

Asia: VN/2058/2025

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä

Lausunnonantajan lausunto

1. Palaute osallistumisen edellytysten sisällöstä (3 §).

Suomen uusiutuvat ry (ent. Suomen Tuulivoimayhdistys ry) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä.

Suomen uusiutuvat ry pitää yleisellä tasolla asetusta oikeasuuntaisena talousvyöhykkeen merituulivoiman edistämiseksi ja talousvyöhykkeen merituulivoimakilpailutusten käynnistämiseksi. Pidämme äärettömän tärkeänä, että kilpailutusten kanssa edetään sujuvasti. Esitämme kuitenkin muutamaa korjausta asetukseen, etenkin edistämismaksuuden kerryttämiseen. Lausuntomme on jaoteltu lausuntopyynnön mukaisesti alaotsikoittain.

2. Palaute osallistumismaksuuden määrästä ja uusimisesta (4 §).

Pidämme osallistumismaksuuden määrää ja uusimiskäytäntöä kohtuullisena ja perusteltuna.

3. Palaute tarjottavasta hyödyntämismaksusta, kuten maksun määräytymisestä, indeksoinnista ja pisteytyksestä (8 § ja liitteen 1 kohta A).

Pidämme perusteltuna sitä, että tarjottua hyödyntämismaksua aletaan maksaa vasta sitten, kun voimala on rakennettu ja voimalat tuottavat sähköä.

Suosittellemme, että hyödyntämismaksua ei indeksoida, koska indeksointi voi aiheuttaa epävarmuutta ja saattaa estää pitkäaikaisia investointeja. Mikäli indeksointi katsotaan tarpeelliseksi, vuotuinen korotus tulisi rajoittaa enintään 1,5–2 prosenttiin vallitsevasta inflaatiosta riippumatta. Tällä lähestymistavalla löydettäisiin tasapaino toiminnanharjoittajan kustannusvakuuden säilyttämisen ja ajan mittaan tapahtuvien kohtuullisten mukautusten mahdollistamisen välillä.

4. Palaute edistämismaksuuden määrästä, kerryttämisestä ja uusimisesta (10 §).

Suomen uusiutuvat ry:n näkemyksen mukaan asetuksessa esitetty edistämismaksuuden suuruus ja aikataulu ovat kohtuuttomia ja epätarkoituksenmukaisia. Asetusluonnoksen mukaan

edistämisvakuus nousee 10. vuodessa jopa 37 miljoonaan euroon. Vaikka merituulivoimahankkeet ovat miljardiluokan hankkeita, on näin suuri edistämisvakuus Suomen merituulivoimakilpailutuksille haastava, sillä alueisiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia kilpailutusvaiheesta hankkeen valmiiksi luvittamiseen asti. Merituulivoimahankkeen kehittäminen vie vuosia ja merituulivoimahanketta varten tehtävät selvitykset ovat hyvin kalliita. Kohtuuttoman korkea edistämisvakuus tarkoittaa turhia lisäkustannuksia kalliiden hankekehityskustannusten lisäksi.

Ymmärrämme tarpeen varmistaa, että kilpailutuksen voittanut hanketoimija edistää hanketta. Hankekehitysvaiheessa ei kuitenkaan tehdä alueella mitään peruuttamattomia toimia, joita edistämisvakuudella tulisi korjata. Siinä vaiheessa, kun merituulivoimalat rakennetaan, on myös hankkeen rahoittaja ja lainoittaja varmistanut hankkeen taloudellisen kannattavuuden ja rakentamiskelpoisuuden.

Talousvyöhykkeellä tullaan kilpailuttamaan merituulivoimakäyttöön alueita, joista tiedetään vasta hyvin vähän. Tämä on erittäin perusteltua, sillä valtiolla ei ole resursseja tai mahdollisuuksia tutkia alueita perusteellisesti, ja yrityksillä on paras käsitys siitä, millaisella alueella merituulivoimahankkeen kanssa voi edetä. Tämä tarkoittaa voittavalle yritykselle kuitenkin merkittäviä riskejä hankkeen kehittämisen aikana, sillä alueelta voi tarkemmissa selvityksissä hyvinkin löytyä luontoarvoja, jotka johtavat hankkeen merkittävään kutistumiseen tai peruuntumiseen. Myös pohjatutkimukset voivat osoittaa, että alue on osittain tai täysin käyttökelvoton. Kilpailutettavilla mahdollisilla merituulivoima-alueilla ei ole kilpailutusvaiheessa varmistettuna edes verkkoliityntää, jonka saamiseen liittyy Suomessa epävarmuuksia.

Asetusluonnoksen mukaan toiminnanharjoittaja menettää edistämisvakuuden, vaikka hanke peruuntuisi hanketoimijasta riippumattomista syistä. Edistämisvakuuden menettää esimerkiksi tilanteessa, jossa Fingrid ei pysty liittämään verkkoon muuten täysin toteuttamiskelpoista hanketta.

Esitämme, että asetukseen määritettäisiin selkeästi tapaukset, jolloin toiminnanharjoittajasta riippumattomasta syystä peruuntuneen hankkeen edistämisvakuus palautetaan toimijalle. Tämä vähentäisi merkittävästi hanketoimijoiden riskiä ja kannustaisi osallistumaan tarjouskilpailuun.

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 toteutumisen. Vaikka vakuuden kerryttämistä on pyritty porrastamaan, rasittaa vakuus hankkeita etenkin hankkeen alkuvaiheessa kohtuuttoman paljon. Edistämisvakuuden tulisi olla kilpailukykyinen verrattuna muihin kansainvälisiin kilpailutusmalleihin ja edistämisvakuuksiin, ja se tulee suhteuttaa Suomen epävarmoihin markkinaolosuhteisiin. Useimmilla muilla markkinoilla kilpailutuksen yhteydessä voittajalle tarjotaan myös takuuhintaa tuotetusta sähköstä (CfD) ja/tai valtio kustantaa ja TSO rakentaa verkon valmiiksi merelle.

Näemme, että nyt asetuksessa esitetyt summat (miljoona euroa / vuosi ensimmäisen 3 vuoden aikana ja sen jälkeen 3 miljoonaa euroa / vuosi) ovat kohtuuttoman korkeita jo varhaisessa vaiheessa hankekehitystä. Merituulivoimahankkeen vaatiman laajan YVA-menettelyn toteuttaminen vie noin 5 vuotta ja maksaa useita miljoonia euroja. Tämän jälkeen alkavat vesiluvan hakemiseen tähtäävät tutkimukset, joiden kustannukset nousevat kymmeniin miljooniin euroihin. Hankkeen toteutumisesta ei ole luvitusvaiheessa minkäänlaista varmuutta, sillä se riippuu luontoarvoista, alueen rakennettavuudesta, viranomaisten päätöksistä, verkkoliitynnän saatavuudesta ja sähkön kysynnästä.

Tästä syystä esitämme edistämismaksujen kohtuullistamista ja voimakkaampaa porrastamista. Edistämismaksujen suuruusluokan tulisi olla kymmenissätuhansissa euroissa hankekehityksen ensimmäisten vuosien aikana. Lainvoimaisen vesiluvan saavuttamisen ja verkkoliittymän varmistumisen jälkeen hankkeen toteutettavuus on huomattavasti varmemmalla pohjalla ja kehittäjän käsissä, jolloin edistämismaksut voivat nousta huomattavasti.

Esitämme myös harkittavaksi, että tietyissä tapauksissa (kuten taloudelliset suhdanteet, raaka-aineiden hintojen nousu, pandemiat ja geopolitiikka) toiminnanharjoittaja voisi perustellusti esittää, että hankekehitys ja vakuuden kerryttäminen keskeytetään esitetyn ajaksi. Tänä aikana toiminnanharjoittajalla ei olisi oikeutta edistää hankkeen viranomaismenettelyjä. Tällöin hanketta ei tarvitsisi peruuttaa vaan hankkeen edistämistä voisi jatkaa parempana ajankohtana. On äärimmäisen tärkeää projektin kestävyys ja kannattavuus kannalta, että hankekehitys etenee sellaisessa tahdissa, että hanke on täysin kehitetty juuri silloin, kun markkinoilla on tarvetta sille. Eli hanketta ei tule keinotekoisesti edistämismaksulla puskea valmiiksi luvitetuksi tilanteeseen, jossa sen tuottamalle sähkölle ei ole vielä kysyntää.

Ehdotamme harkittavaksi, että edistämismaksujen kerryttämisen rinnalle luodaan aikataulutus merituulivoimahankkeen ympärille. Tavoitteena on varmistaa, että merituulivoimahanke etenee suunnitelmallisesti ja viivytyksettä kilpailutuksen jälkeen, mutta samalla aikataulu vähentäisi hankekehittämisen taloudellista riskiä tilanteissa, joissa hankkeen eteneminen estyy hakijasta riippumattomasta syystä, kuten verkkoliittymän saatavuuden vuoksi. YVA-menettelyn valmistumista voisi edellyttää viiden vuoden sisällä hyödyntämisluvan myöntämisestä ja vesiluvan hakemista kymmenen vuoden sisällä. Edelleen esitämme, että edistämismaksun suuruus kytketään asetukseen määriteltäviin hankkeen edistymisvaiheisiin. Näin kannustetaan aktiiviseen hankkeen edistämiseen ja vältetään tilanne, jossa kilpailutuksen voittaja ei edistä hanketta, mutta vähennetään myös vakuudesta ja hankekehityksestä syntyviä korkeita yhteiskustannuksia.

Tämä lähestymistapa vähentäisi toiminnanharjoittajiin kohdistuvaa taloudellista painetta ja varmistaisi samalla hankkeen tasaisen edistymisen.

Lisäksi esitämme, että vakuutta ei kerrytetä ajalta, jolloin hankkeen lupa on muutoksenhakutuomioistuimen käsittelyssä. Toiminnanharjoittajalla ei ole käytännössä mahdollisuutta vaikuttaa siihen, valitetaanko hankkeesta tai mahdollisuutta vaikuttaa muutoksenhakutuomioistuimen käsittelyn keston.

Ehdottaisimme myös, että edistämismaksujen määrää voitaisiin arvioida jokaisella kilpailutuskierroksella erikseen. Markkinan ollessa vielä hyvin epävarma taloudellisen kannattavuuden näkökulmasta, ei ole järkevää esittää liian korkeaa edistämismaksua ja sitoa sitä lainsäädännöllä. Markkinan ollessa kypsempi voisi edistämismaksujen määrää tarvittaessa tarkistaa. Mikäli edistämismaksu olisi asetusluonnoksessa esitetyn suuruinen, tulisi valtion jakaa riskiä toiminnanharjoittajan kanssa investoimalla merituulivoimaa tukevaan infrastruktuuriin (esimerkiksi kantaverkko, satamat) sekä taloudellista riskiä pienentäviin mekanismeihin kuten hinnanerosopimuksiin. Tämä lähestymistapa tarjoaisi kannustimen toiminnanharjoittajalle ja heijastaisi toiminnanharjoittajan ja valtion yhteistä sitoutumista merituulivoima-alan kehittämiseen. Edistämismaksujen linkittäminen valtion investointeihin varmistaa, että rakennuttajat eivät ole yksin vastuussa riskeistä, joihin he eivät voi vaikuttaa (esim. verkko- tai satamainfrastruktuurin viivästykset). Tämä luo tasapainoisemman riskinjakomallin. Se heijastaa myös yhteistyöhön

perustuvaa lähestymistapaa vankan merituulivoimasektorin rakentamiseen, mikä on välttämätöntä pitkän aikavälin menestyksen kannalta.

Edistämismääräyksen käyttöönotto tulee ajoittaa huolellisesti. Se olisi tarkoituksenmukaisinta, kun Suomi on luonut kilpailukykyiset ja houkuttelevat merituulivoimamarkkinat, joille on ominaista vahva sijoittajien kiinnostus ja aktiivinen kilpailu kehitysalueista. Tällaisessa tilanteessa suoritustakuu voisi toimia välineenä hankkeiden aikataulujen ja sitoumusten hallinnassa.

5. Palaute kokemuksesta, osaamisesta ja muuta hankkeen edistämiskykyä koskevista valintakriteereistä (liitteen 1 kohta B) sekä niihin liittyvistä määritelmistä (1 §).

-

6. Palaute hankkeen ympäristövaikutuksia koskevista valintakriteereistä (liitteen 1 kohta C).

Pidämme perusteltuna sitä, että ympäristövaikutuksia koskevat valintakriteerit eivät ole kategorisia vaatimuksia, ja vaikuttavat ainoastaan pistemäärään eivätkä ole vaatimuksia, jotka sulkevat pois kilpailutuksesta.

Käyttövoimaan liittyvä valintakriteeri on periaatteeltaan hyvä, mutta tarjoajan voi olla vaikea sitoutua johonkin, jota ei ole testattu toimialalla, saati Suomen olosuhteissa. Suomessa tavanomaiset merituulivoiman operointi- ja kunnossapitoratkaisut, kuten huoltoalukset (SOV), miehistön siirtoalukset (CTV) ja helikopterinostotoiminnot (HHO), eivät välttämättä ole mahdollisia ympärivuotisia ratkaisuja ankarien talvi- ja jääolosuhteiden vuoksi. Siksi käyttö- ja kunnossapitostrategioiden on oltava räätälöityjä suomalaisen ympäristöön sopiviksi. Tämä vaatii huolellista suunnittelua sekä riskien ja kustannusten arviointia tulevaisuuden käyttövoimien ohella. Kriteerin olisi heijastettava tätä innovoinnin tarvetta, mutta tiettyyn käyttövoimaan tai alustyyppiin voi olla vaikea sitoutua markkinalla, jota ei vielä käytännössä Suomen olosuhteissa ole.

Myös lintututkat ovat kalliita ja suhteellisen harvinaisia, eikä niitä ole maailmanlaajuisesti rajattomasti saatavilla. Suomen talousvyöhykkeellä ei ole luotoja, saaria tai muita rakenteita, joihin tutkaa voisi pysyvästi asentaa. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa lintututkan käyttäminen vaatisi jatkuvaa läsnäoloa merellä. Tämä on sekä teknisesti haastavaa, että kustannuksiltaan raskasta. Lisäksi osa alueista sijoittuu ajojaiden alueelle ja meri voi olla vielä jäässä silloin, kun selvityksiä tulee tehdä tai se pitäisi asentaa sinne välittömästi jäiden lähdön jälkeen muuttolintujen lähtiessä samanaikaisesti liikkeelle. Lintututkan käyttöä olisi syytä kohtuullistaa ja mahdollistaa myös vaihtoehtoiset ja täydentävät seurantamenetelmät.

Kriteerin sitominen YVA-menettelyyn ei myöskään ole perusteltua. YVAN ohjaaminen ja riittävien selvitysten määrittäminen on YVA-yhteysviranomaisen vastuulla ja tehdään aluekohtaisesti huomioiden alueen erityispiirteet. Osalla alueista on myös jo toteutettu YVA-menettely.

7. Palaute energiajärjestelmän joustavuutta koskevista valintakriteereistä (liitteen 1 kohta D).

Kannustavatko ehdotetut pistemäärät näkemyksenne mukaan riittävästi kyseisten energiajärjestelmän joustavuutta edistävien hankkeiden toteutukseen?

Tarvitsevatko hankkeet ylipäänsä lisäkannusteita pisteytyksen muodossa toteutuakseen?

Tulisiko hankekategorioiden poiketa esitetystä?

Energiajärjestelmän joustoa edistävien kriteerien tavoitteet ovat perusteltuja, mutta nykyisessä muodossaan ne vaikuttavat osin idealistisilta suhteessa merituulihankkeiden todellisiin edellytyksiin ja aikatauluihin. Mikäli kilpailutus järjestetään jo vuoden 2026 aikana, ei ole realistista odottaa hankekehittäjien sitoutuvan merkittäviin joustoratkaisuihin, kuten laajamittaiseen varastointiin, joita ei ole vielä kaupallisesti todistettu tässä toimintaympäristössä.

Kriteerien tulisi perustua ratkaisuihin, joiden toteutettavuudesta ja vaikutuksista on jo käytännön kokemusta. Nykyisellään esimerkiksi varastointiratkaisuihin osoitetut 20 pistettä muodostavat huomattavan painoarvon suhteessa toteutettavuuteen. On myös tärkeää huomioida, että hankekehittäjät eivät voi rakentaa uskottavaa liiketoimintalogiikkaa sellaisten joustoelementtien varaan, joiden tekninen tai taloudellinen toteutuskelpoisuus ei ole vielä selkeä.

8. Palaute hyödyntämismaksun ja laadullisten valintakriteerien pisteytyksen suhteesta, eli siitä, että hinnan osuus on 50 prosenttia ja laadun osuus 50 prosenttia (6 § ja liite 1).

Tulisiko jakoa mielestänne muuttaa ja jos, miksi?

