Vastine 1/18

Työ- ja elinkeinoministeriö
erityisasiantuntija Tuuli Oikarinen
johtava asiantuntija Outi Vilén

20.11.2024 VN/12957/2023

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE TALOUSVALIOKUNNALLE

Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa talousvaliokunnalle kirjallisen vastineen liittyen lausuntoihin, jotka on annettu talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2024 vp). Markkinaoikeuden lausunnon osalta työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt vastaamiseen lisäaikaa, ja palaa täydentämällä lausuntoaan sovitusti 22.11.2024 mennessä.

1 Talousvaliokunnan vastinepyynnössä eritellyt huomiot

1.1 Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huomiot

Ahvenanmaan lainsäädäntövalta talousvyöhykkeellä

Ahvenanmaan maakunnan hallitus nostaa lausunnossaan esille ensinnäkin sen, että kysymykseen Ahvenanmaan lainsäädäntövallasta Suomen talousvyöhykkeellä tulisi palata.

Työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä myös TEM) toteaa, että Suomen talousvyöhyke ei kuulu valtion alueeseen vaan on kansainvälistä merialuetta. Rantavaltion toimivallasta talousvyöhykkeellä määrätään YK:n merioikeusyleissopimuksessa (SopS 49 ja 50/1996), ja sen perusteella Suomen toimivallasta alueella säädetään Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004, ns. talousvyöhykelaki), jota koskeva hallituksen esitys on esitelty ulkoministeriöstä. Rantavaltion täysivaltaiset oikeudet talousvyöhykkeellä rajoittuvat elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen. Lisäksi rantavaltiolla on lainkäyttövalta tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien rakentamisen ja käytön, meritieteellisen tutkimuksen sekä meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta sekä muut merioikeusyleissopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetään talousvyöhykelain muuttamista siltä osin, kun muuttaminen on tarpeen merituulivoimahankkeiden vuoksi. Lakihankkeeseen ei ole kuulunut laajempi Suomen talousvyöhykkeen sääntelyä koskeva tarkastelu. Ratkaisu,

jossa Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa ei ole ulotettu talousvyöhykkeelle, on peräisin alkuperäisestä talousvyöhykelaista, jota koskevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (53/2004 vp, s. 10–11) todetaan seuraavaa:

”Talousvyöhykkeen perustamistarvetta selvittäneessä työryhmässä, joka jätti mietintönsä toisen osan 30 päivänä syyskuuta 1998, keskusteltiin maakuntahallituksen taholta tehdystä ehdotuksesta, jonka mukaan Ahvenanmaan alueeseen rajoittuvalla talousvyöhykkeen osalla sovellettaisiin maakuntalainsäädäntöä niissä asioissa, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan, ja jonka mukaan Ahvenanmaan maakuntahallitus toimisi lupa- ja valvontaviranomaisena näissä kysymyksissä. Asiasta ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen, ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen edustaja jätti mietintöön eriävän mielipiteen. Mietintöön sisältyy myös maa- ja metsätalousministeriön edustajan täydentävä kannanotto. Koska työryhmä ei tehnyt ehdotusta siitä, miten toimivaltakysymyksen suhteen meneteltäisiin, kysymyksestä neuvoteltiin erikseen pääministerin johdolla valtakunnan ja maakunnan viranomaisten kesken. Neuvottelujen päätteeksi pääministeri ilmoitti 18 päivänä tammikuuta 2001 päivätyllä kirjeellään Ahvenanmaan edustajille, että talousvyöhykkeen perustamisen valmisteluja jatketaan työryhmän mietinnön pohjalta enemmistön kannan mukaisesti. Kirjeessä todettiin lisäksi, että hallitus on valmis palaamaan asiaan, jos talousvyöhykkeen käytöstä saadut kokemukset antavat siihen aihetta.”

TEM ei ole saanut toimeksiantoa valmistella lakiesitystä liittyen Ahvenanmaan maakunnan ehdottamiin muutoksiin, ja tällainen hanke kuuluisi muutoinkin ulkoministeriön vastuualueelle. Mikäli tällainen lakihanke haluttaisiin, olisi sen aikajänteessä huomioitava yhtäältä neuvottelutarve Ahvenenmaan maakuntahallinnon kanssa ja toisaalta kysymyksen juridinen monimutkaisuus ja sen edellyttämä selvitystarve: tulisi varmistaa talousvyöhykkeellä sovellettavan lainsäädännön selkeys tilanteessa, jossa yhtäältä kansainvälinen YK:n merioikeusyleissopimus antaa mahdollisuuden soveltaa rantavaltion (Suomen) lainsäädäntöä talousvyöhykkeellä vain rajoitetusti, ja toisaalta tulisi selvittää, kuuluvatko kaikki merioikeusyleissopimuksen rantavaltiolle antamat talousvyöhykeoikeudet maakunnan lainsäädäntövaltaan, ja yhteensovittaa maakuntalainsäädäntö ja muun Suomen lainsäädäntö tähän kokonaisuuteen. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, että mikäli Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa ulotettaisiin talousvyöhykkeelle, tarkoittaisi se, että Suomen merivyöhykkeillä olisi neljä aluetta, joilla kaikilla sovellettaisiin eri lainsäädäntökokonaisuutta: nykyisinkin olevat Ahvenanmaan aluevedet, muun Suomen aluevedet ja Suomen talousvyöhyke, ja sen lisäksi ehdotettu talousvyöhykkeen osa, jolla maakunnalla olisi toimivaltaa. TEM katsoo, että tällainen ratkaisu vähentäisi tavoitteena ollutta sääntelyn selkeyttä merituulivoimahankkeiden hankekehityksen kannalta.

Ahvenanmaan kuuleminen

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huomioihin kuulemisesta TEM toteaa, että ehdotettuun aluevalintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003) ja noudatetaan siten hallintolain kuulemisvelvoitteita.

Liittämisvelvollisuus

Fingridillä ei ole sähkömarkkinalain (588/2013) mukaan liittämisvelvollisuutta Ahvenanmaalle sijoittuvalle tuotannolle.

Jotta Ahvenanmaalle sijoittuvan sähköntuotannon liittämisestä Manner-Suomen sähköverkkoon voitaisiin päättää, se edellyttää ensin liittämisen hyötyjen ja kustannusten sekä liittämiseen liittyvien periaatteellisesti merkittävien oikeudellisten kysymysten selvittämistä. Työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole valmistelussa sähkömarkkinalain muutosta näiltä osin.

Keskeinen kysymys liittämisessä on se, että rannikkoalueilla on useita kilpailevia tuulivoimahankkeita, mutta niitä kaikkia ei ole mahdollista liittää Manner-Suomen sähköverkkoon. Fingrid on tunnistanut kantaverkosta kuusi potentiaalista aluetta, johon merituulivoimaa voidaan liittää 2030-luvulla. Selkämerellä talousvyöhykkeellä ja aluevesillä vireillä olevat muut merituulivoimahankkeet saattavat kilpailla samoista liittymispisteistä Ahvenanmaan hankkeiden kanssa.

Koska merituulivoiman liittämismahdollisuudet Manner-Suomen kantaverkkoon ovat rajalliset, olisi merituulivoiman liittämistä koskevissa poliittisissa päätöksissä tarkasteltava eri hankkeiden kustannuksia ja hyötyjä paitsi Ahvenanmaan myös Manner-Suomen näkökulmasta. Tuulivoiman liittämisellä Etelä-Suomeen on positiivisia vaikutuksia sähkön riittävyyden varmistamiseen Etelä-Suomessa ja sähkön hintaan Suomen tarjousalueella. Tuulivoiman liittämisen edellyttämät kantaverkon vahvistamisen kustannukset tulevat Manner-Suomen sähkönkäyttäjien maksettaviksi, vaikka liittymisjohdon rakentamisen kustannuksista vastaakin hanketoimija. Jos liitettävä tuulipuisto sijoittuu Ahvenanmaan maakuntaan, saa merialueen käyttökorvaukset ja osan verotuloista maakunta, kun taas Suomen talousvyöhykkeelle tai muualle aluevesille sijoittuvasta tuulivoimasta käyttökorvaukset ja verotulot tulevat valtion hyväksi.

Tuulivoiman liittämiseen Ahvenanmaalta liittyy varsinaisen kustannushyötyarvioinnin lisäksi tärkeitä periaatteellisia selvitettäviä asioita. Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvän, elinkeinotoimintaa koskevan oman lainsäädäntövallan johdosta maakunta on sähkömarkkinasääntelyn osalta lähes verrattavissa toiseen EU-jäsenvaltioon. Lisäksi maakunta ja sen sähköverkko kuuluvat sähkömarkkinoilla Ruotsin SE3-tarjousalueeseen. Tämän vuoksi valmistelun aikana tulisi ratkaista, miten yhteensovitetaan valtakunnalle ja maakunnalle kuuluva lainsäädäntövalta, tuulivoimaliityntöihin ja niitä palveleviin sähköverkkoihin liittyvä lupatoimivalta sekä tuulivoimantuotannon ja verkkotoiminnan valvontatoimivalta. Lisäksi Fingrid on listannut useita selvitettäviä kysymyksiä, jotka liittyvät sen lakisääteisiin velvollisuuksiin verkonhaltijana ja järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana.

