

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.

Määritelmä on pääosin toimiva, mutta määritelmä kaipaa täsmennyksiä erityisesti kaapeleiden, merisähköasemien, vedyn tuotannon sekä muiden merituulivoimahankkeen osien osalta. Yksiselitteinen määritelmä on tärkeä lupamenettelyn ennakoitavuuden näkökulmasta ja tulkintaepävarmuuksien vähentämiseksi.

On myös tärkeää, että merituulivoimahankkeiden luvitus on mahdollisimman yhdenmukaista huolimatta siitä, sijaitseeko hanke aluevesillä vai talousvyöhykkeellä. Merituulivoimahankkeiden sääntelyn tulisi mahdollisimman laajasti tukeutua kansainvälisesti vakiintuneisiin merituulivoima-alan standardeihin, sertifiointijärjestelmiin ja suunnittelukäytäntöihin. Luvituksen sujuvuuden parantamisen kannalta tulisi pyrkiä kohti yhden luukun periaatetta merituulivoimahankkeiden luvituksen osalta.

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

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

2§:

Lainsäädännössä tulisi selkeästi määritellä rakentamisluvan ja vesitalousluvan välinen työnjako, jotta samoista asioista ei määrätä kahdessa eri lupamenettelyssä ilman lupamääräysten yhteensovittamista, mikä voisi johtaa ristiriitaisiin vaatimuksiin hanketoimijalle.

3 §:

Merituulivoimahankkeiden kehittäminen ja rakentaminen kestävät tyypillisesti useita vuosia. Tämän vuoksi merituulivoimahankkeille tulisi mahdollistaa sekä pidempi hankkeen toteuttamiseen ryhtymisen määräaika (esim. 8 vuotta rakentamisen aloittamiseen) että hankkeen toteuttamiselle varattu kokonaisaika (13-15 vuotta). Nykyiset määräajat eivät vastaa hankkeiden pitkää kehitys- ja investointisykliä ja voivat vaarantaa hankkeen toteutumisen lupien vanhenemisen tai jatkoaikapäätöksiin liittyvien valitusprosessien vuoksi. Määräaikojen tulisi olla ennakoitavia ja koskea kaikkia hankkeen toteuttamisen kannalta välttämättömiä lupia.

Merituulivoimateknologia kehittyy nopeasti ja markkina on globaali. Sääntelyn tulee mahdollistaa kansainvälisten standardien käyttö sekä teknisten ratkaisujen tarkentaminen hankkeen myöhemmissä vaiheissa ilman uutta lupaprosessia silloin, kun muutokset eivät ole olennaisia.

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

Rakentamislain soveltaminen ei mielestämme huomioi merituulivoimarakentamista, vaan merituulivoimaloiden, kaapeleiden ja sähköasemien osalta tulisi ensisijaisesti referoida toimialan kansainvälisiin standardeihin ja hyväksyä ne vaatimusten täyttämistapana. Rakentamislain vaatimukset ovat liian yksityiskohtaisia, ja niiden määrittely vesilupavaiheessa on liian ennenaikaista, sillä tässä vaiheessa hanketta kaikkia teknisiä ratkaisuja ei vielä voida lopullisesti määritellä.

Hallituksen esityksessä viitataan muun muassa rakennusten terveellisyyttä koskeviin ympäristöministeriön asetuksiin, kuten kosteusteknistä toimivuutta, sisäilmastoa, ilmanvaihtoa sekä vesi- ja viemärilaitteistoja koskeviin asetuksiin. Ne on laadittu ensisijaisesti rakennuksille, joissa oleskelee ihmisiä eivätkä pääsääntöisesti sovellu merituulivoimaloihin, mutta voivat tulla sovellettaviksi hankkeeseen liittyviin rakennuksiin, kuten huolto- tai sähköasemarakennuksiin.

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 §:

Pidämme ehdotettua rakennuttajavalvontaan perustuvaa valvontamallia merituulivoimahankkeiden kannalta tarkoituksenmukaisena, sillä se huomioi merituulivoimarakentamisen erityispiirteet ja vastaa kansainvälisesti vakiintuneita toimintatapoja. Merituulivoimahankkeita rakennetaan kymmenien kilometrien päässä rannikosta, työ tapahtuu asennusaluksilta, työvaiheet kestävät joskus vain muutamia tunteja sopivissa sääolosuhteissa, jolloin viranomaisen jatkuva läsnäolo olisi käytännössä mahdotonta. Sen vuoksi on järkevää, että hankkeesta vastaava kantaa ensisijaisen vastuun laadunvarmistuksesta.

Sääntelyä olisi kuitenkin perusteltua täsmentää siten, että se tukeutuisi nykyistä selkeämmin merituulivoima-alalla vakiintuneisiin kansainvälisiin laadunvarmistus- ja sertifiointimenettelyihin. Erityisesti valvontasuunnitelman sisältöä ja toimittamisajankohtaa olisi syytä tarkastella siten, että lupavaiheessa edellytettäisiin valvonnan keskeisten periaatteiden esittämistä ja yksityiskohtainen valvontasuunnitelma toimitettaisiin vasta ennen rakentamisen aloittamista, jolloin hankkeen toteutusratkaisut ovat tiedossa.

Asetusluonnoksen vaatimus siitä, että ”valvontasuunnitelmassa on esitettävä tiedot rakentamishankkeesta ja rakennuttajavalvonnasta, joiden on sisällettävä olennaiset tiedot valvontaa suorittavista asiantuntijoista” on ylimitoitettu myös siinä mielessä, että urakoitsijoita ei välttämättä ole valittu ja laadunhallinnan yksityiskohdat elävät vielä tarjouskilpailujen mukana, jolloin myös valvontaa suorittavien asiantuntijoiden yksilöinti voi olla haastavaa.

Lisäksi olisi tärkeää täsmentää, että kansainvälisesti tunnustettujen standardien mukainen projektisertifiointi ja riippumattomien sertifiointilaitosten suorittamat tarkastukset voidaan hyväksyä ulkopuolisena tarkastuksena. Tämä vastaisi merituulivoima-alan vakiintuneita käytäntöjä ja vähentäisi päällekkäistä dokumentointia sekä hallinnollista taakkaa ilman, että turvallisuuden tai laadun taso heikkenee.

Ehdotamme, että voimaloiden teknisiä ratkaisuja olisi mahdollista muuttaa ennen rakennustyön aloittamista ja rakennustöiden aikana rakentamislain 117 § mukaisia periaatteita noudattaen. Tämä lisäisi hankkeiden toteuttamiskelpoisuutta, sillä keskeiset tekniset ratkaisut, kuten voimalamalli, varmistuvat usein vasta luvituksen valmistuttua ja lopullisen investointipäätöksen jälkeen. Tämän vuoksi vesitalousluvassa hyväksytyistä suunnitelmista tulisi voida poiketa muilta kuin olennaisilta osin ilman uuden luvan tarvetta.

6 §:

Ei kommenttia.

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?

Emme pidä tarkoituksenmukaisena, että työnjohtajien ja suunnittelijoiden kelpoisuus sekä heidän nimeämisensä edellytettäisiin jo lupavaiheessa. Merituulivoimahankkeissa rakentaminen käynnistyy tyypillisesti vasta useita vuosia luvan myöntämisen jälkeen, eikä hankkeen toteutusorganisaatio tai

keskeiset toimijat ole vielä tuolloin tiedossa. Tämän vuoksi työnjohtajien ja suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimusten täyttäminen ja kelpoisuuden toteaminen tulisi voida tehdä erillisessä menettelyssä ennen rakennustöiden aloittamista.

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

Kannatamme ehdotusta, jonka mukaan purkamisvelvollisuus ei koske kiviaineksesta tehtyjä eroosiosuojauksia, mutta lisäisimme tähän kaikki perustusten ulkopuoliset kiviainekset. Kyseessä on haitta-aineeton materiaali, jonka poistamisesta todennäköisimmin aiheutuu enemmän ympäristöhaittoja (polttoainekulut, veden samentuminen, kiviaineksen päälle muodostuneiden habitaattien tuhoutuminen) kuin hyötyjä. Lisäksi pidämme tärkeänä, että sääntely mahdollistaa tapauskohtaisesti myös osittaisen purkamisen silloin, kun rakenteiden täydellinen poistaminen aiheuttaisi merkittäviä ympäristö- tai turvallisuushaittoja. Tällöin merenpohjan alapuolelle jäävät rakenteet (esimerkiksi kaapelit) voitaisiin jättää paikalleen edellyttäen, ettei niistä aiheudu haittaa meriympäristölle tai alueen tulevalle käytölle, kuten kalastukselle, troolaukselle tai ankkuroinnille. Tämä vastaisi myös ympäristön kannalta parhaan käytännön ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteita.

