

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?

-

Muu palaute vaikutusarvioista

Vaikutustenarviointiin tulisi lisätä merituulivoiman myönteisiä yhteiskunnallisia ja teollisuuspoliittisia vaikutuksia. Merituulivoimahankkeet tuovat mukanaan merkittäviä aluetaloudellisia vaikutuksia ja sähköintensiivisiä vihreän teollisuuden investointeja, mahdollisuuden suomalaiselle alihankintaketjulle ja kymmeniä tuhansia suomalaisia työpaikkoja. Sähköintensiivisen teollisuuden vetovoiman lisäämisen ja aluetaloudellisten hyötyjen toteutumisen tulisi olla tärkeämpää kuin merituulivoimakilpailutuksesta saatavat maksut. Nämä positiiviset vaikutukset viivästyvät tai voivat jäädä toteutumatta, jos talousvyöhykkeen merituulivoiman kehitys viivästyy. Voisi olla perusteltua valita ensimmäisiin kilpailutuksiin alueita, joilla on jo tehty hankekehitystä.

Lakiesityksen mukainen malli alueiden valintaan voi aiheuttaa useamman vuoden viiveen merituulivoimahankkeiden etenemiselle talousvyöhykkeellä. Jos kehitys viivästyy, heikentää se Suomen kilpailukykyä merituulivoimassa. Malliin liittyvän mahdollisen viiveen lisäksi näemme, että hallituksen esitys vaatii muutamia muutoksia, jotta merituulivoiman kehitysnäkymiä ei heikennetä. Näitä on avattu muualla lausunnossa.

Merituulivoimateollisuuden ja Suomen investointiystävällisen ympäristön varmistamisen kannalta on tärkeää saada näkyväksi suunnitelma siitä, mitkä alueet ovat tulossa kilpailutukseen ja millä aikataululla. Tämä myös sen vuoksi, että kilpailutuksiin osallistumiselle ja hankekehitykselle on hallituksen esityksen luonnoksessa asetettu rajoituksia.

7 luku – Säännöskohtaiset perustelut

Palaute alueen valinnasta

Hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Taloudellisesti soveltuvimpien merituulivoima-alueiden selvittämiseksi olisi mahdollista kuulla esimerkiksi hankekehittäjiä, joilla on tietoa alueiden sopivuudesta. Pidämme hankekehittäjien kuulemista perusteltuna ja tärkeänä, sillä hankekehittäjillä on ensisijainen tieto ja ymmärrys hankealueiden soveltuvuudesta tuulivoimatuotantoon ja teknistaloudellisesta toteutuskelpoisuudesta. Eniten tietoa on kertynyt alueista, joilla on tehty selvityksiä osana YVA-menettelyä.

Fingrid on julkaissut kuluvana keväänä selvityksen merituulivoiman mahdollisuuksista liittyä kantaverkkoon. Selvityksessä Fingrid on määritellyt kuusi sijaintia liityntämahdollisuuksille. Tämän selvityksen ei tule antaa vaikuttaa tai olla määräävä työkalu merituulivoimakilpailutusten alueiden valinnassa. Alueiden valinnassa mahdolliset liittämiskysymykset eivät voi olla perusteltu syy jättää tiettyjä alueita kilpailuttamatta. Verkkojen pullonkaulat ovat hidaste, jonka voi ratkaista. Merituulivoimahankkeen kehittäminen kestää useita vuosia, joiden aikana on mahdollista vahvistaa sähköverkkoa ja lisätä tarvittavat liityntäpisteet toteutuville hankkeille. Kilpailutettavia alueita valittaessa toivomme, että siinä huomioidaan myös tulevaisuuden hybridihankkeet, joissa suuret sähkön kuluttajat, kuten vihreä vety, ja sähköntuottajat, kuten merituulivoimahankkeet, liittyvät kantaverkkoon yhdessä, muuttavat tilannetta kantaverkon näkökulmasta ratkaisevasti.

Palaute vakuuksista (osallistumisvakuus ja edistämisvakuus)

18 § 3 momentissa pidämme hyvänä, että edistämisvakuutta kerrytetään vuosittain. Näin tutkimustiedon karttuessa hanketoimija ei menetä vielä suuria summia rahaa, mikäli alueen tutkimuksissa tulee esiin seikkoja, jotka estävät hankkeen toteuttamisen. Edistämisvakuus tulisi kuitenkin palauttaa täysimääräisesti hanketoimijalle, mikäli hanke peruuntuu esimerkiksi sellaisen hallinto-oikeuden ratkaisun vuoksi, mikä on hanketoimijasta riippumaton, eikä olisi ollut vältettävissä hyvällä hankkeen suunnittelulla. Näemme myös, että edistämisvakuutta ei pitäisi joutua kerryttämään niiltä vuosilta, kun hankkeen luvat tai siihen liittyvät muut viranomaispäätökset ovat muutoksenhakutuomioistuimen käsittelyssä, eikä hanke voi edetä muutoksenhaun vuoksi. Toiminnanharjoittajalla on hyvin vähän mahdollisuuksia nopeuttaa muutoksenhakutuomioistuimen käsittelyä.

Euroopan komission 13.5.2024 antaman ohjeistuksen mukaan, sanktiot vähemmän tutkituilla alueilla tulisi olla alhaisempia kuin ennakkoon tutkituilla merituulivoima-alueilla, sillä näihin liittyy suurempi riski hankekehittäjälle. Esimerkiksi Saksassa toimitaan tällä tavalla. Lisäksi Saksassa sanktiot eivät astu voimaan, jos viive johtuu hankekehittäjästä riippumattomista syistä.

Palaute maksuista (osallistumismaksu ja hyödyntämismaksu)

5 §:n ensimmäisen momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan asettaa tarjottavalle hyödyntämismaksulle minimitaso, jonka alittavalla tarjouksella ei voi voittaa kilpailutusta. Pidämme tällaisen minimitason säätämistä perusteettomana nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Lausunnoilla olevassa hallituksen esityksen yleisperusteluissa tuodaan useassa kohdassa esille, ettei merituulivoima ole vielä taloudellisesti kannattavaa. Tämä on huomioitava kilpailutuksen hinnoittelun ja mallin rakentamisessa ja siksi esitämme, että tällaisesta minitasosta luovutaan hallituksen esityksessä.

Pidämme erittäin perusteltuna sitä, että tarjottua hyödyntämismaksua aletaan maksaa vasta sitten, kun hanke on rakennettu ja voimalat tuottavat sähköä. Hankekehityskustannukset ovat huomattavan korkeat, eikä hankekehityksen aikana valtiolle maksettava lisämaksu parantaisi millään tapaa hankkeen kannattavuutta. Tämä on perusteltu hyvin hallituksen esitysluonnoksessa.

Viime vuosina EU:ssa on huomattu ongelmia, joita niin sanottu rajaamaton negatiivinen tarjous aiheuttaa uusiutuvan energian huutokaupoissa. Mahdollisuus tarjota huutokaupassa kuinka suurta hintaa tahansa on johtanut ylimitoitettuihin tarjouksiin, mikä heikentää hankkeiden toteutettavuutta ja nostaa sähkön hintaa. Euroopan komissio on tunnistanut nämä haasteet myös lokakuussa 2023 julkaistussa tuulivoimapaketissaan.

Komission tiedonanto Euroopan tuulivoimaa koskevasta toimintasuunnitelmasta toteaa, että EU:n tuulivoimateollisuuden vaikeuksien yksi tärkeimmistä taustasyistä on se, että kansalliset tarjouskilpailut perustuvat yksinomaan tai enimmäkseen hintakriteereihin. Merituulivoimassa ns. rajaamattomien negatiivisten tarjousten perusteella järjestetyt tarjouskilpailut johtavat siihen, että operaattorit tekevät erittäin korkeita tarjouksia, mikä heikentää hankkeiden toteutettavuutta.

Osallistumismaksun alustavaa arviota pidämme kohtuullisena.

Muu palaute kilpailutuksesta

Pidämme tässä taloustilanteessa hyvin ongelmallisena luonnoksen 13 §:n kohtaa, jonka mukaan kilpailutus on keskeytettävä, mikäli kriteerit täyttäviä osallistujia on alle kolme. Vaikka kiinnostus Suomen merituulivoimaa kohtaan on ollut kova, ei tässä taloustilanteessa 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. Pykälän perusteluiden mukaan tavoitteena on taata aito kilpailu. Tällainen tavoite ja minimiosallistujamäärä on perusteltu tuotantotuen kilpailutuksissa ja muissa vastaavissa tilanteissa, joissa voittajille myönnetään valtion taloudellista tukea. Nyt on kuitenkin kyse kilpailutuksesta, jonka lopputuloksena toiminnanharjoittajat tulevat maksamaan valtiolle. Tällöin yhdenkin kilpailutuksen kriteerit täyttävän toiminnanharjoittajan tarjous kilpailutuksessa tulee riittää siihen, että kilpailutus viedään päätökseen. Ensisijaisesti ehdotamme, että minimiosallistujavaatimuksesta luovutaan kokonaan. Toinen vaihtoehto on, että tällaisesta minimiosallistujamäärästä säädetään asetuksella, jolloin sitä on helpompi tarvittaessa muuttaa, mikäli näyttää että kilpailutukset eivät toteudu. Samassa pykälässä on myös viittaus 5 § 2 momentin hyödyntämismaksun minimitasoon, josta esitämme luovuttavan kilpailutuksessa.

4 § toisen momentin mukaan, mikäli kilpailutuksen voittaja ei hae hyödyntämislupaa, voi Energiavirasto kilpailuttaa alueen yhden kerran uudestaan. Emme pidä perusteltuna tällaista rajoitusta. Venäjän hyökkäysota Ukrainaan on osoittanut, että tilanteet energiamarkkinoilla ja rahoituksessa muuttuvat hyvin nopeasti. Tästä syystä olisi perustelua mahdollistaa saman alueen kilpailutuksen järjestäminen useamman kerran kuin kahdesti.

5 § ensimmäisen momentin mukaan yksi tarjoaja voi voittaa vain yhden kilpailutuksen. Rajoitus on perusteltavissa, mikäli valtio haluaa mahdollisimman monta toimijaa alueelleen. Se ei kuitenkaan välttämättä edistä merituulivoimaa Suomessa parhaalla tavalla, sillä kyvykkäitä ja Suomesta kiinnostuneita merituulivoimatoimijoita ei ole lukumääräisesti monia. Toiminnanharjoittajien resursseilla rajoitusta ei mielestämme tule perustella, sillä tälläkin hetkellä toimijat ovat edistäneet useampaa merituulivoimahanketta samanaikaisesti.

6 § toisen momentin mukaan osallistuessaan samaan aikaan useamman alueen kilpailutukseen toiminnanharjoittajan on ilmoitettava jo tarjousten jättövaiheessa alueiden etusijajärjestys. Koska toiminnanharjoittajien tieto alueista voi karttua kilpailutuksen aikana esim. jo myönnettyjen tutkimuslupien nojalla, esitämme, että voittaessaan useamman alueen toiminnanharjoittajan on tehtävä päätös valitsemastaan alueesta kilpailutustuloksen ratkettua.

Kahden kierroksen kilpailutusmallia koskevan pykälän 14 perusteluissa puhutaan jo myönnettyistä hyödyntämisluvista. Siinä tarkoitettaneen nykyisen lain mukaista tutkimuslupaa. Kaksivaiheinen kilpailutus nähdään osin hyvänä, sillä se mahdollistaisi tarjousten tarkentamisen. Mutta toisaalta sen pelätään pidentävän kilpailutusprosessia. Lisäksi näemme ongelmallisena sen, että perusteluissa puhutaan vain tarjousten korottamisesta toiselle kierrokselle. Mikäli ensimmäisen kierroksen jälkeen nähdään, että tutkimusluvan omaava yhtiö on tarjonnut alueesta huomattavasti vähemmän kuin itse on, tuskin on enää halukas korottamaan omaa tarjoustaan. Kilpailutuksessa on varmistettava, ettei se aseta selvityksiä hankealueilla tehneitä yrityksiä epäedulliseen asemaan niin, että muut toimijat pystyvät hyötymään nykyisen lain puitteissa tehdyistä investoinneista hankekehitykseen.

Kilpailutuksen sujuvuuden kannalta on varmistettava, että viranomaisilla on riittävästi resursseja kilpailutuksen läpiviemiseen ripeästi. Siksi pidämme hyvänä, että hallituksen esityksessä on tuotu esille henkilöstöresurssitarve sekä Työ- ja elinkeinoministeriöön, että Energiavirastoon. Lisäksi viranomaisilla pitäisi olla mahdollisuus hyödyntää ulkopuolisia konsultteja kilpailutuksen järjestämiseen. voidaan varmistaa kilpailutuksen jouheva eteneminen.

Lisäksi esitämme, että kilpailutuksessa ei käytetä kriteerejä, jotka vaikuttavat negatiivisesti kotimaisten toimijoiden kykyyn osallistua kilpailutukseen vaan kriteerien tulisi olla sellaiset, että myös kotimaisilla yrityksillä ja konsortioilla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ja menestyä kilpailutuksessa. Yleisesti kriteerien tulisi olla laatupainoitteiset ja niillä tulee saada luotua eroa tarjousten välille, jotta hinnasta ei muodostu liian suurta painoarvoa. Laadullisten kriteerin tulee olla läpinäkyviä, selkeitä ja mahdollisia ja arviointiperusteet tiedossa kilpailutusta ilmoittaessa.

Palaute hyödyntämisluvasta

Pidämme hyvänä sitä, että esityksen valmistelussa on huomioitu sääntelytaakan säilyminen kohtuullisena yrityksille. Esityksen mukaan uusi hyödyntämislupa sisältäisi oikeuden tutkia aluetta sekä hakea rakentamiseen oikeuttavia lupia. Tältä osin lupien määrä vähenisi verrattuna aiempaan.

22 § 1 momentin mukaan valtioneuvosto voisi luvanhaltijan hakemuksesta siirtää hyödyntämisluvan toiselle yritykselle tai yhteisölle, jos valtioneuvostolla ei ole painavia perusteita epäillä siirron vaarantavan kansallista turvallisuutta. Pidämme tätä käytäntöä perusteltuna ja hyvänä.

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

-

Palaute muutoksenhausta

Nykyinen talousvyöhykelaki sisältää yhden valituskelpoisen päätöksen yksinoikeuden myöntämisessä. Asianosainen voi valittaa valtioneuvoston hyödyntämisoikeuspäätöksestä suoraan

korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaun riski on nykyisen lain mukaisessa mallissa vähäinen, koska valtioneuvostolla on laaja harkinta- ja päätösvalta hyödyntämisoikeudesta päättäessään ja päätöksestä voidaan valittaa vain, jos se on lainvastainen.

Hallituksen esityksen mukaisessa mallissa yksinoikeuden myöntämiseen liittyy kolme valituskelpoista päätöstä, joissa on tarkkojen kriteerien vuoksi suurempi riski muutoksenhaun hyväksymiselle: valtioneuvoston päätös kilpailutettavista alueista, Energiaviraston päätökset kilpailutuksen tuloksesta sekä valtioneuvoston päätös hyödyntämisluvasta. Pelkkä valitus valtioneuvoston päätöksestä alueita koskien voi viivästyttää ensimmäisen kilpailutuksen alkamista useilla vuosilla, erityisesti jos valitus menestyy ja aluevalinta sekä SOVA-menettely täytyy tehdä uudelleen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään, että avoimuus ja esitettyyn malliin sisältyvät muutoksenhakumahdollisuudet lisäävät merituulivoiman yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Tosiasiallisesti merituulivoiman hyväksyttävyyteen vaikuttavat monet seikat kuten paikallisten asukkaiden tiedottaminen hankkeesta, heidän kokemuksensa tulla kuulluksi ja vaikuttamismahdollisuudet, paikkaidentiteetti, hankkeen hyödyt ja työllisyysvaikutukset paikallisesti, mahdolliset korvaukset, toimijoiden tapa ja säännöllisyys pitää yhteyttä paikallisiin sidosryhmiin sekä viestiä hankkeesta, hankkeen koko, tieto ja kokemukset sekä toimijoiden kotimaisuus. Sosiaalista hyväksyttävyyttä voi edistää hankekehittäjän ja paikallisyhteisön luottamusta edistämällä, saavutettavuudella, monipuolisilla hankevaihtoehtoilla, hyvällä suunnittelulla, avoimella ja saavutettavalla tiedottamisella ja yleisötilaisuuksilla. Muutoksenhaun prosessien lisääminen ei lisää yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä.

Palaute talousvyöhykelain muutoksista

Pidämme hyvänä, ettei talousvyöhykelaki sulje pois vedyntuotantoa merellä. Myös muun P2X-tuotannon tulee olla mahdollista talousvyöhykkeellä ja sisältyä merituulivoiman hyödyntämiseen.

8 luku – Lakia alemman asteinen sääntely

Palaute asetuksella myöhemmin säädettäviin asioihin liittyen

Tuulivoimahankkeille on tyyppillistä, että osa sähköstä myydään pitkäaikaisella sähkönostosopimuksella (PPA), jolla suuri sähkönkäyttäjä tai joukko pienempiä sähkönkäyttäjiä sopii ostavansa sähköntuottajalta tietyn määrän sähköä sopimuksen mukaiseen hintaan esimerkiksi 10-20 vuoden ajan. Tästä syystä esitämme, että hyödyntämismaksun sitomista sähkön pörssihintaan harkittaisiin uudelleen eikä hyödyntämismaksua sidottaisi sähkön pörssihintaan.

Pidämme laadullisia kriteerejä hyvinä, mutta on tärkeää varmistaa, että niiden painoarvo on suurempi kuin tarjotun hinnan painoarvo. Laadulliset valintaperusteet ovat keskeisiä, ja niiden tulee olla puolueettomia, läpinäkyviä ja syrjimättömiä. Ne ovat ratkaisevan tärkeitä kestävyiden, innovoinnin, energijärjestelmän integroinnin ja laadukkaiden tuotteiden edistämisessä. Hyvin

suunnitellut muut kuin hintaan perustuvat valintaperusteet voivat paremmin tukea innovatiivista ja kilpailukykyistä tuulivoimateollisuutta. Esimerkiksi voimaloiden pidemmän käyttöiän, hiilisisällön, hankkeen toimet luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi tai kiertotaloustoimenpiteiden kaltaiset kriteerit pienentävät merituulivoimapuistojen ympäristöjalanjälkeä ja vähentävät riippuvuutta kriittisistä raaka-aineista. Laadullisissa kriteereissä tulisi myös huomioida hankealueella jo tehdyt selvitykset sekä niiden vaikutus hankkeen aikataulun nopeuttamisessa. Laadullisten kriteerien on oltava sellaisia, että ne aidosti erottavat kilpailijat toisistaan. On vaarana, että kilpailu perustuu todellisuudessa hintaan.

Muu palaute

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

Lopuksi Suomen Tuulivoimayhdistys (STY) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa talousvyöhykettä koskevasta merituulivoimalainsäädännöstä.

STY haluaa kiittää lain valmistelijaa siitä, että tuulienergian hyödyntämiseksi katsotaan myös merituulivoimaloiden yhteyteen rakennettava vedyntuotantoa. Toivoimme, että hallituksen esityksen jatkotyöstössä tuotaisiin esiin myös muut P2X-ratkaisut. Esityksemme s. 20 toisen kappaleen keskivaiheille uudeksi tekstiksi on: ”Siten myös merituulivoimaloiden yhteyteen suunniteltava vedyntuotanto tai muu P2X-ratkaisu olisi mahdollista toteuttaa samalla hyödyntämisluvalla.” Myös säännöskohtaisten perusteluiden 1 §:ään esitämme lisättäväksi muut P2X-hankkeet, jolloin perusteluiden ensimmäisen kappaleen viimeinen lause kuuluisi: ”Uuden lain soveltamisalan mukaiseen tuulienergian hyödyntämiseen kuuluisivat tutkimisen lisäksi tuulivoimala ja niihin liittyvät rakennukset, kuten sähköasemat ja mahdolliset vetylaitokset ja muut P2X-tuotantolaitokset.”

STY pitää hyvänä myös sitä, että lakihanke etenee ja aikataulussa on kunnianhimoa. Myös sidosryhmätilaisuudessa esitelty aikataulu siitä, että varsinainen kilpailutus aiotaan viedä läpi puolessa vuodessa, nähdään positiivisena asiana, mikäli nopeampi aikataulu on mahdollista esitettyjä resursseja korottamalla, tulisi sitä harkita. Nopea aikataulu on ensisijaisen tärkeää merituulivoimateollisuuden rakentamiseksi Suomeen. Kiinnostus merituulivoiman rakentamista kohtaan Suomen talousvyöhykkeellä on suurta. Suunnitellut hankkeet ovat isoja ja toteutuessaan ne ovat merkittäviä investointeja Suomelle. Merituulivoimahankkeet tuovat mukanaan merkittäviä aluetaloudellisia vaikutuksia ja sähköintensiivisiä investointeja, mahdollisuuden suomalaiselle alihankintaketjulle ja suomalaisia työpaikkoja. Sähköintensiivisen teollisuuden vetovoiman lisäämisen ja aluetaloudellisten hyötyjen toteutumisen tulisi olla Suomessa tärkeämpää kuin merituulivoimakilpailutuksesta saatavat maksut.

Suomen kilpailuetu verrattuna muihin Itämeren maihin olisi parantunut, mikäli muutama hanke olisi päässyt etenemään talousvyöhykkeellä vanhan lain nojalla samanaikaisesti lakihankkeen kanssa. Ruotsissa on pystytty tähän ja siellä merituulivoimahankkeet ovat kyenneet edetä lakihankkeesta huolimatta.

Pidämme hyvänä asiana sitä, ettei kaapeleiden tarvitse olla vielä linjattuna aluetta valittaessa ja kilpailuttaessa.

STY pitää perusteltuna ja erittäin hyvänä sitä, merialuesuunnittelu pidetään jatkossakin talousvyöhykkeelläkin ohjaavana eikä oikeudellisesti sitovana. Lausunnoilla olevassa HE:ssa on hyvät perustelut merialuesuunnittelun aseman pitämiseksi ennallaan. Yhdymme näihin perusteluihin.

Kunnioittaen

Suomen Tuulivoimayhdistys

Villikari Veera
Suomen Tuulivoimayhdistys ry