

Tuulivoimaloiden perustusten purkaminen

1. Tausta ja rajaus

Tuulivoimaloiden lisääntynyt rakentaminen on herättänyt keskustelua siitä, mitä voimaloille ja niiden perustuksille tehdään, kun voimala tulee elinkaarensa päähän ja sen käyttö loppuu. Kunnissa halutaan varmistaa tuulivoimaloiden asianmukainen purkaminen ja sen rahoittaminen. Yksityiset maanomistajat ovat olleet huolissaan etenkin siitä, voiko maanomistaja joissain tilanteissa joutua vastuuseen käytöstä poistetun voimalan perustusten purkamisesta ja jätehuollosta.

Tuulivoimaloiden rakentamisesta ja purkamisesta ei Suomessa ole erityislainsäädäntöä. Voimaloiden purkamiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ratkaistaan osapuolten välisten sopimusten ja yleisen rakentamista, ympäristönsuojelua ja jätehuoltoa koskevan lainsäädännön perusteella.

Käytännössä tuulivoimalan perustusten purkaminen tarkoittaa voimalan pääosin betonista ja teräksestä muodostuvien perustusten poistamista maaperästä ja purkujätteen asianmukaisen jätehuollon järjestämistä. Perustusten poistamisen jälkeen alue maisemoidaan. Tuulivoimaloiden purku- ja jätehuoltokustannukset vaihtelevat riippuen muun muassa voimalan koosta ja sijainnista.

Ympäristöministeriö tarkastelee seuraavassa voimassa olevaa sääntelyä erityisesti maa-alueella sijaitsevan ja käytöstä poistetun tuulivoimalan perustusten purkamisen ja jätehuollon näkökulmasta. Muistiosta esitetyt kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia. Tuulivoimalan purkamista tarkastellaan lyhyesti myös ympäristöhallinnon ohjeessa 5/2016 Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Opasta ollaan uusimassa.

2. Maanvuokralaki (258/1966)

Usein tuulivoimalan perustusten purkamisesta on sovittu maanomistajan ja tuulivoimayhtiön välisessä maanvuokrasopimuksessa niin, että tuulivoimayhtiö ottaa vastatakseen perustusten purkamisen toiminnan loppumisen yhteydessä. Tuulivoimayhtiö voidaan sopimuksessa velvoittaa asettamaan vakuus tuulivoimalan ja sen perustusten purkamisen turvaamiseksi siinä tapauksessa, että yhtiö ei maksukyvyttömänä kykenisi hoitamaan purkamista.

Maanvuokralain (258/1966) 76 § 2 momentin mukaan: ”Jos vuokranantaja ei lunasta rakennusta, vuokralaisen on kolme kuukautta vuokrasuhteen päättymisestä purettava rakennus, ellei toisin sovittu. Vuokranantajalla on muussa tapauksessa oikeus vuokramiehen lukuun myydä ne julkisella huutokaupalla ja huolehtia niiden paikan kuntoonpanosta.”

Näin ollen, jos ei ole muuta sovittu tai rakennusluvassa määrätty, tuulivoimayhtiö on velvollinen purkamaan voimalan perustukset.

3. Rakentamista koskeva lainsäädäntö

Vielä voimassa olevan maankäyttö- ja rakentamislain mukaan (132/1999) tuulivoimalan rakentaminen edellyttää aina rakennuslupaa tai toimenpidelupaa (125 §). Luvassa on mahdollista määrätä myös käytön lopettamisen yhteydessä tapahtuvasta purkamisesta. Jos purkamisesta ei ole määrätty rakennusluvassa, rakennusluvan saaneen tuulivoimalan purkaminen edellyttää purkamislupaa (127 §). Tällöin purkamisluvassa määritellään, miten purkaminen on toteutettava. Kunta voi MRL 182 §:n mukaan uhkasakolla tai teettämishallalla velvoittaa oikaisemaan purkamisvelvollisuuden laiminlyömisestä. Tuulivoimalan purkamisesta vastaa voimalan omistaja.

Tyypillisessä tilanteessa vain tuulivoimalan maanpäälliset osat puretaan ja voimalan perustukset jätetään paikalleen ja maisemoidaan tuulivoimayhtiön toimesta ja kustannuksella.

Tuulivoimaloita koskevat lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) rakennetun ympäristön hoitoa koskevat säännökset (22 luku). Esimerkiksi jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen (MRL 166 § 3 mom.) Jos perustusten purkamisesta ei ole sovittu ja jos siitä ei ole määräystä rakennusluvassa tai purkamisluvassa, MRL 170 § 2 momentin mukaan: ”Jos rakennus on osaksi tai kokonaan tuhoutunut, rakennustyö on jätetty kesken tai rakennuksen käyttämisestä on luovuttu, rakennuspaikka ympäristöineen on saatettava sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna turvallisuutta tai rumenna ympäristöä. Rakennus on myös riittävästi suojattava säältä ja mahdolliselta vahingonteolta”. Säännös ei kohdenna vastuuta rakennuspaikan siivoamisesta kenellekään.

Uuden rakentamislain (voimaan 1.1.2025) 145 §:ssä on MRL 170 § 2 momenttia vastaava säännös, mutta siinä vastuu purkamisesta kohdennetaan kiinteistön haltijaan: ”Jos rakennus on osaksi tai kokonaan tuhoutunut, rakennustyö jätetty kesken tai rakennuksen käyttämisestä on luovuttu, kiinteistön omistajan on saatettava rakennuspaikka ympäristöineen sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna terveellisyyttä tai turvallisuutta eikä rumenna ympäristöä. Säännöksen perustelut on kuitenkin laadittu asuinrakentamisen näkökulmasta, ja tällöin kiinteistön omistaja ainoa luonteva taho vastuuta kohdennettaessa.

4. Jätelaki

Jätelainsäädäntöä sovelletaan pääsääntöisesti vain jätteisiin. Jätelain mukaan jätteellä tarkoitetaan ”ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä.” Jätedirektiivin (2008/98/EY) mukaan direktiiviä ei sovelleta maaperään pysyvässä yhteydessä oleviin rakennuksiin (2 artiklan 1 kohdan b alakohta). 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).

Jätteen käsitteen ja jätelain soveltamisen kannalta merkitystä on ensinnäkin sillä, voidaanko käytöstä poistetun tuulimyllyn perustuksia pitää rakennuksena jätedirektiivin 2 artiklan tarkoittamalla tavalla. Vaikka rakentamista koskevassa lainsäädännössä tuulimyllyä kohdellaan rakennuksena, jätelain soveltamisen kannalta ratkaisevana voidaan pitää puretun voimalan perustusten kuntoa ja perustusten vaikutuksia ympäristöön, maisemalliset arvot mukaan lukien. Käytöstä poistetun voimalan perustukset eivät välttämättä ole rinnastettavissa jätedirektiivin 2 artiklassa tarkoitettuun rakennukseen, koska kyse ei enää ole kokonaisuudesta, vaan ennemminkin rakennuksen osittaisen purkamisen seurauksena paikalle jääneestä rakennuksen osasta. Tästä näkökulmasta tulee arvioitavaksi, onko tuulivoimayhtiö voimalan toiminnan lakattua ja sen lavat purettuaan poistanut myös perustukset käytöstä, jolloin perustusten voidaan tulkita olevan jätettä. Aiheuttamisperiaatteen (JL 20 §) mukaan tuulivoimayhtiö olisi tällöin jätteen tuottajana ja haltijana velvollinen järjestämään perustusten purkamisen ja jätehuollon (JL 28 §), jos perustusten purkamiseen ja mahdolliseen maisemointiin ei ole otettu kantaa muussa viranomaismenettelyssä.

Arvioitaessa perustusten jäteluonnetta ja tuulivoimayhtiön vastuuta merkitystä tulisi antaa sille, aiheuttavatko perustukset jätedirektiivissä ja jätelaissa tarkoitettua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, kuten putoamisvaaraa, tai roskaamiskiellon vastaista maiseman rumentumista tai muuta kielteistä seurausta. Tuulivoimatoiminnan päättymiseen sekä mahdollisiin purkamatta jääviin voimaloihin ja niiden perustuksiin ei sen sijaan sellaisenaan ja nykytiedon valossa yleensä liity ympäristönsuojelulaissa (527/2014) tarkoitettua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Tuulivoimatoiminnan päättyessä myös esimerkiksi mahdolliset ympäristölupavelvollisuuden perusteena olleet melu- ja välkevaikutukset päättyvät.

5. Maanomistajan mahdollinen vastuu perustusten purkamisesta

Teoriassa kiinteistön omistajan toissijainen vastuu jätehuollosta on mahdollinen JL 28 § 2 momentin perusteella, jos tuulivoimayhtiö ei kykene huolehtimaan jätehuollosta. Kynnys vastuun syntymiselle on kuitenkin asetettu erittäin korkealle. Kiinteistön haltija on vastuussa vain sellaisesta jätteestä, jonka tuottamisen kiinteistöllä tai tuomisen kiinteistölle hän on sallinut. (HE 199/2010 vp, s. 81)

Sen sijaan uusi 1.1.20025 voimaan tuleva rakentamislaki (145 §) näyttäisi kohdentavan vastuun kiinteistön haltijalle. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko säännöstä soveltaa tilanteessa, jossa kiinteistön haltija on vuokrannut kiinteistön ammattimaiselle toimijalle, joka on vastannut rakentamisesta kiinteistöllä.

6. Yhteenvetoa

Tuulivoimalan purkamisesta ei ole Suomessa erityislainsäädäntöä. Ympäristöministeriö on käynnistämässä selvitystä lainsäädännön muutostarpeista. Selvitys valmistunee alkusyksystä 2023.

Tuulivoimatoiminnan päättymiseen ja tuulivoimaloiden purkamiseen sekä mahdollisiin maksukyvyttömyystilanteisiin on hyvä varautua selkein sopimusjärjestelyin ja niin sanotuilla purkuvakuuksilla tuulivoimayhtiöiden, maanomistajien ja mahdollisten muiden toimijoiden kesken. Oikein mitoitettuna vakuus turvaa purkukustannusten kattamisen esimerkiksi tuulivoimayhtiön konkurssissa.

Jos purkamisvastuuta ei ole ratkaistu sopimuksella, purkamisvelvollisuus voi seurata myös suoraan rakentamista koskevasta lainsäädännöstä tai luvasta. Purkamisesta syntyvä jäte on käsiteltävä asianmukaisesti jätteenkäsittelyä ohjaavien säännösten mukaisesti. Uuden rakentamislain 145 §:n mukaan hylätyn rakennuksen rakennuspaikan siisteys, terveellisyys ja turvallisuus kiinteistön haltijan vastuulla.

Jos tuulivoimayhtiö ei ole velvollinen purkamaan perustuksia maanvuokrasopimuksen tai rakennus- tai purkamisluvan perusteella, arvioitavaksi tulee yhtiön 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 perustusten ja voimalan muiden rakenteiden osalta jätelain soveltaminen alkaa normaalista vasta, kun rakenteista on niiden purkamisen jälkeen muodostunut jätettä. Jos kysymys perustusten purkamisvelvollisuudesta ei ratkea maanvuokrasopimuksen tai rakentamista koskevan lainsäädännön perusteella, arvioidaan, ovatko perustukset jätelain 5 §:ssä tarkoitettua jätettä; ts. onko kyse aineesta tai esineestä, jonka sen haltija on poistanut käytöstä tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. Jos perustukset katsotaan jätteeksi, ensisijaisesti tuulivoimayhtiö on jätelain 28 §:n mukaan velvollinen järjestämään perustusten purkamisen ja jätehuollon.