

Asia: VN/25324/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

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

Soveltamisala on pääosin selkeä ja vastaa tarkoitusta tuoda merituulivoiman rakentaminen ja purkaminen sääntelyn piiriin Suomen talousvyöhykkeellä.

OX2n näkökulmasta olisi tärkeää täsmentää, että kuuluvatko kaikki merituulipuiston osat (esim. vedyn tuotanto, merisähköasemat) yhdenmukaisesti sääntelyn piiriin ja miten rajataan hankkeeseen liittyvät kaapelit ja mahdolliset hybridiratkaisut. Epäselvyys hankkeen laajuudesta voi lisätä tulkintariskejä lupa- ja vastuuasioissa.

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

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

Ehdotettu enintään viiden vuoden määräaika hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle on parannus nykytilaan, mutta ei vastaa merituulivoimahankkeiden tosiasiallista kehitys- ja toteutusaikataulua. Merituulivoimahankkeiden kokonaiskehitys ja -toteutus kestää tyypillisesti 15–20 vuotta. Tämä koostuu hankekehitysvaiheesta, johon sisältyvät muun muassa kilpailutus- ja aluehallintoprosessit, lupamenettelyt ja niihin liittyvät muutoksenhaut sekä hankkeen suunnittelu, sekä sähkön ostajan (offtaker) sopimusten ja rahoituksen varmistamisesta ja rakentamisesta.

Liian lyhyt määräaika lisää riskiä siitä, että lupa raukeaa ennen investointipäätöstä. Lisäksi hankkeelle syntyy merkittävä riski tilanteessa, jossa luvan määräaika on päättymässä juuri investointipäätökseen valmistautumisen vaiheessa, mikä voi käytännössä estää hankkeen

toteutumisen tai viivästyttää sitä merkittävästi. On myös huomattava, että jo nykyisellään lupien voimassaoloajat osoittautuvat hankkeissa usein kireiksi, vaikka kyseessä olisi merituulivoimaa pienempi tai vähemmän monimutkainen hanke.

Ehdotamme, että merituulivoimahankkeen toteuttamiselle säädetään enintään kolmentoista (13) vuoden määräaika ja hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle enintään kahdeksan (8) vuoden määräaika laskettuna lupien lainvoimaiseksi tulosta.

Lisäksi esitämme, että hakijalla tulee olla oikeus saada pidennystä edellä mainittuihin määräaikoihin, mikäli luvan myöntämisedellytykset ovat pidentämishetkellä edelleen voimassa. Pidennyksen tulee perustua selkeään ja ennakoitavaan menettelyyn, joka ei edellytä laajaa uutta lupakäsittelyä. Jatkamismahdollisuus voisi perustua hakemuksesta myönnettävään jatko aikaan vastaavasti kuin rakentamisluvassa tai vaihtoehtoisesti viranomaiselle annettavaan harkintavaltaan myöntää lisäaikaa tapauskohtaisesti hanketoimijan esittämien perustelujen ja aikataulutilanteen perusteella.

Tällainen menettely varmistaisi, että hankekehittäjällä on riittävä näkyvyys vesitalouslupan voimassaolon jatkumiseen, mikä vähentää kehitysvaiheen riskejä ja parantaa hankkeiden toteutettavuutta.

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

Teknisten vaatimusten säätäminen on perusteltua turvallisuuden ja laadun varmistamiseksi. Esitetty viittaus rakentamislakiin ei kuitenkaan riittävästi huomioi merituulivoimarakentamisen erityispiirteitä. Merituulivoimahankkeissa sovelletaan laajasti kansainvälisiä standardeja, jotka on kehitetty nimenomaan meriympäristöön. Riskinä on päällekkäinen tai ristiriitainen sääntely, suunnittelun ja hyväksyttämisen monimutkaistuminen.

Ehdotamme, että sääntelyssä tunnustetaan nimenomaisesti kansainvälisten merituulivoimastandardien käyttö ensisijaisena tai vaihtoehtoisena täyttötapana.

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

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

5 §

Rakennuttajavalvonta ja riippumattoman asiantuntijan tarkastus ovat lähtökohtaisesti kannatettavia ja tukevat hankkeiden turvallista ja laadukasta toteutusta.

