

Asia: VN/335/2019

Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

MTK toteaa, että vesilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen luonnoksen valmistelu on ollut laadukasta nopeasta valmisteluajataulusta huolimatta. MTK haluaa kiittää oikeusministeriötä kattavasta perusoikeusselvityksestä sekä valmistelun avoimuudesta ja sidosryhmien osallistamisesta prosessiin. Virkamiesvalmistelua täydentävät erittäin merkittävät lausunnot professori Raitiolta ja professori Häkkäseltä. MTK muistuttaa, että mitä vaikeampia asioita ja intressiristiriitoja joudutaan ratkomaan, sitä syvemmälle on syytä mennä perusoikeus- ja valtiosääntöoikeustarkasteluun.

MTK suhtautuu luonnosteltuun lainmuutokseen varauksella ja esittää, että vesilaista toteutetaan laajempi kokonaisarviointi, koska muitakin uudistustarpeita laissa mahdollisesti on. Kyseessä oleva vesilain muutosesitys on kytköksissä vesilakiin laajemmin, ja vesilain kokonaisuuden toimivuus on varmistettava. Kokonaisarvioinnin perusteella tarpeellisiksi katsottavat uudistukset on syytä toteuttaa kerralla huomioiden tulevan hallituksen tavoitteet lain uudistamiselle, viranomaistyölle sekä lupien sujuvoittamiselle. Myös muut kuin lainsäädännölliset ohjauskeinot on tarpeen tunnistaa, jotta niiden soveltuvuutta lainsäädännöllisen ohjauksen vaihtoehtona voidaan harkita.

MTK peräänkuuluttaa kaikissa ympäristötoimissa vapaaehtoisuutta sekä kannustimia. Lainsäädäntö ja pakkokeinot ovat viimesijaisia ohjauskeinoja. Yleensä parhaat lopputulokset saavutetaan erilaisten ohjauskeinojen yhdistelmillä ja moninaisella kirjolla.

Niin sanottujen nollavelvoitelaitosten ongelmat ovat olleet pitkään tiedossa ja ratkaisuvaihtoehdot valmistelussa. Muutostarpeet vallitsevassa tilanteessa ovat ilmeisiä. Kalasto on merkittävä osa luonnon monimuotoisuutta ja vaelluskalojen elinolot tulee turvata.

Luonnosteltu lakimuutos on kuitenkin juridisesti erittäin haastava. Hyvää tavoitetta tulee edistää, mutta oikeusvaltiomme tietyt reunaehdot täytyy samalla

pystyä turvaamaan pitkälle tulevaisuuteen. MTK näkee, että tässä luvitettuihin laitoksiin jälkikäteisesti puuttumisessa on kyse pysyvyyssuojaan puuttumisesta. Tässä on huomioitava se riski, että myöhemmin koettaisiin puuttumisen kynnyksen madaltuneen muissakin asiayhteyksissä. Näin ei missään tapauksessa saa tapahtua. MTK pitää asiaan liittyvänä merkittävänä herkkyytenä sitä, että lainsäädännön linjakuus täytyy säilyttää. Siksi vesilain muutosehdotuksiin tulee suhtautua erittäin suurella varovaisuudella ja pysyvyyssuojaan liittyvät muutokset tuleekin tehdä harkitusti ja varovasti muutosten poikkeavaa luonnetta korostaen.

Lainsäädännön tarkkarajaisuudesta

Lainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimus asettaa rajoitteita tälle uudistukselle haastaen sopivien ja hyväksyttäviksi katsottujen ratkaisujen löytämistä. Luonnostellun lainsäädännön mukaan tapauskohtaiseen harkintaan jäisi, onko lunastusluvalle edellytyksiä. Laissa käytetään tulkinnanvaraisia määreitä, kuten vähäinen merkitys energiahuollon näkökulmasta, vähäinen taloudellinen arvo ja kohtuulliset kustannukset. Vastaavia epämääräisiä tapauskohtaiseen harkintaan perustuvia määreitä joudutaan erityisesti ympäristölainsäädännössä ajoittain käyttämään, ja nämä ovat aina tarkkarajaisuuden vaatimuksen näkökulmasta haastavia. Näiden käyttöä tuleekin mahdollisimman pitkälle välttää, sillä selkeys ja ennakoitavuus on sekä viranomaisten että päätösten kohteena olevien tahojen etu. Nyt esitetään, että lunastusluvan edellytyksistä kaikkien neljän on täytyttävä yhtäaikaaisesti ja tapauskohtaista harkintaa sisältyä jokaiseen täytettävään ehtoon. Myöskin kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvista korvauksista on säädetty hyvin epäselvästi. Laissa käytetään termejä hyödyn olennainen vähentyminen, korvausta voidaan sovitella ja kohtuuttomat kustannukset.

Lunastettavaksi joutuvan tai uusien kalatalousvelvoitteiden haltijan näkökulmasta lain tarkkarajaisuus ja lainsäädännön ennakoitavuus voidaan voimakkaasti kyseenalaistaa.

Oikeusturvasta

Tässä ollaan nyt määräämässä velvoitteita hankkeille, joilla ei ennestään ole asetettu kalatalousvelvoitteita. Määräys annettaisiin siis kalataloussuunnitelmaan ja siihen liittyvään viranomaisprosessiin nojaten. Aiemmissa vesilain muutoksia koskeneissa hankkeissa tällaista sääntelyä ei ole pidetty mahdollisena. Mikään ei varsinaisesti ole muuttunut meidän oikeusjärjestelmässämme tämän asian tiimoilta. Perusteellisen selvityksen jälkeen sääntely-ympäristöä pidetään kuitenkin nyt mahdollisena, mutta se loisi väijäämättä merkittävän särön omaisuuden suojasta nauttivien toimijoiden luottamuksensuojaan.

Perusoikeuspunninnasta

Ympäristövastuusäännöksen sisäisen kollision tilanteet ovat enenevässä määrin päätöksenteon kohteena, ja ne ovat ilmeisen selvästi läsnä myös tässä vesilain mahdollisen muuttamisen asiayhteydessä. Mahdollisia lunastushankkeita ajatellen viranomaisen tulisi punnita kyseisen kohteen osalta sitä, kumpi ympäristöhyöty on tilanteessa paremmin perusteltavissa ja siten asetettava etusijalle: kalaston elinympäristö vai uusiutuvan energian tuottama ilmastohyöty. MTK:n näkemyksen mukaan perusoikeuspunnintaa tulisi siis tehdä ympäristövastuusäännöksen sisällä. Punninnassa tulee arvioida myös sitä, kumman hyödyn edistäminen vähiten loukkaa muita perusoikeuksia. Professori Häkkänen on selvityksessään avannut perusoikeuspunninnan sisällön ja merkityksen yksityiskohtaisella tavalla.

Suomesta puuttuu järjestelmä, jonka sisällä ympäristöristiriidat pystytään ratkaisemaan. Vesilain intressivertailussa perusoikeusnäkökulman tulee nousta vahvemmin esille. MTK on erittäin huolissaan siitä, että myöskään osaaminen laajemman perusoikeuspunninnan toteuttamisesta ei ole riittävällä tasolla.

Kalatalousintressien ohella on huomattava, että esitetyllä sääntelyllä puututaan vesivoiman tuotantoedellytyksiin Suomessa. Vaikka nollavelvoitelaitosten merkitys energiantuotannossa ei olisi kovin suuri, on asialla laajempaa ja periaatteellisempaa merkitystä vesilain kannalta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyteen vaikuttaa myös vaatimus siitä, että puuttumisella tavoiteltavaa päämäärää ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Yksityiskohtaisemmin pykäläehdotuksista MTK lausuukin seuraavaa:

Lunastaminen

Lunastaminen ei sisältynyt työn taustalla olleeseen hallitusohjelmakirjaukseen. Lunastaminen on mahdollista tälläkin hetkellä lunastuslain yleisen lunastusperusteen nojalla. Lunastaminen lunastuslain nojalla tapahtuu lunastuslain korvaussääntöjen mukaisesti täyden korvauksen periaatteella. Jos sen sijaan lunastaminen tuotaisiin vesilakiin suoraan, se mahdollistaisi lunastuksen kohteeksi joutuvalla vesilaissa turvatun puolitoistakertaisen lunastuskorvauksen (soveltuvin osin). Näin ollen MTK pitää lunastuksesta säätämisen lisäämistä vesilakiin tältä osin tarpeellisena. Tarpeellista olisi kuitenkin myös, että hankkeen omistajalla olisi mahdollisuus vaatia lunastamista, mikäli uusien velvoitteiden kustannusvaikutus kävisi kohtuuttomaksi ja elinkeinonharjoittaminen kannattamattomaksi, tai velvoitteiden täyttäminen muutoin olisi haastavaa. Vesilain 13 luvun 12 §:n

lunastusvelvollisuus ei suoraan, tai ainakaan riittävällä varmuudella, sovellu tämän kaltaisiin tilanteisiin. MTK esittää, että lunastamista koskeva lainkohta muutetaan muotoon, jossa omistajalla on mahdollisuus vaatia lunastamista tiettyjen laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä.

Esityksestä jää epäselväksi, milloin kalatalousviranomaisen hakee velvoitteen määrittämistä ja milloin lunastamista. Molemmat toimivat itsenäisinä lainkohtinaan, eikä lunastusluvan hakeminen edellytä velvoitteiden hakemista. Lunastamisen viimesijaisuus ja vaihtoehtoedellytys eivät välity luonnostellusta laista riittävästi, vaikkakin perusteluissa viimesijaisuutta on korostettu asianmukaisesti.

Esityksestä ei selviä, mitä lunastuksesta mahdollisesti seuraa. Lunastamisen laajuus ei käy esitetystä lakitekstistä ilmi. Luonnollisesti lunastusluvan tulee rajautua mahdollisimman suppeaksi. Hankkeissa, joiden rakennelmat on tarkoitus purkaa, pitäisi vähimmän haitan mukaisesti olla mahdollista lunastaa ainoastaan rakennelmat. Laajemmissa lunastuksissa kalatalousviranomaisesta (ELY-keskus) tulisi lunastuksen myötä hankkeen omistaja. Hankkeesta riippuen ilmeisesti kalatalousviranomaisen käsiin voisi jäädä myös toimiva vesivoimalaitos. ELY-keskukset eivät kuitenkaan voi harjoittaa vesivoiman tuotantoa. Lunastuksen seurauksena kalatalousviranomaisella tulisi olla myös resursseja ryhtyä lunastuksen jälkeen asian vaatimiin toimenpiteisiin kalaston palauttamiseksi ja mahdollisesti kulttuurihistoriallisten kohteiden turvaamiseksi. Lunastamisen ydin on kuitenkin se, että lunastaminen turhaan tai varmuuden vuoksi ei saa olla edes teoriassa mahdollista. Tällaisten mahdollisuuksien poistamiseksi lunastamisen yhteydessä tulisi esittää suunnitelma, jonka mukaisesti toimiin viranomaisen tulee hankkeen osalta ryhtyä. Tämän toteuttamiseksi olisi tarpeellista tehdä viittaussäännös vesilain 3 luvun 15§:n kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelmaan, tai järjestää asia jotenkin muutoin. Lunastaminen ei käytännössä voi olla ohituskaista välttää riittävien selvitysten ja suunnitelmien teko.

EIT:n ratkaisukäytännön mukaisesti lunastuksissa tulee pystyä turvaamaan oikeudenmukainen tasapaino julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä. Käytännössä tämä varmistetaan riittävästi korvauksilla. Luonnostellussa lainsäädännössä omaksuttu järjestelmä, jossa lunastusluvan myöntävä viranomaisen määrittelee myös korvaukset, on omiaan tukemaan EIT:n ratkaisukäytäntöä oikeudenmukaisen tasapainon punninnan osalta. Mikäli lunastamisesta asian yhteydessä säädetään, tämän punninnan tekeminen tulee myös kirjata viranomaisen velvollisuudeksi lakiin sekä huolehtia, että päätöksiä tekeville viranomaisille on järjestetty riittävä koulutus soveltamaan EIT:n ratkaisukäytäntöjen muodostamia reunaehtoja päätöksenteossa.

Lupaviranomainen

Vesilain muutoksessa esitetään, että lupaviranomainen vesivoimalaitoksen lunastustilanteissa olisi Aluehallintovirasto. AVleissa on totuttu tekemään vesilain lupaviranomaiselle tyyppillistä intressivertailua. Nyt kyseessä on kuitenkin aivan uuden tyyppinen intressivertailu, jonka tulisi pitää sisällään myös perusoikeuspunnintaa. MTK on huolissaan lupaviranomaisen resursseista.

Lähtökohtaisesti on haasteellista, että lunastusluvasta päättävä viranomainen määrää myös korvaukset lunastuksesta aiheutuvista menetyksistä. Toisaalta taas yksi yhteinen prosessi parantaa mahdollisuutta arvioida oikeudenmukaisen tasapainon vaatimusta eli määrättävän korvauksen suhdetta yleiselle edulle koituvaan hyötyyn sekä nopeuttaa prosessin kulkua.

Yleisesti ottaen vesilain sääntely poikkeaa muista lunastusprosesseista, missä lunastusluvan myöntää valtioneuvosto tai ministeriö ja maanmittauslaitos määrittelee korvaukset erillisessä lunastustoimituksessa. Maanmittauslaitos on lunastuslupakäsittelyn suhteen riippumaton viranomainen, jonka pääasialliseen toimialaan kuuluu myös haastavat korvauksenmääritykset ja kiinteistöarvioinnit. Korvaukset määrättävällä viranomaisella on merkitystä myös siksi, että valitusinstanssi määräytyy käsittelevän viranomaisen mukaan. AVIn päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen ja maanmittauslaitoksen päätöksestä käräjäoikeuden yhteydessä toimivaan maa-oikeuteen. Samanlaisten prosessien eriyttäminen kahteen eri instanssiin on omiaan heikentämään lunastuksen kohteeksi joutuvan oikeusturvaa, erityisosaamista tarvitsevat prosessit pirstaloituvat eri instansseihin ja järjestelmä on vaikeasti hahmottuva kansalaisille.

Korvauksista

Uusien veloitteiden määräämisestä olisi esityksen mukaan luvan haltijalla oikeus saada valtiolta korvaus vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voitaisiin lain mukaan kuitenkin sovittella sen perusteella, miten kauan luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen. Korvausta olisi mahdollista saada myöskin veloitteesta johtuvista kohtuuttomista kustannuksista.

Muulla vesilaissa todetaan, että mahdolliset jälkikäteen asetettavat lupamääräykset eivät saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi hankkeesta vastaavalla on oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien lupamääräysten antamisesta aiheutuvista edunmenetyksistä, elleivät menetykset ole luonteeltaan vähäisiä.

MTK kiinnittää huomiota valittuihin sanamuotoihin. Pysyvyyssuojaan kajoamisen seurauksena täytyy olla korkeammat korvaukset, kuin muussa luvantarkastamista koskevassa asiassa. Myöskään korvauksen sovittelu ei ole perusteltua eikä hyväksyttävää. Jokaisella on oikeus nauttia omaisuudestaan ja sen tuotosta. Sovittelu sen perusteella, miten kauan luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen ei kunnioita tätä omaisuudensuojaan liittyvää ulottuvuutta.

Velvoitteiden määrittämisestä aiheutuvien korvausten osalta lain sanamuotoa tulee muuttaa.

Kristeri Leena

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y. - Johtava juristi