

Marja Rankila

30.5.2023

Viite: VN/335/2019

ET:n lausunto vesilain tarkistamisesta ns. nollavelvoitelaitosten osalta

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta lausua aiheesta, ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Pääsääntöisesti nykyinen vesilaki on toimiva ja mahdollistaa kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneiden velvoitteiden muuttamisen. Harkittaessa mahdollista vesilain muuttamista uusien kalatalousvelvoitteiden asettamiseksi niille laitoksille, joille alkuperäinen lupa ei velvoitetta ole sisältänyt, muutoksen tulee lähteä nykyisen vesilain periaatteista ja siinä tulee huomioida erityisesti intressivertailu sekä vaatimukset kalatalousvelvoitteen ja -maksun kohtuullisuudesta. Vesitalousluvut kuuluvat perustuslain turvaaman omaisuuden suojan piiriin, ja omaisuuden- ja pysyvyyssuojaan kohdistuvan määräyksen tulee olla perustuslain mukaisesti tarkkarajainen, seikkaperäinen ja yksityiskohtainen. ET toteaa, että tällaisenaan ei lausunnolla olevaa esitystä voida hyväksyä.

Ehdotetulla sääntelyllä rajoitetaan tai vähintäänkin puututaan vesivoiman tuotantoedellytyksiin Suomessa. Vesivoima on ilmastoystävällinen ja uusiutuva energiantuotantomuoto, joka edistää ympäristövastuuseen liittyviä päämääriä. Uusiutuvan energian käyttömahdollisuuksien edistäminen on jo itsessään sellainen kokonaisvaltainen luontoa ja ympäristöä koskeva tavoite, jota perustuslain 20 § tarkoitetaan.

ET katsoo, että vesivoimaan liittyviä energia- ja huoltovarmuusnäkökulmia ei ole työryhmän mietinnössä otettu riittävästi huomioon. Venäjän hyökättyä Ukrainaan energiapolitiikkaa tai huolto- ja toimitusvarmuutta ei voida sivuuttaa, vaan ne tulee ottaa täysimääräisesti huomioon punnintaa suoritettaessa. Lisäksi yhteiskunnan sähköistymistä tarvitaan ilmastopäästöjen vähentämiseksi, minkä takia sään mukaan vaihtelevan uusiutuvan tuotannon määrä on merkittävässä kasvussa. Tämä tarkoittaa sitä, että myös vesivoiman rooli sähköjärjestelmän tasapainottajana tulee jatkossa kasvamaan.

Olemassa oleva vesivoimatuotanto on laajasti hajautettua kattaen koko Suomen sekä jo valmiin infran piirissä, mikä lisää sähköjärjestelmän huolto- ja toimitusvarmuutta. Kotimaisella vesivoimalla on hyvien säätöominaisuuksien vuoksi erittäin tärkeä merkitys sähköntuotannon ja kulutuksen tasapainottamisessa, ja vesivoima vastaakin n. 70 % vuorokautisesta säätövoimatarpeesta. Samaan aikaan kun säätökapasiteettia tulisi lisätä, jo aiemmin esitettyjen vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säätövoimaan eivät ole tiedossa, minkä takia on käynnistetty 2023 VN-TEAS tutkimus (VHS-Säätövoima). Vesivoiman merkitys Suomen sähköjärjestelmälle on selkeästi tuotu esiin Valtioneuvostossa niin Huoltovarmuusselonteossa kuin Kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa:

- *Huoltovarmuusselonteko (VN 2022:59):* Säättökykyisellä ja hyvin ennustettavalla vesivoimalla on suuri merkitys Suomen sähköjärjestelmässä. Säättövoiman tarpeellisuus korostuu entisestään tulevaisuudessa, kun sääriippuvaisten energiamuotojen käyttö lisääntyy ilmastonmuutosta torjuttaessa.
- *Ilmasto- ja energiastrategia (VN 2022:53):* Säättökykyisellä ja hyvin ennustettavalla vesivoimalla on suuri merkitys Suomen sähköjärjestelmässä. Vesivoiman toimintaedellytyksistä huolehditaan toimitus- ja huoltovarmuuden varmistamiseksi. Turvataan vesivoiman säädettävyyden, sähköjärjestelmän toimivuuden ja vaihtelevan uusiutuvan sähköntuotannon hyödyntäminen yhteen sovittaen ilmastoon, luonnon monimuotoisuuteen ja vesienhoitoon liittyvät tavoitteet. [JA] Vesivoima on vielä pitkään keskeisin joustava resurssi sähköjärjestelmässä ja avainasemassa sääriippuvaisen sähköntuotannon kasvun mahdollistajana.

VL 2:13b § Vesivoimalaitoksen lunastaminen kalankulun turvaamiseksi

ET katsoo, että esitetty pykälä on työryhmän tehtävänannon vastainen, sillä se ei liity velvoitteen määräämiseen, ja se tulee poistaa kokonaan. Mahdollinen lunastus voidaan toteuttaa jo nykyisen lainsäädännön keinoin.

Mikäli lunastuksesta kuitenkin nähdään tarpeelliseksi asettaa oma pykälä, tulee oikeus hakea lunastamista olla toiminnanharjoittajalla eikä kalatalousviranomaisella, jolla ei ole riittävää kompetenssia arvioida laitoksen merkitystä energiahuollolle tai laitoksen taloudellista arvoa. Vesitalousluvan haltija ei voi toiminnallaan välttää tälle takautuvasti ja pakkotoimisesti määrättävää kalatalousvelvoitetta ja siitä aiheutuvia rakentamiskustannuksia. On täysin mahdollista, että kalatalousvelvoitteen määrääminen jälkikäteen muuttaa vesivoimaliiketoiminnan kannattamattomaksi. Viimeistään siinä vaiheessa, kun kalatalousvelvoitteesta aiheutuvat vesivoiman menetykset aiheuttaisivat liiketaloudellisen kannattamattomuuden, vesivoiman omistajalla tulee olla oikeus vaatia voimalaitoksen lunastamista täyttää korvausta vastaan mikäli edellytykset lunastukselle täyttyvät.

VL 3:21a § Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen

Yksi ehdotetun sääntelyn merkittävimmistä puutteista on vaelluskalaintressin perustelematta jättäminen, vaikka juuri vaelluskalaintressi on esityksen keskiössä ja omaisuuden suojaan puuttumisen perusteena. Jotta vaelluskalaintressin perusteella voitaisiin rajoittaa omaisuuden suojaa, tulee siihen olla painava yhteiskunnallinen syy, jonka olemassaolo on todennettavissa yleisesti ja yksittäistapauksessa. Vesitalousluvan avaamiselle, eli omaisuudensuojaan puuttumiselle, ei ole mietinnössä asetettu minkäänlaisia kynnyksiä, vaatimuksia taikka reunaehtoja. Tämä on ristiriidassa perusoikeuksien rajoittamista koskevien edellytysten kanssa.

Hakemuksen vireille saattamisen tulee perustua tapauskohtaiseen harkintaan. 3:21 a §:n ensimmäisessä momentissa tulee olla selkeä kynnys lupakäsittelyn aloittamiselle, joka perustuu vaelluskalojen luontaisen elinkierron palauttamiselle kyseiseen vesistöön. Kynnyksen tavoitteena on varmistaa, että kalatalousintressin nimissä ei aiheuteta vesivoimaan liittyvien ja niin ikään ympäristövastuuseen kiinnittyvien intressien heikentymistä enempää kuin mitä hyötyä saadaan vaelluskalakantojen elpymisellä. Tällä tavoin voidaan myös varmistaa, että kalatalousvelvoitteen määräämisellä voidaan konkreettisesti edistää kalakantojen elpymistä. ET yhtyy mietinnössä esitettyyn käsitykseen siitä, että viranomaiselle asetettava aikavelvoitetta laitosten saattamiseksi lupakäsittelyyn tai laitosten priorisointia ei voida pitää asianmukaisena ratkaisuna.

Vastuu vaelluskala-arvioinnin tekemisestä tulee olla viranomaisella, ja se tulee tehdä todelliseen tutkimustietoon ja analyysiin perustuen ennen lupahakemuksen laittamista vireille. Kattava etukäteisselvitys voi parhaimmillaan johtaa vapaaehtoiisiin toimenpiteisiin. Tehokkain tapa vaelluskalojen elinolojen parantamiseen on paikallisesti tehty yhteistyö, joka on nostettu esiin niin kansallisessa kalatiestrategiassa kuin vaelluskalojen elvyttämishjelma NOUSUssa. Tämä onnistuu, kun tavoitteista päästään yhteisymmärrykseen ja toimenpiteitä tehdään vapaaehtoisesti sopimalla.

ET näkee tärkeänä, että mahdollinen määräys voi olla esityksen mukaisesti joko kalatalousvelvoite, -maksu tai niiden yhdistelmä. Velvoitteiden perustelut tulee esittää luotettavasti ja niiden tulee pohjautua niihin ekologisiin hyötyihin, joihin velvoitteen asettamisella pyritään. Mahdollisten uusien määräysten tulee perustua aiheutettuun haittaan ja niiden kustannukset kohtuullisia saavutettavaan hyötyyn nähden. Lähtökohta uusille määräyksille tulee olla vesistön ekologisen tilan parantuminen kustannustehokkain toimin. Jos kalakannan palauttaminen kyseiselle vesistönsalle tai sen ylläpitäminen ei muiden vaellusesteiden, kutualueiden puuttuminen, veden laadun tms. syyn vuoksi ei ole mahdollista, välttämättömyyskriteerin ei voida katsoa täyttyvän.

Nyt lausunnolla olevassa mietinnössä todetaan ihan oikein, että vesivoimalaitosten tuottama kokonaisenergian määrä ei anna kattavaa kuvaa laitosten merkityksestä energianhuollon kannalta, ja että laitoksen merkitys energiahuollon kannalta tulisi ratkaista tapauskohtaisesti. Perusteluissa ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, mitkä energiahuollon näkökulmat tulee ottaa huomioon. ET toteaa, että energiahuollon osalta haittojen tarkastelussa täytyy olla mukana investointikustannukset kalojen kulkumahdollisuuksiin tai muihin toimenpiteisiin, menetetty vesi energiantuotannossa, vaelluskalaratkaisun käyttö- ja kunnossapitokustannukset sekä energiantuotannolle aiheutuvat muut haitat, kuten säätömahdollisuuksien väheneminen ja virtaamajakauman muutokset eri vuodenaikoina.

Korvausten osalta tulee noudattaa vesilain nykyisiä periaatteita. Mahdolliset jälkikäteen asetettavat lupamääräykset eivät saa vesilain periaatteiden mukaisesti sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi hankkeesta vastaavalla on oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien lupamääräysten antamisesta aiheutuvista edunmenetyksistä, elleivät menetykset ole luonteeltaan vähäisiä. Omaisuuden suojan piiriin kuuluvan omaisuuden pakkolunastuksen perustuslaillisena edellytyksenä on täysi korvaus. Ehdotettu sääntely, jossa korvaus saadaan ainoastaan kohtuuttomista kustannuksista tai hyödyn olennaisesta vähenemisestä, ei tällaisenaan täytä tätä edellytystä. ET näkee myös riskinä sen, että säädösluonnos esitettyssä muodossa voi johtaa tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittaja jää kokonaan ilman korvauksia.

Korvauksen sovittelu, joka kytketään omistujan pituuteen, on erityisen ongelmallinen. Määrättäessä kalatalousvelvoite olemassa olevan voimalaitoksen haltijalle, ei omistajalla ole mahdollisuutta luopua tai vetäytyä hankkeesta ja siten toimillaan välttää taloudellista rasisusta. Omistusoikeus on pysyvä sikäli, että se ei vanhene, eikä sitä voida irtisanoa tai purkaa. Sääntelytapa, jossa omaisuuden korvausoikeudellinen suoja kytketään ennen korvaussääntelyn voimaantuloa syntyneisiin seikkoihin – kuten omistusoikeuden hankintahetkeen – merkitsee eräänlaista taannehtivaa puuttumista omaisuuteen. Vaikka muodollisesti omistusoikeuteen ei puututtaisi, niin sääntelyllä omaisuuteen kohdistuvat vaikutukset määräytyisivät takautuvasti ennen sääntelyn voimaantuloa syntyneiden asiointilojen perusteella. Tällöin omistaja ei ole voinut huomioida tätä omaisuutta hankkiessaan tai siihen investoidessaan

ET:n esitys nollavelvoitelaitoksia koskevaksi pykälämuotoiluksi, missä tässä lausunnossa mainitut seikat on otettu huomioon, on tämän lausunnon liitteenä.

Vaikutusten arvioinnista

Lausunnolla olevan esityksen vaikutustenarviointi on vielä puutteellinen erityisesti taloudellisten vaikutusten osalta, eikä näin ollen vastaa oikeusministeriön ohjetta lainvalmistelun vaikutusarvioinnista.

ET huomauttaa, että voimataloudelle aiheutuvissa menetyksissä on otettu huomioon vain vesivoiman tuotanto ja sen menetyksestä aiheutuvat kustannukset, mutta ei esimerkiksi reservi- ja kapasiteettimarkkinoilla menetettyjä tuottoja. Esityksessä ei myöskään ole ollenkaan otettu huomioon tuotannon rajoittamisesta aiheutuvaa haittaa sähköjärjestelmälle. Kuten jo aiemmin on todettu, laitoksen koko (MW) ei suoraan kerro laitoksen merkityksestä energiahuollon näkökulmasta. Myös pienillä nollavelvoitelaitoksilla voi olla tärkeä merkitys alueellisesti sekä säätökapasiteettia. On myös huomattava, että esityksessä mainittu 10 % ohijuokutus tulee aiheuttamaan merkittävää haittaa voimataloudelle. Lisäksi rakentamiskustannukset, nykyinen inflaatio ja rakennusmateriaalien kustannusten nousu huomioiden, on ET:n käsityksen mukaan arvioitu reilusti alakanttiin.

Muita huomioita

Työryhmän toimeksianto koski vain vesivoimalaitoksia, mutta ET huomauttaa, että sähköverkkoon liitetyn vesivoiman aiheuttamat vaellusesteet ovat < 5 % kaikista vesistöjemme vaellusesteistä. Monet vesivoimapatojen ulkopuolisista vesistöesteistä on käyttötarkoituksensa menettäneitä rakenteita, joiden rakentamisen syyt tai alkuperäinen käyttötarkoitus ovat jo unohtuneet. Helpottamalla näiden rakenteiden

poistamista olisi mahdollista parantaa vaelluskalojen elinoloja nopeasti ilman että kotimaiseen energiahuoltoon kohdistuu lisärasituksia. On myös syytä huomioida, että vaelluskalojen elinolojen parantaminen vaatii muitakin toimenpiteitä kuin vain vaellusesteiden kiertämistä.

Energiateollisuus ry toteaa lopuksi, että energia-ala on sitoutunut luonnon monimuotoisuuden edistämiseen niin, että vuoteen 2035 mennessä alan kokonaisvaikutus on nettopositiivinen. Energiateollisuuden vuonna 2022 julkaisemassa biodiversiteettitiekartassa on mukana myös toimenpiteitä vesivoiman luontohaittojen vähentämiseksi. Vesivoimayhtiöt toteuttavat jo nyt laajalti vapaaehtoisia toimia vastuullisuuden ja vaelluskalojen elinolojen parantamiseksi. Näihin hankkeisiin voi tutustua mm. Energiateollisuuden nettisivuilla.

ENERGIATEOLLISUUS RY

Marja Rankila
Asiantuntija

LIITE: Säännösehdotus

LIITE

ET:n säännösehdotus

10 a §. Uusien kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräyksien antaminen

Jos vesitaloushankkeesta, jolle on myönnetty lupa ennen tämän lain voimaantuloa ja jota koskevaan lupapäätökseen ei ole sisältynyt kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevia määräyksiä, aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle huomattavaa vahinkoa, voi asianomainen kalatalousviranomaisen selvittää näiden vahinkojen laadun ja laajuuden, sekä keinot näiden vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi. Ennen selvityksen tekemistä sen tavoitteista ja laajuudesta on neuvoteltava luvanhaltijan sekä lupaa valvovan viranomaisen kanssa. Selvitys on tehtävä hakijan kustannuksella yhteistyössä luvanhaltijan kanssa.

Kun 1 momentissa tarkoitettu selvitys on tehty, kalatalousviranomaisen, valtion valvontaviranomaisen tai kunta voi hakea lupaviranomaiselta uusien kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten antamista.

Uusien määräysten antamisen edellytyksenä on, että siitä saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä. Määräykset eivät saa aiheuttaa muutoksen kohteena olevalle vesitaloushankkeelle vähäistä suurempaa haittaa. Lisäksi määräysten antamiseen sovelletaan 3 luvun 14 §:n määräyksiä.

Mikäli uusien kalatalousvelvoitteiden antaminen vähentäisi huomattavasti muutoksen kohteena olevasta vesitaloushankkeesta saatavaa kokonaisyhyötyä tai muuttaisi olennaisesti hankkeen alkuperäistä tarkoitusta, uusien määräysten antaminen edellyttää, että hakijalle myönnetään luvanhaltijan suostumuksella tai luvanhakijan niin vaatiessa tarvittava oikeus toisen alueeseen, rakennukseen, laitokseen, muuhun rakennelmaan tai vesivoimaan, tai niiden omaksi lunastamiseen, poistamiseen, muuttamiseen tai hyväksi käyttämiseen noudattaen soveltuvien osin, mitä 2 luvun 14 §:n 2 ja 3 momentissa määrätään. Tässä momentissa tarkoitettu oikeus voidaan myöntää, mikäli tämä edistää yleistä etua merkittäväällä tavalla ja mikäli tätä voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Oikeus myönnetään pysyvänä tai erityisestä syystä määräaikaisena ja sitä saadaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten oikeus on myönnetty. Oikeutta myönnettäessä tulee huomioida mitä laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta on säädetty.

Uusien kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten antamisesta aiheutuvat edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvien osin 13 luvun säännöksiä. Korvaukset maksetaan kuitenkin valtion varoista, jos määräysten antamisella ei ole pääasiassa paikallista merkitystä.