

Merituulivoimahankkeiden yhteisvaikutusten arviointi ja oikeudellinen ohjaus

Kanavoituuko meriympäristöä koskeva tieto oikeudelliseen päätöksentekoon?

Anni Kärkkäinen, Doctoral Researcher
University of Eastern Finland

22.10.2025



Taustaksi

- Merituulivoimateollisuuden laajentamisella pyritään saavuttamaan EU:n ilmastolain ja uusiutuvan energian direktiivin tavoitteet hiilineutraaliudesta. Samaan aikaan EU velvoittaa jäsenvaltioita suojelemaan, säilyttämään ja ennallistamaan meriympäristöt ja –ekosysteemit
 - Meristrategiadirektiivin meren hyvän tilan tavoitteet
- **Tutkimuksen väite:** Jotta mertenkäyttö (merituulivoima) toteutetaan meriympäristön suojelutavoitteiden mukaisesti, on merituulivoimahankkeiden yhteisvaikutuksia koskevan tiedon kanavoiduttava eli vaikutettava merituulivoimahankkeiden luvitukseen
- Yhteisvaikutuksia koskeva tieto = meristrategiadirektiiviin perustuvat meren hyvän tilan tavoitteet
 - Nämä tilatavoitteet kertovat, millaisia yhteisvaikutuksia ihmistoiminnalla saa olla
- Tutkimus rajautuu vain Suomen talousvyöhykkeeseen, lopussa pohdintaa aluevesien kontekstissa

Tutkimuksen teoreettinen tausta

- Taustalla teorialaueen ja oikeuden rajapinnasta (science-law interface)
- Tunnistin kolme keskeistä teemaa tiede-oikeus rajapintakeskusteluun liittyen, jotka haastavat yhteisvaikutuksia koskevan tiedon (eli meren tilatavoitteiden) kanavoitumista merituulivoimahankkeiden lupapäätöksentekoon
- 1) Tieteellisen tiedon tuottaminen oikeudellisessa kontekstissa
 - Haasteet yhteisvaikutusten arviointikäytännöissä
- 2) Sääntelyn täsmällisyys ja sitovuus
 - Jos meren hyvän tilan tavoitteet, joihin tieto yhteisvaikutuksista on sisäänrakennettu, eivät ole riittävän **täsmällisiä** tai **sitovia**, ei tieto yhteisvaikutuksista välity yksittäisten hankkeiden ohjaukseen
- 3) Oikeudellisten instrumenttien yhteensopimattomat tietovaatimukset
 - Tieto kulkeutuu ylätasoon EU-tavoitteista monen eri instrumentin kautta yksittäisen hankkeen luvitukseen.
 - Instrumentit edellyttävät eri mittakaavan tietoa, esim. merenhoidon suunnittelu ja hankkeen vesitalouslupa.

Tiedon tuottaminen oikeudellisessa kontekstissa – yhteisvaikutusten arvioinnin lainsäädäntökehys

- Meriympäristön yhteisvaikutusten arviointia ohjataan useilla instrumenteilla:
 - **Meristrategiadirektiivi** edellyttää meriympäristön kokonaistilan arviointia
 - **Merialuesuunnitteludirektiivin** mukainen aluesuunnittelu perustuu ekosysteemilähtöiseen vaikutusten arviointiin, jossa painotetaan eri merenkäyttömuotojen yhteisvaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua.
 - Lisäksi **direktiivi viranomaisen ohjelmien ja suunnitelmien vaikutusten arvioinnista (SOVA)**, joka edellyttää arvioimaan merkittävät yhteisvaikutukset
 - **YVA-direktiivi** edellyttää arvioimaan yksittäisen hankkeen merkittävät yhteisvaikutukset
- Direktiivit edellyttävät, että arviointi perustuu **parhaaseen saatavilla olevaan tietoon**.
- EU:n sääntely muodostaa kattavan kehyksen tieteelliseen tietoon perustuvalle yhteisvaikutusten arvioinnille

Tiedon tuottaminen oikeudellisessa kontekstissa – yhteisvaikutusten arviointi käytännössä

- Yhteisvaikutusten arvioinnin tietopohjan analysoimiseksi haastattelin mertenkäytön suunnittelun, oikeudellisen ohjauksen ja yhteisvaikutusten arvioinnin asiantuntijoita
- Haastatteluaineiston laadullisen analyysin perusteella yhteisvaikutusten arvioinnin tietopohjaa kuvaa **tiedon yleisluonteisuus**, joka johtuu erityisesti seuraavista syistä:
 - Tieto yhteisvaikutuksista on puutteellista ja epävarmaa
 - Yhteisvaikutusten arvioinnin ohjeet ja menetelmät eivät ole kansallisesti tai kansainvälisesti yhdenmukaisia
 - Resurssit arvioinnille ovat rajalliset
 - Tieto ei siirry järjestelmällisesti suunnitteluprosessista toiseen
 - Arvioinnin alueellinen skaala on laaja (vrt. vesimuodostumat)
- Yhteisvaikutusten arvioinnit **strategisella tasolla** perustuvat tieteelliseen tietoon, mutta yllä olevat kipukohdat haastavat parhaan saatavilla olevan tiedon käyttöä → tiedon kanavoitumisessa ylätasoon tavoitteista strategiselle suunnittelutasolle on aukkoja.

Tiedon tuottaminen oikeudellisessa kontekstissa– yhteisvaikutusten arviointi käytännössä

- Aiemmissa tieteen ja oikeuden rajapintaa tutkivissa tutkimuksissa on havaittu:
 - Oikeudellisissa prosesseissa operoivat eivät useinkaan ole ympäristömallinnuksen asiantuntijoita. Mallinnusten tekninen luonne voi estää sekä mallien että niihin perustuvan tiedon asianmukaisen arvioinnin.
 - Mallinnuksia suunnitellaan erilaisista sääntelytarpeista käsin: tuloksena eri tarkoituksiin soveltuvia ympäristömallinnuksia ja –arviointeja, jotka eivät välttämättä ole yhteensopivia keskenään.
 - Tarve yleisille periaatteille, joiden avulla oikeudelliseen ohjaukseen tarvittavia malleja voitaisiin vertailla
 - Koherentti viitekehys, jonka avulla voitaisiin arvioida esim. arviointimenetelmien käyttökelpoisuutta tietyssä sääntelykontekstissa
- Toteuttamani haastatteluiden laadullinen analyysi viittaa siihen, että samoja haasteita kohdataan Suomen mertenkäytön suunnittelussa.

Sääntelyn vaikuttavuus ja instrumenttien yhteensopimattomat tietovaatimukset

- Sen lisäksi, että yhteisvaikutukset arvioidaan, tiedon tulisi vaikuttaa yksittäisen merituulivoimahankkeen luvitukseen – voidaanko lupa myöntää sen perusteella, että hankkeella yhdessä muiden hankkeiden kanssa ei ole merkittäviä haittavaikutuksia?
- **Vaikuttavuus on heikkoa**
 - Tieto meren tilasta eli yhteisvaikutuksista ei vaikuta hankkeiden luvitukseen, koska meren tilatavoitteet eivät ole sitovia lupaharkinnassa
 - Merialuesuunnitelmissa osoitetut potentiaaliset alueet merituulivoimalle eivät ole sitovia
- **Yhteensopimattomat tietovaatimukset**
 - Koska meren tilan arvioinnin alueellinen skaala on niin laaja, se sopii huonosti yksittäisen hankkeen vaikutusten arviointiin
 - Meren tilatavoitteet edellyttävät tietoa yhteisvaikutuksista, luvitus edellyttää tietoa yksittäisen hankkeen vaikutuksista

Pohdintaa yhteisvaikutusten arvioinnista ja ohjauksesta aluevesillä

- Yhteisvaikutusten ohjaus sitovampaa aluevesillä:
 - Aluevesillä sovelletaan **kaavoitusta**, jossa kaavoituspäätöstä ja siten merituulivoimahankkeen toteuttamista edellyttää merkittävien yhteisvaikutusten arviointi
 - Oikeuskäytännössä keissejä, joissa kaavoitus kaatunut riittämättömiin yhteisvaikutusten arviointeihin (KHO:2016:14, Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu 10.06.2022 22/0026/1)
 - Vesienhoitosuunnitelmassa arvioitava yhteisvaikutukset, **vesienhoidon tavoitteet sitovia** luvituksessa
 - **Natura-arviointi** aluevesillä: jotta lupa merituulivoimahankkeille voidaan myöntää, hankkeella ei saa olla merkittäviä haittavaikutuksia tiettyihin luontoarvoihin
- Aluevesillä tarve laajemmalle yhteisvaikutusten arvioinnille?
 - Kaavoitus ei välttämättä ole riittävän laaja instrumentti kaikkien yhteisvaikutusten arviointiin, esim. vaelluskalojen reitit.
 - Merialuesuunnittelun yhteydessä yhteisvaikutuksia pohditaan kokonaisvaltaisesti, vaikutus kaavoitukseen selkeämmäksi/järjestelmällisemmäksi?



Relief

Resilience of complex legal systems
in sustainability transformation

Thank you!

Follow me



LinkedIn Anni Kärkkäinen



anni.karkkainen@uef.fi