Manner-Suomen näkökulmasta tarkasteltuna poliittiset linjaukset tuulivoiman liittämisestä Ahvenanmaalta Manner-Suomen kantaverkkoon edellyttävät edellä kuvatuista syistä perusteellista selvitystyötä, joka valtakunnan ja maakunnan viranomaisten tulisi laatia yhdessä.

1.2 Hyödyntämisluvan hakumahdollisuus toiseksi tulleelle ja rajoitus kerralla voitettavien kilpailutusten määrästä

Yleistä

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriötä arvioimaan erityisesti mahdollisuutta muuttaa esitetyn talousvyöhykkeen merituulivoimalain 4 §:n sääntelyä siten, että siinä annettaisiin hyödyntämisluvan

hakemisen mahdollisuus myös kilpailutuksessa toiseksi tulleelle, ja poistaa 5 §:stä rajoitus, joka mahdollistaa vain yhden kilpailutuksen voittamisen tarjoajaa kohden.

Toiseksi tulleen huomiointi

Ehdotuksen mukaisesti Energiavirasto voisi päätöksellään järjestää merituulivoima-alueen kilpailutuksen kerran uudelleen, jos kilpailutuksen voittaja ei hae hyödyntämislupaa asetetussa määräajassa. Työ- ja elinkeinoministeriö on nähnyt tarkoituksenmukaiseksi keskittää Energiaviraston harkinnan kilpailun uudelleen järjestämiseen, jos kilpailutuksen voittaja ei hae hyödyntämislupaa. Hankkeen toteutuminen nopeutuu, kun Energiavirastolla on harkintavaltaa kilpailutuksen uudelleen järjestämisessä eikä uusi valtioneuvoston päätös kilpailutuksesta ole välttämätön. Kilpailutuksesta on voinut kulua huomattava aika siihen, että selviää, hakeeko kilpailutuksen voittaja hyödyntämislupaa, jos kilpailutusta koskevasta päätöksestä on valitettu. Näin ollen esimerkiksi markkinatilanne on voinut muuttua olennaisesti kilpailutuksen järjestämisajankohdasta ja kilpailutuksesta kiinnostuneiden hankekehittäjien joukko on voinut muuttua. Lisäksi kilpailutuksen voittajan päätös olla hakematta hyödyntämislupaa voi johtua siitä, että kilpailutetusta alueesta on ilmennyt seikkoja, joiden mukaan merituulivoimahankkeen toteutumisen edellytykset ovat heikenneet.

Mikäli lakiin lisättäisiin kohta, jonka mukaan toiseksi tullut voisi hakea hyödyntämislupaa, mikäli ensiksi tullut ei sitä hae säädetyssä ajassa, on huomioitava seuraukset suunnitellun kilpailutusmallin toimivuudelle.

Ensimmäinen huomio liittyy vakuuksiin. Esitetyn talousvyöhykkeen merituulivoimalain 10 §:n mukaan Energiaviraston on vapautettava muiden kuin voittavan tarjouksen tehneiden osallistujien osallistumisvakuudet kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se on tehnyt päätöksen kilpailutuksen tuloksesta. Jos voittaja ei hakisi hyödyntämislupaa, mutta toiseksi tullut voisi sitä hakea ja myös näin tekisi, toiseksi tullut voisi hakea hyödyntämislupaa ilman, että sillä on mitään vakuutta asetettuna. Kilpailutusmalli on suunniteltu siten, että aina on jokin vakuus asetettuna. Vakuuksilla on muun ohella tarkoitus varmistaa, että toimija todellisuudessa edistää hanketta. Toisaalta taas voisi olla kohtuutonta edellyttää kilpailutuksessa toiseksi tulleelta osallistumisvakuuden ylläpitämistä siihen asti, että voittaja on hakenut hyödyntämislupaa. Yksi vaihtoehto olisi edellyttää toiseksi tullutta asettamaan uusi osallistumisvakuus ennen kuin se voi hakea hyödyntämislupaa. Tämä edellyttäisi useita pykälämuutoksia.

Toinen huomio liittyy siihen, jos kilpailutuksen loppumisen ja hyödyntämisluvan hakemisen välillä on muutoksenhaun vuoksi pitkä aika. Tämä voi vaikeuttaa monilla ennakoimattomillakin tavoilla toiseksi tulleen mahdollisuuksia hakea hyödyntämislupaa. Yksi esimerkki liittyy siihen, että kilpailutukseen voi osallistua ryhmittymänä, mutta hyödyntämisluvan voi myöntää pelkästään kaikista ryhmittymän jäsenistä muodostetulle yritykselle tai yhteisölle. Jos toiseksi tullut on osallistunut kilpailutukseen ryhmittymänä, olisi ryhmittymää ylläpidettävä jopa vuosia, jotta säilyisi mahdollisuus hakea hyödyntämislupaa tilanteessa, jossa voittaja ei sitä hakisi. On myös mahdollista, että jokin kilpailutuksen laatukriteereistä olisi sellainen, että tarjoaja ei välttämättä täyttäisi kriteeriä enää pitkän ajan kuluttua voitosta, ellei se ole varautunut siihen. Esitetyssä mallissa voitto perustuu osin laadullisiin kriteereihin, joista tulee voittajaa sitovia hyödyntämisluvassa. Jos toiseksi tullut haluaisi ylläpitää mahdollisuuden

hakea hyödyntämislupaa, mikäli voittaja ei sitä hae, sen tulisi varmistua siitä, että se voi täyttää edellytykset mahdollisesti vuosien ajan ilman varmuutta siitä, saako se edes mahdollisuuden hakea hyödyntämislupaa vai ei.

Pitkän ajan myötä tulisi myös mahdolliseksi, että kolmen kehityksessä olevan hankkeen rajoitus ei välttämättä toimisi. Rajoitus sisältyy kilpailutukseen osallistumiseen. Jos toiseksi tullut voisi saada hyödyntämisluvan esimerkiksi vuoden päästä kilpailutuksesta, se olisi voinut välissä osallistua uuteen kilpailutukseen ja näin tulisi mahdolliseksi saada yli kolme hanketta hankekehitykseen.

Viimeinen huomio on lakitekninen: esitetyssä laissa puhutaan kilpailutuksen voittajasta, ja mikäli hyödyntämisluvan voisi saada myös toiseksi tullut, tulisi terminologiaa muuttaa useista pykälistä.

Rajoitus kerralla voitettavien kilpailutusten määrästä

Ehdotus sisältää rajoituksen, jonka mukaisesti yksi tarjoaja voi voittaa vain yhden kilpailutuksen, jos samanaikaisesti järjestetään yhtä useamman talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen kilpailutus (5 §:n 1 momentti). Rajoituksen tavoitteena on varmistaa, että voittajalla on tosiasialliset edellytykset toteuttaa hanke ja vähentää valtion riippuvuutta yhdestä hankekehittäjästä. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy rajoitus, jonka mukaisesti oikeutta osallistua kilpailutukseen yksin tai osana ryhmittymää ei ole, jos yhteisöllä, yrityksellä tai sen konserniyrityksellä on yksin tai yhdessä vähintään kolme hyödyntämislupaa sellaisille talousvyöhykkeen merituulivoima-alueille, joilla ei ole otettu tuulivoimapuistoa suunniteltuun käyttöönsä (7 §:n 2 momentti). Työ- ja elinkeinoministeriö on nähnyt tarkoituksenmukaisena sisällyttää ehdotukseen molemmat yllä mainitut rajoitukset. Merituulivoimahankkeet ovat ydinvoimalakokoluokan sähköntuotantohankkeita, ja jo yksittäisen hankkeen toteutumisella on suuri merkitys puhtaan sähkön tuotannon määrään. Näin ollen 2–3 hankkeenkin keskittyminen yhdelle toimijalle voidaan nähdä valtion kannalta riskinä. Hankekehittäjät ovat tuoneet esille, että riittävän hankeorganisaation pystyttämiseksi toimijalla tulee olla useita merituulivoimahankkeita vireillä, koska hankkeet etenevät eritahtisesti ja hankkeissa voi tulla esimerkiksi muutoksenhakumenettelyiden johdosta taukoja. TEM toteaa, että sama toimija voi kuitenkin hankkia useita hankealueita talousvyöhykkeen perättäisissä kilpailutuksissa tai esimerkiksi aluevesiltä.

