

Asia: VN/335/2019

## Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

### Lausunnonantajan lausunto

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

FORTUMIN LAUSUNTO TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ VESILAIN TARKISTAMISEKSI

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa 31.3.2023 päivätyistä työryhmän mietinnöistä, joka on annettu hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle laiksi vesilain (587/2011) muuttamisesta. Kannanottonaan Fortum toteaa mietinnöistä seuraavaa.

Sanna Marinin hallituksen 10.12.2019 päivätyen ohjelman mukaan ”Päivitetään vesilaki ulottamaan kalatalousveloitteet niin sanottuihin nollavelvoitelaitoksiin.” Oikeusministeriön 30.9.2022 asettaman työryhmän tavoitteena oli tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly. Työn taustalla on oikeusministeriössä 2018 virkatyönä laadittu arviomuistio (Oikeusministeriön julkaisu 36/2018) ja siitä annettu lausuntopalaute.

Fortum pitää työn tavoitetta ja lähtökohtaa sinällään kannatettavana. Nyt lausunnonalla olevassa työryhmän mietinnössä mennään kuitenkin em. toimeksiantoa pidemmälle eikä huomioon ole otettu kaikilta osin omaisuuden suoja. Siten vesilain tarkistaminen vaatii merkittäviä muutoksia esitettyyn hallituksen esitykseen.

Vesivoiman merkitystä energia- ja huoltovarmuudelle on avattu Energiategollisuus ry:n lausunnonssa, johon Fortum tältä osin yhtyy.

LAKIEHDOTUS

VL 2:13b § Vesivoimalaitoksen lunastaminen kalankulun turvaamiseksi

Vesilakiin esitetään lisättäväksi uusi 2 luvun 13 b §, jonka nojalla voitaisiin lunastaa energiahuollon näkökulmasta vähäisen merkityksen omaava vesivoimalaitos, jos vaelluskalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaaminen sitä edellyttää. Ehdotettu uusi 2 luvun 13 b § ei vastaa työryhmän toimeksiantoa, joka oli selvästi rajattu vain nollavelvoitelaitoksiin ja niille myönnettyjen lainvoimaisten vesitalouslupien lupamääräysten tarkistamiseen tai uusien määräysten antamiseen. Säännösehdotus tulee poistaa, koska lunastus voidaan toteuttaa jo nykyisen lainsäädännön keinoin.

Omaisuuksien suojaamista koskevan perustuslain (731/1999) 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Vesivoimalaitos kuin myös vesivoiman hyödyntämiseen oikeuttava vesitalouslupa ja tämän perustana oleva oikeus vesivoiman hyödyntämiseen kuuluvat perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan piiriin. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) asettanut seuraavat vaatimukset perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiksi: Rajoitusten tulee perustua laintasaaiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä sekä rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Omaisuuksien suojaamista on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty, että omaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla muun muassa kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun yleiseen etuun.

Kuten työryhmän mietinnössäkkin on todettu, ehdotetun säännöksen tarkoittamassa vesivoimalaitoksen pakkolunastamisessa on kyse omaisuudensuojan ytimeen kohdistuvasta sääntelystä. Näin ollen kriittiseksi muodostuu ehdotetun säännöksen arviointi erityisesti näkökulmasta, voidaanko omaisuuden suojaan puuttumista vesivoimalaitoksen pakkolunastuksella pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena vaelluskalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen tavoitteen saavuttamiseksi. Ehdotuksen mukaan lunastusoikeus myönnetään, jos ehdotukseen sisältyvät neljä edellytystä täyttyvät. Edellytysten sanamuodon perusteella arvioinnissa punnitaan kuitenkin pääasiallisesti vain yleiselle edulle voimalaitoksen poistamisesta tai sen säilyttämisestä aiheutuvia hyötyjä ja haittoja sen sijaan, että yleiselle edulle aiheutuvaa hyötyä arvioitaisiin suhteessa omaisuuden suojaamista koskevan perusoikeuden rajoitukseen.

Oikeus hakea lunastamista täyttää korvausta vastaan tulisi olla vain toiminnanharjoittajalla itsellään silloin kun kalatalousvelvoitteesta aiheutuvat vesivoiman menetykset aiheuttaisivat voimalaitokselle liiketaloudellisen kannattamattomuuden. On myös huomattava, että ehdotetun säännöksen mukaista energiahuollon merkityksen suuruutta ei ole tarkemmin avattu ja perusteluissa todetaan, että merkityksen punninta suhteessa vaelluskalakantojen turvaamistavoitteeseen jäisi lupaviranomaisen tapauskohtaisesti harkittavaksi. Merkityksen arviointi vaatii syvällistä sähköntuotannon, säätökapasiteetin ja sähköjärjestelmän ymmärrystä, minkä vuoksi laitoksen merkityksen arvioinnin tulisi jäädä toiminnanharjoittajalle itselleen.

## VL 3:21a § Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen

Lähtökohtaisesti ajatus siitä, että lupaviranomainen voi kalatalousviranomaisen hakemuksesta määrätä kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvan haltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly, on kannatettava. Esitetystä 21 a §:ssä on kuitenkin muotoiluja, jotka eivät vastaa nykyisen vesilain periaatteita ja kohtuullisuusvaatimuksia eivätkä myöskään perustuslain mukaisia vaatimuksia omaisuuden- ja pysyvyyssuojaan kohdistuvista määräyksistä.

Vesitalousluvan avaamiselle eli omaisuuden suojaan puuttumiselle tulisi asettaa selkeät, painavista yhteiskunnallisista syistä johtuvat kriteerit. Lähtökohta uusille määräyksille tulee olla vesistön ekologisen tilan parantuminen kustannustehokkain toimin. Jos kalakannan palauttaminen kyseiselle vesistönsalle tai sen ylläpitäminen ei muiden vaellusesteiden, kutualueiden puuttuminen, veden laadun tms. syyn vuoksi ole mahdollista, välttämättömyyskriteerin ei voida katsoa täytyvän.

Korvausten osalta tulee noudattaa vesilain nykyisiä periaatteita siten, että jälkikäteen asetettavat lupamääräykset eivät saa sanottavasti heikentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Ehdotettu muotoilu, jossa korvaus saadaan ainoastaan kohtuuttomista kustannuksista tai hyödyn olennaisesta vähenemisestä, ei tällaisenaan täytä tätä edellytystä.

Ehdotetun 21 a §:n 2 momentin mukaan korvausta voitaisiin sovittelaa ottaen huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen. Ko. säännös tulee poistaa, koska sille ei ole esitettävissä kestäviä perusteita. Vesivoimalaitokset eivät poikkea muusta omaisuudesta, joten luvan haltijalle on korvattava kaikki haitta, vahinko ja edun menetys mukaan lukien korvaus liiketoiminnalle aiheutuvasta haitasta.

Fortum pitää hyvänä, että hakemuksen vireille saattaminen perustuisi tapauskohtaiseen harkintaan.

Fortum tukee täältä osin Energiategollisuus ry:n lausunnossaan esittämää pykälämuotoilua.

## PERUSTELUT

### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviointi on vielä puutteellinen. Erityisesti taloudelliset vaikutukset on arvioitu kevyesti ja arviointi ei vastaa oikeusministeriön ohjetta lainvalmistelun vaikutusarvioinnista.

Voimataloudelle aiheutuviissa menetyksissä on otettu huomioon vain vesivoiman tuotanto ja sen menetyksestä aiheutuvat kustannukset, mutta ei esimerkiksi reservi- ja kapasiteettimarkkinoilla menetettyjä tuottoja. On huomattava, että myös pienillä nollavelvoitelaitoksilla voi olla tärkeä merkitys alueellisesti sekä lisäksi säätökapasiteettia.

Kappaleessa esillä ollut esimerkki 10 % virtaaman ohjaamisesta voimalaitoskoneistojen ohi aiheuttaisi voimalaitoksen hyödyn sekä säädettävän laitoksen osalta säätökyvyn olennaisen vähenemisen. On huomattava, että 5-10 % menetystä voimataloudelle voidaan pitää suurella varmuudella merkittävänä. Joissakin Euroopan maissa on määritetty merkittävälle haitalle % raja ja pääsääntöisesti merkittävän haitan raja-arvo on 2-3 % välillä.

Kappaleessa esitetyt kustannukset kalankulkua helpottavista toimenpiteistä eivät vastaa Fortumin kokemuksia, vaan käytännössä kustannukset ovat esitettyyn verrattuna moninkertaiset.

### 5.2.1 Ruotsi

Ruotsin lainsäädäntöä kuvaavassa osuudessa on jätetty pois oleellinen osa modernin ympäristösäätelyn kokonaisuutta: lupien tarkastuksen yhteydessä 2020 tehdyn suunnitelman (Nationell plan för moderna miljövillkor) mukaisesti hyväksytty vesivoimatuotannon menetys valtakunnan tasolla on 1,5 TWh, mikä vastaa 2,3 % vesivoimatuotannosta. Myös yksittäisille joille on annettu raja-arvot ja käytännössä säätökykyisillä joilla prosentti on tätä pienempi. Tämän nykyisen käytännön sijaan luonnoksessa on viitattu vanhan lainsäädännön mukaisiin korvauskäytäntöihin.

Lisätietoja: Minna Hanski, Senior Expert Hydropower Environment, [minna.hanski@fortum.com](mailto:minna.hanski@fortum.com)

Hanski Minna  
Fortum Oyj