

ENERGIATEOLLISUUS RY –OIKEUDELLINEN ARVIO LUPAMUUTOSHANKKEEN MUISTIOSTA

1 Johdanto ja LupaMuutos-hankkeen tavoitteiden toteutuminen

Energiateollisuus ry (”ET”) esittää LupaMuutos-hankkeen sidosryhmätilaisuudessa esittämänsä kommenttipuheenvuoron liitteeksi alla tiivistetyn oikeudellisen arvion LupaMuutos-hankkeen keskeisiä näkökohtia käsittelevästä muistioista (”Muistio”):

LupaMuutos-hankkeen toteutussuunnitelman mukaan (i) selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa EU-oikeuden vaatimuksista ja Suomen oikeusjärjestelmän reunaehdoista ja muutostarpeista koskien lupien muuttamista siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa. Vertailumaana tarkastellaan mm. Ruotsia, (ii) vertailun tarkoituksena on tuottaa ideoita ja vaihtoehtoja Suomen järjestelmän kehittämiseen. Selvityksessä tulisi toteutussuunnitelman mukaan myös (iii) arvioida muutosten toteuttamisen edellytyksiä erityisesti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Muistio osoittaa, että hankkeessa ei ole toimittu kaikilta osin toteutussuunnitelman mukaisesti, eikä edellä mainittuja osa-alueita (i) – (iii) ole Muistiossa käsitelty tarpeellisella tavalla, kuten seuraavasta ilmenee.

2 EU-oikeuden vaatimukset vesivoiman osalta ja Suomen oikeusjärjestelmän nykytila ja muutostarpeet

Kuten Muistiossa todetaan, mahdollistaa EU:n vesipolitiikan puitteista annettu direktiivi (2000/60/EY, ”VPD”) vesimuodostuman nimeämisen voimakkaasti muutetuksi. Kuten Muistiossa edelleen todetaan, on Suomi myös laajasti käyttänyt tätä mahdollisuutta. Muistiossa käsitellään kuitenkin valitettavan puutteellisesti voimakkaasti muutetuksi nimeämisen merkitystä ja VPD:n mahdollistamia joustomekanismeja.

Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tilatavoite eli hyvä saavutettavissa oleva ekologinen potentiaali asetetaan VPD:ssä. Hyvä saavutettavissa oleva ekologinen potentiaali arvioidaan vertailutilasta, eli parhaasta ekologisesta potentiaalista käsin. VPD:n mukaisten vesimuodostumien rajaus, samoin vertailutilan määrittäminen tehdään jäsenvaltioissa. Vertailutilaa määritettäessä karsitaan vesimuodostuman tilan parantamistoimenpiteistä pois ne, jotka aiheuttavat merkittävää haittaa vesimuodostuman tärkeälle käytölle, kuten vesivoiman tuotannolle. Tilatavoitteen saavuttamisen kannalta ratkaisevaa on biologisten laatu-tekijöiden arvojen saavuttaminen; hydrologis-morfologiset laatu-tekijät ovat biologisia tekijöitä tukevia.

Suomen lainsäädäntö mahdollistaa jo nyky muodossaan VPD:n veloitteiden huomioimisen vesivoiman tuotannon näkökulmasta, eikä laajaan lainmuutokseen ole tarvetta. Poikkeuksena tästä ja Suomen oikeusjärjestelmään sisältyvänä ongelmana VPD:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta lienee kuitenkin ns. ovelvoitelupien avaamismahdollisuuden puuttuminen. ET esittää tältä osin oman säännösehdotuksensa perusteluineen liitteessä 1. Muistiossa viitatus komission VPD:n toimeenpanon johdosta Suomelle antaman palautteen osalta ET toteaa, että kuten Muistiossakin esitetään, on lupien tarkistaminen viime kädessä kansallinen ratkaisu, komissio ei ole edes vaatinut Suomea muuttamaan lakia tältä osin ja, että Suomessa on jo vuonna 2015 laajasti selvitetty vesitalouslupien ympäristövirtaamaa koskevia määräyksiä (ÅF Consult Oy ET:n tilauksesta). ET toteaa, että Muistiossa on tehty voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien ja vesivoiman osalta virheelliset johtopäätökset, kun Muistiossa on katsottu, että VPD:n mukaisen tilatavoitteen saavuttaminen tältä osin edellyttäisi vesilain laajempaa avaamista. ET korostaa myös, että Muistiossa on vastoin LupaMuutos-hankkeen toteutussuunnitelmaa esitetty sääntelyvaihtoehtoja, jotka eivät rajautuisi pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteisiin, vaan väljentäisivät lupien muuttamisen rajoitteita yleisesti (Muistion kohta 5.2.B s. 10).

ET korostaa, että VPD mahdollistaa tilatavoitteeseen pyrkimisen useilla eri keinoilla, eikä vaadi esim. kalateiden rakentamista voimakkaasti muutettuihin vesistöihin ja että VPD mahdollistaa voimakkaasti muutetuksi nimeämisen ohella joustokeinoina myös mm. tilatavoitteesta poikkeamisen ja vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamisen. ET lausuukin kommenttinaan tältä osin Muistion johdosta seuraavaa.

3 Sääntely Ruotsissa ja vaihtoehdot

Ruotsissa on tehty laaja vesilainsäädännön muutos, joka astui voimaan 1.1.2019. Muutoksen yhtenä keskeisenä ratkaisuna on se, että Ruotsi on ottanut maksimaalisesti käyttöön VPD:n mahdollistamat joustot. VPD tarjoaa jäsenvaltioille laajat mahdollisuudet sopeuttaa direktiivin vaatimuksen näiden erityispiirteisiin ja mahdollistaa mm. vesivoiman tuotannon toimintaedellytykset. ET pitääkin myönteisenä sitä, että Muistion

kohdassa 5.2.C. todetaan, että ”Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuidedirektiivin mukaisen poikkeusten käyttö on mahdollista liittää lupien muuttamiseen vesilaisissa ja ympäristönsuojelulaisissa”. Näihin vaihtoehtoihin tulee kiinnittää suurta huomiota hankkeen jatkoselvityksissä. ET esittää tältä osin oman säännösehdotuksensa perusteluineen liitteessä 2.

4 Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu

Muistion valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu tukeutuu pitkälti oikeusministeriön arviomuistioon ”Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle” (”Arviomuistio”), jossa asiaa on kuitenkin käsitelty puutteellisesti ja osittain myös virheellisesti. ET viittaa tältä osin vesivoimayhtiöiden (Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy, sekä UPM Energy Oy) Arviomuistion johdosta antamaan lausuntoon ja pyytää, että siinä esitettyyn ja alla tiivistettyyn kiinnitetään huomiota LupaMuutos-hankkeen jatkotyössä.

ET pyytää selvittämään, millainen vaelluskaloihin liittyvä biodiversiteetti-intressi on käsillä niissä Suomen rakennetuissa vesistöissä, joissa luontaiset vaelluskalakannat ovat monilta osin hävinneet ja joissa luontaiseen lisääntymiseen perustuvan kalakannan luomisedellytykset ovat hyvin rajalliset. ET toteaa, että pelkätään virkistyskalastusta ei voida pitää sellaisena painavana yhteiskunnallisena intressinä, jonka perusteella vesivoimayhtiöiden omaisuudensuojaa voidaan loukata. Asian jatkoselvityksessä onkin kiinnitettävä suurta huomiota mahdollisen lainmuutoksen merkitykseen omaisuudensuojan kannalta. Kuten Arviomuistiossa todetaan, johtaisi Muistiossa ehdotetun kaltainen sääntelyn avaaminen tietyissä tilanteissa Suomen perustuslain (731/1999, ”Perustuslaki”) 15 §:n 2 momentin tarkoittamaan pakkolunastukseen rinnastuvaan seuraukseen, jolloin muutoksen edellytykseksi olisi asetettava yleisen edun vaatimus ja täysi korvaus, tai säätää asiasta perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Selvää kuitenkin on, ettei korvauksetonta puuttumista voimayhtiöiden lainvoimaisiin vesitalouslupiin voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä myöskään sellaisissa sinänsä Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa, jotka tosiasiansa ovat erittäin lähellä Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisen pakkolunastuksen kynnystä.

Mitä tulee Muistiossa lainattuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 55/2018 vp koskien hiilen energiakäytön kieltämistä ET toteaa, ettei vesivoimaa ja hiilen käyttöä voida rinnastaa toisiinsa. Hiilen käyttö energiatuotannossa on yksi suurimpia uhkia ilmastonmuutoksen torjunnalle, kun taas vesivoima on päästötön, kotimainen ja uusiutuva energiantuotantomuoto, jonka säätöominaisuuksia lisäksi tarvitaan entistä enemmän, kun sähköntuotannossa siirrytään säariippuvaisiin uusiutuviin energialähteisiin ilman säätöominaisuuksia (tuuli- ja aurinkoenergia). Mikäli vesivoiman tuotantoedellytyksiä heikennetään, on tämä vastoin Perustuslain 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta ja myös vastoin perustuslakivaliokunnan em. lausunnossa todettua, jonka mukaan ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyviä tavoitteita voidaan pitää ”erityisen painavana”. Vesivoiman merkitykseen ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyviin velvoitteiden (ns. Pariisin sopimus, Kansallinen energia- ja ilmastostrategia vuoteen 2030) ja Suomen sähköjärjestelmän toimivuuden kannalta ja myös edellä mainittuun ympäristöperusoikeuden sisäiseen kollisioon (biodiversiteetti vs. ilmastonmuutoksen torjunta) on kiinnitettävä suurta huomioita LupaMuutos-hankkeen jatkovalmistelussa.

5 Johtopäätökset

ET pitää hyvänä, että Muistiossa esitetään vesimuodostuman luokittelun tarkistamista ja VPD:n mukaisten joustojen käytön mahdollistamista lupien muuttamisen yhteydessä, ja näiden vaihtoehtojen selvittämistä tulee jatkaa liitteenä olevan säännösluonnoksen pohjalta. Sen sijaan ET pitää valitettavana sitä, että Muistiossa esitetään puutteellisen VPD:n asettamia velvoitteita ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä koskevan analyysin perusteella ja vastoin LupaMuutos-hankkeen toteutussuunnitelmaa, erittäin radikaaleja ja pitkälle meneviä sääntelyvaihtoehtoja, joilla vaarannettaisiin vesivoimatuotannon toimintaedellytykset. Ottaen huomioon vesivoiman kasvava merkitys sähköjärjestelmämme toimivuuden kannalta siirryttäessä yhä enemmän myös muihin uusiutuviin, päästöttömiin ja kotimaisiin energiantuotantolähteisiin, joilta kuitenkin puuttuu vesivoiman säätö-ominaisuus, on ensiarvoisen tärkeää, että jatkovalmistelussa pitäydytään LupaMuutos-hankkeen toteutussuunnitelmassa ja otetaan mahdollisen sääntelyn pohjaksi ET:n esittämät liitteenä olevat säännösehdotukset, joilla VPD:n asettamat tavoitteet voidaan saavuttaa kansalliset erityispiirteet huomioiden ja ilmastonmuutoksen torjuntaa vaarantamatta.

ENERGIATEOLLISUUS RY

Liitteet

1. o-velvoitteen avaaminen; vaihtoehtoinen säännös ja perustelut
2. VPD:n joustojen hyödyntäminen; säännös ja perustelut