.

¹⁰² LEL 2 §.

tarvittavat lupa-asiakirjat Energiavirastolle, joka pyytää niistä lupaviranomaisten lausunnon. Energiavirasto ei kuitenkaan saa hyväksyä hakemusiakirjoja vastoin lausuvien lupavirastojen kantaa.¹⁰³ Lupien yhteensovittamisessa noudatetaan EU:n energiainfrastruktuuriasetuksen 8(3)(c) mukaista järjestelyä.¹⁰⁴ Lopullisen päätöksen esimerkiksi vesilain mukaisessa lupa-asiassa tekee kuitenkin aluehallintovirasto toimivaltaisena vesilupaviranomaisena.

VÄLIYHTEENVETO HANKETASON OHJAUKSEN OSALTA

Talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeiden luvituksen ja merialuesuunnittelun liittymäkohden näkökulmasta on huomion arvoista, että talousvyöhykkeellä sovelletaan merialuesuunnittelua, mutta valtioneuvoston myöntämä suostumus merituulivoiman rakentamiseen ei ole sidottu kyseiseen suunnitelmaan tai muihinkaan oikeudellisiin sisältövaatimuksiin. Kyse on tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Sen sijaan vesilain mukaisessa luvassa kyse on oikeusharkinnasta, mutta tuon harkinnan avoimuuden takia – ja ottaen huomioon vesilain 3:5:n viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin – merialuesuunnitelmilla voi olla huomattavakin tosiasiallinen vaikutus vesilain mukaisen luvan myöntämiseen. Tämä siitä huolimatta, että merialuesuunnitelmilla ei julkilausutusti ole tarkoitettu saada aikaan oikeusvaikutuksia.¹⁰⁵ Tämä asettaa merialuesuunnitelmat oikeudellisessa mielessä kiinnostavaa välitilaan: niihin yhtäältä viitataan (talousvyöhykelaki) ja ne voivat vaikuttaa lupapäätöksiin (vesilaki), mutta niillä ei julkilausutusti ole oikeusvaikutuksia (alueidenkäyttölaki ja sen esityöt). Tilanne ei tältä osin ole toivottava oikeustilan selkeyden kannalta eikä myöskään ole omiaan kannustamaan toimijoita merialuesuunnitelmien laadintaan, niihin sitoutumiseen ja niiden toimeenpanoon.

2.5 MERIALUESUUNNITTELUN VAIKUTTAVUUDEN OIKEUDELLISET KIPUPISTEET

TÄSSÄ JAKSOSSA tarkastellaan edellä jaksoissa 2.1–2.4 esitetyn oikeudellisen analyysin pohjalta, millaisia potentiaalisia vaikutuksia merialuesuunnittelun toimivaltaa koskevalla, menettelyllisellä ja sisällöllisellä sääntelyllä on suunnitelmien vaikuttavuuteen.

Ensiksi voidaan todeta ilmeinen sisällöllinen haaste, eli merialuesuunnitelmien *julkilausuttu oikeusvaikutuksettomuus*. Kun merialuesuunnitelmat eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, eri viranomaisia, yhteisöjä ja muita sidosryhmiä on vaikea motivoida merialuesuunnitelmien yhdenmukaiseen toimeenpanoon. Tarkemmassa tarkastelussa nykyisessä oikeustilassa on myös se puute, että julkilausutusta oikeusvaikutuksettomuudesta huolimatta merialuesuunnitelmilla voi olla tosiasiallista vaikutusta valtioneuvoston suostumukseen ja varsinkin aluehallintoviraston myöntämään vesilupaan intressivertailua täsmentävänä aineistona. Vaikka tämä tosiasiallinen vaikuttavuus osin korvaakin muodollisen velvoittavuuden puutetta, oikeustilan nykyistä epäselvyyttä ei voi pitää viranomaisten tai suunnitelmien laajemman sidosryhmäjoukon näkökulmasta tyydyttävänä.

Toinen keskeinen haaste vaikuttavuuden kannalta on epäselvyys siitä, missä määrin ja miten merialuesuunnitelman sisältövaatimuksissa olisi priorisoitava sellaisia merenkäyttömuotoja, joista osa nauttii vahvaa oikeudellista suojaa (esim. meriliikenne ja luonnonsuojelualueet), osa heikkoa (esim. kalastus) ja osa ei nauti (juuri) lainkaan oikeudellista suojaa (esim. matkailu). Tällä hetkellä suunnittelu nojaa pitkälti eri toimijoiden esittämiin alueidenkäyttötoiveisiin ja siihen MSP-direktiivin ja alueidenkäyttölain julkilausuttuun lähtökohtaan, ettei suunnitelmissa pyritä asettamaan mitään käyttömuotoa ensisijaiseksi suhteessa muihin. Tämä on omiaan luomaan sekaannusta, koska viimeistään hanketasolla (esim. merituulivoima) joudutaan soveltamaan kaikkea velvoittavaa sääntelyä merialuesuunnittelun rinnalla sillä seurauksella, että merialuesuunnitelmassa vaikkapa merituulivoimapuistolle osoitettu alue ei välttämättä olekaan tosiasiallisesti (huomioiden muu lainsäädäntö) käyttökelpoinen kyseiseen toimintaan. Tämä puolestaan vähentää merkittävästi merialuesuunnitelmien vaikuttavuutta käytännössä.

¹⁰³ LEL 5 ja 6 §:t.

¹⁰⁴ LEL 4 §.

¹⁰⁵ Ks. tältä osin tarkemmin jakso 2.3 edellä.

3

Merialuesuunnitelman koettuun vaikuttavuuteen liittyvät kipupisteet

TÄSSÄ LUVUSSA kuvataan haastatteluiden toteutusta ja haastatteluissa esiin tulleita merialuesuunnittelun vaikuttavuuden koettuja kipupisteitä liittyen toimivaltaan, menettelyihin ja suunnitelmien aineelliseen sisältöön.

Haastatteluaineisto perustuu 59:n henkilön haastatteluun. Haastateltavien valinnan perusteena oli se, että merialuesuunnitelmalla on vaikutusta kyseisiin toimijoihin, jolloin heille muodostuu merialuesuunnitelmaa ja sen laatimisprosessia koskevia odotuksia ja intressejä. Haastatteluihin osallistui keskeisten viranomaisten, järjestöjen, tuulivoimatoimijoiden ja maakuntien liittojen edustajia. Valtaosa haastatteluista oli fokusryhmähaastatteluja, mutta osa toteutettiin yksilöhaastatteluna. Yhteensä haastatteluja oli 18 ja haastateltuja tahoja 35 (ks. liite 1). Ryhmähaastatteluihin osallistui keskimäärin 2–4 henkilöä. Haastateltujen henkilöiden suurta määrää selittää se, että merialuesuunnittelijoille suunnattuun ryhmähaastattelutilanteeseen osallistui yhteensä 23 henkilöä, jolloin haastattelutilanteessa jakauduttiin pienryhmiin. Kaikki haastattelut toteutettiin Teams-etäyhteydellä. Haastatteluja ei nauhoitettu, vaan haastattelumuistiinpanot tehtiin kirjallisesti. Haastatteluihin osallistui haastattelijan lisäksi kirjuri. Haastattelut toteutettiin luotamuksellisesti, eikä yksittäisten henkilöiden esiin nostamat asiat ole yhdistettävissä haastateltuihin. Haastattelut olivat vapaamuotoisia keskustelutilanteita, joita varten oli valmisteltu keskustelua ohjaavia kysymyksiä. Myös haastattelut saattoivat itse nostaa aiheita käsittelyyn.

