

Asia: VN/25324/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi vesilain muuttamisesta ja luonnos valtioneuvoston asetukseksi vesitalousasioista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (merituulivoima)

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommenttinne 1 §:ään – soveltamisala ja merituulivoimahankkeen määritelmä.

-

2. Kommenttinne 2 §:ään – merituulivoimaa koskeva lupa (tarpeelliset lupamääräykset).

Sekä kommenttinne 3 §:ään – merituulivoimaa koskevan luvan voimassaolo (pidempi määräaika hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle).

-

3. Kommenttinne 4 §:ään – olennaiset tekniset vaatimukset (viittaukset rakentamislakiin).

-

4. Kommenttinne 5 §:ään – rakennustyön suorituksen valvonta (rakennuttajavalvonta ja valvontasuunnitelma, ulkopuolisen tarkastuksen riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunnot).

Sekä kommenttinne 6 §:ään – lopputarkastus. Onko ehdotuksen mukainen rakennustyön valvonta talousvyöhykkeellä riittävä tai pitäisikö pitäisi säätää muista vaatimuksista?

-

5. Yleiset kommentit rakentamisen sääntelystä.

Onko ehdotuksen mukainen rakentamisen sääntely talousvyöhykkeellä tarkoituksenmukainen ja riittävä vai pitäisikö sääntely toteuttaa toisin?

Pitäisikö talousvyöhykkeen rakentamisessa olla samankaltaiset osapuolten vastuut ja tehtävät kuin rakentamislain 8 luvussa? Pitäisikö työnjohtajille ja suunnittelijoille olla rakentamislain 7 luvun mukaiset kelpoisuusvaatimukset ja kelpoisuuden toteaminen?

-

6. Kommenttinne 7 §:ään – purkamisvelvollisuus ja jälkitoimenpiteet. Miten purkamisvelvollisuudesta olisi tarkoituksenmukaisinta säätää?

-

7. Kommenttinne 8 §:ään – purkamissuunnitelma.

-

8. Kommenttinne 9 §:ään – purkamisvakuus ja sen määrä.

-

9. Kommenttinne 10 §:ään – vakuuden asettaminen.

-

10. Kommenttinne 11 §:ään – vakuuden voimassaolo.

-

11. Kommenttinne 12 §:ään – vakuuden realisoiminen ja vapauttaminen.

-

12. Kommenttinne 13 §:ään – vakuuden hallinnoinnista perittävät maksut.

-

13. Kommenttinne vaikutusten arviointiin?

Onko joitakin olennaisia vaikutuksia jäänyt ottamatta huomioon?

-

14. Yleiset kommenttinne ja huomionne esitykseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vesilain muuttamisesta ja luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi vesitalousasioista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Luonnoksissa esitetään vesilakiin ja vesitalousasetukseen lisättäväksi säännökset merituulivoiman rakentamisesta, purkamisesta ja purkamisen turvaavasta vakuudesta.

Lausuntokierroksen ajoittuminen lomakaudelle

Hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 16.6.2026–29.7.2026. Kyseinen kuuden viikon lausuntoaika ajoittuu lähes kokonaan, kolmea ensimmäistä päivää lukuun ottamatta, juhannuksesta alkavaan lomakauteen.

Kiinnitän huomiota lainvalmistelun päivitettyyn kuulemisoppaaseen, jonka mukaan (s. 51) "[l]ausuntomenettelyyn varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se ajoittuu yleiseen lomakauteen. Yleistä lomakautta ovat juhannuksen ja elokuun alun sekä joulun ja loppiaisen väliset ajat. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä." Kun otetaan huomioon lausuntoajan ajoittuminen lähes yksinomaan lomakauteen, lausuntoaika on pituudeltaan riittämätön. Kuulemisopas edellyttää lisäksi, että ohjeellisesta lausuntoajasta poikkeaminen perustellaan. Havaintojeni mukaan tällaisia perusteluja ei ole esitetty.

Valmistelevan ministeriön toimivalta

Hallituksen esitysluonnoksen jaksossa 1.2 Valmistelu todetaan, että esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä ympäristöministeriön ja oikeusministeriön kanssa. Esityksessä ehdotetaan muutettavan ainoastaan vesilakia, joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.

Suomen perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Saman pykälän 3 momentin sekä valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelee ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö). Ohjesäännön 11 §:n 1 momentin mukaan ministeriö käsittelee muun muassa oman toimialansa lainvalmisteluasiat. Oikeusministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (543/2003) 1 §:n 1 kohdan mukaan oikeusministeriön tehtäviä ovat lainvalmistelu valtiosääntöoikeuden, yleisen hallinto-oikeuden, yksityisoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alalla, sekä muut lainsäädäntöasiat, jotka eivät kuulu toisen ministeriön toimialaan. Vesilaki kuuluu tämän asetuksenkohdan perusteella oikeusministeriön toimialaan.

Ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 2 momentissa. Sen mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Edellä mainittujen säännösten perusteella pääsääntönä on, että kukin ministeriö valmistelee ja esittelee toimialalleen kuuluvat asiat. Siinä tapauksessa, että asia liittyisi niin olennaisesti toisessa ministeriössä olevaan asiaan tai asiakokonaisuuteen, että valmistelu sekä esittely olisi

tarkoituksenmukaista hoitaa kokonaisuutena, esittelevän ministeriön tulee pyytää toimivaltaiselta ministeriöltä esittelylupa ennen asian esittelyä. Valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa annetaan tästä esimerkiksi tilanne, jossa hallituksen esitykseen sisältyy samassa yhteydessä muutettava liitelaki, joka kuuluu jonkin muun ministeriön kuin esittelevän ministeriön toimialaan. Ymmärrän niin, että tarkastelun kohteena olevalla luonnoksella ollaan esittämässä muutoksia ainoastaan oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaan lakiin. Edellä selostetut säännökset huomioon ottaen työ- ja elinkeinoministeriön tulee jatkovalmistelussa esittää perusteluja sille, että työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi ja esittelisi vesilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen.

Yksityiskohtaisia huomioita

Esityksessä ei tehdä riittävästi selkoa siitä, mihin merituulivoimahankkeen luvanvaraisuus perustuu, ja tulevatko vesilakiin ehdotettavan 10 a luvun säännökset sovellettaviksi myös sellaiseen merituulivoimahankkeeseen, joka ei olisi luvanvarainen vesilain 3 luvun 2–3 §:n perusteella. Nykytilan kuvauksessa (s. 29) todetaan merituulivoimahankkeen luvanvaraisuudesta yhden konkreettisen esimerkin avulla, että hanke oli luvanvarainen vesilain 3 luvun 2 §:n sekä 3 §:n 1 momentin 8 ja 9 kohdan perusteella. Tässä yhteydessä jää kuitenkin tarkemmin yksilöimättä, mikä vesilain 3 luvun 2 §:ssä luetelluista vesitaloushankkeen yleisistä luvanvaraisuusedellytyksistä asiassa täyttyi. Vesilain 3 luvun 3 §:n 1 momentin 8 kohta koskee tietynsuuruista vesialueen ruoppaamista ja 9 kohta ruoppausmassan läjittämistä, joten näiden kohtien perusteella kaikki merituulivoimahankkeet eivät tule olemaan aina luvanvaraisia vesitaloushankkeita. Merituulivoimahanke ei itsessään aina edellyttäne laajamittaista ruoppaamista tai ruoppausmassan läjittämistä. Kuitenkin ehdotettavan 10 a luvun 7 §:n 3 momentissa todettaisiin yksiselitteisesti, että merituulivoimahankkeen purkaminen olisi aina luvanvaraista.

Vesilakiin ehdotettava 10 a luku ei myöskään viittaa 3 luvun mukaisiin luvan myöntämisen edellytyksiin. Kuitenkin ehdotettavan 10 a luvun 2 §:ssä erikseen viitataan 3 luvun 10–14 §:ään asetettavista lupamääräyksistä, joten ehdotettavan 10 a luvun ja vesilain 3 luvun välinen suhde vaikuttaa jäävän esityksen perusteella jossain määrin epäselväksi.

Ehdotettavan 10 a luvun 1 §:n 2 momentin soveltamisalarajaukselle ei ole esitetty varsinaisia perusteluja esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa tulisi tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi aluevesillä ei sovellettaisi 10 a luvun 4–6 §:ää olennaisista teknisistä vaatimuksista, rakennustyön suorituksen valvonnasta ja lopputarkastuksesta eikä 9–13 §:n purkamisvakuutta koskevaa sääntelyä. Lisäksi huomiota olisi syytä kiinnittää siihen, miten turvataan merituulivoimahankkeiden yhdenvertainen kohtelu, vaikka säännöksiä sovellettaisiin eri tavoin Suomen talousvyöhykkeellä ja aluevesillä oleviin merituulivoimahankkeisiin tai tarkastella sitä, miksi ja millä perusteilla siitä poikettaisiin.

Ehdotettavan 10 a luvun 2 §:ää on perusteltu, paitsi muuta, tulkinnanvaraisuudella siitä, voidaanko vesiluvalla ratkaista vedenpinnan yläpuolisia laitteita ja rakenteita koskevia asioita. Kuitenkin

esimerkiksi sillat, laiturit ja pengerrykset ovat vedenpinnan yläpuolisia rakenteita, joita vesitalousluvalla säännellään. Vesitalousluvalla voidaan säännellä vedenpinnan yläpuolisista rakenteista, mutta ratkaisevaa ovat rakenteiden vesistövaikutukset. Tällöin niistä voidaan antaa määräyksiä. Joka tapauksessa ehdotettava 2 §:n muotoilu ei anna tukea sille, että määräyksiä annettaisiin tämän lainkohdan perusteella vesilain 3 luvun säännöksistä poikkeavalla tavalla myös pinnan yläpuolisille rakenteille.

Luonnos lähtee siitä olettamasta, että merituulivoimahanketta koskevat luvat myönnettäisiin toistaiseksi voimassa olevina (esim. s. 72, s. 81). Kuitenkaan ehdotettavassa 10 a luvun 3 §:ssä, jossa säädettäisiin luvan voimassaolosta, ei ole tätä koskevaa säännöstä. Vesilain 3 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan lupa myönnetään toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi. Mikäli merituulivoimahankkeiden osalta tarkoituksena on, että lupa myönnettäisiin aina toistaiseksi voimassa olevana, olisi tämäkin syytä säännellä lain tasoisesti.

Ehdotettavan 10 a luvun 4 §:n 1 momentissa luetellaan hankkeiden tekniset vaatimukset. Saman pykälän 2 momentin mukaan rakentamislain tiettyjä pykäläiä sovelletaan myös merituulivoimahankkeeseen. Vaatimukset vastaavat pykälän 1 momentissa lueteltuja.

Ehdotettavan 10 a luvun 4 §:n 3 momentin ja 9 §:n 5 momentin asetuksenantovaltuudet tulee perustella esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella asetuksenantovaltuuden tarpeellisuuden kannalta. Asetuksenantovaltuudet on niiden valtiosääntöisistä lähtökohdista perusteltu säätämisyjärjestysperusteluissa, joskin se perustelu, että vesilaki on osa ympäristölainsäädäntöä, ei ole kestävä perustelu sääntelyn siirtämiselle alemman asteisiin säännöksiin. Perustelut tulee saattaa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisiksi.

Ehdotettavan 10 a luvun 9 §:n 3 momentin mukaan vakuuden määrässä olisi lisäksi otettava huomioon, että vakuudella asetettavat toimet arvioi tai tekee muu kuin hankkeesta vastaava tai Lupa- ja valvontavirasto. Säännöksen perustella jää epäselväksi, mitä virasto voi tai ei voi asiassa tehdä. Jos on tarkoitus, että virastolla olisi asiassa toimivaltaa, siitä tulisi säätää selvästi.

Ehdotettavan 10 a luvun 10 §:n 1 momentin säännös siitä, että tarvittaessa vakuutta koskevat lupamääräykset on muutettava, jää niin ikään tarkoitukseltaan ja menettelyltään epäselväksi. Epäselvää on, missä menettelyssä ja kenen hakemuksesta vakuutta koskevia lupamääräyksiä on muutettava, kuka tekee päätöksen vakuutta koskevien lupamääräysten muuttamisesta, sekä missä tilanteessa ja minkä edellytysten täytyessä vakuutta koskevia lupamääräyksiä on muutettava. Ehdotusta kehitettäneen myös tältä osin jatkovalmistelussa.

Ehdotettavan 10 a luvun 10 §:n 2 momentin kirjaus siitä, että luvassa voidaan määrätä, että valvontaviranomainen voi muuttaa vakuutta omasta tai luvanhaltijan aloitteesta, kun kyse on hintatason muutosta kuvaavaan indeksiin sidotun vakuuden määrän muuttamisesta, on myös

tarkoitukseltaan hieman epäselvä, kun ehdotettavan 10 a luvun 9 §:n mukaan vakuuden tulee olla jo asetettaessa sidottuna indeksiin, josta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kysymykseksi nousee, minkä vuoksi vakuuden tarkistamista pitää vielä erikseen hakea, jos se on jo lupamääräysten perusteella sidottu indeksiin.

Lisäksi lainkohdan perustelujen mukaan vakuuden määrän muutos hyväksyttäisiin valvojan lausunnolla, eikä siitä tehtäisi valituskelpoista päätöstä. Kun hallintopäätökseen voi kuitenkin lähtökohtaisesti hakea muutosta jo perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan perusoikeuden nojalla sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n nojalla, mahdollinen valituskielto on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön perusteella säädettävä lain tasoisena ja myös perusteltava säätämisyjärjestysperusteluissa. Ymmärrettävästi perustelumaininta päätöksenteon valituskelvottomuudesta ei vielä tee päätöstä valituskelvottomaksi, jos se muutoin täyttää hallintopäätökselle edellä viitatussa pykälässä säädetyt edellytykset.

Ehdotuksessa ei ole esitetty siirtymäsäännöksiä vesilakiin ehdotettavan uuden 10 a luvun voimaantuloon liittyen. Jatkovalmistelussa on aiheellista pohtia ehdotuksen suhdetta olemassa oleviin ja myös vireillä oleviin merituulivoimahankkeisiin. Ehdotuksessa on todettu voimaantuloa koskevassa kohdassa, että merituulivoimahankkeen purkamista koskevat säännökset koskisivat kaikkia merituulivoimaloita niiden rakentamisajankohdasta riippumatta. Mahdollisesti jonkinlainen siirtymäaika olemassa olevien merituulivoimahankkeiden osalta voisi olla tarpeen, etteivät ne joutuisi vesilain vastaiseen tilaan heti muutoslain voimaan tullessa, kun Lupa- ja valvontavirastolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa ryhtyä asettamaan purkamisvakuuksia olemassa olevien merituulivoimahankkeiden osalta ennakkolisesti. Lisäksi uusia velvoitteita suhteessa jo olemassa oleviin ja vireillä oleviin hankkeisiin on aiheellista tarkastella erikseen myös perustuslain ja perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta.

Vesitalousasetukseen ehdotettavan 10 a §:n 1 momentin 4–5 kohdissa ja 10 b §:n 1 ja 3 momentissa säännellään merituulivoimahankkeen hakemuksessa tarvittavista suunnitelmista ja selvityksistä päällekkäisesti ehdotettavan vesilain 10 a luvun 5 §:n 1 ja 3 momentin ja 8 §:n 1 ja 2 momentin kanssa.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu Lupa- ja valvontavirastolle aiheutuvan resurssi- ja osaamistarpeita sääntelyn myötä. Sen lisäksi esitysluonnoksessa tulisi ottaa huomioon ja arvioida sääntelystä mahdollisesti aiheutuvia resurssitarpeita muutoksenhakutuomioistuimille. Esityksen vaikutusarviointia on syytä täydentää tältä osin.

Ennakkotarkastus

Pyydän toimittamaan hallituksen esityksen oikeuskanslerinvirastoon tarkastettavaksi ennakolta jo ennen kuin se esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Ennakollinen tarkastus ennen esittelyä tehdään, kun esitys on lausunnoista ja laintarkastuksesta aiheutuneiden muutosten jälkeen viimeistelty.

15. Kommenttinne 10 a §:ään – talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeen lupahakemuksessa esitettävät suunnitelmat ja selvitykset.

-

16. Kommenttinne 10 b §:ään – purkamissuunnitelman sisältö. Mitä tietoja purkamissuunnitelmassa pitäisi esittää?

-

17. Kommenttinne 10 c §:ään – purkamisvakuus.

Miten purkamisvakuutta pitäisi kerryttää ja monessako osassa se olisi tarkoituksenmukaisinta asettaa? Mihin mennessä vakuuden olisi viimeistään oltava kerrytettynä?

-

Nyholm Elina
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri