

Asia: VN/335/2019

## Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lapin ELY-keskuksen lausunto on valmisteltu kalatalousyksikössä, joka vastaa kalatalousviranomaisen tehtävistä, ml. yleisen kalatalousedun valvonnasta Pohjois-Suomessa. Kalatalousyksikkö on varannut myös muille yksiköille mahdollisuuden esittää näkemyksensä työryhmän mietinnöstä. Vesitalousyksikkö on ilmoittanut, ettei sillä ole aihekohdan mukaiseen esitykseen lausuttavaa.

Kalatalousyksikkö toteaa yleisesti, että vesilakiin esitetyt muutokset ovat pääsääntöisesti tarpeellisia ja parantavat mahdollisuuksia vesilain mukaisen voimalaitoslupien tarkistamista koskevan sääntelyn ajantasaistamiseen.

Tutustuessaan työryhmän mietintöön kalatalousyksikkö on kiinnittänyt huomiota nollavelvoitelaitoksen määrittelyyn. Työryhmän mietinnön mukaan ”puutteita sisältyy yleensä vanhoihin hankkeisiin, joiden kalakantoja turvaavat määräykset saattavat olla hyvin yleisluonteisia tai puuttua kokonaan.” Mietinnön mukaan tällaisesta laitoksesta käytetään esityksessä il-mausta nollavelvoitelaitos. Kalatalousyksikön näkemyksen mukaan tämän muotoisena määrittely on vielä varsin tulkinnanvarainen ja epäselvyyksien välttämiseksi sitä on tarpeen selkeyttää. Kalatalousvelvoitteilla on perinteisesti pyritty kompensoimaan ensisijaisesti saalistuotolle aiheutuneita mene-tyksiä, kun taas em. kalakantojen turvaaminen on jäänyt toissijaiseksi. Tämä on voinut johtaa esimerkiksi kertaluontoiseen kompensointiin (mm. rahalliseen kertakorvaukseen tai kertaluontoiseen istutusvelvoitteeseen), ja on tulkinnanvaraista, onko tällöin kyse nollavelvoitelaitoksesta, koska lupaan ei sisälly sellaista kalataloudellista velvoitetta, jota voitaisiin nykytilassa toimeenpanna.

Määrittelyn tarkennus on tarpeen myös niiden voimalaitosten osalta, joille on määrätty pelkkä kalataloudellinen tarkkailuvelvoite. Voidaanko nyt ehdotetulla sääntelyllä määrätä sen lisäksi myös kalatalousvelvoite- tai maksu? Lisäksi epäselviä tilanteita ovat ne, joissa voimalaitoksen ja

vesistö sääntely luvanhaltijoina toimii kaksi eri tahoa, joista sääntelijälle on voitu aikanaan asettaa kalatalousvelvoite, mutta voimalaitoksen luvassa ei velvoitetta ole lainkaan. Tällaiseen tilanteeseen on viitattu mietinnön kappaleessa 5.1.3.5 Työryhmän muita havaintoja. Kalatalousyksikkö yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida ehdotetun sääntelyn toimivuutta tällaisissa erityistilanteissa.

Kappaleessa 5.1.3.5. todetaan, että ”ehdotettu sääntely koskisi vesivoima-laitoksia, jotka muodostavat käytännössä merkittävän vaellusesteen.” Kala-talousyksikkö toteaa tähän, että sääntely tulee ulottaa koskemaan myös sellaisia nollavelvoitelaitoksia, joissa esteellisyyttä on voitu jo aiemmin pyrkiä vähentämään ja joissa on olemassa muutoin kuin velvoitteena toteutettu kalatie. Myös tällaisessa tilanteessa velvoite kalatien ylläpidosta ja toiminnasta tai uuden kalatien rakentamisesta on usein perusteltua määrätä voimalaitoksen luvanhaltijalle, jotta voidaan turvata kalatien toiminta ja sen jatkuvuus.

Mietinnössä todetaan edelleen, että ehdotetut säännökset eivät koskisi mui-ta vaellusesteen muodostavia vesistö rakenteita kuin vesivoimalaitoksia, kuten patoja ja siltarumpuja. Kalatalousyksikkö kiinnittää huomiota siihen, että mietinnössä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, koskevatko säännökset käytöstä poistuneita voimalaitoksia ja jos koskevat, niin voitaisiinko niihin soveltaa sekä uutta kalatalousvelvoitetta että lunastusmenettelyä. Lunastusta koskevan sääntelyn osalta mietinnössä viitataan elinkaarensa päässä oleviin tai sen ylittäneisiin laitoksiin, mutta kalatalousyksikkö katsoo tarpeelliseksi täsmentämisen koskien käytöstä poistuneita laitoksia.

Työryhmän mietinnössä perusajatuksena on vaelluskalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaaminen, joilla voidaan parantaa kalakantojen luontaisen lisääntymisen edellytyksiä. Kalatalousyksikkö toteaa, että kalataloushallinnon yleisenä pyrkimyksenä on kansallisen kalatiestrategian toiminta-ajatuksen mukaisesti siirtää velvoitehoidon painopistettä kalojen istutuksista luontaisen lisääntymiskierron ylläpitämiseen ja palauttamiseen. Luontevana jatkona on, että tämä toiminta-ajatus tulee ohjaamaan myös nyt puheena olevan lakimuutoksen toimeenpanoa ja kohteiden priorisointia.

ELY-keskuksessa tehdyn alustavan tarkastelun perusteella ns. nollavelvoitelaitos katkaisee vaelluskalojen vaellusyhteyden useassa Pohjois-Suomen alueella sijaitsevassa vaelluskalavesistössä. Uuden kalatalousvelvoitteen tai -maksun määrääminen parantaisi merkittävästi vaelluskalojen elinolosuhteita tällaisessa vesistössä. Tämä kuitenkin edellyttää, että velvoitteeseen voitaisiin sisällyttää myös sen toimivuuden varmistavia elementtejä. Ennalta arvioiden on myös kohteita, joissa kalatalousmaksun tai esimerkiksi ympäristövirtaaman määrääminen voivat johtaa vesistön tai kalakannan nykytila huomioiden parhaaseen lopputulokseen ja siksi on tärkeää, ettei velvoitteen keinovalikoimaa lainsäädännöllä tarpeettomasti rajoiteta.

Mietinnön mukaan uuden lupamääräyksen asettamista koskeva asia käsiteltäisiin vesilain mukaisena hakemusasiassa noudattaen vesilain 11 luvun säännöksiä hakemusmenettelystä.

Kalatalousyksikön näkemyksen mukaan varsinaista vesitaloushanketta koskevan lupahakemuksen sisältövaatimukset eivät kokonaisuudessaan sovellu kalatalousveloitteen määräämistä tai muuttamista koskevaan hakemusasiaan. Esimerkiksi valtioneuvoston asetuksen (1560/2011) 1 luvussa mainitut rakentamishankkeeseen viittaavat kohdat 5-7 voivat tulla täytetyksi vain siinä tapauksessa, että veloitetta haettaessa on käytettävissä valmiit lupahakemustasoiset suunnitelmat kalatieratkaisun toteuttamisesta. Asian luonteen takia näin pitkälle vietyä suunnittelua ei kuitenkaan voida edellyttää uuden kalatalousveloitteen määräämiseen tähtäävältä hakemukselta. Itse kalatien tekninen suunnittelu olisi luontevinta jäädä veloitteen haltijan vastuulle, kuitenkin siten, että siinä noudatettaisiin viranomaisohjeita ja uuden veloitteen mukaisia yksilöityjä määräyksiä mm. toimivuuden tarkkailusta ja tarvittavista muutoksista puutteellisen toimivuuden johdosta.

Hyötyjen ja edunmenetysten esittämisestä on hyvä painottaa, että yleisten etujen arviointi raharvon perusteella on vaikeaa ja joiltakin osin jopa mahdotonta ja että niitä arvioidaan hakemusmenettelyssä pääasiassa yleiseltä kannalta. Hyötyjen ja edunmenetysten esittäminen on joka tapauksessa arvio, mihin liittyen on lisäksi huomattava, että hakijalla ei ole käytössään luvanhaltijan liike- ja ammattisalaisuuksien piiriin kuuluvia tietoja eikä sille sen vuoksi tule asettaa velvollisuutta täsmällisten edunmenetysten arvioimiseen. Hakemusasian kuulemisen aikana edunmenetyksistä esitetään todennäköisesti hakemuksesta poikkeavia näkemyksiä, sillä luvanhaltijan etu on pyrkiä esittämään kustannukset mahdollisimman suurina ja liiketoimintaa heikentävinä.

Kalatalousyksikkö pitää tarpeellisena painottaa myös sitä, että lakimuutoksesta ei seuraisi välittömästi viranomaiselle toimintaveloitetta ja sääntely mahdollistaa viranomaisen harkinnan sen osalta, edellyttääkö kalakantojen turvaamistavoite uuden veloitteen määräämistä tai laitoksen lunastamista koskevan asian vireille panemista. Kalatalousviranomaisen työn kannalta oleellinen linjakysymys tätä harkintaa ohjaavista näkökulmista jää mietinnössä kuitenkin vielä varsin avoimeksi. Lakiesityksessä otetaan kantaa lähinnä lupaviranomaisen päätöksentekoa ohjaaviin seikkoihin.

Myös hakemusten vireillepanon aikataulu ja laitosten keskinäinen priorisointi on hyvä jäädä viranomaisen harkittaviksi. Mikäli työhön ei kohdenneta riittävää resurssia, lain voimaantulon jälkeisellä viiden vuoden jaksolla toteutuva hakemusmäärä poikkeaa selvästi mietinnössä esitetystä arviosta, sillä arvio on tehty sillä oletuksella, että kalatalousviranomaiselle osoitetaan tarpeelliset resurssit. Kuten mietinnössäkin todetaan, kalatalousviranomaisen resurssit käytännössä määrittelevät sen, kuinka paljon hakemuksia voidaan laittaa vireille vuosittain. Nykyiset henkilöstöresurssit eivät mahdollista systemaattista nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamishakemusten valmisteluun ryhtymistä ja sen vuoksi lisäresurssi on välttämätön.

Lapin ELY-keskuksen vesitalousyksikkö on kertonut puoltavansa mietinnön esitystä, jonka mukaan hakemuskompetenssi olisi esitetyissä lainkohdissa kalatalousviranomaisella. Myös kalatalousyksikkö pitää perusteltuna sitä, että yleistä kalatalousvalvovan viranomaisen tehtävänä olisi harkita hakemuksen edellytyksiä ja vastata sen vireillepanosta. Kalatalousyksikkö katsoo kuitenkin, että kysymystä valtion vesiviranomaisen rinnakkaisesta puhevallasta on hyvä tarkastella vielä jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa asiaa on syytä tarkastella myös suhteessa nykyisiin VL 3:22 ja

3:21 pykäliin, sillä VL 3:22 ei nykyisellään selkeästi rajaa hakemustoimivaltaa yksinomaan kalatalousviranomaiselle. Lisäksi yhteishakemusmahdollisuus voisi joissakin tapauksissa sujuvoittaa prosessia uutta velvoitetta tai lunastusmenettelyä koskevassa hakemusasiasa. Vastaavasta vesiviranomaisen kanssa yhdessä vireille laitetusta tarkistamishakemuksesta kalatalousyksiköllä on kokemusta Vesilain 19:7 mukaisessa asiassa. Hakemus edellyttäisi joka tapauksessa laajapohjaista selvitystyötä, jota tehtäisiin eri viranomaisten kesken yhteistyössä.

Työryhmä on esittänyt lakiin sisällytettäväksi säännökset nollavelvoitelaitoksia koskevista erityisistä lunastus- ja korvauserusteista. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että lunastusmenettely on luonteeltaan viimesijainen keino hankkeen edellyttämien alueiden ja oikeuksien hankkimiseksi, eikä siihen tulisi turvautua, jos vaellusesteen ohittaminen muutoin olisi mahdollista. Lunastusmenettely olisi myös itsenäinen suhteessa 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettuun menettelyyn.

Kalatalousviranomaisen ei olisi tarpeen ensin hakea uuden lupamääräyksen asettamista toiminnanharjoittajalle, vaan hakemus voitaisiin jättää toimivaltaisena viranomaisena toimivalle aluehallintovirastolle kyseisessä lainkohdassa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Mietinnön mukaan, jos voimalaitoksen lunastamiseen päädyttäisiin, liittyisi tämä käytännössä toiseen virtavesistön tilan parantamiseen tähtäävään hankkeeseen.

Kalatalousyksikkö suhtautuu varauksella esitettyyn lainkohtaan. Jatkovalmistelussa on hyvä vielä tarkentaa sitä, miksi lunastusmenettely voisi joissain tapauksissa olla viimesijainen keino parantaa vaelluskalakantojen tilaa ja jääkö kalatalousviranomaiselle mahdollisuus harkita, milloin kyse on mietinnössä tarkoitettua poikkeustilanteesta. Kalatalousyksikön näkemyksen mukaan kynnys esitetyn lainkohdan soveltamiseen olisi korkea etenkin siitä syystä, että siinä puhutaan oikeuden myöntämisestä vesivoimalaitoksen omaksi lunastamiseen. Voimalaitos lunastettaisiin hakijalle, joka esityksen mukaan voisi olla vain kalatalousviranomainen. Lunastuksen myötä viranomaisen hallintaan päätyisi voimalaitos- ja patorakenteita ja niihin väistämättä liittyviä lupia ja velvoitteita, joiden hallintaan kalatalousviranomaisella ei ole käytännössä mahdollisuuksia. On syytä huomata, että esimerkiksi padon purun jälkeen kohteeseen voi jäädä vielä sellaisia rakenteita, jotka edellyttävät ylläpitoa ja patoturvallisuuden varmistamista. Kalatalousyksikön näkemyksen mukaan tämän menettelyn soveltaminen tulisi kysymykseen vain siinä tapauksessa, että jonkin kolmannen osapuolen kanssa olisi jo ennen hakemuksen jättämistä varmistettu jatkotoimenpiteet ja että lunastus viranomaiselle toimisi vain lyhytaikaisena, tilapäisenä välivaiheena. Myös lunastuskorvauksen tulee olla kohtuullinen ja viranomaisen resurssit tarvittaessa varmistettuna sen kattamiseen.

Lunastusmenettelyn ja 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitetun uuden velvoitteen määräämisen suhde toisiinsa on jokseenkin epäselvä sen osalta, miten kohtuuttomaksi nousevien toteutuskustannusten tilanteessa toimitaan. Lunastusmenettelyn edellytyksenä on, että "laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin." Kuitenkin uutta velvoitetta määrättäessä luvan haltijalla on oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana. Näin ollen uusi velvoite olisi mahdollista asettaa, vaikka kustannukset nousisivat kohtuuttomiksi luvanhaltijalle, mutta tuleeko lunastusmenettely viimesijaisena vaihtoehtona kysymykseen vasta

sitten, kun vaellusesteen ohittamisen kustannukset olisivat kaikkien osapuolten kannalta kohtuuttomat?

3 luvun 21 a §:ään on esitetty, että luvan haltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus uudesta velvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Luvan haltijalla on lisäksi oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana. Kalatalousyksikkö toteaa, että kyse olisi tyypillisesti pitkään tuotantokäytössä olleiden vesivoimalaitosten lupamääräysten ajanmukaistamisesta ja korvausten osalta tulisi kokonaisuudessaan ottaa huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen ilman kompensatiota kalataloudelle ja kalakannoille aiheutuneista haitoista. Kalatalousyksikön näkemyksen mukaan se, että hyödyn vähentymisessä arvioidaan sen olennaisuutta tarkoittaa, että kynnystä vesivoiman menetyksen korvaamiseen on pidettävä varsin korkeana. Velvoitteen täytäntöönpanon kustannusten arvioinnin osalta palataan puolestaan siihen, kuinka pitkälle vietyä teknistä suunnittelua ja kustannusarvion laadintaa voidaan velvoitetta koskevalta hakemukselta edellyttää.

Marttila Maare

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - Kalatalousyksikkö