

Asia: VN/335/2019

## Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Aluehallintovirasto

lausunto 31.5.2023

Ympäristöluvut

Oikeusministeriö

ASIA: Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö, Lausuntopyyynnön diaarinumero: VN/335/2019

Oikeusministeriö asetti 30.9.2022 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen vesilain tarkistamiseksi siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly. Lausuntopyyynnön kohteena oleva työryhmän mietintö valmistui 31.3.2023. Aluehallintovirasto on osallistunut työryhmän työhön ja pitää mietinnössä esille nostettuja vesilain puutteita sekä parantamisehdotuksia oikeanlaatuisina.

Lausuntonaan aluehallintovirasto kiinnittää huomiota seikkoihin, joita on tarpeen tarkastella vesilain tarkistamisen jatkovalmistelussa, lakiuudistuksen toimeenpanossa tai mahdollisesti käynnistyvässä vesitalousasetuksen muutoksessa. Lausunto on koottu Etelä-Suomen aluehallintovirastossa, mutta sen valmisteluun ovat osallistuneet myös muut aluehallintovirastot.

1. Ehdotuksen suhde vesilain muihin lainkohtiin

Nykyisen vesilain 2 luvun 13 a §:n mukaan hakijalle voidaan myöntää tarvittava oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Yleisen edun tarve näissä tilanteissa voi liittyä luonnonsuojelun edistämiseen sekä muuhun vastaavaan merkittävään yleiseen etuun, josta on lainkohdassa annettu esimerkkejä. Saman luvun 14 §:n mukaisen oikeuden myöntäminen hankkeen toteuttamista estävän rakennuksen, laitoksen tai muun rakennelman poistamiseen, muuttamiseen tai hyväksi käyttämiseen on 13 a §:ssä tarkoitettuun yleiseen tarpeeseen. Hakemuksen voi tehdä julkisyhteisön ohella yksityisoikeudellinen yhteisö. Näitä vuonna 2017 voimaan tulleita lainkohtia on voitu soveltaa hankkeisiin, joiden tavoitteena on ollut vaelluskalojen elinolosuhteiden sekä muun kalatalouden parantaminen ja joiden yhteydessä on ollut tarpeen purkaa vesivoimalaitosrakenteita sekä myöntää oikeus tai lunastaa toisen aluetta. Kyseiset tilanteet ovat siis voineet olla pääpiirteiltään varsin samankaltaisia kuin ne, joita varten vesilakiin esitetään nyt lisättäväksi säännöksiä. Jatkovalmistelussa tulisi nykyistä kattavammin tarkastella ehdotuksen suhdetta näihin voimassa oleviin lainkohtiin sekä siihen, että sovelletaanko lainkohtia rinnakkain vai rajatusti.

Mietinnössä on tuotu esiin, että vesivoimalaitoksen lupa voi olla osa laajempaan hankekokonaisuutta. Tällaiseen hankekokonaisuuteen liittyy tavallisesti myös muita vesilupia, jotka koskevat esimerkiksi vesirakenteita tai vesistön säännöstelyä, ja joissa luvanhaltija voi olla eri kuin voimalaitoksen luvanhaltija. Kalataloudellisen tavoitteen edistäminen määräämällä uusi kalatalousvelvoite voi olosuhteista johtuen edellyttää, että myös näihin muihin lupiin tulisi tehdä muutoksia. Kuten mietinnössä on asianmukaisesti todettu, jatkovalmistelussa asiaa tulisi tarkastella nykyistä enemmän, ja esimerkiksi kuvata tilanteita, jolloin luvan muuttaminen olisi ehdotetun lain muutoksen perusteella tarkoituksenmukaista ja milloin se ei olisi. Mietinnöstä ei myöskään käy ilmi, tulisiko luvan muutoksen tarkoituksenmukaisuutta arvioida suhteessa koko vesistön muihin voimassa oleviin lupiin, joilla on muutettavan luvan tavoin vaikutusta vesistön vaelluskalakantojen elinolosuhteisiin sekä niiden parantamiseen.

Kalavelvoitteen toteuttaminen edellyttää usein myös säännöstelyn muutosta, ja säännöstelylupa sekä sen tarkistaminen perustuvat nykyisin vesilain 7 luvun ja 19 luvun 7 §:n säädöksiin. Jatkovalmistelussa tulisi käsitellä ehdotuksen suhdetta erityisesti säännöstelyluvan tarkistamiseen ja oikeuteen saada korvauksia säännöstelyn muuttamisesta, mikäli se tulee tehtäväksi ehdotetun uuden kalatalousvelvoitteen määräämisen takia.

Jo nykyisin kalatalousvelvoitteita tai muita kalataloutta edistäviä toimenpiteitä koskevia lupahakemuksia tulee vireille eri hakijoiden toimesta sekä vapaaehtoisesti että velvoitettuna, jopa siten, että kaksi tai useampi hakemus, joka koskee samaa voimalaitosta, tulee yhtä aikaa vireille. Hakemukset voivat olla eri sisältöisiä etenkin kalatalousvelvoitteen osalta, mutta myös esimerkiksi säännöstelyn tai juoksumääräysten osalta. Mietinnössä ehdotetut säädösmuutokset voivat lisätä edellä kuvatun kaltaisia tilanteita, jotka ovat jo voimassa olevan vesilain näkökulmasta jossain määrin epäselviä esimerkiksi sen suhteen, miten etusija eri hakemusten välillä määräytyy ja mitä juoksumääräyksiä tai muita velvoitteita on mahdollista asettaa luvanhaltijan vapaaehtoisesti vireille panemaan hakemukseen.

Ehdotuksen mukaan nykyisen vesilain 19 luvun 5 §:n 3 momenttia, joko koskee luvanhaltijan oikeutta saada hakijalta korvausta luvan määräysten tarkistamisesta, ei sovellettaisi uuden kalatalousvelvoitteen asettamiseen. Ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, koskeeko tämä myös sellaisia tilanteita, joissa uusi kalatalousvelvoite vähentää muita kuin vesivoimalaitoksen lupaan liittyviä lailla suojattuja etuja eikä se, missä laajuudessa tällaisia mahdollisia muita vaikutuksia tulisi ottaa huomioon.

## 2. Ehdotuksen vaikutukset viranomaisten toimintaan

Työryhmä arvion mukaan lain voimaantulon jälkeisellä viiden vuoden ajanjaksolla kalatalousviranomaisen olisi mahdollista panna vireille noin 80 voimalaitoksen lupamääräysten tarkistamishankkeet. Mietinnössä esitetty arvio siitä, ettei lainmuutos lisäisi aluehallintovirastoissa ratkaistavaksi tulevien asioiden määrää, eikä siten aluehallintovirastojen työmäärä lisääntyisi, ei vaikuta todenmukaiselta, kun otetaan työryhmän arvion ohella huomioon seuraavia seikkoja:

- Lainmuutoksen tavoitteena on helpottaa voimassa olevien vesilupien muuttamista, jolloin hakemusten määrän voi arvioida jo lähtökohtaisesti kasvavan lupaviranomaisessa nykytilaan verrattuna.
- Kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistamista koskevat lupahakemukset ovat hyvin työläisiä ja niiden käsittely vie aluehallintovirastossa usein merkittävästi enemmän aikaa kuin vesilupien käsittely keskimäärin.
- Voimalaitoksen kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskeva sama hanke voi tulla asian monimutkaisuudesta johtuen aluehallintovirastossa vireille kaksi kertaa: Ensimmäisessä vaiheessa kalatalousviranomaisen hakemuksesta luvanhaltija velvoitetaan laatimaan selvitykset ja suunnitelmat hankkeen toteuttamiseksi sekä hakemaan varsinaista luvan muuttamista. Toisessa vaiheessa aluehallintoviraston käsiteltäväksi tulee varsinainen luvan muutoshakemus. Tämä kaksivaiheinen menettely on perusteltu sekä kalatalousviranomaisen näkökulmasta että tietyiltä osin myös luvanhaltijan näkökulmasta, mutta se väistämättä lisää aluehallintoviraston työmäärää, kuten myös lausuntojen antajien sekä asianosaisten. Mietinnössä ei kuitenkaan ole käsitelty tätä kaksivaiheista menettelyä eikä arvioitu, tuleeko kaksivaiheinen menettely lisääntymään ja siten vaikuttamaan mietinnössä arvioitua enemmän viranomaisten tai luvanhaltijoiden työmäärään. Jatkovalmistelussa kaksivaiheisen menettelyn tarkastelu sekä ehdotuksen soveltuvuuden ja vaikutuksen arviointi tähän kaksivaiheeseen menettelyyn olisi muutoinkin tarpeellista, kun otetaan huomioon, ettei voimassa oleva lainsäädäntöön eikä sen esitöihin sisälly selkeästi kyseistä menettelyä. Kaksivaiheisessa menettelyssä on ollut epäselvyyttä muun muassa sen suhteen, kuinka yksityiskohtaisia määräyksiä voidaan antaa ensimmäisessä vaiheessa luvanhaltijalle, kun lupaharkinnassa ei vielä tässä vaiheessa ole kaikkia asiaan liittyviä tietoja käytettävissä. Ja mikäli määräykset ovat ensimmäisessä vaiheessa luonteeltaan yleisiä, voi hakemus toisessa vaiheessa jäädä tavoiteltua epätarkoituksenmukaisemmaksi.

- Voimalaitosten kalatalousvelvoitteita tai -maksua koskevia päätöksiä käsitellään myös usein valitustuomioistuimissa, jolloin ne edellyttävät vähintään aluehallintoviraston lausuntoa tai palautuessaan aluehallintoviraston uudelleen käsittelyä.
- Kuten mietinnöstäkin käy ilmi, lainmuutoksen seurauksesta vireille mahdollisesti tulevat lupahakemukset eivät jakaannu tasaisesti aluehallintovirastojen kesken, vaan valtaosa painottuisi etenkin Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueelle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ehdotuksen vaikutus tiettyjen aluehallintovirastojen työmäärään ja resursointitarpeeseen on keskimääräisesti tarkasteltua merkittävästi suurempi, etenkin kun tilannetta verrataan näiden virastojen nykyiseen tilanteeseen.