Ensimmäisenä teemana haastatteluissa käsiteltiin toimijoiden suhtautumista merialuesuunnitelman velvoittavuuteen ja mitä rajoitteita, mahdollisuuksia tai seurauksia velvoittavuuden lisäämisellä olisi toimijoiden näkökulmasta. Toisena teemana käsiteltiin velvoittavuutta pehmeämpiä muita keinoja lisätä suunnitelman vaikuttavuutta ja sidosryhmien sitoutumista suunnitelmaan. Lisäksi esimerkiksi osallistamisen keinoista sekä eri toimijoiden välisen ja kansainvälisen yhteistyön kehittämistarpeista. Kolmanneksi haastateltavilta kysyttiin näkökulmia merialuesuunnittelumenettelyn kehittämiseen. Haastateltavilta kerättiin myös näkemyksiä niin kutsuttujen 'no go'- ja 'go to' -alueiden osoittamisesta suunnitelmaan.

3.1 TOIMIVALTA JA ROOLITUS

PÄÄTÖKSENTEKO TALOUSVYÖHYKKEELLÄ

Talousvyöhykkeen osalta selkeäksi kipupisteeksi nousi esiin merialuesuunnitelman hyväksyminen. Kunnilla ja maakunnilla ei ole maanomistukseen tai kaavoitukseen liittyvää roolia talousvyöhykkeellä. Siinä tapauksessa, että suunnitelma olisi talousvyöhykkeellä sitova, tulisi hyväksyminen sen osalta siirtää valtioneuvostolle. Merituulivoiman taloudellinen merkitys ja sen mukanaan tuoma muu taloudellinen toimeliaisuus nähtiin valtakunnallisesti niin merkittävaksi, että sen ohjaamisen tulisi ennemminkin olla valtion kuin maakuntien vastuulla. Lisäksi tuotiin esiin valtioiden rajat ylittävän yhteistyön ja yhteensovittamisen kasvanut tarve ja nähtiin, että tästäkin näkökulmasta valtionhallinnolla tulisi olla nykyistä suurempi rooli talousvyöhykkeellä.

Vaikka talousvyöhykettä koskevan päätöksenteon toivottiin siirtyvän pois maakunnilta, merialuesuunnitelman valmistelun suhteen haastatteluissa ei tullut esille selkeitä vaihtoehtoja nykyiselle maakuntien liittojen vastuulla olevalle valmistelulle. Nykyistä merialuesuunnittelun

valmistelukoneistoa arvostettiin ja sen koettiin olosuhteet ja resurssit huomioiden toimivan hyvin. Ministeriöiden ja valtion virastojen tiiviimpää yhteistyötä ja koordinointia merialuesuunnitteluun liittyen kaivattiin. Merialuesuunnitelman roolin selkiyttämistä suhteessa muihin hallinnollisiin instrumentteihin pidettiin tärkeänä.

3.2 MERIALUESUUNNITTELUMENETTELY

TIEDON PUUTE RAJOITTA Merialuesuunnitelman velvoittavuutta JA VAIKUTTAVUUTTA

Merialuesuunnitelman keskeiseksi tehtäväksi nähtiin merialuekokonaisuuden hallinnointi, eri toimintojen yhteensovittaminen sekä eri hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi. Vaikuttavuuden kannalta olennaisena nähtiin suunnitelman perustuminen kattavaan tietopohjaan ja hyvin perusteltuihin merkintöihin. Talousvyöhykkeen tietopohjaa ei pidetty riittävänä, mikä nähtiin yhtenä merkittävimpänä syynä suunnitelman rajalliseen vaikuttavuuteen ja selkeänä esteenä sen sitovuuden lisäämiselle tällä hetkellä.

Merkittävimpien tietopuutteiden koettiin liittyvän vaelluskalojen reitteihin ja sähkönsiirron vaikutuksiin näihin vaellusreitteihin, lintujen muuttoreitteihin ja avomeren syönnös- ja lepoalueisiin, merivirtoihin ja ilmavirtauksiin sekä merituulivoimaloiden vaikutuksiin jään liikkeisiin ja ahtojäiden muodostumiseen ja sitä kautta myös talvimerenkulkuun.

Merituulivoiman toteuttamisen teknistaloudellisiin reunaehtoihin liittyy myös tietotarpeita. Merituulivoiman toteutukseen liittyvä tekniikka on vasta kehitteillä ja erilaiset ratkaisut ja niiden kustannusvaikutukset ovat parhaimmillaankin arvioita. Hankesuunnitteluun liittyvän tiedon tuottaminen on kallista, ja hanketoimijoiden välisen kilpailun takia esimerkiksi taloudellisesti edullisten sijoituspaikkojen valintaan liittyvää tietoa ei haluta jakaa edes merialuesuunnittelijoille.

Hanketason suunnitteluun liittyvän tiedon riittävyyden osalta näkemykset vaihtelivat. Toiset pitivät yksittäisten merituulivoimahankkeiden tekemiä vaikutusarviointeja heppoisina ja hankkeiden yhteisvaikutustenarviointia olemattomana. Toiset arvioivat hankkeisiin liittyvien YVA-prosessien takaavan riittävän tietopohjan päätöksenteolle ja hankkeiden sijoittelulle. Perusteellisesti harkitun ja onnistuneen yhteensovittamisen nähtiin olevan hanketoimijan edun mukaista ja tärkeää vesiluvan saamisen kannalta.

Ensimmäisen merialuesuunnitelman vaikutustenarviointia kritisoitiin. Uusia hankkeita tulee jatkuvasti ja eriaikaisesti, ja lupaviranomaiset pystyvät arvioimaan niiden vaikutuksia vain kunkin luvitettavan hankkeen osalta. Merialuesuunnitelman merkitys nimenomaan yhteisvaikutusten arvioinnin kannalta on kasvanut merkittävästi. Yhteisvaikutusten arviointiin tarvittaisiin ehdottomasti myös lisää resursseja.

