

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esitys koskee merituulivoiman rakentamista, purkamista ja purkamisen turvaavaa vakuutta Suomen talousvyöhykkeellä, jonka osalta esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesilakia. Esityksen purkamisvelvoite koskisi myös aluevesille rakennettua merituulivoimaa.

Rakentamista koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia tuotaisiin talousvyöhykkeen merituulivoimarakentamiseen, jotta voitaisiin taata rakenteiden kestävyys ja turvallisuus. Rakentamisen vaatimukset käsiteltäisiin osana vesilain mukaista vesilupamenettelyä. Rakennustyön suorituksen valvonta perustuisi rakennuttajavalvontaan ja ulkopuoliseen tarkastukseen.

Esityksessä ehdotetaan uusia säännöksiä vesilakiin, joissa säädettäisiin määräajasta merituulivoimahankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle, tarpeellisten lupamääräysten antamisesta rakentamista ja purkamista koskien, hankkeesta vastaavan velvollisuudesta purkaa merituulivoimahanke sekä velvollisuudesta laatia purkamissuunnitelma. Purkamisen kustannusten kattamista talousvyöhykkeellä turvaisi hankkeesta vastaavan velvollisuus antaa Lupa- ja valvontaviraston hyväksi vakuus purkamistoimien varmistamiseksi.

Esityksen tavoitteena on ratkaista ennakoitavuuteen ja oikeusvarmuuteen kytkeytyvät talousvyöhykkeen rakentamis- ja purkamissääntelyn aukot, minkä arvioidaan edistävän merituulivoimarakentamista ja sen hyväksyttävyyttä talousvyöhykkeellä. Tavoitteena on, että vastuu purkamisen kustannuksista ja purkamisvelvollisuus kohdentuvat aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, ja ehkäistä siten purkamisen kustannusten ajautumista yhteiskunnan vastuulle.

Esityksen olennaisimmat vaikutukset kohdistuvat merituulivoiman hankekehittäjiin ja Lupa- ja valvontavirastoon.

Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitetta merituulivoiman pelisääntöjen selkeyttämisestä Suomen talousvyöhykkeellä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Merituulivoimatoiminta	6
2.2 Merituulivoimalan purkaminen.....	9
2.3 Merituulivoimaloiden purkamisesta aiheutuvat kustannukset	12
2.4 Kansainväliset sopimukset	13
2.4.1 YK:n merioikeusyleissopimus	13
2.4.2 Jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn yleissopimuksen pöytäkirja (Lontoon dumpauspöytäkirja)	17
2.4.3 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (Helsingin sopimus).....	20
2.4.4 Yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta (OSPAR).....	21
2.5 Talousvyöhyke ja merituulivoimaloihin soveltuva lainsäädäntö	22
2.5.1 Laki talousvyöhykkeestä.....	22
2.5.2 Laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä	24
2.5.3 Jätelaki	25
2.5.4 Ympäristönsuojelulaki	27
2.5.5 Laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa.....	28
2.5.6 Vesilaki	28
2.5.6.1 Asetus vesitalousasioista.....	37
2.6 Aluevesien sääntely-ympäristö	38
2.6.1 Merituulivoimahankkeet	38
2.6.2 Metsähallituksen käyttöoikeussopimukseen perustuva malli.....	39
2.6.3 Rakentamislaki ja alueidenkäyttölaki	40
2.7 Nykytilan epäkohdat	44
3 Tavoitteet.....	44
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	45
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	45
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	47
4.2.1 Yhteenveto vaikutuksista	47
4.2.2 Yritysvaikutukset	47
4.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen	49
4.2.4 Ympäristövaikutukset	50
4.2.5 Vaikutukset viranomaisiin	52
4.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon.....	54
4.2.7 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	54
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	55
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	55
5.1.1 Rakentamislain lisääminen sovellettavaksi talousvyöhykelakiin.....	55
5.1.2 Uusi erillislaki rakentamisen sääntelystä talousvyöhykkeellä	56

5.1.3 Rakentamissääntelyn laajuus vesilaissa	56
5.1.4 Hyödyntämisluvan ehdot purkamisesta ja purkamisvakuudesta	57
5.1.5 Vaihtoehtoiset täydentävien rahoitusjärjestelyjen toteuttamistavat	57
5.1.6 Toimivaltaiset viranomaiset	59
5.1.7 Sääntelyn ulottaminen aluevesille	61
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	61
5.2.1 Hollanti	61
5.2.2 Ruotsi	63
5.2.3 Tanska	65
5.2.4 Saksa	67
5.2.5 Iso-Britannia	69
5.2.6 Oikeusvertailun huomiointi	70
6 Lausuntopalaute	70
7 Säännöskohtaiset perustelut	70
8 Lakia alemman asteinen sääntely	88
9 Voimaantulo	90
10 Toimeenpano ja seuranta	90
11 Suhde muihin esityksiin	91
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	91
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	91
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	91
12.1 Yleistä	91
12.2 Yhdenvertaisuus	91
12.3 Omaisuudensuoja	92
12.4 Elinkeinovapaus	93
12.5 Vastuu ympäristöstä	94
12.6 Asetuksenantovaltuudet ja lailla säätämisen vaatimus	95
LAKIEHDOTUS	97
Laki vesilain muuttamisesta	97

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen valmisteluun on johtanut Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus ([Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58](#)). Hallitusohjelman kirjauksen mukaan hallitus edistää merituulivoiman ennakoitavaa ja kannustavaa toimintaympäristöä sekä sujuvaa hankekehitystä ja rakentamista niin talousvyöhykkeellä kuin aluevesilläkin. Merituulivoiman pelisäännöt ovat tällä hetkellä puutteelliset, ja talousvyöhykkeellä lainsäädäntöpohja puuttuu. Merituulivoiman pelisääntöjä selkeytetään toteuttamalla lainsäädäntöhanke, jossa Suomen talousvyöhykkeeseen kuuluvia vesialueita koskeva lainsäädäntö, lupaprosessit sekä korvaus- ja veroasiat määrittellään viipymättä sekä yhteensovitetään aluevesillä ja maa-alueilla toteutettavien hankkeiden pelisääntöjen kanssa. Pyritään luomaan kannustimet merituulipuistojen sijoittumiseen merialueiden muun käytön, kuten merenkulun ja kalastuksen, kannalta suotuisasti sekä haitat minimoiden. Huolehditaan näiden asioiden huomioonottamisesta luvituksessa.¹

Hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi laadittiin laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä (937/2024, *jäljempänä talousvyöhykkeen merituulivoimalaki*), joka tuli voimaan 1.1.2025. Laissa luotiin säännökset siitä, miten merituulivoima-alueet talousvyöhykkeellä jaetaan hankekehittäjille läpinäkyvällä ja avoimella tavalla. Valmistelussa on lisäksi valtioneuvoston asetus merituulivoimasta talousvyöhykkeellä, jonka keskeinen sisältö liittyy Energiaviraston järjestämään merituulivoima-alueiden kilpailutukseen ja talousvyöhykkeen merituulivoimalain menettelyyn liittyviin vakuuksiin. Parhailaan valmistellaan myös valtioneuvoston päätöstä talousvyöhykkeen merituulivoima-alueista, jolla osoitetaan alueita tuulienergian hyödyntämistä koskevaan käyttöön.²

Vaikka merituulivoiman pelisääntöjä on selkeytetty jo monelta osin, talousvyöhykkeen rakentamisen ja purkamisen osalta lainsäädäntöpohja on puutteellinen. Näin ollen esityksellä toteutetaan hallitusohjelman mukaisesti lainsäädäntöpohjaa merituulivoimalle Suomen talousvyöhykkeellä. Talousvyöhykkeellä ei sovellu rakentamislaki, minkä vuoksi on tarpeen luoda tarvittavat säännökset rakentamisen vaatimuksista. YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49 ja 50/1996) mukaisesti käytöstä pois jääneet laitteet tai rakennelmat tulee poistaa merenkulun turvallisuuden takaamiseksi, minkä vuoksi on tarpeen luoda säännökset purkamisesta. Lisäksi on tarpeen luoda mekanismi, jolla purkutoimenpiteet saadaan toteutettua myös esimerkiksi maksukyvyttömyystilanteissa.

Esityksellä toteutetaan osaltaan merituulivoiman edistämisen toimenpidesuunnitelmaa ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:31](#)), jonka mukaisena toimenpiteenä määritetään purku- ja ennallistamisvelvoite merituulivoimalle. Toimenpidesuunnitelmassa todetaan, että merituulivoimaloiden purku- ja ennallistamisvelvoitteet eivät ole tällä hetkellä selviä talousvyöhykkeellä. Kyseisessä toimenpiteessä on tavoitteena määrittää voimaloiden purkua ja alueen ennallistamista koskevat vaatimukset, luoda tarvittava lainsäädäntö sekä selvittää mahdollisuus soveltaa samaa järjestelmää sekä talousvyöhykkeellä että aluevesillä. Mahdollisten vakuuksia ja rahastoja koskevien velvoitteiden suunnittelussa tulee huomioida

¹ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, kohta 7.1 s. 140.

² Lisäksi valtiovarainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys (HE 29/2026 vp) eduskunnalle merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskevaksi lainsäädännöksi (VM063:00/2024). Saatavilla osoitteessa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM063:00/2024>.

merituulivoimaloiden purkamisen kustannusten suuruusluokka sekä kyseisten velvoitteiden vaikutukset hankkeiden kannattavuuteen. Voimaloiden purkaminen ja alueen ennallistaminen ovat lähtökohtaisesti voimalan omistajan vastuulla, mutta lainsäädännössä huomioidaan myös varautuminen tilanteisiin, joissa omistaja ei täytä velvoitteitaan.³

Kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2026:4](#)) todetaan, että merituulivoiman toimintaedellytyksiä parannetaan merituulivoiman edistämisen toimenpidesuunnitelman mukaisesti. Lisäksi strategiassa mainitaan, että valtio mahdollistaa 12 gigawatin merituulivoimakapasiteetin rakentamisen vuoteen 2040 mennessä ja 20 gigawatin merituulivoimakapasiteetin rakentamisen vuoteen 2050 mennessä tarjoamalla riittävän määrän merituulivoima-alueita pääasiassa kilpailutusten kautta hankekehittäjien käyttöön sekä tavoitteet mahdollistavalla lainsäädännöllä.⁴

Myös maatuulivoiman osalta ollaan säätämässä purku- ja ennallistamisvelvoitteista sekä purkamisen turvaavasta vakuudesta, sillä ympäristöministeriössä on valmistelussa käytöstä poistettujen maatuulivoimaloiden purku- ja ennallistamisvelvoitteiden lainsäädäntöhanke.⁵

Suomen talousvyöhyke on ulommilla merialueilla sijaitsevaa kansainvälistä aluetta, jonka taloudelliseen hyödyntämiseen Suomen valtiolla on YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaan täysivaltaiset oikeudet. Rannikkoa lähemmällä, Suomen valtion alueeseen kuuluvilla aluevesillä Metsähallitus vastaa yleisten vesialueiden hallinnoinnista ja jakaa merituulivoima-alueita hanketoimijoiden käyttöön oman kilpailutusmallinsa mukaisesti.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä ympäristöministeriön ja oikeusministeriön kanssa.

Valmistelun aikana on tavattu tai kuultu muun muassa muita ministeriöitä, Lupa- ja valvontavirastoa, Metsähallitusta, Energiavirastoa, Suomen Uusiutuvat ry:tä, Porin rakennusvalvontaa, hankekehittäjiä sekä rahoitusalan asiantuntijoita.

Osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa on maaliskuussa 2026 julkaistu Merituulivoiman purkuvelvoitteet ja -vakuus Suomen talousvyöhykkeellä-tutkimus ([Valtioneuvoston tutkimustoiminta 2026:1, jäljempänä Merituulivoimaloiden purku -tutkimus](#)). Hanke toteutettiin Suomen ympäristökeskuksen ja Sitowise Oy:n yhteistyönä. Hankkeessa selvitettiin erityisesti merituulivoimaloiden purkamista koskevien velvoitteiden laajuutta, purkamisen kustannuksia sekä purkamiseen tarvittavien varojen varmistamiseksi luotavan järjestelyn toteutusvaihtoehtoja ja vaikutuksia.⁶ Valmistelussa on hyödynnetty tutkimusta soveltuvin osin.

³ Merituulivoiman edistämisen toimenpidesuunnitelma 20.8.2024. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:31, s. 34.

⁴ Kansallinen energia- ja ilmastostrategia 6.2.2026. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2026:4, s. 44–45.

⁵ Käytöstä poistettujen maatuulivoimaloiden purku- ja ennallistamisvelvoitteiden lainsäädäntöhanke (YM012:00/2024). Saatavilla osoitteessa: <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM012:00/2024>.

⁶ Suomen Ympäristökeskus ja Sitowise Oy: Merituulivoiman purkuvelvoitteet ja -vakuus Suomen talousvyöhykkeellä. Valtioneuvoston tutkimustoiminta 2026:1.

TEM on järjestänyt valmistelun aikana sidosryhmätilaisuuden 23.3.2026. Tilaisuudessa taustoitettiin säädöshanketta ja siihen liittyvän tutkimuksen tarvetta sekä esiteltiin Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksen tuloksia.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa [valtioneuvosto.fi/hankeet](https://tem.fi/hanke) hankenumerolla TEM082:00/2025.⁷

Luonnos hallituksen esityksestä oli lausuttavana ajalla xx...

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Merituulivoimatoiminta

Yleistä

Talousvyöhykkeelle ei ole vielä rakennettu tai luvitettu merituulivoimahankkeita.

Talousvyöhykkeen merituulivoiman rakentaminen ei ole vielä Suomessa taloudellisesti kannattavaa, mutta tilanteen odotetaan muuttuvan merituulivoimateknologian kehittyessä. Sähkön markkinahintojen kehityksellä on myös huomattava vaikutus hankkeiden kannattavuudelle. Hankkeiden rakentamiskustannukset ovat kalliimpia talousvyöhykkeellä kuin aluevesillä, koska meri on keskimäärin syvempää talousvyöhykkeellä ja mantereelle on pidempi matka.

Merituulipuisto on suuren kokoluokan teollisuushanke, joka koostuu turbiineista, niiden perustuksista, sisäisestä sähkönsiirtoverkosta, merisähköasemista ja mahdollisesti siirtokaapeloinneista. Viime vuosina kokonaisuuteen on usein suunniteltu myös vedyn tuotannon ja siirron ratkaisuja, mutta niitä ei ole vielä toteutettu.

Merituulivoimatoiminta Suomen talousvyöhykkeellä edellyttää valtioneuvoston päätöstä merituulivoima-alueista sekä Energiaviraston järjestämää kilpailutusta alueesta. Valtioneuvoston päätös talousvyöhykkeen merituulivoima-alueista on kesällä 2026 valmistelussa, ja ensimmäinen kilpailutus voidaan järjestää, kun päätös on lainvoimainen. Kilpailutuksen voittaja voi tämän jälkeen hakea hyödyntämislupaa alueelle. Ensimmäisen talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeen vesitalousluvan arvioidaan olevan ajankohtainen 2030-luvulla.

Merituulivoimahankkeen kehittäminen ja rakentaminen voivat kestää yhteensä noin 10–15 vuotta. Hankkeen luvitus vie useita vuosia ja mahdolliset muutoksenhakuprosessit voivat viivästyttää hankkeen toteutumista. Varsinainen rakentamisvaihe vie todennäköisesti kahdesta kolmeen vuotta. Hankkeen toteuttamisen aikatauluun vaikuttavat myös pitkät toimitusajat, jotka voivat olla useita vuosia esimerkiksi merisähköaseman ja turbiinien osalta.

⁷ Hankeikkuna (TEM082:00/2025). Saatavilla osoitteessa: <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM082:00/2025>.

Merituulivoimalan tekninen käyttöikä nykyteknologialla on noin 25–30 vuotta, mutta sitä voidaan pidentää huoltojen ja osien vaihdon avulla jopa yli 40 vuoteen, mikäli rakenteiden kunto sen sallii.⁸

Merituulivoimahankkeeseen tarvittavat luvat

Talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeet tarvitsevat useita lupia. Merituulivoimahanke tarvitsee ensinnäkin talousvyöhykkeen merituulivoimalain mukaisen hyödyntämisluvan, joka antaa alueen käyttöoikeuden ja jonka perusteella voidaan tutkia aluetta ja hakea muita lupia. Näistä keskeisin on vesilain (587/2011) mukainen vesitalouslupa (ns. vesilupa), joka tarvitaan merituulivoimaloiden rakentamista varten. Lisäksi on laadittava ympäristövaikutusten arviointi (ns. YVA-menettely) ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, YVA-laki) mukaisesti. Myös purkaminen voi yksittäistapauksessa vaatia ympäristövaikutusten arviointimenettelyä YVA-lain 3 §:n 2 momentin mukaan. Purkutöitä ei ole suljettu pois arviointimenettelyn soveltamisalasta.

Liittymisjohdot merituulivoimaloista mantereelle edellyttävät talousvyöhykkeellä talousvyöhykelain (1058/2004) 6 §:n mukaista suostumusta. Talousvyöhykkeelle sijoitettavalle liittymisjohdolle tarvitaan myös sähkömarkkinalain (588/2013) 14 §:n mukainen hankelupa suurjännitejohdon rakentamiseen. Lisäksi merituulivoimaloihin soveltuu muun muassa sähkömarkkinalain 64 §:n mukainen velvollisuus ilmoittaa voimalaitoksen rakentamissuunnitelmasta Energiavirastolle. Talousvyöhykkeen merituulivoimahanke tarvitsee ilmailulain (864/2014) 158 a §:n mukaisen lentoesteluvan. Aluevesillä johtojen laskeminen edellyttää ainakin vesilupaa, sähkömarkkinalain mukaista hankelupaa suurjännitejohdon rakentamiselle ja aluevalvontalain (755/2000) 19 §:n mukaista lupaa merenpohjan tutkimiseen ja kartoittamiseen. Myös liityntäjohto edellyttää YVA-menettelyä.

Hankkeesta riippuen voidaan tarvita myös muita lupia. Esimerkiksi mahdollinen vedyn tuotanto voi edellyttää ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista ympäristölupaa sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, ns. kemikaaliturvallisuuslaki) mukaista lupaa.

Merituulivoimala, sen osat sekä perustusratkaisut

Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa on kuvattu merituulivoimalan osia ja perustusratkaisuja talousvyöhykkeellä. Merituulivoimaloiden koko ja teho ovat kasvaneet viime vuosina, jolloin turbiinin napakorkeus voi olla jopa 200 metriä ja roottorin halkaisija 300–340 metriä. Merituulivoimalan turbiinin perusrakenne on seuraava: torni, naselli (konehuone), napa ja roottori. Roottori muodostuu tyypillisesti kolmesta lavasta, jotka kiinnitetään napaan. Tornit valmistetaan pääosin teräksestä, mutta hybriditeräs–betoniratkaisut ovat nousseet vaihtoehtoina korkeissa rakenteissa, sillä ne voivat vähentää teräksen käyttöä ja parantaa rakenteen vakautta. Roottorin lavat valmistetaan lasi- ja hiilikuitukomposiiteista ja niiden pituus voi ylittää 100 metriä.⁹

Perustusratkaisujen kannalta Pohjanlahti on matala, sillä sen keskisyvyys on vain noin 40 metriä, ja alueella esiintyy laajoja pehmeiden sedimenttien kerrostumia sekä moreeniharjanteita. Geologiset olosuhteet tekevät perustusten suunnittelusta ja toteutuksesta teknisesti haastavia. Lisäksi jääolosuhteet, erityisesti Perämerellä, kohdistavat huomattavia

⁸ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 77.

⁹ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 74.

kuormia merituulivoimaloiden rakenteisiin ja vaikuttavat suoraan perustustapojen valintaan. Merituulivoimaloiden perustamistavat määräytyvät ensisijaisesti vesisyvyyden, merenpohjan geologisten ominaisuuksien ja jääolosuhteiden perusteella. Suomen talousvyöhykkeen alueella ratkaisut vaihtelevat siten merkittävästi, sillä Perämeren matalammat merialueet sekä ankarammat jääolosuhteet vaativat erilaisia perustamistapoja kuin Selkämeren talousvyöhykkeen syvämmät merialueet.¹⁰

Merituulivoimalan perustusratkaisut voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: pohjaan perustettaviin ja kelluviin ratkaisuihin. Pohjaan perustettaviin vaihtoehtoihin kuuluvat paaluperustus (monopile), painovoimaperustus (gravitaatioperustus), ristikkorakenteinen perustus (jacket) ja kolmijalkaperustus (tripod). Perustustavat poikkeavat rakenteellisesti huomattavasti toisistaan. Paaluperustus koostuu yhdestä suuresta teräspaalusta, jonka halkaisija on tyypillisesti 6–10 metriä ja pituus 30–50 metriä. Paalu paalutetaan tai porataan syvälle merenpohjaan, tyypillisesti yli 20 metrin syvyyteen merenpohjasta, jolloin saavutetaan riittävä vakaus turbiinin massoille ja kuormille. Myös ristikkorakenteisessa perustuksessa ja kolmijalkaperustuksessa voidaan hyödyntää paalutusta. Gravitaatioperustus taas rakennetaan lähes kokonaisuudessaan merenpohjan päälle ja on massaltaan huomattavasti suurempi paalutukseen perustuviin perustustapoihin verrattuna. Se koostuu halkaisijaltaan noin 15–25 metrin betonilaatasta, jonka paino on useita tuhansia tonneja. Tämä massiivinen peruslaatta lepää suoraan merenpohjan päällä, ja sen päälle asennetaan teräksinen tai betoninen kartio, johon turbiinin runkoputki kiinnitetään. Perustuksen vakautta parannetaan usein tuomalla rakenteeseen satojatuhansia tonneja kiviaineksia. Kelluvat ratkaisut tarjoavat potentiaalia syvien vesien hyödyntämiseen, mutta niiden soveltaminen erityisesti vaativiin jääolosuhteisiin edellyttää edelleen teknologista kehitystä ja lisätutkimusta. Kelluvat ratkaisut eivät tämän vuoksi sovellu vielä Suomen talousvyöhykkeen olosuhteisiin.¹¹ Lisäksi myös kelluvat ratkaisut voivat vaatia hyvin massiivisia perustuksia merenpohjaan.

Pohjaan perustettavat ratkaisut vaativat eroosiosuojausta. Eroosiosuojauksilla varmistetaan perustusten stabiilisuus ja estetään niiden heikkeneminen. Meriympäristössä virtaukset, aallokko ja jään liike voivat aiheuttaa pohjamateriaalin eroosiota, mikä heikentää perustusten kantavuutta ja voi vaarantaa koko rakenteen turvallisuuden. Eroosiosuojaus on siten olennainen osa pohjaan perustettavien merituulivoimaloiden suunnittelua ja toteutusta.

Yleisimmät eroosiosuojauksen ratkaisut ovat kiviaineksen, hiekkasäkkien tai erilaisten patjarakenteiden käyttö perustusten ympärillä. Käytännössä yleisin ja kustannustehokkain ratkaisu on sijoittaa perustuksen ympärille kerros kiveä ja soraa, joka hajottaa virtauksia ja vähentää pohjamateriaalin liikkumista. Vaihtoehtoisesti voidaan käyttää geotekstiileihin perustuvia mattoja ja patjoja, jotka peittävät pohjamateriaalia ja estävät sen eroosiota. Hiekkasäkkiratkaisuja voidaan hyödyntää erityisesti silloin, kun tarvitaan tilapäisiä tai paikallisia suojauksia esimerkiksi rakennusvaiheen aikana. Perustuksen päälle asennetaan yleensä liitoskappale, joka yhdistää tuuliturbiinin perustukseen. Eroosiosuojaus liittyy kiinteästi myös tähän rakenteeseen, sillä liitoskohdassa virtaukset ja kuormitukset voivat olla suurimmillaan. Suojausten mitoitus riippuu useista tekijöistä: turbiinin koosta, meren syvyydestä, paikallisista hydrologisista olosuhteista, jääkuormien voimakkuudesta sekä pohjan geoteknisistä ominaisuuksista. Erityisesti Pohjanlahden alueella jääolosuhteet lisäävät tarvetta käyttää massiivisia kiviaineksia perustusten ympärillä.¹²

¹⁰ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 56–57.

¹¹ Merituulivoimaloiden purku tutkimus, s. 57–64.

¹² Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 65–66.

Merituulivoimapuistoon liittyy turbiinien lisäksi myös muita merkittäviä rakenteita, kuten merisähköasemat ja mahdolliset vedyn tuotantoasemat. Nämä rakenteet vaativat perustamisen vastaavasti kuin turbiinitkin. Merisähköasemat toimivat tuotetun sähkön kokoamispaikoina ja jännitetasoa korottajina ennen siirtoa mantereelle. Niiden koko on huomattavasti suurempi kuin yksittäisen turbiinin, ja ne kuormittavat perustuksia moninkertaisesti. Suomen talousvyöhykkeen suurimmissa hankkeissa sähköasemia voidaan tarvita useampia, jotta sähkön siirto mantereelle olisi teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista. Merituulipuistoihin voidaan mahdollisesti tulevaisuudessa rakentaa myös vedyn tuotantolaitoksia, joiden tavoitteena on hyödyntää merellä tuotettua sähköä vedyn tuotannossa.¹³

Merikaapeleiden tyypit voidaan jakaa kahteen pääluokkaan. Sisäiset kaapelit yhdistävät turbiinit merisähköasemaan ja muodostavat puiston sisäisen verkon. Siirtokaapelit siirtävät sähkön mereltä mantereelle ja liittävät puiston kansalliseen verkkoon tai suoraan sähkökäyttökohteeseen. Kaapelit lasketaan merenpohjaan valmistellulle käytävälle. Pehmeillä pohjilla ne voidaan upottaa sedimenttiin auraamalla, ja matalilla alueilla sekä rantautumiskohdissa ne suojataan kivillä tai betonipatjoilla. Käytettävä laskutekniikka riippuu merenpohjan laadusta ja muodosta. Reittisuunnittelussa huomioidaan pohjan geologia, vedensyvyys, alueen luontoarvot, kalastuksen tarpeet, merenkulun väylät sekä olemassa olevat putkistot ja kaapelit turvaetäisyyksineen. Lisäksi otetaan huomioon sotien aikaiset räjähteet ja suojeltavat hylyt, jotka voivat estää tiettyjen reittien käyttämisen.¹⁴

Merituulivoimahankkeen rakentaminen

Merituulivoimahankkeen rakentaminen on haastavaa meriympäristön olosuhteiden kuin myös voimalan osien suuren koon ja painon vuoksi. Merituulihankkeen rakentaminen asettaa vaatimuksia myös käytettävälle satamalle, sillä voimalan osat välivarastoidaan satamaan. Voimaloille tehdään mahdollisimman paljon esikokoonpanoa satamassa. Ennen merituulivoimaloiden asentamista merenpohja valmistellaan perustuksille sopivaksi esimerkiksi ruoppaamalla ja tasoittamalla. Merituulivoimalan perustukset ja muut osat valmistetaan maalla ja kuljetetaan asennuspaikalle. Voimaloiden perustusten ja muiden osien kuljetus- ja asennustyöt vaativat erikoisaluksia. Perustusten ja tuulivoimaloiden osien nostoissa voidaan käyttää esimerkiksi nostoalusta, joka pystyy toteuttamaan raskaita ja korkeita nostoja. Asennustyöt voidaan suorittaa esimerkiksi Jack-Up-tyyppisellä erikoisaluksella, joka tukeutuu jalkojen avulla merenpohjaan. Myös kaapeleiden asentaminen vaatii asennusalusta, joka pystyy laskemaan kaapelit merenpohjaan.

2.2 Merituulivoimalan purkaminen

Merituulivoimalan eri osat ovat teknisesti, toiminnallisesti ja luvituksellisesti kytkeytyneet toisiinsa, ja niiden suunnitteluratkaisut vaikuttavat suoraan myös purkuvaiheeseen. Käytöstä poistaminen ja purkaminen ei ole irrallinen loppuvaiheen toimenpide, vaan sen edellytykset rakentuvat jo perustamistavan, rakenteiden ja kaapeleiden suunnittelussa.

Käytöstä poistamiseen liittyvät työt suoritetaan yleensä päinvastaisessa järjestyksessä kuin asennus. Yleisenä lähtökohtana on, että kaikki rakenteet poistetaan ja kierrätetään. Merituulivoimaloiden tekninen käyttöikä nykyteknologialla on noin 25–30 vuotta, mutta sitä

¹³ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 67, 75–76.

¹⁴ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 81–83.

voidaan pidentää huoltojen ja osien vaihdon avulla jopa yli 40 vuoteen, mikäli rakenteiden kunto sen sallii.¹⁵

Perustustavat eroavat toisistaan huomattavasti myös purkamisen näkökulmasta. Perustustapa määrittää, kuinka syvälle ja millä menetelmillä turbiini ankkuroituu merenpohjaan, millaisia materiaali- ja kiviaineismassoja rakentamisessa käytetään sekä kuinka vaikeaa purkaminen on elinkaaren lopussa. Kansainvälisen oikeuden velvoitteet lähtevät siitä, että kaikki rakenteet poistetaan. Käytännössä kuitenkin tekniset ja ekologiset reunaehdot voivat johtaa siihen, että täydellinen purku ei ole mahdollinen tai ekologisesti kestävä vaihtoehto. Tämä koskee erityisesti painovoimaperustuksia, joiden massiiviset betonirakenteet ja eroosiosuojaukset voivat tehdä poistamisesta haastavaa. Betonilaatan murskaaminen ja siihen liittyvien kiviaineksen poistaminen aiheuttavat sedimentin samentumista, joka voi vaikuttaa haitallisesti paikallisiin ekosysteemeihin ja vapauttaa sedimenttiin sitoutuneita ravinteita ja haitta-aineita. Paalutukseen perustuvat ratkaisut voidaan yleensä katkaista tietystä syvyydestä merenpohjan alapuolelta.¹⁶

Purkamisen näkökulmasta eroosiosuojaukset muodostavat merkittävän haasteen. Niiden poistaminen elinkaaren lopussa edellyttää suurten massojen käsittelyä, mikä voi aiheuttaa merkittäviä sedimenttiprosessien häiriöitä ja ympäristövaikutuksia. Perustamistyypeistä eniten eroosiosuojakiviä vaativat painovoimaiset perustukset. Vähiten eroosiosuojakiviä vaativat ristikkorakenteiset ja kolmijalkaperustukset. Osa eroosiosuojauksista voidaan esittää jätettäväksi paikoilleen purkamisen yhteydessä, mikäli ne eivät muodosta vaaraa merenkululle tai ekosysteemeille ja niiden poistaminen aiheuttaisi merkittäviä ympäristövaikutuksia.¹⁷

Koska sähköasemat ja vedyn tuotantolaitokset ovat kooltaan suuria ja painavia, niiden perustusten poistaminen voi olla teknisesti ja taloudellisesti vielä vaativampaa kuin yksittäisten turbiinien perustusten purkaminen.¹⁸ Sähköasemien purku edellyttää erityistä huomiota sähköteknisten komponenttien käsittelyyn ja vaarallisten aineiden kierrätykseen.¹⁹ Vedyn tuotantolaitoksien purku on teknisesti ja ympäristöllisesti vaativaa. Ennen purkua kaikki prosessilaitteet on tyhjennettävä ja neutraloitava. Erityistä huomiota vaativat elektrolyysien mahdolliset kemikaalit ja materiaalit, kuten syövyttävät elektrolyytit. Paineastiat ja kompressorit on purettava hallitusti, jotta räjähdys- ja vuotoriskit voidaan välttää. Nesteytyslaitteiden ja sähköteknisten komponenttien kierrätys edellyttää erikoiskäsittelyä. Vedyn tuotantolaitokset voivat osoittautua purun kannalta turbiineja ja sähköasemia vaativammiksi kohteiksi, koska niihin liittyy korkeapaineisia ja kemiallisesti aktiivisia järjestelmiä.²⁰

Mikäli kaapelit on turvallisesti haudattu sedimenttiin, ne voidaan Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksen mukaan jättää paikalleen. Jos ne ovat paljastuneet tai rapautuneet, ne on poistettava tai haudattava uudelleen. Kaapeleiden poistossa ja kierrätyksessä korostuu materiaalien hallinta. Merikaapelit sisältävät merkittäviä määriä kuparia ja alumiinia, jotka ovat lähes täysin kierrätettäviä. Niissä on myös muovi- ja teräsrakenteita sekä suoja-aineita, joiden kierrätysaste on heikompi. Yleensä kaapeleiden kierrätys toteutetaan siten, että arvokkaat metallit erotetaan ja hyödynnetään uudelleen, kun taas muovit ja eristemateriaalit hyödynnetään

¹⁵ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 77.

¹⁶ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 57–64, 68–69.

¹⁷ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 66.

¹⁸ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 67.

¹⁹ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus s. 75.

²⁰ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 76.

energiantuotannossa tai loppusijoitetaan. Purkusuunnittelussa on huomioitava, että kaapeleiden täydellinen poistaminen voi lisätä ympäristön kuormitusta, mutta toisaalta metallien kierrätys vähentää luonnonvarojen käyttöä.²¹

Talousvyöhykkeelle sijoittuvien kaapelien ja putkien vesilupien osalta on annettu lupamääräyksiä koskien käytöstä poistoa. Esimerkiksi Baltic Connector Oy:n luvassa, joka koskee maakaasuputken sijoittamista Suomen aluevesille ja Suomen talousvyöhykkeelle, on annettu lupamääräys, jonka mukaan ”Maakaasuputken käytöstä poistosta on hyvissä ajoin etukäteen, kuitenkin viimeistään vuosi ennen käytöstä poistamista, toimitettava suunnitelma lupaviranomaiselle. Suunnitelmasta on käytävä ilmi toimenpiteet, jotka ovat tarpeen putkesta aiheutuvan merialueen käytön rajoitusten ja meriluonnolle aiheutuvien haittojen poistamiseksi. Suunnitelman johdosta lupaviranomainen voi antaa tarvittavia määräyksiä putken käytöstä poistamisen suorittamiseksi.”²² Myös esimerkiksi C-Lion 1 Oy:n vesiluvassa, joka koskee merikaapelin sijoittamista Suomen aluevesille ja Suomen talousvyöhykkeelle, on annettu lupamääräys, jonka mukaan ”Kaapelin käytöstä poistosta on hyvissä ajoissa etukäteen, kuitenkin viimeistään kuusi kuukautta ennen käytöstä poistamista, toimitettava suunnitelma lupaviranomaiselle. Suunnitelman johdosta lupaviranomainen voi antaa tarvittavia määräyksiä käytöstä poistamisesta.”²³ Talousvyöhykkeelle sijoittuvien kaapeleiden ja putkien suhteen on siten olemassa jo lupakäytäntöä.

Tuulivoimaloiden raaka-aineista pystytään nykyisin kierrättämään yli 80 %. Metallien, kuten teräksen, kuparin ja alumiinin, kierrätysaste on lähes 100 %, sillä ne voidaan sulattaa ja käyttää uudelleen ilman merkittävää laadun heikkenemistä. Vaikeimmin kierrätettäviä osia ovat roottorin lavat, jotka valmistetaan useimmiten lasi- tai hiilikuituvahvistetuista muovikomposiiteista, sekä tuulivoimaloissa käytettyihin kestopagneetteihin sisältyvät harvinaiset maametallit. Yhdestä voimalasta syntyy lapajätettä noin 123–259 tonnia. Tuulivoimaloissa on kemikaaleja, kuten öljyä, voiteluaineita ja jäähdytysnesteitä, noin 5–15 tonnia/voimala. Määrät vaihtelevat tuulivoimalan mallin ja koon mukaan. Merisähköaseman muuntajat sisältävät noin 300–400 tonnia muuntajaeristeenä toimivaa öljyä.²⁴

Voimaloiden suurimmat purettavat massat aiheutuvat kiviaineksista ja betonista (noin 78 %). Keskimääräistä hanketta kohden tämä on yli 1,17 miljoonaa tonnia. Teräksestä aiheutuu noin 0,27 miljoonan tonnin materiaalimäärä.²⁵

Kaapeleiden tarpeen määrää voidaan arvioida YVA-selostuksista ja -ohjelmista. Esimerkiksi Laine merituulivoimahankkeessa arvioidaan kaapelitarpeeksi 723 kilometriä. Sisäisiä kaapeleita turbiineilta merisähköasemille arvioidaan tarvittavan yhteensä 271 kilometriä ja siirtokaapeleita merisähköasemilta mantereelle yhteensä 452 kilometriä, kun siirtoyhteyden pituus on 31–43 kilometriä ja kaapeleiden määrä enintään 10. Kaapelikäytävien rakentamiseen ja kaapeleiden suojaukseen on arvioitu käytettäväksi 3,18 miljoonaa tonnia kiviaineksia, mikä vastaa 4 400 tonnia kilometriä kohden.²⁶

²¹ Merituulivoimaloiden purku- tutkimus, s. 82–83.

²² ESAVI/11775/2016, päätös 251/2017/2, s. 67.

²³ ESAVI/4341/2015, päätös 169/2015/2, s. 53.

²⁴ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 77–78.

²⁵ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 80.

²⁶ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus s. 86.

2.3 Merituulivoimaloiden purkamisesta aiheutuvat kustannukset

Tavoitteena on, että normaalitilanteessa toiminnanharjoittaja toteuttaa itse purkamisen ja kerää toiminnan aikana riittävät resurssit väistämättä tulevaisuudessa edessä olevia purkukustannuksia varten. Kirjanpitolautakunta (KILA) on antanut ohjeistuksen tuulipuiston purkamiseen liittyvän asteittain kertyvän pakollisen varauksen kirjaamisesta ([2052/7.11.2023](#)). Kirjanpitolain 5:14 §:n mukaista on tehdä tulevista purkumenoista pakollinen varaus lausunnossa tarkemmin kuvattavalla tavalla. Kirjanpitolain 5 luvun 4 §:n 2 momentin nojalla pakollinen varaus tulee muodostettavaksi tilanteessa, jossa vastaisen menon tai menetyksen lopullista määrää ei tiedetä, vaikka toteutumisen ajankohdasta olisi sopimusperusteinen tieto. Pakollinen varaus merkitään taseeseen todennäköiseen määräänsä.

Kun tuulivoimalan purkaminen yleensä tapahtuu monen kymmenen vuoden kuluttua sähköntuotannon aloittamisesta, voi yrityksen taloudelliselle tilanteelle tapahtua ennakoimattomia muutoksia. Muutosten syynä voi olla esimerkiksi yleisten taloudellisten suhdanteiden, sähkön hinnan tai sähkön tuotannon kannattavuuden muutokset. Taloudellisten riskien aktualisoitumisen seurauksena voi olla tuulivoimayrityksen maksukyvyttömyys, maksuhaluttomuus tai kustannusten perinnän mahdottomuus yrityksen toiminnan päättyessä. Maksukyvyttömyystilanteissa purkukustannukset ja myös purkamisen toteuttaminen jäisivät nykyisen sääntelyn nojalla käytännössä väistämättä valtion viranomaisen vastuulle, sillä Suomen talousvyöhykkeellä ei ole muita mahdollisia maksajia.²⁷

Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa on selvitetty purkamisen kustannuksia. Purkamisen kustannukset vaihtelevat merkittävästi riippuen merituulipuiston teknisestä toteutuksesta, sijainnista, syvyydestä ja siitä, missä laajuudessa voimalat puretaan. Taloudellisesti ratkaisevia tekijöitä ovat muun muassa perustustyyppi, alusten saatavuus ja vuokrataso, kuljetusetäisyydet, jätteiden käsittely ja ympäristövaatimukset. Kustannusvaihtelut voivat olla huomattavia, sillä tutkimusten mukaan yhden megawatin purkukustannukset vaihtelevat 100–550 t€/MW riippuen teknisistä ratkaisuista ja purkamisen laajuudesta. Purkukustannukset voivat olla 60–70 % asennuskustannuksista.²⁸

Mobilisaatio ja logistiikka muodostavat purkuvaiheen kriittisen kustannuskomponentin. Kustannuksiin sisältyvät erikoisalusten päivävuokrat, hinausten ja nosto-operaatioiden koordinointi, satamapalvelut ja sääolosuhteiden aiheuttamat viiveet. Rakenteiden poisto on toiseksi suurin kustannuserä ja teknisesti haastavin osa. Kustannukset riippuvat perustustyyppistä, syvyydestä ja nostomenetelmistä. Kaapeleiden ja putkien poistaminen aiheuttaa huomattavia kustannuksia erityisesti, jos ne ovat syvällä sedimentissä tai suojattuna. Keskimäärin 10–20 % kokonaiskustannuksista syntyy kaapeleiden käsittelystä ja logistiikasta.²⁹ Jätteiden käsittely ja materiaalivirrat muodostavat 10–15 % kokonaiskustannuksista. Kierrätysaasteet liittyvät erityisesti komposiittilapoihin, betonirakenteisiin ja korroosion saastuttamiin metalleihin.³⁰

Suomen talousvyöhykkeellä purkukustannuksia nostavat etenkin talviolosuhteet, jotka keskeyttävät isojen hankkeiden purkutyöt tammi-maaliskuun ajaksi, usein etenkin Perämerellä joulukuun puolivälistä toukokuun puoliväliin. Paras purkuaika on näin ollen lyhyt verrattuna

²⁷ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 155–156.

²⁸ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 121.

²⁹ Kaapeleiden poistokustannukset ovat arviolta noin 20 000–40 000 €/km. Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 128.

³⁰ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 123.

kansainvälisiin purkuhankkeisiin. Tämä keskittää alusten kysyntää kesäkauteen ja voi vaikuttaa alusten saatavuuteen. Lisäksi keskeytys lisää mobilisaatioiden määrää. Perustustekniikoista erityisesti Suomen talousvyöhykkeen olosuhteissa tyypilliset painovoimaperustukset ja raskaat eroosiosuojaukset lisäävät purkukustannuksia, koska niiden poistaminen vaatii sekä paljon nostokalustoa että laajoja jätehuoltotoimia. Kaapeleiden poistamisen yksikkökustannukset voivat Suomen jää- ja pohjaolosuhteissa nousta moninkertaisiksi verrattuna kansainvälisiin keskiarvoihin, koska kaapeleita pitää suojata vaurioitumisriskeiltä. Jätteenkäsittelyinfrastruktuuri ei ole vielä kehittynyt, mikä voi lisätä kuljetus- ja loppusijoituskustannuksia.³¹

Talousvyöhykkeen merituulivoiman purkamiskustannuksia on mallinnettu Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa. Mallinnusten perusteella neljän valtioneuvoston päätösluonnoksen mukaisen Suomen talousvyöhykkeen hankkeen täydellisen purun kustannukset vaihtelevat 326–628 miljoonan euron välillä, kun taas osittaisen purun kustannukset vaihtelevat noin 197–301 miljoonan euron välillä, riippuen muun muassa siitä, ovatko kyseessä 15 MW vai 20 MW turbiinit. Mallinnuksessa on huomioitu kunkin alueen ominaispiirteet ja sijainti sekä arvioitu alueelle rakentuvan merituulivoimahankkeen koko. Mallinnuksen mukaan turbiinikohtaiset kustannukset ovat 20 MW turbiinille täydessä purussa 5,8–6,5 miljoonaa euroa ja osittaisessa purussa 3,0–3,8 miljoonaa euroa. MW-kohtaiset kustannukset ovat mallinnuksen mukaan 20 MW turbiinille 291–330 t€ täydessä purussa ja 152–193 t€ osittaisessa purussa.³²

Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksen osittaisen purkamisen taloudellisissa arvioinneissa on arvioitu osittaisen purkamisen sisältävän seuraavat jätettävät rakenteet: massiiviset pohjan betonirakenteet (painovoimaperustuksen peruslaatta), syvälle merenpohjaan asetetut teräspaalut (paalu ja ristikkorakenteisen perustuksen paalujen katkaisu merenpohjan sisältä), merenpohjan sisällä olevat ankkurit (kelluvien voimaloiden ankkurit), täyttö-, suoja- ja eroosio kiviatteet ja haudatut kaapelit.³³

Merituulivoimaloiden purku -tutkimus osoittaa merkittäviä epävarmuuksia purkukustannusten kehityksessä pitkällä aikavälillä.³⁴ Tutkimuksessa esitetyt mallinnukset kustannuksista ovat ainoastaan suuntaa antavia, sillä todellisiin kustannuksiin vaikuttavat aina tapauskohtaiset olosuhteet. Selvityksen kustannusarvioita ei siksi voida käyttää sellaisenaan esimerkiksi purkamisen kustannusten kattamista turvaavan vakuuden määrittelyyn perusteena.

2.4 Kansainväliset sopimukset

Merituulivoimaloiden rakentamisen ja purkamisen kannalta on tarkasteltava tiettyjä kansainvälisiä sopimuksia, sillä ne antavat raamit, joita Suomen on noudatettava sopimusten osapuolena.

2.4.1 YK:n merioikeusyleissopimus

Suomeen valtion alueeseen kuuluvien Suomen aluevesien ulkopuolelle sijoittuva Suomen talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta. Talousvyöhykkeen käytössä tulee huomioida Yhdistyneiden kansakuntien (YK) merioikeusyleissopimus (SopS 49 ja 50/1996 ns. UNCLOS-

³¹ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 153–154.

³² Merituulivoimaloiden purku – tutkimus, s. 149–154.

³³ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 125.

³⁴ Merituulivoimaloiden purku – tutkimus, s. 214.

sopimus), jossa määrätään rantavaltion oikeuksista ja velvollisuuksista talousvyöhykkeellä. Merioikeusyleissopimus muodostaa oikeudellisen sääntelykehikon kaikelle meriin kohdistuvalle toiminnalle.

Rantavaltion oikeudet, lainkäyttövalta sekä velvollisuudet talousvyöhykkeellä

Merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan rantavaltiolla on talousvyöhykkeellä täysivaltaiset oikeudet merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen, kuten vedestä, merivirroista ja tuulista saatavan energian tuottaminen. Tämän kohdan perusteella Suomella on rantavaltiona täysivaltaiset oikeudet merituulivoiman tuottamiseen.

56 artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan rantavaltiolla on merioikeusyleissopimuksen asianomaisten määräysten mukainen lainkäyttövalta i) tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien rakentamisen ja käytön osalta; ii) meritieteellisen tutkimuksen osalta; iii) meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta.

Talousvyöhykkeellä sijaitsevat tekosaaret, laitteet ja rakennelmat

Merituulivoiman rakentamisen kannalta keskeinen on merioikeusyleissopimuksen 60 artikla, joka koskee talousvyöhykkeellä sijaitsevia tekosaaria, laitteita ja rakennelmia. 60 artiklan 1 kappaleen mukaan rantavaltiolla on talousvyöhykkeellä yksinomainen oikeus rakentaa ja antaa lupa rakentaa ja käyttää: a) tekosaaria; b) 56 artiklassa mainittuihin ja muihin taloudellisiin tarkoituksiin käytettäviä laitteita ja rakennelmia; c) laitteita ja rakennelmia, jotka saattavat haitata rantavaltion oikeuksien käyttämistä vyöhykkeellä; sekä säännellä näiden rakentamista ja käyttöä. 60 artiklan 2 kappaleen mukaan rantavaltiolla on tällaisiin tekosaariin, laitteisiin ja rakennelmiin nähden yksinomainen lainkäyttövalta. Tämän perusteella Suomella on rantavaltiona oikeus säännellä talousvyöhykkeellä tapahtuvaa merituulivoiman rakentamista.

