

Asia: VN/25636/2023

Väliaikainen poikkeaminen vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausuntonne sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevista ehdotuksista (18 luvun 5 a §)

-

2. Lausuntonne sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien menettelyä ja viranomaisjärjestelmää koskevista ehdotuksista (18 luvun 5 b §)

5 b §. Menettely sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamista koskevassa asiassa

Pykälässä säädetään mm. kiireellisestä hakemuskäsittelystä. MTK ei ymmärrä mitä tarkoitusta varten tässä säädetään kiireellisestä hakemuskäsittelystä ja missä tilanteissa se olisi hyödyllinen. Koko uudistuksen lähtökohta on se, että vesilain mukainen lupakäsittely on liian hidas reagoimaan näihin poikkeustilanteisiin silloin kun ne ovat käsillä ja tämän takia poikkeustilanteita koskevat luvat pitää valmistella etukäteen. Jos lupakäsittely on liian hidas vastaamaan näihin tilanteisiin, niin milloin nopeatuttakaan käsittely oli tarpeeksi nopea vastaamaan poikkeustilanteisiin?

Mikäli kiireellisestä hakemuskäsittelystä halutaan säätää, MTK esittää, että perusteluissa avattaisiin, mitkä tilanteet voisivat olla kiireellisiä. Toisekseen MTK esittää, että jos kiireellinen käsittely halutaan lakiin, siihen säädettäisiin erillinen tiedotusvelvollisuus asian valmistelusta asianosaisille. Lain ehdottamat luvat voivat johtaa omaisuutta vahingoittaviin tilanteisiin sekä ihmisille vaarallisiin tilanteisiin. Jotta mahdollisten poikkeustilanteiden aiheuttama vaara alueen maanomistajille olisi mahdollisimman pieni, tulee tieto poikkeuksellisista juoksutuksista saada mahdollisimman tehokkaasti leviämään alueella. Erityisesti tilanteissa, joissa poikkeuslupa tulisi nopealla aikataululla, olisi erityisen tärkeää pyrkiä tiedottamaan mahdollisimman monikanavaisesti ja laajasti, jotta alueella toimivat osaavat varautua ja jotta tieto saavuttaa mahdollisimman monet.

3. Lausuntonne Energiaviraston tiedonsaantioikeutta koskevista ehdotuksista (18 luvun 5 c §)

4. Lausuntonne sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toimista johtuvien edunmenetysten korvaamista koskevista ehdotuksista (18 luvun 6 a §)

6 a §. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toimista aiheutuva edunmenetys

Korvauksen määrä

MTK ehdottaa, että laissa säädettäisiin täydestä korvauksesta. Esitetyn lain perusteluteksteissä todetaan, että vähäiset edunmenetykset olisivat hyväksyttäviä ilman korvausta, koska tämä olisi vesilain yleisen korvattavuuskäytännön mukaista ja koska vahingonkärsijät höytyvät siitä, että sähköjärjestelmä pysyy pystyssä.

MTK ei ymmärrä mistä vesilain yleisestä korvauskäytännöstä esityksessä puhutaan, sillä vesilain korvausjärjestelmä lähtee täyden vahingon korvaamisesta, ellei asiasta ole muuta säädetty (VL 13:11). Jos edunmenettäjä saa välittömästi hyötyä hankkeesta, huomioidaan ne korvauksen määrässä (VL 13:11.2). MTK:n mielestä niin yleisen tason hyöty kuin se, että kaikki yhteiskunnan jäsenet hyötyvät siitä, että sähköjärjestelmä pysyy pystyssä ei ole välittömästi saatua hyötyä eikä sen perusteella voi asettaa sietämisvelvollisuutta vähäisille edunmenetyksille. Välitöntä hyötyä ei ole tarkemmin määritelty vesilain piirissä, mutta laajemmin ympäristöoikeuden piirissä se tarkoittaa tilanteita, joissa edunmenetyksen kärsijään kohdistuu selkeä ja nimenomainen hyöty esim. kiinteistön käyttömahdollisuuksien lisääntymisessä, parantuneissa yhteyksissä kiinteistöille tai saatu taloudellinen voitto kiinteistön arvonnousun myötä.