Mikäli osallistumisrajoitus poistetaan, pyytää TEM huomioimaan, että tällöin olisi poistettava vastaavasti myös 9 §:n säännös, jonka mukaan ”jos osallistuja osallistuu useampaan samanaikaisesti järjestettävään kilpailutukseen, osallistujan ei tarvitse asettaa kuin yksi osallistumisvakuus”.

1.3 Mahdollisuus poistaa edistämisvakuuden kerryttämisvelvollisuus tilanteissa, joissa hanke ei etene kehittäjästä riippumattomista syistä

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että hyödyntämisluvan haltijan velvollisuus maksaa hyödyntämismaksua alkaa vasta hankkeen valmistuttua ja sähkön tuotannon käynnistyttyä. Järjestelmään ei kuulu alkuvaiheen hankekehityksen korkeiden riskien takia minkäänlaisia hankekehitysaikana maksettavia maksueriä.

Hankkeen edistämistä varmistavaksi keinoksi on ehdotettu vakuutta, jonka toimija saa täysimääräisesti takaisin, kun merituulivoimahanke on valmistunut ja hyödyntämisluvan ehtoja on noudatettu hankekehitys- ja rakennusvaiheessa. Tämä on hankekehittäjän kannalta parempi ratkaisu kuin esimerkiksi vuokramaksu, jota monissa muissa hankkeissa maksetaan jo ennen, kuin mitään on rakennettu, ja jota ei saa takaisin. Myös aluevesien merituulivoimahankkeilta peritään hankekehitysaikana maksuja hankealueen käyttöoikeudesta ja hankeoikeuksista. Lakihankkeen tavoitteena on osaltaan ollut yhdenmukaistaa aluevesien ja talousvyöhykkeen hankkeiden vaatimuksia. Talousvyöhykkeellä hankkeiden toteutuskelpoisuuteen liittyvät riskit ovat kuitenkin puutteellisemman tietopohjan takia suuremmat, minkä takia on päädytty vakuuteen perustuvaan malliin.

On hyvin vaikea arvioida, milloin hankekehityksen viivästyminen johtuu hankekehittäjästä riippumattomista syistä. Esimerkiksi lupien käsittelyaikaan vaikuttaa se, onko hakemuksen yhteydessä toimitettu kaikki tarvittavat tiedot. Hankekehitystä voi viivästyttää myös esimerkiksi muutoksenhakumenettely hankkeen vaatimasta luvasta. Hankekehittäjä on näissäkin tapauksissa voinut vaikuttaa muutoksenhaun todennäköisyyteen selvittämällä ja huomioimalla hankkeen mahdolliset vaikutukset hyvin suunnitteluvaiheessa. Joissain tapauksissa muutoksenhakuprosessin aloittaja voi olla myös hankekehittäjä, jos se kokee esimerkiksi lupaehdot kohtuuttomiksi. TEM ei kannata malliin sellaista viranomaisen harkintavaltaa, jossa arvioitaisiin toisen viranomaisen lupa- tai muutoksenhakuprosessin kestoa siltä kannalta, onko kesto hankekehittäjästä johtuva vai ei.

Vuosittain kerrytettävä edistämisvakuus on ehdotetussa muodossa olennainen osa talousvyöhykkeelle suunniteltua merituulivoima-alueiden kilpailutusmallia. Ehdotetussa vakuusmallissa on nimenomaisesti pyritty irtautumaan siitä pohdinnasta, kenestä mahdollinen viivästys on johtunut. Valmisteluvaiheessa edistämisvakuuden vaihtoehtona harkittiin myös mallia, jossa tietyille hankekehityksen vaiheille asetettaisiin määräaikoja hyödyntämisluvassa. Tämä malli koettiin kuitenkin sellaisenaan liian joustamattomaksi hankekehittäjien kannalta ja sen arviointi, johtuuko mahdollinen viivästys hankekehittäjästä, tunnistettiin vaikeaksi. TEM arvioi, että viivästyksen syytä koskevat päätökset voisivat olla myös alttiita muutoksenhaulle, mikä voisi pitkittää hankkeen toteutumisaikaa entisestään. Edistämisvakuus antaisi ehdotetun kaltaisena hankekehittäjälle vapauksia hankkeen edistämisen aikataulusta päättämiseen, mutta kannustaisi riittävästi siihen, että hankealueita ei pidettäisi varattuna ilman tavoitetta niiden kehittämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä kohtuuttomana edistämisvakuuden kerryttämistä vuosittain, koska ensinnäkin kyseessä on vakuus, joka hankkeen valmistuttua maksetaan yhtiölle takaisin. Toiseksi olennaista on vuosittain kerrytettävän vakuuden määrä, jonka kohtuullisuus tullaan ottamaan huomioon asetusvalmistelussa. Lähtökohtana asetusvalmistelussa on, että kerrytettävä vakuus olisi alhaisempi ensimmäisinä vuosina ja kasvaisi hankekehitysajan kulumisen ja toteutettavuuteen liittyvien riskien vähenemisen myötä. Tavoitteena on kannustaa hankekehittäjiä tarvittaviin selvityksiin ripeällä aikataululla heti ensimmäisinä vuosina hyödyntämisluvan myöntämisen jälkeen, jotta toimijalla on vielä mahdollisuus irtautua hankkeesta kohtuullisilla kustannuksilla, jos tutkimuksissa selviää seikkoja, jotka estävät merituulivoimahankkeen toteuttamisen alueelle.

1.4 Vesilain menettelyt

Talousvaliokunta pyytää arviota vesilain (587/2011) mukaisten, tuulivoimaloiden sijaintipaikkaan liittyvien menettelyiden vaikutusta merituulivoiman kehittämiseen ja miten näitä menettelyitä voitaisiin muuttaa paremmin tämän kanssa yhteensopiviksi.

TEM toteaa, että Merituulivoimatyöryhmän valmistelemassa Merituulivoiman edistämisen toimintaohjelmassa (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:31) on esitetty yhtenä toimenpiteenä tarkastella mahdollisuuksia muuttaa vesilupaprosessia joustavammaksi merituulivoimaloiden osalta. Tällä hetkellä teknologia ja voimaloiden sijainnit tulee lyödä lukkoon vesilupaa haettaessa, minkä koetaan rajaavan hankkeen muutosmahdollisuuksia liikaa myöhemmissä vaiheissa ja kasvattavan hankekehittäjän riskiä. Toisaalta on tärkeää, että vesiluvan käsittelijällä on riittävän tarkka ymmärrys hankkeesta, jotta luvassa tarkasteltavia asioita voidaan asianmukaisesti arvioida.

Vesilaista vastaa oikeusministeriö. TEM on keskustellut aiheesta virkamiestasolla oikeusministeriön kanssa, ja oikeusministeriö ei ole TEM:n tietojen mukaan saanut toimeksiantoa vesilain muuttamiselle. Vesilaista vastaa ymmärryksemme mukaan yksi lainvalmistelija, ja tällaisen hankkeen toteuttaminen edellyttäisi todennäköisesti toimeksiantoa, jossa muiden lakihankkeiden aikataulu vastaavasti viivästyy.

1.5 Arvio muista merituulivoimahankkeiden toteutumista ja niiden vauhdittamista mahdollistavista lausunnoissa esiin tuoduista muutosehdotuksista

Ehdotus merituulivoimapuiston talousvyöhykkeelle sijoittuvan kaapelin ja mahdollisen vetyputken sisällyttämisestä hyödyntämislupaan (Elinkeinoelämän Keskusliiton (EK), Energiateollisuuden (ET), Keskuskauppakamarin ja OX2:n lausunnot)

TEM toteaa, että kaapelit ja putket edellyttävät nykyisin talousvyöhykelain 6 §:n mukaista hyödyntämisoikeutta. Tätä lähtökohtaa ei olla muuttamassa esitetyssä laissa. Talousvyöhykelain 6 §:n mukaisen oikeuden myöntää valtioneuvosto. Oikeuden myöntämisessä on huomioitava YK:n merioikeusyleissopimuksen 79 artikla, jonka mukaan ”[k]aikilla valtioilla on oikeus laskea mannerjalustalle merenalaisia kaapeleita ja putkistoja tämän artiklan määräysten mukaisesti. Rantavaltio ei saa haitata kaapeleiden tai putkistojen laskemista tai huoltoa, ottaen kuitenkin huomioon, että sillä on oikeus ryhtyä kohtuullisiksi katsottaviin toimiin mannerjalustan tutkimiseksi, mannerjalustan luonnonvarojen hyödyntämiseksi sekä putkistojen aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi. Mannerjalustalle laskettavien putkistojen kulkureitin määrittämiseen tarvitaan rantavaltion hyväksyminen.-- Laskiessaan merenalaisia kaapeleita tai putkistoja valtioiden tulee ottaa asianmukaisesti huomioon jo paikoillaan olevat kaapelit tai putkistot. Etenkään ei saa vaikeuttaa nykyisten kaapeleiden tai putkistojen korjaamista.” Suomen talousvyöhykkeen tapauksessa talousvyöhyke on myös mannerjalustaa.

Talousvyöhykelain 6 §:n mukainen suostumus on valtioneuvoston päätös, mutta valtioneuvoston on huomioitava kansainvälisen sopimuksen säännökset. Esitetty hyödyntämislupa myönnetään hankekehityksen alkuvaiheessa, jossa merituulivoimaloiden paikat eivät ole vielä tiedossa.

Paikat vahvistetaan vasta myöhemmin vesiluvassa. Koska merituulivoimaloiden sekä mahdollisen mantereella sijaitsevan liittymispisteen paikat eivät ole hyödyntämislupaa hakiessa tiedossa, ei voida myöskään antaa samalla lupaa kaapeleiden tai putkien paikoille. Koska kansainvälinen sopimus edellyttää rantavaltion hyväksyntää kaapelien ja putkien paikoille ja muiden valtioiden laskemien kaapeleiden ja putkien huomiointia, tarvitaan jokin suostumus, jossa paikat hyväksytetään ja jossa samalla huomioidaan kansainvälisen sopimuksen säännökset. Rantavaltiolla on lähtökohtainen velvollisuus sallia kaapeleiden ja putkien laskeminen. Merioikeusyleissopimus antaa kyllä mahdollisuuden vaikuttaa kaapeleiden ja putkien laskemisen ehtoihin sekä säännellä niitä kattavastikin, kun kyse on Suomen talousvyöhykkeellä sijaitseviin rakennelmiin (kuten merituulivoimaloihin) johtavista kaapeleista ja putkista: ” Mikään tämän osan määräys ei vaikuta rantavaltion oikeuteen asettaa ehtoja sen alueelle tai aluemerelle johtaville kaapeleille tai putkistoille, eikä siihen lainkäyttövaltaan, joka rantavaltioilla on mannerjalustansa tutkimisen tai mannerjalustan luonnonvarojen hyödyntämisen tai valtion lainkäyttövaltaan kuuluvien tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien toiminnan yhteydessä asennettavien tai käytettävien kaapelien tai putkistojen suhteen. (79 artikla)” Kuitenkin huomioiden merioikeusyleissopimuksen säännökset ja nykyinen lainsäädäntö, TEM ei näe riskiä sille, että kilpailutettu merituulivoima-alue ei saisi lainkaan 6 §:n mukaista suostumusta kaapelien laskemiselle. Suostumusta ei voida kuitenkaan yhdistää hyödyntämislupaan, koska silloin ei olisi mitään suostumusta, jossa huomioidaan Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet. Hyödyntämislupa ei ole sijoittamista tai rakentamista koskeva lupa, vaan kyse on käyttöoikeuden myöntämisestä alueen käyttöön merituulivoimaan.

Hyödyntämismaksun minimitason asettamisen mahdollisuuden poistaminen (EK:n, ET:n, Suomen uusiutuvien ja Keskuskauppakamarin lausunnot)

TEM toteaa, että minimitasoa koskevaa asetuksenantovaltuutta on perusteltu tarkemmin hallituksen esityksen sivulla 100 seuraavasti:

”Minimitason asettaminen voisi olla tarpeen sen varmistamiseksi, että yksinoikeutta ei myönnetä merituulivoima-alueeseen tilanteessa, jossa hanketta ei arvioida kannattavaksi tulevaisuudessakaan. Jos hankkeen kannattavuuteen liittyy vahvoja epäilyjä, jää hankkeen toteutuminen hyvin epävarmaksi. Jos hankkeen toteutumista pidetään hyvin epävarmana, ei yksinoikeuden myöntämistä alueeseen voida pitää tarkoituksenmukaisena. Etenkin ensimmäisiä talousvyöhykkeen merituulivoima-alueita kilpailutettaessa tulee kuitenkin huomioida, että merituulivoima-ala on vasta käynnistymässä Suomessa ja hankkeiden kannattavuuteen liittyy huomattavia epävarmuuksia erityisesti talousvyöhykkeellä, jolla hankkeen rakentamisen kustannukset ovat todennäköisesti aluevesillä sijaitsevia merituulivoimahankkeita korkeammat. Näin ollen olisi mahdollista myös olla asettamatta hyödyntämismaksulle minimitasoa. Minimihinnan määrittämisessä tulisi huomioida mahdollinen Metsähallituksen aluevesille sijoittuviin hankkeisiin soveltama minimihinta. Minimihinnan määrittämisessä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi asiantuntija-arviota.”

TEM lisää yllä todettuun, että minimihinnan asettaminen on mahdollisuus, joka on haluttu jättää valtioneuvoston päätettäväksi. Lakiesityksen valtuudet on laadittu niin, että laki olisi toimiva, vaikka markkinatilanteessa tapahtuisi muutoksia. Minimihintaa ei tarvitse asettaa, jos katsotaan, ettei se ole tarpeen mm. markkinatilanteen vuoksi.

Talousvyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen on Suomen valtion yksinoikeus, ja kyse on myös poliittisesta päätöksestä: halutaanko alue kilpailuttaa, vaikka alueoikeus voi mennä ilmaiseksi, vai katsotaanko, että on tärkeämpää saada merituulivoimaa riippumatta siitä, saako valtio käyttöoikeudesta tuloja.

Hankkeen määräaikojen poistaminen hyödyntämisluvan ehdoista (EK:n, ET:n, OX2:n ja Suomen uusiutuvien lausunnot)

Lausunnoissa vastustettiin ehdotettua 17 §:n säännöstä, jonka mukaan hyödyntämisluvassa on annettava tarpeelliset ehdot hankkeessa noudatettavista määräajoista. TEM toteaa, että lainkohdan poistaminen ei vaikuta mahdollisuuteen asettaa määräaika. Määräaikamahdollisuus on tuotu osaksi pykälää, koska keskeiset ehdot on haluttu tuoda selvästi esille. Esitetyn mallin keskeinen keino vauhdittaa hankkeita ovat vakuudet. On kuitenkin katsottu tärkeäksi, että hankkeen kehittämiselle voidaan asettaa jokin takaraja, mikäli joissain tapauksissa edistämisvakuus ei kannustaisi riittävästi hankkeen kehittämiseen tai hankkeesta luopumiseen. Näin voidaan tarvittaessa kilpailuttaa alue uudestaan, jos luvan haltija ei kehitä hanketta ja on varannut aluetta vuosikausia eikä vaikuta siltä, että hankekehitys etenee.

Edistämisvakuuden vapauttaminen, jos hanke ei toteudu hankekehittäjästä riippumattomista syistä (EK:n, ET:n, Ilmattaren, OX2:n ja Suomen uusiutuvien lausunnot)

TEM toteaa, että edistämisvakuuden tarkoituksena on varmistaa, että hyödyntämisluvan haltija todellisuudessa kehittää hanketta. Lähtökohtana asetusvalmistelussa on, että kerrytettävä edistämisvakuus olisi alhaisempi ensimmäisinä vuosina ja kasvaisi hankekehitysajan kulumisen ja toteutettavuuteen liittyvien riskien vähenemisen myötä. Kerrytettävän määrän nouseminen ajan myötä kannustaisi hankekehittäjiä selvittämään merituulivoimahankkeen toteutuskelpoisuutta alueelle mahdollisimman ripeästi, jotta hyödyntämisluvasta olisi mahdollista vielä luopua kohtuullisin kustannuksin. Mikäli edistämisvakuus vapautettaisiin, jos hanke ei toteudu hankekehittäjästä riippumattomista syistä, ei vastaavaa kannustetta hankkeen edistämiseen nopealla tahdilla olisi, koska kerrytetyn vakuuden saisi takaisin, vaikka sen selvittämisessä, soveltuuko alue merituulivoimakäyttöön vai ei, olisi kulunut pitkäkin aika.

Työ- ja elinkeinoministeriö myös korostaa, että on vaikea arvioida, jääkö hanke toteutumatta hankekehittäjästä riippumattomista syistä. Tältä osin TEM viittaa myös vastineen kohdassa 1.3 esitettyyn. On epätodennäköistä, että tultaisiin kilpailuttamaan alue, jolle ei ole mahdollista rakentaa ollenkaan merituulivoimaloita. Hankkeen toteutumisen kaataisi todennäköisemmin se, että voimaloiden määrä supistuisi liikaa tai niiden rakentaminen olisi oletettua kalliimpaa, eikä rakentaminen näin ollen olisi enää hankekehittäjän näkökulmasta kannattavaa. Kannattavuuden arviointiin vaikuttavat taas aina monet hankekehittäjästä riippuvat tekijät, kuten arviot sähkön hinnan kehityksestä sekä oman pääoman tuottovaatimus.

Tehdyn työn huomiointi (Eoluksen, Meriteollisuuden, OX2:n, Skybornin ja Suomen uusiutuvien lausunnot)

Useammassa lausunnossa nostettiin esille, että talousvyöhykkeelle suunniteltujen hankkeiden kehityksessä kerätty tieto tulisi huomioida niin alueen valinnassa kuin laatukriteereissäkin. TEM toteaa, että esitetyssä

mallissa laatukriteereistä säädetään tarkemmin asetuksella. Saatu palaute huomioidaan siten asetusvalmistelussa. Asetuksenantovaltuuksilla on pyritty tuomaan liikkumavaraa, koska malli on uusi, ja siten ensimmäisen tai ensimmäisten kilpailutusten yhteydessä kerättyä tietoa ja kokemuksia voidaan hyödyntää ja asetusta tarvittaessa muuttaa mallin kehittämiseksi toimivampaan suuntaan. Aluevalinnassa puolestaan yksi keskeinen huomioitava tekijä on alueiden taloudellinen kannattavuus ja rakennettavuus, josta on saatavissa parhaiten tietoa hankekehittäjiltä muun muassa juuri sitä kautta, mitä alueita kohtaan on ollut hankekehityksessä kiinnostusta.

Kerralla kilpailutettavien alueiden määrä (Eoluksen ja Meriteollisuuden lausunnot)

Lausunnoissa on pyydetty talousvaliokuntaa varmistamaan, että kilpailutuksessa kilpailutetaan kerralla useita alueita. TEM toteaa, että kilpailutusten suunnittelussa tulee huomioida talousvyöhykkeen lisäksi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan aluevesien muodostama kokonaisuus ja talousvyöhykkeen kilpailutusten aikataulutukseen vaikuttavat myös muiden merialueiden kilpailutusten ajankohdat. Lisäksi markkinatilanne voi vaikuttaa kilpailutuksia koskeviin päätöksiin. Teknologian kehitys taas vaikuttaa siihen kuinka paljon talousvyöhykkeellä on kilpailutettavissa merituulivoimalle toteutuskelpoisia alueita esimerkiksi syvyyden puolesta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että valtioneuvostolle jätettäisiin harkintavaltaa kilpailutettavien alueiden määrän ja kilpailutusten aikataulun suhteen.

Hyödyntämislupahakemukselle käsittelyaika (Ilmattaren lausunto)

TEM ei kannata esitettyä ehdotusta määritellä hyödyntämislupahakemukselle käsittelyaika. Menettelyyn sovelletaan hallintolakia, jonka 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Tietylle hakemustyypille asetettava käsittelyaika poikkeaisi Suomen hallintoprosessin perusperiaatteista. Jos yksi hakemustyyppi saa nopeutetun käsittelyajan, tarkoittaa se, että vastaavasti muiden asioiden käsittely viivästyy. Tällöin tarvittaisiin perusteet sille, minkä vuoksi juuri hyödyntämisluvan käsittely olisi kiireisempi, kun muut TEM:n ja valtioneuvoston käsittelemät asiat. Käsittelyajan säätäminen edellyttäisi myös sen määrittelyä, mikä aika lasketaan käsittelyaikaan kuuluvaksi. Hakemusmenettelyyn kuuluu tyypillisesti täydennyspyyntöjä, koska usein hakemuksessa ei ole kaikkia tarvittavia tietoja. Kaikki käsittelyaikaan vaikuttavat tekijät eivät ole käsittelyä tekevän viranomaisen vaikutuspiirissä. Välillä viranomainen joutuu odottamaan hakijan täydennystä taikka vastausta muilta viranomaisilta tehtyihin tiedusteluihin hakemuksen käsittelemiseksi. Hyödyntämisluvan käsittelyyn liittyy muun muassa kansallisen turvallisuuden arviointi, joka edellyttää esimerkiksi lausuntoja muilta viranomaisilta. Tällöin käsittelyn määräaika vaikuttaisi myös kaikkien näiden muiden viranomaisten töiden kiireellisyysjärjestykseen ja hidastaisi mahdollisesti muiden asioiden käsittelyä näissä viranomaisissa.

2 Vastine muihin lausunnoissa ja esityksissä esitettyihin muutosehdotuksiin

2.1 Suomen talousvyöhykelain 17 §:n selventäminen (Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja Suomen uusiutuvien lausunnot)

Yllä mainituissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotus talousvyöhykelain 17 §:n muuttamisesta voi nykymuodossaan aiheuttaa tulkintaepäselvyyden siitä, noudatetaanko talousvyöhykkeelle rakennetuilla rakennelmilla Ahvenanmaan vai Manner-Suomen lainsäädäntöä silloin, kun hanke sijaitsee lähempänä Ahvenanmaata. TEM pitää esitetyn talousvyöhykelain 17 §:ää koskevia huomioita oleellisina ja kannattaa 17 §:n muuttamista tältä osin. Pykälä vastaa tältä osin alkuperäistä talousvyöhykelakia. TEM on keskustellut ulkoministeriön kanssa virkamiestasolla asiasta, ja pykälän tarkoituksena ei ole ollut alun perinkään, että Ahvenanmaalla olisi lainsäädäntövaltaa asiassa, huomioiden erityisesti myös HE 53/2004 vp s. 10–11 esitetty. Nykyinen sanamuoto voi aiheuttaa tulkintaepäselvyyksiä, eikä toteuta lakihankkeen tavoitetta sovellettavan lainsäädännön selkeyttämisestä.

TEM ehdottaa, että pykälää muutettaisiin esimerkiksi seuraavasti: ”Talousvyöhykkeelle rakennetuilla tekosaarilla, laitteilla ja muilla rakennelmilla sovelletaan Suomen lakia samalla tavoin kuin jos rakennelma sijaitsisi lähinnä olevalla Suomen alueella *lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa*” (lisäysehdotus kursiivilla). Tarkoituksena olisi, että talousvyöhykkeelle rakennetuilla tekosaarilla, laitteilla ja muilla rakennelmilla sovelletaan Suomen lakia samalla tavoin kuin jos rakennelma sijaitsisi sellaisella lähinnä olevalla Suomen alueella, joka ei kuulu Ahvenanmaan alueeseen.

2.2 Aluevalinnasta kuuleminen (ELY-keskusten, Pohjanmaan liiton, Suomen Luonnonsuojeluliiton ja WWF:n lausunnot)

Otsikossa mainitut tahot ovat eri tavoin esittäneet, että joko aluevalintaa koskevassa talousvyöhykkeen merituulivoimalain 2 §:ssä tulisi säätää tarkemmin kuultavista tahoista, taikka kyseisein pykälän perusteluissa tulisi listata kattavammin kuultavia tahoja.

TEM toteaa, että aluevalintamenettelyyn sovelletaan hallintolakia ja sen kuulemisvelvoitteita. Lisäksi hallituksen esityksen sivulla 57 todetaan, että koska aluevalintapäätöksessä tulisi huomioida yhteiskunnan kokonaisetu ja selvittää soveltuvimmat alueet, päätöksen valmistelussa voi todennäköisesti olla tarpeen tässä tarkoituksessa kuulla myös muita toimijoita, kuin hallintolain mukaisia asianosaisia ja niitä, joille on varattava vaikuttamismahdollisuus. Asiaa on avattu tarkemmin esityksen sivulla 57. Kuultavien joukkoa ei ole TEM:n mielestä tarkoituksenmukaista tuoda pykälään, koska kuultavien joukko voi vaihdella alueesta ja päätöksestä riippuen. Samoin hallituksen esityksen perustelujen listaus kuultavista tahoista ei ole tyhjentävä. Muutoksenhaku määräytyy lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa mukaisesti.

2.3 Eri intressien huomiointi aluevalinnassa (Suomen ammattikalastajaliitto SAKL:n ja Traficomin lausunnot)

Yllä mainitut lausunnonantajat toivoivat, että muut intressit, kuten ympäristö, liikenne ja kalastus nostettaisiin esitetyn talousvyöhykkeen merituulivoimalain 2 §:ään tai että pykälän perusteluja täydennettäisiin muillakin intresseillä, kuten huoltovarmuudella ja ilmailulla.

TEM toteaa, että Suomen valtiolla on yksinoikeus talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen. Esitetty valtioneuvoston päätös aluevalinnasta on valtioneuvoston päätös siitä, että halutaan osoittaa merialue merituulivoimakäyttöön. Pykälässä ei rajata päätöstä muutoin, kuin että

talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen valinnassa on otettava huomioon yhteiskunnan kokonaisetu. Yhteiskunnan kokonaisedun määritelmä on tarkoituksella pidetty laajana, jotta aluevalinnassa voidaan huomioida monia tekijöitä. Lakitasoinen listaus joistakin huomioitavista tekijöistä jättäisi helposti ulkopuolelle tärkeitä seikkoja. Pykälän perusteluissa on nostettu joitakin keskeisiä tekijöitä, jotka voidaan katsoa yhteiskunnan kokonaisetuun kuuluviksi. Tässä yhteydessä on huomioitava, että mikäli halutaan tuulivoimahankkeen myös toteutuvan alueelle, on aluevalinnassa joka tapauksessa huomioitava muun muassa liikenneväylät ja ympäristötekijät. Muuten voi olla mahdollista, ettei hanke saa myöhemmässä vaiheessa tarvitsemiaan lupia. Aluevalinta ei siis vaikuta voimassa olevan lainsäädännön sitovuuteen. Toisaalta on huomioitava, että merituulivoimahanketta ei voida rakentaa ilman, ettei mitään haittoja meren muulle käytölle aiheutuisi. Pykälässä on jätetty valtioneuvostolle harkintavaltaa siinä, kuinka paljon haittaa esimerkiksi muille elinkeinoille, kuten kalastukselle, katsotaan sopivaksi suhteessa niihin hyötyihin, jota merituulivoimahankkeesta saadaan. Tätä voidaan verrata siihen, että mantereella ja aluevesillä kaavoitus, kuten tuulivoimakaavat, on kunnanvaltuuston päätäntävallassa.

TEM huomauttaa lisäksi, että 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Merenkulun osalta tavoitteena on turvata merenkulku kaikkiin Suomen satamiin jatkossakin ympäri vuoden. Kalastuksen osalta huomioidaan merkittävät kalastusalueet talousvyöhykkeellä ja tavoitteena on turvata riittävät toimintaedellytykset kalastuselinkeinolle myös jatkossa.”

2.4 Energiaviraston huomiot vakuuden realisoinnista

Energiavirasto pitää lausunnossaan esitetyn talousvyöhykkeen merituulivoimalain käsitettä tuulivoimapuiston ”suunnitellusta käyttöönotosta” liian epäselvänä erityisesti huomioiden, että edistämisvakuuden vapauttaminen on sidottu siihen, että tuulivoimapuisto on otettu suunniteltuun käyttöönsä. Energiaviraston mukaan edistämisvakuuden vapauttamisesta pitäisi voida säätää tarkemmin asetuksella. Energiaviraston mukaan edistämisvakuudesta määrääminen hyödyntämisluvassa ei ole riittävää.

TEM toteaa, että 7 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Sillä, ettei tuulivoimapuistoa ole otettu suunniteltuun käyttöönsä, tarkoitettaisiin, että alue olisi vielä hankekehitys- tai rakentamisvaiheessa, eikä alueelle luvitettuja merituulivoimaloita ja näiden tuottaman energian siirtoon tai käyttöön tarvittavia laitteistoja olisi vielä rakennettu valmiiksi ja otettu käyttöön. Suunnitelulla käyttöönotolla tarkoitettaisiin, että tuulivoimalat, joita toimija on alueelle suunnitellut ja joihin se on saanut luvat, ovat valtaosaltaan toiminnassa. Jos alueelle olisi saatu tarvittavat luvat esimerkiksi 80:lle tuulivoimalalle, ja toimija ei jostakin syystä rakentaisi ja ottaisi käyttöön kuin 70 voimalaa, olisi silti katsottava, että tuulivoimapuisto on otettu suunniteltuun käyttöönsä.” Edelleen 19 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan suunniteltuun käyttöönsä ottamisella tarkoitettaisiin samaa, kuin ehdotetussa 7 §:ssä.

TEM toteaa, että hyödyntämislupaa myönnettäessä voimaloiden määrät tai paikat eivät ole vielä tiedossa, koska hankkeella ei ole vielä tarvittavia lupia, kuten vesilupaa. Tämän vuoksi olisi hyvin hankala määritellä etukäteen yksiselitteisesti, milloin tuulivoimapuisto on sillä tavalla valmis, että vakuus tulisi vapauttaa. Esitetyssä mallissa ei aseta hanketoimijalle

mitään velvoitetta rakentaa tarkkaa määrää merituulivoimaloita. Ajatuksena on, että hanketoimija tutkii alueen, ja arvioi tarkoituksenmukaista voimaloiden määrää. Kovin pientä hanketta on tuskin taloudellisesti kannattavaa perustaa talousvyöhykkeelle ollenkaan. Suunnitellun hankkeen kokoluokka ilmenee muun muassa hanketoimijan hakemista ja saamista luvista. Vakuuden vapauttamista ei ehdoteta kytkettäväksi esimerkiksi verkkoon liittämiseen, koska tuulivoimapuistoa ei ole pakollista liittää verkkoon, vaan sähköstä voidaan tuottaa suoraan esimerkiksi vetyä. Suunnitellun käyttöönoton käsite tuo liikkumavaraa, vaikka hankkeiden ominaispiirteet vaihtelisivat.

TEM pitää tarkoituksenmukaisena, että edistämisvakuutta koskevia ehtoja voidaan tarvittaessa asettaa hyödyntämisluvassa. Tällaisista vakuuksista on useita esimerkkejä, kuten ympäristönsuojelulain (527/2014) jätteen käsittelytoiminnan vakuus (59–61 b §) ja kaivoslain (621/2011) vakuudet (10 luku).

2.5 Energian tuonti Suomeen (Keskuskauppakamarin ja P2X:n lausunnot)

Mainitut lausunnonantajat eivät kannata esitetyn talousvyöhykkeen merituulivoimalain 17 §:n säännöstä siitä, että hyödyntämisluvassa voidaan määrätä, että tuotettu energia tai osa siitä on tuotava Suomeen. TEM toteaa, että pykälässä on haluttu tuoda esille informatiivisuuden vuoksi tämä mahdollisuus, joka YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaan Suomella on. Suomen valtiolla on yksinoikeus hyödyntää talousvyöhykettä merituulivoimaan, ja päättää hyödyntämisen ehdoista. Mainitun säännöksen poisto lakiesityksestä ei siten vaikuta tähän mahdollisuuteen.

2.6 Kritiikki osallistumismaksun perimisestä (Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto)

TEM toteaa, että osallistumismaksun tarkoituksena on kattaa Energiavirastolle kilpailutuksen järjestämisestä aiheutuvia kuluja. Mikäli osallistumismaksua ei perittäisi, tulisi Energiavirastolle vastaavasti varata talousarviossa enemmän resursseja (lisähenkilötyövuosia) kuin hallituksen esityksessä esitetään, jotta Energiavirasto voi järjestää kilpailutukset. Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan hyödyntämismaksun tulisi olla ensisijainen keino kattaa kilpailutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Hyödyntämismaksua maksetaan kuitenkin vasta tuotantoaikana eli vuosikausien päästä kilpailutuksesta, joten se ei ratkaise kilpailutukseen tarvittavia resursseja.

TEM ei katso osallistumismaksun rajaavan osallistujia pois, koska merituulivoimahankkeiden kehitys vaatii muutoinkin huomattavia resursseja. Osallistumismaksun suuruudeksi on arvioitu hallituksen esityksessä 20 000 euroa. Sen arvioidaan olevan asetettavien vakuuksien määrään nähden vähäinen kustannus.

2.7 Ehdotus merialuesuunnitelman ohjausvaikutuksen vahvistamisesta (Metsähallituksen, Luontopaneelin, Pohjanmaan liiton, Suomen ympäristökeskuksen ja WWF:n lausunnot)

TEM toteaa, että EU-direktiiviin perustuva, maakuntien liittojen laatima merialuesuunnitelma perustuu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 8 a lukuun. Kaavoitusta sen sijaan talousvyöhykkeellä ei ole. Merialuesuunnittelussa on tarkasteltava eri käyttömuotojen tarpeita ja pyrittävä sovittamaan ne yhteen. Tarkasteltavia käyttömuotoja ovat erityisesti

energia-alat, meriliikenne, kalastus ja vesiviljely, matkailu, virkistyskäyttö sekä ympäristön ja luonnon säilyttäminen, suojelu ja parantaminen. Käytännössä merialuesuunnitelmassa osoitetaan kartalla muun muassa laivaväylät, kalastukseen käytetyt alueet, merkittävät vedenalaiset luontoarvot ja alueet, jotka soveltuvat energiantuotantoon.

Merialuesuunnitelma ei ole oikeusvaikutteinen, joten sitä ei ole pakko päätöksenteossa noudattaa. Tätä lähtökohtaa ei esitetyssä laissa muuteta, ja siksi esityksessä on todettu, että merialuesuunnitelmaa ei tulisi noudattaa.

Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa merialuesuunnitelmasta tehtäisiin oikeusvaikutteinen, joten suunnitelman aluerajauksia tulisi noudattaa. Tähän ei ole päädytty pääasiallisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin nykyisen merialuesuunnitelman energiantuotantoalueita valittaessa ei ole otettu riittävästi huomioon merituulivoiman rakentamismahdollisuuksia. Merialuesuunnitelmaa varten ei ole tehty pohjatutkimuksia ja TEM:n näkemyksen mukaan merialuesuunnittelu ei ole luonteva paikka arvioida hankkeiden kannattavuutta. Kannattavuutta osaavat arvioida parhaiten hankekehittäjät ja kannattavuusnäkymät voivat muuttua merialuesuunnitelman päivityssykliä nopeammin. Merialuesuunnitelman energiantuotantoalueiden valinnassa on sen sijaan hyvin huomioitu hyvin muun ohella kalastus, liikenne ja ympäristö. Merituulivoimaa voisi talousvyöhykkeellä kuitenkin rakentaa nämä muut intressit huomioidenkin myös muualle, kuin niille muutamalle rajatulle energiantuotantoalueelle, jotka ovat merialuesuunnitelmaan talousvyöhykkeen puolelle merkitty. Koska merituulivoima ei ole nykyistä suunnitelmaa laadittaessa ollut ajankohtaista talousvyöhykkeellä, energiantuotantoalueita kartalle laadittaessa ei ole huomioitu kaikkia muut intressit huomioiden mahdollisia merituulivoima-alueita, vaan osoitettu joitakin mahdollisia alueita.

Toinen syy sille, ettei merialuesuunnitelmasta ole valmistelussa päätetty tehdä oikeusvaikutteista on, että tämä olisi tarkoittanut muutoksenhakumahdollisuuksien lisäämistä merialuesuunnitteluprosessiin ja tämä olisi voinut johtaa pitkiinkin viivästyksiin kilpailutuksille. Sen sijaan on päädytty malliin, jossa merialuesuunnitelma ei ole oikeusvaikutteinen, mutta päätös aluevalinnasta on muutoksenhakukelpoinen. TEM korostaa, että merialuesuunnitelma on tärkeä lähde aluevalinnalle. Aluevalinnassa on välttämätöntä huomioida muun muassa liikenne, ympäristö ja kalastus. Ei olisi kenenkään etu, että merituulivoima-alueeksi valittaisiin alue, joka myöhemmin ei saisi välttämättä esimerkiksi vesilupaa, koska esimerkiksi ympäristötekijät estäisivät tämän. Vaihtoehtona valmistelussa on ollut, että joko merialuesuunnitelma on oikeusvaikutteinen, tai se ei ole. Näistä on päädytty edellä esitetyistä syistä jälkimmäiseen.

2.8 Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen (Metsähallituksen lausunto)

Metsähallitus on tuonut lausunnossaan esiin tarpeen kriittisen infrastruktuurin suojaamisen ratkaisemiseksi Suomen rajojen ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta, jossa Suomella on vain rajoitetusti oikeuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö näkee kriittisen infrastruktuurin suojaamisen talousvyöhykkeellä olevan laajempi kysymys kuin ainoastaan merituulivoimaa koskeva. Talousvyöhykkeellä kulkee esimerkiksi tietoliikennekaapeleita, kaasuputkia sekä maiden välisiä sähkökaapeleita.

Lakiehdotuksessa on huomioitu kriittisen infrastruktuurin suojaamisen tarpeet niissä puitteissa, jotka YK:n merioikeusyleissopimuksen nojalla ovat mahdollisia. Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 10 §:n ehdotetussa muutoksessa ulotettaisiin rikoslain soveltaminen tekosaaren, laitteen tai muun rakennelman toiminnan yhteydessä asennettavaan tai käytettävään, Suomen talousvyöhykkeellä sijaitsevaan kaapeliin tai putkeen kohdistuvaan rikokseen ja sen rangaistavaan yritykseen niin, että tällainen rikos tai sen yritys katsottaisiin Suomessa tehdyksi. Laajempi kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskeva kysymys menee lakihankkeen ulkopuolelle, koska kysymys ei liity vain merituulivoimaan.

Metsähallitus nosti esiin myös sen, että Ruotsi hylkäsi hiljattain 13 talousvyöhykkeellä sijainneen merituulivoimahankkeen lupahakemusta kansallisen turvallisuuden vuoksi. Kyseiset alueet sijaitsevat Ahvenanmaasta etelään. Ruotsin ratkaisu on linjassa sen kanssa, että Suomen talousvyöhykkeelle rakentaminen ei ole nykyisellään mahdollista Ahvenanmaan eteläpuolelle tai Suomenlahdelle johtuen Puolustusvoimien kielteisestä kannasta.

2.9 Purkamismenettelyjen puute (Kuntaliiton ja Suomen varustamojen lausunnot)

Kuntaliitto toivoo, että kaikki tuulivoimaloiden edellyttämät lupamenettelyt talousvyöhykkeellä olisi tullut käsitellä hallituksen esityksessä yhtenä kokonaisuutena, mukaan lukien talousvyöhykkeen rakentamisvaatimusten tarkentaminen sekä tuulivoimaloiden purkamisen varmistavien menettelyiden luominen. Suomen varustamot taas nosti esiin purkamisvaatimusten sisällyttämisen laadullisiin kriteereihin ja hyödyntämislupaan.

TEM toteaa, että valmistelun alkuperäisen tavoitteena on ollut ratkaista myös rakentamisen vaatimuksia ja purkamista koskeva asia esityksessä. Tähän ei kuitenkaan valmistelussa päädytty johtuen valmisteluun osoitetusta erittäin lyhyestä ajasta suhteessa hankkeen laajuuteen ja monimutkaisuuteen. Lisäksi merituulivoimaloiden purkamista koskevista vaatimuksista ja mahdollisista vakuusmenettelyistä voisi olla tarkoituksenmukaista säätää yhdessä sekä aluevesille että talousvyöhykkeelle sijoittuville voimaloille, mikä ei tämän lain puitteissa olisi ollut mahdollista.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (2025 alusta alkaen alueidenkäyttölaki ja rakentamislaki) ei sovellu talousvyöhykkeellä lukuun ottamatta merialuesuunnittelua koskevaa 8 a lukua, joten merituulivoimahankkeisiin ei sovellu rakennuslupa. Siten ei ole mitään lupaa, jossa annettaisiin esimerkiksi rakenteita koskevia määräyksiä. Niin ikään puuttuu sääntely, jolla varmistetaan merituulivoimaloiden purkaminen myös tilanteessa, jossa hanketoimija ei sitä itse tee esimerkiksi maksukyvyttömyysmenettelyn takia. Muissa merituulivoimamaissa yleinen ratkaisu on purkamisvakuus. TEM on aloittanut virkamiestason keskustelut erilaisista juridisista ratkaisuvaihtoehdoista maankäyttö- ja rakennuslaista vastaavan ympäristöministeriön ja vesilaista vastaavan oikeusministeriön kanssa. TEM pitää erittäin tärkeänä, että toteutettaisiin lakihanke, jossa varmistettaisiin yhtäältä, että talousvyöhykkeelle rakentamisessa noudatetaan tarpeellisia rakentamiseen liittyviä säännöksiä ja toisaalta, että purkamiselle on selkeä menettely ja voimalat ja muut rakenteet voidaan purkaa YK:n merioikeusyleissopimuksessa edellytetyllä tavalla myös silloin, jos hanketoimija ei syystä tai toisesta vapaaehtoisesti toteuta purkamista. Lakihanke olisi tärkeää toteuttaa mahdollisimman pian, jotta vaatimukset olisivat hanketoimijoilla tiedossa hyvissä ajoin.

Liittyen Suomen Varustamojen huomioihin TEM toteaa, että purkamiskysymyksen ratkaisu hyödyntämisluvassa ei olisi tarkoituksenmukaista, koska hyödyntämislupa koskee alueen käyttöoikeutta, eikä ole rakentamista koskeva lupa. Voimaloiden paikat, määrä ja rakentamistapa ei ole tiedossa hyödyntämislupaa myönnettäessä. Laatukriteerivaihtoehtoja puolestaan tarkastellaan asetusvalmistelussa.

2.10 MTK:n huomiot sähkönsiirrosta ja verkkoon liittämisestä

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK esittää lausunnossaan useita huomioita liittyen sähkönsiirtoon. Näiden osalta TEM viittaa ensinnäkin kohdassa 1.5 esitettyihin perusteluihin siitä, miksei hyödyntämislupaan esitetä yhdistettäväksi kaapeleiden ja putkien sijoittamista. TEM korostaa, että käsittelyssä oleva hallituksen esitys sisältää ratkaisuehdotuksen käyttöoikeuden saamiseen talousvyöhykkeeltä merituulivoimahankkeelle. Sähkön siirtoyhteydet käsitellään ja luvitetaan erikseen myös aluevesien ja manner-Suomen tuulivoimahankkeissa. Lakihankkeen tavoitteena on ollut osaltaan varmistaa menettelyjen mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus talousvyöhykkeellä, aluevesillä ja mantereella.

Liittyen MTK:n huomioon 5 §:n muutoksesta suhteessa lausuntokierroksella olleeseen, laatukriteereitä koskevaa asetuksenantovaltuutta on muutettu muodosta ”verkkoon liittämistä” muotoon ”energiajärjestelmän joustavuuden edistämistä”. Tämä johtuu siitä, että valmistelussa katsottiin, että ”energiajärjestelmän joustavuuden edistäminen” on ”verkkoon liittämistä” kattavampi käsite, ja kattaa siten myös muut energiajärjestelmän joustoa lisäävät ratkaisut kuin verkkoon liittämiseen liittyvät, esimerkiksi vedyntuotantoratkaisut. Käsite on siis laajentunut. Hallituksen esityksen sivulla 59 todetaan, että energiajärjestelmän joustavuuden edistämistä koskeva kriteeri voisi koskea esimerkiksi sähkön varastointiin tai vedyn tuotantoon liittyvän kapasiteetin rakentamista tai sitä, miten iso osa hankkeen tuottamasta sähköstä liitetään sähköverkkoon. Lisäksi valtuus sisältää erillisenä laatukriteerinä ”hankkeen hyväksyttävyyden edistämisen”. Hallituksen esityksen sivulla 59 todetaan, että hankkeen hyväksyttävyyden edistämistä koskeva kriteeri voisi koskea esimerkiksi toimia, joilla pyritään vähentämään hankkeen mahdollisia negatiivisia paikallisiin asukkaisiin tai elinkeinoihin kohdistuvia vaikutuksia merellä tai maalla tavoilla, joita lainsäädäntö tai lupakäytäntö ei edellytä.

Asetusvalmistelussa tullaan tarkastelemaan mahdollisia vaihtoehtoja hankkeen hyväksyttävyyden edistämistä ja energiajärjestelmän joustavuuden edistämistä koskeville laatukriteereille. Tässä yhteydessä on huomioitava, että alue kilpailutetaan ennen varmistunutta tietoa voimaloiden paikoista, liityntäpisteistä ja siitä, liitetäänkö koko hanke verkkoon. Asetusvalmistelussa tulee huomioida, että tarjoajien pitää pystyä sitoutumaan tarjoamiinsa laatukriteereihin, koska ne tulevat voittajaa sitoviksi hyödyntämisluvassa.

2.11 Asetuksenantovaltuudet kilpailutuksen kriteerien ja aluevalinnan osalta (OX2:n, WWF:n, Luontopaneelin ja ELY-keskusten lausunnot)

OX2 ja WWF ovat tuoneet lausunnoissaan esille ehdotuksen määritellä jo lain tasolla kilpailutuksen laadullisten kriteerien painoarvon suhteessa tarjottavaan hintaan. Luontopaneeli on ehdottanut lausunnossaan, että erityisesti ympäristötekijöiden painoarvoa kilpailutuksessa tulisi tarkentaa esitykseen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkoituksenmukaisena säätää myös kriteerien välisestä painoarvosta asetustasolla, jolloin kriteeristöä kokonaisuudessaan voidaan arvioida samalla. Merituulivoimamarkkina kehittyy ja odotukset hankkeiden kannattavuudesta voivat tulevaisuudessa nousta huomattavastikin. Tällaisella kehityksellä olisi vaikutusta kilpailutuksessa tarjottavan hyödyntämismaksun määrään. Ensimmäisissä kilpailutuksissa odotukset merituulivoiman kannattavuudesta ovat todennäköisesti vielä heikot ja tämän myötä myös odotukset tarjotun hyödyntämismaksun tasosta matalat. Tässä tilanteessa on todennäköisesti järkevämpää antaa laadullisille tekijöille suurempi painoarvo kilpailutuksessa, jotta osallistujat voidaan laittaa perustellusti paremmuusjärjestykseen. Harkinnan perusteet kuitenkin muuttuvat, jos esimerkiksi teknologian kehittyessä näkymät merituulivoiman kannattavuudesta nousevat. Markkinatilanne voi muuttua nopeastikin ja asetustasolla muutokset pystyttäisiin huomioimaan joustavammin.

ELY-keskukset ovat lausunnossaan pitäneet tarpeellisena arvioida, onko alueiden valintakriteereistä syytä säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että alueiden valinnan perusteet on kuvattu valtioneuvoston päätöksentekoa varten riittävällä tasolla lakiehdotuksessa, eikä asetuksenantovaltuus näiden osalta olisi tarpeen. Tältä osin TEM viittaa myös vastineensa kohtaan 2.3.

2.12 Kalastukselle aiheutuvien haittojen korvaaminen (Suomen ammattikalastajaliiton lausunto)

Suomen ammattikalastajaliitto on ehdottanut, että osa energiayhtiöiden hankkeista saatavista tuotoista on ohjattava rahastoon, josta kompensoidaan pitkäkestoiset haitat kalastukselle. Kyseisestä rahastosta voitaisiin ehdotuksen mukaan osoittaa varoja elinkeinon jatkumiselle muuttuneessa toimintaympäristössä, sekä rahoittaa toimia, joiden tarkoituksena on luonnolle aiheutuvien haittojen kompensointi ja luonnon ennallistaminen.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että merituulivoimasta kalastukselle aiheutuvien haittojen vähentämisessä tärkeintä on huomioida kalastus merituulivoima-alueiden valinnassa. Lakiehdotuksessa kalastus on mainittu yhtenä osa-alueena, joka tulee huomioida yhteiskunnan kokonaisetua koskevassa harkinnassa. Kalastuksen osalta huomioidaan merkittävät kalastusalueet talousvyöhykkeellä ja tavoitteena on turvata riittävät toimintaedellytykset kalastuselinkeinolle myös jatkossa. Lisäksi kalastuselinkeinon edistämistä koskevia toimia on mahdollista sisällyttää kilpailutuksen laadullisiin kriteereihin. Sisällyttämistä tullaan harkitsemaan asetusvalmistelun yhteydessä.

Sekä talousvyöhykkeelle että aluevesille sijoittuvilla merituulivoimahankkeilla voi olla vaikutuksia kalastukseen. Mahdollisesta kalastusrahastosta on käyty keskustelua lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa eikä työ- ja elinkeinoministeriö ole ottanut asiaa jatkovalmisteluun, koska kyseessä ei ole ainoastaan talousvyöhykkeelle sijoittuvaa merituulivoimaa koskeva asia. Jos tahtotila ehdotetun rahaston perustamiselle on, tulisi asia valmistella yhteisesti koskemaan kaikkia merialueita.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että rahastoa tarkoituksenmukaisempaa on huomioida kalastuksen edistämiseen liittyvät toimet kilpailutuksen laadullisten kriteerien kautta. Ehdotus rahastosta olisi ongelmallinen senkin takia, että energiayhtiöiden merituulivoimahankkeista saatavat tuotot tulevat viiveellä kalastukselle aiheutuviin haittoihin nähden, koska haittoja voi tulla jo hankkeiden rakennusvaiheessa.

2.13 Traficomin tutkiin liittyvä kysymys

Traficom toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Virasto on kiinnittänyt huomiota myös merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain ehdotettuun 28 §:ään, jossa säädetään valvontaviranomaisten pääsyoikeudesta aluksille. Jos jatkossa edellytettäisiin, että rakennettavalle merituulivoimapuistolle olisi asennettava alusliikennepalvelun tarjoamiseen liittyviä tutkia tai kameroita merenkulun ohjauksen tueksi, voitaisiinko virasto nähdä "muun lain nojalla valvovana viranomaisena" (alusliikennepalvelulain mukainen toimivaltainen VTS-viranomainen), jolla olisi pääsyoikeus hyödyntämisluvan haltijan käyttämille aluksille niiden käydessä valvottavalla kohteella?”.

Tämän osalta TEM toteaa, että asiaa on vaikea kommentoida ilman tietoa siitä, missä tutkien asettamisvelvollisuudesta säädettäisiin tai määrättäisiin. Esitetty talousvyöhykkeen merituulivoimalain 28 § mahdollistaa kuitenkin sen, että mikäli hyödyntämisluvan haltijan harjoittamaan toimintaan sovelletaan jotain lakia – mukaan lukien lain valvontaa koskevat säännökset – kyseisen lain mukaisella valvontaviranomaisella on mahdollisuus käyttää 28 §:n aluksellepääsyoikeutta. Hyödyntämisluvan ehtojen noudattamista valvovat Rajavartiolaitos ja Energiavirasto.

2.14 Markkinaoikeuden huomiot

Markkinaoikeus esitti lausunnossaan useita huomioita, joihin vastaamiseen TEM on pyytänyt lisäaikaa, ja palaa täydentämällä lausuntoaan sovitusti 22.11.2024 mennessä.

JAKELU Eduskunnan talousvaliokunta

TIEDOKSI TEM/OHJY