

Asia: VN/335/2019-OM-118

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Suomessa luonnonvaraiset vaelluskalakannat ovat uhanalaisia. Merkittävin syy näiden kalakantojen uhanalaisuudelle ovat erilaiset vaellusesteet, kuten padot. Suomessa on vähintään 140 ja enimmillään yli 500 vesivoimalaa tai entistä vesivoimapatoa, joiden vesiluvista puuttuvat kokonaan kalatalousvelvoitteet. Esitysluonnoksessa todetuin tavoin tällaisten niin sanottujen nollavelvoitelaitosten vesiluvat on myönnetty tyypillisesti ennen nykyisen vesilain (VL 587/2011) voimaantuloa. Tällaisiin nollavelvoitelaitosten vanhoihin vesilupiin ei ole katsottu olevan mahdollista lisätä kalatalousmääräyksiä luvanhaltijan tahdon vastaisesti (ks. esim. Belinskij Antti – Soininen Niko, 'Vaelluskantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima' [2017] X Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja).

Vesipuidedirektiivin (VPD 2000/60/EY) 11 artiklan 3 kohdan e alakohdasta kuitenkin seuraa, että vesiluvat on tarkistettava säännöllisesti ja että ne on voitava saattaa tarvittaessa ajan tasalle. Lisäksi VPD:n 11 artiklan 5 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että jos käy ilmi, ettei vesienhoidon ympäristötavoitteita todennäköisesti saavuteta, jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että asianomaisia lupia tarkastellaan ja niihin tehdään tarvittaessa tarkistuksia.

WWF pitääkin EU-oikeuden tehokkaamman toteutumisen sekä luontokadon torjumisen edistämisen kannalta tärkeänä esitysluonnoksen mukaista ehdotusta sisällyttää vesilakiin säännökset, jotka mahdollistaisivat nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamisen kalatalousasioiden osalta nykyistä helpommin.

WWF esittää kuitenkin seuraavia tarkempia huomioita esityksestä.

VL 3:21 a §:stä

Yleistä

WWF pitää esitystä uudesta VL 3:21a §:stä – jossa säädettäisiin kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen voimalaitoslupan haltijalle, jonka lupaan tällaista ei ennestään sisälly – kannatettavana ja säännöksen sisältöä pääasiallisesti toimivana.

WWF kiinnittää kuitenkin huomiota alla muutamaan säännösehdotukseen sisältyvään puutteeseen.

Nollavelvoitelaitoksia koskevien vesitalouslupien tarkistamisen varmistamisen puuttuminen

Esitysluonnoksessa oikeus nollavelvoitelaitokselle uuden kalatalousvelvoitteen ja/tai kalatalousmaksun määrittämisen hakemiseen esitetään säädettäväksi elinvoimakeskukselle. Varsinaisen päätöksen tekisi esitysluonnoksen mukaan puolestaan Lupa- ja valvontavirasto (VL 3:21 a.1 §).

Esitysluonnoksessa elinvoimakeskukselle ei kuitenkaan esitetä säädettäväksi varsinaista velvollisuutta ryhtyä nollavelvoitelaitosten vesitalouslupien tarkistamiseen. Esitysluonnoksen mukaan muun muassa lupamääräysten tarkistamishankkeiden vireillepanon aikataulu jäisi elinvoimakeskuksen harkinnanvaraan, ja elinvoimakeskusten resurssit määrittelisivät vuosittain vireille tulevien lupamääräysten tarkistamisasioiden määrän.

WWF katsoo, että varmistaakseen osaltaan sen, että nollavelvoitelaitosten vesilupien tarkistamiseen tosiasiallisesti ryhdytään, VL 3:21 a §:n 1 momentin perusteluihin tulisi lisätä maininta siitä, että elinvoimakeskusten tulisi ryhtyä systemaattisesti tarkastamaan nollavelvoitelaitosten vesilupia. WWF:n näkemyksen mukaan viranomaisen velvoittaminen lupien systemaattiseen tarkastamiseen olisi perusteltua ottaen huomioon, että tätä voidaan pitää elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (531/2025) 2.2 §:n 3 kohdan mukaisena elinvoimakeskuksille säädettynä yleisen edun valvontatehtävänä kalatalousasioissa.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi kalatalousvelvoitteen ja -maksun keskinäistä etusijajärjystä, vaan esitysluonnoksen mukaan määräyksen sisällöstä tulisi päättää kunkin hankkeen erityispiirteiden perusteella.

WWF kiinnittää huomiota siihen, että vesipuitedirektiivin sitovien ympäristötavoitteiden saavuttamisen on katsottu edellyttävän jokien ekologisten virtaamien ennallistamista (Euroopan komissio, Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive. Guidance Document No. 31, Technical Report [2015], s. 5) sekä voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa pääsemistä lähelle parasta toteutettavissa olevaa ekologista jatkumoa. Tämä on ymmärrettävä vaatimuksena päästä mahdollisimman lähelle sellaisia virtaamaolosuhteita, jotka turvaavat kalojen ja muun vesieliöstön vaelluksen (Guidance Document No. 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies, s. 33 sekä VPD artikla 4(1)(a)(iii)).

Virtaamaolosuhteita ei ole mahdollista parantaa kalatalousmaksuilla. Tämän vuoksi WWF katsoo, että ehdotetun VL 3:21 a §:n säännöskohtaisiin perusteluihin olisi tarpeen lisätä selkeä maininta siitä, että kalatalousvelvoitteita – erityisesti ohitusuomien ja kalateiden rakentamista koskevia velvoitteita – tulisi pitää ensisijaisina suhteessa kalatalousmaksuihin tilanteissa, joissa velvoitteen arvioidaan voivan edistää vaelluskalakantojen elvyttämistä.

Kirjaus olisi omiaan tukemaan vesipuitedirektiivin sitovien ympäristötavoitteiden saavuttamista. Lisäksi kirjaus olisi yhdenmukainen kansallisen kalatiestrategian kanssa, sillä strategian toiminta-ajatuksena on painopisteen siirtäminen istutuksista kalojen luontaisen lisääntymiskierron ylläpitämiseen ja palauttamiseen.

Säännöksen soveltamisalan merkittävä rajoittaminen

Esitysluonnoksessa on lainmuutosta valmistelleen työryhmän mietinnöstä poiketen päädytty esittämään sääntelyratkaisua, jossa esitetyn VL 3:21 a §:n mukaisen sääntelyn oikeasuhtaisuus omaisuudelle aiheutuvien käyttörajoitusten kannalta toteutettaisiin asettamalla rajoituksia sille, millaisia määräyksiä nollavelvoitelaitoksen vesilupa voidaan liittää. Esitysluonnoksen mukaisen VL 3:21 a §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia.

Esitysluonnoksessa todetun tavoin kaikkein pienimmille toimijoille ei olisi täten esimerkiksi välttämättä mahdollista asettaa velvollisuutta rakentaa kalatietä ilman, että toimenpiteen

toteuttaminen muodostuisi luvanhaltijalle kohtuuttomaksi. Esitetty VL 3:21 a §:n 3 momentti voi siten muodostaa ehdottoman esteen kalatien rakentamista koskevan kalatalousvelvoitteen asettamiselle, vaikka tätä voitaisiin pitää ehdottoman tarpeellisenä kalakantojen turvaamistavoitteen näkökulmasta.

Näin ollen esitetyn VL 3:21 a §:n 3 momentin voidaan katsoa olevan omiaan kaventamaan merkittävästi koko esitetyn VL 3:21 a §:n soveltamisalaa ja siten myös säännöksen kykyä tukea tavoitteidensa mukaisesti kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämistä. Tämän vuoksi WWF katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi palata lainmuutosta valmistelleen työryhmän mietinnön mukaiseen sääntelyratkaisuun, jonka mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuus toteutettaisiin sisällyttämällä lakiin hankkeesta vastaavalle mahdollisuus saada korvausta tilanteessa, jossa lupamääräysten toteuttaminen johtaa hankkeesta vastaavan näkökulmasta kohtuuttomana pidettävään lopputulokseen.

WWF katsoo, että tilanteessa, jossa jatkovalmistelussa esitetyn VL 3:21 a §:n 3 momenttiin ei esitetä muutoksia, jatkovalmistelussa lainkohtaa koskevia säännöskohtaisia perusteluja tulisi täydentää vähintään maininnalla, jonka mukaan se aika, jonka aikana luvanhaltija on saanut vesivoimalaitoksesta taloudellista hyötyä ilman kalatalousvelvoitteita ja/tai -maksuja, on otettava huomioon arvioitaessa VL 3:21 a §:n nojalla määrättävien kalatalousvelvoitteiden ja/tai -maksujen luvanhaltijalle aiheuttamien kustannusten kohtuuttomuutta. WWF:n näkemyksen mukaan mitä pidempään luvanhaltija on saanut vesivoimalaitoksesta taloudellista hyötyä ilman kalatalousvelvoitteita ja/tai -maksuja, sitä korkeampana VL 3:21 a §:n nojalla määrättävien kalatalousvelvoitteiden ja/tai -maksujen luvanhaltijalle aiheuttamien kustannusten sallittua määrää tulisi pitää.

Lunastusvelvollisuuden puuttumisesta

WWF pitää ongelmallisena, että esitysluonnoksessa on luovuttu lainmuutosta valmistelleen työryhmän mietintöön sisältyvästä ehdotuksesta, jonka mukaan vesilakiin olisi tullut lisätä nollavelvoitelaitoksia koskeva erityinen lunastussäännös. Esitysluonnoksen mukaan tällainen säännös olisi tarpeeton, ja voimalaitoksen mahdollista lunastamista arvioitaisiin jatkossa voimassa olevan lunastuslain sekä vesilain 2 luvun 13 a ja 14 §:n säännösten perusteella.

WWF katsoo, ettei nollavelvoitelaitoksia koskevaa lunastussäännöstä voida pitää tarpeettomana. Lainmuutosta valmistelleen työryhmän mietinnössä todetulla tavalla vesilain 2 luvun 13 a §:n ja 14 §:n mukaisen lunastuksen tulee kytkeytyä konkreettiseen vesitaloushankkeeseen, eikä vesivoimalaitoksen lunastamista ja poistamista yksinomaan kalankulun turvaamiseksi välttämättä voida pitää tällaisena hankkeena.

Tämän vuoksi WWF kannattaa ensisijaisesti sitä, että esityksen jatkovalmistelussa siihen sisällytetään lainmuutosta valmistelleen työryhmän mietinnön mukainen nollavelvoitelaitosten lunastamista koskeva säännösehdotus. Toissijaisesti WWF katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa vesilain 2 luvun 13 a §:ään ja 14 §:ään tulisi lisätä momentit, joiden nojalla varmistettaisiin, että säännöksissä tarkoitettuina hankkeina pidetään myös vesivoimalaitoksen lunastamista silloin, kun lunastamisen tarkoituksena on kalankulun turvaaminen.

Vesilakiin kohdistuvista laajemmista muutostarpeista

Lopuksi WWF kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukainen ehdotus sisällyttää vesilakiin säännös, jolla helpotettaisi yksinomaan nollavelvoitelaitoksille uusien kalatalousmääräysten asettamista ei ole riittävä uudistus EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi.

Tämä johtuu siitä, että lausunnon alussa viitatus VPD 11 artiklan 3 ja 5 kohdasta on johdettavissa Suomelle selkeä velvoite varmistaa, että kaikkia vesilupia tulee olla mahdollista muuttaa, mikäli toiminnasta aiheutuu ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista. Tällä hetkellä vesilakiin ei kuitenkaan tällaista säännöstä sisälly. Näin ollen WWF katsoo, että EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi lainvalmistelun käynnistäminen tällaisen säännöksen lisäämiseksi vesilakiin on välttämätöntä. Kyseinen vesilain muutostarve on jo tunnistettu vuonna 2019 julkaistussa LupaMuutos -hankkeen raportissa.

Maailman luonnon säätiö (WWF), Suomen Rahasto sr

Jari Luukkonen

Sampsa Vilhunen

Pääsihteeri

Ohjelmajohtaja

Ojanen Raija
WWF Suomi

