

Asia: VN/335/2019

Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Pidämme työryhmän mietintöä valitettavan epätasapainoisena ja vesitaloushankkeiden omaisuuden suojaa voimakkaasti heikentävänä sekä luottamuksensuojan vastaisena. Vesilain muutoshankkeen poliittinen tavoite on Sanna Marinin hallitusohjelmassa ollut Perustuslain 15 § suojaa nauttivien vesivoimalaitosten omaisuuden suojan murtaminen, mutta esityksessä tämä pyritään toteuttamaan tavalla, joka käytännössä voisi alistaa vesivoimalaitokset viranomaisten mielivallalle mahdollisesti ilman mitään takeita asianmukaisista, täysimääräisistä korvauksista.

Esitetyn kaltaisen lakimuutoksen myötä käytännössä purkautuisivat kaikki mahdollisuudet saavuttaa kalatalouden suojelutavoitteita perusoikeuksiin puuttumista vähäisemmin keinoin. Tällaisia keinoja on esimerkiksi vapaaehtoinen neuvottelumenettely, jolla on jo saavutettu hyviä tuloksia useissa vesistöissä Suomessa (esim. Mustionjoen kalatiet, Kuhankosken luonnonmukainen kalatie, Autionjoen ennallistamishanke, Myllykosken voimalaitoksen myynti lakkautettavaksi ja Pintamonjärven säännöstelysuositukset).

Oikeusministeriön työryhmä on työnsä aikana kuullut pääasiassa kalatalousasiantuntijoita ja yksittäisiä sähkömarkkina-asiantuntijoita, mutta ei perustuslakiasiantuntijoita. Lakihanketta perustuslaillisesta näkökulmasta arvioivaa professori Martti Häkkäsen sekä EU-oikeudellisesta näkökulmasta arvioivaa professori Juho Raition lausuntoa ei ole lakiehdotuksessa lainkaan huomioitu.

Perustuslaillisesta näkökulmasta merkittävin ongelma on, että vesivoiman merkitystä uusiutuvana, päästöttömänä energianlähteenä ei tunnisteta Perustuslain 20 § (ympäristövastuu) tavoitteita

edistävänä toimintana. EU-oikeudellisesta näkökulmasta lakiesitys ei tunnista vesivoiman merkitystä EU:n ilmastonsuojelullisten päämäärien saavuttamisessa. Vesivoiman merkitys on sekä ilmastonsuojelun että sähköjärjestelmän kannalta merkittävästi kasvanut hallituksen esityksen taustalla olevan, vuonna 2018 laaditun OM:n arviomuistion jälkeen, kun ilmastoriisi on kärjistynyt ja kotimaisen energian tuotannon tarve on lisääntynyt energiakriisin myötä. Tämän vuoksi arvio vesivoiman merkityksestä PeL 20 § mielessä olisi päivitettävä ennen hallituksen esityksen antamista. Pidämme valitettavana, että OM ei ole katsonut tällaista arviointia tarpeelliseksi.

Yksityiskohtaisia huomioita

Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen (3 luku 21 a §)

Esityksen mukaan voimassa olevan voimalaitosluvan haltijalle, jolle kalatalousvelvoitetta ei sisälly, voitaisiin määrätä sellainen. Velvoitteen määräisi lupaviranomainen kalatalousviranomaisen hakemuksesta. Määräyksen edellytykseksi riittäisi se, että vastaavaa määräystä ei luvassa ole. Toisin sanoen kaikki ns. nollavelvoitelaitokset olisivat potentiaalisesti uusien määräysten piirissä ilman mitään ennakoedellytyksiä, vain kalatalousviranomaisen harkintaan perustuen. Tätä jälkikäteistä määräystä antaessaan viranomaisen on esityksen mukaan ”otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä, muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta”.

