

Asia: VN/335/2019

Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto työryhmän mietinnöstä hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

VESILAIN TARKISTAMISTA KOSKEVA HALLITUSOHJELMAN KIRJAUS

Vesilain (587/2011) tarkistamista koskeva lakiesitys perustuu Suomen hallitusohjelman (10.12.2019) tavoitteeseen, jossa todetaan seuraavaa: ”Päivitetään vesilaki ulottamaan kalatalousvelvoitteet niin sanottuihin nollavelvoitelaitoksiin.” Oikeusministeriön vesilain tarkistamistyöryhmän asettamispäätöksen (30.9.2022) mukaan ”Tavoitteena on tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly.”

Oikeusministeriön asettama työryhmä on ylittänyt tietoisesti sekä hallitusohjelmakirjauksen että ministeriön asettamispäätöksen mukaisen rajauksen esittämällä mm. viranomaisaloitteisen voimalaitosta koskevan lunastusäännyksen vesilakiin. Lisäksi työryhmä on lähtenyt tarkoitushakuisesti rikkomaan vesilaissa vakiintuneita periaatteita ja vesilain systematiikkaa mietinnössä esitetyin oikeudellisesti kestävämmiin perusteisiin. Hallituksen esitys loukkaa merkittävästi luvanhaltijan omaisuudensuojaa ja vesioikeudellista pysyvyyssuojaa. Hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa on johdonmukaisesti purettu useat voimassa olevan vesilain toiminnanharjoittajien toimintaedellytyksiä suojaavat oikeudelliset tekijät sekä vapaaehtoisen neuvottelumenettelyn edellytykset.

Oikeusministeriön asettaman työryhmän lainsäädäntötyön edellytyksenä on luottamuksensuojan toteutuminen. Luottamuksensuojan keskeisenä sisältönä on, että vesilain tarkistamisen kohteena

olevien vesivoimayhtiöiden tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen sekä lainvalmistelun tasapuolisuuteen.

Mietinnön valmistelleen työryhmän jäsenet ja sen toimesta kuullut asiantuntijat ovat koostuneet pääosin vaelluskalaintressiä painottavista henkilöistä, joiden esittämät näkemykset eivät tue vesivoimatoiminnan harjoittamista Suomessa. Osa edellä mainitusta henkilöistä on ottanut voimakkaastikin kantaa vesivoimatoimintaa vastaan. Lisäksi työryhmästä on puuttunut luvan haltijoiden (vesivoimayhtiöiden) työryhmään vaatima edustus. Työryhmä on kuullut asiantuntijoita yksipuolisesti eikä vesivoimatoiminnan intressit huomioivia asiantuntijoita ole kuultu ollenkaan. Myöskään luvan haltijan omaisuudensuojan ja vesioikeudellisen pysyvyyssuojan huomioivia asiantuntijoita ei ole kuultu. Työryhmälle on toimitettu vesivoimayhtiön toimesta oma-aloitteisesti professori Juha Raition ja professori Martti Häkkäsen omaisuudensuojaa ja vesioikeudellista pysyvyyssuojaa sekä vesivoimatoimijoiden intressejä muiltakin osin huomioivat korkealuokkaiset asiantuntijanlausunnot. Näitä lausuntoja ei ole otettu mitenkään huomioon lopullisessa lakiesityksessä.

Ottaen huomioon edellä mainitun sekä sen, että vesilain systematiikasta ja periaatteista on poikettu esitetyissä säännöksissä olennaisesti ja nimenomaisesti luvan haltijan etuja kaventavaan suuntaan, työryhmätyön ei voi katsoa toteuttaneet hyvältä lainvalmistelulta vaadittavia edellytyksiä. Lakiesitys on valmisteltava kokonaisuudessaan uudelleen ja vähintäänkin täydennetyin kokoonpanoin, jos nollavelvoitelaitoksia koskeva erityissääntely katsotaan edelleen tarpeelliseksi.

VAELLUSKALAN MERKITYS YLEISEN EDUN TOTEUTUMISESSA

Vaelluskalaintressille on annettu vesilain tarkistamistyössä ja koko ympäristöpoliittisessa keskustelussa liian suuri painoarvo suhteessa elinkeinotoimintaan, yksityiseen omaisuudensuojaan sekä muihin ympäristö- ja suojeluarvoihin. Vaelluskala-asian edistäminen ei edellytä voimassa olevaan lainsäädäntöön työryhmän mietinnössä mainittuja merkittäviä muutoksia, joiden perustuslainmukaisuus on osoittautunut kyseenalaiseksi. Vaelluskala-asiassa tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja ottaa yhdenvertaisesti myös luvan haltijan edut huomioon.

Vaelluskalojen olosuhteiden parantamista tulee kehittää voimassa olevaa lainsäädäntöä noudattaen ja vapaaehtoisia hankkeita edistäen. Viranomaisten ja luvan haltijan välisellä hankeyhteistyöllä on päädytty pääsääntöisesti hyvään lopputulokseen ja toimiviin velvoiteratkaisuihin. Kalojen vaelluskäyttäytymistutkimusten tuottama lisääntynyt tieto ja uusien toimenpideratkaisujen kehitys tukee luvan haltijan ja viranomaisten välisen yhteistyön lisäämistä ja lisää hankkeiden toimivuuden onnistumismahdollisuuksia. On myös huomioitava biodiversiteetin kannalta, että rakennettu vesivoima on jo valmiin infrastruktuurin piirissä eikä vesivoimalaitosten takia tarvitse enää rakentaa uusia teknisiä rakenteita, tietä tai siirtoverkkoja ”koskemattomaan” luontoon.

Koskienergia Oy:lla ja sen tytäryhtiöllä Koskienergia Koskivoima Oy:llä on useita hyviä kokemuksia vapaaehtoisista vesienhoitohankkeista viimeisinä esimerkkeinä Kuusinkijoen ja Autionjoen voimalaitoskaupat sekä Kuhankosken kalatiehanke. Tämän lisäksi yhtiöllä on vireillä useita muita vesienhoito-, vaelluskala- ja ympäristövirtaamahankkeita. Koskienergia Oy:ta ja Koskienergia Koskivoima Oy:ta voidaan pitää valtakunnallisesti merkittävänä vesienhoito- ja vaelluskalahankkeiden toteuttajina. Tämän vuoksi kalatalousviranomaisten yhtiöille luomaa toistuvaa merkittävää liiketoimintaa haittaavaa lisäpainetta ei voi pitää hyväksyttävänä.

Koskienergia Oy pyytää asiaan liittyviä ministeriöitä ja viranomaisia kiinnittämään edellä mainittuihin seikkoihin huomiota lainvalmistelutyön ohessa.

VESIVOIMAN MERKITYS SUOMEN ILMASTO- JA ENERGIAPOLITIIKASSA

Suomen kansalliset ilmastotavoitteet sekä yhteiskunnan sähköistyminen puoltavat vesivoiman lisäämistä – ei sen systemaattista alasajoa. Vesivoiman merkitys säättövoiman tuottajana ja huoltovarmuuden takaajana on merkittävä.

Vesivoiman viime vuosina tapahtunutta yhteiskunnallisen merkityksen nousua ei ole huomioitu ollenkaan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Mietinnössä esitetyt lakimuutokset eivät tue edellä mainittuja kansallisia tavoitteita. Oikeus-, maa- ja metsätalous- sekä ympäristöministeriön alaisilta ja ohjaamilta toimijoilta tulee voida edellyttää - ainakin tulevan hallituksen aikana - vesivoimaa tukevia toimenpiteitä.

MIETINTÖÄ EI TULE ASETTAA LAINSÄÄDÄNTÖTYÖN POHJAKSI

Koskienergia Oy:n näkemyksen mukaan vesilain tarkistaminen, joka koskee kalatalousveloitteiden määräämisen helpottamista ns. nollavelvoitelaitoksiin, ei ole tarpeellinen. Yhtiö esittää, että lain valmistelu keskeytettäisiin eikä valmistelutyötä jatkettaisi mietinnön pohjalta.

Koskienergia Oy lausuu yhteenvetona hallituksen esityksen muotoon laaditusta mietinnöstä seuraavaa:

- Oikeusministeriön asettama työryhmä on lähtenyt tietoisesti rikkomaan vesilaissa vakiintuneita periaatteita ja vesilain systematiikkaa mietinnössä esitetyn oikeudellisesti kevyin perustein. Esitettyjä vesivoimatoimintaa olennaisesti vahingoittavia muutoksia ei ole monelta osin perusteltu ollenkaan tai perustelut ovat selvästi virheelliset tai puutteelliset (mm. korvaussäätelyn poikkeuksellisuus).

- Lakiesitys on perustuslain omaisuudensuojasäännöksen vastainen eikä se täytä myöskään perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä lain täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja suhteellisuuden osalta.
- Esitys loukkaa mm. korvaus- ja lunastusäännösten osalta merkittävästi luvanhaltijan omaisuudensuojaa ja vesioikeudellista pysyvyyssuojaa. Kuten työryhmän asettamiskirjeessä todetaan, luvan haltijan asema jälkikäteistä vesitalouslupa puuttumista vastaan on vahva.
- Vaikka vahva vesioikeudellinen pysyvyyssuoja rajoittaa vesitalousluvan mukaiseen toimintaan puuttumista jälkikäteisesti, Koskienergia Oy:n näkemyksen mukaan vesiluvan velvoitemääräyksiä tulee voida tarkistaa voimassa olevan vesilain mukaisin edellytyksin ja antaa uusiakin määräyksiä vesilain 3:21 ja 3:22 nojalla.
- Voimassa olevan vesilain 3:21 mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2–4 kohdan nojalla ”ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä”. Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat ”muut kuin vähäiset edunmenetykset” määrätään hakijan korvattaviksi. Vesilain 3:21.2 mukaan lupamääräysten tarkistaminen tulee tehdä 1 momentin 1) kohdassa ”10 vuoden kuluessa” valmistumisilmoituksen tekemisestä.
- Voimassa olevan vesilain 3:22.1 mukaisesti kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen ”toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä”.
- Voimassa olevan vesilain 19:5.3 mukaisen siirtymäsäännöksen mukaan, jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, luvanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden ”vähäistä suuremmasta menetyksestä” tai ”vaatia hankkeen lunastamista”.
- Kuten edellä mainitusta voidaan havaita, voimassa olevassa vesilain 3:21 ja 3:22 tarkistamissäännöksissä sekä 19:5 siirtymäsäännöksessä luvan haltijan edut on otettu huomioon ja tarkistamismääräysten antamista rajoitettu vesioikeudellinen pysyvyyssuoja ja korvauksiin liittyvä omaisuudensuoja huomioiden. Mietinnössä vaelluskalat on jostain syystä katsottu sellaiseksi suojattavaksi eduksi, jonka kohdalla omaisuuden- ja pysyvyyssuojasta on voitu poiketa.
- Vesilain 19:5.3 mukaisessa siirtymäsäännöksessä luvan haltijalle on annettu myös oikeus vaatia tietyin edellytyksin hankkeen lunastusta, tällaista ehdotusta ei sisälly työryhmän mietintöön 0-velvoitelaitosten kohdalla. Voimassa olevassa lainsäädännössä kirjatut toiminnanharjoittajan toimintaa suojaavat periaatteet tulee huomioida myös mahdollisessa uudessa lakiesityksessä.
- Mietinnössä esitetyt korvaussäännökset (vesilain 3:21 a ja 13:11 yhdistettynä 19 luvun voimaatulosäännöksiin) eivät täytä perustuslain omaisuudensuojan vaatimuksia ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan korvaussääntelyä koskevia linjauksia. Vesilain systematiikassa on pidetty perustavanlaatuisena lähtökohtana, että jos luvanmukaiseen toimintaan puututaan jälkikäteen lupamääräyksiä muuttamalla tai niitä lisäämällä, on muutoksesta aiheutuneet vähäistä suuremmat haitat ja edunmenetykset määrättävä hakijan korvattavaksi. Lisäksi vesioikeudelliset korvaukset on voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti määrätty puolitoistakertaisena. Nämä periaatteet, jotka on tarkoituksella sivuutettu tämän lakivalmistelun yhteydessä, tulee huomioida täysimääräisesti mahdollisessa jatkotyössä.

- Mietinnössä esitetyllä uudella vesilain 3:21a:llä poiketaan aiemmasta sääntelystä merkittävällä tavalla mm. siten, että esityksen mukaan korvausta voisi saada ainoastaan vesivoiman menetyksestä johtuvasta ”hyödyn olennaisesta vähentymisestä” sekä ”velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kohtuuttomista kustannuksista”. Lisäksi korvausta määriteltäessä tulisi huomioida ”haltijan vesivoiman hyödyntämiseen käyttämä aika korvausta vähentävänä seikkana.”. Koskienergia Oy vastustaa sekä nykyistä vesilakia korkeamman korvauskynnyksen asettamista että vesivoiman hyödyntämiseen käytetyn ajan huomioimista korvausta alentavalla tavalla. Korvauspiirin tulee myös koskea nykyisen lain tapaan laajasti edunmenetyksiä, ei sen sijaan ainoastaan hyödyn vähentymistä ja velvoitteen kohtuuttomia täytäntöönpanokustannuksia.
- Vesilain 3:21a:ssa todetaan, että lupaviranomainen voi määrätä kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun, jos lupaan ei sellaista sisälly. Lainkohdasta voi saada käsityksen, että esim. kalatalousvelvoitteen voisi määrätä lisävelvoitteena, jos luvassa on jo kalatalousmaksua koskeva määräys. Tällöin ei ole kyse ns. nollevelvoitelaitosten sääntelystä eikä se liene lainsäätäjän tarkoitus. Lainkohdan tulisi kuulua esim. seuraavasti: ”jos lupaan ei sisälly ollenkaan kalatalousvelvoitetta tai -maksua, lupaviranomainen voi....”.
- Mietinnössä todetaan uuden vesilain 3:21a:n kohdalla, että ”Kalatalousvelvoitteen määrittämisessä ei sovelleta 14 §:n 2 momentin toista virkettä.” Mainitussa vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentissa todetaan, että ”Kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.” Koskienergia Oy toteaa, että myös uuteen lakiesitykseen tulee sisällyttää edellä mainittu oikeussystemaattisesti ja perusoikeudellisesti perusteltu kustannusrajoitus.
- Mietinnössä esitetyn vesilain 19:5 voimantulosäännöksen soveltaminen yhdessä vesilain uuden 3:21 a:n kanssa on epäselvää ja osoitus huonosta lainvalmistelusta.
- Vaelluskalaintressiä (merkittävyttä/vähämerkityksisyyttä) ja siihen liittyvää yleistä etua ei ole hallituksen esityksessä oikeasuhteisesti ja faktapohjaisesti määritelty. Lain kirjauksesta ei myöskään ilmene, millä tavalla kyseinen vaelluskalaintressi huomioidaan lupien tarkistamista koskevassa päätösharkinnassa. Vesilain 3:21 a:n soveltamiselle tulee asettaa vesioikeudellisesta pysyvyyssuojasta ja vaelluskala-asian erityisluonteisuudesta johtuen korkea soveltamiskynnys.
- Hallituksen esitys antaa kalatalousviranomaiselle lupamääräysten tarkistamis- tai lunastusmenettelyn käynnistämässä ja aluehallintovirastolle asiaan liittyvässä päätöksenteossa liian suuren tarkoituksenmukaisuusharkintavallan. Omaisuudensuojaan liittyvissä kysymyksissä tällainen vapaa harkinta tulisi olla erityisen rajattua. Esitetyssä vesilain 3:21 a:ssa tulisi määritellä tarkkarajaisesti lupamääräyksen tarkistamisedellytykset.
- Lisäesimerkkinä huonosta sääntelystä on ehdotetun vesilain 2:13 b:n lunastussäännöksen perustelut, jotka mahdollistavat pitkälle menevän puuttumisen elinkeinonharjoittajan omaisuuteen (voimalaitos) viranomaisen suorittaman vapaan harkinnan (vaelluskalaintressi) perusteella. Nyt esitetyn kaltainen lunastussäännös soveltuu huonosti vesilain oikeudelliseen systematiikkaan. Voimassa olevan vesilain säännökset eivät mahdollista vesivoimalaitoksen pakkotoimista purkamista.
- Voimassa olevan vesilain 2:13 a:sta ilmenevä lunastussäännös, joka koskee merkittävää yleistä etua koskevien hankkeiden toteuttamista, on riittävä. Lunastussäännöksen muuttaminen ei kuulu työryhmälle annettuun tehtäväkuvaukseen.

- Kuten edellä todetaan, mietinnössä mainitun lunastusasian vireille saattamisoikeus tulisi olla luvan haltijalla, ei esityksen mukaisesti kalatalousviranomaisella. Lunastus tulisi voida tehdä yhtiön suostumuksella tai vaatimuksesta.
- Lunastuskorvaus tulisi määrätä voimassa olevan vesilain ja sen systematiikan mukaisesti puolitoistakertaisena.
- Sekä lunastus että lupamääräyksen tarkistamishankkeiden selvitykset ja toteutus tulisi tehdä valtion kustannuksella.
- Hyvänä lähtökohtana Koskienergia Oy pitää sitä, että uuden määräyksen sisältönä voi olla työryhmän esityksen mukaisesti velvoite, maksu tai niiden yhdistelmä. Esim. kalatalousmaksu ja istutusvelvoite voivat olla usein perustellumpia luvan haltijan oikeudet ja kokonaisharkinta huomioiden tarkoituksenmukaisempia, kuin kalatien rakentaminen. Kalatieratkaisuun tule päätyä nykyistä selvästi harvemmissa tapauksissa.
- Jos mietintö kaikesta huolimatta päättyisi jatkolainvalmisteluun, lakiesityksen tulisi perustua vesioikeudellisille periaatteille, voimassa olevan vesilain systematiikalle sekä täyttää perustuslain vaatimukset.

Äänekoskella 31 päivänä toukokuuta 2023

KOSKIENERGIA OY

Hannu Ruotsalainen

Toimitusjohtaja

Ruotsalainen Hannu
Koskienergia Oy