



Talousvaliokunnan kuuleminen 7.11.2024

Energiaviraston lausunto hallituksen esityksestä 147/2024

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä 147/2024 laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi. Esitys toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta selkeyttää merituulivoiman sääntelyä Suomen talousvyöhykkeellä. Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa ja esittää seuraavaa:

Energiavirasto kannattaa esityksen mukaista kilpailutusmallia, jossa oikeus talousvyöhykkeen hyödyntämiseen ratkaistaisiin Energiaviraston järjestä-mässä tarjouskilpailussa.

Suomen merialueilla tuulivoimaa edistetään ja hallinnoidaan nykyisin vaihtelevalla ja epäselvällä sääntelyllä. Tämän lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on selkeyttää talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeita koskevaa sääntelyä ja näin edistää merituulivoimahankkeiden kehitystä talousvyöhykkeellä kestävästi ja oikeudenmukaisesti. Energiavirasto kannattaa ehdotuksessa esitettyä kilpailutusmallia sillä varauksella, että myöhemmin asetuksella säädettävät kilpailutusmenettelyt, ja etenkin kilpailutuksen esivalinta- ja valintakriteerit, tulevat olemaan selkeät ja yksiselitteiset. Energiavirasto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että talousvyöhykkeen merituulivoima-alueiden hyödyntämisoikeuksien myöntämisessä noudatettaisiin yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti selkeitä, avoimia, tasapuolisia ja syrjimättömiä pelisääntöjä.

Energiavirasto katsoo, että kilpailutusmalli on parempi sekä yhteiskunnan että hankekehittäjien näkökulmasta, jos sitä verrataan arvontaan tai ”ensin tullutta palvelaan ensiksi” -malliin. Kilpailutusmallilla todennäköisimmin tunnistetaan se taho, jolla on parhaat edellytykset kehittää hanketta ja saattaa se loppuun. Muut jakoperiaatteet voivat tuottaa saman lopputuloksen sen suhteen, mikä taho lopulta vastaa hankekehityksestä, mutta valtion näkökulmasta optimaalisin lopputulos syntyy vasta hankekehittäjien välisen kaupankäynnin tuloksena, sillä muut jakoperiaatteet eivät erottele tahoja niiden suurimman kyvykkyyden ja maksuhalukkuuden perusteella. Tämän seurauksena valtion saama tulo jää muilla malleilla pienemmäksi kuin kilpailutusmallissa. Lisäksi kilpailutusmallilla varmistetaan, että oikeudet talousvyöhykkeen hyödyntämiseen jaetaan EU:n valtiontuki-, sisämarkkina- ja kilpailusääntely huomioiden.

Energiavirasto pitää tärkeänä, että valtioneuvoston asetuksella säädettävät kilpailutusmalli ja kilpailutuksen valintakriteerit ovat selkeitä ja yksiselitteisiä.

Esityksen mukaisen kilpailutusmallin yksityiskohdista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Energiavirasto katsoo, että asetus on keskeisessä roolissa tarjouskilpailun onnistumiselle ja kannattaa ehdotusta kilpailutuksen yksityiskohtien säätämisestä asetustasolla.

Energiavirasto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että asetuksella säädettävien valintakriteerien on oltava selkeät ja yksiselitteisiä. On parempi, että laadulliset kriteerit ovat yksiselitteisiä, kuin että kriteereissä olisi otettu huomioon jokainen erityistapaus. Ehdotuksen mukaisesti tarjoajat saisivat pisteitä sekä tarjoamastaan



5.11.2024

hyödyntämismaksusta että laadullisista tekijöistä. Energiaviraston ehdotus on, että kriteerit olisivat niin selkeät, että hankekehittäjät voisivat itse laskea oman pistemääränsä. Energiavirasto haluaisi välttää tilanteen, jossa pisteytyksessä olisi merkittävää harkinnanvaraa muun muassa sen suhteen, mikä tarjoajan kyky on edistää tarjouksensa mukaista hanketta. Laadullisten kriteerien valinnassa tulee huomioida hallinnollinen taakka niin kilpailutukseen osallistuvalla kuin kilpailutuksen järjestäjälle.

Energiavirasto kannattaa sitä, että tarkemmista kilpailutusmenettelyistä on tarkoituksenmukaista säätää asetuksella. Oleellista on, että tulevaisuudessa voitaisiin säätää saatujen kokemusten pohjalta tarvittaessa uudella tavalla esimerkiksi kilpailutusmenettelyistä, tarjousten arvioinnista, tarjottavasta hyödyntämismaksusta ja valintakriteereistä, koska odotettavissa on, että kilpailutusmallia on joiltain osin tarpeen muuttaa ensimmäisen tai ensimmäisten kilpailutusten jälkeen. Näin on käynyt verrokkimaissa, kuten esimerkiksi Tanskassa. Kehitystarve on todennäköinen, sillä nyt ehdotetun mallin mukaisia hyödyntämismaksukilpailutuksia on järjestetty niukasti. Tällä hetkellä käytössä olevat tiedot perustuvat lähes yksinomaan tukien kilpailuttamisesta saatuihin kokemuksiin. Talousvyöhykkeen merituuli-voima-hankkeissa tulee huomioida hankkeiden pitkä ajallinen perspektiivi, jonka myötä on varmistuttava lainsäädäntökokonaisuuden joustavuudesta, jotta sääntely vastaa tarkoitustaan myös tulevaisuudessa. Energiavirasto näkee, että yksityiskohdienten säätäminen lakia alemman tasoisella sääntelyllä tuo sääntelyyn tarvittavaa tarkkuutta sekä joustavuutta.

Energiavirasto huomauttaa, että lakia alemman asteisen sääntelyn laatimisessa tulee varmistaa asetuksen toimeenpantavuus, ennakoitavuus ja läpinäkyvyys. Kilpailutettavien hankkeiden suuri taloudellinen arvo ja ajallinen kesto huomioon ottaen Energiavirasto katsoo yksiselitteisen ja selkeän sääntelyn olevan ensiarvoinen edellytys läpinäkyvän, luotettavan ja onnistuneen kilpailutuksen järjestämiseksi ja ratkaisemiseksi. Siten asetuksessa tulee säätää yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti kilpailutuksen järjestämisen ja ratkaisun sekä muiden laissa säädettyjen toimintojen yksityiskohdista.

Energiavirasto korostaa kuitenkin, että vaikka lakia alemman tasoinen sääntely tuo joustavuutta, asetuksella säädettävien seikkojen osalta tulee huomioida se, että asetusta ei tule muuttaa liian matalalla kynnyksellä. Sääntelyn liika muuttuminen johtaa niin lisääntyneeseen hallinnolliseen työhön, kun sääntelyn muuttuessa myös ohjeistuksia ja muita kilpailutukseen liittyviä dokumentteja tulee päivittää, kuin myös epävarmuuteen hankekehittäjien suuntaan. Energiaviraston näkemyksen mukaan niin asetusta laadittaessa, kuin myös sitä muutettaessa, pitää huomioida sääntelyn johdonmukaisuus ja ennakoitavuus, eikä asetusta tule muuttaa liian kevyin perustein. Asetuksen valmisteluun ja sen laatimiseen tulee siten varata riittävät resurssit vuosina 2024 ja 2025. Valmistelun aikataulussa tulee myös huomioida sen suora vaikutus Energiaviraston järjestämän kilpailutuksen aikatauluun. Energiavirasto voi käytännössä aloittaa kilpailutuksen valmistelun vasta, kun asetus on tullut voimaan. Kokonaisuutena Energiavirasto toteaa, että se ei voi aloittaa kilpailutuksia ennen kuin se voi varmistua menettelyidensä lainmukaisuudesta, läpinäkyvyydestä ja selkeydestä kilpailun järjestämisessä.



5.11.2024

Energiavirasto kannattaa vahvasti esityksen mukaista kerrytettävää edistämismisvakuutta, mutta korostaa tarvetta sääntelyn selkeydelle koskien edistämismisvakuuden vapauttamista ja realisointia.

Energiavirasto kannattaa vahvasti ehdotuksessa esitettyä kerrytettävää edistämismisvakuutta. Hyödyntämisluvan saaneen toiminnanharjoittajan asettaman edistämismisvakuuden tarkoituksena on varmistaa toimijoiden sitoutuminen ja kyky hankkeen läpiviemiseen. Edistämismisvakuuden tarkoituksena on varmistaa se, että hyödyntämisluvan haltija todellisuudessa kehittää hanketta, ja se, että tarvittaessa alue voidaan vapauttaa tuleviin kilpailutuksiin, jos sitä ei todellisuudessa hyödynnetä hyödyntämisluvan mukaiseen käyttöön. Vakuutta tulisi kerryttää hyödyntämisluvassa määrättävään ajankohtaan saakka, ja jos sitä ei kerrytettäisi, valtioneuvosto voisi peruuttaa hyödyntämisluvan. Energiavirasto katsoo, että ehdotuksessa esitetyn mukainen vakuuksien kerääminen on toimiva keino varmistaa hankekehittäjien pitkäkestoinen sitoutuminen hankkeeseen.

Energiaviraston omien kokemusten ja muiden jäsenvaltioiden kokemusten mukaan merkittävä osa uusiutuvan energian tarjouskilpailuiden voittaneista hankkeista jää toteutumatta. Ilman asianmukaista kannustinmekanismia, joka tarjoaa valtiolle mahdollisuuden hyödyntämisluvan peruuttamiseen, on vaarana, että hyödyntämisluvista muodostuu reaalioptioita, jotka ovat siirrettävyyden johdosta vaihdantakelpoisia. On mahdollista, että niillä käytäisiin kauppaa jopa kymmeniä vuosia ennen kuin reaalioptioiden mukaiset investoinnit toteutuisivat. Reaalioption mukainen investointi toteutuu vasta, kun sähkön kysyntä on kasvanut huomattavasti ja hinta noussut, tai kun investointikustannukset tuotettua energiayksikköä kohden ovat laskeneet. Jos talousvyöhykkeeltä osoitetut alueet varataan kymmeniksi vuosiksi ilman, että hankkeita konkreettisesti edistetään, ei uutta sähköntuotantokapasiteettia synny, eikä valtio saa siitä tuloja, sillä hyödyntämismaksua maksetaan vasta merituulivoimahankkeen tuotantovaiheessa.

Edellä kuvattu riski on todellinen, sillä maalle rakennettavan tuulivoiman rakennusvauhti on hidastunut merkittävästi rakentamisen huippuvuosista 2022–2023. Maalle ja merelle rakennettavaa tuulivoimaa koskee sama ongelmallisuus sähkön kysynnän merkittävästä kasvusta, jonka on ennustettu tapahtuvan yhteiskunnan sähköistymisen myötä. Ongelmallisuus liittyy siihen, että ei ole varmuutta, millä tahdilla uutta tuulivoimakapasiteettia tulee markkinoille, ja milloin uudet runsaasti sähköä käyttävät teolliset investoinnit, kuten esimerkiksi vedyntuotantolaitokset, realisoituvat.

Esityksen mukaista edistämismisvakuutta tulisi kerryttää vuoden välein hyödyntämisluvassa määrättävään ajankohtaan saakka. Esityksen mukaisesti edistämismisvakuuden kerryttäminen kannustaisi hankkeen toteutumisen kannalta olennaisten tutkimusten tekemiseen mahdollisimman pian. Se kannustaisi myös hankkeen toteuttamiseen ripeässä aikataulussa. Valtion näkökulmasta tilanne on vahvasti epäsymmetrinen. Liian sallivat vakuusvaatimukset voivat johtaa alueiden varaamiseen kymmeniksi vuosiksi ilman todellista hankkeen kehitysaikomusta. Liian tiukat vakuusvaatimukset voivat taas johtaa siihen, että tarjouksia ei saada tai että saadut tarjoukset eivät ylitä hyödyntämismaksulle asetettua lattiahintaa, mikäli sellainen päätetään asettaa. Liian tiukat vakuusvaatimukset voivat myös johtaa siihen, että hyödyntämislupia perutaan. Molemmissa tapauksissa alueet vapautuvat, jolloin ne voidaan kilpailuttaa uudelleen. Epäsymmetrisyydestä ja kokemuksen puutteen



5.11.2024

vuoksi Energiavirasto näkee, että alussa vakuusvaatimusten pitäisi olla mieluummin liian tiukat kuin liian sallivat.

Energiaviraston vuosina 2018–2019 toimeenpaneman uusiutuvan sähköntuotantokapasiteetin tukikilpailutuksesta saatujen kokemusten perusteella vakuuksien realisointi sisältää suuren konfliktiriskin Energiaviraston ja toiminnanharjoittajan välillä. Konfliktiriskiä lisää erityisesti merituulialueiden vakuuksien arvo, joka tulee olemaan merkittävästi suurempi kuin Energiaviraston aiemmin toimeenpanemassa tukikilpailutuksessa annettujen vakuuksien arvo. Talousvyöhykkeelle rakennettavien voimaloiden edistämisvakuuksien pitää olla useita kymmeniä miljoonia euroja muodostaakseen riittävän kannustimen. Energiavirasto huomauttaa, että ehdotettu lain kirjaus tuulivoimapuiston suunnitellusta käyttöönnotosta ja sen vaikutuksesta edistämisvakuuden vapauttamiseen on epäselvä ja sisältää merkittävästi enemmän harkintavaltaa kuin Energiaviraston aiemmin toimeenpanemassa tukikilpailutuksessa, jossa vakuuden realisointi perustui valmistuneen ja tarjotun nimellistehon erotukseen. Energiaviraston näkemys kokonaisuudessaan on, että ilman tarkempaa kirjausta vakuuksien realisointipäätöksistä, kokonaan tai osittain, tultaisiin säännönmukaisesti valittamaan, joka puolestaan voisi johtaa pitkään tuomioistuinprosessiin, valtiolle syntyviin oikeudenkäyntikuluihin ja mahdolliseen edistämisvakuuden vapautumiseen. Edistämisvakuuden vapauttamiseen ja realisointiin liittyvät epäselvyydet olisivat erittäin ongelmallisia, sillä ne vesittäisivät koko edistämisvakuuden tarkoitetun ohjaavan vaikutuksen.

Energiavirasto korostaa, että ennen tarjouskilpailuun osallistumista, hankekehittäjien tulee olla tietoisia niistä ehdoista, joiden mukaisesti hankkeet tulee toteuttaa. Esimerkiksi suunnitellun käyttöönoton tarkempaa määrittelyä ei voida jättää hyödyntämislupapäätökseen, vaan niin hankekehittäjän kuin myös Energiaviraston tulee olla varmoja siitä, missä tapauksessa vakuus voidaan vapauttaa tai realisoida. Näin ollen Energiaviraston näkemyksen mukaan myös niissä lainkohdissa, joissa määrätään edistämisvakuuden vapauttamisesta ja realisoinnista ja niihin liittyvistä määritelmistä, tulisi olla asetuksenantovaltuutus. Energiavirasto korostaa, että edistämisvakuuteen liittyvien tarkempien ehtojen määrittelemisen jälkijättöisesti vain hyödyntämislupapäätöksessä heikentää koko vakuusjärjestelmän oikeusvarmuutta. Kuten edellä on todettu, jos sääntely ei varmista, että vakuuksien realisointiin johtava toiminta on yksiselitteisesti tulkittavissa, vaan aina mahdollisesti kiistanalainen, vakuuksien asettamisen tarkoitus voi vesittyä.

Esitetty kilpailutusmalli toisi Energiavirastolle uusia tehtäviä, joiden edellyttämää osaamista Energiaviraston tulisi vahvistaa.

Energiavirasto toteaa, että hallituksen esitys toisi sille merituulivoimaan liittyviä uusia tehtäviä. Energiavirastolla on poikkeuksellisen kattavaa akateemista ja käytännön kokemusta uusiutuvan energian tukien tarjouskilpailuiden järjestämisestä - kansainvälisestäkin vertaillen. Ennen talousvyöhykkeen merituulivoima-alueiden kilpailuiden järjestämistä Energiaviraston tulisi kuitenkin hankkia lisää osaamista muun muassa esityksen mukaisista laadullisista kriteereistä, joilla pyritään varmistamaan, että voittaneella toimijalla on riittävät edellytykset hankkeen edistämiseen. Nämä kriteerit voivat esityksen mukaan koskea tarjoajan taloudellista tilaa, kokemusta, osaamista ja muuta kykyä edistää hanketta, hankkeen ympäristövaikutuksia, hankkeen hyväksyttävyyden edistämistä, energiasäätelyjärjestelmän



5.11.2024

joustavuuden edistämistä, turvallisuutta sekä Euroopan unionin lainsäädännössä edellytettäviä seikkoja.

Lisäksi ehdotettu tarjouskilpailumalli sisältää kokonaan uusia elementtejä verrattuna aiempiin Energiaviraston toimeenpanemiin uusiutuvan energian tarjouskilpailuihin. Ensinnäkin Energiaviraston toimiessa tarjouskilpailussa hankintayksikkönä, hankintalain mukaisten menettelyiden soveltaminen edellyttää Energiaviraston osaamisen kehittämistä ja uudelleensuuntaamista. Toiseksi lain noudattamisen valvontaan, erityisesti hankkeiden kehittämisen ja etenemisen arviointiin, liittyy uusia tehtäviä ja osaamisalueita, joita Energiaviraston on vahvistettava.

Vaikka Energiavirastolla on kokemusta ja osaamista tarjouskilpailuiden järjestämisestä, se ei tarkoita sitä, että Energiavirasto voisi huolehtia ehdotuksessa sille osoitettavista uusista tehtävistä ilman asianmukaisia lisäresursseja. Ehdotuksessa Energiavirastolle osoitetaan laaja kirjo tehtäviä, muun muassa vastuu kilpailutuksen järjestämisestä, vakuuksien ja maksujen hallinnointi sekä valvontaan liittyviä tehtäviä. Ilman uuden osaamisen kehittämistä Energiavirasto ei voi ottaa ehdotuksen mukaisia tehtäviä vastaan.

Energiavirasto pitää ehdotukseen kirjattuja työ- ja elinkeinoministeriön arvioita esityksen toimeenpanon resurssitarpeista ja niiden rahoittamisesta oikean suuruisina. Esityksen mukaan toimeenpanon valmisteluvaiheessa Energiaviraston lisäresurssitarve olisi ensimmäisen kilpailutuksen järjestämisen osalta 2–2,5 henkilötyövuotta (htv).

Energiavirastolle hallituksen esityksessä vuoden 2025 talousarvioksi (HE 109/2024 vp) osoitetut lisämäärärahat mahdollistavat sen, että virasto voi valmistautua ja toteuttaa talousvyöhykkeen merituulivoiman kilpailutuksia. Kilpailutusten järjestämisen lisäksi uudet osoitetut tehtävät, kuten valvonta sekä vakuuksien kerryttäminen ja hallinnointi, aiheuttaisivat lisäresurssitarpeita vuodesta 2026 eteenpäin. Valvonnan ja muiden esityksen mukaisten tehtävien vaatimat lisäresurssit kasvavat huomattavasti, kun hankkeiden hankekehitys etenee ja etenkin rakentamisvaiheessa, jolloin hyödyntämisluvan sisältämien ehtojen valvonta korostuu. Energiavirasto toistaa hallituksen esityksen näkemyksen siitä, että Energiavirastolle tulee turvata riittävät resurssit esityksen mukaisiin tehtäviin seuraavissa talousarvioehdotuksissa.

Talousarvioesityksessä esitetään Energiavirastolle vuodelle 2025 kokonaisuudessaan 1,23 miljoonan euron lisärahoitusta. Energiavirastolle on osoitettu ja tullaan lähiaikoina osoittamaan muitakin uusia tehtäviä, joiden toimeenpano on tarkoitus rahoittaa kyseisestä määrärahasta. Esitetty lisärahoitus vastaa noin puolta niistä lisäresurssitarpeista, joita Energiavirasto on arvioinut sen tiedossa olevien uusien tehtävien toimeenpanon edellyttävän. Lisämäärärahalla Energiavirasto kykenee toteuttamaan siten talousvyöhykkeen merituulivoiman tarjouskilpailun valmistelun ja toteutuksen, mutta ei valvontaa.

Energiavirasto pyytää kohteliaimmin eduskunnan talousvaliokuntaa varmistamaan, että ehdotuksen asianmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi sen sisältämät uudet ja laajenevat viraston tehtävät huomioitaisiin Energiaviraston määrärahoissa.



Esityksen mukaisesti Energiavirasto valvoisi lain noudattamista kaikilta muilta osin paitsi 27 §:n ensimmäisessä momentissa Rajavartiolaitokselle osoitettua osuutta fyysisesti talousvyöhykkeellä tapahtuvan valvonnan osalta.

Energiavirastolla olisi merkittävä rooli lain toimeenpanon valvonnassa. Valvonta kattaisi kilpailutuksen voittajan asettamien vakuuksien valvonnan sekä hyödyntämisluvan ehtojen noudattamisen valvonnan. Energiavirasto katsoo, että ehdotetun valvontatehtävän tulisi olla tarkkaan kuvattu ja rajattu, ja asianmukaisesti resursoitu. Työnjako, jossa Energiavirasto valvoo toisen viranomaisen antaman hyödyntämislupapäätöksen ehtojen noudattamista ilman tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa hallintopäätöksen sisältöön, voi osoittautua menettelyllisesti haastavaksi.

Hyödyntämislupapäätöksen valvonnan näkökulmasta Energiavirasto pitää tärkeänä luvan ehtojen ja toiminnanharjoittajien velvollisuuksien selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Energiavirasto katsoo, että sellaista tilannetta, jossa päätöksen tehnyt viranomainen ja Energiavirasto ovat eri mieltä hyödyntämisluvan ehtojen tarkoituksesta tai oikeasta soveltamisesta, ei pitäisi päästää syntymään. Energiavirasto korostaa myös viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä osana ehdotettujen valvontatoimien onnistumista.