

Asia: VN/12957/2023

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

4 luku – Ehdotukset ja niiden vaikutukset

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

Suomen Hyötytuuli kiittää lakiesityksen valmistelijaa perusteellisesta esityksestä. Nykyiseen ”villiin länteen” nähdyn lakihanke vie merituulivoiman ohjausta positiiviseen suuntaan, kun hankkeiden määrää, aikataulua ja sijoittumista voidaan koordinoida. Tämä koordinointi tulisi tehdä yhdessä aluevesien hankkeiden kanssa, jotta vältetään hallitsemattomilta kysyntäpiikeiltä merituulivoimaan liittyvissä palveluissa ja resursseissa. Näin varmistetaan myös viranomaisresurssien riittävyys, markkinoiden toimivuus ilman merkittäviä häiriöitä sekä mahdollistetaan riittävän kokonaiskuvatarkastelu ennakoiden, myös Suomen kokonaisuus, huoltovarmuus, ympäristö ja elinkeinot huomioiden.

Merituulivoiman kehittäminen ja rakentaminen tuo Suomelle merkittäviä mahdollisuuksia luoda uutta liiketoimintaa ja houkutella energiantensiivisiä teollisuusinvestointeja. Samalla kuitenkin sähköverkon kuormitus kasvaa ja lisää investointipainetta kantaverkon kehittämiseen. Myös tuulisähkön profiilitappio kasvaa edelleen, mikä vaikuttaa myös aiempien investointien kannattavuuteen. Osaajapula on jo nyt ilmeinen ja merituulivoimaliiketoiminnan kasvu tulee lisäämään sitä merkittävästi. Koulutukseen ja osaamiseen tulisi panostaa välittömästi lisää kaikilla tasoilla. Samalla toivomme, että viranomaisresurssit koskien kilpailutusten jälkeisiä vaiheita (ELYt, AVI, Metsähallitus, hallinto-oikeudet) olisivat riittävät, ympäristöarvointien kehikot yhtenevät ja ennakoitavat. Kun samanaikaisesti on tarkoitus yhdistää ympäristöasioiden lupa- ja valvontatehtäviä eri virastoista yhteen lupaviranomaiseen, tärkeää on varmistaa riittävä viranomaisten resursointi.

Suomen Hyötytuuli esitti aiemmin TEM:lle muutoksia nykyiseen vesilakiin (Suomen Hyötytuuli Oy:n näkemys vesilain soveltamisesta merituulivoimarakentamisessa, 1.3.2024). Vesilain muuttamista tai merituulivoiman lisäämistä vesilain omaksi kohdaksi ei ole esitetty osaksi tätä prosessia, vaikka se joustavoittaisi hankkeiden kehittämistä ja vähentäisi merkittävästi toimijan riskiä hankekehitysvaiheessa. Ehdottamme, että vesilain muutos otettaisiin osaksi prosessia tai sitä vähintään lähdetäisiin edistämään rinnakkain tämän prosessin kanssa.

Muu palaute vaikutusarvioista

Henkilöresurssit on indikoitu viranomaisille (TEM ja EV) liian pieniksi huomioiden kilpailutusten laatu ja yhteiskunnallinen merkitys. Viranomaisille tulisi taata merkittävästi enemmän resursseja kilpailutusten valmisteluun, toteuttamiseen ja myös kilpailutettujen hankkeiden seurantaan hankekehitys- ja tuotantovaiheessa. Tällä voidaan varmistaa kilpailutus- ja seurantaprosessien sujuvuus ja yhdenvertaisuus. Viittaamme myös lausuntomme "alemman asteinen sääätely, valintakriteerit" -kohdassa mainittuihin erityisen olennaisten asioiden arviointiin, johon Energiavirastolle tarvitaan enemmän resursseja. Energiavirasto voisi käyttää apunaan esimerkiksi Metsähallitusta, konsulttiresursseja tai näiden yhdistelmää.

Viranomaisten resursointiin ja konsulttiresursseihin voitaisiin korvamerkitä varoja osallistumismaksun lisäksi myöhemmin tulevista hyödyntämismaksuista (tai niiden sijaan mahdollisesti realisoituvasta vakuudesta).

7 luku – Säännöskohtaiset perustelut

Palaute alueen valinnasta

Mielestämme on hyvä, että merialuesuunnittelu ohjaa, mutta ei sido alueen valintaa. Alueiden valinnassa on tärkeää osallistaa merituulivoimatoimijoita, joilla on niistä paras asiantuntemus ja tieto. Haluamme tuoda esiin, että valtaosa talousvyöhykkeen mielenkiintoa ja tutkimus- ja hyödyntämisoikeuslupahakemuksia keränneistä alueista on lähitulevaisuuden teknologialla melko todennäköisesti markkinaehtoisesti toteutuskelvottomia. Arviomme mukaan vain harvoilla alueilla on potentiaalia edetä toteutusvaiheeseen edes 2030-luvulla. Näin ollen ensimmäiset aluevalinnat tulisikin kohdentaa alueille, joiden toteutusedellytykset nykyteknologialla ovat parhaat. Yksi esimerkki merituulivoimatoimijoiden osallistamisesta voisi olla kahdenkeskiset keskustelut toimijoiden kanssa alueiden prioriteettijärjestyksestä kilpailutusta varten sekä ko. alueiden rajausten mielekkyydestä. Luottamuksella käytävä keskustelu mahdollistaa relevanttien tietojen avoimemman jakamisen toimijoilta ministeriölle. On myös huomioitava, että erityyppisillä toimijoilla on erilaisia toimintastrategioita ja preferenssejä alueiden valinnassa; osa toimijoista tähtää ensisijaisesti hankeportfolion koon maksimointiin yrityksen kirjanpito- tai markkina-arvon parantamiseksi, kun taas toiset toimijat ovat valikoivampia ja keskittävät kehityspanostuksensa ainoastaan suurella varmuudella taloudellisesti kannattaviin hankkeisiin. On harkinnan arvoista, voisiko TEM käyttää kaikkea saatavilla olevaa tietoa aluevalinnan perusteena, myös toiminnanharjoittajien aikaisempia tutkimustuloksia. Näin toimittaessa niistä tulisi sopia asianmukainen korvaus.

Aluevesillä sijaitsevat hankkeet ovat pääsääntöisesti teknistaloudellisesti edullisempia kuin kaukana ulkomerellä ja syvissä vesissä sijaitsevat talousvyöhykkeen alueet ja menevät luonnostaan aikataulullisesti näitä edellä. Suomen kokonaisedun näkökulmasta onkin ensisijaisen tärkeää koordinoida aluevesien ja talousvyöhykkeen hankealueiden kilpailutukset aikataulullisesti siten, että hankkeet etenevät lupamenettelyiden kautta kohti toteutusvaihetta järkevässä keskinäisessä järjestyksessä. Päinvastainen toiminta voi johtaa lopputulokseen, jossa muodostuu joukko luvitettuja, mutta toteutukseltaan liian kalliita hankkeita. Samalla on riski, että edullisempia hankkeita jää kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseissa näiden taakse, jolloin laajamittaiseen rakennus- ja tuotantovaiheeseen pääsy voi lykkääntyä jopa 5–10 vuodella.

Mikäli alueiden teknistaloudellista toteutettavuutta ei selvitetä etukäteen, mikä lienee kilpailutusmallissa tausta-ajatuksena, on huomioitava, että alueet eivät lopulta välttämättä osoittaudu kokonaisuudessaan markkinaehtoisesti merituulivoimarakentamiseen soveltuviksi. Näin ollen määritettäessä hankealueiden kokoa on syytä pyrkiä tunnistamaan riittävän isoja alueita, joiden sisälle on mahdollista sijoittaa selvästi yli 1,3 GW merituulipuisto, vaikka merkittävä osa alueesta rajautuisikin syystä tai toisesta (syvyys, merenpohjan rakennettavuus, merenkulku, luontoarvot) rakentamisen ulkopuolelle.

