

25.3.2026

VN/7272/2024

VN/7272/2024-OM-29

Oikeusministeriön lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta sekä laiksi rakentamislain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta sekä laiksi rakentamislain muuttamisesta. Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta sekä muutettavaksi rakentamislakia. Uudessa laissa säädettäisiin voimalan omistajan velvollisuudesta purkaa käytöstä poistettu maatuulivoimala ja palauttaa puretun tuulivoimalan sijaintipaikka voimalan rakentamista edeltäneeseen tilaan. Purkamisen kustannusten kattamista turvaisivat ehdotetut säännökset purkamistoimien kustannuksia varmistavasta vakuudesta. Rakentamislakiin (751/2023) ehdotetaan lisättäväksi säännökset maatuulivoimalan purkamisluvasta. Lisäksi ko. lakiin ehdotetaan tehtäviksi muita uuden lain säätämisestä johtuvia täsmennyksiä ja teknisluonteisia muutoksia.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotus

Kommentit 1 §:ään - Soveltamisala

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan siinä säädetään käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja puretun tuulivoimalan sijaintipaikan palauttamisesta voimalan rakentamista edeltäneeseen tilaan sekä näiden toimien varmistamiseksi asetettavasta vakuudesta. Ehdotuksen mukaan käytöstä poistettuna maatuulivoimalana pidettäisiin sellaista voimalaa, joka olisi ollut poissa tuotannollisesta toiminnasta yli yhden vuoden ajan. Säännösehdoituksen perusteluissa (s. 36) on tarkennettu käytöstä poistetun tuulivoimalan käsitettä.

Perusteluissa esitettyjen tilanteiden lisäksi lienee mahdollista, että esimerkiksi toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyyden takia maatuulivoimalaa ei lopulta rakenneta valmiiksi, jolloin voimalaksi tarkoitettujen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

rakenteiden purkaminen voisi tulla ajankohtaiseksi jo ennen, kuin voimalaa on lainkaan otettu käyttöön. Tällöin on ajateltavissa, ettei kyse olisi varsinaisesti ”käytöstä poistetun” maatuulivoimalan purkamisesta. Esityksestä ei nykymuodossaan aivan selkeästi ilmene, onko ehdotetuilla purkamisvelvollisuutta ja sitä varmistavaa vakuutta koskevilla säännöksillä tarkoitus varautua myös tällaisiin tilanteisiin, eli miten niiden soveltamisala kattaa nämä tilanteet. Jatkovalmistelussa ehdotetun lainsäädännön soveltamisalaa olisi aiheellista täsmentää näiltä osin.

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan napakorkeudeltaan vähintään 30 metriä korkeaan tuulivoimalaan, joka sijaitsee maa-alueella, rantapengerryksellä tai rannan välittömään läheisyyteen täyttämällä aikaan saadulla maa-alueella. Rantapengerryksellä tai rannan välittömässä läheisyydessä täyttämällä aikaan saadulla maa-alueella tapahtuva tuulivoimalan rakentaminen ja purkaminen saattavat edellyttää myös vesilain (587/2011) mukaista vesitalouslupaa, eli kyse on eräänlaisesta vesirajalaitteesta.

Kommentit 2–3 §:ään - Purkamisvelvollisuus ja purkamisen laajuus eräissä tilanteissa

Esityksessä on sinänsä tunnistettu lakiehdotuksen ja vesilain välinen rajapinta, mutta lakien keskinäinen suhde ei ilmene seikkaperäisesti esityksestä. Koska sääntelyn soveltamisalaa ei ole esitetty rajattavaksi ehdotetun lain sen paremmin kuin vesilainkaan osalta, näyttäisi oikeustilaksi muodostuvan se, että vesialueelle sijoittuvan tuulivoimalan purkaminen edellyttää kummankin lain mukaista lupaa. Epätodennäköistä on, että eri lakien nojalla päädyttäisiin lopputulemaltaan täysin erilaisiin ratkaisuihin. Nyt ehdotetulla lailla ei voida tyhjentävästi ratkaista vesilain mukaisen, laitoksen purkamiseen oikeuttavan luvan edellytyksiä ainakaan mahdollisten pengerrysten tai vesialueen täyttöjen poistamisen osalta (ks. erityisesti lakiehdotuksen 3 §). Jos laitos purettaisiin nyt ehdotetun lain säännösten nojalla eikä purkamiselle haettaisi vesilain mukaista lupaa, saattaisi vesilain mukainen luvan rauettamista koskeva menettely (vesilain 3 luvun 24–25 §) kuitenkin olla tarpeen rantapengerryksen tai vesialueen täytön poistamisen osalta. Asiaan tulisi kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Kommentit 4–6 §:ään – Vakuutta koskevat säännökset

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin vakuuden asettamisesta ja vakuuden määrästä. Ehdotuksen mukaan pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta.

Säännöksen perusteluissa todetaan: Vakuuden määrä olisi mahdollista sitoa esimerkiksi rakennuskustannusindeksiin, jotta vakuuden suuruus olisi edelleen riittävä vielä purkuvaiheessa. Vastaavasti vakuuden suuruus voisi indeksitarkastuksen yhteydessä myös laskea. Koska vakuuden määrän tarkistaminen olisi sidottu indeksiin mukaiseen vakuudella katettavien toimien hintojen muutokseen, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voisi suorittaa sen ilman, että vakuuden määrästä olisi tarpeen tehdä erillistä valituskelpoista päätöstä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen muotoilun perusteella asetuksenantovaltuus koskisi ainoastaan vakuuden määrittämistä rakennuslupapäätöksessä ja miten se tulisi laskea. Säännös ei näytä mahdollistavan sitä, että asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän muuttamisesta sen voimassaolon aikana.

Esimerkiksi ympäristösuojelulain (527/2014) 60 §:n 3 momentissa asetuksenantovaltuus koskee vakuuden määrän laskemista ja kerryttämistä. Jos ehdotetussa laissa tuulivoimaloiden purkamisesta halutaan mahdollistaa vakuuden kiinnittämistä indeksiin, olisi harkittava tulisiko tästä säätää pykälätasolla.

Pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että koska vakuuden määrän tarkistaminen olisi sidottu indeksiin, tämä voitaisiin tehdä ilman erillistä valituskelpoista päätöstä. Perusteluissa (s. 47) todetaan että kyse olisi indeksiin sidotun vakuuden määrän tarkistamista koskevan tarkkarajaisen rakentamislupamääräyksen täytäntöönpanemisesta, johon ei sisältyisi oikeudellista harkintaa eikä siten oikeusturvan tarvetta.

Oikeusministeriö ei sinänsä pidä ongelmallisena, että indeksitarkistuksesta ei voisi valittaa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että pykälästä saa sen vaikutelman, että indeksitarkistus voitaisiin tehdä pelkästään perustuen valtioneuvoston asetukseen, eikä se ilmenisi mistään yksittäisestä päätöksestä, esimerkiksi rakennusluvasta, joka olisi valituskelpoinen. Esimerkiksi ympäristösuojelulain 61 §:n 2 momentin mukaan indeksikorotuksista määrätään lupapäätöksessä. Koska ehdotuksen mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen tekisi päätöksen indeksitarkistuksesta, ja kyseessä olisi suhteellisen pitkäaikaiseksi ja suureksi tarkoitettu vakuus, olisi perusteluissa syytä tarkemmin kuvata vakuuden antajan oikeusturvakeinoja.

Yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että pykälän perusteluja tulisi täydentää siltä osin kuin kyse on menettelystä indeksitarkistuksen tekemisen yhteydessä.

Kommentit 10 §:ään – Viittaus rikoslakiin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa säädettäväksi laki käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta. Lain 2 §:ssä säädettäisiin käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisvelvollisuudesta ja 10 §:ssä viitattaisiin rikoslakiin todeten, että rangaistus ympäristön turmelemisesta, törkeästä ympäristön turmelemisesta, ympäristörikkomuksesta ja tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 §:ssä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, ettei esitysluonnoksessa käsitellä erityisen selvästi tarvetta kyseiselle viittaussäännökselle (10 §) tai maatuulivoimalan purkamisen laiminlyönnistä aiheutuvia todellisia ympäristöhaittoja. Esitysluonnoksessa (s. 16) todetaan, että ”(p)aikalleen jätettyjen käytöstä poistettujen perustusten mahdollisista pidemmän aikavälin haitallisista ympäristövaikutuksista ei ole kattavaa tietoa”.

Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 45) 10 §:stä todettu antaa ehdotettavasta pykälästä harhaanjohtavan kuvan, sillä perusteluissa käytetään ilmaisua ”rangaistusuhan säätäminen”, vaikka ehdotettavassa pykälässä ei ole kyse uudesta rangaistussäännöksestä vaan viittauksesta voimassa oleviin rikoslain säännöksiin.

Kolmanneksi mainitun pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa käsitelty vaikuttaa säännöksen tarpeellisuutta (varsin yleisluontoisesti) perustelevan luonteensa vuoksi sopivan paremmin esitysluonnoksessa muualle kuin säännöksen sisältöä selittäviin säännöskohtaisiin perusteluihin.

Lisäksi oikeusministeriö tuo esiin, että rikoslain mukaisia ympäristörikossäännöksiä koskevia viittauksia koskien esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on hyvä huomioida käynnissä oleva uuden ympäristörikosdirektiivin ((EU) 2024/1203) täytäntöönpano, jota koskeva hallituksen esityksen luonnos on lausuntokierroksella 17.2.–31.3.2026 (hanke OM034:00/2024). Mainitussa hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan muun muassa rikoslakiin uutta ympäristön tuhoamista koskevaa rangaistussäännöstä, joka koskisi muun muassa tiettyjä sellaisia tekoja, jotka voimassa olevan lain mukaan olisivat rangaistavia törkeänä ympäristön turmelemisena.

Kommentit 11 §:ään – Voimaantulo

Esitykseen sisältyvien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2027. Ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantuloa koskevan 11 §:n mukaan lain 2 §:n 2 momentin ja 4–6 §:n säännöksiä sovelletaan tuulivoimalaan, jonka rakentamislupahakemus on tullut vireille 31.12.2027 jälkeen. Vastaavanlaista porrastusta ei sisälly toiseen lakiehdotukseen. Jatkovalmistelussa tulee selvittää vähintäänkin perusteluissa, muodostuuko tällöin rakentamislain 108 §:ään ehdotettu uusi 4 momentti rakennustyön aloittamisen esteeksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota ehdotettavaan lain voimaantuloa koskevaan 11 §:än osalta siihen, että lain mukaan lakia sovellettaisiin lain voimaantullessa kaikkiin lain soveltamisalaan kuuluviin tuulivoimaloihin niiden rakentamisajankohdasta riippumatta (lukuun ottamatta tiettyä kunnan toissijaista purkamisvelvollisuutta ja purkuvakuutta koskevaa sääntelyä). Oikeusministeriö katsoo, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän taannehtivan rikoslain kiellon kanssa ehdotettavaa sääntelyä paremmin sopisi yhteen sääntely, jossa purkamisvelvollisuutta koskevaa säännöstä ja siten joissain tilanteissa sen laiminlyöntiin kytkeytyvää rangaistusuhkaa sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen rakennettaviin lain soveltamisalaan kuuluviin tuulivoimaloihin.

Samaan aikaan lainsäädännön tavoitteiden ja oikeustilan selventämisen kannalta on olennaista, että itse purkuvelvollisuus tulisi koskemaan kaikkia voimaloita riippumatta niiden rakentamisajankohdasta, sillä muutoin koko nykyisen maatuulivoimalakannan purkamisen sääntely jää nykyiseen, osin epämääräiseen tilaan.

Ottaen huomioon nämä oikeusministeriön eri näkökohdat voisi selvittää sääntelyratkaisua, jossa itse materiaalisen purkuvelvollisuuden voimaantulo säilyisi esityksessä ennallaan, mutta rangaistusuhan voimaantumista rajoitettaisiin vain lain voimaantumisen jälkeen rakennettaviin voimaloihin.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotus

Kommentit koskien muita rakentamislain muutettavaksi ehdotettavia pykäläiä

Lakiehdotuksessa rakentamislain 76 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädetään kunnan velvollisuudesta antaa lupapäätöksessä käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta annetussa laissa tarkoitettua purkuvakuutta koskevia määräyksiä. Ehdotus on sinänsä perusteltu, mutta siinä käytettyä ilmaisutapaa ("on annettava purkuvakuutta koskevia määräyksiä") voi pitää jossain määrin epämääräisenä. Toinen mahdollinen, ympäristölainsäädännössä myös tyypillinen säännöksen kirjoitustapa voisi viitata "tarpeellisiin määräyksiin" (eli "Kunnan on annettava lupapäätöksessä käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta annetussa laissa tarkoitettua purkuvakuutta koskevat tarpeelliset määräykset"). Oikeusministeriö esittää harkittavaksi säännösehdoituksen sanamuodon tarkistamista jatkovalmistelussa.

Muut kommentit

Säätämisjärjestysperustelut

Esityksen mukaan sen kannalta keskeisiä ovat perustuslain (731/1999) vastuuta ympäristöstä (20 §), omaisuuden suoja (15 §) ja oikeusturvaa (21 §) koskevat säännökset.

Esityksessä ei nyky muodossaan mainita ehdotusten suhdetta perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen (18 §). On totta, ettei esityksessä tehdä muutoksia esimerkiksi elinkeinovapauden kannalta merkitykselliseen maatuulivoimaloiden rakentamisen luvanvaraisuuteen sinänsä. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin toiminnanharjoittajille asetettavaa uutta lakisääteistä velvollisuutta purkuvakuuden asettamiseen. Ehdotuksen mukaan velvollisuus olisi voimassa paitsi maanvuokratilanteissa myös tilanteissa, joissa voimala rakennetaan voimalan rakentajan omassa omistuksessa olevalle kiinteistölle, eikä voimalan rakentamista saisi aloittaa ennen vakuuden asettamista. Tällainen velvollisuus voidaan nähdä merkityksellisenä elinkeinoharjoittajien taloudellisen toimintavapauden ja -mahdollisuuksien kannalta. Jatkovalmistelussa olisi siten aiheellista arvioida säännösehdoitusten suhdetta myös elinkeinovapauden näkökulmasta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi voimalan sijaintipaikan kunnalle asetettavasta viimesijaisesta purkamisvelvollisuudesta maanvuokratilanteissa, jos purkamistoimien toteuttamiselle ja rahoitukselle ei ole muita vaihtoehtoja. Esityksen valmistelussa olisikin siten aiheellista huomioida myös ehdotusten suhde kunnan itsehallintoa koskevaan perustuslain 121 §:ään, jonka nojalla kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Ottaen huomioon, että realisoituessaan kunnalle aiheutuvan purkamisvelvollisuuden kustannukset voisivat nousta huomattaviksikin, voisi jatkovalmistelussa näiltä osin olla aiheellista noteerata myös kunnan itsehallintoon liittyvä rahoitusperiaate.

Esityksessä todetaan, että ehdotettava lainsäädäntö ei vaikuta Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon, eikä sillä ole liittymäpintaa maakunnan lainsäädäntöön. Lisäksi esityksessä todetaan, että Ahvenanmaan maakunnan alueella sovelletaan tuulivoimahankkeissa maakunnan omaa ympäristö- ja rakennuslainsäädäntöä. Selvytyden vuoksi esitystä voisi täydentää mainitsemalla ne itsehallintolain kohdat, joihin maakunnan lainsäädäntövalta ympäristö- ja rakentamislainsäädännössä perustuu.

Yleiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

Maa-alueella sijaitsevien tuulivoimaloiden rakentamisesta ja purkamisesta ei ole nykyisin voimassa kattavaa erityislainsäädäntöä, vaan purkamiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ratkaistaan osapuolten välisten sopimusten sekä yleisen rakentamista, ympäristönsuojelua ja jätehuoltoa koskevan lainsäädännön perusteella. Oikeustila ei näiltä osin ole aivan selkeä, vaan siihen liittyy tulkinnanvaraisuutta, esimerkiksi jätelain mukaisen jätehuoltovastuun soveltumisen osalta (s. 16).

Esityksen tavoitteena on osaltaan selkiyttää oikeustilaa säätämällä tuulivoimaloiden purkamisvastuusta kattavin, selkein ja ennakoitavin laintasoin säännöksin sekä varmistaa oikeusvarmuuden ja eri osapuolten oikeusturvan toteutuminen erilaisissa tuulivoimalan purkamisen tilanteissa. Lisäksi tavoitteena on kehittää ja selventää purkamista koskevan julkisoikeudellisen velvoitteen toimeenpanon vaatimia hallinnollisia menettelyjä (s. 17). Oikeusministeriö pitää tavoitteita kannatettavina.

Esitys ei koske merituulivoimaloiden purkamista, vaan tähän liittyviä kysymyksiä arvioidaan toisaalla valtioneuvostossa käynnissä olevissa hankkeissa. Kuitenkin 1. lakiehdotuksen säännöksiä sovellettaisiin myös eräisiin vesialueille sijoittuviin tuulivoimaloihin.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Corinna Tammenmaa

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi

VN/7272/2024-OM-29

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: