

20.6.2024

## SUOSTUMUS TUTKIMUSTOIMINNAN SUORITTAMISELLE SUOMEN TALOUSVYÖHYKKEELLÄ

### 1 Hakemukset ja niiden vireilletulo

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltaisena viranomaisena vastaanottanut Navakka Offshore Ab:n hakemukset, joilla

- pyydetään valtioneuvoston myöntämän Navakka-tutkimusalueen tutkimusluvan voimassaolon pidentämistä 31.12.2026 saakka,
- haetaan nykyisen pinta-alaltaan 670 km<sup>2</sup> tutkimusalueen vähäistä laajentamista 14,1 km<sup>2</sup> laajuisella tutkittavalla alueella, sekä
- päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

Valtioneuvosto on myöntänyt Navakka-hankkeelle alkuperäisen määräaikaisen tutkimusluvan (VN/14163/2022) Suomen talousvyöhykkeellä tutkimusalueelle 29.12.2022. Valtioneuvoston tutkimuslupa on voimassa 30.10.2024 saakka.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pitänyt hakemuksia tiedoiltaan Suomen talousvyöhykkeestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1073/2004) 2 §:n mukaisena. Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävä tutkimus edellyttää valtioneuvoston suostumusta.

### 2 Hakemusten perusteet

Yhtiö on hakenut tutkimustoiminnan loppuunsaattamiseksi tutkimusalueen vähäistä laajentamista tutkimusteknisesti välttämättömästä syystä. Voimassaolon pidentäminen on yhtiön mukaan perusteltua, jotta yhtiö pystyy suorittamaan vielä myös vesilupamenettelyn aikana hankkeen toteuttamisen ja rakentamisen edellyttämiä yksityiskohtaisempia tutkimuksia.

Tutkimusalueen vähäinen muutos käsittää lisäalueen sekä ohuen kaistaleen nykyisen tutkimusalueen ja aluevesien välissä. Kaistale on leveimmältä kohdaltaan noin 80 metriä ja jäänyt aiemmin alkuperäistä tutkimuslupahakemusta laadittaessa epätarkan karttaesityksen vuoksi. Yhtiö ei hae valtioneuvoston aiemmin myöntämään tutkimuslupaansa sisällöllisiä muutoksia eikä yhtiön tarkoituksena myöskään ole hankesuunnitelman perusteella sijoittaa hakemuksen kohteena olevalle laajennusosalle turbiineja, vaan kyseistä aluetta on tarkoitus tutkia ensisijaisesti merikaapeleiden sijoittamisen näkökulmasta.

Eolus-konserniin kuuluvan Navakka Finland Oy:n kokonaan omistama tytäryhtiö Navakka Offshore Ab on suomalainen tuulivoimahankekehitysyhtiö, jonka päätoimiala on harjoittaa merituulivoiman hankekehitystä. Yhtiön kotipaikka on Vaasa.

Vuonna 1990 perustettu Eolus-konserni on yksi Pohjoismaiden johtavista uusiutuvan energian hankekehittäjistä, joka kehittää ja hallinnoi uusiutuvan energian projekteja, kuten maa- ja merituulivoimaa, aurinkoenergiaa ja energian varastointiratkaisuja.

Yhtiö on aktiivinen koko uusiutuvan sähkön arvoketjussa varhaisesta hankekehityksestä alkaen aina tuotantoon saakka.

Navakka-tutkimusalue:

Tutkimusalue sijaitsee Selkämerellä noin 34 kilometriä länteen rannikolta Porin edustalla. Voimaloita 70–100, 1,5 GW, 6,5–7 TWh/a. Pinta-ala 670 km<sup>2</sup>.

VN yleisistunnon päätös 29.12.2022 (tutkimuslupa).

ELY-keskus on antanut lausunnon YVA-ohjelmasta 16.6.2023.

Ympäristövaikutusten arvioinnin on tarkoitus valmistua vuoden 2025 aikana.

Alkuperäisen tutkimusluvan ehdot (VN 29.12.2022):

Valtioneuvoston suostumus on voimassa 30.10.2024 asti.

Valtioneuvoston päätös on täytäntöön pantavissa muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Ehdot:

