

Asia: VN/335/2019-OM-118

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia

Oikeusministeriö on pyytänyt Suomen ympäristökeskukselta (Syke) lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta koskien vesilain muuttamista. Lakiesityksessä on kyse vesilain muuttamisesta siten, että lainvoimaiseen vesivoimalaitoksen vesitalouslupaan voitaisiin yleistä kalatalousetua valvovan viranomaisen hakemuksesta ja lupaviranomaisen päätöksellä lisätä kalatalousvelvoite, kalatalousmaksu tai näiden yhdistelmä sellaisessa tilanteessa, jossa vesivoimalaitoksen lupamääräyksiin ei ole sisältynyt kalatalousvelvoitteita (ns. nollavelvoitelaitokset).

Lausunto

Syke katsoo, että luonnoksessa esitetty muutos vesilakiin on tarpeellinen ja merkittävä edistysaskel paitsi vaelluskalakantojen elvyttämisen myös vesienhoidon ja EU:n ennallistamisasetuksen tavoitteiden kannalta. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, vesirakentaminen on yksi keskeisimmistä syistä vaelluskalakantojen heikkoon tilaan ja muodostaa merkittävän paineen myös vesien tilalle laajemmin.

Nykyinen vesilaki (VL) turvaa vesitalousluville vahvan pysyvyyssuojan ja rajoittaa siten merkittävästi mahdollisuuksia tarkistaa tai muuttaa vesitalouslupia ympäristötavoitteiden, kuten vesienhoidon tavoitteiden, edistämiseksi. Vesilain 3 luvun 22 § mahdollistaa kalatalousvelvoitteiden muuttamisen, mikäli olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kyseinen pykälä onkin viimeisen vuosikymmenen aikana ollut keskeisin keino hakea muutoksia vesitalouslupien kalatalousvelvoitteisiin tilanteissa, joissa olennaisesti muuttuneet olosuhteet voidaan osoittaa.

Vaikka lupamuutokset koskevat ensisijaisesti kalataloudellisten velvoitteiden ajantasaistamista, niillä on merkittävä rooli myös vesienhoidon tavoitteiden edistämisessä. Uusilla kalatalousvelvoitteilla pyritään tyypillisesti parantamaan vaelluskalojen luontaisen elinkierron toteutumista sekä kohentamaan rakennettujen jokien elinympäristöjen tilaa laajemmin.

Muiden ympäristöä koskevien lupamääräysten muuttamiseen tai uusien määräysten antamiseen sovelletaan sen sijaan vesilain 3 luvun 21 §:ää. Sen mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä, ja määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset on määrättävä hakijan korvattaviksi. Nämä edellytykset rajoittavat merkittävästi viranomaisen mahdollisuuksia tarkistaa ja muuttaa vesitalouslupia esimerkiksi vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi.

Euroopan komissio on 3.10.2024 antamassaan rikkomuspäätöksessä (INFR(2024)2196) kehottanut Suomea noudattamaan vesipuitedirektiivin velvoitteita. Komissio on kiinnittänyt huomiota muun muassa tarpeeseen valvoa ja tarkistaa veden käyttöön liittyviä lupia direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Syke katsoo, että hallituksen esityksessä vesilain 3 lukuun lisättävä uusi 3:21 a § lisää osittain viranomaisen mahdollisuuksia tarkistaa ja muuttaa näitä lupia, mutta ainoastaan nollavelvoitelaitosten osalta.

Luvanhaltijan oikeus valtion korvaukseen vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähenemisestä voi rajoittaa lupamääräysten tarkistamista erityisesti pienissä kohteissa, joissa luvanhaltija on pieni yritys tai yksityishenkilö. Samoin vesilain 3 luvun 14 §:ää vastaava säännös, jonka mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua luvanhaltijalle saavutettavaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia, voi muodostua keskeiseksi kynnyskysymykseksi kalateiden rakentamiselle erityisesti silloin, kun luvanhaltija ei ole vesivoimayhtiö vaan yksityishenkilö.

Syke pitääkin tärkeänä, että nollavelvoitelaitosten muutoshakemusten intressivertailussa huomioidaan korostetusti vaelluskalakantojen ja vesiluonnon itseisarvo sekä niiden yhteiskunnallinen merkitys suhteessa pienvesivoiman tuottamaan yhteiskunnalliseen hyötyyn, joka on nyky-yhteiskunnassa vähäinen ja usein luonteeltaan pääasiassa yksityinen. Korvausten sovittelussa tulisi lisäksi ottaa huomioon se aika, jonka vesivoimaa on voitu hyödyntää ilman kalataloudellisia velvoitteita.

Hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan, että yleistä kalatalousetua valvovat Elinvoimakeskukset voisivat panna vireille noin 3–4 muutoshakemusta vuosittain. Arvio vaikuttaa realistiselta ottaen huomioon kalatalousviranomaisten nykyiset tehtävät ja käytettävissä olevat resurssit. Koska nollavelvoitelaitoksia on vähintään 141 ja lisäksi 387 laitosta, joiden nykyisistä velvoitteista viranomaisella ei ole tietoa, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että lupien tarkistaminen kestää väistämättä vuosikymmeniä. Syke pitääkin tärkeänä, että Elinvoimakeskukset priorisoivat kohteet

alueittain siten, että muutoshakemukset käynnistetään vaikuttavuudeltaan merkittävimmistä kohteista. Lisäksi Syke katsoo, että viranomaisilla tulisi olla nykyistä kattavampi tieto pienten vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteista, jotta lakia voidaan tehokkaasti panna täytäntöön.

Hallituksen esitysluonnoksessa aloite kalatalousmääräysten lisäämiseksi nollavelvoitelupiin on rajattu Elinvoimakeskusten kalatalousviranomaiselle. Syke katsoo, että vastaava toimivalta tulisi olla myös luonnonsuojelun ja vesienhoidon yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä vesilain valvontaviranomaisella, vaikka nykyinen käytäntö kalatalousvelvoitteiden muutoshakemuksissa onkin pitkälti ollut esitetyn mukainen.

Syken näkemyksen mukaan vähämerkityksellisten vesivoimalaitosten poistaminen on ympäristötavoitteiden kannalta usein tarkoituksenmukaisempi ratkaisu kuin kalateiden rakentaminen tai muiden kalatalousvelvoitteiden määrääminen. Kalatalousmaksut ja niiden hallinnointi lisäävät hallinnollista taakkaa, eikä maksuille useinkaan löydy muita käyttökohteita kuin kalanistutukset. Istutusten hyödyt ovat kuitenkin rajallisia, ja joissakin tapauksissa ne voivat jopa aiheuttaa haittaa, jos riskinä on alkuperäisten kalakantojen risteytyminen vierasperäisten istutuskantojen kanssa.

Tämän vuoksi lainvalmistelun aiemmassa vaiheessa esillä ollut ehdotus erityisistä säännöksistä nollavelvoitelaitosten lunastus- ja korvauserusteista on Syken näkemyksen mukaan perusteltua sisällyttää lakimuutokseen selkeyden vuoksi. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että voimalaitoksen lunastamista arvioitaisiin jatkossa lunastuslain tai vesilain 2 luvun 13 a ja 14 §:n säännösten perusteella. Pykäliin olisi syytä lisätä nimenomainen säännös vesivoimalaitoksen lunastamisesta tilanteissa, joissa tavoitteena on kalankulun turvaaminen.

Käytännössä pienten vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttaminen on useissa tapauksissa johtanut tilanteeseen, jossa asetetut velvoitteet ovat luoneet luvanhaltijalle kannustimen luopua vesivoimatuotannosta kokonaan. Yksi esimerkki tästä on Hiitolanjoen kolme voimalaitosta, joiden omistajat päätyivät myymään voimalaitokset kalatalousvelvoitteiden muutoksen seurauksena. Tämän jälkeen voimalaitokset on voitu uuden omistajan tavoitteiden mukaisesti purkaa. Näin ollen esitetyllä lakimuutoksella ja sen toimeenpanolla voidaan odottaa vastaavanlaisia vaikutuksia myös muualla.

EU:n ennallistamisasetuksen artiklan 9 tavoitteena on ennallistaa vähintään 25 000 kilometriä vapaasti virtaavia jokia vuoteen 2030 mennessä poistamalla erityisesti pieniä tai käytöstä poistuneita jokiasteita. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee laatia vuoteen 2050 ulottuva ennallistamissuunnitelma, joka sisältää myös jokiasteiden poistamista koskevat toimenpiteet. Lakimuutos voi siten edistää sekä kansallisten vaelluskalastrategioiden ja vesienhoidon tavoitteita että EU:n ennallistamisasetuksen toimeenpanoa, erityisesti kun ehdotusta täydennetään edellä mainituilla tarkennuksilla.

Yksikön johtaja Anna-Stiina Heiskanen

Erikoistutkija Jarno Turunen

Turunen Jarno

Turunen Jarno