

Asia: VN/335/2019-OM-118

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä vesilain muuttamiseksi

Lounais-Suomen elinvoimakeskus on tutustunut luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle vesilain muuttamisesta, jonka tarkoituksena on sisällyttää säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei sisälly. Lounais-Suomen elinvoimakeskus katsoo tarpeelliseksi lausua lakiesityksestä, joka koskettaa laajalti vesien tilaa ja varsinkin uhanalaisten vaelluskalakantojen vahvistamista.

Lounais-Suomen elinvoimakeskus huomauttaa alkuun vaelluskalojen elinkiertoa koskevan kappaleen osalta ankeriaan syntyvän virtavesien sijaan Sargassomerellä. Lisäksi esityksen sivulla 12 käytetään kalatalousalueista vanhentunutta termiä kalastusalueet.

Lakiesityksen tarkoituksena voidaan laajasti katsottuna olevan vastata perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden merkityksen kasvamiseen suhteessa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan vahvistamalla varsinkin vaelluskalakantoja, joille vesivoimalaitoksista aiheutuu haittaa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti muutettavan vesilain tulokselliseen ja riittävän nopeaan toimeenpanoon sisältyy kuitenkin epävarmuutta. Sen voidaan odottaa parantavan uhanalaisten vaelluskalojen elinolosuhteita lakimuutoksen alkuperäistä tarkoitusta ja muotoa heikommin. Lakiesitys olisi siten tarpeen palauttaa valmisteluun. Esityksen lähtökohtana mainitaan olevan, että luvan muuttamisen tarpeen arvioinnin tulee perustua tapauskohtaiseen harkintaan ja että tapauskohtaista harkintaa on pidettävä riittävänä ratkaisuna, minkä vuoksi esimerkiksi nollavelvoitelaitosten lupien yleistä määräaikaistamista, nollavelvoitelaitoksista vastaaville tahoille asettavaa yleistä velvollisuutta hakea lupamääräysten tarkistamista tai tietynsisältöisen velvoitteen asettamista lain tasolla ei ole pidetty asianmukaisena ratkaisuna. Lounais-Suomen elinvoimakeskus toteaa, ettei edellä lueteltujen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta ole kattavasti arvioitu. On

tarpeen myös huomioida, että käytännössä kaikista vesivoimalaitoksista aiheutuu haittaa ainakin sen sijaintivesistön kalastolle, joten kalataloudellisten velvoitteiden täydellinen puuttuminen on lähtökohtaisesti kestävä epäkohta paitsi kalaston myös vaikutusalueen vedenomistajien ja yleisen kalatalousedun kannalta. Lainvalmistelussa olisi suositeltavaa tarkastella Ruotsin ympäristökaareen lisättyä niin kutsuttua kansallista suunnitelmaa koskevaa säännöstä, jonka mukaan on laadittava kansallinen suunnitelma lupien tarkistamisesta, tarkistamisprosessin aikataulusta sekä vesivoima- ja vesienhoitointressien yhteensovittamisesta modernin ympäristösääntelyn edellytysten täyttämiseksi vesivoimalaitosten luvissa. Ruotsin mallin kaltaisesta järjestelmästä saattaa olla hyötyä varsinkin pienillä voimalaitoksilla tarvittavien kalataloudellisten velvoitteiden toteutusmahdollisuuksien kannalta. Lisäksi on epäselvää, voidaanko nollavelvoitelaitoksille määrätä esityksen pohjalta toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkailu ja mikä on sen suhde kalatalousvelvoitteesta ja -maksusta aiheutuvien kustannusten kohtuuttomuuteen.

Vesilain muutosesityksen käsittelyn yhteydessä on huomattu muitakin voimassa olevan vesilain sekä lakimuutoksen pohjalla olevan tietopohjan korjaustarpeita. Vesilain 3 luvun 21 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista määräysten tarkistamista koskeva kymmenen vuoden määräaika ei ole tyydyttävällä tavalla turvannut kalataloudellisia arvoja: nykytiedon mukaan ei ole vesivoimalaitoksia, joista ei aiheutuisi minkäänlaista kalataloudellista haittaa. Vesilain 11 luvun 6 §:n mukaan hakemuksesta on pyydettävä lausunto vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalta elinvoimakeskukselta: lausunto tulee pyytää vesitaloustehtäviä ja kalataloustehtäviä hoitavilta elinvoimakeskuksilta; vastaava epäkohta toistuu vesilain 11 luvun 22 §:ssä ja 15 luvun 2 §:ssä. Vesilain 3 luvun 14 §:n mukaan kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. On jossain määrin epäselvää, tuleeko kalatievelvoitteella mahdollistaa kalojen nousun lisäksi alasvaellus: mikäli alasvaellus ei sisälly kalatievelvoitteeseen, olisi alasvaellusrakenne tarpeen lisätä kalatalousvelvoitteiden luetteloon. Esityksen valmisteluun tuo osaltaan epävarmuutta se, ettei alle 0,1 MW:n vesivoimalaitosten kokonaismäärä ole tiedossa: epäkohta tulisi korjata lakimuutoksen tietopohjan kattavuuden lisäksi sen vuoksi, että tuntemattomien voimalaitosten asianmukainen valvonta ja uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittäminen sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan lienee mahdotonta. Osaltaan epävarmuutta esitykseen sisältyy nollavelvoitelaitosten rajaamisen osalta. Esityksen arvion mukaan luvan velvoittaessa haltijansa ainoastaan sallimaan kalatien rakentaminen toisen tahon toimesta taikka sallimaan vettä ohjattavaksi tällaiseen toisen tahon rakentamaan kalatiehen, ei kyseisiä määräyksiä tulisi lähtökohtaisesti pitää sellaisina lupaan jo sisältyvinä kalatalousvelvoitteina, jotka estäisivät vesivoimalaitoksen luvan tarkistamisen ehdotetun pykälän nojalla. Tällä saattaa elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan olla merkitystä kalatalousvelvoitteen tai -maksun toteutettavissa olevan tason kannalta, sillä kalataloudellisten velvoitteiden muuttaminen vesilain 3 luvun 22 §:n nojalla tehtävän olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella mahdollistaa tason merkittävänkin noston (mm. Hiitolanjoen KHO-päätös), kun taas esitetyn 3 luvun 21 a §:n toimeenpanossa tulee huomioida velvoitteiden kohtuullisuus.

Vesivoimakokonaisuuden merkittävyyden tulevaisuuden kehityssuunnan todetaan riippuvan olennaisesti siitä, miten sähkön tuotanto- ja kulutus kehittyvät tulevina vuosina. Lounais-Suomen elinvoimakeskus täydentää kehityssuunnan riippuvan merkittävästi myös sähkön varastoinnin kehittämisestä. Sähkön varastointikapasiteetin kasvun voidaan ennakoita vähentävän

vesivoimatuotannon merkitystä säätoenergiana. Vesivoiman aseman todetaan esityksessä olevan käynnissä olevassa energiatoimialan muutoksessa edelleen tärkeä sen tarjotessa tasaisen ja häiriöttömän tuotannon lisäksi sähköverkon tasapainottamisen kannalta olennaisia ominaisuuksia, kuten säätömahdollisuuden ja inertiaa, jotka mahdollistavat sääolosuhteista riippuvan tuotannon, kuten tuulivoiman lisäämisen sähkön tuotannossa. Lounais-Suomen elinvoimakeskus toteaa, ettei vesivoimakaan ole täysin tasaista, häiriötöntä ja sääolosuhteista riippumatonta tuotantoa ja lukumääräisesti varsin iso osa pienvesivoimaloista ei kykene säätoenergian tuotantoon, vaan ovat niin sanotusti tulovirtaaman varassa toimivia jokivoimaloita.

Esityksen mukaan lainmuutoksen myötä nollavelvoitelaitoksen lupaan voitaisiin kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta liittää nykyistä helpommin kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskeva määräys. Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan olisi tarpeen huolellisemmin harkita myös Ruotsin ympäristökaaren mukaista toiminnanharjoittajan hakemuskompetenssia (toiminnanharjoittaja vastaa luvan tarkistamista koskevan hakemuksen vireillepanosta) ainakin, mikäli elinvoimakeskuksille ei esityksen arvion mukaisesti osoitettaisi lisäresursseja lakimuutoksen toimeenpanoon. Sinänsä kalataloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten voidaan erityisosaamisensa ja paikallistuntemuksensa turvin katsoa yleisellä tasolla olevan pätevin taho arvioimaan tarvittavia kalataloudellisia velvoitteita. Resurssitarpeen osalta on tarpeen huomioida, että vesivoimalaitosten kalataloudellisten velvoitteiden muuttaminen vesilain 3 luvun 22 §:n perusteella on osoittautunut hyvin työlääksi. Lainmuutosten vaikutusten aiheutumisen kannalta keskeisen merkityksen todetaan esityksessä olevan elinvoimakeskusten resursseilla, jotka osaltaan määrittävät vireille tulevien asioiden määrää. Valtioneuvoston vuosia 2026–2029 koskevan julkisen talouden suunnitelman ja valtionhallinnon tuottavuusohjelman linjaukset huomioon ottaen elinvoimakeskuksille ei ole odotettavissa merkittäviä lisäresursseja tämän tehtävän hoitamiseen, vaan tehtävät hoidettaisiin talousarvioehdotuksissa määriteltujen määrärahasojen puitteissa. Lounais-Suomen elinvoimakeskus toteaa nollavelvoitelaitosten kalataloudellisten velvoitteiden hakemisen tällöin käytännössä vähentävän kalatalousviranomaisen muihin tehtäviinsä käytettävissä olevia resursseja. Hakemukset edellyttävät myös riittäviä tietoja voimalaitoksen vaikutusalueen kalataloudellisesta tilanteesta, mikä saattaa paikoin edellyttää kustannuksia aiheuttavia selvityksiä. Tulee huomioida myös, että elinvoimakeskusten vuosittain vireille panevien hankkeiden ja nollavelvoitelaitosten määrästä tehtyjen arvioiden perusteella kalataloudellisten velvoitteiden saamisen kaikille nollavelvoitelaitoksille voidaan odottaa kestävä, varsinkin uhanalaisten vaelluskalojen elvytystarpeen kiireellisyys huomioiden, kohtuuttoman kauan. Lounais-Suomen elinvoimakeskus huomauttaa lisäksi, että esityksen keskeisiä vaikutuksia koskevassa luvussa todetaan ristiriitaisesti, että jos hankkeesta vastaava ei hakisi uuden määräysten asettamista, voisi myös kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus jättää tätä koskevan hakemuksen Lupa- ja valvontavirastolle.

Uuden lupamääräyksen asettamista koskeva asia käsiteltäisiin esityksen mukaan vesilain mukaisena hakemusasiana, jonka käsittelyyn sovelletaan hallintolain ohella vesilain 11 luvun säännöksiä. 11 luvun säännösten mukaan lupahakemuksessa on esitettävä muun muassa arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille ja selvitys toiminnan vaikutusten tarkkailusta. On epäselvää, kuinka hyvin elinvoimakeskus olisi käytännössä kykenevä arvioimaan voimayhtiölle aiheutuvien edunmenetysten suuruuden ja onko tarkkailuvelvollisuutta mahdollista hakea ja sisällyttää uudeksi velvoitteeksi.

Ilman tarkkailuvelvoitetta voidaan kalatalousvelvoitteiden toimivuuden odottaa jäävän vähintäänkin epävarmaksi. Hakemusta tehdessään elinvoimakeskuksen tulisi esityksen mukaan arvioida myös paitsi kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuuksia vesistöissä, myös laitoksen merkitystä energiantuotannon kannalta ja luvan tarkistamisen vaikutuksia säättöenergian saatavuuteen sekä laissa säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä. Samassa yhteydessä elinvoimakeskuksen tulisi arvioida luvan muutoksen täytäntöönpanosta mahdollisesti valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Kalatalousasioita hoitavan elinvoimakeskuksen on kuitenkin käytännössä vaikea arvioida laitoksen merkitystä energiantuotannon kannalta, luvan tarkistamisen vaikutuksia säättöenergian saatavuuteen ja luvan muutoksen täytäntöönpanosta mahdollisesti valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Asian arviointia saattavat osaltaan vaikeuttaa voimayhtiöiden liiketoimintaa koskevien tietojen salaisuus.

Taloudellisia vaikutuksia käsittelevän luvun mukaan hakemuksen sisältönä suurimmassa osassa tilanteita olisi todennäköisesti kalatien tai muun ohitusratkaisun rakentaminen. Nykytiedon valossa vaelluskalojen luontaisen elinkierron palauttaminen edellyttää kalojen nousun mahdollistavan kalatien lisäksi usein erillisiä alasvaellusrakenteita, joilla ohjataan alasvaeltavat kalat turvallisesti turbiinien ohitse. Toimivan alasvaelluksen järjestäminen saattaa usein olla jopa ylösvaelluksen järjestämistä vaikeampaa, mutta käytännössä yhtä tärkeää luontaisen elinkierron palauttamiseksi. Tulee myös huomioida, että alasvaellusreitti saattaa tarvita kalatiestä erillisen – osaltaan vesivoimasta saatavaa hyötyä vähentävän – vesityksen ja alasvaellusrakenteiden toteuttamiskustannukset saattavat nousta korkeiksi.

Kalatalousvelvoitteista toiminnanharjoittajille aiheutuvien kustannusten kohtuuttomuuteen ja vesivoiman menetyksen korvaamiskysymykseen sisältyy ainakin ennen oikeuskäytännön muotoutumista epäselvyyttä. Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia ja 3 momentin mukaan luvanhaltijalla olisi oikeus saada valtiolta korvaus kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Esityksessä esille nostetuista esimerkkitapauksista huolimatta saattaa kustannusten kohtuullisuuden rajaa olla vaikea määrittää tarkasti, minkä vuoksi elinvoimakeskusten saattaa olla vaikea hakea uusia tehokkaita kalataloudellisia velvoitteita. Vesivoiman menetyksestä aiheutuvan hyödyn vähentymisen korvaamisesta päättäisi Lupa- ja valvontavirasto, mutta elinvoimakeskuksen tulisi uuden lupamääräyksen määrittämisestä koskevan asian vireillepanoa harkitessaan arvioida valtiolle lupamääräyksen tarkistamisesta mahdollisesti aiheutuvan korvausvelvollisuuden sisältöä ja ottaa tämä punninnassa huomioon. On epäselvää, kuinka käytännössä rahoitettaisiin hyödyn vähentymisen mahdollinen korvaaminen. Kalataloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten on uusia kalataloudellisia velvoitteita hakiessa myös vaikea arvioida korvausvelvollisuutta, minkä lisäksi tulisi tietää valtiolle aiheutuvien korvausvelvollisuuksien aiheuttamismahdollisuudet. Esityksen mukaan viranomaisen käytettävissä olevat määrärahat ohjaisivat osaltaan elinvoimakeskuksen toimintaa uuden kalatalousvelvoitteen tai -maksun määrittämisestä koskevista asioista, joten uusien kalataloudellisten velvoitteiden toimeenpanoon saattaa vaikuttaa poliittinen tilanne. Niin ikään epäselvää on, kuinka tarkalleen määritetään hyödyn olennaisen vähentymisen raja: kysymys on hyvin olennainen, sillä esimerkiksi kalateiden riittävän vesityksen suuruutta on vaikea tarkasti arvioida ja voimalaitoksen hyödyn menetyksen voidaan odottaa olevan melko suorassa suhteessa

vesityksen suuruuteen. Epämääräisyyttä sisältyy myös aikaisemmin tehtyjä rakennelmia koskevan vesilain 19 luvun 12 §:n mukaisen edunmenetyksen vähäisyyteen: 2 momentin mukaan aikaisemmin tehdyn rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitetusta velvoitteesta aiheutuva edunmenetys olisi korvattava, jos se ei ole vähäinen.

Vesivoimalaitosten lunastamismahdollisuudesta annettiin esityksessä epäselvä kuva. Esityksen jatkovalmistelussa erityisten lunastus- ja korvausperusteiden lisäämistä vesilakiin todetaan päätetyn luopua niitä koskevan kriittisen lausuntopalautteen ja säännösten tarpeettomuuden vuoksi. Mahdollista voimalaitoksen lunastamista arvioitaisiin siten jatkossa voimassa olevan lunastuslain tai vesilain 2 luvun 13 a ja 14 §:n säännösten kannalta. Lounais-Suomen elinvoimakeskus toteaa, että vesivoimalaitosten lunastamisen kautta tapahtuva purkaminen on käytännössä tehokkain vaelluskalakantojen elinmahdollisuuksia palauttava toimenpide ja lunastusmahdollisuuden voidaan odottaa olevan joissakin vesistöissä tarpeen kalakantoja koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Lunastusmahdollisuuden täydellinen puuttuminen vaikeuttaisi siten mahdollisuuksia kalakantojen elinolosuhteiden parantamiselle. Uuden lain olisi hyvä lisätä painetta sähköntuotannon kannalta vähämerkityksisten mutta kalastolle haitallisten voimalaitosten lunastamiseen. Lunastushinnassa on huomioitava täysimääräisenä nollavelvoitelaitokselle määrättävien kalataloudellisten velvoitteiden vaikutus laitoksen arvoon.

Esitykseen ei sisältynyt lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoa. Lounais-Suomen elinvoimakeskus toteaa sen olevan tarpeellinen lakimuutoksen tuloksellisuuden varmistamisen kannalta.

Vesistöjen suurimpia käyttäjäryhmiä ovat uimarit, mökkiläiset, veneilijät ja ranta-asukkaat. Haittoja näille vesistön käyttäjille tai käyttömuodoille ei ole arvioitu tai tuotu esiin. Vesirakenteiden muutoksilla ja juoksutusvelvoitteilla on vaikutus vedenkorkeuksiin. Vaikutuksen määrä riippuu kohteen tulovirtaaman suuruudesta ja juoksutusvelvoitteen määrästä. Suomessa on merkittävä määrä vesistöjä, joissa virtaamat putoavat kesäaikaan nollaksi tai erittäin pieneksi. Tällaisissa vesistöissä juoksutus vaikuttaa suoraan vesimuodostuman vedenkorkeuteen ja siten vesistön virkistyskäyttömuotoihin. Ilmastomuutoksen myötä kuivat jaksot tulevat edelleen lisääntymään.

Lausunnon on esitellyt yksikönpäällikkö Nina Saarnio ja ratkaissut ylijohtaja Ilkka Horelli Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen sähköisessä asiahallinnassa.

Saarnio Nina
Lounais-Suomen elinvoimakeskus