OSALLISTUMISEN FOORUMIT KOETTIIN HAJANAISIKSI JA VAIKUTTAVUUTTA PERÄÄNKUULUTETTIIN

Osalla haastateltavista oli vaikeuksia hahmottaa, mihin merialuesuunnittelua käsitteleviin tilaisuuksiin, keskusteluihin ja haastatteluihin he ovat osallistuneet ja mikä näiden keskinäinen suhde ja merkitys on ollut. Osa oli osallistunut merialuesuunnitelman laadintaan liittyviin tilaisuuksiin ja työpajoihin. Osa oli ollut mukana Merituulivoiman vuorovaikutusfoorumit -työssä ja/tai osallistunut eri toimeksiantajien teettämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Lisäksi eritasoisia keskusteluja ja neuvotteluja on käyty eri merituulivoimatoimijoiden hankekehitykseen liittyen. Monille osallistumisen foorumit vaikuttivat sekavilta ja vaikeasti hahmotettavilta.

Osallistumistilaisuuksien määrää pidettiin riittävänä ja niissä käytyjä keskusteluja monipuolisina. Toiset kuitenkin kokivat haastavaksi omien osallistumisresurssiensa riittävyyden ja kaipasivat selkeämpää tietoa siitä, mihin tilaisuuksiin kannattaa osallistua. Osallistumisen

vaikuttavuutta epäiltiin ja kaivattiin selkeämpää palautetta siitä, miten osallistuminen on vaikuttanut suunnitelman sisältöön.

Eri sidosryhmien koettiin olleen hyvin mukana merialuesuunnittelussa. Erityisesti kunnallisten ja maakunnallisten toimijoiden mukaan saamista kiiteltiin. Ministeriöiden aktiivisempaa osallistumista sen sijaan peräänkuulutettiin. Ministeriöiden vähäisen tai satunnaisen osallistumisen koettiin näkyvän erilaisten strategioiden ja ohjelmien puutteellisena yhteensovittamisena merialuesuunnitelmassa. Lisäksi pohdittiin, miten tuulivoimayrityksiä saataisiin paremmin osallistumaan. Osa haastatelluista toi esiin, että merialuesuunnitelman velvoittamattomuus vaikuttaa osallistumismotivaatiota laskevasti.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Merialuesuunnitteluun liittyvän kansainvälisen yhteistyön ei koettu olevan nykyisin riittävää. Sen nähtiin perustuvan muodollisiin lausuntomenettelyihin, osin joidenkin tahojen omaan aktiivisuuteen ja henkilökohtaisiin suhteisiin eikä niinkään kehittyneisiin yhteistyön menettelytapoihin.

Haastatteluissa peräänkuulutettiin kansainvälisen yhteistyön lisäämistä erityisesti Pohjanlahdella ja Ahvenanmerellä. Toimintojen yhteensovittamisen tarve on kasvanut erityisesti Ahvenanmaan ja Ruotsin välisillä merialueilla. Merituulivoiman sijoittumisen, investointipotentiaaliin liittyvän kilpailun sekä turvallisuuden kokonaisuutta on tarve hallita paljon aikaisempaa paremmin.

Puutteellisen yhteistyön vaaroina nähtiin keskeisten toimintojen, kuten merenkulun väylän, erilaisten kaapeli- ja putkiyhteyksien sekä merituulivoima-alueiden sijoittelu kokonaisuuden kannalta epäoptimaalisella tavalla. Isona haasteena nähtiin myös kokonaisvaltainen vaikutusten arviointi. Kansainvälisen yhteistyön mahdollisuutena nähtiin yhteinen tiedontuotanto, esimerkiksi vaelluskaloihin, muuttolintuihin, veden ja ilman virtauksiin sekä talvimerenkulkuun liittyvä tutkimus.

3.3 MERIALUESUUNNITELMAN SISÄLTÖ

MERIALUESUUNNITELMAN OHJAAVUUS KOETAAN HEIKOKSI

Suunnitelmaan sitoutumiseen liittyvä kipupiste on suunnitelman vaikuttavuus: Edelleen on tarve selkiyttää, mitä merialuesuunnitelmalla tavoitellaan ja miten tavoitteeseen päästään. Nykyinen tavoitteenasettelu koettiin epäselväksi tai epämääräiseksi. Merialuesuunnitelma on haastattelijien perusteella edelleen verrattain heikosti tunnettu instrumentti. Haastatteluissa toivottiin analyysejä siitä, mihin ja miten ensimmäinen merialuesuunnitelma on vaikuttanut.

Eri toiminnoille lupaa hakeneita on hämmentänyt se, ettei hankkeelle välttämättä ole myönnetty lupaa, vaikka se olisi sijoittunut merialuesuunnitelmassa osoitetulle sille potentiaalisesti soveltuvalla alueella. Toisaalta luvanvaraisia toimintoja on sijoitettu alueille, jotka merialuesuunnitelmassa on osoitettu potentiaaliseksi johonkin muuhun käyttötarkoitukseen. Haastattelijien perusteella lupaharkinnassa merialuesuunnitelman asema on heikko ja sitä hyödynnetään pääasiassa tausta-aineistona.

SUUNNITELMASSA TULISI TEHDÄ VAHVEMMIN ERI TOIMINTOJEN PRIORISOINTIA

Haastateltavat pitivät ongelmallisena, että eri toimintoja käsitellään merialuesuunnitelmassa samanarvoisina, vaikka tietyt toiminnot ovat yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti merkittävämpiä. Toimintojen arvottamista tulisi selkeästi tehdä jo suunnittelussa ja merkitä priorisointi näkyviin suunnitelmaan. Maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen ja merenkulkuun liittyvät toiminnot mainittiin merkittävimpinä. Luonnonsuojelun selkeämpää näkymistä merialuesuunnitelmassa peräänkuulutettiin myös. Priorisoinnin tarpeen nähtiin tulevaisuudessa entisestään

kasvavan ja tämän tulisi näkyä merialuesuunnittelussa selkeämpänä tavoitteenasetteluna. Jos jatkossa eri toimintoja priorisoidaan suhteessa toisiinsa, niin kasvaa myös tarve menettelytavoille, joilla ratkaisuja muotoillaan ja valintoja tehdään intressien välillä. Eri toimintojen priorisointiin liittyen tuotiin myös esiin, että tulisi arvioida eri toimintojen tulevaisuuden kehityskaaret ja tarpeet. Esitettiin huoli, että paine vihreän siirtymän vauhdittamiselle jättää varjoonsa muut toimialat ja niiden tulevaisuuden toimintaedellytykset.

