

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

Nordi Oy (jäljempänä myös "Nordi") kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi käytöstä poistetun maatuulivoimalan purkamisesta ja purkuvakuudesta sekä laiksi rakentamislain muuttamisesta.

Lakiluonnokseen on kirjattu, että purkamisesta vastaisi ensisijaisesti voimalan omistaja. Tämä vastaa nykyistä markkinakäytäntöä, jossa hankekehittäjä tai hankeyhtiö vastaa voimaloiden koko elinkaaren hallinnasta, mukaan lukien purkuvaihe. Suomessa on jo purettu käytöstä poistettuja tuulivoimaloita omistajan toimesta, ja kyseessä on vakiintunut sekä toimiva toimintamalli. Hankekehittäjän näkökulmasta tämän käytännön kirjaaminen lainsäädäntöön on perusteltua, sillä se lisää toimialan ennakoitavuutta ja vahvistaa oikeaa kuvaa purkukäytännöistä.

Lakiluonnoksessa käytöstä poistetuksi katsottaisiin voimala, joka on ollut poissa tuotannollisesta toiminnasta yli yhden vuoden ajan. Määräaika on lähtökohtaisesti lyhyt, sillä hankkeisiin liittyy usein tilanteita, kuten huolto, rahoitusjärjestelyt tai omistusrakenteen muutokset, jotka voivat keskeyttää tuotannon tilapäisesti. On tärkeää, että mahdollisuus poiketa määräajasta kirjataan suoraan lain säännökseen eikä pelkästään perusteluihin, jotta oikeusvarmuus toteutuu.

Lakiluonnoksessa esitetty soveltamisala, jossa purkamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin voimaloihin rakentamisajankohdasta riippumatta, mutta purkuvakuutta vain uusiin hankkeisiin, on lähtökohtaisesti perusteltu. Hankekehittäjän näkökulmasta on kuitenkin keskeistä, ettei sääntely johda takautuviin velvoitteisiin, jotka muuttaisivat jo toteutettujen investointien ehtoja.

Erityisesti velvoite purkaa myös perustukset kohdistuisi hankkeisiin, jotka on toteutettu täysin eri sääntely-ympäristössä. Tämä heikentäisi investointiympäristön ennakoitavuutta ja lisäisi merkittävästi taloudellista riskiä. Lisäksi perustusten purkaminen ei usein ole ympäristön kannalta perusteltua.

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

Nordi katsoo, että purkamisvelvollisuuden tulee koskea vain maanpäällisiä osia. Perustusten ja huoltokenttien purkaminen on ylimitoitettua, poikkeaa muusta teollisuudesta ja lisää kustannuksia sekä ympäristöhaittoja. Kyse olisi merkittävästä laajenuksesta muuhun teollisuusrakentamiseen sovellettaviin purkamiskäytäntöihin verrattuna, sillä muilla teollisuuden aloilla purkamisvelvollisuudesta ei lähtökohtaisesti ole säädetty. Tyypillisesti Suomessa rakennusten ja rakennelmien perustukset jätetään paikalleen. Sääntely kohtelisi tuulivoimaa siten eri tavalla kuin muuta teollisuusrakentamista.

Lakiluonnos ei millään tavoin perustele, miksi tuulivoiman kohdalla tulee antaa purkamisvelvoite ja erityisesti säätää perustusten purkamisesta, kun muilla toimialoilla voidaan noudattaa yleislainsäädäntöä. Jos erityislaki halutaan antaa, tulisi se vähintään rajata maanpäällisiin osiin, kun mitään syitä normaalista poikkeavalle käytännölle ei ole esitetty.

Tuulivoimalat on rakennettu ja rakennetaan jatkossakin lähes poikkeuksetta talousmetsiin. Olennaista on huomioida, että tuulivoimalan alue maisemoidaan: perustusten päälle laitetaan metsän uudistumisen mahdollistava kerros uutta maa-ainesta. Jo nämä toimet riittävät palauttamaan voimalan sijaintipaikan talousmetsässä alkuperäiseksi rinnastettavaan tilaan.

Ehdotus tuulivoimalan koko perustuksen purkamisesta on ylimitoitettu ja epätarkoituksenmukainen. Seikkaa on luontevaa perustella myös purkulainsäädäntöhankkeen valmistelun omalla Suomen Ympäristökeskuksella laatimalla selvityksellä, jossa käsitellään purkuun ja varsinkin tuulivoimalan perustusten purkamiseen liittyviä ympäristövaikutuksia.

Selvityksen mukaan yleisesti ottaen on katsottu, että perustusten paikoilleen jättäminen ja maisemointi aiheuttavat vähemmän välittömiä ympäristövaikutuksia, kuten melua, pölyä, raskasta liikennettä ja päästöjä purkamiseen verrattuna edellyttäen, että maisemointi tehdään asianmukaisesti kuten maassamme on ollut käytäntönä. Vaikutukset ovat pääosin paikallisia. Jos perustukset jätetään maahan, paikallista ja hetkellistä häiriötä aiheutuu maisemointiin käytettävien maa-ainesten siirrosta sekä tuulivoima-alueella että maa-ainesten ottoaikalla. Lisäksi tarvittavat raskaan liikenteen kuljetusmäärät ja työstä aiheutuvat häiriöt ovat huomattavasti purkamistyötä ja perustuksen poiskuljettamista pienemmät.

Tähän perustuen Nordin näkemys on, että maatuulivoimaloiden purkamisen pääsääntönä kuuluu olla maanpäällisten osien purkaminen ja perustusten maisemointi.

Tuulivoimatuotannossa ympäristövaikutusten arviointi on itsestään selvää ja se kuuluu normaaliin sekä vakiintuneeseen toimintatapaan aivan tuulivoimahankkeen alusta alkaen. 25–35 vuoden aikana tuulivoimalan lähiympäristön ekosysteemi on ehtinyt pitkälti asettua tai vakiintua. Siksi maanpäällisten osien purkaminen on perustellumpi tapa toteuttaa purkaminen, koska perustusten purkamisen ympäristövaikutukset ovat SYKE:n selvityksen osoittamana erittäin suuret.

Pidämme ylimitoitettuna myös vaatimusta pystytys- ja huoltokentän purkamisesta. Nostokenttä on verrattavissa metsäautotierakentamiseen, eikä sen purkaminen ole perusteltua.

Toissijainen purkuvelvollisuus

Lain lähtökohta on, että voimaloiden omistaja vastaa käytöstä poistettujen voimaloiden purkamisesta, kuten tähän asti Suomessa on tehty ja Nordi kannattaa tätä lähtökohtaa. Nordi kannattaa mallia, jossa kunta on viimekätinen vastuunkantaja omistajan sijaan, ei maanomistaja. Maanomistajan vastuun kasvattaminen olisi kohtuutonta. Purkamisvelvollisuuden laajuuden tulee olla ennakoitava ja rajoittua pääsääntöisesti maanpäällisiin osiin, sillä purkamisvelvollisuuden laajentaminen perustuksiin voi johtaa tilanteisiin, joissa kustannusriski kasvaa kohtuuttomaksi ja vaikeuttaa hankkeiden rahoitettavuutta.

Vakuuden asettaminen ja purkulupa

Nordi korostaa, että purkamisen laajuuden tulee olla tiedossa jo rakentamisvaiheessa. Maanpäällisten osien purku tulee olla pääsääntö ja perustusten purku poikkeus. Muuten vakuudet ylimitoitetaan ja hankkeiden rahoitettavuus heikkenee.

Kommenttine 4–6 §:ään – Vakuutta koskevat säännökset

Era kommentarer om 4–6 § – Bestämmelser om säkerheten

Nordi kannattaa vakuuden asettamista kunnalle ja sen julkisuutta. Sen sijaan vaatimus asettaa vakuus täysimääräisenä jo rakentamisvaiheessa on projektirahoituksen ja sitä kautta hankkeiden toteutettavuuden näkökulmasta ongelmallinen. Se sitoo merkittävästi pääomaa ennen kuin hanke tuottaa kassavirtaa ja heikentää investointien toteutettavuutta. Täysin rakentamisen aikana tai sitä ennen asetettava purkuvakuus olisi räikeästi ylimitoitettu, sillä riskiä tuulivoimalan muuttumisesta arvottomaksi ei ole pitkään aikaan, sillä maatuulivoimaloiden laskennallinen käyttöikä on nykyään vähintään 35 vuotta.

Purkuvakuuden antama suoja kunnalle on siis olennainen vasta voimalaitoksen viimeisinä käyttövuosina ja voimalaitoksen käytöstä poistamisen jälkeen. Tällöin olisi perusteltua asettaa vakuus vasta viimeisten käyttövuosien aikana. Tämä vähentäisi voimalanomistajan kustannuksia oleellisesti, mikä keventäisi painetta asiakkaiden maksamaan sähkön hintaan, muttei lisäisi kunnan riskiä joutua maksumieheksi lainkaan. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan jo nyt, että vakuus mitä todennäköisimmin on uusittava määräväleihin laitoksen eliniän aikana. Vakuuden asettaminen vasta eliniän loppuvaiheessa keventäisi näin myös kunnan hallinnollista taakkaa monen vuosikymmenen aikana. Ehdotamme siksi, että purkuvakuus vaaditaan asetettavaksi 25 vuotta voimalaitoksen rakentamisluvan mukaisesta loppukatselmuksen pitämisestä.

Purkuvakuuden suuruuden laskennassa tulee huomioida kierrätettäväksi soveltuvien materiaalien jälleenmyyntiarvo markkinoilla. Materiaalien arvo ja muut purkukustannukset on katsottava yhtenä kokonaisuutena, sillä muuten vaarana on ylisuuri vakuustaso, joka aiheuttaa turhia lisäkustannuksia.

Purkuvakuuden toteutuksen hallinnollisen toimivuuden kannalta on tärkeää, että kaavailtu kunnan rakennusvalvonnan rooli säilyy vakuuden neuvottelevana ja valvovana viranomaisena (ml. vakuuden voimassaolon ja mahdollisten indeksitarkistusten seuranta) ilman, että järjestelmästä muodostuu erillinen, harkinnanvarainen hyväksymismenettely, joka lisäisi hankkeisiin poliittista tai oikeudellista epävarmuutta.

Kommenttinne 7 §:ään – Purkamisesta määrääminen

Era kommentarer om 7 § – Föreläggande om nedmontering

Nordi esittää täsmennystä, jotta purkamismääräyksissä voidaan huomioida poikkeamismahdollisuudet. Täsmennys varmistaisi, ettei hallintopakkomääräyksessä edellytetä täysimääräistä ennallistamista tilanteissa, joissa laissa nimenomaisesti sallitaan siitä poikkeaminen.

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

Nordi pitää perusteltuna kohtuullista maksua kunnalle lisääntyneistä tehtävistä. Maksujen tulee olla yhtenäiset valtakunnallisesti ja suhteessa todellisiin kustannuksiin.

Kommenttinne 10 §:ään – Viittaus rikoslakiin

Era kommentarer om 10 § – Hänvisning till strafflagen

On tärkeää, ettei rikoslain viittaus muuta purkulainsäädännön ja sen veloitteen luonnetta rikosvastuuvetoiseksi, vaan pääpaino pysyy hallinnollisessa ohjauksessa (kehotus – määräys – teettämisuhka), ja rikosoikeus tulee kyseeseen vain selkeissä, vakavissa laiminlyönneissä.

Kommenttinne 11 §:ään – Voimaantulo

Era kommentarer om 11 § – Ikraftträdande

Nordi kannattaa porrastettua voimaantuloa, mutta esittää siirtymäajaksi vähintään kahta vuotta uusien rakentamislupien kohdalla. Lainsäädännön ei tule koskea takautuvasti jo luvitettuja hankkeita.

Kommenttinne 56 b §:ään – Maatuulivoimalan purkamislupa

Era kommentarer om 56 b § – Rivningslov för landbaserade vindkraftverk

Nordi katsoo, että ympäristöselvitysten tulee olla kevyitä ja tarkasti rajattuja. Perustusten purun tarve tulisi ratkaista jo rakennuslupavaiheessa ja silloin kun perustusta ei pureta, ympäristövaikutuksia koskevaa selvitystä ei tulisi vaatia. Luvan edellytyksiä tulee täsmentää laissa.

Kommenttinne koskien muita rakentamislain muutettavaksi ehdotettavia pykälä

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

Nordi korostaa, että kustannusarvioiden tulee perustua vertailukelpoisiin tietoihin ja huomioida kierrätysmateriaalien arvo.

Kommenttinne vaikutusten arviointiin

Era kommentarer om bedömningen av konsekvenserna

Nordi arvioi, että taloudelliset vaikutukset on aliarvioitu. Vakuus voi nousta merkittäväksi kustannukseksi erityisesti elinkaaren loppuvaiheessa ja vaikuttaa hankkeiden kannattavuuteen.

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

Nordi katsoo, että lain tulisi lisätä ennakoitavuutta ja hyväksyttävyyttä, mitä se ei vielä nyky muodossaan tee aiemmin lausunnossa esitettyihin perusteluihin nojaten. Nykyinen esitys kohtelee tuulivoimaa epätasapuolisesti ja voi heikentää investointeja. Sääntelyä tulee tasapainottaa niin, että se tukee puhdasta siirtymää ilman kohtuuttomia kustannuksia tai takautuvia velvoitteita.

Haila Piia
Nordi Oy