

Asia: VN/7272/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta sekä laiksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttine 1 §:ään – Soveltamisala

Era kommentarer om 1 § – Tillämpningsområde

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta sekä siihen liittyvistä muutoksista rakentamislakiin.

Suomella on kaikki edellytykset onnistua energiamurroksessa: pitää sähkön hinta kohtuullisena, vastata sähkönkysynnän kasvuun ja houkutella puhtaan teollisuuden investointeja. Tuulivoimalla on keskeinen rooli Suomen ilmastotavoitteen saavuttamisessa ja kilpailukyvyyn vahvistamisessa. Tuulivoimaa tarvitaan päästövähennyksien toteuttamiseksi teollisuudessa, liikenteessä ja lämmityksessä sekä vetytalouden mahdollistamiseksi. ET:n energiavision 2040 mukaan suurin osa sähköntuotannon lisäyksestä toteutettaisiin tuulivoimalla (<https://energia.fi/meista/visio/visio-menestyvan-suomenenergiatulevaisuudesta/>).

Tuulivoimalla on toimivat ja vakiintuneet käytännöt koskien purkamisvelvollisuutta ja -vakuutta. Tuulivoimaloiden purkamisesta sekä vakuudesta sovitaan nykykäytännön mukaisesti osana maanvuokrasopimuksia ja niitä säännellään yleisen rakentamista, jätehuoltoa ja ympäristönsuojelua koskevan lainsäädännön perusteella. Tästä syystä suhtaudumme varauksella esitysluonnokseen, jossa on tarkoituksena erillislainsäädännöllä määrittää pelkästään tuulivoimaa koskevia velvollisuuksia purkamiseen. Pidämme tärkeänä, että jatkovalmistelussa keskitytään tarpeellisiin muutoksiin, jotta sääntely on tarkoituksenmukaista ja tasapuolista.

Suomessa energiantuotantoa rakennetaan markkinaehtoisesti, eli ilman tukimekanismeja. Näin ollen ennakoitava investointiympäristö ja tarkoituksenmukainen sääntely muodostuvat keskeisiksi hankkeiden toteutukselle.

Ylimääräiset kustannukset nostavat hankkeiden kokonaiskustannuksia, ja heikentävät hankkeiden toteutettavuutta. Mikäli ylimääräiset kustannukset ovat merkittäviä tai kustannuksia muodostuu useista eri sääntelymuutoksista, hankkeiden toteuttamisedellytykset heikkenevät huomattavasti. Mikäli sääntelyllä heikennetään hankkeiden toteuttamisedellytyksiä, investointitahti on vaarassa hidastua. Tällöin on riski, että sähköä ei ole teollisuudelle ja kuluttajille riittävästi tarjolla ja että sähkön yleinen hintataso nousee, kun tuotanto ei pysy kulutusinvestointien tahdissa.

Pidämme keskeisenä, että investointeja kohdellaan tasapuolisesti myös purkamisen osalta, eikä tuulivoimalle määritetä ylimääräisiä velvollisuuksia suhteessa muihin toimintoihin. Esitetty sääntely kohtelisi tuulivoimaa siten eri tavalla kuin muuta teollisuusrakentamista etenkin perustusten purkamisen osalta.

Mikäli käytöstä poistettujen maatuulivoimaloiden purku- ja ennallistamisvelvoitteiden lainsäädäntöhanke toteutetaan, pidämme tärkeänä, ettei tuulivoimarakentamiselle muodostu tarpeettomia lisäkustannuksia, vaan sääntely palvelee suunniteltua tarkoitustaan, eli purkamisen varmistamista konkurssitilanteessa.

Kommenttinne 2–3 §:ään – Purkamisvelvollisuus ja purkamisen laajuus eräissä tilanteissa
Era kommentarer om 2–3 § – Nedmonteringsskyldighet och nedmonteringens omfattning i vissa situationer

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään, että maanpäällisten osien lisäksi myös perustukset sekä huolto- ja pystytyskentät tulee purkaa kokonaisuudessaan. Vakuus määritettäisiin kattamaan nämä kustannukset.

Maanpäällisten osien purkaminen ja alueen maisemointi vastaa nykykäytäntöä, ja pidämme tältä osin purkuvelvoitetta perusteltuna. Alan toimijat ovat varautuneet maanpäällisten osien purkamiseen maanvuokrasopimuksissa, vakuuksissa sekä suunnitelmissaan. Nykyisten voimaloiden rakentamista edeltäneissä ympäristövaikutusten arvioinneissa ei ole muodostunut tarvetta perustusten purkamiseen varautumiselle.

Pidämme tärkeänä, että purkamisvelvollisuus perustuu riskiperusteiseen arvioon, jossa on huomioitu ympäristövaikutukset, tekninen toteutettavuus, kustannukset sekä alueen jatkokäyttö ja maanomistajan toiveet. Riskiperusteinen arvio ei tue vaatimusta perustusten purkamisesta. Purkuvelvollisuuden pääsääntönä tulisi olla maanpäällisten osien purkaminen, mistä on jo Suomessa kokemusta.

Lakihankkeen yhteydessä toteutetussa selvityksessä (Taustaselvitys maatuulivoimalan perustusten purkamisen tai purkamatta jättämisen ympäristövaikutuksista, SYKE, 2026) todetaan, että perustusten purkaminen aiheuttaa merkittävää kuormitusta ympäristölle. Selvityksen mukaan

perustusten paikoilleen jättäminen ja maisemointi aiheuttaa vähemmän välittömiä ympäristövaikutuksia, kuten melua, pölyä ja päästöjä purkamiseen verrattuna. Myös tarvittavat raskaan liikenteen kuljetusmäärät ja työstä aiheutuvat häiriöt ovat huomattavasti perustusten purkamistyötä pienemmät. Tuulivoimahankkeen luvituksessa varmistetaan, ettei voimaloita rakenneta suojelluille alueille, eikä perustusten alle jää merkittäviä luontoarvoja. Näistä syistä johtuen ei ole perusteltua määrittää lähtökohdaksi, että perustukset tulisi purkaa kokonaisuudessaan. Tuulivoimalan purkamisvelvollisuuden tulisi koskea vain voimalan maanpäällisiä osia, ellei rakentamislupaa myönnettäessä ole tiedossa erityisiä syitä, joiden vuoksi myös perustukset tulee purkaa.

Tuulivoimalan perustusten vaikutukset myös metsänkasvatukseen ja puustoon ovat vähäiset. Esimerkiksi 20 voimalan hankkeen esimerkkitapauksessa metsänkasvatuksesta poistuisi perustusten takia noin 1,4 hehtaaria, mikä vastaisi noin 0,07 prosenttia koko hankealueen pinta-alasta. Perustusten vaikutusala on siis erittäin pieni.

Haluamme lisäksi muistuttaa, että tuulivoimalat rakennetaan lähes poikkeuksetta metsätalousalueille, eivätkä alueet ole pohjaveden muodostumisaluetta. Voimaloita ei lähtökohtaisesti rakenneta vedenhankinnan kannalta tärkeille pohjavesialueille. Alueet, joille tuulivoimaa rakennetaan eivät ole luontotyypeiltään luonnontilaisia ja alueille on rakennettu ojaverkosto metsän kasvuolojen turvaamiseksi. Hydrologian palauttaminen luonnontilaan ei yleensä ole mahdollista aiheuttamatta vettymishaittoja metsätaloudelle. Tästä syystä purkuvelvollisuuteen ei ole perusteltua sisällyttää hydrologian palauttamista luonnontilaan.

Haluamme myös nostaa esiin, että alueiden maankäyttö on osoitettu lähtökohtaisesti oikeusvaikutteisella yleiskaavalla, joka ei lakkaa olemasta sillä hetkellä, kun kaavan nojalla rakennettu voimala puretaan.

Lisäksi hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että useimmissa vertailumaissa ei vaadita perustusten purkamista kokonaan, vaan joko osittain tai ei ollenkaan. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vertailumaista ainoastaan Ranskassa vaaditaan perustusten purkamista kokonaan. Toisin kuin monissa vertailumaissa, Suomessa tuulivoimaa rakennetaan ilman valtioneuvoston päätöstä, jolloin tarkoituksenmukainen sääntely nousee erityisen keskeiseen asemaan investointien toteutumisessa.

Emme näe myöskään vaatimusta huolto- ja pystytyskenttien purkamisesta perusteltuna. Tuulivoimalat sijaitsevat talousmetsissä, ja tiet sekä huolto- ja pystytyskentät edesauttavat metsänhoitoa ja ovat siten hyödyllisiä. Huolto- ja pystytys kenttien purkamisesta aiheutuisi voimaloiden käyttöaikana vakiintuneisiin olosuhteisiin nähden enemmän haittaa kuin hyötyä luonnolle.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan voimalan omistajan on palautettava puretun voimalan sijaintipaikka voimalan rakentamista edeltäneeseen tilaan. Kyseisestä muotoilusta tulisi tarkastella uudelleen.

Kommenttinne 4–6 §:ään – Vakuutta koskevat säännökset
Era kommentarer om 4–6 § – Bestämmelser om säkerheten

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vakuudeksi hyväksytään omavelkainen takaus, pantattu talletus taikka vakuus, jonka kunnan rakennusvalvontaviranomainen saa käyttöönsä vaatimuksen nojalla. Pidämme keskeisenä, että purkuvakuutena tulee voida käyttää monipuolisesti eri menetelmiä. Esimerkiksi emoyhtiön takauksen sekä vastuuvakuutuksen käyttäminen tulee mahdollistaa, jotta vakuuden toteuttaminen on tarkoituksenmukaista.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vakuuden on oltava määrältään riittävä ottaen huomioon purkujätteen ja -materiaalien arvioitu määrä, arvioidut käsittelykustannukset ja hyödynnettävän purkujätteen tai -materiaalin taloudellinen arvo, jos jätteelle tai materiaalille ennakoidaan olevan vakiintuneet markkinat voimalan purkamisen ajankohtaistuessa, sekä muut voimalan purkamiseksi ja puretun voimalan sijaintipaikan ennalleen palauttamiseksi vaadittavat toimet. Kuten purkuvelvollisuutta koskien lausuimme, riskiperusteinen arvio ei tue vaatimusta perustusten purkamisesta eikä näin ollen perustusten purkamisen kustannuksia tulisi sisällyttää vakuuteen.

Koemme ongelmallisena, että purkuvakuus vaaditaan voimalan elinkaaren alussa, vaikka purkamisen tarkka ja tapauskohtainen laajuus määritellään vasta, kun voimala poistuu käytöstä. Tämä johtaa vakuuden tarpeettomaan ylimitoitamiseen ja ylimääräisiin, tarpeettomiin kustannuksiin yrityksille, sillä perustusten purkaminen ei usein ole etenkin ympäristövaikutusten vuoksi perusteltua. Esitystä tulisi täsmentää, jotta jo purkuvakuutta määrittäessä voidaan ottaa huomioon 3 §:ssä säädetyt poikkeamismahdollisuudet.

Lisäksi pidämme tärkeänä, että vakuudessa huomioidaan materiaalien jälleenmyyntiarvo. Pidämme hyvänä, että vaadittavaa vakuusmäärää voi pienentää hyödynnettävän purkujätteen tai -materiaalin taloudellinen arvo. Materiaalien jälleenmyyntiarvoa tulisi kuitenkin olla mahdollista tarkastella kokonaisuutena, ja purkumateriaaleista saatava arvo tulisi huomioida purkamisen kokonaiskustannuksia arvioidessa. Purkumateriaalien arvolla tulee voida kompensoida toisten jätejakeiden käsittelykustannuksia. Muuten riskinä on, ettei sääntely ole tarkoituksenmukaista ja toimijoille aiheutetaan ylimääräisiä ja tarpeettomia kustannuksia.

Vakuuden asettaminen täysimääräisenä heti hankkeen alussa aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia hankekehittäjälle. Tuulivoimahankkeen arvo on korkea sen elinkaaren alussa, eikä näin ollen ole perusteltua vaatia vakuuden asettamista kokonaisuudessaan hankkeen elinkaaren alussa. Tarkoituksenmukaisen sääntelyn toteuttamiseksi vakuus tulisi olla mahdollista asettaa asteittain hankkeen elinkaaren aikana.

Kommenttinne 7 §:ään – Purkamisesta määrääminen
Era kommentarer om 7 § – Föreläggande om nedmontering

-

Kommenttinne 8 §:ään – Voimalan omistajan konkurssi
Era kommentarer om 8 § – Kraftverksägarens konkurs

-

Kommenttinne 9 §:ään – Viranomaistehtävästä kunnalle suoritettava maksu
Era kommentarer om 9 § – Avgift som betalas till kommunen för myndighetsuppgifter

Pidämme tärkeänä, että viranomaistehtävistä kunnalle suoritettavat maksut pysyvät kohtuullisina.

Kommenttinne 10 §:ään – Viittaus rikoslakiin
Era kommentarer om 10 § – Hänvisning till strafflagen

-

Kommenttinne 11 §:ään – Voimaantulo
Era kommentarer om 11 § – Ikraftträdande

Pidämme erittäin keskeisenä, että lakia ei sovelleta taannehtivasti. Yritykset ovat varautuneet maanpäällisten osien poistoon sekä maisemointiin ja ylimääräiset kustannukset taannehtivasti ovat erittäin haitallisia toimintaympäristölle. Tämä vahingoittaisi toimintaympäristön ennakoitavuutta ja Suomen houkuttelevuutta investointien näkökulmasta.

Lakia ei tule soveltaa taannehtivasti purkuvakuuden osalta. Taannehtiva voimaantulo aiheuttaisi kaksinkertaisia vakuuksia sekä merkittävää hallinnollista taakkaa yrityksille ja sen toteuttaminen olisi erittäin haastavaa. Vakuuksista on nykykäytännön mukaisesti sovittu maanomistajien kanssa usein jo kaavoitusvaiheessa. Tästä syystä on tärkeää, ettei purkuvakuutta sovellettaisi, mikäli on kyse rakentamislupahakemuksesta, joka perustuu vuonna 2027 tai sitä ennen vireille tulleeseen yleiskaavaan, tai vuonna 2027 tai sitä ennen tehdyn rakentamisluvan jatkosta.

Kommenttinne 56 b §:ään – Maatuulivoimalan purkamislupa
Era kommentarer om 56 b § – Rivningslov för landbaserade vindkraftverk

-

Kommenttinne koskien muita rakentamislain muutettavaksi ehdotettavia pykälää
Era kommentarer om övriga paragrafer som föreslås bli ändrade i bygglagen

-

Kommenttinne koskien maatuulivoimalan rakentamista koskevaan lupahakemukseen liitettävää selvitystä voimalan purkamisen kustannuksista
Era kommentarer om den utredning av kostnaderna för nedmontering av ett landbaserat vindkraftverk som fogas till ansökan om tillstånd att bygga ett landbaserat vindkraftverk

-

Kommenttinne vaikutusten arviointiin
Era kommentarer om bedömningen av konsekvenserna

Hallituksen esityksen luonnoksessa on arvioitu taloudellisia vaikutuksia yrityksiin.

Luonnoksen mukaan yritysten kannalta esityksen olennaisimmat taloudelliset vaikutukset liittyvät purkamiskustannusten kattamiseksi tarvittavan lakisääteisen vakuuden hankinta- ja ylläpitokustannuksiin. Kustannusten tarkkaa määrää ei kuitenkaan luonnoksessa pystytä arvioimaan, sillä kunkin yrityksen hankkimien vakuuksien hinta perustuu yrityksen ja rahoituslaitoksen liikesuhteiden kokonaisuuden mukaan määräytyvään tapauskohtaiseen sopimukseen, joka voi olla osa laajempia yrityksen rahoitusjärjestelyjä.

Luonnoksen mukaan Pellervon taloustutkimuksen selvityksessä vuodelta 2021 on esitetty yhden toimialan edustajan näkemykseen perustuen arvio, että jätevakuuksien vuotuinen maksu olisi suuruusluokaltaan muutama prosentti vakuuden arvosta, mutta määräytyisi tapauskohtaisesti yrityksen taloudellisen tilanteen, riskien ja kilpailutuksen onnistumisen perusteella. Luonnoksessa on tulkintamme mukaan tutkimuksen sisältämän, yhden toimialan, yhden edustajan näkemyksen perusteella arvioitu vakuuden suuruudeksi vuosittain 1 prosenttia voimalan purku- ja ennallistamiskustannuksista. Pidämme tätä tietopohjaa epävarmana, ja näemme, että vaikutusten arvioinnin tulisi pohjautua kattavampaan tietoon.

Käsityksemme mukaan kustannukset voivat olla hallituksen esityksen luonnoksessa kuvattua suuremmat riippuen monesta tekijästä. Lisäksi esimerkiksi vanhempien voimaloiden kohdalla voi olla tilanteita, jolloin vakuus joudutaan korvaamaan sulkutilillä, mikä tarkoittaa koko summan tallettamista kerralla ja aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia yrityksille. Pidämme tärkeänä, että taloudelliset vaikutukset yrityksiin arvioidaan kattavaan tietoon pohjautuen ja hallituksen esityksen luonnosta täydennetään tältä osin.

Muut kommentit hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluihin (luvut 1–12, lukuun ottamatta lukuja 4.2 Pääasialliset vaikutukset ja 7 Säännöskohtaiset perustelut)

Övriga kommentarer om den allmänna motiveringen till utkastet till regeringsproposition (kapitlen 1–12, med undantag av kapitel 4.2 Huvudsakliga konsekvenser och 7 Specialmotivering)

-

Yleiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

Allmänna kommentarer om utkastet till regeringsproposition

-

Alasaari Annina
Energiateollisuus ry