

HANNES SNELLMAN

MUISTIO 8.9.2023

SELVITYS TUULIVOIMALOIDEN PURKAMISTA KOSKEVASTA LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Tuulivoimaloiden lisääntynyt rakentaminen on herättänyt Suomessa viime aikoina keskustelua siitä, mitä tuulivoimaloille ja niiden perustuksille tehdään, kun voimala tulee elinkaarensa päähän ja sen käyttö loppuu. Keskustelussa on esitetty, että kunnilla on tarve varmistaa tuulivoimaloiden asianmukainen purkaminen ja purkamistoimenpiteiden rahoittaminen. Yksityiset maanomistajat ovat olleet huolissaan etenkin siitä, voiko maanomistaja joutua maanvuokratilanteissa vastuuseen käytöstä poistetun voimalan ja sen perustusten purkamisesta ja jätehuollosta. Tuulivoimatoiminnan hallitun alasajon toiminnan päättyessä ja tuulivoimaloiden purkamisen turvallisella ja kestäväällä, eri osapuolet huomioon ottavalla tavalla on esitetty olevan keskeisessä asemassa tuulivoimatoiminnan yleisen hyväksyttävyyden kannalta.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman Vahva ja välittävä Suomi – hallituksen visio, yhdeksi tavoitteeksi on asetettu tuulivoiman toimintaedellytysten kehittäminen hallitusohjelman lähtökohtien edellyttämästä sähköntuotannon lisäystarpeesta huolehtien sekä siten, että yhteensovitetään tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyys ja investointien toteutumiseksi suotuisa toimintaympäristö. Tuulivoimarakentamisen oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi hallitus ottaa hallitusohjelman mukaan käyttöön kattavasti tuulivoimaloiden purku- ja ennallistamisvelvoitteen (mukaan lukien rahasto).

Ympäristöministeriö on päättänyt teettää lainsäädäntöselvityksen maa-alueella sijaitsevien ja käytöstä poistettujen tuulivoimaloiden purkamista ja jätehuoltoa koskien mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi. Selvityksen toteuttajaksi on valittu Asianajotoimisto Hannes Snellman Oy (jäljempänä ”Hannes Snellman” tai ”me”) ja selvitys on laadittu kesän 2023 aikana.

YHTEENVETO

Tässä tuulivoimaloiden purkamista koskevassa selvityksessä tarkastelemme maa-alueilla sijaitsevien ja käytöstä poistettujen tuulivoimaloiden, eli niiden tornien ja lapojen sekä tuulivoimaloiden perustusten purkamista ja jätehuoltoa koskevan Suomessa voimassa olevan lainsäädännön sisältöä erityisesti tuulivoimaloiden purkamisvastuun näkökulmasta. Selvityksessä kuvataan myös tuulivoimayhtiöiden ja maanomistajien välillä tehtävien maanvuokrasopimusten sisältöä koskien tuulivoimaloiden purkamisen toteuttamistapoja sekä ennallistamisvakuuksien asettamista. Tarkastelumme piiriin kuuluu myös toiminnanharjoittajien muutos- ja maksukyvyttömyystilanteiden vaikutus tuulivoimaloiden purkamisvastuiden kohdentumiseen ja sisältöön. Selvityksen keskeinen osuus tarkastelee lisäksi selvitykseen valittujen verrokkimaiden, Ruotsin, Saksan ja Ranskan tuulivoimaloiden purkamista koskevaa sääntelyä ja lainsäädännöllisiä järjestelyjä. Kyseiset valtiot on valittu tutkimuksen kohteeksi niissä sovellettujen Suomesta eroavien tuulivoimaloiden purkamiskäytäntöjen sekä tuulivoimaloiden purkamista sääntelevien lainsäädäntöratkaisujen perusteella. Aiheen rajauksesta johtuen selvityksessä ei tarkastella merituulivoimaloiden purkamista koskevaa lainsäädäntöä.

Suomessa ei ole voimassa erityislainsäädäntöä koskien tuulivoimalan purkamista. Tuulivoimaloiden purkamiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ratkaistaan rakentamista, ympäristönsuojelua ja jätehuoltoa koskevien julkisoikeudellisten säännösten perusteella. Rakentamiseen liittyvien julkisoikeudellisten säännösten osalta voidaan todeta, että Suomessa maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n rakennuksen kunnossapitosäännös edellyttää, että rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta

ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 170 §:n nojalla, jos rakennuksen käyttämisestä on luovuttu, rakennuspaikka ympäristöineen on saatettava sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna turvallisuutta tai rumenna ympäristöä. Mikäli velvoitteita ei noudateta, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n (ja 1.1.2025 voimaantulevan rakentamislain 147 §:n) mukaan uhkasakolla tai teettämisuhalla velvoittaa oikaisemaan mahdollisen laiminlyönnin.

Jätelaki edellyttää, että ympäristöön ei saa jättää mm. jätettä, laitetta, tai muuta esinettä siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Jätelain 73 §:n nojalla roskaajan on poistettava roskaava esine tai aine ympäristöstä ja muutoinkin siivottava roskaantunut alue. Jätehuollon järjestäminen on jätelain 28 §:n nojalla ensisijaisesti jätteen haltijan ja toissijaisesti kiinteistön haltijan vastuulla. Jätelain soveltamisalan johdosta jätelain soveltumiseen erityisesti tuulivoimaloiden perustuksiin liittyy kuitenkin oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Mikäli tuulivoimala aiheuttaisi maaperän pilaantumista, pilaantumiseen voidaan puuttua ympäristönsuojelulain säännöksin.

Julkisoikeudellisen sääntelyn yleispiirteisyydestä johtuen Suomessa tuulivoimayhtiöiden ja tuulivoimalakiinteistöjen maanomistajien väliset yksityisoikeudelliset sopimusjärjestelyt eli käytännössä maanvuokrasopimukset ovat keskeinen keino tuulivoimaloiden purkamiseen liittyvien kysymysten hallinnassa. Tuulivoimayhtiöiden ja maanomistajien välisissä maanvuokrasopimuksissa on usein sovittu tuulivoimaloiden purkutoimenpiteiden suorittamisesta, alueen ennallistamisesta ja vakuuden asettamisesta maanomistajan hyväksi mainittujen kustannusten kattamiseksi tuulivoimayhtiön mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa. Maanvuokrasopimukseen liittyvän lainsäädännön näkökulmasta voidaan lisäksi todeta, että mikäli maanvuokrasopimuksessa ei ole toisin sovittu, vuokralainen on vuokrasuhteen päätyttyä maanvuokralain 76 §:n nojalla velvollinen siirtämään tuulivoimalan pois kiinteistöltä ja saattamaan paikan kuntoon. Tämä velvoite soveltuu myös alueen vuokralaisena toimivaan tuulivoimayhtiöön. Mikäli vuokralainen ei täytä mainittuja velvollisuuksia, vuokranantajalla on maanvuokralain mukaan oikeus vuokramiehen lukuun myydä tuulivoimalat julkisella huutokaupalla ja huolehtia niiden paikan kuntoonpanosta.

Selvityksen perusteella olemme tunnistaneeet, että tuulivoimaloiden purkamiseen liittyvät lainsäädännölliset ratkaisut poikkeavat toisistaan eri valtioissa. Eri valtioissa on siten omaksuttu toisistaan poikkeavia ratkaisuja muun muassa sen osalta, i) missä laajuudessa tuulivoimaloita taikka niiden perustuksia tulee mahdollisesti purkaa tuulivoimatoiminnan päätyttyä, ii) tuleeko tuulivoimaloiden purkamiseen taikka rakentamisalueen ennallistamiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamisen turvaamiseksi asettaa viranomaisen hyväksi vakuus, iii) miten maanomistajien ja tuulivoimaloiden omistajien välinen suhde on määritetty maanvuokrasopimuksissa tuulivoimatoiminnan päättyessä ja iv) miten tuulivoimaloiden purkaminen on järjestetty tuulivoimatoimijan mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa. Verrokkimaissa tehdyt lainsäädännölliset ratkaisut vaihtelevat myös sen suhteen, onko tuulivoimaloiden purkamiseen liittyvistä kysymyksistä säädetty kaikkiin toimintoihin soveltuvien yleissäännösten perusteella vai ainoastaan tuulivoima-alaa koskevilla erityissäännöksillä.

Ruotsin, Saksan ja Ranskan säännöksiä koskevan selvityksen perusteella verrokkimaissa tuulivoimalan maanpäälliset osat tulee purkaa tuulivoimatoiminnan päätyttyä. Sen sijaan tuulivoimalan perustusten osalta purkamistoimenpiteiden tarve ja laajuus vaihtelevat valtiokohtaisesti ja velvoitteiden laajuuteen vaikuttavat tapauskohtaiset olosuhteet. Selvityksen kohteena olevissa vertailumaissa on myös pääsääntönä, että toiminnanharjoittajan (tai sen emoyhtiön tai laitoksen omistavan yhtiön) tulee asettaa viranomaiselle purkuvakuus tuulivoimatoiminnan päättymisen aiheuttamien kustannusten kattamiseksi. Kaikissa selvityksen kohteena olevassa maissa tuulivoimaloiden purkamisesta on sovittu tuulivoimayhtiön ja maanomistajan välisissä yksityisoikeudellisissa maanvuokrasopimuksissa. Kaikissa verrokkimaissa

tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteessa toiminnanharjoittaja tai sen konkurssipesä on lähtökohtaisesti edelleen vastuussa tuulivoimalan purkamistoimenpiteistä, mutta on myös mahdollista, että vastuu purkamistoimenpiteiden suorittamisesta voi jäädä kiinteistönomistajalle taikka yhteiskunnalle.

Sääntelyn kehittämisen näkökulmasta Suomessa olisi mahdollista harkita verrokkimaiden sääntelyn perusteella, että rakentamista koskevaan lainsäädäntöön lisättäisiin säännöksiä tuulivoimalan purkamisvelvoitteista taikka vakuuden asettamisesta viranomaiselle, jolloin velvoitteet olisi mahdollista määrätä tuulivoimaloiden rakennuslupien ehdoiksi. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista harkita lainsäädännöllistä ratkaisua, jossa kunnan kanssa tehtävissä kaavoitussopimuksissa tuulivoimatoimija olisi mahdollista sopimusoikeudellisesti velvoittaa purkamaan tuulivoimala sen käytön päätyttyä ja asettamaan purkamistoimenpiteiden suorittamista turvaava vakuus kunnan hyväksi. Lainsäädännöllisesti olisi myös mahdollista harkita Ranskan mallin mukaista tuulivoimaloiden purkamisvastuita koskevan erityissääntelyn antamista. Jos tuulivoimaloiden purkamisvastuusta ja vakuuden asettamisesta on tavoitteena säätää Suomessa nykyistä laajemmin julkisoikeudellisin velvoittein, eri vaihtoehtojen toteuttamisen vaikutuksia olisi kuitenkin näkemyksemme mukaan tarpeen arvioida tarkemmin myöhemmän säädösvalmistelun yhteydessä. Käsitteemme mukaan suurelta osin maanvuokrasopimukseen perustuvassa tuulivoimarakentamisen toteuttamisessa ei ole tähän mennessä ilmennyt merkittäviä ongelmia.

Sisällysluettelo

1	Tuulivoimalan purkamista koskeva sääntely Suomessa	5
1.1	Tausta	5
1.2	Maankäytön ja rakentamisen lainsäädäntö	6
1.3	Jätelainsäädäntö	8
1.4	Maanvuokrasopimus ja maanvuokralaki	11
2	Toiminnanharjoittajien muutostilanteet ja maksukyvyttömyys	12
2.1	Yrityssaneeraus	12
2.2	Konkurssi.....	14
2.2.1	Konkurssipesän jätehuoltovastuu.....	14
2.2.2	Maanvuokrasopimusten pysyvyys konkurssitilanteissa	15
3	Yhteenveto tuulivoimalan purkamista koskevasta lainsäädännöstä Suomessa	16
4	Tuulivoimaloiden purkamista koskevan sääntelyn kuvaus eri maissa.....	17
4.1	Selvityksen lähtökohdat.....	17
4.2	Ruotsi.....	18
4.2.1	Tuulivoimalan purkamisvelvollisuus ja sitä koskeva sääntely	18
4.2.2	Purkuvakuus	18
4.2.3	Purkamisvelvollisuus maanvuokrasopimuksissa	19
4.2.4	Tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteet.....	19
4.2.5	Uuden sääntelyn tarve.....	19
4.3	Saksa	20
4.3.1	Tuulivoimalan purkamisvelvollisuus ja sitä koskeva sääntely.....	20
4.3.2	Purkamisvelvollisuus maanvuokrasopimuksissa	21
4.3.3	Purkuvakuus	21
4.3.4	Tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteet.....	22
4.3.5	Uuden sääntelyn tarve.....	23
4.4	Ranska	23
4.4.1	Tuulivoimalan purkamisvelvollisuus ja sitä koskeva sääntely.....	23
4.4.2	Purkamisvelvollisuus maanvuokrasopimuksissa	24
4.4.3	Purkuvakuus	24
4.4.4	Tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteet.....	24
4.4.5	Uuden sääntelyn tarve ja purkuveloitteet oikeuskäytännössä	25
4.5	Eri maissa sovellettujen sääntelymallien vertailu.....	25
5	Eri sääntelymallien arviointia	27
5.1	Maankäyttöä ja rakentamista koskeva malli	27
5.2	(Ympäristö)lupavakuuteen perustuva malli.....	28
5.3	Eriyislainsäädäntöön perustuva malli.....	29

1 Tuulivoimalan purkamista koskeva sääntely Suomessa

1.1 Tausta

Tuulivoimalan purkamista koskien Suomessa ei ole voimassa erityislainsäädäntöä. Purkamiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ratkaistaan rakentamista, ympäristönsuojelua ja jätehuoltoa koskevien säännösten perusteella. Määräyksiä tuulivoimalan purkamisesta annetaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, ”MRL”) mukaisessa purkamisluvassa, minkä lisäksi purkamisesta, vastuiden jakautumisesta ja kustannusten kattamisesta voidaan sopia tuulivoimayhtiön ja maanomistajan välillä tehtävässä tuulivoima-alueen maanvuokrasopimuksessa. Tuulivoimalan purkamisesta vastaa purkamisluvan ja maanvuokrasopimusten mukaan lähtökohtaisesti aina voimalan omistaja.

Suomen Tuulivoimayhdistyksen ylläpitämien tilastojen mukaan vuosina 1999–06/2023 Suomessa on rakennettu yhteensä 1514 tuulivoimalaa, joista 47 voimalaa on tähän mennessä purettu. Ensimmäinen tuulivoimala Suomessa purettiin vuonna 2013. Tuulivoimayhdistyksen ylläpitämien tilastojen mukaan Suomessa on toukokuussa 2023 rakenteilla julkisesti saatavilla oleviin lähteisiin perustuen 522 maatuulivoimalaa, joiden arvioidaan valmistuvan vuosina 2023–2025. Maalle sijoitettavien tuulivoimahankkeiden esisuunnittelu on käynnissä 1424 tuulivoimalaa koskien ja kaavoitus on käynnissä 4978 voimalaa koskien. Kaavoitus on tehty yhteensä 400 tuulivoimalaa koskien ja 505 tuulivoimalaa on luvitettu.¹

Tuulivoimalaitosten tekninen käyttöikä on tällä hetkellä noin 25–30 vuotta. Voimaloiden käyttöään päätyttyessä tyypillisesti voimaloiden maanpäälliset osat, torni ja lavat, puretaan rakennuspaikalla. Suurin osa tuulivoimaloiden maanpäällisistä rakenteista voidaan joko kierrättää tai hyödyntää uusiomateriaalina. Tuulivoimaloiden perustukset jätetään yleensä maisemoituna paikoilleen ja näkyvät osat peitetään maalla. Vaihtoehtoisesti tuulivoimaloiden perustukset voidaan purkaa osittain tai kokonaan ja viimeistellä maatyöllä. Mikäli hankealueelle rakennetaan uusi voimala ja tuulivoima-alueella on jälkimarkkinat, tällöin perustus lähtökohtaisesti aina puretaan, sillä ns. repowering-hankkeiden uusia voimaloita ei voida rakentaa aiempiin, vanhoihin perustuksiin. Tuulivoimaloiden tekniikan kehittyessä aiemmalle rakennuspaikalle rakennetaan yleensä mitoiltaan suurempi tuulivoimala, joka vaatii lähtökohtaisesti myös suuremmat perustukset tuulivoimalan turvallisen käytön takaamiseksi.

Suomen Tuulivoimayhdistyksen vuonna 2023 teettämän AFRY Finland Oy:n purkukustannusselvityksen mukaan kierrätysmateriaalin myyntitulot huomioden yhden terästornisen tuulivoimalan purkukustannus on 10 000–85 000 euroa, kun samanaikaisesti puretaan yhteensä kymmenen tuulivoimalaa. Selvityksen mukaan purkukustannuksen suuren vaihteluväliin vaikuttaa materiaalien arvoon liittyvät epävarmuudet. Selvityksen mukaan purkukustannukset eivät ole nousseet viimeisen vuosikymmenen aikana ja purkukustannuksien arvioidaan seuraavan rakennuskustannusindeksiä. Kustannukset on laskettu sillä oletuksella, että perustukset jätetään maahan ja maisemoidaan.²

Tuulivoimayhdistyksen AFRY Finland Oy:llä teettämän selvityksen mukaan suurin osa Tuulivoimaloiden materiaaleista pystytään kierrättämään ja voimalasta riippuen tuulivoimalan kierrätysaste on noin 90 prosenttia. Suurin osa Suomen tuulivoimaloista ovat terästornisia, ja

¹ Suomen Tuulivoimayhdistys Ry, tilanne 05/2023. Tuulivoimala katsotaan luvitetuksi, kun sillä on tuulivoimalan rakentamiseen tarvittavat lainvoimaiset luvat (rakennuslupa, lentoestelupa, puolustusvoimien suostumus sekä muut hankekohtaiset luvat kuten vesilupa, ympäristölupa, tieluvat ja sähköverkon rakentamiseen vaadittavat luvat).

² Suomen Tuulivoimayhdistys Ry:n raportti tuulivoimalan purkamisen kustannuksista 9.8.2023

selvityksen mukaan ne ovat kierrätyksen kannalta parempia kuin hybriditorniset (teräs ja betoni) tuulivoimalat, sillä kierrätysmateriaalin myynnistä saadut tulot ovat suurempia kuin hybriditornin kohdalla. Kierrätyksen kannalta tuulivoimalan haasteellisin osa on aikaisemmin ollut lavat, jotka ovat materiaaliltaan muovikomposiittia. Muovikomposiittijätteelle on kuitenkin tällä hetkellä jo olemassa teollisen mittakaavan hyödyntämismahdollisuuksia.³

1.2 Maankäytön ja rakentamisen lainsäädäntö

Tuulivoimalat on katsottu MRL:n systematiikassa rakennuksiksi, jotka edellyttävät rakennuslupaa. Uudessa, 1.1.2025 alkaen voimaan tulevassa rakentamislaisissa (751/2023) rakennukset ja rakennuskohteet on erotettu toisistaan. Rakennus on rakentamislaisissa määritelty erilliseksi, kiinteäksi, paikallaan pysytettäväksi tarkoitetuksi, omalla sisäänkäynnillä varustetuksi kohteeksi, joka sisältää katettua ja seinien erottamaa tilaa. Rakentamislaisissa uutena terminä määritellään myös rakennuskohde, jolla tarkoitetaan 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. Rakentamislain esitöiden HE 139/2022 vp mukaan rakennusten lisäksi rakennuskohde voi olla esimerkiksi katos, masto, piippu, energiakaivo, valaistu mainoslaite tai golfkenttä. Vaikka rakentamislain esitöissä ei ole otettu nimenomaisesti kantaa asiaan, näkemyksemme mukaan tuulivoimalat katsotaan myös rakentamislaisissa edelleen MRL:n tapaan rakennuslupaa edellyttäväksi rakennuksiksi taikka rakennuskohteiksi.

Kun tuulivoimatoiminta päättyy ja toiminnanharjoittaja purkaa omistamansa tuulivoimalan vapaaehtoisesti, purkamisen toteuttaminen voi edellyttää ennen toimenpiteisiin ryhtymistä MRL:ssa tarkoitettua purkamisluvan hakemista. Purkamisluvan hakemisesta säädetään MRL 127 §:ssä, jonka mukaan rakennuksen tai sen osan purkaminen edellyttää lupaa asemakaava-alueella tai yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään. Purkamisluvassa säännellään tarkemmin purkamisen toteuttamisesta⁴. MRL 139 §:n mukaan lupahakemuksessa tulee selvittää purkamistyön järjestäminen ja edellytykset huolehtia syntyvän rakennusjätteen käsittelystä sekä käyttökelpoisten rakennusosien hyväksi käyttämisestä.

Tuulivoimahankkeet rakennetaan yleensä MRL 77 a §:n mukaisen oikeusvaikutteisen yleiskaavan nojalla ja käsityksemme mukaan tuulivoimayleiskaavat eivät ole sisältäneet tuulivoimaloiden purkamislupaa koskevia kaavamääräyksiä. Asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että MRL 127 §:n mukaan rakennuksen tai sen osan purkamisesta on, jollei purkamiseen tarvita lupaa, ilmoitettava kirjallisesti kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä (*purkamisilmoitus*). Rakennusvalvontaviranomainen voi mainitun ajan kuluessa perustellusta syyistä vaatia luvan hakemista. Mikäli kunnan rakennusvalvontaviranomainen siten katsoo asiassa olevan perusteltuja syitä edellyttää tuulivoimalan purkamistoimenpiteiltä purkamisluvan hakemista riippumatta alueella voimassa olevasta kaavamääräyksestä, rakennusvalvontaviranomaisella on MRL:n mukaan mahdollisuus vaatia purkamisilmoituksen sijasta luvan hakemista.

Mikäli tuulivoimalan omistaja ei pura voimalaa toiminnan päättyessä vapaaehtoisesti, asiassa voi tulla sovellettavaksi MRL 166 §. Kyseisen lainkohdan mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. MRL 166 §:n 3 momentissa säädetään,

³ Suomen Tuulivoimayhdistys Ry:n raportti tuulivoimalan purkamisen kustannuksista 9.8.2023

⁴ Purkamisluvasta säädetään MRL 127 §:ää vastaavasti rakentamislain (751/2023) 55 §:ssä.

että mikäli rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen. Säännös edellyttää myös, että rakennuksen omistajan on seurattava rakennuksen kantavuuden kannalta keskeisten rakenteiden kuntoa. Rakennuksen kunnossapitoa koskevien velvoitteiden osalta huomionarvoista on, että uudessa rakentamislaisissa MRL 166 §:ää vastaavat säännökset sisältyvät rakentamislain 140 § ja 141 §:iin. Rakennuksen kunnossapidon osalta rakentamislain 141 §:ssä on täsmennetty, että rakennusvalvontaviranomaisen on määrättävä rakennus tai sen osa purettavaksi, mikäli rakennuksesta tai sen osasta on ilmeistä vaaraa terveellisyydelle tai turvallisuudelle.

MRL:n säännösten noudattamisen valvontaan liittyen MRL 170 §:ssä säädetään myös hylätyn tai elinkaarensa päähän tulleen rakennuksen käyttämisestä. MRL 170 §:n 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. Lainkohdan mukaan rakennus on myös riittävästi suojattava säältä ja mahdolliselta vahingonteolta. MRL 170 §:ssä ei ole tarkennettu, mihin tahoon velvoite kohdistuu. Uuden rakentamislain 145 §:ssä on sen sijaan säädetty, että rakennuspaikan ja sen ympäristön kuntoon saattamisesta vastuullinen taho on kiinteistön omistaja, ja että rakennuspaikka on saatettava sellaisen kuntoon, ettei se vaaranna terveellisyyttä, turvallisuutta tai rumenna ympäristöä.

Mikäli käytöstä poistettua rakennusta ei pureta taikka rakennuspaikan ympäristöä ei saateta MRL 170 §:n edellyttämään kuntoon vapaaehtoisesti, kunta voi MRL 182 §:n (ja rakentamislain 147 §:n) mukaan uhkasakolla tai teettämishallalla velvoittaa laiminlyönnistä vastuussa olevan tahon täyttämään velvollisuutensa. Ottaen huomioon, että tuulivoimahankkeet rakennetaan usein maanvuokrasopimusten perusteella vuokratulle kiinteistölle, asiassa saattaa muodostua tulkinnanvaraiseksi, tuleeko tuulivoimaloiden purkamista taikka ympäristön kunnostamista koskeva viranomaisen hallintopakko päätös kohdistaa MRL 170 §:n nojalla ensisijaisesti kiinteistönomistajaan vai rakennuspaikan haltijana olevaan vuokralaiseen. Ottaen huomioon, että käsityksemme mukaan tuulivoimatoimintaan liittyvät maanvuokrasopimukset sisältävät valtaosin tuulivoimaloiden purkamistoimenpiteiden ja alueiden ennallistamisen toteuttamista turvaavien vakuuksien asettamisveloitteen, nykykäytännössä tuulivoimalan purkamisvastuun kohdistuminen kiinteistönomistajaan voisi aktualisoitua näkemyksemme mukaan harvoin.

MRL 166 § ja 170 § asettavat edellä mainituin tavoin velvoitteita rakennuksen ja rakennuspaikan kunnossapidamiselle. Mikäli tuulivoimayhtiö ei tuulivoimatoiminnan päättymisen jälkeen huolehdi lainkohdissa tarkoitettujen velvoitteiden täyttämistä, MRL 170 §:n nojalla olisi mahdollista katsoa, että tuulivoimalan tornin ja lapojen purkamisvelvoite syntyisi MRL 170 §:n nojalla, kun valvomattoman ja käytöstä poistetun tuulivoimalan voidaan lähtökohtaisesti katsoa aiheuttavan ainakin ajan pitkeydessä turvallisuusriskin. Kun tuuliturbiinin lavat ja torni puretaan, puretut osat katsotaan esineeksi, jonka sen haltija on poistanut käytöstä ja joka tulee jätelain jätehierarkian mukaisesti ensisijaisesti valmistella uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrättää.

Tuulivoimatoiminnan päättymiseen liittyen keskustelua on aiheutunut myös siitä, tuleeko tuulivoimalan toiminnan päättyessä hankealueelta poistaa maakaapeleina toteutetut sähköjohdot taikka voimaloiden perustukset. MRL:ssa tai uudessa rakentamislaisissa ei ole suoraan määritelty, voidaanko tuulivoimalaa palvelevia johtoja ja kaapeleita katsoa osaksi rakennusta eli tuulivoimalaa. Mikäli asennettujen maakaapeleiden ei katsota aiheuttavan MRL 166 §:ssä tarkoitettua turvallisuusriskiä, näkemyksemme mukaan MRL ei edellytä kaapelien poistamista maaperästä, jolloin kaapelit olisivat MRL:n näkökulmasta mahdollista jättää maisemoituna paikoilleen.

Maakaapeliin poistamisvelvollisuutta voidaan maankäytön sääntelyn sijaan arvioida kuitenkin jäljempänä esitetyn tavoin jätelainsäädännön nojalla.

Käytöstä poistettujen tuulivoimaloiden perustusten purkamisvelvollisuutta MRL 170 §:n nojalla tulee vastaavasti arvioida maisemoitujen perustusten aiheuttamiin vaikutuksiin perustuen. Tuulivoimaloiden maisemoituihin perustuksiin ei nykytiedon valossa liity käsityksemme mukaan yleensä ympäristöriskejä ja ympäristönsuojelulaissa (527/2014) tarkoitettua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Perustusten osalta voidaan myös lähtökohtaisesti katsoa, etteivät tuulivoimalan maisemoidut perustukset aiheuta maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua turvallisuusriskiä tai ympäristön rumentumista. Näin ollen voidaan katsoa, ettei maankäyttö- ja rakennuslaista johdu suoraa velvoitetta purkaa käytöstä poistetun tuulivoimalan perustuksia, mikäli ne eivät tapauskohtaisesti tuulivoimalan sijainnista riippuen aiheuta turvallisuusriskiä tai toteutetusta maisemoinnista johtuen rumenna ympäristöä.

1.3 Jätelainsäädäntö

Jätelaissa (646/2011) jätteellä tarkoitetaan ”ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä”. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu jätteen määritelmän laajaa tulkintaa ja vastaavasti määritelmästä tehtävien poikkeamien suppeaa tulkintaa ottaen huomioon jätteistä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan merkitys. Kansallisessa lainsäädännössä tai sen esitöissä ei tarkemmin määritellä, mitä jätelain 5 §:n mukaisella aineella tai esineellä tarkoitetaan. Jäteasetuksen (978/2021) liitteen 3 esimerkkiluettelossa on lueteltu yleisimmät jätteet, mutta lista ei ole tyhjentävä.

Jätelain 13 § edellyttää, että jätettä ei saa hylätä. Jätelain 13 §:n esitöiden HE 199/2010 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksellä toimeenpantaisiin osaltaan jätedirektiivin 36 artiklassa jäsenvaltioille asetettua velvoitetta toteuttaa tarvittavat toimet jätteen hylkäämisen tai valvomattoman sijoittamisen taikka valvomattoman jätehuollon kieltämiseksi. Jätteen hylkäämisen ja hallitsemattoman käsittelyn kieltäminen koskisi 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.

Jätelain 8 luvussa säädetään roskaamiskiellosta, jota sovelletaan myös muuhun kuin jätteeseen. Jätelain 72 §:n mukaan ympäristöön ei saa jättää mm. jätettä, laitetta, tai muuta esinettä siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Kiellon osalta on huomattava, että säännöksen esitöiden HE 199/2010 vp mukaan säännöstä sovelletaan siten 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. Lopuksi esitöissä todetaan myös, että ympäristönä pidetään kaikkea ympäristöä, niin asuin- kuin muuta kulttuuriympäristöä ja luonnonympäristöä. Myös maaperässä näkymättömissä oleva esine voi jätelain esitöiden mukaan aiheuttaa roskaantumista.

Jätelain 73 §:n nojalla roskaajan on poistettava roskaava esine tai aine ympäristöstä ja muutoinkin siivottava roskaantunut alue. Jätelaissa säädetty roskaantumiskielto toteuttaa siten ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä laajasti omaksuttua aiheuttamisperiaatetta. Toissijaisen

siivoamisvelvollisuuden nojalla, jos roskaajaa ei tavoiteta taikka jos roskaaja ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan, siivoamisvelvollisuus voi kohdistua alueen haltijaan, jos 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. Jos alueen haltija laiminlyö siivoamisvelvollisuutensa tai haltijalla ei ole siivoamisvelvollisuutta edellä mainitun kohdan nojalla, siivoamisvelvollinen on kunta.

Jätelain 28 §:n nojalla 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 kuitenkin myös määräysvaltaa jätteeseen tai tuotteeseen käyttävä toimija on voitu katsoa jätteen haltijaksi, vaikka tällä ei olisi ollut jätettä fyysisesti hallussaan. Jätteen haltijan käsite ja siitä johtuva vastuu jätehuollosta kytkeytyy jätelain 20 §:ssä säädettyyn aiheuttamisperiaatteeseen (C-1/03, van de Valle ja C-188/07, Commune de Mesquer) (HE 199/2010 vp). Tuulivoimatoimintaan liittyen lähtökohtana siten on, että jätteen haltijaksi katsotaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ensisijaisesti tuulivoimayhtiö.

Toissijaisen jätehuoltovastuun nojalla 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. Mikäli tuulivoimatoiminnan harjoittaminen perustuu maanvuokrasopimukseen, asiassa on mahdollista esittää, että kiinteistönomistaja on maanvuokrasopimuksen nojalla sallinut tuulivoimalan tuomisen kiinteistölle. Toissijaisen vastuun soveltamisen kannalta on oikeudellisesti tulkinnanvaraista, katsotaanko kiinteistön omistajan hyväksymällä tuulivoimalan rakentamisen kiinteistölle sallinut jätelain 28 §:n sanamuodon mukaisesti ”jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle”, varsinkin jos osapuolet ovat vuokrasopimuksessa nimenomaisesti sopineet vuokralaisen velvollisuudesta hallita aluetta ja suorittaa toiminnan päättymisen jälkeen alueella tarpeelliset tuulivoimaloiden ja niiden rakenteiden purkamistoimenpiteet. Jätelain esitöiden HE 199/2010 vp mukaan kiinteistön haltijan velvollisuuden laajuutta on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Kynnys kiinteistönomistajan toissijaiselle vastuulle voidaan katsoa olevan korkea.

Jätelakia sovelletaan pääsääntöisesti jätteisiin, mutta myös roskaantumiseen ja toimintaan, josta syntyy jätettä. Tuulivoimaloiden purkamisvastuuta tarkasteltaessa olennaista on huomata, että EU:n jätedirektiivin (2008/98/EY) 2 artiklan 1 b kohdan soveltamispoikkeuksen mukaan jätedirektiiviä ei sovelleta maaperään alkuperäisellä paikalla pysyvässä yhteydessä oleviin rakennuksiin. Euroopan komission jätedirektiivin oikeudellisesti sitomattoman tulkintamuistion (2012) mukaan maaperään pysyvässä yhteydessä olevalla rakennuksella viitataan alkuperäisellä paikalla olevaan rakennukseen, johon ei ole koskettu esimerkiksi rakennusta purkamalla. Esimerkkinä tällaisesta jätedirektiivin soveltamisalan ulkopuolella olevasta rakennuksesta on tulkintamuistiossa mainittu asbestia sisältävät tiilet rakennuksen katolla. Jätelain esitöissä (HE 1999/2010 vp, s. 43) on vastaavasti todettu, että maahan kiinteässä yhteydessä olevien rakennusten rajaaminen soveltamisalasta olisi tarpeetonta sen vuoksi, että nämä eivät ole yleensä jätettä ja ne rajautuvat näin ollen jätelain soveltamisalasta muutoinkin. Jätelain tulkinta vastaa täten sisällöllisesti jätedirektiivin soveltamisrajausta. Maaperään pysyvässä yhteydessä olevia rakennuksia ei täten ole rajattu kansallisessa jätelainsäädännössä jätelain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta esitöiden mukaan maaperään pysyvässä yhteydessä olevat rakennukset eivät lähtökohtaisesti ole jätettä. Näin ollen jätelain esitöiden rajauksen mukaan jätelain soveltaminen alkaa lähtökohtaisesti vasta kun rakennuksesta on purkamisvaiheessa muodostunut jätettä. Jätelain soveltamisalan osalta on hyvä huomata, että jätelain esitöiden perusteella maaperään pysyvässä yhteydessä oleva rakennus voi myös kuulua jätelain soveltamisalaan ja jätteen määritelmän alle, vaikka se on esitöissä tulkittu

harvinaiseksi tilanteeksi. Vaikka jätelainsäädäntöä ei ole ensisijaisesti tarkoitettu sovellettavaksi maahan kiinteän yhteydessä oleviin rakennuksiin, esineen jätestatusta on jätelain 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla arvioitava tapauskohtaisesti ja aine ja esine on jätettä, jos se täyttää jätelaissa tarkoitettujen jätteen tunnusmerkit. Tulkintaa tukee myös se, että jätedirektiiviä vastaavaa soveltamispoikkeusta ei ole sisällytetty jätelakiin vaan asiasta mainitaan ainoastaan lain esitöissä.

Jätelainsäädännön näkökulmasta tuulivoimaloiden purkamisvastuun osalta merkityksellistä on i) katsotaanko käytöstä poistetun tuulivoimalan torni ja lavat edelleen jätedirektiivin 2 artiklan 1 b kohdan mukaiseksi maaperään pysyvässä yhteydessä olevaksi rakennukseksi vai jätteeksi ja ii) katsotaanko käytöstä poistetun tuulivoimalan perustukset osittain purettuna rakennuksena jätedirektiivissä tarkoitetuksi maaperään pysyvässä yhteydessä olevaksi rakennukseksi, mikäli tuulivoimalan torni ja lavat on purettu, vai jätelain mukaiseksi jätteeksi.

Asiassa on huomattava, että vaikka MRL:n järjestelmässä tuulivoimalaa säännellään rakennuksena, jätelain soveltumisen kannalta epäselvää on, voidaanko käytöstä poistettua tuulivoimalaa pitää jätedirektiivin 2 artiklan mukaisena maaperään pysyvässä yhteydessä olevana rakennuksena, eli mikä merkitys on tuulivoimalan käytöllä ja sen päättymisellä jätelain soveltamisen näkökulmasta. Jätedirektiivin ja jätelain soveltamisrajoituksen nojalla lähtökohtaisesti tuulivoimalan maanpäälliset osat eivät ole maahan kiinteässä yhteydessä olevana rakennuksena jätettä ja näin ollen eivät kuulu jätelain soveltamisalaan. Ottaen kuitenkin huomioon, että jos tuulivoimalaa ei ole enää tarkoitus käyttää, eikä tuulivoimalalla sen sijaintipaikallaan ole jälkimarkkinoita, jätelain näkökulmasta tuulivoimalan maanpäälliset osat voitaisiin tulkita jätelain esitöiden rajauksesta huolimatta esineeksi, jonka haltija on poistanut käytöstä. Tuulivoimalan tornin ja lapojen tulkinta jätteeksi tarkoittaisi samalla jätelainsäädännön soveltumista käytöstä poistettuihin tuulivoimaloihin.

Arvioitaessa sitä, ovatko käytöstä poistetut tuulivoimalat jätettä ja soveltuuko jätelaki näin ollen käytöstä poistettuihin tuulivoimaloihin, jätelain tavoitteiden ja keskeisten säännösten valossa keskeisenä kriteerinä voidaan pitää käytöstä poistetun tuulivoimalan aiheuttamia ympäristövaikutuksia, eli sitä aiheutuuko tuulivoimaloiden maanpäällisistä 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. Kuten edellä MRL 170 §:n osalta on todettu, valvomattoman ja käytöstä poistetun tuulivoimalan on mahdollista katsoa aiheuttavan tilanteen pitkittyessä turvallisuusriskin. Tämä puoltaisi käytöstä poistettujen tuulivoimaloiden tornin ja lapojen määrittelemistä jätteeksi.

Jätelain soveltumisen kannalta tulkinnanvaraista on myös, voidaanko käytöstä poistetun voimalan maisemoituja perustuksia pitää jätedirektiivin 2 artiklan mukaisina maaperään pysyvässä yhteydessä olevina rakennuksina ottaen huomioon, ettei kyse ole enää kokonaisuudesta vaan rakennuksen osittaisen purkamisen seurauksena sijaintipaikalle jääneestä rakennuksen osasta. Olennaista on tällöin, vastaavasti kuten maanpäällisten osien osalta, arvioida perustusten kuntoa sekä perustusten aiheuttamia mahdollisia ympäristövaikutuksia. Perustukset koostuvat pääosin betonista ja teräksestä ja näin ollen vastaavat muidenkin käytöstä poistettujen rakennusten perustuksia. Tuulivoimaloiden maisemoituihin perustuksiin ei nykytiedon valossa liity yleensä ympäristöriskejä tai ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Ottaen huomioon, että paikalleen maisemoidut tuulivoimaloiden perustukset ovat osa osittain purettua rakennusta ja näin ollen purettu rakennuksen paikalleen jäänyt osa, jonka haltija on poistanut käytöstä, purettu voimalan paikalleen jätettyjä perustuksia ei välttämättä voida enää katsoa jätedirektiivin mukaisiksi pysyvässä maaperään yhteydessä oleviksi rakennuksiksi, joihin ei ole koskettu esimerkiksi purkamalla. Jos tuulivoimalan perustuksilla ei ole jälkimarkkinoita, vaan ne jätetään maisemoinnin jälkeen maahan,

tuulivoimalan maisemoidut perustukset voidaan lähtökohtaisesti katsoa poistetun käytöstä ja näin ollen jätelain 5 §:n mukaiseksi esineeksi, jotka sen haltija on poistanut käytöstä ja joihin sovelletaan jätelain säännöksiä.

Jätelain 6 §:n mukaan jätehuollolla tarkoitetaan jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toiminta jätteen välittäjänä. Edelleen jätelain 73 §:n mukaisella siivoamisvelvollisuudella tarkoitetaan jätelain esitöiden HE 199/2010 mukaan esimerkiksi esineen tai aineen likaaman ympäristön puhdistamista tai pintamaan poistamista. Velvoitteella voidaan katsoa viitattavan ympäristön palauttamista roskaamiskiellon vastaista menettelyä edeltäneeseen tilaan. Näin ollen, mikäli käytöstä poistettu tuulivoimala katsotaan kokonaisuudessaan jätteeksi, jätelain jätteen haltijan jätehuoltovastuu sekä myös muuhun kuin jätteeseen sovellettavan roskaamiskiellon voidaan katsoa tarkoittavan velvoitetta koko tuulivoimalan jätehuollon järjestämiseen, eli tuulivoimalan poisviemistä kiinteistöltä, kuljetusta ja tuulivoimalan osien hyödyntämisen järjestämistä muualla kiertotaloudessa sekä voimala-alueen pintamaiden tasoittamista.

Yllä esitetyn perusteella asiassa voidaan todeta, että tuulivoimaloiden purkamisvastuuseen liittyy jätelainsäädännön näkökulmasta tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Purkamisvastuun kohdentumisen kannalta näiden tulkinnanvaraisuuksien merkitystä ei ole kuitenkaan syytä ylikorostaa ottaen huomioon, että käytännössä tuulivoimaloiden purkamisvastuuseen voidaan tällä hetkellä soveltaa myös MRL:n säännöksiä ja tuulivoimaloiden maanvuokrasopimusten ehtoja.

1.4 Maanvuokrasopimus ja maanvuokralaki

Edellä kuvattujen julkisoikeudellisten säännösten lisäksi tuulivoimaloiden purkamisvastuun kohdentumisen kannalta on olennaista, että suomalaisessa tuulivoimatoiminnassa vakiintuneesti noudatetun käytännön mukaan tuulivoimaloiden purkamisvastuusta ja sen kustannusten kattamisesta sovitaan tuulivoimayhtiön ja maanomistajien välillä tehtävässä maanvuokrasopimuksessa. Tuulivoimalan purkamisesta on tällöin sovittu maanvuokrasopimuksessa yleensä siten, että tuulivoimayhtiö vastaa tuulivoimalan purkamisesta ja sen kustannuksista maanvuokrasopimuksen päätyttyä. Alueen ennallistamisvelvoite ja kunnostuksen taso on usein sidottu sopimuksen päätyttyä voimassa oleviin lainsäädännön velvoitteisiin tai viranomaisten vaatimuksiin tuulivoima-alueen ennallistamisesta. Maanvuokrasopimus velvoittaa usein tuulivoimayhtiön maisemoimaan perustukset maa-aineksella käytön päätyttyä tai sisältää nimenomaisen ehdon perustusten purkamisesta toiminnan loppumisen yhteydessä.

Maanomistaja ja tuulivoimayhtiö sopivat yleisesti maanvuokrasopimuksissa vakuuden asettamisesta tuulivoimaloiden purkamiskustannusten kattamiseksi. Vakuudesta voidaan kattaa tuulivoimaloiden purkamiskustannukset, mikäli tuulivoimayhtiö ei täytä ennallistamisvelvoitteitaan sopimuksen päätyttyä tai yhtiö ajautuisi konkurssiin. Vakuus voidaan asettaa vaihteittain tai kertasuorituksena esimerkiksi pankkitalletuksena, takauksena tai luottovakuutuksen muodossa tai ennallistamistoimenpiteille voidaan perustaa erillinen rahasto. Ennallistamisvakuutta voidaan maanvuokrasopimukseen otetun indeksiehdon nojalla tarkistaa määrätyin väliajoin, jotta vakuuden määrä vastaisi tosiasiallisia purku- ja ennallistamiskustannuksia. Lisäksi maanvuokrasopimuksissa voidaan sopia vakuuden asettamisesta toiminnanharjoittajan muutostilanteissa. Maanvuokrasopimukseen voidaan ottaa ehto, jonka mukaan tuulivoimatoiminnan siirtyessä kolmannelle, uuden toiminnanharjoittajan on asetettava vastaava vakuus kiinteistönomistajan hyväksi. Käytännössä purkuvakuuksia koskevia sopimusehtoja sisältyy lähtökohtaisesti valtaosaan

tuulivoimatoimintaa ammattimaisesti harjoittavien tuulivoimayhtiöiden käyttämiin maanvuokrasopimusmalleihin.

Mikäli tuulivoimaloiden purkamisesta ja alueen ennallistamisesta ei ole nimenomaisesti mainittu tuulivoimayhtiön ja maanomistajan välissä maanvuokrasopimuksessa, vuokrasopimukseen sovelletaan useimmiten maanvuokralain (258/1966) 5. luvun muuta maanvuokraa koskevia säännöksiä. Tällöin keskeinen säännös on maanvuokralain 76 §:n 2 momentti, jonka mukaan, jos vuokramies on rakentanut vuokra-alueelle rakennuksen tai laitoksen, on vuokranantajalla, jollei toisin ole sovittu, oikeus lunastaa rakennus tai laitos, mikäli hän ennen vuokrasuhteen päättymistä on vuokramiehelle siitä kirjallisesti ilmoittanut. Milloin vuokranantaja ei lunasta rakennusta tai laitosta, maanvuokralain mukaan vuokramiehen on, mikäli ei toisin ole sovittu, kolmen kuukauden kuluessa vuokrasuhteen päättymisestä siirrettävä rakennus tai laitos pois ja pantava niiden paikka kuntoon. Vuokranantajalla on muussa tapauksessa oikeus vuokramiehen lukuun myydä ne julkisella huutokaupalla ja huolehtia niiden paikan kuntoonpanosta.

Mikäli tuulivoimayhtiö ja maanomistaja eivät ole muuta sopineet, tuulivoimayhtiöllä on maanvuokralain 76 §:n 2 momentin nojalla velvollisuus siirtää omaisuutensa pois vuokra-alueelta vuokrasuhteen päättyessä ja saattaa alue kuntoon. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tuulivoimayhtiöllä on velvollisuus purkaa tuulivoimala tuulivoimatuotannon päätyttyä sekä viedä muu omaisuutensa pois vuokra-alueelta. Maanvuokralain sanamuodon perusteella on tulkinnanvaraista, edellyttääkö maanvuokralaissa edellytetty rakennuspaikan kunnostaminen tuulivoimaloiden tornin ja lapojen siirtämisen lisäksi myös voimalan perustusten poistamista, vai onko perustusten maisemointi tuulivoimalan sijaintipaikalle riittävää maanvuokralain 76 §:n 2 momentin vuokralaiselle eli tuulivoimayhtiölle asetetun velvoitteen täyttämiseksi.

Maanvuokralain 76 §:n nojalla vuokranantajalle voi syntyä oikeus poistaa rakennukset ja laitteet kiinteistöltä ja panna rakennuspaikka kuntoon, jos vuokralainen ei suorita mainittuja toimenpiteitä vapaaehtoisesti. Tältä osin on huomattava, että säännöksen vastuun lähtöoletuksena on, että vuokranantajan kiinteistölle jäävällä vuokralaisen rakennuksella tai laitoksella on positiivinen arvo, jonka vuokranantaja voisi realisoida myymällä omaisuuden. Elinkaarensa päähän tulleella tuulivoimalalla ei tällä hetkellä ole käsityksemme mukaan positiivista arvoa, vaan tuulivoimalan purkamisesta voi aiheutua kustannuksia, joita ei saada katettua kaikilta osin vuokranantajan myydessä tuulivoimalan pakkohuutokaupalla. Näin ollen on mahdollista, että maanomistaja voi joutua vastaamaan tuulivoimalan purkamiskustannuksista, jos vuokralainen ei huolehdi rakennusten poistamisesta vuokrasuhteen päättyessä. Kuten edellä on kuitenkin todettu, käsityksemme mukaan tuulivoimaloiden purkuvakuudesta on pääsääntöisesti sovittu vuokranantajan ja tuulivoimayhtiön kesken maanvuokrasopimuksessa ja täten kyseinen tilanne voisi aktualisoitua vain poikkeuksellisesti.

2 Toiminnanharjoittajien muutostilanteet ja maksukyvyttömyys

Tuulivoimalan purkamisesta vastaa edellä kuvatun mukaisesti ensisijaisesti voimalan omistaja. Tässä jaksossa käsitellään tuulivoimaloiden purkamisvastuun ja siitä aiheutuvien kustannusten kohdentumista tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteessa ja erityisesti sitä, voiko voimassa olevan lainsäädännön nojalla tuulivoimalakiinteistön omistaja joutua tuulivoimaloiden omistajan mahdollisissa maksukyvyttömyystilanteissa vastuuseen tuulivoimalan rakenteiden purkamisesta.

2.1 Yrityssaneeraus

Mikäli tuulivoimayhtiötä uhkaa maksukyvyttömyys tai se on maksukyvytön kuitenkin niin, että maksukyvyttömyys on korjattavissa, yhtiössä voidaan aloittaa yrityssaneerausmenettely.

Yrityssaneerausmenettelyä säännellään yrityksen saneerauksesta annetussa laissa (47/1993, myöhemmin ”yrityssaneerauslaki”) ja menettely aloitetaan yleensä velallisen aloitteesta ja harvinaisissa tilanteissa velkojen hakemuksesta.

Yrityssaneerausmenettelyitä on kesän 2022 yrityssaneerauslain uudistuksen jälkeen kaksi: uusi varhainen saneeraus ja perusmuotoinen saneeraus. Konkurssista poiketen yrityssaneerauksessa määräysvalta säilyy tietyin poikkeuksin velallisella. Velallinen myös säilyttää omaisuutensa, ellei sitä ole tarkoituksenmukaista määrätä realisoitavaksi osana yrityssaneerausta.

Yrityssaneerauksessa velallisen velvoitteet jaetaan i) saneerausvelkoihin, joiden peruste on syntynyt ennen saneeraushakemuksen vireilletuloa, ja ii) ns. uusiin velkoihin, joiden peruste on syntynyt saneeraushakemuksen vireilletulopäivänä tai sen jälkeen. Vain saneerausvelkoihin voidaan kohdistaa yrityssaneerauslain 44 §:n mukaisia velkajärjestelyitä. Velkajärjestelyistä voimakkaimpana pidetään saneerausvelan määrän alentamista (ns. leikkausta), mitä velkajärjestelykeinoa ei ole kuitenkaan mahdollista käyttää vakuusvelkaan. Uudet velat sen sijaan erääntyvät ja ne tulee maksaa normaalisti. Yrityssaneerauksen erityispiirteenä yrityssaneerausmenettelyn aikana muodostuneet velat ovat velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 3 a §:n mukaisella (panttioikeuden jälkeisellä) etusijalla velallisen mahdollisessa (jälki-) konkurssissa.

Yrityssaneerauksessa on lähtökohtana sopimusten jatkuvuuden periaate, jonka mukaan sopimukset jatkuvat yrityssaneerauksesta huolimatta sellaisinaan. Yrityssaneerauksessa on kuitenkin muutamia poikkeuksia sopimusten jatkuvuuden periaatteen pääsääntöön. Ensinnäkin ns. insolvenssinvaraiset ehdot, joilla pyritään osapuolten välillä välttämään saneerausmenettelyn oikeusvaikutuksia, ovat pätemättömiä. Lisäksi yrityssaneerauksen kohteena oleva velallinen voi yrityssaneerauslain 27 §:n nojalla irtisanoa vuokra- tai vuokrausluottosopimuksia 2 kk:n irtisanomisajalla – siis riippumatta sopimuksen mukaisesta irtisanomisajasta – minkä lisäksi irtisanomisoikeus on 1.6.2023 voimaan tulleen uuden yrityssaneerauslain 27 §:n 4 momentin nojalla laajennettu koskemaan myös muita velallisen sopimuksia, joissa velallinen on sitoutunut muuhun kuin rahasuoritukseen. Jälkimmäisessä tapauksessa irtisanomisen on oltava saneerauksen toteuttamisedellytysten turvaamiseksi välttämätöntä, minkä lisäksi irtisanominen tulee voimaan vasta saneerausohjelman vahvistamisesta lukien. Kummassakin tapauksessa velkojalla on oikeus kohtuulliseen korvaukseen irtisanomisesta aiheutuneesta vahingosta, mutta tämä vahinko on saneerausvelkaa ja siten kuuluu velkajärjestelyiden piiriin. Oikeustilaa voidaan kuitenkin pitää epäselvänä siltä osin, mitä tarkoitetaan kohtuullisella korvauksella, mistä johtuen korvattavaksi tulevan vahingon määrää on vaikea ennakoita. Yrityssaneerauksen lainvalmisteluaineistossa (HE 182/1992 vp, s. 80) todetaan nimenomaisesti, että yrityssaneerauslain 27 §:n 1 momentin säännös koskee myös maanvuokrasopimuksia kohteesta riippumatta.

Yrityssaneerauksessa velallisena toimiva tuulivoimayhtiö siis lähtökohtaisesti vastaa edelleen velvoitteistaan ja sopimuksistaan. Poikkeuksellisesti velallisella on mahdollisuus irtisanoa tiettyjä keustosopimuksia (mm. maanvuokrasopimuksia) siten, että irtisanomisesta aiheutuva vahinko on saneerausvelkaista ja siten järjesteltävissä – ja vakuuden puuttuessa myös leikattavissa. Yrityssaneerauksen kannalta on myös huomioitava, että velallisen velat, joiden peruste on syntynyt ennen saneeraushakemuksen vireilletuloa, ovat saneerausvelkaa ja siten järjesteltävissä. Ottaen huomioon, että tuulivoimatoiminnan harjoittamisen mahdollistavan maanvuokrasopimuksen voimassa pysyttäminen on näkemyksemme mukaan välttämätöntä yrityssaneerauksessa olevan toiminnan jatkamiseksi, pidämme todennäköisenä, että yrityssaneerauksessa maanvuokrasopimus pyritään pitämään voimassa. Käytännössä tämä tarkoittaa myös, että maanvuokrasopimukseen

sisältyvät tuulivoimaloiden purkamista ja vakuuden asettamista koskevat sopimuksen ehdot säilyvät voimassa.

2.2 Konkurssi

Mikäli tuulivoimayhtiö olisi maksukyvytön hoitamaan veloitteitaan, se voidaan velallisen tai velkojien hakemuksesta asettaa konkurssiin. Konkurssissa velallisen velat jaetaan pääsääntöisesti konkurssin alkamishetken mukaan konkurssivelkoihin ja massavelkoihin. Nämä eroavat olennaisesti siten, että konkurssiveloille maksetaan konkurssimenettelyssä muodostuva jako-osuus, kun taas massaveloista on vastuussa konkurssipesä.

Mikäli tuulivoimayhtiö asetetaan konkurssiin, tuulivoimayhtiön omaisuus siirtyy konkurssipesälle. Konkurssilain (120/2004) 3 luvun 1 §:n mukaan konkurssin alettua velallinen menettää oikeuden määrätä konkurssipesään kuuluvasta omaisuudestaan. Konkurssilain 5 luvun 1 §:n mukaan konkurssipesään kuuluu konkurssilain 5 luvussa säädetyin poikkeuksin omaisuus, joka velallisella on konkurssin alkaessa ja jonka velallinen saa ennen konkurssin päättymistä. Konkurssipesällä on konkurssilain 3 luvun 8 §:n nojalla oikeus ryhtyä tai olla ryhtymättä velallisen sopimukseen. Tämän lisäksi konkurssipesä voi tehdä omia sopimuksia, joissa sopimuskumppanina on velallisyhtiön sijaan konkurssipesä. Edelleen konkurssilain 16 luvun 2 §:n mukaan konkurssipesä vastaa velasta, joka johtuu konkurssimenettelystä tai joka perustuu konkurssipesän tekemään sopimukseen tai sitoumukseen sekä velasta, josta konkurssipesä on konkurssilain tai muun lain mukaan vastuussa (massavelat).

2.2.1 Konkurssipesän jätehuoltovastuu

Kuten edellä on todettu, jätelain 28 §:n mukaan jätteen haltijan on järjestettävä jätehuolto. Jätelain 28 §:n nojalla toissijainen vastuu jätehuollon järjestämisestä on kiinteistön haltijalla, jonka on järjestettävä jätehuolto tilanteessa, jossa jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta, ja jos kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Kuten edellä tämän selvityksen kohdassa 1.3 on tarkasteltu, kiinteistön haltijan velvollisuuden laajuutta on jätelain esitöiden mukaan arvioitava tapauskohtaisesti.

Konkurssipesän jätehuoltovastuusta on konkurssiasiamiehen toimiston suosituksessa vuodelta 2019 konkurssipesän haltuunotosta todettu, että pesänhoitajan tulee huolehtia siitä, että velallisen hallitsemisessa tiloissa tai alueella olevat irtaimet jätteet ja ongelmajätteet toimitetaan asianmukaisesti käsiteltäviksi jätelain 28 §:n edellyttämällä tavalla. Konkurssipesä on jätelain 6 § 1 momentin tarkoitettuna jätteen haltijana massavelkaisessa vastuussa jätteen asianmukaisesta käsittelystä (KHO 2003:51 ja 2017:53). Konkurssipesä voi pyrkiä sopimaan konkurssipesään kuuluvan omaisuuden ostajan kanssa siitä, että tämä ottaa vastuulleen jätteiden toimittamisen käsiteltäväksi. Jos konkurssipesä ei pysty huolehtimaan jätteiden asianmukaisesta käsittelystä, pesänhoitajan on ilmoitettava asiasta velallisen käyttämän toimitilan tai kiinteistön omistajalle taikka ympäristönsuojeluviranomaiselle, jotta nämä voivat huolehtia jätteiden käsittelyn järjestämisestä.

Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO 2017:53 katsonut, että yhtiön konkurssi ei voi poistaa omaisuuteen, sen ollessa konkurssiin menneen yrityksen hallussa, liittyneitä jätelakiin perustuvia veloitteita. Konkurssipesän vastuulle voi kuulua sellainenkin velallisen omaisuus, jolla ei mahdollisesti ole varallisuusarvoa tai joka saattaa olla taloudellinen rasite pesälle. Konkurssipesän hallinnolle kuuluu muutoinkin huolehtia pesän omaisuudesta ja vastata eri viranomaisissa pesään kuuluvaan omaisuuteen liittyvistä oikeuksista ja veloitteista. Ratkaisussa yhtiön konkurssipesä katsottiin jätelain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuksi jätteen haltijaksi, jonka oli jätelain 28 § huomioon ottaen huolehdittava jätteiden toimittamisesta asianmukaiseen käsittelylaitokseen.

Tuulivoimayhtiön konkurssitilanteessa vastuu jätehuollon velvoitteista voi oikeuskäytännössä esitetyllä tavalla kuulua jätelain 28 §:n mukaisesti konkurssipesälle. Mikäli tuulivoimayhtiö tai konkurssipesä ei kykenisi esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi huolehtimaan tuulivoimalan purkamisesta ja alueen ennallistamisesta, ja tuulivoimala katsottaisiin jätelaisa tarkoitetuksi jätteeksi, jätelain 28 §:n toissijaisen vastuun nojalla kiinteistön omistaja voisi olla velvollinen huolehtimaan alueen jätehuollosta eli tuulivoimalan purkamisesta ja siitä syntyvästä jätteestä. Vastuu edellyttää, kuten aiemmin tässä selvityksessä kohdassa 1.2 on todettu, että kiinteistön omistajan katsotaan hyväksyneen ”jätettä tuottavan toiminnan” kiinteistöllä maanvuokrasopimuksen tekemällä. Mikäli osapuolet eivät ole maanvuokrasopimuksessa sopineet esimerkiksi tuulivoimalan purkamisen turvaamisen vakuuden asettamisesta ja konkurssipesän varat eivät riitä tuulivoimalan poistamisesta ja jätehuollon järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten kattamiseen, kyseiset kustannukset voivat jäädä jätelain 28 §:n nojalla kiinteistönomistajan vahingoksi.

Oikeudellisesti tulkinnanvarainen kysymys jätelain soveltuvuudesta käytöstä poistettuihin tuulivoimaloihin vaikuttaa olennaisesti myös toissijaisiin vastuisiin tuulivoimaloiden käytön päätyttyä erityisesti tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteissa. Mikäli jätelakia ei sovelleta käyttöään päähän tulleisiin tuulivoimaloihin jätelain soveltamisalan vuoksi, myöskään jätelain jätteen hylkäämiskieltoa tai jätehuoltovelvoitteita ei sovelleta. Sikäli kun tuulivoimalaa ei katsota jätteeksi, vaan konkurssipesään kuuluvaksi omaisuudeksi, relevantiksi voi tulla konkurssipesän oikeus hylätä negatiivisen arvon omaavaa omaisuutta konkurssimenettelyssä. Kyse on konkurssimenettelyissä käytännössä sovelletusta oikeudesta, josta ei ole säädetty laissa – toisaalta kieltoakaan ei ole konkurssilaisissa säädetty. Konkurssipesän luopumisoikeutta tukevat eräät oikeuslähteet, kuten lainvalmisteluaineisto, konkurssioikeuden yleiset periaatteet ja oikeuskäytäntö.⁵ Myös konkurssiasiamiehen toimiston realisointia koskevan suosituksen mukaan ”[a]rvottoman tai pesälle pelkästään ylläpitokuluja aiheuttavan omaisuuden lahjoittaminen esimerkiksi yleishyödylliseen tarkoitukseen taikka sen jättäminen velalliselle tai esimerkiksi vuokranantajan alueelle tai huoneistoon voi viime kädessä olla pesän edun mukaista.”

Näin ollen konkurssipesällä on mahdollisuus esittää, että konkurssipesällä on oikeus hylätä sille arvotonta tai negatiivisen arvon omaavaa omaisuutta, mutta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön valossa sillä ei olisi oikeutta hylätä jätteitä. Kun konkurssipesän oikeudesta luopua omaisuudesta ei ole nimenomaista lainsäädöstä ja huomioiden muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2017:53 lausumat näkemykset, luopumisoikeuteen voidaan todeta liittyvän oikeudellista tulkinnanvaraisuutta.

2.2.2 Maanvuokrasopimusten pysyvyys konkurssitilanteissa

Konkurssitilanteiden varalta maanvuokralain 19 §:ssä on säädetty, että vuokranantajalla on oikeus purkaa vuokrasopimus, jos vuokralaisen omaisuus luovutetaan konkurssiin eikä konkurssipesä ole vuokranantajan asettamassa vähintään yhden kuukauden määräajassa ilmoittanut ottavansa vastatakseen vuokrasopimuksesta konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuvien velvollisuuksien täyttämistä. Säännöksen mukaan vuokranantajan purkaessa sopimuksen edellä mainituin perustein, vuokranantajalla on tällöin oikeus saada korvaus hänelle aiheutuneesta vahingosta.

Edelleen maanvuokralain 19 §:n 3 momentin mukaan konkurssipesä on vastuussa vuokrasopimuksen mukaisen vuokran maksamisesta siltä ajalta, kun se käyttää vuokra-aluetta,

⁵ Esim. HE 26/2003 vp, s. 70, Nenonen, Matti, teoksessa Defensor Legis 4:2005, s. 69, Konkurssiasiamiehen suositus 11, Realisointi, kohta 4.3.5 sekä oikeuskäytännössä KKO 2015:103 (vrt. KHO 2017:53, jossa KHO ei hyväksynyt konkurssipesän tulkintaa siitä, että jäte ei kuuluisi konkurssipesään) sekä edullisimman realisoinnin periaate.

vaikka se ei olisi ottanut vastatakseen vuokrasopimuksesta aiheutuvien velvollisuuksien täyttämistä. Vuokra-alueen käyttämisenä ei pidetä sitä, että konkurssipesä yksinomaan jättää alueelle velalliselle kuuluvaa omaisuutta. Vuokranantajalle omaisuuden poistamisesta ja alueen puhdistamisesta aiheutuneet kustannukset ovat konkurssisaatavia.

Maanvuokralain 19 §:n esitöissä (HE 221/2018 vp) on katsottu, että pesänhoitajan olisi ilmoitettava vuokranantajalle, kun konkurssipesä ei enää käytä vuokra-aluetta, jolloin vuokranantaja voi vuokrata alueen edelleen ja tarvittaessa ryhtyä vuokra-alueen puhdistamista koskeviin toimiin. Maanvuokralain 19 §:n 3 momentissa esiintyvällä sanalla ”jättää” viitataan esitöiden mukaan siihen, että konkurssipesä on vienyt vuokra-alueelta pois kaiken muun velallisen omaisuuden paitsi sen, jota se ei aio hyödyntää. Kysymys ei siten ole enää konkurssipesän lukuun tapahtuvasta omaisuuden säilyttämisestä alueella, vaan siitä, että konkurssipesä on aktiivisesti luopunut alueen käyttämisestä. Vuokra-alueen käyttönä pidetään esimerkiksi sitä, että konkurssipesä jatkaa liiketoimintaa teollisuuskiinteistöllä tai säilyttää konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta vuokra-alueella (HE 145/2010 vp).

Osapuolten välisten mahdollisten sitoumusten osalta on huomattava konkurssilain 3 luvun 8 §:n mukainen konkurssipesän oikeus ryhtyä tai olla ryhtymättä velallisen sopimuksiin. Lisäksi insolvenssioikeudellisten periaatteiden mukaan ns. konkurssinvaraiset ehdot, ts. konkurssipesän oikeuksia rajoittavat tai sille velvoitteita muodostavat velallisen ja sen sopimuskumppanin välillä sovitut ehdot, ovat pätemättömiä.

Edellä mainituin perustein tuulivoimayhtiön konkurssitilanteessa konkurssipesällä on oikeus olla ryhtymättä velallisen, eli tuulivoimayhtiön ja kiinteistönomistajan väliseen maanvuokrasopimukseen. Mikäli vuokranantaja irtisanoo sopimuksen tuulivoimayhtiön konkurssin ja sen johdosta, ettei konkurssipesä ole ryhtynyt maanvuokrasopimukseen, vuokranantajalla on oikeus saada korvaus hänelle aiheutuneesta vahingosta ja maanvuokralain 19 §:n 3 momentin nojalla vuokranantajalle mahdollisesti tuulivoimalan poistamisesta ja alueen puhdistamisesta aiheutuvat kustannukset ovat konkurssisaatavia, jotka vuokranantajan on valvottava konkurssimenettelyssä ja joille maksetaan konkurssimenettelyssä muodostuva jako-osuus.

3 Yhteenveto tuulivoimalan purkamista koskevasta lainsäädännöstä Suomessa

Tuulivoimaloiden purkamista koskevan julkisoikeudellisen sääntelyn tarkastelun yhteenvedona voidaan todeta, että Suomessa tuulivoimalan purkamiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ratkaistaan yleistä rakentamista, ympäristönsuojelua ja jätehuoltoa koskevien säännösten perusteella. Tuulivoimaloiden purkamista koskevaa erityislainsäädäntöä ei ole siten annettu.

Rakentamiseen liittyvien julkisoikeudellisten säännösten osalta voidaan todeta, että MRL 166 §:n rakennuksen kunnossapitosäännös edellyttää, että rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Lisäksi MRL 170 §:n nojalla, jos rakennuksen käyttämisestä on luovuttu, rakennuspaikka ympäristöineen on saatettava sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna turvallisuutta tai rumenna ympäristöä. Mikäli velvoitteita ei noudateta, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi MRL 182 §:n (ja rakentamislain 147 §:n) mukaan uhkasakolla tai teettämishallalla velvoittaa oikaisemaan mahdollisen laiminlyönnin. Nämä kaikkea rakentamista koskevat yleiset velvoitteet ovat sovellettavissa myös tuulivoimarakentamiseen ja tuulivoimaloiden käytön päättämiseen liittyviin tilanteisiin.

Jätelaki edellyttää, että ympäristöön ei saa jättää mm. jätettä, laitetta, tai muuta esinettä siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai

eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Jätelain 73 §:n nojalla roskaajan on poistettava roskaava esine tai aine ympäristöstä ja muutoinkin siivottava roskaantunut alue. Jätehuollon järjestäminen on jätelain 28 §:n nojalla ensisijaisesti jätteen haltijan ja toissijaisesti kiinteistön haltijan vastuulla. Jätelain soveltamisalan johdosta jätelain soveltumiseen liittyy kuitenkin oikeudellista tulkinnanvaraisuutta.

Julkisoikeudellisen sääntelyn yleispiirteisyydestä johtuen Suomessa tuulivoimayhtiöiden ja tuulivoimalakiinteistöjen maanomistajien väliset maanvuokrasopimukset ovat keskeinen keino tuulivoimaloiden purkamiseen liittyvien kysymysten hallinnassa. Tuulivoimatoiminnassa vakiintuneen sopimuskäytännön mukaan tuulivoimaloiden purkamisvastuusta ja sen kustannusten kattamisesta sovitaan tuulivoimayhtiön ja maanomistajien välillä tehtävässä maanvuokrasopimuksessa. Lisäksi maanvuokrasopimuksessa osapuolet sopivat yleisesti vakuuden asettamisesta tuulivoimaloiden purkamiskustannusten kattamiseksi sen varalta, että tuulivoimayhtiö ei sopimuksen päättyessä suorita vuokra-alueen purkamista eikä ennallistamistoimenpiteitä taikka tuulivoimayhtiö on maksukyvyttömyystilanteessa. Koska maanvuokrasopimusten sisältö on osapuolten päätettävissä, sopimusmallit voivat vaihdella sekä purkamisen laajuuden että asetettavan vakuuden määrän osalta toimija- ja aluekohtaisesti. Täten on myös mahdollista, että jotkut tuulivoimalaa koskevat maanvuokrasopimukset eivät sisällä tuulivoimayhtiön velvollisuutta purkaa tuulivoimala ja näin ollen vastaavasti velvoitetta asettaa purkamista koskevaa vakuutta tuulivoimakiinteistön maanomistajalle.

Maanvuokralainsäädännön näkökulmasta voidaan todeta, että mikäli maanvuokrasopimuksessa ei ole toisin sovittu, vuokralainen on vuokrasuhteen päätyttyä maanvuokralain 76 §:n nojalla velvollinen siirtämään tuulivoimalan pois kiinteistöltä ja saattamaan alueen kuntoon. Tämä velvoite soveltuu myös alueen vuokralaisena toimivaan tuulivoimayhtiöön. Mikäli vuokralainen ei täytä mainittuja velvollisuuksia, vuokranantajalla on maanvuokralain mukaan oikeus vuokralaisen lukuun myydä tuulivoimalat julkisella huutokaupalla ja huolehtia niiden paikan kuntoonpanosta.

Maksukyvyttömyystilanteiden osalta voidaan yhteenvedona todeta, että tuulivoimayhtiön konkurssitilanteessa on mahdollista, että maanomistaja ja kunta voivat olla vastuussa tuulivoimalan purkamisesta julkisoikeudellisen lainsäädännön velvoitteiden nojalla.

4 Tuulivoimaloiden purkamista koskevan sääntelyn kuvaus eri maissa

4.1 Selvityksen lähtökohdat

Tässä luvussa kuvataan tuulivoimaloiden purkamista koskevaa sääntelyä kolmessa eri valtiossa: Ruotsissa, Saksassa ja Ranskassa. Kansainvälisen lainsäädäntöselvityksen tavoitteena on vertailla muissa maissa käytössä olevia lainsäädännöllisiä ratkaisuja tuulivoimaloiden purkamisvastuun sääntelyyn ja löytää käytäntöjä, joita voitaisiin hyödyntää Suomessa tuulivoimaloiden purkamista koskevan lainsäädännön toimivuuden ja lainsäädännön uudistamistarpeen arvioinnissa. Vertailu on tehty esittämällä kunkin verrokkimaan asianajotoimistoille samat kysymykset, jotka ovat tämän selvityksen [Liitteenä 1](#).

Oikeudellisesta näkökulmasta asiassa on lähtökohtana todettava, että tuulivoimaloiden purkamista koskeva sääntely poikkeaa toisistaan tarkastelun kohteena olevissa valtioissa. Arvioitaessa muiden maiden ratkaisuja on otettava myös huomioon, että vertailu on tehty rajoitetussa laajuudessa siten, että selvityksen laadinnassa ei ole ollut mahdollisuutta kuvata taikka perehtyä valittua selvityskohdetta laajemmin kunkin valtion oikeusjärjestykseen ja vallitseviin oikeusperiaatteisiin. Selvityksessä kuvattuja muiden valtioiden ratkaisuja on siten arvioitava ottamalla huomioon selvityksen laadinnan rajattu kohde.

4.2 Ruotsi

4.2.1 Tuulivoimalan purkamisvelvollisuus ja sitä koskeva sääntely

Ruotsissa ei ole voimassa olevaa erityislainsäädäntöä tuulivoimaloiden purkamista koskien.

Ruotsissa tuulivoimatoiminnan päättyessä tuulivoimalan maanpäälliset osat puretaan toiminnanharjoittajan toimesta. Tuulivoimalan perustukset jätetään lähtökohtaisesti paikalleen ja maisemoidaan tuulivoimalan ympäristöä vastaavalla maa-aineksella. Esimerkiksi metsäalueilla lähtökohtaisesti edellytetään perustusten päälle kasattavaa 50 cm:n maa-aineskerrosta, kuitenkin siten, että perustusten päällinen maanpinnan taso tulee olla ympäristöään vastaavalla tasolla. Tuulivoimalan purkaminen voi täten edellyttää alueen maaperästä riippuen, että osa perustuksista tulee poistaa ja osa voidaan jättää maahan maisemoituna.

Tuulivoimalan purkamista säännellään yleisesti toimintaa koskevassa ympäristöluvassa. Tuulivoimatoimintaa koskevissa ympäristöluvuissa on lähtökohtaisesti määrätty, miten turbiinit tulee purkaa, ja tuleeko tuulivoimaloiden perustukset poistaa tai maa-alue maisemoida tietyllä tapaa. Toiminnanharjoittaja voi laatiessaan ympäristölupahakemuksen esittää lupaviranomaiselle tuulivoimalan purkamista koskevia lupaehtoja, jotka lupaviranomainen yleensä ottaa lupaharkinnassa huomioon. Mikäli tuulivoimatoiminnan ympäristöluvassa ei ole annettu ehtoja purkamista koskien, tai tilanne muutoin sitä edellyttää, valvova viranomainen voi Ruotsin ympäristönsuojelua koskevan lain (*Miljöbalken 1988:808*) 2 luvun 3 §:n nojalla määrätä toiminnanharjoittajan purkamaan tuulivoimalan viranomaisen tapauskohtaisesti määrittämien ehtojen mukaisesti.

Tuulivoimalan purkamista ei ympäristöluvan lisäksi säännellä Ruotsissa lähtökohtaisesti muun lainsäädännön nojalla. Tuulivoimalan purkaminen ei vaadi esimerkiksi purkamislupaa ja ympäristöluvan nojalla toimiva tuulivoimala ei edellytä rakennuslupaa rakentamista koskevan lain (*Plan- och bygglag 2010:900*) nojalla.

Ruotsin maakaaren (*Jordbalk 170:1994*) 8 luvun 21 §:n mukaan vuokralaisen tulee tarjota kiinteistöllä sijaitsevat rakennukset tai muut rakennelmat lunastettavaksi vuokralaisen irtisanoessa maanvuokrasopimuksen. Mikäli maanomistaja ei hyväksy tarjousta tai vuokranantaja ei vastaa tarjouspyyntöön, vuokralaisen tulee poistaa tuulivoimalat laitteistoineen kiinteistöltä ja palauttaa kiinteistö käyttökelpoiseen kuntoon. Käyttökelpoisella kunnolla tarkoitetaan sitä, että kiinteistö voidaan vuokrata edelleen. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että koska tuulivoimatoiminnan maanvuokrasopimuksissa käytännössä sovitaan vuokralaisen velvollisuudesta poistaa tuulivoimalat ja ennallistaa alue sovittuun tasoon tai ympäristöluvan mukaiseen tasoon, Ruotsin maakaaren säännöstä purkamis- ja ennallistamisvelvoitteesta sovelletaan tuulivoimatoimintaan harvoin.

Ruotsin ympäristönsuojelua koskevan lain (*Miljöbalken 1988:808*) 2 luvun 3 §:n ilmaiseman varovaisuusperiaatteen mukaan toiminnanharjoittajan, eli tuulivoimayhtiön, tulee toteuttaa suojelutoimenpiteet, noudattaa rajoituksia ja toteuttaa muut varotoimenpiteet, jotka ovat tarpeen ympäristövahingon ja ihmisten terveydelle aiheutuvan vahingon torjumiseksi.

4.2.2 Purkuvakuus

Toiminnanharjoittajilla ei ole lainsäädännöstä johtuvaa velvoitetta perustaa purkurahastoa tuulivoimalan purkamisen kustannusten kattamiseksi eikä sitä koskevaa lainsäädäntöä ole annettu. Ruotsin ympäristönsuojelua koskevan lain (*Miljöbalken 1988:808*) 16 luvun 3 §:n mukaan lupaviranomainen voi asettaa ympäristöluvan voimaantulon ehdoksi, että toiminnanharjoittaja asettaa riittävän vakuuden purkukustannusten kattamiseksi toiminnan päättyttyä (tyypillisesti tuulivoimalakohtaisesti määrätty vakuus).

4.2.3 Purkamisvelvollisuus maanvuokrasopimuksissa

Tuulivoimalaa koskevista maanvuokrasopimuksista lähtökohtaisesti sovitaan tuulivoimaloiden purkamisesta ja maa-alueen ennallistamisesta esimerkiksi kiinteistön alkuperäiseen kuntoon tai yleisemmin sovellettuun muuhun osapuolten yhteisesti sovittuun kuntoon. Maanvuokrasopimuksen ehtojen on markkinakäytännössä katsottu olevan ympäristölupavaatimuksia kevyempiä. Tästä johtuu, että mikäli toiminnanharjoittaja toteuttaa ympäristöluvassa vaaditut purku- ja ennallistamistoimenpiteet, toiminnanharjoittaja täyttää samalla maanvuokrasopimuksessa asetetut sopimusehdot.

4.2.4 Tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteet

Ruotsin maakaaren (*Jordbalk 170:994*) 8 luvun 17 §:n mukaan tuulivoimayhtiön konkurssitilanteessa konkurssipesällä on oikeus purkaa maanvuokrasopimus. Maanomistaja on tällöin oikeutettu korvaukseen hänelle purkamisesta aiheutuneista vahingoista, ja korvaus tällöin mitä todennäköisimmin sisältäisi tuulivoimalan purkamisesta aiheutuvat kustannukset.

Tuulivoimatoimijalla on maksukyvyttömyystilanteissa velvollisuus purkaa tuulivoimala sen käytön päätyttyä, kunnes yhtiö on purkautunut konkurssin johdosta ja yhtiö näin ollen lakkaa olemasta. Ruotsin maakaaren (*Jordbalk 170:994*) 8 luvun 21 §:n mukaan maanomistaja saa omistusoikeuden kaikkiin niihin rakennuksiin ja laitteisiin, joita konkurssipesä ei ole myynyt tai vuokrannut. Näin ollen toiminnan ympäristöluvasta tai Ruotsin ympäristönsuojelulaista johtuva velvollisuus purkaa tuulivoimala tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteissa voi siirtyä maanomistajalle. Mikäli maanomistaja ei kykene vastaamaan tuulivoimalan purkamisesta aiheutuvista kustannuksista, purkamisvastuu siirtyy lopulta viranomaisille. Nimenomaisesti tästä syystä ympäristöluvissa edellytetään purkuvakuuden asettamista luvan voimaantulon ehtona. Purkuvakuus turvaa maanomistajien asemaa tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteissa tuulivoimatoiminnan päättyessä.

Yrityssaneerauksen kohteena oleva vuokralainen voi selvittäjän suostumuksella irtisanoa maanvuokrasopimuksen 3 kk:n irtisanomisajalla Ruotsin yrityssaneerausta koskevan lain (*Lag om företagsrekonstruktion 2022:964*) 3 luvun 9 §:n mukaan. Tällöin vuokralaisen tulee korvata maanomistajalle sopimuksen irtisanomisesta aiheutuneet vahingot, sisältäen tuulivoimalan purkamisesta aiheutuvat kustannukset.

Mikäli yhtiön maksukyvyttömyysmenettelyn (konkurssi tai saneerausmenettely) yhteydessä yhtiön toiminta (maanvuokrasopimukset, tuulivoimalat ja ympäristölupa) siirretään kolmannelle taholle, kyseinen taho tulee maksukyvyttömän yhtiön tilalle ja ottaa vastattavakseen yhtiön oikeudet ja velvollisuudet.

4.2.5 Uuden sääntelyn tarve

Vuonna 2014 kahdelle Ruotsin eduskunnan jäsenelle lähetettiin aloite tuulivoimaloiden purkamisvastuusta (2014/15:2410), mutta aloite lopulta hylättiin enempää käsittelemättä. Viime aikoina Ruotsissa on purkamisvastuun sijaan keskusteltu ympäristölupaprosessista sekä siitä, miten lupaprosessia voidaan tehostaa.

Tuulivoimalan purkamista koskevaa oikeuskäytäntöä on Ruotsissa toistaiseksi hyvin vähän, erityisesti tuulivoimayhtiöiden maksukyvyttömyysmenettelyihin liittyen. Saatavilla olevien tietojen nojalla Ruotsissa ei ole vireillä tuulivoimaloiden purkamista koskevia oikeudenkäyntejä.

4.3 Saksa

4.3.1 Tuulivoimalan purkamisvelvollisuus ja sitä koskeva sääntely

Tuulivoimalan purkamista säännellään Saksassa pääosin julkisoikeudellisessa lainsäädännössä.

Saksassa tuulivoimatoiminnan päättyessä toimintaa koskevan luvan haltijan tulee irrottaa tuulivoimala verkosta, purkaa tuulivoimala ja ennallistaa alue sen alkuperäiseen tilaan. Useat osavaltioiden hallitukset (esim. Brandenburgin, Hessenin, Ala-Saksin ja Schleswig-Holsteinin osavaltiot) ovat katsoneet, että ennallistaminen edellyttää myös tuulivoimaloiden koko perustusten poistamista maaperästä. Myös liittovaltion ympäristönsuojeluviranomainen (*”Umweltbundesamt”*) on edellyttänyt, että tuulivoimalan perustukset tulee poistaa tuulivoimatoiminnan päättyttyä, mutta on katsonut riittäväksi perustusten purkamisen muutaman metrin syvyydestä maanpinnan alapuolelta eikä näin ollen kokonaan. Joissakin Saksan osavaltioissa noudatetaan vastaavaa käytäntöä.

Tuulivoimalan rakentaminen edellyttää rakennuslupaa, jota säännellään alle 50 metriä korkeiden tuulivoimaloiden osalta Saksan rakentamislaisissa (*”BauGB”*) ja yli 50 metriä korkeiden tuulivoimaloiden osalta immisioiden valvontaa koskevassa laissa (*”BImSchG”*). Lupa sisältää yleensä velvoitteen purkaa tuulivoimala sekä velvoitteen asettaa vakuus tuulivoimalan purkamisen kustannusten kattamiseksi koskien sen käytön päättymistä.

Luvassa voidaan asettaa myös lisävelvoitteita, mikäli lupaa haetaan tuulivoimalan rakentamiselle yksityiskohtaisesti kaavoitetun alueen ulkopuolelle, esimerkiksi viljelysmaalle tai metsään. Yksityiskohtaisesti kaavoitetun alueen ulkopuoliselle alueelle rakennettaessa lupa tuulivoimalan rakentamiselle voidaan myöntää vain, mikäli toiminnanharjoittaja vakuuttaa koskevan lupaehtoon hyväksymisen lisäksi toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle oikeudellisen sitoumuksen (*”Verpflichtungserklärung”*) tuulivoimalan purkamisesta ja asettaa viranomaiselle riittävän vakuuden vastaamaan todellisia tuulivoimalan purkamisesta aiheutuneita kuluja. Purkamista koskevan sitoumuksen laajuus vaihtelee osavaltioittain ja voi sisältää myös tuulivoimalan perustusten purkamisen.

Mikäli luvan hyväksyminen edellyttää asemakaavan laatimista alueelle, toiminnanharjoittaja ja kunta tekevät tällöin kaupunkikehitystä koskevan sopimuksen, jossa sovitaan myös tuulivoimalan purkamisesta tuulivoimalan päättyttyä. Sopimus voi tapauskohtaisesti sisältää velvoitteen purkaa perustukset. Mikäli rakentaminen perustuu tuulivoimalan rakentamisen mahdollistavaan kaupunkialueen kaavaan, rakennusluvassa voidaan myös asettaa purkamista koskevia lisävelvoitteita.

Mikäli tuulivoimalalle asetettu purkuvelvoite ei edellytä tuulivoimalan perustusten purkamista tai viranomainen on laiminlyönyt purkuvelvoitteen asettamisen toiminnanharjoittajalle, toimivaltainen viranomainen voi määrätä sekä alueen omistajan, toimintaa harjoittaneen tuulivoimayhtiön tai aluetta hallitsevan uuden vuokralaisen purkamaan perustukset, tai koko tuulivoimalan, liittovaltion ympäristönsuojelua koskevan lain (*”BBodSchG”*), liittovaltion kiertotalouslain (*”Kreislaufwirtschaftsgesetz, KrWG”*) tai kunkin osavaltion rakentamislain nojalla. Velvoitteen asettaminen riippuu tapauskohtaisesti tuulivoimalan alueen teknisistä ja ympäristöolosuhteista ja viranomaisen tulee arvioida, aiheuttavatko perustukset riskin maaperän pilaantumisesta tai esimerkiksi voidaanko perustusten katsoa olevan jätettä. Näin ollen toimivaltaisella viranomaisella on harkintavaltaa vaadittujen toimenpiteiden osalta, ja käytännössä viranomainen kohdistaa purkamisvelvoitteen siihen tahoön, jolla on parhaat edellytykset velvoitteen toteuttamiseen kohtuullisessa ajassa.

Immissioiden valvontaa koskevan lain ("*BImSchG*"), joka koskee yli 50 metriä korkeita tuulivoimaloita, ennallistamisveloitteen on katsottu edellyttävän tuulivoimalan purkamista sen käyttöään päätyttyä. Velvoite on erillinen rakennusluvassa asetetusta vakuudesta ja tuulivoimatoimijan antamasta oikeudellisesta sitoumuksesta purkaa tuulivoimala. Ennallistamiseen perustuva purkamisvelvoite edellyttää maanpäällisten tuulivoimalan osien purkamista, mutta purkamisveloitteen ulottuminen perustusten purkamiseen on katsottu tulkinnanvaraiseksi.

Edellä esitettyjen purkamista koskevien veloitteiden lisäksi toiminnanharjoittajien tulee useiden osavaltioiden lainsäädännön nojalla ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle, kun tuulivoimalat on saatu purettua.

Saksassa on lisäksi voimassa erityislainsäädäntöä koskien ns. repowering-hankkeiden purkamisveloituksia (vanhojen tuulivoimaloiden korvaaminen uusilla tehokkaammilla turbiineilla). Saksan rakentamislain ("*BauGB*") 249 §:n 8 momentin 1 ja 3 kohtien mukaan yleiskaavassa tai yksityiskohtaisessa kaavassa voidaan edellyttää, että uudet tuulivoimalat voidaan rakentaa vain, mikäli tietyt olemassa olevat tuulivoimalat puretaan määrätyn ajan kuluessa. Rakennetut tuulivoimalat voivat sijaita kyseisellä yksityisen kaavan alueella tai sen ulkopuolella. Mikäli yksityiskohtainen kaava sisältää kyseisen rakentamislain 249 §:n 8 momentin 1 kohdan nojalla annetun ehdon, uudet tuulivoimalat saavat rakennusluvan vain siinä tapauksessa, että toiminnanharjoittaja sitoutuu vanhojen tuulivoimaloiden purkamiseen määrätyn ajan kuluessa. Säännös on katsottu tehokkaaksi keinoksi tilanteissa, joissa purkamisvastuista ei ole aiemmin säädetty riittävän kattavasti.

4.3.2 Purkamisvelvollisuus maanvuokrasopimuksissa

Mikäli tuulivoimalat on rakennettu vuokratulle maalle, maanvuokrasopimukset yleisesti sisältävät veloitteen poistaa tuulivoimalat kiinteistöltä niiden käytön päätyttyä. Vuokralainen ja maanomistaja lähtökohtaisesti sopivat perustusten jättämisestä maahan, mikäli kiinteistöä käytetään tuulivoimatoiminnan päätyttyä maatalouskäyttöön, eivätkä perustukset haittaa maanomistajan maan käyttöä kiinteistöllä harjoitettuun toimintaan. Lisäksi vuokrasopimuksissa vuokranantajat usein vaativat vuokravakuuden asettamista mahdollisten muiden, julkisoikeudellisten vakuusveloitteiden asettamisen lisäksi tuulivoimaloiden purkukustannusten kattamiseksi.

Mikäli osapuolet eivät ole sopineet maanvuokrasopimuksessa tuulivoimalan purkamisesta sen käyttöään päätyttyä, tuulivoimala perustuksineen tulee joka tapauksessa purkaa vuokra-ajan päätyttyä Saksan siviililakikirjan ("*Bürgerliches Gesetzbuch BGB*") vuokralaista koskevien veloitteiden nojalla. Tältä osin on huomattava, että siviilioikeudelliset vuokralaisen veloitteet eivät vaikuta edellä kuvattuihin toiminnanharjoittajan julkisoikeudellisiin vastuisiin purkaa tuulivoimala sen käyttöään päätyttyä ja veloitteet ovat erillisiä toisistaan.

4.3.3 Purkuvakuus

Saksassa ei ole voimassa erityissääntelyä tuulivoimaloiden purkuvakuutta tai purkurahastoa koskien. Käytännössä viranomaiset vaativat kuitenkin tuulivoimatoimijoilta riittävän vakuuden asettamista tuulivoimaloiden rakennusluvassa tai kehittämissopimuksessa asetettujen purkuveloitteiden ja -kustannusten kattamiseksi.

Saksan rakentamislain ("*BauGB*") 35 §:n mukaan yksityiskohtaisen kaava-alueen ulkopuolelle rakennettaessa (esimerkiksi viljelysmaalle tai metsään) viranomaisen tulee huolehtia, että toiminnassa noudatetaan veloitetta poistaa laitteisto rakennuspaikalta käytön päätyttyä asettamalla julkisoikeudellinen rakennusmaksu ("*Baulast*") rakennuspaikkaa koskien. Julkisoikeudellinen

rakennusmaksu antaa viranomaisille mahdollisuuden panna purkamisvelvoite täytäntöön asianomaista kiinteistön omistajaa koskien. Purkamisvelvoitteen täytäntöönpanon mahdollistamiseksi viranomaiset toteuttavat käytännössä lisävarotoimia. Rakennusviranomaisen sisällyttää lupaan yleensä vakuuslausekkeen, joka edellyttää luvanhaltijalta vakuuden asettamista purkamisvelvoitteen täyttämisen turvaamiseksi ja asettaa rakentamisen aloittamisen ehdoksi sen, että toimivaltainen viranomaisen ilmoittaa virallisesti hyväksyvänsä vakuuden.

Yleisimmin käytetty vakuusmuoto on ehdoton ja rajoittamaton suoraan täytäntöönpanokelpoinen pankin tai emoyhtiön takaus. Erityistapauksissa voidaan käyttää myös muita vakuuksia, kuten rahatalletusta tai kiinteäkorkoisten arvopapereiden tallettamista, esineiden ja oikeuksien panttaamista tai vuokravakuuden tai vakuuskiinnityksen antamista. Vakuus tulee suojata kolmansien osapuolten oikeudelta luvanhaltijan maksukyvyttömyystilanteessa ja rakennusviranomaisella tulee olla rajoittamaton oikeus hyödyntää vakuus erityisesti tilanteissa, joissa luvanhaltija vaihtuu. Vakuuslausekkeisiin sisältyykin yleensä uuden luvanhaltijan velvollisuus asettaa uusi vakuus toiminnanharjoittajan vaihtuessa.

Saksassa ei ole voimassa olevaa sääntelyä purkuvakuuden määrän laskemista koskien. Vakuuden määrä määrätty tapauskohtaisesti ja sen määrittäminen voi vaihdella osavaltioittain. Joissain osavaltioissa on otettu käyttöön laskukaava vakuuden määrän laskemiseksi, kun taas joissain osavaltioissa viitataan purkamisen ennakoituihin kustannuksiin. Vakuuden määrä voidaan myös määrittää laskemalla purkamiskustannuksille tietty osuus voimalan investointikustannuksiin perustuen.

4.3.4 Tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteet

Tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteisiin sovelletaan insolvenssi- ja julkisoikeudellisia menettelyitä. Jos maksukyvyttömyystuomioistuimien hyväksyy maksukyvyttömyysmenettelyn, tuomioistuimen määräämän pesänhoitajan on lähtökohtaisesti noudatettava maksukyvyttömyystuomioistuimen julkisoikeudellisia velvoitteita. Jos maksukyvyttömyysmenettely aloitetaan ennen kuin tuulivoimalat on purettu, selvittäjä ottaa näin ollen hoitaakseen tuulivoimaloiden purkamista koskevat julkisoikeudelliset velvoitteet niiden käytön päätyttyä osana Saksan rakentamislain ja immisioiden valvontaa koskevan lain (*"BauGB"* ja *"BImSchG"*) mukaisia luvanhaltijan velvoitteita (ks. edellä kohta 4.3.1). Mikäli pesänhoitaja ei noudata viranomaisten määräystä, viranomaisen voi määrätä purkamisen toteuttavaksi julkisena lainvalvontatoimenpiteenä kolmannelle osapuolelle. Tällöin viranomaisille syntyy maksukyvyttömyyslain (*"Insolvenzordnung InsO"*) 55 §:n mukainen korvausvaatimus konkurssipesää vastaan. Kyseinen korvausvaatimus on ns. etuoikeutettu vaatimus, jotka ovat ensisijaisia tavallisiin maksukyvyttömyysaataviin nähden, ja ne suoritetaan yleensä kokonaisuudessaan.

Konkurssipesän lisäksi myös tuulivoimalakiinteistön maanomistaja (tai uusi vuokralainen) voi olla vastuussa tuulivoimalan purkamisesta julkisoikeudellisen vastuun nojalla. Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus päättää mihin tahoon se kohdistaa velvoitteen purkaa tuulivoimala, mikäli määräyksen käyttämiselle on katsottu olevan tarvittavat perusteet. Mikäli tuulivoimakiinteistön maanomistaja määrätään purkamaan tuulivoimayhtiön rakentama ja operoima tuulivoimala, voi vuokranantaja tällöin olla oikeutettu korvauksiin yhtiöltä maanvuokrasopimuksen tai yleisten julkis- tai siviilioikeudellisten periaatteiden nojalla.

Pesänhoitajalla on yleensä erityinen lakisääteinen oikeus irtisanoa vuokralaisen maanvuokrasopimus. Tuuliturbiinien purkamista koskeva sopimusvelvoite on periaatteessa nk. tavanomainen maksukyvyttömyysaatava, joka ei ole etuoikeutettu ja joka maksetaan vain tällaisiin saataviin sovellettavan kiintiön mukaisesti (yleensä konkurssipesä maksaa vain yksinumeroisen

prosenttiosuuden saatavasta). Tällaisia tavanomaisia saatavia ovat myös maanvuokrasopimuksen irtisanomisesta ja maanvuokrasopimuksen mukaisten purkamisvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä maanomistajalle aiheutuneet vahingot.

4.3.5 Uuden sääntelyn tarve

Tuulivoima-alan asiantuntijat, kuten Saksan maatuulivoimayhdistys (*”Fachagentur Windenergie an Land”*), ovat kritisoineet voimassa olevaa lainsäädäntökehystä tuulivoimaloiden purkamista koskien todeten, että se jättää liikaa avoimia kysymyksiä ja epävarmuuksia. Yhdistys on erityisesti kritisoinut sitä, ettei Saksassa ole selkeitä ohjeita vakuuden määrän laskemiselle sekä tuulivoimaloiden purkamisvastuun laajuuden määrittämiselle. Tästä johtuen on katsottu, että tulevaisuudessa Saksassa voi herätä keskustelua tarpeesta säätää tuulivoimaloiden purkuvastuuta koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä. Tällä hetkellä Saksassa ei ole tehty aloitteita eikä ole valmisteilla uutta lainsäädäntöä tuulivoimaloiden purkamisvastuuta koskien. Saksassa ei ole myöskään tiedossa olevia vireillä olevia oikeudenkäyntejä tuulivoimaloiden purkamiseen liittyen.

4.4 Ranska

4.4.1 Tuulivoimalan purkamisvelvollisuus ja sitä koskeva sääntely

Ranskassa tuulivoimalan tullessa elinkaarensa päähän tuulivoimala tulee purkaa perustuksineen. Tuulivoimaloiden purkuvelvoite perustuu Ranskassa lainsäädännössä asetettuun velvollisuuteen. Ranskan ympäristönsuojelulain säännöksen L. 515-46:n mukaan tuulivoimalla sähköä tuottavan laitoksen toiminnanharjoittaja, tai maksukyvyttömyystilanteessa sen emoyhtiö, on velvollinen purkamaan laitoksen ja ennallistamaan laitoksen alueen heti toiminnan päätyttyä riippumatta toiminnan päättymisen syistä.

Tuulivoimalan purkamisvelvoitteen sisällöstä on säädetty Ranskan ympäristönsuojelulain R. 515-106 §:ssä sekä tuulienergiaa käyttäviä sähköntuotantolaitoksia koskevan 26.8.2011 annetun ministeriön päätöksen 29 §:ssä (muutettu 11.7.2023 annetulla ministeripäätöksellä) (jäljempänä ”Tuulivoimapäätös”). Sääntelyn nojalla tuulivoimaloiden purkamiseen sisältyy tuulivoimalaitosten ja sähkömuuntajien purkamisen, sekä niiden kaapelien purkamisen 10 metrin säteellä rakennelmista. Tuulivoimaloiden perustukset tulee louhia maaperästä kokonaisuudessaan, paalutuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksena perustusten purkamisvelvollisuudesta, perustusten alaosa voidaan jättää maaperään, mikäli asianomaiselle viranomaiselle toimitetun ja viranomaisen hyväksymän tutkimuksen perusteella voidaan osoittaa, että koko perustusten louhinnan ympäristötase olisi negatiivinen. Laitteiden purkamisesta syntyneet jätteet tulee uudelleenkäyttää, kierrättää tai hyödyntää, tai mikäli se ei ole mahdollista, purkujäte tulee hävittää asianmukaisesti. Ranskassa purkamiseen kuuluu myös edellä mainittujen toimenpiteiden täytäntöönpanon varmistaminen maaperän pilaantumiseen erikoistuneen yrityksen toimesta.

Näin ollen Ranskassa tuulivoimatoiminnan päätyttyä kaikki tuulivoimatoimintaa koskevat laitteet poistetaan kiinteistöltä (pois lukien yllä mainittu poikkeus perustusten alaosa koskien), materiaalit kierrätetään ja alue palautetaan sen alkuperäiseen kuntoon. Kun purkamis- ja entisöintitoimenpiteet on saatu päätökseen, toiminnanharjoittajan on todistettava, että purkamistoimenpiteet on suoritettu sovellettavien vaatimusten mukaisesti. Tältä osin on huomattava, että Tuulivoimapäätöksen 29 §:ssä vaaditut purkamis- ja ennallistamistoimenpiteet on toteuttava myös silloin kun tuulivoimapuiston yksi tuulivoimala vaihdetaan ja korvataan uudella voimalalla.

Tuulivoimapäätöksellä säännellään sekä tuulivoimalaitosten purkamista että niistä syntyvien jätteiden käsittelyä. Tuulivoimapäätös edellyttää, että 1.1.2024 alkaen elinkaarensa päähän tulleiden

tuulivoimaloiden (ml. perustukset) kokonaismassasta 95 % tulee hyödyntää energiana ja 1.1.2025 alkaen 55 % roottorien kokonaismassasta tulee olla uudelleenkäytettäviä tai kierrätettäviä.

Tuulivoimaloiden purkamista ja niiden jätehuoltoa koskevien säännösten on katsottu olevan toimivia käytännössä, eikä tuulivoimalan purkamista säännellä muussa lainsäädännössä Tuulivoimapäätöksen ja Ranskan ympäristönsuojelulain säännösten lisäksi.

4.4.2 Purkamisvelvollisuus maanvuokrasopimuksissa

Ranskan lainsäädännössä säädetyistä edellä esitetystä vastuista tuulivoimalan purkamista koskien ei voida poiketa osapuolten välisillä yksityisoikeudellisilla sopimuksilla ja käytännössä osapuolten välisiin sopimuksiin sisällytetään laissa edellytetyt velvoitteet.

Poikkeus säännöstä sisältyy Ranskan ympäristönsuojelulain L. 512-21 §:ään, jonka mukaan kolmas osapuoli voi hakea toimivaltaiselta viranomaiselta lupaa kunnostustöiden suorittamiseen toiminnanharjoittajan sijaan. Säännöksen ajatuksena on, että potentiaalinen tuulivoimakehittäjä kunnostaa alueen tuulivoimatoiminnan päättyessä ja ottaa alueen käyttöön omaa uutta hankettaan varten. Kolmannen osapuolen on toiminnanharjoittajan tavoin esitettävä viranomaiselle riittävät taloudelliset vakuudet, joita viranomaisen voi arvioida uudelleen alueen suunnitellun uuden käytön vaatimusten edellyttämällä tavalla.

4.4.3 Purkuvakuus

Ranskan ympäristönsuojelulain säännösten L. 515-46 ja R. 515-101 mukaan toiminnanharjoittajan, sen emoyhtiön tai laitoksen omistavan yhtiön on asetettava tuotannon alkaessa ja sen jälkeen jokaiselta tilikaudelta taloudellinen vakuus purkamisen kustannusten kattamiseksi. Vakuuksien määrä arvioidaan määrääjain inflaatio huomioon ottaen.

Tuulivoimapäätöksen 30 §:ssä säädetään rahoitusvakuuden määrän laskemisessa ja sen päivittämisessä sovellettavasta menettelystä. Vakuuden määrä riippuu laitosten koosta ja niiden purkamiskustannuksista, ja tällä hetkellä vakuuden määrä on 75.000 euroa 2 MW:n tuulivoimalaa kohti ja 25.000 euroa kutakin lisämegawattia kohden. Mikäli vakuutta ei ole asetettu lain edellyttämällä tavalla, toimivaltainen hallintoviranomainen voi määrätä toiminnanharjoittajan asettamaan vakuuden valtiolle.

4.4.4 Tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteet

Tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteessa toiminnanharjoittaja on edelleen vastuussa purkamistoimenpiteistä. Purkuvakuuksien on tarkoitettu kattavan purkukustannukset, mikäli toiminnanharjoittajalla ei ole varaa maksaa purkukustannuksia, tai mikäli toiminnanharjoittaja lakkaa luonnollisen henkilön kuollessa tai oikeushenkilön konkurssin johdosta. Ranskan ympäristönsuojelulain nimenomaisen säännöksen R. 515-102 mukaan vakuuksia voidaan käyttää jos yhtiö asetetaan konkurssiin tai yhtiö ei suoriudu purkukustannusten kattamisesta.

Maksukyvyttömyystilanteessa yhtiön pesänhoitajaa pyydetään toteuttamaan purkamistoimenpiteet, ja mikäli varat eivät siihen riitä, purkukustannusten kattamiseksi käytetään asetettuja purkuvakuuksia.

Lisäksi Ranskan ympäristönsuojelulain L. 512-17 §:ssä säädetään, että tytäryhtiön ollessa selvitystilassa toimivaltainen viranomaisen voi pyytää selvitystilan aloittanutta tai yhtiön selvitystilaan määrännyttä tuomioistuinta tunnustamaan toiminnanharjoittajan emoyhtiön virheen, joka on myötävaikuttanut tytäryhtiön varojen loppumiseen. Mikäli emoyhtiö voidaan katsoa syylliseksi tytäryhtiön maksukyvyttömyyteen, kunnostustoimenpiteet tai osa niistä voidaan teettää emoyhtiöllä.

Pääsääntönä maksukyvyttömyystilanteessa on, että yhtiön sopimukset pysyvät voimassa eikä sopimuksia voida irtisanoa tai purkaa pelkästään mainitun menettelyn aloittamisen seurauksena (Ranskan kauppalain L. 622-13 I §). Päätös sopimuksen jatkamisesta riippuu käytettävien varojen saatavuudesta. Saman lain L. 622-12 II §:ssä säädetään, että pesänhoitaja voi irtisanoa vuokrasopimuksen sopimuksen ehdoista poiketen, jos seuraavan vuokranmaksuvelvoitteen täyttämiseen tarvittavat varat puuttuvat. Lisäksi laissa säädetään useista tilanteista, joissa jatkuva sopimus irtisanoaan automaattisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa maksukyvytön yhtiö laiminlyö maksuvelvoitteitaan. Pesänhoitaja voi myös hakea tuomioistuimelta sopimuksen purkamista velkojien suojaamiseksi.

Mikäli vuokrasopimus puretaan, tuulivoimalan toiminta päättyy ja toiminnanharjoittajan tulee purkaa voimalla edellä esitetyin ehdoin. Ranskan ympäristönsuojelulain säännöksessä L. 515-46 erityisesti todetaan, että toiminnanharjoittajalla on tuulivoimalan purkuvelvollisuus toiminnan päättämiseen johtaneista syistä riippumatta.

Mikäli asetettu vakuus ei ole riittävä ja velallinen (tuulivoimaharjoittaja tai sen emoyhtiö) on varaton, Ranskan valtio rahoittaa jäljelle jäävät purkamisen kustannukset Ranskan ympäristö- ja energiahallintoviraston (ADEME) kautta.

4.4.5 Uuden sääntelyn tarve ja purkuvelvoitteet oikeuskäytännössä

Ranskassa on juuri annettu erityissääntelyä tuulivoimaloiden purkuvelvoitteita koskien. Tuulivoimapäätöstä on muutettu tuoreella 11.7.2023 voimaan tulleella muutoksella, eikä muita muutoksia ole suunnitteilla.

Ranskan korkeimmassa hallinto-oikeudessa (*Conseil d'Etat*) on käsitelty joitain tuulivoimaloiden purkamista koskevia kysymyksiä, mutta joista suurin osa ei kuitenkaan ole merkittäviä. Keskeisimmät ratkaisut ovat seuraavat:

- Ratkaisu nro 460798, 17.2.2023: Tuomioistuin totesi, että tuulivoimaloiden purkamista ja ennallistamista koskevia säännöksiä sovelletaan vain, jos käyttö lupaa edellyttävä tuulivoimala suljetaan pysyvästi.
- Ratkaisu nro 400677, 29.6.2018: Ranskan tuomioistuimet ovat johdonmukaisesti katsoneet, että vastuuta tuulivoimalan purkamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista ei voida kohdistaa kiinteistön omistajaan. Kyseisessä ratkaisussa Ranskan korkein hallinto-oikeus katsoi, että kiinteistön omistaja ei ole vastuussa tuulivoimalan purkutoimista, jollei kiinteistön omistajaa katsota mahdollisen oikeustoimen johdosta toiminnan tosiasialliseksi harjoittajaksi. Lisäksi tuomioistuin totesi samassa ratkaisussa, että kiinteistön omistaja voi olla vastuussa jätteistä huolehtimisesta jätelainsäädännön (joka sisältyy Ranskan ympäristönsuojelulakiin) nojalla, jos (i) jätteet ovat olleet kiinteistöllä ennen tuulivoimalan rakentamista tai (ii) jos kiinteistön omistaja on toiminut huolimattomasti.

4.5 Eri maissa sovellettujen sääntelymallien vertailu

Selvityksen kohteena olevissa verrokkimaissa velvoite purkaa tuulivoimala sen käyttöään päätyttyä perustuu hyvin erityyppiseen sääntelymalliin: Ruotsissa keskeinen sääntelyinstrumentti on ympäristölupa, Saksassa rakennuslupa, kaava ja maakäyttösopimus ja Ranskassa tuore tuulivoimalan purkamista koskeva erityislainsäädäntö.

Kaikissa selvityksen kohteena olevissa verrokkimaissa tuulivoimalan maanpäälliset osat tulee purkaa tuulivoimatoiminnan päätyttyä. Sen sijaan tuulivoimalan perustusten osalta käytäntö vaihtelee maakohtaisesti siten, että tutkimuksen kohteena olevista maista vain Ranskassa on lainsäädännöstä

johtuva velvollisuus purkaa tuulivoimaloiden perustukset (paalutuksia lukuun ottamatta). Ranskassa velvoitteesta on myös mahdollisuus poiketa, mikäli viranomaisen hyväksymien tutkimusten nojalla voidaan osoittaa, että perustusten louhinnan ympäristötase olisi negatiivinen, eli louhiminen aiheuttaisi enemmän ympäristöhaittaa kuin hyötyä. Saksassa velvoite purkaa perustukset vaihtelee osavaltioittain ja vaikka esimerkiksi liittovaltiotasolla on katsottu, että perustukset tulee poistaa, riittäväksi on katsottu perustusten purkaminen muutaman metrin syvyydestä eikä näin ollen perustuksia vaadita poistettavaksi maaperästä kokonaan. Ruotsissa tuulivoimakäytännössä perustukset jätetään lähtökohtaisesti paikalleen ja maisemoidaan tuulivoimalan ympäristöä vastaavalla maa-aineksella.

Selvityksen kohteena olevissa vertailumaissa on pääsääntönä, että toiminnanharjoittajan (tai sen emoyhtiön tai laitoksen omistajan yhtiön) tulee asettaa viranomaiselle purkuvakuus tuulivoimatoiminnan päättymisen aiheuttamien kustannusten kattamiseksi. Ruotsissa purkuvakuuden asettaminen on lähtökohtaisesti toiminnan ympäristöluvan voimaantulon ehtona. Ranskassa toiminnanharjoittajan, sen emoyhtiön tai laitoksen omistajan yhtiön tulee Ranskan ympäristönsuojelulain nojalla asettaa vakuus purkukustannusten kattamiseksi tuotannon alkaessa ja vakuuden määrää tarkistetaan määräajoin sen jälkeen. Saksassa toiminnanharjoittajien velvoite asettaa purkuvakuus on asetettu yleensä rakennusluvan myöntämisen ja rakentamisen aloittamisen ehdoksi ja velvoite perustuu yleiseen Saksan rakentamista koskevaan lainsäädäntöön.

Ranskassa viranomaiselle asetettavan vakuuden määrä on määritetty lainsäädännössä. Saksassa ei ole voimassa olevaa sääntelyä purkuvakuuden määrän laskemista koskien, vaan vakuuden määrä määrittyy tapauskohtaisesti ja sen määrittäminen voi vaihdella osavaltioittain. Joissain Saksan osavaltioissa on otettu käyttöön laskukaava vakuuden määrän laskemiseksi, kun taas osassa osavaltioita viitataan purkamisen ennakoituihin kustannuksiin. Myöskään Ruotsissa vakuuden määrää ei ole suoraan määrätty lainsäädännössä, vaan purkuvakuus määrittyy tuulivoimalakohtaisesti lupakäytännössä.

Kaikissa selvityksen kohteena olevissa maissa tuulivoimaloiden purkamisesta on sovittu tuulivoimayhtiön ja maanomistajan välissä yksityisoikeudellisessa maanvuokrasopimuksessa.

Lähtökohtaisesti kaikissa verrokkimaissa tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteessa toiminnanharjoittaja tai sen konkurssipesä on edelleen vastuussa tuulivoimalan purkamistoimenpiteistä. Ruotsissa tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteessa maanomistaja voi olla vastuussa tuulivoimalan purkamisesta aiheutuneista kustannuksista. Toissijaisesti vastuu siirtyy viranomaisille, mikäli maanomistaja ei kykene vastaamaan velvoitteista. Saksassa tuulivoimalakiinteistön omistaja voi vastaavasti olla vastuussa tuulivoimalan purkamisesta, sillä toimivaltaisella viranomaisella on oikeus päättää mihin tahoon se kohdistaa velvoitteen purkaa tuulivoimala, mikäli määräyksen käyttämiselle on katsottu olevan tarvittavat perusteet (esim. maaperän pilaantumisriski). Maanomistaja voi tällöin olla oikeutettu korvauksiin yhtiöltä maanvuokrasopimuksen tai yleisten julkis- tai siviilioikeudellisten periaatteiden nojalla. Ranskassa tuulivoimayhtiön maksukyvyttömyystilanteessa tuulivoimayhtiön lisäksi sen emoyhtiön voidaan katsoa aiheuttaneen yhtiön maksukyvyttömyyden, jolloin kunnostustoimenpiteet tai osa niistä voidaan teettää emoyhtiöllä. Vaikka maanomistaja ei lähtökohtaisesti ole vastuussa kunnostustoimenpiteistä ja tuulivoimaloiden purkamisesta, Ranskassa kiinteistön omistaja voi olla vastuussa purkamistoimenpiteistä, mikäli kiinteistön omistaja katsotaan tosiasialliseksi toiminnan harjoittajaksi. Lisäksi kiinteistön omistaja voi olla vastuussa jätteistä huolehtimisesta, mikäli jätteet ovat olleet kiinteistöllä ennen tuulivoimalan rakentamista tai jos kiinteistön omistaja on toiminut huolimattomasti. Mikäli viranomaiselle asetettu vakuus ei ole riittävä ja velallinen

(tuulivoimaharjoittaja tai sen emoyhtiö) on varaton, Ranskan valtio rahoittaa jäljelle jäävät purkamisen kustannukset Ranskan ympäristö- ja energiahallintoviraston (ADEME) kautta.

Selvityksen kohteena olleissa verrokkimaissa ei ole lainsäädännöstä johtuvaa velvoitetta perustaa varsinaista purkurahastoa tuulivoimalan purkamisen kustannusten kattamiseksi eikä sitä koskevaa lainsäädäntöä ole annettu. Suomessa vuoden 2025 alusta tulee voimaan laki ympäristövahinkorahastosta (1262/2022), jonka mukaan ympäristövahinkorahastosta maksetaan korvausta ympäristön pilaantumiseen liittyvistä vahingoista sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista silloin, kun korvausta ei saada perittyä keneltäkään laissa säädetyltä vastuutaholta. Korvattavat vahingot määritellään lain 13 §:ssä ja viranomaisille korvattavat torjunta- ja ennallistamiskustannukset lain 15 §:ssä. Mikäli tuulivoimalan toiminnasta tai sen purkamisesta ei aiheudu varsinaista ympäristövahinkoa, maanomistaja ei lähtökohtaisesti voi saada tuulivoimalan purkukustannuksia korvattua ympäristövahinkorahastosta.

5 Eri sääntelymallien arviointia

5.1 Maankäyttöä ja rakentamista koskeva malli

Suomessa tuulivoimaloiden sijoittuminen tietyille alueille tutkitaan ja ratkaistaan lähtökohtaisesti MRL 77 a §:ssä tarkoitetun tuulivoimayleiskaavan laatimisen yhteydessä. Pääsääntönä tällöin on, että tuulivoimaloiden toteutuksen tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavoitukseen. Tuulivoimayleiskaavoitusta koskeva MRL 77 a §:n muutos, joka sallii yleiskaavan käyttämisen tuulivoimaloiden rakennuslupan myöntämisen perusteena, tuli voimaan 1.4.2011. Muutoksen nimenomaisena julkilausuttuna tavoitteena oli, että tuulivoimaloiden rakennuslupien myöntäminen perustuisi aiempaa laajemmin sellaiseen yleiskaavoitukseen, jonka yhteydessä on selvitetty ja osoitettu mahdollisuus käyttää yleiskaavaa suoraan rakennuslupan myöntämisen perusteena yleiskaavassa osoitetuilla tuulivoimaloiden alueilla. Tuulivoimarakentamisen ohjauksen keskeiseksi tavoitteeksi lakimuutoksessa asetettiin siten erilaisten alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittamisen kautta löytää tuulivoimarakentamiselle soveltuvat alueet samalla kun sijoittamispaikkojen selvittämisellä myös ehkäistäisiin tuulivoimaloista luonnolle ja ihmisten elinympäristölle aiheutuvia vaikutuksia.

Kaavoituksen ensisijaisuudesta johtuen MRL:n systematiikassa rakennuslupapäätökset ovat luonteeltaan tiettyyn hankkeeseen liittyviä kaavan toteuttamista koskevia täsmällisempiä harkintatilanteita. MRL:n mukaan rakennuslupien myöntäminen tapahtuu oikeusharkintaisina päätöksinä siten, että luvan myöntämisen edellytysten täytyessä lupaviranomaisena toimivan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee myöntää rakennuslupa.

Saksassa tuulivoimatoiminnalle myönnettävä rakennuslupa sisältää yleensä veloitteen purkaa tuulivoimala sekä veloitteen asettaa vakuus tuulivoimalan purkamisen kustannusten kattamiseksi koskien sen käytön päätyttyä. Lisäksi alueilla, joille ei edellytetä yksityiskohtaisen kaavan laatimista, toiminnanharjoittaja toimittaa viranomaiselle erillisen oikeudellisen sitoumuksen tuulivoimalan purkamisesta ja asettaa vakuuden vastaamaan todellisia tuulivoimalan purkamisesta aiheutuneita kuluja. Edelleen yksityiskohtaisesti kaavoitettavalla alueella kunta ja tuulivoimakehittäjä tekevät kehittämissopimuksen, jossa sovitaan tuulivoimatoimintaa koskevista velvoitteista toiminnan päätyttyä.

Myös Suomessa olisi mahdollista harkita, että rakentamista koskevaan lainsäädäntöön otettaisiin säännöksiä tuulivoimalan purkamisvelvoitteita koskien, jolloin velvoitteet olisi mahdollista määrätä tuulivoimaloiden rakennuslupien ehdoiksi. Yhdeksi vaihtoehdoksi voitaisiin katsoa myös, että

kunnan kanssa tehtävissä kaavoitus sopimuksissa tuulivoimatoimija veloitettaisiin sopimusoikeudellisesti purkamaan tuulivoimala sen käytön päätyttyä.

Yllä mainittujen vaihtoehtojen osalta on kuitenkin huomattava, että rakennusluvalla (tai rakentamisluvalla 1.1.2025) säännellään Suomessa yleisesti kaikkien rakennusten tai rakennelmien rakentamista. Uuden rakentamislain 751/2023 mukaan kunta voi antaa lupapäätöksessä rakennuskohdetta, rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista koskevia määräyksiä. Näin ollen rakennuslupa (tai rakentamislupa) ei varsinaisesti ole tarkoitettu sääntelemään tuulivoimalan toiminnan päättymistä koskevaa aikaa tai tuulivoimalan purkamista. Mahdollisen purkamisvakuuden asettamisen edellyttäminen rakennuslupapäätöksessä ja vakuuden voimassaolon valvonta aiheuttaisi kunnan rakennusvalvontaviranomaisille ja tuulivoimatoimijoille nykyisestä maanvuokrasopimukseen perustuvasta käytännöstä poikkeavaa lisätyötä. Mikäli tuulivoimaloiden purkamista taikka purkamisvakuutta koskevia säännöksiä harkittaisiin sisällytettäväksi rakentamista koskevaan lainsäädäntöön, samalla olisi näkemyksemme mukaan tarpeen harkita, tulisiko vastaavat purkamista ja vakuuden asettamista koskevat veloitteet määrätä koskemaan tuulivoimaloiden lisäksi myös kaikkea muuta rakentamista.

5.2 (Ympäristö)lupavakuuteen perustuva malli

Ruotsissa tuulivoimapuiston toimintaa ja tuulivoimalan purkamista säännellään yleisesti toimintaa koskevassa ympäristöluvassa, joka sisältää lupaehdot turbiinien ja mahdollisten perustusten purkamisesta sekä alueen ennallistamisesta. Ympäristöluvan voimaantulon ehdoksi asetetaan lähtökohtaisesti tuulivoimalan purkamiskustannusten kattava toiminnanharjoittajan asettama purkuvakuus. Huomionarvioista on, että ympäristölupaa vaativan tuulivoimalan purkaminen ei edellytä rakennuslupaa tai purkamislupaa.

Kuten edellä on todettu, Suomessa tuulivoimaloiden sijoittuminen tietylle alueelle tutkitaan ja ratkaistaan MRL 77 a §:ssä tarkoitetun tuulivoimayleiskaavan laatimisen yhteydessä. Suomessa sovellettu malli eroaa siten Ruotsissa vallitsevasta käytännöstä siinä, että Suomessa osana tuulivoimaloiden kaavoitusta voimaloiden ja lähimpien häiriintyvien kohteiden välille suunnitellaan sellainen riittävä etäisyys, jolla varmistetaan melu- ja välkevaikutusten jääminen lainsäädännössä asetetulle hyväksyttävälle tasolle. Tästä syystä melko harva tuulivoimahanke on käytännössä vaatinut Suomessa ympäristölupaa. Tuulivoimatoiminnan ympäristöluvuissa ei ole käsityksemme mukaan myöskään vaadittu vakuuden asettamista tuulivoimaloiden purkukustannusten kattamiseksi.

Suomessa tuulivoimalan toiminta edellyttää YSL 27 §:n nojalla ympäristölupaa, jos toiminnasta saattaa aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa (26/1920, NaapL) tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Jos toiminta edellyttää YSL:ssä tarkoitettua ympäristölupaa, ympäristöluvassa tulee antaa YSL 52 §:n mukaan tarvittavat määräykset toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista. YSL 94 §:n 3 mom. mukaan, jos ympäristölupa ei sisällä riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamisen varalta, lupaviranomaisen on annettava tätä tarkoittavat määräykset. Näin ollen tuulivoimalaa koskevassa ympäristöluvassa toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa purkamaan tuulivoimala ja ennallistamaan alue.

Suomessa ympäristönsuojelulain 59 §:ssä säädetään jätteen käsittelytoiminnan vakuudesta, jonka mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Edelleen säännöksen mukaan muun luvanvaraisen toiminnan harjoittajan on

asetettava vastaavasti vakuus, jos toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Ympäristönsuojelulain esitöiden HE 243/2021 mukaan säännös koskee toimintoja, joissa jätteenkäsittely ei ole toiminnan pääasiallinen luvanvaraisuuden peruste. Vakuuden tarkoituksena on kattaa kustannukset, jotka muodostuvat toiminnassa syntyvien jätteiden jätehuollon järjestämisestä. Merkittävällä jätteenkäsittelyn määrällä viitataan ensinnäkin toimintaan, joka yksinään täyttää ammattimaisuuden tai laitospaisuuden kriteerin, ja jota tämän vuoksi olisi pidettävä jätteenkäsittelyn vakuuden vaativana toimintana. Sen lisäksi vakuusvaatimus voi tulla kyseeseen myös sellaisen muun varastoinnin tai muun käsittelyn osalta, jossa jätteiden määrä on suuri ja vaatii ammattimaista käsittelyä tai sitä valmistelevia toimia hyvin suuressa määrin taikka jätteen vaarallisuuden vuoksi käsittely on erityisen vaativaa. Jätteen määrän merkittävyyden arviointiin vaikuttaa siis myös jätteen aiheuttama pilaantumisen vaara, kuten vaarallisen jätteen ominaisuudet. Vakuuden määrällä on tarkoitus kattaa ennalta arvioitavat jätehuolto- sekä toiminnan lopettamis- ja jälkitarkkailukustannukset. Vakuudella pyritään varmistamaan, että asianmukainen jätehuolto voidaan vakuuden turvin järjestää, jos toiminnanharjoittaja laiminlyö jätehuoltovelvoitteen tai ei maksukyvyttömyyden vuoksi pysty jätehuoltoon järjestämään.

Ympäristönsuojelulain 59 § mahdollistaa vakuuden vaatimisen toiminnanharjoittajalta jätehuollon kustannusten kattamiseksi, mikäli toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Lähtökohtaisesti kokonaisen tuulivoimapuiston purkamisesta aiheutunutta jätteen määrää voitaisiin pitää säännöksessä tarkoitettuna merkittävänä määränä jätteitä. Ympäristönsuojelulain esitöiden nojalla katsomme kuitenkin epätodennäköiseksi, että tuulivoimalan purkamisesta aiheutuneita jätteitä voitaisiin pitää ympäristönsuojelulain 59 §:ssä tarkoitettuina varsinaisessa toiminnassa aiheutuneina jätteinä, jotka vaativat jätehuoltoa, ja jotka näin ollen vaatisivat vakuuden asettamista.

Ottaen huomioon, että tuulivoimalat eivät Suomessa vaadi lähtökohtaisesti ympäristölupaa eikä se ole näin ollen keskeinen keino tuulivoimatoiminnan sääntelyssä tai valvonnassa, ympäristöluvan edellyttäminen tuulivoimatoiminnan harjoittamiselta pelkäämään toiminnan päättämistä koskevien määräysten ja mahdollisen vakuuden asettamiseksi vaikuttaisi näkemyksemme mukaan epätarkoituksenmukaiselta. Ympäristöluvan hakeminen ainoastaan toiminnan päättämistä koskevien velvoitteiden asettamiseksi lisäisi myös yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

5.3 Erityislainsäädäntöön perustuva malli

Ranskassa tuulivoimaloiden purkamisesta on säädetty erityislainsäädännön perusteella ainoastaan tuulivoimaloita koskevassa ministeriön päätöksessä. Myös Suomessa olisi mahdollista harkita, että erityislainsäädännöllä voitaisiin määrätä tuulivoimalan purkamisessa vaadittavista toimenpiteistä ja tuulivoimalan purkamistoimenpiteiden toteuttamiseksi mahdollisesti asetettavasta vakuudesta. Erityislainsäädännössä olisi mahdollista ottaa huomioon tuulivoimarakentamiseen liittyvät alan erityispiirteet ja tuulivoimalaitoksen koko elinkaari. Erityislainsäädännössä olisi myös mahdollista pyrkiä sovittamaan annettavat uudet säännökset yhteen olemassa olevan suomalaisen tuulivoimarakentamisen suunnittelu- ja luvitusjärjestelmän kanssa siten, että uudet säännökset eivät tarpeettomasti asettaisi viranomaisille taikka tuulivoimatoimijoille uusia aiheutuvia tehtäviä taikka kustannuksia.

KLAUS METSÄ-SIMOLA
Asianajaja

MINNA JUHOLA
Asianajaja

Liite 1 Vertailumaille esitetyt kysymykset

Legislation regarding wind turbine dismantling – questions to reference countries

No.	Question	Example answer regarding Finnish regulation
1.	At the end of wind power operation, please confirm whether the wind turbines are being dismantled or not? Please elaborate is the entire wind turbine dismantled or may the foundations be left underground and landscaped.	At the end of wind turbine life cycle, the above-ground components, i.e. the tower, rotor and blades are dismantled in the building site. The foundations of the wind turbines may be left in place as landscaped and visible parts are being covered with soil. If a new wind turbine is constructed in the same project area as brownfield project, the foundations will likewise be dismantled and re-built, as the new wind turbine requires new foundations to be built.
2.	Based on the legislation in force, please elaborate whether there is an obligation to dismantle the tower and/or the foundations of the wind turbine at the end of its service life. Is there a difference between the obligations concerning the tower and foundations? If so, please describe the difference.	<p>In Finland, wind turbines are in general built on leased real estate and the current practice of dismantling wind turbines is largely based on civil land lease agreements, in which wind power companies are generally committed to dismantling the above-ground parts of the wind turbine at the end of use. The parties may agree that the foundations of the wind turbine will be left landscaped on the ground or that the entire wind turbine must be dismantled. If not otherwise agreed between the landowner and the wind power company in the land lease agreement regarding the wind farm, the obligation to dismantle the above-ground parts arises under Section 76 of the Tenancy Act (258/1966). In addition, the owner of the wind turbine has the obligation to dismantle the above-ground parts of the decommissioned wind turbine under Section 170 of the Land Use and Building Act (132/1999).</p> <p>The obligation to dismantle and remove the foundations of the wind turbine from the construction site can be considered to arise under the prohibition of waste rejection in Section 13 and Section 28 of the Waste Act (646/2011), according to which the holder of the waste must organize waste management. However, the responsibility for wind turbine dismantling, especially based on the waste legislation in force, is legally open to interpretation, and there is no legal praxis regarding the matter.</p>
3.	Could you please clarify, does specific regulation regarding dismantling of the wind turbines exist, which specifically regulates the dismantling and restoring of the area? If so, please describe the key regulation. In	In Finland, there is no specific legislation regarding dismantling of the wind turbines in force.

No.	Question	Example answer regarding Finnish regulation
	addition, please elaborate whether the regulation has been regarded functional in practice.	
4.	If the dismantling of the wind turbines is regulated through other legislation, please elaborate the key content thereof.	<p>In Finland, the dismantling of the wind turbines is regulated through general legislation regarding construction, environmental protection, and waste management.</p> <p>Dismantling of a wind turbine requires a demolition permit issued by the authorities, in which the permitting authority defines specific conditions for the dismantling work.</p> <p>According to the Section 170 of the Land Use and Building Act (132/1999, as amended), when the building is no longer used, the building site and its surroundings must be put into a condition that does not compromise safety or degrade the environment. Based on the said provision, it may be considered that the wind power company is obliged to dismantle the terrestrial components of the wind turbine. On the contrary, in principle, there is no obligation to dismantle the foundations of the wind turbine after its use.</p> <p>Furthermore, pursuant to the Tenancy Act (258/1966) Section 76 subsection 2, the lessee shall remove buildings or installation from the leased site within three (3) months after the end of the lease term and put the place in order, if the lessor does not redeem the building or the installation and the parties have not agreed otherwise. Otherwise, the lessor has the right to sell them at a public auction on behalf of the lessee and take care of the restoration of the site. Based on the wording of the provision, it is open to interpretation whether the renovation of the building site required by the Tenancy Act requires, in addition to moving the tower and blades of the wind turbines, also the removal of the foundations of the wind turbine, or whether the landscaping of the foundations at the location of the wind turbine is sufficient to fulfil the obligation imposed on the lessee, i.e. the wind power company, in Section 76 subsection 2 of the Tenancy Act.</p>

No.	Question	Example answer regarding Finnish regulation
		<p>In accordance with the exclusions from the scope in Article 2, paragraph 1 b of the EU Waste Directive (2008/98/EC), the waste directive does not apply to buildings permanently connected with the land (in situ). Pursuant to the government bill of Waste Act (HE 1999/2010 vp, p. 43) it has been stated accordingly that delimiting the scope of buildings that are permanently connected to the land would be unnecessary due to the fact that these are generally not waste and thus, not regulated by the Waste Act. Based on the Waste Act, however, it can be considered that the above-ground parts and foundations of the wind turbine are, despite the limitation of the Government Bill of the Waste Act, objects that the holder has taken out of use, and whose waste management must be arranged by the holder, i.e. the wind power company. Based on secondary waste management responsibility, the landowner must organize waste management if the owner of the waste does not take care of his obligation or cannot be reached and, if the owner of the property has allowed waste-producing activities on the property or the bringing of waste to the property. The responsibility for dismantling wind turbines, especially from the waste legislation point of view, is subject to interpretation, and there is no legal praxis regarding the matter.</p>
5.	<p>Please elaborate which party is responsible for the dismantling of the wind turbines. Does the distribution of responsibilities differ from each other regarding the turbine tower and blades and on the other hand, the foundations?</p>	<p>In principle, the owner of the wind turbine, i.e. the wind power company, is responsible for the dismantling of the turbine and the restoration of the wind turbine area. However, based on the secondary liability provisions of the Waste Act, the real estate owner may be liable for the dismantling and the costs related, if the wind power company is for example unable to take care of such obligations due to insolvency.</p> <p>In addition, based on the littering prohibition provisions of the Waste Act, the municipality may also be responsible for the dismantling and restoring obligation, if the real estate owner fails to comply with the obligation to clean up, or, if the obligation is considered unreasonable taken into account i.a. the real estate owner's possibilities for preventing littering or attending to cleaning.</p>
6.	<p>Please confirm whether there is regulation regarding dismantling fund, of which the wind power company is obliged to pay advance costs of the dismantling and restoring of the wind turbine area. If such regulation has been issued, please elaborate the key content thereof.</p>	<p>In Finland, there is no statutory obligation to set up a dismantling fund to cover the dismantling costs at the end-of-life of the wind turbine and no regulation regarding the matter exist.</p>

No.	Question	Example answer regarding Finnish regulation
7.	<p>Please elaborate whether the liability for dismantling is agreed through civil agreements. If the matter is agreed in civil agreements, has there been contractual practice on the matter and what is its key content? Does the agreement-based dismantling responsibility take precedence over the legal obligations?</p>	<p>In general, the land lease agreements between the landowners and wind power companies contain provisions concerning the dismantling of the wind turbines, according to which wind power company is responsible for the dismantling of the wind turbine and its costs after the end of the lease term. In the agreements, it can be agreed that the foundations will be left landscaped on the ground or that the entire wind turbine must be dismantled. The land lease agreements usually contain provisions pursuant to which the wind power company sets a security deposit to cover the costs of dismantling wind turbines. The security can be set in stages or as a one-time payment, for example as a bank deposit or guarantee or in the form of credit insurance, or a separate fund can be established for restoration measures. The land lease agreements may contain a condition, according to which, the wind power operation is transferred to a third party, the new operator must provide a corresponding guarantee in favour of the property owner.</p>
8.	<p>Please describe the impacts of possible insolvency of the wind power company in relation to the dismantling obligations of wind turbines. Which party is responsible for dismantling in case the wind power company is insolvent? (in bankruptcy/business reorganization proceedings or other similar local insolvency proceedings)? Please confirm whether the obligations regarding dismantling may transfer and be targeted at the bankruptcy estate.</p> <p>Please confirm does regulation regarding secondary liability of wind turbine dismantling exist in national level. Is the secondary liable party entitled to a compensation and how is the right treated in insolvency situations?</p> <p>Please elaborate whether business reorganization proceedings or other local insolvency proceedings contain regulation, according to which the debtor would be entitled, deviating from the terms of the agreement, to terminate the land lease agreement, which requires the wind turbine to be dismantled? If so, how is damage caused by termination dealt with insolvency situation?</p>	<p>In the event of the wind power company's bankruptcy, the bankruptcy estate has the right, under Chapter 3 Section 8 of the Bankruptcy Act (120/2004), not to enter into a land lease agreement between the debtor, i.e. the wind power company, and the property owner. If the lessor terminates the contract due to the bankruptcy of the wind power company and the fact that the bankruptcy estate has not entered into a land lease agreement, the lessor has the right to receive compensation for the damage caused, and pursuant to Section 19, subsection 3 of the Tenancy Act, any costs incurred by the lessor for removing the wind turbine and cleaning the area will be considered as claim in bankruptcy and thus, be paid apportioned share in the bankruptcy proceedings.</p> <p>Responsibility for waste management obligations, in the event of bankruptcy of a wind power company, may fall to the bankruptcy estate in accordance with Section 28 of the Waste Act. In case the wind power company or a bankruptcy estate were unable to take care of the dismantling of the wind turbine and the restoration of the area due to e.g. insolvency, and the wind turbine would be considered waste as defined in the Waste Act, under the secondary liability of Section 28 of the Waste Act, the owner of the property could be obliged to take care of the waste</p>

No.	Question	Example answer regarding Finnish regulation
		<p>management of the area, i.e. the dismantling of the wind turbine and the resulting waste.</p> <p>As a rule, the wind power company acting as a debtor in corporate restructuring is still responsible for its obligations and contracts. Exceptionally, under section 27 of the Business Restructuring Act (47/1993), the debtor has the possibility to terminate certain long-term contracts (e.g. land lease agreements) so that the damage caused by the termination is subject to restructuring debt and can therefore be restructured – and, in the absence of collateral, also cut.</p>
9.	<p>Please elaborate has the country discussed the need for new legislation on wind turbine dismantling liabilities or is new legislation being prepared? If so, please elaborate the key content of such discussions and/or regulation.</p>	<p>In Finland, discussions are currently underway on the possible need to regulate the responsibility for wind turbine dismantling after its use has ended more precisely at the level of legislation.</p> <p>The new Government proposal for the Government in Finland aligns that measures shall be taken to ensure comprehensive implementation of the demolition and restoration obligation of the wind turbines (including a fund).</p>
10.	<p>Please confirm are there any national case law or legal proceedings pending regarding the dismantling obligations and/or liabilities of wind turbines.</p>	<p>There are no pending court proceedings or legal praxis in relation to the dismantling of wind farms in Finland.</p>