MERITUULIVOIMAN MÄÄRÄ JA TOIMIJOIDEN VALINTA

Merituulivoiman suunnittelun nykytilannetta talousvyöhykkeellä kuvattiin “villiksi länneksi”. Nykytilanne ei ole merituulivoimatoimijoiden eikä muiden merialueella toimivien edun mukainen. Haastatellut kokivat, että eri asteisia hankkeita ja suunnitelmia on moninkertaisesti se määrä, mitä on mahdollista toteuttaa tai jonka sähkön tuotannolle on kysyntää näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Hanketoimijat tutkivat ja kilpailevat osin samoista alueista, mikä ei ole tehokasta resurssien käyttöä. Suunniteltavien tuulivoimahankkeiden suuri määrä johtaa muiden merialueen toimijoiden huoleen toimintamahdollisuuksista ja edunvalvonnan voimistumiseen. Erittäin suuri, mahdollisesti epärealistinen, hankemäärä tuottaa haasteita sähkön siirron ja käytön vaatiman infrastruktuurin suunnitteluun varautumiseen aluevesillä ja maa-alueilla.

Tilanteen selkeyttämiseksi kaivattiin valtion ohjausta sekä tavoiteltavan tai sallittavan merituulivoiman määrän määrittelemistä. Kansallinen tavoitteenasettelu toisi merialuesuunnitteluun strategisuutta ja toisaalta mahdollistaisi selkeämpien reunaehtojen ja pelisääntöjen määrittelyn merituulivoiman suunnittelulle. Tämä selkeyttäisi toimintaympäristöä hanketoimijoiden näkökulmasta. Potentiaalisia merituulivoima-alueita toivotaan merialuesuunnitelmassa osoitettavan tavoitetta suurempi määrä, koska tuulivoiman suunnittelulle on ominaista, että osa hankkeista ei toteudu tai ainakin niiden koko pienenee erilaisten tarkemmassa suunnittelussa esiin tulevien reunaehtojen myötä. Lisäksi koettiin tärkeäksi luoda selkeä menettely merituulivoimalle osoitettujen alueiden varaamiseksi tietyille hanketoimijalle.

4

Suosituksia ja kehitysehdotuksia merialuesuunnittelun vaikuttavuuden parantamiseksi

TÄSSÄ LUVUSSA kootaan yhteen haastatteluissa esiin nousseet kehitysehdotukset.

4.1 MERIALUESUUNNITELMAN OIKEUDELLINEN VELVOITTAVUUS JA SEN LIITÄNNÄISKYSYMYKSET

HAASTATELTAVIEN KANNAT OIKEUDELLISEEN VELVOITTAVUUTEEN

Haastatteluissa nousi esiin tarve toisaalta turvata nykyistä vahvemmin joitakin käyttömuotoja ja elinkeinoja ja toisaalta priorisoida eri käyttömuotoja nykyistä selkeämmin. Käytännössä tämä tarkoittaisi merialuesuunnitelmien vaikuttavuuden lisäämistä säätämällä merialuesuunnitelmat oikeudellisesti velvoittaviksi. Velvoittavuuden tarpeen koettiin kohdistuvan erityisesti talousvyöhykkeelle eikä niinkään aluevesille ja aluemerelle. Näkemykset velvoittavuudesta kuitenkin jakautuivat. Osa haastateltavista koki velvoittavuuden lisäämisen selkeänä tarpeena, osa ei halunnut ottaa kantaa kysymykseen ja osa näki velvoittavuudessa myös joukon haasteita ja mahdollisia ongelmia.

Engiantuotannon etujärjestöjen ja tuulivoimatoimijoiden näkökulmasta merialuesuunnitelman tulisi olla mahdollistava yltäosan suunnitelma, eikä sitä ole syytä tehdä oikeudellisesti sitovaksi.

Viranomaiset näkivät suunnitelman sitovuudessa mahdollisuuksia, mutta myös haasteita. Yhtäältä velvoittavuutta halutaan talousvyöhykkeellä lisätä, jotta alueen kehittymisen ennustettavuus paranee. Osa haastatelluista viranomaisista arveli, että suunnitelman vaikuttavuus tulisi ennen kaikkea juridisen velvoittavuuden kautta, ja ehkä luontevimmin talousvyöhykettä ja merituulivoimaa koskevan lainsäädännön kautta. Velvoittavuuden suurimpana haasteena nähtiin tiedon rajallisuus. Velvoittavan suunnittelun tulisi perustua hyvin tarkkaan tietoon ja kattavaan vaikutustenarviointiin. Velvoittavan suunnittelun tulisi myös olla nykyistä yksityiskohtaisempaa, mikä tarkoittaisi isoa muutosta yleispiirteiseen suunnitteluinstrumenttiin. Maanpuolustuksen näkökulmasta velvoittavuus olisi haaste, sillä velvoittavien merkintöjen pohjalta olisi mahdollista päätellä aluevalvonnan salassa pidettävää tietoa. Mikäli sitovuutta talousvyöhykkeellä lisätään, se tulisi haastateltujen viranomaisten mukaan tehdä varovaisin askelin. Lisäksi tulisi ratkaista kysymykset mahdollisista poikkeamismenettelyistä ja poikkeamisluvan myöntäjästä.

Maakuntien liitoista esitettiin näkemyksiä velvoittavuuden lisäämisen puolesta ja vastaan. Yhtäältä velvoittavuuden lisäämistä ei nähty järkevänä, eikä oikeusvaikutteisen maakunta-kaavan rinnalle nähty tarpeelliseksi tuottaa toista oikeudellisesti velvoittavaa suunnitelmaa. Sitovuuden nähtiin hidastavan merialuesuunnitteluprosessia siinä tapauksessa, jos merisuunnitelmasta tulisi valituskelpoinen, ja näin ollen olevan vasten sujuvoittamisen tavoitetta. Nähtiin myös, etteivät maakuntien liitot ole oikea taho tekemään velvoittavia päätöksiä talousvyöhykkeellä, vaan talousvyöhykkeen osalta päätökset tulisi tehdä valtion tasolla. Toisaalta sitovuuden lisäämistä myös kannatettiin. Nähtiin, että uusien toimintojen sijoittuminen merialueelle kiihtyvällä tahdilla voi johtaa kaaokseen, minkä vuoksi sitovuuden lisääminen voisi olla tarpeen, mutta kuitenkin niin, että sujuvuudesta pidetään huolta.

Ammatti- ja vapaa-ajan kalastuksen eturyhmien näkökulmasta suunnitelman oikeudellinen velvoittavuus nähtiin yhtäältä uhkana, toisaalta mahdollisuutena. Velvoittavuus koettiin uhkana, mikäli suunnitelman päivitystä ohjaisi vahvasti yksi toimiala, kuten merituulivoima, jolloin muut toiminnot saattaisivat jäädä sivuun. Toisaalta, jos suunnittelulla onnistutaan turvaamaan myös muut toiminnot ja intressit, nähtiin sitovuus hyvänä asiana. Velvoittavuus voisi tuoda turvaa usein heikommassa asemassa olevalle kalastuselinkeinolle etenkin, jos kalastukselle varattaisiin riittävän suuria alueita suunnitelmaan.