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, energiajärjestelmän integroinnin ja laadukkaiden tuotteiden edistämiseksi. Suunnitellut muut kuin hintaan perustuvat valintaperusteet voivat paremmin tukea innovatiivista ja kilpailukykyistä tuulivoimateollisuutta. Laadullisissa kriteereissä tulisi myös huomioida hankealueella jo tehdyt selvitykset sekä niiden vaikutus hankkeen aikataulun nopeuttamisessa.

9. Muu palaute.

Nyt suunniteltu kilpailutus nojaa nettonolla-asetuksen julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn, jonka delegoitu säädös on tietääksemme tulossa lausunnoille kesän 2025 aikana. Osa tästä sääntelystä astuu voimaan vasta vuoden 2025 lopussa ja ennen 30.12.2025 julkistetut kilpailutukset voidaan toteuttaa vanhalla sääntelyllä. Käsittääksemme kuitenkin jo ennen tätä päivämäärää toteutettavia kilpailutuksia koskee tietoturvasääntely sekä sääntely, joka edellyttää erikseen notifioidaan sellaiset toimijat, jotka saavat vierailta valtioilta taloudellista tukea. Toivomme lain valmistelijan seuraavan EU-säädösten kehittymistä tarkasti ja varmistavan kilpailutuksen täyttävän EU-säädökset.

Lisäksi haluamme vielä korostaa, että on syytä kiinnittää myös huomiota kokonaismarkkinatilanteeseen. Useimmat suunnitellut alueet eivät ole vielä tutkittuja, niillä ei ole varmistettua verkkoliityntämahdollisuutta, eikä valtiontukimekanismeja ole käytettävissä. Merituulivoiman markkinatilanne on tällä hetkellä haastava koko Euroopassa, ja monet suunnitellut hankkeet ovat jääneet toteutumatta kustannuspaineiden ja markkinaepävarmuuden vuoksi.

Kotimainen toimijakenttä suhtautuu kilpailutukseen rakentavasti ja toivoo sen onnistumista. Tavoitteena on luoda houkutteleva ja realistinen kilpailutus, joka johtaa investointipäätöksiin ja

konkreettisiin hankkeisiin. Tämä edellyttää, että valintakriteerit perustuvat toteuttamiskelpoihin ratkaisuihin, jotka heijastavat sekä markkinaolosuhteita että hankekehityksen reunaehdoja ja että järjestelmään liittyvät kustannukset ovat kohtuullisia.

Merituulivoiman huutokauppojen onnistuminen edellyttää, että elinkelpoisen liiketoimintamallin perusedellytykset ovat olemassa. Mikäli hankekehittäjiltä vaaditaan sitoutumista suuriin taloudellisiin riskeihin epävarmoissa olosuhteissa, seurauksena on todennäköisesti vähäinen osallistuminen ja hankkeiden lykkääntyminen. Huutokauppojen ensisijaisena tavoitteena tulisi olla investointien houkuttelemisen – ei niiden estämisen.

Kantaverkon kapasiteetin kehittäminen ja ulottaminen merialueille on edellytys merituulivoiman kaupalliselle käyttöönotolle Suomessa. Kyse on myös kansallisesta huoltovarmuudesta ja energiaturvallisuudesta, sillä sähkön saatavuus on varmistettava myös kriisiaikoina. Merituulivoimaliityntöjen mahdollistaminen on osa tätä kokonaisuutta, ja sen kehittämisen tulisi olla valtion vastuulla. Merituulivoimalle on tarjottava samat mahdollisuudet liittyä sähköverkkoon kuin maalla tuotettavalle energialle. Fingridin, kantaverkonhaltijan, tulisikin tehdä tiivistä yhteistyötä energiaviranomaisten kanssa tarjouskilpailujen valmistelussa.

Suomen merituulivoimasektori on vielä varhaisessa vaiheessa, eikä teknologiaa ole täysin sovitettu paikallisiin, vaativiin olosuhteisiin. Alhaisen sähkön markkinahinnan ja kohonneiden investointi- ja rahoituskustannusten yhdistelmä aiheuttaa merkittävää epävarmuutta hankkeiden taloudelliseen kannattavuuteen. Usein markkinaehtoiset sähkönhankintasopimukset (PPA) eivät riitä kattamaan tarvittavia investointeja ja operointikuluja. Hankkeiden kustannusrakennetta tulee pyrkiä kaikin mahdollisin keinoin keventämään.

Villikari Veera
Suomen uusiutuvat ry