Fingridin keväällä julkaiseman selvityksen ei tule sellaisenaan antaa vaikuttaa tai olla määräävä työkalu merituulivoimakilpailutusten alueiden valinnassa. Alueiden valinnassa mahdolliset liittämiskysymykset eivät voi olla perusteltu syy jättää teknistaloudellisesti parempia kilpailuttamatta.

Palaute vakuuksista (osallistumisvakuus ja edistämisvakuus)

SHT näkee sopivana TEM:n esittämän vakuusmallin. Vakuuksien suuruus on tärkeää miettiä oikeaan kokoluokkaan ja vakuuden realisointi tulee määritellä hyvin huolellisesti, jottei sen riski muodostu pullonkaulaksi.

Edistämisvakuus

SHT katsoo esitetyn mallin hyväksi. X00 000 euroa hankkeen alussa useamman vuoden ajan on hyväksyttävä suuruus, ja loppua kohden suuruusluokkana X 000 000 euroa voisi olla kehittäjille hyväksyttävällä tasolla. Toimija ottaa kuitenkin ison riskin osallistuessaan kilpailutukseen hankkeesta, josta ei ole vielä olemassa sellaista tietoa, jonka pohjalta toteutuskelpoisuutta, saati investointikustannuksia voitaisiin arvioida. Vakuuksien tulee hankekehitysvaiheessa olla maltillisia riittävän pitkään, jotta hankkeen riskit voidaan selvittää hankkeen kannalta järkevässä järjestyksessä ja aikataulussa. Suhteessa liian korkea vakuus voi ajaa toimijoita minimoimaan riskejä selvityksillä, jotka voivat myöhemmin osoittautua turhiksi ja nostavat kehittämisen kustannusta. Kaikkia selvityksiä ja tutkimuksia ei kannata toteuttaa vielä hankkeen alussa, kun tarkat voimalapaikat tai kaapelireitit eivät ole tiedossa. Riski merenpohjan rakentamisen vaikeuksille ja sitä kautta hankkeen toteutukselle ovat olemassa, kunnes voimalapaikat (tai -alueet) ovat varmistuneet ja niille on tehty riittävät pohjatutkimukset. Lisäksi hankkeen toteutumiseen vaikuttavat merkittävästi merenpohjan kustannustehokkaat rakentamisen menetelmät, joita Itämeren pohjiin ja suuriin vesisyvyysyksiin ei ole vielä olemassa.

Hankkeen toteuttamiselle ei tule asettaa tiukkoja päivämääriä. Vakuuden määrän kasvattaminen vuosittain varmistaa sen, ettei toimija tarpeettomasti viivästytä hankkeen etenemistä ja toisaalta lopettaa hankekehityksen riskien kasvaessa liian suuriksi. Toisaalta vakuuden kasvattaminen vuosittain on toimijan riski, joka saattaa riippua vakuuden antajan kulloisestakin markkinanäkemyksestä. Tämä puoltaisi myös mahdollista kattosummaa vakuudelle, missä vakuuden määrä ei enää kasvaisi kattosumman täytyttyä. Kuitenkaan siis toimijaa ei tule kuitenkaan rangaista

huonosta markkinatilanteesta uhalla hankkeen menettämisestä. Markkinatilanteen ollessa heikompi kukaan muukaan pystyisi tuskin hanketta toteuttamaan, jolloin hanketoimijan vaihtaminen vähintäänkin viivästyttäisi hankkeen rakentamista. Vakuusmallissa tulee myös huomioida toiminnanharjoittajasta riippumattomien syiden vaikutus aikatauluun ja toteutukseen. Esimerkiksi viranomaisen tekemä päätös tai lakimuutos, jota ei ole voitu ennakoida kilpailutuksen tai hankekehityksen aikana tai toisaalta hallinto-oikeuksien, lupaviranomaisten jne. käsittelyaikatauluilla voi olla useita vuosia hanketta hidastavia vaikutuksia. Myös verkkoliittynän pullonkaulat tulee huomioida hyväksyttävänä syynä toteutuksen viivästymiseen.

Palaute maksuista (osallistumismaksu ja hyödyntämismaksu)

Osallistumismaksuksi suuruusluokkaa satatuhatta euroa olisi hyväksyttävällä tasolla, jotta kilpailutusten järjestämiseen voidaan varata riittävästi viranomaisresursseja. Toisaalta valtion tulisi kyetä myös itse kantamaan hieman riskiä ja ohjata rahaa kilpailutusten järjestämiseen etupainotteisesti ja vastaavasti huomioida tämä jatkossa hyödyntämismaksuista ja mahdollisista vakuuksista saaduista tuloista.

Hyödyntämismaksun painottuminen tuotantoaikaan voi lisätä kiinnostusta kilpailutukseen. Tulisi kuitenkin varmistaa, että kiinnostus on aitoa eikä tuo kilpailutukseen lisää ”opportunisteja”, joilla ei ole riittävää käsitystä markkinasta tai teknistaloudellisen toteutettavuuden tilasta sekä riskeistä.

Hyödyntämismaksun muuttaminen viitehinnalla

Malli vaikuttaa sopivalta, vaikkakaan ei ole aukoton. Sähkön vuoden keskihinta ei korreloi toimijan saamien tulojen kanssa, vaikka sähkö myytäisiin markkinoille. Luultavimmin merkittävä osa kyseessä olevien gigawatti-luokan hankkeiden tuottamasta energiasta myydään suoraan isoille kuluttajille, eikä sähkön vuoden keskihinta silloinkaan heijasta tuottajan saamia tuloja. Mallin tulisi vähintäänkin ottaa huomioon tuulivoiman profiilikustannus, eli viitehinnat tulisi laskea tuulipuiston tuotannolla painotettuna sähköpörssin tuntikohtaisista hinnoista (myöhemmin 15 minuutin tai kulloinkin voimassa olevan taseselvitysajanjakson) vuosikeskiarvon sijaan.

Muu palaute kilpailutuksesta

Talousvyöhykkeen merituulivoiman kilpailutusmallia suunniteltaessa on tärkeää pitää huolta siitä, että merituulivoimahankkeiden kustannusrakenteen ja riskien pitäminen hillittynä on mahdollista. Tämä edellyttää koko hankekaaren tarkastelua aina kilpailutuksesta purkuun. Tätä kokonaisuutta tarkasteltaessa on toivottavaa osallistaa merituulivoimatoimijoita, joilla on tällä hetkellä paras näkemys teknistaloudellisesta kannattavuudesta sekä maksujen, vakuuksien ja verojen vaikutuksista riskikokonaisuuteen.

Luonnoksen 13 §:n kohdan mukaan kilpailutus on keskeytettävä, mikäli kriteerit täyttäviä osallistujia on alle kolme. Vaikka kiinnostus Suomen merituulivoimaa kohtaan on ollut kova, ei ole itsestään

selvää, että kaikkiin kilpailutuksiin saadaan useita osallistujia. Esitämme, että kilpailutus viedään loppuun saakka, vaikka kriteerit täyttäviä tarjoajia olisi vähintään kaksi tai jopa vain yksi. 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.

On myös käytettävä harkintaa siinä, miten tulkitaan osallistujia ja niiden määriä. Osallistujat saattavat olla konsortioita tai osallistujina saattaa olla samaan konserniin tai omistajarakenteeseen kuuluvia yhtiöitä. Myöskään myöhempää yhteistyön mahdollisuutta ei täten tulisi sulkea pois.

Kilpailutuksessa tulisi välttää mallia, jossa hankeoikeuksille syntyy jälkimarkkinat ja kilpailutuksen voittaneen toimijan ansaintamekanismiksi muodostuu kaupankäynti hankeoikeuksilla.

Palaute hyödyntämisluvasta

Hyödyntämisluvan hakematta jättämisen jälkeen olisi myös järkevää käydä dialogia toiseksi kilpailutuksessa jääneen toimijan kanssa ennen kuin päätetään aloittaa uutta kilpailutusta. Säästäisi merkittävästi aikaa ja resursseja toimijoilta ja hallinnolta, jos kilpailutus voitaisiin ratkaista näin, eikä uutta kilpailutusta tarvitsisi järjestää.

Hyödyntämisluvan aluerajauksen ympärille tulisi jäädä riittävä puskurialue ja huomioida tulevien hankkeiden varjostusvaikutukset.

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

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta muutoksenhaun keskittämisellä tai sen keskittämättä jättämisellä ei ole suurempaa merkitystä, kunhan muutoksenhakuinstanssilla on riittävästi resursseja ja osaamista. Tämä on jo nyt alaa vaivaava ongelma ja se tuskin vähenee hankkeiden kasvaessa ja monimutkaistuesssa. Yleisesti ottaen on tarkoituksenmukaisempaa keskittää muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeuteen kuin esimerkiksi markkinaoikeuteen.

Palaute muutoksenhausta

-

Palaute talousvyöhykelain muutoksista

On toivottavaa, että merituulivoima-alueita talousvyöhykkeellä säädellään mahdollisimman samankaltaisesti kuin aluevesillä. Tämä varmistaa osaltaan yhdenvertaisen toimintaympäristön sekä vähentää riskiä väärinkäytöksille. Siten esitettyjen lakien soveltaminen talousvyöhykkeellä on suotavaa. Yhdenvertaisuuden vuoksi kiinteistöverosaateli talousvyöhykkeellä tulee saattaa samalle tasolle aluevesien hankkeiden kanssa. Mielestämme kiinteistöveroa tulisi jakaa niille kunnille, joihin

hanke vaikuttaa, esimerkiksi sähkönsiirron myötä. Tämä lisäisi osaltaan hankkeiden paikallista hyväksyttävyyttä. Myös muiden verojen ja maksujen tulisi vastata suuruusluokaltaan aluevesille rakennettavaa merituulivoimaa.

Fingridin rooli talousvyöhykkeellä tulee selkiyttää.

8 luku – Lakia alemman asteinen sääntely

Palaute asetuksella myöhemmin säädettäviin asioihin liittyen

Määräajat

Kilpailutuksissa käyttöön otettavien määräaikojen tulee olla riittävän pitkät, jotta toimijoilla on mahdollisuus valmistautua kilpailutuksiin. Esimerkiksi konsortion kerääminen sopimuksineen on vähintään puolen vuoden prosessi.

Esivalintakriteerit

Kriteerit tulisi valita siten, että myös suomalaisilla yhtiöillä on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua kilpailutukseen.

Suomessa on toteutettu suuriakin energiainvestointeja Mankala-mallilla. Mankala-mallilla toimivien yhtiöiden liikevaihto, taseen koko ja muut vastaavat tunnusluvut eivät välttämättä kuvaa yhtiön kokoa, kykyä tehdä investointeja tai saada rahoitusta, joten pelkän yhtiön liikevaihdon sijaan esikriteereissä tulisi huomioida Mankala-yhtiön omistajien yhteenlasketut liikevaihdot ja taseet. Arvioitaessa Mankala-yhtiön luottokelpoisuutta ja maksukykyä on siis otettava huomioon myös yhtiön omistajien luottokelpoisuus ja maksukyky. Näin tekevät myös luottoluokittajat ja ulkoisen velkarahoituksen tarjoajat. Muutoinkin luottokelpoisilla yhtiöillä (esimerkiksi monet suomalaiset energiayhtiöt) luottoluokitusta ei ole läheskään aina hankittuna, koska sille ei ole tarvetta ja se voidaan kokea turhana kustannuksena.

Hakijayhtiön liikevaihto ja muut taloudelliset tunnusluvut voivat olla poissulkevinä kriteereinä ongelmallisia, koska tyypillisesti merituulivoimahankkeet kehitetään ja toteutetaan tätä tarkoitusta varten perustettavien projektiyhtiöiden nimissä. Näillä ei luonnollisestikaan ole hanketta käynnistettäessä sen enempää toteutusreferenssejä kuin aiempaa laajamittaista liiketoimintaakaan. Projektiyhtiöiden omistuspohja myös tyypillisesti ”elää” hankkeen edetessä, mikä tulee joissakin rajoissa sallia, jottei kiinnostus kilpailutuksia kohtaan heikkenisi. Samalla tulee kuitenkin varmistaa hankeyhtiön taustatahojen uskottavuus ja niin taloudelliset kuin tiedollisetkin resurssit hankkeen edistämiseksi.

Myös liian mittava vaatimus aiemmasta kokemuksesta merituulivoimahankkeiden kehittämisestä ja toteuttamisesta on potentiaalisesti ongelmallinen poissulkevana kriteerinä, koska tällöin suomalaisomisteiset toimijat helposti rajautuvat kilpailutusten ulkopuolelle johtuen Suomen merituulivoimamarkkinan kehittymättömyydestä. Kotimaisten toimijoiden mahdollisuus toimia merituulivoimamarkkinoilla niin hankekehittäjinä, sijoittajina kuin toimittajinakin on kuitenkin vahvasti Suomen kokonaisedun mukaista.

Valintakriteerit

Valintakriteerien avoimuus ja läpinäkyvyys koetaan positiiviseksi, mutta tiettyjä erityisen olennaisia asioita on mahdotonta arvioida rasti ruutuun -menetelmällä tai asettamalla arvioinnille tiettyä skaalaa. Tällaisten kriteerien arvioimiseksi kvalitatiivinen, tekstimuotoinen vastaus on välttämätön, jotta yhtiöiden väliset erot saadaan tosiasiallisesti selville eikä kilpailutuksesta tule pelkkä hintakilpailu. Tekstimuotoisten vastausten arviointi vaatisi kuitenkin osaavia resursseja Energiavirastolle – joko suoraan, yhteistyössä Metsähallituksen kanssa, konsulttiresurssein tai näiden yhdistelmänä.

Mahdollisia kriteereitä voivat olla:

1. Kyky hankkeen edistämiseen ja toteuttamiseen

- Arvioidaan osallistujan aiempaa kokemusta ja osaamista tuulipuistohankkeen eri vaiheissa (hankekehityksestä tuotantoon) sekä suunnitelmaa hankkeen toteutuksesta

2. Osallistujan uskottavuuden arviointi

- Osallistuja tekee arvionsa, millaisena hanke voisi toteutua ja miten se kykenisi rakentamaan hankkeen kustannustehokkaasti, ilman valtion tukia
- Arvioidaan osallistujan toimittavaa kuvausta tai suunnitelmaa, miten hanke rahoitetaan kehitysvaiheessa ja investoinnissa

3. Kyky toimia Suomen sähkömarkkinoilla ja integroida hanke osaksi Suomen sähkömarkkinaa

- Arvioidaan osallistujan tuntemusta Suomen sähkömarkkinoista sekä kykyä järjestelmäintegraatioon liittyen
- Osallistuja toimittaa arvionsa mahdollisista sähkön ostajista

4. Paikallisen hyväksyttävyyden lisääminen

5. Kotimaisuusaste; suomalaisen merituulivoimaliiketoiminnan lisääminen esimerkiksi sopivilla ESG vaateilla, jotka suosivat kotimaista alihankintaketjua

6. Meriluonnon suojelu ja ympäristövaikutuksia vähentävät rakentamismenetelmät

7. Turvallisuus ja huoltovarmuus

Osa edellä mainituista kriteereistä voi toimia hyvin myös esivalintakriteereinä. Lisäksi haluamme tuoda esiin, että toimija ei voi missään tilanteessa vielä kilpailutusvaiheessa sitoutua siihen, että osa tuotetusta sähköstä ei menisi verkkoon.

Muu palaute

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

Näemme hankalana talousvyöhykkeellä meneillään olevien viranomaisprosessien jatkumisen, sekä varsinaisen tuulipuiston, mutta erityisesti sähkönsiirtoreittien osalta. Prosessit voivat tuntua kuntalaisista ja sidosryhmistä sekavilta ja niillä saattaa olla negatiivinen ja hidastava vaikutus muiden, jo valmiimpien hankkeiden etenemiseen, mukaan lukien maa- ja merituulivoimahankkeet, esimerkiksi viranomaisten tiukkojen resurssien vuoksi.

Suuriniemi Miia
Suomen Hyötytuuli