Luontojärjestöt näkivät ongelmallisena sen, ettei merialuesuunnitelma ole oikeudellisesti sitova. Velvoittamattomuuden vuoksi suunnitelman ohjaavuus nähtiin vähäisenä. Luontojärjestöjen mukaan merialuesuunnitelman vaikuttavuutta tulisi lisätä, ja sen roolia maakuntakaavoituksessa voisi vahvistaa ja selkeyttää. Toisaalta nykyisen merialuesuunnitelman velvoittamattomuuden ei nähty olleen yksiselitteisesti huono asia. Tiedon karttuessa on nykyisellään ollut mahdollista rajata arvokkaita luontokohteita pois potentiaalisen merituulivoimarakentamisen piiristä. Järjestöjen mukaan tähän tulee olla mahdollisuus myös jatkossa.

Velvoittavuuden koettiin olevan ratkaisu ennakoitavuuden ja tiettyjen toimintojen sekä luontoarvojen turvaamiseksi merituulivoimahankkeilta. Esimerkiksi talvimerenkulun ja kalastuksen turvaamiseksi kaivattiin selkeitä alueita, joille merituulivoimaa ei voi tulla tai vaihtoehtoisesti niin, että merituulivoimalle varattaisiin selkeät alueet, joilla se ei aiheuttaisi haittaa tai rajoituksia muille toiminnoille.

Velvoittavan suunnitelman haasteeksi nähtiin kuitenkin merialuesuunnitteluprosessin mahdollinen hidastuminen ja kasvavat tietopohjapaatimukset. Tämä voisi viivästyttää merituulivoimahankkeita. Uhaksi koettiin myös oikeudellisesti velvoittavan suunnitelman mukanaan tuomat muutoksenhakuprosessit ja niiden vaatima aika, mikä toisi hankekehitykseen epävarmuutta ja riskin investointien kohdistumisesta muualle.

MERIALUESUUNNITELMIEN VELVOITTAVAKSI SÄÄTÄMISEN OIKEUDELLISET KYSYMYKSET

Merialuesuunnitelmien oikeudellisen velvoittavuuden lisäämiselle ei ole perustavanlaatuisia EU-oikeudesta tai kansallisesta oikeudesta johtuvia esteitä tai velvoitetta, mutta säädösvalmistelussa on kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin haastatteluissa ja oikeudellisessa analyysissä esiin nousseisiin kysymyksiin.

Ensimmäinen pohdittava kysymys on, olisiko merialuesuunnitelma velvoittava kaikilta osiltaan (aluevedet ja talousvyöhyke) ja suhteessa kaikkiin merenkäyttömuotoihin (mm. merituulivoima, kalankasvatus, kalastus, virkistyskäyttö ja turismi, luonnonsuojelu) vai koskisiko velvoittavuus ainoastaan tiettyjä alueita tai tiettyjä sektoreita. Jos suunnitelma olisi velvoittava kaikilla mainituilla alueilla, olisi erityisesti selvitettävä, miten velvoittava merialuesuunnitelma yhteensovitetaan aluevesillä sovellettavaan alueidenkäytönsuunnitteluun, erityisesti maakuntakaavoitukseen. Oikeudellisesti yksinkertaisin ratkaisu olisi tehdä merialuesuunnitelmista velvoittavia vain talousvyöhykkeellä, jolle kohdistuu nykytiedon valossa suurin merituulivoiman kehittämispaine, ja jolla ei sovelleta muuta aluesuunnittelua. Näin välttyttäisiin haastavilta kysymyksiltä eri aluesuunnittelinstrumenttien yhteensovittamiseen liittyen.

Toinen velvoittavuudesta nouseva oikeudellinen kysymys erityisesti koskien talousvyöhykettä on, voisivatko maakuntien liitot edelleen laatia ja hyväksyä merialuesuunnitelman talousvyöhykkeen osalta. Alustavan arvion mukaan tällaiselle toimivallalle ei sinänsä ole oikeudellista estettä, mutta valtion intressien turvaamiseksi voisi olla tarkoituksenmukaista alistaa merialuesuunnitelma erityisesti talousvyöhykkeen osalta valtiollisen viranomaisen hyväksynnälle.

Kolmanneksi velvoittavuudesta seuraisi eräitä menettelyllisiä velvoitteita suhteessa merialuesuunnitteluun. Tämä koskee erityisesti merialuesuunnitelman vaikutustenarviointia (SOVA) sekä suunnitelmaa koskevia osallistumis- ja valitusoikeuksia.

Neljänneksi velvoittavuus johtaisi siihen, että suunnitelmien tulisi olla johdonmukaisia suhteessa olemassa oleviin oikeudellisiin velvoitteisiin koskien muun muassa meriliikennettä ja ilmailua, luonnonsuojelualueita tai suojeltuja lajeja sekä vesien ja merten hyvää ekologista tilaa ja näitä koskevaa heikentämiskieltoa. Tämä vaatisi eri sektorilainsäädännön vaatimusten tarkastelua nykyistä tarkemmin osana merialuesuunnitteluprosessia ja merialuesuunnitelmia.

Viidenneksi tulisi pohtia, mikä velvoittavien suunnitelmien suhde olisi sektorisuunnitelmiin (esim. oikeudellisesti ei-velvoittava kalankasvatuksen sijainninhjaussuunnitelma) tai suhteessa oikeudellisesti velvoittavaan luvitukseen (esim. ympäristönsuojelulain tai vesilain mukainen lupa).

4.2 MERIALUESUUNNITTELUMENETTELY

MINISTERIÖIDEN VÄLINEN KOORDINOINTI ERITYISESTI TALOUSVYÖHYKKEEN MERITUULIVOIMAN OSALTA

Haastattelujen perusteella nähtiin, että ministeriöiden välistä yhteistyötä ja koordinointia merialuesuunnitelmien ja eri sektorisuunnitelmien ja ohjauksen välillä olisi lisättävä. Kokonaisvaltaisen merialuesuunnittelun merkitys on kasvanut huomattavasti ensimmäisten suunnitelmien laadinnan jälkeen ja kasvaa todennäköisesti edelleen. Merituulivoiman taloudellinen potentiaali ja energiantuotannon tuomat mahdollisuudet muille teollisuuden aloille ja koko kansantaloudelle ovat huomattavat, mutta samaan aikaan alan nopea kehitys ja siihen liittyvät kiinteät rakenteet merellä vaikuttavat muihin elinkeinoihin. Merialueiden kasvavien hyödyntämismahdollisuuksien kanssa samanaikaisesti kasvaa tarve eri toimintojen yhteensovittamiselle, mutta myös toimintojen priorisoinnille ja erilaisten elinkeinopoliittisten valintojen tekemiselle.

OSALLISTAMISEN KEHITTÄMINEN KOHTI NEUVOTTELEVAMPAA LÄHESTYMISTAPAA

Merialuesuunnitelman laadintaan liittyvää vuorovaikutusta pidettiin pääasiassa laaja-alaisena ja onnistuneena. Yhtenä haasteena nähtiin kuitenkin keskustelujen yleispiirteisyys. Ratkaisuna tähän hahmottui rajatunmat, mutta syvemmälle yksityiskohtiin menevät neuvottelunomaiset tapaamiset tai tapaamisten sarjat niiden tahojen kanssa, joiden toiminnot vaativat yhteensovittamista. Rajatumpi ja kohdennetumpi neuvotteleva osallistuminen mahdollistaisi asioiden syvällisemmän käsittelyn ja sen myötä paremman ymmärryksen eri toimintojen luonteesta ja niille tärkeistä reunaehdoista. Keskinäisen ymmärryksen lisääntymisen lisäksi tiiviimpi yhteistyö mahdollistaisi myös tiedon jakamista sekä yhteistä tietotarpeiden tunnistamista. Tämä kaikki yhdessä voisi luoda parempaa pohjaa suunnitelmaan sitoutumiselle ja toisaalta myös eri toimintojen yhteensovittamiselle. Haastattelujen perusteella tällaisesta neuvottelevammasta lähestymistavasta voisivat hyötyä erityisesti merituulivoimatoimijat, merenkulun edustajat sekä kalastuselinkeino. Merialuesuunnittelijoiden ja hanketoimijoiden kahdenkeskiset neuvottelut taas voisivat mahdollistaa myös sellaisen tiedon jakamista, jota hanketoimijat eivät ole valmiita jakamaan julkisesti. Tällainen neuvottelevampi osallistuminen ei kuitenkaan saisi olla vaihtoehto ensimmäisellä kierroksella toteutetulle laajalle ja avoimelle osallistumiselle, jolla on oma tärkeä roolinsa.

Myös lausuntonmenettelyä pidettiin hyvänä tapana osallistua. Suunnitteluprosessiin ehdotettiin kahta lausuntokierrosta samaan tapaan kuin kaavaluonnos- ja ehdotusvaiheissa. Lisäksi ehdotettiin lausuntoaajan pidentämistä 30:sta 60:een päivään.

KANSAINVÄLISEN YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

Haastatteluissa tuli esiin hyvin selkeä, haastateltavien laajasti jakama näkemys siitä, että tarvitaan aiempaa aktiivisempaa kansainvälistä yhteistyötä merialuesuunnittelussa, erityisesti Manner-Suomen, Ahvenanmaan ja Ruotsin välillä. Yhteistyön tarve kumpuaa monesta asiasta. Ensinnäkin talousvyöhykkeen kasvavan roolin takia rajat ylittävän yhteensovittamisen tarve on lisääntynyt. Esimerkiksi sähkönsiirtokaapelit, mahdolliset muut putket, laivaväylät ja talvimerenkulun turvaaminen edellyttävät tiivistä koordinointia. Toiseksi yhteistyötä tarvitaan

merituulivoima-alueiden sijoittamisessa talousvyöhykkeen rajoista riippumatta. Tässä taustalla on huoli mahdollisesta sijoittelun tehottomuudesta. Talousvyöhykkeen rajan nähtiin huonoinmassa tapauksessa johtavan epäoptimaalisiin sijoittusratkaisuihin joko niin, että rajaa karteetaan tarpeettomasti, rajan toisella puolella olevia suunnitelmia ei pystytä huomioimaan tai talvi-merenkulun tarpeita ei pystytä huomioimaan optimaalisella tavalla. Kolmantena tuli esiin hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi, joka ei ole riittävän kattavaa, jos tarkastellaan ainoastaan Suomen hallinnoimia alueita. Neljäntenä seikkana nostettiin esiin mahdollisuus yhteiseen tutkimustiedon tuottamiseen ja jakamiseen erityisesti koskien talousvyöhykettä.

Haastatteluissa kansainvälisen yhteistyön lisäämisen vastuuta hahmoteltiin valtion tason toimijoiden harteille. Yhteistyön kehittämisen tarpeet ja mahdollisuudet liittyvät kuitenkin hyvin suoraan konkreettisiin suunnittelukysymyksiin, joten tästä näkökulmasta yhteistyön kehittäminen tapahtuu luontevasti varsinaisella suunnittelutasolla. Merialuesuunnitelmista ja yksittäisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinneista lausuminen koettiin riittämättömäksi. Yhteistyötä varten tulisikin rakentaa Manner-Suomen, Ruotsin ja Ahvenanmaan yhteisiä suunnittelufoorumeita, joissa tiedonvaihdon ja yhteisen ymmärryksen lisäksi voitaisiin kehittää yhteisiä toimintatapoja ja sovittaa suunnitelmia yhteen. Tämän koettiin olevan yksi tapa lisätä merialuesuunnitelman vaikuttavuutta ilman, että itse merialuesuunnitelman oikeudellista sitovuutta lisättäisiin.

4.3 MERIALUESUUNNITELMIEN SISÄLTÖ

MERITUULIVOIMAN ”NO GO” JA ”GO TO” -ALUEET

Haastatteluissa kysyttiin erikseen näkemyksiä kahdesta vaikuttavuutta potentiaalisesti lisäävästä keinosta. Ensimmäisessä keinossa ajatuksena on merituulivoimalle annettujen alueiden laajentaminen siten, että hankekehittäjät voisivat tunnistaa toteutuskelpoiset alueet niiden sisältä ja toinen keinoista taas selkeästi sulkisi pois merituulivoiman tietyiltä ns. no go -alueilta. Molemmissa lähestymistavoissa nähtiin enemmän haasteita kuin hyötyjä.

Ehdotukseen tuulivoiman no go -alueista, eli alueista, joille sitä ei voisi tulla, suhtauduttiin varauksellisesti. No go -alueiden ei nähty juurikaan tuovan lisäarvoa tai vaikuttavuutta merialuesuunnitelmaan, varsinkaan jos merkinnällä ei olisi oikeudellista velvoittavuutta. Esimerkiksi merenkulun kannalta satamat, väylät sekä ankkurointipaikat suojavaikuttavuuteen koettiin jo nykyisin olevan hyvin huomioitu. Talousvyöhykkeellä no go -alueiden määrittely nähtiin haastavaksi tai mahdottomaksi joko lainsäädännön takia tai alueiden määrittelyyn liittyvien tietotarpeiden takia. Maanpuolustuksen kannalta ilmeiset no go -alueet, kuten puolustusvoimien harjoitusammunta-alueet on myös jo huomioitu. Toisaalta muiden maanpuolustukseen liittyvien aluevarauksien merkitseminen no go -alueina merialuesuunnitelmaan saattaisi antaa liikaa tietoa puolustuksen ja aluevalvonnan kannalta merkittävistä alueista. Ammattikalastuksen näkökulmasta no go -alueet voisivat periaatteessa turvata tärkeitä kalastus- ja kalojen lisääntymisalueita, kuten silakan troolauksen- ja kutualueita sekä lohien rysäkalastukseen käytettyjä alueita. Kalastuselinkeinon turvaamisen kannalta merkinnällä olisi kuitenkin merkitystä ainoastaan siinä tapauksessa, että alueet olisivat riittävän laajoja. Luonnonsuojelun näkökulmasta no go -alueet saivat eniten tukea, varsinkin jos ne sisältäisivät tuulivoimahankkeiden lisäksi myös merikaapelien asentamiskiellon arvokkaille luontoalueille tai estäisivät suojelupäätöksistä poikkeamisen.