1. Tutkimushanke on toteutettava varovaisuusperiaatetta noudattaen ja ottaen erityisesti huomioon Itämeren (Selkämeri) herkkyys ja haavoittuvuus sekä meri- ja ympäristöturvallisuuden asettamat vaatimukset, ja luvan saajan on ryhdyttävä kaikkiin mahdollisiin toimiin tutkimushankkeesta mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi ja minimoimiseksi;
2. Valtioneuvoston tämä suostumus Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtääviin tutkimuksiin yksittäisellä tutkimusalueella ei vielä tarkoita investointi- tai rakentamisoikeuden myöntämistä tutkimusluvan saajalle eikä anna tälle etusijaa taloudelliseen hyödyntämiseen tähtääviin tutkimuksiin tai mahdolliseen tulevaan rakentamislupaan kyseiselle tutkimusalueelle tai tämän tutkimusalueen muuhun hyödyntämiseen;
3. Valtioneuvoston tämä suostumus ei estä valtioneuvostoa myöntämästä Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 3 luvun muuta oikeutta samalle tutkimusalueelle vielä tämän suostumuksen voimassaollessa;
4. Talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävät tutkimukset on toteutettava ottaen huomioon Suomen talousvyöhykkeen kansainvälisoikeudellinen luonne ja talousvyöhykkeellä jo olemassa olevat yhteiskunnan keskeiset toiminnot sekä Suomen talousvyöhykkeellä tai sen välittömässä läheisyydessä mahdollisesti olevat taloudellisen hyödyntämisen tai meritieteellisen tutkimuksen hankkeet, hankkeiden käyttö ja näiden omistajien hankkeisiin liittyvät oikeudet;
5. Luvan saajan on Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävissä tutkimuksissa pyrittävä löytämään suunnitellulle hankkeelleen sellainen teknisesti, toiminnallisesti ja ympäristöllisesti tarkoituksenmukainen sijoitus- ja toteutus-vaihtoehto, että talousvyöhykkeellä jo olemassa olevat yhteiskunnan keskeiset toiminnot ja talousvyöhykkeen mahdollinen myöhempi taloudellinen hyödyntäminen tai meritieteellinen tutkimus mahdollisimman vähäisessä määrin vaikeutuvat;
6. Luvan saajan on tutkimusjaksojen osalta etukäteen ja riittävän ajoissa, kuitenkin viimeistään 14 päivää ennen tutkimusalueen saapumista Suomen talousvyöhykkeelle, otettava tutkimustoimintaan sekä meri- ja rajaturvallisuuteen liittyen yhteyttä Länsi-

Suomen merivartiostoon, liikenne- ja viestintävirasto Traficomiin, Väylävirastoon ja toimivaltaiseen VTS-keskukseen;

7. Tutkimusaluksen saapuessa Suomeen aluksen tulee osallistua alusliikennepalveluun siten kuin alusliikennepalvelulaissa (623/2005) säädetään;

8. Luvan saajan on noudatettava kansainvälisiä meriteiden sääntöjä International Regulations for Preventing Collisions at Sea 1972 (COLREG);

9. Luvan saajan on noudatettava Suomen maahantulomääräyksiä. Erityisesti tulee ottaa huomioon, että valtion aluksiksi luokiteltavat alukset tarvitsevat Suomen pääesikunnan myöntämän alusluvan Suomen aluevesille tuloon;

10. Luvan saajan on ilmoitettava tämän luvan mukaisten tutkimustöiden valmistumisesta Suomen talousvyöhykkeellä välittömästi kirjallisesti työ- ja elinkeinoministeriölle ja Väylävirastolle. Lisäksi luvan nojalla syntynyt keskeinen tutkimus- ja havaintoaineisto on toimitettava sovitusti työ- ja elinkeinoministeriölle välittömästi tulosten valmistuttua. Suomen viranomaisten edustajilla tulee olla pyynnöstään mahdollisuus tutkimusaluksille pääsyyn;

11. Luvan saajan on korvattava tämän päätöksen valmistelusta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset toimivaltaiselle lupaviranomaiselle valtion maksuperustelain (150/1992) periaatteiden mukaisesti;

12. Valtioneuvoston suostumus ei sisällä oikeutta muihin kuin tämän tutkimusluvan myöntämisen pohjana olevassa hakemuksessa kuvattuihin tutkimustoimenpiteisiin Suomen talousvyöhykkeellä;

13. Lisäksi luvan saajan on noudatettava mitä muualla lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa säädetään tai määrätään.

Vähäiset, tutkimusteknisistä syistä välttämättömät muutokset tutkimusten toteuttamisessa ovat sallittuja työ- ja elinkeinoministeriön ja muun toimivaltaisen viranomaisen suostumuksella.

### 3 Lainsäädäntö

#### 3.1 YK:n merioikeusyleissopimus

Suomi on ratifioinut YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49–50/1996), joka on saatettu voimaan blankettilailla (524/1996, SopS 49/1996) ja -asetuksella 21.7.1996 (525/1996, SopS 50/1996). Merioikeusyleissopimuksen 57 artikla määrittelee talousvyöhykkeen enintään 200 meripeninkulman levyiseksi mitattuna niistä perusviivoista, joista aluemeran leveys mitataan. Talousvyöhykkeen rajat sellaisten valtioiden välillä, joiden rannikot sijaitsevat vastakkain tai vierekkäin, määritetään sopimuksella (74 artikla).

Suomen talousvyöhyke ei ole Suomen valtion aluetta, vaan kansainvälistä merialuetta, jonka osalta merioikeusyleissopimus määrittelee Suomen ja muiden valtioiden oikeudet. Suomi käyttää talousvyöhykkeellään rantavaltiolle kansainvälisen oikeuden mukaan kuuluvaa toimivaltaa. Yleissopimuksen 56 artiklan mukaan rantavaltiolla on talousvyöhykkeellään täysivaltaiset oikeudet muun muassa merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen.

Suomella on talousvyöhykkeellään myös merioikeusyleissopimuksen mukainen lainkäyttövalta muun muassa meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta. Saman yleissopimuksen 58 artiklan mukaan kaikilla sekä ranta- että sisämaavaltioilla on talousvyöhykkeellä merenkulun ja ylilennon vapaudet, vapaus laskea merenalaisia kaapeleita ja putkistoja sekä vapaus kaikkeen muuhun näihin vapauksiin liittyvään kansainvälisessä oikeudessa hyväksytyyn meren käyttöön, joka esimerkiksi koskee alusten, ilma-alusten, merenalaisten kaapeleiden ja putkistojen toimintaa, ja joka on sopusoinnussa tämän yleissopimuksen määräysten kanssa.

Yleissopimuksen 58 artiklan 3 kappaleen mukaan valtioiden tulee ottaa asianmukaisesti huomioon rantavaltioiden oikeudet ja velvollisuudet sekä noudattaa niitä lakeja ja määräyksiä, jotka rantavaltio on hyväksynyt sopimuksen säännösten mukaisesti sekä muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä sikäli, kun ne eivät ole ristiriidassa sopimuksen talousvyöhykettä koskevan osan kanssa. Kaikilla valtioilla on velvollisuus suojella ja säilyttää meriympäristöä yleissopimuksen 192 artiklan mukaan.

### 3.2 Laki Suomen talousvyöhykkeestä

Rantavaltiolle kuuluvien talousvyöhykeoikeuksien käyttämisestä säädetään laissa Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004) ja valtioneuvoston asetuksessa Suomen talousvyöhykkeestä (1073/2004). Taloudellisen hyödyntämisen hankkeissa talousvyöhykelain 6 §:n mukaisia tutkimuslupia on tähän asti myönnetty sekä kaapeli- että putkihankkeille että viime vuosina enenevässä määrin merituulivoimahankkeille. Saman pykälän nojalla kaapeli- ja putkihankkeille on myönnetty niin sanottuja hyödyntämislupia, joilla on annettu valtioneuvoston suostumus kaapeleiden ja putkien laskemiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltainen viranomainen talousvyöhykelain mukaisten lupien valmistelussa. Talousvyöhykelaki on luonteeltaan puitelaki.

Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa tehdään ero meritieteellisen tutkimuksen ja talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävän tutkimuksen välillä. Lain 6 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa hakemuksesta suostumuksensa hyödyntää talousvyöhykkeellä olevan merenpohjan ja sen sisustan luonnonvaroja ja tehdä tällaiseen hyödyntämiseen tähtäävää tutkimusta tai suorittaa talousvyöhykkeellä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen. Lain perusteluiden (HE 53/2004 vp) mukaan meritieteellisellä tutkimuksella ymmärretään sellaista mereen kohdistuvaa tutkimustoimintaa, jolla pyritään meriympäristöä, sen muutoksia sekä meren, jään ja ilmakehän välistä vuorovaikutusta koskevan tiedon lisäämiseen. Sillä ei esityksen mukaan tarkoitettaisi esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämistä tai siihen tähtäävää tutkimusta.

Esityksen perustelujen mukaan meritieteellisestä tutkimuksesta ei myöskään olisi kysymys silloin, kun tutkimushanke vaikuttaa suoraan elollisten tai elottomien luonnonvarojen hyödyntämiseen tai siihen tähtäävään tutkimukseen esimerkiksi siten, että tutkimushankkeen tulokset ovat merkityksellisiä elollisten tai elottomien luonnonvarojen hyödyntämisen tai siihen tähtäävän tutkimuksen kannalta. Edelleen lain perustelujen mukaan meritieteelliseksi tutkimukseksi ei myöskään katsottaisi tutkimushanketta, joka sisältää merenpohjan porausta, räjähteiden käyttöä, haitallisten

aineiden päästämistä meriympäristöön tai saman lain 7 §:ssä tarkoitettujen tekosaarten, laitteiden tai rakennelmien käyttöä. Perustelujen mukaan edellä kuvatun kaltaisiin hankkeisiin sovellettaisiin lain 6 tai 7 §:n säännöksiä, jotka edellyttävät hankkeelta valtioneuvoston suostumusta.

Talousvyöhykelain perustelujen mukaan talousvyöhykelain 6 §:n mukaiset asiat (ilmoitukset) voitaisiin ratkaista ministeriössä, kun kysymys on meritieteellisestä tutkimuksesta. Kun kysymyksessä on talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävä tutkimus, asia ratkaistaisiin valtioneuvoston yleisistunnossa työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä.

### **3.3 Vesilaki sekä kansallista ja kansainvälistä ympäristövaikutusten arviointia koskevat säännökset**

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltainen viranomainen myös talousvyöhykelainsäädännön mukaisissa luvassa (periaatepäätösluonteisia) ja ympäristöhallinto (toimivaltainen aluehallintovirasto) puolestaan toimivaltainen viranomaistaho vesilain (587/2011) mukaisessa yksityiskohtaisessa toimenpideluvassa.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017) ja valtioneuvoston asetusta (277/2017) sovelletaan Suomen talousvyöhykkeellä. Lain 3 §:ssä säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa.

### **3.4 Välitöntä täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö**

Hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta säänteli yleislakina hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n 2 momentti. Hallintolainkäyttölaki on kumottu 1.1.2020 lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Myös uuden lain 808/2019 122 §:n 3 momentin mukaan hallintopäätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään, tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei voida yleisen edun vuoksi lykätä.

