

Viite
VN/12957/2023

Työ- ja elinkeinoministeriö

Yhteyshenkilö
Ralf Häggblom

Asia

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausuntopyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä sekä muutettavaksi Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia (1058/2004) ja Energiavirastosta annettua lakia (870/2013). Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitetta merituulivoiman pelisääntöjen selkeyttämisestä Suomen talousvyöhykkeellä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Toimivallan jakautuminen

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 2 §:n 1 momentin mukaan maakunta käsittää sille itsehallintolain tullessa voimaan kuuluneen alueen sekä ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät tähän alueeseen. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnankin toimivaltaa voidaan laajentaa niin kuin valtakunnan ja maakunnan kesken sovitaan, jos valtakunnan vallankäyttöoikeudet laajenevat aluevesirajan ulkopuolelle.

Itsehallintolain 18 §:n 6, 10 ja 21 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta, luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta sekä veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä.

Esityksen sisältö ja tärkeimmät ehdotukset

Suomeen valtion alueeseen kuuluvien Suomen aluevesien ulkopuolelle sijoittuva Suomen talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta. Talousvyöhykkeen käytössä tulee huomioida Yhdistyneiden kansakuntien (YK) merioikeusyleissopimus (United Nations Convention on the Law of the Sea, ns. Unclos, SopS 49 ja 50/1996), jossa määrätään rantavaltion oikeuksista ja velvollisuuksista talousvyöhykkeellä. Talousvyöhykelain 1 §:n mukaan Suomen talousvyöhyke käsittää Suomen aluevesiin välittömästi liittyvän merialueen, jonka ulkoraja määräytyy Suomen vieraiden valtioiden kanssa tekemien sopimusten mukaisesti ja jonka ulkorajan sijainti osoitetaan valtioneuvoston asetuksella. Aluevedet käsittävät Suomen rannikkoa lähimpänä olevat merialueet, ja ulommilla merialueilla aluevesien ulkopuolella Pohjanlahdella ja Suomenlahdella on Suomen talousvyöhyke. Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvat aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät maakunnalle kuuluvaan alueeseen. Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntöä ei sovelleta talousvyöhykkeellä.

Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 2 §:n mukaan Suomen valtiolle kuuluu talousvyöhykkeellä oikeus elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen. 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.

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

Esityksessä ehdotetaan talousvyöhykkeelle suunniteltaville merituulivoimahankkeille kilpailutusmallia. Mallin mukaan oikeus talousvyöhykkeen hyödyntämiseen ratkaistaisiin Energiaviraston järjestämässä tarjouskilpailussa. Kilpailutettavat alueet valitsisi

valtioneuvosto huomioiden yhteiskunnan kokonaisedun, kuten eri merenkäyttömuodot ja mahdollisuudet tuotetun energian siirtoon. Energiavirasto ratkaisisi kilpailutuksen voittajan sekä tarjotun hinnan että laadullisten tekijöiden perusteella. Tarkoista laadullisista tekijöistä sekä hinnan ja laadullisten tekijöiden painotuksesta säädettäisiin myöhemmin annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Kilpailutuksen voittaja saisi yksinoikeuden hakea valtioneuvostolta oikeutta hyödyntää kilpailutettua aluetta merituulivoimahankkeeseen. Valtioneuvosto voisi olla myöntämättä hyödyntämislupaa voittajalle vain rajatuissa tilanteissa, kuten jos luvan myöntäminen voittajalle vaarantaisi kansallisen turvallisuuden. Valtioneuvoston harkintavalta keskittyisi sen sijaan alueen valintaan ja sen kilpailutuksen aikatauluun. Toimijan valintaan vaikuttavista tekijöistä valtioneuvosto voisi säätää erikseen annettavalla asetuksella.

Esityksellä ehdotetaan myös tarkennettavaksi talousvyöhykkeellä sovellettavaa lainsäädäntöä. Talousvyöhyke on kansainvälistä aluetta, joten Suomen lainsäädäntö ei sovellu automaattisesti. Tarkennuksien myötä merituulivoimahankkeilta muun muassa edellytettäisiin lentoestelupaa ja hankelupaa suurjännitejohdon rakentamiselle, ja vedyntuotantolaitoksilta edellytettäisiin kemikaaliturvallisuuslupaa. Tarkoituksena on selkeyttää hankkeiden sääntely-ympäristöä ja yhteensovittaa aluevesien ja talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeiden luvitusvaatimuksia.

Kannanotto

Maakunnan hallituksen mielestä lakiehdotus on hyvin muotoiltu, selkeä ja tarkoituksenmukainen. Maakunnan hallituksella ei ole huomauttamista sen asiasisällöstä, mutta maakunnan aluevesillä käynnissä olevien tuulivoimapanostusten takia se haluaa tuoda esiin seuraavat asiat ja näkökannat.

Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövalta Suomen talousvyöhykkeellä

Laki Suomen talousvyöhykkeestä tuli voimaan 1.2.2005. Talousvyöhykkeen perustamistarvetta selvittänyt työryhmä julkisti mietintönsä toisen osan 30.9.1998. Työryhmässä maakuntahallitus ehdotti, että maakunnan lainsäädäntöä sovellettaisiin talousvyöhykkeen Ahvenanmaan alueeseen rajautuvilla alueilla niissä tapauksissa, joissa olisi kyse maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista. Lisäksi maakuntahallitus olisi lupa- ja valvontaviranomainen näissä asioissa. Asiassa ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen ja maakuntahallituksen edustaja jätti mietintöön eriävän mielipiteensä. Koska työryhmä ei tehnyt mitään menettelyä koskevaa ehdotusta toimivallan osalta, valtakunnan ja maakunnan viranomaiset neuvottelivat asiasta erikseen pääministerin johdolla. Neuvottelut päättyivät siten, että pääministeri ilmoitti kirjeitse 18.1.2001 Ahvenanmaan edustajille, että talousvyöhykkeen valmistelu

jatkuu enemmistön kannan mukaisesti työryhmän mietinnön pohjalta. Kirjeessä huomautettiin, että hallitus on valmis palaamaan asiaan, jos talousvyöhykkeestä saatavat kokemukset antavat siihen aihetta. Talousvyöhykkeen perustamisen yhteydessä ei siis ehdotettu minkäänlaista lainsäädäntövallan jakoa valtakunnan ja maakunnan välillä talousvyöhykkeen osalta.

Maakunnan hallitus toteaa, että tilanne on muuttunut tuolloisesta nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen ja talousvyöhykkeellä tapahtuvaan merituulivoiman tuotantoon kohdistuvan laajan kiinnostuksen myötä. Kun lakia Suomen talousvyöhykkeestä valmisteltiin ja kun se säädettiin, talousvyöhykkeen taloudellinen ja poliittinen arvo oli rajattu, ja se liittyi lähinnä kalatalouteen, merenalaisten kaapeleiden laskemiseen, meritieteelliseen tutkimukseen sekä mineraalivarojen tutkimiseen ja hyödyntämiseen. Koska tilanne on muuttunut ja talousvyöhykettä on tarkoitus hyödyntää uusin tavoin, maakunnan hallituksen mielestä on syytä palata maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevaan kysymykseen koskien talousvyöhykkeen niitä osia, jotka rajautuvat maakunnan aluevesiin.

Suomen talousvyöhyke on perustettu YK:n merioikeusyleissopimuksen säännösten mukaisesti. Merioikeusyleissopimuksen 55 artiklassa lukee näin:

"Talousvyöhyke on aluemerен edustalla sijaitseva alue, johon sovelletaan tämän osan mukaista oikeudellista erityisjärjestelyä, jonka mukaan rantavaltion oikeuksia ja lainkäyttövaltaa sekä muiden valtioiden oikeuksia ja vapauksia sääntelevät tämän yleissopimuksen asianomaiset määräykset."

Koska Ahvenanmaan maakunnalla on omia aluevesiä sekä lainsäädäntövaltaa tällä alueella, maakunnan asema on verrattavissa siihen asemaan, mikä rantavaltioilla on merioikeusyleissopimuksen mukaan. Koska talousvyöhykettä koskeva toimivalta merioikeusyleissopimuksen mukaan kuuluu sille valtiolle, jonka aluevedet rajautuvat talousvyöhykkeeseen, ja Ahvenanmaan itsehallinnon perusperiaatteet huomioon ottaen, maakunnalle tulee myöntää lainsäädäntövalta talousvyöhykkeen niissä osissa, jotka rajautuvat Ahvenanmaan aluevesiin.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että merellä tapahtuvalla toiminnalla talousvyöhykkeen Ahvenanmaahan rajautuvissa osissa voi olla suoranaista vaikutusta maakunnan aluevesiin maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa.

Itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta koskevista asioista. Merioikeusyleissopimuksen mukaan rantavaltioilla on laajat valtuudet talousvyöhykkeellään estää sekä merenpohjassa tapahtuvasta toiminnasta johtuvaa pilaantumista että jätteen mereen laskemista. Merioikeusyleissopimuksen 210 artiklan mukaan rantavaltiolta vaaditaan aina lupa jätteen mereen laskemiseen talousvyöhykkeellä. Jotta maakunnan hallituksella olisi mahdollisuus pilaantumisen estämiseen

maakunnan aluevesillä vaaditaan, että maakunnalla on toimivalta säännellä pilaantumista talousvyöhykkeen suoraan Ahvenanmaan aluevesiin rajautuvissa osissa, jos on vaarana, että pilaantuminen leviää maakunnan aluevesille tai vaikuttaa niihin muilla tavoin. Nämä kysymykset ovat erityisen ajankohtaisia suunniteltujen tuulivoimahankkeiden yhteydessä.

Merituulivoiman yhteensovittaminen

Ahvenanmaan aluevedet ovat rajatun kokoiset Suomen aluevesiin ja talousvyöhykkeeseen verrattuna. Ahvenanmaan merisuunnitelmassa (18.3.2021, S421P01) on osoitettu, että monet Ahvenanmaan pohjois- ja eteläpuoliset alueet soveltuvat merituulivoiman tuotantoon. Puolustusministeriö on kuitenkin torjunut mahdollisuuden tuulivoimaloiden perustamiseen merisuunnitelmassa tarkoitetuilla Ahvenanmaan eteläpuolisilla alueilla. Jos merituulivoiman tuotanto aloitetaan maakunnan aluevesillä, se siis todennäköisesti tapahtuu pohjoisilla alueilla. Meneillään olevat tuulivoimapanostukset ovat maakunnan kannalta hyvin merkittäviä, ja maakunnan hallitus korostaa siksi sen tärkeyttä, että talousvyöhykkeellä toteutettavia tuulivoimahankkeita ei sijoitettaisi siten, että niillä on kielteinen vaikutus maakunnan tuulivoimahankkeiden olosuhteisiin. Jotta sekä maakunnan aluevesillä että Suomen talousvyöhykkeellä toteutettavien tuulivoimahankkeiden energiantuotanto olisi mahdollisimman tehokasta suhteessa niiden ympäristövaikutuksiin, maakunnan aluevesillä sekä Suomen talousvyöhykkeen suoraan Ahvenanmaan pohjoispuolella sijaitsevat tuulivoimahankkeet on tehtävä koordinoitusti.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston tulee ottaa talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen valinnassa huomioon yhteiskunnan kokonaisuus. Tämä tarkoittaa muun muassa meren muun käytön huomioimista, erityisesti liikenteen ja kalastuksen, sekä ympäristötekijöiden, mutta myös eri intressien huomiointia laajemmin, esim. aluevesien merituulivoimahankkeiden huomioimista siten, että hankkeiden välille jätettäisiin riittävä suojaetäisyys. Lisäksi olisi huomioitava hankkeen mahdollisuudet sähkön siirtoon sekä sähköjärjestelmälle aiheutuvat kustannukset hankkeen liittämistä kantaverkkoon. Yhteiskunnan kokonaisedun huomioiminen edellyttää, että osapuolia kuullaan hallintolain mukaisesti valmisteltavista päätöksistä. Maakunnan hallitus huomauttaa, että Ahvenanmaan maakuntaa tulisi pitää hallintolain 11 §:n mukaisena osapuolena ottaen huomioon, että talousvyöhykkeellä toteutettavilla merituulivoimahankkeilla voi olla vaikutusta maakunnan aluevesillä toteutettaviin tuulivoimahankkeisiin. Merituulivoima-alueiden valinnassa on otettava huomioon maakunnan aluevesillä toteutettavat tuulivoimahankkeet siten, että hankkeiden väliin jätetään riittävä suojaetäisyys ja että niiden mahdolliset vaikutukset maakunnan aluevesillä toteutettaviin tuulivoimahankkeisiin minimoidaan muun muassa tuuliolosuhteiden osalta. Myös mahdollisuus hankkeiden liittämiseen kantaverkkoon koordinoitusti kustannusten minimoimiseksi ja sähkönsiirron tehostamiseksi tulisi ottaa huomioon.

Esityksessä todetaan, että sähkömarkkinalain 20 §:n mukainen liittämisvelvollisuus ei Fingridin osalta koske talousvyöhykettä eikä Ahvenanmaan maakuntaa (44 §), ja että sähkömarkkinalakia ja maakaasumarkkinalakia on tarkoitus täsmentää myöhemmin

talousvyöhykkeellä tapahtuvan taloudellisen toiminnan osalta.

Maakunnan aluevesillä toteutettavien tuulivoimahankkeiden liittämistarpeen osalta maakunnan hallitus korostaa, että sähkömarkkinalain (588/2013) tulevassa muutoksessa tulee tarkentaa, että myös ahvenanmaalaiset voimalaitokset voivat liittyä Fingridiin. On sekä valtakunnan että maakunnan etu, jos kantaverkkoon liittäminen voidaan tehdä koordinoitusti.

Muilta osin Ahvenanmaan maakunnan hallituksella ei ole mitään ehdotuksen hyväksymistä vastaan.

Ministeri

Camilla Gunell

Tarkastaja

Henrik Juslin