

Asia: VN/7272/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne 1 §:ään – Soveltamisala

Era kommentarer om 1 § – Tillämpningsområde

Neova Oy (myöh. Neova) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa lakiluonnoksesta. Neova on suomalainen, kansainvälisesti toimiva konserni, joka keskittyy vihreään kasvuun ja elämän perusedellytysten – puhtaan ruoan, ilman ja veden – turvaamiseen. Yhtiö kehittää kasvualustoja, uusiutuvia energiaratkaisuja sekä aktiivihiltiltä ilman ja veden puhdistukseen. Suomessa Neovalla on kehitteillä useampia tuulivoimahankkeita, joissa yhtiö toimii sekä hankekehittäjän että maanomistajan roolissa. Tästä johtuen Neova näkee tämän kyseisen lakivalmistelun merkityksellisenä ja haluaa antaa omat asiantuntevat näkemyksensä lakiluonnoksen olennaisiin kohtiin.

Neova huomauttaa, että lakiluonnoksen ehdotus, jonka mukaan tuulivoimaloiden purkamisesta vastaa ensisijaisesti voimalan omistaja, vastaa jo Suomessa vakiintunutta käytäntöä. Suomessa on poistettu käytöstä jo yli 50 voimalaa ja purkamisesta on järjestelmällisesti vastannut voimalan omistaja.

Lakiluonnoksessa tuulivoimala määritellään käytöstä poistetuksi, mikäli se on ollut poissa tuotannollisesta toiminnasta yli vuoden ajan. Tämä käynnistäisi purkamisveloitteen. Aikarajaa pidetään lyhyenä, mutta lakiluonnoksessa esitetyt poikkeusmahdollisuudet – huolto, rahoitusjärjestelyt ja omistuksen muutokset – ovat perusteltuja. Neova näkee tärkeänä, että nämä poikkeusmahdollisuudet kirjataan suoraan lain säännökseen, eivätkä ne saa jäädä vain säännöskohtaisiin perusteluihin.

Nykykäytännön mukaisesti käytöstä poistetuista tuulivoimaloista puretaan kaikki maanpäälliset osat ja rakenteet, mikä on osoittautunut menetelmällisesti ja taloudellisesti tasapainoiseksi ratkaisuksi. Lakiluonnoksen esitys ulottaisi kuitenkin purkuveloitteen myös tuulivoimaloiden maanalaisiin perustuksiin riippumatta voimalan rakentamisajankohdasta. Neova pitää tällaista takautuvaa veloitetta ongelmallisena, koska se voisi aiheuttaa ylimääräisiä taloudellisia vaikutuksia tuulivoimayhtiöille ja väistämättä heikentäisi investointiympäristöä. Lisäksi maanalaisten rakenteiden purkaminen ei ole ympäristönäkökulmasta aina perusteltua.

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

Lakiehdotuksen purkamisvelvollisuuden pääsääntö koskisi voimalan maanpäällisiä osia, voimalan perustuksia sekä voimalaa ympäröivän pystytys- ja huoltokentän rakenteita, mikä on todella laaja purkuvelvoite nykyiseen käytäntöön verrattuna ja poikkeaa merkittävästi muilla teollisuudenaloilla sovellettavista käytännöistä, joiden osalta purkamisvelvollisuudesta ei lähtökohtaisesti ole laissa säädetty.

Ehdotetussa hyvin laajassa purkuvelvoitteessa vakuuskustannukset nousisivat huomattavasti nykyistä suuremmiksi, mikä väistämättä vaikuttaisi hankkeiden toteutettavuuteen ja siten olennaisesti hankaloittaisi tuulivoimainvestointien syntymistä Suomeen. Tämä on vastoin hallitusohjelman tavoitetta suotuisan toimintaympäristön säilyttämisestä.

Tuulivoimaloiden hankekehitysvaiheessa selvitetään YVA-menettelyn aikana kattavasti hankkeen todennäköisiä ympäristövaikutuksia. On huomionarvoista, että kaikki kuljetukset ja muut rakentamisen sekä purkamisen aikaiset häiriöt nähdään haitallisina vaikutuksina. Nykyisestä tuulivoimaloiden purkamiskäytännöstä aiheutuvat ympäristövaikutukset ovat vaikutusmekanismeiltaan samantyyppisiä kuin rakentamisvaiheessa, mutta ovat kuitenkin lähtökohtaisesti aina pienempiä kuin rakentamisen aikaiset vaikutukset. Lakiluonnoksessa ehdotetussa mallissa, jossa purettaisiin perustukset nostokenttineen kokonaisuudessaan ympäristövaikutukset lähestyvät jo rakentamisen aikaisia, ja joissain tapauksissa voivat jopa ylittää ne.

Luonnon kannalta erityisen haitalliseksi koemme perustuksen hajottamisesta/murskaamisesta pienempiin osiin aiheutuvan melun ja pölyn, mitä on myös korostettu Suomen ympäristökeskuksen taustaselvityksessä, jossa selvitettiin perustusten purkamisen ja paikalleen jättämisen ympäristövaikutuksia.

Neova huomauttaa, että Suomen ympäristökeskuksen taustaselvityksen purkamistapojen vertailussa olisi voitu pohtia luontopositiivisuutta muillakin tavoilla kuin vain keskittymällä ennallistamisessa rakentamista edeltävään tilaan. Esimerkkejä voidaan ottaa Suomen uusiutuvat ry:n luontotiekartasta, jossa on mainittu: ”Kuiville, vähäravinteisille tai paahteisille alueille sekä esimerkiksi tuulivoimaloiden nostokenttien laita-alueille on mahdollista perustaa uhanalaisia perinneympäristöjä, kuten ketoja ja niittyjä.”

Lakiesityksessä on esitetty perustusten ja nostokenttien purkamisen perusteiksi mm. maankäytön rajoitteita, esteettömän jatkokäytön turvaamista ja metsätalouden harjoittamista. Suomessa tuulivoimalat rakennetaan lähes poikkeuksetta talousmetsiin, jonne tarvitaan noin hehtaarin verran pinta-alaa nostokenttää varten (sis. perustuksen vaatiman alan). Perustusten maisemoinnin sijasta tehtävillä purkutoimenpiteillä olisi hyvin marginaalinen vaikutus lakiesityksessä mainittuihin perusteisiin. Käytännössä talousmetsäalueilla seuraava maankäyttö on lähes aina metsätalouden harjoittamista. Lisäksi on syytä muistaa, että uusi tiestö edesauttaa metsätalouden harjoittamista ja nostokenttiä on mahdollista käyttää puiden varastointipaikkana ja kaluston kääntöpaikkana. Perustuksen maisemoinnissa voidaan helposti kasata riittävän suuri kerros maa-ainesta perustuksen päälle, jolloin metsätalouden harjoittaminen ei esty edes perustuksen kohdalla. Mikäli

nostokenttäalueita ei haluta jättää alueelle sellaisenaan, on nekin kokonaisvaikutusten kannalta järkevämpi maisemoida purkamisen sijaan.

Lakiehdotuksessa on todettu suurimpien purkukustannuksien aiheutuvan perustuksista ja suurimpien negatiivisten ympäristövaikutusten aiheutuvan perustusten purkamisesta. Jotta perustusten purkamista olisi järkevä vaatia lain puitteissa, olisi siinä myös oltava selkeä perusteltavissa oleva hyöty, mitä ei ympäristönäkökuilmiin, metsätalouden harjoittamisen tai taloudellisen tarkastelun näkökulmasta kuitenkaan ole olemassa.

Lakiehdotuksessa mainitaan mahdollisista lievennyksistä purkamislaajuuteen, mikäli purkamisluvan hakuvaiheessa voitaisiin näyttää perustuksen purkamisesta aiheutuvan ympäristölle liiallista haittaa tai pystytys- ja huoltokentän jättäminen paikoilleen olisi tarkoituksenmukaista alueen seuraavan maankäytön kannalta. Neova näkee tässä ristiriidan, sillä purkuvakuuden suuruus määritettäisiin lakiehdotuksen mukaisesti jo rakentamislupahaun yhteydessä, mikä voisi johtaa tarpeettoman suuriin vakuussummiin huomioiden purkamislaajuuden myöhemmät mahdolliset lievennykset.

Edellä mainittuihin seikkoihin pohjautuen Neova näkee parhaana ja tarkoituksenmukaisena, että maatuulivoimaloiden purkamisen pääsääntönä kuuluu olla maanpäällisten osien purkaminen ja perustusten maisemointi. Voimaloiden viereisiä nostokenttäalueita ei tule velvoittaa purettavaksi.

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

Neova näkee vakuuden asettaminen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle tietyn ehdoin järkevänä muutoksena. Kunnan ei kuitenkaan tule mahdollisilla omilla poliittisilla päätöksillä asettaa epärealistisia vakuusvaateita, vaan riittävän vakuuden määrän tulee perustua lain edellyttämiin selvityksiin ilman ylimääräisiä varmuuskertoimia.

Hallituksen esityksen mukaisesti rakennusvalvonnalla olisi perusteet periä viranomaistehtävistä maksu voimalan omistajalta. Neova näkee tärkeänä, että maksun tulee perustua todelliseen kunnan lisääntyneeseen valvonta- ja hallinnointityöhön. Tulisi laatia valtakunnallisesti yhtenäiset veloitusperusteet kyseisiin viranomaistehtäviin, jotta käytännöt eivät eriydy niin pahasti kuin on käynyt tuulivoimaloiden rakentamislupamaksujen kanssa.

Mikäli toissijaisesti määrättäisiin maanomistajan hyväksi asetettava vakuus, niin kunnan rakennusvalvonnalle olisi mahdollista antaa tehtäväksi tarkastaa, että purkuvakuus on asetettu asianmukaisesti.

Lakiehdotuksen mukaisesti vakuus asetettaisiin kunnan rakennusvalvontaviranomaisen hyväksi ennen rakennustöiden alkua. Neova haluaa huomauttaa, että tuulivoima-alan yleinen tapa on ollut asettaa vakuus muutamassa erässä voimalan elinkaaren aikana ja siksi vakuuden asettaminen täysimääräisenä ennen rakentamisen aloittamista nähdään täysin tarpeettomana ja ylimitoitettuna.

Tuulivoimalan elinkaaren alussa sillä on paljon muutakin arvoa kuin pelkkä romuarvo, koska voimalalla on laitetoimittajien ja voimalavalmistajan myöntämä takuu, tyypillisesti pitkäaikainen sähkönmyyntisopimus (PPA) sekä myös hankkeen rahoittajat taustalla. Tarvittaessa voimala on myös mahdollista myydä ja siirtää toiseen sijaintiin sähköntuotantoon.

Edellä mainituista syistä johtuen tapana on ollut asettaa ensimmäinen vakuuserä tyypillisesti voimalan rakentamisen/käyttöönnoton yhteydessä ja seuraavia vakuuseriä voimalan elinkaaren

aikana noin 5-10 vuoden välein, niin että täysi vakuusarvo on olemassa viimeistään noin 20 vuoden elinkaaren jälkeen. Kukin vakuuserä on tyypillisesti ollut lähes yhtä suuri, jolloin vakuuden arvo kasvaa tasapainossa yhdessä vakuuden tarpeen kanssa. Tämä on nähty täysin riittävänä, sillä nykyiset modernit tuulivoimalat on suunniteltu tuottamaan sähköä vähintään noin 30 vuoden elinkaaren ajan, jolloin täyttä purkuvakuusarvoa ei ole perusteltua olla valmiina heti elinkaaren alussa. Vakuuden vaiheittaista kerryttämistä puoltaa myös se, että voimalat eivät ole elinkaaren alussa vielä juurikaan tuottaneet omistajalle kassavirtaa. Mikäli vakuusarvoa kerrytetään vaiheittain saadusta sähkönmyynnin tuotosta, on tällä pienempi vaikutus hankkeen kannattavuuteen. Tämä vakiintuneen käytännön jatkamisella saataisiin pidettyä investointiympäristö jatkossakin toimivana.

Neova näkee siten tärkeänä, että vakuus voidaan jatkossakin asettaa erissä tuulivoimalan elinkaaren aikana, ja että ensimmäisen vakuuserän suuruus ei ole tarpeettoman suuri ottaen huomioon tuulivoimalan merkittävä jälleenmyyntiarvo.

Neova näkee positiivisena, että lakiehdotuksessa vakuuden määrää arvioitaessa huomioidaan myös purkujätteen taloudellinen arvo, kuten on ollut alan käytäntönä tähänkin asti. Näemme kuitenkin sen ongelmallisena, että viranomaisen katsoisi tapauskohtaisesti voiko purkujätteen taloudellista arvoa huomioida vakuuden suuruuden määrittämisessä. Selvyyden vuoksi tämä tapauskohtainen määrittely tulee poistaa ja hyväksyä purkujätteen arvon huomiointi yhdenvertaisesti kaikissa tapauksissa.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että purkujätteen laskennallinen arvo huomioitaisiin jäte- ja materiaali-jakeittain, mutta sillä ei voitaisi kompensoida toisen, arvoltaan negatiivisen jättejakeen käsittelykustannuksia. Neova näkee tämän kovin erikoisena käytäntönä, sillä tuulivoimalan purkamista ja purkamisen kustannuksia tulisi jo pelkästään kustannustehokkuuden näkökulmasta tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Neova haluaa myös huomauttaa, että tuulivoimalan rakennuslupavaiheessa ei ole vielä valittu lopullista rakennettavaa voimalatyyppiä ja -mallia. Rakennusluvassa asetetaan rakennettavan voimalan maksimimitat, mutta toteutettava voimala voi olla lopulta myös pienempikin ja sen valittava tornityyppi varmistuu vasta myöhemmin (teräs-/betoni-/hybriditorni). Tämä kaikki vaikuttaa olennaisesti todellisiin purkamisen kustannuksiin. Neova näkee siksi tärkeänä, että rakentamisluvassa ei määrätä yhtä lukittua vaadittavaa purkuvakuusarvoa, vaan asetettava purkuvakuuden arvo huomioi nämä myöhemmät teknologia- ja materiaalivalinnat.

Lakiluonnoksen mukaan arvonlisäveron suuruus olisi vielä erikseen huomioitava asetettavan purkuvakuuden vakuusarvoon. Tämän perusteena on käytetty Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä ympäristönsuojelulain mukaisista jätevakuuksista KHO:2017:24. Neova huomauttaa, että tuulivoimalan purkuvakuus ei liity ympäristönsuojelulakiin, eikä siten ole suoraan verrattavissa kyseiseen KHO:n päätökseen. KHO:n päätöksessä vakuus oli määrä asettaa ELY-keskuksen hyväksi, mikä on täysin eri tilanne kuin kunnan hyväksi asetettava vakuus. Kunta saa voimassa olevan lain mukaisesti takaisin hankintojen ja viranomaistoiminnan sisältämän arvonlisäveron (ALV 130 §). Arvonlisäveron huomiointi korottaisi tarpeettomasti asetettavan vakuuden määrää ja väistämättä vaikuttaisi heikentävästi tuulivoiman investointiympäristöön.

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

Hallituksen esityksen mukaan kunnan rakennusvalvonnalla olisi perusteet periä purkuvakuuteen liittyvistä viranomaistehtävistä maksu voimalan omistajalta. Neova huomauttaa, että maksun tulee perustua todelliseen kunnan lisääntyneeseen valvonta- ja hallinnointityöhön, jotta maksusta ei aiheudu tuulivoimainvestointeja haittaavia liiallisia kustannuksia.

Neova näkee siksi tärkeänä, että laaditaan valtakunnallisesti yhtenäiset veloitusperusteet kyseisiin viranomaistehtäviin, jotta kuntien viranomaismaksukäytännöt eivät eriydy niin pahasti kuin on käynyt tuulivoimaloiden rakentamislupamaksujen kanssa.

Kommenttinne 10 §:ään – Viittaus rikoslakiin

Era kommentarer om 10 § – Hänvisning till strafflagen

Neova näkee parhaana, että rikosoikeudellinen vastuu koskisi vain tapauksia, joissa toimija on omalla piittaamattomuudellaan tai muuten vakavasti laiminlyömällä vastuitaan aiheuttanut ympäristön turmelemista. Purkulainsäädännön ohjauksen tulisi kuitenkin tapahtua pääsääntöisesti hallinnollisen ohjauksen kautta (kehotus-määräys-teettämishuaka).

Kommenttinne 11 §:ään – Voimaantulo

Era kommentarer om 11 § – Ikraftträdande

Hallituksen esityksessä ehdotettu porrastettu voimaantulo nähdään välttämättömänä. Ehdotettu siirtymäaika on kuitenkin lähtökohtaisesti riittämätön, jotta tarvittavat muutokset saadaan riittävässä määrin neuvoteltua ja sovittua maanvuokrasopimusten osapuolien kesken. Kaksi vuotta olisi siirtymäaikana huomattavasti kohtuullisempi tuulivoimahankkeiden omistajia sekä maanomistajia kohtaan.

Eryteisesti haluamme huomauttaa, että lainmuutoksen ei tulisi takautuvasti koskettaa sellaisia tuulivoimaloita, jotka on jo rakennettu tai joiden rakentamispäätös on tehty. Näiden tuulivoimaloiden purkamiseen on varauduttu nykyisen käytännön mukaisesti (perustuksen maisemointi), jolloin myös maanvuokrasopimuksissa sovittu purkuvakuuden suuruus on laskettu tämän mukaisesti. Mikäli näitä tuulivoimaloita kohtaan asetettaisiin laajempia purkuvelvoitteita, ei asetettu vakuus enää välttämättä riittäisi kattamaan kaikkia purkukustannuksia. Tämä olisi varsin kohtuuton tilanne maanomistajien kannalta.

Kommenttinne 56 b §:ään – Maatuulivoimalan purkamislupa

Era kommentarer om 56 b § – Rivningslov för landbaserade vindkraftverk

Purkamisluvan hakuvaiheessa vaadittavan selvityksen osalta tulee olla selkeästi tiedossa mikä on kyseiseltä selvitykseltä vaadittava taso. Eryteisesti on huomioitava, ettei kyseiseltä selvitykseltä edellytetä tarpeeseen nähden liiallista laajuutta.

Neova haluaa korostaa sitä, että voimalan perustuksen osalta riittävänä toimenpiteenä tulisi olla maisemointi, jolloin purkamisluvassa ei olisi tarve ottaa kantaa perustuksen mahdolliseen purkamiseen.

Neova huomauttaa, että tuulivoimalan purkaminen ei saisi turhaan viivästyä mahdollisten purkamisluvan valituskäsittelyiden takia. Voimalan omistaja ja maanomistaja voivat muuten joutua kohtuuttomaan tilanteeseen, mikäli valituskäsittely pitkittyy eikä purkamista voida suorittaa.

Kommenttinne koskien muita rakentamislain muutettavaksi ehdotettavia pykäläiä
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

Neova huomauttaa, että purkujätteistä saatavan romuarvon huomiointi (esim. metallien arvo) tulisi tehdä mahdollisimman selkeällä ja yhdenvertaisella tavalla. Tämä ei saisi olla liikaa tapauskohtaisen harkinnan varaista, jolloin lupahaun ennakoitavuus ja yhdenmukainen kohtelu tulisi väistämättä kärsimään.

Kommenttinne vaikutusten arviointiin
Era kommentarer om bedömningen av konsekvenserna

Neova kokee, että hallituksen esityksessä ehdotetun purkuvakuuskäytännön taloudellisten vaikutusten arviointi on tehty melko suppein perustein. On siksi hyvin suuri riski siitä, että taloudellisia vaikutuksia on aliarvioitu. Lakiluonnoksessa on tehty esimerkkilaskelma perustuen 1 prosentin vuosikustannukseen koko vakuuden arvosta. Vakuuskustannus on kuitenkin hyvin riippuvaista monista eri tekijöistä, joten asian liika yleistäminen johtaa helposti virheellisiin päätelmiin. Taloudellisten vaikutusten arviointia olisi siten tarpeen tehdä kattavammin erityyppisten voimaloiden omistajien näkökulmasta, jolloin saataisiin parempi näkemys miten ehdotettu vakuusmalli vaikuttaisi tuulivoimainvestointeihin kokonaisuutena.

Muut kommenttinne 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

Lakiluonnos maatuulivoimaloiden purkamisesta ja purkuvakuudesta nähdään myönteisenä alan yleisen hyväksyttävyyden kannalta, sillä tuulivoimaloiden purkamisesta käytävään keskusteluun liittyy usein virheellisiä asiaväitteitä ja siten aiheetonta pelkoa. Ehdotettu lakiluonnos ei kuitenkaan valitettavasti edesauta suotuisaa investointiympäristöä.

Neova ehdottaa luopumista perustusten ja nostokenttien täysimittaisesta purkamisesta, sillä tällä saavutettavat hyödyt mm. metsätalouden harjoittamisessa jäävät hyvin marginaalisiksi. Sen sijaan ympäristövaikutukset ja kustannukset kasvavat turhaan. Paras ratkaisu pääsäännöksi olisi velvoittaa maatuulivoimaloiden maanpäällisten osien purkaminen ja perustusten maisemointi.

Vakuuden asettaminen kunnan rakennusvalvonnanviranomaiselle nähdään tuovan luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä niihin ennalta arvaamattomiin tilanteisiin, joissa voimalan omistaja ei pysty hoitamaan purkamista. Erityisen tärkeää olisi mahdollistaa vakuuden asettaminen useassa erässä tuulivoimalan elinkaaren aikana, jotta hankkeiden kannattavuus ja toteutettavuus ei turhaan kärsi. Lisäksi Neova näkee hyvänä, että vakuuden suuruuden määrittämisessä huomioidaan purkujätteen taloudellinen arvo – kunhan purkujätteen arvo määritellään yhdenvertaisesti.

Lopuksi Neova haluaa muistuttaa Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisista kasvutavoitteista puhtaaseen siirtymään ja uusiutuvaan energiaan. Ehdotettu lakiluonnos sellaisenaan ei tue näitä kasvutavoitteita, sillä se luo epävarmuutta ja kustannuspaineita investointeihin. Neova näkee, että sen ehdottamat muutokset lakiluonnokseen parantavat investointiympäristön ennustettavuutta sekä alan pitkjänteistä kehittymistä, ja siten ovat osaltaan mahdollistamassa paljon puhutun puhtaan teollisuuden kasvun Suomessa.

Mackiewicz Janina
Neova Oy - BA Wind & Solar Power Development