



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Merituulivoimalakia koskevan esitysluonnoksen perusteella käy ilmi asian tausta ja keskeiset ehdotukset. Esitysluonnoksessa on esitetty yhteenveto vaikutuksista ja vaikutustenarvioinnin toteuttamisesta. Esityksessä ei ole arvioitu riittävästi turvallisuusvaikutuksia ja riskejä. Lisäksi yritysvaikutuksia ja ympäristövaikutuksia tulisi selkeyttää.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulee arvioida vaikutuksia turvallisuuteen eri näkökulmista ja valvonnan tarpeeseen. Mitä vaikutuksia lisääntyvällä merituulivoimankäytöllä voi olla kansalliseen turvallisuuteen maanpuolustuksen tai rajavallvonnan näkökulmasta? Voiko ehdotus esimerkiksi vaikuttaa tarpeeseen varautua onnettomuuksiin tai ulkopuolisen toimijan harjoittamaan sabotaasiin?
- ii) Esityksessä tulee arvioida rajat ylittäviä vaikutuksia eri näkökulmista.
- iii) Ympäristövaikutuksia tulee tarkentaa. Voiko esitys heikentää meriluonnon monimuotoisuutta pidemmällä aikavälillä, varsinkin jos merituulivoimatuotanto keskittyy tietyille alueille talousvyöhykkeellä?
- iv) Asiaa tuntemattoman lukijan voi olla vaikea saada käsitystä, mitä erilaisia vaiheita ja lupia merituulivoiman suunnitteluun ja rakentamiseen liittyy, ja missä järjestyksessä. Yrityksille aiheutuvien kustannusten suuruusluokkaa tulisi selkeyttää kuvaamalla niitä esimerkiksi taulukossa.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö" -jaksosta.



Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä sekä muutettavaksi Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia, Energiavirastosta annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia. Esitys toteuttaa Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitetta merituulivoiman pelisääntöjen selkeyttämisestä Suomen talousvyöhykkeellä.

Suomen talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta, jonka taloudelliseen hyödyntämiseen Suomen valtiolla on oikeus. Uuden lain mukaan valtioneuvosto voisi valita talousvyöhykkeeltä merituulivoimakäyttöön soveltuvia alueita ja tehdä päätöksen niiden kilpailuttamisesta. Alueiden kilpailutukset järjestäisi Energiavirasto. Kilpailutuksen voittaja valittaisiin sekä tarjotun hinnan että laadullisten tekijöiden perusteella. Kilpailutuksen voittaja saisi yksinoikeuden hakea valtioneuvostolta hyödyntämislupaa tietyille alueille. Hyödyntämislupa antaisi määrääjäksi yksinoikeuden tehdä tutkimuksia kyseisellä alueella ja hyödyntää sitä merituulivoimahankkeeseen. Hyödyntämislupa ei vielä tarkoittaisi varmuutta merituulivoimahankkeen toteutumisesta, koska hankkeen toteuttaminen edellyttää myös muita lupia. Esityksellä tarkennettaisiin myös sitä, mitä kansallista lainsäädäntöä Suomen talousvyöhykkeellä sovelletaan.

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

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arvointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käy ilmi asian tausta ja keskeiset ehdotukset. Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksesta ilmenee hyvin tarve uudelle laille sekä talousvyöhykkeellä sovellettavan lainsäädännön tarkentamisen tarve, sillä talousvyöhyke on kansainvälistä aluetta, jossa Suomen lainsäädäntö ei sovellu automaattisesti.

Arvointineuvosto katsoo, että esityksen pääasialliset tavoitteet ovat ymmärrettäviä. Huutokauppanemettelyyn ja markkinahintaan liittyy kuitenkin joitakin epäselviä kirjauksia. Esimerkiksi esitysluonnoksesta voi saada käsityksen, ettei tarkoitus ole maksimoida tuottoa, mutta kuitenkin tavoitellaan markkinaratkaisua. Esityksessä tulee tarkentaa kirjoitustapaa markkinahinnasta ja tuoton maksimoinnista.

Arvointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty yhteenveto vaikutuksista ja vaikutustenarvioinnin toteuttamisesta.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa esitetään vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ja niihin liittyviä hyötyjä ja haittoja esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esitysluonnoksesta käy yleisellä tasolla ilmi, miksi muut vaihtoehdot eivät ole tarkoituksenmukaisia. Vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arvioinnissa on käsitelty lyhyesti myös vaihtoehtoa, että nykylaisäädäntöön ei tehtäisi muutoksia.

Esitysluonnokseen sisältyy tiivis katsaus ulkomaiseen lainsäädäntöön ja muihin ulkomailla käytössä oleviin keinoihin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee vielä täsmentää, miten ulkomailla käytettyjä keinoja on hyödynnetty tämän esityksen valmistelussa. Ulkomaiset esimerkit ovat merkityksellisiä, kun on kyse talousvyöhykkeelle sijoittuvista niin talouden kuin ympäristön näkökulmasta merkittävistä hankkeista, joista vielä ei ole kotimaisia kokemuksia. Esitysluonnoksesta ei selviä riittävästi, miten muiden maiden kilpailutukset eroavat Suomen ehdotuksesta niin huutokaupparamallin, ympäristökriteerien kuin laadullisten kriteerien osalta. Lisäksi esityksessä voisi kuvata, olisiko muista maista saatavissa hyödyllistä tutkimustietoa merituulivoimahankkeiden ympäristövaikutusten minimoinnista tai vaikutusmekanismeista. Esityksessä voisi myös haarukoida hankkeiden mahdollista taloudellista mittaluokkaa, elleivät ulkomaiset hankkeet merkittävästi poikkea Suomen vastaavista hankkeista.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen vaikutuksia on arvioitu yritysten kustannuksiin, kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen sekä investointeihin. **Arviointineuvosto katsoo**, että asiaa tuntemattoman lukijan voi olla vaikea saada käsitystä, mitä erilaisia vaiheita ja lupia merituulivoiman suunnitteluun ja rakentamiseen liittyy, ja missä järjestyksessä. Yrityksille aiheutuvien kustannusten suuruusluokkaa tulisi selkeyttää kuvaamalla niitä esimerkiksi taulukossa.

Esitysluonnoksen mukaan aluevesille sijoittuvia merituulivoimahankkeita koskevaa sääntelyä ei ole tarkoitus muuttaa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi tarkentaa ehdotuksen vaikutuksia aluevesille sijoittuville merituulivoimahankkeille. Esimerkiksi, mitä vaikutuksia voisi olla, jos Suomen talousvyöhykkeelle sijoitettava merituulivoimahanke olisi lähekkäin aluevesillä olevan merituulivoimahankkeen kanssa?

2.3 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun lain katsotaan lisäävän merituulivoimahankkeiden toteutumisen todennäköisyyttä talousvyöhykkeellä, mistä johtuen myös ympäristövaikutukset lisääntyvät. Ympäristövaikutuksia aiheutuu talousvyöhykkeen tutkimisesta sekä merituulivoimaloiden rakentamisesta, toiminnasta ja purkamisesta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on arvioitu ympäristövaikutuksia, kuten vaikutuksia linnustoon ja kalastoon.

Esitysluonnoksessa todetaan, että merituulivoimarakenteet muuttavat paikallisesti elinympäristöä. Ympäristövaikutuksia tulisi vielä täsmentää. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi tarkentaa, voiko esitys heikentää meriluonnon monimuotoisuutta pidemmällä aikavälillä, varsinkin jos



merituulivoimatuotanto keskittyy tietyille alueille talousvyöhykkeellä. Voivatko esimerkiksi vesieliöiden elinympäristöt tai tärkeät lintualueet vaarantua tai vähentyä pidemmällä aikavälillä? Esityksessä tulisi kuvata mahdollisuuksien mukaan, kuinka haitallisia ympäristövaikutuksia voitaisiin minimoida.

Esitysluonnoksen mukaan merituulivoimapuistojen rakentamisesta, kuljetuksista ja huollosta syntyy ilmastopäästöjä. **Arvointineuvosto katsoo**, että ilmastovaikutuksia tulee tarkentaa. Epäselväksi jää myönteisten ja kielteisten ilmastovaikutusten suhde toisiinsa. Ovatko merituulivoimapuistojen myönteiset ilmastovaikutukset suuremmat kuin niiden rakentamisesta, kuljetuksista ja huollosta syntyvät päästöt pidemmällä aikavälillä?

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Tuulivoimaloilla on vaikutuksia sekä liikenne- että viestintäverkoille. Tuulivoimalat voivat vaikuttaa radiotaajuuksien käyttöön pohjaavien viestintäverkkojen toimivuuteen. **Arvointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee arvioida välillisiä vaikutuksia turvallisuuteen eri näkökulmista. Mitä vaikutuksia lisääntyvällä merituulivoimankäytöllä voi olla kansalliseen turvallisuuteen maanpuolustuksen tai rajavallvonnan näkökulmasta? Tuulivoimalat muodostavat myös lentoesteitä, jolloin mitä välillisiä vaikutuksia ehdotuksella voisi olla lentoliikenteeseen?

Arvointineuvosto katsoo lisäksi, että esitysluonnoksessa ei ole kuvattu ehdotuksen riskejä. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voiko muutos lisätä valvonnan tarvetta merialueilla, jos ehdotuksen myötä merituulihankkeita alettaisiin edistää. Voiko ehdotus esimerkiksi vaikuttaa tarpeeseen varautua onnettomuuksiin tai ulkopuolisen toimijan harjoittamaan sabotaasiin? Onko esityksellä vaikutuksia huoltovarmuuteen?

Arvointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu rajat ylittäviä vaikutuksia. Rajat ylittävät vaikutukset voivat liittyä niin taloudellisiin, ympäristövaikutuksiin kuin muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin kuten esimerkiksi meriturvallisuuteen. Talousvyöhykkeellä muut valtiot voivat esimerkiksi laskea vyöhykkeelle merenalaisia kaapeleita ja putkistoja. Mahdollisessa merituulivoimahankkeessa talousvesialueella tulee tehdä valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi.¹ **Arvointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee vielä kuvata valtioiden rajat ylittävää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.² Epäselväksi jää, missä määrin ympäristöhaittojen minimointia ja ympäristövaikutusten hallintaa on nykyisin edistetty kansainvälisellä yhteistyöllä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että hyödyntämislupa ei vielä tarkoittaisi varmuutta merituulivoimahankkeen toteutumisesta, koska hankkeen toteuttaminen edellyttää myös muita lupia. **Arvointineuvosto katsoo**,

¹ Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia säätelee ns. Espoon sopimus (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context). Suunnitelmien tai ohjelmien valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskee Espoon sopimukseen liittyvä strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja.

² [Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen](#) (s. 101) mukaan säädösehdotus voi vaikuttaa kansainväliseen yhteistyöhön ja valtioiden välisiin suhteisiin.



että esitysluonnoksessa voisi arvioida välillisiä vaikutuksia muille lupaviranomaisille. Voiko merituulivoimahankkeiden lisääntyminen vaikuttaa muiden lupaviranomaisten resursseihin?

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä koskevaa lakia ja eräksi siihen liittyviä lakeja hallituksen esityksestä (hankenumero: TEM033:00/2023), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 29.7.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 14. elokuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.