Toinen haastatelluille esitetty keino vaikuttavuuden lisäämiseksi oli merialuesuunnitelmassa merituulivoimalle annettujen alueiden laajentaminen siten, että hankekehittäjät voisivat tunnistaa toteutuskelpoiset alueet niiden sisältä. Tällaisten go to -alueiden määrittäminen nähtiin no go -alueiden määrittämistä kenties helpompana lähestymistapana, muttei kuitenkaan ongelmattomana. Yhtä lailla go to -alueiden määrittämiseksi tarvitaan kattavaa tietopohjaa, jota ei vielä riittävästi ole. Erityisesti avomerien luontotiedoissa nähtiin puutteita. Toisaalta nähtiin, että näille alueille liittyvät mahdolliset tuulivoimaloiden rakentamista rajoittavat tekijät tulevat kyllä esiin

tarkemman hankesuunnittelun ja vaikutusarviointien yhteydessä. Lähestymistavan riskeinä nähtiin eri toimintojen ja elinkeinojen yhteensovittamisen vastuun siirtymisen valtiolta yksittäisille merituulivoimatoimijoille. Esitettiin huoli myös siitä, että yksi toimiala saattaa syödä mahdollisuuksia muiden alojen ja merialueiden käyttömuotojen tulevaisuuden innovaatioilta.

SÄHKÖNSIIRRON JA MAAYHTEYKSIEN PAREMPI HUOMIOIMINEN SUUNNITELMASSA

Selkeänä kehittämis- tai lisäystarpeena nykyiseen merialuesuunnitelmaan nähtiin erityisesti sähkönsiirtoyhteyksien osoittaminen merialuesuunnitelmassa. Merituulivoiman sijoittelu ja sähkönsiirto tulisi huomioida yhtenä kokonaisuutena. Sähkönsiirtoon tarvittavilla kaapeleilla tai mahdollisesti vedyn siirtoon käytettävillä putkilla ja muilla vastaavilla rakenteilla on merkittäviä vaikutuksia merituulivoiman kustannuksiin ja kannattavuuteen. Niillä on myös ekologisia vaikutuksia ja niihin liittyy huoltovarmuuskysymyksiä. Sähkönsiirron rakenteet vaativat ympärilleen omia suojavyöhykkeitä ja ne vaikuttavat toisaalta merkittävästi myös maalla tehtäviin aluevarauksiin ja tarpeisiin.

5

Yhteenveto

TÄSSÄ SELVITYKSESSÄ tarkasteltiin oikeudellisen- ja haastattelututkimuksen keinoin merialuesuunnittelun vaikuttavuuden kipupisteitä ja mahdollisuuksia parantaa merialuesuunnitelman vaikuttavuutta. Tarve suunnitella merialueiden käyttöä nähtiin entistä tärkeämpänä toimintaympäristön merkittävän muutoksen ja merialueille kohdistuvien käyttöpaineiden lisääntymisen takia. Paineet liittyvät merituulivoimahankkeiden väliseen kilpailuun sekä valtioiden väliseen kilpailuun vihreän siirtymän hankkeiden ja investointien sijoittumisesta. Paineet kohdistuvat erityisesti talousvyöhykkeelle, jossa merialuesuunnittelu on ainoa kokonaisvaltainen aluesuunnitteluinstrumentti.

Sekä oikeudellisen analyysin että haastattelujen valossa voidaan todeta, että oikeudellisen velvoittavuuden puute on omiaan aiheuttamaan sen, ettei suunnitteluun osallistuvilla viranomaisilla tai yksityisillä toimijoilla ole välttämättä suurta intressiä sitoutua suunnitelman laatimiseen tai sen noudattamiseen. Samaan aikaan suunnitelmien oikeusvaikutuksettomuudesta seuraa epävarmuutta sen suhteen, missä määrin ne vaikuttavat nk. soft law -aineistona esimerkiksi yksittäisten hankkeiden, kuten merituulivoimahankkeiden luvitukseen ja muuhun päätöksentekoon. Haastatteluaineiston valossa velvoittavuuteen suhtauduttiin jokseenkin varauksella, mutta erityisesti sellainen lähestymistapa, jossa merialuesuunnitelmat saatettaisiin velvoittaviksi talousvyöhykkeen osalta, sai kannatusta. Tämä vaatii kuitenkin maakuntien liittojen toimivaltaa koskevaa jatkopohdintaa suunnitelmien hyväksymisen osalta. Lisäksi velvoittavuudesta seuraa joukko toimivaltaan, menettelyyn ja suunnitelmien sisältöön nousevia oikeudellisia kysymyksiä (jakso 4.1), joihin tulee kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa, jos velvoittavuutta halutaan edistää.

Menettelyjen osalta kipupisteinä nousivat ensiksi esiin merialuesuunnitelmien tietopohjassa olevat puutteet (erityisesti luontotieto ja mertenkäyttömuotojen vaikutuksia koskevat tiedot). Tiedolliset puutteet erityisesti talousvyöhykkeellä nähtiin yhtenä merkittävimpänä syynä suunnitelman rajalliseen vaikuttavuuteen ja selkeänä esteenä myös suunnitelman oikeudellisen velvoittavuuden lisäämiselle tällä hetkellä. Tiedollisiin puutteisiin ei kuitenkaan esitetty muita suoria ratkaisuja kuin resurssien lisääminen.

Toiseksi menettelyhaasteeksi nousi se, että osalla merialuesuunnitteluprosessiin osallistuneista oli vaikeuksia hahmottaa, mihin merialuesuunnittelua käsitteleviin tilaisuuksiin, keskusteluihin ja haastatteluihin he ovat osallistuneet ja mikä näiden keskinäinen suhde ja merkitys itse suunnitelman kannalta on ollut. Tältä osin ehdotettiin, että merialuesuunnitteluun liittyvien valmistelutapaamisten suhdetta suunnitelmaan selkiytettäisiin ja osallistamisen tapoja vietäisiin kuulemisesta kohti neuvottelevampaa lähestymistapaa.

Kolmanneksi esiin nousi se, että merialuesuunnitteluun liittyvän kansainvälisen yhteistyön ei koettu olevan nykyisin riittävää. Sen nähtiin perustuvan muodollisiin lausuntomenettelyihin, eikä niinkään kehittyneisiin yhteistyön menettelytapoihin. Tähän liittyen ehdotettiin, että valtioneuvostosta tulisi nykyistä vahvempaa tukea rajat ylittävälle koordinaatiolle. Yhteistyötä varten voitaisiin rakentaa Manner-Suomen, Ruotsin ja Ahvenanmaan yhteisiä suunnittelufoorumeita, joissa tiedonvaihdon ja yhteisen ymmärryksen lisäksi voitaisiin kehittää yhteisiä toimintatapoja ja sovittaa suunnitelmia yhteen.

Merialuesuunnitelmien sisältöön liittyvänä vaikuttavuuden kipupisteenä nousi ensiksi esiin se, että eri toimintoja käsitellään merialuesuunnitelmassa samanarvoisina. Tilanne ei kuitenkaan tosiasiallisesti ole näin, vaan tietyt toiminnot ovat yhteiskunnallisesti merkittävämpiä. Haastateltavien mukaan tämän pitäisi näkyä selkeästi jo suunnittelussa. Yhdenvertaisuus eri toimintojen välillä on omiaan luomaan katteettomia odotuksia siitä, millaista toimintaa kullekin alueelle voidaan sijoittaa, jos eri käyttömuodot ovat ristiriidassa. Tämä taas voi luoda sekaannusta, koska viimeistään hanketasolla (esim. merituulivoima) joudutaan soveltamaan kaikkea velvoittavaa sääntelyä merialuesuunnittelun rinnalla sillä seurauksella, että merialuesuunnitelmassa vaikkapa merituulivoimapuistolle osoitettu alue ei välttämättä olekaan tosiasiallisesti (huomioiden esimerkiksi muu lainsäädäntö) käyttökelpoinen kyseiseen toimintaan. Tämä puolestaan vähentää merialuesuunnitelmien vaikuttavuutta käytännössä, koska aluevarausten toimeenpanoon liittyy epävarmuuksia. Käyttömuotojen priorisointiin ”no go” ja ”go to” -merkinnöin suhtauduttiin varauksella, varsinkin jos suunnitelmat eivät nykyiseen tapaan ole velvoittavia.¹⁰⁶

Toinen sisältöön liittyvä vaikuttavuuden kipupiste on se, että merialuesuunnitelman merkitys on jäänyt epäselväksi useille toimijoille, ja suunnitelmien suhde muihin politiikkainstrumentteihin on jäänyt jäsentymättömäksi. Tältä osin pidettiin tärkeänä, että merialuesuunnitelmien roolia selkiytettäisiin suhteessa muihin oikeudellisiin ja hallinnollisiin instrumentteihin. Lisäksi kaivattiin vahvempaa ministeriöiden välistä yhteistyötä suhteessa siihen, että eri hallinnonalojen merenkäyttöä koskevat sektorisuunnitelmat ja niiden ohjaus olisi nykyistä yhtenäisempää.

¹⁰⁶ Tähän havaintoon liittyy kuitenkin vahvasti se, millaisena haastateltavat näkivät merialuesuunnittelun roolin laajemmassa merialueiden hallinnassa. Jos merialuesuunnittelu ymmärretään nykyiseen tapaan eri sektorien toimintoja löyhästi koordinoivana instrumenttina, eivät vaikuttavuuden kipupisteet priorisointiin liittyen nousseet korostuneesti esiin. Jos taas korostetaan merialuesuunnittelun linkityksiä sektorisuunnitteluun ja luvitukseen, nousevat vaikuttavuuden haasteet korostetummin esille.

Lähteet

- HE 62/2016 vp**, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain ja Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta.
- HE 197/2018 vp**, Hallituksen esitys eduskunnalle vesiliikennelainsäädännön eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Lappalainen, Juho** (2019) Economic Potential of Offshore Wind Energy in the Gulf of Bothnia (Aalto University, School of Electrical Engineering) [<https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/37174>]
- Pappila, Minna ja Puharinen, Suvi-Tuuli** (2022) Meriluonnon suojelun sääntely: Merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8.
- Peltonen, Lasse ym.** (2024). Tuulivoiman hyväksyttävyyden nykytila ja näkymät Suomessa. Publications of the University of Eastern Finland Reports and Studies in Social Sciences and Business Studies No 21. [https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/31645/urn_isbn_978-952-61-4931-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y]
- Soininen, Niko** (2013) Planning the Marine Area Spatially – A Reconciliation of Competing Interests? *International Environmental Law-making and Diplomacy Review* 2012, s. 85–118.
- Soininen, Niko** (2015) Marine spatial planning in the European Union. Teoksessa Hassan, Kuokkanen ja Soininen (toim.) *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law* (Earthscan/Routledge), s. 189–201.
- Soininen, Niko** (2016) Vesioikeudellinen perusteluvollisuus. Tutkimus vesilain intressivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä (Suomalainen Lakimiesyhdistys).
- Sundelin, Ari ja Putkonen, Jouko** (2013) Strateginen selvitys Suomen merituulivoimaliiketoiminnan kehittämiseksi (Priztech Oy).
- Vihavainen, Petri ym.** (2024). Merituulivoiman edistäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:4. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-063-9>]
- Vihervuori, Pekka** (2013) Vesitaloushankkeet. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: *Ympäristöoikeus*. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 951–1100.

Liite 1.

Lista haastatelluista tahoista

(HAASTATTELUIHIN OSALLISTUI YHTEENSÄ 59 HENKILÖÄ)

Energiateollisuus ry
Eolusvind
Etelä-Pohjanmaan ely-keskus
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Fingrid
Huoltovarmuuskeskus
Ilmatar Energy
Kaakkois-Suomen ely-keskus
Kalatalouden keskusliitto
Keski-Pohjanmaan liitto
Kymenlaakson liitto
Lapin ely-keskus
Lapin liitto
Liikenne- ja viestintäministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Metsähallitus
Oikeusministeriö
OX2
Pohjanmaan liitto
Pohjois-Pohjanmaan liitto
Puolustusministeriö
Satakunnan liitto
Suomen ammattikalastajaliitto
Suomen hyötytuuli
Suomen luonnonsuojeluliitto
Suomen tuulivoimayhdistys
Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestö
Traficom
Työ- ja elinkeinoministeriö
Uudenmaan liitto
Varsinais-Suomen ely-keskus
Varsinais-Suomen liitto
Väylävirasto
WWF
Ympäristöministeriö



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment