

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?**

Ehdotuksen luvussa 4.2.6. on käsitelty lakiehdotuksen vaikutuksia Energiavirastoon. Luvussa on käsitelty tarkemmin ainoastaan kilpailutuksen järjestämisen vaikutuksia, vaikka ehdotuksessa on määrätty virastolle lukuisia muitakin tehtäviä. Tehtävät ajoittuvat useamman vuosikymmenen ajalle ja niitä ovat muun muassa seuraavat:

1 Tarjouskilpailun järjestäminen kullekin tuulivoimakäyttöön osoitetulle alueelle, jonka osana Energiavirasto tulee arvioimaan muun muassa tarjousten jättäneiden yritysten taloudellista tilannetta, yritysten osaamista ja tarjouksessa esitettyjä referenssejä. Lisäksi Energiaviraston tulee arvioida yritysten keskinäisiä omistussuhteita.

2 Kilpailutuksen liittyvistä kansallisista ja Euroopan unionin vaatimuksista johtuvista ilmoitusvelvollisuuksista huolehtiminen.

3 Käyttöoikeussopimusdirektiivin sekä tulevan nettonolla-asetuksen vaatimusten huomioon ottaminen kilpailutuksessa.

4 Tarjouskilpailun valmistelu, jossa erityisesti kilpailun ohjeistuksen laatiminen. Siinä tärkeää on lain ja asetuksen avoimeksi jäävien kohtien linjaaminen sekä niistä tiedottaminen hyvissä ajoin ennen tarjouskilpailun alkamista. Nämä tulee tehdä arviolta vähintään vuotta ennen tarjouskilpailun avaamista.

5 Kilpailtavien alueiden valintaan liittyviin tietopyyntöihin vastaaminen.

6 Merituulivoiman markkinoihin liittyvä seuranta, johon perustuen Energiavirasto voi tehdä päätöksen siitä, että missä vaiheessa uusia ja peruutettuja alueita voidaan avata uudelleen kilpailutettavaksi.

7 Edistämis- ja hyödyntämismaksujen hallinnointi ja vakuusasiakirjojen säilyttäminen siihen asti, kunnes tuulivoimapuisto on otettu käyttöön eli ehdotuksessa arvioidun mukaisesti vähintään 8–10 vuoden ajan. Valtion toimitilaratkaisujen vuoksi Energiavirastolla ei ole asiakirjojen säilytykseen soveltuvia omia tiloja, joten asiakirjojen hallinnointi ja säilytys on uusi ja merkittävä tehtävä.

8 Hyödyntämismaksun kerääminen, tuulivoimapuiston elinkaaren ajan eli ehdotuksessa arvioidun noin 35 vuoden ajan.

9 Hyödyntämisluvan mukaisten velvoitteiden valvonta, muun muassa esivalinta- ja valintakriteerien täyttyminen.

Ehdotuksessa todetaan, että Energiavirastolle tulee turvata riittävät resurssit valvontaan seuraavissa talousarvioehdotuksissa. Energiavirasto korostaa, että se ei voi järjestää eikä ratkaista tarjouskilpailuja, jotka käynnistävät valvontavelvollisuudet, ellei valvontatehtävään ole osoitettu riittäviä resursseja ennen valvonnan tehtävien alkamista ja niiden valmistelua.

Ehdotuksen mukaan Energiavirasto valvoo lain noudattamista kaikilta muilta osin paitsi 27 §:n ensimmäisessä momentissa Rajavartiolaitokselle osoitettua osuutta fyysisesti talousvyöhykkeellä tapahtuvan valvonnan osalta. Energiavirasto katsoo, että valvontatehtävän tulisi olla tarkemmin kuvattu ja rajattu. Erytisen ongelmallisena Energiavirasto pitää työnjakoa, jossa Energiavirasto valvoo toisen viranomaisen antaman hyödyntämislupapäätöksen ehtojen noudattamista ilman tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa hallintopäätöksen sisältöön ja esimerkiksi sen nojalla asianosaisen toimittamiin tietoihin, joihin valvonta tulee perustumaan.

Ehdotettu lainvalvonta kattaisi muun muassa kilpailutuksen voittajan asettamien edistämismaksujen kerryttämisen ja valvonnan sekä hyödyntämisluvassa asetettujen ehtojen noudattamisen valvonnan. Ehdotuksessa arvioidaan, että merituulivoimapuiston kehitysvaihe voisi kestää 8–10 vuotta. Edistämismaksuja tulisi näin ollen kerryttää, valvoa, vaihtaa, ja siirtää arviolta 15–20 vuoden ajan, mikäli kilpailutuksia järjestetään esimerkiksi viitenä peräkkäisenä vuonna.

Energiavirasto toimeenpani vuonna 2018 tuotantotukilain uusiutuvan energian tarjouskilpailun (preemiojärjestelmä). Tarjouskilpailun tuloksena seitsemälle maalla sijaitsevalle tuulivoimahankkeelle annettiin myönteinen tukipäätös. Energiavirasto keräsi osallistumismaksuudet

kaikilta tarjouskilpailuun osallistuneilta yritykseltä ja lisäksi rakentamisvakuudet myönteisen tukipäätöksen saaneilta yrityksiltä. Neljä rakentamisvakuutta vapautettiin kokonaisuudessaan ja kolme vain osittain. Osittain vapautettujen vapautusasteet vaihtelivat 64–91 prosentin välillä riippuen siitä, kuinka suuri osuus voimalaitoksesta oli valmistunut annettuun määräaikaan mennessä. Osittain vapautettujen rakentamisvakuuksien realisoiteja käsiteltiin myös hallinto-oikeudessa. Lisäksi vakuuksia siirrettiin omistusvaihdosten myötä. Osa vakuuksista myös vaihdettiin toiseen vakuuteen, osa useamman kerran.

On huomattava, että merituulialueiden vakuuksien arvo tulee olemaan merkittävästi suurempi kuin preemiojärjestelmässä annettujen vakuuksien arvo, suuruusluokaltaan jopa kaksi kertaa suurempi. Lisäksi hyödyntämislupa on mahdollista siirtää, joka vaatii vakuuksien yhtäaikaisen voimassaolon ja aiemman vakuuden realisoinnin. Lisäksi lain kirjaus edistämismakuuden osittaisesta vapauttamisesta on hyvin suppea ja sisältää merkittävästi enemmän harkintavaltaa kuin preemiojärjestelmässä, jossa se oli yksinkertainen valmistuneen ja tarjotun nimellistehon suhteeseen perustuva realisointi. Siten on oletettavaa, että jokaisesta viraston tekemästä päätöksestä realisoida vakuus joko kokonaan tai osittain tullaan valittamaan, mikä osaltaan lisää tarvetta yksiselitteiselle sääntelylle sekä riittäville resursseille.

Energiavirasto on selvittänyt toimeenpanon valvontaan sovellettavien lisäresurssien hankintaa ja tarkoituksenmukaiselta vaikuttaa malli, jossa kilpailun voittaja kustantaa oman hyödyntämislupansa ja edistämismakuutensa valvonnasta koituvat kustannukset. Tämä olisi linjassa esimerkiksi Energiaviraston uusiutuvan energian ja päästökaupan valvonnan kustannusten kohdentamisen kanssa. Valvontaa hoitavat osin riippumattomat todentajayritykset, joille järjestelmään kuuluvat yritykset maksavat valvonnasta aiheutuvat kustannukset.

Todentajamenettely ei luonnollisestikaan sovellu merituulen kilpailun voittajan valvontaan ja siksi Energiavirasto on selvittänyt mahdollisuutta, jossa merituulilakiin lisätään viittaus Energiavirastoa koskevaan maksuperusteasetukseen, johon lisättäisiin valvonnan kohteena olevat asiat, kuten luvassa mainitut asiat, ja niistä julkisoikeudellinen suoritemaksu hyödyntämisluvan saaneelle yritykselle. Käytännössä Energiavirasto seuraisi jokaisen kilpailtavan alueen voittaneen yrityksen valvonnan kustannuksia erikseen ja laskuttaisi yrityksiä jälkikäteen kustannusvastaavasti valtion maksuperustelain periaatteiden mukaisesti.

#### **Muu palaute vaikutusarvioista**

-

#### **7 luku – Säännöskohtaiset perustelut**

##### **Palaute alueen valinnasta**

-

##### **Palaute vakuuksista (osallistumisvakuus ja edistämismakuus)**

Edistämisvakuuksien kerryttämistä ja valvontaa on käsitelty osana lakiehdotuksen vaikutusten arviointia. Ehdotetun lain 9 §:n mukaan osallistumisvakuuden tulee olla voimassa 12 kuukautta tarjousten jättämisen määräpäivästä ja ehdotetun lain 10 §:n mukaan muiden kuin voittavan tarjouksen tehneiden osallistujien osallistumisvakuudet olisi vapautettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun Energiavirasto on tehnyt päätöksen kilpailutuksen tuloksesta ja voittaneen tarjouksen tehneen osallistujan osallistumisvakuus, kun 18 §:ssä tarkoitettu edistämisvakuus on annettu.

Energiaviraston näkemyksen mukaan 12 kuukauden määräaika osallistumisvakuuden voimassaololle sekä 10 §:ssä asetetut määräajat vakuuksien vapauttamiselle eivät ole välttämättä riittäviä, sillä esimerkiksi ehdotetun lain 11 §:n mukaisen poissulkuperusteen käyttäminen voi johtaa oikaisuvaatimusmenettelyyn. Oikaisuvaatimusmenettely puolestaan saattaa pidentää tarjouskilpailun ratkaisuaikaa merkittävästi. Siten Energiavirasto katsoo, että joko kilpailun ratkaisusta mahdollisista valitusprosesseista ja muista vastaavista menettelyistä huolimatta, tai osallistumisvakuuden voimassaoloajan pidentämisestä, olisi aiheellista säätää tarkemmin.

Ehdotetun lain 22 §:n mukaisesti hyödyntämisluvan voisi siirtää toimijalta toiselle tiettyjen edellytysten täytyessä. Energiavirasto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa sanamuodossa ei ole mainittu edistämisvakuuden voimassaoloa siirtoprosessin yhteydessä, josta Energiaviraston näkemyksen mukaan olisi tarpeen säätää joko ehdotetussa laissa tai asiasta myöhemmin annettavassa asetuksessa. Vakuuksien tulee olla voimassa yhtäaikaaisesti sekä hyödyntämisluvan siirtäjän, että siirron vastaanottajan osalta. Ehdotukseen tulisi täsmentää, että hyödyntämisluvan siirtäjän edistämisvakuus voitaisiin vapauttaa vasta, kun siirtopäätös olisi lainvoimainen sekä siirron saajan edistämisvakuus olisi asianmukaisesti voimassa oleva, jotta edistämisvakuuden tarkoitus ja kerryttäminen eivät mahdollisen siirron yhteydessä vaarannu.

### **Palaute maksuista (osallistumismaksu ja hyödyntämismaksu)**

Energiavirasto toteaa, että hallituksen esityksessä esitetty osallistumismaksu 13 000 euroa on viitteellinen ja vähintään esitetyn suuruinen. Lopullinen hinta voidaan arvioida vasta asetukseen valittavan kilpailutusmallin ja sen yksityiskohtien ollessa tiedossa. Lisäksi on huomioitava, että viitteellinen osallistumismaksun suuruus on arvioitu siten, että tarjouksia saataisiin keskimäärin kuusi kappaletta kuudessa eri kilpailussa. Lisäksi esitetty 13 000 euron osallistumismaksu on arvioitu ennen hallituksen esityksen valmistumista, jolloin Energiavirastolla ei ollut tiedossa kaikkia esityksessä mainittujen tehtävien yksityiskohtia, jotka vaikuttavat ennakoitua työläämmiltä. Niin ikään, jos otetaan huomioon kilpailulliset ja kilpailun onnistumisen kannalta keskeiset seikat, tulisi osallistumismaksun olla huomattavasti suurempi, arviolta noin 50 000 euroa.

Vaikka osallistumismaksulla voidaan kattaa tarjouskilpailun ratkaisemisesta aiheutuvat kulut, ei sillä voida kattaa tarvittavan osaamisen hankkimisesta ja kilpailun valmistelusta aiheutuvia kuluja kuin osittain. Siten ensimmäisen kilpailutuksen järjestämiseen kuluva aika voi olla huomattava, erityisesti ottaen huomioon 33 §:n mukainen vahingonkorvausmahdollisuus.

Kokonaisuutena Energiavirasto toteaa, että se ei voi aloittaa kilpailutuksia ennen kuin se voi varmistua menettelyidensä lainmukaisuudesta ja virheettömästä menettelystä kilpailun järjestämisessä. Kilpailutuksen ratkaiseminen edellyttää virastolta useita täysin uusia osaamisalueita, joihin ei osoiteta ollenkaan määrärahaa samalla kun virastolle osoitetaan myös muita uusia tehtäviä ja viraston määrärahoja leikataan merkittävästi tulevina vuosina, eikä ole selvää, että virasto voi käytännössä järjestää kilpailuja yksinomaan osallistumismaksujen varassa.

Hallituksen esityksen sivulla 78 todetaan, että hyödyntämismaksu ”sidottaisiin ennalta ilmoitettuun ja kaikille tarjoajille samaan oletukseen sähkön keskimääräisestä hinnasta, ja maksettava hyödyntämismaksu määräytyisi tarjottua hyödyntämismaksua alhaisemmaksi tai korkeammaksi, riippuen viitehinnan kehityksestä.” Energiavirasto ehdottaa, että kyseinen kohta jätettäisiin laista kokonaan pois, jolloin asia jäisi ratkaistavaksi asetuksessa. Näin siksi, että tyypillisesti tuulivoimapuistojen tuotanto myydään vuosiksi, ellei jopa kymmeniksi vuosiksi eteenpäin hinnalla, joka ei riipu sähkön markkinahinnasta. Sähkönmyyntisopimusten take-or-pay-ehdoilla sähkön tuottaja voi suojautua sähkön hinnan vaihteluilta. Tyypillisesti myös lainanantajat edellyttävät sähkön hinnan vaihteluilta suojautumista. Hyödyntämismaksun asettaminen riippuvaiseksi sähkön markkinahinnasta luo uuden riskin, joka riippuu sähkön hintakehityksestä. Siltä suojautuminen maksaa. Viime kädessä maksaja on valtio, pienempien hyödyntämismaksujen muodossa.

Edellä kerrotun perusteella, Energiavirasto ehdottaa, että lakiehdotuksessa avattaisiin mahdollisuus sille, että hyödyntämismaksu olisi ostovoimakorjattu. Tämä olisi merkityksellistä valtion tulojen näkökulmasta erityisesti siksi, että maksua suoritetaan useamman vuosikymmenen ajan.

## **Muu palaute kilpailutuksesta**

Ehdotuksen 26 §:n 1 momentin mukaan Energiavirastoa koskisi velvoite laskea merituulivoima-alueelle tehtävän käyttöoikeussopimuksen ennakoitu arvo. Ehdotetun lain mukaisen hyödyntämislupa katsottaisiin käyttöoikeussopimusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaiseksi käyttöoikeusurakaksi. Arvon tulisi perustua hyödyntämisluvan saajan hyödyntämisluvan voimassaoloaikana tuottamaan liikevaihtoon ilman arvonlisäveroa.