Säännöksessä kuvattu tilanne on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen ennen kuin sillä on lainvoima. Momentissa kuvattua kahta viimeistä edellytystä voi olla vaikea täysin erottaa toisistaan itsenäisiksi kohdikseen. Ensin mainittu peruste koskee lähinnä päätöstä, joka menettäisi merkityksensä, jos sitä ei panna heti täytäntöön. Jälkimmäisessä ratkaisevaa on yleinen etu. Yleinen etu on käsitteenä hallintoviranomaiselle harkintavaltaa antava yleislauseke. Peruste, että päätös voidaan panna heti täytäntöön päätöksen luonteen sitä vaatiessa, ottaa huomioon myös yksityiset intressit.

## **4 Jatkosuostumus Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen – valtioneuvoston päätös**

Valtioneuvosto antaa Navakka Offshore Ab:lle Navakka-tutkimusalueita koskien määräaikaisen, ehdollisen suostumuksen Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen

hyödyntämiseen tähtävään tutkimustoimintaan tutkimusluvan voimassaolon pidentämisen ja tutkimusalueen vähäisen laajentamisen osalta hakemuksissa kuvatulla tavalla. Hakijan, hankkeen toteuttajan tai tämän sijaan tulleen seuraajan on noudatettava valtioneuvoston alkuperäisessä lupapäätöksessä määrättyjä tutkimusluvan ehtoja seuraavin korostuksin:

1. Valtioneuvoston tämä suostumus Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtääviin tutkimuksiin yksittäisellä tutkimusalueella ei vielä tarkoita investointi- tai rakentamisoikeuden myöntämistä tutkimusluvan saajalle eikä anna tälle etusijaa taloudelliseen hyödyntämiseen tähtääviin tutkimuksiin, mahdolliseen tulevaan rakentamislupaan kyseiselle tutkimusalueelle tai tämän tutkimusalueen muuhun hyödyntämiseen;
2. Valtioneuvoston tämä suostumus ei estä valtioneuvostoa myöntämästä Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 3 luvun muuta oikeutta samalle tutkimusalueelle vielä tämän suostumuksen voimassaollessa;
3. Luvan saajan on Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävissä tutkimuksissa pyrittävä löytämään suunnitellulle hankkeelle sellainen teknisesti, toiminnallisesti ja ympäristöllisesti tarkoituksenmukainen sijoitus- ja toteutusvaihtoehto, että talousvyöhykkeellä jo olemassa olevat yhteiskunnan keskeiset toiminnot, kuten sujuva ja turvallinen merenkulku, ja talousvyöhykkeen mahdollinen myöhempi taloudellinen hyödyntäminen tai meritieteellinen tutkimus mahdollisimman vähäisessä määrin vaikeutuvat.

Valtioneuvoston suostumus on voimassa tämän päätöksen antamisesta lukien 31.12.2026 asti.

Tämä päätös on täytäntöön pantavissa muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää

Vähäiset, tutkimusteknisistä syistä välttämättömät muutokset tutkimusten toteuttamisessa ovat sallittuja työ- ja elinkeinoministeriön ja muun toimivaltaisen viranomaisen suostumuksella.

## **5 Perustelut**

### **5.1 Valtioneuvoston suostumus**

Tutkimusluvan voimassaolon jatkamista ja tutkimusalueen vähäistä laajentamista koskevissa hakemuksissa on kuvattu riittävällä tavalla hakijan tiedot, tutkimustoiminnan luonne ja tarkoitus, käytettävät menetelmät ja välineet, tutkimusaikatiedot sekä maantieteelliset tutkimusalueet, joilla tutkimustoimintaa tultaisiin harjoittamaan.

Eolus on pohjoismainen uusiutuvan energian kehittäjä. Merituulivoiman lisäksi Eolus kehittää maatuulivoima- ja aurinkoenergiահankkeita sekä energian varastointiin liittyviä ratkaisuja. Eolus on yli kolmekymmenvuotisen toimintansa aikana rakentanut yli 660 tuulivoimalaa.

Eolus-konsernin pääkonttori sijaitsee Ruotsissa, ja yhtiö toimii Suomen ja Ruotsin lisäksi myös Norjassa, Virossa, Latviassa, Puolassa ja USA:ssa. Merituulivoimahankkeita Eolus-konserni on kehittänyt aiemmin erityisesti Ruotsissa, missä konsernilla on tällä hetkellä kehitettävänä useampia merituulivoimahankkeita. Eolus-konserni on jo toteuttanut Ruotsiin sijoittuvien merituulivoimahankkeiden osalta kattavasti merialueilla YVA-menettelyn edellyttämiä selvityksiä ja merenpohjan tutkimuksia, joissa karttunutta tietotaitoa pystytäänkin hyödyntämään Suomen puolelle sijoittuvien meri-tuulivoimahankkeiden kehittämisessä.

Päätöksen oikeudellinen perusta on Suomen talousvyöhykelainsäädännössä ja kansainvälisessä YK:n merioikeusyleissopimuksessa. Talousvyöhyke ei kuulu Suomen valtion alueeseen, vaan on YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaan kansainvälistä merialuetta.

Suomella on talousvyöhykkeellään YK:n merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan mukaisesti yksinoikeus niin vesialueen kuin merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen samoin kuin muuhunkin talousvyöhykealueen taloudelliseen tutkimiseen ja hyödyntämiseen. Suomella on myös lainkäyttövalta talousvyöhykealueella harjoitettavan meritieteellisen tutkimuksen sekä tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien rakentamisen ja käytön osalta samoin kuin meriympäristön suojeluun ja säilyttämiseen.

Muilta osin talousvyöhykkeellä ovat voimassa aavan meren vapauksiin kuuluvat vapaudet kuten merenkulun ja ylilennon vapaus. Tätä mahdollisuutta on käytetty hyväksi Suomen talousvyöhykkeellä suomalaisten ja muidenkin yhteisöjen toimesta. Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 6 §:n nojalla on annettu valtioneuvoston suostumus joihinkin talousvyöhykkeelle sijoittuviin infrastruktuurihankkeisiin, mutta toistaiseksi yksikään niistä ei liity tutkimuslupia lukuun ottamatta merituulivoimaan. Kaikilla valtioilla on velvollisuus suojella ja säilyttää meriympäristöltään herkkää aluetta.

Tuulivoima on tuulen eli ilman virtauksen liike-energian muuntamista tuuliturbiineilla sähköksi. Se on uusiutuvaa, lähes päästötöntä energiaa ja pohjimmiltaan peräisin auringon säteilyenergiasta. Käynnistyäkseen voimala tarvitsee vähintään 3 m/s tuulennopeutta. Parhaita paikkoja tuulivoimaloille ovat merten rannikot, merialueet, aukeat mereen rajoittuvat pellot, tai suurten mäkien tai vuorten rinteet, joilla tuulen keskinopeus on 5,5-7,5 m/s. Yksittäisten voimaloiden tehot ovat merellä vähintään kaksinkertaiset verrattuna nyt maa-alueille asennettaviin. Merivoimalatekniikka menee nopeasti eteenpäin, jolloin tehot ja voimaloiden koot kasvavat.

Tuulisähkö on noussut merkittäväksi tekijäksi sähkömarkkinoilla. Tuulivoiman teknologinen kehitys on ollut viime vuosina voimakasta, ja Suomeen rakennetaan tällä hetkellä markkinaehtoisesti huomattavia määriä maatuulivoimaa. Merituulivoiman rakentaminen markkinaehtoisesti ei ole ollut toistaiseksi Suomessa kannattavaa, mutta kannattavuuden odotetaan parantuvan lähivuosina muun muassa teknologiakehityksen ansiosta. Tuulisähköllä voidaan valmistaa vetyä, jolloin energia on varastoitavissa. Yhdistetty vetytuotanto lisää tulevaisuudessa merituulipuiston kannattavuutta, koska tarvitsemme tasaisempaa energiantuotantoa. Merituulivoiman toteutukseen liittyviä

haasteita ovat muun muassa vaativat jääolosuhteet sekä merelle rakentamisen korkeammat investointikustannukset.

Vaikka merituulivoimaloita on Suomessa toistaiseksi suunnitteilla vähän verrattuna maalle sijoitettuihin tuulipuistoihin, on merialueilla nykyistä suuremmat mahdollisuudet tuulivoiman tuotantoon tulevaisuudessa. Tuuliolosuhteet ovat merellä tasaisemmat/paremmat ja offshore-ratkaisu mahdollistaa suuren mittakaavan tuulipuistojen rakentamisen. Markkinahinta vaihtelee tuulisuuden mukaan. Merellä tuulee hieman eri aikaan ja useammin kuin maalla. Toimijoiden kiinnostus Suomen merialueita kohtaan on siksi kasvanut. Suurin osa merialueita koskevista tuulivoiman rakennushankkeista on toistaiseksi suunniteltu matalille rannikkovesille mutta tuulivoiman hyödyntämistä myös kauempana rannikosta valtion vesialueiden ohella myös Suomen talousvyöhykkeelle suunnitellaan.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa tuulivoiman toimintaedellytyksiä kehitetään hallitusohjelman lähtökohtien edellyttämästä sähköntuotannon lisästarpeesta huolehtien sekä siten, että yhteen sovitetaan tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyyys ja investointien toteutumiselle suotuisa toimintaympäristö. Tuulivoimapotentiaalia hyödynnetään eri puolilla Suomea.

Hallitus toteaa määrittävänsä kunnianhimoisen tavoitteen merituulivoiman kapasiteetille vuonna 2035 ja luo Suomelle kilpailuedun suhteessa Itämeren maihin, jotta suuret merituulihankkeet kytketään tuottamaan energiaa Suomen teollisuudelle ja kotitalouksille. Hallitus haluaa edistää ennakoitavaa ja kannustavaa toimintaympäristöä sekä sujuvaa hankekehitystä ja rakentamista niin talousvyöhykkeellä kuin aluevesilläkin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on juuri lähettänyt lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä sekä muutettavaksi Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia ja Energiavirastosta annettua lakia. Esitys toteuttaa Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitetta merituulivoiman pelisääntöjen selkeyttämisestä Suomen talousvyöhykkeellä. Talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta, jonka taloudelliseen hyödyntämiseen Suomen valtiolla on oikeus. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi päättää merituulivoimakäyttöön soveltuvista alueista ja niiden kilpailuttamisesta. Valtioneuvosto ottaisi alueita valitessaan huomioon muun meren käytön, kuten merenkulun, kalastuksen ja muut merituulivoimahankkeet, sekä ympäristötekijät kokonaisuutena.

