Sanna Jylhä, Pia Isojärvi
9.3.2021

U 5/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o (EU) 347/2013 kumoamisesta

Vuonna 2013 annetun TEN-E-asetuksen tarkoituksena oli mahdollistaa unionin keskeisten energiapolitiikan tavoitteiden saavuttaminen määrittelemällä säännöt yhteisen edun mukaisten hankkeiden (Project of Common Interest - PCI) tunnistamiseksi ja oikea-aikaiseksi kehittämiseksi ja varmistamalla Euroopan laajuisten energiaverkkojen yhteentoimivuus ja energian sisämarkkinoiden toiminta, toimitusvarmuus unionissa ja uusiutuvien energiamuotojen integrointi.

Uudella TEN-E-asetusehdotuksella pyritään erityisesti mahdollistamaan energiakäänteen ja ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömien unionin sisällä ja naapurimaiden kanssa toteutettavien rajatylittävien hankkeiden ja investointien yksilöinti sekä parantamaan infrastruktuurien suunnittelua energiajärjestelmän integrointia ja merellä sijaitsevia sähköverkkoja varten. Lisäksi pyritään edelleen lyhentämään PCI-hankkeiden lupamenettelyjä, jotta vältetään viivästykset hankkeissa, joilla helpotetaan energiakäännettä ja varmistamaan kustannustenjakovälineiden ja sääntelykannustimien asianmukainen käyttö.

Tarkistetun TEN-E-asetuksen pyrkimyksistä ympäristöministeriön vastuualueita koskettaa etenkin infrastruktuurien suunnittelu, jota pyritään parantamaan energiajärjestelmän integrointia ja merellä sijaitsevia sähköverkkoja varten.

TEN-E-asetuksen päivittäminen on perusteltua vuonna 2013 annetun asetuksen jälkeen tehtyjen uusien ilmasto- ja energiapoliittisten linjausten ja tavoitteiden vuoksi. Hallitusohjelman mukaan ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ja luonnonvarojen ylikulutus ovat ihmiskunnan vakavimpia ongelmia. Vähähiiliseen talouteen siirtymiseksi tarvitaan lisäpanostuksia päästöttömien energiamuotojen lisäämisessä. Hallitusohjelman kirjausten mukaan muun muassa tuulivoiman osuutta Suomen energiantuotannossa kasvatetaan ja merituulivoiman rakentamisen edellytyksiä parannetaan.

Komission ehdottamat merialueittain tehtävät pakolliset sitoumukset uusiutuvalle energialle ovat kuitenkin liian pitkälle meneviä. Pakollisten sitoumusten sijaan tulee kehittää yhteistyötä jäsenmaiden välillä. Eri maiden suunnittelujärjestelmät, hallinnolliset menettelyt ja merialueiden olosuhteet ja ominaisuuspiirteet ovat erilaisia.

On tärkeää myös huomioida EU:n vuoteen 2030 ulottuvan biodiversiteettistrategian mukaiset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelemiseksi.

Asiantuntijalausunnon perusteiksi esitetään seuraavaa:

Kaavoitus- ja lupamenettely

Suomen maankäytön suunnittelujärjestelmän lähtökohtana on tarkentuva suunnittelu, jossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja yleispiirteiset kaavat ohjaavat yksityiskohtaisempaa suunnittelua.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Tavoitteiden mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Energiainfrastruktuurin suunnitteluun vaikuttavien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan varaudutaan uusiutuvan energian tuotannon ja sen edellyttämien logististen ratkaisujen tarpeisiin. Tavoitteiden mukaan tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin. Lisäksi tavoitteiden mukaan turvataan valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävien voimajohtojen ja kaukokuljettamiseen tarvittavien kaasuputkien linjaukset ja niiden toteuttamismahdollisuudet. Voimajohtolinjauksissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.

Hankkeen toteuttamiseksi tarvittavien kaavojen ja lupien tarve riippuu alueen kaavatilanteesta, sijaintipaikasta, ympäristön ominaisuuksista sekä hankkeen koosta. Tuulivoimaloiden ja energiainfrastruktuurin toteuttaminen voi sijainnista riippuen edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi muiden lakien mukaisia lupia. Maakuntakaavassa osoitetaan yleensä vähintään 110 kilovoltin suurjännitevoimajohdot. Jos voimajohdon linjaus ei ole tiedossa, mutta tuulivoima-alueesta on tehty verkkoselvitys ja liityntäpiste sähköverkkoon on tiedossa, merkitään liityntäjohto maakuntakaavaan yhteystarvetta osoittavalla merkinnällä. Maakuntakaava ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavoitusta.

Tuulivoimaloiden rakennusluvat voidaan myöntää suoraan maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:n mukaisen yleiskaavan perusteella. Tällöin on otettava huomioon lain erityiset sisältövaatimukset, joiden mukaan on huolehdittava muun muassa siitä, että tuulivoimalan tekninen huolto ja sähkönsiirto on mahdollista järjestää.

Merialueilla maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavoitusta ja lupamenettelyä sovelletaan Suomen aluevesillä. Talousvyöhykkeellä sovelletaan Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) mainittua sektorilainsäädäntöä.

Rajat ylittävien vaikutusten osalta ympäristöministeriön on ilmoitettava toiselle valtiolle sellaisista kaavoista, joiden toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisen valtion alueelle.

Meneillään olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa tarkastellaan osaltaan myös suunnittelujärjestelmää ja lupamenettelyä. Hallitusohjelman päätavoitteena lain uudistuksen osalta on muun muassa hiilineutraali yhteiskunta. Kirjausten mukaan kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään. Luonnos hallituksen esitykseksi valmistellaan ympäristöministeriössä siten, että se tulisi lausuntokierrokselle keväällä.

Linkki Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus

Suomen merialuesuunnitelma 2030

Suomen merialuesuunnitelma valmistui vuoden 2020 lopulla. Sen taustalla on merialuesuunnitteludirektiivi 2014/89/EU, jolla pyritään edistämään EU:n meripolitiikan ja sinisen kasvun strategian mukaisesti merialueiden kestävää talouskasvua sekä merten luonnonvarojen kestävää käyttöä ja ekosysteemien suojelua tilanteessa, jossa merialueen käyttö ja ihmispaineet lisääntyvät.

Merialuesuunnitelmien avulla on määrä sovittaa yhteen merialueille kohdistuvia eri intressejä ja ehkäistä ennakolta niiden välisiä ristiriitoja. Eri toimintojen yhteensovittamisella pyritään myös saavuttamaan synergiaetuja merellisten käyttömuotojen välillä. Suomen merialuesuunnitelmassa tarkastellaan erityisesti energia-alaa, meriliikennettä, kalastusta ja vesiviljelyä, matkailua, virkistyskäyttöä sekä ympäristön ja luonnon säilyttämistä, suojelua ja parantamista.

Merialuesuunnitelman ovat laatineet rannikon maakuntien liitot. Ympäristöministeriön tehtävänä on vastata merialuesuunnittelun yleisestä kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteistyöstä muiden valtioiden kanssa.

Merialuesuunnitelma on yleispiirteinen, aluevedet ja talousvyöhykkeen kattava suunnitelma, jolla ei ole oikeusvaikutuksia. Sen merkitys ja vaikuttavuus perustuvat pitkälti laatimiseen yhteistyössä sidosryhmien kanssa sekä merialueen ja sen käyttömuotojen kokonaisvaltaisen tarkastelun ja suunnitteluprosessin myötä lisääntyneeseen tietoon. Merialuesuunnitelman merkittävyyttä lisää edelleen se, että suunnitelma kattaa myös talousvyöhykkeen, missä maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta ei sovelleta.

Itämeren maiden kesken on tehty merialuesuunnittelun yhteistyötä vuodesta 2010 lähtien. Yhteistyön tarkoituksena on merialuesuunnitelmien yhteensovittaminen. Tämä tarkoittaa käytännössä eri käyttömuotojen yhteensovittamista ristiriitojen välttämiseksi etenkin raja-alueilla ja erilaisten lineaaristen toimien, kuten meriliikenteen, energiansiirtoinfrastruktuurien tai putkien ja johtojen jatkumoa rajojen yli.