Esityksen perusteluissa näitä viranomaisen ”huomioon otettavia” asioita on pyritty tarkentamaan, mutta ne jäävät aivan liian ylimalkaisiksi, ja johtaisivat käytännössä uusien määräysten antamiseen viranomaisen tarveharkinnan perusteella. Koska kyseessä on kiistatta Perustuslain omaisuudensuojan (15§) rajoitus, on sen toteuttamisen noudatettava lukuisia edellytyksiä, joista yksi on täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus.

On syytä korostaa, että voimalaitoksen merkitys energiahuollon kannalta ei voi perustua laitoksen kokoon. Esimerkiksi valtaosa Suomen tuulivoimaloista on teholtaan alle 5MW, mutta niitä ei pidetä merkityksettöminä. Aurinkosähkön tuotantoa on pyritty edistämään hyvin pienillä alle 0,1MW hajautetuilla tuotantoyksiköillä. Vesivoima on uusiutuvista sähköntuotantomuodoista sääriippumattomin ja säätökykyisin, minkä vuoksi vesivoiman merkitys energiajärjestelmässä on sen nimellistehoa suurempi, koska se helpottaa tuuli- ja aurinkovoiman integroimista järjestelmään. Sähkön tarjonnan ollessa niukkaa vesivoimalla tuotetut megawattitunnit ovat hyvin arvokkaita koko järjestelmän kannalta riippumatta siitä, minkä kokoisessa laitoksessa ne on tuotettu. Ollessaan hajautettua ympäri Suomen, vesivoima on tärkeää myös huoltovarmuuden kannalta.

Ottaen huomioon kalatalousvelvoitteiden määräämisen potentiaalisesti suuret vaikutukset luvanhaltijan taloudelliseen asemaan, tulisi määräyksen antamisen edellytyksenä olla, että nämä vaikutukset eritellään ja arvioidaan perusteellisesti ja yhteistyössä luvan haltijan kanssa tavalla, joka

antaa pakkotoimien kohteeksi joutuvalle mahdollisuuden etukäteen tietää, kuinka suuriin taloudellisiin menetyksiin mahdollinen uusi määräys johtaisi. Lisäksi etukäteen on riittävällä ja uskottavalla objektiivisuudella osoitettava, että uuden veloitteen määrääminen todella johtaisi kalakantojen elpymiseen kyseisessä vesistössä. Tällainen arvio ei voi olla vain kalatalousviranomaisen tai lupaviranomaisen työpöytä-arvio, vaan sen on osoitettava riittävää luonnontieteellistä ja riippumatonta uskottavuutta, ja myös voimalaitoksen omistajaa on kuultava sen laadinnassa.

Tällaisen, sekä taloudelliset vaikutukset täsmällisesti arvioivan että kalataloudelliset hyödyt osoittavan selvityksen laatimisen tulee ehdottomasti olla uusien veloitteiden tai maksujen määräämisen edellytys. Vain näin uuden omaisuudensuojan rajoituksen voidaan ajatella täyttävän perustuslaista poikkeamiseen vaadittavat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Selvityksen aloittaminen ei voi nähdäksemme perustua vain kalatalousviranomaisen päätökseen, vaan sille on oltava lupaviranomaisen lupa. Selvityksen kustannukset tulee kattaa lupamuutosta ajavan tahon (valtion) toimesta.

Lunastusoikeuden myöntäminen kalatalousviranomaiselle (2 luku 13 §)

Pidämme yllättävänä, että mietinnössä ehdotetaan uutta vesivoimalaitosten pakkolunastusoikeutta viranomaiselle. Vaikka lunastuksen edellytykset on esitetty säädettävän melko tiukoiksi, pidämme uuden lunastusoikeuden myöntämistä Vesilaisissa kyseenalaisena. Ymmärtääksemme lunastusoikeuden laajentamisen arviointi ei kuulunut työryhmän toimeksiantoon, eikä sen vaikutuksia ole riittävällä tavalla arvioitu.

Pidämme täysin kestäättömänä sitä, että samalla kun viranomaisen pakkolunastusoikeutta esitetään laajennettavan, voimalaitoksen haltija ei voisi vaatia lunastusta, mikäli uuden 21 a § perusteella määrätyt veloitteet tai maksut huomattavalla tavalla muuttaisivat voimalaitoksen alkuperäistä tarkoitusta tai tekisivät sen toiminnasta kannattamatonta. Lunastusvaatimuksen epääminen voimalaitoksen haltijalta voisi johtaa tilanteeseen, jossa laitoksen haltija ensin määrättäisiin rakentamaan esimerkiksi kalatie ja tämän jälkeen olisi edelleen käytännössä pakotettu hallinnoimaan kannattamattomaksi muuttunutta ja arvonsa menettänyttä kiinteistöään.

Korvaukset (21 a § 2 momentti ja 13 luku 11 §)

Perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta on nähdäksemme selvää, että voimalaitoksen haltijalla on oikeus korvaukseen uusien määräyksien aiheuttamasta edunmenetyksestä. Nykyisen Vesilain 3 luvun 21 § sekä 19 luvun 5 § mukaan lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset on korvattava luvanhaltijalle. Esitetyn uuden 21 a § mukaan nollavelvoitelaitokset olisivat oikeutettuja korvaukseen vain vesivoiman hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Toisin sanoen – jos ymmärrämme oikein – ne

voimalaitokset, joiden olemassa olevia lupavelvoitteita muutetaan (tyypillisesti suuret vesivoimalat) olisivat oikeutettuja kattavampiin korvauksiin kuin pienet nollavelvoitelaitokset. Emme pidä eri toimijoita näin eriarvoisesti kohtelevaa lainsäädäntöä perusteltuna. Muut kuin vähäiset edunmenetykset tulee korvata myös nollavelvoitelaitoksille.

esityksen mukaan korvauksia voitaisiin sovitella sillä perusteella, että luvanhaltija on voinut menneisyydessä hyödyntää vesivoimaa. Luvanvarainen ja lainvoimainen elinkeinotoiminta siis käytännössä luettaisiin elinkeinonharjoittajan tappioksi korvaustilanteessa. Säädös johtaisi luvanhaltijan kannalta hyvin ennakoimattomiin lopputuloksiin ja mahdollistaisi käytännössä sen, että luvanhaltija jäisi täysin ilman korvauksia, mitä pidämme kohtuuttomana. Korvauksen suuruus tulisi perustua niihin menetyksiin, mitkä omaisuuteen puuttumisen hetkellä luvanhaltijalle aiheutuvat sekä niihin arvioituihin menetyksiin, joita menetetyistä sähkön tuotannon arvosta tulevaisuudessa koituvat. Tämä vastaisi paremmin perusoikeuksien rajoittamisen ennakoitavuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

Lopuksi

Kalatalousvelvoitteiden pakottavaa määräämistä vesivoimalaitoksille perustellaan ennen kaikkea Perustuslain ympäristön suojeluelvoitteella (20 §) sekä EU:n vesipuidedirektiivin velvoitteilla. Näitä molempia on mielestämme taustavalmistelussa tarkasteltu rajoittuneesti. Perustuslain osalta ei ole arvioitu sitä, missä määrin päästöttömän vesivoiman tuottaminen edistää fossiilisista energialähteistä luopumista ja nauttii näin ollen – mahdollisesti jopa kalakantojen suojelua voimakkaammin – Perustuslain 20 pykälän suojaa. EU:n vesipuidedirektiivin velvoittavuutta ei ole puolestaan asetettu nykyisten, varsin nopeasti kiristyneiden EU:n uusiutuvan energian tavoitteiden kontekstiin. Tämän vuoksi koko Vesilain muutoshankeen perusteita ja tarpeellisuutta olisi nähdäksemme tarkasteltava uudelleen.

Kunnioitavasti,

Toivo Hurme

Toiminnanjohtaja

Hurme Toivo
Paikallisvoima ry

