



Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Viite: HE 147/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 147/2024 vp

Lausuntopyyntö

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ("ELY-keskus") Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2024 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä sekä muutettavaksi Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia, Energiavirastosta annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.

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

Kirjallinen lausunto on pyydetty toimittamaan ympäristövaliokunnalle 4.11.2024 klo 12.00 mennessä.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen lausunto

Aluksi

Varsinais-Suomen ELY-keskus on 3.7.2024 antanut työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitystä on lausunnon antamisen jälkeen tarkennettu ja täydennetty.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on tutustunut eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen (HE 147/2024 vp) ja antaa alla siitä näkemyksensä toimialaansa kuuluvilta osin.

31.10.2024

KEHA/75161/2024

Esityksen ympäristövaikutuksista

ELY-keskus pitää tärkeänä, että esityksessä on tunnistettu lakiehdotuksen ja merituulivoiman edistämisen tarkoittavan myös ympäristövaikutusten lisääntymistä. Lausuntokierroksen jälkeen ympäristövaikutuksia on myös täydennetty tärkeiltä osin, kuten muun muassa luonnonsuojelun näkökulmasta ja hankkeiden kumulatiivisten vaikutusten osalta.

ELY-keskus nostaa esille, että merituulivoimahankkeisiin liittyviä maisemavaikutuksia ei ole esityksessä erikseen mainittu. Maisemavaikutukset ovat ympäristövaikutusten arvioinnissa hyödynnetyn *Merituulivoiman edistäminen* -selvityksen (VN 2024:4) mukaan vähäisemmät kuin maalle rakennettaessa. ELY-keskus toteaa, että esimerkiksi voimaloiden valaistuksen näkyminen voimakkaana rannikolle ei kuitenkaan ole poissuljettu, etenkin ottaen huomioon hankkeiden mahdolliset kumulatiiviset vaikutukset.

Esityksen mukaan merituulivoimahankkeiden tuottaman energian siirtoon rakennettavista kaapeleista tai putkista aiheutuvat ympäristövaikutukset voivat kasvaa. ELY-keskus toteaa, että tuulivoiman rakentaminen edellyttää poikkeuksetta jonkinlaista sähkönsiirtoratkaisua ja pitää siten selvänä, että merituulivoimahankkeiden toteuttaminen tarkoittaa ympäristövaikutusten kasvua myös sähkönsiirron osalta. Sähkönsiirrosta kohdistuu vaikutuksia niin merelle kuin mantereelle, ja mahdollisesti pitkällekin liittymispisteestä ja sähkönsiirtoreitin pituudesta riippuen. ELY-keskus korostaa, että merituulivoiman tuotantoalueita ja sähkönsiirtoreittiä on edellä todetun perusteella tarkasteltava ympäristövaikutusten arvioinnin osalta kokonaisuutena. Lisäksi on hyvä, että esityksessä on tunnistettu myös kantaverkon kehittämistarpeeseen liittyvät välilliset vaikutukset.

Esitystä on lausuntokierroksen jälkeen tarkennettu myös ilmastovaikutusten osalta. ELY-keskus muistuttaa, että merituulivoimahankkeiden toteuttamiseen liittyy myös haitallisia ilmastovaikutuksia, vaikka myönteiset vaikutukset esityksessä ovat keskiössä. Muun muassa hankkeiden sähkönsiirtoon voi liittyä haitallisia vaikutuksia, jotka on syytä tunnistaa osana kokonaisarviointia.

Edelleen ELY-keskus huomauttaa, että merenpohjan menetystä tai tilan huonontumista ei ole esityksessä mainittu. EU-lainsäädäntöön pohjautuva heikentämiskiello määrittää tilan huononemisen raja-arvot. Tila arvioidaan merenhoidossa merialueittain merenpohjan laajoille elinympäristöille, jotka perustuvat merenpohjan koostumukseen sekä valovyöhykkeisiin. EU-tasolla on merenpohjan laajoille elinympäristöille määritetty hyvän tilan raja-arvot, joiden mukaan kunkin elinympäristön pinta-alasta saa merialuekohtaisesti olla fyysisesti menetetty korkeintaan 2 %. Vahingollista häiriötä saa kohdistua enintään 25 %:iin kunkin elinympäristön pinta-alasta (sisältää menetetyn alueen), jotta tila olisi hyvä. Lisäksi fyysisen häiriön enimmäismäärälle on valmisteilla raja-arvo, mutta sitä ei ole vielä lopullisesti sovittu.

Edellä mainituista merenpohjan kriteereistä merituulivoimaloiden rakentamisella voi olla olennainen vaikutus erityisesti fyysiseen menetykseen. Sekä tuulivoimaloiden perustusten että pohjaan asennettavien sähkön siirtokaapelien alle jäävät alueet menetetään.

31.10.2024

KEHA/75161/2024

Merenpohjan menetyksellä tarkoitetaan merenpohjassa tapahtunutta muutosta, jonka ei arvioida palautuvan 12 vuodessa ennalleen. On hyvä ottaa huomioon, että koska alueet allokoidaan koordinoitusti, niiden toteutuksen potentiaalisesti aiheuttama merenpohjan tilan muutos voidaan, ja myös tulee arvioida koordinoitusti. Näin ollen myöskään merituulivoimaa ei tulisi kohdistaa sellaisille alueille, joilla esiintyy pienialaisia merenpohjan elinympäristötyyppejä, jotta niiden hyvä tila ei joutuisi uhatuksi.

Myöskään merituulivoiman roskaantumiseen ja haitallisiin aineisiin liittyvistä potentiaalisista haitoista ei ole mainintaa. Myös roskaantuminen ja haitalliset aineet kuuluvat EU:n meristrategiapuitedirektiiviin perustuvan meren hyvän tilan 11 laadullisiin kuvaajiin. Roskaantumista voi aiheutua rakentamisvaiheessa sekä voimaloiden käytön aikana muun muassa pintamateriaalien tai maalien rapautumisen seurauksena. Tuulivoimaloiden koneistoissa on muun muassa hydraulikkaöljyä, joka muodostaa potentiaalisen öljyvahingon riskin.

Merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetusta laista

Talousvyöhykkeen merituulivoima-alueiden valinnasta

ELY-keskus toteaa, että merituulivoimahankkeiden ympäristövaikutuksiin voidaan vaikuttaa etenkin alueiden valinnalla ja hankkeiden hyvällä suunnittelulla. Kuten myös esityksestä ilmenee, talousvyöhykkeellä ei ole kaavoitusta, eikä alueiden soveltuvuutta merituulivoiman rakentamiseen näin ollen selvitetä kaavoitusmenettelyssä.

Yksittäisen hankkeen ympäristövaikutuksia arvioidaan YVA-lain (252/2017) mukaisessa YVA-menettelyssä. YVA-menettelyssä laadittu ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä laatima perusteltu päätelmä otetaan huomioon vesilain (587/2011) mukaisessa lupakäsittelyssä, ja hankkeen ympäristövaikutuksilla on merkitystä luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arvioinnissa. Vesiluvassa annetaan tarpeelliseksi katsottavat lupamääräykset hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi. Lupamääräykset annetaan vesilain suojaamien oikeushyvien turvaamiseksi, ja niillä varmistetaan luvan myöntämisedellytysten täyttyminen. On syytä ottaa huomioon, että luvan myöntämisen edellytykset perustuvat oikeusharkintaan, eikä lupaviranomainen voi hylätä hakemusta esimerkiksi siitä syystä, että jokin muu alue olisi tarkoituksenmukaisempi sijoituspaikka hankkeelle.

Edellä todetun perusteella ELY-keskus pitää tärkeänä, että merituulivoimahankkeiden ympäristövaikutukset otetaan riittävässä määrin huomioon jo kilpailutettavien merituulivoima-alueiden valinnassa. Ympäristön ja meriluonnon tilan huomioon ottaminen on keskeistä yhteiskunnan kokonaisedun arvioinnissa. Esityksessä on todettu, että mahdollisuudet ympäristön huomioon ottamiselle paranevat, kun alueen valinnan tekee valtioneuvosto. ELY-keskus katsoo, että lakiehdotus tältä osin tarjoaa potentiaalin edistää vastuullista ja kestävästä merituulivoimaa.

ELY-keskus huomauttaa, että merituulivoima-alueiden valinnasta ja siinä käytettävistä kriteereistä ei ole ehdotettu lakiin säännöstä. Ehdotettuun uuteen 2 §:ään on ainoastaan kirjattu vaatimus yhteiskunnan kokonaisedun huomioon ottamisesta, mikä jättää paljon tulkinnanvaraa.

31.10.2024

KEHA/75161/2024

Näin ollen valtioneuvoston rooli ja vastuu alueiden valinnassa on erittäin korostunut. ELY-keskus katsoo tarpeelliseksi arvioida, onko myös alueiden valintakriteereistä syytä säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, ja siten lakiehdotukseen tältä osin lisätä asetuksenantovaltuutus.

ELY-keskus katsoo, että ehdotettuun uuteen 2 §:ään tulee joka tapauksessa lisätä velvollisuus kuulla asianomaisia viranomaisia. Alueiden valinnan tulee perustua monitieteiseen asiantuntijakuulemiseen, jolla voidaan varmistaa, että merituulivoiman vaikutuksista ja alueen ominaispiirteistä on riittävät ja ajankohtaiset tiedot päätöksenteon pohjaksi. Kuulemisen tarve on korostunut, mikäli valintakriteereistä ei tarkemmin säädetä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että viranomaisen selvittämisvelvoitteeseen perustuen lausuntoja olisi tarpeen pyytää ainakin Puolustusvoimilta, aluevesiä hallinnoivalta Metsähallitukselta, merialueiden käyttöön liittyviltä ministeriöiltä kuten maa- ja metsätalousministeriöltä, merenkulkuun liittyviltä viranomaisilta sekä hankkeen lähikunnilta. ELY-keskus korostaa, että ympäristönäkökulmien riittävä huomioon ottaminen ehdottomasti edellyttää myös lausunnon pyytämistä ympäristöviranomaisilta.

Kilpailutuksen laadullisista kriteereistä

ELY-keskus pitää hankkeen ympäristövaikutusten huomioon ottamista osana kilpailutuksen laadullisia tekijöitä hyvänä asiana.

Lakiehdotuksen mukaan laadullisten tekijöiden ja tarjotun hyödyntämismaksun pisteytyksestä eli valintakriteereistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esityksen mukaan hankkeen ympäristövaikutuksia koskevat kriteerit voisivat koskea sitoutumista esimerkiksi sellaisiin ympäristön tilaa parantaviin toimiin hankkeessa, joita lainsäädäntö tai lupakäytäntö ei edellytä. Ympäristökriteerit voisivat koskea esimerkiksi tuulivoimalan lapojen kierrätettävyyttä tai luonnon monimuotoisuuden lisäämistä.

ELY-keskus pitää tärkeänä, että ympäristölle ja meriluonnolle merituulivoimahankkeista aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia lieventävät toimet otetaan kilpailutuksessa riittävästi huomioon. Hankekehittäjiä tulee kannustaa ympäristön kannalta hyvien ja kestävien ratkaisujen valitsemiseen. Tältä osin säädettävä asetus tulee olemaan erittäin tärkeä, ja se tulee olla käytettävissä ennen alueiden kilpailuttamisen aloittamista. Ajatus, että kriteerit toimisivat muuta lainsäädäntöä ja lupapäätöksiä täydentävinä voidaan pitää hyvänä lähtökohtana. Asetuksen ajateltua sisältöä ei ole esityksessä tarkemmin kuvattu, joten siitä ELY-keskus lausuu tarkemmin myöhemmin asetuksen valmistelun yhteydessä.

Hyödyntämisluvasta

ELY-keskus pitää hyvänä, että hyödyntämisluvassa voidaan antaa ympäristöön liittyviä lupaehtoja. On tärkeä, että kilpailutuksessa huomioon otetut ympäristövaikutuksia koskevien kriteerien noudattaminen voidaan hyödyntämisluvan ehdoilla varmistaa. Asettamalla ehtoja, jotka aidosti tukevat luontoarvojen huomioon ottamista hankkeiden suunnittelussa, voidaan korostaa vastuullista ja kestävä hanketoimintaa. ELY-keskus

31.10.2024

KEHA/75161/2024

pitää tätä potentiaalisesti arvokkaana keinona edistää merialueiden suojelua.

ELY-keskus toteaa, että myös luvan siirtämismahdollisuuden vuoksi on tärkeää, että hyödyntämisluvassa tosiasiallisesti annetaan ympäristövaikutuksia koskevia lupaehtoja. Alueen valinnassa ja kilpailutuksessa tärkeiksi arvioitujen ympäristöllisten kriteerien täyttyminen tulee varmistaa myös tilanteissa, joissa hyödyntämislupa siirretään. Etenkin sellaisten tahojen osalta, jotka eivät ole kilpailutukseen osallistuneet, tulee edellyttää riittävät tiedot siirtomahdollisuuden arvioimiseksi, jotta voidaan varmistua muun muassa ympäristövaikutuksia koskevien kriteerien täyttymisestä. Luvan siirtämisessä on syytä ottaa huomioon myös se, että hankkeen toteuttamistapa saattaa hankevastaavan vaihtumisen myötä muuttua.