Merituulivoiman purkamisen kannalta keskeinen on merioikeusyleissopimuksen 60 artiklan 3 kappale, jonka mukaan tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien rakentamisesta on ilmoitettava asianmukaisesti ja niiden havaitsemisen helpottamiseksi on ylläpidettävä pysyvää varoitusjärjestelmää. Hylätyt tai käytöstä pois jääneet laitteet tai rakennelmat tulee merenkulun turvallisuuden takaamiseksi poistaa, ottaen huomioon kaikki toimivaltaisen kansainvälisen järjestön antamat yleisesti hyväksytyt kansainväliset määräykset. Tällöin on kiinnitettävä asianmukaista huomiota myös kalastukseen, meriympäristön suojeluun sekä muiden valtioiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kaikkien sellaisten laitteiden ja rakennelmien syvyydestä, sijainnista ja mitoista, joita ei ole poistettu kokonaan, on asianmukaisesti tiedotettava. Tämän kohdan perusteella käytöstä pois jääneet laitteet ja rakennelmat on lähtökohtaisesti poistettava.

Merioikeusyleissopimuksen 60 artiklan 4–7 kappaleet koskevat suojavyöhykkeitä. Rantavaltio voi tarvittaessa perustaa tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien ympärille kohtuullisen kokoisen suojavyöhykkeen, jolla se voi ryhtyä asianmukaisiin toimiin sekä merenkulun että tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien turvallisuuden takaamiseksi. Kaikkien alusten tulee kunnioittaa suojavyöhykkeitä sekä noudattaa yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä määräyksiä, jotka koskevat merenkulkua tekosaarten, laitteiden, rakennelmien ja suojavyöhykkeiden läheisyydessä. Tämän perusteella merituulivoimaloiden ympärille voidaan perustaa suojavyöhyke.

Muiden valtioiden oikeudet sekä kaapelit ja putket

Harjoittaessaan talousvyöhykkeellä merioikeusyleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan ja täyttäessään sen mukaisia velvollisuuksiaan rantavaltion tulee ottaa asianmukaisesti huomioon muiden valtioiden oikeudet ja velvollisuudet ja toimia sopusoinnussa merioikeusyleissopimuksen määräysten kanssa (56 artiklan 2 kappale).

Esimerkiksi 58 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikilla sekä ranta- että sisämaavaltioilla on merioikeusyleissopimuksen asianomaiset määräykset huomioon ottaen talousvyöhykkeellä 87 artiklassa mainitut merenkulun ja ylilennon vapaudet, vapaus laskea merenalaisia kaapeleita ja putkistoja sekä vapaus kaikkeen muuhun näihin vapauksiin liittyvään kansainvälisessä oikeudessa hyväksytyyn meren käyttöön, joka esimerkiksi koskee alusten, ilma-alusten, merenalaisten kaapeleiden ja putkistojen toimintaa ja joka on sopusoinnussa yleissopimuksen määräysten kanssa.

Esimerkiksi 79 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikilla valtioilla on oikeus laskea mannerjalustalle merenalaisia kaapeleita ja putkistoja kyseisen artiklan määräysten mukaisesti. Suomen tapauksessa mannerjalusta ja talousvyöhyke kattavat maantieteellisesti saman alueen. Rantavaltio ei saa haitata kaapeleiden tai putkistojen laskemista tai huoltoa, ottaen kuitenkin huomioon, että sillä on oikeus ryhtyä kohtuullisiksi katsottaviin toimiin mannerjalustan tutkimiseksi, mannerjalustan luonnonvarojen hyödyntämiseksi sekä putkistojen aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi. Mannerjalustalle laskettavien putkistojen kulkureitin määrittämiseen tarvitaan kuitenkin rantavaltion hyväksyminen. Mikään merioikeusyleissopimuksen VI osan määräys ei vaikuta rantavaltion oikeuteen asettaa ehtoja sen alueelle tai aluemerelle johtaville kaapeleille tai putkistoille, eikä siihen lainkäyttövaltaan, joka rantavaltioilla on mannerjalustansa tutkimisen tai mannerjalustan luonnonvarojen hyödyntämisen tai valtion lainkäyttövaltaan kuuluvien tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien toiminnan yhteydessä asennettavien tai käytettävien kaapelien tai putkistojen suhteen. Rakennelmia, kuten merituulivoimaloita sekä niihin kytköksissä olevia kaapeleita ja putkistoja koskevat kansainvälisen sopimuksen reunaehdot ovat siis erilaiset kuin niiden kaapeleiden ja putkistojen, jotka eivät ole yhteydessä sellaisiin Suomen talousvyöhykkeellä sijaitseviin rakennelmiin, jotka liittyvät 56 artiklassa tarkoitettuun taloudelliseen hyödyntämiseen.

Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) määräykset ja ohjeet

Merioikeusyleissopimuksen 60 artiklan 3 kappaleen mukaisesti käytöstä pois jääneet laitteet ja rakennelmat on poistettava, ottaen huomioon toimivaltaisen kansainvälisen järjestön antamat hyväksytyt määräykset. Järjestöllä tarkoitetaan Kansainvälistä merenkulkujärjestöä (International Maritime Organization, *jäljempänä IMO*). IMO on antanut vuonna 1989 päätöslauselman A.672(16), joka koskee laitteiden ja rakennelmien poistamista mannerjalustalla ja talousvyöhykkeellä (*jäljempänä IMO:n päätöslauselma*).³⁵

IMO:n päätöslauselman lähtökohtana on, että merellä sijaitsevat hylätyt tai käytöstä poistetut rakennelmat ja laitteet tulisi poistaa kokonaan. Purkaminen tulisi suorittaa niin pian, kuin se on kohtuudella mahdollista käytöstä poistamisen jälkeen. Päätöslauselman mukaan rakennelmia ja

³⁵ IMO:n päätöslauselma, IMO Resolution A.672(16), 1989. Guidelines and Standards for the Removal of Offshore Installations and Standards on the Continental Shelf and in the Exclusive Economic Zone. Saatavilla osoitteessa:
[https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.672\(16\).pdf](https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.672(16).pdf).

laitteita ei saa sijoittaa mannerjalustalle tai talousvyöhykkeelle, mikäli niiden suunnittelu ja rakentaminen ei mahdollista täydellistä purkamista käytöstä poistamisen jälkeen. Täydellinen purkaminen on siis lähtökohtainen ratkaisu, ja osittainen purkaminen voidaan hyväksyä vain toimivaltaisen rannikkovaltion tekemän tapauskohtaisen arvioinnin perusteella.

Tapauskohtaisessa arvioinnissa on otettava huomioon (i) mahdollinen vaikutus pinta- tai vedenalaiseen merenkulun turvallisuuteen tai muihin meren käyttötarkoituksiin; (ii) materiaalin rapautuminen ja sen nykyinen ja mahdollinen tuleva vaikutus meriympäristöön; (iii) mahdollinen vaikutus meriympäristöön, mukaan lukien eläviin luonnonvaroihin; (iv) riski, että materiaali siirtyy paikaltaan tulevaisuudessa; (v) rakennelman tai laitteen poistamiseen liittyvät kustannukset, tekninen toteutettavuus ja henkilöstön loukkaantumisriskit; ja (vi) uuden käyttötarkoituksen määrittäminen tai muu vastaava perusteltu syy rakennelman, laitteen tai sen osien jäämiselle merenpohjaan.

IMO:n päätöslauselma täsmentää tapauskohtaista arviointia. Sen mukaan mahdollinen vaikutus pinta- tai vedenalaisen merenkulun turvallisuuteen tai muihin meren käyttötarkoituksiin on arvioitava ottaen huomioon muun muassa alueella ennakoitavissa oleva alusliikenteen määrä, tyyppi ja syväys, ilmaston ääriolosuhteet, meriväylien ja satamien kulkureittien läheisyys, merenkulun turvalaitteet sekä kaupallisten kalastusalueiden sijainti. Kansainvälisessä merenkulussa käytettävien salmien tai reittien alueella, syväkulkuisilla meriväylillä tai IMO:n hyväksymien reittien alueella tai niiden läheisyydessä olevat rakenteet ja laitteet on poistettava kokonaan.

Vaikutusta meriympäristöön on arvioitava tieteelliseen näyttöön perustuen. Siinä on otettava huomioon muun muassa vaikutus veden laatuun, geologiset ja hydrografiset ominaisuudet, uhanalaisten tai vaarantuneiden lajien esiintyminen, olemassa olevat elinympäristöt, paikalliset kalakannat sekä alueen saastumisen mahdollisuus jäljelle jääneiden rakenteiden rappeutumisen vuoksi.

IMO:n päätöslauselma täsmentää, että osittainen purkaminen edellyttää erityistä lupaa rannikkovaltiolta, jossa määritetään ehdot rakennelmien jättämiselle ja jäljelle jäävien rakennelmien tarkkailu, jonka lisäksi edellytetään rakennelmien ilmoittamista ja merkitsemistä karttoihin. Mikäli osittainen purkaminen sallitaan, rannikkovaltion on nimettävä vastuullinen taho, joka vastaa jäljelle jäävistä rakenteista ja laitteista, merenkulun turvalaitteiden ylläpidosta sekä jäljelle jäävän materiaalin kunnon seurannasta.

IMO:n päätöslauselma täsmentää, että purkaminen on suoritettava siten, ettei siitä aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia merenkululle tai meriympäristölle. Purkaminen ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia vaikutuksia meriympäristön eläviin luonnonvaroihin, erityisesti uhanalaisiin ja vaarantuneisiin lajeihin.

IMO:n päätöslauselmassa täsmennetään, että mikään siinä mainittu ei estä rannikkovaltiota asettamasta tiukempia poistamisvaatimuksia rakennelmille ja laitteille mannerjalustalla tai talousvyöhykkeellä.

Meriympäristön pilaantuminen ja jätteen mereen laskeminen

Merioikeusyleissopimuksen 208 artiklan 1 kappaleen mukaan rantavaltiot säätävät lakeja ja antavat määräyksiä, joilla ehkäistään, vähennetään ja valvotaan meriympäristön pilaantumista, joka johtuu rantavaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvaan merenpohjaan kohdistuvasta tai siihen liittyvästä toiminnasta tai on peräisin niiden lainkäyttövaltaan 60 ja 80 artiklan mukaisesti

kuuluvista tekosaarista, laitteista ja rakennelmista. Valtiot ryhtyvät myös muihin tarpeellisiin toimiin kyseisen pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi.

Merioikeusyleissopimuksen 210 artikla käsittelee jätteen mereen laskemisesta johtuvaa pilaantumista. 1 kappaleen mukaan valtiot säätävät lakeja ja antavat määräyksiä jätteen mereen laskemisesta johtuvan meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi. 2 kappaleen mukaan valtiot ryhtyvät myös muihin tarpeellisiin toimiin kyseisen pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi. 3 kappaleen mukaan laeissa, määräyksissä ja toimissa tulee edellyttää, että jätteitä ei lasketa mereen ilman valtioiden toimivaltaisten viranomaisten lupaa. 5 kappaleen mukaan jätteen laskeminen aluemerellä ja talousvyöhykkeellä sekä mannerjalustalle ilman rantavaltion etukäteen antamaa nimenomaista lupaa on kielletty. Rantavaltiolla on oikeus sallia jätteen laskeminen ja säännellä ja valvoa sitä harkittuaan sitä asianmukaisesti niiden valtioiden kanssa, joille jätteen laskemisesta voi niiden maantieteellisen sijainnin vuoksi aiheutua vahinkoa.

Meriympäristön pilaantuminen on määritelty 1 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaan sillä tarkoitetaan ihmisen toimesta suoraan tai välillisesti tapahtuvaa aineiden tai energian johtamista meriympäristöön, johon kuuluvat myös jokisuistot, niin että sen seurauksena joko tosiasiallisesti tai todennäköisesti elolliset luonnonvarat ja merellinen elämä vahingoittuisivat, ihmisten terveys vaarantuisi, merellä tapahtuva toiminta, kuten kalastus ja muu oikeutettu meren käyttö vaikeutuisi, meriveden käyttöominaisuudet huonontuisivat, viihtyisyys vähenisi tai aiheutuisi muita vastaavia haittoja.

Jätteen mereen laskeminen on määritelty 1 artiklan 5 a) kohdassa, jonka mukaan sillä tarkoitetaan i) kaikkea tahallista jätteen tai muun aineen sijoittamista mereen aluksista, ilma-aluksista, alustoilta tai muilta merellä olevilta rakennelmilta; ii) kaikkea tahallista aluksien, ilma-aluksien, alustojen tai muiden rakennelmien hylkäämistä merelle.

Jätteen mereen laskemista ei ole 1 artiklan 5 b) kohdan mukaan i) alusten, ilma-alusten, alustojen tai muiden merellä olevien rakennelmien ja niiden varusteiden tavanmukaiselle toiminnalle ominainen tai siitä johtuva jätteen tai muun aineen mereen sijoittaminen, paitsi jos kysymyksessä on jäte tai muu aine, jota kuljettavat tällaisen aineen poistamiseksi toimivat alukset, ilma-alukset, alustat tai muut merellä olevat rakennelmat tai jota kuljetetaan niille tai joka on peräisin jätteen tai muun aineen käsittelemisestä tällaisilla aluksilla, ilma-aluksilla, alustoilla tai rakennelmilla; ii) muussa kuin pelkässä poistamistarkoituksessa tapahtuva aineen sijoittaminen, edellyttäen, että se ei ole tämän yleissopimuksen päämäärien vastaista.

Vaikka UNCLOS-sopimus muodostaa oikeudellisen sääntelykehikon kaikelle meriin kohdistuvalle toiminnalle, sen lisäksi on otettava huomioon myös eräitä muita kansainvälisiä sopimuksia, jotka esimerkiksi kieltävät mereen laskemisen eli dumpaamisen. On siten huomiotava, että edellä käsitellyn merioikeusyleissopimuksen ja IMO:n päätöslauselman jälkeen kansainväliset velvoitteet merellä koskevia rakennelmia ja laitteita kohtaan ovat tiukentuneet.

2.4.2 Jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn yleissopimuksen pöytäkirja (Lontoon dumpaussopimus)

Kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n alainen vuoden 1972 yleissopimus jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä (*jäljempänä Lontoon dumpaussopimus*) sekä sen vuoden 1996 pöytäkirja, eli jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn yleissopimuksen pöytäkirja (SopS 87–88/2017, *jäljempänä Lontoon dumpaussopimus*) sääntelevät mereen

dumppaamista. Pöytäkirja on korvannut sopimuksen niiden valtioiden osalta, jotka ovat sen hyväksyneet ja voimaansaattaneet. Suomi kuuluu näihin valtioihin. Suomessa toisin sanoen sovelletaan pöytäkirjaa liitteineen, ei vanhaa vuoden 1972 sopimusta. Lontoon dumppauspöytäkirjan 3 artiklan yleisinä velvoitteina on muun muassa varovaisuusperiaatteen ja saastuttaja maksaa-periaatteen noudattaminen.

Meren pilaantuminen

Lontoon dumppauspöytäkirjan 2 artiklan mukaan osapuolet suojelevat ja säilyttävät meriympäristöä erikseen ja yhteisesti kaikilta pilaantumisen lähteiltä ja ryhtyvät toimenpiteisiin tieteellisten, teknisten ja taloudellisten valmiuksiensa rajoissa ehkäistäkseen, vähentääkseen ja mahdollisuuksien mukaan lopettaakseen sellaisen meren pilaantumisen, joka aiheutuu jätteen tai muun aineen mereen laskemisesta tai merellä polttamisesta. Tarvittaessa osapuolet yhdenmukaistavat aihetta koskevat menettelytapansa. Pilaantuminen on määritelty kattavasti, sillä se tarkoittaa 1 artiklan 10 kohdan mukaan sellaista suoraan tai välillisesti ihmisen toimintaan perustuvaa jätteen tai muun aineen joutumista mereen, jolla on tai voi olla haittavaikutuksia, kuten elävien luonnonvarojen ja meren ekosysteemin vahingoittuminen, ihmisten terveyden vaarantuminen, merellä tapahtuvan toiminnan, kuten kalastuksen ja muiden sallittujen meren käyttötapojen, vaikeutuminen, meriveden käyttölaadun heikkeneminen ja virkistysalueiden väheneminen.

Jätteen mereen laskeminen

Lontoon dumppauspöytäkirjan 1 artiklan 4.1 kohta määrittelee jätteen mereen laskemisen. Tarkastelun kannalta keskeinen on 4.1.4 alakohta, jonka mukaan sillä tarkoitetaan kaikkea alustojen tai muiden merellisten rakennelmien hylkäämistä tai jättämistä paikalleen yksinomaan tahallisen poistamisen tarkoituksessa. Näin ollen merituulivoimaloiden ja niihin liittyvien rakennelmien tahallinen hylkääminen katsotaan lähtökohtaisesti dumppaamiseksi.

Lontoon dumppauspöytäkirjan 1 artiklan 4.2 kohdassa määritellään se, mitä ei katsota mereen laskemiseksi. Jätteen mereen laskemisella ei tarkoiteta alakohdan 4.2.1 mukaan alusten, ilma-alusten, alustojen tai muiden merellisten rakennelmien ja niiden varusteiden tavanomaiseen toimintaan liittyvää tai siitä johtuvaa jätteen tai muun aineen mereen sijoittamista, paitsi jos kysymyksessä on jäte tai muu aine, jota kuljettavat merellä tällaisen aineen poistamista varten toimivat alukset, ilma-alukset, alustat tai muut rakennelmat taikka jota kuljetetaan niille, tai joka on peräisin tällaisen jätteen tai muun aineen käsittelemisestä tällaisilla aluksilla, ilma-aluksilla, alustoilla tai rakennelmillä. Jätteen mereen laskemisella ei tarkoiteta alakohdan 4.2.2 mukaan aineen sijoittamista mereen muussa kuin yksinomaan poistamistarkoituksessa edellyttäen, ettei se ole tämän pöytäkirjan päämäärien vastaista. Jätteen mereen laskemisella ei tarkoiteta alakohdan 4.2.3 mukaan myöskään sellaisen materiaalin hylkäämistä, joka on laskettu mereen muussa kuin yksinomaan poistamistarkoituksessa (esimerkiksi johdot, putket ja merentutkimuslaitteet).

Lontoon dumppauspöytäkirjan kansallista hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa esitöissä on ilmaistu sama asia hieman selkeyttäen (HE 61/2017 vp, s. 9). Esitöiden mukaan jätteen mereen laskemisella ei artiklan 4 kohdan mukaan tarkoiteta alusten, ilma-alusten, alustojen tai muiden merellisten rakennelmien ja niiden varusteiden tavanomaiseen toimintaan liittyvää tai siitä johtuvaa jätteen tai muun aineen mereen sijoittamista, paitsi jos kysymyksessä on jäte tai muu aine, jota kuljettavat merellä tällaisen aineen poistamista varten toimivat alukset, ilma-alukset, alustat tai muut rakennelmat taikka jota kuljetetaan niille, tai joka on peräisin tällaisen jätteen tai muun aineen käsittelemisestä tällaisilla aluksilla, ilma-aluksilla, alustoilla

tai rakennelmilla. Jätteen mereen laskemisella ei kohdan mukaan myöskään tarkoiteta aineen sijoittamista mereen muussa kuin yksinomaan poistamistarkoituksessa eikä sellaisen materiaalin hylkäämistä, joka on laskettu mereen muussa kuin yksinomaan poistamistarkoituksessa. Tällaista materiaalia ovat esimerkiksi johdot, putket ja merentutkimuslaitteet. Näin ollen esimerkiksi merituulivoimalaan liittyviä johtojen ja putkien mereen hylkääminen ei ole dumppaamista.

Eroosiosuojausten, jotka koostuvat kiviaineksista, voitaisiin tulkita menevän Lontoon dumppauspöytäkirjan 1 artiklan 4.2.2 kohdan ja 1 artiklan 4.2.3 kohdan piiriin. Kiviaineksien tulkittaisiin olevan sijoitettuna mereen muussa kuin yksinomaan poistamistarkoituksessa. Niitä ei myöskään katsottaisi rakennelmaksi.

Lontoon dumppauspöytäkirjan 4 artiklan mukaan osapuolet kieltävät kaiken jätteen tai muun aineen mereen laskemisen, lukuun ottamatta liitteessä 1 lueteltuja poikkeuksia. Liitteessä 1 lueteltujen jätteiden tai muiden aineiden mereen laskeminen edellyttää lupaa. Osapuolet toteuttavat hallinnolliset ja lainsäädännölliset toimet, joilla ne varmistavat, että lupien myöntäminen ja niiden ehdot ovat liitteen 2 määräysten mukaisia. Erityistä huomiota tulee kiinnittää mahdollisuuksiin valita ympäristön kannalta suotavampi vaihtoehto jätteen mereen laskemisen sijaan. 4 artiklan 2 kohdan mukaan minkään tämän pöytäkirjan määräyksen ei saa tulkita estävän osapuolta omalta osaltaan kieltämästä jonkin liitteessä 1 mainitun jätteen tai muun aineen mereen laskemista. Asianomainen osapuoli ilmoittaa tällaisesta toimenpiteestä järjestölle.

Säännöksen esitöiden mukaan (HE 61/2017 vp, s. 10) pöytäkirjan määräykset edellyttävät osapuolten lähtökohtaisesti kieltävän kaiken jätteen tai muun aineen mereen laskemisen. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostavat pöytäkirjan liitteessä 1 luetellut jätteet tai muut aineet. Liitteessä 1 lueteltujen jätteiden tai muiden aineiden mereen laskeminen edellyttää lupaa, jonka myöntämisen ja ehtojen tulee täyttää pöytäkirjan liitteen 2 edellytykset. Suomessa on jo vanhastaan kielletty kaikki aluksista tapahtuva mereen laskeminen lukuun ottamatta ruoppausjätteen läjittämistä.

Lontoon dumppauspöytäkirjaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (88/2017) 2 §:n mukaan Suomi on antanut pöytäkirjan hyväksymiskirjan tallettamisen yhteydessä seuraavan ilmoituksen: Pöytäkirjan 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti Suomi ilmoittaa kieltäneensä kansallisesti pöytäkirjan liitteessä 1 mainittujen jätteiden ja muiden aineiden mereen laskemisen lukuun ottamatta ruoppausjätteen läjitystä.

Edellä mainitun Suomen ilmoituksen mukaisesti eri jätetyyppien mereen laskeminen on Suomessa kielletty, mutta liitteet 1–2 käydään läpi esittelynomaaisesti. Liitteessä 1 määritellään ne jätetyypit ja muut aineet, joita voidaan pöytäkirjan nojalla harkita mereen laskettaviksi. Tällaisia aineita ovat ruopattu aines, viemäri lieju³⁶, kalaperäinen jäte tai teollisesta kalankäsittelystä syntyvä aines, alukset ja alustat tai muut rakennelmat merellä, pysyvä, epäorgaaninen geologinen aines, luonnosta peräisin oleva orgaaninen aines, suurikokoiset, tietyin ehdoin sellaiset raudasta, teräksestä, betonista ja muista vastaavista vaarattomista aineksista koostuvat kappaleet, joiden haitat ovat fyysisiä, sekä hiilidioksidin talteenotosta syntyneet hiilidioksidivirrat varastointitarkoituksessa. Aluksia, alustoja ja rakennelmia sekä rautaa, terästä ja betonia koskevia kappaleita voitaisiin pöytäkirjan mukaan harkita mereen laskettavaksi, jos aineesta on poistettu mahdollisimman tarkoin kaikki aines, joka voisi

³⁶ Viemäri lieju on tosin myöhemmin poistettu liitteestä 1 päätöslauselmalla LP.6(17), ja kansallisesti VN asetuksella (45/2025).

muodostaa kelluvan kerroksen tai muuten osaltaan aiheuttaa meriympäristön pilaantumista ja jos mereen laskettava aines ei merkittävästi haittaa kalastusta tai merenkulkua.

Liitteessä 2 on määräyksiä siitä, miten osapuolten tulisi pyrkiä jatkuvasti vähentämään mereen laskemisen tarvetta ja miten jätteen syntyä tulisi ehkäistä. Lisäksi liitteessä on määräyksiä vaihtoehtoisista toimintatavoista jätteen käsittelylle, jätteen ja sen ominaisuuksien yksityiskohtaisista kuvauksista, kansallisista jätteiden seulontajärjestelmiä koskevista toimenpideluetteloista, mereenlaskemispaikan valinnasta, mahdollisten vaikutusten arvioinnista, seurannasta ja lupaehdoista.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Lontoon dumpppauspöytäkirja kieltää Suomen osalta kaikenlaisen rakennelmien paikalleen jättämisen, koska Suomi ei ole ottanut käyttöön muita joustoja kuin ruoppausjätteen läjittämisen. Suomi ei voi nykyisellään Lontoon dumpppauspöytäkirjan nojalla jättää paikoilleen mitään osia rakennelmista, jollei Suomi ensin ota pöytäkirjan lisäjoustoja käyttöön.

Mikäli lisäjoustoja haluttaisiin ottaa käyttöön, se edellyttäisi eduskunnan suostumusta eli käytännössä hallituksen esityksen valmistelua. Ilmoituksella IMO:lle pitäisi muuttaa sitä, mikä Suomessa katsottaisiin liitteen 1 nojalla kielletyksi mereen laskemiseksi.

2.4.3 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (Helsingin sopimus)

Yleistä

Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000, *jäljempänä Helsingin sopimus*) velvoittaa sopimusmaita vähentämään kuormitusta kaikista päästölähteistä, suojelemaan meriluontoa sekä säilyttämään lajien monimuotoisuutta. Sopimuksen 3 artiklan peruseriaatteita ovat ympäristönsuojelun kannalta parhaan käytettävissä olevan teknologian käyttäminen, ympäristön kannalta parhaan käytännön soveltaminen sekä varovaisuuseriaatteen ja aiheuttamisperiaatteen noudattaminen. Itämeren suojelukomissio (Helsinki Commission, HELCOM) on Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusopimuksen allekirjoittajavaltioiden perustama hallitusten välinen järjestö. Komissio tarkkailee ja edistää Helsingin sopimuksen soveltamista ja antaa suosituksia sopimusmaiden hallituksille.

Helsingin sopimuksen 1 artiklassa määritetään sopimusalue, jonka mukaan sitä sovelletaan Itämeren alueella. Helsingin sopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusta sovelletaan Itämeren alueen merelliseen ympäristöön kuuluvan veden ja merenpohjan suojeluun, jolloin mukaan luetaan myös niiden elolliset luonnonvarat ja muut meren elämän muodot.

Merellisen ympäristön pilaantuminen

Helsingin sopimuksen 5 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ehkäisemään ja lopettamaan kaikista lähteistä tulevien haitallisten aineiden aiheuttaman Itämeren alueen merellisen ympäristön pilaantumisen tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti ja sitä varten toteuttamaan I liitteen edellyttämät menettelyt ja toimenpiteet. Pilaantumisella tarkoitetaan sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan suoraan tai välillisesti ihmisen toimesta tapahtuvaa sellaisten aineiden tai energian johtamista mereen, jokisuut mukaan luettuina, jotka saattavat vaarantaa ihmisten terveyttä, vahingoittaa elollisia luonnonvaroja ja merellisiä ekosysteemejä,

estää oikeutettua meren käyttöä, mukaan luettuna kalastus, huonontaa meriveden käyttöominaisuuksia sekä virkistysarvoja.

Mereen laskeminen

Helsingin sopimuksen 11 artiklan mukaan mereen laskeminen eli dumppaaminen on kiellettyä Itämeren alueella tietyin artiklassa määritetyin poikkeuksin, jotka koskevat ruoppausmassan läjittämistä ja hätätilanteita. Dumppaamisella tarkoitetaan sopimuksen 2 artiklan 4 a kappaleen mukaan i) kaikkea tahallista jätteen tai muun aineen upottamista tai hylkäämistä mereen tai meren pohjaan aluksista tai muilta merellä olevilta rakennelmilta tai ilma-aluksista; ja ii) kaikkea tahallista aluksien, muiden merellä olevien rakennelmien tai ilma-alusten mereen upottamista tai hylkäämistä.

Mereen laskemista eli dumppaamista ei kuitenkaan ole 2 artiklan 4 b kappaleen mukaan i) alusten, muiden merellä olevien rakennelmien ja ilma-alusten sekä niiden varusteiden tavanomaisiin toimintoihin liittyvä tai niistä johtuva jätteen tai muun aineen mereen upottaminen tai hylkääminen paitsi, jos kysymyksessä on jäte tai muu aine, jota kuljettavat tällaisen aineen upottamista tai muuta hylkäämistä varten toimivat alukset, muut merellä olevat rakennelmat tai ilma-alukset taikka jota kuljetetaan niihin tai joka on peräisin jätteen tai muun aineen käsittelymisestä tällaisissa aluksissa, rakennelmissä tai ilma-aluksissa; ja ii) aineen sijoittaminen muuta kuin pelkästään upottamista tai hylkäämistä varten, edellyttäen, että se ei ole tämän yleissopimuksen päämäärien vastaista.

Edellä tarkastellun perusteella tahallinen rakennelmien mereen hylkääminen on lähtökohtaisesti kiellettyä, mikä koskee myös merituulivoimaloita. Kaapeleiden ja putkien mereen laskemista ei kuitenkaan katsota dumppaamiseksi. Myös eroosiosuojausten, jotka koostuvat kiviaineksista, voitaisiin tulkita menevän 2 artiklan 4 b kappaleen ii kohdan piiriin. Kiviaineksien tulkittaisiin siten olevan ainetta, joka on sijoitettuna muuta kuin pelkästään upottamista tai hylkäämistä varten. Niitä ei myöskään katsottaisi rakennelmaksi. Yhteenvetona voidaan todeta, että Helsingin sopimuksen nojalla Suomi ei saa jättää paikoilleen rakennelmia. Toisin kuin Lontoon dumppauspöytäkirjassa, Helsingin sopimuksessa ei ole myöskään valtiokohtaisia joustomahdollisuuksia.

Helsingin sopimuksen liite VI koskee avomeritoimintojen aiheuttaman pilaantumisen ehkäisyä. Liitteen 8 säännön mukaan hylätyt, käytöstä poistetut ja onnettomuuksissa vaurioituneet avomeriyksiköt poistetaan kokonaan ja siirretään maihin omistajan vastuulla. Sääntöä ei kuitenkaan voida soveltaa merituulivoimaloihin, sillä avomeriyksikkö on liitteessä määritelty ainoastaan kaasun ja öljyn hyödyntämiseen liittyväksi rakennelmaksi tai laitteeksi.

2.4.4 Yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta (OSPAR)

Suomi on Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (SopS 51/1998, jäljempänä *OSPAR-sopimus*) ja OSPAR-komission osapuoli valuma-alueensa johdosta. OSPAR-sopimuksella perustettu OSPAR-komissio toimii Koillis-Atlantin merialueen pilaantumisen ehkäisemiseksi ja estämiseksi sekä merialueen suojelemiseksi ihmistoiminnan haittavaikutuksilta.

OSPAR-sopimuksen sopimusalue koskee Koillis-Atlantia, joten sopimuksella ei ole oikeusvaikutuksia Suomen talousvyöhykkeellä, vaan sen määräykset soveltuvat ainoastaan aavalla merellä. Sopimusta tarkastellaan tässä yhteydessä kuitenkin lyhyesti oikeusvertailun näkökulmasta.

OSPAR-komission päätös 98/3 käytöstä poistettujen avomerilaitosten hävittämisestä, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2024/1, koskee myös merituulivoimaloita.³⁷ OSPAR-päätös 98/3 on hyväksytty Suomessa (Ulkoasiainministeriön ilmoitus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehdyllä yleissopimuksella perustetun komission (OSPAR) päätösten hyväksymisestä, 19/1999), mutta edellä tarkastellun sopimusalueen perusteella sillä ei ole oikeusvaikutuksia Suomen talusvyöhykkeellä.

OSPAR-sopimuksen ja -päätöksen lähtökohtana on mereen laskemisen eli dumpaamisen kieltö, mutta tietyin tarkoin rajatuin edellytyksin siitä voidaan poiketa. Tällöin voidaan harkita esimerkiksi merenpohjan alapuolisten osien, teräs- ja betoniperustusten paikalleen jättämistä, eli toisin sanoen osittaisen purkamisen sallimista. Rakenteiden purkamatta jättäminen on siis sallittua, mutta vain jos on olemassa merkittäviä syitä pitää sitä parempana vaihtoehtona kuin uudelleenkäyttöä, kierrätystä tai lopullista hävittämistä maalla. Poikkeukset, joiden nojalla toimivaltainen viranomais voi myöntää luvan mereen laskemiseen, ovat rajoitetut.

2.5 Talusvyöhyke ja merituulivoimaloihin soveltuva lainsäädäntö

2.5.1 Laki talusvyöhykkeestä

Sovellettava lainsäädäntö ja toimivaltainen viranomais

Koska talusvyöhyke ei kuulu valtion alueeseen, Suomen lainsäädäntö ei automaattisesti sovellu talusvyöhykkeellä. Oikeus Suomen lainsäädännön soveltamisen ulottamiseen talusvyöhykkeelle perustuu YK:n yleissopimuksessa määriteltyihin rantavaltion oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Laissa Suomen talusvyöhykkeestä (1058/2004, *jäljempänä talusvyöhykelaki*) on valittu informatiivisuuden vuoksi sääntelytapa, jossa talusvyöhykkeellä sovellettava lainsäädäntö on lueteltu lain 2 luvussa. Lisäksi osa Suomen lainsäädännöstä soveltuu talusvyöhykkeellä harjoitettavaan taloudelliseen hyödyntämistoimintaan ilman nimenomaista viittausta talusvyöhykelaisa. Esimerkiksi arvonlisäverolaki (1501/1993) tulee sovellettavaksi Suomen talusvyöhykkeellä toteutettaviin merituulivoimahankkeisiin ja esimerkiksi siellä tuotettuun energiaan.

Talusvyöhykelain 1 §:n mukaan Suomen talusvyöhyke käsittää Suomen aluevesiin välittömästi liittyvän merialueen, jonka ulkoraja määräytyy Suomen vieraiden valtioiden kanssa tekemien sopimusten mukaisesti ja jonka ulkorajan sijainti osoitetaan valtioneuvoston asetuksella.

Talusvyöhykelain 2 §:n mukaan Suomen valtiolle kuuluu talusvyöhykkeellä oikeus elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen. Suomella on talusvyöhykkeellä kansainvälisen oikeuden mukainen lainkäyttövalta tekosaarten, laitteiden ja muiden rakennelmien rakentamisessa ja käytössä sekä meriympäristön suojelussa ja meritieteellisessä tutkimuksessa samoin kuin muut kansainvälisen oikeuden mukaiset oikeudet ja velvollisuudet.

Talusvyöhykelain 3 §:ssä säädetään ympäristönsuojeluun, vesirakentamiseen ja merialuesuunnitteluun sovellettavasta lainsäädännöstä. Pykälän mukaan talusvyöhykkeellä sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenetelystä annettua lakia (252/2017),

³⁷ OSPAR Decision 98/3 on the Disposal of Disused Offshore Installations (as amended by OSPAR Decision 2024/01). Saatavilla osoitteessa: <https://www.ospar.org/documents?v=57705>.

ympäristönsuojelulakia (527/2014), vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia (1299/2004), vesilakia (587/2011), alueidenkäyttölain (132/1999) merialuesuunnittelua koskevaa 8 a lukua sekä hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista annettua lakia (416/2012) ja niiden nojalla annettuja säännöksiä. Alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä talousvyöhykkeellä säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009) ja öljyvahinkojen sekä aluskemikaalivahinkojen torjuntaa koskevista toimenpiteistä talousvyöhykkeellä säädetään pelastuslaissa (379/2011). Lisäksi talousvyöhykkeellä sovelletaan jätelakia (646/2011).

Alueidenkäyttölaista soveltuu vain merialuesuunnittelu, joten kaavoitusjärjestelmää ei talousvyöhykkeellä ole, eikä kunnan rakentamislupaa tarvita. Koska rakentamislaki (751/2023) ei sovellu, talousvyöhykkeellä tapahtuvaa rakentamista eivät koske myöskään rakentamislain rakentamisen turvallisuutta, rakentamisen olennaisia teknisiä vaatimuksia (esimerkiksi rakenteiden lujuus ja vakaus) ja rakentamisen valvontaa koskevat säännökset. Merituulivoimaloilta edellytetään vesilain mukaista vesitalouslupaa. Vesilain mukainen vesilupaprosessi painottuu pinnan alaiseen rakentamiseen ja hankkeen vaikutuksiin.

Talousvyöhykelain 3 a §:ssä säädetään tekosaariin, laitteisiin ja muihin rakennelmiin sekä niiden toimintaan liittyviin putkiin ja kaapeleihin sovellettavasta lainsäädännöstä. Pykälän mukaan talousvyöhykkeelle rakennettavien tekosaarten, laitteiden ja muiden rakennelmien sekä niiden toiminnan yhteydessä asennettavien tai käytettävien putkien ja kaapeleiden osalta sovelletaan Suomen ja Euroopan unionin sähkö- ja kaasumarkkinoista annettua lainsäädäntöä, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia (390/2005, painelaitelakia (1144/2016), päästökauppalakia (1270/2023) sekä ilmailulain (864/2014) lentoesteitä koskevia säännöksiä. Laitteena tai rakennelmana ei pidetä putkea tai kaapelia.

Talousvyöhykelain 4 §:ssä säädetään muun muassa luonnonsuojeluun sovellettavasta lainsäädännöstä, ja 5 §:ssä vedenalaisten johtojen suojelemiseen, maa-aineksiin sekä kaivosmineraaleihin sovellettava lainsäädännöstä. Pykälän mukaan maa-ainesten ottamiseen talousvyöhykkeellä sovelletaan vesilakia, ja johtojen osalta soveltuu laki eräiden vedenalaisten johtojen suojelemisesta (145/1965).

Toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään talousvyöhykelain 18 §:ssä. Pykälän mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisena yhteysviranomaisena, luonnonsuojelulaissa, ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja jätelaissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena talousvyöhykkeellä sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisena lupaviranomaisena talousvyöhykkeellä toimii Lupa- ja valvontavirasto. Talousvyöhykelain 18 §:ää koskevien säännöskohtaisten perustelujen (HE 53/2004 vp, s. 24) mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että talousvyöhykkeen valvontaviranomaisena olisi ainoastaan valtion viranomainen.

Rakentaminen ja purkaminen

Talousvyöhykelain 5 a §:n mukaan lain 3 lukua eli taloudellista hyödyntämistä, tutkimusta ja rakentamista koskevaa lukua, ei sovelleta tuulienergian hyödyntämiseen ja siihen tähtävään tutkimukseen Suomen talousvyöhykkeellä. Sen sijaan soveltuu laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä. Tuulienergian hyödyntämiseen liittyvien kaapeleiden ja putkien asentamiseen ja käyttöön ja niihin liittyvään, merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuna talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen ulkopuolella tapahtuvaan tutkimukseen sovelletaan kuitenkin 6 §:ää. Näin ollen kaapeleiden ja putkien asentaminen ja käyttö edellyttää talousvyöhykelain 6 §:n mukaista hyödyntämisoikeutta.

Kyseisen 5 a §:n soveltamisalarajauksen vuoksi talousvyöhykelain 3 luvun 7 §, jossa säädetään tarkemmin rakentamisesta talousvyöhykkeellä, ei sovellu merituulivoimaan. 7 §:n 2 momentin mukaan suostumuksen saaja on päätöksessä merenkulun turvallisuuden vuoksi velvoitettava poistamaan käytöstä pois jätettävä laite ja rakennelma, jos poistaminen on mahdollista. Suostumuksen saaja on myös velvoitettava ilmoittamaan työ- ja elinkeinoministeriölle sellaisten laitteiden ja rakennelmien sijainti, syvyys ja mitat, joita ei ole poistettu kokonaan. Rajauksen vuoksi talousvyöhykelain säännös ei sovellu merituulivoimaan ja siihen liittyvien laitteiden ja rakennelmien poistamiseen.

Talousvyöhykelain 17 §:n mukaan talousvyöhykkeelle rakennetuilla tekosaarilla, laitteilla ja muilla rakennelmilla sovelletaan Suomen lakia samalla tavoin kuin jos rakennelma sijaitisi sellaisella lähinnä olevalla Suomen alueella, joka ei kuulu Ahvenanmaan alueeseen. Talousvyöhykkeen merituulivoimalain esitöiden mukaan (HE 147/2024 vp, s. 97) talousvyöhykkeen merituulivoimalain hyödyntämisluvan nojalla rakennetut rakennukset ja rakennelmat tulisivat 17 §:n piiriin. 17 §:n nojalla merituulivoimahankkeisiin soveltuvat sellaiset lait, joiden voidaan katsoa tulevan sovellettavaksi pykälän sanamuodon mukaisesti tekosaarilla, laitteilla ja muilla rakennelmilla. Esimerkkeinä merituulivoimalan huoltotyöhön soveltuisi työlainsäädäntö, ja merituulivoimalassa sijaitsevaan sähkölaitteeseen sähköturvallisuuslaki. Talousvyöhykelain 17 § jättää tietyltä osin tulkinnanvaraiseksi, missä vaiheessa Suomen lain soveltuminen alkaa.

Rakentamislain ei voida katsoa soveltuvan talousvyöhykkeellä, sillä sitä ei ole mainittu talousvyöhykelain 3 §:ssä, jossa säädetään vesirakentamiseen sovellettavasta lainsäädännöstä. Rakentamislaisissa esimerkiksi valvonta ja rakentamisluvan myöntäminen on kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä, ja kunnilla ei ole talousvyöhykkeellä toimivaltaa. Myöskään rakenteiden poistamista koskeva talousvyöhykelain säännös ei sovellu merituulivoimaan. Näin ollen merituulivoiman rakentamisen ja purkamisen suhteen voidaan havaita selkeä sääntelyn aukko.

2.5.2 Laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä

Talousvyöhykkeen merituulivoimalaki (937/2024) tuli voimaan 1.1.2025. Se on erityislaki, joka täydentää talousvyöhykelakia. Talousvyöhykkeen merituulivoimalaissa säädetään uudesta menettelystä, jolla hankekehittäjät voivat saada Suomen talousvyöhykkeeltä käyttöoikeuden merituulivoima-alueeseen.

Lain 1 §:ssä säädetään soveltamisalasta, jonka mukaan lakia sovelletaan tuulienergian hyödyntämiseen ja siihen tähtäävään tutkimukseen Suomen talousvyöhykkeellä. Tuulienergian hyödyntämiseen liittyvien kaapeleiden ja putkien asentamiseen ja käyttöön ja niihin liittyvään, 2 §:ssä tarkoitetun talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen ulkopuolella tapahtuvaan tutkimukseen sovelletaan kuitenkin Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004) 6 §:ää. Säännöksen esitöiden (HE 147/2024 vp, s. 55) mukaan lain soveltamisalan mukaiseen tuulienergian hyödyntämiseen kuuluvat tutkimisen lisäksi tuulivoimalat ja niihin liittyvät rakennukset, kuten sähköasemat ja mahdolliset vetylaitokset.

Lain 2 §:n mukaan valtioneuvosto voi tehdä päätöksen Suomen talousvyöhykkeellä sijaitsevan alueen osoittamisesta tuulienergian hyödyntämistä koskevaan käyttöön (*talousvyöhykkeen merituulivoima-alue*), sen kilpailuttamisesta ja alueen hyödyntämistä koskevista ehdoista. Talousvyöhykkeen merituulivoima-alueen valinnassa on otettava huomioon yhteiskunnan kokonaisuus. Valtioneuvosto tekee päätöksen työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä. Tämä ns.

aluevalintapäätös on edellytys merituulivoiman rakentamiselle talousvyöhykkeellä. Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmistelussa päätös talousvyöhykkeen merituulivoima-alueista.³⁸

Lain 3 §:n mukaan oikeus hyödyntää talousvyöhykkeen tuulienergiaa ja tehdä siihen tähtäävää tutkimusta edellyttää valtioneuvoston lupaa (*hyödyntämislupa*). Oikeus hakea hyödyntämislupaa ratkaistaan kilpailutuksella. Lain 4 §:n mukaan Energiavirasto järjestää kilpailutuksen. Kilpailutuksen voittajalla on oikeus hakea hyödyntämislupaa ja valtioneuvostolla on lain 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta velvollisuus myöntää lupa.

Talousvyöhykkeen merituulivoimalaissa ei ole säännöksiä merituulivoiman rakentamisesta tai purkamisesta, vaan laki liittyy merialueille myönnettävään käyttöoikeuteen tuulivoimaan. Lain esitöiden mukaan (HE 147/2024 vp, s. 9 ja 28) valmistelun yhteydessä on tunnistettu tarve rakentamisen teknisten vaatimusten ja turvallisuuden huomioimiselle ja niitä koskevien säännösten tuomiselle talousvyöhykkeelle sovellettaviksi. Samalla olisi tarpeen ratkaista tuulivoimaloiden purkamista koskevat kysymykset. Esityksessä todetaan, että aikataulusyistä niitä ei ole sisällytetty esitykseen, vaan sen sijaan asia valmistellaan myöhemmin.

2.5.3 Jätelaki

Talousvyöhykelain 3 §:n 2 momentin mukaisesti talousvyöhykkeellä sovelletaan jätelakia (646/2011). Talousvyöhykkeen merituulivoimalan purkamiseen liittyen arvioitavaksi tulee voimalan omistajan mahdollinen vastuu jätelain nojalla. Jätelainsäädäntöä sovelletaan jätteeksi luokiteltuihin aineisiin ja esineisiin. Jätelakia ei ole ensisijaisesti tarkoitettu sovellettavaksi maassa kiinni oleviin rakenteisiin, vaan ennemminkin esimerkiksi rakenteiden purkutoiminnasta peräisin olevien aineiden ja esineiden jätehuollon sääntelyyn. Näin ollen tuulivoimalan perustusten ja muiden rakenteiden osalta jätelain soveltaminen alkaa normaalisti vasta, kun rakenteista on niiden purkamisen jälkeen muodostunut jätettä. Esimerkiksi kun tuuliturbiinin lavat ja torni puretaan, puretut osat katsotaan esineeksi, jonka sen haltija on poistanut käytöstä ja joka tulee jätelain 8 §:n jätehierarkian mukaisesti ensisijaisesti valmistella uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrättää. Jätelain soveltamiseen käytöstä poistettuun, mutta edelleen purkamattomaan tuulivoimalaan, liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisuutta erityisesti roskaamiskiellon näkökulmasta.

Tarkastelun kannalta keskeiset säännökset

Jätelain 5 §:n mukaan jätteellä tarkoitetaan ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. Jäteasetuksen (978/2021) liitteen 3 esimerkkiluettelossa on lueteltu yleisimmät jätteet, mutta lista ei ole tyhjentävä. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu jätteen määritelmän laajaa tulkintaa ja vastaavasti määritelmästä tehtävien poikkeusten suppeaa tulkintaa ottaen huomioon jätteistä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan merkitys.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (jäljempänä jätedirektiivin) mukaan direktiiviä ei sovelleta maaperään pysyvissä yhteydessä oleviin rakennuksiin (2 artiklan 1

³⁸ Luonnos valtioneuvoston päätökseksi talousvyöhykkeen merituulivoima-alueista ja sen SOVA-lain mukainen ympäristöselostus. Lisätietoja lausuntopalvelussa diaarinumerolla VN/15881/2025 ja hankeikkunassa asianumerolla TEM061:00/2025. Luonnoksen neljästä alueesta kaksi sijaitsee Selkämerellä ja kaksi Perämerellä.

kohdan b alakohta). Euroopan komission jätedirektiivin oikeudellisesti sitomattoman tulkintamuiston (2012) mukaan maaperään pysyvässä yhteydessä olevalla rakennuksella viitataan alkuperäisellä paikalla olevaan rakennukseen, johon ei ole koskettu esimerkiksi rakennusta purkamalla. Direktiiviä vastaava rajausta katsottiin jätelain säätämisen yhteydessä tarpeettomaksi, koska rakennukset eivät yleensä ole jätettä, ja ne rajautuvat jätelain soveltamisen ulkopuolelle jo sillä perusteella (HE 199/2010 vp, s. 43).

Jätelain 13 §:ssä säädetään jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvan vaaran ja haitan ehkäisemisestä. Säännöksen mukaan jätettä ei saa hylätä eikä käsitellä hallitsemattomasti. Lisäksi jätteestä ja jätehuollosta ei saa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, roskaantumista, yleisen turvallisuuden heikentymistä taikka muuta näihin rinnastettavaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Jätteen hylkäämisen ja hallitsemattoman käsittelyn kieltö koskee kaikkea jätteeseen liittyvää epäasianmukaista toimintaa tai toimimatta jättämistä, kuten muun muassa jätteen hautaamista maahan taikka jätteen jättämistä synty-, välivarastointi- tai käsittelypaikalle ilman, että jätehuoltoa pyrittäisiin järjestämään lain edellyttämällä tavalla (HE 199/2010 vp, s. 74).

Jätelain 28 §:n 1 momentin mukaan ensisijaisesti jätteen haltijan on järjestettävä jätehuolto. Jätteen haltija on jätelain 6 §:n 1 momentin 11 kohdan perusteella yleensä se, jonka hallussa jäte fyysisesti on. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä (C-1/03, van de Valle ja C-188/07, Commune de Mesquer) myös määräysvaltaa jätteeseen tai tuotteeseen käyttävä toimija on voitu katsoa aiheuttamisperiaatteen nojalla jätteen haltijaksi, vaikka tällä ei olisi ollut jätettä fyysisesti hallussaan. Jätelain 28 §:n 2 momentin mukaan toissijaisesti kiinteistön haltijan on järjestettävä jätehuolto, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta ja jos kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Lain esitöiden mukaan (HE 199/2010 vp, s. 81) kiinteistön haltijan velvollisuuden laajuutta olisi kuitenkin aina arvioitava tapauskohtaisesti, joten kynnys kiinteistön haltijan toissijaiselle vastuulle voidaan katsoa olevan korkea. Konkurssitilanteissa konkurssipesä on jätelain 6 §:n 1 momentin tarkoittamana jätteen haltijana massavelkaisessa vastuussa jätteen asianmukaisesta käsittelystä (KHO 2003:51 ja KHO 2017:53). Jätelaissa jätehuollolla tarkoitetaan jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toiminta välittäjänä (jätelain 6 § 1 mom. 16 k.).

Jätelain 72 §:n roskaamiskiellon nojalla ympäristöön ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Roskaamiskieltoa sovelletaan säännöksen esitöiden (HE 199/2010 vp, s. 107) mukaan myös sellaiseen esineeseen ja aineeseen, joka ei kiistatta ole jätettä, mutta joka sen kunnon, huolenpidon puutteen tai sijaintipaikan perusteella voidaan päätellä hylätyksi tai käytöstä poistetuksi. Jotta jätteen tai esineen jättäminen ympäristöön katsotaan roskaamiseksi, edellyttää se jätelain 72 §:ssä mainittua seurausta. Seurausten todentamiseen ei ole objektiivisia kriteerejä, vaan esimerkiksi epäsiisteydeksi, maiseman rumentumiseksi tai viihtyisyyden vähenemiseksi katsotaan sellaiset seuraukset, jotka yleisesti koetaan häiritseviksi. Esitöissä todetaan myös, että ympäristönä pidetään kaikkea ympäristöä, niin asuin- kuin muuta kulttuuriympäristöä ja luonnonympäristöä. Myös veteen uponnut tai maaperässä näkymättömissä oleva esine voi jätelain esitöiden mukaan aiheuttaa roskaantumista. Roskaantumiskielto koskee niin sisävesiä kuin merta.

Jätelain 73 §:n mukaan ensisijaisesti roskaaja on velvollinen poistamaan roskaavan esineen tai aineen ympäristöstä ja roskaajan on muutoinkin siivottava roskaantunut alue. Roskaantuneen

alueen siivoaminen tarkoittaa esimerkiksi esineen tai aineen likaaman ympäristön puhdistamista tai pintamaan poistamista (HE 199/2010 vp, s. 107).

Alueen haltijalla on jätelain 74 §:n perusteella toissijainen siivoamisvelvollisuus. Jos alueella ei ole voimassa olevaa asemakaavaa, alueen haltijan siivoamisvelvollisuuden edellytyksenä on se, että siivoaminen ei ole kokonaisuutena arvioiden kohtuutonta ottaen huomioon haltijan mahdollisuudet ehkäistä roskaantumista tai huolehtia siivoamisesta, roskaantumisen määrä ja roskaantuneen alueen sijainti sekä muut näihin rinnastettavat seikat (jätelain 74 §:n 1 mom. 6 k.).

Jätelain soveltaminen käytöstä poistettuihin merituulivoimaloihin

Jätelakia sovelletaan jätteisiin, mutta myös roskaantumiseen ja toimintaan, josta voi syntyä jätettä. Voimalan perustusten ja muiden rakenteiden osalta jätelain soveltaminen alkaa normaalisti vasta, kun rakenteista on niiden purkamisen jälkeen muodostunut jätettä. Sitä, onko käytöstä poistettu merituulivoimala jätettä vai ei, joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti jätelain jätteen tunnusmerkistöä vasten. Merituulivoimala tai käytöstä poistettu tuulivoimalan perustukset eivät sellaisenaan rajaudu pois jätelain soveltamisalasta maaperään pysyvässä yhteydessä olevana rakennuksena jätedirektiivin tarkoittamalla tavalla. Sillä, aiheutuuko tuulivoimaloiden osista tai niiden perustuksista niiden käytön päätyttyä roskaamiskiellon mukaisesti epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa, voi olla merkitystä tuulivoimalan eri osien purkamisvelvollisuuden arvioinnin näkökulmasta.

Käytöstä poistetun voimalan eri rakenneosien kunto ja mahdolliset haitalliset ympäristö- ja muut vaikutukset voivat olla merkityksellisiä jätelain velvoitteiden soveltamisen kannalta. Jätelain kiertotalouden edistämiseen ja luonnonvarojen kestäväan käyttöön liittyvät tavoitteet sekä lain tarkoitus muun muassa vähentää jätteen määrää ja ehkäistä roskaantumista puoltavat käytöstä poistettujen tuulivoimaloiden eri rakenneosien jätehuollon kattavaa järjestämistä.

Merituulivoimatoiminnassa syntyvän jätteen haltija ja jätehuollosta vastaava taho on ensisijaisesti toimintaa harjoittava tuulivoimayhtiö. Kiinteistön haltijan on järjestettävä jätehuolto, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta ja jos kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Toissijaiseen vastuuseen talousvyöhykkeellä liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisuutta. Jätelain jätehuoltovelvollisuutta koskevissa säännöksissä käytetään käsitettä ”kiinteistö”, mutta talousvyöhyke on kiinteistöjärjestelmän ulkopuolista aluetta, jolla ei ole kiinteistöjä. Se edellyttää tapauskohtaista arviointia siitä, voidaanko valtioneuvoston päätöstä alueen käyttöoikeudesta ja myönnettyä hyödyntämislupaa pitää myös jätelaissa tarkoitettuna jätettä tuottavan toiminnan sallimisena, jos päätöksissä ja luvissa on myönnetty alueen käyttö- ja hyödyntämisoikeus ja edellytetty toiminnan päättymisen jälkeen tarpeellisia purkamistoimenpiteitä. Kynnys kiinteistönomistajan toissijaiselle vastuulle voidaan joka tapauksessa katsoa olevan korkea.

2.5.4 Ympäristönsuojelulaki

Talousvyöhykelain 3 §:n 1 momentin mukaisesti talousvyöhykkeellä sovelletaan ympäristönsuojelulakia (527/2014, jäljempänä YSL). Tuulivoimatoiminnan harjoittaminen ei ole yleisesti ympäristönsuojelulain mukaisen lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyn piirissä, mutta merituulivoimaloiden purkamisen kannalta on tarkasteltava, miten ympäristönsuojelulain 18 §:ssä säädetään merta koskevista erityisistä kielloista.

YSL:n 18 §:n 1 momentin mukaan Suomen maa-alueella, sisävesialueella, aluevesillä tai talousvyöhykkeellä ei saa ryhtyä toimeen, josta voi aiheutua merensuojelulaissa tarkoitettua meren pilaantumista Suomen talousvyöhykkeen ulkopuolella. Pilaantumiskiellon soveltuminen edellyttää merta pilaavien vaikutusten ulottuvan Suomen talousvyöhykkeen ulkopuolelle, jolloin käytännössä kyse voisi olla lähinnä purkamisen toteuttamistavasta. Talousvyöhykkeellä sijaitsevaan purkamattomaan tuulivoimalaan säännös ei todennäköisesti sovellu, sillä purkamaton tuulivoimala tuskin voinee aiheuttaa pilaantumista talousvyöhykkeen ulkopuolella.

YSL:n 18 §:n 2 momentin mukaan Suomen aluevesille tai talousvyöhykkeelle ei saa upottamis- tai hylkäämistarkoituksessa laskea jätettä tai muuta ainetta suomalaisesta tai ulkomaisesta aluksesta, jäällä liikkuvasta ajoneuvosta, ilma-aluksesta tai merensuojelulain 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettua avomeriyksiköstä taikka upottaa tai hylätä alusta, avomeriyksikköä tai ilma-alusta ottaen huomioon, mitä vastaavasta toimesta talousvyöhykkeen ulkopuolella säädetään merensuojelulain 7 §:n 3 momentissa. Sama koskee aineen kaatamista rannalta mereen upottamis- tai hylkäämistarkoituksessa. Säännöksen 3 momentin mukaan ruoppausmassan sijoittamisesta vesialueelle säädetään vesilaisissa.

Edellä mainitulla avomeriyksiköllä tarkoitetaan merellä olevaa kiinteää tai kelluvaa laitteistoa tai rakennetta, jota käytetään kaasun tai öljyn etsintään, hyödyntämiseen tai tuotantoon sekä liitännäistoimintoihin tai jota käytetään öljyn lastaamisessa tai purkamisessa.³⁹ YSL:n 18 §:n 2 momentin upottamis- ja hylkäämiskielto ei näin ollen sovellu merituulivoimaloihin tai niiden purkamisvastuuseen, sillä säännöksen sanamuoto rajoittaa sen sovellettavaksi vain nimenomaisesti edellä mainittuihin toimintoihin ja tilanteisiin; esimerkiksi rakennelmia ja laitteita ei ole kiellossa mainittu.

YSL:n 18 §:n voidaan todeta olevan tietynlaisessa ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa, sillä esimerkiksi Lontoon dumppauspöytäkirjan ja Helsingin sopimuksen mukaan rakennelmien merelle hylkääminen on dumppaamista ja siten lähtökohtaisesti kiellettyä.

2.5.5 Laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa

Laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa (823/2025) tuli voimaan 1.1.2026. Lain tavoitteena on muun muassa yhtenäistää ympäristöön vaikuttavien hankkeiden ja toimintojen lupa- ja hakemusmenettelyjä, ja lisäksi siinä säädetään eräiden vihreän siirtymän hankkeiden etusijasta.

Lain 7 §:n mukaista etusijaa sovelletaan merituulivoimahankkeisiin. Lupa- ja valvontaviraston on ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten sekä niiden yhteydessä lain 9 §:ssä tarkoitettussa yhteiskäsittelyssä ratkaistavien lupa-asioiden käsittelyssä annettava vuoden 2030 loppuun saakka etusija tietyille lupahakemuksille suhteessa muihin vireille tulleisiin lupahakemuksiin. Lupahakemuksia, joille on annettava etusija, ovat muun muassa hakemukset, jotka koskevat energiatuotantolaitosta, joka tuottaa energiaa uusiutuvalla energialla, sekä merituulivoimalaa ja siihen liittyviä vesitaloushankkeita.

2.5.6 Vesilaki

Yleistä

³⁹ Merensuojelulain 4 §:n 3 momentti.

Talousvyöhykelain 3 §:n 1 momentin mukaisesti talousvyöhykkeellä sovelletaan vesilakia. Myös vesilaissa on vastaava säännös, sillä lain 1 luvun 4 §:n mukaan mitä vesilaissa säädetään vesistöistä, sovelletaan myös Suomen aluevesiin ja talousvyöhykkeeseen. Lupa- ja valvontavirasto ratkaisee vesilaissa tarkoitetut lupa-asiat, valvoo lain noudattamista ja hoitaa muut sille vesilaissa säädetty tehtävät vesilain 1 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan.

Vesilain 1 ja 2 luku sisältävät lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa koskevat yleiset säännökset, jotka koskevat sekä luvanvaraisia vesitaloushankkeita että luvanvaraisuuskynnyksen alle jäävää toimintaa. Vesilain 3 luvussa ovat yleiset säännökset luvanvaraisista vesitaloushankkeista, joita sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin lain mukaisiin vesitaloushankkeisiin. Yleisiä, kaikkia vesitaloushankkeita koskevia säännöksiä täydennetään eri hanketyyppejä koskevin erityissäännöksin, jotka sisältyvät lain 4–10 lukuihin. Hanketyyppejä koskevissa luvuissa säädetään kunkin hankkeen kannalta tarpeellisista täydennyksistä ja poikkeuksista yleisiin säännöksiin.

Kaikentyyppisten vesitalousasioiden käsittelyyn sovelletaan lain 11 luvun hakemusmenettelyä koskevaa sääntelyä, jossa on huomioitu vesiasioiden käsittelystä johtuvat erityistarpeet, sekä täydentävästi hallintolain (434/2003) hallintomenettelyä koskevaa sääntelyä. Vesilain 11 luku sisältää säännökset asian vireillepanosta, hakemuksen sisällöstä ja sen mahdollisesta täydentämisestä, hakemuksesta viranomaisilta pyydettävistä lausunnoista sekä asianosaisten ja muiden tahojen kuulemisesta. Muiden lukujen osalta mm. valvonnasta ja hallintopakosta säädetään vesilain 14 luvussa, 15 luvussa muutoksenhausta ja päätöksen täytäntöönpanosta sekä 16 luvussa rangaistusäännöksistä.

Hankkeesta vastaavalla tarkoitetaan vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan luvan hakijaa tai haltijaa taikka muuta tahoa, joka vastaa vesitaloushankkeen valmistelusta, toteuttamisesta, käytöstä tai kunnossapidosta taikka toiminnan harjoittamisesta.

Merituulivoimahankkeen luvanvaraisuus

Merituulivoimahanke tarvitsee vesiluvan vesirakentamista ja vesialueella tapahtuvaa toimintaa varten. Esimerkiksi Tahkoluodon merituulivoimaloita koskevan päätöksen (281/2023, ESAVI/16849/2023) mukaan hanke oli luvanvarainen vesilain 3 luvun 2 §:n sekä 3 luvun 3 §:n 1 mom. 8) ja 9) kohtien perusteella. Hanke voi siis olla luvanvarainen vesilain 3 luvun 2 §:n yleisen luvanvaraisuuden sekä 3 luvun 3 §:n aina luvanvaraisen vesihankkeen perusteella. Lupa tarvitaan vesilain 3 luvun 2–3 §:n mukaan myös luvanvaraisen hankkeen muuttamiseen, mikäli muutos loukkaa yleisiä tai yksityisiä etuja.

Vesilain 3 luvun 4 §:ssä säädetään luvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Varsinaiset luvan myöntämisen edellytykset ovat seuraavat: haitattomuusedellytys, intressivertailuedellytys ja luvanmyöntämiseste. Haitattomuusedellytys ja intressivertailuedellytys ovat toisiinsa nähden vaihtoehtoisia, kun taas luvanmyöntämiseste on aina otettava huomioon, joskin sen kynnyksäraja on korkea. Haitattomuusedellytyksen sisältönä on, että lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua (vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 1 kohta). Kysymys on sellaisesta vaikutuksiltaan vähäisestä hankkeesta, jonka ennakoitu haitta alittaa intressivertailuedellytyksen tarkastelukynnyksen; sitä ilmaistaan muotoilulla ”ei sanottavasti loukkaa”.⁴⁰

⁴⁰ Hollo, Erkki: Vesioikeus, 2. uudistettu painos. s. 170–171.

Hyödyn ja haitan vertailua koskevan intressivertailuedellytyksen sisältönä on, että lupa voidaan myöntää, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin (vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohta). Tämä on vesienkäytön lupajärjestelmän keskeisin edellytys. Hyötyjen ja haittojen erittely ja vertailu perustuu vesilain osoittamien kriteerien avulla tapahtuvaan oikeusharkintaan (vesilain 3 luvun 6 ja 7 §).

Vesilain 3 luvun 6 §:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa. Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Arvioinnissa on otettava huomioon myös, mitä tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) mukaisessa tulvariskien hallintasuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen tulvariskeistä ja niiden hallinnan tavoitteista hankkeen vaikutusalueella sekä toimenpiteistä, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan.

Vesilain 3 luvun 7 §:ssä säädetään yksityisten hyötyjen ja menetysten arvioimisesta. Pykälän mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta saatavana yksityisenä hyötynä otetaan huomioon maa- tai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta aiheutuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen sekä hankkeen toteuttamisesta välittömästi saatava muu etu. Hankkeesta aiheutuvana yksityisenä menetyksenä otetaan huomioon: 1) hakijalle myönnettävät käyttö- tai lunastusoikeudet; 2) kustannukset sellaisista vahingoista ja käyttöoikeuksista, joista hakija on hankkeen toteuttamiseksi erikseen sopinut asianosaisen kanssa, ja vastaavassa tarkoituksessa hakijalle vapaaehtoisesti luovutettujen alueiden hankkimiskustannukset; sekä 3) muut hankkeeseen osallistumattomalle taholle ja tässä laissa tarkoitetulle ojituksen passiiviosakkaalle aiheutuvat menetykset.

Luvanmyöntämisestä tulee kyseeseen muun muassa vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentin tilanteessa, jossa vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

Hakemusmenettely

Vesilain 11 luvun 3 §:ssä säädetään lupahakemuksen sisällöstä. Lupahakemuksessa on esitettävä: 1) asian ratkaisemisen kannalta riittävä selvitys hankkeen tarkoituksesta ja hankkeen vaikutuksista yleisiin etuihin, yksityisiin etuihin ja ympäristöön; 2) suunnitelma hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä; 3) arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille ja 4) selvitys toiminnan vaikutusten tarkkailusta. Jos hakemus koskee luvan myöntämistä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitetulle hankkeelle, hakemusasiakirjoihin on liitettävä mainitun lain 19 §:n mukainen arviointiselostus ja yhteysviran-omaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (998/2024) 20 c §:n mukaista poikkeamista, hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lupahakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista.

Vesilain 11 luvun 5 §:ssä säädetään hakemuksen täydentämisestä. Jos hakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä, hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemusta viranomaisen asettamassa määräajassa uhalla, että asia voidaan muutoin jättää tutkimatta. Hakemuksen täydentämistä koskevassa pyynnössä on hallintolain 22 §:n mukaisesti yksilöitävä, miltä osin hakemusta on täydennettävä. Täydennyspyynnöt tulisi esittää vasta hakemuksen tarkastamisen jälkeen mahdollisuuksien mukaan kerralla. Jos asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät, hakija voidaan velvoittaa täydentämään hakemusta tai hankkimaan hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan hakijan kustannuksella.

Vesilain 11 luvun 6 §:ssä säädetään lausuntojen pyytämisestä. Hakemuksesta on pyydettävä lausunto vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalta elinvoimakeskuksesta sekä asianomaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeeton. Yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydettävä lausunto valtioneuvostolta. Lupa- ja valvontaviraston on varattava yleisen edun valvontayksikölle tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön. Lupa- ja valvontaviraston on lisäksi pyydettävä lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä, sekä hakemuksen tarkoittaman hankkeen sijaintialueen kunnalta ja tarvittaessa hankkeen vaikutusalueen kunnilta. Jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisen kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin, Lupa- ja valvontaviraston on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto. Lupa- ja valvontavirasto voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä.

Vesilain 11 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia asiasta. Asianosaisia ovat muun muassa hankkeen vaikutusalueen vesialueen ja rannan omistajat, yhteisalueen osakaskunnat ja yksittäiset osakkaat siten kuin yhteisaluelaissa säädetään, vedenotto-oikeuden haltijat, muut luvanhaltijat sekä vesioikeudelliset yhteisöt. Myös kalastusalueet voivat käyttää asianosaisen puhevaltaa kalataloudellisten vaikutusten perusteella. Vesilain 11 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan myös muille kuin asianosaisille on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Mielipiteen voivat esittää esimerkiksi asukasyhdistykset, muut kansalaisjärjestöt tai kaikki kunnan asukkaat, vaikka nämä eivät olisikaan asianosaisia. Vesilain 11 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston on annettava hakemus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Tieto kuulutuksesta on julkaistava hankkeen vaikutusalueen kunnissa noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

Vesilain 11 luvun 8 §:n mukaan hakijalle ja muille asianosaisille on tarpeen mukaan varattava tilaisuus selityksen antamiseen hakemuksen johdosta tehdyistä lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä. Selityksen johdosta voidaan asianosaiselle varata tilaisuus selityksen antamiseen.

Vesilain 11 luvun 9 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoo yleistä etua lupa- ja valvontatehtävissä. Hakemusasiassa on asianosaisen puhevalta yleistä etua valvovilla valtion viranomaisilla niille kuuluvien tehtävien osalta sekä niiden kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla, joiden alueelle hakemuksessa tarkoitetun hankkeen vaikutukset saattavat ulottua.

Vesilain 11 luvun 14 §:ssä säädetään tarkastuksesta, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirasto tai sen palveluksessa oleva virkamies voi suorittaa asiassa hallintolain 39 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen. Vesilain 11 luvun 15 §:ssä säädetään suullisesta todistelusta, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi hallintolain 38 §:n mukaisen katselmuksen yhteydessä tai muutoin tarpeen mukaan kuulla vakuutuksen nojalla todistajaa sekä suullisesti asianosaista.

Vesitalousasian vireillepanija on lähtökohtaisesti velvollinen hankkimaan ja esittämään Lupa- ja valvontavirastolle asian ratkaisemisen edellyttämän selvityksen. Vesitalousasioiden asianosaissuhteiden moninaisuuden, vesiympäristön käyttöön liittyvien erilaisten yleisten intressien sekä vesiasioiden erityisasiantuntemuksen vuoksi on pidetty tarpeellisena, että viranomaisen voisi eräissä tilanteissa omasta aloitteestaan hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeellista selvitystä. Erityisen selvityksen hankkimisesta säädetään vesilain 11 luvun 16 §:ssä. Mainitun pykälän mukaan tiedoksiantamisen tapahduttua Lupa- ja valvontavirasto voi määrätä hankittavaksi asian ratkaisemisen kannalta erityistä selvitystä, jota ei muuten voida vaikeudetta saada. Selvitystä hankittaessa asianosaisille on tarvittaessa varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Selvityksen hankkii riittävän asiantunteva henkilö. Jos selvityksen hankkii muu kuin Lupa- ja valvontaviraston palveluksessa oleva henkilö, määrätään hänet Lupa- ja valvontaviraston sivutoimiseksi esittelijäksi selvityksen tekemistä varten. Selvitys laaditaan lausunnoksi. Lausunto ja muut asiakirjat on toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun Lupa- ja valvontavirasto on ilmoittanut menettelyn aloittamisesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä erityisen selvityksen hankkimisessa noudatettavasta menettelystä.

Vesilain 11 luvun 17 §:n mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on tutkittava asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset sekä lupa-asiassa luvan myöntämisen edellytykset. Lupa-asiassa lupa myönnetään, jos hanke täyttää tässä laissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetty vaatimukset. Lupa tai oikeus annetaan hakijalle. Jos hankkeen toteuttamista varten on perustettu yhteisö, lupa tai oikeus annetaan sille.

Vesilain 11 luvun 20 §:n mukaan päätöksessä on selostettava hakemuksen tarkoitus tai liitettävä hakemus tarpeellisilta osin päätökseen. Päätöksessä on annettava hanketta koskevat tarpeelliset 3 luvun 10–14 §:n mukaiset määräykset sekä muut määräykset siitä, miten hanke on toteutettava. Päätöksessä on vastattava lausunnoissa ja muistutuksissa tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Jos hankkeesta aiheutuu korvattavaa edunmenetystä, päätöksessä on määrättävä korvauksista siten kuin 13 luvussa säädetään. Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätökseen on sisällytettävä yhteysviranomaisen tekemä perusteltu päätelmä ja yhteenveto mainitun lain 20 ja 29 §:n mukaisten kuulemisten tuloksista. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 29 §:ssä tarkoitettut, valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat on otettu huomioon. Lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukainen vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukainen tulvariskien hallintasuunnitelma on otettu huomioon.

Vesilain 11 luvun 22 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta ja tiedottamisesta. Lupa- ja valvontaviraston on annettava hakemusasiasa koskeva päätös tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Päätös on toimitettava hakijalle. Päätöksestä on toimitettava jäljennös niille, jotka ovat sitä pyytäneet, vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskuslalle, kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja asiassa yleistä etua valvoville viranomaisille. Tieto päätöksen antamisesta on lähetettävä sähköisesti tiedossa olevalla osoitteella vesilain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille asianosaisille,

9 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille ja asiassa muistutuksen tehneille sekä mielipiteen ilmaiseille.

Vesitalousluvan täytäntöönpano

Vesitalousluvan voimassaolosta ja täytäntöönpanosta säädetään vesilain 3 luvun 8 §:ssä. Lupa myönnetään toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi. Toistaiseksi voimassa olevassa luvassa on määrättävä aika, jonka kuluessa vesitaloushanke on toteutettava ja toteuttamiseen ryhdyttävä. Määräaika hankkeen toteuttamiselle saa olla enintään kymmenen vuotta ja toteuttamiseen ryhtymiselle enintään neljä vuotta.

Lupa- ja valvontavirasto voi erityisestä syystä ennen määräajan päättymistä hakemuksesta pidentää määräaikaa. Pidentämistä koskevassa päätöksessä voidaan tarkistaa tai täydentää luvan määräyksiä. Ilman nimenomaista säännöstäkin on katsottu olevan selvää, ettei toteuttamiselle tai siihen ryhtymiselle annettava lisäaika voisi olla pidempi kuin edellä tarkoitettu varsinainen määräaika.

Merituulivoimahankkeille myönnetty vesiluvat on myönnetty toistaiseksi voimassa olevina. Esimerkiksi Tahkoluodon merituulivoimahankkeen (281/2023, ESAVI/16849/2023) merituulivoimaloiden ja kaapelien rakentamista, käyttöä ja kunnossapitoa koskeva vesitalouslupa on voimassa toistaiseksi, kun taas läjitysaluetta koskeva lupa on voimassa 2033 vuoden loppuun.⁴¹ Lisäksi luvassa on annettu lupamääräys, jonka mukaan hankkeen toteuttamiseen on ryhdyttävä kolmen vuoden kuluessa ja hanke on toteutettava olennaisilta osin kymmenen vuoden kuluessa siitä lukien, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi. Muuten lupa ja myönnetty käyttöoikeus raukeavat.⁴²

Merituulivoiman purkamisen kannalta keskeiset säännökset

Vesilaissa 2 luvun 9 §:ssä säädetään jo tällä hetkellä rakennelman kunnossapidosta ja poistamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan vesistöön tehdyn rakennelman omistajan on pidettävä rakennelma sellaisessa kunnossa, ettei siitä aiheudu vaaraa taikka yleistä tai yksityistä etua loukkaavia vahingollisia tai haitallisia seurauksia. Pykälän 2 momentin mukaan ilman Lupa- ja valvontaviraston lupaa ei saa poistaa rakennelmaa, joka vaikuttaa vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että rakennelman poistaminen ei merkittävästi loukkaa yleistä tai yksityistä etua. Pykälän 3 momentin mukaan rakennelman poistamista koskevaan päätökseen on liitettävä yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi tarpeelliset määräykset. Poistamisesta johtuva edunmenetyks on korvattava. Sillä, joka ei ole osallistunut hankkeen kustannuksiin, ei kuitenkaan ole oikeutta saada korvausta poistettavasta rakennelmasta johtuneen edun menettämisestä.

Vesilain esitöiden mukaan (HE 277/2009 vp, s. 52) kunnossapitovelvollisuus on rakennelman omistajalla, joka yleensä on myös luvan haltija. Säännöksen piiriin kuuluvat kaikenlaiset ja -kokoiset rakennelmat. Lähtökohtana kuitenkin on, että toiminnanharjoittajan tulisi voida halutessaan luopua hankkeesta. Vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavan rakennelman poistaminen edellyttää lupaviranomaisen lupaa. Jos vesitaloushankkeen toteuttamisesta on kulunut pitkän aikaa, on hankkeen vaikutusympäristö saattanut mukautua muuttuneeseen tilanteeseen. Tällaisessa tilanteessa hankkeesta luopumista arvioitaessa tulisi huomiota kiinnittää tästä aiheutuviin vaikutuksiin vesiympäristöön sekä asianosaisille. Poistamislupaan

⁴¹ 281/2023, ESAVI/16849/2023, s. 144.

⁴² 281/2023, ESAVI/16849/2023, s. 142.

on otettava rakentamisluvan tavoin tarpeelliset määräykset yksityisten ja yleisten etujen turvaamisesta.

Vesilain 3 luvun 24 §:ssä säädetään luvan määräämisestä raukeamaan. Pykälän 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi hakemuksesta määrätä, että lupa raukeaa, jos: 1) luvanhaltijaa ei enää ole taikka luvanhaltijaa ei voida hankaluudetta saada selville; 2) hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä; tai 3) luvanhaltija sitä pyytää. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa luvanhaltijalle on, jos hän sitä vaatii, varattava tilaisuus hankkeeseen kuuluvien rakenteiden kunnostamiseen tai muuhun toimenpiteeseen, jolla luvan myöntämisen perusteena ollut hankkeen hyöty voidaan olennaisin osin palauttaa. Toimenpide on määrättävä tehtäväksi kohtuullisessa ajassa uhalla, että lupa raukeaa ja 25 §:n nojalla määrätyt velvoitteet tulevat voimaan. Pykälän 3 momentin mukaan hakemuksen vireillepano-oikeuteen 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa sovelletaan, mitä 14 luvun 14 §:ssä säädetään.⁴³ Luvanhaltijan suostumuksella hakijana voi 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa toimia myös muu asianosainen.

Vesilain esitöiden (HE 277/2009 vp, s. 74–76) mukaan luvan voimassaoloaikaa koskevana lähtökohtana on, että muu kuin määrääjäksi myönnetty lupa vesitaloushankkeelle olisi voimassa pysyvästi. Käytännössä on kuitenkin ilmennyt tilanteita, joissa myös itse luvan voimassaoloon olisi tarpeen voida puuttua vesistön käyttöön liittyvien muiden etujen turvaamiseksi. Tämän vuoksi lupaviranomainen voisi tietyin edellytyksin määrätä voimassa olevan vesitalousluvan raukeamaan. Koska luvan määrääminen raukeamaan viranomaisen tai muun ulkopuolisen aloitteesta merkitsisi lähtökohtaisesti syvällekkävää puuttumista luvanhaltijan oikeudellisesti suojattuihin etuihin, on tämä mahdollisuus rajattava niihin tilanteisiin, joissa painavat syyt tätä edellyttävät. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lupa voitaisiin määrätä raukeamaan, jos luvanhaltijaa ei enää olisi. Kyse olisi tällöin niin sanotusta isännättömästä hankkeesta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan luvan voimassaoloon voitaisiin puuttua myös luvanhaltijan tahdon vastaisesti. Lupaviranomainen voisi tällöin määrätä luvan raukeamaan sillä perusteella, että hanke olisi menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Merkityksen menettämisen arvioinnissa lähtökohtana olisi se tarkoitus, jota varten hanke olisi toteutettu ja jonka perusteella lupa hankkeeseen olisi alun perin myönnetty. Merkityksen menettämistä voitaisiin arvioida muun muassa sen perusteella, tuottaako hanke edelleen olennaisin osin luvan myöntämisen perusteena ollutta tai sitä vastaavaa hyötyä. Arvioinnin täytyisi perustua objektiivisesti todennettaviin seikkoihin. Perusteena voisi olla esimerkiksi hankkeen toteuttamiseksi välttämättömän rakenteen vaurioituminen siten, että hankkeen alkuperäinen tarkoitus ei toteutuisi. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan luvanhaltija voisi luonnollisesti myös itse hakea luvan määräämistä raukeamaan.

Kun luvan määrääminen raukeamaan merkitsisi puuttumista luvanhaltijan oikeudellisesti suojattuihin etuihin, pykälän 2 momentin mukaan luvanhaltijalle olisi tämän vuoksi ennen luvan

⁴³ Vesilain 14 luvun 14 §:ssä säädetään vireillepanonosta: Jollei 4 tai 6 §:ssä tarkoitettu asia ole tullut vireille Lupa- ja valvontaviraston omasta aloitteesta tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen hakemuksesta, asian voi panna kirjallisesti vireille: 1) asianosainen; 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 3) vesitaloushankkeen sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus tai muu asiassa yleistä etua valvova viranomainen.

raukeamista varattava tilaisuus ryhtyä kunnostus- tai muihin toimiin, joiden avulla hankkeen alkuperäinen merkitys voitaisiin olennaisin osin palauttaa ja siten säilyttää lupa.

Pykälän 3 momentissa säädetään vireillepano-oikeudesta raukeamaan määräämistä koskevissa asioissa. Vireillepano-oikeus 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa olisi hallintopakkoasioiden tapaan asianosaisella, eräillä viranomaisilla, kunnalla, jonka alueella hankkeen vaikutukset ilmenevät, ja eräillä yhteisöillä. Pykälässä viitattaisiin hallintopakkoasian vireillepano-oikeutta koskevaan 14 luvun 14 §:ään.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa hakemuksen voisi luvanhaltijan suostumuksella tehdä myös muu asianosainen. Tämä mahdollisuus olisi tarpeen, jos 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua objektiivista rauttamisperustetta ei olisi olemassa tai sen osoittaminen olisi vaikeaa, eikä luvanhaltijalla toisaalta olisi omaa intressiä hakea lupaa raukeamaan, koska prosessista mahdollisine rakenteiden poistamisineen koituisi enemmän kustannuksia kuin tilanteen jättämisestä ennalleen.

Vesilain 3 luvun 25 §:ssä säädetään luvan raukeamista koskevasta päätöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan luvan raukeamista koskevassa päätöksessä on annettava tarvittavat määräykset luvassa tarkoitettuun hankkeeseen kuuluvien rakenteiden poistamisesta ottaen huomioon, mitä 2 luvun 9 §:n 2 ja 3 momentissa sekä 3 luvun 24 §:n 2 momentissa säädetään. Poistamista koskevan määräyksen antamiseen sovelletaan lisäksi, mitä 14 luvun 4, 5 ja 8 §:ssä säädetään.⁴⁴ Pykälän 2 momentin mukaan edellä 24 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa hakijalle voidaan päätöksessä myöntää lupa rakenteen pysyttämiseksi sekä oikeus rakenteen lunastamiseen vastikkeetta. Vastaava lupa rakenteen pysyttämiseksi voidaan myöntää myös mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa, jos rakenteen omistaja on luovuttanut rakenteen hakijalle. Pykälän 3 momentin mukaan luvan raukeamista koskevassa päätöksessä on toisen omaisuuteen kohdistuvat käyttöoikeudet määrättävä raukeamaan. Sama koskee omaksi lunastamista, jollei omistusoikeus ole jo siirtynyt luvanhaltijalle.

Vesilain esitöiden (HE 277/2009 vp, s. 76) mukaan luvan raukeamista koskevassa päätöksessä asetettaisiin tarpeen mukaan velvoite poistaa jäljellä olevat rakenteet vesistöistä. Päätökseen olisi liitettävä tarpeelliset määräykset hankkeen toteuttamistavasta. Poistamisvelvoitteen asettamiseen sovellettaisiin hallintopakkoa koskevan 14 luvun mukaisia säännöksiä rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta, uhkasakon, teettämisen- tai keskeyttämishuhan asettamisesta sekä teettämiskustannuksista.

Vesilain 14 luvun 9 §:ssä säädetään omistajattomista rakennelmista. Pykälän 1 momentin mukaan jos 2 luvun 9 §:n 1 momentissa säädetty rakennelman kunnossapito laiminlyödään eikä rakennelman omistajaa tai siitä muutoin vastaavaa tiedetä eikä saada hankaluudetta selville, Lupa- ja valvontavirasto voi omasta aloitteesta tai vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta ryhtyä tai oikeuttaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tai vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen ryhtymään haitan tai vaaran poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin valtion kustannuksella. Lupa- ja valvontavirasto voi omasta aloitteesta tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tai vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta määrätä toimenpiteistä valtiolle aiheutuneet kulut kokonaan tai osaksi perittäviksi kunnossapidon laiminlyöneeltä, jos tämä myöhemmin saadaan selville.

⁴⁴ Vesilain 14 luvun 4 §:ssä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta, 14 luvun 5 §:ssä menettelystä hallintopakkoasiassa ja 14 luvun 8 §:ssä uhkasakosta, teettämishankasta ja keskeyttämishankasta.

Pykälän 2 momentin mukaan vaaran tai haitan poistamista koskevan asian käsittelyyn sovelletaan soveltuvin osin, mitä 11 luvussa säädetään hakemusmenettelystä. Päätöksen täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä 15 luvun 8 §:ssä säädetään hallintopakkoa koskevan päätöksen toimeenpanosta.⁴⁵

Vesilain esitöiden (HE 277/2009 vp, s. 172) mukaan säännönmukaiset hallintopakkokeinot eivät ole osoittautuneet toimiviksi tilanteissa, joissa vesitaloushankkeen kunnossapitovelvollisuus on laiminlyöty eikä hankkeesta vastaavaa tiedetä tai voida hankaluudetta saada selville. Säännönmukaisesta hallintopakkomenettelystä ehdotettu menettely eroaa siinä suhteessa, että valvontaviranomainen voidaan välittömästi oikeuttaa ryhtymään haitan tai vaaran poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin. Asian käsittelyssä sovellettaisiin hakemusmenettelyä koskevia säännöksiä. Päätös olisi pantavissa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Edellä mainitun perustella vesilaissa on jo tällä hetkellä säännökset vesistöön tehdyn rakennelman poistamisesta. Säännöksissä ei kuitenkaan määritellä poistamisen laajuutta tai ajankohtaa, mikä olisi olennaista merituulivoiman kannalta. Esimerkiksi Tahkoluodon merituulivoimaloita koskevassa vesilupapäätöksessä on todettu, että ”Aluehallintovirasto on jättänyt voimaloiden käytöstä poistoa koskevat vaatimukset tämän hakemuksen käsittelyn ulkopuolelle. Merituulivoimaloiden poistoa tulee toiminnan loputtua hakea vesilain mukaiselta lupaviranomaiselta erillisellä hakemuksella.”⁴⁶

Vakuussäännökset

Vesilaissa on tällä hetkellä säännöksiä tiettyjen tilanteiden turvaamiseksi asetettavasta vakuudesta. Esimerkiksi vesilain 3 luvun 17 §:n mukaan valmistelulupaa koskevassa päätöksessä hakija on velvoitettava asettamaan ennen toimenpiteisiin ryhtymistä hyväksyttävä vakuus, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Vakuuden tulee kattaa niiden vahinkojen, haittojen ja kustannusten korvaaminen, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan ehtojen muuttaminen voi aiheuttaa.

Lisäksi mikäli asia ratkaistaan osittain, vesilain 11 luvun 20 §:n mukaan hakijan on asetettava hyväksyttävä vakuus toiminnasta aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta. Vakuus asetetaan Lupa- ja valvontavirastolle, jonka tulee valvoa korvauksensaajan etuja vakuuden asettamisessa sekä tarvittaessa toimia vakuuden rahaksi muuttamista ja varojen jakamista koskevissa asioissa. Vakuuden määrää on tarvittaessa tarkistettava. Säännöksessä on lisäksi säädetty tarkemmista edellytyksistä vakuuden vapauttamiselle kuin myös siitä, että vakuuden vapauttamista koskevaan Lupa- ja valvontaviraston päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Vesilain esitöiden (HE 277/2009 vp, s. 148) mukaan lupaviranomainen päättää vakuuden laadun ja riittävyyden hyväksymisestä.

Vesilaissa ei ole tällä hetkellä säännöksiä vakuudesta, joka turvaisi rakennelmien käytöstä poistamista ja purkamista.

⁴⁵ Vesilain 15 luvun 8 §:ssä säädetään hallintopakkoa koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Lupa- ja valvontaviranomainen voi asian kiireellisyyden tai muun erityisen syyn vuoksi määrätä, että 14 luvun 4 §:ssä tarkoitettua päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

⁴⁶ Aluehallintoviraston päätös 31.10.2023 (281/2023, ESAVI/16849/2023), s. 151.

2.5.6.1 Asetus vesitalousasioista

Valtioneuvoston asetus vesitalousasioista (1560/2011, *jäljempänä vesitalousasetus*) tuli voimaan 1.1.2012. Vesitalousasetus koskee pääasiallisesti vesilain mukaisissa menettelyissä esitettävien asiakirjojen ja niihin liitettävien suunnitelmien ja selvityksien sisältöä. Asetuksen 1 ja 2 §:ssä säädetään vesitaloushanketta koskevan hakemuksen yleisestä sisällöstä. Säännökset koskevat kaikkia luvanvaraisia vesitaloushankkeita. Asetuksen 3–10 §:t sisältävät hanketyyppikohtaiset täydentävät säännökset. Asetuksen 11–16 §:t sisältävät täsmentävät säännökset 2–10 §:ssä tarkoitetuista selvityksistä. Vesitalousasetuksen tarkastelu on tässä yhteydessä rajattu erityisesti rakennelmia ja laitteita koskeviin säännöksiin.

Vesitalousasetuksen 1 §:n mukaan vesitaloushanketta koskevassa lupahakemuksessa on esitettävä: 1) hakijan nimi ja yhteystiedot; 2) hankkeen tarkoitus ja yleiskuvaus; 3) yleiskuvaus siitä vesistön osasta tai pohjavesiesiintymästä, johon hankkeen vaikutukset ulottuvat; 4) yleiskartta hankkeen vaikutusalueesta ja työkohteiden sijainnista; 5) selvitys tehtävistä rakenteista ja rakennelmista sekä suoritettavista toimenpiteistä; 6) piirustukset työkohteista ja suunnitelluista rakennelmista ja laitteista sekä tieto käytetystä korkeusjärjestelmästä; 7) selvitys työn suorittamisesta aikatauluineen; 8) selvitys hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista, hakijan omistamista tai hänen käytössään olevista alueista kiinteistötunnuksineen ja alueita esittävine karttoineen.

Vesitalousasetuksen 2 §:ssä säädetään tarkemmin hakemuksessa esitettävistä selvityksistä. Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä vesilain 11 luvun 3 §:ssä säädetään, vesitaloushanketta koskevassa hakemuksessa on tarpeellisessa laajuudessa esitettävä: 1) valuma-alueen kartta; 2) pituus- ja poikkileikkauspiirustukset perattavista ja kaivettavista sekä niistä uomista, joiden vedenkorkeuteen hanke vaikuttaa; 3) selvitys laskelmineen vedenkorkeuksista ja virtaamista ja hankkeen vaikutuksista niihin; 4) selvitys hankkeen vaikutuksista ranta-alueisiin sekä rakennuksiin, rakenteisiin ja laitteisiin; 5) selvitys vesivoimasta, vesiliikenteestä ja uitosta, vedenotosta, virkistyskäytöstä ja muusta vesistön ja sen rantojen käytöstä sekä hankkeen vaikutuksista niihin; 6) selvitys kaavoitustilanteesta ja arvio hankkeen vaikutuksesta kaavoitukseen; 7) selvitys vesistön käytön turvaamisesta työn aikana; 8) laskelma tai arvio vesilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitetuista hankkeen hyödyistä; 9) perusteltu arvio vesilain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitetuista hankkeen aiheuttamista menetyksistä yleiselle edulle sekä yksityiselle edulle kiinteistö- ja henkilökohtaisesti eriteltyinä; 10) ehdotus toimenpiteiksi hankkeesta aiheutuvien menetysten estämiseksi tai vähentämiseksi sekä ehdotus edunmenetyksen korvaamiseksi; 11) tiedot asianosaisista osoitetietoineen, asianosaisuuden perusteena olevien kiinteistöjen nimet ja kiinteistötunnukset sekä tarkoituksenmukaiseen mittakaavaan laadittu kartta, johon kiinteistöjen sijainti on merkitty; 12) ehdotus hankkeen työn- ja käytönaikaisten vaikutusten tarkkailusta.

Vesitalousasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan hakemuksessa on lisäksi tarpeen mukaan esitettävä: 1) selvitys veden laadusta ja vesistön tilasta ja hankkeen vaikutuksista niihin; 2) selvitys kalastosta ja kalastuksesta ja hankkeen vaikutuksista niihin sekä tarpeesta mahdollistaa kalan ja muun vesieliöstön kulku patorakenteiden ohi; 3) selvitys pohjavesiolosuhteista ja hankkeen vaikutuksista niihin; 4) selvitys vesilain 2 luvun 11 §:ssä tarkoitetuista vesiluontotyypeistä sekä suojelualueista ja muista luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla suojelluista kohteista ja arvio hankkeen vaikutuksista niihin; 5) selvitys muinaismuistolain (295/1963) nojalla rauhoitetuista kohteista sekä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla suojelluista ja muista niihin rinnastettavista kohteista sekä arvio hankkeen vaikutuksista niihin; 6) kartta ja siihen liittyvä selitelmä alueesta, jolle hankkeesta aiheutuu vahinkoa tai haittaa, sekä alueesta, johon hakija pyytää käyttö- tai lunastusoikeutta; 7) tiedot vesitaloushankkeista, joihin hankkeen

toteuttaminen saattaa vaikuttaa tai joilla voi olla vaikutusta hankkeen toteuttamiseen, sekä tiedot hankkeita koskevista lupapäätöksistä; 8) patoturvallisuuslain (494/2009) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu selvitys padosta aiheutuvasta vahingonvaarasta ja sen vaikutuksesta padon mitoitusterusteisiin; 9) asiaa koskevat sopimukset ja suostumukset; 10) muut hankkeen oikeudellisia edellytyksiä selvittävät tiedot ja laskelmat.

Vesitalousasetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan hakemuksessa on esitettävä lyhyt yhteenveto hankkeesta ja sen vaikutuksista. Vesitalousasetuksen 11 §:ssä säädetään työkohteista sekä rakennelmista ja laitteista laadittavista piirustuksista. Säännöksen mukaan alueesta, jolle vesitaloushankkeen toimeenpanemiseksi on tehtävä rakennelmia ja laitteita, sekä muista työkohteista on laadittava asemapiirros tarkoituksenmukaiseen mittakaavaan. Rakennelmista ja laitteista laadittaviin piirustuksiin ja selvityksiin on merkittävä rakenteiden päämitoitus ja ne tiedot, jotka ovat tarpeen rakennelmien ja laitteiden kestävyuden ja turvallisuuden sekä 2 §:ssä tarkoitettujen vaikutusten arvioimiseksi. Korkeuslukemat on esitettävä yleisesti käytetyssä korkeusjärjestelmässä.

Vesitalousasetuksen 16 § koskee selvitystä järjestelyistä rakennusvaiheen aikana. Säännöksen mukaan hakemuksessa on esitettävä selvitys töiden järjestelystä ja toteuttamistavasta rakennusvaiheen aikana vesistön muun käytön turvaamiseksi sekä työn suorittamisesta aiheutuvien menetysten estämiseksi tai vähentämiseksi.

Tarkastelun perusteella vesitalousasetuksessa on jo säännökset muun muassa rakennelmista laadittavista piirustuksista, päämitoituksesta ja tiedoista, jotka ovat tarpeen rakennelmien kestävyuden ja turvallisuuden arvioimiseksi. Lisäksi säännöksissä on jo veloitettu esittämään selvitys järjestelyistä työvaiheen aikana.

2.6 Aluevesien sääntely-ympäristö

2.6.1 Merituulivoimahankkeet

Manner-Suomen aluevesien merituulivoimahankkeet ja sääntely-ympäristö on tarkoituksenmukaista käydä läpi vertailukohtana. Aluevesien huutokaupparamallia ei tässä yhteydessä käydä läpi, sillä sitä on kuvattu tarkemmin talousvyöhykkeen merituulivoimalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 147/2024 vp).

Maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa toimiva valtion liikelaitos Metsähallitus hallinnoi Suomen yleisiä vesialueita, lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevia vesialueita. Metsähallitus toimii hankkeiden alussa hankekehittäjänä sekä varaus- ja käyttöoikeussopimusten myöntäjänä ja myöhemmin vuokranantajana. Vesialueen omistus säilyy kaikissa tapauksissa valtiolla.

Vesialueen ja merenpohjan käyttöoikeuden vuokraamiseen sovelletaan lakia oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002), jonka mukaisesti valtioneuvosto on hyväksynyt Korsnäsän edustalla olevan alueen ja Tahkoluodon laajennusalueen käyttöoikeuden vuokraamisen merituulivoiman käyttöön 8.7.2022. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen 23.1.2023 Edith- ja Ebba-hankkeiden alueiden, Kristiinankaupungin alueen sekä Seljänsuun läntisen ja itäisen alueen osoittamisesta merituulivoiman tarpeisiin. Tahkoluodon laajennusalueen yleiskaava on lainvoimainen. Edellä mainittujen muiden hankkeiden kaavoitusaloitteet ovat puolestaan hyväksyneet Korsnäsän, Närpiön, Pyhäjoen, Raahen, Siikajoen ja Hailuodon kunnat.

Suomeen aluevesillä on tällä hetkellä toiminnassa yksi merituulivoimapuisto, jonka perustukset on rakennettu meren pohjaan. Kyseessä on Porin edustalla vuonna 2017 käyttöön otettu Tahkoluodon merituulipuisto, johon suunnitellaan lisäksi 40 voimalan laajennusta vuosina 2028–2030. Kemin Ajoksen tuulivoimapuisto on vuosina 2016–2017 käyttöön otettu maatuulivoimapuisto, jonka voimaloista kahdeksan kuitenkin sijaitsee mereen rakennetuilla keinosaarilla ja aallonmurtajalla.

Korsnäsin hankkeen oikeudet on kilpailutettu, ja Metsähallitus ja Vattenfall sopivat sen osalta vuonna 2022 sopimuskokonaisuuden Suomen ensimmäisen avomerialueen tuulivoimahankkeen kehittämisestä ja rakentamisesta. Investoinnin kokonaisarvo on arviolta 2–3 miljardia euroa. Ebban ja Edithin osalta kilpailutus päättyi vuonna 2025 ilman kumppanin valintaa, mikä kertoo merituulivoimahankkeiden markkinatilanteen tämänhetkisestä haastavuudesta.⁴⁷ Hankeoikeudet ja kaupallinen toteutus aiotaan kilpailuttaa myöhemmin uudestaan.

Suomen uusiutuvat ry:n hanketilastojen mukaan aluevesillä voidaan todeta olevan merituulivoimapotentiaalia noin 12,5 GW.

2.6.2 Metsähallituksen käyttöoikeussopimukseen perustuva malli

Metsähallitus edellyttää luovuttaessaan alueitaan tuulivoimakäyttöön, että käyttöoikeussopimuksissa sitoudutaan riittävien vuokravakuuksien, purku- ja ennallistamisvakuuksien sekä muita kustannuksia koskevien vakuuksien asettamiseen. Purku- ja ennallistamisvakuus on osa Metsähallituksen käyttöoikeussopimusten mukaista muita kustannuksia koskevaa lisävakuutta. Vakuuden tavoitteena on turvata erityisesti purkamiseen ja ennallistamiseen tarvittavat varat. Metsähallitus tekee toiminnanharjoittajan kanssa pitkäaikaisen käyttöoikeussopimuksen, jossa sovitaan vakuudesta, alueen käyttöoikeudesta ja muista vuokrauksen ehtoista. Metsähallitus ei tosin muodollisesti tee tuulivoimaloita varten voimala-alueista maanvuokrasopimuksia vaan käyttöoikeussopimuksia. Siten mahdollistetaan myös kolmansille tahoille mahdollisuus käyttää aluetta.

Rakentamisen aikainen vakuus on asetettava ennen rakentamistöiden aloittamista. Kun rakentamistyöt on viety päätökseen ja puisto otettu tuotantokäyttöön, vakuus vapautetaan. Purku- ja ennallistamisvakuutta kerrytetään hankkeen elinkaaren aikana, ja sen on oltava kerrytettyä täyteen määräänsä hyvissä ajoin ennen riskipitoisia vuosia. Tarkemmat aikataulut ja vakuuksien asettamista koskevat ehdot määritetään tapauskohtaisesti. Riskipitoisimmiksi ajankohdiksi on tunnistettu rakentamisvaihe ja laitoksen elinkaaren loppuvaihe.

Metsähallitus neuvottelee tapauskohtaisesti hankekehittäjän kanssa vakuuden määrästä, hyväksyttävästä vakuustyypistä ja vakuuden myöntäjästä. Kyse on kohdekohtaisesta kokonaisarviosta, jossa otetaan huomioon osapuolten koko hankkeen elinkaaren aikaiset riskit, hyödyt ja kustannukset.

Metsähallitus kytkee purku- ja ennallistamisvakuuden juridisesti osaksi käyttöoikeussopimusta siten, että asianmukaisen vakuuden tulee olla keskeytyksettä voimassa aina siihen saakka, kunnes alue on luovutettu vuokranantajan hyväksymällä tavalla vuokranantajan vapaaseen hallintaan. Käyttöoikeussopimuksen siirron tai voimalan omistajanvaihdoksen eri vaiheissa on aina oltava voimassa sekä vakuus että käyttöoikeus. Käyttöoikeussopimuksen siirtäjällä on

⁴⁷ Metsähallitus 4.9.2025: Ebba- ja Edith-merituulivoimahankkeiden kilpailutus on päättynyt – Metsähallitus jatkaa hankekehitystä ja tuo kohteet markkinoille myöhemmin.

toissijainen vastuu käyttöoikeussopimuksen velvoitteista, kunnes Metsähallitus on saanut saatavansa turvaavan korvaavan vakuuden siirronsaajalta. Lähtökohtana on, että vakuuden on katettava Metsähallituksen kustannukset mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa, mutta samalla minimoiden hankekehittäjän kustannuksia. Tämän periaatteen mukaisesti vakuutta kasvatetaan hankkeen etenemisen myötä tapauskohtaisesti sovittavalla aikataululla. Lisäksi purku- ja ennallistamisvakuutta tarkistetaan indeksikorotuksin, ja Metsähallituksessa vakuus on tyypillisesti sidottu elinkustannusindeksiin.⁴⁸

Metsähallitus on arvioinut, että vakuuksien hallinnointiin, kuten voimassaolon ja indeksikorotusten tarkistuksiin liittyvä työaika, ei ole kovin merkittävää.

Käyttöoikeussopimuksessa määritetään alueiden vuokrauksen ehdot, joita vuokralaisen tulee noudattaa. Mikäli vuokralainen ei noudata sopimuksen ehtoja, vakuus voidaan realisoida vuokralaista kuulematta käyttöoikeussopimuksen ehtojen mukaisesti. Purku- ja ennallistamisvakuus vapautetaan, kun alue on luovutettu vuokranantajan hyväksymällä tavalla vuokranantajan vapaaseen hallintaan. Tällöin jäljellä ei saa olla sellaisia rakenteita, jotka haittaisivat alueen jatkokäyttöä tai merenkulkua. Prosessiin sisältyvät loppukatselmuksel.

Vertailu aluevesien sopimusperusteiseen malliin ja sen kuvaus on jäänyt osin puutteelliseksi, koska aluevesillä hankkeiden käyttöoikeussopimusten ehdot eivät ole julkisia ja sopimusten sisältö määrittäyty osin tapauskohtaisesti hankekehittäjän kanssa käytävien neuvottelujen tuloksena.

2.6.3 Rakentamislaki ja alueidenkäyttölaki

Rakentamislaki (751/2023) tuli voimaan 1. tammikuuta 2025. Laissa säädetään rakennusten ja rakennuskohteiden suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä. Rakentamislain voimaantulon yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslaista (132/1999) kumottiin rakentamista koskevat säännökset ja lain nimike muutettiin alueidenkäyttölaki. Sekä rakentamislakia että alueidenkäyttölakia sovelletaan aluevesillä. Aluevesillä alueen kaavoitusta ja rakentamista säätelee paikallinen kunta. Kaavan yleismääräyksissä voidaan asettaa vaatimuksia rakentamiselle. Kunnan rakennusvalvonta myöntää myös merituulivoimalan tarvitseman rakentamisluvan.

Rakentamislaki on muotoiltu pitkälti kuntien rakennusvalvonnan ja rakennusten näkökulmasta. Rakentamislain määrittämien rakentamista koskevat yleiset edellytykset, olennaiset tekniset vaatimukset sekä rakentamisen lupamenettely ja viranomaisvalvonta. Rakentamislain luvusta 4 löytyvät olennaiset tekniset vaatimukset koskevat muun muassa rakenteiden lujuutta ja vakautta, paloturvallisuutta, terveellisyttä, käyttöturvallisuutta, esteettömyyttä, meluntorjuntaa ja ääniolosuhteita sekä energiatehokkuutta. Esimerkiksi kantavia rakenteita koskevat olennaiset tekniset vaatimukset täyttyvät, kun rakenteet suunnitellaan ja toteutetaan eurokoodien sekä niitä koskevien kansallisten valintojen mukaan. Tarkemmat rakentamista koskevat säännökset ja ohjeet on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan, jota ylläpitää ympäristöministeriö.

Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Rakentamishankkeeseen ryhtyvällä on oltava hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen. Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava myös siitä, että rakentamishankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja että

⁴⁸ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 181–182.

muillakin rakentamishankkeessa toimivilla on heidän tehtäviensä vaativuuden edellyttämä asiantuntemus ja ammattitaito.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Valvontatehtävän laajuutta harkittaessa otetaan huomioon rakentamishankkeen vaativuus, johon vaikuttavat muun muassa hankkeen laajuus ja käyttötarkoitus, mahdollisista rakennusvirheistä aiheutuvat haitalliset seuraukset turvallisuudelle ja terveellisyydelle sekä aiemmat kokemukset hankkeessa käytettävien suunnittelu- ja toteutusratkaisujen toimivuudesta.

Rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyy loppukatselmukseen. Valvonta kohdistuu viranomaisen päättämässä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin.

Rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennustyömaalla pidetään rakennustyön tarkastusasiakirjaa. Rakentamisluvassa tai aloituskokouksessa sovittujen rakennusvaiheiden vastuuhenkilöiden sekä työvaiheita tarkastaneiden on varmennettava tekemänsä tarkastukset rakennustyön tarkastusasiakirjaan. Rakennustyön tarkastusasiakirjaan tehtävät merkinnät muodostavat koko rakennustyön kulun ja laadunvarmistuksen kuvauksen, joka alkaa rakennustyön aloittamisen edellytysten toteamisesta ja päättyy loppukatselmuksen yhteydessä rakennusvalvontaviranomaiselle loppukatselmuspöytäkirjan liitteeksi luovutettavaan tarkastusasiakirjan yhteenvetoon.

Rakentamislaislaissa säädetyllä rakennuskohteella tarkoitetaan 2 §:n 4 kohdan mukaan rakennusta tai rakennelmaa, jolla voi olla vaikutusta ympäröivään alueiden käyttöön ja jonka toteuttamisessa on otettava huomioon olennaisia teknisiä vaatimuksia, sekä erityistä toimintaa varten rakennettavaa aluetta, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle. Rakennuksella tarkoitetaan 2 §:n 5 kohdan mukaan erillistä, kiinteää, paikallaan pysytettäväksi tarkoitettua, omalla sisäänkäynnillä varustettua kohdetta, joka sisältää katettua ja seinien erottamaa tilaa. Aiemmassa maankäyttö- ja rakennuslaissa oli erikseen säädetty toimenpideluvanvaraisista toimenpiteistä rakennelmia tai laitoksia koskien, joita ei pidetty rakennuksina. Tällainen oli muun muassa masto. Rakentamislain systematiikassa tuulivoimalat katsotaan rakennuskohteiksi.⁴⁹ Sekä maatuulivoimala että aluevesillä sijaitseva merituulivoimala edellyttävät rakentamislupaa, sillä rakentamislain 42 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan vähintään 30 metriä korkea masto tai piippu edellyttää rakentamislupaa.⁵⁰ Tuulivoimala voi vaatia rakentamislupaa myös rakentamislain 42 §:n 2 momentin perusteella. Säännöksen mukaan uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa myös, jos rakentamisella on vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta.

⁴⁹ Rakentamislain esitöiden (HE 139/2022 vp, s. 128) mukaan rakennusten lisäksi rakennuskohte voi olla esimerkiksi katos, masto, piippu, energiakaivo, valaistu mainoslaite tai golfkenttä.

⁵⁰ Rakentamislain esitöissä (HE 139/2022 vp, s. 168) on tarkennettu, että pituusrajaa on arvioitu suhteessa olennaisten teknisten vaatimusten edellytysten täyttymisen arviointiin ja rakentamislupaa edellyttäisi kyseisen kohdan perusteella esimerkiksi vähintään 30 metriä korkea tuulivoimala, jonka lapojen korkein korkeus olisi yli 35 metriä.

Rakentamislain 43 §:ssä säädetään rakentamisluvan myöntämisestä, jonka mukaan rakentamislupa koostuu alueidenkäyttöllisten edellytysten (sijoittamisen edellytykset) tarkastelusta ja olennaisten teknisten vaatimusten (toteuttamisen edellytykset) tarkastelusta.

Rakentamislain 48 §:n mukaan rakentamishankkeen toteuttamisen edellytyksenä on, että rakentamishanke täyttää 29–41 §:ssä säädetyt ja niiden nojalla asetetut olennaiset tekniset vaatimukset ottaen huomioon rakentamishankkeen vaativuus sekä rakentamishankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja toteuttajat. Rakentamislain esitöiden mukaan (HE 139/2022 vp, s. 183) rakentamishankkeen toteuttamisen edellytyksiä arvioidessaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen tutkii, onko rakentamishankkeella edellytyksiä täyttää olennaiset tekniset vaatimukset. Kunta ei olisi vastuussa suunnitelmien oikeellisuudesta, vaan suhteuttaisi lupaharkinnan rakentamishankkeen vaativuuteen. Vastuu suunnitelmien oikeellisuudesta säilyy suunnittelijalla.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä on valvoa rakennustoimintaa yleisen edun kannalta valvonnan perustuessa niin sanotun suhteutetun valvonnan periaatteeseen. Viranomaisen ei vastaa rakentamisen laadusta. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on sattumanvaraisin tarkastusmenettelyin valvoa, että vastuulliset tahot täyttävät velvollisuutensa. Viranomaisen on puututtava tältä osin havaitsemiinsa laiminlyön-teihin. Rakentamislaisissa on säädetty erityismenettelyistä, joita tarvittaessa ja perustellusta syystä voidaan edellyttää rakentamisen vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi. Kyseessä voi olla muun muassa ulkopuolinen tarkastus.

Rakentamislupaa myönnettäessä kunnan rakennusvalvontaviranomainen hyväksyy lain 68 §:n mukaisesti pääpiirustukset rakentamisessa noudatettaviksi.

Lain 69 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi perustellusta syystä määrätä rakentamisluvassa, aloituskokouksessa tai rakennustyön aikana laadittavaksi ja toimitettavaksi rakentamishankkeen laadun tai laajuuden vuoksi välttämättömät erityissuunnitelmat. Erityissuunnitelma toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle ennen kuin ryhdytään työvaiheeseen, jota suunnitelma koskee. Rakennusvalvonta voi perustellusta syystä vaatia toimitettua erityissuunnitelmaa täydennettäväksi. Rakentamislain esitöiden (HE 139/2022 vp, s. 199) mukaan rakennuskohteen laadusta ja laajuudesta riippuen tarvitaan erityissuunnitelmia. Erityissuunnitelmat eivät ole lupakäsittelyn edellytyksenä eivätkä ne kuulu viranomaisen tarkastusvelvollisuuden piiriin. Erityissuunnitelmia ei viranomaisen toimesta hyväksytä. Suunnitelman toimittamisella varmistetaan, että suunnitelma on tehty asianmukaisesti ennen toimenpiteeseen ryhtymistä (HE 101/2024 vp, s. 72–73).

Lain 76 §:n mukaan kunta voi antaa lupapäätöksessä rakennuskohdetta, rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista koskevia määräyksiä.

Suunnittelijat ja työnjohtajat on ilmoitettava rakennusvalvonnalle, ja rakennusvalvonnan on arvioitava ja tarkistettava ilmoitettujen henkilöiden kelpoisuus. Rakennusvalvontaviranomainen osaltaan huolehtii siitä, että hankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät vastuuhenkilöt. Kelpoisuusvaatimuksista, vaativuusluokista, ilmoittamisesta ja kelpoisuuden toteamisesta säädetään rakentamislain 7 luvun 82–90 §:ssä. Rakentamislaisissa säädetään suunnittelu- ja työnjohtotehtävistä vaativuusluokittain ja niitä vastaten kelpoisuusvaatimuksista (5-portainen luokitus). Lisäksi säädetään pakollisesta pätevyuden osoittamisesta ympäristöministeriön valtuuttaman toimielimen myöntämällä todistuksella.

Rakennustyön osapuolten tehtävistä ja vastuista säädetään rakentamislain 8 luvussa. Luvun 91–98 §:ssä säädetään rakentamishankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudesta sekä suunnittelijoiden ja työjohtajien tehtävistä ja vastuista. Rakentamisen vaatimustenmukaisuudesta ovat vastuussa rakentamishankkeeseen ryhtyvä ja hänen palkkaamansa suunnittelijat, työjohtajat ja muut vastuuhenkilöt.

Rakennustyön suorituksesta säädetään rakentamislain 10 luvussa. Luvussa säädetään muun muassa aloituskokouksesta, tarkastusasiakirjasta ja mahdollisuudesta poiketa suunnitelmasta rakennustyön aikana. Lisäksi rakentamislain 10 luvussa on säädetty erityismenettelyistä, joita rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää rakentamishankkeeseen ryhtyvältä siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetty vaatimukset, tai jos rakentamisessa havaitaan tai epäillään tapahtuneen virhe tai laiminlyönti. Esimerkiksi 115 §:ssä säädetään ulkopuolisesta tarkastuksesta, jonka mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi lupahakemusta käsitellessään tai rakennustyön aikana vaatia rakentamishankkeeseen ryhtyvältä riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunnon siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetty vaatimukset. Rakentamislain 119–120 §:ssä säädetään rakennuttajavalvonnasta, jonka mukaisesti rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta antaa rakentamishankkeeseen ryhtyvälle luvan valvoa muun kuin asuinrakennuksen rakennustyötä kokonaan tai osittain itse rakentamishankkeeseen ryhtyvän esittämän valvontasuunnitelman mukaisesti. Käytännössä rakennuttajavalvontaa on sovellettu lähinnä suurten tuotantolaitosten ja liiketilöiden rakentamisessa.⁵¹ Rakentamishankkeeseen ryhtyvä vastaa valvontasuunnitelman noudattamisesta valvoessaan rakentamistyötä. Rakentamislain 122 §:n mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen loppukatselmuksessa käyttöön otettavaksi.

Aluevesien merituulivoimahankkeiden rakentamisluvat

Aluevesien merituulivoimahankkeiden uusimmissa rakentamisluvuissa on määritetty vaativuusluokaksi poikkeuksellisen vaativa.⁵² Näin ollen rakentamislain kelpoisuusvaatimuksia koskevien säännösten mukaan esimerkiksi hankkeiden suunnittelijoilta edellytetään suunnittelutehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu ylempi korkeakoulututkinto sekä vähintään kuuden vuoden kokemus vaativista suunnittelutehtävistä. Hankkeiden työjohtajilta edellytetään kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu korkeakoulututkinto tai aiempi sitä vastaava tutkinto sekä lisäksi vähintään neljän vuoden kokemus ja perehtyneisyyttä kyseisen alan vaativista työjohtotehtävistä.

Toimitettuja suunnitelmia tarkastellaan ”pistokoeluontoisesti”, jolloin voidaan katsoa esimerkiksi käytetyt lähtötiedot, mutta lähinnä arvioidaan suunnittelijan pätevyys, ei niinkään jokaista suunnitelmaa erikseen.

Aluevesien merituulivoimahankkeiden uusimmissa rakentamisluvuissa on esimerkiksi edellytetty, että ennen kunkin työvaiheen aloittamista on rakennusvalvontaviranomaiselle esitettävä: rakennesuunnitelmat, lujuuslaskelmat, pohjatutkimus ja perustamistapalausunto. Kyseiset suunnitelmat ovat erityissuunnitelmia.

Aluevesien uusimmissa rakennusluvuissa on edellytetty muun muassa aloituskokousta, jonka lisäksi on edellytetty katselmuksia. Voimaloita on katselmoitu sekä ennakkoon satamassa ennen

⁵¹ Ympäristöministeriön ohje rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta YM5/601/20, s. 43.

⁵² Esimerkiksi Porin rakennusvalvonnan myöntämät rakentamisluvat vuodelta 2023.

niiden pystyttämistä kuin paikan päällä pystytyksen jälkeen. Menettelyyn sisältyy myös loppukatselmus.

Lisäksi on asetettu tapauskohtaisesti muita ehtoja, jotka voivat koskea esimerkiksi kaavan yleismääräysten noudattamista, pelastussuunnitelman laatimista, korkeuden tarkistusmittausta, suunnitelmien päivittämistä koskemaan valittua voimalatyyppejä tai tarkastusasiakirjan pitämistä. Tapauskohtaisesti muissa ehdoissa on voitu suositella myös automaattista sammutuslaitteistoa ja paloilmoitinjärjestelmää.

2.7 Nykytilan epäkohdat

Käytöstä poistettu merituulivoimahanke on purettava ympäristö- ja turvallisuussyistä ja alueen jatkokäytön, kuten merenkulun ja kalastuksen kannalta viimeistään voimalan rakenteiden teknisen käyttöiän päätyttyä. Myös kansainväliset sopimukset luovat tietyt velvoitteet ja raamit merituulivoimaloiden purkamiselle niiden käytöstä poistamisen jälkeen. Vesilaissa, ympäristönsuojelulaissa, jätelaissa, talousvyöhykelaisissa tai talousvyöhykkeen merituulivoimalaissa ei kuitenkaan tällä hetkellä huomioida riittävällä tavalla merituulivoimatoiminnan päättymiseen ja voimaloiden purkamiseen liittyviä erityispiirteitä ja sääntelytarpeita.

Tällä hetkellä purkamisen laajuus tai sen toteuttamisen ajankohta ei ole selkeä. Asiaosaisten oikeusturvan, päätösten ennakoitavuuden ja yhtenäisen soveltamiskäytännön kannalta olisi eduksi, jos purkamista koskeva harkinta tapahtuisi selkeän säädöspohjan varassa.

Mikäli toimija ajautuu maksukyvyttömäksi tai ei muusta syystä kykene poistamaan käytöstä poistettuja merituulivoimaloita, purkamiskustannukset voisivat jäädä yhteiskunnan maksettaviksi.

Lisäksi keskeinen epäkohta nykyisessä lainsäädännössä on, että muun muassa rakentamisen olennaiset tekniset vaatimukset esimerkiksi lujuutta, vakautta ja paloturvallisuutta koskien eivät sovellu talousvyöhykkeellä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on talousvyöhykkeen merituulivoimaa koskevan hallitusohjelmakirjauksen toteuttaminen. Merituulivoiman pelisääntöjen selkeyttämiseksi talousvyöhykkeellä olisi tärkeää ratkaista ennakoitavuuteen ja oikeusvarmuuteen kytkeytyvät talousvyöhykkeen rakentamis- ja purkusääntelyn aukot.

Tavoitteena on tuoda rakentamisen sääntely tarvittavilta osin talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeisiin. Tavoitteena olisi, että rakentamisen olennaiset tekniset vaatimukset tulisivat sovellettaviksi myös talousvyöhykkeellä. Lisäksi tavoitteena olisi säätää rakennustyön suorituksen valvonnasta.

Tavoitteena on säätää merituulivoimaloiden purkamisvastuusta kattavin, selkein ja ennakoitavin laintasoinen säännöksiin. Kun purkamisvastuu ja sen laajuus on selkeä, purkamiseen voidaan varautua paremmin jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Purkamisen tason määrittelyssä pyritään sovittamaan yhteen vesiympäristön hyvään tilaan, alueiden jatkokäyttöön ja merenkulkuun liittyviä tekijöitä.

Purkamiseen liittyvien toimintavelvoitteiden ja kustannusvastuun kohdentamisella hankkeesta vastaavaan tuetaan aiheuttamisperiaatteen toteutumista. Esityksessä ehdotettavalla

purkamisvelvoitteiden täyttämistä turvaavalla lakisääteisellä purkamisvakuudella varmistetaan, että merituulivoimaloiden purkaminen ei laiminlyöntitilanteissakaan jäisi yhteiskunnan varoin maksettavaksi. Vakuuden tavoitteena on toimia kustannustehokkaasti ja joustavasti sekä merituulivoimatoimintaa harjoittavien että viranomaisten kannalta siten, että vakuusvaatimuksesta johtuva hallinnollinen taakka jäisi mahdollisimman pieneksi.

Tavoitteena on sääntelyn sujuvoittamisen näkökulmasta kytkeä menettelyt tiiviisti jo olemassa oleviin lupamenettelyihin, tässä tapauksessa vesilain mukaiseen lupamenettelyyn.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vesilakiin uusi merituulivoimaa koskeva luku. Uusi luku koskisi talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeen rakentamista, purkamista ja purkamisen turvaamiseksi asetettavaa vakuutta. Uudella luvulla annettaisiin tarpeelliset täsmennykset vesilain yleisistä, kaikentyypisiin hankkeisiin soveltuvista säännöksistä.

Ehdotettuja säännöksiä pidemmästä määräajasta hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle, merituulivoimahankkeelle annettavista tarpeellisista lupamääräyksistä, purkamisvelvollisuudesta ja purkamissuunnitelmasta sovellettaisiin kaikkiin merituulivoimahankkeisiin, eli myös aluevesien hankkeisiin. Rakentamista ja purkamisvakuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan talousvyöhykkeelle sijoittuviin merituulivoimahankkeisiin, sillä rakentaminen määrittäyty aluevesillä rakentamislupamenettelyn kautta ja purkamisvakuus Metsähallituksen sopimusperusteisen mallin kautta.

Ehdotettava uusi luku soveltuisi merituulivoimahankkeisiin, joilla tarkoitettaisiin tuulienergian hyödyntämiseen tarkoitettuja merituulivoimaloita ja niihin liittyviä rakennelmia, laitteita sekä hankkeen sisäisiä putkia ja kaapeleita, jotka sijaitsevat merialueella.

Uudessa merituulivoimaa koskevassa luvussa säädettäisiin siitä, että merituulivoimahanketta koskevassa lupapäätöksessä tulisi antaa tarpeelliset määräykset rakennuskohteesta ja rakennustyön suorittamisesta, purkamisesta ja jälkitoimenpiteistä. Lisäksi merituulivoimahanketta koskevassa luvussa voitaisiin määrätä suoraan vesilain yleisiä säännöksiä pidemmästä määräajasta hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle, joka saisi olla nykyisen neljän vuoden sijaan enintään viisi vuotta. Pidemmällä määräajalla pyrittäisiin huomioimaan hankkeiden kokoluokka ja pitkät toimitusajat.

Hankkeesta vastaavan olisi huolehdittava siitä, että talousvyöhykkeelle sijoittuvan merituulivoimahankkeen ja siihen liittyvän rakentamisen suunnitelmat ja rakennustyöt täyttävät käyttötarkoituksen mukaiset vaatimukset rakennuspaikan ja ympäristön olosuhteet huomioon ottaen. Olennaiset tekniset vaatimukset koskisivat rakenteiden lujuutta ja vakautta, paloturvallisuutta, terveellisyyttä, käyttöturvallisuutta ja elinkaariominaisuuksia. Suunnittelussa ja rakentamisessa olisi otettava huomioon rakentamislain 31–34 ja 39 § ja niiden nojalla annetut säännökset olennaisten teknisten vaatimusten osalta.

Rakennustyön suorituksen valvontaa koskevilla säännöksillä pyrittäisiin varmistamaan, että talousvyöhykkeen rakennustyö täyttää olennaiset tekniset vaatimukset ja on muutoin vaatimustenmukaista. Rakennustyön suorituksen valvonta perustuisi rakentamislain 119 §:n rakennuttajavalvontaa koskeviin periaatteisiin, jossa rakentamishankkeeseen ryhtyvää voi valvoa muun kuin asuinrakennuksen rakennustyötä itse rakentamishankkeeseen ryhtyvän esittämän valvontasuunnitelman mukaisesti. Rakennustyön valvonta talousvyöhykkeellä olisi

hankkeesta vastaavan vastuulla. Rakennustyön suorituksen valvonnan olisi käytännön syistä tarkoituksenmukaista olla erilaista kuin aluevesillä tai maa-alueilla, sillä talousvyöhyke sijaitsee kauempana mantereesta. Lisäksi hankkeisiin ryhtyvät ovat ammattimaisia ja kokeneita toimijoita, joilla arvioidaan olevan riittävä kyky valvontaan. Hankkeesta vastaavan olisi esitettävä Lupa- ja valvontavirastolle valvontasuunnitelma lupahakemuksen yhteydessä ja päivitetty valvontasuunnitelma ennen rakennustyön aloittamista. Lisäksi rakennustyön suorituksen valvonta perustuisi rakentamislain 115 §:n ulkopuolista tarkastusta koskeviin periaatteisiin, minkä mukaisesti hankkeesta vastaavan olisi esitettävä lupahakemuksen yhteydessä ja rakennustyön aikana riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunto siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset.

Valmistumisilmoituksen yhteydessä Lupa- ja valvontaviraston olisi suoritettava talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeelle lopputarkastus.

Uudessa luvussa säädettäisiin hankkeesta vastaavan velvollisuudesta purkaa merituulivoimahanke. Merituulivoimahanke olisi purettava, kun se on vaurioitunut korjauskelvottomaksi, sen tuulienergian tuotantoon liittyvä oikeus on päättynyt tai se on muulla tavoin menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Purkamisvelvollisuus koskisi merituulivoimaloita sekä niihin liittyviä rakennelmia, laitteita ja perustuksia. Merituulivoimahankkeen sisäiset kaapelit ja putket olisi poistettava. Merituulivoimatoimintaan liittyvällä alueella olisi suoritettava tarpeelliset jälkitoimenpiteet vedenalainen luonto ja alueen muu käyttö huomioiden. Jälkitoimenpiteet voisivat olla kunnostamista, siistimistä, pohjan tasaamista, purkumateriaalin ja -jätteen maihin siirtämistä sekä jälkitarkkailua. Purkamisvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi eroosiosuojauksia, jotka olisivat kiviaineksia. Purkamisessa olisi mahdollisuuksien mukaan sovellettava ympäristön kannalta parasta käytäntöä ja parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Kun purkamisvelvollisuus syntyisi, olisi haettava lupaa purkamistoimenpiteille sekä hankkeen rakentamista ja käyttöä varten myönnetyn vesiluvan rauettamista. Lupapäätöksessä annettaisiin lopulliset määräykset purkamisen toteuttamisesta.

Hankkeesta vastaavan olisi laadittava purkamissuunnitelma jo merituulivoimahankkeen rakentamista koskevan vesilupahakemuksen yhteydessä. Purkamissuunnitelmalla pyrittäisiin siihen, että purkaminen otettaisiin huomioon jo hankkeen suunnitteluvaiheessa ja että purkamisen kustannukset voitaisiin määrittää purkamisvakuutta varten. Talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeen lupahakemukseen olisi liitettävä ulkopuolisen ja riippumattoman asiantuntijan varmentama selvitys purkamisen kustannuksista, jotta talousvyöhykkeen purkamisvakuuden määrän määrittämiselle olisi riittävät ja oikeat tiedot.

Lupa- ja valvontavirasto valvoisi merituulivoimahankkeen purkamiseen liittyvien velvoitteiden täyttämistä. Esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto määräisi vesiluvassa talousvyöhykkeen purkamisvakuudesta, jolla varmistettaisiin merituulivoimahankkeen purkamisesta ja jälkitoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten kattaminen. Hankkeesta vastaavan olisi asetettava osa purkamisvakuudesta Lupa- ja valvontaviraston hyväksi ennen rakennustöihin ryhtymistä. Vakuuden määrän tulisi vastata mahdollisimman hyvin purkamisesta aiheutuvia tosiallisia kustannuksia, ja se perustuisi tapauskohtaiseen arvioon purkamiskustannuksista. Vakuutta ei tarvitsisi asettaa kerralla kokonaisuudessaan, vaan sitä voitaisiin kerryttää vesitalousasetuksessa määriteltävän tarkemman aikataulun mukaisesti. Vakuuden tulisi olla voimassa yhtäjaksoisesti tai määrävälein uusittuna purkamistoimenpiteiden hyväksytyksi loppuun saattamiseen asti. Lupa- ja valvontavirasto voisi määrätä, että vakuuden riittävyttä arvioidaisiin määrävälein. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto voisi tehdä tarvittavat indeksitarkistukset, jotta vakuuden arvo säilyisi.

Jos hankkeesta vastaava laiminlöisi purkamistoimet tai ei huolehtisi vakuuden voimassaolosta, Lupa- ja valvontavirasto voisi realisoida vakuuden. Vakuus voitaisiin käyttää purkamis- ja jälkitoimenpiteiden kustannusten kattamiseksi.

Esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi periä maksun vakuuden hallinnointiin ja valvontaan liittyvästä tehtävästä.

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutosten tulevan voimaan keväällä 2027. Purkamista määrittävät säännökset koskisivat kaikkia merituulivoimaloita niiden rakentamisajankohdasta riippumatta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yhteenveto vaikutuksista

Esityksen pääasialliset vaikutukset liittyvät ehdotettuun rakentamisen sääntelyyn, purkamisvelvollisuuteen sekä lakisääteisen purkamisvakuuden käyttöönottoon.

Esityksen vaikutuksia on arvioitu virkatyönä osana esityksen valmistelua. Vaikutusarvioinnin aineistona on käytetty muun muassa SYKE:n ja Sitowisen toteuttamaa Merituulivoiman purkuvelvoitteet ja vakuus Suomen talousvyöhykkeellä-tutkimusta.

Vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta ja tietopuutteita, sillä talousvyöhykkeelle ei ole vielä rakennettu merituulivoimaloita, eikä Suomessa ole vielä purettu merituulivoimaloita. Ehdotuksen vaikutukset ovat valtaosin vasta seuraaville vuosikymmenille ajoittuvia.

Keskeisimmät vaikutukset kohdistuvat merituulivoiman hankekehittäjiin sekä Lupa- ja valvontavirastoon. Maailmanlaajuisesti merituulivoiman hankekehittäjiä ja tuottajia on noin sata yritystä, ja Suomessa toimivia ja merituulivoimahankkeiden kehittäjiksi ja tuottajiksi kykeneviä yrityksiä ei ole lukumääräisesti montaa. Lupa- ja valvontavirastolle tulisi uusia tehtäviä, ja talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeiden lupamenettely olisi muita lupahakemuksia työläämpää. Toisaalta talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeita koskevia hakemuksia olisi vain yksittäisiä, ja lisäksi asian käsittelystä sekä vakuuksien hallinnointiin liittyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset voitaisiin kattaa maksuilla.

Merituulivoiman rakentamisesta ja purkamisesta aiheutuu ympäristövaikutuksia. Selkeä sääntelykehikko on tärkeä tekijä merituulivoimainvestointien mahdollistamisessa, mutta esityksen ei kuitenkaan arvioida lisäävän merituulivoimarakentamisen määrää. Tästä syystä vaikutusarviossa ei ole käsitelty yleisesti merituulivoimarakentamiseen liittyviä vaikutuksia. Merituulivoiman yleisiä vaikutuksia sekä ympäristövaikutuksia on arvioitu tarkemmin talousvyöhykkeen merituulivoimalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 147/2924 vp). Purkamisesta aiheutuviin ympäristövaikutuksiin esityksellä voi olla vaikutuksia, koska esitys sisältää purkamisen laajuutta ja purkamiseen käytettävää tekniikkaa koskevaa sääntelyä.

4.2.2 Yritysvaikutukset

Yritysten kustannukset

Esitys kohdistuu ennen kaikkea merituulivoiman hankekehittäjiin ja tuottajiin, joita arvioidaan olevan globaalisti noin sata yritystä. Merituulivoimahankkeet ovat miljardiluokan investointeja, mikä rajaa alalla toimivien yritysten määrää. Hankekehittäjäyritysten taustalla voi olla yritysten

lisäksi esimerkiksi sijoitusrahastoja. Ala on kansainvälistä ja pääosin toimijat ovat aktiivisia useilla eri markkinoilla. Esitys vaikuttaa voimakkaimmin niihin hankekehittäjiin, jotka toimivat ainoastaan Suomessa. Tällaisia yrityksiä on kuitenkin vain yksittäisiä. Talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeita tulisi olemaan vain muutamia, joten vaikutukset kohdistuvat vain yksittäisiin hankekehittäjiin.

Rakentamisen sääntelystä arvioitaisiin aiheutuvan yrityksille kustannuksia varsinkin asiantuntijoiden lausuntojen hankkimisen vuoksi. Kustannusten arvioidaan kuitenkin olevan vähäisiä verrattuna hankkeen rakentamisesta aiheutuviin kokonaiskustannuksiin. Rakentamisen sääntely toisi tiettyjen teknisten vaatimusten noudattamisen pakolliseksi talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeisiin. Pääosin arvioidaan, että hankkeisiin ryhtyvät noudattaisivat vastaavan tasoisia vaatimuksia myös ilman sääntelyä, koska myös heillä on kannuste rakentaa hanke turvallisesti ja kestävästi. Rakentamista koskevista teknisistä vaatimuksista arvioidaan aiheutuvan vain vähäisiä lisäkustannuksia hankkeeseen ryhtyvälle.

Vakuuksien hankkiminen ja ylläpito aiheuttaisivat lisäkustannuksia talousvyöhykkeelle merituulivoimahankkeita rakentaville toiminnanharjoittajille. Kustannuksia aiheutuu yrityksille niin hallinnollisina kustannuksina kuin kustannuksina vakuusmaksujen muodossa, jos vakuus olisi asetettu takauksena tai vakuutena. Jos vakuus olisi asetettu pantattuna talletuksena, sitoisi se huomattavissa määrin yrityksen omaa pääomaa. Vakuuksia merituulivoima-alan yrityksille myyville rahoitus- tai vakuuslaitoksille syntyisi vastaavan suuruinen vuosittainen tulovirta. Vakuuksien kustannukset vaihtelevat tapauskohtaisesti yritysten välillä ja perustuvat esimerkiksi yrityksen rahoitusasemaan. Vakuudet voivat olla osa yrityksen laajempia rahoitusjärjestelyjä.

Vakuudesta maksettavien kustannusten arvioidaan olevan noin yksi prosentti vakuuden määrästä vuosittain. Vesitalousasetuksessa täsmennettävän kerryttämisaikataulun mukaisesti purkamisvakuus asetettaisiin neljässä osassa. Ensimmäinen osa asetettaisiin ennen rakentamisen aloittamista ja viimeinen 20 vuotta hankkeen valmistumisen jälkeen. Vakuuksista aiheutuvat kustannukset kasvaisivat näin ollen ensimmäisten 20 toimintavuoden aikana, jolloin vakuutta kerrytetään täyteen määräänsä. Purkamisvakuuden määrä arvioidaan tapauskohtaisesti, mutta olisi todennäköisesti satoja miljoonia euroja merituulivoimahanketta kohden. Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksen mukaan hankekohtaiset purkamisen kustannukset olisivat noin 200–600 miljoonaa euroa. Vuosittaiset vakuudesta aiheutuvat kustannukset olisivat näin ollen noin 2–6 miljoonaa euroa, kun vakuus olisi asetettu täydessä määrässään. Purkamiskustannusta vastaavaa vakuusmäärää voisi esityksen mukaan pienentää hyödynnettävän purkujätteen tai -materiaalin taloudellinen arvo, jos jätteelle tai materiaalille ennakoitaisiin olevan vakiintuneet markkinat voimalan purkamisen ajankohtaistuessa. Tällä voisi olla huomattava alentava vaikutus purkamisvakuuden määrään ja siitä yrityksille aiheutuviin kustannuksiin, koska merituulivoimahankkeissa on huomattavissa määrin materiaaleja, joilla ainakin nykyhetkellä on arvoa myös purkamisen jälkeen.

Purkamissuunnitelmasta aiheutuisi yrityksille hallinnollista taakkaa, ja talousvyöhykkeen hankkeissa edellytettävästä ulkopuolisen asiantuntijan varmentamasta selvityksestä purkamisen kustannuksista aiheutuisi myös kustannuksia. Kustannusten arvioidaan olevan vähäisiä hankkeen suuruusluokkaan verrattuna.

Käytöstä poistetun merituulivoimahankkeen purkaminen ja merituulivoimatoimintaan liittyvän alueen jälkitöimenpiteet ovat osa tavanomaista tuulivoimatoimintaa. Hankkeesta vastaava vastaa jo nykyisellään tarvittavista purkamistoimista ja purkamisesta aiheutuvista kustannuksista aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Purkamisvelvollisuuden kohdentaminen hankkeesta vastaavaan ei sellaisenaan muuttaisi nykytilaa. Purkamisvelvollisuuden sisältöä ei

kuitenkaan selkeästi määritellä voimassa olevassa lainsäädännössä. Purkamiselta ja jälkitoimenpiteiltä vaadittava taso vaikuttaa kuitenkin purkamisen kustannuksiin. Vaikutuksia nykytilaan verrattuna on mahdotonta arvioida, koska ei ole tiedossa missä laajuudessa merituulivoimalat vaadittaisiin purkamaan ilman ehdotettavaa sääntelyä.

Investoinnit

Esityksen ei arvioida lisäävän merituulivoimainvestointien määrää. Erityisesti purkuvakuudesta aiheutuu lisäkustannuksia talousvyöhykkeelle merituulivoimaa rakentaville yrityksille, mikä alentaa hankkeiden kannattavuutta. Purkuvakuuden kerryttäminen pyritään kuitenkin ajoittamaan vesitalousasetuksessa määriteltävän tarkemman aikataulun mukaisesti niin, että hankkeille ei aiheutuisi huomattavaa kustannusrasitusta ennen kuin sähkön tuotanto on alkanut ja merituulivoimahankkeesta saadaan myös huomattavia tuloja. Esityksellä ei arvioida olevan olennaista vaikutusta merituulivoimainvestointien määrään tai toteutumisen ajankohtiin.

Sääntelytaakka

Esityksen valmistelussa on pyritty huomioimaan sääntelytaakan säilyminen kohtuullisena yrityksille. Tähän on pyritty sillä, että talousvyöhykkeelle ei luotaisi erikseen rakentamislupamenettelyä, vaan rakentamisen vaatimukset käsiteltäisiin osana vesilupamenettelyä.

Yritysten sääntelytaakka lisääntyisi jonkin verran ulkopuolisten asiantuntijoiden lausunnon hankkimisen vuoksi. Yrityksille aiheutuisi hallinnollista taakkaa talousvyöhykkeen purkamisvakuuden käyttöönoton vuoksi. Jo nykyisessä vesilupakäytännössä on edellytetty, että purkamista haetaan erikseen hakemuksella. Hakemus purkamistoimenpiteitä ja luvan raukeamista varten olisi lähtökohdiltaan samanlainen kuin muutkin vesilupamenettelyt, joten se ei lisäisi sääntelytaakkaa nykyisestä. Toisaalta myös lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden väheneminen voisi vähentää sääntelytaakkaa.

Vaikutukset merialueen käyttäjiin ja kalastukseen

Purkamisvakuusjärjestelmän käyttöönotto voisi vaikuttaa myönteisesti eräisiin talousvyöhykkeellä meriliikennettä harjoittaviin yrityksiin, ammattimaisen kalastuksen harjoittajiin ja valtion eri organisaatioihin, jotka vastaavat merenkulusta. Vakuusjärjestelmällä varmistettaisiin merituulivoimalan toiminnan päättymisen jälkeinen rakennelmien ja perustusten asianmukainen purkaminen. Näin poistettaisiin mahdollisia esteitä kalastuksen ja meriliikenteen harjoittamiselle.⁵³

Myös purkamisvelvollisuus vaikuttaisi myönteisesti aluevesien ja talousvyöhykkeen merialueen käyttäjiin, sillä purkamisen tason määrittelemisellä poistettaisiin mahdollisia esteitä kalastuksen ja meriliikenteen harjoittamiselle ja vapautettaisiin alue uudelleen käyttöön.

4.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Julkisen talouden kannalta vakuusjärjestelmä voi tuottaa sekä kustannussäästöjä että kustannuksia. Kustannussäästöjä voi syntyä, jos vakuudesta rahoitetaan toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyys- tai muissa velvoitteiden laiminlyöntitilanteissa sellaisia purkamisesta ja jälkitoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia, jotka ilman vakuutta jäisivät valtion maksettaviksi.

⁵³ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 182.

Näiden kustannusten edellyttämät tilanteet ovat poikkeuksellisia ja harvinaisia, mutta toisaalta niistä voi aiheutua valtiolle satojen miljoonien eurojen suuruisia kustannuksia. Oikein mitoitettu vakuus kattaisi nämä kustannukset täysin.

Vakuusjärjestelmän käyttöönotosta ja ylläpidosta aiheutuisi valtion taloudelle kustannuksia, ja kustannukset kohdistuisivat valtion viranomaiseen Lupa- ja valvontavirastoon. Jo olemassa olevassa ja vakuuksiin perehtyneessä organisaatiossa asioiden hoitamiseen riittäisi arviolta sivutoiminen yhden henkilön työpanos toiminnan käynnistämisvaiheen jälkeen, sillä talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeilta edellytettävien vakuuksien määrä on varsin vähäinen. Vakuusjärjestelmän ylläpito koostuisi toisaalta vakuuksien jatkuvasta seurannasta ja hallinnoinnista ja toisaalta hyvin harvoin tapahtuvasta vakuuksien realisoinnista. Vakuuden ylläpidosta ja hallinnoinnista aiheutuvat kustannukset katettaisiin hankkeesta vastaavalta kerättävillä maksuilla.⁵⁴

Ehdotetuilla säännöksillä olisi vaikutuksia vesilain mukaisena lupaviranomaisena toimivan Lupa- ja valvontaviraston toimintaan. Ehdotuksessa olisi pääosin kyse vesilain 11 luvun mukaisesta hakemusmenettelystä, ja asian käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa perittäisiin kulloinkin voimassa olevan asetuksen mukainen maksu.

Vakuusjärjestelmän käyttöönottoaminen sekä rakentamisen sääntelyn tuominen vesilakiin edellyttäisi todennäköisesti lisäresursseja Lupa- ja valvontavirastolle, sillä tehtävät olisivat uusia ja lisäisivät työmäärää. Talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeiden vesilupahakemusten käsittely olisi työläämpää, mutta toisaalta hakemuksia olisi vain yksittäisiä. Rakentamisen sääntelyn osalta Lupa- ja valvontaviranomaisen osaamista tulisi laajentaa, koska kyseessä olisi heille uuden tyyppinen tehtävä. Ensimmäisen talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeen vesilupahakemuksen jättämisen arvioidaan olevan ajankohtainen vasta 2030-luvulla, sillä ennen vesiluvan hakemista hankekehittäjän tulisi saada kilpailutuksen kautta käyttöoikeus merituulivoima-alueeseen ja tehdä erilaisia muun muassa ympäristöön, tuulisuuteen ja meren pohjan ominaisuuksiin liittyviä tutkimuksia sekä suunnitella merituulivoimahanke riittävän pitkälle. Näiden vaiheiden arvioidaan vievän yli viisi vuotta. Koska ehdotettu sääntely tulisi todennäköisesti sovellettavaksi vasta 2030-luvulla, resurssitarpeet realisoituivat vasta myöhemmin kuin mihin julkisen talouden suunnitelma tällä hetkellä ulottuu. Lupa- ja valvontavirastolle aiheutuvat resurssi- ja osaamistarpeet on kuitenkin tärkeää huomioida viraston resursseissa lähempänä niiden toteutumisajankohtaa.

Myös aluevesien merituulivoimahankkeiden vesilupahakemusten käsittelystä tulisi jonkin verran työläämpää, sillä myös aluevesillä edellytettäisiin purkamissuunnitelmaa. Aluevesille suunniteltujen merituulivoimahankkeiden määrä on hieman suurempi kuin talousvyöhykkeellä.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Esityksen ympäristövaikutukset kytkeytyvät purkamistoimien varmistamiseen ja toteuttamiseen ympäristön kokonaisuutta huomioon ottavalla tavalla. Selkeät laintasoiset säännökset purkamisvelvollisuudesta ja sen laajuudesta tukisivat meriympäristön hyvää tilaa, alueen jatkokäyttöä ja merenkulun palauttamista liittyvien tavoitteiden toteutumista. Purettavasta merituulivoimahankkeesta toimitettaisiin kiertoon ja uusiokäyttöön erityisesti betoni- ja teräsmateriaalia muiden materiaalivirtojen lisäksi, mikä edistäisi kiertotaloutta. Hyöty- ja uusiokäytön menetelmien voidaan myös arvioida kehittyvän nykyisestä purkamisen yleistyessä. Esitys tukisi perustuslaissa turvatun ympäristöperusoikeuden toteutumista

⁵⁴ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 183.

varmistamalla, että merituulivoimatoiminnan päättyessä voimalat purettaisiin ja purkamisesta johtuvat vaikutukset ympäristöön pysyisivät hyväksyttävällä tasolla.

Sillä, että purkamisessa tulisi mahdollisuuksien mukaan soveltaa ympäristön kannalta parasta käytäntöä ja parasta käyttökelpoista tekniikkaa, voisi olla purkamisen ympäristövaikutuksia vähentävä vaikutus. Myös Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa on todettu, että purkutyössä tulisi käyttää mahdollisimman vähän ympäristöhäiriötä aiheuttavia työtapamenettelyjä ja menetelmiä. Ne vähentävät syntyvää melua ja resuspendoitumista, joilla on vaikutusta eliöstön karkottumiseen ja kiintoaineen leviämiseen.⁵⁵

Merituulivoimahankkeen sisäisten putkien ja kaapelien poistamisesta aiheutuisi ympäristövaikutuksia. Kaapeleiden poistossa ja kierrätyksessä korostuu materiaalien hallinta, sillä kaapelit sisältävät merkittäviä määriä kuparia ja alumiinia, jotka ovat lähes täysin kierrätettäviä. Niissä on myös muovi- ja teräsrakenteita sekä suoja-aineita, joiden kierrätysaste on heikompi. Kaapeleiden poistaminen voi lisätä ympäristön kuormitusta, mutta toisaalta metallien kierrätys vähentää luonnonvarojen käyttöä.⁵⁶ Kaapeleiden poistamisen vaikutukset kohdistuvat samoille alueille kuin rakentamisaikana, jolloin ekosysteemi ei välttämättä ole vielä täysin saavuttanut tasapainotilaa alkuperäisestä muuttuneessa tilanteessa.⁵⁷

Purkamissuunnitelmalla saattaisi olla ympäristövaikutuksia vähentävä vaikutus. Purkamissuunnitelman vaatiminen jo hankkeen lupahakemusvaiheessa voisi pakottaa kehittäjä arvioimaan sekä ekologisia vaikutuksia että kiertotalouden vaatimuksia jo ennen rakentamista. Merituulivoimaloiden materiaalien loppukäytön ja purkumenetelmien ennakkosuunnittelulla saatettaisiin pienentää purkamisen aikaisia haittoja.⁵⁸

Sillä, että purkamisvelvollisuus ei koskisi eroosiosuojauksia, jotka ovat kiviaineksia, on arvioitu vähennettävän ympäristövaikutuksia verrattuna siihen vaihtoehtoon, että kaikki eroosiosuojaukset poistettaisiin. Eroosiosuojausten poistaminen elinkaaren lopussa edellyttäisi suurten massojen käsittelyä, mikä voisi aiheuttaa merkittäviä sedimenttiprosessien häiriötä ja ympäristövaikutuksia. Mahdollinen purkamisen yhteydessä tapahtuva massojen maallajitys voisi pitkien kuljetusmatkojen sekä orgaanisen aineksen voimistuneen hapellisen hajoamisen takia lisätä kasvihuonekaasupäästöjä ja tuottaa ongelmallisia suotovesiä. Eroosiosuojaurakenteiden ja niiden poistossa syntyvän muun ruoppausmassan jatkokäytölle ei välttämättä olisi selkeitä kohteita, vaan ne saattavat päätyä maankaatopaikalle.⁵⁹

Perustusten ja eroosiosuojien poistamisen yhteydessä voi hävitä myös vuosikymmenten aikana muodostunut keinotekoinen elinympäristö. Tuulivoimaloiden rakenteiden on väitetty lisäävän paikallista biodiversiteettiä. Asia on kuitenkin kiistanalainen: merenpohjaan jätettyjen rakenteiden toimimisesta hyödyllisinä riuttoina Pohjanmerellä on väitelty jo pitkään. Joidenkin tutkimusten tulosten mukaan käytöstä poistettujen tuulivoimaloiden muuntamisesta keinotekoisiksi riutoiksi saavutetaan vain vähän ekologista hyötyä. Pohjatyypin muuttuminen luonnollisesta ympäristöstään poikkeavaksi voi aiheuttaa myös vieraslajien leviämistä.⁶⁰

⁵⁵ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 113.

⁵⁶ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 83.

⁵⁷ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 118.

⁵⁸ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 112.

⁵⁹ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 109.

⁶⁰ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 102.

Riuttojen tila ja kehityssuunta on Suomessa arvioitu huonoiksi. Niitä uhkaavat erityisesti rehevöityminen, mutta myös ilmastonmuutos ja alusliikenne. Näin ollen myös merituulivoimaloiden rakentamisen yhteydessä syntyneillä keinotekoisilla riutoilla on merkitystä bio- ja geodiversiteetille. Vaikutuksen määrä ja laatu riippuu mm. alueen syvyydestä ja alkuperäisestä pohjatyypistä. Vihavainen et al. (2024) haastattelemien meriluonnon asiantuntijoiden mukaan tämän ns. riuttaefektin vaikutus pohjoisella Itämerellä on todennäköisesti pieni, sillä alueella ei nähdä olevan merkittävässä määrin lajeja, jotka tästä hyötyisivät.⁶¹

Tuulivoimaloiden rakenteiden poisto aiheuttaa sedimentin resuspendoitumista eli kiintoaineen uudelleensekoittumista vesimassaan. Lisäksi purku voi aiheuttaa tarvetta ruoppauksille, ruoppausmassojen merikuljetuksille ja meriläjityksille, joissa resuspensio on erityisen suuri. Resuspendoitumisella ja vesien samentumisella sekä ravinteiden ja mahdollisten haitta-aineiden vapautumisella on vaikutuksia muun muassa fyysiseen meriympäristöön (veden laatu ja virtaukset, merenpohja ja melu) ja elolliseen meriympäristöön (pohjaeliöstö, vesikasvillisuus, kalasto ja muu eläimistö).⁶²

4.2.5 Vaikutukset viranomaisiin

Yleistä

Esityksen viranomaisvaikutukset kohdentuisivat merituulivoimahankkeen rakentamista ja purkamisvelvollisuutta valvovaan sekä purkamisvakuutta hallinnoivaan Lupa- ja valvontavirastoon.

Rakentamisen sääntely

Rakentamisen sääntelykokonaisuus talousvyöhykkeellä olisi Lupa- ja valvontavirastolle uusi tehtävä, joka vaatisi uutta osaamista ja resursseja. Rakentamisen sääntely lisäisi työmäärää vesilupahakemuksen käsittelyn yhteydessä sekä luvan myöntämisen jälkeisen valvonnan yhteydessä, mutta toisaalta talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeita koskevia hakemuksia olisi vain yksittäisiä.

Lupa- ja valvontavirastolle uudesta tehtävästä koituvaa taakkaa on pyritty helpottamaan sillä, että hankkeesta vastaavan tulisi toimittaa lupahakemusvaiheessa asiantuntijan lausunto siitä, täyttävätkö suunnitelmat vaatimustenmukaisuuden. Hankkeesta vastaava vastaisi itse rakennustyön suorituksen valvonnasta laatimansa valvontasuunnitelman mukaisesti. Valvontaa täydentäisi myös velvollisuus hankkeesta vastaavalle toimittaa rakennustyön aikana lausunto siitä, täyttyykö rakentamistyön vaatimustenmukaisuus. Lupa- ja valvontavirasto voisi tarvittaessa tehdä kuitenkin tarkastuksia. Talousvyöhykkeen merituulivoimalain 28 §:n mukaan viranomaisilla on oikeus päästä hyödyntämisluvan haltijan käyttämille aluksille niiden käydessä valvottavalla kohteella. Lupa- ja valvontaviraston olisi suoritettava valmistusilmoituksen johdosta tarkastus.

Purkamisvakuus

Lupa- ja valvontavirasto määräisi ehdotettavasta lakisäätteisestä purkamisvakuudesta vesiluvassa. Hankkeesta vastaavan tulisi liittää merituulivoimahanketta koskevaan

⁶¹ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 103.

⁶² Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 104.

lupahakemukseen purkamissuunnitelma, johon sisältyisi purkamisen kustannuksia koskeva yksityiskohtainen selvitys, jota viranomaisen hyödyntäisi purkamisvakuuden määrän arvioinnissa. Vakuus tulisi asettaa Lupa- ja valvontaviraston hyväksi ennen rakentamistöiden aloittamista. Purkamisvakuuden määrääminen vesilupapäätöksessä, vakuuden voimassaolon valvonta sekä muu vakuuden hallinnointi olisi Lupa- ja valvontavirastolle uusi tehtävä, johon liittyisi tavanomaisesta vesilupamenettelystä ja luvan valvonnasta poikkeavaa lisätyötä. Toisaalta talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeita, joissa vakuutta vaadittaisiin, tulisi olemaan vain yksittäisiä.

Vakuuden hallinnointiin kuuluva työmäärä voi vaihdella tapauskohtaisesti, joten sen arviointi on haastavaa. Purkamisvakuuden hallinnoinnista aiheutuvia vaikutuksia on arvioitu Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa suuntaa antavasti. Arvioinnin tuloksia kuvataan seuraavissa kappaleissa.

Tutkimuksen mukaan vakuuden määräämisvaiheessa Lupa- ja valvontavirastolle aiheutuisi työtä vakuuden riittävyden arvioinnista. Vakuuden vastaanottovaiheessa on viranomaisen vielä tarkistettava vakuusasiakirja. Voimalan toiminnan aikana Lupa- ja valvontavirastolle aiheutuu kuluja ja työtä vakuuden suuruuden ja voimassaolon säännöllisestä valvonnasta sekä inflaatiotarkistusten tekemisestä, jotka kuitenkin katettaisiin maksuilla. Toiminnanharjoittajan muutostilanteissa viranomaisen on huolehdittava, että toiminta on edelleen katettu vakuudella, ja vapautettava vakuus vasta, kun uusi toiminnanharjoittaja on asettanut vakuuden. Vakuuden valvontaan tarvittava työmäärä voi olla merkittävästi suurempi esimerkiksi toiminnan muutostilanteissa, jos yritys vastustaa uuden vakuuden asettamista tai olemassa olevan vakuuden muutoksia.

Tuulivoimalatoiminnan päättymisen jälkeiseen viranomaistyömäärään vaikuttaa se, tekeekö toiminnanharjoittaja vaaditut purku- ja jälkitoimenpiteet lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Jos työt on tehty asianmukaisesti, viranomaisen tekee päätöksen vakuuden vapauttamisesta. Jos purkamistöitä ei ole tehty vaadittavalla tavalla, viranomaisen tulee hallintopakkomenettelyllä velvoittaa toiminnanharjoittaja suorittamaan työt. Jos vaaditut toimet on laiminlyöty, valvontaviranomainen voi tehdä päätöksen vakuuden realisoinnista.

Viranomaiselle aiheutuvat kustannukset purkamis- ja ennallistamistöiden teettämisestä katetaan vakuudesta. Sen sijaan hallintopakkomenettelyn vaatiman viranomaistyön palkka- ja muine kustannuksineen ei katsota kuuluvaksi vakuudella katettaviin menoihin. Maksukyvyttömyys- ja muiden laiminlyöntitapausten lukumäärän voidaan kuitenkin ennakoida olevan vähäinen, joten perustellusti voidaan arvioida, että hallintopakkokustannukset eivät olisi yksittäisen valtion viranomaisen talouden kannalta merkittävä kuluerä. Näitä kustannuksia syntyy vain harvoin maksukyvyttömyystilanteissa.

Vakuuksista ja niiden voimassaolon valvonnasta valtion viranomaisille aiheutuvia kuluja ja työmäärää on arvioitu Merituulivoimaloiden purku- tutkimuksessa, jonka arvioinneissa otettiin huomioon vuonna 2025 toteutetun tutkimuksen (Maatuulivoimaloiden purkamiskustannusten ja purkamisen rahoitusmallien arviointi)⁶³ yhteydessä Aluehallintovirastoilta, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ympäristövastuualueilta ja Kuntaliitolta saadut arviot ympäristölupien jätevakuuksien hyväksymiseen ja valvontaan kuluva viranomaistyöajasta. Vastauksia saatiin Aluehallintoviranomaisilta, kolmelta ELY-keskukselta ja Kuntaliitolta. Jätevakuuksilla katettujen toimintojen arvioitiin kuvaavan parhaiten

⁶³ Suomen ympäristökeskus 9.6.2025: Maatuulivoimaloiden purkamiskustannusten ja purkamisen rahoitusmallien arviointi.

tuulivoimaloiden purkamisvaatimuksia. Lisäksi Suomen ympäristökeskukselta saatiin arvio jätteiden kansainvälisten siirtojen vakuuksien valvontaan käytetystä työajasta.

Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa pidettiin lähtökohtana, että vakuusasian käsittely on olennaisilta osilta samanlaista sekä maa-alueiden tuulivoimaloissa että merialueilla. Tämän johdosta Aluehallintoviraston, ELY-keskusten ja Kuntaliiton jätteen käsittelytoiminnan vakuuksien valvonnasta antamien arvioiden perusteella voitiin arvioida merituulivoimaloiden purkamiskustannusten vakuuksien hyväksyntään ja valvontaan kuluva aika.

Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksen arvioinnin tulosten mukaan:

- Vakuuden käsittelyyn ja hyväksymiseen kuluu ½–3 työpäivää riippuen siitä, kuinka hyvin valmistellun arvion vakuudenasettaja antaa voimalan purku- ja ennallistamiskustannuksista ja tarvittavan vakuuden suuruudesta.
- Vakuuden voimassaolon ja määrän valvontaan yrityksen toiminnan aikana tarvitaan 2 tuntia vuodessa valvontakohtetta kohti.
- Purkamis- ja ennallistamisvelvoitteiden laiminlyönnistä ja vakuuden käyttöönotosta seuraavat hallinnolliset toimet kuten teettämishukka vaativat työaikaa arviolta enintään muutamia työpäiviä, sillä kyse on yleensä asiakirjoihin perustuvasta menettelystä.
- Purku- ja ennallistamistöiden teettämisen suunnitteluun ja valmistumisen lopputarkastukseen ½-3 työpäivään valvontakohtetta kohti, sillä toiminnanharjoittajan edellytetään toimittavan suunnitelmat viranomaiselle.⁶⁴

4.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon

Esitys ei vaikuta Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon tai maakunnan muihin erityispiirteisiin. Ahvenanmaan maakunnan alueella sovelletaan merituulivoimahankkeiden lupa-asioissa sen omaa ympäristölainsäädäntöä ja rakennuslainsäädäntöä. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta, kuin myös rakennus- ja kaavoitusasioita.

4.2.7 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Merituulivoimahankkeen purkamiseen liittyvien velvollisuuksien selkeä määrittely laintasoisin säännöksin ja lakisääteinen vakuusjärjestelmä lisäävät oikeusvarmuutta ja selkeyttä. Varmuus siitä, että toiminnanharjoittaja vastaisi täysimääräisesti purkamiseen liittyvistä kustannuksista tuulivoimatoiminnan päättyessä, voisi lisätä toiminnan hyväksyttävyyttä.

⁶⁴ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 186–189.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Rakentamislain lisääminen sovellettavaksi talousvyöhykelakiin

Esityksessä on tarkasteltu vaihtoehtoja rakentamisen sääntelyn tuomiseksi talousvyöhykkeelle. Vaihtoehtona olisi ollut lisätä rakentamislaki talousvyöhykkeellä sovellettavaan lainsäädäntöön ja lisätä rakentamislain mukaiseksi valvontaviranomaiseksi talousvyöhykkeellä Lupa- ja valvontavirasto.

Rakentamislaki on säädetty pitkälti rakennusten ja kuntien rakennusvalvontaviranomaisten näkökulmasta, joten rakentamislain tuominen talousvyöhykkeelle olisi voinut aiheuttaa tulkintaepäselvyyttä siitä, mitkä sen säännökset soveltuisivat tuulivoimarakentamiseen talousvyöhykkeellä. Talousvyöhykkeellä ei esimerkiksi ole naapureita, kuntien rakennusjärjestys ei soveltuisi, eikä talousvyöhykkeellä myöskään ole kaavoitusta. Lisäksi rakentamislain tuominen kokonaisuudessaan sovellettavaksi talousvyöhykkeellä olisi aiheuttanut myös sen, että kaikki rakentamislain nojalla annetut alemman asteiset säännökset tulisivat sovellettavaksi. Toisaalta tässä sääntelyratkaisussa olisi voitu esimerkiksi täsmentää, mitkä rakentamislain luvut tulisivat sovellettaviksi, mikä saattaisi vähentää tulkintaepäselvyyttä. Koska talousvyöhykelain 6 luvun 18 §:n mukaisena talousvyöhykkeen lupa- ja valvontaviranomaisena toimii muun lainsäädännön osalta Lupa- ja valvontavirasto, myös rakentamislupamenettely ja -valvonta olisi tässä vaihtoehdossa tullut Lupa- ja valvontaviraston vastuulle.

Vaihtoehtoisesti on tarkasteltu myös sitä, että talousvyöhykelakiin lisättäisiin rakentamislain toimivaltaiseksi viranomaiseksi talousvyöhykkeen merituulivoimahanketta lähin kunta. Vaihtoehtoa on pidetty hankalana muun muassa siitä syystä, että lähimmän kunnan määrittäminen ei ole yksinkertaista, minkä lisäksi kunnalle tulisi uusi tehtävä, joka ei olisi ollenkaan sen alueella. Myös talousvyöhykelain 18 §:n toimivaltaista viranomaista koskevissa esityksissä (HE 53/2004 vp) on todettu, että olisi tarkoituksenmukaista, että talousvyöhykkeen valvontaviranomaisena olisi ainoastaan valtion viranomainen. Toisaalta hallituksen esityksessä eduskunnalle merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskeva lainsäädännöksi (HE 29/2026 vp) esitetään, että kuntien jako-osuus talousvyöhykkeen merituulivoiman kiinteistöverosta olisi 20 prosenttia, mikä voisi perustella kunnalle tulevaa rakennusvalvontatehtävää talousvyöhykkeellä. Esityksen mukaan kuntien jako-osuus ehdotetaan jaettavaksi niille rannikkokunnille, jotka ovat lähellä Suomen talousvyöhykkeellä olevaa voimalaitosta tai muuta veronalaista rakennusta tai rakennelmaa taikka jossa voimalaitoksen liittymispiste kantaverkkoon sijaitsee. Kuntakohtaiset jako-osuudet määräytyisivät jako-osuuteen oikeutettujen kuntien asukasmäärien suhteessa eräin rajoituksin. Toisaalta kunnilla ei kuitenkaan olisi päätösvaltaa hankkeiden sijoittumisen suhteen.

Vaihtoehdon etuna olisi ollut se, että menettely pysyisi aluevesillä ja talousvyöhykkeellä yhdenmukaisena sen suhteen, että kummallakin edellytettäisiin erikseen sekä rakentamis- että vesilupaa. Toisaalta merituulivoiman hankekehittäjät ovat nykytilassa kokeneet, että rakentamis- ja vesilupamenettelyissä on jonkin verran päällekkäisyyttä. Lisäksi rakentamislakia ei kuitenkaan voisi kaikilta osiltaan soveltaa talousvyöhykkeellä. Talousvyöhyke ja aluevedet myös eroavat toisistaan jo monilta osin, sillä niillä on erilainen tilanne esimerkiksi kaavoituksen suhteen. Tämän vuoksi sääntelyn yhdenmukaisuutta alue- ja talousvesillä ei olisi mahdollista kokonaisuudessaan saavuttaa.

Mikäli Lupa- ja valvontavirasto myöntäisi sekä rakentamis- että vesiluvan, on katsottu sääntelyn sujuvoittamisen ja normien purkamisen näkökulmasta toimivimmaksi ratkaisuksi yhdistää talousvyöhykkeen rakentamista koskevat vaatimukset käsiteltäväksi vesiluvan yhteydessä, sillä kyse on korostetusti vesirakentamisesta.

5.1.2 Uusi erillislaki rakentamisen sääntelystä talousvyöhykkeellä

Vaihtoehtoisena toteuttamistapana on tarkasteltu myös uutta erillislakia, jossa olisi säädetty rakentamista koskevista velvoitteista talousvyöhykkeellä, ja rakentamislupamenettely olisi erillinen vesilupamenettelystä. Tässä yhteydessä on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa toimivaltaisena viranomaisena toimisi Energiavirasto. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole pidetty toteuttamiskelpoisena, sillä Energiavirastolla ei ole osaamista tai kokemusta vesirakentamisesta. Toisaalta Energiavirastolla olisi kuitenkin kokemusta energiantuotantoon liittyvistä asioista.

Toisena erillislakia koskevana vaihtoehtona on tarkasteltu sitä, että erillislain rakentamismenettely pyrittäisiin yhdistämään vesilain menettelyyn. Tällöin rakentamisen vaatimukset voitaisiin käsitellä samassa yhteydessä vesilupamenettelyn kanssa, mikäli lain toimivaltaisena viranomaisena olisi Lupa- ja valvontavirasto. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole pidetty tämän säädöshankkeen yhteydessä toteutuskelpoisena, sillä Lupa- ja valvontaviraston pitäisi pystyä toteuttamaan valvonta vesilain mukaisessa menettelyssä. Erillislaki ei välttämättä lisäisi selkeyttä tai olisi tarkoituksenmukainen ratkaisu.

5.1.3 Rakentamissääntelyn laajuus vesilaissa

Esityksessä on päätetty yhdistää rakentamisen sääntely talousvyöhykkeellä osaksi vesilupamenettelyä. Valmistelun aikana on tarkasteltu eri vaihtoehtoja siitä, missä laajuudessa ja yksityiskohtaisuudessa rakentamisen sääntelystä olisi tarkoituksenmukaista säätää vesilaissa.

Vesilain 1 luvun 2 §:n mukaan lakia sovelletaan vesitalousasioihin. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa on noudatettava luonnonsuojelulakia (9/2023), muinaismuistolakia (295/1963), alueidenkäyttölakia (132/1999) ja rakentamislakia (751/2023). Vesilain tavoitteet ja systematiikka rajaavat tietyiltä osin sitä, mistä vesilaissa voidaan säätää. Säädöshankkeen aikana on valmisteltu ratkaisua, jossa vesilakiin tuotaisiin talousvyöhykkeen merituulivoimaan sovellettavaksi nyt ehdotettuja säännöksiä laajempi kokonaisuus rakentamisen sääntelyä ja siihen liittyvää menettelyä. Vaihtoehdossa sovellettaviksi olisivat tulleet hallituksen esityksen mukaisen ehdotuksen lisäksi, mahdollisuus vaatia erityissuunnitelmia (kuten lujuuslaskelmia) toimitettavaksi, työnohtajien ja suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset, työnohtajien ja suunnittelijoiden ilmoittaminen sekä Lupa- ja valvontaviraston tekemä kelpoisuuden arviointi rakentamislain 7 luvun mukaisesti, rakentamishankkeen osapuolten tehtävät ja vastuut rakentamislain 8 luvun mukaisesti, aloituskokouksen ja tarkastusasiakirjan pitäminen, mahdollisuus poiketa rakentamista koskevista suunnitelmista sekä laajemmat velvoitteet valmistumisilmoituksen ja lopputarkastuksen yhteydessä rakentamislain 10 luvun mukaisesti.

Valmistelun aikana on kuitenkin tullut ilmi, että rakentamislain termistö, menettelyt ja sääntelyn yksityiskohtaisuus eroavat niin suurilta osin vesilaista, että valmisteltu kokonaisuus ei sopisi kovin hyvin vesilakiin ja sen mukaiseen menettelyyn. Näin ollen ehdotuksessa on päädytty hyvin karsittuun rakentamisen sääntelyratkaisuun, jolloin myös rakentamisen sääntelyn osalta voidaan hyödyntää vesilain mukaisia menettelyitä. Ehdotuksessa ei ole mukana kaikkia rakentamislain systematiikan perusteella olennaisia menettelyitä. Valmistelun aikana on kuitenkin arvioitu, että talousvyöhykkeen hankkeisiin ryhtyvät ovat kokeneita ja osaavia

toimijoita. Lisäksi talousvyöhykkeen hankkeita koskien asetetaan tiettyjä vaatimuksia jo kilpailutuksen kriteereissä, koskien muun muassa osaamista ja kokemusta.

5.1.4 Hyödyntämisluvan ehdot purkamisesta ja purkamisvakuudesta

Vaihtoehtona on tarkasteltu myös sitä, että talousvyöhykkeen merituulivoimalain 17 §:n mukaisesti hyödyntämisluvan ehdoissa annettaisiin määräykset purkamisvelvollisuudesta ja purkamisvakuudesta. Tätä ei ole kuitenkaan pidetty riittävänä keinona, sillä hyödyntämislupa ei koske voimaloita vaan alueen käyttöoikeutta, ja lisäksi talousvyöhykkeen merituulivoimalaissa ei ole säädetty purkamisesta tai purkamisvakuudesta. Lisäksi luvan myöntövaiheessa ei vielä ole tarkkoja suunnitelmia voimaloiden rakentamisesta, kuten voimaloiden sijoittamisesta, perustamistavasta ja turbiinien määrästä, minkä seurauksena on vaikea arvioida ja määrätä purkamisen laajuutta tai purkamisen turvaavan vakuuden määrää. Merituulivoiman hankekehitys vie useita vuosia, ja näin ollen rakentamista koskevien suunnitelmien voidaan arvioida olevan riittävän tarkkoja vasta hyödyntämisluvan jälkeisten tutkimusten (esim. tuulimittaukset ja pohjatutkimukset) ja YVA-menettelyn seurauksena. Tarkoituksenmukaisin ajankohta purkamisvakuuden suuruuden määrittelylle on vesilain mukainen vesitalouslupa, joka tarvitaan vesirakentamista varten.

Sääntely on tarkoituksenmukaista sijoittaa vesilakiin, koska vesilaissa säädetään jo tällä hetkellä vesistöön tehdyn rakennelman kunnossapidosta ja poistamisesta (vesilain 2 luvun 9 §). Myös luvan raukeamista koskevassa päätöksessä (vesilain 3 luvun 25 §) on annettava tarvittavat määräykset luvassa tarkoitettuun hankkeeseen kuuluvien rakenteiden poistamisesta. Lisäksi vesilaissa säädetään omistajattomista rakennelmista (vesilain 14 luvun 9 §). Vesilaissa on myös jo tällä hetkellä vakuussäännöksiä. Koska vesilaissa säädetään jo tällä hetkellä edellä mainituista asioista, myös merituulivoimaloiden käytöstä poistamisesta ja purkamisvakuudesta on katsottu loogisimmaksi säätää vesilaissa. Esityksessä ehdotettu purkamisvelvollisuutta ja purkuvakuutta koskeva sääntelymalli kytkettäisiin tiiviisti olemassa olevaan lupa- ja valvontajärjestelmään.

5.1.5 Vaihtoehtoiset täydentävien rahoitusjärjestelyjen toteuttamistavat

Rahoitusmalli

Valmistelun aikana on arvioitu esityksessä ehdotettavalle purkuvakuudelle vaihtoehtoisia purkamiskustannusten kattamista turvaavia rahoitusmalleja. Mallien arvioinnissa on hyödynnetty Merituulivoimaloiden purku -tutkimusta, jossa purkamisen vaihtoehtoisina rahoitusmalleina tarkasteltiin yksittäisen toiminnanharjoittajan vastuuta, merituulitoimialan solidaarista vastuuta ja valtion vastuuta. Tutkimuksessa mallien vertailussa hyödynnettiin arviointikriteereitä, joita olivat mallin kattavuus eri tilanteissa ja kohteissa, muutokset mahdolliseen voimassaoloon ja rahoituskapasiteettiin, sääntelyn toteuttamisen, varojen realisoinnin ja muun hallinnoinnin sujuvuus, tuulivoiman hyväksyttävyyden edistäminen ja kustannusvastuun ja toimimisvelvollisuuden kohdentuminen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

Tutkimuksen lopputuloksena oli, että ensisijainen vaihtoehto toteuttaa rahoitus- ja toimimisvastuun kohdentuminen olisi yksittäisen merituulivoimalan toiminnanharjoittajan vastuu, joka toteutettaisiin lakisääteisen vakuusjärjestelmän avulla. Malli täyttää kaikkien viiden arviointikriteerin vaatimukset, ja erityisesti yleisen hyväksyttävyyden ja aiheuttamisperiaatteen toteutumisen se täyttää muita malleja paremmin.

Muista tarkastelluista vaihtoehtoista toimialan solidaariseen vastuuseen perustuvan mallin haasteena olisi saada kaikki toimialan yritykset järjestelyn piiriin ja synnytettyä yhteistoimintaa varten oikeushenkilö tai osallistujia sitova sopimusjärjestely. Lisäksi valvontaviranomaiselle toimialakohtaisesta vastuujärjestelmästä purkamisen turvaavan rahoituksen saaminen saattaisi olla hankalampaa ja hitaampaa kuin yksittäisen toiminnanharjoittajan vakuusmallissa. Solidaariseen vastuuseen perustuvaa mallia ei ole katsottu toteuttamiskelpoiseksi, sillä sen toteutus ja kattavuus olisi epävarmaa. Valtion vastuuseen perustuvassa mallissa kustannukset perittäisiin veroilla tai maksuilla, mutta malli ei sovellu erityisesti yleisen hyväksyttävyyden ja aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta. Rahoitusjärjestelmän tarve liittyy merituulivoimalan lopettamisvaiheen purkamisvastuuseen ja kustannuksiin. Kyseessä on yritystoimintaan normaalistikin kuuluva ja ennakoitava kustannus, joka ei lähtökohtaisesti kuulu yhteiskunnan maksettavaksi vaan tulee ennakoida ja kohdentaa aiheuttajan maksettavaksi. Valtion yleisiin verotuloihin perustuva ja budjettirahoituksen kautta ohjattava malli on useasta syystä, kuten purkamisen ja purkujätehuollon kustannusten valtion varoista maksamisen mahdollisesti todettavan valtioneuvoston, kuin myös aiheuttamisperiaatteen ja yleisen hyväksyttävyyden kannalta käytännössä toteuttamiskelvoton.

Mallien juridisen perustan osalta on tarkasteltu lainsäädännössä perustettavia velvoitteita, yksityisoikeudellisella sopimuksella perustettavia velvoitteita ja yhdistelmää, jossa lain säännöksillä velvoitetaan yrityksiä toteuttamaan yksityisoikeudellisia järjestelyjä. Tarkastelun perusteella on päädytty arvioon, että lainsäädäntöön tukeutuvat järjestelyt tarjoaisivat ennakoitavamman lopputuloksen kuin sopimusperusteiset mallit, minkä perusteella purkamisen rahoituksen turvaavasta järjestelystä olisi tarpeen säätää lailla.⁶⁵

Valmistelun aikana on tarkasteltu myös valtion ydinjätehuoltorahaston (VYR) kaltaista mallia purkukustannusten turvaamiseksi. VYR:n tehtävänä on huolehtia siitä, että yhteiskunnalla on riittävät varat ja osaaminen ydinjätehuollon hoitamiseksi kaikissa olosuhteissa. Rahaston pääoma muodostuu ydinjätehuoltovelvollisten vuosittaisista maksuista ja rahaston tuotosta. Työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa vuosittaisen maksuvelvollisuuden niin, että kerätyt varat vastaavat jokaisena tarkasteluhetkenä kaikkia vielä tekemättömien ydinjätehuoltotoimenpiteiden kustannuksia. Rahastoituja varoja voidaan purkaa vasta, kun maksuvelvollinen on hoitanut jättehuollon toimenpiteet, ja vastuumäärä on siten tullut rahastoitua osuutta pienemmäksi. Rahastosta ja sen toiminnasta säädetään tarkemmin ydinenergialaissa (990/1987). Rahastolla on johtokunta ja toimitusjohtaja. Johtokunta tekee tärkeimmät operatiiviset päätökset.⁶⁶ Kyseisen kaltaisen rahaston perustaminen olisi hallinnollisesti raskasta, ja rahasto vaatisi todennäköisesti muun muassa kokoaikaisen työntekijän, sihteerin, varainhoitajan, kirjanpitäjän ja johtokunnan. Näin ollen sitä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona.

Vakuuden asettamisajankohta

Purkamisvakuuden asettamisajankohdan suhteen on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja. Vaihtoehtona olisi ollut esimerkiksi erillinen vakuus rakentamisen ajalle, joka palautettaisiin kun tuotanto alkaa, ja sen jälkeen asetettava erillinen vakuus purkamiskustannusten kattamiseksi. Rakentamisaika on tietyllä tavalla riskillinen, sillä hanke voi huonoimmassa tapauksessa epäonnistua tai hankekehittäjä ajautua jo rakentamisvaiheessa maksukyvyttömäksi.

⁶⁵ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 155–177.

⁶⁶ Lisätietoa VYR:sta saatavilla osoitteessa: <https://tem.fi/ydinjatehuoltorahasto>. VYR:stä ja varautumisesta ydinjätehuollon kustannuksiin säädetään tarkemmin ydinenergialain (990/1987) 7 luvun 35–53 §:issä.

Jos nämä riskit realisoituisivat rakentamisaikana, merituulivoimahanke olisi todennäköisesti keskeneräinen ja sille olisi vaikea löytää uutta toiminnanharjoittajaa. Rakentamisvaihetta kuitenkin turvaavat esimerkiksi hankkeen rahoittajien vaatimat vakuutukset ja laitetoimittajilta vaadittavat vakuudet heidän suorituksistaan. On myös rahoittajien intressissä saada hanke onnistuneesti tuotantokäyttöön.

Valtiolle tulevan kustannusriskin näkökulmasta riski minimoitaisiin parhaiten siten, että kokonaisuudessaan purkamiskustannukset kattava vakuus asetettaisiin kerralla ennen rakennustöihin ryhtymistä. Satojen miljoonien eurojen vakuusvaade olisi kuitenkin huomattava taloudellinen rasite hankkeelle tässä kehitysvaiheessa. Hanke ei tuota tuloja vielä rakentamisvaiheessa, vaan siitä aiheutuu pelkästään kuluja. Myös hankkeen rahoitusasema on heikompi ennen rakentamisvaihetta ja sen aikana kuin sen jälkeen, kun hanke on otettu tuotantokäyttöön. Tämä voi vaikuttaa vakuuden hintaan. Jos useamman sadan miljoonan euron vakuus vaadittaisiin asettamaan täysin ennen rakentamistöiden aloittamista, se voisi estää koko hankkeen toteutumisen. Lisäksi talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeella on samanaikaisesti velvollisuus talousvyöhykkeen merituulivoimalain 18 §:n mukaiseen edistämismuutokseen, jonka on oltava voimassa siihen asti, että tuulivoimapuisto on otettu suunniteltuun käyttöön.

Vakuuden asettamis- ja kerryttämisaikataulun osalta on punnittu valtiolle aiheutuvaa riskiä purkukustannuksista mutta toisaalta myös merituulivoiman edistämisen näkökulmaa.

Vakuuden asettamisajankohdan suhteen on siten päädytty malliin, jossa osa purkamisvakuudesta asetettaisiin ennen rakennustöihin ryhtymistä. Vakuutta kerrytettäisiin vuosien kuluessa niin, että vakuus kattaisi purkamiskustannukset kokonaisuudessaan 20 vuoden kuluessa hankkeen käyttöönnotosta, eli ennen riskipitoisia vuosia.

5.1.6 Toimivaltaiset viranomaiset

Valmistelun aikana on arvioitu vaihtoehtoja toimivaltaiselle viranomaiselle. Rakentamisen lupamenettelyn ja valvonnan viranomaisiksi on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa kunta voisi ottaa hoitaakseen rakentamisen valvonnan talousvyöhykkeellä. Kuntalain (410/2015) 7 §:n 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp, s. 138) mukaan tällaisia tehtäviä kutsutaan yleensä toimeksiantotehtäviksi, joilla tarkoitetaan sellaisia julkisia tehtäviä, joiden hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle, mutta jotka kunta ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen. Nämä tehtävät eivät toiselle julkisyhteisölle kuuluvina ole yleensä itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Osapuolten välillä tehtävässä sopimuksessa sovittaisiin tehtävien hoitamisen ehdoista. Lähtökohtana olisi, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta. Kunnan kannalta kysymys olisi sopimusasiasta. Valtion tai muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kunnan hoidettavaksi yleensä edellyttäisi, että asianomainen lainsäädäntö antaisi tehtävien hoidon siirtämiseen mahdollisuuden.

Kuntien rakennusvalvonnat toimivat toimivaltaisina lupaviranomaisina aluevesille sijoittuvissa merituulivoimahankkeissa. Näin ollen voisi olla tarkoituksenmukaista, että samaa osaamista voitaisiin käyttää myös talousvyöhykkeellä, mikäli osapuolet niin sopivat. Toisaalta toimeksiantotehtävien hoitaminen perustuu usein kunnan elinvoiman lisäämiseen ja valtion palvelujen saavutettavuuden turvaamiseen. Toimeksiantotehtävät ovat myös vähentymässä esimerkiksi tehtävien valtiollistamisen myötä, minkä lisäksi toimeksiantotehtäviin voi sisältyä

ristiriitoja kuntien ja valtion viranomaisten välillä tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kompensoinnin riittävydestä.⁶⁷

Vakuuden määrän arviointia ja hallinnointia koskevan tehtävän osoittamista Energiavirastolle on arvioitu. On arvioitu vaihtoehtoa, jossa vesirakentamista ja purkamista koskevat määräykset antaisi Lupa- ja valvontavirasto vesilain mukaisessa vesilupamenettelyssä, mutta vakuuden arviointi ja hallinnointi olisi osoitettu Energiavirastolle. Menettelyä ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena, sillä Lupa- ja valvontavirastolla on arvioitu olevan näistä kahdesta viranomaisesta kattavampi osaaminen ja kokemus vesirakentamisen osalta, jolloin se pystyy paremmin arvioimaan tarvittavan vakuuden määrää suhteessa suunniteltuun rakentamiseen. Lupa- ja valvontavirastolla on lisäksi vakuuksiin liittyvää kokemusta ja osaamista esimerkiksi jätevakuuksien osalta. Toisaalta myös Energiavirastolla on vakuuskokemusta. Vakuuden määrän arviointi- ja hallinnointitehtävän irrottaminen vesilupamenettelystä vastaavalta viranomaiselta olisi kuitenkin arvioitu lisäävän informaatiokatkosten ja vakuuden määrän väärin mitoittamisen riskiä.

Toissijaisen purkamisvastuun kannalta on arvioitu vaihtoehtoja siitä, pitäisikö toissijaisesta vastuutahosta säätää erikseen. Valmistelun aikana on kuitenkin tultu johtopäätökseen, jossa toissijainen vastuu on jo tällä hetkellä selkeä. Talousvyöhykkeellä Lupa- ja valvontavirasto teettäisi viime kädessä purkamistoimet ulkopuolisella toimijalla, ja kustannukset katettaisiin purkamisvakuudesta. Aluevesillä toissijaisessa vastuussa on jo tällä hetkellä Metsähallitus aluevesiä ja sopimusperusteista purkamis- ja ennallistamisvakuutta hallinnoivana tahona. Aluevesillä Metsähallitus organisoisi purkamistoimet realisoimansa vakuuden avulla. Metsähallituksella arvioidaan olevan tarpeelliset edellytykset purkamistoimia koskevan hankintamenettelyn ja organisoinnin kannalta.

Toissijaisen purkamisvastuun osalta on kuitenkin arvioitu mahdollisia vaihtoehtoja, mikäli toissijaisesta vastuusta olisi päätetty säätää. Ensinnäkin talousvyöhykkeellä olisi voinut olla vastuussa Väylävirasto. YK:n merioikeusyleissopimus edellyttää, että käytöstä poistetut merituulivoimalat on purettava merenkulun turvaamiseksi, joten purkamisella on tietynlainen yhteys Väyläviraston tehtäviin. Väylävirasto muun muassa vastaa hallinnoimistaan valtion tie- ja rataverkosta sekä vesiväylistä ja niiden kehittämisestä, sekä turvaa talvimerenkulun edellytykset. Väylävirastolla on kokemusta suurien infrastruktuurihankkeiden organisoinnista. Väylävirastolla on arvioitu olevan tarvittavat edellytykset purkamistoimia koskevan hankintamenettelyn ja organisoinnin kannalta.

Toissijaisen purkamisvastuun osalta on arvioitu talousvyöhykkeellä lisäksi velvoitteen osoittamista Energiavirastolle tai Rajavartiolaitokselle sillä perusteella, että talousvyöhykkeen merituulivoimalain 27 §:n mukaan ne toimivat kyseisen lain noudattamista valvovana viranomaisena. Tätä ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena, sillä tahoilla ei ole liityntää vesilakiin. Toissijaisen purkamisvastuun olisi siten katsottu olevan tarkoituksenmukaisin osoittaa Lupa- ja valvontavirastolle, sillä se vastaa vakuuden määrän mitoittamisesta ja tarkistamisesta sekä vakuuden voimassaolon valvonnasta. Mikäli nämä tehtävät laiminlyötäisiin viranomaisen toimesta, olisi epätarkoituksenmukaista osoittaa purkamisvastuun organisointi taholle, joka ei ole toiminnallaan voinut tähän vaikuttaa.

⁶⁷ Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2015, s. 109–118.

5.1.7 Sääntelyn ulottaminen aluevesille

Valmistelussa on tarkasteltu, ulotettaisiinko purkamisvelvollisuutta- tai vakuutta koskevaa sääntelyä aluevesille. Valmistelun aikana on tarkasteltu Metsähallituksen aluevesillä käyttämää mallia, jossa purkamisvakuudesta sovitaan käyttöoikeussopimuksessa tapauskohtaisesti (ks. tarkemmin esityksen kohta 2.6.2). Metsähallitus on arvioinut mallin toimivaksi.

Sääntelyn yhdenmukaisuuden näkökulmasta purkuvelvollisuuden ja -vakuuden ulottaminen aluevesille voisi olla perusteltua. Aluevedet ja talousvyöhyke eroavat kuitenkin tällä hetkellä toisistaan jo monelta osin, minkä vuoksi sääntelyn täyttä yhdenmukaisuutta alue- ja talousvesillä ei olisi mahdollista saavuttaa. Kun maatuulivoiman ja talousvyöhykkeen merituulivoiman osalta siirrytään lakisääteiseen vakuusmalliin, aluevedet säilyisivät ainoana alueena, jolla purkamisvakuudesta voitaisiin sopia tapauskohtaisesti. Lakisääteinen purkamisvakuus kaikilla alueilla voisi ehkäistä ns. foorumishoppailua, jossa toimija pyrkii saavuttamaan itselleen mahdollisimman hyvän lopputuloksen. Toisaalta aluevesillä on perustellumpaa pysyä sopimusperusteisessa mallissa kuin esimerkiksi maatuulivoimassa, sillä aluevesillä on vain yksi vuokraava osapuoli (Metsähallitus), joka kykenee huolehtimaan kattavasta sopimisesta. On myös Metsähallituksen intressissä varmistaa, että aluevesien vakuudet ovat oikein mitoitettuja.

Esityksessä on tarkasteltu purkamisvakuuden ulottamista aluevesille myös resurssinäkökulmasta. Mikäli vakuuden määrän arviointi, kerryttäminen, voimassaolon uusiminen ja muu vakuuden hallinnointi säilyisi Metsähallituksella, tämä voisi osaltaan helpottaa vakuuden hallinnoinnista Lupa- ja valvontavirastolle aiheutuvia vaikutuksia. Valmistelussa on kuultu ja otettu huomioon Metsähallituksen näkemys, minkä mukaisesti purkamisvelvollisuuden on toivottu soveltuvan myös aluevesillä, mutta lakisääteisen purkamisvakuuden ei. Kokonaistarkastelun perusteella esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa purkamisvelvollisuus ulotetaan aluevesille, mutta purkamisvakuuden osalta pysytään Metsähallituksen sopimusperusteisessa vakuusmallissa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Hollanti

Merituulivoiman rakentamisesta säädettiin aikaisemmin vesiasetuksessa, mutta sen säännökset on siirretty 1.1.2024 alkaen ympäristö- ja aluesuunnittelulakiin (Omgevingswet).⁶⁸ Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta ympäristö- ja aluesuunnittelulakia sovelletaan myös talousvyöhykkeellä (EEZ). Lain nojalla säädellään talousvyöhykkeellä sijaitsevia rakennelmia ja laitteita, mukaan lukien merituulivoimaloita. Merituulipuistoihin (joihin kuuluvat tuuliturbiinit, puiston sisäiset kaapelit, perustukset ja eroosiosuojaukset) ei kuitenkaan tarvita lupaa ympäristö- ja aluesuunnittelulain perusteella, vaan merituulipuistoihin sovelletaan merituulivoimaa koskevaa erityislakia (Wet windenergie op zee).⁶⁹ Laissa säädetään tarkemmin muun muassa aluepäätöksestä, lupamenettelystä sekä vakuuksista.

Ennen kilpailutusta hallitus julkaisee aluepäätöksen (site decision), jossa määritellään tuulivoimapuiston paikka ja ehdot toiminnalle ja rakentamiselle, kuten voimaloiden koko ja

⁶⁸ Omgevingswet. Saatavilla osoitteessa: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2026-02-18>.

⁶⁹ Wet windenergie op zee. Saatavilla osoitteessa: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036752/2026-01-01>.

ympäristötekijöiden huomiointi. Aluepäätöksen on lähtökohtaisesti täytettävä samat vaatimukset kuin ympäristö- ja aluesuunnittelulaissa säädetään.⁷⁰

Kilpailutuksen voittaja saa merituulivoimalain mukaisen luvan ja on oikeutettu rakentamaan merituulivoimaa aluepäätöksen ehtojen sekä ympäristöä koskevan asetuksen mukaisesti (Besluit activiteiten leefomgeving⁷¹). Merituulivoimaloiden rakentaminen aluevesille ja talousvyöhykkeelle edellyttää merituulivoimalain nojalla elinkeino- ja ilmastoministerin lupaa.⁷² Merituulivoimalain mukaan lupa myönnetään 40 vuodeksi. Lupa myönnetään sillä ehdolla, että luvanhakija asettaa rakentamisen aikaisen vakuuden.⁷³ Merituulivoimalaissa säädetään myös purkamisen turvaavasta vakuudesta. Velvollisuus asettaa vakuus on luvan haltijalla tai, jos lupa on lakannut olemasta voimassa, luvan viimeisellä haltijalla. Vakuuden määrä, asettamisajankohta ja muut ehdot määrätään tarkemmin aluepäätöksessä.⁷⁴ Aluepäätöksessä määrättyä vakuuden määrää voidaan tarvittaessa tarkistaa.

Ympäristöä koskevassa asetuksessa säädetään merituulipuistojen rakentamisesta, toiminnasta ja käytöstä poistamisesta. Asetuksen mukaan muun muassa merituulivoimapuiston rakentamisesta ja käytöstä poistamisesta on tehtävä suunnitelmat, jotka on toimitettava viranomaiselle ja joita on noudatettava. Turbiineille on asetettu rakenteellisia vaatimuksia, joiden mukaan rakenteiden on oltava riittävän lujia. Lujuus osoitetaan riippumattoman asiantuntijan laatimalla lausunnolla.⁷⁵ Asetuksen mukaisesti koko merituulivoimapuisto, mukaan lukien perustukset, kaapelit sekä muut materiaalit, on purettava käytöstä poistamisen jälkeen.⁷⁶ Kuitenkin, mikäli esimerkiksi perustuksiin olisi syntynyt elinympäristö tai keinotekoinen riutta, perustuksia voidaan harkita poistettavaksi vain osittain. Tällöin pyritään säilyttämään syntynyt elinympäristö ja poistamaan perustukset siinä laajuudessa, että ne eivät aiheuta vaaraa esimerkiksi merenkululle.

Purkamista koskeva vakuus on asetettava sähköntuotannon alkaessa. Tällä hetkellä aluepäätöksissä edellytetyn purkamista koskevan vakuuden määrä on 120 000 euroa asennettua megawattia kohden. Esimerkiksi vuonna 2025 annetussa aluepäätöksessä (Kavelbesluit kavel Gamma-A windenergiegebied IJmuiden Ver) edellytetään kyseistä määrää, josta tuli 1 GW asennetulla kokonaiskapasiteetilla 120 miljoonaa euroa. Aluepäätöksessä edellytetään, että vakuuden määrän on oltava riittävä tuulipuiston täydelliseen poistamiseen, mukaan lukien kaapelit ja mahdolliset eroosiosuojat. Purkamiskustannuksiin sisältyvät muun muassa henkilöstön, laitteiden ja erilaisten riskilisien käyttö. Luvan haltijan tulee kasvattaa vakuuden määrää 2 %:lla vuosittain vuoteen 12 saakka (inflaatiokorjaus). Vakuuden suuruus ja indeksointi arvioidaan uudelleen kahdentoista (12) ja kahdenkymmenen neljän (24) vuoden jälkeen sekä vuosi ennen purkamista. Lisäksi aluepäätöksessä edellytetään, että merituulipuisto

⁷⁰ Wet windenergie op zee, 3-11 §.

⁷¹ Besluit activiteiten leefomgeving. Saatavilla osoitteessa: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041330/2026-01-01#Hoofdstuk7>.

⁷² Wet windenergie op zee, 12 ja 12 a §.

⁷³ Wet windenergie op zee, 15 ja 15 a §.

⁷⁴ Wet windenergie op zee, 28 §.

⁷⁵ Besluit activiteiten leefomgeving, osa 7.2.3 ja säännös 7.39.

⁷⁶ Besluit activiteiten leefomgeving, osa 7.2.3 ja säännös 7.45.

on poistettava kahden vuoden kuluessa toiminnan lopettamisesta, ja viimeistään luvan voimassaolon aikana.⁷⁷

Hollannissa on julkaistu vuoden 2026 alussa raportti, jossa on arvioitu ja mallinnettu merituulivoiman purkamisen kustannuksia. Raportin mukaan purkamista koskevan vakuuden määrää olisi nostettava, mikäli täydellinen poistaminen on lähtökohtana. Raportissa arvioitiin täydellisen poiston kustannusten olevan 172,5 t €/MW.⁷⁸

5.2.2 Ruotsi

Rakentamista Ruotsin talousvyöhykkeellä ei säännellä saman lain nojalla kuin maalla tapahtuvaa rakentamista (Plan- och bygglagen (2010:900)), eikä merituulivoiman rakentamiselle ole erillisiä rakennuslupavaatimuksia. Sen sijaan sovelletaan lupamenettelyä, joka perustuu lakiin Ruotsin talousvyöhykkeestä (Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon).⁷⁹

Merituulivoima edellyttää talousvyöhykelain nojalla erityistä valtioneuvoston lupaa, joka myönnetään tutkimiseen, hyödyntämiseen ja rakentamiseen talousvyöhykkeellä. Talousvyöhykelain lisäksi lupamenettelyssä sovelletaan ympäristökaaren (Miljöbalk (1998:808) säännöksiä.⁸⁰ Näin ollen edellytetään esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointia. Lupapäätöksessä on yksilöitävä se toiminta, jota lupa koskee, minkä lisäksi lupa voidaan myöntää määräaikaisena. Lupa on liitettävä ne ehdot, jotka ovat tarpeen yleisten etujen ja yksityisten oikeuksien suojelemiseksi, kuten ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi sekä turvallisuuden varmistamiseksi. Lupaehtoja voidaan myös muuttaa, mikäli myöhemmin ilmenee haitta, jota lupaa myöntäessä ei ole voitu ennakoita.⁸¹

Merituulivoimalan toimintaa, kuten rakentamista ja voimalan käytöstä poistamista säädellään siis talousvyöhykelain, ympäristökaaren sekä lupapäätöksen ehdoilla. Esimerkiksi ympäristökaaren nojalla edellytetään parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämistä.

Talousvyöhykelain mukaan luvan voimassaolo voidaan kytkeä siihen, että toiminnanharjoittaja asettaa vakuuden laitosten ja muiden rakennelmien poistamisesta sekä muista ennallistamistoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Lupaviranomainen voi tarvittaessa vaatia lisävakuuksia, mikäli vakuuden ei oleteta olevan riittävä. Vaikka vakuudesta päättää lupaviranomainen, sen säilyttämisestä vastaa asianomainen lääninhallitus. Vakuuden asettamisvelvollisuus ei koske valtiota tai kuntia.⁸² Vakuuteen sovelletaan (Utsökningsbalk

⁷⁷ Kavelbesluit kavel Gamma-A windenergiegebied IJmuiden Ver, 9.4.2025, s. 27 ja 112. Saatavilla osoitteessa: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2025-05/Kavelbesluit-Gamma-A-WOZ-IJmuiden-Ver-Gamma.pdf>

⁷⁸ TNO 26.1.2026: Offshore Wind Farm Decommissioning Cost Estimates. Saatavilla osoitteessa: <https://offshorewind.rvo.nl/file/download/a14d177c-0c98-4788-8775-a3c22eb7846f/Report-OWF-Decommissioning-cost-estimates-TNO-Jan-2026.pdf>.

⁷⁹ Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Saatavilla osoitteessa: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19921140-om-sveriges-ekonomiska-zon_sfs-1992-1140/.

⁸⁰ Miljöbalk (1998:808). Saatavilla osoitteessa: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808/.

⁸¹ Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 2, 3, 5, 5a, 6 ja 6 a §.

⁸² Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 5 b §.

(1981:774)) säännöstä, jonka mukaisesti annettavan vakuuden on oltava esimerkiksi pantti tai takaus. Vakuuden on oltava omavelkainen.⁸³

Vakuuden määrä arvioidaan tapauskohtaisesti ja se perustuu yleensä seuraaviin tekijöihin; tuulivoimaloiden tekniset ominaisuudet (esimerkiksi tornin korkeus ja roottorin halkaisija), vesialueen sijainti ja olosuhteet sekä poistettavien rakenteiden laajuus. Materiaalien mahdollisia kierrätysarvoja ei oteta huomioon vakuuden määrää määriteltäessä.

Talousvyöhykelaisissa säädetään, että jos lupa päättyy, luvanhaltija on velvollinen poistamaan laitokset ja muut rakennelmat sekä ryhtymään muihin ennallistamistoimenpiteisiin, ellei se ole yleisen tai yksityisen edun kannalta tarpeetonta. Jos tällaisten toimenpiteiden suorittamisvelvollisuutta ei ole määrätty luvan ehdoissa, lupaviranomainen käsittelee asian luvan päättymisen yhteydessä. Mikäli luvanhaltija ei noudata velvollisuuksiaan, viranomainen voi velvoittaa tähän uhkasakon nojalla.⁸⁴ Laissa ei ole yleistä vaatimusta, jonka mukaan kaikki rakenteet olisi poistettava kokonaan. Poistettavat rakenteet määritellään lupaehtojen perusteella, ja ratkaisu perustuu ympäristö- ja turvallisuusnäkökohtiin. Käytännössä edellytetään ennallistamista ja rakenteiden poistamista tiettyyn määrättyyn tasoon saakka, riippuen kohdealueen olosuhteista.

Merituulivoimaloita ei vielä ole toiminnassa Ruotsin talousvyöhykkeellä, mutta useita hankkeita on lupakäsittelyssä.⁸⁵ Neljälle hankkeelle on myönnetty lupa: Poseidonille vuonna 2024, Galenelle ja Kattegatt Sydille vuonna 2023 ja Kriegers Flakille 2022. Valtioneuvosto on määrittänyt Kattegatt Sydin, Galenen ja Poseidonin luvissa, että lupa on voimassa 40 vuotta tuulipuiston käyttöönottopäivästä. Kriegers Flakin osalta lupa on voimassa 35 vuotta. Toiminnan edellyttämät rakennus- ja asennustoimenpiteet on toteutettava viimeistään kymmenen vuoden kuluessa luvan antamisajankohdasta. Päätöksissä edellytetään vakuuden asettamista voimaloiden ja rakenteiden poistamista varten, ja se on asetettava ennen rakentamistöiden alkamista. Lisäksi edellytetään tuulivoimaloiden ja rakenteiden purkamista käytöstä poistamisen jälkeen sekä valvontaviranomaiselle toimitettavaa purkamissuunnitelmaa.⁸⁶

Esimerkiksi Poseidon-hankkeessa vakuus on 7 miljoonaa Ruotsin kruunua tuuliturbiinia kohden vuoden 2024 hintatasolla. Luvassa edellytetään, että toiminnalle on laadittava valvontaohjelma rakennus-, käyttö- ja käytöstäpoistovaiheita varten. Toiminnan katsotaan päättyneen, jos sähköntuotantoa ei ole harjoitettu yhtäjaksoisesti kolmen vuoden ajan. Toiminnanharjoittajan on laadittava purkamissuunnitelma ja toimitettava se lääninhallitukselle. Lääninhallitus päättää,

⁸³ Utsökningsbalk (1981:774), 2 kap. 25 §. Saatavilla osoitteessa:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utsokningsbalk-1981774_sfs-1981-774/#K2.

⁸⁴ Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 8 a §.

⁸⁵ Regeringskansliet: Havsbaserat vindkraft. Kartta ja luettelo hankkeista on saatavilla Ruotsin valtioneuvoston sivustolla: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/miljo-och-klimat/havsbaserad-vindkraft/>.

⁸⁶ Ks. esim. Regeringsbeslut KN2023/01077: Galatea-Galene. Saatavilla osoitteessa: <https://www.regeringen.se/contentassets/133d5d2c84504300bdf2fc7ec7a5642a/regeringsbeslut-kn2023-01077---galatea-galene.pdf> sekä Regeringsbeslut KN2023/01060: Kattegatt Syd. Saatavilla osoitteessa: <https://www.regeringen.se/contentassets/cc45734be4ea4e23b57a24021e0df08a/regeringsbeslut-kn2023-01060---kattagatt-syd.pdf>.

missä laajuudessa rakenteet, mukaan lukien perustukset, on poistettava sekä mitä muita toimenpiteitä alueen ennallistaminen edellyttää.⁸⁷

Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa on tarkasteltu vakuutta koskevia lupaehtoja Galene ja Kattegatt Syd-hankkeiden osalta. Galene-hankkeessa indeksikorjattuna lokakuun 2025 hintatasoon vakuus on noin 573 000 euroa voimalaa kohden (6 miljoonaa kruunua vuoden 2023 hintatasossa, Ruotsin elinkustannusindeksin korjauksella lokakuun 2025 hintatasossa noin 6,3 miljoonaa kruunua). Kattegatt Syd-hankkeessa vakuus on indeksikorjattuna lokakuun 2025 hintatasoon noin 643 000 euroa voimalaa kohden (5 miljoonaa kruunua vuoden 2021 hintatasossa, Ruotsin elinkustannusindeksin korjauksella lokakuun 2025 hintatasossa noin 6,1 miljoonaa kruunua).

Ruotsissa on käyty keskustelua lain säätämisestä, jonka mukaan kaikkien tuulivoimayhtiöiden tulisi varata varoja tulevaa ennallistamista varten, mutta tällaista järjestelmää ei ole kehitetty. Lisäksi merituulivoiman sääntelyn uudistustarpeista on tehty vuonna 2024 selvitys huutokauppajärjestelmään siirtymisestä⁸⁸ ja vuonna 2022 selvitys merituulivoiman oikeudellisista edellytyksistä.⁸⁹

5.2.3 Tanska

Tanskassa merituulivoimaa säännellään uusiutuvan energian edistämisestä annetussa laissa (Lov om fremme af vedvarende energi).⁹⁰ Lakia sovelletaan myös talousvyöhykkeellä.⁹¹

Lain mukaan merituulivoimahanke tarvitsee tutkimusluvan, rakentamisluvan ja sähköntuotantoluvan, joiden myöntäjänä toimii Tanskan energiavirasto Energistyrelsen. Toimijat valitaan tarjouskilpailulla, jonka tuloksena voittaja saa yksinoikeuden tutkimuslupa.⁹² Lain mukaan rakentamisluvassa voidaan asettaa muun muassa rakentamista, purkamista ja purkamisvakuutta koskevia ehtoja, kuin myös määrätä ympäristöä, turvallisuutta ja valvontaa koskevista ehdoista.⁹³ Rakentamisluvan yhteyteen sisältyy myös ympäristövaikutusten arviointi. Lain mukaan merituulivoimahankkeelle myönnetään sähköntuotantolupa 30 vuodeksi, ja sitä voidaan jatkaa hakemuksella. Myös sähköntuotantolupa voidaan asettaa ehtoja.⁹⁴ Lupiin sisältyvät ehdot muodostavat keskeisen sääntelykehiksen, jota toimijan on noudatettava.

⁸⁷ Regeringsbeslut KN2023/00991: Ansökan om tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon för uppförande, drift och avveckling av vindkraftsparken Poseidon, s. 9–10. Saatavilla osoitteessa:

<https://www.regeringen.se/contentassets/dce098c5318e4a6d86d899b724758103/poseidon.pdf>.

⁸⁸ Statens offentliga utredningar (SOU 2024:89): Vindkraft i havet: En övergång till ett auktionssystem. Saatavilla osoitteessa:

<https://www.regeringen.se/contentassets/8020a48a0bf840159a83eef219261/vindkraft-i-havet---en-overgang-till-ett-auktionssystem-sou-202489.pdf.pdf>.

⁸⁹ VINDVAL (Rapport 7028, 2022): Rättsliga förutsättningar för havsbaserad vindkraft. Saatavilla osoitteessa: <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/7000/978-91-620-7028-1/>.

⁹⁰ Lov om fremme af vedvarende energi (LBK nr 1031 af 06/09/2024). Saatavilla osoitteessa: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/1031>.

⁹¹ Lov om fremme af vedvarende energi, 3(1) §.

⁹² Lov om fremme af vedvarende energi, 22 §.

⁹³ Lov om fremme af vedvarende energi, 25 §.

⁹⁴ Lov om fremme af vedvarende energi, 29 §.

Esimerkiksi Thor-hankkeelle vuonna 2024 myönnettyssä rakentamisluvassa (Tilladelse til etablering af Thor Havvindmøllepark)⁹⁵ määrätään merituulivoimapuiston purkamisesta. Ehtojen mukaan luvan haltija on velvollinen omalla kustannuksellaan palauttamaan aiempaan tilaansa merialueella ja talousvyöhykkeellä olevan alueen, mukaan lukien alueen kunnostaminen ja siistiminen, sekä purkamaan ja poistamaan kokonaan sähköntuotantolaitoksen kaikkine merellä ja merenpohjassa olevine osineen Tanskan energiaviraston hyväksymän purkamissuunnitelman mukaisesti. Purkamisen on suoritettava, mikäli sähköntuotantolupa päättyy; laitosta ei ylläpidetä tai se tuhoutuu; laitosta ei enää käytetä merituulipuistona; taikka sähköntuotantoluvan tai rakentamisluvan ehtoja rikotaan olennaisesti. Mikäli jokin edellä mainituista tapahtuu eikä purkamissuunnitelmaa toimiteta hyväksyttäväksi, Tanskan energiavirasto voi määrätä luvan haltijan poistamaan kaikki laitokset kokonaan tai osittain sen asettaman aikataulun mukaisesti.⁹⁶

Thor-hankkeen luvassa määrätään purkamissuunnitelmasta ja sen aikataulusta. Ehtojen mukaan luvan haltijan on toimitettava Tanskan energiaviraston hyväksyttäväksi suunnitelma merituulivoimapuiston käytöstä poistamisesta, eli tuulivoimaloista sekä niiden sisäisestä sähköverkosta, siirtokaapeleista ja sähköasemista merialueella ja talousvyöhykkeellä (purkamissuunnitelma). Suunnitelma on toimitettava viimeistään 4 vuotta ennen sähköntuotantoluvan päättymistä; 2 vuotta ennen ajankohtaa, jolloin yhden tai useamman laitoksen odotetaan tulleen käyttöikänsä päähän; jos laitosta ei ylläpidetä tai se tuhoutuu; tai jos rakentamisluvan ja sähköntuotantoluvan ehtoja ei täytetä tai noudateta. Purkamissuunnitelman tulee sisältää selvitys laitosten purkamisesta sekä ehdotus toteuttamisaikatauluksi. Purkamissuunnitelman yhteydessä on toimitettava ympäristövaikutusten arviointi.

Purkamissuunnitelman hyväksynnän yhteydessä Tanskan energiavirasto voi antaa purkamista koskevia ehtoja esimerkiksi merenkulun turvallisuutta tai ympäristöä koskien. Mikäli virasto tuolloin hyväksyy osittaisen purkamisen, voidaan asettaa vaatimus siitä, että perustusten jäljelle jäävät osat eivät saa paljastua. Purkamisessa vaaditaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämistä.⁹⁷

Thor-hankkeen luvassa määrätään purkamista koskevasta vakuudesta. Ehtojen mukaan luvan haltijan on asetettava riittävä ja Energiaviraston hyväksymä vakuus merellä sijaitsevan laitoksen purkamista ja käytöstä poistamista varten. Vakuus on asetettava viimeistään 15 vuotta sen jälkeen, kun ensimmäinen merituulivoimala on aloittanut sähköntuotannon. Vakuuden määrä on 1,6 miljardia Tanskan kruunua (DKK) koko merellä sijaitsevan laitoksen osalta (merituulivoimalat, sisäiset sähköverkot, siirtokaapelit ja sähköasemat), mikä vastaa noin 10 prosenttia arvioiduista investointikustannuksista. Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa on arvioitu Thor-hankkeen vakuuden määrää euroihin muutettuna siten, että se on indeksikorjattuna lokakuun 2025 hintatasoon vähintään 220 miljoonaa euroa. Mikäli laitoksen purkamisen ja käytöstä poistamisen todelliset kustannukset ylittävät asetetun vakuuden määrän, luvan haltija vastaa näistä kustannuksista. Mikäli luvan haltija voi osoittaa Energiavirastolle viimeistään 14,5 vuoden kuluttua ensimmäisen voimalan sähköntuotannon aloittamisesta, että purkamisen ja käytöstä poistamisen kustannukset ovat alhaisemmat kuin 1,6 miljardia DKK, Energiavirasto voi päättää alentaa vakuuden määrää. Energiavirasto voi varmentaa purkamisen kustannusarvion kolmannelta osapuolelta luvan haltijan kustannuksella. Ehdoissa edellytetään

⁹⁵ Energistyrelsen rakentamislupapäätös nr. 2022 – 7319, 31.10.2024: Tilladelse til etablering af Thor Havvindmøllepark.

⁹⁶ Thor-hankkeen rakentamislupapäätöksen kohta 12.1, s. 24.

⁹⁷ Thor-hankkeen rakentamislupapäätöksen kohdat 12.2–12.7, s. 24–25.

lisäksi, että tietty osa vakuudesta on asetettava rahoituslaitoksen, vakuutusyhtiön tai vastaavan myöntämänä takauksena, kun taas osa voidaan asettaa emoyhtiön antamana takauksena.⁹⁸

Rakentamista koskevien ehtojen lisäksi tuulivoimaloita säännellään asetuksella. Tuulivoimaloiden teknisestä sertifiointista ja huollosta on annettu asetus (Bekendtgørelse om teknisk certificering og servicering af vindmøller), jonka tarkoituksena on varmistaa, että maalle, merialueelle ja talousvyöhykkeelle asennettavat voimalat ovat turvallisia.⁹⁹ Tuulivoimalan käyttö edellyttää, että tuulivoimalan omistaja voi käyttöönottoajankohtana osoittaa, että asetuksessa säädetty vaatimukset on täytetty.¹⁰⁰ Tuulivoimalalta vaaditaan tiettyä sertifiointia, joka riippuu muun muassa voimalan kokoluokasta.¹⁰¹ Sertifiointissa on lisäksi todettava vaatimustenmukaisuus tiettyihin kansainvälisiin teknisiin standardeihin.¹⁰² Tuulivoimalan omistajalla on velvollisuus varmistaa, että tuulivoimalaa huolletaan, korjataan ja ylläpidetään mm. huolto-ohjeiden vaatimusten mukaisesti.¹⁰³ Tuulivoimalan vauriosta tai onnettomuudesta on myös ilmoitettava Tanskan energiavirastolle.¹⁰⁴

5.2.4 Saksa

Saksassa on kattava erityislaki merituulivoimasta (Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See, WindSeeG).¹⁰⁵ Lain tavoitteena on kasvattaa verkkoon liitettävien merituulivoimalaitosten asennettu kokonaisteho vähintään 30 gigawattiin vuoteen 2030 mennessä, vähintään 40 gigawattiin vuoteen 2035 mennessä ja vähintään 70 gigawattiin vuoteen 2045 mennessä.¹⁰⁶ Merituulivoimalaissa säädetään muun muassa kilpailutuksesta ja lupamenettelystä, merituulivoiman rakentamisesta, purkamisesta ja purkamisvakuudesta.

Saksassa merialueiden käyttöä ohjaavat merialuesuunnitelmat, joista vastaa Merenkulku- ja vesivirasto Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH). Merialuesuunnitelmat ovat oikeudellisesti sitovia, eli niiden merituulivoima-alueiden rajoja täytyy noudattaa. Virasto valikoi merituulivoima-alueita merialuesuunnitelmiin ja merituulitavoitteisiin pohjautuen. Tämän jälkeen laaditaan kohdekehityssuunnitelmat (Flächenentwicklungsplan, site development plan). Uusin kohdekehityssuunnitelma on laadittu vuonna 2025.¹⁰⁷

Merituulivoiman rakentaminen edellyttää lupaa. Luvanhakijan on muun muassa kuvattava turvallisuustoimet, aikataulu, käytöstä poistamisen suunnitelma ja YVA-selostus.¹⁰⁸ Lupa voidaan myöntää ainoastaan, mikäli se ei vaaranna mm. meriympäristöä, merenkulkua,

⁹⁸ Thor-hankkeen rakentamislupapäätöksen kohdat 12.9–12.12, s. 26.

⁹⁹ Bekendtgørelse om teknisk certificering og servicering af vindmøller m.v. (BEK nr 648 af 31/05/2023). Saatavilla osoitteessa: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/648>.

¹⁰⁰ Bekendtgørelse om teknisk certificering og servicering af vindmøller, 5 §.

¹⁰¹ Bekendtgørelse om teknisk certificering og servicering af vindmøller, 6-16 §.

¹⁰² Bekendtgørelse om teknisk certificering og servicering af vindmøller, liite 1.

¹⁰³ Bekendtgørelse om teknisk certificering og servicering af vindmøller, 17 §.

¹⁰⁴ Bekendtgørelse om teknisk certificering og servicering af vindmøller, 24 §.

¹⁰⁵ Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz - WindSeeG). Saatavilla osoitteessa: <https://www.gesetze-im-internet.de/windseeg/BJNR231000016.html>.

¹⁰⁶ WindSeeG 1 §.

¹⁰⁷ BSH: Site Development Plan 2025. Saatavilla osoitteessa:

https://www.bsh.de/EN/TOPICS/Offshore/Sectoral_planning/Site_development_plan_2025/site_development_plan_2025_node.html.

¹⁰⁸ WindSeeG 66-68 §.

turvallisuutta tai puolustusta. Lupa myönnetään 25 vuodeksi, jonka jälkeen sitä voidaan pidentää 10 vuodella.¹⁰⁹

Maa-alueelle sijoittuvaa rakentamisen sääntelyä ei ole ulotettu talousvyöhykkeelle. Sen sijaan talousvyöhykkeen rakentamista ohjataan viranomaisen asettamilla yksityiskohtaisilla standardeilla, joita luvanhakijan on noudatettava. Luvanhakijan on osoitettava standardin vaatimustenmukaisuus 12 viikkoa ennen rakentamistöiden aloittamista.¹¹⁰ Talousvyöhykkeen rakentamista koskeva standardi perustuu muun muassa eurokoodien noudattamiseen.¹¹¹ Merituulivoimatoimintaa ohjaavat myös eräät muut standardit.¹¹² Laissa säädetään myös merituulivoimalan rakentamisen, toiminnan ja purkamisen aikaisista velvollisuuksista ja niistä vastuusta olevista.¹¹³

Merituulivoimalain mukaan merituulivoimaloiden toimintaa ja rakentamista valvoo Merenkulku- ja vesivirasto. Kun lupa ei ole enää voimassa, merituulivoimalat on poistettava 12 kuukauden kuluessa poistamisvelvollisuuden syntymisestä. Tavoitteena on varmistaa alueen täydellinen palauttaminen uudelleen käyttöön. Merenkulku- ja vesivirasto päättää poistamisen laajuudesta, ottaen huomioon muun muassa tieteen ja tekniikan tason poistamispäätöksen ajankohtana, yleisesti hyväksytyt kansainväliset normit sekä 69 §:n luvan myöntämisen yleiset edellytykset (mm. meriympäristö ja meren pilaamiskielto, merenkulku, puolustus ja turvallisuus).¹¹⁴

Merituulivoimalain mukaan luvassa voidaan edellyttää vakuuden asettamista purkamisvelvollisuuden varmistamiseksi. Hankkeen aikaisempi toteuttaja pysyy purkamisvelvollisena, kunnes uusi toimija on asettanut hyväksytyin vakuuden.¹¹⁵ Lain liitteessä säädetään tarkemmin vakuudesta, jonka mukaan Merenkulku- ja vesivirasto päättää vakuuden lajista ja määrästä. Vakuus on mitoitettava siten, että purkamisvelvoitteen toteuttamiseen on käytettävissä riittävät varat. Vakuuden määrä on lähtökohtaisesti 1 500 000 euroa kutakin merituulivoimalaa kohden ja 1 000 000 euroa kutakin muuta energiantuotantolaitosta kohden. Luvanhaltijan on asetettava luvassa määrätty vakuus Merenkulku- ja vesivirastolle ennen

¹⁰⁹ WindSeeG 69 §.

¹¹⁰ WindSeeG 69 §.

¹¹¹ BSH: Standard design - Minimum requirements concerning the constructive design of offshore structures within the Exclusive Economic Zone (EEZ). Saatavilla osoitteessa:

https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/_Anlagen/Downloads/Offshore/Standards/Standard-Minimum-requirements-concerning-the-constructive-design-of-offshore-structures-within-the-Exclusive-Economic-Zone-EEZ-en.html?nn=273166.

¹¹² BSH: Standard Ground investigations for offshore wind energy. Saatavilla osoitteessa:

https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/_Anlagen/Downloads/Offshore/Standards/Standard-Ground-investigation-for-offshore-wind-energy_en.html?nn=288128. BSH: Standard Investigation of the impacts of offshore wind turbines on the marine environment (StUK 4). Saatavilla osoitteessa: https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/_Anlagen/Downloads/Offshore/Standards/Standard-Investigation-impacts-offshore-wind-turbines-marine-environment_en.html.

¹¹³ WindseeG 77-78 §.

¹¹⁴ WindSeeG 79-80 §.

¹¹⁵ WindSeeG 80 §.

rakentamisen aloittamista. Vakuutta on tarkistettava vähintään neljän vuoden välein ja sitä on tarvittaessa muutettava.¹¹⁶

Esimerkiksi merituulivoimaa koskevassa lupapäätöksessä vuodelta 2025 (Offshore-Windenergiepark "Nordlicht II") on edellytetty, että mikäli lupa lakkaa olemasta voimassa taikka laitos tuhoutuu, vaurioituu tai sitä ei enää käytetä, on merituulivoimahanke ja siihen liittyvät rakenteet purettava kokonaisuudessaan. Merenpohjassa olevien rakenteiden purkamisen laajuudesta päättää virasto. Ennen rakennustöiden aloittamista on toimitettava laskelma purkamiskustannuksista, jonka on varmennettu ulkopuolisella taholla. Rakentamista ei saa aloittaa, ennen kuin vakuus on hyväksytysti toimitettu.

Saksassa Vattenfall on kilpailuttanut Alpha Ventus -merituulivoimapuiston purkamista, jossa on 12 kappaletta 5 megawatin kokoista voimalaa. Kilpailutuksessa on arvioitu, että purkamiskustannukset ovat suurusluokaltaan 16 miljoonaa euroa. Lisäksi on erillinen kilpailutus koskien perustusten ja tuulipuiston merisähköaseman (OSS) purkamista ja kuljetusta maihin. Kilpailutuksen arvioitu kustannus on 50 miljoonaa euroa.¹¹⁷

5.2.5 Iso-Britannia

Iso-Britanniassa merituulivoimasta säädetään vuoden 2004 energialaissa ja sen muutoksissa (Energy Act 2004).¹¹⁸

Uusiutuvasta energiasta säädetään tarkemmin energialain 2 osassa, jonka luku 2 käsittelee merellä tuotettavan energian tuotantoa. Kyseisen luvun säännöksissä säädetään muun muassa uusiutuvan energian alueista talousvyöhykkeellä ja siellä sovellettavasta lainsäädännöstä, rakennelmien ympärille perustettavista suojavyöhykkeistä sekä navigoinnista.¹¹⁹ Energialain 2 osan 3 luvussa säädetään merellä sijaitsevien uusiutuvan energian laitosten käytöstä poistamisesta. Kyseisen luvun säännökset 105–114 sisältävät lakisäätöisen purkamisjärjestelmän merituuli- ja merienergiailaitoksille sekä niitä koskeville sähkökaapeleille (yhdessä Offshore Renewable Energy Installations – "OREI:t"). Lain mukaan OREI:sta vastuussa oleva velvoitetaan laatimaan ja toteuttamaan purkamisohjelma sekä asettamaan purkamisen turvaava vakuus.¹²⁰

Energialakiin perustuen on annettu viranomaisohjeistusta, jota merituulivoiman käytöstä poistamisessa on noudatettava. Englantia ja Walesia koskeva ohjeistus on annettu vuonna 2019¹²¹ ja Skotlantia koskeva ohjeistus vuonna 2022.¹²² Ohjeistukset perustuvat "saastuttaja

¹¹⁶ WindSeeG: Anlage (zu § 80 Absatz 3) Anforderungen an Sicherheitsleistungen. Liite 80 §:n 3 momenttiin: Vakuuksia koskevat vaatimukset.

¹¹⁷ TED (EU Tenders): Kilpailutukset 664779-2025 ja 763286-2025.

¹¹⁸ Energy Act 2004. Saatavilla osoitteessa: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/20/contents>.

¹¹⁹ Energy Act 2004, Part 2 Chapter 2, Offshore production of energy, 84-104 §.

¹²⁰ Energy Act 2004, Part 2 Chapter 3, Decommissioning of offshore installations, 105-114 §.

¹²¹ Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS) 2019: Decommissioning of Offshore Renewable Energy Installations under the Energy Act 2004. Guidance notes for industry (England and Wales). Saatavilla osoitteessa:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f5b2724e90e0718e212a22d/decommissioning-offshore-renewable-energy-installations-energy-act-2004-guidance-industry_1_.pdf

¹²² Scottish Government 2022: Offshore renewable energy: Decommissioning guidance for Scottish waters. Saatavilla osoitteessa: <https://www.gov.scot/publications/offshore-renewable-energy-decommissioning-guidance-scottish-waters/>.

maksaa"-periaatteeseen sekä kansainvälisten velvoitteiden noudattamiseen. Kansainvälisistä sopimuksista ohjeistuksissa mainitaan erityisesti YK:n merioikeusyleissopimus (UNCLOS) sekä sen nojalla IMO:n vuonna 1989 antama päätöslauselma mannerjalustalla ja talousvyöhykkeellä sijaitsevien rakennelmien ja laitteiden poistamisesta, samoin kuin OSPAR-sopimus.

Ohjeistusten mukaan purkamissuunnitelmassa on esitettävä perusvaihtoehtona, että purkaminen kattaa kaikki asennetut rakenteet ja laitteet. Täydellinen poistaminen on lähtökohtana, ellei osittaiselle poistamiselle ole pakottavia teknisiä, ympäristöön, terveyteen tai turvallisuuteen liittyviä syitä.

Vakuuden määrän on vastattava ennakoituja kohteiden purkukustannuksia. Yrityksen tulee luetella kohteet, kuvata, miten ne poistetaan ja kohdentaa kustannus kuhunkin toimenpiteeseen. Mukaan otetaan inflaatioennuste hankkeen elinkaaren loppuun asti, arvonlisävero, varautumispuskuri sekä erä, jolla korjataan hankevastaavan hankkeen kustannusten mahdollinen aliarviointi. Kaikki nämä tiedot tarkistetaan ulkoisten asiantuntijoiden toimesta laskelmien oikeellisuuden varmistamiseksi. Vakuuden koko arvo on järjestettävä joko etukäteen tai hankkeen varhais- tai keskivaiheessa, riippuen hankkeen riskeistä.

5.2.6 Oikeusvertailun huomiointi

Oikeusvertailussa on keskitytty Suomea oikeudellisesti lähellä oleviin maihin, joissa merituulivoimakehitys on jo pidemmällä kuin Suomessa. Keskeistä on, että vertailumaissa on säädetty merituulivoiman purkamisesta ja purkamisen turvaavasta vakuudesta. Myös purkamissuunnitelmaa edellytetään. Näiden täsmällisempi sisältö määrittyy useimmiten toimijakohtaisessa viranomaisen lupapäätöksessä. Vertailumaiden osalta eroa on muun muassa vakuuden asettamisajankohdan suhteen. Rakentamisen sääntelyn toteuttamistavat talousvyöhykkeellä eroavat, ja kyseeseen voi tulla esimerkiksi standardin noudattaminen. Esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa maalla tapahtuvaa rakentamista koskevaa sääntelyä ei ole ulotettu talousvyöhykkeelle.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

10 a luku Merituulivoima

1 §. Soveltamisala. Vesilakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 10 a luku, joka koskee merituulivoimaa. Merituulivoimaan soveltuisivat edelleen vesilain kaikentyyppisiin hankkeisiin soveltuvat yleiset säännökset, mutta merituulivoimahankkeen rakentamisesta, purkamisesta ja purkamisvakuudesta annettaisiin tarpeelliset täydennykset ja poikkeukset lain yleisiin säännöksiin.

Ehdotetun 1 pykälän 1 momentin mukaan luvun säännöksiä sovellettaisiin Suomen talousvyöhykkeelle sijoittuvan merituulivoimahankkeen rakentamiseen, purkamiseen ja purkamisen varmistamiseksi asetettavaan vakuuteen (purkamisvakuus).

Rakentamista koskevilla säännöksillä pyrittäisiin varmistamaan, että talousvyöhykkeen merituulivoimahanke täyttäisi olennaiset tekniset vaatimukset lujuuden, vakauden, paloturvallisuuden, terveellisuuden, käyttöturvallisuuden ja elinkaariominaisuuksien osalta.

Purkamista koskevilla säännöksillä pyritäisiin varmistamaan, että merituulivoimahanke tulee lopulta puretuksi. Vakuudella varauduttaisiin kattamaan talousvyöhykkeen merituulivoiman purkamis-, poisto- ja jälkitoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset mahdollisissa voimalan omistajan maksukyvyttömyystilanteissa, kuten konkurssissa, tai muissa tilanteissa, joissa voimalan omistaja ei huolehtisi purkamiseen liittyvien velvollisuuksiensa noudattamisesta.

Ehdotetun 1 pykälän 2 momentin mukaan luvun 2–3 ja 7–8 §:ää sovellettaisiin myös aluevesille sijoittuvaan merituulivoimahankkeeseen. Näin ollen aluevesille sijoittuvaan merituulivoimahankkeeseen sovellettaisiin pykälää merituulivoimaa koskevasta vesiluvasta ja siinä annettavista tarpeellisista lupamääräyksistä, merituulivoimaa koskevan vesiluvan voimassaolosta, jonka mukaan määräaika hankkeeseen toteuttamiseen ryhtymiselle saisi olla enintään 5 vuotta, sekä purkamisvelvollisuudesta ja purkamissuunnitelmasta.

Ehdotetun 1 pykälän 3 momentin mukaan merituulivoimahankkeella tarkoitettaisiin tuulienergian hyödyntämiseen tarkoitettuja merituulivoimaloita ja niihin liittyviä rakennelmia, laitteita sekä hankkeen sisäisiä putkia ja kaapeleita, jotka sijaitsevat merialueella. Merituulivoimahanke kattaisi kaikki merituulivoimaan liittyvät rakennelmat ja laitteet sekä niiden perustukset, kuten turbiinit, merisähköasemat ja mahdolliset vedyntuotantolaitokset, jotka sijaitsevat merialueella. Merituulivoimahanke kattaisi myös eroosiosuojaukset. Lisäksi merituulivoimahanke kattaisi hankkeen sisäiset putket ja kaapelit, joilla tarkoitettaisiin hankkeen sisäistä verkkoa, joka yhdistää kyseisen hankkeen voimalat ja rakennelmat toisiinsa. ”Sisäisellä” ei tarkoitettaisi siirtokaapeleita ja -putkia, jotka yhdistävät hankkeen mantereelle. Olennaista olisi voimaloiden, rakennelmien, laitteiden ja putkien ja kaapeleiden sijainti merialueella. Tavanomaisesti ne olisivat perustettuna meren pohjaan. Näin ollen esimerkiksi maalla sijaitsevat merisähköasemat tai kaapelit eivät kuuluisi merituulivoimahankkeeseen.

2 §. Merituulivoimaa koskeva lupa. Ehdotetun 2 pykälän mukaan merituulivoimahanketta koskevassa lupapäätöksessä on, sen lisäksi mitä 3 luvun 10–14 §:ssä säädetään, annettava tarpeelliset määräykset rakennuskohteesta ja rakennustyön suorittamisesta, purkamisesta ja jälkitoimenpiteistä.

Valmistelun aikana on käynyt ilmi, että joissakin tapauksissa on ollut tulkintaepäselvyyttä siitä, voidaanko vesiluvalla ratkaista vedenpinnan yläpuolisia rakenteita ja laitteita koskevia asioita, ja voidaanko vesiluvassa antaa lupamääräyksiä vedenpinnan yläpuolisista rakenteista vaiko ainoastaan pinnanalaisista rakenteista. Lupamääräykset voisivat siten koskea myös vedenpinnan yläpuolista rakentamista ja pinnan yläpuolisia rakenteita ja laitteita. Rakennuskohteella tarkoitettaisiin käytännössä merituulivoimahanketta.

Rakennustyön suorittamista koskevat lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi hankkeesta vastaavan velvollisuutta huolehtia rakennustyön tarkastusasiakirjan pitämisestä tai aloituskokouksen pitämisestä. Lisäksi lupamääräykset voisivat koskea päivitetyn valvontasuunnitelman toimittamista ennen rakennustyön alkua ja hankkeesta vastaavan velvollisuutta valvoa valvontasuunnitelman noudattamista. Lupamääräykset voisivat koskea myös rakennustyötä koskevan lausunnon toimittamista. Lupamääräykset voisivat koskea myös rakennustyön suorituksesta aiheutuvien haittojen vähentämistä.

Ehdotettu pykälä koskisi kaikkia merituulivoimaa koskevia vesilupapäätöksiä niin talousvyöhykkeellä kuin aluevesillä. Aluevesien merituulivoimahankkeissa rakennustyön suorittaminen määräytyy pääosin rakentamislupamenettelyssä, joten sitä koskevia lupamääräyksiä ei olisi tarpeen antaa.

Purkamista koskevissa määräyksissä tulisi antaa velvoite purkaa merituulivoimahanke. Purkamista koskevat määräykset voisivat koskea myös esimerkiksi purkamissuunnitelman päivittämistä tarpeellisessa laajuudessa tietyin määrävälein, kuin myös sitä, missä tilanteissa hankkeesta vastaava olisi velvollinen hakemaan purkamista koskevaa lupaa ja luvan määräämistä raukeamaan. Vesiluvassa voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä esimerkiksi siitä, että purkamistoimenpiteille on haettava lupaa kaksi vuotta ennen suunniteltua toiminnan lopettamista tai tuulienergian tuotantoon liittyvän oikeuden päättymistä, jotta purkamisen suunnittelu ja lupamenettely ehdittäisiin aloittaa hyvissä ajoin. Käytännössä merituulivoimahankkeen rakentamista koskevassa lupapäätöksessä voitaisiin antaa yleisemmän tasoiset määräykset purkamisesta, mutta lopulliset ja tarkemmat määräykset purkamisesta ja sen laajuudesta sekä jälkitoimenpiteistä annettaisiin vasta purkamistoimia koskevassa lupapäätöksessä.

Jälkitoimenpiteitä koskevat määräykset voisivat koskea esimerkiksi merituulivoimatoimintaan liittyvän alueen kunnostamista ja siistimistä, pohjan tasaamista, purkumateriaalin ja -jätteen käsittelyä ja maihin siirtämistä sekä mahdollista jälkiseurantaa. Jälkitoimenpiteitä koskevissa määräyksissä olisi otettava huomioon vedenalainen luonto ja meriympäristö sekä alueen muu käyttö, kuin myös merenkulun turvallisuus.

3 §. *Merituulivoimaa koskevan luvan voimassaolo.* Ehdotetun 3 pykälän mukaan merituulivoimahankkeen rakentamista koskevassa lupapäätöksessä voitaisiin määrätä lain 3 luvun 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidemmästä määräajasta hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle. Määräaika hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle saisi olla enintään 5 vuotta. Lähtökohtaisesti vesilupa myönnetään toistaiseksi voimassa olevana lain 3 luvun 8 §:n mukaan. Merituulivoimalle tähän mennessä myönnetty vesiluvat on myönnetty toistaiseksi voimassa olevina, ja nykykäytäntöön ei ehdotettaisi muutoksia. Poikkeusta ehdotettaisiin sen sijaan hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle annettuun määräaikaan, joka voisi olla 4 vuodesta poiketen enintään 5 vuotta. Määräaika hankkeen toteuttamiselle säilyisi ennallaan, ja saisi olla enintään 10 vuotta.

Ehdotettu säännös tarkoittaisi poikkeusta lain 3 luvun 8 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan toistaiseksi voimassa olevassa luvassa on määrättävä aika, jonka kuluessa vesitaloushanke on toteutettava ja toteuttamiseen ryhdyttävä. Määräaika hankkeen toteuttamiselle saa olla enintään kymmenen vuotta ja toteuttamiseen ryhtymiselle enintään neljä vuotta. Lain 3 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi erityisestä syystä ennen määräajan päättymistä hakemuksesta pidentää 2 momentissa tarkoitettua määräaika. Pidentämistä koskevassa päätöksessä voidaan tarkistaa tai täydentää luvan määräyksiä.

Merituulivoimalle tähän mennessä myönnetyissä vesiluvissa on määrätty myös 4 vuotta lyhemmistä määräajoista hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle, esimerkiksi 3 vuodesta. Mikäli määräaikoja hankkeen toteuttamiseen ryhtymisestä ja hankkeen toteuttamisesta ei noudateta, toistaiseksi voimassa oleva lupa raukeaa. Luvan raukeamisesta kyseisissä tilanteissa on säädetty lain 3 luvun 9 §:n 2 momentissa, jonka mukaan toistaiseksi voimassa oleva lupa raukeaa, jos lupapäätöksessä edellytetyt toimet ei olennaisilta osin ole toteutettu tai toteuttamiseen ryhdytty lupapäätöksessä määrättyssä ajassa tai 8 §:n 3 momentin nojalla pidennetyssä määräajassa. Joissakin merituulivoimahankkeissa on jouduttu hakemaan määräaikojen pidennystä, sillä luvan antamisen jälkeen on tullut ilmeiseksi, ettei hanketta saada toteutettua alkuperäisten määräaikojen puitteissa. On huomionarvoista, että hankkeet, joille on aiemmin haettu vesilupaa, ovat olleet mittakaavaltaan pienempiä, kuin nykyisin suunnitellut.

Yleistä 4 vuoden määräaika hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle tai jopa tätä lyhyempää määräaika voidaan pitää lyhyehkönä erityisesti merituulivoimahankkeissa. Vasta kun

hankkeelle on myönnetty vesilupa, merituulivoimahankkeessa tehdään lopullinen investointipäätös, ja aikaa voi kuluu myös esimerkiksi rahoitusjärjestelyiden toteuttamiseen. Vesiluvan myöntämisen jälkeen tehdään tarvittavat sopimukset turbiineista ja muista tarvittavista osista, ja niiden toimitusaika voi olla useita vuosia. Merituulivoimahankkeiden mittakaava ja toimitusajat huomioon ottaen, merituulivoimahanketta koskevassa luvassa voitaisiin suoraan määrätä pidemmästä määräajasta hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle, joka olisi enintään 5 vuotta. Hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle saisi edelleen hakea pidennettyä määräaika, jolloin lupamääräyksiä voitaisiin tarkistaa tai täydentää. Määräajan pidennyksen osalta olisi kuitenkin otettava huomioon, että hanke on toteutettava 10 vuoden kuluessa.

Ehdotettu säännös toisi joustoa vesilupamenettelyyn, sillä tällöin ei tarvitsisi välttämättä hakea erikseen pidennystä hankkeen toteuttamiseen ryhtymistä koskevalle määräajalle, vaan se voitaisiin alun perin myöntää pidempänä. Hankkeeseen ryhtymiseen liittyvä määräaika jäisi Lupa- ja valvontaviraston tapauskohtaiseen harkintaan. Säännös koskisi sekä aluevesien että talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeita.

4 §. Olennaiset tekniset vaatimukset. Ehdotetun 4 pykälän 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavan on huolehdittava siitä, että merituulivoimahankkeen ja siihen liittyvän rakentamisen, jäljempänä rakennuskohde, suunnitelmat ja rakennustyöt täyttävät käyttötarkoituksen mukaiset vaatimukset rakennuspaikan ja ympäristön olosuhteet huomioon ottaen seuraavien olennaisten teknisten vaatimusten osalta: 1) rakenteiden lujuus ja vakaus; 2) paloturvallisuus; 3) terveellisyys; 4) käyttöturvallisuus; ja 5) elinkaariominaisuudet. Ehdotetun pykälän 1 momentin tarkoituksena on varmistaa, että talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeen suunnittelussa ja rakentamisessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen mukaiset vaatimukset olennaisten teknisten vaatimusten osalta. Velvollisuus vaatimusten täyttymisestä olisi kohdistettu hankkeesta vastaavaan.

Vaatimukset määräytyvät rakennuskohteen käyttötarkoituksen mukaan, joita merituulivoimahankkeessa ovat esimerkiksi merituulivoimaan liittyvät rakennelmat ja laitteet sekä niiden perustukset, turbiinit, merisähköasemat ja mahdolliset vedyntuotantolaitokset, jotka sijaitsevat merialueella. Merituulivoimahankkeessa keskeisimmät vaatimukset kohdistuvat rakenteiden lujuuteen ja vakauteen. Rakennuspaikan ja ympäristön olosuhteiden huomioiminen asettaa erityisiä vaatimuksia niin suunnittelulle kuin rakentamiselle. Pohja- ja perustusrakentaminen syvälle meren pohjaan on poikkeuksellisen vaativaa. Ympäristön ja vuodenaikojen erilaiset olosuhteet on otettava huomioon myös vedenpinnan yläpuolisten rakenteiden osalta. Käyttöturvallisuus on huomioitava erityisesti rakennuskohteissa työskentelyn turvallisuuden varmistamiseksi, johon liittyvät esimerkiksi kulkureitit, kaiteet ja turvavarusteet. Paloturvallisuutta koskevat vaatimukset voisivat tulla huomioitaviksi rakennusmateriaalien ominaisuuksissa tai jos rakennuskohteessa on tarvetta palo-osastoida eri tiloja toisistaan. Terveellisyyttä koskevat vaatimukset voisivat tulla huomioitaviksi, jos rakennuskohteessa olisi muita työskentelytiloja tai työntekijöiden oleskelutiloja kuin sellaisia rakennuskohteiden teknisiä tiloja, joissa suoritetaan laitteiden tarvitsemia huoltotöitä. Elinkaariominaisuuksiin liittyviä keskeisiä vaatimuksia ovat muun muassa kestävyys, käyttöikä, huollettavuus, korjattavuus sekä purettavuus ja uudelleenkäytettävyys.

Ehdotetun 4 pykälän 2 momentin mukaan suunnittelussa ja rakentamisessa on otettava huomioon rakentamislain (751/2023) 31–34 ja 39 §:ssä sekä niiden nojalla annetut säännökset. Mitä edellä mainituissa säännöksissä säädetään rakennuksesta, sovelletaan myös merituulivoimahankkeeseen. Vaikka rakentamislain puolella kyseisissä säännöksissä käytetään termiä rakennus, olennaisia teknisiä vaatimuksia sovelletaan myös rakennuskohteisiin. Rakentamislaisissa tuulivoimala ei ole rakennus vaan rakennuskohde, jonka toteuttamisessa on otettava huomioon olennaisia teknisiä vaatimuksia.

Suunnittelussa ja rakentamisessa olisi otettava huomioon rakentamislain 31 §, jonka mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan käyttötarkoitus huomioon ottaen siten, että sen rakenteet ovat lujia ja vakaita, soveltuvat rakennuspaikan olosuhteisiin ja kestävät rakennuksen suunnitellun käyttöiän. Kantavien rakenteiden suunnittelun ja mitoituksen on perustuttava rakenteiden mekaniikan sääntöihin ja yleisesti hyväksytyihin suunnitteluperusteisiin taikka luotettaviin koetuloksiin tai muihin käytettävissä oleviin tietoihin. Rakennuksen rakentamisessa on käytettävä rakenteiden lujuuden ja vakauden kannalta soveltuvia rakennustuotteita. Rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, ettei siihen rakentamisen ja käytön aikana kohdistuva kuormitus aiheuta sortumista, lujuutta tai vakautta haittaavia muodonmuutoksia eikä vaurioita rakennuksen muita osia taikka rakennukseen asennettuja laitteita tai kiinteitä varusteita. Lisäksi rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, että ulkoisesta syystä rakenteille aiheutuvat vauriot eivät ole suhteettoman suuria ne aiheuttaneisiin tapahtumiin verrattuina. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta koskevia tarkempia säännöksiä rakennuksen: 1) rakenteilta vaadittavasta lujuudesta ja vakaudesta; 2) kantavien rakenteiden suunnittelusta ja mitoituksesta; 3) rakentamisen ja käytön aikaisista sallituista kuormituksista; 4) kantavissa rakenteissa käytettävistä rakennustuotteista.

Lujuuden ja vakauden osalta on annettu useita ympäristöministeriön asetuksia, joita ovat esimerkiksi ympäristöministeriön asetus pohjarakenteista (465/2014), ympäristöministeriön asetus kantavista rakenteista (477/2014), ympäristöministeriön asetus hitsattavien betoniterästen ja betoniteräsverkkojen olennaisista teknisistä vaatimuksista (125/2016) sekä ympäristöministeriön asetukset rakenteiden kuormia koskevista kansallisista valinnoista. Kantavia rakenteita koskevat olennaiset tekniset vaatimukset täyttyvät, kun rakenteet suunnitellaan ja toteutetaan eurokoodien sekä niitä koskevien kansallisten valintojen mukaan. Tarkemmat ympäristöministeriön asetukset ja niitä koskevat ohjeet olisivat kulloinkin saatavilla rakentamismääräyskokoelmassa.

Paloturvallisuuden osalta olisi otettava huomioon rakentamislain 32 §, jonka mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla paloturvalliseksi. Palon syttymisen vaaraa on rajoitettava. Rakennuksen kantavien rakenteiden on oltava sellaiset, että ne palon sattuessa kestävät vähimmäisajan ottaen huomioon rakennuksen sortuminen, poistumisen turvaaminen, pelastustoiminta ja palon hallintaan saaminen. Palon ja savun kehittymistä ja leviämistä rakennuksessa sekä palon leviämistä lähistöllä oleviin rakennuksiin on pystyttävä rajoittamaan. Rakennuksen rakentamisessa on käytettävä paloturvallisuuden kannalta soveltuvia rakennustuotteita ja teknisiä laitteistoja. Rakennuksen on oltava sellainen, että siinä olevat voivat palon sattuessa pelastautua tai heidät voidaan pelastaa. Pelastushenkilöstön turvallisuus on rakentamisessa otettava huomioon. Lupaviranomainen voi edellyttää laadittavaksi turvallisuusselvityksen poistumisturvallisuuden kannalta erittäin vaativasta kohteesta. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta koskevia tarkempia säännöksiä: 1) palon syttymisen ja leviämisen rajoittamisesta sekä taloteknisten ja lämmitykseen käytettävien laitteistojen paloturvallisuudesta; 2) rakenteiden kantavuudesta palotilanteessa ja tähän liittyvistä rakennustuotteiden ominaisuuksista; 3) palon ja savun kehittymisen ja leviämisen rajoittamisesta ja tähän liittyvien rakennustuotteiden ja laitteistojen ominaisuuksista; 4) poistumisturvallisuudesta ja turvallisuusselvityksestä; 5) sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyistä.

Paloturvallisuuden osalta on annettu useita ympäristöministeriön asetuksia. Näitä ovat ympäristöministeriön asetus savupiippujen rakenteista ja paloturvallisuudesta (745/2017),

ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017) ja ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen muuttamisesta (927/2020). Kulloisetkin asetukset ovat saatavilla rakennusmääräyskokoelmassa.

Terveellisyyden osalta olisi otettava huomioon rakentamislain 33 §, jonka mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan käyttötarkoituksensa ja ympäristöstä aiheutuvien olosuhteiden edellyttämällä tavalla siten, että se on terveellinen ja turvallinen rakennuksen sisäilma, kosteus-, lämpö- ja valaistusolosuhteet sekä vesihuolto huomioon ottaen. Rakennuksesta ei saa aiheutua terveyden vaarantumista sisäilman epäpuhtauksien, säteilyn, veden tai maapohjan pilaantumisen, savun, jäteveden tai jätteen puutteellisen käsittelyn eikä rakennuksen osien tai rakenteiden kosteuden vuoksi. Rakentamisessa on käytettävä tuotteita, joista ei niiden suunnitellun käyttöiän aikana aiheudu sisäilmaan, talousveteen eikä ympäristöön sellaisia päästöjä, joita ei voida pitää hyväksyttävänä. Rakennuksen järjestelmien ja laitteistojen on sovelluttava tarkoitukseensa ja niiden on ylläpidettävä terveellisiä olosuhteita. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta koskevia tarkempia säännöksiä rakennukselta edellytettävistä terveellisyyteen liittyvistä fysikaalisista, kemiallisista ja mikrobiologisista olosuhteista, taloteknisistä järjestelmistä ja laitteistoista sekä rakennustuotteista.

Terveellisyyden osalta on annettu useita ympäristöministeriön asetuksia. Näitä ovat ympäristöministeriön asetus rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta (782/2017), ympäristöministeriön asetus uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta (1009/2017), ympäristöministeriön asetus rakennusten vesi- ja viemäri-laitteistoista (1047/2017), ympäristöministeriön asetus rakennusten vesi- ja viemäri-laitteistoista annetun ympäristöministeriön asetuksen 2 ja 10 §:n muuttamisesta (814/2020) sekä ympäristöministeriön asetus rakennusten vesi- ja viemäri-laitteistoista annetun ympäristöministeriön asetuksen muuttamisesta (62/2023). Lisäksi on annettu useita ympäristöministeriön asetuksia tuotteita koskevista olennaisista teknisistä vaatimuksista. Kulloisetkin asetukset ovat saatavilla rakennusmääräyskokoelmassa.

Käyttöturvallisuuden osalta olisi otettava huomioon rakentamislain 34 §, jonka mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla siten, että sen käyttö ja huolto on turvallista. Rakennuksesta tai sen ulkotiloista ja kulkuväylistä ei saa aiheutua sellaista tapaturman, onnettomuuden tai vahingon uhkaa, jota ei voida pitää hyväksyttävänä. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta koskevia tarkempia säännöksiä rakennukselta edellytettävästä käyttöturvallisuudesta.

Käyttöturvallisuuden osalta on annettu ympäristöministeriön asetus rakennuksen käyttöturvallisuudesta (1007/2017).

Elinkaariominaisuuksien osalta olisi otettava huomioon rakentamislain 39 §, jonka mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöiltään pitkäikäiseksi. Erityisesti huomiota on kiinnitettävä pohjarakenteiden ja kantavien rakenteiden kestävyteen sekä rakennuksen ja sen tilojen, rakennusosien sekä teknisten järjestelmien käyttöikään, käytettävyyteen, huollettavuuteen, muunneltavuuteen ja korjattavuuteen sekä rakennusosien purettavuuteen ja uudelleenkäytettävyyteen. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia

säännöksiä rakennuksen tavoitteellisesta teknisestä käyttöiästä, muunneltavuudesta, huollettavuudesta ja korjattavuudesta sekä rakennusosien purettavuudesta.

Ehdotetun 4 pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä merituulivoimahankkeen suunnitelmista ja rakennustyön suorituksesta.

5 §. Rakennustyön suorituksen valvonta. Ehdotetun 5 pykälän 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavan olisi laadittava ja toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle lupahakemuksen yhteydessä ja ennen rakennustyön aloittamista valvontasuunnitelma toimenpiteistä rakentamisen vaatimustenmukaisuuden ja laadun varmistamiseksi. Suunnitelma tulisi toimittaa lupahakemuksen yhteydessä, ja päivitetty suunnitelma ennen rakennustyön aloittamista.

Säännös perustuisi rakentamislain 119 §:n rakennuttajavalvonnan periaatteisiin, jonka mukaisesti rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta antaa rakentamishankkeeseen ryhtyvälle luvan valvoa muun kuin asuinrakennuksen rakennustyötä kokonaan tai osittain itse rakentamishankkeeseen ryhtyvän esittämän valvontasuunnitelman mukaisesti. Rakennustyön suorituksen valvonnan olisi käytännön syistä tarkoituksenmukaista olla erilaista kuin aluevesillä tai maa-alueilla, sillä talousvyöhyke sijaitsee kauempana mantereesta ja merituulivoimahankkeeseen ryhtyvällä arvioidaan olevan riittävä osaaminen ja kyky valvonnan hoitamiseen. Käytännössä rakennuttajavalvontaa on sovellettu lähinnä suurten tuotantolaitosten ja liiketilojen rakentamisessa. Valvontasuunnitelma olisi toimitettava jo lupahakemuksen yhteydessä, mutta tarkempi ja päivitetty valvontasuunnitelma olisi toimitettava ennen rakennustyön aloittamista. Valvontasuunnitelmalla pyrittäisiin varmistamaan se, että rakennustyö täyttäisi muun muassa olennaiset tekniset vaatimukset ja olisi laadukasta.

Ehdotetun 5 pykälän 2 momentin mukaan valvontasuunnitelmassa olisi esitettävä tiedot rakentamishankkeesta ja rakennuttajavalvonnasta, joiden on sisällettävä olennaiset tiedot valvontaa suorittavista asiantuntijoista ja niistä toimista, joilla varmistetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä luvan mukaisen lopputuloksen saavuttaminen. Hankkeesta vastaava vastaa valvontasuunnitelman noudattamisesta valvoessaan rakentamistyötä. Valvontasuunnitelmassa olisi esitettävä yksityiskohtaiset tiedot valvonnan järjestämisestä sekä olennaiset tiedot valvontaa suorittavista asiantuntijoista. Käytännössä valvontasuunnitelman tulisi sisältää tiedot tarkastusohjelmasta sekä tarkastusten tekijöistä ja muista rakennuttajavalvontaan liittyvistä asiantuntijoista. Vastuu valvontasuunnitelman noudattamisesta olisi hankkeesta vastaavalla. Rakennuttajavalvonta on eräänlaista omavalvontaa, joka ei kuitenkaan rajoita valvontaviranomaisen toimivaltaa tarvittaessa puuttua luvanvastaiseen tai säännöksistä tai määräyksistä poikkeavaan rakentamiseen.

Ehdotetun 5 pykälän 3 momentin mukaan hankkeesta vastaavan olisi esitettävä Lupa- ja valvontavirastolle lupahakemuksen yhteydessä ja rakennustyön aikana riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunto siitä, täyttävätkö suunnitelmat ja rakentaminen sille 4 §:ssä säädetyt vaatimukset (ulkopuolinen tarkastus). Hankkeesta vastaava vastaisi ulkopuolisesta tarkastuksesta aiheutuvista kustannuksista. Käytännössä hankkeesta vastaava osoittaisi hakemusvaiheen lausunnolla Lupa- ja valvontavirastolle, että suunnitelmat täyttävät olennaiset tekniset vaatimukset. Rakennustyön aikaisella lausunnolla hankkeesta vastaava osoittaisi, että itse rakentaminen täyttää sille asetetut vaatimukset. Myös esimerkiksi Hollannissa on asetettu vaatimuksia, joiden mukaan merituulivoimaloiden rakenteiden lujuus on osoitettava kolmannen osapuolen lausunnolla.

Säännös perustuisi rakentamislain 115 §:n ulkopuolisen tarkastuksen periaatteisiin, jonka mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi lupahakemuksesta käsitellessään tai rakennustyön

aikana vaatia rakentamishankkeeseen ryhtyvältä riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunnon siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset.

Analogiaa voidaan hakea ympäristöministeriön ohjeesta rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta (YM5/601/2015). Ohjeessa todetaan, että ulkopuolisen tarkastuksen tekevän asiantuntijan on oltava riippumaton ja pätevä. Asiantuntijan riippumattomuus merkitsee, ettei asiantuntija voi tulla varsinaisen suunnittelutyön tehneestä yhtiöstä tai sen tytäryhtiöstä. Laajoja tutkimustoimia vaativissa asiantuntijaselvityksissä tulevat yleensä kysymyksen puolueettomat tutkimuslaitokset ja yliopistot sekä muut tehtäviin soveltuvat asiantuntijaorganisaatiot. Suunnitteluun liittyvissä asiantuntijaselvityksissä riippumattoman ja päteväksi tunnetun suunnittelutoimiston tai erityissuunnittelijan käyttäminen on yleensä riittävää. Ulkopuolista tarkastusta koskevan lausunnon sisällöstä ei ole sääntelyä. Esimerkiksi rakennesuunnittelun ulkopuolisessa tarkastuksessa lausunnon olisi kuitenkin suositeltavaa sisältää ainakin tiedot laskentamenetelmistä, kuormituksista ja kuormitusyhdistelmistä, sisäisistä ja ulkoisista rasitusolosuhteista, rakennuksen perustamisesta, rakennuksen kokonaisvakavuudesta, tärkeimmistä kantavien rakenteiden liitosten ja paloturvallisuuden periaatteista sekä rakennusfysikaalisista ominaisuuksista.

Ehdotetun 5 pykälän 4 momentin mukaan rakennuttajavalvonta ja ulkopuolinen tarkastus eivät rajoita Lupa- ja valvontaviraston oikeutta tehdä tarkastuksia. Säännös olisi informatiivinen, ja tarvittaessa Lupa- ja valvontavirasto voisi tehdä tarkastuksia vesilain 14 luvun 3 §:n mukaisesti. Myös talousvyöhykkeen merituulivoimalain 28 §:n mukaan hyödyntämisluvan nojalla harjoitettavaa toimintaa kyseisen lain tai muun lain nojalla valvovilla viranomaisilla on oikeus päästä hyödyntämisluvan haltijan käyttämille aluksille niiden käydessä valvottavalla kohteella. Säännöksen esitöiden mukaan (HE 147/2024 vp, s. 85) etenkin merituulivoimaloiden ja mahdollisten liitännäisten rakennusten ja rakennelmien rakennus- ja toimintavaiheessa valvovia viranomaisia voi olla useita, esimerkiksi vesilupaa valvoo ELY-keskus (nykyään Lupa- ja valvontavirasto) ja kemikaaliturvallisuuslain noudattamista Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).

6 §. Lopputarkastus. Ehdotetun 6 pykälän 1 momentin mukaan vesilain 3 luvun 18 §:ssä tarkoitetun valmistumisilmoituksen yhteydessä hankkeesta vastaavan olisi ilmoitettava Lupa- ja valvontavirastolle, että: 1) rakennustyö on saatettu loppuun lupapäätöksen ja rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti; ja 2) rakennuskohteen toteutusta vastaavat suunnitelmat on toimitettu Lupa- ja valvontavirastolle. Ehdotetun 6 pykälän 2 momentin mukaan valmistumisilmoituksen johdosta Lupa- ja valvontaviraston on suoritettava vesilain 14 luvun 13 §:n 2 momentin mukainen tarkastus.

Vesilain 3 luvun 18 §:n mukaan hankkeesta vastaavan on tehtävä Lupa- ja valvontavirastolle ilmoitus vesitaloushankkeen valmistumisesta tai hankkeeseen kuuluvan rakennelman käyttöönottamisesta (valmistumisilmoitus). Vesilain 14 luvun 13 §:ssä säädetään toimenpiteistä valmistumisilmoituksen johdosta. Vesilain 14 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi ilmoituksen johdosta suorittaa hallintolain 39 §:n mukaisen tarkastuksen tai ryhtyä muihin 14 luvun 3 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, onko hanke toteutettu lupamääräysten mukaisesti.

Käytännössä hankkeesta vastaavalla olisi velvollisuus informoida ja toimittaa tarpeelliset suunnitelmat, asiakirjat ja lausunnot Lupa- ja valvontavirastolle tarkastusta varten, ja Lupa- ja valvontaviraston olisi suoritettava tarkastus. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto voisi ryhtyä viittaussäännöksen mukaan muihin 14 luvun 3 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin. 14 luvun 3 §:ssä säädetään tarkemmin tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta.

On katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että talousvyöhykkeen hankkeissa lopputarkastus olisi pakollinen, sillä hankkeilla ei olisi rakentamislain mukaista loppukatselmusta, kuten aluevesien hankkeissa. Lupa- ja valvontavirasto voisi tarkastaa asiakirjat, suunnitelmat ja lausunnot sekä katselmoida esimerkiksi sijainnin.

7 §. Purkamisvelvollisuus ja jälkitoimenpiteet. Ehdotetun 7 pykälän 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavan olisi purettava merituulivoimahanke, kun se on vaurioitunut korjauskelvottomaksi, sen tuulienergian tuotantoon liittyvä oikeus on päätynyt tai se on muulla tavoin menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Purkamisvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi eroosiosuojauksia, jotka ovat kiviaineksia. Merituulivoimatoimintaan liittyvällä alueella olisi suoritettava tarpeelliset jälkitoimenpiteet vedenalainen luonto ja alueen muu käyttö huomioiden.

Kun jokin säännöksen tilanteista tulisi ajankohtaiseksi, syntyisi myös merituulivoimahanke purkamisvelvollisuus. Jos merituulivoimahanke vaurioituisi korjauskelvottomaksi, se luonnollisesti olisi purkamisvelvollisuuden piirissä. Purkamisvelvollisuus syntyisi siinä tilanteessa, kun merituulivoimahanke tuulienergian tuotantoon liittyvä oikeus on päätynyt. Oikeudella tarkoitettaisiin talousvyöhykkeellä hyödyntämisluvassa määritettyä oikeutta tuotantoon, ja aluevesillä käyttöoikeussopimuksessa määritettyä oikeutta tuotantoon. Oikeudessa on myönnetty oikeus tietyiksi vuosiksi sähköntuotantoon, ja käytännössä purkamisvelvollisuus syntyisi siinä kohtaa, kun sähköntuotanto-oikeutta ei enää ole. Oikeudessa on saatettu myöntää lisäksi käyttöoikeus alueelle, ja purkamisvelvollisuus voisi syntyä siten ennen kuin alueen käyttöoikeus on päätynyt.

Velvollisuutta purkaa merituulivoimahanke tilanteessa, jossa tuulienergian tuotantoon liittyvä oikeus on päätynyt, ei kuitenkaan sovellettaisi, jos talousvyöhykkeen merituulivoimaa koskevassa valtioneuvoston päätöksessä on määrätty tästä poikkeavasti. Purkamisvelvollisuudessa tulisi siis ottaa huomioon tapauskohtaiset olosuhteet, kuten omistajanvaihdostilanteet. Tällä pyrittäisiin siihen, että käyttökelpoista hanketta ei pureta ennen aikojaan.

Merituulivoimahanke purkamisvelvollisuus syntyisi, jos se on muulla tavoin menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Merkityksen menettämisessä lähtökohtana olisi se tarkoitus, jota varten hanke olisi toteutettu ja jonka perusteella lupa hankkeeseen olisi alun perin myönnetty. Mikäli hanke ei enää tuottaisi luvan myöntämisen perusteena ollutta tai sitä vastaavaa hyötyä tai hanketta ei enää käytettäisi siihen käyttötarkoitukseen, jota varten hanke olisi toteutettu ja jonka perusteella lupa hankkeeseen olisi alun perin myönnetty, se olisi purkamisvelvollisuuden piirissä. Näin ollen purkamisvelvollisuus voisi syntyä esimerkiksi tilanteissa, joissa hanke on jäänyt keskeneräiseksi, sen tekninen käyttöikä on päätynyt tai sitä ei enää muusta vastaavasta syystä voida käyttää sähkön tuotantoon. Tässäkin tulisi huomioida tapauskohtaiset olosuhteet, jotta toimintakelpoista hanketta ei pureta ennen aikojaan.

Voimaloiden tekninen käyttöikä on nykyteknologialla noin 25–30 vuotta, mutta huollolla ja osien vaihdolla sitä voidaan pidentää. Tulevaisuudessa teknologia voi kehittyä niin, että tekninen käyttöikä kasvaa. Kun tekninen käyttöikä on tullut päätökseen siten, että hanketta ei enää olisi mahdollista käyttää sähkön tuotantoon, hankkeen katsottaisiin menettäneen alkuperäisen merkityksensä, jolloin syntyisi purkamisvelvollisuus.

Mikäli merituulivoimahanke olisi pysyvästi poistunut tuotannollisesta käytöstä, sitä ei enää katsottaisi käytettäväksi siihen käyttötarkoitukseen, jota varten vesilupa on myönnetty. Silloin hankkeen voitaisiin katsoa menettäneen alkuperäisen merkityksensä, ja syntyisi purkamisvelvollisuus. Merituulivoimahanke tuotannollista käyttöä on sähkön tuotanto.

Tavanomaiset huoltotoimenpiteet ja niiden vaatimat toiminnan keskeytykset eivät kuitenkaan tarkoittaisi pysyvää poistumista tuotannollisesta toiminnasta, kuten eivät myöskään tilapäiset toiminnan keskeytykset esimerkiksi yrityksen omistajanvaihdostilanteissa. Lisäksi esimerkiksi konkurssitilanteessa konkurssipesä ei yleensä jatka velallisen toimintaa, mutta liiketoiminnan myyminen osana pesän omaisuuden realisointia voi johtaa tuulivoimatoiminnan jatkamiseen sen tilapäisen keskeytyksen jälkeen. Tilapäistä toiminnan keskeytystä voimalan huoltoon taikka esimerkiksi toiminnan rahoitukseen tai omistussuhteiden järjestelyyn liittyvällä perustellulla syyllä pidettäisiin siten tavanomaisena poissaolona tuotannollisesta toiminnasta. Mikäli hanke olisi kuitenkin pysyvästi poistettu tuotannollisesta käytöstä, se olisi menettänyt alkuperäisen merkityksensä ja siten purettava.

Purkamisvelvollisuus koskisi merituulivoimaloita ja niihin liittyviä rakennelmia, laitteita ja perustuksia. Purkamisvelvollisuus kohdistuisi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeesta vastaavaan. Pääsääntönä olisi merituulivoimaloiden ja niihin liittyvien rakennelmien, laitteiden ja perustusten täydellinen purkaminen. Perustusten katsottaisiin olevan kiinteästi osa merituulivoimalaa, rakennelmaa tai laitetta.

Merioikeusyleissopimuksen 60 artiklan 3 kappaleen mukaan hylätyt tai käytöstä pois jääneet laitteet tai rakennelmat tulee merenkulun turvallisuuden takaamiseksi poistaa, ottaen huomioon kaikki toimivaltaisen kansainvälisen järjestön antamat yleisesti hyväksytyt kansainväliset määräykset. IMO:n päätöslauselman lähtökohtana on, että merellä sijaitsevat hylätyt tai käytöstä poistetut rakennelmat ja laitteet tulisi poistaa kokonaan. Purkaminen tulisi suorittaa niin pian, kuin se on kohtuudella mahdollista käytöstä poistamisen jälkeen. Päätöslauselman mukaan rakennelmia ja laitteita ei saa sijoittaa mannerjalustalle tai talousvyöhykkeelle, mikäli niiden suunnittelu ja rakentaminen ei mahdollista täydellistä purkamista käytöstä poistamisen jälkeen. Täydellinen purkaminen on siis lähtökohtainen ratkaisu, ja osittainen purkaminen voidaan hyväksyä vain toimivaltaisen rannikkovaltion tekemän tapauskohtaisen arvioinnin perusteella.

Myös Lontoon dumpppauspöytäkirja kieltää mereen laskemisen eli dumpppaamisen, ja mereen laskemisella tarkoitetaan kaikkea alustojen tai muiden merellisten rakennelmien hylkäämistä tai jättämistä paikalleen yksinomaan tahallisen poistamisen tarkoituksessa. Suomi on antanut pöytäkirjan hyväksymiskirjan tallettamisen yhteydessä seuraavan ilmoituksen: Pöytäkirjan 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti Suomi ilmoittaa kieltäneensä kansallisesti pöytäkirjan liitteessä 1 mainittujen jätteiden ja muiden aineiden mereen laskemisen lukuun ottamatta ruoppausjätteen läjitystä. Myös Helsingin sopimus kieltää mereen laskemisen, jolla tarkoitetaan kaikkea tahallista aluksien, muiden merellä olevien rakennelmien tai ilma-alusten mereen upottamista tai hylkäämistä.

Merituulivoimahankkeen sisäiset kaapelit ja putket olisi poistettava. Sisäisillä kaapeleilla ja putkilla tarkoitettaisiin hankkeen sisäistä verkkoa, jolla turbiinit, merisähköasemat ja muut rakennelmat yhdistyvät toisiinsa. Säännöksissä ei asetettaisi samanlaista velvoitetta ulkoisille kaapeleille ja putkille eli käytännössä esimerkiksi siirtokaapeleille, vaan niiden osalta poistaminen harkittaisiin tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa rapautuminen, riskit merenkululle ja meriympäristölle sekä mahdollinen tuleva käyttö. Kaapeleiden ja putkien täydellinen poistaminen voisi lisätä ympäristön kuormitusta, ja varsinkin siirtokaapelien ja -putkien tapauksessa ympäristövaikutukset ulottuisivat laajalle alueelle ja avomeren lisäksi myös rannikkoalueelle. Kansainväliset sopimukset eivät samalla tavalla aseta velvoitetta kaapeleiden ja putkien poistamiseen, kuten rakennelmille. On kuitenkin katsottu tarkoituksenmukaiseksi sekä kiertotalouden että kaapeleissa olevien metallien taloudellisen arvon vuoksi, että hankkeen sisäiset kaapelit poistettaisiin. Esimerkiksi kaapelit sisältävät merkittäviä määriä kuparia ja alumiinia, jotka ovat lähes täysin kierrätettäviä. Metallien kierrätyksellä voidaan vähentää siten

luonnonvarojen käyttöä. Niillä on myös tietty taloudellinen arvo. Kun merituulivoimatoimintaan liittyvällä alueella joudutaan joka tapauksessa tekemään rakenteita koskevia purkamistöitä, joista aiheutuu ympäristövaikutuksia, on arvioitu, että alueen sisäisten kaapeleiden poistaminen samassa yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista. Merituulivoima-alueella kaapeleita ja putkia on lähtökohtaisesti tiheämmin kuin muilla merialueilla ja nämä voisivat hankaloittaa joissain tapauksissa alueen jatkokäyttöä. Purkamisvakuudessa voitaisiin ottaa huomioon sisäisten kaapelien taloudellinen arvo.

Purkamisvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi eroosiosuojauksia, jotka olisivat kiviaineksia. Kyseisiä kiviaineksia ei katsottaisi samalla tavalla rakennelmiksi kuten esimerkiksi voimaloita. Eroosiosuojausten, jotka koostuvat kiviaineksista, voitaisiin tulkita menevän Lontoon dumpauspöytäkirjan 1 artiklan 4.2.2 kohdan ja 1 artiklan 4.2.3 kohdan piiriin, jolloin kiviaineksien tulkittaisiin olevan sijoitettuna mereen muussa kuin yksinomaan poistamistarkoituksessa. Myös Helsingin sopimuksen osalta voitaisiin arvioida samalla tavoin; eroosiosuojausten, jotka koostuvat kiviaineksista, voitaisiin tulkita menevän 2 artiklan 4 b kappaleen ii kohdan piiriin. Kiviaineksien tulkittaisiin siten olevan ainetta, joka on sijoitettuna muuta kuin pelkästään upottamista tai hylkäämistä varten.

Kiviainesten tulisi luonnollisesti olla pilaantumattomia, jotta ne voitaisiin jättää. Esimerkiksi tuulivoimatoimintaan liittyneistä öljyistä tai muista kemikaalipäästöistä johtuneiden pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamista voidaan edellyttää ympäristönsuojelulain pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevien säännösten mukaisesti.

On katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että mikäli kiviainekset ovat olleet meren pohjassa useita kymmeniä vuosia, niitä ei tulisi siinä vaiheessa ympäristövaikutusten vuoksi enää poistaa ja siirtää mantereelle. Myös Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa on todettu, että purkamisen näkökulmasta eroosiosuojaukset muodostavat merkittävän haasteen. Niiden poistaminen elinkaaren lopussa edellyttää suurten massojen käsittelyä, mikä voi aiheuttaa merkittäviä sedimenttiprosessien häiriöitä ja ympäristövaikutuksia.¹²³ Mahdollinen purkamisen yhteydessä tapahtuva massojen maalleläjitys voisi pitkien kuljetusmatkojen sekä orgaanisen aineksen voimistuneen hapellisen hajoamisen takia lisätä kasvihuonekaasupäästöjä ja tuottaa ongelmallisia suotovesiä.¹²⁴ Eroosiosuojaurakenteiden ja niiden poistossa syntyvän muun ruoppausmassan jatkokäytölle ei välttämättä ole selkeitä kohteita, vaan ne saattavat päätyä maankaatopaikalle.¹²⁵ Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa todetaan, että tanskalaisessa tutkimuksessa on arvioitu ympäristövaikutuksia ja kartoitettu julkisia mielipiteitä merituulivoiman purkuhankkeisiin liittyen. Tulosten mukaan pienimmät elinkaariympäristövaikutukset saavutetaan poistamalla arvokkaimmat kierrätysmateriaalit mutta jättämällä eroosiosuojausmateriaalit paikalleen.¹²⁶ Eroosiosuojauksen poisto muodostaisi merkittävän kustannuserän erityisesti painovoimaperustuksissa. Kivimassojen nosto ja käsittely voisivat olla 15–20 % perustuksen purkukustannuksesta.¹²⁷ Eroosiosuojauksen poistaminen on logistisesti raskas ja kallis toimenpide, joka voi muodostaa huomattavat osuudet sekä painovoimaperustusten että paaluperustusten purkukustannuksista. Suomen olosuhteissa eroosiosuojaukset koostuvat usein suurista kivimassoista, joiden käsittely vaatii tehokasta

¹²³ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 66.

¹²⁴ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 105.

¹²⁵ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 109.

¹²⁶ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 110.

¹²⁷ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 128.

ruoppauskalustoa ja tehokasta satamalogistiikkaa. Eroosiosuojakivien jättäminen voi olla paitsi taloudellisesti perusteltua, mutta myös ympäristön kannalta kestävämpää.¹²⁸

Merituulivoimatoimintaan liittyvällä alueella olisi suoritettava tarpeelliset jälkitoimenpiteet vedenalainen luonto ja alueen muu käyttö huomioiden. Jälkitoimenpiteet voisivat olla esimerkiksi kunnostamista, siistimistä, pohjan tasaamista, purkumateriaalin ja -jätteen maihin siirtämistä sekä jälkitarkkailua. Tarpeellisissa jälkitoimenpiteissä tulisi ottaa huomioon vedenalainen luonto ja meriympäristö, kuin myös merenkulku ja sen turvallisuus. Esimerkiksi Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksen mukaan purkamistöiden jälkeen tarvitaan seuranta- ja tutkimustoimia, joiden avulla voidaan arvioida ympäristövaikutusten toteutumaa ja suunnitella tarvittaessa korjaavia toimia. Keskeinen riskienhallintamenetelmä vesistöhankeissa on tarkkailu.¹²⁹

Ehdotetun 7 pykälän 2 momentin mukaan purkamisessa on mahdollisuuksien mukaan sovellettava ympäristön kannalta parasta käytäntöä ja parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Vaatimus voidaan johtaa esimerkiksi Helsingin sopimuksen yleisistä periaatteista, joiden mukaan Itämeren alueen pilaantumisen ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi sopimuspuolet edistävät ympäristön kannalta parhaan käytännön ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamista. Myös esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa on asetettu samankaltaisia vaatimuksia ympäristön kannalta parhaan käytännön ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta. Helsingin sopimuksessa käsitteellä "ympäristön kannalta paras käytäntö" tarkoitetaan sitä, että käytetään sopivinta toimenpiteiden yhdistelmää, kun taas käsitteellä "paras käyttökelpoinen tekniikka" tarkoitetaan viimeisintä kehitysvaihetta niissä prosesseissa, järjestelmissä tai toimintatavoissa, jotka osoittavat tietyn toimenpiteen käytännön soveltuvuutta päästöjen rajoittamiseen. Ympäristön kannalta paras käytäntö ja paras käyttökelpoinen tekniikka muuttuvat ajan kuluessa teknologian kehittymisen, taloudellisten ja sosiaalisten seikkojen sekä tieteen ja sen ymmärtämisen muutosten myötä. Myös Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa on todettu, että purkutyössä tulisi käyttää mahdollisimman vähän ympäristöhäiriötä aiheuttavia työtapamenettelyjä ja menetelmiä. Ne vähentävät syntyvää melua ja resuspendoitumista, joilla on vaikutusta eliöstön karkottumiseen ja kiintoaineen leviämiseen.¹³⁰

Ehdotetun 7 pykälän 3 momentin mukaan purkamisvelvollisuuden syntyessä olisi haettava lupaa purkamistoimenpiteille sekä luvan rauettamista lain 3 luvun 24 §:n mukaan. Merituulivoimahankkeen purkaminen olisi siten aina luvanvaraista. Myös esimerkiksi vesilain 3 luvun 2 §:n 4 momentin mukaan lupa tarvitaan luvan saaneen vesitaloushankkeen muuttamiseen, jos muutos loukkaa 1–3 momentissa tarkoitettulla tavalla yleisiä tai yksityisiä etuja. Lisäksi vesilain 2 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan ilman Lupa- ja valvontaviraston lupaa ei saa poistaa rakennelmaa, joka vaikuttaa vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun.

Merituulivoimahankkeiden vesiluvat myönnetään toistaiseksi voimassa olevina, jolloin purkamisvelvollisuuden syntyessä olisi haettava luvan määräämistä raukeamaan. Purkamisen seurauksena ei olisi enää toimintaa, jota varten vesilupa on myönnetty.

Lain 3 luvun 24 §:n 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi hakemuksesta määrätä, että lupa raukeaa, jos: 1) luvanhaltijaa ei enää ole taikka luvanhaltijaa ei voida hankaluudetta saada selville; 2) hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä; tai 3) luvanhaltija sitä

¹²⁸ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 131.

¹²⁹ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 113.

¹³⁰ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 113.

pyytää. Lähtökohtana olisi, että purkamistilanteessa luvanhaltija pyytää itse luvan määräämistä raukeamaan.

Lain 3 luvun 24 §:n 3 momentin mukaan hakemuksen vireillepano-oikeuteen 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa sovelletaan, mitä 14 luvun 14 §:ssä säädetään, ja näin ollen vireillepano-oikeus olisi hallintopakkoasioiden tapaan asianosaisella, eräillä viranomaisilla, kunnalla, jonka alueella hankkeen vaikutukset ilmenevät, ja eräillä yhteisöillä. Jos luvan hakija ei itse pyytäisi luvan määräämistä raukeamaan, vireillepano-oikeus olisi siten myös tarkemmin määritellyillä muilla tahoilla. Esimerkiksi tilanteissa, joissa hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä, vireillepano-oikeus olisi luvanhaltijan lisäksi edellä mainituilla tahoilla.

Merkityksen menettämisessä lähtökohtana olisi se tarkoitus, jota varten hanke olisi toteutettu ja jonka perusteella lupa hankkeeseen olisi alun perin myönnetty. Mikäli hanke ei enää tuottaisi luvan myöntämisen perusteena ollutta tai sitä vastaavaa hyötyä tai hanketta ei enää käytettäisi siihen käyttötarkoitukseen, jota varten hanke olisi toteutettu ja jonka perusteella lupa hankkeeseen olisi alun perin myönnetty, se olisi menettänyt alkuperäisen merkityksensä.

Purkamishakemukseen ja -menettelyyn sovellettaisiin vesilain 11 luvun hakemusmenettelyä koskevia säännöksiä. Käytännössä olisi haettava lupaa purkamistoimenpiteille sekä luvan rauettamista. Purkamista ja luvan rauettamista koskevassa lupapäätöksessä annettaisiin lopulliset määräykset purkamisen toteuttamisesta sekä sen laajuudesta kuin myös jälkitoimenpiteistä. Purkamista koskevassa menettelyssä ja päätöksessä täytyisi huolehtia siitä, että lupa ei raukea ennen kuin toimenpiteet on tehty hyväksytysti ja että vakuusvelvoitteet ja vakuutta koskevat määräykset pysyvät voimassa tarpeellisen ajan. Näin ollen lupamääräyksissä pitäisi täsmentää tarkasti, milloin ja millä edellytyksin lupa raukeaa.

8 §. Purkamissuunnitelma. Ehdotetun 8 pykälän 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavan olisi laadittava ja toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle purkamissuunnitelma merituulivoimahanketta koskevan lupahakemuksen yhteydessä. Purkamissuunnitelmassa olisi esitettävä tiedot purkamis- ja jälkitoimenpiteistä.

Purkamissuunnitelma vaadittaisiin sekä aluevesien että talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeissa. Purkamissuunnitelma tulisi laatia ja toimittaa jo merituulivoimahankkeen rakentamista koskevan lupahakemuksen yhteydessä. Tällä pyrittäisiin varmistamaan se, että purkaminen otettaisiin huomioon jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Purkamissuunnitelma tulisi luonnollisesti päivittää ja toimittaa silloin, kun haetaan lupaa purkamistoimenpiteille.

Esimerkiksi Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksessa on tunnistettu ja suositeltu, että toteutettaviin rakenteisiin perustuva purkamissuunnitelma tulisi merituulivoimahankkeissa vaatia jo hankkeiden varhaisessa vaiheessa. Sitä tulisi päivittää hankkeen elinkaaren aikana ja käyttää purkamisvakuuden suuruuden määrittämisessä ja mahdollisessa päivittämisessä. Tutkimuksen mukaan useissa maissa edellytetään purkamissuunnitelmaa osana lupaprosessia, mikä velvoittaa hankekehittäjät arvioimaan sekä ekologisia vaikutuksia että kiertotalouden vaatimuksia jo ennen rakentamista.¹³¹ Purkamista koskevissa lupamääräyksissä voitaisiin määrätä purkamissuunnitelman päivittämisestä.

Ehdotetun 8 pykälän 2 momentin mukaan talousvyöhykkeen merituulivoimahanketta koskevan lupahakemuksen yhteydessä olisi lisäksi esitettävä ulkopuolisen ja riippumattoman

¹³¹ Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 112 ja 210.

asiantuntijan varmentama selvitys purkamisen kustannuksista. Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan se, että Lupa- ja valvontavirastolla olisi talousvyöhykkeen purkamisvakuuden määrän määrittämisessä riittävät ja oikeat tiedot. Myös esimerkiksi Saksassa on asetettu samankaltaisia velvoitteita siitä, että purkamisen kustannusten tulee olla kolmannen osapuolen varmentamia.

Ehdotetun 8 pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä purkamissuunnitelmassa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä. Purkamissuunnitelmassa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä voitaisiin antaa tarkemmat säännökset vesitalousasetuksessa, joihin voisivat sisältyä esimerkiksi yksityiskohtainen selvitys merituulivoimaloiden ja niihin liittyvien rakennelmien, laitteiden, perustusten, putkien ja kaapeleiden purkamisen ja poistamisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä niiden alueellisesta ulottuvuudesta, arvio toimenpiteiden aikataulusta ja kestosta, selvitys toimenpiteiden ympäristövaikutuksista, selvitys jälkitoimenpiteistä ja alueen tulevista käyttömahdollisuuksista, edellytykset huolehtia syntyvän rakennus- ja purkujätteen käsittelystä ja sen maihin siirtämisestä sekä käyttökelpoisten rakennusosien uudelleen käyttämisestä ja selvitys mahdollisen jälkiseurannan tavoitteista ja niiden pääasiallinen sisältö. Lisäksi talousvyöhykkeen merituulivoimahanketta koskevassa hakemuksessa olisi esitettävä yksityiskohtainen, ulkopuolisen ja riippumattoman asiantuntijan varmentama selvitys purkamis- ja jälkitoimenpiteiden kustannuksista.

9 §. Purkamisvakuus ja sen määrä. Ehdotetun 9 pykälän 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavan olisi asetettava ennen rakennustyöhön ryhtymistä Lupa- ja valvontaviraston hyväksi vakuus 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimien varmistamiseksi. Purkamisvakuus asetettaisiin siten purkamis- ja jälkitoimenpiteiden varmistamiseksi. Vakuus tulisi asettaa ennen rakennustyöhön ryhtymistä, mutta sitä ei tarvitsisi asettaa silloin kattamaan purkamiskustannuksia kokonaisuudessaan, vaan vakuutta kerrytettäisiin vesitalousasetuksessa tarkemmin määriteltävän aikataulun mukaisesti.

Ehdotetun 9 pykälän 2 momentin mukaan vakuuden olisi oltava määrältään riittävä ottaen huomioon merituulivoimatoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset, 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 merituulivoimahankkeen purkamiseksi ja jälkitoimenpiteiden suorittamiseksi vaadittavat toimet.

Merituulivoimatoiminnan laatua ja laajuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon esimerkiksi sijainti, perustusratkaisut, voimaloiden ja muiden rakennelmien määrä sekä muut toiminnan erityispiirteet. Vakuuden määrä perustuisi tapauskohtaiseen arvioon kustannuksista. Merituulivoimaloiden purku -tutkimuksen mukaan purkamisen kustannusrakenne vaihtelee merkittävästi riippuen muun muassa merituulipuiston teknisestä toteutuksesta, sijainnista, syvyydestä ja purkustrategiasta. Taloudellisesti ratkaisevia tekijöitä ovat muun muassa perustustyyppi, alusten saatavuus ja vuokrataso, kuljetusetäisyydet, jätteiden käsittely ja ympäristövaatimukset. Purkamiskustannukset voidaan jakaa esimerkiksi kuuteen pääluokkaan: 1. mobilisaatio ja logistiikka, 2. rakenteiden poisto (turbiinit, perustukset, sähköasemat ym.), 3. kaapeleiden ja putkien irrotus tai käsittely, 4. jätteiden ja materiaalivirtojen hallinta, 5. projektinhallinta, sekä 6. varaukset ja jälkiseuranta. Kustannusluokkien välinen suhde vaihtelee

hankekohtaisesti, mutta usein suurimmat kustannukset muodostuvat logistiikasta (25–35 %) ja rakenteiden poistosta (25–30 %).¹³²

Vakuuden määrän määrittämisessä voitaisiin hyödyntää ulkopuolisen ja riippumattoman asiantuntijan varmentamaa selvitystä purkamisen kustannuksista.

Purkujätteiden ja -materiaalien määrään ja käsittelykustannuksiin vaikuttaa esimerkiksi hankkeen koko. Myös esimerkiksi hankkeen sijaintipaikan kulkuyhteydet purkujätteiden ja -materiaalien käsittelypaikoihin voivat vaikuttaa purkamisen kustannuksiin. Vakuuden riittävään määrään vaikuttavat purkujätteiden ja -materiaalien käsittelykustannukset arvioitaisiin jäte- ja materiaaliakohtaisesti. Vaadittavaa vakuusmäärää voisi pienentää hyödynnettävän purkujätteen tai -materiaalin taloudellinen arvo, jos jätteelle tai materiaalille voitaisiin ennakoida olevan vakiintuneet markkinat voimalan purkamisen ajankohtaistuessa. Tällaisia jätteitä ja materiaaleja voisivat olla esimerkiksi erilaiset tuulivoimaloiden sisältämät metallit. Viranomaisena voisi tapauskohtaisesti hyväksyä metalleista saatavat arvioidut myyntitulot osana tarvittavan vakuuden suuruuden määrittelyä. Metallien hinnoissa tapahtuvan vaihtelun huomioimiseksi laskennallisena arvona ei kuitenkaan yleensä voitaisi käyttää vakuuden antamisajankohdan mukaista myyntihintaa, vaan esimerkiksi pidemmän aikavälin keskiarvoa. Laskennallinen arvo huomioitaisiin jäte- ja materiaaliakohtaisesti, mutta sillä ei voitaisi kompensoida toisen, arvoltaan negatiivisen jätejakeen käsittelykustannuksia. Taloudellista arvoa omaavaa purkujätettä ja -materiaalia ei liioin voisi käyttää vakuutena.

Ehdotetun 9 pykälän 3 momentin mukaan vakuuden olisi katettava toimien toteuttamiseen liittyvän arvonlisäveron määrä. Vakuuden määrässä olisi lisäksi otettava huomioon, että vakuudella asetettavat toimet arvioi tai tekee muu kuin hankkeesta vastaava tai Lupa- ja valvontavirasto. Esimerkiksi toiminnanharjoittajan konkurssitilanteessa Lupa- ja valvontaviraston olisi teetettävä tarvittavat purkamistoimenpiteet ulkopuolisella toimijalla. Tällöin viranomaisella ei ole käytössään hankkeesta vastaavan omia sopimussuhteita ja hintataso voisi olla korkeampi kuin jos hankkeesta vastaava vastaisi itse purkamistoimenpiteistä. Vakuuden määrän on siis oltava riittävä, jotta toimet voitaisiin suorittaa viranomaisen tilaamana ulkopuolisen toimijan toimesta. Purkamiseen liittyvien toimien suorittamisesta aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien arvonlisävero, tulisi voida kokonaan kattaa vakuudella (ks. ympäristönsuojelulain mukaisia jätevakuuksia koskien KHO:2017:24). Suomen talousvyöhykkeellä sijaitseva tuulipuistoalue kuuluu Suomen arvonlisäveroalueeseen (KHO:2025:33).