Aluehallintoviraston työmäärää lisää myös se, että viraston arvioitavaksi tulisi myös osin uudenlaisia luvan myöntämisen edellytyksiä kuten vesivoimalaitoksen merkitys energiahuollon kannalta mukaan lukien mahdollisen säätövoiman ja lyhytaikaisäännöstelyn merkitys, sekä laitoksen taloudellinen arvo, merkitys paikallisena energiantuotantolaitoksena tai elinkeinona. Lisäksi viraston tulisi tapauksesta riippuen ja tapauskohtaisesti arvioida kustannusten kohtuullisuutta luvanhaltijan kannalta sekä määrittää luvanhaltijalle vesivoiman menetyksestä mahdollisesti maksettavan korvauksen suuruus. Työmäärän kasvun ohella edellä mainitut tehtävät lisäävät tarvetta kehittää yhtäältä aluehallintovirastojen asiantuntemusta sekä toisaalta arviointia tukevia menetelmiä. Esimerkiksi kohtuuttomuutta arvioitaessa kustannuksia tulisi verrata voimalaitoksen vuosituottoon. Vuosituoton luotettava arviointi on kuitenkin hyvin vaikeaa, kun otetaan huomioon vallitseva sähkömarkkinatilanne, vesivoiman käyttö hinnaltaan nopeasti vaihtelevana säätövoimana sekä ns. mankala-periaate, jossa vesivoimayhtiön on myytävä sähkö omistajilleen omakustannushintaan.

Lupaviranomainen voi lakisääteisten viranomaislausuntojen lisäksi pyytää hakemuksesta muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin tarpeen tuoda nykyistä selkeämmin esiin, miltä tahoilta edellä kuvatun kaltaisia osin uudenlaisia lupaharkinnassa huomioon otettavia seikkoja koskevat lausunnot tulisi pyytää. Lisäksi ehdotuksen mukaisen luvan muutoksen panisi vireille kalatalousviranomainen, jolta lupaviranomainen on tavallisesti pyytänyt lausuntoa kalataloutta koskevista lupahakemuksista. Ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, onko jatkossa lausunto pyydettävissä samalta kalatalousviranomaiselta, joka on pannut hakemuksen vireille vai mahdollisesti toisen alueen kalatalousviranomaiselta tai Luonnonvarakeskukselta.

Aluehallintoviraston tehtävien lisääntyessä tulisi jatkovalmistelussa tarkastella mahdollisuutta muuttaa vesitalousasioista annetun valtioneuvoston asetuksen (1560/2011) 1 luvussa hakemusasiakirjojen sisältöä koskevaa sääntelyä. Nykyiset sisältövaatimukset pitävät sisällään muun muassa selvityksen vesivoimasta sekä hankkeen vaikutuksesta siihen. Kyseisen kohdan ei ole kuitenkaan katsottu edellyttävän hankkeen merkityksen arvioimista energiantuotannolle tai muita esityksessä lupaviranomaisen arvioitavaksi tulevia uusia seikkoja.

Mietinnössä uusien lupahakemusten määrän arvioinnin tarkastelujaksona on käytetty lain voimaan tulon jälkeistä viiden vuoden ajanjaksoa. Aluehallintoviraston työmäärää ja resursointia arvioitaessa on syytä ottaa huomioon, että kyseisenä ajanjaksona on odotettavissa, että viraston työmäärää

lisäävät elvytysrahoituksen sekä vihreän siirtymän edistämisen myötä vireille tulevat lupahakemukset, joiden käsittelyyn panostamisesta on jo sovittu lakisääteisesti tai tulossopimusperusteisesti. Lisäksi voimalaitosvesistöjen kalatalousvelvoitteita tai -maksuja koskevat hankkeet ovat kestoaltaan usein varsin pitkiä ja voimalaitosten määrä suuri, jolloin uudistuksen vaikutukset ulottuvat mietinnössä valittua tarkastelujaksoa pidemmälle.

Ehdotuksessa luvan avaamisen kynnys on määritetty vain sillä perusteella, että kalatalousasiaa koskeva lupamääräys puuttuu. Käytännössä lupaharkinnassa on kuitenkin otettava huomioon lukuisia muitakin seikkoja, kuten laitoksen merkitys energiahuollon kannalta, vaelluskalojen elinolosuhteiden parantaminen, vesienhoidonsuunnittelun tavoitteet sekä muita yleisiä ja yksityisiä hyötyjä ja haittoja. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota yhtäältä siihen, ettei matala luvan avaamisen kynnys johda tarpeettomiin tai edellä sanottujen seikkojen valossa heikkoihin hakemuksiin ja toisaalta siihen, ettei matala kynnys kannusta epätarkoituksenmukaisiin voimalaitoslupien muutoshakemuksiin luvan tai sen määräysten muuttamista koskevien voimassa olevien säädösten nojalla.

Keskisarja Ville  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Ympäristöluvut