On myös vesilain oman korvauseriaatteiden vastaista asettaa automaattisesti lain tasolla tietynasteinen edunmenetyksen sietämisvelvollisuus vesilain mukaisiin korvauksiin. Tai, kuten Hollo toteaa, "vahingonkärsijän sietämisvelvollisuuden ei ole katsottu vaihtelevan hanketyypistä riippuen" (Vesilaki s.437, Edita 2021). Vesilaissa poiketaan täydestä korvauksesta pääsääntöisesti ainoastaan harkinnan mukaan ja tilannekohtaisesti, kuten edellä mainitussa VL 13:11.3 tai VL 18:6. Näiden pykälien sekä Hollon toteamuksen perusteella vesilain korvauslogiikka lähtee siis täyden korvauksen periaatteesta, josta voidaan tilannekohtaisesti poiketa, jos siinä nimenomaisessa tilanteessa kyseessä olevan edunmenetyksen kärsijän voidaan osoittaa saaneen välitöntä hyötyä hankkeesta.

Erityisesti ehdotetun VL 18:6a sisällön muodon kannalta painoarvoa pitäisi antaa sen lähimmälle analogille vesilain sisällä eli VL 18:6 mukaisille turvaamismääräysten aiheuttamien menetysten korvaamiselle. VL 18:6 mukaan edunmenetyksestä maksettavaa korvausta voidaan sovitella, jos korvaukseen oikeutettu hyötyyi tapahtuneesta vaarantorjuntatilanteesta. Minkä takia ehdotetun VL 18:6a mukaisissa tilanteissa olisi perusteltua säätää asiasta eri tavoin kuin VL 18:6? Ehdotettu automaattinen vähäisten edunmenetysten sietämisvelvollisuus poikkeaa myös vesilain ulkopuolisista analogisista tilanteista, kuten esim. Pelastuslain 36 § mukaisista tilanteista, jossa velvoitetaan

maksamaan täysi korvaus, jos pelastustoimen takia esim ryhdytään toimiin, jolla vahingoitetaan kiinteää omaisuutta. Pelastuslaissa ei ole minkäänlaista hyötyyn pohjautuvaa sietämisvelvollisuutta.

Korvauspykälät, jotka eniten sisällöltään vesilaissa vastaavat nyt ehdotettua VL 18:6a ovat VL 3:21 ja VL 3:22. Niissä lupamuutosten yhteydessä luvanhaltijalle aiheutuneista edunmenetyksistä korvataan "muut kuin vähäiset edunmenetykset". VL 3:21 ja VL 3:22 luvanhaltijoiden vähäisten edunmenetysten sietämisen takana on ajatus siitä, että luvanhaltijat ovat saaneet itselleen jonkin suoran hyödyn luvitetusta hankkeesta ja saavat siitä edelleen lupamuutoksen jälkeen, joten luvanhaltijoilla on tietynasteinen sietämisvelvollisuus heihin kohdistuvien edunmenetysten osalta. Näiden pykälien tilanteet vastaavat ehdotetun VL 18:6a soveltamistilanteita, joissa edunmenetykset kohdistuu poikkeusluvalla muutetun vesivoimahankkeen luvanhaltijaan ja siten on vesilain sisäisen koherenssin kannalta perusteltua ottaa niistä mallia luvanhaltijaa koskevissa edunmenetyksissä. Tämä ei kuitenkaan ole peruste säätää vähäisen edunmenetyksen sietämisvelvollisuutta automaattisesti kaikkiin edunmenetyksestä kärsiviin, koska siinä vesitaloushankkeeseen nähden täysin sivulliset edunmenetyksen kärsijät joutuvat täysin perusteetta samanlaisiksi hankkeen hyödynsaajiksi kuin luvanhaltijat.

Pelkästään vesilain sisäisen koherenssin takia olisi perusteltua pitää samankaltaisia korvaustilanteita käsittelevät pykälät samankaltaisina, ellei ole jotain perusteltua syytä poiketa asiassa. Esityksestä ei ilmene perusteltua syytä poikkeamiseen. Lisäksi olisi kohtuutonta laittaa yksittäisiä edunmenetyksen kärsijöitä sietämään heihin kohdistuvia menetyksiä yhteiskunnan edun vuoksi. Edunmenetyksen kärsijät hyötyvät aivan samoin yleisesti yhteiskunnan jäsenenä vesilainmukaisista turvaamistilanteiden tai pelastuslain mukaisten pelastustoimien toteuttamisesta kuin mitä sähköverkon pystyessä pysymisestä. Hyödyn voisi jopa väittää olevan selkeästi suurempi näissä jo säädettyissä tilanteissa kuin VL 18:6a mukaisissa tilanteissa esim. tulipalojen osalta. Tämä yleinen hyötyminen jonkinlaisen yhteiskuntaan kohdistuvan katastrofin tai vaaratilanteen torjumisesta ei ole katsottu muissa vastaavissa säätelytilanteissa olevan sellainen hyöty, jolla voisi automaattisesti asettaa vähäisten edunmenetysten sietämisvelvollisuutta. Miksi aikaisemmasta korvauslinjasta ollaan poikkeamassa tämän ehdotetun lain yhteydessä? MTK ei myöskään pidä vesilain mukaisena katsoa sellaisen hyödyn edes olevan VL 13:11.3 mukaista välitöntä hyötyä, joka voisi olla perusteena korvausten sovittelulle.

MTK pitää nyt ehdotettua korvaussääntöä perusteettoman poikkeuksena vesilain mukaiseen täyden korvauksen pääsääntöön ja esittää sellaista muotoilua, jossa edunmenetykset korvataan täysimääräisesti ja että korvauksia voidaan sovittaa saadun hyödyn perusteella. MTK siis ehdottaa, että VL 18:6a vastaisi VL 18:6. Kun otetaan huomioon ehdotettujen pykälien todennäköisesti harvakseltaan tapahtuvan soveltamisen ja sen, että tämä muutos ei todennäköisesti tule olemaan valtion kannalta merkittävä taloudellisesti, on muutos täyteen korvaukseen hyvin vähän vaikuttainen valtiolle korvausten maksajana, mutta voi olla hyvinkin merkityksellinen niille tahoille, jotka joutuvat menetyksenkärsijöiksi.

Jos täyden korvauksen perusoikeudellisesta pääsäännöstä poiketaan ja vähäisten pienempien edunmenetysten sietäminen tulee lakiin, niin MTK huomauttaa, että se tulisi olla kirjattuna

pykälässä eikä pelkästään perusteluteksteissä. Lisäksi tässä tilanteessa tulisi määritellä mitä vähäisellä edunmenetyksellä tarkoitetaan.

Lisäksi MTK huomauttaa, että nyt esitetyn perusteella on epäselvää, mitä tarkoitetaan “tapahtumasta tai sähköjärjestelmän turvaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä hyötyä, on hyöty otettava huomioon korvausta määrättäessä”. Pykälän perusteluissa jää epäselväksi, että mitä tämä hyöty tarkkaan ottaen on, koska sitä ei ole määritelty. Oletettavasti sillä on tarkoitettu mm tilanteita, joissa luvanhaltija energianmyyjänä saa jonkinlaista voittoa poikkeustilanteen energianmyynnistä ja muuta vastaavaa suoraa hyötyä. Kuitenkin nyt esitettyjä perusteluita pystyy helposti lukemaan siten, että yleinen hyöty siitä, että sähköjärjestelmä ei kaadu, voisi myös olla korvauksiin vaikuttava peruste. Jos edellä kritisoitu vähäistä suurempien edunmenetysten korvaus jää valmiiseen lakiin, voisi tämä myös tarkoittaa sitä, että edunmenetyksen kärsijöiltä otettaisiin yleisen sähköjärjestelmän toimivuuden perusteella kaksinkertainen “hyötyvähennys”. MTK ehdottaa, että “hyödyn saamista” selvennetään perusteluissa.

Termistöä

MTK haluaa kiinnittää huomiota termien käyttöön, kun puhutaan ehdotetun VL 18:6a mukaisista menetyksistä. Perusteluissa ja ehdotetussa pykälässä käytetään vaihtelevasti termejä “vahinko” ja “edunmenetys” sekä niihin yhdistettynä adjektiiveja “välitön” ja “välillinen”. Vahinko ja edunmenetys eivät ole oikeudellisia synonyymejä ja niiden kattamat merkityspiirit ovat erilaisia. MTK katsoo, että termi edunmenetys olisi tässä tilanteessa sopivampi, sillä vahinko viittaa enemmän vahingonkorvauslakiin sekä sopimusoikeuteen sekä koska edunmenetys on selkeästi vakiintunut vesilain termi (VL 13:9).

Esityksessä käytetään adjektiiveja “välitön” ja “välillinen”, kun määritellään mitä menetyksiä korvataan ja mitä ei, mutta näitä adjektiiveja ei ole määritelty esityksessä. Näillä adjektiiveilla on määritelty oikeudellinen merkitys ainoastaan, kun niitä käytetään yhdessä sanan “vahinko” kanssa. Välitön ja välillinen vahinko ovat sopimusoikeudellisia termejä, joilla ei varsinaisesti ole vakiintunutta yleisoikeudellista tai esim. vahingonkorvausoikeudellista määritelmää. Termit on määritelty mm. kauppalaissa ja kuluttajansuojalaissa, mutta niiden sisältö on näiden lakien soveltamispiirin ulkopuolella ja sopimuksen ulkoisissa tilanteissa epäselvää eikä näiden lakien pohjalta voi vetää suoraa yhtäläisyyttä vesilakiin. Oikeuskäytännössä näitä termejä on pääasiallisesti käsitelty sopimusoikeuden kautta.

Ehdotetussa pykälässä käytetään termiä “välitön edunmenetys”, jolla ei MTK tiedon mukaan ole mitään määritelmää yleisjuridiikan tasolla tai vesilain kontekstissa. Kuten aikaisemmin on tuotu esille, adjektiiveilla “välitön” ja “välillinen” on selkeä juridinen sisältö ainoastaan puhuttaessa sopimusoikeudellisista vahingoista. Vesilaissa on määritelty edunmenetys, mutta sen yhteydessä ei käytetä näitä adjektiiveja ja MTK:lle jää epäselväksi, että onko “välitön edunmenetys” tarkoitus

viitata vesilain edunmenetykseen ja mitä sanalla “välitön” tarkoitetaan. Onko määrittelyn tarkoitus kaventaa korvattavia menetyksiä VL 13 luvun tarkoittamasta? Jos on, niin miten?

Edellä kirjoitetun takia MTK kokee haasteelliseksi kommentoida, mitä mieltä MTK on ehdotetusta VL 18:6a ja sen piirissä korvattavista menetyksistä. MTK kuitenkin toteaa, että “välittömät edunmenetykset” voivat kohtuuttomalla tavalla rajoittaa korvattavia menetyksiä. Esim. maataloudessa poikkeusluvan takia aiheutuneet satovahingot tulvan ajalta olisivat varmaankin korvattavia nyt ehdotetun muutoilun perusteella. Sen sijaan jää epäselväksi, että kuuluvatko tulvan aiheuttamat maaperän muutokset ja siitä myöhemmin johtuvat satotappiot tai metsätuhot nyt ehdotetun välittömän edunmenetyksen piiriin, koska ne eivät ole kirjaimellisesti välittömiä edunmenetyksiä, vaikka suora syy-yhteys tulvan ja satotappioiden välillä on selkeä. Jos pykälässä puhuttaisiin ainoastaan edunmenetyksistä ja viitattaisiin VL 13:9 korvattaviin edunmenetyksiin, niin silloin myöhempienkin vuosien satotappiot tai metsätuhot olisivat selkeästi korvattavia edunmenetyksiä. MTK haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, että VL 18:6, joka on nyt ehdotettua VL 16:6a lähimpänä soveltamistilanteissaan, ei käytä sanaa “välitön” tms. kuvailemaan korvattavia vahinkoja ja siinä on säädetty ainoastaan edunmenetyksen korvaamisesta. Miksi nyt ollaan ehdottamassa erilaista sääntelyä vesilain vallitsevasta korvauskäytänteistä?

MTK ehdottaa, että ehdotetusta VL 18:6a poistetaan sana “välitön” ja että joko laissa tai perusteluissa sanan edunmenetyksen tarkennetaan tarkoittavan VL 13:9 mukaista edunmenetystä. Tällöin pykälän sisältö olisi selkein ja linjassa vesilain vakiintuneiden korvauskäytäntöjen kanssa. Jos näin ei tehdä, niin MTK vaatii, että perusteluissa avataan, miksi näiden hankkeiden kohdalla edunmenetyksen korvausta on rajoitettu vesilain vallitsevasta linjasta sekä perusteluihin määrittelyn sille, mitä “välitön” tässä pykälässä tarkoittaa.

MTK tiedostaa, että vesilaissa, sitä koskevilla HE:ssä pitkin lain ja sen edeltäjien historiaa sekä jopa niitä koskevilla oikeustieteellisissä teksteissä käytetään mm. edellä mainittuja termejä, niiden yhdistelmiä sekä muita sanoja, kun puhutaan korvattavista edunmenetyksistä. Varsinkin yleiskieliset adjektiivit “välitön” ja “välillinen” tai virheelliset viittaukset vahinkoihin ovat hyvin yleisiä. Kuitenkaan MTK:n tiedon mukaan niille ei ole annettu selkeää sisältöä (pl edunmenetyksen) vesilain kontekstissa tai jos määrittelyä on tehty, niitä on nykyään vaikea löytää. MTK ehdottaa, että jos vesilakia ollaan lähitulevaisuudessa avaamassa, siinä yhteydessä käytäisiin myös läpi vesilain korvauksiin ja menetyksiin liittyviä kohtia, kerättäisiin kaikki korvauksia koskeva sääntely samaan lukuun, pyrittäisiin yhdenmukaistamaan käytänteitä ja termistöä sekä mahdollisuuksien mukaan pyrittäisiin antamaan tarkempia määrittelyjä.

Muut huomiot

MTK pitää nyt esitettyä tapaa korvausten maksamisesta epäselvänä. Ehdotetussa pykälässä LVV ja Energiavirasto vastaavat korvaushakemusten valmistelusta ja esityksen laatimisesta, jos edunmenetyksen laatu ja laajuus tai asianosaisten suuri määrä sitä edellyttää. Muussa tapauksessa

vahingonkärsijän tulee hakea korvauksia. Nyt esitetyssä luonnoksessa jää epäselväksi milloin vastuu korvausten hakemisesta on vahingonkärsijällä ja milloin se siirtyy viranomaisille. Esityksessä ei ole avattu minkä laatuinen tai laajuinen edunmenetyt siirtää asian viranomaisten hoidettavaksi tai minkä suuruinen asianosaisjoukko on suuri. Vahingonkärsijän kannalta tämä jättää epäselväksi milloin korvausten hakeminen on hänen vastuullaan. Kertooko viranomainen kaikille vaikutusalueella oleville asianosaisille, että se ei ota hoidettavaksi korvausasiaa? Jos vahingonkärsijä erehtyy siitä, että asia on viranomaisten vastuulla, voisi se pahimmassa tapauksessa johtaa korvausten vanhenemiseen.

MTK ehdottaa, että ehdotettua pykälää muutetaan siten, että LVV ja Energiaviraston vastuulla on selvittää ja ratkaista korvausasia kaikissa tilanteissa. Vahingonkärsijä voi tämän lisäksi hakea omatoimisesti korvauksia. Tämä poistaisi epäselvyyden siitä kenen vastuulla korvausasia on. Viranomaiselle tämä tietenkin on tarkoittaa lisää työtehtäviä, mutta jos tämän ehdotetun muutoksen piirissä olevat poikkeukset todella ovat harvinaislaatuista, niin vaatimus siitä, että viranomainen itse selvittää aiheuttamansa vahingot kaikissa tilanteissa ei pitäisi olla kohtuuton. Vahingonkärsijöille jätetty mahdollisuus myös hakea korvausta täydentää viranomaisen lähtökohtaista velvollisuutta hoitaa korvausasia.