Energiavirasto toteaa, ettei sillä ole mitään edellytyksiä tai resursseja laskea alueelle arvoa. Lakiehdotuksen mukaan Valtioneuvosto arvioisi aluevalintapäätöstä tehdessään yhteiskunnan kokonaisetua, jonka ”huomioimiseen kuuluisi myös se, että alue olisi taloudellisesti mahdollisimman soveltuva merituulivoimahankkeille, mihin vaikuttavat esimerkiksi tuulusuus, jääolosuhteet ja merenpohjan ominaisuudet rakentamisen kannalta.” Lisäksi ”(t)aloudellisesti soveltuvimpien merituulivoima-alueiden selvittämiseksi olisi mahdollista kuulla esimerkiksi hankekehittäjiä, joilla on tietoa alueiden sopivuudesta”.

Energiavirasto ehdottaa, että käyttöoikeussopimuksen ennakoitu arvo tulisi arvioida osana päätöstä alueen osoittamiseksi merituulivoimakäyttöön. Energiavirastolla ei ole mitään sellaista tietoa alueen arvosta, joka ei olisi valtioneuvoston tiedossa päätöstä tehdessä. Valtioneuvosto on ehdotuksen

mukaan hankintayksikkö yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston kanssa. Mikäli alue kilpailutettaisiin toistamiseen, Energiavirasto voisi uudelleenarvioida aluevalintapäätöksessä ilmoitettua arvoa aiemman kilpailukierroksen julkisten tietojen avulla.

Lisäksi ehdotetun lain 26 §:n mukaan kilpailutuksessa sovelletaan määrättyjä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (”hankintalaki”) pykälä. Kyseisen pykälän mukaan kilpailutukseen sovelletaan esimerkiksi hankintalain 68 §:ää, joka koskee tarjouspyynnön sisältöä. Kyseisessä pykälässä veloitetaan muun ohessa viittaamaan tarjouspyynnössä hankintailmoitukseen. Energiavirastoa ei ole kuitenkaan ehdotetussa laissa veloitettu laatimaan nimenomaisesti tarjouspyyntöä, vaan ainoastaan hankintailmoitus. Siten jää tulkinnanvaraiseksi sovelletaanko hankintalain viittauksia tarjouspyynnön laadintaan ja sisältöön myös itse kilpailutusmenettelyyn. Tämän vuoksi Energiavirasto katsoo, että ehdotetun lain ja hankintalain terminologian suhdetta tulisi selventää, sekä varmistaa terminologian yhdenmukaisuus eriävien tulkintamahdollisuuksien minimoimiseksi.

### **Palaute hyödyntämisluvasta**

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

-

### **Palaute muutoksenhausta**

Hallituksen esityksen 32 §:ssä muutoksenhausta todetaan, että 11 §:n mukaiseen päätökseen sulkea osallistuja kilpailutuksen ulkopuolelle saisi vaatia oikaisua. Lakiehdotusta tulisi tarkentaa tarkoitetun päätöksen osalta ja sen suhteesta päätökseen tarjouskilpailun ratkaisemisesta. 6 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että poissulkuperusteet voitaisiin tarkastaa vain niiden tarjousten osalta, jotka ovat vertailun kärjessä. Poissulkuperusteiden tarkastaminen ja poissulkupäätökset lisäävät merkittävästi tarjouskilpailun ratkaisun hallinnollista taakkaa, erityisesti huomioiden 33 §:n vahingonkorvauspykälä.

Siten lakiehdotukseen tulisi ottaa mukaan vain välttämättömät poissulkua koskevat ehdot. Ehdotetun lain 11 §:ssä esitetyt hankintalain mukaiset poissulkuperusteet sekä etenkin harkinnanvaraiset poissulkuperusteet jättävät asian ratkaisevalle viranomaiselle laajasti harkintavaltaa, mikä osaltaan lisää tarjoajan intressiä hakea muutosta poissulkupäätökseen. Tähän liittyen lisäksi on syytä huomioida, että Energiavirasto ei voisi ratkaista kilpailua ennen poissulkupäätösten lainvoimaisuutta. Tämä ei käy hallituksen esityksestä selkeästi ilmi.

Lisäksi ehdotetun lain 32 §:ssä on säädetty muutoksenhausta, mutta kyseisessä pykälässä ei ole mainintaa kaikista päätöksistä, joita Energiavirasto voi lain nojalla tehdä, kuten 10 §:n mukaisesta osallistumisvakuuden vapautuksesta, 13 §:n mukaisesta kilpailun keskeyttämisestä tai 30 §:n mukaan tehtyä valvontaa koskevasta päätöksestä.

## **Palaute talousvyöhykelain muutoksista**

-

## **8 luku – Lakia alemman asteinen sääntely**

### **Palaute asetuksella myöhemmin säädettäviin asioihin liittyen**

Lakia alemman asteinen sääntely on keskeisessä roolissa tarjouskilpailun onnistumiselle. Asetustasolla tulee säätää tarkasti ja täsmällisesti eri laadullisista kriteereistä annettavat mahdolliset pistemäärät ja vaatimukset laadullisen kriteerin tietyn pistemäärän täyttymiselle, jolloin myös hankekehittäjä voi luotettavasti laskea oman pistemääränsä asetuksen ja perustelumuistion avulla.

## **Muu palaute**

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

Sen lisäksi, mitä on lausuttu Energiaviraston ja muiden viranomaistahojen vastuujaosta osana lakiehdotuksen vaikutusten arviointia, asiassa yksityiskohtaisena huomiona Energiavirasto katsoo, että ehdotetun lain 27 §:ssä säädetyn Energiaviraston valvontaa koskeva toimivalta tulisi rajata tarkemmin koskemaan nimenomaisesti hyödyntämislupapäätöksessä eriteltyjä ehtoja ja edellytyksiä. Ehdotetussa laissa on kohtia, joissa asetetaan velvoitteita Energiaviraston lisäksi myös muille viranomaistahoille, kuten työ- ja elinkeinoministeriölle sekä valtioneuvostolle, ja näiden kohtien rajaaminen selkeästi valvontaa koskevan toimivallan ulkopuolelle olisi Energiaviraston näkemyksen mukaan tarpeen. Lisäksi Energiavirasto korostaa, että eri viranomaistahojen toimivallasta, sen rajauksista sekä yhteistyövelvoitteista tulisi säätää yksiselitteisesti, sillä läheisesti toisiinsa liittyvää toimintaa on jaettu eri viranomaistahojen kesken, kuten kilpailun lopputuloksen perusteella tehtävän hyödyntämisluvan sekä myöhemmässä vaiheessa sen edellytysten noudattamisen valvonnan osalta.

Ehdotetun lain 33 §:ssä on säädetty vahingonkorvausvastuusta, joka koskee kaikkia toimijoita pykälässä määriteltyjä säädöksiä rikottaessa niin että tarjoajalle on aiheutettu vahinkoa. Sanamuodossa ei siis ole rajattu ulkopuolelle esimerkiksi lain nojalla toimivaltaisia viranomaisia. Energiavirasto pyytää tarkennusta siitä, koskeeko vahingonkorvausvelvoite myös Energiavirastoa, sillä tämä vaikuttaa viraston näkemyksen mukaan ratkaisevasti siihen, miten se voi riskienhallinnan puitteissa käyttää harkintavaltaansa esimerkiksi tarjoajan poissulkua koskevissa asioissa.

Pykälän 28 § tulisi lisätä pääsyoikeus aluksille myös Energiavirastolle, mikäli hyödyntämisluvan tai edistämisluvan valvonta edellyttää tarvetta tarkastaa hankkeen tosiasiallinen eteneminen tai toteutuminen paikan päällä.

Lisätietoja antavat:

Juristi Emilia Taimi, puh. 029 5050 087

Juristi Ella Kainulainen, puh. 029 5050 131

Kilpailutusasiantuntija Roland Magnusson, puh. 029 5050 111 (poissa 9.8. saakka)

Johtava asiantuntija Maiju Seppälä, puh. 029 5050 048 (poissa 9.8. saakka)

Johtaja Pekka Ripatti, puh. 029 5050 075

Nurmi Simo  
Energiavirasto

Ripatti Pekka  
Energiavirasto - Pekka Ripatti, Energiavirasto