Ehdotetun 9 pykälän 4 momentin mukaan vakuuden määrää tulee kerryttää ja vakuuden tulee olla indeksiin sidottu. Tarkempi kerryttämisen aikataulu ja indeksiin sitominen määriteltäisiin vesitalousasetuksessa.

Ehdotetun 9 pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta, kerryttämisestä ja indeksiin sitomisesta. Vesitalousasetuksessa voitaisiin määritellä tarkempi vakuuden kerryttämisaikataulu, jonka mukaisesti vakuus kerrytettäisiin neljässä samansuuruisessa erässä. Lisäksi vesitalousasetuksessa voitaisiin määritellä sitominen elinkustannusindeksiin, jotta vakuuden arvo säilyisi.

10 §. Vakuuden asettaminen. Ehdotetun 10 pykälän 1 momentin mukaan luvassa olisi annettava tarpeelliset määräykset 9 §:ssä tarkoitettusta vakuudesta ja sen asettamisesta. Luvassa voitaisiin

¹³² Merituulivoimaloiden purku -tutkimus, s. 120–121.

määrätä, että hankkeesta vastaavan on arvioitava vakuuden riittävyttä 7 §:n 1 momentissa tarkoitetuista toimista aiheutuviin kustannuksiin määräajoin ja ilmoitettava tästä Lupa- ja valvontavirastolle. Tarvittaessa vakuutta koskevat lupamääräykset olisi muutettava.

Vakuutta koskevat lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi vakuuden asettamisajankohtaa, vakuuden määrää ja kerryttämistä. Lupa- ja valvontavirasto voisi antaa määräykset siitä, että vakuuden riittävyttä olisi arvioitava määräajoin. Sopivana aikavälinä riittävyyden arviointiin voisi olla esimerkiksi viisi vuotta, mutta aikavälin arviointi olisi tapauskohtaista. Lupa- ja valvontavirasto voisi käyttää tarvittaessa hallintopakkoa eli käytännössä vesilain 14 luvun keinoja, jos hankkeesta vastaava laiminlöisi ehdotetussa säännöksessä tarkoitetun ilmoitusvelvollisuutensa vakuuden määrän arvioinnin ilmoittamisesta. Lisäksi säädettäisiin informatiivisesti, että tarvittaessa vakuutta koskevat lupamääräykset on muutettava.

Ehdotetun 10 pykälän 2 momentin mukaan luvassa voitaisiin määrätä, että valvontaviranomainen voi hyväksyä omasta tai luvanhaltijan aloitteesta vakuuden määrän muuttamisen siltä osin, kun kyse on hintatason muutosta kuvaavaan indeksiin sidotun vakuuden määrän muuttamisesta.

Vakuuden määrän muuttaminen pelkästään indeksitarkistuksen vuoksi voitaisiin huomioida jo lupamääräyksessä. Koska tällaisen vakuuden määrän tarkistaminen olisi sidottu indeksin mukaiseen hintojen muutokseen, valvontaviranomainen voisi suorittaa sen ilman, että vakuutta koskevaa lupamääräystä olisi tarkistettava. Valvontaviranomainen voisi hyväksyä vakuuden määrän muuttamisen joko omasta tai luvanhaltijan aloitteesta. Vakuuden määrää voidaan joko lisätä tai vähentää, jos tämä olisi tarpeen indeksin perusteella. Vakuuden määrän tarkistamiseen käytettävä indeksi yksilöitäisiin lupamääräyksessä. Tarpeen mukaan luvassa voitaisiin myös määrittää, kuinka usein tai minkä suuruisten hinnanmuutosten johdosta vakuuden määrää tarkistettaisiin. Vakuuden määrän muutos hyväksyttäisiin valvojan lausunnolla, eikä asiasta siten tehtäisi erikseen valituskelpoista päätöstä. Näin voidaan tehdä, koska kyse olisi indeksiin sidotun vakuuden määrän tarkistamista koskevan varsin tarkkarajaisen lupamääräyksen täytäntöönpanemisesta, mihin ei sisältyisi oikeudellista harkintaa eikä siten oikeusturvan tarvetta.

Ehdotetun 10 pykälän 3 momentin mukaan vakuudeksi voidaan hyväksyä omavelkainen takaus, pantattu talletus taikka vakuus, jonka Lupa- ja valvontavirasto saa käyttöönsä vaatimuksen nojalla. Luvassa voitaisiin määrätä tarkemmin hyväksyttävästä vakuusmuodosta ja vakuuden muista ehdoista. Vakuuden antajan tai pantatun talletuksen säilyttäjän olisi oltava sellainen luotto- tai vakuutuslaitos tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Omavelkaisella takauksella tarkoitettaisiin takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetun lain (361/1999, takauslaki) 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista omavelkaista takausta, jonka mukaan takaaja vastaa päävelasta niin kuin henkilökohtaisesti vastuussa oleva velallinen. Velkoja voi vaatia maksua suoraan takaajalta kääntymättä ensin velallisen puoleen. Velkojan ei tarvitse esittää takaajalle selvitystä velallisen maksukyvyttömyydestä tai maksuhaluttomuudesta. Omavelkainen takaus olisi tarpeen vakuuden realisoinnin helpottamiseksi, koska muutoin takaus voisi olla toissijainen takaus, jossa takaaja vastaa päävelasta vain, jollei suoritusta saada velalliselta. Tuolloin suoritusta voitaisiin vaatia takaajalta vasta sen jälkeen, kun velallinen olisi ulosotossa todettu varattomaksi tai kun hänen maksukyvyttömyytensä olisi osoitettu jollakin muulla tavalla. Pantatulla talletuksella tarkoitetaan järjestelyä, jossa toiminnanharjoittaja tallettaa tilille rahaa, jotka pantataan panttaussopimuksella tai -sitoumuksella viranomaiselle asianomaisten velvoitteiden vakuudeksi. Panttauksen osalta tulisi varmistua, että tili on niin sanottu sulkutili eli tilinhaltijalla

(hankkeesta vastaavalla) ei ole oikeutta nostaa siltä varoja ilman pantinhaltijan suostumusta. Pankin tulisi myös antaa kuittaamattomuussitoumus, jolla varmistetaan, ettei tilinhoitajapankki pääse kuittaamaan omia saataviaan vakuustilillä olevilla varoilla. Vakuudeksi, jonka Lupa- ja valvontavirasto saisi käyttöönsä vaatimuksen nojalla, laskettaisiin ns. ”on first demand” -takuut, jolle ei ole olemassa vakiintunutta suomenkielistä nimitystä. Vakuustyyppi olisi syytä mainita laissa erikseen, koska sitä ei pidetä takauslain piiriin kuuluvan takauksena. On first demand -takuun ja takauksen erona on takuun itsenäisyys suhteessa päävelkaan. Takauksella ei ole itsenäistä merkitystä, ellei velka ole eräännytynyt, mutta on first demand -takuu voidaan vaatia suoritettavaksi milloin hyvänsä.

Tapauskohtaisesti voitaisiin määrätä tarkemmin hyväksyttävästä vakuusmuodosta, mikä liittyisi korostuneeseen tarpeeseen varmistaa vakuuden mahdollisimman viivytyksetön käytettävyys. Esimerkiksi niin sanotun on first demand -tyyppisen vakuuden käyttöä voitaisiin edellyttää, mikäli se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi. Erityisesti tämä vakuustyyppi turvaisi nopean maksun saannin vakuudesta. Luvassa olisi mahdollisuus määrätä myös muutoin vakuuden ehdoista. Esimerkiksi vakuuden irtisanomisaika voisi olla tällainen ehto, josta luvassa voisi olla tarpeen määrätä. Jos vakuuden antaja irtisanoo toistaiseksi voimassa olevan vakuuden, valvontaviranomaiselle pitää jäädä riittävästi aikaa reagoida vakuustilanteessa tapahtuviin muutoksiin ja mahdollisesti ryhtyä vakuuden realisointiin ennen irtisanomisajan päättymistä.

Lisäksi vakuuden antajan tai pantatun talletuksen säilyttäjän olisi oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Vakuutta ei voisi antaa hankkeesta vastaavan kanssa samaan konserniin kuuluva yritys, esimerkiksi konsernin emoyhtiö, sillä tällaisen vakuuden hyväksyminen johtaisi siihen, että viranomaisen olisi valvottava myös vakuudenantajan vakavaraisuutta.

11 §. Vakuuden voimassaolo. Ehdotetun 11 pykälän 1 momentin mukaan vakuuden olisi oltava voimassa yhtäjaksoisesti tai määräväleihin uusittuna 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimien loppuun saattamiseen asti. Jos vakuuden voimassaoloa jatketaan, vakuuden uusiminen olisi tehtävä hyvissä ajoin ennen vakuuden voimassaolon päättymistä.

Vakuus voisi olla joko toistaiseksi voimassa oleva tai määräaikainen. Jos määräaikaisen vakuuden voimassaoloa jatkettaisiin, vakuuden uusiminen olisi tehtävä hyvissä ajoin ennen vakuuden voimassaolon päättymistä. Näin varmistuttaisiin siitä, että Lupa- ja valvontavirastolla olisi riittävä aika puuttua siihen, että vakuus uusittaisiin ajoissa sekä varmistaa, ettei vakuus vanhene. Korvaava vakuus olisikin lähtökohtaisesti määrättävä annettavaksi vähintään kolme kuukautta ennen edellisen vakuuskauden päättymistä, jolloin katkeamaton vakuusketju tulisi riittävällä tavalla varmistettua.

Lähtökohtaisesti hankkeesta vastaavan olisi itse huolehdittava määräaikaisen vakuuden uusimisesta ajallaan. Tarvittaessa Lupa- ja valvontaviraston tulisi kehottaa hankkeesta vastaavaa riittävän ajoissa toimittamaan uusi päätöksen mukainen vakuus määräajassa.

On myös mahdollista, että toistaiseksi voimassa oleva vakuus lakkaa irtisanomisen johdosta. Myös hyvin pitkissä määräaikaisissa vakuuksissa voi olla irtisanomismahdollisuus. Hyvin lyhyt irtisanomisaika voisi johtaa vakuudettomaan tilanteeseen, jos viranomaisen ei ehtisi esittää kehotusta uuden vakuuden asettamisesta riittävän ajoissa ennen irtisanomisajan päättymistä. Vaikka kysymys olisi toisaalta vakuuden antajan ja voimalan omistajan välisestä yksityisoikeudellisesta sopimussuhteesta, johon vakuutta koskevalla viranomaispäätöksellä ei tulisi puuttua, on huomioitava myös se, että vakuudella turvataan niitä mahdollisesti myöhemmin realisoituvia julkisoikeudellisia saatavia, jotka johtuvat hankkeesta vastaavan

velvoitteiden vastaisesta toiminnasta. Siksi Lupa- ja valvontavirastolla vakuuden edunsaajana tulisi olla oikeus olla hyväksymättä vakuutta, jossa irtisanomisaika on hyvin lyhyt.

Vakuus voi lakata myös vanhentumisen johdosta. Vaikka toistaiseksi voimassa olevaa vakuutta ei tarvitse uusida määräajoin, se voi tietyissä tilanteissa vanhentua, ellei vanhentumisaikaa katkaista. Myös määräaikainen vakuus voi vanhentua tietyissä tilanteissa, jos määräaikaisen vakuuden voimassaolo on hyvin pitkä. Vanhentuminen voisi päästä tapahtumaan esimerkiksi tilanteessa, jossa vakuudeksi on annettu toistaiseksi voimassa oleva takaus ja vakuussitoumuksen allekirjoittamisesta ehtii kulua kymmenen vuotta ilman yhteydenottoa takauksen antajaan. Vanhentumisen valvominen ja toimet sen estämiseksi kuuluisivat Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin.

Koska yhtäjaksoisesti voimassa tai määrävällein uusittu purkamisvakuus olisi edellytys toiminnan harjoittamiselle lain mukaisesti, ei valvontaviranomaisen tule sallia toiminnan harjoittamista ilman vakuutta.

Ehdotetun 11 pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden uusimisen määräajasta. Vesitalousasetuksessa voitaisiin määritellä tarkemmin, että vakuus olisi uusittava viimeistään kolme kuukautta ennen vakuuden voimassaolon päättymistä.

12 §. Vakuuden realisoiminen ja vapauttaminen. Ehdotetun 12 pykälän 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi realisoida vakuuden, jos hankkeesta vastaava laiminlyö 7 §:n 1 momentissa tarkoitetut toimet taikka jos hankkeesta vastaava ei huolehdi vakuuden voimassaolosta.

Vakuuden realisointiin johtavan laiminlyönnin taustalla voisi olla hankkeesta vastaavan maksukyvyttömyys tai mikä tahansa muukin syy, joka olisi johtanut vakuuden turvaamien toimien laiminlyöntiin. Vakuuden tarkoituksena olisi taata velvoitteiden asianmukainen täyttäminen kaikissa tilanteissa. Käytännössä voi esiintyä myös tilanteita, joissa toiminnan jatkuessa voimalan omistaja ei syystä tai toisesta huolehdi vakuuden voimassaolosta ja vakuudella varmistettujen toimien laiminlyönnin sijasta ensisijaiseksi ongelmaksi muodostuu vakuuden voimassaolon uhkaava päättyminen. Tästä syystä viranomaisella olisi toimivalta ryhtyä vakuuden realisointiin.

Lupa- ja valvontaviraston tulisi huolehtia, että vakuussitoumuksen ehdot oikeuttavat valvontaviranomaisen realisoimaan vakuuden purkamistoimien laiminlyöntitilanteissa. Ehtojen tulisi oikeuttaa realisointiin myös edellä mainituissa vakuuden asettamisvelvollisuuden laiminlyöntitilanteissa, eli esimerkiksi silloin, kun vakuuden voimassaolo uhkaa päättyä. Vakuussitoumuksessa tulisi olla viittaus lupaan ja tarvittaessa myös sen yksittäisiin määräyksiin, kuten esimerkiksi vakuuden uusimista koskevaan määräykseen. Tällöin tilanteessa, jossa korvaavaa vakuutta ei olisi ajoissa toimitettu, viranomainen voisi realisoida vakuuden, koska luvan ehtoja ei ole noudatettu.

Mikäli viranomainen realisoi vakuuden sen voimassaolon uhkaavan päättymisen vuoksi, viranomaisen tulisi velvoittaa hankkeesta vastaava asettamaan uusi lainmukainen vakuus, jonka jälkeen varatoimena realisoitu vakuus voidaan palauttaa takaisin asianomaiselle vakuudenantajalle. Tässäkin tilanteessa tulisi huomioda se, että purkamisvakuus on edellytys toiminnan harjoittamiselle lain mukaisesti, eli valvontaviranomaisen ei tule sallia toiminnan harjoittamista ilman lain mukaista vakuutta.

Ehdotetun 12 pykälän 2 momentin mukaan vakuus voidaan käyttää purkamis- ja jälkitoimenpiteiden kustannusten kattamiseen. Mikäli hankkeesta vastaava laiminlöisi velvoitteensa, vakuus voitaisiin käyttää purkamis- ja jälkitoimenpiteiden kustannusten kattamiseen. Säännöksellä pyrittäisiin turvaamaan se, että purkamisen kustannukset eivät jää valtion maksettaviksi.

Ehdotetun 12 pykälän 3 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston on hakemuksesta vapautettava vakuus, kun hankkeesta vastaava on täyttänyt 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimiin liittyvät velvoitteensa. Vakuus on mahdollista vapauttaa myös osittain. Lupa- ja valvontavirasto voi vapauttaa vakuuden ilman hakemusta, jos lupapäätöksessä on määrätty vakuuden vapauttamisesta.

Lähtökohtaisesti vakuus vapautettaisiin hakemuksesta, kun hankkeesta vastaava on täyttänyt purkamis- ja jälkitoimenpiteitä koskevat velvoitteensa. Vakuus olisi mahdollista vapauttaa myös osittain. Vakuus voitaisiin kuitenkin vapauttaa ilman erillistä hakemusta, jos purkamista ja luvan raukeamista koskevassa päätöksessä olisi määrätty vakuuden vapauttamisesta velvoitteiden täyttämisen jälkeen. Tarkoituksena olisi mahdollistaa hallinnollisesti yksinkertainen menettely vakuuden vapauttamiseksi tilanteissa, joissa vakuuden vapauttamisesta ja sen edellytyksistä olisi jo tarkkarajaisesti määrätty aiemman päätöksen yhteydessä. Tällöin pitäisi kuitenkin varmistaa, että lupa ei raukea ja vakuutta koskevat lupamääräykset ja velvoitteet lakkaa, ennen kuin toimet on hyväksytysti suoritettu.

Ehdotetun 12 pykälän 4 momentin mukaan, jos hankkeesta vastaava vaihtuu, Lupa- ja valvontaviraston on hakemuksesta vapautettava vakuus, kun uusi hankkeesta vastaava on asettanut vakuuden 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimien varmistamiseksi.

Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan vakuuden sitovuus ja keskeytyksetön voimassaolo erilaisissa muutostilanteissa, kuten omistajuuden muutoksissa. Merituulivoimahankkeen omistussuhteissa voi tapahtua muutoksia jo rakentamisen aikana tai myöhemmin hankkeen toiminta-aikana. Lupa- ja valvontaviraston tulisi valvoa, että purkamisvakuuden voimassaoloon ei näissä tilanteissa tulisi keskeytystä, ja vapauttaa vakuus vasta, kun uusi hankkeesta vastaava olisi asettanut vakuuden.

13 §. *Vakuuden hallinnoinnista perittävät maksut.* Ehdotetun 13 pykälän mukaan sen lisäksi, mitä lain 18 luvun 12 §:ssä säädetään asian käsittelystä perittävistä maksuista, vakuuden hallintointiin ja valvontaan liittyvästä viranomaistehtävästä voidaan periä maksu. Lupa- ja valvontaviraston täytyy valvoa esimerkiksi sitä, että vakuus ei pääse vanhenemaan, sekä tarvittaessa katkaista vanheneminen. Nämä toimet hoidettaisiin viranomaisen aloitteesta, ja siten ei olisi selkeää, voitaisiinko niistä vesilain 18 luvun 12 §:n mukaan periä maksua, sillä säännöksen mukaan maksua ei peritä viranomaisen eikä haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireillepannun asian käsittelystä. Näin ollen säädettäisiin siitä, että myös vakuuden hallintointiin ja valvontaan liittyvästä viranomaistehtävästä voidaan periä maksu. Valtiolle perittävän maksun suuruus määrätään siten kuin valtion maksuperustelaisissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esitettyjä säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi muuttamalla valtioneuvoston asetusta vesitalousasioista (1560/2011).

Lupahakemus

Merituulivoimaa koskeva hakemus ratkaistaan noudattaen vesilain 11 luvun hakemusmenettelyä koskevia säännöksiä. Vesilain 11 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lupahakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista. Säännös täyttää asetuksenantovaltuudelta edellytettävät täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, ja sen nojalla voidaan antaa tarkempia säännöksiä merituulivoimaa koskevan lupahakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista.

Vesitalousasetukseen ehdotettavilla säännöksillä voitaisiin määritellä, että talousvyöhykkeen merituulivoimahanketta koskevassa hakemuksessa on esitettävä tarkemmat rakentamista koskevat suunnitelmat ja selvitykset. Näitä olisivat esimerkiksi hyödyntämislupa, pääpiirustukset ja selvitys perustamistavasta. Lisäksi hakemuksessa voisi olla rakennustyön valvontasuunnitelma ja riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunto suunnitelmien vaatimustenmukaisuudesta.

Olellaiset tekniset vaatimukset

Ehdotetun 10 a luvun 4 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä merituulivoimahankkeen suunnitelmista ja rakennustyön suorituksesta. Vesitalousasetuksessa annettavilla säännöksillä voitaisiin säätää tarkemmin esimerkiksi erityissuunnitelmien toimittamisesta, aloituskokouksesta tai tarkastusasiakirjan pitämisestä, jotta voitaisiin varmistua siitä, että olellaiset tekniset vaatimukset täytyisivät.

Purkamissuunnitelma

Ehdotetun 10 a luvun 8 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä purkamissuunnitelmassa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä. Säännös täyttää asetuksenantovaltuudelta edellytettävät täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Vesitalousasetuksessa voitaisiin säätää tarkemmin purkamissuunnitelmassa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä, kuten siitä, että purkamissuunnitelmassa on esitettävä: yksityiskohtainen selvitys merituulivoimaloiden ja niihin liittyvien rakennelmien, laitteiden, perustusten, putkien ja kaapeleiden purkamisen ja poistamisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä niiden alueellisesta ulottuvuudesta; arvio toimenpiteiden aikataulusta ja kestosta; selvitys toimenpiteiden ympäristövaikutuksista; selvitys jälkitoimenpiteistä ja alueen tulevista käyttömahdollisuuksista; edellytykset huolehtia syntyvän rakennus- ja purkujätteen käsittelystä ja sen maihin siirtämisestä sekä käyttökelpoisten rakennusosien uudelleen käyttämisestä; ja selvitys mahdollisen jälkiseurannan tavoitteista ja niiden pääasiallinen sisältö. Talousvyöhykkeen merituulivoimahanketta koskevassa hakemuksessa on lisäksi esitettävä yksityiskohtainen, ulkopuolisen ja riippumattoman asiantuntijan varmentama selvitys purkamis- ja jälkitoimenpiteiden kustannuksista. Purkamissuunnitelman esittämisellä hankkeen rakentamisvaiheen hakemuksessa pyrittäisiin siihen, että purkaminen otetaan huomioon jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Selvityksellä purkamisen kustannuksista pyrittäisiin siihen, että purkamisvakuuden määrän määrittämiselle olisi riittävät ja oikeat tiedot.

Purkamisvakuus ja sen määrä

Ehdotetun 10 a luvun 9 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta, kerryttämisestä ja indeksiin sitomisesta. Säännös täyttää asetuksenantovaltuudelta edellytettävät täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Vesitalousasetuksen säännöksillä voitaisiin määritellä tarkemmin, miten purkamisvakuutta olisi kerrytettävä. Purkamisvakuus olisi asetettava osittain ennen

rakennustöihin ryhtymistä. Purkamisvakuutta kerrytettäisiin säännöksessä tarkemmin määriteltävän aikataulun mukaisesti niin, että vakuus kattaisi purkamiskustannukset kokonaisuudessaan 20 vuoden kuluessa hankkeen valmistusilmoituksesta. Purkamisvakuus kerrytettäisiin neljässä tasasuuruudessa erässä. Purkamisvakuus voitaisiin sitoa elinkustannusindeksiin, jotta vakuuden arvo säilyisi. Elinkustannusindeksiä käytetään yleisenä inflaation mittarina.

Vakuuden voimassaolo

Ehdotetun 10 a luvun 11 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden uusimisen määräajasta. Säännös täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Säännöksillä voitaisiin määritellä, kuinka kauan ennen vakuuden voimassaolon päättymistä vakuus olisi uusittava, jos sen voimassaoloa jatketaan. Tämä olisi tarpeen, jotta Lupa- ja valvontavirastolla olisi riittävä aika varmistaa, että vakuus on aina voimassa. Vesitalousasetuksessa voitaisiin määritellä, että jos vakuuden voimassaoloa jatketaan, uusiminen on tehtävä ja tätä koskeva vakuusasiakirja toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle viimeistään kolme kuukautta ennen vakuuden voimassaolon päättymistä.

Vakuuden uusimisen määräaikaan voidaan hakea analogiaa jätevakuusoppaasta. Jätevakuusoppaan mukaan valvovalla viranomaisella on oltava riittävä aika reagoida vakuuskauden päättymiseen ja tarvittaessa ryhtyä vakuuden realisointiin. Korvaava vakuus olisikin lähtökohtaisesti määrättävä annettavaksi vähintään kolme kuukautta ennen edellisen vakuuskauden päättymistä, jolloin katkeamaton vakuusketju tulisi riittävällä tavalla varmistettua.¹³³

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan keväällä 2027. Merituulivoimahankkeen purkamista koskevat säännökset koskisivat kaikkia merituulivoimaloita niiden rakentamisajankohdasta riippumatta.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lakiehdotuksen toimeenpano edellyttää toimia erityisesti Lupa- ja valvontavirastolta, jonka tulee hankkia uutta osaamista ja valmistella ehdotukseen liittyvät uudet menettelyt. Lupa- ja valvontavirastolle tulee varmistaa riittävät resurssit ehdotuksesta aiheutuvien tehtävien valmisteluun ja hoitamiseen. Toimeenpanon osalta on huomioitavaa, että merituulivoimahankkeiden rakentuminen talousvyöhykkeelle ylipäänsä on epävarmaa. Tämän yleisen epävarmuuden lisäksi on vaikea ennakoida ajankohtaa, jolloin hankkeiden kehitys olisi vesilupavaiheessa. Lupa- ja valvontaviraston on tarkoituksenmukaista seurata merituulivoimalan kehitystä Suomessa ja erityisesti Energiaviraston järjestämiä kilpailutuksia talousvyöhykkeen merituulivoima-alueista. Kilpailutuksen voittaminen on ainoa reitti talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeiden kehittämiseksi. Merituulivoimassa hankekehitys vie useita vuosia ja vesiluvan hakeminen voisi tulla ajankohtaiseksi aikaisintaan noin viiden vuoden kuluttua kilpailutuksen järjestämisestä. Alan kehitystä seuraamalla Lupa- ja valvontavirasto voi kohdistaa osaamisen kehittämisen ja riittävien resurssien varmistamisen tarkoituksenmukaiseen ajankohtaan.

¹³³ Jätevakuusopas. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:20, s. 58.

Lakiehdotuksen toimeenpanon vaikutuksia seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä. Lakiehdotuksen toimeenpanon vaikutuksia tullaan arvioimaan yhdessä kansallisen merituulivoimatavoitteen edistymisen kanssa. Merituulivoimatavoitteiden seurannan kannalta on olennaista ylläpitää ajantasaista tilannekuvaa sekä aluevesille että talousvyöhykkeelle sijoittuvista merituulivoimahankkeista ja markkinatilanteesta.

Merituulivoiman edistämiseen tähtäviä toimia ja kapasiteetin kasvua seurataan myös EU-tasolla niin koko unionin kuin tiettyjen merialueiden osalta osana EU:n merellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa koskevan strategian sekä jäsenvaltioiden uusiutuvan energian osuuden kehityksen seuranta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä valtion kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yleistä

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi vesilakia, ja se toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitetta merituulivoiman pelisääntöjen selkeyttämisestä Suomen talousvyöhykkeellä.

Esitystä on tarpeen arvioida perustuslain (731/1999) 6 §:n yhdenvertaisuuden, 15 §:n omaisuudensuojan, 18 §:n elinkeinovapauden, 20 §:n vastuun ympäristöstä sekä 80 §:n asetuksen antamisen ja lailla säätämisen näkökulmasta.

12.2 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 14/2015 vp, s. 5, PeVL 9/2015 vp, s. 2, PeVL 40/2014 vp, s. 6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2). Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan

mukaan otettava korostetusti huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen sanottu suhde lainsäätäjän harkintavaltaan (ks. esim. PeVL 97/2022 vp, kappale 21, PeVL 11/2012 vp, s. 2/II).

Lain soveltamisalaan kuuluvat merituulivoimahankkeet ovat pääsääntöisesti erilaisten oikeushenkilöiden omistamia. Purkamisvelvollisuuden määrittämisellä tavoitellaan sitä, että purkamista koskeva harkinta tapahtuisi selkeän säädöspohjan varassa, ja että sitä koskevat päätökset olisivat ennakoitavia ja yhtenäisiä soveltamiskäytännöltään sekä aluevesillä että talousvyöhykkeellä.

Purkamisvakuuden määrittämisellä myös talousvyöhykkeen hankkeisiin olisi yhdenvertaisuuteen liittyvä näkökohta, sillä purkamisvakuutta edellytetään tällä hetkellä sopimusperusteisesti jo aluevesien merituulivoimahankkeissa. Näin ollen jatkossa kaikkiin merituulivoimahankkeisiin sisältyisi purkamisvakuus.

Rakentamisen sääntelyn tuomisella myös talousvyöhykkeen hankkeisiin pyritään siihen, että olennaisimmat rakentamista koskevat velvoitteet soveltuisivat myös talousvyöhykkeellä. Rakentamislain ja rakentamislupamenettelyn tuomista kokonaisuudessaan talousvyöhykkeen hankkeisiin ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, sillä rakentamislakia ei voitaisi kokonaisuudessaan soveltaa talousvyöhykkeellä muun muassa siitä syystä, että siellä ei ole kaavoitusta.

12.3 Omaisuudensuoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2). Omistusoikeus käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993 vp, s. 62). Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 32/2004 vp, s. 2).

Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa (PeVL 17/1997 vp, s. 3, PeVL 45/1996 vp, s. 2).

Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvin erilaisin kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: 1) rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, 4) lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, 5) rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä

laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, 6) perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä, eivätkä 7) rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Edellä esitetyn valossa omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 4). Tältä osin keskeisiä kriteereitä ovat erityisesti rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus, suhteellisuus, hyväksyttävyyden sekä yhteiskunnallisen tarpeen painavuus.

Ehdotetut muutokset kohdistuvat hankkeesta vastaavaan. Lain soveltamisalaan kuuluvat merituulivoimahankkeet ovat pääsääntöisesti erilaisten oikeushenkilöiden omistamia.

Omaisuuksien käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden ja oikeasuhteisuusarvioinnissa on erityistä painoa annettava perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. PeVL 69/2018 vp, s. 3, PeVL 55/2018 vp, s. 3–4, PeVL 36/2013 vp, s. 2). Lisäksi huomioon otettava seikka on se, että esityksen merituulivoimahanketta koskeva purkamisvelvollisuus ja velvollisuus asettaa lakisääteinen purkamisvakuus kohdentuisi tuulivoimatoimintaa harjoittaviin tahoihin, jotka oikeushenkilöinä ovat yleensä etäällä niiden taustalla vaikuttavista luonnollisista henkilöistä. Tältä osin liikkumavara omaisuudensuojaan kohdistuvien rajoitusten arvioinnissa on hieman suurempi kuin vaikutusten kohdistuessa ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Esityksen merituulivoimahankkeen purkamisen tasoa määrittävillä säännöksillä olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painava, erityisesti ympäristöperusoikeussäännökseen kytkeytyvä tarkoitus. Merituulivoimahankkeen purkamisesta ja purkamisen turvaavasta vakuudesta säädettäisiin tarkkarajaisin ja täsmällisin laintasoisin säännöksin. Hankkeen purkamisen ajankohtaistuessa purkamisesta määrättäisiin tarkemmin purkamistoimia koskevassa vesilupapäätöksessä.

Purkamisvakuudelle olisi hyväksyttävä ja painava syy, koska sillä tuettaisiin purkamisen kustannusten kohdentumista aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, ja vältettäisiin samalla kustannusten ajautumista valtion vastuulle. Lakisääteistä purkamisvakuutta koskevat säännökset kohdistuisivat vain tulevaisuudessa rakentuviin talousvyöhykkeen merituulivoimahankkeisiin, minkä vuoksi niillä ei olisi vaikutusta olemassa oleviin sopimussuhteisiin.

12.4 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:ssä on turvattu oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Säännöksen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapauten kohdistuu runsaasti oikeudellisia rajoituksia. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvillä sanoilla lain mukaan viitataan mahdollisuuden rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67, PeVL 9/2005 vp, s. 2, PeVL 14/2004 vp, s. 2). Toisaalta niillä viitataan lailla säätämisen vaatimukseen ja siten siihen, että myös näiden perusoikeuksien kannalta merkityksellinen sääntely tulee toteuttaa lain tasolla (PeVL 18/2006 vp, s. 3–4, PeVL 8/2005 vp, s. 3, PeVM 5/2002 vp, s. 1–2, PeVL 31/1998 vp, s. 2–3).

Elinkeinovapauden periaatetta pidetään pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden perusoikeuksien tai tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausuntokäytännössään sallinut aiempaa voimakkaamman puuttumisen elinkeinovapautteen esimerkiksi ympäristöperusoikeuden toteuttamiseksi (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti todettu, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, s. 2–3, PeVL 22/2013 vp, s. 4, PeVL 32/2010 vp, s. 7).

Merituulivoimahankkeiden vesitalousluvista ei ole kyse varsinaisista elinkeinoluvista, joskin niissä voi nähdä siinä suhteessa elinkeinoluvan piirteitä, ettei toimintaa voida harjoittaa ilman vesilain mukaista lupaa. Vesitalousluvassa ei kuitenkaan ole kyse hakijan oikeudesta tuottaa sähköä, vaan toiminnan harjoittamisen julkis- ja yksityisoikeudellisista edellytyksistä. Ehdotetussa säännöksessä, jossa purkamistoimille on haettavaa lupaa sekä samalla luvan rauettamista, ei ole kyse elinkeinotoiminnan luvanvaraiseksi muuttamisesta. Jo nykyisellään merituulivoimahanke tarvitsee vesitalousluvan, ja jo nykykäytännössä purkamistoimille ja käytöstä poistamiselle on haettava lupaa.

Kuitenkin luvan rauettamista on syytä tarkastella elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta (esim. PeVL 94/2022 vp, s. 2, PeVL 13/2014 vp, s. 2 ja PeVL 69/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu myös toimiluvan peruuttamisen täsmällistä sääntelyä (PeVL 22/2017 vp, s. 2 ja PeVL 74/2014 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut valtiosääntöoikeuden kannalta ongelmattomaksi muun muassa säännökset, joiden mukaan lupa voidaan peruuttaa, jos toimintaa ei enää harjoiteta ja toimilupaa haettaessa on annettu harhaanjohtavia tietoja (PeVL 16/2003 vp, s. 2–3).

Käytännössä luvan rauettamisessa olisi kyse tilanteista, joissa toimintaa ei enää harjoiteta. Kun toiminta olisi tullut päätökseen, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että samassa yhteydessä haettaisiin luvan rauettamista.

12.5 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksessä ilmaistu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin (HE 309/1993 vp, s. 66). Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta (ks. esim. PeVL 64/2022 vp, s. 3, ja PeVL 26/2020 vp, s. 2).

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kyse on ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan vaikuttavasta säännöksestä (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 69/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan toteaman mukaan perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä (PeVL 69/2018 vp, s. 3). Perustuslain 20 §:n oikeudellinen merkitys on sen säätämisaikankohdan ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen merkittävästi vahvistunut (ks. erityisesti PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp).

Myös perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 64/2022 vp, s. 3). Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia

velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille. Omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisympäristöön vaikuttavaksi seikaksi (ks. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Esityksellä on vahvoja kytkeviä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen. Esitys edistäisi ympäristön hyvään tilaan liittyvien tavoitteiden toteutumista varmistamalla käytöstä poistetun merituulivoimahankkeen purkamisen ja tarpeelliset jälkitoimenpiteet. Kiertotalouden edistämisen näkökulmasta esitys edistäisi ympäristöperusoikeuden toteutumista, kun voimalaitosalueilta toimitettaisiin kiertoon ja uusiokäyttöön erityisesti betoni- ja teräsmateriaalia sekä muita materiaaleja ja komponentteja. Purkamistoimien toteutumisen varmistamiseen liittyy myös alueen tulevaan käyttöön ja viihtyisyyteen liittyviä perusteita.

Esityksessä ehdotettavalla lakisäätelyllä purkamisvakuudella varmistettaisiin, että merituulivoimahankkeen purkamisen ei laiminlyöntitilanteissa jätisi yhteiskunnan varoin maksettavaksi, ja tuettaisiin samalla aiheuttamisperiaatteen toteutumista.

12.6 Asetuksenantovaltuudet ja lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi säätää lailla. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. (HE 1/1998 vp, s. 131–132, ks. esim. PeVL 74/2022 vp, s. 2, PeVL 24/2021 vp, s. 2, PeVL 45/2016 vp, s. 4). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. esim. PeVL 74/2022 vp, s. 2–3 ja PeVL 26/2017 vp, s. 26).

Perustuslakivaliokunta on maininnut erityisinä normaalia väljempää delegointisääntelyä puoltavina seikkoina muun muassa velvoitteiden kohdistumisen määrätyillä aloilla kohdistuviin elinkeinonharjoittajiin (PeVL 24/2021 vp, s. 2 ja PeVL 1/2004 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi ympäristölainsäädännölle on tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 106/2022 vp, s. 6, PeVL 24/2021 vp). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista.

Lakiehdotuksiin on sisällytetty ne säännökset, joissa asiallisesti on kyse perustuslain 80 §:n tarkoittamista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Näihin säännöksiin liitetyistä tarvittavista asetuksenantovaltuuksista säädetään vesilain 11 luvun 3 §:ssä (lupahakemuksen sisältö), sekä säädettäisiin ehdotettavan 10 a luvun 4 §:ssä (olennaiset tekniset vaatimukset), 10 a luvun 8 §:ssä (purkamissuunnitelma), 10 a luvun 9 §:ssä (purkamisvakuus ja sen määrä), ja 10 a luvun 11 §:ssä (vakuuden voimassaolo). Valtuuttavat lain säännökset täyttäisivät täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Asetuksenantovaltuuksien sisältö ilmenisi selvästi laista, ja ne olisi rajattu riittävän tarkasti. Ehdotetuissa lain säännöksissä olisi riittävät perussäännökset, ja asetuksenantovaltuudet olisi sijoitettu lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.

Asetuksessa tarkemmin määriteltävät velvoitteet kohdistuisivat elinkeinonharjoittajiin. Lisäksi vesilaki on ympäristölainsäädäntöä, jolle on tyypillistä, että osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säädöksiin.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään vesilakiin (587/2011) uusi 10 a luku seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan Suomen talousvyöhykkeelle sijoittuvan merituulivoimahankkeen rakentamiseen, purkamiseen ja purkamisen varmistamiseksi asetettavaan vakuuteen (purkamisvakuus).

Tämän luvun 2–3 ja 7–8 §:ää sovelletaan myös aluevesille sijoittuvaan merituulivoimahankkeeseen.

Merituulivoimahankkeella tarkoitetaan tässä luvussa tuulienergian hyödyntämiseen tarkoitettuja merituulivoimaloita ja niihin liittyviä rakennelmia, laitteita sekä hankkeen sisäisiä putkia ja kaapeleita, jotka sijaitsevat merialueella.

2 §

Merituulivoimaa koskeva lupa

Merituulivoimahanketta koskevassa lupapäätöksessä on, sen lisäksi mitä 3 luvun 10–14 §:ssä säädetään, annettava tarpeelliset määräykset rakennuskohteesta ja rakennustyön suorittamisesta, purkamisesta ja jälkitoimenpiteistä.

3 §

Merituulivoimaa koskevan luvan voimassaolo

Merituulivoimahanketta koskevassa lupapäätöksessä voidaan määrätä 3 luvun 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidemmästä määräajasta hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle. Määräaika hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle saa olla enintään viisi vuotta.

4 §

Olennaiset tekniset vaatimukset

Hankkeesta vastaavan on huolehdittava siitä, että merituulivoimahankkeen ja siihen liittyvän rakentamisen, jäljempänä rakennuskohde, suunnitelmat ja rakennustyöt täyttävät käyttötarkoituksen mukaiset vaatimukset rakennuspaikan ja ympäristön olosuhteet huomioon ottaen seuraavien olennaisten teknisten vaatimusten osalta:

- 1) rakenteiden lujuus ja vakaus;
- 2) paloturvallisuus;
- 3) terveellisyys;

- 4) käyttöturvallisuus; ja
- 5) elinkaariominaisuudet.

Suunnittelussa ja rakentamisessa on otettava huomioon rakentamislain (751/2023) 31–34 ja 39 § sekä niiden nojalla annetut säännökset. Mitä edellä mainituissa säännöksissä säädetään rakennuksesta, sovelletaan myös merituulivoimahankkeeseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä merituulivoimahankkeen suunnitelmista ja rakennustyön suorituksesta.

5 §

Rakennustyön suorituksen valvonta

Hankkeesta vastaavan on laadittava ja toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle lupahakemuksen yhteydessä ja ennen rakennustyön aloittamista valvontasuunnitelma toimenpiteistä rakentamisen vaatimustenmukaisuuden ja laadun varmistamiseksi.

Valvontasuunnitelmassa on esitettävä tiedot rakentamishankkeesta ja rakennuttajavalvonnasta, joiden on sisällettävä olennaiset tiedot valvontaa suorittavista asiantuntijoista ja niistä toimista, joilla varmistetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä luvan mukaisen lopputuloksen saavuttaminen. Hankkeesta vastaava vastaa valvontasuunnitelman noudattamisesta valvoessaan rakentamistyötä.

Hankkeesta vastaavan on esitettävä Lupa- ja valvontavirastolle lupahakemuksen yhteydessä ja rakennustyön aikana riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunto siitä, täyttävätkö suunnitelmat ja rakentaminen sille 4 §:ssä säädetty vaatimukset (ulkopuolinen tarkastus). Hankkeesta vastaava vastaa ulkopuolisesta tarkastuksesta aiheutuvista kustannuksista.

Rakennuttajavalvonta ja ulkopuolinen tarkastus eivät rajoita Lupa- ja valvontaviraston oikeutta tehdä tarkastuksia.

6 §

Lopputarkastus

Lain 3 luvun 18 §:ssä tarkoitetun valmistusilmoituksen yhteydessä hankkeesta vastaavan on ilmoitettava Lupa- ja valvontavirastolle, että:

- 1) rakennustyö on saatettu loppuun lupapäätöksen ja rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti; ja
- 2) rakennuskohteen toteutusta vastaavat suunnitelmat on toimitettu Lupa- ja valvontavirastolle.

Valmistusilmoituksen johdosta Lupa- ja valvontaviraston on suoritettava lain 14 luvun 13 §:n 2 momentin mukainen tarkastus.

7 §

Purkamisvelvollisuus ja jälkitoimenpiteet

Hankkeesta vastaavan on purettava merituulivoimahanke, kun se on vaurioitunut korjauskelvottomaksi, sen tuulienergian tuotantoon liittyvä oikeus on päättynyt tai se on muulla tavoin menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Purkamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske eroosiosuojauksia, jotka ovat kiviaineksia. Merituulivoimatoimintaan liittyvällä alueella on suoritettava tarpeelliset jälkitoimenpiteet vedenalainen luonto ja alueen muu käyttö huomioiden.

Purkamisessa on mahdollisuuksien mukaan sovellettava ympäristön kannalta parasta käytäntöä ja parasta käyttökelpoista tekniikkaa.

Purkamisvelvollisuuden syntyessä on haettava lupaa purkamistoimenpiteille sekä luvan rauettamista lain 3 luvun 24 §:n mukaan.

8 §

Purkamissuunnitelma

Hankkeesta vastaavan on laadittava ja toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle purkamissuunnitelma merituulivoimahanketta koskevan lupahakemuksen yhteydessä. Purkamissuunnitelmassa on esitettävä tiedot purkamis- ja jälkitoimenpiteistä.

Talousvyöhykkeen merituulivoimahanketta koskevan lupahakemuksen yhteydessä on lisäksi esitettävä ulkopuolisen ja riippumattoman asiantuntijan varmentama selvitys purkamisen kustannuksista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä purkamissuunnitelmassa esitettävistä tiedoista ja selvityksistä.

9 §

Purkamisvakuus ja sen määrä

Hankkeesta vastaavan on asetettava ennen rakennustyöhön ryhtymistä Lupa- ja valvontaviraston hyväksi vakuus 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimien varmistamiseksi.

Vakuuden on oltava määrältään riittävä ottaen huomioon merituulivoimatoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset, purkujätteen ja -materiaalien arvioitu määrä, arvioidut käsittelykustannukset ja hyödynnettävän purkujätteen tai -materiaalin taloudellinen arvo, jos jätteelle tai materiaalille ennakoidaan olevan vakiintuneet markkinat purkamisen ajankohtaistuessa, sekä muut merituulivoimahankkeen purkamiseksi ja jälkitoimenpiteiden suorittamiseksi vaadittavat toimet.

Vakuuden on katettava toimien toteuttamiseen liittyvän arvonlisäveron määrä. Vakuuden määrässä on lisäksi otettava huomioon, että vakuudella asetettavat toimet arvioi tai tekee muu kuin hankkeesta vastaava tai Lupa- ja valvontavirasto.

Vakuuden määrää tulee kerryttää ja vakuuden tulee olla indeksiin sidottu.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta, kerryttämisestä ja indeksiin sitomisesta.

10 §

Vakuuden asettaminen

Luvassa on annettava tarpeelliset määräykset 9 §:ssä tarkoitettusta vakuudesta ja sen asettamisesta. Luvassa voidaan määrätä, että hankkeesta vastaavan on arvioitava vakuuden riittävyyttä 7 §:n 1 momentissa tarkoitetuista toimista aiheutuviin kustannuksiin määräajoin ja ilmoitettava tästä Lupa- ja valvontavirastolle. Tarvittaessa vakuutta koskevat lupamääräykset on muutettava.

Luvassa voidaan määrätä, että valvontaviranomainen voi hyväksyä omasta tai luvanhaltijan aloitteesta vakuuden määrän muuttamisen siltä osin, kun kyse on hintatason muutosta kuvaavaan indeksiin sidotun vakuuden määrän muuttamisesta.

Vakuudeksi voidaan hyväksyä omavelkainen takaus, pantattu talletus taikka vakuus, jonka Lupa- ja valvontavirasto saa käyttöönsä vaatimuksen nojalla. Luvassa voidaan määrätä tarkemmin hyväksyttävästä vakuusmuodosta ja vakuuden muista ehdoista. Vakuuden antajan tai pantatun talletuksen säilyttäjän on oltava sellainen luotto- tai vakuutuslaitos tai muu

ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

11 §

Vakuuden voimassaolo

Vakuuden on oltava voimassa yhtäjaksoisesti tai määrävälein uusittuna 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimien loppuun saattamiseen asti. Jos vakuuden voimassaoloa jatketaan, vakuuden uusiminen on tehtävä hyvissä ajoin ennen vakuuden voimassaolon päättymistä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden uusimisen määräajasta.

12 §

Vakuuden realisoiminen ja vapauttaminen

Lupa- ja valvontavirasto voi realisoida vakuuden, jos hankkeesta vastaava laiminlyö 7 §:n 1 momentissa tarkoitettut toimet taikka jos hankkeesta vastaava ei huolehdi vakuuden voimassaolosta.

Vakuus voidaan käyttää purkamis- ja jälkitoimenpiteiden kustannusten kattamiseen.

Lupa- ja valvontaviraston on hakemuksesta vapautettava vakuus, kun hankkeesta vastaava on täyttänyt 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimiin liittyvät velvoitteensa. Vakuus on mahdollista vapauttaa myös osittain. Lupa- ja valvontavirasto voi vapauttaa vakuuden ilman hakemusta, jos lupapäätöksessä on määrätty vakuuden vapauttamisesta.

Jos hankkeesta vastaava vaihtuu, Lupa- ja valvontaviraston on hakemuksesta vapautettava vakuus, kun uusi hankkeesta vastaava on asettanut vakuuden 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimien varmistamiseksi.

13 §

Vakuuden hallinnoinnista perittävät maksut

Sen lisäksi, mitä lain 18 luvun 12 §:ssä säädetään asian käsittelystä perittävistä maksuista, vakuuden hallintoihin ja valvontaan liittyvästä viranomaistehtävästä voidaan periä maksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi