

Oikeusministeriölle

Vesilain muutoshankkeen työ- ja seurantaryhmälle esitysluonnoksesta (6.3.2023) vesilain muuttamiseksi

Yleistä

Pidämme oikeusministeriön lakiluonnosta valitettavan epätasapainoisena ja vesitaloushankkeiden omaisuuden suojaa voimakkaasti heikentävänä. Vesilain muutoshankkeen poliittinen tavoite on toki koko ajan ollut Perustuslain 15 § suojaan nauttivien vesivoimalaitosten omaisuuden suojan murtaminen, mutta esityksessä tämä pyritään toteuttamaan tavalla, joka käsityksemme mukaan käytännössä voisi alistaa vesivoimalaitokset viranomaisten mielivallalle mahdollisesti ilman mitään takeita asianmukaisista korvauksista.

Esityksen 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.¹

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 ilmastonsojellisten päämäärien saavuttamisessa. Vesivoiman merkitys on *sekä* ilmastonsojellun *että* sähköjärjestelmän kannalta merkittävästi kasvanut vuonna 2018 laaditun OM:n arviomuistion jälkeen, kun ilmasto-riisi on kärjistynyt ja kotimaisen puhtaan energian tuotannon tarve on lisääntynyt energiakriisin myötä. Tämän vuoksi arvio vesivoiman merkityksestä PeL 20 § mielessä olisi päivitettävä.

Yksityiskohtaisia huomiota

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

¹ Paikallisvoiman jäsenyhtiöiden toteuttamista hankkeita voidaan mainita mm. Mustionjoen kalatiet, Kuhankosken luonnonmukainen kalatie, Autionjoen ennallistamishanke ja Pintamonjärven säännöstelysuositukset.

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. 0-velvoitelaitokset 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 vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta²”.

Esityksen perusteluissa näitä viranomaisen ”huomioon otettavia” asioita on pyritty tarkentamaan, mutta ne jäivät 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.

Ottaen huomioon kalatalousvelvoitteiden määräämisen potentiaalisesti suuret vaikutukset luvan haltijan 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 velvoitteen 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 velvoitteiden 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.

Esityksen mukaan uusi määräys voisi olla velvoite, maksu tai näiden yhdistelmä. Pidämme tervetulleena sitä, että nämä eri vaihtoehdot sisältyvät ehdotukseen. Kalatalousmaksu tai istutusvelvoite voivat monissa tapauksissa olla velvoitetta perustellumpia luvan haltijan oikeudet huomioiden.

² Laitoksen merkityksen arviointia energiahuollon kannalta ei voi perustaa laitoksen tehoon. Suomen lähes kaikki tuulivoimalat ovat 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 energijärjestelmässä on sen nimellistehoa suurempi, koska se helpottaa tuulivoiman integroimista järjestelmään. Sähkön tarjonnan ollessa niukkaa vesivoimalla tuotetut megawattitunnit ovat hyvin arvokkaita riippumatta siitä, mikä kokoisessa laitoksessa ne on tuotettu.

Lunastusoikeuden myöntäminen kalatalousviranomaiselle (2 luku 13 §)

Viranomaislähtöisen lunastuksen edellytykset on esitetty säädettävän melko tiukoiksi, mikä on perusteltua. Viranomaisen vaatiman lunastuksen tulisi siis aina olla viimesijainen keino.

Pidämme kuitenkin kestävämmänä sitä, että voimalaitoksen haltija ei voisi vaatia lunastusta, mikäli uuden 21 a § perusteella määrätty velvoitteet 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 0-velvoitelaitokset 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 0-velvoitelaitokset. Emme pidä eri toimijoita näin eriarvoisesti kohtelevaa lainsäädäntöä perusteltuna. Muut kuin vähäiset edunmenetykset tulee korvata myös 0-velvoitelaitoksille.

Esityksen mukaan korvauksia voitaisiin sovittelulla 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 menetystä sähkön tuotannon arvosta 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 vesipuitedirektiivin velvoitteilla. Näitä molempia on mielestämme taustavalmistelussa tarkasteltu rajoittuneesti. Perustuslain osalta ei ole arvioitu sitä, missä määrin päästöttömän vesivoiman tuottaminen edistää fossiilisista energialähteistä luopumista ja toteuttaa näin ollen – mahdollisesti jopa kalakantojen suojelua voimakkaammin – Perustuslain 20 pykälää. EU:n vesipuitedirektiivin velvoittavuutta ei ole puolestaan asetettu nykyisten, varsin nopeasti kiristyneiden EU:n uusiutuvan energian tavoitteiden kontekstiin. Maailma on merkittävästi muuttunut hankkeen taustalla olevan OM:n arviomuistion (2018) kirjoittamisen jälkeen. Tämän vuoksi koko Vesilain muutoshankkeen perusteluja olisi nähdäksemme tarkasteltava uudelleen.

Kunnioitavasti

Toivo Hurme
Toiminnanjohtaja
Paikallisvoima ry

Paikallisvoima on 55 paikallisen ja alueellisen energiayhtiön edunvalvontajärjestö, jonka jäsenet toimivat puhtaan energiantuotannon edelläkävijöinä. Paikallisvoima tuo energiakeskusteluun paikallista näkökulmaa, puhuu energiamarkkinoiden monipuolisuuden puolesta, kannattaa aitoa kilpailua ja haluaa turvata paikallisten energiayhtiöiden toimintaedellytykset. Paikallisvoiman jäsenyhtiöt ovat sekä sähkön että kaukolämmön tuottajia, myyjiä ja jakelijoita. Tärkeimmät tuotantomuotomme ovat tuulivoima, vesivoima sekä bioenergia. Paikallisvoiman jäsenyhtiöillä on yhteensä 49 kappaletta pääosin alle 5 MW vesivoimalaitoksia, joista toistakymmentä on ns. nollavelvoitelaitoksia.