

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 §)

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

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

Yleistä

Työryhmän mietinnössä esitetään, että vesilakiin lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistaisivat vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä määräyksistä poikkeamisen sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi poikkeuksellisissa häiriötilanteissa.

WWF pitää tärkeänä, että sähköjärjestelmän käyttövarmuus on turvattu. WWF:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä ei kuitenkaan ilmene riittävän yksityiskohtaisia perusteita sille, miksi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaaminen edellyttää juuri nyt lainsäädäntömuutoksia.

WWF pitää ongelmallisena myös sitä, ettei sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamista ole valmisteltu teknologianeutraalisti. Työryhmän mietinnössä on keskitytty yksinomaan vesivoimatuotantoa koskeviin muutosehdotuksiin, vaikka mietinnössä todetulla tavalla myös muihin

sähköntuotantomuotoihin ja -teknologioihin perustuvilla ratkaisuilla voidaan pyrkiä turvaamaan sähköjärjestelmän tasapainoa.

Mietinnön mukainen lakiesitys ei siten perustu selkeästi osoitettuun tarpeeseen ryhtyä lainsäädännöllisiin toimiin sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi eikä riittävään arvioon siitä, että esitys olisi tarkoituksenmukaisin keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän vuoksi WWF vastustaa työryhmän mietinnön mukaista lakiesitystä kokonaisuudessaan.

WWF esittää lausunnossaan kuitenkin myös yksityiskohtaisia kommentteja esityksen mukaisista säännöselädotuksista sen varmistamiseksi, että jos mietintöön perustuva varsinainen hallituksen esitys päädytään antamaan, sen mukaiset säännöselädotukset olisivat mahdollisimman asianmukaiset.

Kommentit sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevista ehdotuksista (VL 18:5 a)

1. Juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevien poikkeamismääräysten viimesijaisuudesta

Mietinnössä esitetään, että VL 18 luvun 5 a §:n 1 momentissa säädettäisiin, että Lupa- ja valvontavirasto voisi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi määrätä hankkeesta vastaavan sähköjärjestelmän häiriötilanteessa poikkeamaan väliaikaisesti vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä.

Mietinnössä todetaan, että 5 a §:ssä tarkoitettuja määräyksiä voitaisiin antaa vain sellaisia tilanteita varten, joissa markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät riittäisi tasapainottamaan sähkön tuotantoa ja kulutusta. Juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä poikkeaminen olisi siten poikkeamismääräysten nojalla viimesijainen keino sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. WWF katsoo, että tämän poikkeamismääräysten viimesijaisuutta korostavan ja siten niiden antamista rajoittavan keskeisen lähtökohdan tulisi ilmetä suoraan ehdotetusta VL 18 luvun 5 a §:stä.

2. Muista määräyksistä

Mietinnössä esitetään, että VL 18 luvun 5 a §:n 1 momentissa säädettäisiin, että Lupa- ja valvontavirasto voisi antaa myös muita tarpeellisia määräyksiä. Mietinnön mukaan kyseiset määräykset voisivat koskea esimerkiksi lupamääräyksistä poikkeamisesta aiheutuvien haittojen vähentämistä.

WWF katsoo, että haitallisten vaikutusten ehkäisemisen ja rajoittamisen varmistamiseksi viranomaiselle ei tulisi ainoastaan antaa mahdollisuutta antaa määräyksiä lupamääräyksistä

poikkeamisesta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi, vaan viranomaisen tulisi velvoittaa antamaan tällaiset määräykset silloin, kun lupamääräyksistä poikkeamisesta arvioidaan aiheutuvan haitallisia vaikutuksia.

3. VL:n mukaisen luvan myöntämisen yleisten edellytysten soveltamisalasta

Mietinnössä esitetään, että VL 18 luvun 5 a §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin, että 1 momentissa tarkoitettu päätös voitaisiin antaa sen estämättä, mitä vesilaissa säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä.

Mietinnössä esitettyä sääntelyratkaisua perustellaan ensinnäkin sillä, että sähköjärjestelmän toimintavarmuutta hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa turvaava päätös ei rinnastuisi vesilain 3 luvussa tarkoitettuun vesitalouslupaan, minkä vuoksi sitä koskevassa harkinnassa ei olisi tarkoituksenmukaista soveltaa yleisiä luvan myöntämisen edellytyksiä. Lisäksi mietinnössä todetaan, että yhteiskunnan turvallisuuden ja keskeisten toimintojen turvaamiseksi päätöksessä saattaisi olla tarpeen väliaikaisesti sallia joitakin sellaisiakin vesille ja vesiympäristölle aiheutuvia haittavaikutuksia, jotka eivät vesilain mukaisten lupaedellytysten vuoksi tulisi välttämättä kyseeseen.

WWF katsoo, että esitetty VL 18 luvun 5 a §:n 1 momentin mukainen päätös on nähtävä vaihtoehtona olemassa olevien vesitalouslupien lupamääräysten muuttamiselle. Mietinnössä todetulla tavalla, jos haettava muutos ei koske kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevia määräyksiä eikä ole merkitykseltään vähäinen, tulee luvan haltijan luvan muuttamista tarkoittava hakemus käsitellä vesilain 3 luvun yleisten edellytysten mukaan.

VL 18 luvun 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös mahdollistaisi poikkeamisen juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä. Lisäksi mietinnössä on tunnistettu, että tällä voi olla muun muassa monia haitallisia vaikutuksia vesiekosysteemeihin sekä tätä kautta myös EU:n vesipuitedirektiivin mukaisiin vesienhoidon ympäristötavoitteisiin yksittäisissä vesimuodostumissa. VL 18 luvun 5 a §:n mukaisen päätöksen mukaisten toimien vaikutuksia ei näin ollen voida pitää lähtökohtaisesti vähäisinä.

Edellä esitetyn perusteella WWF katsoo, että VL 18 luvun 5 a §:n 1 momentin mukainen päätös on nähtävä vaihtoehtona vesitalouslupien lupamääräysten muuttamiselle tilanteessa, jossa luvan muuttamista tarkoittava hakemus olisi käsiteltävä vesilain 3 luvun 4 §:n mukaisten yleisten luvan myöntämisen edellytysten mukaan. Tämän vuoksi WWF katsoo, että esitettyyn VL 18 luvun 5 a §:n 1 momentin mukaiseen päätökseen olisi perusteltua soveltaa luvan muuttamista vastaavasti VL 3 luvun 4 §:n mukaisia luvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä.

Mikäli mietinnön mukaiseen sääntelyratkaisuun päädytään, VL 18 luvun 5 a §:ssä tarkoitettu päätös olisi mahdollista antaa – poiketen tilanteesta, jossa VL 3 luvun 4 §:n mukaiset edellytykset tulisivat

sovellettaviksi – vaikka siitä aiheutuisi enemmän haittaa kuin hyötyä ja vaikka sen haitalliset vaikutukset olisivat merkittäviä. Näiden sääntelyratkaisuun mahdollisesti liittyvien merkittävien negatiivisten vaikutusten vuoksi WWF katsoo, että mietinnössä esitetyle VL 18 luvun 5 a §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaiselle sääntelyratkaisulle olisi vähintään esitettävä huomattavasti mietinnössä esitettyä seikkaperäisemmät perustelut.

4. Sääntelyratkaisun vesipuitedirektiivin mukaisuudesta

Vesipuitedirektiiviin sisältyvät oikeudellisesti sitovat vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeamisen periaatteet on pantu kansallisesti täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a–20 c §:llä.

Mietinnössä esitetään, että VL 18 luvun 5 a §:n 2 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin, että jos sähköjärjestelmän turvaamiseksi toteutettavat toimet vaarantavat pintavesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti tai jos toimista arvioidaan aiheutuvan mainitun lain 20 b §:n vastaista vesimuodostuman tilan heikentymistä, päätös voidaan antaa vain, jos Lupa- ja valvontavirasto hakemuksesta myöntää vaatimuksista poikkeuksen mainitun lain 20 c §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä.

WWF katsoo, että mietinnössä on todettu asianmukaisesti, että säännös on tarpeen sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien sovittamiseksi yhteen EU:n vesipuitedirektiivin mukaisten vesienhoidon ympäristötavoitteiden kanssa. WWF haluaa korostaa, että esitetyn VL 18 luvun 5 a §:n 2 momentin toista virkettä on pidettävä mietinnön mukaisen lakiesityksen säätämisen ehdottomana edellytyksenä. Ilman kyseistä säännöstä mietinnön mukaista lakiesitystä olisi pidettävä EU-oikeuden vastaisena.

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

Mietinnössä esitetään, että VL 18 luvun 5 b §:ssä säädettäisiin, että hakemuksen 5 a §:ssä tarkoitettuihin toimiin voisi tehdä Energiavirasto. Lisäksi mietinnössä esitetään, että VL 18 luvun 5 b §:n 3 momentin nojalla järjestelmävastaavana toimivalla kantaverkonhaltijalla olisi lopullinen päätäntävalta sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien käyttöönotosta.

WWF kannattaa mietinnön mukaista sääntelyratkaisua, jossa varsinaisille toiminnanharjoittajille (vesivoimayhtiöille) ei ole esitetty annettavaksi VL 18 luvun 5 a tai 5 b §:n nojalla toimivaltaa esittää tai päättää väliaikaisesta poikkeamisesta juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. WWF katsoo, että esitetty sääntelyratkaisu on omiaan tukemaan sitä, että kyseiset toimet mahdollistetaan ja että niihin ryhdytään vain tarpeellisissa tilanteissa.

WWF kannattaa myös mietinnön mukaista esitystä siitä, että VL 18 luvun 5 b §:n 3 momentissa säädettäisiin, että VL 18 luvun 5 a §:n mukaisesti toimiin voitaisiin ryhtyä vain silloin, kun markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät riitä varmistamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Niin ikään WWF kannattaa sitä, että säännöksessä säädettäisiin mietinnössä esitetyn mukaisesti myös siitä, miten toimien kesto on rajattava siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan. WWF katsoo, että esitetyt säännökset tukevat sitä, että juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä poikkeamisesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset, kuten ympäristöhaitat, jäävät poikkeukselliseksi ja mahdollisimman vähäisiksi.

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 §)

Mietinnössä esitetään, että VL 18 luvun 6 a §:n 1 momentissa säädettäisiin, että VL 18 luvun 5 a §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuneista omaisuutta välittömästi kohdanneista edunmenetyksistä olisi suoritettava korvaus valtion varoista.

Valtion korvattaviksi eivät siten voisi tulla sellaisenaan ympäristövahingot, jotka ovat aiheutuneet VL 18 luvun 5 a §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä. Mietinnön mukaan valtion korvausvelvollisuutta poikkeuksellisten toimien aiheuttamista haitoista ei ole pidettävä lähtökohtaisesti perusteltuna.

WWF huomauttaa, että perustuslain 20 §:n nojalla vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille – mukaan lukien valtiolle. Perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on myös turvattava perusoikeuksien toteutuminen. WWF katsoo, että ympäristöperusoikeuden toteutumisen edistämiseksi valtiolle olisi perusteltua säätää korvausvelvollisuus myös VL 18 luvun 5 a §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuneista ympäristövahingoista.

Mikäli valtion korvausvelvollisuus päädyttäisiin rajaamaan esitetyn mukaisesti omaisuutta välittömästi kohdanneisiin edunmenetyksiin, WWF:n näkemyksen mukaan tälle rajaukselle tulisi esittää mietinnössä vähintään nykyistä seikkaperäisemmät perustelut.

Riippumatta valtiolle säädettävän korvausvelvollisuuden laajuudesta WWF kannattaa mietinnön mukaista ehdotusta säätää VL 18 luvun 6 a §:ssä siitä, että jos korvaukseen oikeutettu on saanut 5 a §:ssä tarkoitettua tapahtumasta tai sähköjärjestelmän turvaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä hyötyä, tämä hyöty on otettava huomioon korvausta määrättäessä. WWF katsoo, että säännös turvaa sitä, ettei vesivoimalaitoksen luvanhaltija voi ainakaan hyötyä valtion maksamien korvausten kautta siitä, että se on voinut poiketa juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä.

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

WWF katsoo, että mietinnössä on kuvattu pääosin asianmukaisesti mietinnön mukaisen lakiesityksen ympäristövaikutuksia.

WWF kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että mietinnössä todetaan, että "[j]os juoksu- ja voimalaitosten muutokset olisivat lyhytaikaisia ja hetkellisiä, jäisivät niiden vaikutukset todennäköisesti paikallisiksi ja ohimeneviksi".

WWF huomauttaa, että rakennetuissa joissa voimalaitokset ovat ketjussa, joten yhden voimalaitoksen poikkeuksellinen käyttö vaikuttaa myös muiden voimaloiden käyttöön. Näin ollen vaikutukset eivät olisi mietinnössä todetusta poiketen välttämättä paikallisia, vaan ne voisivat ulottua koko vesistöön ja myös merialueelle.

WWF kiinnittää Luonnonsuojeluliiton eriävässä mielipiteessä esille tuodulla tavalla huomiota siihen, että mietinnön mukaisen lakiesityksen vaikutuksia ei voi verrata nykytilaan, koska lyhytaikaissäännöstelyä harjoitetaan jo nykyisin lupaehtojen vastaisesti. Lisäksi WWF kiinnittää ympäristöministeriön täydentävässä lausumassa todetulla tavalla huomiota siihen, että Energiavirastolla ei ole riittäviä lähtötietoja tai asiantuntijuutta arvioida vesistöjen säännöstelyn muutosten vaikutuksia ympäristölle tai muulle vesistön käytölle.

Näin ollen WWF katsoo, että ennen mietinnön mukaisen lakiesityksen antamista olisi laadittava nykyistä paremmat selvitykset voimalaitosten nykyisestä käytöstä ja sen vesistövaikutuksista sekä laitos- ja vesistökohtaiset selvitykset poikkeamisen vaikutuksista.

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

Mietinnössä tuodaan esille, että keskeinen merkitys työryhmän esittämien säännösehdoitusten soveltamiselle on vesivoiman tilapäisiä lisäämismahdollisuuksia ja niistä aiheutuvia vaikutuksia koskevalla etukäteisellä selvitystyöllä, jossa kartoitettaisiin ne kohteet, joissa vesivoimatuotannon tilapäinen lisääminen olisi toteutettavissa teknisesti ja ympäristöllisiä haittavaikutuksia vähiten aiheuttavalla tavalla. Mietinnön mukaan selvitys olisi mahdollista toteuttaa joko yhtenä valtakunnallisena lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollisuuksia kartoittavana selvityksenä tai esimerkiksi vesistökohtaisesti. Lisäksi mietinnössä tuodaan esille, että selvityksen laatimisesta olisi mahdollista säätää lailla.

WWF pitää sinänsä hyvänä, että mietinnössä on tunnustettu tarve edellä kuvatun kaltaisen selvitystyön tekemiselle. WWF kuitenkin katsoo, että tällaisen selvityksen laatimisen olisi tullut edeltää työryhmän mietinnön laatimista. WWF:n näkemyksen mukaan selvitystyön laatimista koskeva ehdotus kuvastaa osaltaan sitä, että työryhmän mietinnön mukaista lakiesitystä voidaan pitää WWF:n lausunnon alussa kuvaamalla tavalla monilta osin ennenaikaisena muun muassa sen valmistelun taustalla olevan tietopohjan puutteellisuuden vuoksi.

Edellä esitetyn perusteella WWF pitää erittäin tärkeänä, että ennen kuin vesilakiin esitetään virallisesti työryhmän esittämiä säännösmuutoksia, mietinnössä kuvatun kaltainen selvitystyö laaditaan. Vasta tällaisen tarkemman, vesivoimatuotannon tosiasiallisia lisäämismahdollisuuksia koskevan selvitystyön perusteella olisi mahdollista arvioida, näyttäytyisikö työryhmän mietinnön mukainen lakiesitys perusteltuna.

WWF:n mielestä selvitykseen olisi sisällyttävä vesistökohtainen arviointi. Koska selvitystyön laatimisen tulisi WWF:n näkemyksen mukaan edeltää vesilakiin esitettäviä muutoksia, selvityksen laatimisesta ei olisi tarpeen säätää laissa. Mikäli mietinnön mukaisia säännösmuutoksia päätettäisiin kuitenkin esittää virallisesti ennen selvityksen laatimista, WWF katsoo, että samaan lakiesitykseen olisi tällöin otettava selvityksen laatimista koskevat säännösehdotukset.

7. Muut huomionne ehdotuksesta

WWF haluaa yhteenvetona todeta, ettei se kannata mietinnön mukaista lakiesitystä. WWF:n näkemyksen mukaan esitys ei perustu riittäviin selvityksiin, jotka osoittaisivat, miksi lakimuutoksiin on ylipäätään ryhdyttävä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi ja miksi juuri mietinnössä esitettyjä vesilakiin tehtäviä muutoksia voidaan pitää asianmukaisina keinoina tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

WWF toivookin, ettei mietinnön mukaista lakiesitystä anneta ilman, että se perustuu mietinnössä esitettyä tarkempiin arvioihin ehdotetun sääntelyn tosiasiallisesta tarpeesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Mikäli mietinnön kaltainen lakiesitys päädytään antamaan, WWF toivoo, että lakiesitystä valmisteltaessa otetaan huomioon WWF:n tässä lausunnossa esittämät säännöskohtaiset huomiot.

Lopuksi WWF haluaa esittää pettymyksensä siihen, että vesilain kehittämisessä keskitytään uusien kansallisten poikkeamissäännösten säätämiseen ennen kuin on varmistuttu siitä, että vesilaki täyttää vesitalouslupien tarkistamisen ja päivittämisen osalta vesipuitedirektiivistä johdettavat EU-oikeudelliset vähimmäisvaatimukset. Näiden säännösmuutosten valmistelun ja toimeenpanon tulisi WWF:n mukaan saada säädösvalmistelussa ehdoton etusija mietinnön mukaisiin säännösehdotuksiin nähden.

WWF Suomi sr

Elina Erkkilä
Suojelujohtaja

Raija-Leena Ojanen
Oikeudellinen neuvonantaja

Lausunnon valmisteluun on osallistunut myös avustava ympäristöoikeuden asiantuntija Taika Tiesmaa.

Ojanen Raija
WWF Suomi