

Asia: VN/12957/2023

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

4 luku – Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Tunnistattekko, että esitetyillä laeilla olisi vaikutuksia, joita ei ole huomioitu esityksessä?

Merituulivoima on Suomessa kannattavuuden kynnyksellä. Hankkeiden toteutuminen edellyttää nyt sujuvaa luvitusta ja ennakoitavaa investointiympäristöä. Muiden maiden tarjotessa valtioneuvoston lausuntoa merituulivoimalle Suomi voi profiloitua kilpailuasetelmassa edukseen luvituksella. Tarvittavien resurssien varmistaminen niin kilpailutukseen kuin luvitukseen muodostuu näin ollen kriittiseksi.

Hallituksen esitys lähtee siitä, että lakiesitys edistää merituulivoiman rakentumista talousvyöhykkeelle palvelen myös energiaintensiivistä teollisuutta. Suomen sähkönkulutuksen ennakoitaan kaksinkertaistuvan nykytasosta seuraavien 15-20 vuoden aikana. Merituulivoimaa tarvitaan vastaamaan kysynnän kasvuun. Se edellyttää, että useita hankkeita on kehitteillä samanaikaisesti.

Tällaisenaan toteutuessaan hallituksen esitys uhkaa seisauttaa vauhtiin päässeet merituulivoiman kehityksen talousvyöhykkeellä parhaimmillaankin useaksi vuodeksi. Tilanne luo epävarman investointiympäristön etenkin hankekehittäjille, jotka ovat investoineet kymmeniä miljoonia euroja nykyisin puitteissa tehtyyn hankekehitystyöhön talousvyöhykkeellä. Lainsäädännön valmistelusta huolimatta tulisikin varmistaa jo käynnissä olevien hankkeiden aktiivisen kehittämisen jatkuminen ja jo tehdyn hankekehitystyön hyödyntäminen.

Pidämme erittäin tärkeänä, että laki, sen myötä annettava valtioneuvoston asetus sekä kilpailutuksen valmistelut etenevät ripeästi. Huolena on, että merituulivoimainvestoinnit ja niiden mukana teollisuuden investoinnit sijoittuvat Suomen sijaan jonnekin muualle.

Muu palaute vaikutusarvioista

Vaikutusarviossa on todettu, että resurssien tehokkaan käytön kannalta on tavoiteltavaa, etteivät yritykset jatkossa tekisi tutkimuksia päällekkäisillä alueilla. Resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta on tärkeää lisäksi huomioida yritysten nykylainsäädännön puitteissa jo tekemä selvitys- ja muu hankekehitystyö.

Lakiesityksessä lähdetään siitä, että valtioneuvoston rooli alueiden valinnassa edistää hankkeiden toteutumista ja mahdollistaa myös ympäristön paremman huomioimisen. Alueiden tutkimiseen ei kuitenkaan olla osoittamassa valtion resursseja SOVA-menettelyä lukuun ottamatta. Ympäristövaikutukset arvioidaan perusteellisesti hankekehittäjän YVA-menettelyssä, ja vesitalousluvan yhteydessä varmistetaan yhteensopivuus muiden merellisten toimintojen kanssa. Merituulivoimahankkeen sijoittuminen, koko ja toteutettavuus ratkeavat näiden viranomaismenettelyiden myötä.

Hankkeiden toteutettavuuden ja ympäristövaikutusten minimoimisen kannalta olisikin perusteltua mahdollistaa hankekehitys usealla hankekehittäjiä kiinnostavalla alueella, jolloin hankekehittäjät tutkivat alueet, ja soveltuvimmille alueille rakentuu merituulivoimapuisto.

7 luku – Säännöskohtaiset perustelut

Palaute alueen valinnasta

Valtiovetoinen alueiden valinta voi luoda usean vuoden epäjatkuvuuden nykytilanteeseen verrattuna. Siksi on tärkeää, että esitysluonnoksessa kuvastusti valtioneuvosto päättäessään kilpailutettavasta alueesta kuulee hankekehittäjiä. Muutoin on vaarana, että merituulivoiman edistymisen seisahtuu kokonaan alueilla, joilla hankkeita on kehitetty useita vuosia nykylainsäädännön puitteissa ja joilla YVA-menettelyt ovat pitkällä.

On aivan keskeistä, että YVA-menettelyissä jo soveltuviksi todetut hankealueet tulevat kilpailutettavaksi ensimmäisenä. Ennen kilpailutusta tehtävä SOVA-menettely tulisi aloittaa viivytyksettä. Erityisesti pitkällä olevat hankkeet, joiden osalta YVA-menettely on saatettu loppuun, tulisi huomioida yhteiskunnallisen kokonaisedun (ilmastotavoitteet, energiasiirtymään perustuvat investoinnit) vuoksi.

Fingridin julkaisema selvitys merituulivoiman mahdollisuuksista liittyä kantaverkkoon määrittelee kuusi sijaintia liityntämahdollisuuksille. Selvitykselle ei tule antaa rajaavaa roolia merituulivoimakilpailutusten alueiden valinnassa, ts. liittämiskysymykset eivät voi olla perusteltu syy jättää tiettyjä alueita kilpailuttamatta.

Verkoissa on heikkouksia, jotka voidaan ratkaista, ja merituulivoimahankkeen kehittäminen kestää useita vuosia, joiden aikana on mahdollista vahvistaa sähköverkkoa ja lisätä tarvittavat liityntäpisteet toteutuville hankkeille.

Kilpailutettavia alueita valittaessa olisi tärkeää, että niissä huomioidaan myös tulevaisuuden hybridihankkeet, joissa suuret sähkön kuluttajat, kuten vihreä vety, ja sähköntuottajat, kuten merituulivoimahankkeet, liittyvät kantaverkkoon yhdessä. Nämä muuttavat tilannetta kantaverkon näkökulmasta ratkaisevasti.

Palaute vakuuksista (osallistumisvakuus ja edistämisvakuus)

Vakuudet ovat perusteltu tapa ehkäistä mahdollista alueiden varaamista. On kuitenkin huomioitava, että merituulipuiston kehittämiseen vaikuttaa monia hankekehittäjistä riippumattomia tekijöitä, jotka voivat liittyä esimerkiksi merenpohjan olosuhteisiin, luontoarvoihin, valitusten käsittelyyn, verkkoliityntäkapasiteettiin tai markkinatilanteisiin.

Edistämisvakuuden taso ja muoto on määriteltävä kuitenkin sellaiseksi, ettei se lisää hankekehittäjän riskiä kohtuuttomasti. Muuten se vaikuttaa hankekehitykseen ja merituulivoiman toteutumiseen negatiivisesti.

Palaute maksuista (osallistumismaksu ja hyödyntämismaksu)

Hallituksen esityksessä todetaan, että ensimmäisistä huutokaupoista ei ole odotettavissa valtiolle merkittäviä tuloja. Siksi kilpailutukseen ei tule luoda hankekehitystä useita vuosia viivästyttävää mallia, jolla ei ole merkittävästi valtion tuloja lisäävää vaikutusta ensi vaiheessa. Päinvastoin merituulivoiman viivästyminen heikentää julkista taloutta, sillä kerrannaisvaikutukset sähköä käyttävän teollisuuden houkuttelussa jäävät toteutumatta. Sähkön myynnistä ja siirrosta saatavat verotulot viivästyvät myös.

Ulottamalla kiinteistöveron ja yhteisöveron koskemaan talousvyöhykkeen merituulivoimaa ja jakamalla yksinoikeudet nopeammalla mallilla, valtio voisi saada talousvyöhykkeen merituulivoimasta merkittävät suorat verotulot jo 2030-luvun alusta. Tämän lisäksi merituulivoimalla olisi talouskasvua vauhdittava vaikutus.

Maksujen tulee myös pysyä kohtuullisina. Merituulivoiman hyödyn Suomelle tulisi tulla ensisijaisesti puhtaan energian ja sen houkuttelemien teollisuuden investointien ja niiden tuomien työpaikkojen, tulojen ja hyvinvoinnin kautta. Kilpailutuksista saatuja tuloja tulisi suunnata uusiutuvan energian kehittämiseen, ml. verkon vahvistamiseen.

Osallistumismaksun suuruuden tulee olla tarkkaan perusteltu ja hyödyntämismaksun maksamisen tulee ajoittua tuulivoimapuiston tuotantoaikaan.

Muu palaute kilpailutuksesta

Merituulivoimahankkeiden kehitykseen ja rakentamiseen kykeneviä toimijoita on vain vähän niiden vaatimien investointien ja teknisen osaamisen vuoksi. Vielä vähemmän on niitä hankekehittäjiä, joilla on Suomessa paikallinen tiimi, jolla on osaamista sekä merituulivoiman kehittämisestä että suomalaisesta sidosryhmäyhteistyöstä.

Merituulivoiman kehittämiseen kykenevien toimijoiden osallistumista kilpailutuksiin ei tule rajata keinotekoisesti. Eli emme näe hyvänä asiana, että osallistumista talousvyöhykkeen kilpailutukseen rajataan sen perusteella, että hankekehittäjällä on jo kolme kehitysvaiheessa olevaa hanketta aluevesillä, talousvyöhykkeellä tai Ahvenanmaalla.

Olennaista on, että alueen kehittämiseen löytyy sopiva toimija, jolla on merituulivoiman kehitykseen vaadittava osaaminen ja kyky toteuttaa hanke. Keinotekoiset esteet voisivat entisestään hidastaa merituulivoiman rakentamista. Edistämismaksulla ja hyödyntämisluvan ehdoilla voidaan joka tapauksessa varmistaa, että hankekehitys etenee.

Vaikka kiinnostus Suomen merituulivoimaa kohtaan on ollut kova, ei tässä tilanteessa ole itsestään selvää, että kaikkiin kilpailutuksiin saadaan useita osallistujia. Toiminnanharjoittajat tarvitsevat kehitteille useamman hankkeen samanaikaisesti, jotta he voivat palkata riittävät resurssit ja osaamisen käyttöönsä. Lisäksi aina on riski, että hankekehittäjästä riippumattomasta syystä hanke kaatuu, jolloin riskiä pitää päästä hajottamaan. Useampi hanke takaa kehitystyön jatkuvuuden sekä mahdollistaa henkilökunnan palkkaamisen. Usea hanke mahdollistaa myös puitesopimusten solmimisen, myös silloin, kun joku hankkeista on muutoksenhakuprosessissa, vesilupakäsittelyssä tai muussa vastaavassa, jolloin henkilökunta ei voi viedä kyseistä hanketta eteenpäin.

Esitämme, että kilpailutus viedään loppuun saakka, vaikka kriteerit täyttäviä tarjoajia olisi vain yksi. Ehdotamme, että minimiosallistujavaatimuksesta luovutaan kokonaan. Mikäli näin ei menetellä, ehdotamme, että minimiosallistujamäärästä säädetään asetuksella, jolloin sitä on helpompi tarvittaessa muuttaa, mikäli näyttää että kilpailutukset eivät toteudu.

Keskeistä on mahdollisimman ripeä eteneminen valtioneuvoston asetuksen suhteen, jotta toimijoilla on mahdollisimman nopeasti selkeä näkymä toimintaympäristöstä. Avoimet, tasapuoliset ja läpinäkyvät laadulliset kriteerit ovat tärkeitä kilpailutuksen onnistumisessa. Laadullisten kriteerien tulee mahdollistaa osallistuminen markkinoille niin uusille toimijoille kuin jo merituulivoiman parissa toimiville toimijoille.

Hallituksen esityksessä ei huomioida nykyisin puitteissa hankekehitystyötä tehneiden yritysten epäedullista asemaa. Esityksessä ehdotetaan, että tarjouksista kävisi ilmi, onko tarjoaja tehnyt selvityksiä hankealueella. Muut osallistujat voisivat käyttää tätä tietoa hyväksi omassa lopullisessa tarjouksessaan. Hankekehityksen jäädyttäminen lakiuudistuksen ajaksi vaarantaa investointivarmuuden jo itsessään. On tärkeää, että uusi laki ei entisestään heikennä jo hankekehitykseen investointeja tehneiden yritysten tilannetta.

Laadullisiin kriteereihin kannattaa sisällyttää myös hankkeen aikataulu, jolloin kilpailutuksessa voidaan huomioida merituulivoima-alueella jo tehdyt selvitykset ja esimerkiksi YVA-menettely. Tämä nopeuttaa hankkeen toteutumista ja lisää investointivarmuutta hankekehitystyötä jo tehneiden yritysten keskuudessa.

TEMille ja Energiavirastolle tulee turvata riittävät resurssit ja asiantuntemus merituulialueiden valinnan valmisteluun sekä kilpailutuksen toteuttamiseen. Esitetty malli vaatii etenkin Energiavirastolta runsaasti asiantuntemusta ja kykyä vertailla tarjouksia objektiivisesti. Energiaviraston mahdollisuus hyödyntää kilpailutuksessa ulkopuolista osaamista tulee turvata.

Hankkeiden ja niiden toteuttajien laadullisia eroja on mahdollista arvioida ilman monimutkaista, moniportaista kilpailutusta, joka hidastaa hankekehitystä ja sitoo valtion resursseja. Valtioneuvostolla on nykyisen lainsäädännön perusteella laaja harkintavalta päättää siitä, kenelle se myöntää yksinoikeuden ja mille alueelle. Tätä mallia olisi mahdollista tarkentaa esimerkiksi määrittämällä löyhät kriteerit, joiden perusteella valtioneuvosto päättää mahdollisten kilpailevien hakemusten välillä. Näin ensimmäisen aallon merituulivoimahankkeet pääsisivät etenemään.

Palaute hyödyntämisluvasta

Matka hyödyntämisluvan saamiseksi on hankekehittäjälle pitkä. Alueiden valinta SOVA-menettelyineen, kilpailutuksen järjestäminen ja sen voittajan lainvoimaisen hyödyntämisluvan saavuttaminen vievät muutoksenhakuriski huomioiden useita vuosia. Tämän jälkeen vasta alkaisi useita vuosia kestävä YVA-menettely sekä vesitalousluvan ja rakentamisoikeuden hakeminen.

Hyödyntämisluvan siirtoa tai merkittävää omistuksen muutosta koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon merituulipuiston rakentamisen vaatimat investoinnit, jotka ovat noin kahdesta kuuteen miljardia euroa puiston koosta riippuen. On tyypillistä, että hankkeen omistavaan konsortioon tulee mukaan uusia omistajia jakamaan riskiä. Hankkeen omistus voi myös siirtyä esimerkiksi rahastolle, vaikka hankkeen toteuttaa tuulivoimakehittäjä. Näiden järjestelyiden rajoittaminen lisää hankkeen riskiä ja siten vähentää hankekehittäjien kiinnostusta. Luvan siirron tai omistussuhteen muutoksen rajoittaminen kansallisen turvallisuuden nimissä on kuitenkin perusteltua.

Hallituksen esityksen mukaan uuden mallin mukainen hyödyntämislupa ei kattaisi tuulienergian hyödyntämiseen liittyvien kaapeleiden ja putkien asentamista ja käyttöä ja niihin liittyviä, talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen ulkopuolella tapahtuvia tutkimuksia, johon sovellettaisiin voimassa olevaa talousvyöhykelakia. Merituulivoimapuisto ei ole toiminnallinen kokonaisuus ilman liittymisjohtoa, joka tarvitaan tuotetun sähkön siirtämiseksi mantereelle. Mikäli merituulivoimapuiston liittymisjohdolle tulee huutokaupan jälkeen erikseen hakea vanhan mallin mukainen hyödyntämisoikeus, jäisi hankekehittäjälle merkittävä poliittinen riski hankkeen toteutumisesta huolimatta huutokaupassa saadusta yksinoikeudesta. Hyödyntämisluvan tulisi siten kattaa myös hankkeeseen liittyvät kaapelit ja putket, ja niiden lopullinen sijainti tulee jättää tarkennettavaksi myöhemmässä vesilain mukaisessa lupamenettelyssä.

Palaute valitusten osittaisesta keskittämisestä Vaasan hallinto-oikeuteen (Erityisesti hallinto-oikeuksille, korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja markkinaoikeudelle osoitettu kysymys)

Riittävien resurssien turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää.

Palaute muutoksenhausta

Nykyinen talousvyöhykelaki sisältää yksinoikeuden myöntämiseen yhden valituskelpoisen päätöksen. Valtioneuvoston hyödyntämisoikeuspäätöksestä on asianosaisen mahdollista valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuriski on nykyisin mukaisessa mallissa pieni, sillä valtioneuvostolla on nykyisin nojalla laaja tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva päätöksentekovalta hyödyntämisoikeudesta päättäessään, kun taas päätöksestä voidaan valittaa ainoastaan perusteella, että päätös on lainvastainen.

Hallituksen esityksen mukaisessa mallissa yksinoikeuden myöntämiseen on kolme valituskelpoista päätöstä, joissa on jokaisessa tarkempien kriteerien vuoksi myös korkeampi riski sille, että muutoksenhaku hyväksytään: valtioneuvoston päätös kilpailutettavista alueista, Energiaviraston päätökset kilpailutuksen tuloksesta sekä valtioneuvoston päätös hyödyntämisluvasta. Pelkästään valitus valtioneuvoston alueita koskevasta päätöksestä voi viivästyttää ensimmäisen kilpailutuksen alkamista usealla vuodella.

Palaute talousvyöhykelain muutoksista

-

8 luku – Lakia alemman asteinen sääntely

Palaute asetuksella myöhemmin säädettäviin asioihin liittyen

-

Muu palaute

Tähän pyydetään jättämään palaute vain niistä asioista, joita ei ole mainittu yllä.

Suomella on erinomaiset edellytykset menestyä energiasiirtymässä. Tätä tukevat hyvät olosuhteet lisätä puhtaan energian tuotantoa, ja näin mahdollistaa teollisuuden, liikenteen ja lämmityssektorin päästövähennykset. Puhtaalla energialla voidaan houkutella Suomeen teollisuuden investointeja, ja niiden mukana tulee työpaikkoja, tuloja ja hyvinvointia.

EK:n ylläpitämän vihreän siirtymän investointi-ikkunan tämänhetkisen tiedon mukaan investointiaikeita Suomeen on yli 260 miljardin euron arvosta. Tästä vajaa 20 prosenttia kohdistuu Länsirannikolle Kokkola-Kristiinankaupunki-akselille. Käsillä on siis historiallinen mahdollisuus koko maan teolliselle evoluutiolle ja dekarbonisaatiolle.

Puhtaan energian saatavuus on merkittävä tekijä, kun vähäpäästöistä energiaa käyttävä teollisuus harkitsee investointien sijaintimaata. Merituulivoima tuottaa sähköä maatuulivoimaa tasaisemmin, ja sen yhteyteen on myös mahdollista rakentaa vedyntuotantoa palvelemaan teollisuuden tarpeita.

Merituulivoiman hyödyt Suomelle muodostuvatkin erityisesti sen mukana tulevista teollisuuden investoinneista. Merituulivoimahankkeet tuovat mukanaan merkittäviä aluetaloudellisia vaikutuksia. Nämä seikat tulee huomioida, kun luodaan kehystä talousvyöhykkeen merituulivoiman kilpailutuksille.

Erkkilä Paula
Pohjanmaan kauppakamari