7. Kommenttinne 8 §:ään – purkamissuunnitelma.

ei kommenttia

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

Vakuuden määrää ja riittävyyttä tulisi tarkistaa määräajoin koko hankkeen elinkaaren ajan ja päivittää tarvittaessa muuttuneita olosuhteita vastaavaksi. Tarkistamisessa tulisi huomioida erityisesti hankkeen teknisissä ratkaisuissa tapahtuneet muutokset sekä kustannustason kehitys, ja vakuuden määrää tulisi voida tarkistaa ajantasaisten kustannusarvioiden ja soveltuvien kustannusindeksien perusteella. Näin varmistetaan, että vakuus vastaa koko ajan realistisesti hankkeen purkamisesta ja jälkitoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia.

Hallituksen esityksen mukaan vakuuden määrän määrittämisessä voitaisiin hyödyntää ulkopuolisen ja riippumattoman asiantuntijan varmentamaa selvitystä purkamisen kustannuksista, mutta sen käyttö ei perustelujen mukaan olisi pakollista. Pidämme tärkeänä, että vakuuden määrä perustuu hankkeesta vastaavan esittämään, riippumattoman asiantuntijan varmentamaan kustannusarvioon. Tällöin vakuuden määrä olisi johdettavissa objektiivisesta ja todennettavasta arviosta, eikä viranomaisen voisi lisätä siihen harkintansa perusteella esimerkiksi epävarmuuksiin perustuvaa riskilisää.

9. Kommenttinne 10 §:ään – vakuuden asettaminen.

Kuten HE:ssäkin todetaan, ”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”. Pidämme perusteltuna, että purkamisvakuuden kartuttaminen alkaisi vasta sähköntuotannon käynnistyttyä. Näin vältettäisiin investointikustannusten tarpeeton kasvattaminen hankkeen alkuvaiheessa, jolloin hanke ei vielä tuota kassavirtaa. Ratkaisu olisi perusteltu erityisesti Suomessa, jossa merituulivoimamarkkina on

vielä kehittymässä ja hankkeisiin kohdistuu useita toimintaympäristöön liittyviä riskejä, kuten vaativat jääolosuhteet, kehittymätön toimitusketju, satamainfrastruktuurin rajallisuus sekä verkkoliityntöihin liittyvät epävarmuudet. Tällainen malli tukisi investointien toteuttamiskelpoisuutta vaarantamatta vakuuden tarkoitusta.

10. Kommenttinne 11 §:ään – vakuuden voimassaolo.

-

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

-

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

-

13. Kommenttinne vaikutusten arviointiin?

Onko joitakin olennaisia vaikutuksia jäänyt ottamatta huomioon?

Pidämme tärkeänä, että vaikutusarvioissa tunnistetaan purkamisvakuuden merkittävät rahoitusvaikutukset merituulivoimahankkeille. Suomen kehittyvillä merituulivoimamarkkinoilla vakuusjärjestelyn ajoituksella ja toteutustavalla on merkittävä vaikutus hankkeiden toteuttamiskelpoisuuteen.

Lisäksi katsomme, että vaikutusarvioissa tulisi nykyistä paremmin huomioida kansainvälisesti vakiintuneet merituulivoima-alan käytännöt. Sääntelyn tulisi hyödyntää olemassa olevia sertifiointi-, laadunvarmistus- ja kustannusarviomenettelyjä sekä välttää kansallisten, päällekkäisten vaatimusten asettamista, sillä ne lisäävät hallinnollista taakkaa ilman vastaavaa hyötyä turvallisuuden tai ympäristönsuojelun näkökulmasta.

14. Yleiset kommenttinne ja huomionne esitykseen.

Skyborn Renewables kiittää hyvistä lainvalmistelusta ja mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta.

Merituulivoima on keskeinen osa Euroopan ja Suomen energiasiirtymää. Sääntelyn kehittämisessä tulisi keskittyä luvituksen sujuvoittamiseen ja investointivarmuuden parantamiseen. Erityisesti lupamenettelyjen yhteensovittaminen, pitkien hankkeiden huomioiminen sekä kansainvälisiin standardeihin nojaava lähestymistapa ovat keskeisiä.

Skyborn Renewables korostaa, että sääntelyn tulee tukea investointien toteutumista. Liiallinen epävarmuus tai kustannusrasite heikentää Suomen kilpailukykyä ja voi hidastaa puhtaan energian investointeja. Skyborn Renewables pitää tärkeänä, että sääntely mahdollistaa merituulivoimahankkeiden tehokkaan toteuttamisen samalla varmistaen korkean turvallisuus- ja ympäristönsuojelun tason.

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

Pidämme perusteltuna, että vesilupahakemukseen liitetään hankkeen toteuttamiskelpoisuuden arvioimiseksi tarpeelliset rakentamista koskevat suunnitelmat ja selvitykset. Sääntelyn tulisi kuitenkin tunnistaa merituulivoimahankkeiden vaiheittainen toteutus, jossa monet rakentamisen yksityiskohtaiset tekniset ratkaisut, kuten voimalamalli, perustusten lopullinen suunnittelu sekä rakentamisen toteutus- ja valvontajärjestelyt, täsmentyvät vasta luvituksen valmistuttua ja lopullisen investointipäätöksen myötä. Tämän vuoksi valvontasuunnitelman sekä muiden rakentamisen toteutusta koskevien yksityiskohtaisten asiakirjojen toimittamista tulisi edellyttää vasta ennen rakennustöiden aloittamista. Näin vältetään tarpeeton hallinnollinen työ ja asiakirjojen toistuva päivittäminen vaarantamatta lupaharkinnan edellyttämiä tietoja.

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

Ehdotamme, että asetuksesta poistetaan sana ”yksityiskohtainen”, koska purkamissuunnitelman tarkkuustason tulee olla oikeassa suhteessa hankkeen elinkaaren vaiheeseen. Purkamismenetelmät myös kehittyvät jatkuvasti, eikä hankekehitysvaiheessa laadittu suunnitelma todennäköisesti vastaa käytettävissä olevaa parasta tekniikkaa purkuhetkellä. Ehdotamme, että kohta muutetaan muotoon: ”Selvitys merituulivoimaloiden ja niiden liittyvien rakennelmien, laitteiden, perustusten, putkien ja kaapeleiden purkamisen ja poistamisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä niiden alueellisesta ulottuvuudesta.”

17. Kommenttinne 10 c §:ään – purkamisvakuus.

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

Esitämme, että purkamisvakuuden kerryttäminen alkaisi vasta merituulivoimahankkeen käyttöönottoilmoituksen antamisen jälkeen eikä ennen rakentamistoimenpiteisiin ryhtymistä. Rakentamisvaiheessa ei vielä synny purkamisvelvollisuutta vastaavaa riskiä, mutta vakuuden asettaminen sitoo merkittävästi pääomaa aikana, jolloin hanke ei vielä tuota kassavirtaa. Lisäksi hankkeesta vastaavalla on rakentamisvaiheessa vahva taloudellinen intressi saattaa hanke valmiiksi ja korjata mahdolliset rakentamisen aikana ilmenneet virheet tai epäonnistuneet asennukset osana normaalia projektin toteutusta. Tämän vuoksi erilliselle purkamisvakuudelle ei ole vielä rakentamisvaiheessa vastaavaa tarvetta.

Vakuus voitaisiin kerryttää vaiheittain viiden vuoden välein esimerkiksi 20 vuoden aikana, jolloin vakuuden kerryttäminen ajoittuisi hankkeen kassavirtaa tuottavaan vaiheeseen eikä tarpeettomasti rasittaisi hankkeen rahoitusta investointivaiheessa. Vakuuden määrää tulisi kuitenkin tarkistaa määrääjoin ja päivittää vastaamaan ajantasaista kustannustasoa ja hankkeen teknisiä ratkaisuja.

Tällainen ratkaisu tukisi hankkeiden rahoitettavuutta ja toteuttamiskelpoisuutta erityisesti Suomen kehittyvillä merituulivoimamarkkinoilla vaarantamatta vakuusjärjestelmän tavoitteita.

Elo Tero
Skyborn Renewables Offshore Finland Oy