

Kantturakosken Vesivoima Oy

Lausunto asiassa: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta, asianumero VN/335/2019

Lakialoitteessa todetaan, että pääasiallisena lain kohteena olisivat pienet, alle 0,1 MW vesivoimalaitokset.

Uusi asetettava velvoite olisi pääsääntöisesti kalatalousvelvoite, tarkemmin kalatien suunnittelu-, luvitus- rakentamis- ja ylläpitovelvoite.

Lain valmisteluaineistossa on viitattu tämän lausunnon antajan toteuttamaan kalatien rakentamispäätökseen.

Lausunnossa keskitytään lakiluonnoksen kohtiin, jotka liittyvät kalatalousvelvoitteen määrittämiseen ja toteuttamiseen pienvesivoimalaitostoimijan näkökulmasta.

Luvan avaamisen kynnyks

Lainvoiman saaneen luvan avaamisen tulee kunnioittaa perustuslakia; perustuslain turvaamia omaisuuden ja elinkeinonharjoittamisen suojaan kuuluvia oikeuksia.

Lain tulee olla kaikille sama.

”Esityksen valmistelussa on tarkasteltu 3 luvun 21 a §:n 1 momentin luvan avaamisedellytysten osalta kahta vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa luvan avaamisen edellytyksenä oli yksinomaan kalatalousasiaa koskevan lupamääräyksen puuttuminen, toisessa vaihtoehdossa edellytyksenä oli lisäksi uuden määräyksen tarpeellisuus laitoksen sijoituspaikan vesistön vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamiseksi tai palauttamiseksi.

Työryhmä päätyi jättämään määräyksen tarpeellisuutta koskevan kvalifioinnin pois luvan avaamisen edellytyksistä. Syynä tähän oli se, että tämä olisi työryhmän arvion mukaan voinut johtaa tarkoitustaan vastaamattomaan soveltamiskäytäntöön. Luvan avaamisen kynnyksen nostaminen saattaisi ohjata soveltamiskäytäntöä kalatalousvelvoitetta painottavaan suuntaan, mikä voisi rajata kalatalousmaksun määrittämistä vähäisemmän vaellusesteen muodostavien laitosten osalta. Lisäksi kynnyksen asettaminen voisi olla ongelmallinen vesipolitiikan puitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan e-alakohdassa asetetun lupien tarkistamista koskevan vaatimuksen kannalta.” (sivu 42, alleviivaus tässä)

Luvan avaaminen ja uuden velvoitteen asettaminen tulee pohjautua tutkittuun, puolueettomaan taustakartoitukseen siitä, että joessa on ollut tai on vaeltavaa kansallista kalakantaa ja se pystytään jokeen edelleen kotiuttamaan.

Lakiluonnoksessa korostetaan kaikilta osin tapauskohtaista harkintaa. Nykymuodossaan lakiluonnos jättää täysin avoimen harkintavallan kalatalousviranomaiselle, sekä lähes täyden harkintavallan lupaviranomaiselle.

Täysin avoin tapauskohtainen harkintavalta kohdistuu sekä siihen, mitä kohteita kukin yksittäinen kalatalousviranomainen kulloinkin päättää ottaa käsittelyyn, että millaisia velvoitteita lupavelvolliselle määrätään. Lupakäsittelyyn otettavien kohteiden arvottaminen voi olla joka kohteen kohdalla erilaista, koska kvalifiointi on jätetty lakipykälästä pois.

Lain jatkovalmistelussa tulisi pohtia, johtaako tämä siihen päämäärään, minkä takia lakimuutos säädetään.

Tulee myös pohtia, toteutuuko laki kaikille saman arvoisena, onko lain perusteella asetettavat velvoitteet ennakoitavissa lupavelvollisen näkökulmasta ja täyttyvätkö perustuslain keskeiset arvot mm lain tarkkarajaisuudesta, kun samalla puututaan keskeisiin perustuslain takaamiin oikeuksiin kuten omaisuuden suojaan ja elinkeinon harjoittamisen suojaan.

Aiheuttamisperiaate

Varsin usein annetaan kuva siitä, että pienvesivoimalaitokset ovat ainoita ”syypäitä” kansallisen vaelluskalan heikkoon tilaan.

Jatkovalmistelussa tulee tietoon ja tutkimukseen perustuen kartoittaa, onko tosiasiaissa myös muita aiheuttamisperiaatteen mukaisia ”syypäitä” ja miten näiden mahdollisten aiheuttajien tulisi osallistua kansallisen vaelluskalakannan elinolosuhteiden parantamiseen.

Lienee niin, että vaikka kaikki pienvesivoimalaitokset purettaisiin Suomesta, kansallisen vaelluskalan tila ei välttämättä parantuisi oleellisesti.

Lakiluonnoksen perusteluista

Lakiluonnoksen perustelut kaikkine asiakirjoinaan ovat laajat.

Lausunnon antamista olisi helpottanut se, jos oikeusministeriö olisi selvästi tuonut esille muutokset verrattuna vuoden 2023 perusteluihin, joilla on vaikutusta lain tulkintaan. Jäljelle jääneet lakipykälät kun eivät ole muuttuneet.

Koska varsinaiset luonnospykälät jättävät todellisuudessa rajoittamattoman harkintavallan viranomaiselle, tulisi perusteluiden olla selkeät eikä epämääräyksiä luovia kirjauksia tule perusteluissa olla aiheuttamassa turhaan epäselvyyttä aiheuttaen pitkiä oikeuskäsittelyjä.

Oikeusturvan kannalta lain perustelut nykymuodossaan ovat niin monopoliset, että tämä hankaloittaa merkittävästi pienvesivoimalaitostoimijan mahdollisuuksia vaatia oikeuksiaan siinä tilanteessa, että toimija kokee asetettavan uuden velvoitteen epätarkoituksenmukaiseksi tai kohtuuttomaksi.

Lain perusteluissa todetaan esimerkiksi seuraavaa:

*”Vaelluskalakantojen tuottamista loppuhyödyistä helpoiten ymmärrettäviä Suomessa ovat kalastuksen kulttuuriset arvot, erityisesti virkistysarvot. Kalastus tapahtumana tuottaa virkistysarvoja riippumatta saaliin saamisesta tai vapauttamisesta. Tutkimuskohteena ja tiedon tuottajana **vaelluskalakannat tuottaa epäsuoria käyttöarvoja** myös esimerkiksi tieteen tekijöille ja **luonto-ohjelmien katsojille.**”* (sivu 35, tummennus tässä)

*”**Kysymys kustannusten kohtuullisuudesta konkretisoituisi** erityisesti pienen vesivoimalaitoksen kohdalla, jos luvan haltijana on yksi tai useampi luonnollinen henkilö tai näiden omistama oikeushenkilö, **jolla ei luvan mahdollistaman toiminnan lisäksi ole käytännössä muuta varallisuutta.**”* (sivu 55, tummennus tässä)

Lakihankkeeseen kirjatut tämän kaltaiset lukuisat epämääräiset viittaukset tulee jatkovalmistelussa poistaa.

EU-oikeuteen liittyvät asiat ovat asiaa enempää tuntemattomalle lähes mahdottomia kokonaisuuksia ymmärtää.

Jatkovalmistelussa lain perusteluissa tulisi EU-oikeutta käsitellä eri näkökulmista realistisesti. Myös siitä näkökulmasta, mitä joustoja EU-oikeus tarjoaa ja mitä muutoksia tällä hetkellä EU-oikeudessa on menossa juurikin vesivoimaan ja yleisemmin vesipuitedirektiiviin ja sen soveltamiseen jäsenvaltioissa.

Luvan avaamisen kriteereistä - etukäteen päätetyt kohteet ilman kvalifiointia

Oikeusministeriö on lain valmistelun yhteydessä tilannut taustakartoituksen ELY-keskusten kalatalousviranomaisilta kohteista, joihin kalatalousviranomainen hakisi kalatien rakentamisvelvoitetta viiden vuoden sisällä lain voimaantulemisesta.

ELY-keskusten kalatalousviranomaisten laatimalle kohdelistalle on nimetty 80 laitosta, joihin 79 kalatalousviranomainen hakisi kalatien rakentamisvelvoitetta ja yhteen laitokseen kalatalousmaksuvelvoitetta.

Selvityksessä todetaan, että kohteita on enemmän, mutta ELY-keskusten tiedot ovat puutteellisia. Lain valmisteluaineistoon ei ole sisällytetty niitä kriteereitä, millä ELY-keskukset ovat jo valinneet listalla olevat laitokset, ja joihin kalatalousviranomainen käynnistäisi vesitalousluvan avaamishankkeet lain voimaan tulosta viiden vuoden sisällä.

Listalle nimetyistä laitoksista ei ole tehty vaikuttavuusarviointia.

Aineistosta selviää, että jokaisella ELY-keskuksella on ollut omat kriteerinsä nimetessään laitoksia oikeusministeriön tilaamaan toimeksiantoon.

”Kukin kalatalousyksikkö on tehnyt alueensa kohteiden priorisoinnin itsenäisesti, ja osin myös yhteistyössä Elyjen y-vastualueen kanssa. Tämän takia kriteereissä 5 v. sisällä käynnistettävien kohteiden osalta voi olla kalatalousyksiköiden välillä eroavaisuuksia.”

Kalatalousmaksusta kalatalousviranomaisen toteaa toimeksiantoraportissa seuraavaa:

”Lähtökohtaisesti kalatalousmaksua ei pidetä voimalaitoskohteissa kovin toimivana velvoitemuotona.”

Valtion laatimista laitoslistoista

ELY-keskuksen kalatalousviranomaiset ovat laatineet yllä mainitun 80 laitoksen listan niistä kohteista, joita vesilain uudistus koskisi ensimmäisten viiden vuoden aikana.

Ennallistamisasetusta varten on laadittu oma lista niistä laitoksista, jotka tulisi eliminoida.

Kalatiestrategialla on oma lista laitoksista, joihin kalatie tulisi rakentaa. Strategiaa päivitetään parhaillaan eikä vielä ole tiedossa, miten ja millä perustein strategiaan nimetään kohteita.

Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, miten näiden jo käytössä olevien ”laitoslistojen” kvalifioinnin kriteerit kirjataan yksiselitteisesti ja selvästi.

Listojen perustelut tulee olla kaikkien saatavilla oikeusturvan takia.

Yhdenvertaisuus

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan lain yhdenvertaisuudesta seuraavaa:

”Aiemmassa järjestelmässä, jossa vesilain mukaisina lupaviranomaisina toimivat toisistaan erilliset aluehallintovirastot ja kalatalousviranomaisina toisistaan erilliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, on lupien tarkistamisen käytännöissä saattanut esiintyä jonkinlaista alueellista vaihtelevuutta. Epäselvää on, missä määrin erot johtuvat tapauskohtaisista erityispiirteistä ja miltä osin kyse on viranomaisten erilaisista käytännöistä. Valtion aluehallinnon uudistuksen 1.1.2026 voimaantulon jälkeen kalataloustehtävien hoito jakautuu edelleen useammalle viranomaiselle (kolme elinvoimakeskusta), jotka vastaisivat esityksessä tarkoitettujen menettelyiden vireille panosta. Aluehallintouudistuksen myötä vesilain mukainen lupapäätöksenteko on kuitenkin keskitetty aluehallintovirastoilta valtakunnalliselle Lupa- ja valvontavirastolle. Yhteen viranomaiseen keskitetty lupia koskeva päätöksenteko turvaa osaltaan lupien tarkistamisasioissa noudatettavien käytäntöjen yhtenäisyyttä ja edistää näin toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua.” (sivu 61)

Myöhemmänä esitettävä esimerkki osoittaa, ettei yhdenvertaisuus kalatiehankkeissa toteudu.

Lakiluonnoksen avoimuus ja tapauskohtainen harkinta siirtää lainsäädäntövallan viranomaiselle, mikä heikentää edelleen yhdenvertaisuutta.

Aluehallintouudistus ei ratkaise asiaa, koska alla olevassa esimerkissä molemmissa hankkeissa on ollut sama viranomaisorganisaatio käsittelemässä asiaa ELY-keskuksessa. Myös lupaviranomainen eli aluehallintovirasto on ollut sama, koska esimerkkilaitokset sijaitsevat samassa maakunnassa.

Esimerkkitapaus osoittaa, miten eri lailla pienvesivoimalaitoksen omistajaa ja valtiota kohdellaan määrättäessä kalatien toimivuuden todentamiseen liittyviä lupia ja velvoitteita. Voidaan pitää hyvin todennäköisenä, ettei kyseinen esimerkki ole ainut laatuaan.

Esimerkkiin viitaten tulee jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota siihen, että luvan avaamisen ehtona tulee olla riittävän seikkaperäinen puolueeton analyysi niistä merkityksellisistä vesistöistä ja kohteista, missä on tai on ollut kansallinen vaelluskalakanta, joka voidaan edelleen jokeen kotiuttaa. Näiden kaikkien kriteereiden, perusteluiden ja päätösten tulee olla läpinäkyviä ja kaikkien saatavilla jotta voidaan puhua yhdenvertaisesta kohtelusta.

Alle 0,1 MW laitosten omistajat ovat joko luonnollisia henkilöitä tai niihin rinnastettavia oikeushenkilöitä, joiden mahdollisuus hankkia ja ymmärtää tietoa oman oikeusturvansa tueksi on huomattavasti vähäisempää kun kalatalousasioita työkseen käsittelevä kalatalousviranomainen, lupaviranomainen tai isompien yhtiöiden toimija, jolla voi olla jopa oma oikeudellisiin asioihin perehtynyt työntekijä.

Viittaukset strategioihin ja muihin hallinnon työpapereihin – merkitys lain tulkinnassa

Tausta-aineistossa viitataan mm kansalliseen kalatiestrategiaan ja ennallistamisasetukseen. Kalatiestrategiassa viitataan edelleen muihin hallinnollisiin raportteihin, työpapereihin jne.

Mikäli lain pykälä ei ole tarkkarajainen, vaan se jätetään viranomaisen rajoittamattomaan tapauskohtaisen harkinnan varaan, tullaan oikeusasteissa hakemaan ratkaisua lain tausta-aineistossa esiin tuoduista hallinnollisista papereista kuten kansallisesta kalatiestrategiasta.

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, miten tausta-aineistossa mainittu hallinnollinen materiaali vaikuttaa luvan avaamiseen ja uuden velvoitteen määräämiseen.

Kuvaus valtion toteuttamasta Korkeakosken kalatiehankkeesta ja yksityisen toteuttamasta Kantturakosken kalatiehankkeesta

Esimerkkikohteena olevat kalatiet ovat molemmat meneillään olevan kalatiestrategian nimeämiä kärkikohteita.

Molemmat kalatiet ovat teknisiltä ratkaisuiltaan samankaltaisia pystyrakokalateita..

Kohteiden velvoitteet on määrittänyt saman ELY-keskuksen kalatalousviranomainen, ja ratkaisuja on kommentoinut saman ELY-keskuksen velvoitteiden toimeenpanon valvonnasta vastaava valvontaviranomainen. Luparatkaisun on antanut sama aluehallintovirasto.

Korkeakosken kalatien seurantaohjelmasta, toiminnasta ja hankkeen onnistumisesta sekä kustannus-hyöty -analyysistä ei ole tietoa saatavilla.

Kalatalousviranomainen on pitänyt Virojokea merkittävänä kohteena vaellusyhteyden palauttamiselle, kun taas Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos on jättänyt Virojoen merkitsemättä. Kalatiestrategian taustaselvitys, liite 4. Kalatiekohteiden priorisointeja.

[2012+90+\(1-2012\)+Kalatiestrategian+taustaselvitykset.pdf](#)

Tarkempia tietoja Korkeakosken tai Kantturakosken priorisoinneista ei ole saatavilla.

Jo luvan saanutta Kantturakosken teknistä kalatietä pyrittiin sittemmin ennen rakennustöiden aloittamista muuttamaan luonnonmukaiseksi kalatieksi. Tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista. Monessa lähteessä on korostettu, että koko joen kannalta lähempänä syönnösaluetta olevien kohteiden kalatieratkaisut olisi hyvä olla pikemminkin luonnollisia kalateitä, kun teknisiä kalateitä. Kantturakosken kalatie sijaitsee noin neljän kilometrin päässä merestä.

Lupavelvollinen on toteuttanut velvollisuutensa kalatien rakentamisesta Virojoen Kantturakoskeen.

Itämeren meritaimenen vesistökohtaiset elvytys- ja hoitosuunnitelmat -julkaisussa katsotaan tarpeelliseksi myös muita toimia vaelluskalan elinvoimaisen ympäristön saavuttamiseksi Virojoessa, kuten esimerkiksi: Jokialueiden kunnostustarpeet, Jätevesien käsittely ja valuma-alueen toimenpiteet, Kalastuksensääntely, Istutukset, Tutkimus ja seuranta.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/d58e93cb-7d57-4055-b04a-2560c2258bed/content>

Mikäli valtio ei toteuta laatimiaan suunnitelmia voidaan kysyä, oliko Kantturakosken teknisen kalatien rakentaminen niinkin tärkeää ja kiireellistä, kun mitä kalatalousviranomainen on viranomaistoiminnassaan katsonut.

Kaksi kalatiestrategian kärkikohdetta:

Valtion toteuttama Korkeakosken kalatie ja pienyrittäjän toteuttama Kantturakosken kalatie

Molemmat hankkeet:

Saaneet lainvoimaisen luvan kalatien rakentamiseen ja määräykset kalatien toimivuuden tarkkailusta

Molemmat kalatiet pystyrakokalateita

Sijaitsevat Kymenlaakson alueella, saman kalatalousviranomaisen ja saman lupaviranomaisen alueella.

Korkeakosken kalatie, pituus noin 205 metriä.



Kantturakosken kalatie, pituus noin 45 metriä

Määrätyt seuranta ja tarkkailuvelvoitteet: vedenkorkeudet ja virtaamat

Korkeakosken kalatie

- Vedenkorkeuksien ja virtaamien tarkkailu on hakijan mukaan tarpeetonta.

- Voimalaitoksen vedenkorkeuden ja virtaaman havainnointi jatkuu entisellään.

Kantturakosken kalatie

- Kalaportaan **virtaamatieto** tulee toimittaa sähköisesti 15 minuutin välein Suomen ympäristökeskuksen tietojärjestelmiin 1.5 – 30.11. välisenä aikana.

- Kalatiehen on juoksutettava 1.5.–30.11. välisenä aikana vähintään 0,2 m³/s suuruinen virtaama aina, kun Virojoen virtaama sen sallii.

- Vesivoimalaitos on tarvittaessa pysäytettävä Virojoen vähäisen virtaaman aikana kalatien vesityksen varmistamiseksi.

- Mikäli kalatien vesimäärä määräytyy yläaltaan pinnankorkeuden mukaan, tulee Kantturakosken Vesivoima Oy:n toimittaa ELY-keskukselle 20.4.2025 mennessä asianmukainen kalatien vesimäärän purkautumiskäyrä, joka osoittaa kalaportaan vesimäärän liittyvän velvoitteen, 0,2 m³/s, toteutumisen Kantturakosken yläaltaan eri pinnankorkeudella.

- Mikäli kalatien vesimäärä perustuu yläaltaan pinnan korkeuteen, tulee myös yläaltaan pinnan korkeustieto toimittaa Suomen ympäristökeskuksen tietojärjestelmiin sähköisesti 15 minuutin välein.

- Kalatien vesimäärän seuranta ja tiedon toimittaminen tulee aloittaa viimeistään 1.5.2025. Seuranta tulee olla jatkuvaa kalatien ollessa toiminnassa 1.5 – 30.11. välisenä aikana. Seuranta tulee jatkaa niin kauan kuin kalatievelvoite on voimassa.

- Kalatien toteutuneet virtaamatiedot voidaan raportoida kalataloudellisen tarkkailun yhteydessä, erillistä vesimäärän tarkkailuraporttia ei tarvitse toteuttaa.

- Kalatien virtaamatiedot tulee säilyttää pysyvästi ja toimittaa ne pyydettyä valvovalle viranomaiselle. Mikäli kalatien vesimäärän mittaus perustuu yläaltaan purkautumiseen, tulee myös yläaltaan pinnankorkeustiedot säilyttää pysyvästi ja toimittaa ne pyydettyä valvontaviranomaiselle. Toiminnan harjoittajan tulee sopia Suomen ympäristökeskuksen kanssa tietojen säilyttämisestä myös hydrologisessa rekisterissä

- Päätöstä on vesilain 15 luvun 9 § nojalla noudatettava mahdollisesta oikaisuvaatuksesta ja muutoksenhausta huolimatta.

Määrätyt seuranta ja tarkkailuvelvoitteet: kalatien toimivuuden seuranta**Korkeakosken kalatie****Kantturakosken kalatie**

Kalatien toimintaa tarkkaillaan myöhemmin laadittavan Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen hyväksymän tarkkailuohjelman mukaisesti.

*Hankkeen vaikutukset kalatalouteen ovat positiivisia. **Hakija seuraa omatoimisesti kalatien vaikutuksia, minkä vuoksi muu kalataloudellinen tarkkailu on hakijan mukaan tarpeetonta.***

Ensimmäiset 6 vuotta, 2024 – 2029:

VAKI-seuranta toteutettava kolmena vuotena 7 kk / tarkkailuvuosi.

Arvioida kalatien alaosalle nousevien lohikalojen määrää.

Arvioida kalatien houkutus- ja hakeutumistehokkuutta muun muassa Voimalaitoksen, kalatien ja padon kautta juoksutettavan vesimäärän suhteen.

Kalatien pystyrakojen virrannopeutta tulee arvioida kalatien eri vesimäärillä vuosien 2027–2029 aikana.

Kalatien toiminnassa ja toimivuudessa havaittavat puutteet sekä poikkeamat kalatien virtaamassa on ilmoitettava viipymättä niiden havaitsemisesta Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalousviranomaiselle ja Kaakkois-Suomen ELY-keskukselle.

Toteuttaa lohikalojen smolttien alasvaelluskuolleisuutta, alasvaelluskäyttäytymistä ja alasvaellusreittejä selvittävä tutkimus.

Esitys jokeen ja kalatien alapuolelle nousevien vaelluskalojen määrästä ja lajijakaumasta.

Lisäesitys tarkkailuohjelmaksi vuosille 2027–2029, miten tarkkailua tulee toteuttaa tarkemmin vuosina 2027-2029.

Toimitettavat raportit ELY:lle ensimmäisten kuuden vuoden aikana: 20 kappaletta.

Esitys uudeksi kalataloudelliseksi tarkkailuohjelmaksi vuodesta 2030 alkaen

Lopuksi

Esimerkkitapaus huomioiden lakiesitys tulee jättää antamatta nykyisessä muodossa.

Esimerkkinä käytetyt kaksi kalatiestrategian kärkikohdehanketta osoittavat sen, kuinka eri tavalla kalatalousvirnaomainen ja lupaviranomainen kohtelevat päätöksissään eri toimijoita ilman perustavanlaatuista syytä.

Nykymuodossaan lakiluonnos ei täytä lain perusedellytystä siitä, että laki tulisi olemaan kaikille sama, vaan tapauskohtaisen harkinnan myötä ilman etukäteen määriteltäviä kvalifiointivelvoitteita yksittäiselle virkamiehelle jätetään täysin avoin harkintavalta lain tulkinnassa.

Myöskään lainsäädäntövaltaa ei tule siirtää tuomiovallalle jättämällä lain tarkemman sisällön tarkoituksen virkamiehen tapauskohtaiseen harkintaan.