

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

-

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

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta koskien lakia käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja

purkuvakuudesta sekä lakia rakentamislain muuttamisesta.

Yhtenä Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia. Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

Ympäristöministeriö on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jolla säädettäisiin uusi laki käytöstä poistettujen maatuulivoimaloiden purkamisesta ja purkuvakuudesta sekä tehtäisiin tarvittavat lisäykset rakentamislakiin. Suomen Asianajajat pitää lakiuudistusta periaatetasolla tervetulleena ja tavoitteiltaan kannatettavana. Uusi lainsäädäntö vastaisi yhteiskunnalliseen tarpeeseen säännellä sitä, mitä tuulivoimatuotannon teollisuuskäyttöön muutetulle alueelle

tapahtuu toiminnan päätyttyä – samaan tapaan kuin kaivoslain asettamat purku- ja ennallistamisvelvoitteet.

Suomen Asianajajat toteaa, että esitys sisältää oikeusvarmuuteen sekä sääntelyn ennakoitavuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä epäselvyyksiä, joihin Suomen Asianajajat pyytää kiinnittämään huomiota lainsäädännön jatkovalmistelussa sen varmistamiseksi, että lain tarkoitus toteutuu. Suomen Asianajajat pyytääkin huomioimaan jatkovalmistelussa sen, että ehdotettu sääntely olisi riittävän täsmällistä.

Purkamislupamenettely vaatii selkeyttämistä

Lakiehdotuksessa ehdotetaan uutta lupamuotoa, maatuulivoimalan purkamislupaa, josta säädettäisiin rakentamislain 56 b §:ssä. Ehdotuksen mukaan käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta annetussa laissa tarkoitettua tuulivoimalaa ei saa purkaa ilman kunnan rakennusvalvontaviranomaisen lupaa. Lupaa ei kuitenkaan tarvittaisi, jos voimassa oleva rakentamislupa edellyttää tuulivoimalan purkamista. Lisäksi rakentamislakiin ehdotetaan lisättäväksi lupamääräyksiä koskeva 76 §:n uusi 2 momentti, jossa annettaisiin kunnalle velvollisuus antaa purkamista ja purkuvakuutta koskevia määräyksiä sekä rakentamislain 108 §:n uusi 4 momentti, jossa säännellään, että uuden lain alle kuuluvan maatuulivoimalan rakentamista ei saa aloittaa ennen purkuvakuuden asettamista.

Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota siihen, että maatuulivoimalan purkamislupaa koskeva ehdotettu sääntely ei ota kantaa siihen, millä edellytyksin maatuulivoimalan purkamislupa voidaan tai tulee myöntää, eikä siihen, mitä asiakirjoja purkamisluvan hakijan tulee esittää osana purkamislupahakemusta. Ehdotettu ehdoton purkuvelvollisuus huomioiden, maatuulivoimalan purkamisluvan tulisi erota rakentamislain muusta purkamislupalainsäädännössä siinä, että maatuulivoimalan purkamislupa tulisi myöntää sen myöntämisedellytysten täytyessä, jotta tuulivoimalan omistaja voi täyttää lakisääteisen purkamisvelvoitteensa.

Esityksessä todetaan, että maatuulivoimalan purkamisen voi edellyttää purkamisluvan lisäksi muitakin lupia esimerkiksi silloin, jos purkutoimet vaikuttavat pinta- ja pohjavesiin niin, että ne edellyttävät esimerkiksi vesilain mukaista lupaa pohjavesivaikutusten vuoksi. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten varmistetaan eri lupien välinen suhde. Suomen Asianajajat esittää harkittavaksi, että maatuulivoimaloiden purkamislupaan sovellettaisiin rakentamislain 68 §:ää vastaavaa mahdollisuutta lykätä purkamisluvan käsittelyä, kunnes ympäristö- tai vesilupa on ratkaistu. Näin voitaisiin varmistaa, että purkamisluvassa huomioidaan muun lain nojalla asetetut määräykset ja vaatimukset.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten toimitaan tilanteissa, joissa esimerkiksi vesilain, ympäristönsuojelulain tai muun lainsäädännön sisältö asettaa ehdottoman esteen

