

Lausunto

29.05.2023

Asia: VN/335/2019

Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

OIKEUSMINISTERIÖ

Vesilain tarkistamistyöryhmä

KEHA/10283/2023

Viite: Lausuntopyyntö 31.3.2023

Lausunto vesilain tarkistamisesta; työryhmän mietintö, oikeusministeriö

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen lausunto:

1. Yleistä

Työryhmän mietintö ja lakimuutosesitys on tarpeellinen ja kattava tarkastelu vesilain kalatalousveloitteiden nykytilanteesta ja nollavelvoitelaitoksia koskevan sääntelyn muutostarpeesta. Vaelluskalakantojen elvyttämisessä nollavelvoitelaitokset muodostavat oikeudellisesti oman ryhmänsä, jossa kalankulkuratkaisujen edistäminen on ollut hyvin hankalaa luvanhaltijoiden vapaaehtoisten toimintatapojen pääosin puuttuessa. Oikeudellisesti keskeinen muutos on puuttuminen vesilain hallinnollisen luvan pysyvyyteen ilman hankkeesta vastaavan suostumusta. Mietinnössä ehdotetut muutokset kiinnittyvät viime kädessä perustuslain 20 §:ään, jossa julkiselle vallalle asetettua veloitetta vesiympäristön tilan ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja edistämisestä toteutettaisiin ehdotetun aineellisen lainsäädännön keinoin. Esitetty lakimuutos tukee ja laajentaa vesilakiin pohjautuvaa keinovalikoimaa jo olemassa olevien mutta rajallisten ja raskaiden (esim. VL 19:7) sääntelykäytäntöjen ohella.

2. Ekologinen ja kalataloudellinen vaikutus

Työryhmän mietinnössä ei ole keskitytty lakimuutoksen ekologiseen vaikuttavuuden arviointiin uhanalaisten vaelluskalakantojen elvyttämisen osalta. Tämä onkin käytännössä hyvin hankalaa, koska vastaavan kaltaisesta lakimuutoksesta ei ole kokemuksia, ja lisäksi lakimuutoksen ja siitä johtuvien uusien kalatalousvelvoitteiden asettamisen vaikuttavuutta on hankala arvioida tilanteessa, jossa kalakantoja pyritään vahvistamaan samanaikaisesti useilla eri keinoilla.

Rannikon kalatalouspalveluiden alueella on kalatalousviranomaisen arvion mukaan noin 10 sellaista mietinnössä tarkoitettua nollavelvoitelaitosta, joiden osalta velvoitteen haku käynnistettäisiin lähivuosien aikana lakimuutoksen astuttua voimaan. Kaikki kohteet ovat sellaisia, joissa arvokkaaksi katsotun vaelluskalakannan elinvoimaisuuden voidaan arvioida paranevan vaellusesteen poistuttua. Osassa kohteista velvoitteen muutos liittyisi selvästi tavoitteeseen tukea vesistössä jo tehtävää muuta kalataloudellista kehittämistä, kuten saman vesistön muiden vaellusesteiden poistamista tai virtavesikunnostuksia. Toisissa taas kyse on vesistön ainoasta ja siten hyvin keskeisestä vaelluskalakannan tilaan vaikuttavasta esteestä. Kohteet sijaitsevat eri vesistöalueilla, minkä takia elvytettävien kalakantojen määrää voi pitää merkittävänä, ja siten niiden vaellusesteellisyyden poistoa ekologisesti vaikuttavana. Pääasiallinen velvoitemuoto uusien velvoitteiden hakemiselle rannikon kalatalouspalveluiden toimialueella olisi kalatievelvoite. Joissain kohteissa velvoite voisi olla myös nykyistä suurempi tai ajallisesti kattavampi vedenluovutusvelvoite (ympäristövirtaama), kalatalousmaksu tai edellä mainittujen yhdistelmä.

Lakimuutoksen ekologinen ja kalataloudellinen vaikuttavuus tulee määräytymään sen kautta, miten se toimenpidekeinona onnistutaan käytännössä yhdistämään vesilain jo mahdollistamiin menettelyihin parantaa uhanalaisten kalakantojen elinolosuhteita eri vesistöissä ja kalankulun kannalta kriittisissä kohteissa. Olemassa olevia keinoja ovat mm. velvoitteen tarkistaminen tai muuttaminen, säännöstelykäytäntöjen tarkistaminen sekä esim. käyttötarkoituksensa menettäneiden hankkeiden vesiluvan rauettaminen. Esitetty lakimuutos koskisi ilmeisesti vain vesivoimatuotantoon edelleen käytettäviä voimalaitoksia, jolloin kalankulun kannalta yhtä lailla merkittävien säännöstelyhankkeiden tai pienten käyttötarkoituksensa menettäneiden myllykohteiden ratkaisemiseksi tulee soveltaa eri menettelyjä.

Ympäristövastuualue vastaa lakisääteisestä vesien- ja merenhoidon suunnittelusta, jonka tavoitteena on mm. saavuttaa pintavesien hyvä tila ja ehkäistä vesien tilan huononeminen. Pintavesien ekologinen tila perustuu biologisiin laatutekijöihin, joita tukevat hydrologis-morfologiset tekijät sekä fysikaalis-kemialliset laatutekijät. Monissa vesimuodostumissa nousuesteet, kuten voimalaitospadot, estävät vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen tai hidastavat sitä merkittävästi. Vesienhoidon toimenpideohjelmiin sisältyy useita kohteita, joissa toimenpiteenä on esim. kalatien rakentaminen tai padon muuttaminen luonnonmukaiseksi pohjapadoksi. Vaellusesteen ohittamiseen tai poistamiseen tähtäävä vesilain muutos edistää siten osaltaan vesienhoidon hyvän tilan tavoitteiden saavuttamista.

3. Vaikutukset ELY-keskuksen toimintaan

Lakimuutosesityksessä velvoitteen haun käynnistämistä vastaavaksi viranomaiseksi on kirjattu kalatalousviranomainen, mikä on siinä mielessä luontevaa, että kalatalousviranomainen on yleisen kalatalousedun valvoja. ELY-keskus kuitenkin jakaa muistiossa esitetyn näkemyksen, jonka mukaan kysymystä valtion vesiviranomaisen rinnakkaisesta puhevallasta tulisi tarkastella vielä jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa asiaa on syytä tarkastella myös suhteessa nykyisiin VL 3:22 ja 3:21 pykäliin, jotka eivät nykyisellään selkeästi rajaa hakemustoimivaltaa ainoastaan kalatalousviranomaiselle. Uuden velvoitteen hakua tai voimallaitoksen lunastusta ajatellen on huomioitava, että prosessit edellyttävät joka tapauksessa hyvin tiivistä yhteistyötä kalatalousviranomaisen ja ympäristövastuualueen vesiviranomaisen kesken. Vesiviranomaisella on jo nykyisellään merkittävä määrä hankkeita, joihin liittyy myös kalaston kehittäminen. Vesilain valvontatehtävät, joihin myös kalatalousvelvoite osaltaan kuuluu, ovat niin ikään ympäristövastuualueen tehtäviä.

Kalatalousvelvoitteiden hakuprosessin voidaan ennakolta arvioida lisäävän hallinnollista työmäärää ja siten lakimuutoksen toimeenpano edellyttää myös riittäviä henkilöstöresursseja ELY-keskuksiin sekä E- että Y-vastuualueille. Kalatalousviranomaisella on kokemusta voimallaitosten kalatalousvelvoitteiden muutoshakemuksista, jotka ovat muodostuneet pitkäkestoisiksi prosesseiksi. Velvoitteen muutoksessa voi prosessina olla yhtymäpintaa uuden velvoitteen haulle, koska näissäkin tapauksissa vahvasti asianosaisella luvanhaltijalla on lähtökohtaisesti eriävä mielipide velvoitteen tärkeydestä, sen muodosta ja toteutustavasta vireille panosta vastaavan viranomaisen kanssa. Esimerkiksi ensisijaisesti haettavissa uusissa kalatievelvoitteissa jo pelkästään velvoitteen teknisestä toteutuksesta (mm. kalatien tyyppi, vesitys, sijainti) sopiminen voi olla hankalaa. Kalatalousviranomaisella tulee olla vahva ohjaava rooli siinä, minkälaisia kalateitä rakennetaan, minkälaista seuranta niiden toimivuuden osalta tarvitaan ja toisaalta minkälaisia muutoksia kalatiehen voidaan seurannan perusteella edellyttää.

ELY-keskus puoltaa mietinnössä esitettyä ajatusta siitä, että lakiin ei esitetä sisällytettäväksi säännöksiä ajanjaksosta, jonka kuluessa hakemukset tulisi laittaa vireille, eikä myöskään laitosten keskinäisestä priorisointijärjestystä. Priorisointi toteutetaan kalatiestrategian ja vesienhoitosuunnitelmien linjausten sekä tapauskohtaisten näkökohtien pohjalta. Niin ikään kalatalousviranomainen tunnistaa mietinnössä esitetyn tarpeen lisätä toimeenpanoon liittyviä resursseja kalatalousviranomaisessa.

ELY-keskus puoltaa mietinnössä esitettyä ajatusta siitä, että uuden velvoitteen hakemisen käynnistämiseksi ei edellytetä erillistä selvitysmenettelyä, vaan uuden velvoitehakemuksen pohjana voidaan käyttää jo olemassa olevia tietoja.

Lakiin esitetyt muutokset ovat ennakolta arvioiden kirjaustavaltaan sellaisia, että ne muodostavat toimivan kokonaisuuden uuden kalatalousvelvoitteen hakemusprosessin käynnistämiseksi kalatalousviranomaisessa. Lunastusta koskeva lisäys lakiin on sen sijaan esitetyn kirjauksen mukaisena hankalampi tulkita etenkin sen osalta, minkälainen tilanne ja olosuhteet mahdollistavat

lunastusmenettelyn käyttämisen esitetyn lisäyksen (2 luvun 13 b§) mukaisesti. Tähän menettelyyn liittyviä ehtoja olisi hyvä tarkentaa jatkotyössä.

Lakimuutoksen jälkeen on myös oltava selkeää se, kenelle uuden velvoitteen määrittämisen kautta tehdyt rakenteet ja niiden huolto- ja käyttövastuut kuuluvat. ELY-keskus ei lähtökohtaisesti voi olla lakimuutoksen kautta syntyvien kalankulkurakenteiden omistaja, tai lunastuksen kautta siirtyvien kiinteistöjen, laitteiden tai vesivoimalupien hallinnoija. Kalatalousviranomaiselle siirtyneet vapaaehtoisten hankkeiden kautta tehdyt rakenteet ovat osoittautuneet hyvin ongelmallisiksi, minkä takia lakimuutoksen ei tule johtaa sellaisten lisääntymiseen. Lunastusmenettelyjen osalta hankkeet tulisi valmistella niin, että niihin liittyy jokin kolmas osapuoli, ja lunastus viranomaiselle toimisi korkeintaan väliaikaisena vaiheena, jonka jälkeen siirryttäisiin jatkotoimiin pysyvän omistajuuden siirtämiseksi kolmannelle osapuolelle.

4. Suhde aiempaan sääntelyyn

4.1. Lunastusmenettely

Lunastusmenettely ollaan kirjaamassa lakiin uuden velvoitteen lisäämisestä irrallisena ja erikseen sovellettavana pykälänä, jota voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Vaikka lunastus kirjataan lakiin esitetyn mukaisesti omana keinonaan tiettyjen nollavelvoitelaitosten vaellusesteellisyyden ratkaisemiseksi, on kuitenkin tärkeää, että se ei luo tilannetta, jossa se heikentäisi mahdollisuuksia hyödyntää jo nykyisin käytössä olevaa toimintatapaa voimalaitosten vapaaehtoisesta lunastamisesta. Tämä voi olla mahdollista, jos lunastuksesta muodostuisi lakimuutoksen kautta selkeästi oma vaihtoehtoinen ja yhtäläisellä harkinnalla käytettävä keino suhteessa uuden velvoitteen hakuun. Lakimuutosesityksessä lunastuksen on esitetty toimivan vasta poikkeuskeinona erityistapauksissa ja niin, että se liittyisi aina johonkin toiseen virtavesistön tilan parantamiseen liittyvään hankkeeseen. Uuden velvoitteen haun ja lunastuksen kirjaaminen itsenäisinä pykälinä johtanee myös siihen, että uuden velvoitteen lisääminen ei lähtökohtaisesti voi toimia välineenä kohti tilannetta, jossa voimalaitostoiminta muodostuisi uuden velvoitteen kautta taloudellisesti kannattamattommaksi ja lunastus siten mahdollisesti helpommaksi - lunastuksen yhtenä ehtona on, että kalankulku ei ole muutoin ratkaistavissa. Toimenpiteenä lunastus ja sitä seuraava mahdollinen voimalaitostoiminannan alasajo ja padon purku on kalakannan ja muun vesieliöstön suojelun kannalta aina paras tapa verrattuna esimerkiksi padon ohittavaan kalatiehen. Padon purkaminen tai muuttaminen pohjapadoksi ja siihen liittyväksi tekokoskeksi vastaa toimenpiteenä parhaiten myös vesienhoidon tavoitteisiin. Lunastuspykälän osalta ELY-keskuksessa on kuitenkin noussut huoli sen vaikutuksista mm. viranomaistoimintaan sekä mahdollisuuksiin edistää kohteiden lunastamista vapaaehtoisen toimin, jota on tehty NOUSU-ohjelman kautta. Myöskään lunastussäännöksen taloudellisia vaikutuksia ei ole mietinnössä arvioitu. Tämän osalta ELY-keskus yhtyy MMM:n mietinnöstä antamaan täydentävään lausuntoon.

4.2. Kalatalousvelvoitteiden tarkistaminen

Olosuhteiden muutokseen perustuvien kalatalousvelvoitteiden tarkistamisen voidaan katsoa jossain määrin yleistyneen kalatalousviranomaisen keinona elvyttää vaelluskalakantoja. Lupavelvoitteita koskevat muutoshakemukset on laitettu vireille mm. Kemijoella, Iijoella ja Kymijoella. Myös äärimmäisen uhanalaisen Laatokan järvilohen kannalta keskeinen Hiitolanjoen patojen purkaminen on alun perin lähtenyt liikkeelle kalatalousvelvoitteiden muuttamisesta. Vaikka vireillä olevien muutoshakemusten lukumäärä on edelleen pieni, lisääntynee kyseiseen prosessiin liittyvä tieto vireillä olevien muutoshakemusten kautta lähitulevaisuudessa. Tätä kautta myös vireille tulevien muutoshakemusten määrä saattaa lähitulevaisuudessa kasvaa. Esitetyn lakimuutoksen ja olemassa olevien velvoitteiden muuttamisen osalta tavoite tulee olemaan kalakantojen luonnonkierron elvyttäminen. Käytännössä tämä tarkoittaa velvoitteiden painottamista entistä enemmän kalatalousmaksuista ja istutusvelvoitteista kohti kalankulkua mahdollistavien rakenteiden rakentamista. Vaikka velvoitteen muuttaminen ja uuden lisääminen ovat toisistaan eriävät menettelyt, ne todennäköisesti tukevat toisiaan mikä puoltaa esitetyn lakimuutoksen toimeenpanoa.

4.3. Lakimuutoksen ulottuvuus

Lakimuutoksen ulottuvuudesta suhteessa olemassa oleviin kalatalousvelvoitteisiin mietinnössä todetaan seuraavaa: Säännös ei koskisi vesivoimalaitoksia, jonka lupaan sisältyisi kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevaksi määräykseksi tulkittava lausuma, jota ei ole pantu syystä tai toisesta täytäntöön. Tällaisen laitoksen velvoitteen tai maksun muuttamiseen sovellettaisiin vesilain 3 luvun 22 §:n säännöksiä. Tämän osalta kalatalousviranomaisen nostaa esiin tiettyjen lupamääräysten tulkinnanvaraisuuden, sillä aina ei ole selvää onko jonkin määräyksen ajateltu toimivan nimenomaan kalatalousvelvoitteena. Asia saattaa edellyttää jatkoselvittelyä tulkinnan osalta, jotta myös lakimuutoksen sovellettavuus eri kohteisiin on selkeä sen voimaantumisen jälkeen. Ylipäätään lakimuutoksen toimeenpanon osalta on vielä tarpeen tarkentaa nollavelvoitelaitoksen määrittelyä. Tulkinnanvaraisuuden takia on mahdollista, että yksittäisten epäselvien tapausten tulkinta olemassa olevan kalatalousvelvoitteen tai uuden määrittämisen osalta edellyttää lupaviranomaisen ja hallinto-oikeuksien käsittelyn. Mietinnössä esitetyt nollavelvoitelaitosten lukumäärät suhteessa voimalaitosten tehoon ovat myös epävarmoja tulkinnanvaraisuudesta johtuen.

Mietinnön kappaleessa 5.1.3.5. todetaan, että ”ehdotettu sääntely koskisi vesivoimalaitoksia, jotka muodostavat käytännössä merkittävän vaellusesteen.” ELY-keskus toteaa tähän, että sääntely tulee ulottaa koskemaan myös sellaisia nollavelvoitelaitoksia, joissa esteellisyyttä on voitu jo aiemmin pyrkiä vähentämään ja joissa on olemassa muutoin kuin velvoitteena toteutettu kalatie. Myös tällaisessa tilanteessa velvoite kalatien ylläpidosta ja toiminnasta tai uuden kalatien rakentamisesta on usein perusteltua määrätä voimalaitoksen luvanhaltijalle, jotta voidaan turvata kalatien toiminta ja sen jatkuvuus.

4.4. Taloudelliset vaikutukset

Mietinnön kappaleessa 4.2.1 on arvioitu lakimuutoksen toimeenpanon taloudellisia vaikutuksia. Kuten mietinnössä on todettu, tulisi uuden velvoitteen toimeenpanon kustannusten kohdistua pääasiallisesti hankkeesta vastaavalle (aiheuttamisperiaate). Tämän tulee olla lain muutoksen lähtökohta, vaikkakin uuden velvoitteen hakemisen pohjaksi tarvittavien selvitysten ja suunnittelun kustannukset joudutaan kustantamaan valtion toimesta.

Uuden kalatalousvelvoitteen toteutuksen kustannusten kohtuuttomuutta mm. suhteessa voimalan vuotuisen tuottoon on ennakkoon hankala arvioida. Mietinnössäkin esitetyn taulukon (s. 14) perusteella valtaosa nollavelvoitelaitoksia on tuotannoltaan pieniä laitoksia. Voimaloiden tuotto ja siihen vaikuttavat tulevat investoinnit kuten myös kalateiden rakentamiskustannukset vaihtelevat suuresti eri kohteissa. Tuotannoltaan pienissä voimalaitoksissa kuitenkin saatetaan päätyä melko helposti tilanteeseen, jossa esim. kalatievelvoitteen (sis. vedenluovutus ja alasvaellusrakenne) kustannukset nousevat suuriksi suhteessa voimalan vuotuisen tuottoon. Näin ollen velvoitteen toteutuksesta aiheutuisi kustannuksia korvausten muodossa myös valtiolle. Tämän takia on oleellista, että lakiesityksen mukaisesti harkittaessa korvausta suhteessa hankkeesta saadun hyödyn vähenemiseen ja toimeenpanosta syntyvien kustannusten kohtuuttomuuteen voidaan huomioida hankkeesta jo saadun hyödyn kesto.

Kappaleessa 4.2.1 esitettyihin lakimuutoksen toimeenpanon tuomiin kustannuksiin ELY-keskus suhtautuu varauksella. Esimerkiksi jo toteutuneiden yksittäistenkin kalatiehankkeiden rakennuskustannusten arviointi on käytännössä muodostunut erittäin vaikeaksi ja kustannukset vaihtelevat suuresti kohteiden välillä. Mietinnössä voimataloudelle aiheutuvien menetysten osalta esitetty kustannusarvio saattaa olla yliarvio, koska laskennassa on sähkönhintana käytetty keskiarvoa vuosilta 2018-2022, johon sisältyy myös täysin poikkeukselliset sota-ajan korkeat sähkönhinnat. Käytetty sähkö keskiarvo ei edusta pidemmän ajan keskiarvoa, joka tulisi olla tarkastelun perusteena. Lisäksi arvioissa käytetty voimalaitoskoneistojen mahdollisesti ohittama 10 % virtaamaosuus kokonaisvirtaamasta on selvästi nykyisiä käytössä olevia kalatievirtaamia suurempi, vaikkakin se on erittäin kannatettava tavoitetaso kalankulun ja muun vesieliöstön elinolojen turvaamiseksi. Kohdekohtainen kalankulun turvaamiseksi saatavan virtaamaan suuruus ja myös sen ajallinen jakautuminen selviää vasta lupahakemusmenettelyissä lakimuutoksen toimeenpanon yhteydessä. Kalatalousviranomaisen on kuitenkin skeptinen sen suhteen, että nyt tekeillä oleva lakimuutos itsessään toisi merkittäviä muutoksia esim. kalateiden ja niiden vesityksen toteutustapoihin, jota esim. laitosponeiston ohittava 10 % virtaamaosuus kokonaisvirtaamasta edustaisi.

5. Muita huomioita jatkovalmistelulle

Hanketyöryhmän mietinnön alussa todetaan hankkeen olevan osa toimenpidekokonaisuutta, jossa tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Lisäksi todetaan toimien liittyvän laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Esitetty lakimuutos on kannatettava nimenomaan kansallisten vaelluskalakantojen

suojelun osalta, mutta tavoite pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen vesiympäristöissä edellyttää tulevaisuudessa vielä kokonaisvaltaisempaa vesilain toimivuustarkastelua, ja sen perusteella tehtyä lain päivittämistä nyt ehdotettua laajemmin. Vesilaki ja sen vahva pysyvyyssuoja muiltakin osin kuin uusien kalatalousvelvoitteiden määrittämisen osalta on keskeinen virtavesiympäristöjen ja niiden eliöstön suojelua hidastava tekijä, ja nykyisellään vesilaki osaltaan hidastaa myös vesienhoidon tavoitteiden saavuttamista. Suomi on saanut toistuvasti asiasta myös huomautuksia EU komissiolta. Keskeistä olisi tunnistaa myös virtavesien uhanalaisuus luontotyyppinä, joiden suojeluun ei riitä ajatus siitä, että suojelu tapahtuu välillisesti kalakantojen turvaamiseksi annettavilla määräyksillä.

Arvioitaessa nollavesivoimaloiden velvoitteiden kohtuuttomuutta suhteessa uudistuksessa esitettävillä keinoilla saatavaan hyötyyn nähden, tulee huomioida myös se, olisiko voimassa olevan oikeuden nojalla mahdollista saada lupaa vastaaville vesivoimarakenteille, kun huomioidaan vaelluskaloihin, jokiluontoon ja luonnon monimuotoisuuteen sekä siihen liittyvään matkailuun sekä kalastukseen kohdistuva haitta. Suurin osa nykyisistä nollavelvoitteellisista voimaloista ei olisi saanut vastaavaa lupaa nykytiedon valossa. Vesilain lupaharkinnassa tulisivat huomioitavaksi selvästi tiukemmat kompensatiovaatimukset aiheutettujen haittojen osalta, sekä todennäköisesti myös kattavammin eri tekijät huomioiva intressivertailu ja yhteensovittaminen.

Madekivi Olli
Varsinais-Suomen ELY

Tamminen Perttu
Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus -
Kalatalousyksikkö ja ympäristövastuualue yhdessä