OX2:n näkökulmasta esitetty vaatimus valvontasuunnitelman laatimisesta jo lupahakemuksen yhteydessä on kuitenkin liian varhainen. Merituulivoimahankkeiden suunnittelu etenee vaiheittain, ja valvontaan liittyvät käytännön järjestelyt ja tekniset ratkaisut tarkentuvat vasta myöhemmässä kehitysvaiheessa, lähellä rakentamispäätöstä. Tämän vuoksi valvontasuunnitelman laatiminen lupavaiheessa voi perustua puutteelliseen tietoon eikä tuota lisäarvoa turvallisuuden tai laadun kannalta.

Ehdotamme, että valvontasuunnitelman laatiminen siirretään vaiheeseen ennen rakennustyön aloittamista, jolloin suunnittelu on riittävän pitkällä ja että sääntely mahdollistaa suunnitelman tarkentamisen hankkeen edetessä.

Tällainen lähestymistapa parantaa valvontasuunnitelman laatua ja toteuttamiskelpoisuutta sekä vähentää tarpeetonta hallinnollista kuormaa ilman, että valvonnan taso heikkenee.

5 §

Viranomaisen suorittama lopputarkastus on lähtökohtaisesti perusteltu. Merituulivoimaympäristössä tulee kuitenkin huomioida, että fyysinen tarkastus voi olla käytännössä rajallista tai epätarkoituksenmukaista.

Ehdotamme että dokumenttipohjainen ja riskiperusteinen tarkastus olisi ensisijainen toteutustapa, ja että päällekkäisyyksiä muiden tarkastusjärjestelmien kanssa tulee välttää.

5. Yleiset kommentit rakentamisen sääntelystä.

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

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

Rakentamisen sääntely kokonaisuutena parantaa oikeusvarmuutta. Samalla se lisää merkittävästi hallinnollista taakkaa ja voi hidastaa hankkeiden etenemistä.

Keskeistä olisi varmistaa selkeät ja yhdenmukaiset vaatimukset sekä yhteensopivuus kansainvälisen käytännön kanssa että päällekkäisyyksiä vältetään.

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

Purkamisvelvollisuus on sinällään perusteltu. Täyden purkamisen lähtökohta on kuitenkin ongelmallinen, koska kaikkien rakenteiden poistaminen ei ole kaikissa tilanteissa teknisesti mahdollista tai tarkoituksenmukaista, ja purkaminen voi joissakin tapauksissa aiheuttaa suurempia ympäristövaikutuksia kuin rakenteiden jättäminen paikalleen.

OX2:n näkökulmasta purkamisen lähtökohtana tulisi olla merenpohjan yläpuolisten rakenteiden poistaminen sekä merenpohjan alapuolisten rakenteiden jättäminen paikalleen. Tämä on teknisesti selkein sekä ympäristön kannalta riskittömin tapa toteuttaa purkaminen. OX2 katsoo, että kaikki kiviainekset tulisi rajata purkamisvelvollisuuden ulkopuolelle, eikä rajausta tulisi koskea ainoastaan eroosiosuojaukseen käytettyä kiviainesta.

Lisäksi on huomioitava, että hankkeen pitkä elinkaari (35–40 vuotta) voi johtaa merkittäviin muutoksiin meriympäristössä, lajistossa ja alueen ekologisessa tilassa. Alueelle voi ajan myötä muodostua uusia suojeluarvoja tai herkkiä elinympäristöjä, kuten Natura-alueisiin liittyviä arvokkaita kohteita tai direktiivilajien esiintymiä. Tällaisissa tilanteissa rakenteiden poistaminen saattaa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia, jotka voivat jopa estää purkamistoimenpiteiden toteuttamisen suunnitellusti.

OX2:n näkökulmasta on siten tärkeää, että sääntely mahdollistaa riittävän joustavuuden myös poikkeuksellisissa tilanteissa.

Esitämme, että:

- Lakiin sisällytetään selkeä mahdollisuus riskiperusteiseen osittaiseen purkamiseen.
- Kiviainekset rajataan purkamisvelvollisuuden ulkopuolelle.
- Lupa- ja valvontaviranomaiselle (LVV) annetaan toimivalta poiketa täyden purkamisen vaatimuksesta tapauskohtaisesti, erityisesti silloin kun purkaminen voisi aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia tai ei ole muuten tarkoituksenmukaista.

Tällainen lähestymistapa varmistaa, että purkamisvelvollisuus voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti, ympäristön kannalta kestävällä tavalla ja kulloinkin ajantasaisiin olosuhteisiin perustuen.

7. Kommenttinne 8 §:ään – purkamissuunnitelma.

Purkamissuunnitelman edellyttäminen jo lupavaiheessa on sinällään perusteltua, jotta purkamiskustannuksia voidaan arvioida ja hankkeen kokonaisvastuut ovat tiedossa. Kuitenkin, koska merituulivoimapuiston operatiivinen elinkaari on tyypillisesti 30–40 vuotta, teknologia, kustannusrakenne sekä toteutustavat muuttuvat merkittävästi ajan kuluessa.

Lisäksi on huomioitava, että myös meriympäristö, lajisto ja alueen ekosysteemit voivat muuttua olennaisesti hankkeen elinkaaren aikana. Tämä vaikuttaa suoraan siihen, millaiset purkamisratkaisut ovat ympäristön kannalta tarkoituksenmukaisia ja miten purkamisen vaikutuksia tulee arvioida ja hallita. Näin ollen lupavaiheessa laadittu yksityiskohtainen purkamissuunnitelma ei välttämättä vastaa purkuhetken ympäristöllisiä reunaehtoja.

Tämän vuoksi on tärkeää, että purkusuunnitelmaa voidaan päivittää ennen purkamisen aloittamista siten, että se perustuu ajantasaiseen tekniseen, taloudelliseen ja ympäristölliseen tietoon.

Edellä lausuttuun viitaten, ehdotamme kaksivaiheista mallia, jossa lupavaiheessa esitetään alustava, periaatetason purkamissuunnitelma, jonka avulla voidaan arvioida kustannuksia ja vastuita sekä purkamissuunnitelma tarkennetaan ja päivitetään hankkeen elinkaaren aikana sekä viimeistään ennen purkamistoimenpiteiden aloittamista.

Tällainen lähestymistapa parantaa suunnitelman realistisuutta ja varmistaa, että purkaminen voidaan toteuttaa kulloinkin ajantasaisiin ympäristö- ja teknisiin vaatimuksiin perustuen.

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

Esitetty sääntely vakuuden määrästä jää kehittäjän näkökulmasta liian yleiselle tasolle, koska siinä viitataan ainoastaan vakuuden riittävyteen ilman selkeää laskentaperustetta. Tämä lisää tulkinnanvaraa ja voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin.

Ehdotamme, että pykälään lisätään nimenomainen viittaus siihen, että vakuuden määrän tulee perustua 8 §:n mukaiseen purkamissuunnitelmaan sisältävään kustannusarvioon.

Tämä parantaisi sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta sekä tukisi hankkeiden rahoitettavuutta.

9. Kommenttinne 10 §:ään – vakuuden asettaminen.

Merituulivoimahankkeissa investointipäätökset tehdään pitkälle eteenpäin ulottuvan kustannus- ja kassavirtanäkymän perusteella. Jos vakuuden taso voi muuttua merkittävästi hankkeen elinkaaren

aikana, syntyy epävarmuutta, joka voi heikentää hankkeen rahoitettavuutta ja täten toteutettavuutta

Ehdotamme, että mahdollinen indeksitarkistus toteutetaan ennakoitavasti ja harvemmin siten, että sen periaatteet määritellään jo lupavaiheessa. Esimerkiksi vakuuden määrä ja siihen liittyvät indeksitarkastelut voitaisiin tarkistaa ennalta määritellyin välein useiden vuosien välein, eikä jatkuvasti. Tällöin hanketoimijalla olisi parempi näkyvyys tuleviin kustannuksiin ja mahdollisuus hallita riskejä.

Tällainen malli parantaisi sääntelyn ennakoitavuutta ja rahoituksen saatavuutta ilman, että purkamisvelvoitteiden kattavuus vaarantuu.

10. Kommenttinne 11 §:ään – vakuuden voimassaolo.

Vaatus jatkuva voimassaolosta on perusteltua.

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

Sääntely on pääosin toimivaa.

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

Hallinnointimaksujen periminen on perusteltua. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että kustannustaso pysyy kohtuullisena.

13. Kommenttinne vaikutusten arviointiin?

Onko joitakin olennaisia vaikutuksia jäänyt ottamatta huomioon?

-

14. Yleiset kommenttinne ja huomionne esitykseen.

Esitys on tarpeellinen ja parantaa sääntelyn selkeyttä.

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

Esitetyt hakemussisällöt ovat kehittäjän näkökulmasta laajoja ja yksityiskohtaisia ottaen huomioon hankkeen varhaisen kehitysvaiheen. Merituulivoimahankkeiden suunnittelu etenee vaiheittain, ja merkittävä osa teknisistä ratkaisuista tarkentuu vasta hankekehityksen myöhemmässä vaiheessa ennen investointipäätöstä.

Erityisesti perustamis- ja pohjaolosuhteita koskevat selvitykset edellyttävät laajoja geoteknisiä tutkimuksia, jotka ovat kustannuksiltaan merkittäviä ja teknisesti vaativia. Tällaiset tutkimukset toteutetaan tyypillisesti vasta myöhemmässä hankekehitysvaiheessa, kun hankkeen toteuttamisedellytykset ja kannattavuus ovat riittävällä varmuudella selvillä. Näiden selvitysten edellyttäminen jo lupahakemusvaiheessa lisää merkittävästi hankkeen riskiä ja kustannusrasitetta.

Ehdotamme, että sääntely mahdollistaa hankkeen vaiheittaisen edistämisen siten, että lupahakemuksessa voidaan esittää tuulivoimalan perustamisratkaisulle vaihtoehtoisia toteutustapoja. Näitä ratkaisuja voitaisiin tarkentaa ja lopullinen valinta tehdä myöhemmässä suunnitteluvaiheessa geoteknisten tutkimusten valmistuttua.

Tällainen lähestymistapa parantaa hankkeiden toteutettavuutta ja rahoitettavuutta ilman, että turvallisuus tai suunnittelun laatu heikkenee.

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

Esitetty vaatimus purkamissuunnitelmasta on kehittäjän näkökulmasta liian laaja ja yksityiskohtainen huomioiden hankkeen varhainen kehitysvaihe. Erityisesti sanan ”yksityiskohtainen” käyttö pykälässä ei ole tarkoituksenmukaista, koska purkamista koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista määrittää luotettavasti vuosikymmeniä etukäteen.

Merituulivoimapuiston pitkä operatiivinen aika (30–40 vuotta) tarkoittaa, että purkamisratkaisuihin vaikuttavat teknologia, kustannustaso, sääntely sekä ympäristöolosuhteet voivat muuttua olennaisesti ennen purkamisen ajankohtaa. Tämän vuoksi yksityiskohtaisten vaatimusten asettaminen lupavaiheessa johtaa väistämättä epävarmoihin ja nopeasti vanhentuviin arvioihin.

Ehdotamme, että:

- Poistetaan viittaus ”yksityiskohtaiseen” purkamissuunnitelmaan.
- Purkamissuunnitelman sisältö rajataan lupavaiheessa periaatetasolle.
- Yksityiskohtaisemmat tiedot edellytetään vasta myöhemmässä vaiheessa, esimerkiksi ennen purkamistoimenpiteiden aloittamista.

Tällainen lähestymistapa parantaa sääntelyn realistisuutta ja vähentää tarpeetonta hallinnollista kuormaa, samalla varmistaen, että purkaminen suunnitellaan ajantasaisia olosuhteita vastaavasti.

17. Kommenttinne 10 c §:ään – purkamisvakuus.

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

Esitetty purkamisvakuuden kerryttämismalli on pääosin ymmärrettävä, ja sekä prosenttiosuuksien jakautuminen että kerrytyksen aikataulutus ovat sinänsä perusteltavissa hankkeen pitkän elinkaaren näkökulmasta.

Lisäksi on huomioitava, että rakentamisvaiheessa hankkeelle on erikseen asetettu mahdollisesti edistämisvakuus. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista, että sekä edistämisvakuus että purkamisvakuus ovat samanaikaisesti merkittävässä määrin voimassa, sillä tämä lisää pääomakustannuksia ilman vastaavaa lisähyötyä riskienhallintaan. Päällekkäisiä vakuusvaatimuksia tulisi siten välttää.

Ehdotamme, että ensimmäinen purkamisvakuuserä asetetaan ennen merituulivoimapuiston käyttöönottoa eikä ennen rakentamisen aloittamista. Tällöin vakuuden asettaminen ajoittuu vaiheeseen, jossa hankkeen toteutuminen on varmistunut ja kassavirta alkaa muodostua.

Tällainen muutos parantaisi hankkeiden rahoitettavuutta ja ennakoitavuutta ilman, että purkamisvelvoitteen kattavuus vaarantuu.

Skog Mathias
OX2 Finland Oy