

Asia: VN/335/2019-OM-118

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Paikallisvoima ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta vesilain päivittämisestä koskien nollavelvoitelaitosten uusia mahdollisia kalatalousvelvoitteita.

Yleisesti

OM:n jatkovalmistelussa on luovuttu aikaisemmassa vaiheessa esillä olleesta voimalaitoksen lunastamista koskevasta erityissäännöksestä (VL 2:13 b).

Pidämme erittäin tärkeänä, että lunastusmenettelyn tulee säilyä selkeänä ja yksinkertaisena vaihtoehtona tilanteissa, joissa uudet velvoitteet muodostuvat toiminnanharjoittajan kannalta kohtuuttomiksi. Lunastusvaatimuksen epääminen voimalaitoksen omistajalta voisi johtaa tilanteeseen, jossa laitoksen omistaja ensin määrättäisiin rakentamaan esimerkiksi kalatie ja tämän jälkeen olisi edelleen käytännössä pakotettu hallinnoimaan kannattamattomaksi muuttunutta ja arvonsa menettänyttä kiinteistöään.

Lunastuksen käyvän arvon periaate on perusteltua säilyttää käytettävissä olevana ratkaisuna poikkeuksellisissa tai kohtuuttomissa tilanteissa. Lunastamisen tulee olla vesivoimalaitoksen omistajalle tai toiminnanharjoittajalle vapaaehtoinen vaihtoehto, esimerkiksi siten, että valtio on velvollinen lunastamaan laitoksen käypään hintaan omistajan niin halutessa. Emme pidä hyväksyttävänä mallia, jossa valtio voisi ilman voimalaitoksen omistajan tai toiminnanharjoittajan suostumusta lunastaa laitoksen, sillä tällainen menettely olisi ristiriidassa omaisuusuojan peruseriaatteiden kanssa.

Pykäläkohtaisesti lausumme seuraavaa.

Ehdotuksen periaate kohtuuttomien kustannusten rajoittamisesta on hyvä ja kannatettava. Ehdotettuun lakimuutokseen sisältyy kuitenkin ongelmallisia kohtia.

Ehdotettavan VL 3 luvun 21 a §:n 1 momentti Kalatalousveloitteen tai –maksun määrääminen

Ehdotetun pykälän 1. momentin perusteluissa esitetään, että lain soveltamisalaan kuuluisivat kaikki nollavelvoitelaitokset siitä riippumatta, milloin ja minkä lain nojalla lupa on myönnetty. Esitetty soveltamisalan kattavuus ei ota huomioon toisaalla lainsäädännössä asetettuja sääntelyvelvoitteita. Tosiseikka on, että vesivoimalaitoksilla voi olla useita eri kalatalousvelvoitteita ja tilanne tulisi huomioida laitoskohtaisessa tarkastelussa. Esitämme tärkeänä seikkana, että soveltamisala tulisi rajoittaa vain niihin nollavelvoitelaitoksiin/kohteisiin, missä ei omistajalla, laitoksen ylläpitäjällä tai säännöstelijällä tosiseikassa ole lainkaan mitään muita aikaisempia kalatalousvelvoitteita.

Momentissa todetaan myös, että ehdotus jättäisi lupa- ja valvontaviranomaiselle laajan harkintavallan, mutta oletetaan että määräämättä jättämissä tulisi hyvin harvoin. Näkemyksemme mukaan oletusta ”harvoista tapauksista” tulisi välttää, koska tarkastelu tulisi olla laitos- ja vesistö sekä valuma-aluekohtainen.

Nostamme esimerkkinä esille tosiseikan, missä käsitellään tilannetta, jossa vesivoimalaitoksen omistava toiminnanharjoittaja on eri taho kuin vaelluskalojen kulun estävän padon omistaja. Esimerkiksi Pohjanmaalla on tulvasuojelullisista syistä rakennettuja patoja, joissa valtio omistaa säännöstelypadon, mutta padon operoinnista ja ohjauksesta huolehtii samaan yhteyteen rakennetun vesivoimalaitoksen omistaja. Mikäli kalatalousvelvoitteet kohdistettaisiin voimalaitoksen omistajalle, saattaisi tämä aiheuttaa toiminnanharjoittajan kannalta kestävämmän tilanteen. Edelleen, vaikka kalatalousvelvoitteet kohdistettaisiin valtiolle padon omistajana, tulee vesivoimalaitoksen tuotannonmenetys korvata toiminnanharjoittajalle. Muussa tapauksessa riskinä on, että tuotannonmenetys voi muodostua kohtuuttomaksi ja johtaa voimalaitostoiminnan lakkauttamiseen. Padolla on kuitenkin tässäkin tapauksessa edelleen tulvasuojelullisista syistä välttämätön rooli, jolloin valtion tulee järjestää padon ohjaus. Myös muut järjestelyyn liittyvät osapuolten väliset sopimukselliset seikat (esimerkiksi mahdollisten pumppaamoiden osalta) on syytä huomioida kokonaisuutta arvioitaessa. Asian monimutkaisuutta ja vesistökohtaista tarkastelua painottaa sekin seikka, että on patoja, joissa kalatalousvelvoite on määrätty yläpuolisen vesistön (esimerkiksi järvi) säännöstelyluvassa. Säännöstelyluvan haltija voi olla myös eri taho kuin voimalaitosluvan haltija. On myös tilanteita, missä padossa voi olla vapaaehtoisesti rakennettu kalatie, jonka omistaja on eri kuin padon ja voimalaitoksen omistaja. Edellä mainitut seikat eivät muodosta edellytyksiä uudelle velvoitteelle, koska velvoitteet voivat olla jo laajasti käytössä.

Lähtökohtaisesti puuttuminen voimalaitoslupiin rikkoo näkemyksemme mukaan merkittäväällä tavalla omaisuudensuojaan ja toiminnanharjoittajien aikanaan valtion kanssa laadittuihin sopimuksiin, joissa voimalaitosyhtiö sitoutunut rakentamaan voimalaitoksen valtion omistaman

säännöstelypadon yhteyteen. Seikkaan liittyen pidämme haitallisena, ettei lausuntovaiheessa ole ollut mahdollisuutta tutustua Lainsäädännön arviointineuvoston lausumaan asiasta.

Ehdotettavan vesilain 3 luvun 21 a §:n 2 momentti Luvanhaltijalle aiheutuvien kohtuuttomien kustannusten rajoittaminen

Ehdotuksessa huomioidaan ns. ”perälautasäännös”, jonka mukaan kalatalousvelvoitteesta/maksusta tai niiden yhdistelmästä ei saa aiheutua kohtuuttomia kustannuksia suhteessa saavutettavaan hyötyyn, ja kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty.

Ehdotetun luvun 2 momentin perusteluissa todetaan, että ”Kohtuuttomuutta arvioitaisiin punniten toimenpiteen merkitystä vaelluskalakannoille ja toimenpiteen toteuttamisesta luvanhaltijalle aiheutuvaa taloudellista rasitusta”. Tosiseikka on, että näistä taloudellisista rasitteista luvanhaltijalle eli voimalaitoksen omistajalle aiheutuva taloudellinen rasite uuden velvoitteen aiheuttamasta investointi- ja käyttökustannuksista on mallinnettavissa ja laskettavissa. Sen sijaan taloudelliset vaikutukset voimalaitoksen tuotannon menetyksen kautta ovat riippuvaiset tulevasta sähkömarkkinoiden markkinakehityksestä. Tässä yhteydessä on havaittava, että sähkömarkkinalla tulot muodostuvat eri markkinasegmenteillä ja hintakehityksen ennakointi on epävarmaa. Esimerkinomaisesti voidaan todeta, että vaikka voimalaitos osallistuisi tällä hetkellä ainoastaan tietyille markkinapaikoille, on joissain tapauksissa voimalaitoksen taloudellista hyötyä mahdollisuus kasvattaa merkittävästi esimerkiksi investoinneilla automaatioon tai voimalaitoksen yhteyteen rakennettavaan akkuvarastoon.

Eri markkinapaikat saattavat tulevaisuudessa kehittyä siten, että pienenkin vesivoimalaitoksen on entistä parempi mahdollisuus osallistua uusille markkinoille ja siten parantaa voimalaitoksesta saatavaa tuottoa. Tuotannon menetyksestä aiheutuvaan taloudelliseen arvoon saattaa vaikuttaa myös muut sopimukselliset järjestelyt sekä mahdollisesti finanssimarkkinoilla tehdyt suojaustoimenpiteet. Näin ollen tuotannon menetyksen arviointi ei ole yksiselitteistä.

Lisäksi toimenpiteen euromääräisen merkityksen arvioiminen vaelluskalakannoille on erittäin vaikeaa. Siten kalataloudellisten hyötyjen arvioiminen etukäteen on erittäin haastavaa ja voimalaitoksen omistajan on vaikeaa ottaa tähän kantaa lupamuutosprosessissa. Ehdotetun luvun 2 momentti alleviivaa laitos-, vesistö- ja valuma-aluekohtaista huolellista tarkastelua.

Perusteluissa mainitaan kuinka elinkaaren loppupäässä olevalle laitokselle saattaisi olla katsottaviksi uusien kalatalousvelvoitteiden olevan helposti kohtuuttomampia kuin pitkän elinkaaren laitoksille. Oletuksena tämä ei kaikissa tapauksissa näkemyksemme mukaan pidä paikkaansa, vaan tilanteeseen vaikuttaa olennaisesti useat seikat, kuten laitoksen tuotantoteho ja kokonaisuus. Lisäksi elinkaaren pituuteen liittyy myös muut sähköjärjestelmiä parantavat investoinnit ja pahimmillaan oletus elinkaaren vaikutuksesta kustannusten kohtuuttomuuteen saattaa johtaa siihen, etteivät tärkeät voimalaitosinvestoinnit toteudu. Ehdotamme selkeytyksen vuoksi lauseen ”Elinkaarensa loppupäässä olevalle laitokselle uuden, mittavia investointeja edellyttävän lupamääräyksen

asettaminen olisi katsottavissa helpommin kohtuuttomaksi kuin laitoksen, jonka käyttö tulee jatkumaan kymmeniä vuosia” poistamista.

Momentin perusteluissa kuvataan miten tilanne voisi olla erilainen, riippuen siitä onko luvan haltijana yksityishenkilö, yksityinen tai julkinen yhtiö vai kunnallinen taho. Omistajan varallisuusasema ei näkemyksemme mukaan ole yksiselitteinen, arviointiin vaikuttava tekijä. Näkemyksemme mukaan vaelluskalakantojen kannalta omistajan varallisuusasemalla ei ole merkitystä, vaan asiassa täytyisi pitäytyä laitospöytäselityksessä tarkastelussa, vesistö ja valuma-aluekohtaisesti. Ehdotamme, että ehdotetussa laissa omistajan vaikutus asian yhteydessä poistetaan ja painotetaan kokonaisuuden arviointia.

Oikeusministeriön vesilain päivityksen aikaisemmassa vaiheessa esitettyjen aineistojen mukaan kalatieinvestoinnit voivat olla 0,7–1,0 M€ luokkaa noin 1 MW laitoksella, ja virtaaman ohjaus kalatiehen aiheuttaa tyypillisesti 3–5 % tuotantomienetyksen; yhteisvaikutuksena velvoitteiden kustannukset voivat nousta 20–25 % uuden laitoksen rakentamiskustannuksista. Painotamme edelleen seikkaan, että viime aikoina rakentamisen kustannukset ovat nousseet merkittävästi, jopa 40%. Esimerkkinä kahden voimalaitoksen (1 MW ja 1,5 MW) kalateiden urakkahinta yhteensä oli 2,5 M€, mutta lopullinen hinta lisätöineen oli yli 4 M€. Samaisen esimerkin mukaan tuotannonmenetys voi olla vaihteluvälillä 3-10% riittävän virtaaman varmistamiseksi. Todetun toisen hankkeen esimerkki kertoo, kuinka kalatie oli luvan saaneessa suunnitelmassa mitoitettu 1 m³/s, mutta korvaus oli laskettu 0,6 m³/s mukaan. Ylävesi on ollut lähes koko ajan ylempänä kuin määrätyn korvauksen laskentataso ja keskivirtaamaksi on tullut noin 0,85 m³/s eli yli 40 % enemmän kuin laskettu korvausperuste.

Erittäin tärkeää on, että kustannusten kohtuullisuus on varmistettava tapauskohtaisesti, jotta ei synny ylikustannettuja mutta kalakantojen kannalta vähävaikutteisia toimenpiteitä. Lisäksi on arvioitava konkurssiriskit ja vastuut: jos toimija ajautuu velvoitteiden vuoksi maksukyvyttömyyteen ja lopulta konkurssiin, mahdollisten uusien velvoitteiden vastuutaso on hyvin epävarma. Kustannusten kohtuullisuus ja mahdollinen lunastamisen vaatimus tulisi olla selkeänä näkyvissä vähintään lain perusteluissa.

Ehdotettavan VL 3 luvun 21 a §:n 3 momentti Luvanhaltijalle aiheutuvien kohtuuttomien kustannusten rajoittaminen

Arvioitaessa hyötyjä ja kustannuksia tulee määritellä, miten yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan eli huomioidaanko sekä suorat että välilliset vaikutukset.

Pykälän 3 momentin perusteluissa on esitetty, ettei vesilain 13 luvun 11 §:n 4 momentin puolitoistakertaista korvausta huomioida kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Esitetty poisto asettaa toimijat

eriarvoiseen asemaan Vesilain kokonaisuuden sisällä, emmekä näe tätä mahdolliseksi. Lisäksi on huomioitava, että asiasta esitetty pelkkä vesivoiman menetys kalatiehen johdettavan veden osalta voi suoran sähkön tuotannon lisäksi kohdistua myös tulonmenetyksiin mahdollisessa sähkövarastoinnista ja useisiin markkinoihin osallistumisen rajoittamisesta. Ehdotamme lain perusteluja muutettavaksi selkeyden ja yksikertaisuuden vuoksi siten, että korvausvelvollisuudessa myös tässä yhteydessä sovellettaisiin vesilain 13 luvun 11 §:n 4 momentin mukaista puolitoistakertaista korvausta.

Ajan (laitoksen aiempi hyödyntämisaika) käyttäminen sovitteluperusteena on tässä kontekstissa ongelmallista ja voisi johtaa säännöllisiin tarpeettomiin voimalaitoskauppoihin, joilla pitkä hyödyntämisaika olisi vältettävissä. Toiminnanharjoittajalle tulee maksaa täysi korvaus, ja korvauksen sovittelua koskeva lause tulee poistaa ehdotetusta 3. momentista. Näkemyksemme mukaan vastaavaa hyödyntämisaikaa ei käytetä lähtökohtaisesti missään muussa lainsäädännössä. Uudistuneessa lunastuslaissa (voimaan 1.8.2025) korvaus perustuu markkina-arvoon, siihen tehtävään korotukseen sekä mahdolliseen haitankorvauksiin, mitkä korottavat kokonaiskorvausta merkittävästi.

Metsäkiinteistöissä tai maatiloissa ei lunastusmenettelyssä todeta vastaavaa seikkaa, missä esimerkiksi voimajohdon alta lunastettavan pinta-alan hintaan vaikuttaisi aika, minkä aikana metsänomistaja tai maanviljelijä on voinut käyttää omaisuuttaan hyödykseen. Vastaavasti kiinteistöjen tai kesämökkien myynissä ei kiinteistön tai mökin käyttö ja hyödyntäminen omistajan toiminnassa ole seikka, mistä syntyisi oikeus sovitella hintaa alhaisemmaksi. Näkemyksemme mukaan luottamuksensuoja periaate estää mm. ajan käytön korvauksen sovitteluperusteena, koska aikaisempi toiminta on ollut lain mukaista. Takautuvaa ”rangaistusta” ei voisi määrätä. Luottamuksensuojaperiaate hallintolain 6 §:ssä turvaa yksityisen perusteltuja odotuksia suhteessa viranomaistoimintaan. Viranomaisten ei hallintolain mukaan tule muuttaa päätöksiään taannehtivasti haitallisella tavalla, mikäli aiempi päätös on ollut lainmukainen ja asiakas on toiminut rehellisesti.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella esitämme, että vesilain 3:21 a §:n kohtuuttomuuskriteerit selkeytetään. Ehdotamme poistatettavaksi 3. momentista lause: ”Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.”

Edellä todettuun kohtuuttomuuskriteerien osalta on todettava, että vesistö- ja aluekohtaiset erot ovat suuria, ja myös pienet laitokset voivat olla tärkeitä alueellisen tehotasapainon, inertian ja jakeluverkon kannalta. Siksi kohtuullisuusarvioinnissa on huomioitava vesistökohtainen tarkastelu ja systeemivaikutukset. Lisäksi on syytä huomioida, että pienikin vesivoimalaitos voi olla omistajansa liiketoiminnan kannalta erittäin merkityksellinen omaisuuserä. Merkittävä osa pienistä vesivoimalaitoksista on kuntien omistamien energiayhtiöiden omistuksessa, jolloin pahimmillaan seuraukset näkyvät kuntatalouteen saakka.

Lausuntomenettely

Ehdotetun lain 11 luku 6 §:ssa ehdotetaan, että järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta Fingridiltä pyydetään lausunto tarvittaessa niissä hankkeissa, jotka koskevat sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta merkittäviä laitoksia.

Näkemyksemme mukaan kirjaus ”tarvittaessa” jättää liikaa tulkinnanvaraa. Lain perusteluissa todetaan kuinka vesivoimalaitosten tuottama kokonaisenergian määrä ei kuitenkaan anna kattavaa kuvaa laitosten merkityksestä energianhuollon kannalta. Perusteluissa todetaan myös, kuinka myös pienemmillä vesivoimalaitoksilla voi olla merkitystä sähkön paikallisen tai alueellisen toimitusvarmuuden kannalta. Tämä on tosiseikka, mistä syystä ehdotamme, että lausunto pyydetään järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta lähtökohtaisesti kaikista nollavelvoitelaitoksia koskevista uusista velvoitehankkeista, ja että kuulemiseen lisätään myös paikallinen jakeluverkkoyhtiö silloin, kun laitos on kytketty jakeluverkkoon. Asiassa merkittävänä esimerkkinä on tieto, että jo nyt vesivoimalaitoksien yhteyteen on lisätty akkuvarastoja, mitkä voivat toimia merkittävänä tekijänä paikallisessa huoltovarmuudessa (esimerkiksi black start – ominaisuus).

Yleisesti lausumme laajemmasta vesistökohtaisesta tarkastelusta ja suhteutuksesta muihin politiikkavälineisiin

Uudet velvoitteet tulisi suhteuttaa vesistötasoiseen kokonaiskuvaan (esim. muut valuma-alueen nousuesteet ja niiden poistot ennallistamisasetuksen tavoitteiden mukaisesti) sekä kansalliseen kalatiestrategiaan. Yksittäinen velvoite ei välttämättä tuo tavoiteltua hyötyä ilman muuta, rinnakkaista toteutusta.

Näkemyksemme mukaan eri politiikkavälineet kuten vesilaki, kalatiestrategia ja ennallistamisasetuksen kansallinen toimeenpano tulee koordinoida ja yhdenmukaistaa yhteensopivaksi.

Nykänen Jari
Paikallisvoima ry