

Oikeusministeriö

kirjaamo.om@gov.fi

viite: Lausuntopyyntönnö VN/25636/2023

Lausunto työryhmän mietinnöstä koskien väliaikaista poikkeamista vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi

Esityksessä vesilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä määräyksistä poikkeamisesta sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat väliaikaisen poikkeamisen sähköntuotantoon säätämään kykenevän vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä olosuhteissa, joissa laitoksen sähköntuotannon lisääminen olisi välttämätöntä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Poikkeamista tarkoittavien määräysten käyttöönotto häiriötilanteessa tapahtuisi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksen perusteella, kun markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät enää riittäisi varmistamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Lisäksi Energiavirastosta annetun lain 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi Energiaviraston vesilain mukaiset tehtävät.

Esityksessä ehdotettavalla väliaikaisella lupamääräyksistä poikkeamisella pyritään tukemaan vesivoimatuotannon säätökykyä sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Toimet liittyvät laajempaan Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen edistää Suomen asemaa puhtaan energian edelläkävijänä.

Satakuntaliiton kannanotot

Satakuntaliitto pitää tavoitteita sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi hyvinä ja kannatettavina. Sähköjärjestelmän toimintavarmuus on erityisesti yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisen näkökulmasta oleellista ja siksi on tärkeää, että sähköjärjestelmän tasapainottamisen mahdollisuuksia tarkastellaan erilaisten poikkeustilanteiden näkökulmasta. Vesivoima on lähtökohtaisesti hyvin säätövoimaksi soveltuvaa, koska se on nopeasti säädeltävissä ja sen avulla voidaan joustavasti vastata tuotannon ja kulutuksen vaihteluihin, mutta vesivoiman lisäksi on olemassa myös muita keinoja, joilla sähköjärjestelmää voidaan tasapainottaa. Satakuntaliitto

kiinnittää huomiota siihen, että vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkempaa tarkastelua ei ole tehty, vaan työssä on keskitytty yksinomaan vesivoiman tarkasteluun poikkeustilanteiden tasapainotusratkaisuna ja siten jää perustelematta, miksi juuri vesivoimaan kohdistuva poikkeamismenettely on välttämätön lisä keinovalikoimaan. Osana hanketta tulee selvittää, kuinka suuri lisäsäätökapasiteetti on tarpeen, onko tarvittava lisäsäätökapasiteetti saavutettavissa häiriötilanteissa nykyisen lainsäädännön puitteissa vesivoiman tai muiden keinojen avulla ja kuinka suuri kapasiteetti on saavutettavissa poikkeamismenettelyn kautta.

On syytä tarkastella kriittisesti, missä määrin esitetty uusi sääntely on tarpeen suhteessa voimassa olevaan vesilakiin (587/2011). Vesilaki sisältää jo nykyisellään mekanismeja, joiden avulla voidaan puuttua säännöstelyyn poikkeuksellisissa tilanteissa. Lisäksi poikkeuksellisiin oloihin liittyvät sääntelykokonaisuudet kuten valmiuslainsäädäntö muodostavat jo nykyisin kehyksen, jossa yhteiskunnan kannalta kriittisiin tilanteisiin voidaan reagoida. Esityksessä jää osin epäselväksi, miksi nykyiset vesilain mukaiset keinot eivät riitä sähköjärjestelmän vakavien häiriötilanteiden hallintaan, tai missä konkreettisissa tilanteissa niiden käyttö olisi liian hidasta tai tehotonta. Tätä perustelua tulisi täsmentää.

Ehdotuksessa väliaikainen poikkeaminen on keskeinen käsite, mutta sen sisältö on epäselvä. Esimerkiksi poikkeamisen mittaluokka, toistuvuus ja kesto tulee määritellä selkeästi ja häiriötilanteet, joissa poikkeamista voidaan soveltaa, tulee rajata selkeästi vain äärimmäisiin ja välttämättömiin poikkeustilanteisiin, joissa kaikkien muiden keinojen on osoitettu olevan riittämättömiä.

Esityksen mukaan vaikutuksia arvioidaan ja korvauksia käsitellään osittain jälkikäteen. Esitetty poikkeamismenettely johtaa käytännössä siihen, että vaikutusten arviointi painottuu jälkikäteiseen tarkasteluun. Vaikka poikkeamisesta tehtäisiin etukäteinen viranomaispäätös sisältäen tavanomaiset kuulemismenettelyt, arviointi tehtäisiin tässä vaiheessa yleisellä tasolla, koska poikkeamisen konkreettinen käyttöajankohta, kesto ja voimakkuus eivät olisi tiedossa päätöstä tehtäessä. Osallistumismahdollisuudet, haittojen ehkäiseminen ja lieventäminen jäisivät siten hyvin rajalliseksi jälkiseurannan ja korvausmekanismien korostuessa. Ennakoivan vaikutusten arvioinnin yleispiirteisyyden vuoksi myös syy-seuraussuhteiden ja haittojen osoittaminen voisi olla jälkikäteen vaikeaa, mikä voisi heikentää haitan kärsijöiden oikeusturvaa. Vaikutusten arvioinnin jälkikäteisyys on Satakuntaliiton näkemyksen mukaan erityisen ongelmallista tilanteissa, joissa vaikutukset voivat olla nopeita, paikallisesti merkittäviä tai palautumattomia.

Vaikutusten arvioinnin lähestymistapaa tulee muuttaa esityksessä merkittävästi ennakkollisen arvioinnin suuntaan. Poikkeamismenettelyssä tulee varmistaa, että vaikutukset arvioidaan ennalta, tapauskohtaisesti vesistöalueen kokonaisuus ja sen ominaispiirteet huomioiden ja riittävällä tarkkuudella. Haittoja tulee ensisijaisesti ehkäistä ja haittojen ehkäisemiselle pitää asettaa sitovat reunaehdot. Toissijaisesti mahdollisesti syntyviä haittoja tulee lieventää sekä korvata asianmukaisesti.

Mietinnössä ilmastonmuutoksen vaikutuksia käsitellään vain rajallisesti ja pääosin epäsuorasti osana sähköjärjestelmän muutosta ja uusiutuvan energian lisääntymistä. Sen sijaan ilmastonmuutoksen vaikutuksia vesistöjen hydrologiaan, kuten virtaamavaihteluiden voimistumiseen, ääri-ilmiöiden yleistymiseen tai eroosio- ja tulvariskien kasvuun, ei tarkastella poikkeamismenettelyn näkökulmasta. Näin ollen arvio siitä, millaisia vaikutuksia poikkeamisesta ja muuttuvista ilmasto-olosuhteista yhdessä voi aiheutua, jää puutteelliseksi. Ilmastonmuutoksen odotetaan muuttavan vesistöihin liittyviä ilmiöitä merkittävästi, mikä korostaa ennakoivan ja pitkän aikavälin vaikutusarvioinnin tarvetta. Vaikutustenarviointia tulee täydentää esityksen jatkovalmistelussa.

Poikkeamismenettelyn käytännön vaikutuksia tulee tarkastella myös alueellisista lähtökohdista. Suomessa on runsaasti jokivesistöjä, joiden säännöstely jo nykyisellään aiheuttaa haittoja, joita on tarpeen lieventää vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi. Poikkeaminen saattaisi aiheuttaa haitallisia ja mahdollisesti peruuttamattomia vaikutuksia vesistöille ja niiden käytölle. Kokemäenjoen vesistöalueella sijaitseva Harjavallan voimalaitos on valtakunnallisesti merkittävä vesivoimalaitos, joka ilmeisesti voisi tulla kyseeseen poikkeamista sovellettaessa. Alueella on kuitenkin myös tunnistettuja herkkyystekijöitä. Kokemäenjoki, joka on alaosastaan voimakkaasti muutettu vesistö, on voimakkaasti säännöstelty ja sen virtaamat sekä vedenkorkeudet vaihtelevat jo nykyisin erittäin paljon, mikä korostaa jokiuoman ja rantavyöhykkeen herkkyyttä. Kokemäenjoen alajuoksulla on aiempina vuosina tapahtunut merkittäviä jokitörmien sortumia. Nämä ilmiöt liittyvät vedenkorkeuden ja virtaamien vaihteluihin ja muodostavat paitsi riskin ympäristölle, myös potentiaalisen turvallisuusuhan asutukselle ja infrastruktuurille. Alueella esiintyy lisäksi merkittäviä tulvariskejä, joiden hallinta perustuu nykyisiin säännöstelykäytäntöihin. Poikkeaminen lupamääräyksistä voisi joissakin tilanteissa muuttaa tätä tasapainoa ennakoimattomasti. Siksi on tärkeää arvioida mahdolliset vaikutukset vesistökohtaisesti ja huomioida paikalliset erityispiirteet, jotta poikkeamismenettely ei aiheuta alueellisesti merkittäviä tai turvallisuuden kannalta kriittisiä seurauksia.

Olisi perusteltua, että jatkovalmistelun tueksi laadittaisiin erillinen selvitys poikkeamismenettelyn käytännön soveltamisesta. Selvityksessä tulisi tunnistaa ne vesivoimalaitokset ja vesistöalueet, joissa poikkeamismenettely voisi tulla kyseeseen, sekä arvioida näihin kohteisiin liittyvät vaikutukset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset vesistökohtaisesti. Kokonaisvaltainen tarkastelu mahdollistaisi sekä valtakunnallisen että alueellisen tason vaikutusten ja hyötyjen samanaikaisen arvioinnin. Maa- ja metsätalousministeriön teettämä selvitys (Vesivoiman vaikutus Suomen sähköjärjestelmään ja merkittävimpien vesivoimakohteiden tunnistaminen yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamiseksi, Ramboll Finland 2025) tarjoaa tähän työhön hyvän lähtökohdan, sillä selvityksessä on tunnistettu sähköjärjestelmän kannalta merkittävimmät vesivoimalaitokset, vesistöalueet ja jokiuomat sekä kuvattu niiden säätökykyä ja roolia sähköjärjestelmässä. Selvitys ei kuitenkaan tarkastele poikkeamismenettelyä, siihen liittyvää lisäsäätökapasiteetin potentiaalia, eikä poikkeamisen aiheuttamia vesistökohtaisia vaikutuksia tai yhteisvaikutuksia. Siten tarkentava selvitys olisi tarpeen, jotta poikkeamismenettelyn mahdollisuuksia ja riskejä voidaan arvioida riittävän kokonaisvaltaisesti ja oikeasuhtaisesti.

Satakuntaliitto

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta kirjaamo@satakunta.fi