Ympäristötiedon saatavuuden ja sen hyödyntämisen näkökulmasta on lisäksi hyvä, että lakiehdotukseen on sisällytetty velvoite toimittaa hyödyntämisluvun nojalla tehtyjen tutkimusten tulokset ja tutkimusaineisto ministeriölle.

Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain muutoksista

Esityksellä ehdotetaan myös tarkennettavaksi talousvyöhykkeellä sovellettavaa lainsäädäntöä. Tarkennuksien myötä merituulivoimahankkeilta muun muassa edellytettäisiin lentoestelupaa ja hankelupaa suurjännitejohdon rakentamiselle, ja vedyntuotantolaitoksilta edellytettäisiin kemikaaliturvallisuuslupaa. Esityksen mukaan tarkoituksena on selkeyttää hankkeiden sääntely-ympäristöä ja yhteensovittaa aluevesien ja talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeiden luvitusvaatimuksia.

ELY-keskuksella ei ole erityistä huomautettavaa Suomen talousvyöhykkeestä annettuun lakiin ehdotetuista muutoksista. ELY-keskus toteaa pitävänsä tärkeänä, että merituulivoimahankkeiden toteuttamista ja käyttämistä säännellään riittävästi myös talousvyöhykkeellä, ja siten ehdotetut muutokset ovat kannatettavia.

Lopuksi

Yhteenvetona Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa, että lakiehdotus sinänsä mahdollistaa myös ympäristön kannalta kestäväen merituulivoiman edistämisen, ja esitys tarjoaa mahdollisuuden selkeyttää merituulivoimahankkeiden ympäristövaikutuksiin liittyvää, tällä hetkellä monimutkaista tilannetta. Lakiehdotus jättää kuitenkin ympäristöön liittyvät kysymykset monelta osin avoimeksi.

Etenkin kilpailutettavien merituulivoima-alueiden valinnassa ympäristönäkökulmilla tulisi ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olla selkeämpi ja tärkeämpi rooli. Tällä hetkellä ympäristövaikutusten huomioon ottaminen merituulivoima-alueiden valinnassa riippuu pitkälti alueen valitsijasta ja tämän tahtotilasta sitoutua ympäristö- ja luontoarvojen vaalimiseen. Tämän lisäksi ympäristöintressien toteutuminen on pitkälti riippuvaista siitä, miten ympäristövaikutuksia koskevia kriteerejä käytännössä kilpailutuksessa käsitellään ja otetaan huomioon hyödyntämisluvun ehdoissa.

31.10.2024

KEHA/75161/2024

Lopuksi ELY-keskus toteaa pitävänsä tärkeänä, että esityksen valmistelun yhteydessä on tunnistettu tarve talousvyöhykkeen rakentamisvaatimusten tarkentamiselle sekä tuulivoimaloiden purkamisen varmistavien menettelyiden luomiselle. Merituulivoima- ja vetyhankkeet ovat uudenlaisia hanketyyppejä, joten riittävän sääntelyn varmistaminen on erittäin tärkeää. ELY-keskus toteaa, että purkamiskysymysten jatkokäsittelyä on syytä painottaa erityisesti luonnonsuojelun näkökulmasta. Purkamiseen liittyvän sääntelyn kautta olisi mahdollista edistää alueen luonnontilan palauttamista hankkeen elinkaaren päätyttyä. Tulevassa lainvalmistelutyössä on syytä arvioida mahdollisuutta nimenomaisesti sisällyttää merituulivoiman purkaminen nyt vireillä olevan lakiehdotuksen mukaiseen kilpailutusmenettelyyn, jolloin sitä koskevia ehtoja tulisi antaa hyödyntämisluvassa.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt ympäristölakimies Joy Arlander ja ratkaissut vastuualueen johtaja Olli Madekivi.

Tämä asiakirja KEHA/75161/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/75161/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Arlander Joy 31.10.2024 11:12

Ratkaisija Madekivi Olli 31.10.2024 11:17