purkamistoimenpiteen toteuttamiselle. On mahdollista, että esimerkiksi voimalan läheisyyteen on muodostunut uhanalaisen lajin reviiri tai purkuhankkeen riskit pohjavedelle estävät tarvittavien lupien myöntämisen purkuhankkeelle. Näitä tilanteita varten jatkovalmistelussa olisi hyvä määrittää tarvittavat säädökset. Suomen Asianajajat esittää myös harkittavaksi, että ehdotettavaan lainsäädäntöön lisätään selkeät säännökset siitä, mitä olosuhteita lupaviranomaisen on huomioitava purkamisluvan käsittelyssä sekä purkamislupamääräyksissä, jotta eri sääntelykokonaisuuksien ja eri lupien välinen suhde on mahdollisimman selkeä. Kaikkien asianosaisten oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että purkuvelvollisuus ei jäisi rajaamattomaksi ajaksi epäselvään oikeudelliseen tilaan.

Suomen Asianajajat pitää edellä mainittuja puutteita luvan hakijan oikeusvarmuuden kannalta keskeisinä, ja niihin tulisi kiinnittää huomiota lainsäädännön jatkovalmistelussa.

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

Purkuvakuuden määrän arvioiminen

Esityksessä ehdotetaan, että purkuvakuuden määrä perustuisi voimalakohtaiseen arvioon purkamisen kustannuksista. Purkamisvakuuden määrä olisi siten tapauskohtainen ja sen päättäminen olisi kunnan rakennusvalvontaviranomaisen vastuulla maatuulivoimalan alkuperäistä rakentamista koskevan lupaharkinnan yhteydessä. Esityksessä on myös todettu, että vakuuden riittävään määrään vaikuttaisivat purkujätteiden ja -materiaalien käsittelykustannukset, jotka arvioidaan jäte- ja materiaali- jaekohtaisesti. Lisäksi esityksessä on ehdotettu asetuksenantovaltuutta, joka mahdollistaisi tarkempien laskentaperusteiden säätämisen.

Esitys ei ota kantaa siihen, miten varmistetaan, että vakuuden määrät ovat tasapuoliset eri kunnissa sekä kohtuulliset ja käyttötarkoitukseensa nähden oikein mitoitettuja. Vakuuden asettamishetken ja purkamishetken välillä on todennäköisesti kymmeniä vuosia, joten vakuuden määrän arvioimiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Kunnalle ehdotettu toissijainen purkuvastuu voidaan lisäksi katsoa kannustavan kuntaa edellyttämään mahdollisimman suuria vakuuksia, jotta kunta turvaa oman taloutensa vuosikymmenten päästä realisoituviissa mahdollisissa tilanteissa, missä maatuulivoimalan omistaja ei pura voimalaansa. Toissijaisen purkuvelvollisuuden riskiä voidaan arvioida eri kunnissa eri perustein, mikä voi johtaa merkittäviinkin kuntakohtaisiin vaihteluihin vakuuksien määrissä.

Vakuuden määrä on sääntelyn ja lain tarkoituksen toteutumisen kannalta keskeinen. Suomen Asianajajat kehottaa lainsäätäjää jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota vakuuden suuruuden määrittämisestä koskevaan sääntelyyn, jotta varmistetaan toisaalta sääntelyn tasapuolisuus sekä kohtuullisuus kuntien ja tuulivoimaloiden omistajien kannalta, ja toisaalta kuntien tosiasialliset resurssit ja mahdollisuus arvioida riittävää vakuuden määrää. Sääntelyn johdonmukainen ja tasavertainen soveltamiskäytäntö on keskeistä sääntelyn toimivuuden sekä oikeusvarmuuden turvaamiseksi.

Kunnan resurssien ja vaadittavan erityisosaamisen riittävyys

Kunnille esitetty purkuvakuuksien hallinnointivelvoite luo merkittävän uuden osaamis- ja resurssitarpeen. Esityksen mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä olisi arvioida vakuuden määrä ja määrätä vakuudesta. Vakuuden määrän ja vakuuden oikeudellisten ehtojen arvioiminen edellyttää sekä esine- ja velvoiteoikeudellista että taloudellista osaamista. Rakennusvalvontaviranomaisilla ei Suomen Asianajajien käsityksen mukaan tällä hetkellä ole tällaista osaamista. Mainitun osaamisresurssin rakentaminen mahdollisia tuulivoimaloiden rakentamislupia varten ei ole realistista ottaen huomioon, että tuulivoimalat sijoittuvat käytännössä taloudellisilta resursseiltaan heikkoihin pieniin kuntiin.

Kun rakennusvalvontaviranomaisella ei ole tehtävässä vaadittavaa osaamista, on olemassa vaara, että rakennusvalvontaviranomainen hyväksyy määrällisesti riittämättömän tai oikeudellisilta ehdoiltaan kelvottoman vakuuden. Kun kysymys vakuuden riittävydestä ja oikeudellisesta toimivuudesta on viime kädessä kunnan – eikä pelkästään rakennusvalvontaviranomaisen – taloudellinen riski, vakuuksien riittävyden arvioiminen tulisi saattaa kunnan muun elimen arvioitavaksi. Kunnilla on lähtökohtaisesti kunnallista rakennusvalvontaviranomaista paremmat mahdollisuudet arvioida vakuuksien riittävyttä.

Suomen Asianajajat esittää, että käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta annetun lain 4 § 4 momenttia muutetaan seuraavaan muotoon (lisäys alleviivattu): ”Kunnan rakennusvalvontaviranomainen määrää vakuudesta rakentamislupapäätöksessä voimalan sijaintipaikan kuntaa kuultuaan.”

Purkamisvelvollisuuden täytäntöönpano

Suomen Asianajajat pitää ehdotettua purkamisjärjestelmää periaatteessa toimivana ja tervetulleena uudistuksena. Esityksestä jää kuitenkin epäselväksi, miten lain mukainen purkamisvelvollisuus tosiasiaa toteutetaan. Ehdotetussa muodossaan sääntely jättää epäselväksi sen, minä ajankohtana purkamisvelvoite voidaan katsoa laiminlyödyn. Suomen Asianajajat esittää harkittavaksi, että maatuulivoimalan omistaja tulisi ensisijaisesti velvoittaa hakemaan purkamislupaa, ja tarvittaessa voitaisiin noudattaa hallintopakko-sääntelyä. Oikeusvarmuuden turvaamiseksi purkuvakuuden realisoiminen voisi tulla kyseeseen vasta riittävän täsmällisen veloitteen rikkomisen seurauksena.

Lisäksi Suomen Asianajajat pyytää huomioimaan, että maatuulivoimahankkeita tyypillisesti toteutetaan hankeyhtiön varaan rakentuvalla konsernimallilla, jossa tuulivoimahankekehittäjän hankeyhtiö toimii tuulivoimahankkeen toteuttajana ja tuulivoimalan omistajana, vaikka luvan hakijana on voinut olla eri taho. Esityksessä ei ole käsitelty sitä, miten ehdotettu vakuusjärjestelmä toimii tällaisissa rakenteissa. Erityisesti huomioitava on tilanteet, joissa rakentamishankkeeseen ryhtyvä ja voimalan omistaja ovat eri tahoja. Jotta kunnalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus

varmistaa, että purkuvakuus on asetettu ja pidetty voimassa maatuulivoimalan omistajan toimesta, Suomen Asianajajat esittää harkittavaksi, tulisiko maatuulivoimalan omistajalta edellyttää sääntelytoimin, että tuulivoimalan omistajatiedot ja omistussuhteissa tapahtuvat muutokset ilmoitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle.

Lisäksi Suomen Asianajajat pitää perusteltuna, että purkuvelvollisuus ja purkuvakuuden asettamisvelvollisuus säädetään selkeästi yhdelle taholle. Luontevinta lienee velvoittaa tässä yhteydessä maatuulivoimalan omistaja.

Kunnan toissijainen purkamisvelvollisuus ja maanomistajien rooli

Suomen Asianajajat sinänsä kannattaa kunnan toissijaista purkamisvelvollisuutta. Esitetty ratkaisu on perusteltu maanomistajien suojaamiseksi. Tuulivoimatuotanto on kuitenkin vahvasti keskittynyt tietylle alueelle Suomessa, Pohjois- ja Länsi-Suomeen, erityisesti Pohjois-Pohjanmaalle, jossa sijaitsee lähes 40 prosenttia koko Suomen tuulivoimatuotannosta. Esitetty toissijainen vastuu kohdentuisi huomattavalta osin pieniin kuntiin, joiden taloudellinen riskinkantokyky voidaan arvioida rajalliseksi.

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

-

Kommenttinne 10 §:ään – Viittaus rikoslakiin

Era kommentarer om 10 § – Hänvisning till strafflagen

-

Kommenttinne 11 §:ään – Voimaantulo

Era kommentarer om 11 § – Ikraftträdande

-

Kommenttinne 56 b §:ään – Maatuulivoimalan purkamislupa

Era kommentarer om 56 b § – Rivningslov för landbaserade vindkraftverk

-

Kommenttinne koskien muita rakentamislain muutettavaksi ehdotettavia pykäläitä
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

-

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

Lakiehdotuksen terminologian selventäminen

Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota siihen, ettei termiä ”käytöstä poistettu maatuulivoimala” ole määritelty esityksessä lain tasolla. Esityksen perustelujen mukaan maatuulivoimalaa, joka olisi ollut poissa tuotannollisesta toiminnasta yli yhden vuoden ajan, olisi yleensä pidettävä käytöstä poistettuna tuulivoimalana, joka tulisi purkaa ehdotettavan lain mukaisesti. Ilmaisui ”yleensä” jättää soveltamisalan tulkinnanvaraiseksi, jolloin rajanveto toiminnan tilapäisen keskeytyksen ja pysyvän käytöstä poistamisen välillä jäisi epäselväksi. On myös epäselvää, mikä taho määrittelee, millä edellytyksillä tuulivoimala katsotaan käytöstä poistetuksi. Sääntelyn toimivuuden kannalta sekä oikeusvarmuuden turvaamiseksi Suomen Asianajajat pitää tärkeänä määritellä lain soveltamisala riittävän täsmällisesti siten, että soveltamisala ilmenee suoraan lain sanamuodosta, eikä soveltamisala nojautuisi merkittävältä osin lainsäädännön perusteluaineistoon. Suomen Asianajajat viittaa tältä osin myös perustuslain (731/1999) 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Esityksen mukaan voimalan omistajan olisi palautettava puretun voimalan sijaintipaikka voimalan rakentamista edeltäneeseen tilaan. Puretun sijaintipaikan palauttaminen ”rakentamista edeltäneeseen tilaan” voi kuitenkin joissain tilanteissa olla tosiasiallisesti mahdotonta tai vähintäänkin haastavaa. Suomen Asianajajat pitää vaatimusta kunnianhimoisena ja näkee ongelmallisena, miten rakentamista edeltänyt tila käytännössä määritellään. Ennallistamisvelvoite rakentamista edeltäneeseen (usein luonnonvaraiseen) tilaan asettaa ennallistamisvelvoitteen

huomattavasti korkeammalle kuin muulle teolliselle toiminnalle. Esimerkiksi kaivoslain mukainen alueen kunnostamisvelvoite rajoittuu yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, siistimiseen ja maisemointiin siten, ettei alueesta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle (kaivoslain (671/2011) 15 luvun 143 § ja VNa kaivostoiminnasta (1123/2025) 16–17 §§).

Suomen Asianajajat esittää, että sääntelyn jatkovalmistelussa arvioitaisiin, onko tavoite toisaalta realistinen ja toisaalta tarkoituksenmukainen kaikissa tilanteissa, erityisesti vuosikymmeniä rakentamisen jälkeen.

Enne Heidi
Suomen Asianajajat