

Asia: VN/335/2019-OM-118

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Esitys perustuu Suomen luonnonsuojeluliiton, Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestön ja WWF Suomen tekemään aloitteeseen vuodelta 2017, joten alkuperäinen lakialoitteemme täyttää pian jo kymmenen vuotta.

Esityksen tavoitteena on korjata vuosikymmeniä ja pahimmillaan jopa vuosisatoja kestänyt tilanne, jossa vesitalousluvanhaltijalla ei ole ollut määrättynä lainkaan kalatalousvelvoitetta tai -maksua, vaikka sellainen olisi tullut kalataloudelle aiheutuvien haittojen vuoksi määrätä. Tästä vääryydestä huolimatta luvanhaltija on voinut kerryttää itselleen hyötyä, uhanalaisten virtavesilajien kustannuksella.

Nyt lausunnoilla olevassa muutetussa esityksessä ei oteta huomioon lakialoitteen tarkoitusta ja vesirakentamisen aiheuttamaa haittaa vesiluonnolle ja vaelluskalakannoille. Esityksessä korostetaan äärimmilleen energiataloudellista toimintaa ja uudesta kalatalousvelvoitteesta koituvia kustannuksia sähköntuotantoyhtiölle.

Esitys koskee pääasiassa pieniä, alle 0,1 MW pienvesivoimaloita. Sen sijaan esitys koskee vain viittä suurimpaan yli 5 MW kategoriaan kuuluvaa laitosta. Yhteensä laitoksia, joiden lupaan ei sisälly kalatalousmaksua tai kalatalousvelvoitetta koskevaa määräystä, on oikeusministeriöön saadun selvityksen perusteella 141 kappaletta (Salila, 2022, s. 1). Lisäksi, erityisesti pieniä laitoksia, joiden kalatalousmääräystilanne ei selviä VESTY-tietojärjestelmästä, on huomattava määrä. Pienten tippaloiden merkitys Suomen sähköjärjestelmässä on mitätön. Sen sijaan niiden vaikutus virtavesistä

riippuvaisille eliöille ja luontotyypeille on erittäin merkittävä, mikä näkyykin uhanalaisina lajeina, joiden kantoja on pitkään elvytetty erilaisilla toimilla.

Jos voimalaitoksiin tällä hetkellä johdettavasta vedestä ohjattaisiin esimerkiksi 10 % kalateihin, vähentäisi tämä uusiutuvalla energialähteellä tuotetun energian määrää vain noin 1–2 prosenttia, mikä tarkoittaa vielä pienempää osuutta koko energian määrästä (Salila, 2018, s. 48).

Kalakannat ovat olleet lakiluonnoksessa lähtökohta. Tämän vuosikymmenen aikana ekologinen tietämys on yleisesti ottaen laajentunut. Siksi virtavesien luontotyyppinäkökulma pitää lisätä mukaan. Sitä korostaa myös EU:n ennallistamisasetus, jonka toimeenpanoa lainmuutos voi edistää. Ennallistamiasetuksesta johtuu myös ekologinen virtaama, joka tulee kirjoittaa säännöksiin.

Kalatalousmääräysten lisääminen nollavelvoitelaitoksiin voi olla myös ehto sille, että vesienhoitolain mukainen sitova hyvän tilan tavoite saavutetaan. Vesipuidedirektiivin 11 artiklan 5 kohdasta johtuu, että jos seurantatiedoista tai muista tiedoista käy ilmi, että vesistön hyvän tilan tavoitteita ei todennäköisesti saavuteta, jäsenvaltioiden on tarvittaessa muutettava lupaa siten, että tavoite saavutetaan. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että mikäli esitys tosiasiallisesti mahdollistaisi lupien tarkistamisen, mitä se ei nyt tee, edistäisi esitys kyseisen artiklan toimeenpanoa Suomessa, joka on nyt jäänyt implementoimatta.

Korvaukset ja edunmenetykset

Perustuslaista ei johdu estettä sille, että vesitalouslupa-antajan voitaisiin asettaa uusia lupamääräyksiä ilman, että luvanhaltijalle syntyisi oikeutta saada korvausta edunmenetyksistä (vrt. Salila, 2018, s. 50). Vastaava sääntely onkin voimassa jo vesilain 3 luvun 22 §:ssä, jossa säädetään kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevien määräyksien muuttamisesta, mikä on mahdollista olosuhteiden olennaisesti muututtua. Vesilain 3:22 §:n mukaisella määräysten muuttamisella on kustannus- ja edunmenetysvaikutuksia, mutta lakia säädettäessä on katsottu, että haitan aiheuttaja on vastuussa muuttamisesta johtuvista kuluista.

Uusien lupamääräysten antaminen on katsottu jo aiemmin katsottu tutkimuksissa olevan erittäin vaikeaa siitä syystä, että uusien lupamääräysten asettamisesta ei saa aiheutua hankkeen kokonaishyödyn sanottavaa vähenemistä ja lupamääräysten muuttamista hakeva joutuu korvaamaan hyödyn vähenemisen (ks. VL 3:21) (Belinskij & Soininen, 2017, s. 133–134).

Vuoden 2019 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –

hankkeen loppuraportista annetussa lausuntopalautteessa viranomaiset ovatkin lausuneet, että edunmenetysten korvaukset ja hankkeen hyödyn vähenemistä koskevat rajoitukset voivat tosiasiallisesti estää luvan muuttamisen.

Viranomaisten resurssit ovat entisestään vähentyneet, joten ei ole millään tavoin syytä olettaa, että hakijatahona toimivan viranomaisen olisi mahdollista ryhtyä korvaamaan ympäristöhaittaa aiheuttavan toiminnanharjoittajan mahdollisia edunmenetyksiä sen lisäksi, että se toimisi asiassa hakijatahona.

Ruotsissa poistettiin vuonna 2019 oikeus saada korvausta luvan tarkistamisesta johtuvista vesivoimamenetyksistä (16.2.2026 Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta, s. 56).

Luonnonsuojeluliitto kiinnittää huomiota hiilen energiakäytön kieltämistä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 55/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon (s. 3) mukaan sellaisesta toiminnasta, joka on ympäristölle haitallista, ei voi saada perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä saada korvauksia. Vesitalousluvan haltijalle ei saa siten perustuslakivaliokunnan lausunnon vastaisesti syntyä oikeutta korvaukseen kalatalousvelvoitteen asettamisesta.

Mikäli nollavelvoitelaitos saa korvauksia kalavelvoitteen asettamisesta, kuten nykyisessä lainsäädännössä, asettaa se luvanhaltijat eri asemaan. Tällöin ilman kalatalousvelvoitetta ollut luvanhaltija olisi hyötynyt enemmän ilman velvoitetta olemisesta sekä sen lisäksi se saisi korvauksia siitä, kun sen tila saatetaan muiden luvanhaltijoiden kanssa yhdenvertaiseksi.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että esityksestä on poistettava kohdat, joiden mukaan luvanhaltijalle tai rakennelman omistajalle tulisi maksaa korvauksia edunmenetyksistä sekä jatkotyössä tulee korostaa aiheuttaja maksaa -periaatetta.

Vesilain 11:6 §:n mukainen lausunto

Valtioneuvoston teettämässä selvityksessä Vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säätövoimaan (Kopsakangas-Savolainen ja muut, 2014) on todettu, että 2 %:n keskimääräisen tuotantomenetys ja minimivirtaaman 10 %:n nosto aiheuttaa vain vähäisiä vaikutuksia tuotantotulokertymään ja reservimarkkinatarjontaan pienillä ja suurilla vesivoimalaitoksilla.

Hallituksen esitys on ristiriidassa 2024 tehdyn selvityksen kanssa, sillä siinä ylikorostetaan verrattain hyvin pienten edunmenetysten merkitystä sähköjärjestelmän näkökulmasta.

Ehdotetun vesilain 11 luvun 6 §:stä on poistettava säännökset, jonka mukaan hankkeista tulisi pyytää lausunto valtioneuvostolta tai tarvittaessa kantaverkkoyhtiöltä.

Ottaen huomioon aiemmin lausutun ja mitä vuoden 2024 valtioneuvoston selvityksessä on todettu, on ehdotetun vesilain 3 luvun 21 a §:stä poistettava kohta, jonka mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon "laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta".

Lunastukset

Esityksessä tulisi säätää uudesta vesilain 2 luvun 13 b §:stä, jossa säädettäisiin vesivoimalaitoksen lunastamisesta kalankulun turvaamiseksi. Sen mukaan lupaviranomainen voisi myöntää kalatalousviranomaisen hakemuksesta oikeuden ilman kalatalousmääräystä olevan vesivoimalaitoksen lunastamiseen, mikäli edellytykset täyttyvät. Edellytyksenä olisi, että laitoksen poistaminen on tarpeellista vaelluskalojen kannalta, laitoksella on vähäinen merkitys energiahuollollisesti, laitoksen taloudellinen arvo on vähäinen ja laitoksen ohittavan kulun teko ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

Vaasan hallinto-oikeus on jo todennut 2019 antamassaan lausunnossa kalatalousveloitteen määrittämisestä vesitalousluvan haltijalle, että vesistöissä joissa vaelluskalakanta on häviämässä tai erittäin uhanalainen, voi asetettavat kalatalousveloitteet muodostua laaja-alaisiksi ja suuriksi. Tästä syystä veloitteiden kustannukset, ainakin pienimpien hankkeiden osalta, voivat nousta kohtuuttoman suuriksi. Sen takia edunmenetystä ja hankkeen lunastamista tulisi myös käsitellä osana lainsäädäntöhanketta.

Lainsäädäntöhankkeessa olisi myös olennaista huomata, milloin kyseeseen tulisi perustuslain 15.1 §:n mukainen käyttörajoitus ja milloin kalatalousveloitteen asettaminen voisi johtaa perustuslain 15:2 §:n mukaiseen pakkolunastukseen, joka edellyttää yleistä tarvetta.

Johtopäätökset

Esitys on muuttunut nyt käsillä olevaan lausuntovaiheeseen siten, että siihen on tullut tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkittäviä epävarmuuksia. Esityksestä aikaisemmin annettujen lausuntojen perusteella näyttääkin siltä, että esitys ei tulisi tosiasiallisesti muuttamaan sanottavasti kalatalousmääräysten tilannetta.

Esitystä tulee muuttaa aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaiseksi.

Esitys myös korostaa sitä, että vesilaki on päivityksen tarpeessa. Ympäristöoikeudessa poikkeuksellinen vesilain mukainen pysyvyysuoja on lopetettava ja kaikki vesi- ja ympäristöluvut tulee voida määräjain tai tarvittaessa tarkistaa.

Luonnonsuojeluliitto ei kannata väärään suuntaan muuttunutta esitystä ja pitää välttämättömänä esityksen tehtäviä merkittäviä muutoksia, jotta esityksen tavoitteisiin olisi tosiasiallisesti mahdollista päästä.

Lähdeluettelo

Salila, J. (2018). Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle. Oikeusministeriön julkaisu 36/2018. Oikeusministeriö.

Salila, J. (2022). Kalatalousvelvoitteen määrittäminen lainvoimaisen vesitalousluvan haltijalle - taustamuistio. Oikeusministeriö.

Belinskij, A. & Soininen, N. (2017). Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. Teoksessa T. Määttä (toim.), Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017 (s. 89–150). Itä-Suomen yliopisto.

Kopsakangas-Savolainen, M., Vehviläinen, I., Belinskij, A., Huuki, H., Turunen, J., Iho, A., Koljonen, S., Puharinen S-T & Louhi, P. (2024). Vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säätövoimaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:39. Valtioneuvosto.

Koljonen Hannes
Suomen luonnonsuojeluliitto ry