## 5.2 Tutkimustoiminta ja -alue

Valtioneuvoston päätös koskee voimassaolevan tutkimusluvan voimassaolon pidentämistä alkuperäisellä tutkimuslupa-alueella sekä 670 km<sup>2</sup> tutkimusalueen vähäistä laajentamista 14,1 km<sup>2</sup> laajuisella tutkittavalla alueella hakemuksissa kuvatulla tavalla ja yksinomaan niitä. Jatkotutkimusten avulla saadaan hankealueen yksityiskohtaisempaa merellistä tutkimustietoa tutkimustoiminnan loppuunsaattamiseksi.

Suomen merialuesuunnitelma 2030 on hyväksytty 15.12.2020. Sillä Suomen merialueelle on laadittu ensimmäistä kertaa merialuesuunnitelma maakuntaliittojen sekä eri toimijoiden ja sidosryhmien kanssa laajassa yhteistyöprosessissa. Merialuesuunnitelmat tehdään jokaisessa merellisessä EU-maassa. Merialuesuunnittelu perustuu EU:n merialuesuunnitteludirektiiviin (2014/89/EU). Suomessa siitä säännellään maankäyttö- ja rakennuslaissa (482/2016).

Merialuesuunnitelma on sekä aluevedet että talousvyöhykkeen sisältävä kartallinen esitys, jossa tunnistetaan yleispiirteisesti esimerkiksi merkittäviä ja potentiaalisia vedenalaisten luonto- ja kulttuuriarvojen, energiantuotannon, kalastuksen, vesiviljelyn, merenkulun ja matkailun alueita. Tavoitteena on sovittaa yhteen eri toimialojen tarpeita ja näin edesauttaa merellisten elinkeinojen harjoittamista ja meriympäristön tilaa.

Merialuesuunnitelmassa merituulivoimalle potentiaalisia alueita osoitettaessa on huomioitu muun muassa merenkulun alueet, syvyys, Natura 2000 -alueet ja muut luontoarvot, maisema-arvot sekä maanpuolustuksen tarpeet. Merialuesuunnitelmalla ei ole suoria oikeusvaikutuksia ja se on yleispiirteisenä suuntaa-antava. Merialuesuunnitelmaa laadittaessa ei osattu täysin ennakoida merituulivoiman kiinnostuksen nopeaa kasvua myös talousvyöhykkeellä.

Yhtiön mukaan hankealue soveltuu lähtökohdiltaan erinomaisesti energiantuotantoon, ja se onkin osittain merkitty tuulivoimalle potentiaalisena alueena Suomen merialuesuunnitelmaan 2030. Kysymys on talousvyöhykkeellä sijaitsevasta syvästä merialueesta, jolla tuulivoimarakentaminen on rannikkoalueita huomattavasti kalliimpaa. Siksi merialuesuunnitelman mukaista energiantuotantoaluetta on hieman laajennettu hankkeen kannattavan toteutuksen mahdollistamiseksi.

Tutkimusten vaikutukset meriympäristöön ja eliöstöön jäävät hyvin paikallisiksi, vähäisiksi ja väliaikaisiksi. Hakija on ollut ennen täydennyslakemusten jättämistä yhteydessä eri toimivaltaisiin viranomaisiin ja muihin tahoihin merituulivoimapuistohankkeen osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriön aikanaan saamissa lausunnoissa hakijan hakemuksiin ei ole vastustettu hakijan tutkimusten suorittamista ilmoitetulla merialueella mutta kiinnitetty hakijan huomiota hankkeen jatkosuunnittelussa merialueen muuhun keskeiseen käyttöön, kuten merenkulun käyttämiin liikennöintireitteihin, jotka Suomen merialuesuunnitelmassa on esitetty.

### 5.3 Ehdollisuus

Eolus-konserniin kuuluvan Navakka Finland Oy:n kokonaan omistamalla tytäryhtiöllä Navakka Offshore Ab:llä on Navakka-merituulivoimahankkeen osalta valtioneuvoston voimassaoleva, määräaikainen, ehdollinen tutkimuslupa Suomen talousvyöhykkeelle (VN 29.12.2022, VN/14163/2022). Valtioneuvoston nykyinen suostumus on voimassa 30.10.2024 asti. Valtioneuvosto antaa hankeyhtiölle Navakka-tutkimusalueutta koskien määräaikaisen, ehdollisen suostumuksen Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtäävään tutkimustoimintaan tutkimusluvan voimassaolon pidentämisen ja tutkimusalueen vähäisen laajentamisen osalta hakemuksissa kuvatulla tavalla.

Talousvyöhykeasioiden valtioneuvoston tutkimusluvut sisältävät ehtoja. Hakijan, hankkeen toteuttajan tai tämän sijaan tulleen seuraajan on noudatettava tutkimusalueen osalta valtioneuvoston alkuperäisissä lupapäätöksissä määrättyjä tutkimusluvun ehtoja eräin valtioneuvoston päätöksessään erikseen toteamin korostuksin.

Valtioneuvostolla on laaja harkintavalta Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 3 luvun hyödyntämisoikeuden osalta. Valtioneuvoston tämä suostumus ei estä valtioneuvostoa myöntämästä Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 3 luvun muuta oikeutta samoille tutkimusalueille vielä tämän suostumuksen voimassaollessa. Työ- ja elinkeinoministeriössä on vireillä talousvyöhykkeen merituulivoimaa koskeva lakihanke, jonka lain on tarkoitus tulla voimaan tämän valtioneuvoston päätöksen voimassaoloaikana.

Valtioneuvoston kanta tutkimuslupa-annossa tässä vaiheessa ei vielä ota kantaa tai anna hakijalle etusijaa mahdolliseen tulevaan rakentamislupa-annossa tai alueen muuhun hyödyntämiseen. Valtioneuvoston suostumus Suomen talousvyöhykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen tähtääviin tutkimuksiin yksittäisellä tutkimusalueella ei vielä tarkoita investointi- tai rakentamisoikeuden myöntämistä tutkimusluvun saajalle eikä anna tälle etusijaa taloudelliseen hyödyntämiseen tähtääviin tutkimuksiin tai mahdolliseen tulevaan rakentamislupa-annossa kyseiselle tutkimusalueelle.

Ei ole olemassa tekijöitä, jotka estäisivät valtioneuvostoa myöntämästä kahta erillistä, ajallisesti rajattua tutkimuslupaa samalle talousvyöhykkeen alueelle. Valtioneuvosto on investointimyönteisesti antanut tutkimuslupia samalle merialueelle. Koska samalla merialueella voi olla vain yhden yhtiön tuulivoimapuisto, päätös lopullisesta merituulivoimapuiston toteuttamisesta ja toteuttajatahosta tehdään myöhemmin talousvyöhykeluvituksen prosessissa.

Valtioneuvosto korostaa, että Itämeren (Selkämeri) herkkyys ja haavoittuvuus, talousvyöhykkeen kansainvälisoikeudellinen asema, meri- ja ympäristöturvallisuuden asettamat vaatimukset, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, rajaturvallisuuden, merenkulun, meriteollisuuden, muun energiantuotannon, kaivannaistoiminnan, matkailun, kalastuksen ja virkistystoiminnan tarpeet ja toimintaedellytykset, sekä jo olemassa olevat muut hankkeet oikeuksineen ja muu merialueen käyttö on otettava kaikessa taloudellisen hyödyntämisen hankkeen toteutukseen tähtäävässä suunnittelussa ja tutkimustoiminnassa huomioon. Sujuva ja turvallinen merenkulku, riittävän väljät liikennöintikaistan leveydet sekä merenkulun ja tuulivoimatuotannon väliset suojaetäisyydet hankkeen jatkosuunnittelussa varmistavat sujuvan ja turvallisen merenkulun liikennöinnin alueella ympärivuotisesti. Tutkimusluvun saajan on myös noudatettava yleistä varovaisuusperiaatetta toimissaan vahinkojen ehkäisemiseksi ja minimoimiseksi.

Tutkimusluvun saajan on tutkimusten suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä jatkosuunnittelussa otettava huomioon, että mahdollinen tuleva rakentamishanke tulee toteuttaa siten, että se ei estä mahdollisia myöhempiä Suomen talousvyöhykkeen tai sen välittömässä läheisyydessä olevan valtion vesialueen taloudellisen hyödyntämisen tai meritieteellisen tutkimuksen hankkeita. Samalla tulee pyrkiä löytämään sellainen

suunnitellulle hankkeelle sellainen teknisesti, toiminnallisesti ja ympäristöllisesti tarkoituksenmukainen sijoitus- ja toteutusvaihtoehto, että mahdollinen myöhempi Suomen talousvyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen tai meritieteellinen tutkimus mahdollisimman vähäisessä määrin vaikeutuu (mm. hankealueen koon/peittävyuden minimointi).

Tutkittavan alueen suunnittelussa tulee ottaa huomioon teknisen ja taloudellisen toteuttamisen vaatimusten lisäksi myös ympäristönäkökohdat, erityisesti meriympäristön ja merenalaisen luonnon monimuotoisuus ja suojeluarvot sekä merialueen kestävä kehittäminen. Mikäli hanke etenee jatkosuunnitteluun, merituulivoimapuistojen suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös mahdollisten erillisten, mutta lähekkäin sijoittuvien merituulivoimahankkeiden yhteis- ja keskinäisvaikutukset.

Tutkimusluvan saajan on tutkimusjaksojen osalta etukäteen ja riittävän ajoissa ennen tutkimusaluksen saapumista Suomen talousvyöhykkeelle, otettava tutkimustoimintaan sekä meri- ja rajaturvallisuuteen liittyen yhteyttä Länsi-Suomen merivartiostoon, liikenne- ja viestintävirasto Traficomiin, Väylävirastoon ja toimivaltaiseen VTS-keskukseen. Luvan nojalla syntynyt tutkimus- ja havaintoaineisto on tarkoituksenmukaista saattaa muidenkin viranomaisten tietoon. Tutkimus- ja hanketiedot voivat sisältää myös julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa.

#### **5.4 Välitön täytäntöönpano**

Hakijan voimassaoleva tutkimuslupa on sisältäneet täytäntöönpanomääräyksen. Täytäntöönpanomääräyksellä on hakijalle edelleen tosiasiallista merkitystä. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kantoja, joiden mukaan kysymys voi olla esimerkiksi luvan myöntämisestä johonkin toimenpiteeseen, jonka tulee tapahtua määrättyä aikana.

Arvio päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta ratkeaa arvioinnissa, jossa punnitaan yleisen edun vaatimia seikkoja kolmansien osapuolten oikeuksien menetyksiin tai vaarantumiseen. Merkittävää on, että päätöksen lainvoimaisuus täytäntöönpanon edellytyksenä on pääsääntö, ja tästä poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteita. Keskeistä asiassa on arvioida yleistä etua suhteessa yksityiseen etuun. Ottaen huomioon välittömää täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö, sitä koskeva lainvalmisteluaineisto sekä oikeuskirjallisuus, on olennaista ratkaista, onko olemassa sellaisia seikkoja, joiden valossa täytäntöönpanoa ei voitaisi yleisen edun vuoksi lykätä.

Hakija vastaa aina ensisijaisesti taloudellisen hyödyntämisen hankkeen aikataulullisista ja taloudellisista riskeistä, jaksotuksesta sekä siitä, mille merialueen osalle (talousvyöhyke vai valtion aluevedet) tai minkä valtion alueelle hanketta suunnitellaan. Merituulivoimapuistoille potentiaalisia alueita on niiden luonteen ja laajuuden vuoksi rajattu määrä. Myös valtion vesialueiden käyttöpolitiikka vaikuttaa tähän suunnitteluun.

EU:n komission arvion mukaan EU:n ilmastotavoitteiden saavuttaminen tulee edellyttämään huomattavia ja mittavia investointeja koko EU:n alueella.

Energiamurros ja puhdas siirtymä edellyttävät suuria panostuksia. Suuren mittakaavan investoinneista myös kilpaillaan kansainvälisesti eri valtioiden kesken. Suomen on oltava tässä houkutteleva, kiinnostava ja ennakoitava investointiympäristö. Suomen ilmasto- ja energiastrategia painottaa muun muassa päästötöntä energiaa, merituulivoiman edistämistä ja teollisia investointeja. Sääntelyn sekä luvitus- ja muutoksenhakumenettelyjen tulee tukea eikä jarrutaa kustannustehokkaita, päästöjä vähentäviä investointeja. Luvituksen sujuvoittaminen on ilmainen tapa saada yksityisiä investointeja ja työpaikkoja tukemaan vihreää siirtymää ja uusteollistamista.

Suomen talousvyöhykkeellä ei ole olemassa yksityisiä omistusoikeuksia tai voimassa muita sellaisia oikeuksia, jotka estäisivät valtioneuvoston suostumuksen välittömän täytäntöönpanon. Työ- ja elinkeinoministeriön alun perin saamista Navakka-tutkimusalueen lausunnoissa hakijan hakemuksiin ei ole vastustettu tutkimuslupapäätöksen välitöntä täytäntöönpanoa. Lisäksi ei ole olemassa tekijöitä, jotka estäisivät valtioneuvostoa myöntämästä kahta erillistä, ajallisesti rajattua tutkimuslupaoikeutta samalle talousvyöhykkeen alueelle ja samankaltaiselle tutkimuskaudelle.

Alukselta ja merenpohjassa suoritettavat tutkimukset aiheuttavat hetkellisiä, paikallisia ja vähäisiä vaikutuksia. Tutkimustuloksia voidaan käyttää yleisemminkin hyödyksi ja tietoja voidaan hyödyntää vedenalaisen rakentamisen suunnittelussa sekä muissakin yhteyksissä.

Tutkimusluvassa ja sen jatkoluvassa kysymys on varsinaista rakentamislupaa edeltävästä toimenpidevaiheesta. Talousvyöhykkeen taloudellisen hyödyntämisen hanke tarvitsee toteutuakseen tutkimusluvan lisäksi myös sekä valtioneuvoston yleisistunnon suostumuksen että vesilain mukaisen yksityiskohtaisemman toimivaltaisen aluehallintoviraston vesitalousluvan. Myös YVA-menettely on oltava läpikäytyä. Päätöksen välittömällä täytäntöönpanolla ei talousvyöhykkeen tutkimusluvan tapauksessa ole negatiivista vaikutusta kenenkään oikeuksiin. Hankkeen kokonaistoteutumiseen välittömän täytäntöönpanon ehdolla tuskin on olennaisia vaikutuksia mutta sillä on merkitystä hakijalle.

Välittömän täytäntöönpanon ehtoa on jo aiemmin käytetty perustellusti taloudellisen hyödyntämisen hankkeita koskevissa valtioneuvoston tutkimus- ja rakentamisluvissa. Niiden nojalla suoritettavat tutkimukset eivät ole aiheuttaneet välittömän täytäntöönpanon arvioinnin kannalta olennaisia häiriöitä talousvyöhykkeen ympäristölle eivätkä talousvyöhykkeellä tapahtuvalle kalastukselle, meriliikenteelle tai muulle toiminnalle.

Edellä todetun perusteella tutkimuslupia koskevan päätöksen välittömälle täytäntöönpanolle ei voida katsoa olevan estettä.

## 6 Sovelletut lainkohdat

YK:n merioikeusyleissopimus (SopS 49–50/1996)  
Hallintolaki (434/2003)  
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)  
Laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004)

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)  
Vesilaki (587/2011)

Valtioneuvoston asetus Suomen talousvyöhykkeestä (1073/2004)  
Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017)  
Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

## **7 Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta päätöksen liitteenä olevan valitusosoituksen mukaisesti. Päätös on pantavissa välittömästi täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Allekirjoitukset

Liitteet      Valitusosoitus