Merialuesuunnitelmassa esitetään energiantuotannon osalta merituulivoiman kehittämiselle potentiaalisia alueita. Muut energiantuotantomuodot voidaan tarvittaessa ottaa merialuesuunnitelmaan mukaan seuraavilla suunnittelukierroksilla. Tällä suunnittelukierroksella on tunnistettu, että erityisesti Pohjanlahdella on hyvät edellytykset laajamittaiselle merituulivoimarakentamiselle.

Merituulivoimaa kehitettäessä energiansiirtoyhteydet mereltä maalle ja liityntäpisteet mantereella ovat keskeisiä. Merialuesuunnitelmassa esitetään suunnitteluperiaatteena jatkosuunnittelulle, että merituulivoimaa kehitettäessä on tärkeää ottaa huomioon muun muassa energiansiirron yhteystarpeet merialueilla sekä kytkentä valtakunnalliseen kantaverkkoon.

Linkki Suomen merialuesuunnitelma 2030 ja merialuesuunnittelu

Linkki Merienergian tilannekuva ja Merienergian visio 2030

Linkki Helcom-Vasab maritime spatial planning working group

Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Jos hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, YVA-laki) mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA-menettely). YVA-lain liitteessä 1 olevassa hankeluettelossa määritellään hankkeet, jotka edellyttävät aina YVA-menettelyä. Luettelo pitää sisällään myös energian tuotantoa ja energian siirtoa sekä varastointia koskevia hankkeita. Hankeluettelossa mainittujen hankkeiden lisäksi YVA-menettely saattaa tulla sovellettavaksi myös muihin hankkeisiin, jotka aiheuttavat todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Jos hankkeella on todennäköisesti toisen valtion alueella ilmeneviä merkittäviä ympäristövaikutuksia, järjestetään YVA-menettelyn yhteydessä myös YVA-lain mukainen kansainvälinen kuuleminen. Merialueilla YVA-lakia sovelletaan Suomen aluevesien lisäksi myös talousvyöhykkeellä.

Ympäristöministeriölle on valmistumassa selvitys ilmastovaikutusten huomioimisesta YVA- ja SOVA-menettelyssä, jossa annetaan suosituksia ilmastovaikutusten arvioinnin toteuttamisesta erilaisissa hankkeissa.

Biodiversiteettistrategia ja merenhoitosuunnitelmat

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että energiainfrastruktuurien kehittämisessä huomioidaan EU:n vuoteen 2030 ulottuvan biodiversiteettistrategian mukaiset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelemiseksi. Biodiversiteettistrategiassa viitataan EU:n meristrategiadirektiiviin, jonka yksi tavoite on merenpohjan suojeleminen. Merenpohjan ekosysteemien rakenne ja toiminnot tulee turvata eikä etenkään pohjaekosysteemeihin tule kohdistua haitallisia vaikutuksia. Direktiivi edellyttää myös, ettei vedenalainen melu saa olla tasoltaan sellaista, että se vaikuttaisi haitallisesti meriympäristöön. Meristrategiadirektiivin tavoitteita toteutetaan Suomessa kolmiosaisella merenhoitosuunnitelmalla, joka päivitetään kuuden vuoden välein:

Linkki VN päätös Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmasta vuosille 2016-2021.

VN TEAS tuulivoimarakentamisen edistäminen

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimushankkeessa (VN TEAS) tuulivoimarakentamisen edistämiseksi selvitetään toimenpide-ehdotuksia säännöksiin, ohjeistukseen ja toimintatapoihin sekä maalla että merellä. Työn tavoitteet perustuvat hallitusohjelman tuulivoiman edistämistä koskeviin kirjauksiin. Tuloksena saadaan ehdotuksia hankekehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovitukseen kaavoituksen ja lupamenettelyjen sujuvoittamisessa, merituulivoimahankkeiden kannattavuuden parantamisessa ja puolustusvoimien tarpeiden yhteensovittamisessa. Työssä tarkastellaan muun muassa merituulivoiman verkkoliityntäkustannuksia. Hanke päättyy elokuuhun 2021 mennessä.

Linkki VN TEAS Hankekuvaus