5. Lausuntonne ehdotuksen vaikutusten arvioinnista (erityisesti millaisia vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan ja onko ehdotuksilla muita kuin mietinnössä tunnistettuja vaikutuksia, mitä)

-

6. Lausuntonne vesivoiman tilapäisiä lisäämismahdollisuuksia ja sen vaikutuksia koskevan, päätösmenettelyä edeltävän selvityksen tarpeellisuudesta ja toteutuksesta

-

7. Muut huomionne ehdotuksesta

Yleiset kommentit

Työryhmän toimeksiannon mukaan tavoitteena on muuttaa vesilakia siten, että tuotantoaan säättämään kykenevä vesivoimalaitos voisi väliaikaisesti, viranomaisen asiaa koskevan nimenomaisen päätöksen perusteella poiketa lupamääräyksistä, jos sähköjärjestelmän tasapainottaminen tätä poikkeuksellisesti edellyttää.

Tarkoituksena on vesivoimalaitosten säätökykyyn nojaten turvata yhteiskunnan toimivuuden ja keskeisten toimintojen kannalta välttämätöntä sähköjärjestelmän vakautta ja käyttövarmuutta myös ja erityisesti poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Ehdotukset mahdollistaisivat varautumisen sekä hyvin äkillisesti ilmeneviin että pidemmällä aikavälillä kehittyviin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaaviin häiriöihin, parantaen näin sähköjärjestelmän kansallista huoltovarmuutta. Ehdotettu sääntely merkitsee lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollistamista tavalla, josta voi seurata erilaisia yleisiä ja yksityisiä edunmenetyksiä. Sääntelyssä on sen vuoksi kiinnitettävä huomiota EU:n lainsäädännöstä tuleviin reunaehtoihin sekä ehdotusten vaikutuksiin haitankärsijöiden perusteltuihin odotuksiin. Lupamääräyksistä poikkeamisen käyttöönotto ja tästä johtuvat

poikkeukselliset virtaamavaihtelut voisivat kuitenkin vaikuttaa perusoikeuksina turvattuihin intresseihin myös haitallisesti. Rantaviivaan vaikuttaessaan tällaiset virtaamavaikutukset voisivat haitata rantakiinteistöjen käyttöä ja omistusta omaisuudensuojaa rajoittavalla tavalla. Haitankärsijöiden omaisuudensuojaa turvaavat kuitenkin ehdotuksiin sisältyvät edunmenetysten korvaamista koskevat säännökset. On myös sinänsä mahdollista, että poikkeukselliset, äkilliset virtaama vaihtelut voisivat joissain tilanteissa aiheuttaa esimerkiksi vesistöissä liikkujille vaaratilanteita. Vaaratilanteiden ehkäisemiseksi toimia koskevassa päätöksessä tulisi antaa tarpeelliset määräykset toimista aiheutuvien haittojen välttämisestä ja toimien käyttöönotosta tiedottamisesta.

Oletettavaa on, että sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa häiriötilanteissa sähkönkysynnän ollessa korkealla olisi myös sähköstä maksettava korvaus korkea. Ehdotusten valmistelussa ja asiantuntijoita kuultaessa on nostettu esiin mahdollisuus kanavoida osa vesivoimatuottajille maksettavista korvauksista käytettäväksi niihin korvauksiin, jotka poikkeuksellisista toimenpiteistä aiheutuvien edunmenetysten takia mahdollisesti tulevat maksettaviksi. Kun korvausvelvollisuus on esitetty asetettavaksi muutoin valtiolle, voitaisiin tämän kaltaisella sähköstä maksettavien korvausten kanavoinnilla osaltaan säästää julkisen talouden resursseja. MTK:n näkemyksen mukaan muodostuvien windfall-voittojen käsittelyn periaatteet voitaisiin ennakolta määrätä myös sujuvammin kuin perustamalla näitä poikkeuksellisia tilanteita varten kokonaan erillinen valtion budjetin ulkopuolinen rahasto. MTK pitäisi sinänsä perusteltuna, että osa muodostuvista windfall-voitoista käytettäisiin toimenpiteistä aiheutuvien tulonmenetysten ja vahinkojen korvaamiseen vahingon kärsijöille.

Kainulainen Anssi
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry