

Lausunto

30.05.2023

Asia: VN/335/2019

Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Lausunto vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö.

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto pitää vesilain tarkistamista hyvänä esityksenä. Lainmuutoksen tavoitteena on tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly. Tavoitteena tulisi olla kuitenkin ensisijaisesti vesistön palauttaminen alkuperäiseen tilaansa. Kalatalousvelvoite nousuesteen poistamisena kalaportilla tai muulla teknisellä ratkaisulla olisi vesistön tilaa parantava minimimenettely. Pienten vesivoimaloiden purkamista voidaan pitää parhaana pysyvästi vesistöjen tilaa parantavana menettelynä. Kalatievelvoitteet, jotka on vähäisin perustein joissain kohteissa jälkikäteen poistettu, tulisi myös toimivina ratkaisuin saattaa saman lainsäädännöllisen menettelyn piiriin.

Nykyinen vesilaki sisältää säännökset vesitalouslupaan sisältyvän kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun sekä lupamääräysten muuttamisesta (VL 3:22). Vesilain edellytykset, joiden nojalla lainvoiman saaneen vesitalousluvan määräyksiin voidaan jälkikäteen puuttua, ovat kuitenkin tiukat ja edellyttävät olosuhteiden olennaista muutosta tai kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaisen luvan muutosta. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on pidetty epätyydyttävänä erityisesti nollavelvoitelaitosten osalta, joihin kohdistuvien hankkeiden edistäminen on käytännössä osoittautunut hankalaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta. Tämä johtuu KHO:n linjauksista asiassa. Suomen Vesiensuojelun Keskusliiton näkemyksen mukaan taloudellisen velvoitteen asettaminen jälkikäteen on paitsi yleisen edun mukaista vesieliöiden liikkuvuuden turvaamista myös omaisuuden suojan palauttamista niille vesialueiden omistajille,

joiden omaisuuden nautinta on vesivoimalaitoksen rakentamisen vuoksi menetetty. Voimalaitoksen omistajan omaisuuden tuotto vähenee mahdollisen taloudellisen velvoitemaksun verran esityksellä, mutta kyseessä on erilaisten omaisuserien keskinäisestä punninnasta. Tällä hetkellä muiden kuin vesilaitoksen omistajan omaisuudensuoja ilman kalatalousvelvoitetta ei toteudu ja muut vesialueen omistajat eivät saa oikeussuojaa omaisuudelleen.

Omaisuuksensuojatulkinnissaan perustuslakivaliokunta on joutunut erittäin vaativien oikeudellisten arvioiden eteen mm. luonnonsuojelulainsäädännön, jätehuollon, kaivostoiminnan, luonnonsuojelualueiden hallinnon, metsälainsäädännön ja kalastuslainsäädännön yhteydessä. Punnittavina ovat olleet mm. maa- ja vesialueen omistajien omaisuudensuoja ja toisaalta luonnon- ja ympäristönsuojelun ja virkistyskalastuksen sekä luonnon yleisen virkistyskäytön merkittäviksi katsotut yleiset arvot sekä ympäristöarvot suhteessa kaivostoimintaan. Valiokunta on mm. edellyttänyt, että mikäli perustettavan luonnonsuojelualueen yhteydessä asetettavat kalastus- ja metsästyksensuojelut ja muut rauhoitustoimet voivat aiheuttaa taloudellisia menetyksiä alueella tällaisia oikeuksia omistaville ihmisille, ihmisten oikeusasema on selvitettävä mahdollisia korvauksia silmällä pitäen (PeVL 29/2004, kysymyksessä oli ehdotus laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta). Oikeuskäytäntö on kehittynyt pienten voimalaitosten lupapäätöksien myöntämisestä, ja nykyisin ei olisi mitenkään mahdollista myöntää lupaa vesivoimalle, jos luvassa poljetaan maahan muiden vesialueiden omistajien omaisuudensuoja.

Myöskään vesipuidedirektiiviin perustuvan vesienhoitolainsäädännön ei pitäisi mahdollistaa vaellusreittien sulkemista, sillä vesienhoidon tavoitteet ovat sitovia uusien hankkeiden lupaharkinnassa (EUTI C-461/13). Myös muutetuissa vesissä hyvän ekologisen potentiaalin voidaan katsoa edellyttävän esim. ympäristövirtaamaa tai ainakin kalankulun parantamista vesivoimarakennetuissa vesissä. Suomen tulisi tässä vesilain tarkistuksessa huomioida myös VPD 11(3)(e), jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön mm. pintaveden patoamisen luvitus, jossa lupaa on tarkistettava säännöllisesti ja saatettava tarvittaessa ajan tasalle. Mikäli ympäristötavoitteita ei saavuteta, lupia on tarkasteltava ja tarvittaessa tarkistettava VPD 11(5):n mukaan. Vanhojen hankkeiden osalta tarkistaminen on sisällytettävä osaksi vesienhoidon toimenpideohjelmia aina, kun ympäristötavoitteet jäisivät muuten saavuttamatta. Suomen vesiensuojelun keskusliiton näkemyksen mukaan vesilain muutoksen yhteydessä tulee toimeenpanna myös nämä vesipuidedirektiivin muutostarpeet, joiden osalta EU Komissio on kehottanut Suomea tarkastelemaan vanhoja vesivoimalupia. Vesilain muutoksessa tulee vesienhoidon tavoitteet säätää luvan tarkistamisen perusteiksi. Uusien kalatalousvelvoitteiden lisääminen tulee vesilain muutoksessa laajemmin mahdollistaa niin, että vesienhoidon tavoitteet saavutetaan. Myös viranomaiselle tulisi asettaa velvoite ryhtyä toimiin ripeästi. Jonkinlainen aikaraja kaikkien vanhojen lupien läpikäymiselle tulee asettaa, sillä nykyisellä lainsäädännöllä ei ole ilman tällaista tavoitetta saavutettu juurikaan edistystä. Varsinkin tilanteet, joissa luvassa määrätty kalatalousvelvoite on jätetty toteuttamatta, tulee saada tarvittaessa viranomaisen määräys- ja uhkamenettelyn kautta toteutettua kalatie- ja istutusvelvoitteiden avulla. Vesitalouslupa tulee voida myös raueta, ja sitä kautta mahdollistaa joidenkin kohteiden ennallistaminen.

Tavoitteena on tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon

sellaista ei entuudestaan sisälly. Tämä vaatisi esityksen mukaan vesivoimalaitoksen omistajan jonkin tasoista suostumusta. Lain muuttamisessa on huomioitava oikeudellisten ohjauskeinojen käytössä Euroopan perustuslain II-77 artikla, joka koskee omaisuuden suojaa. Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Omaisuuden suoja ei näin rajoitu vain sen hetkiseen omistajuuteen, vaan myös omaisuuden jatkoluovutuksia. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Muiden vesialueiden omistajien kuin voimalaitosten omistajien omistusoikeus on riistetty ja omaisuuden osalta menetystä omaisuuden tuottoa ei ole aikaisemmissa luvissa huomioitu, joissa ei ole kalatalousvelvoitetta. Näiden vesialueiden omaisuudensuoja ei toteudu millään tasolla. Tämän tyyppiset ratkaisut eivät ole näin linjassa Euroopan perustuslain kanssa.

Vesilain tarkistamista koskevassa työryhmän mietinnössä on esitetty rahallista korvausta omaisuuden haltijoille. Tarkastelussa tulisi ottaa mukaan myös mahdollinen vaihto-omaisuuden käyttö mahdollisissa lunastustapauksissa. Tämä voisi helpottaa pienten vesivoimaloiden omistajien osalta halua luopua vesivoiman tuotannosta. Korvaava omaisuus voi olla valtion omistaman tai osaomistaman voimantuotannon käyttämistä korvaavana omaisuutena. Tämä mahdollistaisi myös sen, että omaisuuden tuoton osalta korvaaminen olisi yksinkertaista. Pakkolunastusta koskevat määräykset voidaan toteuttaa kirjauksella vesilakiin tai yleisellä viittauksella pakkolunastuksiin erityislain tarkoittamalla alalla. Myös omaisuusyksikkökohtaisten pakkolunastuslakien säätäminen on PeL 15.2 §:n mukaan mahdollista (PeVL 3/2005 ja 32/2010). Tällaista lakia säädettäessä yleisen tarpeen olemassaolon kriteeri on harkittava lakikohtaisesti eduskuntakäsittelyssä. Menettelyn ja korvaussumman osalta on tällöin luontevinta viitata yleislakiin, jonka soveltamisala näin käytännössä laajenee. Yleisen tarpeen kriteerinä on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja vesistöjen suojeleminen.

Vesilain muutoksessa on esitetty ohjauskeinoja vaellusesteiden poistamiselle. Keinoina on esitetty verotuksellisia keinoja tai erilaisilla investointitukiohjelmissä. Verotuksellisia ohjauskeinoja ei mietinnössä ole avattu. Investointien osalta mietinnössä on käytetty esimerkkinä Maa- ja metsätalousministeriön käynnistämää NOUSU-ohjelmaa, jonka tuloksena on useita vaelluskalojen elinolosuhteiden parantamiseen ja vaelluskalakantojen luontaiseen lisääntymiseen Suomen virtavesissä tähtääviä hankkeita. Ohjelman kautta avustettavia hankkeita ovat olleet erityisesti kalan kulkua edistävät toimenpiteet, kuten kalatiet, ohitusuomat ja alasvaellusratkaisut sekä nousuesteiden poisto.

Suomen vesiensuojelun keskusliitto pitää tärkeänä, että vesilain tarkistuksessa huomiota kiinnitetään vesioikeuksellisissa ratkaisuissa ilmenevään oikeuskäsitykseen, jonka mukaan lähtökohtaisesti hankkeeseen sovelletaan sen aloittamisajankohtana voimassa ollutta lainsäädäntöä. Tämä ei voi tuottaa nyky-yhteiskunnan arvojen mukaisia tuloksia vaan johtaa epäoikeudenmukaisuuden jatkumiseen ja luonnon monimuotoisuusarvojen jäämisen huomiotta. Vaikka lainsäädäntö on mahdollistanut voimaloiden ilman velvoitteita rakentamisen aikoinaan, tämä ei vastaa nykyistä oikeustajua ja -käsitystä. Myös vanhojen aikaisemmin rakennettujen voimaloiden osalta on noudatettava nyky-lainsäädäntöä oikeussäätelyssä.

NOUSU-ohjelmaa tulee jatkaa, koska se on tuottanut hyviä tuloksia noususteiden poistamiseksi. Taloudellisena keinona tulisi harkita myös valtion vaihto-omaisuuden käyttöä pienten vesivoimaloiden poistamisessa vesistöissä, joissa omistaja ei ole yhteistyökykyinen nykyisillä vesiensuojelun työkaluilla. Työryhmän mietinnössä on katsottu kuitenkin, ettei sääntelyä voida rakentaa hankkeesta vastaavan suostumuksen varaan, vaan sääntelyn tulee mahdollistaa jälkikäteinen puuttuminen lupaan hankkeesta vastaavan tahdosta riippumatta. Tämän osalta menettely tulisi kuvata riittäväällä tarkkuudella lain esitöissä.

Työryhmä on päätenyt esittämään toimivaltaiseksi viranomaiseksi aluehallintovirastoa. Aluehallintovirastot ratkaisevat vesilain mukaisten hakemusasioiden yhteydessä monipuolisesti erilaisia käyttöoikeuksien perustamista ja omaksi lunastamista koskevia asioita. Nyt puheena oleva vesivoimalaitoksen lunastaminen ei työryhmän käsityksen mukaan tästä asiallisesti poikkea, eikä harkintaan liity sellaista yhteiskunnallisten intressien keskinäistä punnintaa, minkä vuoksi tehtävä olisi osoitettava valtioneuvostolle. Suomen Vesiensuojelun Keskusliiton näkemyksen mukaan punninnassa on mukana erittäin keskeisenä perustuslain ja Euroopan unionin perustuslain mukainen omaisuudensuojan punninta. Muiden kuin vesivoimalaitosten omistajien oikeussuoja ja omaisuudensuoja ei toteudu tällä hetkellä tilanteissa, joissa kalatalousvelvoitetta ei ole määrätty vesivoimankäytön sallimassa luvassa. Tästä syystä toimivalta olisi syytä osoittaa valtioneuvostolle. Toimivallan osoittaminen valtioneuvostolle merkitsisi samalla käytännössä myös menettelyn kaksivaiheistumista, eli lunastuslupa-asian käsittelyn jälkeen lunastus tulisi panna täytäntöön erillisessä lunastustoimituksessa. Edellä oleva menettely turvaisi osapuolten oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen. Kun menettelylle saadaan käytännön esimerkkejä, tämä tulee helpottamaan prosessien etenemistä, koska yleinen tietämys menettelyjen reunaehdoista lisääntyy. Esitetyssä sääntelyssä on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että sääntelyllä puututaan vallitsevan oikeustilan muuttamiseen taannehtivalla lainsäädännöllä, joka puuttuu omaisuuden suojaan, mutta samalla turvaa toisen osapuolen omaisuudensuojan taannehtivasti. Tämä menettely on poikkeuksellista, mutta perusteet tällä löytyvät EU oikeudesta ja yleisen edun kriteereistä.

Työryhmä on laatinut esityksen vesilain tarkistamiseksi toimeksiantonsa mukaisesti, minkä lisäksi työryhmä on kiinnittänyt huomiota erinäisiin toimeksiantoa sivuaviin seikkoihin. Ehdotettu sääntely koskisi vesivoimalaitoksia, jotka muodostavat käytännössä merkittävän vaellusesteen. Vesistöissä on kuitenkin arviolta kymmenkertainen määrä muita vaellusesteen muodostavia vesistö rakenteita, kuten patoja ja siltarumpuja. Näitä nyt ehdotetut säännökset eivät koskisi. Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto esittää, että työryhmän toimeksiantoa laajennettaisiin koskemaan myös muita vaellusesteitä virtavesistöissä. Vesistöjen tilaa voidaan parantaa merkittävästi vain huomioimalla kaikki vaellusesteet virtavesistöjen kunnostuksessa. Tämä työ olisi hyvä tehdä samassa yhteydessä, jossa lainsäädäntöä tarkistetaan pienten vesivoimaloiden osalta.

Helsingissä 30.5.2023

Hannu Moilanen

Toiminnanjohtaja

Moilanen Hannu
Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry