

31.3.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesilakia. Vesilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei sisälly. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat tällaisten laitosten lupamääräysten tarkistamisen kalatalousasioiden osalta nykyistä helpommin. Säännösten tarkoituksena on tukea kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämistä ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämistä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen vahvistamisen jälkeen.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av vattenlagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i vattenlagen. Det föreslås att det i vattenlagen tas in bestämmelser om påförandet av en fiskevårdsskyldighet eller en fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem i tillstånd för vattenkraftverk där en sådan skyldighet eller avgift inte ingår. De förslagna ändringarna gör det lättare än för närvarande att se över tillståndsvillkoren för vattenkraftverken när det gäller fiskerihushållningsärenden. Syftet med bestämmelserna är att stödja återställande av vandrande fiskbestånd och stoppa förlusten av biologisk mångfald.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har stadfäst.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	6
2.2 Kansalliset kalastrategiat.....	10
2.3 Euroopan unionin lainsäädäntö	11
2.4 Kalatalousvelvoitteet ja kalatalousmaksut vesivoimalaitosten luvissa	14
2.5 Vaellusesteiden ohittamisen käytännöt.....	15
2.6 Nykytilan arviointi	15
2.6.1 Vesitalousluvan lupamääräysten muuttaminen.....	15
2.6.2 Vesitalousluvan pysyvyysuoja	16
2.6.3 Muita kysymyksiä	17
3 Tavoitteet	18
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	18
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	19
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	19
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	21
4.2.3 Ympäristövaikutukset	22
4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	23
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	23
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	23
5.1.1 Yleistä	23
5.1.2 Taloudelliset ohjauskeinot	24
5.1.3 Oikeudelliset ohjauskeinot.....	24
5.1.3.1 Eri toteuttamisvaihtoehdoista.....	24
5.1.3.2 Selvitysmenettely lupaa edeltävänä vaiheena	24
5.1.3.3 Luvan avaamisen kynnys	25
5.1.3.4 Vesivoimalaitoksen lunastaminen.....	25
5.1.3.5 Työryhmän muita havaintoja	26
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	27
5.2.1 Ruotsi	27
5.2.2 Saksa	30
6 Lausuntopalaute.....	31
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	31
7.1 Vesilaki	31
8 Lakia alemman asteinen sääntely	36
9 Voimaantulo	37
10 Toimeenpano ja seuranta	37
11 Suhde muihin esityksiin.....	37
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	37
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	37

12 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys	38
12.1 Yleistä	38
12.2 Yhdenvertaisuus	38
12.3 Omaisuudensuoja	39
12.4 Elinkeinovapaus	48
12.5 Vastuu ympäristöstä	48
12.6 Oikeusturva	50
LAKIEHDOTUS	52
vesilain muuttamisesta	52
om ändring av vattenlagen	55
LIITE	58
RINNAKKAISTEKSTI	58
vesilain muuttamisesta	58
om ändring av vattenlagen	62

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen 10.12.2019 päivätyn ohjelman mukaan ”Päivitetään vesilaki ulottamaan kalatalousvelvoitteet niin sanottuihin nollavelvoitelaitoksiin.” Hanke (<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM039:00/2019>) on osa toimenpidekokonaisuutta, joiden tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Toimet liittyvät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa.

Vaelluskaloilla tarkoitetaan lajeja, jotka syntyvät virtavesissä, viettävät kasvuvaiheen meressä tai järvessä ja palaavat takaisin synnyinalueelleen lisääntymään. Kalastuslain (376/2015) 4 §:n 3 kohdan mukaan kalastuslaissa vaelluskalalla tarkoitetaan lohta, järvihohta, ankeriasta, nahkiasta, toutainta, taimenta sekä nieriän, harjuksen ja siian vaeltavia kantoja. Useat lajit tarvitsevat koski- ja virtapaikkoja lisääntymiseen ja osa myös poikasvaiheen kasvuun. Lisäksi vaelluskalojen luontainen elinkierto edellyttää kulkumahdollisuutta jokien poikasalueiden ja järven tai meren syönnösalueiden välillä. Jos vaelluskalat eivät vaellusesteen vuoksi pääse nousemaan lisääntymisalueilleen tai laskeutumaan syönnösalueille, niiden luontainen elinkierto katkeaa.

Tyypillisiä vaellusesteen muodostavia vesirakenteita ovat vesivoimalaitokset niihin liittyvine rakenteineen, säännöstelypadot, pohjapadot ja erilaiset tierummut. Hankkeen toteuttamistavasta riippuu, millaista haittaa vesirakenteesta aiheutuu vesiluonnolle yleensä tai vaelluskalakannoille erityisesti. Uudempien hankkeiden luparatkaisuissa vesiluonnolle ja vaelluskalakannoille aiheutuvat vaikutukset on tyypillisesti tunnistettu ja niiden ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi hankkeesta vastaavalle asetettu erilaisia lupamääräyksiä. Puutteita sisältyy yleensä vanhoihin hankkeisiin, joiden kalakantoja turvaavat määräykset saattavat olla hyvin yleisluonteisia tai puuttua kokonaan. Tällaisesta laitoksesta käytetään tässä esityksessä ilmausta nollavelvoitelaitos.

Vaelluskalakantojen turvaamisen näkökulmasta puutteita sisältyy yleensä vanhoihin hankkeisiin, jotka saattavat perustua osin aina 1800-luvulla annettuihin päätöksiin. Vaellusesteiden kokonaismäärä ei ole tiedossa, mutta vesistötöiden VESTY-tietojärjestelmän sekä valvontaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella vaellusesteiden kokonaismäärän voidaan arvioida nousevan useisiin tuhansiin. Vesivoimalaitoksia näistä on ainoastaan osa, mutta käytännössä juuri vesivoimalaitosten rakentamisella on ollut suuri merkitys luonnonvaraisten vaelluskalakantojen taantumiseen.

Valtio on pyrkinyt elvyttämään vaelluskalakantoja tukemalla eri tavoin näiden elinolosuhteiden parantamiseen tähtäviä hankkeita. Nämä hankkeet on tyypillisesti toteutettu yhteistyössä hankkeesta vastaavien kanssa. Kaikki luvan haltijat eivät kuitenkaan ole olleet valmiita osallistumaan tällaisten hankkeiden toteuttamiseen yhteisymmärryksessä, vaan viranomaisen on tullut hakea luvan muuttamista.

Nykyinen vesilaki sisältää säännökset vesitalouslupaan sisältyvän kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun sekä lupamääräysten muuttamisesta. Vesilain edellytykset, joiden nojalla lainvoiman saaneen vesitalouslupan määräyksiin voidaan jälkikäteen puuttua, ovat tiukat. Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa pääsääntöisesti sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä, minkä lisäksi hankkeesta vastaavalla on oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvista muista kuin vähäisistä edunmenetyksistä.

Hankkeesta vastaavan asema jälkikäteistä vesitalouslupa-an puuttumista vastaan on huomattavan vahva. Tämä on rajoittanut vaelluskalakantojen elvyttämiseen tähtäävien hankkeiden toteuttamista. Voimassaolevaa lainsäädäntöä on pidetty epätydyttävänä erityisesti nollavelvoitelaitosten osalta, joihin kohdistuvien hankkeiden edistäminen on käytännössä osoittautunut hankalaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta.

1.2 Valmistelu

Oikeusministeriössä on laadittu vuonna 2018 virkатыönä arviomuistio, jossa tarkastellaan jälkikäteiseen kalatalousvelvoitteen määräämiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä (Oikeusministeriön julkaisu 36/2018). Arviomuistion taustalla on oikeusministeriölle jätetty aloite lainmuutokseksi, jolla pyritään parantamaan luonnonvaraisten vaelluskalakantojen elinolosuhteita jokivesistöissä. Julkaisu on saatavilla valtioneuvoston julkaisuarkisto Valtosta (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-715-1>).

Arviomuistiossa katsottiin, että kalataloudellisten haittojen ehkäisemiseksi aikanaan vesitalousluvuissa määrätty toimet eivät kaikilta osin ole johtaneet tavoiteltuun lopputulokseen. Edelleen arviomuistiossa katsottiin, että uudistuneet kalakantojen turvaamistavoitteet sekä kalakantojen hoitoa koskevat tutkimukset huomioon ottaen näyttäisi siltä, että voimassa oleva vesilainsäädäntö ei kaikilta osin turvannut riittävää keinovalikoimaa kalataloudellisten haittojen kompensoimiseksi. Lainsäädännön pääasialliset muutostarpeet koskivat tilannetta, jossa vesivoimalaitoksen vesitalouslupa-an ei aikanaan ollut sisällytetty kalatalousvelvoitetta tai maksua ja jota ei olla muuttamassa. Vaelluskalakantoja koskevien strategioiden tavoitteiden turvaamiseksi vesilakia olisi tarpeen tarkistaa tavalla, joka mahdollistaa kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun sisällyttämisen sellaiseen vesitalouslupa-an, jossa sitä ennestään ei ole, tarvittaessa vesitalousluvan haltijan tahdosta riippumatta. Arviomuistion mukaan tämänkaltaisen sääntelyn antamiselle ei olisi esteitä, mutta mahdollisessa perusvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota asiaan liittyviin, erityisesti hankkeesta vastaavan omaisuuden suojaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin.

Arviomuistio on ollut lausuntokierroksella, jota koskeva lausuntopalaute on koostettu tiivistelmäksi (Oikeusministeriön julkaisuja 2019:32). Julkaisu on saatavissa osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-770-0>. Lausunnonantajat ovat pääosin yhtyneet arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen nykyisen sääntelyn riittämättömyydestä ja vesilain muuttamiseen tähtäävän lainvalmisteluhankkeen tarpeellisuudesta.

Oikeusministeriö asetti 30.9.2022 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen vesilain tarkistamiseksi. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2022-31.3.2023. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus vesilain tarkistamiseksi siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly. Ehdotuksen tuli pohjautua jälkikäteiseen kalatalousvelvoitteen määräämiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä koskevaan arviomuistioon (Oikeusministeriön julkaisu 36/2018) sekä siitä annettuun lausuntopalautteeseen. Työryhmän tuli laatia mietintönsä hallituksen esityksen muotoon. Oikeusministeriö asetti lisäksi seurantaryhmän seuraamaan ja arvioimaan työryhmän työtä.

Työryhmä piti 7 kokousta ja seurantaryhmä 3 kokousta. Työryhmä on kuullut asiantuntijoina erikoistutkija Saija Koljosta Suomen ympäristökeskuksesta, erikoistutkija Pauliina Louhea ja erikoistutkija Antti Ihoa Luonnonvarakeskuksesta, vanhempi tutkija Iivo Vehviläistä Aalto-yliopistosta ja yksikön päällikkö Jyrki Uusitaloa Fingrid Oyj:stä. Työryhmälle on lisäksi toimitettu professori Juha Raition ja professori Martti Häkkäsen kirjalliset asiantuntijalausunnot. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 31.3.2023.

Työryhmän mietintö on ollut lausuntokierroksella 31.3.-pp.kk.2023.

...

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lupamääräysten tarkistaminen

Nollavelvoitelaitoksia koskevat vesilain yleiset vesitaloushankkeen lupamääräysten tarkistamista koskevat 3 luvun säännökset. Koska nollavelvoitelaitosten luvat on myönnetty tyypillisesti ennen nykyisen vesilain (587/2011) voimaantuloa vuonna 2012, lupien muuttamiseen sovelletaan myös vesilain 19 luvun vanhoja hankkeita koskevaa siirtymäsääntelyä. Siirtymäsääntelyssä on tyypillisesti asetettu vanhojen hankkeiden osalta lisäedellytyksiä hankkeiden haltijoiden suojaksi.

Olosuhteiden muutokset, ympäristön tilaa ja toimintaa koskevan tiedon lisääntyminen sekä muut syyt saattavat johtaa siihen, että vesitaloushankkeelle annettua lupaa on tarkistettava. Luvan tarkistaminen voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla. Luvan tulevaisuudessa tapahtuvaan muuttamistarpeeseen on saatettu varautua antamalla lupa määräaikaisena tai sisällyttämällä lupaan määräys panna tiettyyn ajankohtaan mennessä vireille hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi. Näiden lisäksi vesilaki sisältää yleiset säännökset, joiden nojalla lainvoiman saaneen vesilain mukaisen luvan määräyksiä voidaan tarkistaa.

Lainvoiman saaneeseen vesitalouslupa voidaan vesilain 3 luvun 21 §:n nojalla puuttua hankkeen vaikutusten perusteella. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lupamääräyksiä voidaan tarkistaa ja uusia lupamääräyksiä antaa, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Määräysten tarkistamista koskeva hakemus tulee jättää kuitenkin kymmenen vuoden kuluessa valmistusilmoituksen tekemisestä. Kymmenen vuoden aika lienee useimmissa tapauksissa riittävän pitkä hankkeen pidemmällä aikavälillä syntyneiden vaikutusten ilmituloon, vaikka eräissä tapauksissa vaikutusten syntyminen voi edellyttää vieläkin pidempää aikaa. Merkille pantavaa on, että tällä perusteella tapahtuvaan luvan tarkistamiseen ei sisälly erityisiä luvanhaltijan asemaa turvaavia säännöksiä.

Lupamääräysten tarkistaminen ja uusien lupamääräysten antaminen on mahdollista myös, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää (luettelon 2. kohta). Vaikka laissa ei säädetä kynnystä sen paremmin olosuhteiden muutokselle kuin vaikutusten haitallisuudellekaan, voitaneen haitalliselta vaikutukselta edellyttää jonkinasteista merkittävyyttä. Lupamääräyksiä voidaan tarkistaa myös turvallisuussyiden sitä edellyttäessä (3. kohta) tai jos tulvasta tai kuivuudesta uhkaa aiheutua suuria tai laaja-alaisia vahinkoja (4. kohta).

Lupamääräysten tarkistaminen luettelon kohtien 2–4 perusteella ei ole sidottu aikarajoihin. Lupamääräysten tarkistamista tai uusien määräysten antamista rajoittaa pykälän 3 momentin hankkeesta vastaavan asemaa turvaava vaatimus, jonka mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2–4 kohdan nojalla ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Hankkeesta vastaavalla on lisäksi oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvista vähäistä suuremmista edunmenetyksistä. Merkittäväätkään haitalliset vaikutukset eivät oikeuttaisi lupamääräysten tarkistamiseen tai uusien määräysten antamiseen, jos tästä aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettua haittaa hankkeesta

vastaavalle. Kyse ei siis ole siitä, että korvausta vastaan voitaisiin antaa pidemmälle meneviä määräyksiä, vaan että tämä ei ole mahdollista hakijan tahdosta riippumatta.

Lupamääräysten tarkistamista koskevia säännöksiä sovelletaan myös ennen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla myönnettyihin vesitalouslupiin. Hankkeesta vastaavan asemaa turvaa vesilain 19 luvun 5 §:n 3 momentin säännös. Jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, luvanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista. Sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö lupaan voitaisi jälkikäteen puuttua. Vesilain 19 luvun 12 §:n mukaan ennen vuotta 1961 voimassa olleiden säännösten nojalla myönnetyn lupaan perustuvan rakennelman haltija voitiin velvoittaa sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön tilan turvaamista varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittavan vesimäärän. Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettu velvoitteesta aiheutuva edunmenetyks oli korvattava, jos se ei ole vähäinen.

Säännöstelyä koskevan vanhan vesitalouslupan tarkistamisesta säädetään vesilain 19 luvun 7 §:ssä. Säännöstelyä koskevan luvan tarkistamisen edellytyksenä on, että siitä saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä. Tarkistaminen ei saa myöskään vähentää huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta, ellei se ole jo menettänyt merkityksensä. Hankkeesta vastaavalla on pykälän 4 momentin nojalla oikeus saada korvausta säännöstelyn tarkistamisesta johtuvista edunmenetyksestä. Säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

Vesilain 19 luvun 16 §:n mukaisessa lupapäätöksen selventämisessä on kyse käsitteellisesti eri asiasta kuin luvan tarkistamisessa. Lupapäätöksen selventäminen koskee tilanteita, jossa luvan tai oikeuden sisällöstä taikka haltijasta on epäselvyyttä. Tällöin lupaviranomainen voi selventää tällaista päätöstä tai korvata sen nykyisen vesilain mukaisella päätöksellä. Päätöksessä voidaan antaa aikaisemmin annettuun päätökseen perustuvat tai sitä tarkentavat yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi tarpeelliset määräykset haittojen välttämiseksi siten kuin 3 luvun 10–14 §:ssä säädetään. Määräykset eivät saa sanottavasti vähentää luvan tai oikeuden käytöstä saatavaa hyötyä tai aiheuttaa hankkeen tuottamaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia.

Yleistä etua kalatalousasioissa koskeva puhevalta

Vesilain 11 luvun 9 §:ssä säädetään viranomaisen puhevallasta. Hakemusasioissa asianosaisten puhevalta on vesilain 11 luvun 7 §:n 1 momentissa yksilöityjen asianosaisten lisäksi yleistä etua valvovilla valtion viranomaisilla toimialallaan sekä niiden kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla, joiden alueelle hakemuksessa tarkoitettun hankkeen vaikutukset saattavat ulottua.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäväkenttä vesitalousasioissa on hyvin monipuolinen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten eri vastuualueet käyttävät viranomaisen puhevaltaa valvoen yleistä etua ympäristön, kalatalouden, luonnonsuojelun ja liikenteen näkökulmasta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoo lisäksi vesilain noudattamista. Niin sanotuissa valtion vesitaloushankkeissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edustaa valtiota, eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus saattaa toimia myös hankkeesta vastaavana. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus saattaa lisäksi toimia vesitaloushankkeessa rahoittajana. Kalatalousasioiden hoitaminen on tällä hetkellä keskitetty kolmeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen.

Yleisen kalatalousedun valvonnalla tarkoitetaan kalakantojen turvaamiseen ja kalastuksen toimintaedellytyksiin liittyvän puhevallan käyttämistä. Yleisen kalatalousedun valvonnan on katsottu kuuluvan luontevimmin valtion viranomaisen hoidettavaksi kalatalousasioihin liittyvien näkökulmien erilaisuuden, alueiden laaja-alaisuuden, tehtävien hoitamisen edellyttämän asian-
tuntemuksen ja muiden resurssien sekä erilaisten intressien yhteensovittamisen tarpeen vuoksi. Yleisen kalatalousedun valvonta ei rajoita kalatalousalueiden, vesialueiden omistajien tai muiden haitankärsijöiden puhevaltaa.

Hakemusasian käsittely

Vesiasioiden käsittely on hallintomenettelyä, johon sovelletaan vesilain 11 luvun hakemusmenettelyä koskevaa sääntelyä, jossa on huomioitu vesiasioiden käsittelystä johtuvat erityistarpeet, sekä täydentävästi hallintolain (434/2003) hallintomenettelyä koskevaa sääntelyä. Vesilain 11 luku sisältää säännökset asian vireillepanosta, hakemuksen sisällöstä ja sen mahdollisesta täydentämisestä, hakemuksesta viranomaisilta pyydetävistä lausunnoista, asianosaisten ja muiden tahojen kuulemisesta.

Vesitalousluvan muuttaminen on hakemusasia, joka pannaan vesilain 11 luvun 2 §:n mukaan vireille aluehallintovirastolle toimitettavalla hakemuksella. Hakemuskompetenssi on lähtökohdaisesti hankkeesta vastaavalla eli luvanhaltijalla. Vesilain 3 luvun 21 §:n 4 momentin hakemuskompetenssia koskevan erityissääntelyn perusteella hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta voi tietyin vesilaissa säädettyin edellytyksin tehdä myös haitallisen vaikutuksen kohteena olevan yksityisen edun haltija, kunta, valvontaviranomainen tai asiassa yleistä etua valvova viranomainen.

Vesilain 11 luvun 3 §:ssä säädetään lupahakemuksen sisällöstä. Lupahakemuksessa on esitettävä: 1) asian ratkaisemisen kannalta riittävä selvitys hankkeen tarkoituksesta ja hankkeen vaikutuksista yleisiin etuihin, yksityisiin etuihin ja ympäristöön; 2) suunnitelma hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä; 3) arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille ja 4) selvitys toiminnan vaikutusten tarkkailusta. Jos hakemus koskee luvan myöntämistä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitettulle hankkeelle, hakemusasiakirjoihin on liitettävä mainitun lain 19 §:n mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa.

Vesilain 11 luvun 5 §:ssä säädetään hakemuksen täydentämisestä. Jos hakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä, hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemusta viranomaisen asettamassa määräajassa uhalla, että asia voidaan muutoin jättää tutkimatta. Hakemuksen täydentämistä koskevassa pyynnössä on hallintolain 22 §:n mukaisesti yksilöitävä, miltä osin hakemusta on täydennettävä. Täydennyspyynnöt tulisi esittää vasta hakemuksen tarkastamisen jälkeen mahdollisuuksien mukaan kerralla. Jos asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai painavat syyt sitä edellyttävät, hakija voidaan velvoittaa täydentämään hakemusta tai hankkimaan hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan hakijan kustannuksella. Säännöksen tarkoittama muu painava syy voi olla esimerkiksi tilanne, jossa hakija on hallintopakkoimia käyttäen velvoitettu hakemaan lupaa.

Vesilain 11 luvun 6 §:ssä säädetään lausuntojen pyytämisestä. Hakemuksesta on pyydetävä lausunto siltä valtion valvontaviranomaiselta, jonka toimialueella hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä, sekä asianomaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeetonta. Lupaviranomaisen on pyydetävä lausunto kunnan ympäris-

tönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä, sekä hakemuksen tarkoittaman hankkeen sijaintialueen kunnalta ja tarvittaessa hankkeen vaikutusalueen kunnilta. Jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisen kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin, lupaviranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto. Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä. Lupaviranomainen voi esimerkiksi pyytää lausuntoa Maanmittauslaitokselta kiinteän omaisuuden lunastustilanteissa.

Vesilain 11 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia asiasta. Asianosaisia ovat muun muassa hankkeen vaikutusalueen vesialueen ja rannan omistajat, yhteisalueen osakaskunnat ja yksittäiset osakkaat siten kuin yhteisalueissa säädetään, vedenotto-oikeuden haltijat, muut luvanhaltijat sekä vesioikeudelliset yhteisöt. Myös kalastusalueet voivat käyttää asianosaisen puhevaltaa kalataloudellisten vaikutusten perusteella. Vesilain 11 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan myös muille kuin asianosaisille on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Mielipiteen voivat esittää esimerkiksi asukasyhdistykset, muut kansalaisjärjestöt tai kaikki kunnan asukkaat, vaikka nämä eivät olisikaan asianosaisia. Vesilain 11 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on annettava hakemus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Tieto kuulutuksesta on julkaistava hankkeen vaikutusalueen kunnissa noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

Vesitalousasian vireillepanija on lähtökohtaisesti velvollinen hankkimaan ja esittämään lupaviranomaiselle asian ratkaisemisen edellyttämän selvityksen. Vesitalousasioiden asianosaissuhteiden moninaisuuden, vesiympäristön käyttöön liittyvien erilaisten yleisten intressien sekä vesiasioiden erityisasiantuntemuksen vuoksi on pidetty tarpeellisena, että viranomainen voisi eräissä tilanteissa omasta aloitteestaan hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeellista selvitystä. Erittäisen selvityksen hankkimisesta säädetään vesilain 11 luvun 16 §:ssä.

Vesilain 11 luvun 22 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta ja tiedottamisesta. Lupaviranomaisen on annettava hakemusasiasa koskeva päätös tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Päätös on toimitettava hakijalle. Päätöksestä on toimitettava jäljennös niille, jotka ovat sitä pyytäneet, valvontaviranomaisille ja asiassa yleistä etua valvoville viranomaisille. Tieto päätöksen antamisesta on lähetettävä sähköisesti tiedossa olevalla osoitteella vesilain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille asianosaisille, 9 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille ja asiassa muistutuksen tehneille sekä mielipiteen ilmaiseille.

Vesitalousluvan täytäntöönpano

Vesitalousluvan voimassaolosta ja täytäntöönpanosta säädetään vesilain 3 luvun 8 §:ssä. Lupa myönnetään toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi. Toistaiseksi voimassa olevassa luvassa on määrättävä aika, jonka kuluessa vesitaloushanke on toteutettava ja toteuttamiseen ryhtyttävä. Se, kumpi määräaika asetetaan, riippuu hankkeen luonteesta. Kerralla valmiiksi tuleville hankkeille tulee määrätä toteuttamisaika, kun taas määräys aloittamisajankohdasta tulee kysymykseen esimerkiksi jatkuvaluonteisissa hankkeissa. Määräaika hankkeen toteuttamiselle saa olla enintään kymmenen vuotta ja toteuttamiseen ryhtymiselle enintään neljä vuotta.

Lupaviranomainen voi erityisestä syystä ennen määräajan päättymistä hakemuksesta pidentää määräaika. Pidentämistä koskevassa päätöksessä voidaan tarkistaa tai täydentää luvan määräyksiä. Ilman nimenomaista säännöstäkin on katsottu olevan selvää, ettei toteuttamiselle tai

siihen ryhtymiselle annettava lisäaika voisi olla pidempi kuin edellä tarkoitettu varsinainen määräaika.

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta vesilain nojalla tehtyihin päätöksiin säädetään vesilain 15 luvussa. Muutosta aluehallintoviraston vesitalousasiassa antamaan päätökseen haetaan valittamalla Vaasan hallinto-oikeudelta noudattaen mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Muutosta saa vesilain 15 luvun 2 §:n mukaan hakea 1) asianosainen; 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 3) vesitaloushankkeen sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) valtion valvontaviranomainen sekä hankkeen sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen; 5) muu 11 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleistä etua valvova viranomainen; 6) saamelaiskäräjät, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Kalatalousasioita koskevat sopimukset

Voimassa olevan ja sitä edeltäneen vesilain mukaan kalatalousvelvoitteista ja kalatalousmaksuista päättäminen kuuluu lupamenettelyyn, jossa eri tahot pääsevät lausumaan käsityksensä hankkeesta ja sen vaikutuksista. Ennen vuoden 1961 vesilain voimaantuloa käytännöt ovat olleet vaihtelevia, ja hankkeesta vastaava ja silloinen kalatalousasioista vastannut valtion viranomainen ovat saattaneet tehdä sopimuksia hankkeesta aiheutuvien kalataloudellisten haittojen kompensoimisesta.

2.2 Kansalliset kalastrategiat

Kansallisessa kalatiestrategiassa (Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012, s. 10-12) on julkaistu luontaisen lisääntymiskierron merkitys vaelluskalakantojen elinvoimaisuudelle. Strategia korostaa resurssien kohdentamista kalakantojen luonnollisen lisääntymisen edistämiseen, joka saattaa edellyttää kalatieratkaisujen lisäksi useiden ohjauskeinojen käyttöä ja muidenkin kuin vesistö rakentamisesta aiheutuvien haittojen vähentämistä.

Kalatiestrategiassa viitataan myös Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivistä johtuviin, luonnon monimuotoisuuden suojelua koskeviin vaatimuksiin sekä komission ehdotukseen asetukseksi lohikannan hoitosuunnitelmasta. Kalatiestrategian (s. 3) mukaan ”Kiireellisiä toimia vaelluskalakantojen palauttamiseksi niiden luonnolliseen elinympäristöönsä tukevat myös useat muut kansainväliset ja kansalliset velvoitteet, yhteiskunnan arvostusten muutokset sekä ekosysteemipalveluiden säilyttämisen periaatteet. Lähtökohtana rakennettujen jokivesistöjen kalataloudellisten hoito-, rakentamis- ja kunnostustoimien mahdollisuuksille ja toimenpiteiden vaikuttavuudelle on kuitenkin tuntea voimatalousrakentamisesta aiheutuneet muutokset vesistölle ja niiden kalakannoille. Osa näistä muutoksista rajoittaa pysyvästi vesistön kalayhteisöjen ja muidenkin eliöyhteisöjen tilaa ja vain osaan voidaan kunnostus- ja hoitotoimenpiteillä vaikuttaa.”

Kalatiestrategian mukaan vesirakentamista koskevassa sääntelyn lähtökohtana on pitkään ollut kalan kulun varmistaminen. Monet varhaiset kalatiet ovat kuitenkin erinäisistä syistä johtuen osoittautuneet toimimattomiksi ja kalatievelvoitteita on toimimattomuuden vuoksi sittemmin

muutettu kalojen istutusvelvoitteiksi. Strategian mukaan toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut useita muutoksia. Luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja kalakantojen luonnon lisääntymisen arvostus on kasvanut. Lisäksi kalakannoissa ja kalastuksessa on tapahtunut muutoksia ja tutkimustieto vesirakentamishankkeiden kalatalousvaikutuksista on lisääntynyt. Näiden seikkojen vuoksi velvoitteiden sisältöä tulisi tarkastella uudelleen ja suunnata velvoitehoidon toimia kalanistutuksista myös muihin toimiin.

Lohi- ja meritaimenstrategian (Kansallinen lohi- ja meritaimenstrategia 2020 Itämeren alueelle, Valtioneuvoston periaatepäätös 16.10.2014) tavoitetilana vuonna 2020 on, että elinvoimaiset lohi- ja meritaimenkannat lisääntyvät Suomen joissa ja niitä palautetaan potentiaalsiin ja rakennettuihin jokiin ja puroihin siten, että kantojen geneettinen monimuotoisuus pitkällä aikavälillä vahvistuu. Strategiassa asetetun päämäärän mukaan lohi- ja meritaimenkantojen tärkeitä elinympäristöjä ja vaellusreittejä suojellaan ja kunnostetaan, ja näiden toimenpiteiden myötä painopistettä siirretään istutuksista kalojen luontaiseen elinkiertoön. Päämäärään liittyvien toimenpiteiden mukaan kalojen luontaisen elinkierron palauttaminen ja ylläpitäminen otetaan osaksi uudistettavaa kalastuslakia ja mahdollisesti uudistettavaa vesilakia sekä vesirakentamishankkeissa. Edelleen toimenpiteenä todetaan istutusvelvoitteita voitavan tarvittaessa muuttaa ennallistamis- ja kunnostamistoimiksi tai kalan kulun helpottamistoimiksi.

Saimaan järvilohikannan säilymisen ja kestäväen käytön turvaamista koskevassa järvilohistrategiassa (Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 66/2003, s. 28-29) strategiseksi päämääräksi on asetettu Saimaan järvilohen palauttaminen mahdollisuuksien mukaan luonnonmukaisen elinkierron piiriin siten, että viljelyn ja istutusten osuutta voidaan vähentää tai jopa lopettaa.

2.3 Euroopan unionin lainsäädäntö

Ylikansallisista velvoitteista keskeisin kansallista vesilainsäädäntöä ohjaava säädös on Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY). Meriympäristön suojelusta ja merenhoidon ympäristötavoitteista säädetään erikseen yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista annetussa direktiivissä (2008/56/EY, meristrategiadirektiivi). Vesipolitiikan puitedirektiivi ja meristrategiadirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (1299/2004) ja muihin lakeihin tehdyillä muutoksilla.

Vesipolitiikan puitedirektiivissä säädetään vesien ja vesiekosysteemien suojelusta, kestävästä vedenkäytöstä sekä prioriteettiaineiden päästöjen estämisestä. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan vesienhoidon ympäristötavoitteet pintavesille, pohjavesille ja suojelualueille. Vesienhoidon ympäristötavoitteina on vesipiirien hoitosuunnitelmassa esitettyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa 1) ehkäistä pintavesimuodostumien ja pohjavesimuodostumien tilan huononeminen, 2) saavuttaa pintaveden ja pohjaveden hyvä tila vuoteen 2015 mennessä sekä 3) saavuttaa keinotekoisesti ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä.

Pintavesimuodostumat ja pohjavesimuodostumat määritetään ja niille tehdään ominaispiirteiden tarkastelu vesipuitedirektiivin liitteen II mukaisesti. Vesimuodostumien tilan luokittelun kriteereistä säädetään direktiivin V liitteessä. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä vesimuodostumien luokittelun sekä ympäristötavoitteiden merkitys ja sitovuus ovat kehittyneet toisenlaisiksi kuin vesipolitiikan puitedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmisteltaessa arvioitiin. Lainvalmistelutöissä (HE 120/1994 vp) on lähdetty vesienhoidon suunnitelmallisesta luonteesta eikä niistä katsottu aiheutuvan suoria velvoitteita tai taloudellisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen ei myös-

kään ennakoitu merkitsevän erityistä ympäristö- tai vesiluvan myöntämisedellytystä. Ympäristötavoitteita ei siis pidetty välittömästi sitovina, vaan niiden katsottiin ohjaavan lupaharkintaa välillisesti.

Tulkinta muuttui EU-tuomioistuimen Weser-joen ruoppaamista koskevan ratkaisun (C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksa) myötä. Kansallisesti ei tule myöntää lupaa hankkeelle, joka saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen (jollei tilatavoitteista poiketa asianmukaisesti). Huononemisena pidetään puolestaan jo yhdenkin laadullisen tekijän tilan heikkenemistä, vaikka tämä ei johtaisi vesimuodostuman luokan alenemiseen. Siten hankkeelle ei tule myöntää lupaa, vaikka se aiheuttaisi vain yhden laadullisen tekijän heikkenemisen ilman, että koko vesimuodostuman luokitus siitä alenisi. Jos laadullinen tekijä kuuluu jo alimpaan luokkaan, merkitsee sen kaikenlainen huononeminen pintavesimuodostuman tilan huononemista. Ympäristötavoitteet näyttäisivät mainitun ratkaisun valossa nousevan (uutta hanketta) koskevassa lupamenettelyssä itsenäisiksi luvanmyöntämisedellytyksiksi, vaikka ne vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan liittyvät vesienhoitosuunnitelmissa esitettyjen toimenpideohjelmien käytäntöön saattamiseen.

Ympäristöministeriössä valmistellaan parhaillaan lainmuutosta, jonka tarkoituksena on saattaa ympäristötavoitteet lain tasolla sitoviksi sekä mahdollistaa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen vuoksi myös muulloin kuin vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä. Säädosvalmisteluhankkeeseen on asetettu työryhmä (<https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM043:00/2022>). Ympäristötavoitteiden sitovuus lupaharkinnassa on tunnustettu oikeuskäytännössä (ks. esim. KHO 2017:87 ja KHO 2019:166), joten muutoksilla ei välttämättä olisi suurta tosiasiallista vaikutusta lupaharkinnan lopputulokseen.

Sen sijaan vesilain lupaharkinnan rakenteen ja systematiikan kannalta tilanne on toinen. Voimassa olevan lain mukaan vesilain mukaiseen päätöksentekoon ympäristötavoitteet välittyvät intressivertailun myötä. Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioimista koskevan vesilain 3 luvun 6 §:n mukaan vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Sääntelyratkaisun sisällöstä riippuen ympäristötavoitteet saattavat edellyttää yleiselle edulle aiheutuvien hyötyjen ja haittojen merkittävää uustulkintaa tai uudentyypistä ehdotonta luvanmyöntämistä.

Muutosten merkittävyys riippuu osaltaan ympäristötavoitteiden vaativuudesta. Ympäristötavoitteista voidaan poiketa pidentämällä tavoitteiden saavuttamisen määräaikoja (vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 4 kohta), asettamalla tietyille vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristötavoitteita (4 artiklan 5 kohta) tai poikkeamalla niistä uuden hankkeen vuoksi (4 artiklan 7 kohta). Lisäksi jäsenvaltiot voivat 4 artiklan 3 kohdan perusteella nimetä pintavesimuodostumia keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi, jolloin niihin sovelletaan pintaveden hyvän ekologisen tilan tavoitteen sijaan lievempää hyvän ekologisen potentiaalın tavoitetta. Direktiivi edellyttää poikkeusten tarkistamista kuuden vuoden välein. Vaikka poikkeamisen edellytykset on kirjoitettu verraten tiukoiksi, Euroopan unionin tuomioistuin on todennut niiden jättävän laajasti kansallista harkintavaltaa.

Vesipuitedirektiivin kansallisen täytäntöönpanon kannalta tulee kiinnittää erityistä huomiota direktiivin 11 artiklaan, jonka 3 kohdan e alakohdan mukaan virtavesien patoamisen ennakkovalvonta (luvitus) kuuluu direktiivin vaatimien toimenpideohjelmien perustoimenpiteisiin. Lisäksi artiklassa mainitaan, että ”kyseiset ennakkovalvontatoimenpiteet tarkistetaan säännöllisesti ja

saatetaan tarvittaessa ajan tasalle.” Perustoimenpiteet tulee toteuttaa tapauskohtaisista jäsenvaltio- ja aluekohtaisista erityispiirteistä huolimatta. Olemassa olevien vesivoimalupien näkökulmasta 11 artiklasta seuraa, että myönnetty vesiluvat määräyksineen on voitava saattaa kansallisessa lupaviranomaisen uudelleenarvioitavaksi ja määräykset on tarvittaessa päivitettävä vastaamaan direktiivin 4 artiklan vaatimuksia. Vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen (1040/2006) 24 §:n 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee osana vesienhoitolain 19 §:n toimenpideohjelman tarkistamista tarkastella myös ennakkovalvontatoimenpiteitä ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle.

Vesienhoitolaissa säädetään vesipuidedirektiiviin perustuen vesienhoidon suunnittelujärjestelmästä, joka perustuu kuuden vuoden mittaisiin vesienhoitokausiin. Vesienhoidon suunnittelu perustuu laajaan alueelliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen. Keskeinen suunnittelun väline on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valmistelemat ja toimeenpanevat vesienhoito-aluekohtaiset vesienhoitosuunnitelmat, joista valtioneuvosto päättää kuuden vuoden välein. Ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat ovat olleet vuosille 2010-2015 ja toiset vuosille 2016-2021. Loppuvuonna 2021 valtioneuvoston hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat ovat vuosille 2022-2027.

Vesienhoitosuunnitelmien osana käsiteltävät toimenpideohjelmat laaditaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ja ne voivat koostua yhdestä tai useammasta ohjelmasta. Vesienhoitosuunnitelmissa esitettävät tavoitteet vesienhoidolle ja toimenpideohjelmissa esitettävät toimenpiteiden yhdistelmät tarkistetaan kuuden vuoden välein.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat jaotelleet pintavedet ensimmäisiä vesienhoitosuunnitelmia varten tyyppeihin ja luokitelleet ne. Pintaveden luokka perustuu ekologiseen ja kemialliseen tilaan sen mukaan, kumpi niistä on huonompi. Oleellinen osa vesienhoitotyötä on kuuden vuoden välein toteutettava joki-, järvi- ja rannikkovesien ekologisen ja kemiallisen tilan arvioinnin ja luokittelun tarkistaminen. Tilaa arvioidaan ihmisten toiminnan aiheuttaman muutoksen voimakkuuden perusteella. Luokittelutyön avulla saadaan tietoa vesistä, jotka tarvitsevat toimia hyvän tilan saavuttamiseksi tai sen ylläpitämiseksi. Luokittelun tarkistaminen on tehty kolme kertaa. Ensimmäinen pintavesien ekologisen ja kemiallisen tilan luokittelun alustavat tulokset/arviot valmistuivat vuonna 2008, toisen luokittelun vuonna 2013 ja kolmannen vuonna 2019. Vesienhoidon seuranta varten laaditaan seurantaohjelmat ja niissä otetaan huomioon vesien seurantatutkimusten lisäksi myös toiminnanharjoittajien muun lain nojalla tekemä tarkkailu. Kolmannen vesienhoitokauden vesien tilan arviointi perustui pääasiassa vuosien 2012–2017 seurantatietoihin.

Pintavesien ekologinen tila perustuu biologisiin laatutekijöihin, joihin kuuluvat muun muassa kalasto ja pohjaeläimistö. Biologisia laatutekijöitä tukevat hydrologis-morfologiset tekijät ja kemialliset ja fysikaalis-kemialliset laatutekijät. Kalasto ja pohjaeläimistö ovat huomioon otettavia tekijöitä biologisiin laatutekijöihin perustuvassa ekologisen tilan luokittelussa. Vesienhoidossa on monissa vesimuodostumissa tunnistettu voimallisuuden aiheuttama esteellisyys vesien hyvän tilan saavuttamista estäväksi tai hidastavaksi merkittäväksi paineeksi, joten näitä koskevalla sääntelyllä merkitystä myös vesienhoidon toimeenpanon kannalta. Pienten vesivoimalaitosten kohdalla vesimuodostumia ei yleensä ole nimetty keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi. Näiden vesimuodostumien tilatavoitteena on vesien hyvä tila eikä niiden tila saa heikentyä.

Luokittelussa voidaan rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettu vesimuodostuma nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi, jos hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi tarpeellisista hydrologis-morfologisten ominaisuuksien muutoksista aiheutuu

merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle tai seuraaville toiminnoille, joihin kuuluvat esimerkiksi vesivoiman tuotanto ja säännöstely. Edellytyksenä nimeämiselle on, ettei vesimuodostuman keinotekoisista tai muutetuista ominaispiirteistä johtuvaa hyötyä voida teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuudella saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat ovat yksi vesienhoidon suunnittelun poikkeustyyppi. Tällaisia keinotekoisesti tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia on Suomessa lähes 180. Nämä ovat yleensä suurten voimalaitosten ylä- ja alapuoliset vesimuodostumat. Keinotekoisiksi ja voimakkaasti muutetuiksi nimetyillä vesimuodostumilla ympäristötavoitteena on, että vesimuodostumien tila ei heikkene ja että niillä on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Niillä kullakin on siten omat tilatavoitteensa eikä vesien tila saa myöskään heikentyä.

Komissio on Suomen vesienhoitosuunnitelmia koskevassa palautteessaan kiinnittänyt huomiota direktiivin vaatimukseen muun ohella ekologisen virtaaman määrittämisestä ja vesivoimalaitosten lupien ajantasaistamisesta. Nämä luovat osaltaan painetta vesilain mukaisten lupien tarkistamista koskevan sääntelyn tarkistamiseen.

2.4 Kalatalousveloitteet ja kalatalousmaksut vesivoimalaitosten luvissa

Suomessa on noin 230 nimellisteholtaan yli 0,1 MW vesivoimalaitosta. Yli 5 MW:n vesivoimalaitoksia on Suomessa 78 laitosta ja 0,1-5 MW:n laitoksia 154. Kaikkein pienimpien eli alle 0,1 MW:n vesivoimalaitosten kokonaismäärä ei ole tiedossa. VESTY-tietojärjestelmästä löytyy merkintöjä kaikkiaan 466 laitoksesta, mutta mainittuun lukuun sisältyy todennäköisesti jo lakanneita ja toteutumatta jääneitä hankkeita. Todellinen lukumäärä on oikeusministeriöön saadun selvityksen mukaan pienempi. Vesivoimalaitosten lupapäätöksissä on määrätty kalakantojen turvaamiseksi vaihtelevasti kalatalousmaksuja ja kalatalousveloitteita. Määräyksiä koskeva tilanne on seuraavanlainen:

Laitoksen teho	Laitoksia	Kalatalousvelvoite	Muu määräys	Ei velvoitetta	Ei tietoa
>5 MW	78	59	14	5	0
0,1-5 MW	154	65	28	60	1
<0,1 MW	466	2	2	76	386

Oikeusministeriöön saadun selvityksen mukaan yli 5 MW:n nollavelvoitelaitoksia on viisi ja 0,1-5 MW:n laitoksia 60. Alle 0,1 MW laitoksia koskevat tiedot ovat epävarmoja. Tällaisia nollavelvoitelaitoksia on ainakin 76 laitosta, 386 laitoksen tiedot puuttuvat. Nollavelvoitelaitoksia olisi siis tämän hetkisen tietämyksen mukaan 141 kappaletta. Lisäksi varsinkin vanhempien päätösten osalta on tulkinnanvaraista, voidaanko päätökseen sisältyvän määräyksen katsoa olevan luonteeltaan kalatalousmaksu tai kalatalousvelvoite. Ottaen huomioon puutteellisuudet pienten laitosten tiedoissa ja lupamääräysten tulkinnanvaraisuudet, nollavelvoitelaitosten määrä saattaa olla mainittua suurempi.

2.5 Vaellusesteiden ohittamisen käytännöt

Vaellusesteiden ohittamiseen tai poistamiseen tähtäävien hankkeiden määrät ovat viime aikoina lisääntyneet. Hankkeet on käytännössä toteutettu yhteisymmärryksessä hankkeesta vastaavan kanssa. Eräissä tilanteissa vaelluseste on päädytty poistamaan kokonaisuudessaan, jolloin käytännössä voimalaitos on vaihtanut omistajaa vapaaehtoisella kaupalla ja uusi omistaja on kustannuksellaan purkanut uoman sulkevia rakenteita, kunnostanut uomaa ja toteuttanut muita tarpeellisia toimenpiteitä. Yleisiä ratkaisuja ovat olleet myös erityyppiset tekniset ja luonnonmukaiset kalatiet.

Hankkeen toteuttamisesta vastaavat tahot ovat vaihdelleet. Eräissä tilanteissa hankkeesta vastaava on omaehtoisesti päätynt esimerkiksi voimalaitosluvan muuttamisen yhteydessä rakentamaan ylös- ja alasvaelluksen mahdollistavat ja turvaavat rakenteet. Myös jokin muu toimija, kuten esimerkiksi kunta, on saattanut hakea lupaa kalatien rakentamiseksi olemassa olevan voimalaitoksen yhteyteen.

Merkille pantavaa on, että valtion taloudellisella tuella on ollut keskeinen merkitys vaellusesteiden poistamista koskevien hankkeiden käynnistymiseen. Valtio on käytännössä osallistunut lähes kaikkiin vaellusesteiden ohittamista tai poistamista tarkoittaviin hankkeisiin erilaisin tukitoimenpitein.

2.6 Nykytilan arviointi

2.6.1 Vesitalousluvan lupamääräysten muuttaminen

Oikeusministeriössä laaditussa arviomuistiossa (Oikeusministeriön julkaisu 36/2018) on tarkasteltu virtavesien patoamista koskevan kansallisen vesilainsäädännön kehittymishistoriaa. Tiivistetysti voidaan todeta Suomen vesilainsäädännön ja virtavesien patoamista koskevan sääntelyn olevan pitkällisen, vuoden 1734 lain rakennuskaaresta alkaneen kehityksen tulos. Teollistuminen 1800-luvun loppupuolella kiihdytti virtavesien patoamista ensin myllyjen ja sahauslaitosten voimalähteeksi, jotka sittemmin on muutettu voimalaitoksiksi energiantuotantoa varten.

Sääntelyn kehityskulusta ilmenee selkeästi energiantuotannon ja kalakantojen suojelun yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkittävyyden painotusten muuttuminen eri ajanjaksoina. Merkittävin tekijä vesivoiman rakentamisen kannalta edulliseen lainsäädäntöön on ollut yhteiskunnan nopeasti kasvanut energiantarve, joka kulminoitui sotavuosien jälkeiseen jälleenrakennuksen aikaan. Ympäristöllisten näkökohtien painoarvo alkoi lisääntyä uudestaan vasta 1960-luvun loppupuolella yhteiskunnallisten arvostusten muuttumisen myötä, mitä vuoden 1961 vesilakiin myöhemmin tehdyt muutokset osaltaan ilmentävät. Nykyinen, vuodelta 2011 peräisin oleva vesilaki, säilytti tilanteen tässä suhteessa pitkälti ennallaan.

Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden heikentyminen osana yleisempää luonnon monimuotoisuuden köyhtymiskehitystä ja altistumista ilmaston muutokselle korostavat alkuperäisen luonnon suojaamisen tarvetta ja vastuuta myös olemassa olevien toimintojen osalta. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden tilan heikentyminen on seurausta useista eri tekijöistä. Silti voidaan todeta, että vesivoimalaitosten rakentamisella on ollut suuri merkitys vaellusyhteyksien katkaisemisessa ja luontaisten elinympäristöjen tilan heikentymisessä (ks. esim. Vaellusesteiden purkaminen osana vaelluskalojen elinympäristökunnostuksia, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 29/2021, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-199-8>).

Toisaalta energiamurros korostaa osaltaan vähäpäästöisen vesivoiman merkitystä energiantuotannossa ja sähköjärjestelmän tasapainotuksessa, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyn tarkistamistarvetta arvioitaessa. Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteossa (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-803-1>, s. 39) todetaan säätökykyisen ja hyvin ennustettavan vesivoiman suuri merkitys Suomen sähköjärjestelmässä. Selonteon mukaan säätövoiman tarpeellisuus korostuu entisestään tulevaisuudessa, kun sääriippuvaisten energiamuotojen käyttö lisääntyy ilmastonmuutosta torjuttaessa. Tällöin huomioon tulee kuitenkin ottaa myös se, että vesivoimalaitokset eivät ole sääntelyn kohteena yhtenäinen, vaan yksittäisten laitosten merkitys energiantuotannon ja sähköjärjestelmän tasapainotuksen kannalta vaihtelevat huomattavasti.

Edellä kohdassa 2.1 on selostettu voimassaolevaa nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamista koskevaa sääntelyä. Kokoavasti hankkeesta vastaavan asemaa suhteessa jälkikäteeseen puuttumiseen toimintaan voidaan luonnehtia turvatuksi tavalla, jota ei vastaa muuttanutta yhteiskunnallisesta arvoasetelmaa ja oikeudellista viitekehystä. Nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamista koskevaa sääntelyä tulisi sen vuoksi muuttaa. Sääntelyä tarkistettaessa on kuitenkin otettava huomioon, että kunnostushankkeet ja lupien tarkistamistarpeet ovat yksilöllisiä. Sääntelyn tulisi sen vuoksi mahdollistaa erilaisten intressien, erityisesti kalakantojen turvaamistavoitteen ja energianhuoltoon liittyvien näkökohtien yhteensovittamisen riittävällä joustavuudella, ottaen samalla huomioon hankkeesta vastaavan perustellut oikeudelliset odotukset.

2.6.2 Vesitalousluvan pysyvyysuoja

Vesivoimalaitoksen rakentaminen on vanhastaan edellyttänyt vesilainsäädännön mukaista lupaa. Luvassa määritetään vesitaloushankkeen toteuttamisedellytykset, muodotaan luvan hakijan ja asianosaisten väliset yksityisoikeudelliset suhteet hankkeen toteuttamisen edellyttämässä laajuudessa ja määrätään hankkeesta aiheutuvien yksityisoikeudellisten edunmenetysten korvaamisesta. Vesitalouslupa sisältää siis sekä julkisoikeuden että yksityisoikeuden alaan kuuluvia elementtejä.

Lupa-asiat ratkaistiin lääninhallituksissa aina 1930-luvulla saakka, jolloin osa lupa-asioista siirrettiin vuonna 1934 perustettujen vesistötoimikuntien ratkaistaviksi. Vesistötoimikunnat olivat muodollisesti hallintoviranomaisia, vaikkakin niiden toiminnassa oli jo tuomioistuinten toimintaan liittyviä piirteitä. Vuoden 1961 vesilain voimaantulon myötä vesiasioiden käsittely siirtyi eräitä asiaryhmiä lukuun ottamatta samassa yhteydessä perustettuihin vesioikeuksiin, jotka olivat erityistuomioistuimia. Vesioikeudet lakkautettiin ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön vuoden 2000 uudistuksen yhteydessä, jolloin vesilain mukaiset lupa-asiat siirrettiin tuolloin perustettuihin ympäristölupavirastoihin. Ympäristölupavirastot lakkautettiin valtion aluehallinnon vuoden 2010 uudistuksen yhteydessä, jolloin vesilain mukaiset lupaviranomaisen tehtävät osoitettiin nykyisille aluehallintovirastoille.

Lupaviranomaisen muodollisesta asemasta riippumatta oikeuskirjallisuuden vallitsevan käsityksen mukaan vesivoimalaitokselle vesilainsäädännön nojalla myönnettyä lupaa on pidettävänä hallintopäätöksenä. Edelleen oikeuskirjallisuudessa on katsottu vesitalouslupiin liittyvän oikeusvoimavaikutuksen mahdollistavan jälkikäteen tapahtuvan puuttumisen lupaan, mutta rajoittavan voimakkaasti mahdollisuutta puuttua luvan sisältöön. Hankkeesta vastaavan asema suhteessa luvan jälkikäteistä muuttamiseen on ollut vesilainsäädännössä perinteisesti hyvin vahva, joka on suojannut hankkeesta vastaavan perustettujen odotusten lisäksi myös asianosaisten luottamusta luvan mukaisesti toteutetun hankkeen ja muutetun vesiympäristön tilan pysyvyyteen.

Vuoden 1961 vesilain (264/1961) nojalla oli mahdollista puuttua sanotun lain ja aiemmin voimassa olleen lain nojalla annettuihin lupapäätöksiin laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (2 luvun 28-29 §). Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huomiota myöskään vesilain 2 luvun 22 §:n muutokseen 467/1987 (HE 266/1984 vp ja sitä koskeva PeVL 11/1985 vp s. 2), joka mahdollisti kalatalousmääräysten tarkistamisen olosuhteiden muuttumisen perusteella. Aikaisemmasta lainsäädännöstä on mainittava vielä säännöstelyä koskevien määräysten tarkistamista koskeva 8 luvun 10 b § (L 553/1994, HE 17/1994 vp), joka mahdollisti säännöstelyluvan määräysten tarkistamisen tilanteessa, jossa säännöstelystä aiheutuu vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia. Mainittu säännös sisältyy nykyisen vesilain 19 luvun 7 §:ään.

2.6.3 Muita kysymyksiä

Vesilain voimassa olevat hakemusasian käsittelyä, viranomaisten ja asianosaisten sekä muiden tahojen kuulemista ja muutoksenhakua koskevat säännökset täyttävät perustuslain vaatimukset. Säännösten soveltamiskäytännössä ei myöskään ole ilmennyt sellaisia tulkintoja, minkä vuoksi säännöksiä tulisi nyt ehdotettavien muutosten vuoksi tarkistaa.

Vesitaloushankkeen toteuttamista koskevan määräaika sääntelyn tarkoituksena on varmistaa hankkeiden toteuttaminen ajallaan ja estää lupien hakeminen ennakkoon tulevia tarpeita silmällä pitäen. Nollavelvoitelaitoksia koskevien lupamääräysten tarkistamiseen ei työryhmän arvion liity sellaisia erityisiä näkökohtia, jotka edellyttäisivät hankkeiden toteuttamisaikaa koskevasta sääntelystä poikkeamista.

Työryhmän arvion mukaan uuden kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskevan lupamääräyksen asettaminen nollavelvoitelaitokselle on asiana rinnastettavissa muuhun jälkikäteeseen lupamääräysten muuttamista koskevaan asiaan. Kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun asettamista nollavelvoitelaitoksille koskevaan sääntelyyn ei työryhmän arvion mukaan liity sellaisia kysymyksiä, jotka antaisivat aiheutta arvioida viranomaisten keskinäistä työnjakoa ja puhevaltaa kalatalousasioissa voimassaolevasta sääntelystä poikkeavalla tavalla. Uuden kalatalousvelvoitteen määrääminen saattaa edellyttää muidenkin muutosten tekemistä lupaan. Tämä puolestaan saattaa kuulua vesilain yleisestä valvonnasta vastaavalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastualueelle. Tähän seikkaan tulisi kiinnittää huomiota lupamääräysten muuttamista koskevaa asiaa viranomaisessa valmisteltaessa.

Sopimus on sinänsä käyttökelpoinen oikeudellinen mekanismi vesioikeudellisten päätösten täytäntöönpanoon liittyvien kysymysten järjestelemiseen. Toisaalta sopimusinstrumenttiin lupamenettelyn ulkopuolisena mekanismina liittyy erinäisiä rajoituksia. Oikeuskäytännön ja oikeudellisissa selvityksissä esitettyjen käsitysten mukaan sopimusmenettelyllä ei voida ratkaista sitovasti lupa-asiaan ja lupaviranomaisen toimivallan piiriin kuuluvia kysymyksiä. Viranomaisen ja hankkeesta vastaavan välisellä sopimuksella ei esimerkiksi voida estää lupamääräysten tarkistamista koskevan asian vireille panemista ja asian ratkaisemista voimassa olevan lain mukaisesti. Sanottu koskee myös jäljempänä esitettävää nollavelvoitelaitoksia koskevaa sääntelyä. Toisaalta asiaa koskeva viranomaispäätös ei lähtökohtaisesti vaikuta myöskään sopimuksen pätevyyteen osapuolten keskinäisessä suhteessa ja osapuolten sopimusvelvoitteiden sisältöön. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista ryhtyä tarkastelemaan yksityisoikeudellisia sopimuksia ja niiden suhdetta vesitalouslupaan koskevia kysymyksiä ja erityisiä sääntelytarpeita. Lupamääräysten tarkistamisesta johtuvat sopimuksen sisällön mahdolliset tarkistamistarpeet tulisi ratkaista tapauskohtaisesti sopimuksen osapuolten kesken.

3 Tavoitteet

Työryhmän toimeksiannon mukaan tavoitteena on tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly. Samassa yhteydessä on tullut valmistella nollavelvoitelaitoksia koskevasta lainmuutoksesta johtuvat välttämättömät muutokset muuhun lupamääräysten tarkistamista ja kalatalousmaksun ja kalatalousvelvoitteen tarkistamista koskevaan sääntelyyn. Työryhmän on tullut lisäksi kartoittaa menettelyllisiin säännöksiin edellä mainitusta muutoksesta mahdollisesti johtuvat tarkistamistarpeet ja valmistella tarpeelliset muutokset.

Työryhmä valmistellut säännösehdotukset toimeksiantonsa mukaisesti. Sääntelyn tarkoituksena tukea vaelluskalakantojen elinolosuhteita turvaavien kunnostushankkeiden käynnistymistä erityisesti niissä tilanteissa joissa hankkeen toteuttamisesta ei vallitse yhteisymmärrystä hankkeesta vastaavan ja kalatalousviranomaisen välillä. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen ja resurssien tehokkaan hyödyntämisen kannalta on tärkeää, että sääntely mahdollistaa erityyppisten ja erilaisin tavoin toteutettavien hankkeiden toteuttamisen. Ehdotettu sääntely merkitsee samalla myös jälkikäteistä puuttumista hankkeesta vastaavan omaisuuteen. Sääntelyssä on sen vuoksi kiinnitettävä huomiota lainmuutoksen vaikutuksiin hankkeesta vastaavan perusteluihin odotuksiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Vesilakiin esitetään lisättäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määräämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen omistajalle, jonka lupaan ei sisälly sellaisia ennestään sisälly. Lainmuutoksen myötä nollavelvoitelaitoksen lupaan voitaisiin kalatalousviranomaisen hakemuksesta liittää nykyistä helpommin kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskeva määräys. Muutosten tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja ja osaltaan ehkäistä luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä Suomessa.

Määräyksen sisällöstä päätettäessä olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä, muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta. Luvan haltijalla olisi eräissä tilanteissa oikeus saada valtiolta korvausta, jos velvoitteesta aiheutuisi hyödyn olennaisesta vähentymisestä tai velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuisi haltijan kannalta kohtuuttomana pidettäviä kustannuksia. Lisäksi lakiin esitetään lisättäväksi säännökset, jonka nojalla voitaisiin lunastaa energiahuollon näkökulmasta vähäisen merkityksen omaava vesivoimalaitos, jos vaelluskalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaaminen sitä edellyttää.

Uuden lupamääräyksen asettamista koskeva asia käsiteltäisiin vesilain mukaisena hakemus-asiana. Jos hankkeesta vastaava ei hakisi lupamääräysten tarkistamista, voisi myös vesilain mukainen kalatalousviranomaisen jättää tätä koskevan hakemuksen lupaviranomaiselle. Koska mainitun luvun säännöksiä sovelletaan jo nykyään lupamääräysten tarkistamiseen, ei uuden kalatalousvelvoitteen asettaminen näyttäisi edellyttävän täydentävää menettelyllistä sääntelyä.

Kalatalousviranomaisen harkinnassa olisi, edellyttääkö kalakantojen turvaamistavoite voimassaolevaan lupaan puuttumista tarkoittavan asian vireille panemista. Asian ratkaisisi nykyiseen tapaan lupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto. Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun asettaminen vesitalouslupan haltijalle merkitsisi puuttumista vesitalouslupaan luonnonvaraisten vaelluskalakantojen turvaamiseksi. Kyse on senkaltaisesta yleisestä edusta,

jonka valvontaa on pidettävä viranomaiselle kuuluvana tehtävänä. Kun otetaan huomioon, että yksittäisen lupapäätöksen avaaminen tällä perusteella saattaa edellyttää laaja-alaisempaa arviota vaelluskalakannan turvaamisen tarpeellisuudesta sekä tämän edellyttämistä toimenpiteistä ja että luvan muuttaminen saattaisi eräissä tilanteissa synnyttää korvausvelvollisuuksia, tulisi asiaa koskevan hakemustoimivallan kuulua kalatalousasioista vastaavalle viranomaiselle. Luonnollisesti yksittäiset kansalaiset tai kansalaisjärjestöt tai muut viranomaiset voisivat tehdä kalatalousasioista vastaavalle viranomaiselle esityksiä asiassa.

Lakiin ei esitetä sisällytettäväksi säännöksiä ajanjaksosta, jonka kuluessa kalatalousviranomaisen olisi huolehdittava nollavelvoitelaitoksia koskevat hakemukset vireille. Myöskään laitosten keskinäisestä järjestyksestä ei esitetä säännöksiä. Nämä kysymykset jäisivät kalatalousviranomaisen harkittaviksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Yleistä

Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat nykyiseen sääntelyyn verrattuna helpommin toteutettavan ja pidemmälle menevän lupamääräysten muuttamisen hankkeesta vastaavan tahdosta riippumatta. Laista ei johdu välittömästi aiheudu hankkeesta vastaavalle tai viranomaiselle toimintavelvoitteita, vaan lupamääräysten muuttaminen perustuisi viranomaisen vireille panemaan hakemukseen ja lupaviranomaisen hakemuksen johdosta antamaan päätökseen. Uuden lupamääräyksen sisältönä voisi kalatalousvelvoite tai –kalatalousmaksu tai niiden yhdistelmä.

Työryhmä on selvittänyt kalatalousviranomaisina toimivilta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta lainmuutosten myötä mahdollisesti käynnistyvien lupamääräysten tarkistamishankkeiden määrää. Työryhmä arvion mukaan lain voimaantulon jälkeisenä viiden vuoden ajanjaksolla kalatalousviranomaisen olisi mahdollista panna vireille 80 voimallaitoksen lupamääräysten tarkistamishankkeet, jos kalatalousviranomaiselle osoitetaan tarpeelliset resurssit. Hakemuksen yksityiskohtainen sisältö määräytyisi aina tapauskohtaisesti, mutta ennakoarvioiden mukaan suurimmassa osassa tilanteita hakemuksen sisältönä olisi kalatalousvelvoite.

Velvoitteen täytäntöönpanon kustannukset ja kalatalousmaksu kohdistuisivat pääasiallisesti hankkeesta vastaavaan. Hankkeesta vastaavalle asetettavan kalatalousvelvoitteen täytäntöönpano saattaa edellyttää voimallaitoksessa tai sen ympäristössä toteutettavia muutoksia sekä pienentää voimallaitoksen koneistoihin ohjattavaa virtaamaa.

Viranomaisille uuden lupamääräyksen asettamisesta aiheutuu kustannuksia muun muassa asian vireillepanon edellyttämistä selvitys- ja suunnittelukustannuksista. Nämä kustannukset kohdistuvat pääasiallisesti kalatalousviranomaisille. Koska vesilain mukaisessa lupamenettelyssä varataan tilaisuus antaa lausunto vesilain valvontaviranomaisena toimivalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja asianomaisille yleistä etua valvoville viranomaisille, lisää lupamenettelyihin osallistuminen näiden viranomaisten työmäärää. Valtion näkökulmasta merkityksellinen on myös luvan haltijan oikeus saada valtiolta korvausta kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Luvan haltijalla on lisäksi oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana.

Rakentamiskustannukset

Ympäristöministeriö on laatinut vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelua koskevan ohjeistuksen vuosille 2022–2027 (<https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BFFAC918D-923E-409D-AF28-0DBBF1E02377%7D/156004>), johon on koottu erilaisten toimenpiteiden ohjeellisia kustannusarvioita (s. 37-38). Ohjeen mukaan kalankulkua helpottavan toimenpiteen selvitys-, suunnittelu-, toteutus- sekä käyttö- ja ylläpitokustannuksina voidaan käyttää oheisen taulukon mukaisia yksikköhintoja.

Toimenpide	Putouskorkeus < 1 m	Putouskorkeus 1-5 m	Putouskorkeus > 5 m
Selvitys	1000 €	3000 €	10.000 €
Suunnittelu	5000 €	10.000 €/nousumetri	15.000 €/nousumetri
Toteutus	25.000 €	50.000 €/nousumetri	100.000 €/nousumetri
Käyttö ja ylläpito	3 % toteutuskustannuksista/vuosi	3 % toteutuskustannuksista/vuosi	3 % toteutuskustannuksista/vuosi

Alasvaellusreittien ja niihin liittyvien ohjaimien kustannuksista on saatavilla hyvin vähän tietoa. Mainitussa ohjeessa alasvaellusratkaisujen toteutuskustannukseksi on esitetty 30.000 €/alasvaellusmetri. Näillä arvoilla putouskorkeudeltaan noin metrin korkuisen vaellusesteen ohittamisen kustannuksiksi muodostuisi noin 30.000-50.000 €. Vastaavasti putouskorkeudeltaan noin 5 metrin korkuisen vaellusesteen ohittamisen kustannuksiksi muodostuisi noin 0,7 miljoonaa €. Jo toteutettujen kalateiden rakennushankkeiden perusteella edellä esitettyjä yksikköhintoja tulee pitää viitteellisinä. Kalateiden toteutuksen kustannukset vaihtelevat huomattavasti kohteittain. Vaihtelua kustannuksiin tuovat esimerkiksi kalatien toteutustapa, virtaama, esteiden kiertämisen tarve ja maaperän geologia. Kustannusten suuruuteen voi vaikuttaa myös se, onko ohitettavassa kohteessa toimiva voimalaitos vai ei. Kustannusten täsmällinen määrittely edellyttää aina tapauskohtaista arviota.

Kalatalousviranomaisilta saatujen tietojen mukaan edellä mainittujen 80 laitosten keskimääräinen putouskorkeus on 5,6 metriä. Jos lupamääräysten muuttamisen myötä kaikkiin mainittuihin laitoksiin tulisi rakentaa kalatie, merkitsisi tämä edellä mainittujen yksikköhintojen perusteella laskettuna *keskimäärin* 0,8-1,2 miljoonan euron suuruista laitoskohtaista kustannusrasitusta. Osalla hankkeista toteuttamiskustannukset jäisivät kuitenkin pienemmiksi ja osalla hankkeista ne muodostuisivat suuremmiksi. Mainitulle voimalaitossektorille tämä merkitsisi kokonaisuudessaan 64-96 miljoonan euron suuruista kustannusta. Jos valtio osallistuisi rakentamiskustannuksiin esimerkiksi 20 %:n osuudella, merkitsisi tämä valtiolle 13-20 miljoonan euron suuruista kustannusta.

Voimataloudelle aiheutuvat menetykset

Voimataloudelle aiheutuu menetyksiä kalatiehen tai alasvaellusreitille juoksutettavasta vesimäärästä, jota ei voida käyttää sähkötuotantoon. Jos juoksutus olisi järjestettävissä voimalaitosluvan edellyttämän ohjuoksutettavan minimivirtaaman puitteissa, ei menetyksiä synny. Työryhmän käytettävissä ei ole ollut edellä mainittujen 80 vesivoimalaitoksen yksityiskohtaisia tietoja.

Vuosina 2018-2022 Pohjoismaisten sähkömarkkinoiden vuosittainen keskimääräinen spot-hinta on vaihdellut tasolla 3,47-18,74 snt/kWh, keskiarvon ollessa 8,48 snt/kWh. Kaikkien alle

5 MW vesivoimalaitosten yhteenlaskettu vuotuinen energiantuotanto on noin 650 GWh. Edellä mainitulla keskiarvolla laskien tämän laitostekanan vuotuisen energiantuotannon arvoksi muodostuisi noin 55 miljoonaa euroa. Jos puheena olevien velvoitteiden täytäntöönpano edellyttäisi keskimäärin 10 %:n suuruisen osuuden virtaamasta ohjaamista voimalaituskoneistojen ohitse, voidaan tämän karkeasti arvioida merkitsevän kokonaisuudessaan noin 5,5 miljoonan euron suuruista menetystä näiden voimalaitosten omistajille.

Valtion näkökulmasta merkityksellistä on, miten ehdotetun 3 luvun 21 a §:n säännöstä luvan haltijan oikeudesta saada valtiolta korvausta kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä sovellettaisiin. Tämä jäisi lupamenettelyssä tapauskohtaisesti ratkaistavaksi. Jäljempänä kohdassa 12.3. on katsottu valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksen edellyttävän kustannusvastuun kohtuullistamista erityisesti luonnollisten henkilöiden ja varallisuusmassaltaan vaatimattomien oikeushenkilöiden osalta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on vuoden 1961 vesilain 8 luvun 10 b §:ää koskevassa ratkaisussa (KHO 29.1.2013 t. 357) katsonut, ettei 5 %:n menetys sähköntuotannossa oikeuttanut korvaukseen. Merkitystä saattaa lisäksi olla voimalaitoksen aikaisemmilla lupamääräyksillä.

Lunastusten kustannukset

Jos voimalaitos päädyttäisiin lunastamaan valtiolle, korvaus maapohjasta, rakennuksista, rakennelmista, laitteista ja oikeuksista määrättäisiin laitoksen lunastuksen ajankohdan arvon perusteella ehdotetun 13 luvun 11 §:n mukaisesti. Työryhmän arvion mukaan lunastusmenettelyyn turvautuminen tulisi olemaan poikkeuksellista, eikä lunastuskorvauksen suuruuden arviointi ennakolta ole mahdollista. Tämän vuoksi työryhmä ei esitä arviota myöskään tällaisten voimalaitosten hallinnointiin liittyvistä kustannuksista.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Työryhmän ehdotus ei muuttaisi vesitalousasioissa ja kalatalousasioissa toimivaltaisten viranomaisten keskinäisiä toimivaltasuhteita. Työryhmä ei esitä lakiin sisällytettäväksi säännöksiä lupamääräysten tarkistamishankkeiden aikataulusta tai hankkeiden keskinäisestä järjestyksestä. Kalatalousviranomaisen resurssit määrittelisivät vuosittain vireille tulevien lupamääräysten tarkistamisasioiden määrän. Kalatalousviranomaiset todennäköisesti kohdentaisivat resurssit todennäköisesti niihin vesistöihin, joista niistä saadaan suurin hyöty kalakantojen kannalta.

Uuden lupamääräyksen antaminen olisi vesilain mukainen hakemusasia. Työryhmän arvion mukaan lainmuutos lisäisi aluehallintovirastoissa ratkaistavaksi tulevien asioiden määrää, kalatalousviranomaiselle esitettävistä resursseista riippuen, vuosittain arviolta 3-5 asialla/aluehallintovirasto. Lainmuutoksella ei olisi vaikutusta aluehallintoviraston resurssoinnin tarpeeseen.

Nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamisen vaikutukset viranomaistoimintaan kohdistuisivat pääasiallisesti kalatalousviranomaisina toimivien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueisiin. Työryhmän arvion mukaan ehdotetun 3 luvun 21 a §:n mukainen lupamääräysten tarkistamista koskevat asiat tulisivat käytännössä vireille kalatalousviranomaisten hakemuksesta, joille aiheutuisi kustannuksia hankkeiden suunnittelusta ja asioiden vireillepanton edellyttämistä hakemusten laadinnasta.

Hakemuksen jättäminen lupaviranomaisena toimivalle aluehallintovirastolle edellyttää erilaisten selvitysten tekemistä ja suunnitelmien laadintaa, joiden edellyttämä työmäärä riippuu hankkeesta. Monien vesistöjen osalta on jo olemassa taustaselvityksiä, joita voidaan hyödyntää lu-

pamääräysten muuttamista koskevan hakemusasian valmistelussa. Kalatalousvelvoitteen lisäämistä tarkoittava hakemus edellyttää lähtökohtaisesti laajempia ja seikkaperäisempi selvityksiä ja enemmän viranomaistyötä kuin kalatalousmaksua koskeva hakemus. Kalatalousviranomaisen nykyiset henkilöstöresurssit eivät mahdollista systemaattista nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamiseen ryhtymistä, vaan tätä varten olisi tarpeen lisätä kalatalousviranomaisen resursseja. Hankkeet sijoittuvat eri puolille Suomea, minkä vuoksi resursseja tulisi ohjata kaikkiin kolmeen kalatalousviranomaisena toimivaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen.

Työryhmä on pyytänyt kalatalousviranomaisilta arvioita lainmuutoksen myötä käynnistyvien hankkeiden määristä oletuksella, että viranomaisten käyttöön ohjataan menettelyiden edellyttämät resurssit. Kalatalousviranomaisilta saatujen tietojen mukaan lain voimaantuloa seuraavien viiden vuoden aikana käynnistettävistä hankkeista noin 71 % sijaitsisi Järvi-Suomen alueen kalatalousviranomaisen (Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus), 11 % Rannikko-Suomen alueen kalatalousviranomaisen (Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) ja 19 % Pohjois-Suomen alueen kalatalousviranomaisen (Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) alueella.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Nollavelvoitelaitoksille asetettavilla uusilla kalatalousvelvoitetta tai –maksua koskevilla määräyksillä arvioidaan olevan suotuisia vaikutuksia ennen kaikkea voimalaitoksen vesistön vaeluskalakantojen ja laajemminkin vesiympäristön tilaan sekä vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Vesiympäristössä tapahtuvien muutosten hitaudesta johtuen kalakantojen ja vesiympäristön tilan elpyminen vie yleensä useita vuosia, mutta osa muutoksista saattaisi tapahtua nopeastikin toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen.

Nollavelvoitelaitokselle jälkikäteen asetettava kalatien rakentamisvelvoite edellyttää virtaaman osan ohjaamista kalatiehen, joka ei olisi voimalaitoksessa jatkossa käytettävissä sähköntuotantoon. Poistuva tuotantokapasiteetti korvattaisiin jatkossa muulla energiantuotantomuodolla tai korvattaisiin tuonnilla toisesta valtiosta. Työryhmän arvion mukaan poistuvan sähköntuotannon korvaaminen ei tulisi lisäämään sanottavasti sähköntuotannon ympäristökuormitusta.

Suomen koko vesivoimakapasiteetti on noin 3190 MW. Vesivoiman osuus on viime vuosina ollut noin 15–25 prosenttia kotimaisesta sähköntuotannosta. Vuonna 2020 vesivoiman osuus Suomen sähköntuotannosta oli noin 24 prosenttia. Sähköä vesivoimalla tuotettiin vuonna 2020 yhteensä noin 15 600 GWh (https://www.motiva.fi/ratkaisut/uusiutuva_energia/vesivoima, viitatuspäivä 28.3.2023). Pienten vesivoimalaitosten osuus vesivoimalla tuotetusta sähköstä on vähäinen. Työryhmän käyttöön saadun selvityksen mukaan nimellisteholtaan alle 1 MW voimalaitosten poistuminen kokonaisuudessaan energiantuotannosta vähentäisi tuotantoa 35 MW (149 GWh), alle 2 MW:n laitosten osalta vastaavat luvut olisi 83 MW (332 GWh). Alle 5 MW voimalaitosten poistuminen kokonaisuudessaan energiantuotannosta vähentäisi tuotantoa yhteensä 166 MW (648 GWh). Työryhmän arvion mukaan nollavelvoitelaitokselle jälkikäteen asetettava kalatalousvelvoite voisi johtaa laitoksen alasajoon ainoastaan poikkeuksellisesti, eli korvattavan sähköntuotannon määrät olisivat tätä pienempiä. Vuonna 2022 Suomeen rakennettiin uutta tuulivoimakapasiteettia 2430 MW (<https://tuulivoimayhdistys.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tuulivoimakapasiteetti-kasvoi-75-ja-toi-suomeen-yli-29-miljardin-investoinnit>, viitatuspäivä 28.3.2023).

Vesistö rakenteiden muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia vesistön hydrologiaan. Hankkeita suunniteltaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että hankkeilla ei heikennetä vesistöjen turvallisuutta ja esimerkiksi vaikeuteta tulvariskien hallintaa.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetun lainmuutoksen vaikutusta vesivoimalla tuotetun energian määrään on tarkasteltu edellä kohdassa 4.2.3. Työryhmän saaman selvityksen mukaan alle 2 MW laitoksien poistaminen kokonaisuudessaan energiantuotannosta voisi vähentää suurusluokaltaan 100 MW tuotantokapasiteettia tai noin 400 GWh energiaa. Määrä vastaa noin 3 % Suomen keskimääräisestä vesivoiman tuotannosta ja noin 0,5 % Suomessa viime aikoina kulutetusta sähköenergiasta. Poistuvan kapasiteetin vaikutus energian hintaan Pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla on laskennallisesti muutamia prosenttia kymmenyksiiä, jota on käytännössä mahdotonta erottaa sähkönhinnan muusta vaihtelusta.

Eri aikakausina rakennetut vesivoimalaitokset ovat osa alueen kulttuurimaisemaa ja -perintöä. Nollavelvoitelaitoksille jälkikäteen asetettavat kalatalousvelvoitteet voidaan työryhmän arvion mukaan panna täytäntöön voimalaitosten kulttuurihistorialliset arvot säilyttäen. Toteutettujen hankkeiden perusteella voidaan todeta, että voimalaitoksen patorakenteiden purkamisenkaan ei välttämättä edellytä varsinaisten voimalaitosrakennusten purkamista. Toisaalta voimalaitoksen yläpuolisella altaalla on saattanut olla huomattava merkitys alueen maisemakuvan muodostumisen kannalta, joka lupamääräysten myötä saattaa muuttua toisenlaiseksi.

Nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistaminen saattaa muuttaa kohdealueen merkitystä virkistyskäytössä. Vedenkorkeudessa tapahtuvat muutokset saattavat vaikuttaa kalastuspaikan antoisuuteen tai heikentää vesistön virkistyskäyttömahdollisuuksia. Toisaalta vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaaminen saattaa parantaa pidemmällä aikavälillä myös alueen kalastusmahdollisuuksia, edellyttäen että kalakannat elpyvät kalastuksen kestäväälle tasolle.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Yleistä

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on tukea vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamiseen tähtäävien hankkeiden käynnistymistä ja läpiviäntä. Hankkeet voivat olla laajuudeltaan ja sisällöstään hyvin erilaisia. Kyse voi olla esimerkiksi yksittäisen vaellusesteen poistamisesta tai laajasta vesistön kunnostushankkeesta, johon liittyy erilaisia muita kunnostustoimenpiteitä. Vastaavasti hankkeeseen saattaa osallistua useita erilaisia toimijoita. Prosessuaalisesti kyse saattaa olla omasta erillisestä hankkeesta, tai kalakantojen turvaaminen saattaa olla osa laajempaa vesiympäristön tilan parantamiseen tähtäävää hanketta.

Hankkeiden tapauskohtaisuudesta johtuen kaikkiin tilanteisiin sopivaa yleistä toimintamallia ei ole. Vaelluskalakantojen elinolosuhteita voidaan pyrkiä turvaamaan erilaisin keinoin. Sääntelyä kehitettäessä olisi tärkeää, että hahmotellut ratkaisut mahdollistaisivat erilaisten keinojen käyttämisen. Tämän vuoksi keinovalikoimassa tulee olla myös tarpeelliset asianosaisen tahdosta riippumattomat oikeudelliset ohjauskeinot.

Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toimintavastuun vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamishankkeiden toteuttamisesta tulisi lähtökohtaisesti kuulua hankkeesta vastaavalle. Lähtökohtaa on pidettävä perusteltuna siinäkin mielessä, että tyypillisesti hankkeesta vastaava tuntee parhaiten esimerkiksi hankkeensa tekniset ratkaisut ja näin ollen omaa parhaat edellytykset tarpeellisten muutosten suunnitteluun. Siitä riippumatta, hakisiko lupamääräysten tarkistamista hankkeesta vastaava vai kalatalousviranomaisen, uuden lupamääräyksen tulisi olla riittävän seikkaperäinen tämän toimivuuden varmistamiseksi.

5.1.2 Taloudelliset ohjaukeinoet

Hankkeesta vastaavan toimintaan voidaan pyrkiä vaikuttamaan oikeudellisten ohjaukeinojen lisäksi erilaisilla taloudellisilla ohjaukeinoilla, kuten verotuksella tai erilaisilla investointitukiohjelmilla. Valtio on osallistunut esimerkiksi Maa- ja metsätalousministeriön käynnistämän NOUSU-ohjelman kautta useisiin vaelluskalojen elinolosuhteiden parantamiseen ja vaelluskalakantojen luontaiseen lisääntymiseen Suomen virtavesissä tähtääviin hankkeisiin. Ohjelman kautta avustettavia hankkeita ovat olleet erityisesti kalan kulkua edistävät toimenpiteet, kuten kalatiet, ohitusuomat ja alasvaellusratkaisut sekä nousueteiden poisto.

5.1.3 Oikeudelliset ohjaukeinoet

5.1.3.1 Eri toteuttamisvaihtoehtoista

Työryhmän toimeksiantoon sisältyvä lainsäädäntömuutos voidaan ajatella toteutettavan eri tavoin, riippuen siitä millainen painoarvo erilaisille näkökohdille halutaan antaa. Työryhmä on arvioinnissaan päätenyt siihen, että luvan muuttamisen tarpeen arvioinnin tulee tapauskohtaiseen harkintaan ja että tapauskohtaista harkintaa on pidettävä riittäväenä ratkaisuna. Tässä suhteessa esimerkiksi nollavelvoitelaitosten lupien yleistä määräaikaistamista tai nollavelvoitelaitoksille asettavaa yleistä velvollisuutta hakea lupamääräysten tarkistamista tai tietynsisältöisen velvoitteen asettamista lain tasolla ei voida pitää asianmukaisena ratkaisuna.

Työryhmä pitää tärkeänä, että nyt puheena olevia hankkeita pyrittäisiin toteuttamaan yhteisymmärryksessä hankkeesta vastaavien kanssa. Työryhmä katsoo kuitenkin, ettei sääntelyä voida rakentaa hankkeesta vastaavan suostumuksen varaan, vaan sääntelyn tulee mahdollistaa jälkikäteinen puuttuminen lupaan hankkeesta vastaavan tahdosta riippumatta.

Jälkikäteinen puuttuminen vesitalouslupaan merkitsee samalla puuttumista luvan haltijan perustuslain turvaamaan omaisuuteen. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta on merkityksellistä, kohdistuuko sääntely luonnollisiin henkilöihin vai erilaisiin oikeushenkilöihin. Sääntelyn eriyttäminen tällä perusteella saattaisi mahdollistaa laajemman vaihtelun vastuun kohdentamisessa. Hankkeesta vastaavan vastuun eriyttäminen tämän henkilön perusteella on kuitenkin vesilainsäädännössä ja mahdollisesti EU-oikeudenkin kannalta jokseenkin vieras lähestymistapa, ja saattaisi johtaa hankaliin rajavetotilanteisiin sekä erilaisiin omistusoikeusjärjestelyihin. Työryhmä ei ole pitänyt tätä kannatettavana kehityssuuntauksena.

5.1.3.2 Selvitysmenettely lupaa edeltävänä vaiheena

Vesilakityöryhmä on tarkastellut vesilain 19 luvun 7 §:n säännöstelyn kehittämisen kaltaisen menettelyn tarpeellisuutta ehdotetun 21 a §:n mukaista menettelyä edellyttävänä vaiheena. Tämänkaltaisella menettelyllä olisi hankittavissa tietoa varsinkin yksittäisen vaellusesteen poistamista laajemmissa kunnostushankkeissa, mikä puoltaisi tämänkaltaisen menettelyn sisällyttämistä lakiin. Toisaalta kalataloushallinnolle ja ympäristöhallinnolle on erilaisten hankkeiden ja selvitystöiden tuloksena kertynyt jo ennestään suuri määrä sellaista tietoa, jota voidaan hyödyntää nyt ehdotetun 21 a §:n mukaisissa hankkeissa. Tällaisten hankkeiden osalta pakollinen selvitysmenettely varsinaista lupamenettelyä edeltävänä vaiheessa ei välttämättä tuottaisi merkittävästi lisää tietoa, vaan loisi hankkeisiin yhden hallinnollisen lisävaiheen. Vesilakiin ei näin ollen ehdoteta lisääväksi tätä koskevia säännöksiä.

5.1.3.3 Luvan avaamisen kynnys

Työryhmä on tarkastellut 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 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 määräämistä vähäisemmän vaellusesteen muodostavien laitosten osalta. Lisäksi kynnyksen asettaminen olisi vesipolitiikan puitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan e-alakohdassa asetetun lupien tarkistettavuusvaatimuksen kannalta ongelmallinen.

5.1.3.4 Vesivoimalaitoksen lunastaminen

Työryhmä on esittänyt lakiin sisällytettäväksi säännökset nollavelvoitelaitoksia koskevista erityisistä lunastus- ja korvauserusteista. Työryhmän arvion mukaan nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistaminen järjestyy ehdotetun uuden 3 luvun 21 a §:n nojalla, ja lunastusmenettelyyn turvautuminen olisi poikkeuksellinen menettely. Muutoinkin vesivoimalaitoksen lunastamisen valtiolle tulisi olla korostetun viimesijainen keino vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamiseksi. Jos voimalaitoksen lunastamiseen päädyttäisiin, liittyisi tämä käytännössä toiseen virtavesistön tilan parantamiseen tähtäävään hankkeeseen.

Työryhmä on vesivoimalaitoksen lunastamiseen liittyviä kysymyksiä tarkastellessaan arvioinut toimivaltaiseen viranomaiseen, asiassa noudatettavaan menettelyyn sekä korvauksen määräämiseen liittyviä kysymyksiä. Lunastuslupa-asian ratkaisemiseen toimivaltaisen viranomaisen osalta ajateltavissa olisi kaksi eri vaihtoehtoa, joko vesilain mukaisena lupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto tai lunastuslain mukaisena lupaviranomaisena toimiva valtioneuvosto.

Työryhmä on päätenyt esittämään toimivaltaiseksi viranomaiseksi aluehallintovirastoa. Aluehallintovirastot ratkaisevat vesilain mukaisten hakemusasioiden yhteydessä monipuolisesti erilaisia käyttöoikeuksien perustamista ja omaksi lunastamista koskevia asioita. Nyt puheena oleva vesivoimalaitoksen lunastaminen ei työryhmän käsityksen mukaan tästä asiallisesti poikkea, eikä harkintaan liity sellaista yhteiskunnallisten intressien keskinäistä punnintaa, minkä vuoksi tehtävä olisi osoitettava valtioneuvostolle. Toimivallan osoittaminen valtioneuvostolle merkitsisi samalla käytännössä myös menettelyn kaksivaiheistumista, eli lunastuslupa-asian käsittelyn jälkeen lunastus tulisi panna täytäntöön erillisessä lunastustoimituksessa.

Asian ratkaiseminen aluehallintovirastossa mahdollistaisi asian käsittelyn yksivaiheisessa menettelyssä, ts. lunastamisen edellytysten tutkinnan lisäksi asiaan liittyvät korvauskysymykset voitaisiin ratkaista samalla päätöksellä. Tosin tällöinkin vesilain 18 luvun mukainen kiinteistötoimitus saattaa olla tarpeen. Käytännössä vesivoimalaitoksen lunastaminen liittyisi jokseenkin aina johonkin muuhun hankkeeseen, jolloin lunastus voitaisiin nyt valitun ratkaisun mukaisesti käsitellä saman asian yhteydessä.

Lunastuskorvauksen määräämisen perusteiden osalta on ajateltavissa kaksi erilaista ja lähtökohdaisesti erilaisiin lopputuloksiin johtavaa ratkaisua. Jos lunastus pantaisiin täytäntöön lunastuslain mukaisessa menettelyssä, korvaus määrättäisiin lunastuslain 3 luvun säännösten mukaisesti. Vesilain mukaisessa menettelyssä korvaus määrättäisiin puolestaan vesilain 13 luvun

säännösten mukaisesti, ellei asiasta toisin säädettäisi. Keskeinen ero vesilain ja lunastuslain korvauserusteissa on, että vesilain 13 luvun 11 §:n 4 momentin mukaan korvaus eräistä omaisuus-eristä on määrättävä puolitoistakertaisena.

Voimassaolevan vesilain 19 luvun 5 §:ssä säädetään ennen nykyisen vesilain voimaantuloa annettuun lupaan tai lupaan rinnastuvaan muuhun päätöksen sisältyvien määräysten tarkistamisesta. Pykälän 2 momentin lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupaan tai päätökseen sisältyviä määräyksiä tai antaa uusia määräyksiä noudattaen soveltuvin osin, mitä 3 luvun 21 §:ssä säädetään. Jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, luvanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista.

Työryhmä katsoo, että 3 luvun 21 a §:n 2 momenttiin sisällytettäväksi ehdotettua hakijan oikeutta saada korvausta menetetyistä vesivoimasta sekä kohtuuttomina pidettävistä hankkeen toteuttamiskustannuksista on pidettävä hankkeesta vastaavan oikeusturvan kannalta riittävänä, minkä vuoksi 19 luvun 5 §:n 2 momentin soveltamisalaa on tältä osin rajattava.

5.1.3.5 Työryhmän muita havaintoja

Työryhmä on laatinut esityksen vesilain tarkistamiseksi toimeksiantonsa mukaisesti, minkä lisäksi työryhmä on kiinnittänyt huomiota erinäisiin toimeksiantoa sivuaviin seikkoihin. Ehdotettu sääntely koskisi vesivoimalaitoksia, jotka muodostavat käytännössä merkittävän vaelluseseen. Vesistöissä on kuitenkin arviolta kymmenkertainen määrä muita vaelluseseen muodostavia vesistöarakenteita, kuten patoja ja siltarumpuja. Näitä nyt ehdotetut säännökset eivät koskisi.

Työryhmä toteaa, että vesivoiman tuotanto saattaa olla osa laajempaa hankekokonaisuutta, jossa esimerkiksi sääntöstelyluvan haltijana on muu taho kuin vesivoimalaitoksen haltija, ja kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu on asetettu sääntöstelyluvan haltijalle. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida ehdotetun sääntelyn toimivuutta tällaisissa erityistilanteissa.

Ehdotettu 3 luvun uusi 21 a §:n suojaisi ennen muuta vaelluskalakantoja, mutta myös muita kalakantoja. Kalakantojen elinolosuhteiden turvaaminen ja palauttaminen suojaisi välillisesti myös muuta virtavesiympäristöä, riippuen kuitenkin olennaisesti lupamääräyksen sisällöstä. Esimerkiksi luonnonmukainen kalatie mahdollistaisi laajemmin virtavesien eliölajiston liikkumisen uomassa, toisin kuin yksinomaan kalankulun mahdollistamiseen tähtäävät ratkaisut.

Ehdotetun uuden 3 luvun 21 a §:n nojalla hankkeesta vastaavalle asetettava kalatalousvelvoitetta koskeva lupamääräys olisi luonteeltaan toimenpiteen yksilöivä. Työryhmä on esitystä laatiessaan arvioinut myös mahdollisuutta asettaa määräys tavoitteeltaan hankkeesta vastaavaa sitovana. Tällainen määräys jättäisi hankkeesta vastaavan päätettäväksi ne toimenpiteet, joiden toteuttamista tavoitteen saavuttaminen edellyttää. Tämänkaltainen ratkaisumalli kannustaisi hankkeesta vastaavaa etsimään kustannustehokkaita ratkaisuja, siirtäen kuitenkin samalla hankkeesta vastaavalle riskin ratkaisun toimivuudesta. Jos hankkeesta vastaavan valitsema ratkaisu ei toimisikaan odotetulla tavalla ja täyttäisi asetettua vaatimusta, hankkeesta vastaava saattaisi joutua vaihtamaan valittua toteuttamistapaa.

Työryhmä ei kuitenkaan ole päättänyt esittää tämänkaltaisen mahdollisuuden sisällyttämistä lainsäädäntöön. Kalakantojen turvaamistavoitteen sekä hankkeesta vastaavien oikeussuojan näkökulmasta on tärkeää, että lain nojalla asetettavat uudet lupamääräykset ovat toimivia ja en-

nustettavia. Lupamääräyksen noudattamisen valvonta saattaisi käytännössä osoittautua hankalaksi, minkä lisäksi tämänkaltaisessa sääntelymallissa kustannusvastuun jakaminen 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaisella tavalla saattaisi olla käytännössä mahdotonta.

Työryhmä on esittänyt nollavelvoitelaitoksen lupamääräysten tarkistamista koskevassa asiassa vireillepano-oikeutta kalatalousviranomaiselle (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualue). Työryhmän keskustelussa on ollut esillä lisäksi vaihtoehto, jossa asian vireillepano-oikeus olisi myös vesilain mukaisella valtion valvontaviranomaisella. Valtion valvontaviranomaisena toimii niin ikään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, mutta vesilain yleinen valvonta on osoitettu toiselle vastuualueelle (ympäristö ja luonnonvarat). Kyse on siis kahdesta erillisestä, itsenäisestä ja toisistaan riippumattomasta viranomaisesta.

Rinnakkaista puhevaltaa puoltaisi se, että kalataloudellisen lupamääräyksen lisääminen vesivoimalaitoksen edellyttää erimerkiksi kalatien kyseessä ollessa muutoksia yleensä myös luvan muihin määräyksiin, jotka asiallisesti ottaen kuuluvat vesilain valvonnasta vastaavalle viranomaiselle. Rinnakkaista puhevaltaa vastaan puolestaan puhuu se, että yleisen edun valvonta kalatalousasioissa kuuluu kalatalousviranomaiselle. Tähän nähden vesilain valvontaan liittyvien näkökohtien välittyminen hakemuksen laadintavaiheeseen on järjestettävissä jo nykyisen järjestelmän puitteissa ilman nimenomaisen säännöksen tukeakin. Kysymystä vesilain yleisen valvontaviranomaisen rinnakkaisesta puhevallasta tulisi kuitenkin tarkastella jatkovalmistelussa.

Työryhmän arvion mukaan ehdotettuun lunastusmenettelyyn turvautuminen olisi poikkeuksellinen toimenpide. Jos tähän menettelyyn päädyttäisiin, päätyisi lunastettava kohde ensi vaiheessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen taseeseen. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää tarkemmin tällaisten kiinteistöjen hallinnointiin liittyviä kysymyksiä.

...

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa on noin 2000 vesivoimalaitosta, joiden yhteenlaskettu nimellisteho on noin 16 200 MW ja vuotuinen energiantuotanto noin 65 TWh. Tämä vastaa noin 45 % Ruotsin sähkön kokonaistuotannosta. Säättövoimasta vesivoiman osuus on yli 98%. Laitoksista 250 suurinta vastaavat noin 98% vesivoimalla tuotetusta energiasta. Nimellisteholtaan yli 10 MW laitoksia on noin 200 kpl. (<https://www.energiforetagen.se/energifakta/elsystemet/produktion/vattenkraft/vattenkraftsproduktion/> ja <https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/fordelar-med-vattenkraften/reglerkraft>, viittauspäivä 8.3.2023).

Ruotsin vesilainsäädännössä on useita Suomen vesilainsäädännön kaltaisia piirteitä. Myös Ruotsissa vesitalousluvut ovat pääsäännön mukaan toistaiseksi voimassa olevia ja niiden pysyvyyssuoja on perinteisesti ollut pilaamislupia vahvempi. Ruotsissa keskeinen ympäristösääntely on koottu ympäristökaareen (Miljöbalk, 1998:808). Ympäristökaaren lisäksi merkittäviä ympäristön käyttöä ohjaavia säännöksiä sisältyy myös muihin säädöksiin. Vesitaloushankkeita koskevaa sääntelyä on tarkistettu vuonna 2019 voimaantulleessa ympäristökaaren muutoksessa.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on ollut vahvistaa ympäristöllisten näkökohtien huomioon ottamista vesivoiman tuotannossa. Uudistuksella pantiin täytäntöön vuonna 2016 tehdyn kansallisen energiasopimuksen vesivoiman tuotantoa koskevat osat, parannettiin Euroopan unionin

vesipolitiikan puitedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa sekä pantiin täytäntöön pienimuotoista vesivoiman tuotantoa koskevat hallituksen linjaukset. Uudistuksen myötä vesivoimalaitosten luvat on tarkoitus saattaa kokonaisuudessaan modernin ympäristösääntelyn (moderna miljövillkor) piiriin noin 20 vuoden aikana uudistuksen voimaan tulosta.

Lainmuutoksen taustalla oli komission Ruotsiin kohdistama vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanoa koskeva valvontamenettely. Komissio kiinnitti muun ohella huomiota siihen, että Ruotsin lainsäädännössä oli puutteita lupien – erityisesti vesivoimalupien – päivittämisessä vastaamaan vesienhoidon ympäristötavoitteita.

Vesivoimalaitosten tulee täyttää ympäristökaareissa (MB 11:27) määritellyt, niin kutsutun modernin ympäristösääntelyn (moderna miljövillkor) mukaiset lupaehdot. Modernin ympäristösääntelyn mukaisilla lupaehdoilla tarkoitetaan sitä, että luvan ehdot tai siihen sisältyvät ihmisten terveyden ja luonnonsuojelua koskeva määräykset perustuvat vuoden 1999 alusta voimaan tulleen ympäristökaaren säännösten nojalla annettuun tuomioon tai tehtyyn päätökseen, joka on enintään 40 vuotta vanha. Vesivoimalaitoksen, jonka lupa on myönnetty vuoden 1999 alusta voimaan tulleen ympäristökaaren säännösten nojalla ei siis lähtökohtaisesti ole tarpeen hakea lupamääräystensä ajantasaistamista uudistetun sääntelyn perusteella. Uuden sääntelyn myötä tarkistettavat luvat kuin myös vuoden 1999 alusta voimaan tulleen sääntelyn nojalla myönnetty luvat, eivät voi jatkossa olla yli 40 vuotta vanhempia.

Ympäristökaaren säännöskohtaisten perustelujen mukaan luvan tarkistamisen tai uuden luvan myöntämisen yhteydessä luvan tarkistamiselle voidaan määrätä 40 vuotta lyhyempikin määräaika riippuen siitä, mitkä on lupaprosessissa katsottu tarkoituksenmukaisiksi toimenpiteiksi riittävän ympäristönsuojelutason saavuttamiselle ja säilyttämiselle eli sille, että lupa täyttää voimassaoloaikanaan modernin ympäristösääntelyn mukaiset edellytykset. Luvan tarkistamiselle asetettavassa uudessa määräajassa tulee ottaa myös huomioon muun muassa kyseisen laitoksen investointisykli ja laitoksen arvon alentuminen luvan voimassaoloaikana. Jos luvan tarkistamisesta seuraa vesivoimalaitokselle hyvin huomattavia investointeja, tulisi lupaa lähtökohtaisesti tarkistaa vasta 40 vuoden päästä.

Toiminnanharjoittaja vastaa siitä, että toiminta täyttää ympäristökaareissa (MB 11:27) säädetyt edellytykset sekä luvan tarkistamista koskevan hakemuksen vireillepanosta (MB 24:12). Olemassa olevaa toimintaa saa kuitenkin jatkaa luvan päivittämistä koskevan prosessin ajan tai jos vesivoimalaitos kuuluu kansalliseen vesivoiman tarkistussuunnitelman piiriin.

Uudistuksen myötä ympäristökaareen lisättiin uusi niin kutsuttua kansallista suunnitelmaa koskeva säännös, jonka mukaan on laadittava kansallinen suunnitelma lupien tarkistamisesta, tarkistamisprosessin aikataulusta sekä vesivoima- ja vesienhoitointressien yhteensovittamisesta modernin ympäristösääntelyn edellytysten täyttämiseksi vesivoimalaitosten luvissa (MB 11:28). Ruotsin meri- ja vesiviranomainen, energiavirasto ja sähköverkkovirasto ovat sittemmin laatineet suunnitelmaluonnoksen, minkä pohjalta Ruotsin hallitus päätti kesäkuussa 2020 suunnitelman hyväksymisestä (Regeringsbeslut, dnr. M2019/01769/Nm m.fl., Nationell plan för moderna miljövillkor).

Suunnitelmassa on ympäristökaareissa säädetyt (MB 11:28) mukaisesti arvioitu lupien tarkistamisen valtakunnallisia kokonaisvaikutuksia vesiympäristöön sekä sähköntuotantoon. Suunnitelman tavoitteena on ollut säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyn mukaisesti maksimoida lupien päivittämisen myönteiset vaikutukset vesiympäristön tilaan sekä toisaalta minimoida lupien päivittämisestä seuraavat kielteiset vaikutukset valtakunnalliseen sähköntuotantoon. Suunnitelmassa on myös yksilöity vesivoimalaitokset, joilla on valtakunnallisesti suurin vaikutus sähköntuotantoon.

Vesitaloushankkeita koskevassa asetuksessa (Förordning om vattenverksamheter, 1998:1388) säädetään kriteereistä, joiden perusteella toiminnassa olevalla, tai toimintansa jo lopettaneella vesivoimalaitoksella voidaan katsoa olevan velvollisuus luvan tarkistamiseen kansallisen suunnitelman perusteella. Tällainen velvollisuus on vesivoimalaitoksella, joka on käynnistänyt toimintansa ennen 1.1.2019, jonka lupaa ei ole hyväksytty tai tarkistettu 1.1.1999 jälkeen ja joka on ilmoittautunut 1.7.2019 mennessä kansalliseen suunnitelmaan sisällytettäväksi. Suunnitelman piiriin ilmoittautuminen oli vapaaehtoista, mutta toiminnanharjoittajien, jotka eivät ilmoittautuneet suunnitelman piiriin, tuli mahdollisimman pian 1.1.2019 jälkeen hakea lupansa modernin ympäristösääntelyn mukaisuutensa tarkistuttamista.

Suunnitelman tarkoituksena on antaa valtakunnallisen kokonaiskuvan pohjalta viranomaisille ohjeistus siitä, missä järjestyksessä lupien tarkistamisprosessit olisi tarkoituksenmukaisinta viedä läpi. Ympäristökaaren (MB 11:28) säännöskohtaisissa perusteluissa todetun mukaisesti suunnitelma ei sido lupaviranomaisia vaan se on luonteeltaan viranomaisten ratkaisutoimintaa tukeva ohje. Luvan tarkistamista koskevassa ratkaisussa tulee huomioida voimassa olevan luvan lisäksi muun muassa tietyt ympäristön laatustandardit, alueen suojelumääräykset, sähkön saatavuuden turvaaminen sekä patoturvallisuus.

Suunnitelman liitteessä 2 esitetään päävaluma-alueittain ja tarkistusryhmittäin (prövningsgrupp) tehty aikataulujaottelu, jonka perusteella toiminnanharjoittajan tulee jättää luvan tarkistamishakemus maa- ja ympäristötuomioistuimelle. Läänihallitus on erikseen ilmoittanut jokaiselle suunnitelman piiriin kuuluvalla toiminnanharjoittajalle, mihin tarkistusryhmään tämä kuuluu. Suunnitelmassa esitetyn aikataulun perusteella lupien läpikäynti toteutuisi noin 20 vuodessa siten, että hakemusten määräajat umpeutuvat puolen vuoden välein joko 1. helmikuuta tai 1. syyskuuta. Ensimmäiset määräajat lupien tarkistamishakemuksille umpeutuivat 1. helmikuuta 2022. Vuoden 2022 loppupuolella tapahtuneen sähkönhinnan voimakkaan kasvun johdosta ja sähkön saatavuuden turvaamiseksi Ruotsin hallitus on joulukuussa 2022 päättänyt asetuserämuutoksesta (SFS 2023:4), jolla lykätään lupien tarkistamishakemuksille asetettua määräaika-a 12 kuukaudella kaikkien tulevien määräpäivien osalta alkaen 1. helmikuuta 2023. Luvan päivittämistä koskevasta aikataulusta voidaan poiketa vain tietyissä ympäristökaareissa (MB 11:24) säädettyissä vakavaa ja peruuttamatonta ympäristöuhkaa koskevissa tilanteissa, jolloin viranomaisen voi hakea luvan kiireellistä tarkistamista, jos esimerkiksi toiminnan tilapäisellä keskeyttämisellä ei saada tilannetta korjatuksi.

Lupien tarkistamista koskeva säännösuudistus vaikuttaa myös toiminnanharjoittajan oikeuteen saada korvausta saamatta jääneestä hyödyistä, joka aiheutuu toiminnan mukauttamisesta modernin ympäristösääntelyn vaatimuksiin. Toiminnanharjoittajalla on ollut aikaisemmin oikeus saada korvausta sellaisesta menetyksestä, joka on aiheutunut voimantuotannolle padotuskorkeuden alentumisesta tai säännöstelymahdollisuuden menetyksestä. Uudistuksen myötä toiminnanharjoittajan oikeus korvaukseen poistuu kymmenen vuoden siirtymäajan jälkeen. Jatkossa vesivoiman tuottajalla ei ole oikeutta saada korvausta sellaisesta tuotantomahdollisuuden menetyksestä, joka johtuu toiminnan mukauttamisesta uusiin ympäristöllisiin vaatimuksiin.

Ruotsissa vesivoimaan perustuvan energiantuotannon mukauttamisesta aiheutuvat kustannukset katetaan pääosin toiminnanharjoittajien yhteisvastuuseen perustuvalla ratkaisulla. Kahdeksan energiayhtiötä ovat keränneet perustettuun vesivoiman ympäristörahoon (Vattenkraftens Miljöfond) 10 miljardia kruunua toiminnan mukauttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Yhteisvastuu mahdollistaa mukauttamisen myös sellaisten pienimuotoisten energiantuotantohankkeiden osalta, joilla yksinään olisi vaikeuksia selviytyä muutoksen aiheutuvista kustannuksista. Ratkaisu on osa vuoden 2016 energiasopimusta, jonka osana vesivoimalaitosten kiinteistöveroa alennettiin.

Rahastoon kerätyt varat on tarkoitus käyttää seuraavan 20 vuoden aikana kansallisessa suunnitelmassa aikataulutettujen lupien tarkistamisprosesseista aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Suunnitelman piiriin kuuluvat vesivoimanharjoittajat voivat hakea taloudellista korvausta rahastolta, josta voidaan rahoittaa 85 % luvan tarkistamiseen tarvittavista tutkimus- ja menettely- sekä toimenpiteiden tosiasiallisesta täytäntöönpanosta aiheutuvista kuluista. Toiminnanharjoittajan tulee hakea rahastolta kulujen korvaamista kolme vuotta ennen kansallisen suunnitelman mukaista, luvan tarkistamishakemuksen vireillepanolle annettua määräaika.

Vuoden 2019 uudistuksen yhteydessä lainsäädännöstä poistettiin toiminnanharjoittajan oikeus saada korvausta luvan tarkistamisesta aiheutuvista vesivoimamenetyksistä. Aikaisemmin korvausta on maksettu menetetyistä vesimäärästä tai putouskorkeudesta tai säännöstelyn rajoittamisesta. Tällöinkin toiminnanharjoittaja on saattanut joutua sietämään korvauksetta aina 5 %:n menetyksen suhteessa vesivoiman tuotantoarvoon. Korvausoikeuden poistamista koskevaan lainmuutokseen liittyy kuitenkin kymmenen vuoden siirtymäaika (MB 31:20–23).

5.2.2 Saksa

Saksassa vesivoiman osuus energian kokonaistuotannosta on vähäinen. Saksassa on noin 7300 vesivoimalaitosta, joiden yhteenlaskettu kokonaisteho on 5600 MW. Vuonna 2022 vesivoimalla tuotettiin energiaa yhteensä 17,5 TWh, vastaten noin 3,5 % energian kokonaistuotannosta. Niemellisteholtaan 0,1-1 MW:n suuruisia laitoksia on 1600 kappaletta ja alle 0,1 MW:n laitoksia 5300 kappaletta. Alle 1 MW:n laitosten osuus tuotetusta vesivoimasta on noin 14%. Vesivoimalaitokset sijaitsevat pääasiallisesti Saksan eteläisissä osavaltioissa, Baden-Württembergissä ja Baijerissa. (<https://www.wasserkraft-deutschland.de/wasserkraft/wasserkraft-in-zahlen.html>, viittauspäivä 7.3.2023).

Saksassa keskeinen vesitaloushankkeita ohjaava säädös on vuonna 2009 säädetty liittovaltion vesitalouslaki (Wasserhaushaltsgesetz, jäljempänä WHG), jota täydentävät muun muassa pintavesiä ja pohjavesiä koskevat asetukset (Grundwasserverordnung ja Oberflächengewässerverordnung). Säädöksillä on pantu kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin vesioikeudelliset direktiivit. Liittovaltiosoisista sääntelyä täydentävät osavaltiokohtaiset vesilait, joita on laajasti uusittu 2010-luvulla liittovaltion vesitalouslain myötä.

Vesivoiman hyödyntämisen eli vesivoimalaitoksen rakentamisen edellytyksenä on yleisten pintavesien hyödyntämistä koskevien vaatimusten (WHG 6 ja 27 §) ja vesivoiman hyödyntämistä koskevien erityisten vaatimusten (WHG 35 §) vaatimusten täyttyminen. Vesivoimalaitosten osalta merkillepantavaa on, että WHG 35 §:n 1 momentin mukaan vesivoiman hyödyntämisen edellytyksenä on kalakantojen suojaamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden toteuttaminen. Säännös koskee sekä tulevia että jo toteutettuja hankkeita. Jos olemassa oleva laitos ei sanottuja vaatimuksia täytä, on niitä koskevat tarpeelliset toimenpiteet toteutettava kohtuullisen ajan kuluessa. Rakentamisen kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi vesitalouslain säännökset minimivirtaamasta (Mindestwasserführung, WHG 33 §) sekä kuljettavuudesta (Durchgängigkeit oberirdischer Gewässer, WHG 34 §). Laki sisältää myös erityissäännöksiä vesivoiman hyödyntämistä koskevan asian käsittelylle varatun ajan kestosta (WHG 11 a §).

Luvan saaneelle toiminnalle voidaan asettaa määräyksiä myös jälkikäteeseen (WHG 13 §). Nämä määräykset voivat koskea muun muassa ympäristölle aiheutuvien haitallisten vaikutusten lieventämistä. Määräysten tulee kuitenkin olla toiminnanharjoittajan kannalta kohtuullisia. Vesitaloushankkeen lupa voidaan korvausta vastaan peruuttaa, jos toiminnan jatkaminen huomattavasti heikentää yleistä etua (WHG 20 §:n 2 momentti). Lupa voidaan peruuttaa myös eräissä tilanteissa korvauksetta. Kyse on tilanteista, jossa toimintaa ei ole harjoitettu kolmeen vuoteen,

toiminta ei ole enää käyttäjälle tarpeen, käyttötarkoitus on muuttunut luvasta poikkeavaksi, tai jossa toimintaa on harjoitettu lupamääräysten vastaisesti.

6 Lausuntopalaute

...

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Vesilaki

2 luku. Yleiset oikeudet, velvollisuudet ja rajoitukset

13 b §. *Vesivoimalaitoksen lunastaminen kalankulun turvaamiseksi.* Osana kalakantojen elinolosuhteiden turvaamista koskevaa uudistusta lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi erityinen lunastusperuste ja vesilain 13 luvun 11 §:n säännöksiä korvauksen määräämisen perusteista täydennettäväksi. Vesilain 2 luvun nykyisten 13 a §:n ja 14 nojalla hakijalle voidaan myöntää oikeus toisen alueen, rakennuksen, laitoksen tai muun rakennelman omaksi lunastamiseen yleisen tarpeen edellyttämien hankkeiden toteuttamisen sitä vaatiessa. Säännösten soveltamisalaa ei ole rajattu, ja lunastus voitaisiin kohdistaa myös vesivoimalaitokseen sille kuuluvine alueineen ja oikeuksineen. Lunastuksen tulee kuitenkin kytkeytyä konkreettisen vesitaloushankkeen toteuttamiseen. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamiseen välttämättä liity 2 luvun 13 a tai 14 §:ssä tarkoitettua hanketta, vaan vesivoimalaitoksen lunastaminen ja poistaminen itsessään saattaa olla lainkohdassa tarkoitettu hanke. Epäselvän oikeustilan välttämiseksi lakiin esitetään sisällytettäväksi erityissäännökset ns. nollavelvoitelaitoksen lunastamisesta kalankulun turvaamiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan hakemuskompetenssi lunastusasian vireillepanoon olisi valtion kalatalousviranomaisella. Vaellus- ja muiden kalakantojen elinolosuhteiden edistämistoiminta on suunniteltu tapahtuvaksi kalatalousviranomaisen johdolla, minkä vuoksi lunastusmahdollisuuden tulisi olla yksinomaan valtion kalatalousviranomaisella. Vireillepano-oikeus olisi itsenäinen suhteessa 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettuun menettelyyn. Kalatalousviranomaisen ei olisi tarpeen ensin hakea uuden lupamääräyksen asettamista toiminnanharjoittajalle, vaan hakemus voitaisiin jättää toimivaltaisena viranomaisena toimivalle aluehallintovirastolle pykälän 1 momentissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Lunastusmenettely on luonteeltaan viimesijainen keino hankkeen edellyttämien alueiden ja oikeuksien hankkimiseksi, eikä siihen tulisi turvautua jos vaellusesteen ohittaminen muutoin olisi mahdollista.

Lupa laitoksen omaksi lunastamiseen voitaisiin myöntää, jos 1) laitoksen muodostaman vaellusesteen poistaminen on tarpeen kalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen tai palauttamisen kannalta; 2) laitoksella on vain vähäinen merkitys energiahuollon näkökulmasta; 3) laitoksen taloudellinen arvo on vähäinen; ja 4) laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin. Luvan myöntäminen edellyttää kaikkien neljän vaatimuksen täyttymistä.

Ensimmäisen edellytyksen mukaan laitoksen muodostaman vaellusesteen poistamisen tulee olla tarpeen kalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen tai palauttamisen kannalta. Lunastamisen tulee olla perusteltua nimenomaan kalakantojen elinolosuhteiden näkökulmasta. Lunastaminen saattaa välittömästi hyödyttää vesiympäristöä laajemminkin, mutta vesiympäristö itsessään tai

esimerkiksi vesistön virkistyskäyttömahdollisuuksien parantaminen ei olisi tässä tarkoitettu riittävä peruste lunastusmenettelylle.

Toisen edellytyksen mukaan laitoksella tulisi olla vain vähäinen merkitys energiahuollon näkökulmasta. Lunastusmenettelyä ei ole tarkoitettu käytettäväksi sellaisiin vesivoimalaitoksiin, joilla on tosiasiallista merkitystä energiahuollon kannalta. Edellytysten täyttyminen harkittaisiin tapauskohtaisesti, mutta lunastuksen tyyppitilanteena voidaan pitää elinkaarensa päässä tai sen ylittänyttä hyvin pientä laitosta, jolla olisi lähinnä paikallista merkitystä energiahuollon kannalta. Huomattava on, että eräät pienet vesivoimalaitokset tuottavat sähköä välittömästi yksityiseen käyttöön. Tällöin voimalaitos saattaa tuottaa käyttäjälleen kaiken tämän tarvitseman energian ja mahdollisesti ylikin. Edellytystä on kuitenkin tarkoitus arvioida yleisemmästä näkökulmasta, eli yksityiselle edulle aiheutuva menetys ei voisi muodostua luvan myöntämisen esteeksi.

Kolmannen edellytyksen mukaan laitoksen taloudellisen arvon tulee olla vähäinen. Taloudellisen arvon vähäisyys tulisi arvioida tapauskohtaisesti, eikä siitä voida esittää minkäänlaisia euronääräisiä arvioita. Taloudellisen arvon vähäisyydellä viitataan tässä ennen muuta elinkaaren päässä tai sen ylittäneisiin pieniin laitoksiin, ja joiden käyttöään jatkaminen edellyttäisi merkittäviä rakenteiden ja rakennusten peruskorjauksia sekä koneistojen uusimis- tai kunnostustöitä. Neljännen edellytyksen mukaan laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen ei olisi mahdollista kohtuullisin kustannuksin. Kustannusten kohtuullisuudella tarkoitetaan tässä kustannusten rahamääräistä arvoa ja kustannusten määrää suhteessa laitoksen arvoon.

3 luku. Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

21 a §. *Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen.* Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 21 a §, jossa säädettäisiin uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määräämisestä sellaisen voimalaitosluvan haltijalle, jonka lupaan tällaista ei ennestään sisälly. Kyse on 3 luvun 21 §:n erityistilanteesta, mutta koska säännökset koskisivat yksinomaan vesivoimalaitoksia ja niiden nojalla voitaisiin antaa kalatalousasiaa koskeva määräys, säännökset sijoitettaisiin erilliseen pykälään.

Ehdotetun 1 momentin mukaan lupaviranomainen voisi kalatalousviranomaisen hakemuksesta määrätä 14 §:ssä tarkoitettua kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvan haltijalle, jos laitoksen lupaan ei sellaista sisälly. Lain soveltamisalaan kuuluisivat kaikki nollavelvoitelaitokset siitä riippumatta, milloin ja minkä lain nojalla lupa on myönnetty. Käytännössä lakia sovellettaisiin lähinnä laitoksiin, joiden lupa on myönnetty nykyistä vesilakia aiemmin voimassa olleen lainsäädännön nojalla. Ehdotus jättäisi lupaviranomaiselle laajan harkintavallan ("voi määrätä"), mutta kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määräämisen edellytykset huomioon ottaen velvoite tai maksu voitaisiin jättää määräämättä käytännössä hyvin harvoin.

Lupaan ei sisältyisi erityistä luvan avaamista koskevaa edellytystä, vaan asiaa koskevan määräyksen puuttuminen mahdollistaisi hakemuksen vireillepanon. Säännös ei koskisi vesivoimalaitoksia, jonka lupaan sisältyisi kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevaksi määräykseksi tulkittava lausuma, jota ei ole pantu syystä toisesta täytäntöön. Tällaisen laitoksen velvoitteen tai maksun muuttamiseen sovellettaisiin vesilain 3 luvun 22 §:n säännöksiä.

Vanhojen vesivoimalaitosten lupamääräykset voivat toisinaan olla tulkinnanvaraisia. Epäselvää saattaa olla, sisältyykö vesitalouslupaan ehdotettavassa säännöksessä tarkoitettu kalatalousasioita koskeva määräys, ja kuuluisiko laitos ehdotettavan 21 a §:n soveltamisalaan. Lupamääräys

saattaa sisältää esimerkiksi hakijaan kohdistuvan yleisen velvoitteen ryhtyä kalakannan lisäämistä tai turvaamista tarkoittaviin toimenpiteisiin, jos se vastaisuudessa katsotaan tarpeelliseksi. Määräys saattaa olla yksilöitykin, eli laitoksen omistaja on velvollinen rakentamaan tai sallimaan kalatien rakentamisen patoon, pitämään sen kunnossa sekä luovuttamaan sille tarpeellisen vesimäärän, jos tämä vastaisuudessa katsotaan tarpeelliseksi.

Säännöksen tulkintaa hahmoteltaessa voitaneen suuntaviivoja hakea korkeimman hallinto-oikeuden vesilain 3 luvun 22 §:ää koskevasta oikeuskäytännöstä (ks. esimerkiksi Päijänteen säännöstelyä koskeva KHO 2006:13 sekä Konniveden ja Ruotsalaisen säännöstelyä koskeva KHO 27.3.2006 t. 676). Jotta määräys voitaisiin katsoa tässä tarkoitettuna kalatalousvelvoitteeksi tai maksuksi, lupamääräykseltä tulisi edellyttää riittävää täsmällisyyttä sekä sitovuutta. Jos määräystä ei voitaisi panna täytäntöön eli saattaa voimaan hankkeesta vastaavaan nähden ilman erillistä lupaviranomaisen päätöstä, ei tätä voida pitää tässä tarkoitettuna olemassa olevana lupaan sisältyvänä kalatalousvelvoitteena tai -maksuna. Asia tulisi ratkaista tapauskohtaisesti laitosta koskevien lupamääräysten perusteella.

Määräyksen antamiseen sovellettaisiin vesilain 3 luvun 14 §:n säännöksiä. Uuden määräyksen sisältönä voisi olla velvoite, maksu tai niiden yhdistelmä. Pykälässä ei esitetä säädettäväksi 21 a §:ssä tarkoitettujen hankkeiden osalta velvoitteen ja maksun keskinäisestä etusijajärjestyksestä, vaan määräyksen sisällöstä tulisi päättää kunkin hankkeen erityispiirteiden perusteella. Vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentin viimeinen virke sisältää hankkeesta vastaavan asemaa turvaavan säännöksen, jonka mukaan kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. Koska uuteen 21 a §:än 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi hankkeesta vastaavan asemaa turvaavat säännökset, tulisi 14 §:n 2 momentin 2 virkkeen soveltamisalaa rajata näiden hankkeiden osalta.

Pykälän 1 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen tai palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta. Määräys voitaisiin siis antaa kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamiseksi ja palauttamiseksi. Suojan kohteena olisivat kalakannat, joille aiheutuu haittaa voimalaitoksesta ja/tai sen käytöstä, erityisesti vaelluskalakannat. Vesiympäristö sinänsä ei olisi välittömästi laissa suojaa saava kohde, mutta kalakantojen turvaksi annettavat määräykset antaisivat välillisesti suojaa myös niiden elinympäristölle.

Osa vanhojen voimalaitosten vesistöjen alkuperäisistä kalakannoista on voitu menetettää, eikä niitä ole mahdollista enää palauttaa. Yksittäisten vesistöjen kalakantoja saattaa edelleen olla olemassa viljelyksessä. Työryhmän käsityksen mukaan ekologisesti perusteltua olisi kuitenkin pyrkiä luomaan vesistöön elinolosuhteita toisesta lähialueen vesistöstä peräisin olevalle kalakannalle, jos vesistö olisi olosuhteidensa puolesta kehitettävissä luontaisesti kalakantoja ylläpitäväksi ekosysteemiksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan määräyksen sisällöstä päätettäessä huomioon tulisi ottaa myös muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet. Säännöksen tarkoituksena on täydentää 3 luvun 14 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kalatalousvelvoitetta, kalatalousmaksua tai näiden yhdistelmää määrättäessä on otettava huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja kalastuksen järjestely. Harkittaessa uuden lupamääräyksen liittämistä nollavelvoitelaitoksen lupaan, ei tarkastelussa tulisi rajoittua yksinomaan haitta-alueeseen, vaan tarkastelun tulisi kattaa laajempi alue ja sovittaa toimenpiteet sen mukaisesti. Jos esimerkiksi vesiympäristön tila on muuttunut sellaiseksi, että vaeltavan kalakannan luontainen linkierto edes istutuksilla tuettuna sopivien kutu- ja poikastuotantoalueiden puuttuessa ei ole

mahdollista, saattaisivat kalankulun turvaamisen sijaan muut toimenpiteet tai kalatalousmaksu olla toimivampi ratkaisu.

Määräyksen sisällöstä päätettäessä tulisi huomiota kiinnittää lisäksi vesivoimalaitoksen merkitykseen energiahuollon kannalta. Selvitysten mukaan lukumääräisesti suurin osa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvista laitoksista ovat pieniä, nimellistehoaltaan alle 0,1 MW:n laitoksia. Nimellistehoaltaan 0,1-5 MW:n suuruisia laitoksia on 60 kpl ja yli 5 MW:n laitoksia on 5 kpl. Nollavelvoitelaitosten osuus Suomessa tuotetusta kokonaisenergiasta on vähäinen. Laitosten tuottama kokonaisenergian määrä ei kuitenkaan anna kattavaa kuvaa laitosten merkityksestä energiahuollon kannalta, sillä myös pienemmillä vesivoimalaitoksilla on merkitystä paikallisen sähkön saantivarmuuden kannalta. Erityisen merkittävässä asemassa sähköjärjestelmän tasapainottamisen kannalta ovat sellaiset voimalaitokset, joiden lupamääräykset ja vesistöolot mahdollistavat lyhytaikaissäännöstelyn. Kaikkein pienimpien laitosten merkitys yleiseltä kannalta on vähäinen, mutta eräissä tilanteissa pienvesivoimalaitos saattaa tuottaa sähköä suoraan luonnollisen henkilön henkilökohtaiseen käyttöön tai liiketoiminnan harjoittamiseen.

Laitoksen merkitys energiahuollon kannalta tulisi ratkaista tapauskohtaisesti, punniten laitoksen merkitystä ja uuden lupamääräyksen vaikutusta energiahuollon näkökulmasta. Merkittävin vaikutus voimalaitoksen toimintaan on uudella kalan nousun ja alasvaelluksen turvaavalla velvoitteella, riippuen kuitenkin tämän velvoitteen toteuttamistavasta. Vaellusesteen ohittaminen tai poistaminen varsinkin pienimpien laitosten osalta saattaa kajota toiminnan harjoittamisen edellytyksiin tavalla, joka ei mahdollista sähköntuotannon jatkamista taloudellisesti mielekkäällä tavalla. Suurempien laitosten osalta esimerkiksi kalatien käyttäminen edellyttää veden juoksuttamista voimalaitoskoneistojen sijaan ohitusuomaan, joka puolestaan voi johtaa laitoksen koneistojen vajaakäyttöön tai yksittäisten koneistojen jäämiseen tarpeettomaksi.

Uuden lupamääräyksen sisällöstä päätettäisiin punnitsemalla kalakantojen turvaamisen tavoitetta suhteessa vesivoimalaitoksen merkitykseen energiantuotannolle. Tämä harkinta ei ota huomioon muutoksen vaikutuksia hankkeesta vastaavalle eli vesivoimalaitoksen omistajalle. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksen näkökulmasta ei ole hyväksyttävissä, että hankkeesta vastaavalle voitaisiin asettaa millaisia lupamääräyksiä hyvänsä. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta voidaan toteuttaa joko rajoittamalla sitä, millaisia määräyksiä jälkikäteen lupaan voidaan liittää tai sisällyttämällä lakiin hankkeesta vastaan mahdollisuus saada korvausta tilanteessa, jossa lupamääräysten toteuttaminen johtaa hankkeesta vastaavan näkökulmasta kohtuuttomana pidettävään lopputulokseen. Työryhmä on päätenyt jälkimmäiseen ratkaisuun, koska tämä mahdollistaisi kalakantojen turvaamisen tavoitteen kannalta joustavammat ratkaisut. Jos esimerkiksi jälkikäteen asetettavasta velvoitteesta ei saisi aiheutua hyödyn olennaista vähentymistä, saattaisi tämä estää kalatien rakentamisen myös silloin kun se olisi ehdottoman tarpeellista kalakantojen turvaamistavoitteen näkökulmasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luvan haltijan oikeudesta saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana ja velvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Työryhmän arvion mukaan hankkeesta vastaavan kannalta kohtuuttomia tilanteita voi syntyä kalatalousvelvoitteen määrittämisestä koskevissa tilanteissa. Kalatalousmaksun määrittämisessä tällaista tilannetta ei voi syntyä, eikä lakiin sen vuoksi esitetä sisällytettäväksi asiaa koskevaa säännöstä.

Lähtökohtana hankkeen ympäristövaikutusten hallinnasta aiheutuvien kustannusten kohdentamisessa on uusien hankkeiden osalta pidettävä aiheuttamisperiaatteen mukaisesti sitä tahoja, jonka toiminnasta nämä vaikutukset aiheutuvat. Uusia hankkeita koskevia periaatteita ei kuitenkaan voida täysin määräisesti ulottaa koskemaan myös vanhojen hankkeiden lupamääräysten

tarkistamistilanteita. Sääntelyn oikeasuhtaisuus edellyttää, että asetettaessa vanhalle toiminnalle uusia, mahdollisesti hyvin merkittäviä kustannuksia aiheuttavia vaatimuksia, tulisi hankkeesta vastaavalla olla oikeus saada tästä korvausta.

Toteuttamiskustannusten kohtuuttomuuden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota velvoitteen kohteena olevan laitoksen taloudelliseen merkitykseen. Korkeintaan hankkeen toteuttamiskustannuksia ei voitane pitää kohtuuttomina, jos ne olisivat katettavissa murto-osalla voimalaitoksen vuosittaisesta tuotosta. Kohtuuttomana puolestaan voitaisiin pitää tilannetta, jossa kalatalousvelvoitteen toteuttamiskustannukset eivät olisi katettavissa useankaan vuoden voimalaitoksesta saatavilla tuotoilla.

Luvan haltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitettusta velvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen.

Vesivoiman menetyksestä johtuvan hyödyn olennaista vähentymistä voidaan pyrkiä arvioimaan eri tavoin. Työryhmän käsityksen mukaan kysymystä tulisi lähestyä suhteuttamalla menetys laitoksen tuotantoon. Esimerkiksi pienen laitoksen osalta kalatien toteuttaminen saattaa edellyttää suhteellisesti suuren vesimäärän ohjaamista voimalaituskoneistojen ohitse kalatien houkutusvirtaamaksi, kun suurilla voimalaitoksilla kalatiehen johdettava määrä saattaa jäädä muutama prosenttiin keskivirtaamasta. Siltikin pienen laitoksen ohijuoksutus saattaa olla vain murto-osan suuren laitoksen juoksutuksesta. Pienen laitoksen osalta 10 prosentin menetys vesivoiman tuotannosta saattaisi merkitä vuositasolla joidenkin tuhansien eurojen menetystä, kun taas suuren laitoksen osalta yhden prosentin menetys vesivoimassa saattaisi merkitä satojen tuhansien eurojen menetystä.

Hyödyn vähentymisen olennaisuutta arvioitaessa tulisi huomioon ottaa se aika, jonka hankkeesta vastaava on voinut käyttää vesivoimaa hyödykseen. Useiden nollavelvoitelaitosten luvat ovat hyvin vanhoja ja omistaja on voinut hyödyntää vesivoimaa pitkän aikaa ilman tavanomaisia haittojen vähentämisvelvoitteita.

Vesivoimalaitoksen vanhoilla lupamääräyksillä saattaa olla merkitystä arvioitaessa hankkeesta vastaavan oikeutta saada korvausta uuteen lupamääräykseen perustuvasta velvoitteen toteuttamiskustannuksista ja mahdollisesti menetettävästä vesivoimasta. Lupa saattaa esimerkiksi sisältää määräyksen laitoksen omistajan velvollisuudesta rakentaa patoon myöhemmin kalaportaat, jos tämä vastaisuudessa katsotaan tarpeelliseksi. Vastaavasti jos luvassa on esimerkiksi ennestään määrätty, että hankkeesta vastaava on velvollinen luovuttamaan tulevaisuudessa mahdollisesti rakennettavaan kalatiehen korvauksetta sen tarvitseman vesimäärän, ei hankkeesta vastaavalla voida katsoa olevan oikeutta saada tästä täysimääräistä korvausta.

Vertailun vuoksi on todettava, että Ruotsin lainsäädännöstä poistettiin vuoden 2019 uudistuksen yhteydessä toiminnanharjoittajan oikeus saada korvausta luvan tarkistamisesta aiheutuvista vesivoimamenetyksistä. Aikaisemmin korvausta on maksettu menetetyistä vesimäärästä tai putouskorkeudesta tai säännöstelyn rajoittamisesta. Tällöinkin toiminnanharjoittaja on saattanut joutua sietämään korvauksetta aina 5 %:n menetyksen suhteessa vesivoiman tuotantoarvoon.

13 luku. Korvaukset

11 §. Korvauksen määrä. Vesilain 13 luku sisältää kattavan säännösten vesilain mukaisten korvausasioiden käsittelyn aineellisista ja menettelyllisistä ratkaisuperusteista. Lunastuksen perus-

tuessa vesilain säännöksiin, tulisi asiassa soveltaa lähtökohtaisesti vesilain korvauksen määräämisen perusteita, mukaan lukien 11 §:n 4 momentin säännöksiä korvauksen suorittamisesta eräiden omaisuuserien osalta puolitoistakertaisena. Lunastuslaki ei tämänkaltaista erityistä korotusperustetta tunne, vaan korvauksen määräämisen perusteena on perustuslain 15 §:n pakkolunastusvarauman edellyttämällä tavalla täysi korvaus.

Vesilain puolitoistakertaisen korvauksen juuret ulottuvat Ruotsin 1800-luvun vesilainsäädäntöön. Korvauksen puolitoistakertaisuuden taustalla on alun perin ollut ajatus siitä, että lunastuksen tapahtuessa yksityistä tarvetta varten ei täyttä korvausta voitu pitää riittävänä hyvityksenä oman vastaavanlaisen käyttömahdollisuuden menetyksestä. Vesilain mukainen käyttöoikeuksien perustaminen ja omaisuuden omaksi lunastaminen liittyvät konkreettisen vesitaloushankkeen toteuttamiseen, johon kohteena olevaa omaisuutta tarvitaan. Nyt puheena olevaan lunastustilanteeseen ei tämänkaltaista toista vesitaloushanketta liity, vaikka voimallisuuden muodostaman vaellusesteen poistamista ja siihen liittyvien muiden toimenpiteiden suorittamista on sinänsä pidettävä vesitaloushankkeena. Lisäksi huomioon tulee ottaa se, että vesivoimalaitoksen lunastaminen olisi mahdollista myös lunastuslain nojalla. Tällöin korvausta määrättäessä sovellettavaksi tulisivat lunastuslain säännökset, ilman vesilain 13 luvun 11 §:n 4 momentin mukaista korotusta. Tämän vuoksi esitetään, että pykälän 4 momentin korotusta ei tulisi soveltaa 2 luvun 13 b §:ään perustuvissa lunastuksissa.

19 luku. Voimaantulo

5 §. *Päätökseen sisältyvien määräysten tarkistaminen.* Pykälän 2 momentissa säädetään niin sanottujen vanhojen vesitaloushankkeiden hakemukseen perustuvasta lupamääräysten tarkistamisesta. Tällaiseen asiaan sovelletaan vesilain 3 luvun 21 §:n säännöksiä. Koska 3 lukuun esitetään lisättäväksi uusi vesivoimalaitosten kalatalousasioita koskeva 21 a §, ehdotetaan momentin loppuun sisällytettäväksi viittaus tähän säännökseen.

Pykälän 3 momentissa säädetään hankkeesta vastaavan oikeudesta saada eräissä luvanmuutos-tilanteissa korvausta käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista. Koska uuteen 3 luvun 21 a §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset hankkeesta vastaavan oikeudesta saada korvausta menetetyistä vesivoimasta ja kalatalousvelvoitteen kohtuuttomina pidettävistä toteuttamiskustannuksista, ehdotetaan 19 luvun 5 §:n 3 momentin soveltamisalaa rajattavaksi 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettujen hankkeiden osalta.

12 §. *Aikaisemmin tehdyt rakennelmat.* Pykälässä säädetään aikaisemmin tehdyn rakennelman omistajan velvollisuudesta sallia rakennelmaan tehtäväksi muutoksia pykälässä yksilöityjen intressien turvaamiseksi. Pykälän 2 momentissa säädetään rakennelman omistajan oikeudesta saada korvausta muutoksista aiheutuvista edunmenetyksistä. Koska uuteen 3 luvun 21 a §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset hankkeesta vastaavan oikeudesta saada korvausta menetetyistä vesivoimasta ja kalatalousvelvoitteen kohtuuttomina pidettävistä toteuttamiskustannuksista, ehdotetaan 19 luvun 12 §:n 2 momentin soveltamisalaa rajattavaksi 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettujen hankkeiden osalta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotetut muutokset koskisivat vesilain mukaisen luvan avaamisen ja uuden lupamääräyksen liittämisen edellytyksiä. Asia ratkaistaisiin vesilain mukaisessa lupamenettelyssä noudattaen vesilain 11 luvun säännöksiä hakemusmenettelystä. Vesilain 11 luvun 3 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lupahakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista. Säännös täyttää asetuksenantovaltuudelta edellytetävän täsmällisyyden vaatimuksen.

Vesitalousasioista annetun valtioneuvoston asetuksen (1560/2011) 1 luvussa säädetään tarkemmin hakemusasiasiakirjojen sisällöstä. Työryhmän käsityksen mukaan säännöksiä ei ole tarpeen tarkistaa lainmuutoksen vuoksi. Jos hakemusasiasiakirjojen sisältöä koskevaa sääntelyä kuitenkin on tarpeen täydentää, voidaan nämä antaa vesilain 11 luvun 3 §:n 4 momentin valtuussäännöksen nojalla.

9 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen vahvistamisen jälkeen. Lain voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin vireillä olevaan asiaan sovellettavasta lainsäädännöstä. Lain voimaantullessa vireillä olevaan asiaan sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Siirtyminen uuden lain mukaiseen menettelyyn sekä aineellisten säännösten soveltamiseen kesken vireillä olevan lupamenettelyn saattaisi edellyttää hakemusasiasiakirjojen täydentämistä mahdollisesti jo lupamenettelyn loppuvaiheessa sekä uutta menettelyä asiakirjojen tiedoksiantoineen. Vireilläolon vaikutus koskisi ainoastaan kyseistä menettelyä.

Voimaantulosäännöksen 3 momentissa säädettäisiin sovellettavasta lainsäädännöstä tilanteessa, jossa muutoksenhakutuomioistuimien kumoaa asiassa annetun päätöksen. Sovellettava lainsäädäntö jäisi tällöin riippumaan tuomioistuimen päätöksen sisällöstä. Jos tuomioistuin kumoaisi päätöksen ainoastaan osittain ja palauttaisi asian uudelleen käsiteltäväksi, asiaan sovellettaisiin vanhan lain säännöksiä. Jos taas muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uuden lain säännöksiä soveltaen.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen muutosten toimivuutta ja vaikutuksia seurataan viranomaisilta ja sidosryhmiltä saatujen tietojen kautta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

...

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Ehdotuksen mukaan nollavelvoitelaitoksen lupamääräysten tarkistamista koskeva asia voisi tulla vireille kalatalousviranomaisena toimivan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hakemuksesta. Uuden lupamääräyksen asettamista koskevan hakemuksen valmistelu saattaa edellyttää useiden kuukausien työpanosta. Työryhmän arvion mukaan lain täytäntöönpano edellyttää 3 henkilötyövuoden suuruisen lisäresurssien ohjaamista kalatalousviranomaisen käyttöön.

Esityksessä on lähdetty siitä, että kalatalousviranomaisena toimivien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten keskinäiseen alueelliseen toimivallan jakautumiseen ei esitetä tehtäväksi muutoksia. Ottaen huomioon, että hankkeet sijoittuvat eri puolille Suomea, lisäresurssi tulisi jakaa kaikkien kalatalousviranomaisena toimivan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kesken.

...

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Yleistä

Lainmuutos on osa toimenpidekokonaisuutta, joiden tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Toimet liittyvät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa.

Nykyinen vesilaki sisältää säännökset vesitalouslupaan sisältyvän kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun sekä lupamääräysten muuttamisesta. Vesilain edellytykset, joiden nojalla lainvoiman saaneen vesitalouslupan määräyksiin voidaan jälkikäteen puuttua, ovat tiukat. Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa pääsääntöisesti sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä, minkä lisäksi hankkeesta vastaavalla on oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvista muista kuin vähäisistä edunmenetyksistä. Hankkeesta vastaavan asema jälkikäteistä vesitalouslupaan puuttumista vastaan on huomattavan vahva.

Voimassaolevan sääntelyn on katsottu rajoittavan vaelluskalakantojen elvyttämiseen tähtäävien hankkeiden toteuttamista. Tilannetta on pidetty epätydyttävänä erityisesti nollavelvoitelaitosten osalta, joihin kohdistuvien hankkeiden edistäminen on osoittautunut huomattavan hankalaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta. Tämän vuoksi vesilakia esitetään tarkistettavaksi siten, että kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrittämisestä niin sanotulle nollavelvoitelaitokselle koskevaa sääntelyä kevennetään ja että lakiin lisätään säännökset nollavelvoitelaitoksesta lunastamisesta.

Lakiehdotukseen sisältyvistä säännöksistä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta ovat merkityksellisiä vesivoimalaitoksen lunastamista koskeva, lakiin uutena pykälänä lisättäväksi ehdotettu 2 luvun 13 b § ja siihen liittyvä 13 luvun 11 §:n muutos sekä lakiin uutena pykälänä lisättäväksi ehdotettu 3 luvun 21 a § ja siihen liittyvät 19 luvun 5 ja 12 §:n muutokset. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n, vastuuta ympäristöstä ja kansalaisten osallistumisesta koskevan 20 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta.

12.2 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei koske oikeushenkilöitä tai kuntia (ks. PeVL 37/2010 vp ja PeVL 9/2015 vp). Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on.

Lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset ovat pääsääntöisesti varallisuusmassaltaan erilaisten oikeushenkilöiden omistamia. Eräät pienet laitokset saattavat olla myös luonnollisten henkilöiden välittömässä omistuksessa, jolloin laitoksille mahdollisesti asetettavat velvoitteet kohdistuvat välittömästi luonnollisiin henkilöihin.

Ympäristöoikeudelliselle sääntelylle on tunnusomaista, että sääntelyn vaatimukset eivät määrity kategorisesti hankkeen omistajatahon henkilön perusteella, vaan hankkeen vaikutusten ja vai-

kutuspiirin ympäristön asianosaisten oikeussuojan tarpeen perusteella. Sääntelyä, jossa ympäristön tilaa turvaavien määräysten sisältö määräytyisi hankkeen toteuttajan varallisuusarvosta tai muun toteuttajan henkilöön liittyvän seikan perusteella, ei voida pitää perustuslain näkökulmasta asianmukaisena.

Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.

Laitoksen omistuspohjalla ei olisi merkitystä sääntelyn sisällön kannalta, eli tässä suhteessa sääntelyn on katsottava kohtelevan vesivoimalaitoksen omistajatahoja tasapuolisesti. Ehdotetun sääntelyn voidaan myös katsoa edistävän toiminnanharjoittajien keskinäistä yhdenvertaisuutta siinä suhteessa, että sääntelyn myötä nollavelvoitelaitosten omistajat voitaisiin velvoittaa osallistumaan nykyistä kattavammin vaelluskalakantojen turvaamiseen.

Jos nollavelvoitelaitos on välittömästi luonnollisen henkilön tai henkilöiden omistuksessa, saattaa jälkikäteen asetettavan lupamääräyksen täytäntöönpanosta aiheutua enemmän kustannuksia kuin laajemman omistuspohjan tilanteessa. Huomioon tulee kuitenkin ottaa laitoksen omistajan mahdollisuus saada eräissä tilanteissa korvausta valtiolta (ehdotettu 3 luvun 21 a §:n 2 momentti). Lisäksi on todettava, että luonnollisten henkilöiden välittömästi tai välillisesti omistamat laitokset ovat tyypillisesti pieniä voimalaitoksia, joiden osalta kalatalousvelvoitteen toteuttamiskustannukset jäävät tyypillisesti pienemmiksi kuin suuremmissa laitoksissa. Toisaalta laitosten pienuudesta johtuen näissä tilanteissa kalatalousvelvoitteen täytäntöönpano jälkikäteen saattaa rajoittaa merkittävämmän toiminnan jatkamista, jos vähentynyt vesimäärä ei riitä voimalaitoksen koneiston käyttämiseen.

12.3 Omaisuuden suoja

Kalatalousvelvoitteen tai maksun määrääminen jälkikäteen

Henkilöllinen soveltamisala

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä (HE 309/1993 vp, s. 23). Perus- ja ihmisoikeuksien historiallisena lähtökohtana on ihmisten oikeusaseman suoja valtion ja yleisemmin julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia vastaan. Jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta valtiosääntökäytännössä oli kuitenkin katsottu, että perusoikeussuoja voi ulottua yksityisiin oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin tai yhdistyksiin, niin sanottu välillisen puuttumisen opin mukaan. Perusoikeussuoja kuuluu lähtökohtaisesti luonnollisille

henkilöille, mutta suoja saattoi ulottua myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeuksiin silloin, kun oikeushenkilön oikeuksien kajoaminen välillisesti johti luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kajoamiseen (ks. esim. PeVL 5/1978 vp ja 18/1982 vp).

Välillisen puuttumisen oppi edellyttää huomion kiinnittämistä oikeushenkilön taustalla oleviin omistajatahoihin, kuten osakeyhtiömuotoisen oikeushenkilön osakkeenomistajiin. Lisäksi perusoikeussuojan taso vaihtelee sen mukaan, koskeeko perusoikeusrajoitus lähinnä oikeushenkilöä omistajana niin, että vaikutukset luonnollisiin henkilöihin ovat enintään välillisiä (ks. esim. PeVL 17/1997 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on jo perusoikeusuudistusta edeltävässä lausuntokäytännössään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa hallitusmuodon 12 §:ssä turvatus yksilöiden omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp).

Ehdotettu sääntely on merkittävää perustuslain 15 §:n näkökulmasta erityisesti siltä kuin kyse luonnollisten henkilöiden välittömästi omistamista tai yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden omistamista laitoksista. Osa laitoksista kuuluu pienehköille energia-alan yhtiöille ja kunnille. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoitettava sääntely kohdistuu pörssiyrityksiin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp). Lupamääräyksen jälkikäteisellä asettamisella voidaan katsoa olevan enintään vähäinen ja välillinen vaikutus kiellon kohteena olevien energiayhtiöiden osakkeita omistavien luonnollisten henkilöiden konkreettisiin varallisuusarvoisiin etuihin.

Perustuslain esitöiden mukaan valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle. Tältä osin linjaus perustuu jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta kehittyneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. HE 309/1993 vp ja siellä viitatus PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeisessä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti katsonut, että esimerkiksi kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 10/1996 vp, PeVL 42/1998 vp ja PeVL 41/2017 vp).

Kunnan omaisuutta koskevat järjestelyt voivat tietyin edellytyksin olla merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta, koska perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulisi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely, jos omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt vaarantaisivat yleisesti kunnan kyvyn huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (PeVL 26/2017 vp). Tavallisella lailla ei siksi voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Siltä osin kuin sääntely kohdistuu kuntien omistuksessa oleviin energiayhtiöihin, ei sääntelyn vaikutuksia voida katsoa sellaisiksi, että kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan voisi vaarantua.

Ehdotetut muutokset kohdistuvat vesivoimalaitoksen ja laitoksessa käytettävän vesivoiman omistajaan. Lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset ovat pääsääntöisesti varallisuusmassaltaan

erilaisten oikeushenkilöiden omistamia. Nämä oikeushenkilöt voivat olla esimerkiksi pörssiyrityksiä tai kuntia. Eräät pienet laitokset saattavat olla myös luonnollisten henkilöiden välittömässä omistuksessa, jolloin laitoksen omistajalle mahdollisesti asetettavat velvoitteet kohdistuvat välittömästi luonnollisiin henkilöihin. Vesivoimalaitosten omistussuhteet ovat moninaisia, ja sääntelyn erottelu omistuspohjan perusteella saattaa osoittautua hankalaksi ja sääntelyn tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaiseksi. Tämän vuoksi vesivoimalaitoksen omistussuhteille ei ole annettu säännösten sisällön kannalta merkitystä. Tämä saattaa kuitenkin vaikuttaa säännösten soveltamiseen.

Voimalaitostoimintaa koskeva vesitalouslupa ja oikeus vesivoimaan omaisuudensuojan turvaaman omaisuusosana

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta edeltävässä lausuntokäytännössään arvioinut eri yhteyksissä vesivoimaa ja sen hyödyntämistä omaisuudensuojan piiriin kuuluvana varallisuusarvoisena omaisuusosana. Tässä lähtökohdassa ei ole tapahtunut muutosta. Sen sijaan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään eri yhteyksissä todennut (ks. esim. PeVL 55/2018 vp s. 2), että lunastuksen ja käyttörajoituksen välistä suhdetta koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on muuttunut merkittävästi perusoikeusuudistuksen myötä. Perustuslakivaliokunta on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei omaisuuden käyttörajoitusten arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (PeVL 6/2010 vp). Merkityksellisenä on pidettävä ennen muuta ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sisällyttämistä perustuslakiin. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi koskiensuojelua koskevat lausunnot on annettu ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä (ks. PeVL 21/1993 vp, s. 1 sekä PeVL 61/2010 vp, s. 3 ja PeVL 8/2017 vp, s. 5—6).

Perustuslain 15 §:n 1 momentti turvaa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp ja PeVL 6/2010 vp). Vesivoiman omistusoikeuden sisällön kannalta olennainen merkitys on omistajan mahdollisuudella käyttää sitä sähköntuotantoon. Oikeus käyttää vesivoimaa sähköntuotantoon ei kuitenkaan ole vesivoiman omistajan subjektiivinen oikeus. Uudelle vesivoiman hyödyntämistä koskevalle hankkeelle voidaan asettaa yleisten ja yksityisten etujen suojaksi erilaisia rajoituksia tai evätä lupa kokonaan ilman että omistajalle syntyy oikeutta saada korvausta tästä miltään taholta. Jos olemassa olevan voimalaitoksen lupaan sisältyy ennestään kalatalousvelvoitetta tai -maksua tai koskeva määräys, tätä voidaan muuttaa vesilain 3 luvun 22 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Olemassa olevan toiminnan sääntelyä ei kuitenkaan voida kaikissa suhteissa rinnastaa uuden toiminnan sääntelyyn. Hankkeesta vastaavan saatua luvan voimalaitoksen rakentamiseen ja vesivoiman käyttämiseen sähköntuotantoon lain ja luvan määrittelemien edellytyksien, hänelle on syntynyt perusteltu odotus luvan keskeisen sisällön pysyvyyteen. Toisaalta perustuslakivaliokunta on jo perusoikeusuudistusta edeltävässä, vesilain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 11/1985 vp) katsonut, että myös toteutetun hankkeen lupamääräyksiä voidaan tarkistaa (vuoden 1961 vesilain 2 luvun 22 b §, nykyinen 3 luvun 22 §).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun jälkikäteisessä asettaminen ei muuta vesivoiman tai sen käyttämiseksi tarpeellisen vesivoimalaitoksen omistussuhteita, vaan rajoittaa sen käyttämistä. Kyse on lähtökohtaisesti perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta. Perustuslain 15 §:n 2 momentti koskee lähtökohtaisesti tilanteita, joissa varallisuusoi-keudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäy-

tännössään eräissä tilanteissa rinnastanut omaisuuden käytönrajoituksen vaikutukset valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen niiden merkityksen perusteella (ks. esim. PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp).

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeinen kysymys on, voisiko hankkeesta vastaavalle jälkikäteen asetettava toimintavelvoite ja vesivoiman käytön rajoitus joissain tilanteissa rinnastua vaikutuksiltaan tosiasiallisesti valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Tilanteen erityispiirteistä ja lupaviranomaisen päätöksen sisällöstä riippuen jälkikäteen määrättävän kalatalousvelvoitteen toteuttamiskustannukset saattavat nousta sinänsä merkittävän suuruiseksi. Esimerkiksi pienen laitoksen osalta kalatien rakentamisen kustannukset saattavat ylittää moninkertaisesti laitoksen vuosittain tuottaman sähköenergian arvon. Kalatien vesittäminen saattaa edellyttää suurten vesivoimalaitosten osalta 2-3%:n, ja pienten vesivoimalaitosten osalta mahdollisesti 20-30%:n virtaaman ohjaamista voimalaitoskoneistojen ohitse, joka siis olisi poissa energiantuotantokäytöstä. Syvällisimmin ehdotetun sääntelyn on katsottava puuttuvan omaisuudensuojaan tilanteessa, jossa kalatien vesittäminen edellyttäisi niin suurta osaa virtaamasta, että loppuosa ei riittäisi voimalaitoskoneiston pyörittämiseen eikä toimintaa voisi harjoittaa edes supistetusti.

Lupamääräyksen täytäntöönpanon kustannukset eivät myöskään jäisi kaikissa tilanteissa täysimääräisesti hankkeesta vastaavan vastattaviksi. Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaan luvan haltijalla olisi oikeus saada valtiolta korvaus velvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voitaisiin sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen. Luvan haltijalla olisi lisäksi oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana.

Hankkeesta vastaavan oikeutta korvaukseen arvioitaessa on viitattava perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 102/2022 vp (HE 324/2022 vp takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialakujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi). Perustuslakivaliokunta korosti, ettei elinkeinotoimintaan kohdistuvan lainsäädännön yleisenä lähtökohtana voinut olla kaikkien lainsäädännön muutoksista aiheutuvien välillisten kustannusten korvaaminen valtion varoista (PeVL 102/2022 vp s. 4-5).

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan välittömästi. Lain voimaantulosta ei kuitenkaan seuraisi hankkeesta vastaavalle välitöntä velvollisuutta ryhtyä mukauttamaan toimintaansa tai hakea lupamääräysten tarkistamista, vaan tämä jäisi riippumaan kalatalousviranomaisen toimista. Lakiin ei esitetä sisällytettäväksi myöskään säännöksiä siitä, minkä ajan kuluessa nollavelvoitelaitosten lupamääräykset tulisi saada tarkistettua.

Lupamääräyksen jälkikäteistä asettamista perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuna omaisuuden käyttörajoituksena puoltaa sääntelyn merkitys vaelluskalakantojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta sekä mahdollinen virkistyskäyttö- ja kalastusmahdollisuuksien paraneminen jatkossa. Toisaalta velvoitteiden täytäntöönpano pienentäisi vähäisessä määrin vesivoimalla tuotetun sähkön määrää, joka korvautuisi toisella tuotantomuodolla tuotettavalla energialla.

Kokonaisarvioinnissa merkitystä on annettava myös sille perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todetulle seikalle, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp). Vesivoimalaitokset ja niiden omistajat pääsääntöisesti oikeushenkilöitä. Varallisuusmassaltaan huomattavat ja isot energiayhtiöt eivät voi perustellusti odottaa toimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana.

Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamistavoite on julkilausuttu valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetuissa kansallisessa kalatiestrategiassa ja lohi- ja meritaimenstrategiassa. Huomioon tulee lisäksi ottaa se, että lupamääräysten muuttamista koskeva sääntely kohdistuu kaikkiin nollavelvoitelaitoksiin ja merkitsee samalla näiden ja muiden vesivoimalaitosten toimintaedellytysten lähentämistä.

Näillä perusteilla on katsottava, että nollavelvoitelaitokselle jälkikäteen asetettavassa kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevan lupamääräyksen asettamisessa on kokonaisuutena tarkasteltuna kysymys perustuslain 15 §:n kannalta 1 momentin mukaisesta omaisuuden käyttörajotuksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pykälän 2 momentissa säädettyyn pakolonastukseen ainakaan niissä tapauksissa, joissa määräys ei käytännössä estä laitoksen toiminnan jatkamista supistetussa muodossa. Lupamääräyksen jälkikäteistä asettamista koskevaa sääntelyä on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Kalatalousvelvoitetta tai -maksua jälkikäteistä määräämistä koskeva sääntely perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen valossa

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp, s. 4-5) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: 1) rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, 4) lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, 5) rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, 6) perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä, eivätkä 7) rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ehdotetussa 21 a §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa nollavelvoitelaitoksen haltijalle jälkikäteen uusi kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän sisältävä lupamääräys. Momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin määräyksen asettamisessa huomioon otettavista näkökohdista. Asetettava rajoitus perustuisi näin ollen laintasoiseen säädökseen, mutta rajoituksen tarpeellisuuden ja sen sisällön ratkaisisi vesilain mukainen lupaviranomainen tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Momentin toinen virke yksilöisi edellytysmerkinnassa huomioon otettavat näkökohdat (kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä/ muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet/laitoksen merkitys energiahuollon kannalta).

Lupaviranomaisen suorittaman harkinnan on katsottu olevan kauttaaltaan oikeusharkintaa, vaikka vesilain mukaiset punnintatilanteet joustavine oikeusnormeineen jättävätkin viranomaiselle laajasti harkintavaltaa erilaisten intressien keskinäisen painotuksen ja punninnan suhteen.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia. Tällöin erityistä huomiota on kiinnitetty perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010

vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarviointissaan antanut 2010-luvulla erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin erityisesti uhanalaisia vaelluskalakantoja. Vaelluskalakannoista äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat järvilohi ja ankerias. Erittäin uhanalaisia (EN) ovat meritaimen, Etelä-Suomen taimenkannat ja merialueen vaellussiika. Muista kalakannoista äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat Vuoksen alueen nieriä ja harjuksen merikannat (Suomen lajien uhanalaisuus 2019, s. 551-552 ja 554-555 (<http://hdl.handle.net/10138/299501>)). Näiden lajien turvaamista voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Vaelluskalakantoja on vuosikymmeniä ylläpidetty pääosin istutuksin. Laitoksessa kasvatettujen kalanpoikasten kyky menestyä luonnonvesissä istutuksen jälkeen on kuitenkin tutkimusten mukaan todettu heikentyneen. Kalastrategioissa on tämän ja geneettisen monimuotoisuuden turvaamisen vuoksi siirretty painopistettä istutuksista luontaisen lisääntymisen edistämiseen. Luontainen elinkierto edellyttää kulkumahdollisuutta jokien poikasalueiden ja järven tai meren syönnösalueiden välillä. Jos vaelluskalat eivät vaellusesteen vuoksi pääse nousemaan lisääntymisalueilleen tai laskeutumaan syönnösalueille, niiden luontainen elinkierto katkeaa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on katsottava, ottaen samalla huomioon Suomea sitovat Euroopan unionin oikeudesta johtuvat velvoitteet, että jälkikäteisellä puuttumisella vesivoimalaitoksen toimintaan on esitettävissä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusaännökseen kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita. Luvan avaamisella ja toiminnalle jälkikäteen asetettavilla määräyksillä on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet. Omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia, ottaen huomioon hankkeesta vastaavan perusteltuja odotuksia turvaavan 3 luvun 21 a §:n 2 momentin säännökset, voidaan pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävänä, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omistusoikeuteen puuttumiseen.

Vesivoimalaitoksen toimintaan puuttumisen oikeasuhtaisuuden kannalta on otettava huomioon, että sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien laitosten omistuspohja on vaihteleva. Eräät laitoksista kuuluvat varallisuusmassaltaan huomattavan suurille oikeushenkilöille, osa pienemmille oikeushenkilöille, osa kunnille ja mahdollisesti myös luonnollisille henkilöille. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohdaisesti suurempi verrattuna tilanteeseen, jossa omaisuudensuojaa rajoittavan sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.

Kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamista ja palauttaminen suojattavana oikeushyvänsä edellyttää, että hankkeesta vastaavalle tulee voida asettaa sisällöllisesti varsin vaativiakin velvoitteita. Nollavelvoitelaitokset ja toimintaan puuttumisen tarpeet ovat kuitenkin aina yksilöllisiä, minkä vuoksi säännöksen tulee jättää viranomaiselle riittävä harkintavaltia lupamääräyksen sisällön suhteen. Lupaviranomaisen harkintavaltia rajaavat huomioon otettava muut näkökohdat (muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta). Vaelluskalakantojen elinolosuhteisiin vaikuttavat vaellusesteiden lisäksi monet muut tekijät. Harkinnassa tulisi sen vuoksi kiinnittää huomiota muualla vesistössä toteutettaviin toimenpiteisiin, kuten esimerkiksi muiden vesistössä sijaitsevien vaellusesteiden poistamiseen tai ohittamiseen tai poikastuotantoalueiden kunnostamiseen.

Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että sääntelyn voimaantulo ei välittömästi velvoita toiminnanharjoittajaa muuttamaan toimintaansa, vaan toimintaedellytyksien muutoksista päättäminen tapahtuu erillisessä vesilain mukaisessa menettelyssä asian tapauskohtaiset erityispiirteet huomioon ottaen. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkitystä voidaan antaa lisäksi myös sille, että vesivoiman tuottajilta on voitu jo jonkin aikaa edellyttää varautumista lupamääräysten tiukentumiseen, eivätkä toiminnanharjoittajat voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (esim. PeVL 56/2005 vp ja PeVL 31/2006 vp). Laitosten omistajien näkökulmasta esiin tuleva kysymys liittyy tällöin siihen, tulisiko omistajien saada korvaus laitoksen toimintaedellytysten heikentymisestä tai siitä syystä, että lupamääräysten tarkistamisen myötä sinänsä teknisesti käyttökelpoiseen laitokseen olisi tarpeen tehdä lisäinvestointeja velvoitteiden täyttämiseksi.

Vesivoimalaitoksen lupamääräysten tarkistamisesta ehdotetun 3 luvun 21 a §:n mukaisella tavalla olisi lähtökohtaisesti kyse perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisesta omaisuuden käytönrajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti todettu omaisuuden käytönrajoitukseen liittyvistä korvauksista, että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valiokunnan mukaan vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp). Omaisuudensuojasäännöstä suppeasti tulkiten korvausvelvollisuus voisi syntyä tilanteessa, jossa jälkikäteen asettava lupamääräys käytännössä estää vesivoiman tuottamisen luonnollisten henkilöiden välittömästi omistamassa laitoksessa.

Perustuslain 20 § korostaa toiminnanharjoittajan täysimääräistä vastuuta toiminnasta ympäristöön aiheutuvista vaikutuksista, perustuslain 15 § puolestaan turvaa toiminnanharjoittajan perusteltuja odotuksia. Ehdotuksessa on, eri näkökohtia punniten päädytty siihen, että toiminnanharjoittajalle voidaan myös jälkikäteen asettaa verraten pitkälle meneviä velvoitteita. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden on kuitenkin katsottava edellyttävän säännöstä, joka mahdollistaisi hankkeesta vastaavan oikeuden saada eräissä tilanteissa korvausta kohtuuttomana pidettävien tilanteiden ehkäisemiseksi. Tästä säädettäisiin ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentissa. Vertailun vuoksi on todettava, että korkein hallinto-oikeus on vuoden 1961 vesilain 8 luvun 10 b §:n soveltamista koskevassa ratkaisussaan (KHO 29.1.2013 t. 357) katsonut, ettei 5 %:n menetys sähkötuotannossa oikeuttanut korvaukseen.

Omaisuudensuojasta on määräyksiä myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa. Sen 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Omaisuudensuojaa koskevan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan.

Lisäpöytäkirjan 1 artiklan toisen kappaleen mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaama omaisuudensuoja jättää valtiolle varsin laajan harkintavallan säännellä omaisuuden käyttöä erilaisten

yleisten etujen nimissä. Vesivoimalaitoksen toimintaedellytysten rajoittamisen ja investointivelvoitteen asettamisen toiminnanharjoittajalle voidaan katsoa kuuluvan valtiolle jätetyn harkintavallan piiriin.

Sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvan laitoksen omistuspohjaa ei ole seikkaperäisesti selvitetty. Osa laitoksista saattaa olla myös ulkomaisessa omistuksessa ja siten Suomea sitovan investointisuojausopimuksen piirissä. Merkillepantavaa on, että ehdotettu sääntely koskisi kaikkia nollavelvoitelaitoksia niiden omistuspohjasta riippumatta. Sen vuoksi lakiehdotuksen säännösten ei voida katsoa rikkovan investointisuojausopimusten määräyksiä.

Vesivoimalaitoksen lunastaminen

Vesilain 2 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 13 b §, jossa säädettäisiin vesivoimalaitoksen lunastamisen edellytyksistä. Lunastuksen kohteena olisi vesivoimalaitos siihen liittyvine laitteineen ja rakenteineen sekä laitoksen käyttämä vesivoima. Kyse on omaisuuden suojan ytimeen kohdistuvasta sääntelystä. Samassa yhteydessä esitetään muutettavaksi 13 luvun 11 §:ää, jossa säädettäisiin korvauksen määräämisen perusteista. Mainittu 2 luvun 13 b § muodostaisi erityisen lunastusperusteen, jonka valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin yleisten rajoitusedellytysten sekä 2 momentin pakkolunastusvarauman kannalta.

Vesivoimalaitoksen lunastamisen edellytyksistä säädettäisiin ehdotetussa 2 luvun 13 b §:ssä ja lunastamisen edellytysten käsillä olo tutkittaisiin vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Lunastamisen edellytysten kirjoitustapaa on pidettävä riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Lunastusmenettelyä koskevan ehdotuksen välttämättömyyden kannalta huomiota tulee kiinnittää lunastusmenettelyn viimesijaisuuteen. Oikeusturvajärjestelyiden riittävyttä selostetaan kohdassa 12.6.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Oikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että: 1) laitoksen muodostaman vaellusesteen poistaminen on tarpeen kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen tai palauttamisen kannalta, 2) laitoksella on vain vähäinen merkitys energiahuollon näkökulmasta, 3) laitoksen taloudellinen arvo on vähäinen; ja 4) laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

Yleisen tarpeen vaatimus on konkretisoitu yksityiskohtaisiksi luvan myöntämisedellytyksiksi, joiden on katsottava täyttyvän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vaatimuksen sääntelyn seikkaperäisyydestä (ks. PeVL 8/2017 vp s. 6). Ehdotettu sääntely muodostaa yleisten ja yksityisten etujen ja haittojen punnintakehikon. Vaelluskalakantojen, ja yleisemmin luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, on katsottava sellaiseksi yleiseksi intressiksi, joka voi täyttää yleisen tarpeen vaatimuksen ja oikeuttaa puuttumaan omaisuuden suojan ytimeen (1. kohta). Näiden yhteiskunnallinen merkitys ilmenee muun muassa kansallisista vaelluskalastrategioista, luonnon monimuotoisuutta turvaavista strategioista ja vesipolitiikan puitedirektiivistä. Ehdotettu säännös jättäisi lunastusvaatimuksesta päättävälle aluehallintovirastolle verraten laajan harkintavallan ("on tarpeen"). Lakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi kvalifioitua edellytystä lunastamisen välttämättömyydestä. Lunastaminen on kuitenkin tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi, eikä siihen tulisi turvautua, jos laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen olisi mahdollista kohtuullisin kustannuksin (4. kohta).

Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä ei tule arvioida yksinomaan vaelluskalakantojen turvaamistavoitteen kannalta, vaan kiinnittäen samalla huomiota myös muihin yleisiin intresseihin. Edellä kohdassa 4.2.3 on tehty selkoa lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten merkityksestä

sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän tasapainottamisen kannalta. Näiden seikkojen huomioon ottamiseksi lupaharkinnassa lakiin esitetään sisällytettäväksi asiaa koskeva säännös (2. kohta). Pienten laitosten merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän tasapainottamisen kannalta on huomattavan vähäinen. Sen sijaan suuremmalla laitoksella, jota voidaan käyttää säätövoiman tuottamiseen, saattaa olla yleisempää merkitystä sähköjärjestelmän tasapainottamisen kannalta. Tämän merkityksen punninta suhteessa vaelluskalakantojen turvaamistavoitteeseen jäisi lupa-
viranomaisen tapauskohtaisesti harkittavaksi.

Vaelluskalakantojen turvaamistavoitteen näkökulmasta voimalaitoksen purkamista ja uoman ennallistamista on pidettävä tarkoituksenmukaisempina ratkaisuna kuin vaellusesteen ohittamista esimerkiksi teknisellä tai luonnonmukaisella kalatiellä. Ei kuitenkaan ole ajateltavissa, että kaikyntyyppisiä ja –kokoisia vesivoimalaitoksia ryhdyttäisiin systemaattisesti poistamaan lunastusmenettelyn keinoin vesistöistä. Viranomaisella tulisi kuitenkin olla tarvittaessa mahdollisuus lunastaa taloudellisesti vähäarvoisia laitoksia. Nämä olisivat tyypillisesti nimellisteholtaan pieniä, elinkaaren päässä olevia laitoksia, joiden toiminnan jatkaminen edellyttäisi lähitulevaisuudessa merkittäviä investointeja laitoksen rakenteisiin ja koneistoihin (3. kohta).

Ehdotuksen mukaan voimalaitoksen lunastuksesta suoritettava korvaus määrättäisiin vesilain 13 luvun mukaisesti, joka mainitun luvun 11 §:n 1 momentin mukaan tukeutuu lunastuslain (603/1977) säännöksiin. Perustuslakivaliokunta ei ole vesilainsäädännön ja vesilainsäädännön uudistamista koskevia hallituksen esityksiä (HE 277/2009 vp ja HE 262/2016 vp) koskevissa lausunnoissaan (PeVL 61/2010 vp ja PeVL 8/2017 vp) esittänyt kriittisiä huomautuksia vesilain korvausjärjestelmän perustuslain mukaisuudesta.

Voimassa olevan vesilain 13 luvun 11 §:n 4 momentin mukaan korvaus maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä on määrättävä puolitoistakertaisena, jos se aiheutuu oikeudesta lunastaa, ottaa pysyvään käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetyistä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. Ojaa, vesijohtoa, vedenottoa tai viemäriä varten tarvittavan alueen käyttö- tai lunastusoikeudesta aiheutuva edunmenetyks korvataan kuitenkin siten kuin 1 momentissa säädetään. Säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että 2 luvun 13 b §:n mukaisessa lunastuksessa korvausta ei tulisi määrätä suoritettavaksi puolitoistakertaisena. Ehdotettua muutosta ei voida pitää perustuslain 15 §:n 2 momentin näkökulmasta ongelmallisena, koska vesilain korvausjärjestelmä takaa mainitun lainkohdan edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen. Tästä seuraa kuitenkin se, että vesilain korvausjärjestelmän puitteissa korvauksen suuruus jäisi riippumaan siitä, millä perusteella voimalaitos lunastettaisiin.

Arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että vesivoimalaitoksen lunastaminen on tälläkin hetkellä mahdollista lunastuslain yleisen lunastusperusteen nojalla. Tällöin lunastamisen edellytyksistä päättäisi valtioneuvosto, ja korvaus määrättäisiin lunastustoimituksessa, johon sovellettaisiin lunastuslain 3 luvun säännöksiä. Näihin säännöksiin ei sisälly vaatimusta määrätä lunastuskorvaus suoritettavaksi puolitoistakertaisena eräiden omaisuususerien osalta. Lunastuslain korvausperusteiden soveltamista vesivoiman osalta ei pidetty ongelmallisena myöskään koskiensuojelulainsäädäntöä koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan 1. kohdan mukaan ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.” Samaisen artiklan 2. kohdan mu-

kaan ”Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

Ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1. artiklan 1. kohdan 2. sääntö jättää varsin avoimeksi lunastettavasta omaisuudesta suoritettavan korvauksen määräytymisen perusteet (”...julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.”).

Oikeuskirjallisuudessa Pellonpää ym. (Euroopan ihmisoikeussopimus, 2018, s. 1069-1070) ovat todenneet seuraavaa: ”Korvauksen tason osalta tuomioistuin on lausunut, että omaisuuden ottaminen maksamatta sen arvoon nähden ”kohtuullisessa suhteessa” olevaa korvausta” merkitseisi normaalisti suhteetonta puuttumista, joka ei olisi oikeutettua 1 artiklan mukaan”. Jotta korvaus täyttäisi tämän vaatimuksen, sen on saatava aikaan ”oikeudenmukainen tasapaino” (fair balance) yksityisen ja yleisen edun välille. Periaate on joustava, mutta se ei sulje pois sitä, että monessa tapauksessa voidaan edellyttää omaisuuden täyden arvon mukaista korvausta. Itse asiassa täyttä korvausta voidaan pitää sopimuksen vaatimana pääsääntönä esimerkiksi yksittäistä kiinteistöä koskevassa pakkolunastustapauksessa sekä aina tapauksissa, joissa omaisuuden riistäminen on ollut 1 artiklaa vasten laitonta muutenkin kuin korvauksen puuttumisen osalta.”

12.4 Elinkeinovapaus

Jälkikäteinen lupamääräyksen asettaminen vesivoimalaitokselle saattaa eräissä tapauksissa synnyttää tilanteen, jossa sähköntuotanto voimalaitoksessa ei olisi enää taloudellisesti kannattavaa. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten nähdä omaavan liittymäkohdan myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Vesivoimalaitoksen vesitalousluvassa voidaan nähdä siinä suhteessa elinkeinoluvan piirteitä, että toimintaa ei voida harjoittaa ilman sitä. Varsinaisena elinkeinolupana vesitalouslupaa ei kuitenkaan voida pitää. Vesitalousluvassa ei ole kyse hakijan oikeudesta tuottaa sähköä, vaan siitä täytyvätkö voimalaitoksen rakentamisen ja vesivoiman käyttöön ottamisen julkis- ja yksityisoikeudelliset edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinoluvan jälkikäteistä muuttamista mahdollisena, edellyttäen kuitenkin puuttumisessa verraten korkeaa kynnystä (ks. PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 62/2002 vp, s. 3 ja PeVL 61/2002 vp, s. 2–3). Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään eri yhteyksissä todennut, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana.

12.5 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on perustuslain säätämisaikojensa jälkeen merkittävästi vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (ks. esim. PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä. Ympäristöperusoikeuden turvaamat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Oikeuskäytännössä

ympäristöperusoikeudelle on annettu merkitystä muun muassa muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn soveltamis- ja tulkintatilanteissa (ks. esim. KHO 31.1.2020 t. 433, KHO 2018:50 KHO 2018:1, KHO 2010:6 ja KHO 2004:76).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 20 §:n säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen, että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Valiokunta toteaa myös, että yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (PeVL 32/2010 vp, s. 8/II, HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Vaelluskalakantojen turvaamisen tavoitteen ja vesivoimalaitoksen omistajien perusteltujen odotusten keskinäisessä punninnassa korostuu perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan keskinen suhde. Säännösten välistä suhdetta on arvioitu esimerkiksi ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossa (PeVL 10/2014 vp s. 4/II). Valiokunnan mukaan perustuslain 20 § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti olottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Sääntelyn oikeasuhtaisuutta on siten punnittava toisaalta luonnon turvaamistavoitteen, toisaalta hankkeesta vastaavien perusteltujen odotusten näkökulmasta.

Kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun jälkikäteistä määräämistä koskevan 3 luvun 21 a §:n sekä vesivoimalaitoksen lunastamista koskevan 2 luvun 13 b §:n tavoitteena on vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaaminen. Vaeltavien kalakantojen uhanalaisuutta on käsitelty edellä kohdassa 12.3. Perustuslakivaliokunta on muun muassa luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossaan antanut merkitystä luontotyyppien harvinaisuudelle ja haavoittuvuudelle arvioidessaan sääntelyn hyväksyttävyyttä perustuslain 15 §:n kannalta (PeVL 67/2022 vp s. 4).

Kalakantojen suojelun tarpeellisuus perustuslain 20 §:n näkökulmasta ilmenee myös perustuslakivaliokunnan lohienkalastuksen määräaikaista kieltämisestä Tenojoen vesistöissä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 56/2022 vp) antamassa lausunnossa. Koska lohikantojen tila oli arvioitu niin heikoksi, että mereltä kohti jokea palaava lohimäärä ei täyttänyt kestävä kalastuksen lähtökohdista, kalastuksen kieltämisestä koskevalle sääntelylle oli perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet (PeVL 27/2022 vp s. 3).

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n mukaan tarpeellisten toimenpiteiden laajuus tulisi tapauskohtaisesti harkittavaksi. Lupaviranomaisen määrätessä jälkikäteen vesivoimalaitoksen omistajalle kalatalousvelvoitetta tai maksua koskevan määräyksen, puututaan samalla vesivoimalaitoksen omistajan omaisuuteen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että määräyksen antamisen tarpeellisuus ja sisältö ratkaistaan tapauskohtaisesti. Hankkeesta vastaavan kannalta merkittävienkin velvoitteiden asettamista on pidettävä perustuslain 15 §:n näkökulmasta hyväksyttävänä, mutta niille on voitava esittää kalakantojen turvaamisen tavoitteeseen kiinnittyvät perustelut. Näiden toimenpiteiden sisältöä ei ole mahdollista määrittellä sitovasti yleisellä tasolla ennalta.

12.6 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määräämistä taikka vesivoimalaitoksen lunastamista koskevat asiat käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan vesilain mukaisina hakemusasioina. Niiden käsittelyssä noudatettaisiin muun muassa hallintolain ja vesilain 11 luvun menettelyä koskevia säännöksiä asian käsittelystä, asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta sekä asian ratkaisemisesta. Vesilain 11 luvun 7 §:n mukaan lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia asiasta. Muille kuin asianosaisille on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

Oikeudesta hakea muutosta vesilain mukaiseen päätökseen säädetään vesilain 15 luvun 2 §:ssä. Oikeus hakea muutosta kuuluu asianosaiselle, eli sille jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea. Vesilain mukaista asianosaisuutta koskevassa oikeuskäytännössä säännöstä on sovellettu kansalaisten oikeussuojaa korostavalla tavalla ja verraten etäisenkin liittymän asiaan on katsottu synnyttävän asianosaisen aseman prosessissa. Muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen saa hakea myös rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Näiden lisäksi valitusoikeus vesiasiansa on toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät sekä lainkohdassa yksilöidyillä viranomaisilla.

Vesilain mukaisen hakemusasian käsittelyä ja muutoksenhakua koskevien säännösten on katsottava täyttävän perustuslain 21 §:n vaatimukset.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus vesilain muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesilain (587/2011) 13 luvun 11 §:n 4 momentti ja 19 luvun 5 ja 12 §,
lisätään 2 lukuun uusi 13 b § ja 3 lukuun uusi 21 a § seuraavasti:

2 luku

Yleiset oikeudet, velvollisuudet ja rajoitukset

13 b §

Vesivoimalaitoksen lunastaminen kalankulun turvaamiseksi

Lupaviranomainen voi kalatalousviranomaisen hakemuksesta myöntää oikeuden vesivoimalaitoksen, jonka lupaan ei sisälly kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua, omaksi lunastamiseen. Oikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että:

- 1) laitoksen muodostaman vaellusesteen poistaminen on tarpeen kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen tai palauttamisen kannalta;
- 2) laitoksella on vain vähäinen merkitys energiahuollon näkökulmasta;
- 3) laitoksen taloudellinen arvo on vähäinen; ja
- 4) laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

21 a §

Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen

Lupaviranomainen voi kalatalousviranomaisen hakemuksesta määrätä 14 §:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvan haltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä, muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta. Kalatalousvelvoitteen määräämisessä ei sovelleta 14 §:n 2 momentin toista virkettä.

Luvan haltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitettusta velvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen. Luvan haltijalla on lisäksi oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana.

13 luku

Korvaukset

11 §

Korvauksen määrä

Korvaus maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä on määrättävä puolitoistakertaisena, jos se aiheutuu oikeudesta lunastaa, ottaa pysyvään käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetyistä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. Ojaa, vesijohtoa, vedenottamoa tai viemäriä varten tarvittavan alueen käyttö- tai lunastusoikeudesta aiheutuva edunmenetys korvataan kuitenkin siten kuin 1 momentissa säädetään. Korvausta ei kuitenkaan määrätä puolitoistakertaisena, jos se perustuu 2 luvun 13 b §:ssä tarkoitettuun lunastukseen.

19 luku

Voimaantulo

5 §

Päätökseen sisältyvien määräysten tarkistaminen

Jos ennen tämän lain voimaantuloa annetussa vesitaloushanketta koskevassa luvassa tai lupaan rinnastuvassa muussa päätöksessä on määrätty määräysten tarkistamisesta, tarkistamiseen sovelletaan, mitä 3 luvun 21 §:ssä säädetään.

Jollei tästä luvusta muuta johdu, lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun lupaan tai lupaan rinnastuvaan muuhun viranomaisen tekemään päätökseen sisältyviä määräyksiä tai antaa uusia määräyksiä noudattaen soveltuvin osin, mitä 3 luvun 21 §:ssä sekä 21 a §:ssä säädetään.

Jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, luvanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista. Tätä momenttia ei sovelleta 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettuun uusien määräysten antamiseen.

12 §

Aikaisemmin tehdyt rakennelmat

Jos ennen vanhan vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla on myönnetty lupa rakentaa vesistöön, lupaviranomainen voi hakemuksesta velvoittaa tällaisen luvan nojalla tehdyn rakennelman omistajan sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön tilan turvaamista varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittavan vesimäärän.

Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettu velvoitteesta aiheutuva edunmenetys on korvattava, jos se ei ole vähäinen. Edunmenetyistä ei myöskään korvata, jos se johtuu 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettuun määräysten tarkistamisesta. Jos rakennelman omistaja kuitenkin olisi 1

momentissa tarkoitetun lainsäädännön mukaan ollut velvollinen korvauksetta poistamaan rakennelman eikä hän sitä halua poistaa, lupaviranomainen voi velvoittaa hänet omalla kustannuksellaan tekemään tarvittavat laitteet ja rakennelmat.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan lupamääräysten muuttamista koskevaan asiaan sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lag

om ändring av vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vattenlagen (587/2011) 13 kap. 11 § 4 mom. och 19 kap 5 och 12 §,
fogas till 2 kap. en ny 13 b § och till 3 kap. en ny 21 a § som följer:

2 kap.

Allmänna rättigheter, skyldigheter och inskränkningar

13 b §

Inlösen av vattenkraftverk för att trygga fiskvandring

Tillståndsmyndigheten kan på ansökan av fiskerimyndigheten bevilja rätt att lösa in ett vattenkraftverk i vars tillstånd det inte ingår en fiskevårdsskyldighet eller en fiskerihushållningsavgift. För att en sådan rätt ska beviljas förutsätts att:

- 1) undanröjandet av det hinder för fiskvandring som kraftverket utgör behövs för att trygga eller återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsvägar,
- 2) kraftverket har endast ringa betydelse för energiförsörjningen,
- 3) kraftverkets ekonomiska värde är ringa, och
- 4) det inte är möjligt att kringgå det hinder för fiskvandring som kraftverket utgör till skäliga kostnader.

3 kap.

Tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt

21 a §

Påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift

Tillståndsmyndigheten kan på ansökan av fiskerimyndigheten påföra innehavaren av ett tillstånd för vattenkraftverk en sådan fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller kombination av dem som avses i 14 §, om en sådan skyldighet eller avgift inte ingår i tillståndet. När beslut om fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem fattas ska möjligheterna att trygga och återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser och andra åtgärder som genomförs i vattendraget samt kraftverkets betydelse för energiförsörjningen beaktas. Vid påförandet av fiskevårdsskyldighet tillämpas inte 14 § 2 mom. andra meningen.

Innehavaren av kraftverkstillståndet har rätt att få statlig ersättning för en väsentlig minskning av den nytta som förlusten av vattenkraft på grund av ett i 1 mom. avsett påförande av skyldigheter orsakar tillståndshavaren. Ersättningen kan jämkas med hänsyn till den tid som tillståndshavaren har kunnat utnyttja vattenkraften. Tillståndshavaren har dessutom rätt att få statlig ersättning för sådana kostnader för verkställigheten av skyldigheterna som kan anses oskäligen för denne.

13 kap.

Ersättningar

11 §

Ersättnings belopp

När en sådan rätt beviljas där ett markområde som tillhör någon annan får lösas in, tas i varaktigt bruk eller ändras till vattenområde, ska förlust av förmån som avser marken och på den befintliga byggnader, anläggningar och anordningar ersättas till en och en halv gång dess värde. Också nyttjanderätt till vattenkraft eller förlust av vattenkraft ska ersättas till en och en halv gång dess värde. Förlust av förmån till följd av rätt att nyttja eller lösa in område som behövs för dike, vattenledning, vattentäkt eller avlopp ersätts dock enligt det som föreskrivs i 1 mom. Förlusten ersätts dock inte till en och en halv gång dess värde, om den grundar sig på sådan inlösen som avses i 2 kap. 13 b §.

19 kap.

Ikraftträdande

5 §

Översyn av tillståndsvillkoren

Om det i ett före denna lags ikraftträdande beviljat tillstånd eller med tillstånd jämställt annat myndighetsbeslut som gäller ett vattenhushållningsprojekt har bestämts om översyn av tillståndsvillkoren, tillämpas på översynen det som föreskrivs i 3 kap. 21 §.

Om inte något annat följer av detta kapitel, kan tillståndsmyndigheten på ansökan se över villkoren i ett sådant tillstånd eller annat myndighetsbeslut som kan jämföras med tillstånd som beviljats innan denna lag har trätt i kraft eller meddela nya villkor med iakttagande i tillämpliga delar av det som föreskrivs i 3 kap. 21 och 21 a §.

Om översynen av villkoren eller meddelandet av nya villkor minskar den nytta som projektet medför och projektet inte kan genomföras på något annat sätt som motsvarar dess syfte, har tillståndshavaren rätt att få ersättning av sökanden för större än ringa förlust av den möjlighet till nyttjande som grundar sig på tillståndet eller beslutet eller att yrka inlösen av projektet. Detta moment tillämpas inte på sådana nya tillståndsvillkor som avses i 3 kap. 21 a §.

12 §

Tidigare byggda anläggningar

Om ett tillstånd att bygga i vattendrag har beviljats med stöd av bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av den gamla vattenlagen, kan tillståndsmyndigheten på ansökan ålägga ägaren till en anläggning som uppförts med stöd av tillståndet att tillåta byggande av behövliga anordningar för bevarande av fiskbeståndet, säkerställande av trafiken, bedrivande av flottning eller säkerställande av vattendragets tillstånd och att avstå för deras nyttjande behövlig vattenmängd.

Förlust av förmån som till följd av åläggandet enligt 1 mom. har orsakats anläggningens ägare ska ersättas, om den inte är ringa. En sådan förlorad nytta ersätts inte om förlusten beror på en

översyn av de tillståndsvillkor som avses i 3 kap. 21 a § i vattenlagen. Om ägaren av anläggningen dock enligt den lagstiftning som avses i 1 mom. varit skyldig att utan ersättning avlägsna den och inte vill avlägsna den, kan tillståndsmyndigheten ålägga ägaren att på egen bekostnad uppföra behövliga anordningar och anläggningar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På behandlingen av ärenden som gäller ändring av tillståndsvillkor som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut på vilket de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas och återförvisar ärendet för att behandlas i sin helhet på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

Helsingfors den 20

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Click or tap here to enter text.

Click or tap here to enter text.

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesilain (587/2011) 13 luvun 11 §:n 4 momentti ja 19 luvun 5 ja 12 §,
lisätään 2 lukuun uusi 13 b § ja 3 lukuun uusi 21 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

Yleiset oikeudet, velvollisuudet ja rajoitukset

13 b §

Vesivoimalaitoksen lunastaminen kalankulun turvaamiseksi

Lupaviranomainen voi kalatalousviranomaisen hakemuksesta myöntää oikeuden vesivoimalaitoksen, jonka lupaan ei sisälly kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua, omaksi lunastamiseen. Oikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että:

- 1) laitoksen muodostaman vaellusesteen poistaminen on tarpeen kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen tai palauttamisen kannalta;
- 2) laitoksella on vain vähäinen merkitys energihuollon näkökulmasta;
- 3) laitoksen taloudellinen arvo on vähäinen; ja
- 4) laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

21 a §

Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen

Lupaviranomainen voi kalatalousviranomaisen hakemuksesta määrätä 14 §:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvan haltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä, muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta. Kalatalousvelvoitteen määräämisessä ei sovelleta 14 §:n 2 momentin toista virkettä.

Luvan haltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitetusta velvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen. Luvan haltijalla on lisäksi oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana.

13 luku

Korvaukset

11 §

Korvauksen määrä

13 luku

Korvaukset

11 §

Korvauksen määrä

Korvaus maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä on määrättävä puolitoistakertaisena, jos se aiheutuu oikeudesta lunastaa, ottaa pysyvään käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetyistä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. Ojaa, vesi-

Korvaus maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä on määrättävä puolitoistakertaisena, jos se aiheutuu oikeudesta lunastaa, ottaa pysyvään käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetyistä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. Ojaa, vesi-

Voimassa oleva laki

johtoa, vedenottamoita tai viemäriä varten tarvittavan alueen käyttö- tai lunastusoikeudesta aiheutuva edunmenetys korvataan kuitenkin siten kuin 1 momentissa säädetään.

19 luku

Voimaantulo

5 §

Päätökseen sisältyvien määräysten tarkistaminen

Jos ennen tämän lain voimaantuloa annettussa vesitaloushanketta koskevassa luvassa tai lupaan rinnastuvassa muussa päätöksessä on määrätty määräysten tarkistamisesta, tarkistamiseen sovelletaan, mitä 3 luvun 21 §:ssä säädetään.

Jollei tästä luvusta muuta johdu, lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun lupaan tai lupaan rinnastuvaan muuhun viranomaisen tekemään päätökseen sisältyviä määräyksiä tai antaa uusia määräyksiä noudattaen soveltuvin osin, mitä 3 luvun 21 §:ssä säädetään.

Jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, lupanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista.

12 §

Aikaisemmin tehdyt rakennelmat

Jos ennen vanhan vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla on

Ehdotus

johtoa, vedenottamoita tai viemäriä varten tarvittavan alueen käyttö- tai lunastusoikeudesta aiheutuva edunmenetys korvataan kuitenkin siten kuin 1 momentissa säädetään. *Korvausta ei kuitenkaan määrätä puolitoistakertaisena, jos se perustuu 2 luvun 13 b §:ssä tarkoitettuun lunastukseen.*

19 luku

Voimaantulo

5 §

Päätökseen sisältyvien määräysten tarkistaminen

Jos ennen tämän lain voimaantuloa annettussa vesitaloushanketta koskevassa luvassa tai lupaan rinnastuvassa muussa päätöksessä on määrätty määräysten tarkistamisesta, tarkistamiseen sovelletaan, mitä 3 luvun 21 §:ssä säädetään.

Jollei tästä luvusta muuta johdu, lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun lupaan tai lupaan rinnastuvaan muuhun viranomaisen tekemään päätökseen sisältyviä määräyksiä tai antaa uusia määräyksiä noudattaen soveltuvin osin, mitä 3 luvun 21 §:ssä *sekä 21 a §:ssä* säädetään.

Jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, lupanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista. *Tätä momenttia ei sovelleta 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettuun uusien määräysten antamiseen.*

12 §

Aikaisemmin tehdyt rakennelmat

Jos ennen vanhan vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla on

Voimassa oleva laki

myönnetty lupa rakentaa vesistöön, lupaviranomainen voi hakemuksesta velvoittaa tällaisen luvan nojalla tehdyn rakennelman omistajan sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön tilan turvaamista varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittavan vesimäärän.

Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettusta velvoitteesta aiheutuva edunmenetyks on korvattava, jos se ei ole vähäinen. Jos rakennelman omistaja kuitenkin olisi 1 momentissa tarkoitettun lainsäädännön mukaan ollut velvollinen korvauksetta poistamaan rakennelman eikä hän sitä halua poistaa, lupaviranomainen voi velvoittaa hänet omalla kustannuksellaan tekemään tarvittavat laitteet ja rakennelmat.

Ehdotus

myönnetty lupa rakentaa vesistöön, lupaviranomainen voi hakemuksesta velvoittaa tällaisen luvan nojalla tehdyn rakennelman omistajan sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön tilan turvaamista varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittavan vesimäärän.

Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettusta velvoitteesta aiheutuva edunmenetyks on korvattava, jos se ei ole vähäinen. *Edunmenetystä ei myöskään korvata, jos se johtuu 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettusta määräysten tarkistamisesta.* Jos rakennelman omistaja kuitenkin olisi 1 momentissa tarkoitettun lainsäädännön mukaan ollut velvollinen korvauksetta poistamaan rakennelman eikä hän sitä halua poistaa, lupaviranomainen voi velvoittaa hänet omalla kustannuksellaan tekemään tarvittavat laitteet ja rakennelmat.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan lupamääräysten muuttamista koskevaan asiaan sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, japaaluttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

Lag

om ändring av vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vattenlagen (587/2011) 13 kap. 11 § 4 mom. och 19 kap 5 och 12 §,
fogas till 2 kap. en ny 13 b § och till 3 kap. en ny 21 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Allmänna rättigheter, skyldigheter och inskränkningar

13 b §

Inlösen av vattenkraftverk för att trygga fiskvandring

Tillståndsmyndigheten kan på ansökan av fiskerimyndigheten bevilja rätt att lösa in ett vattenkraftverk i vars tillstånd det inte ingår en fiskevårdsskyldighet eller en fiskerihushållningsavgift. För att en sådan rätt ska beviljas förutsätts att:

- 1) undanröjandet av det hinder för fiskvandring som kraftverket utgör behövs för att trygga eller återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsvägar,
- 2) kraftverket har endast ringa betydelse för energiförsörjningen,
- 3) kraftverkets ekonomiska värde är ringa, och
- 4) det inte är möjligt att kringgå det hinder för fiskvandring som kraftverket utgör till skäligen kostnader.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt

21 a §

Påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift

Tillståndsmyndigheten kan på ansökan av fiskerimyndigheten påföra innehavaren av ett tillstånd för vattenkraftverk en sådan fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller kombination av dem som avses i 14 §, om en sådan skyldighet eller avgift inte ingår i tillståndet. När beslut om fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem fattas ska möjligheterna att trygga och återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser och andra åtgärder som genomförs i vattendraget samt kraftverkets betydelse för energiförsörjningen beaktas. Vid påförandet av fiskevårdsskyldighet tillämpas inte 14 § 2 mom. andra meningen.

Innehavaren av kraftverkstillståndet har rätt att få statlig ersättning för en väsentlig minskning av den nytta som förlusten av vattenkraft på grund av ett i 1 mom. avsett påförande av skyldigheter orsakar tillståndshavaren. Ersättningen kan jämkas med hänsyn till den tid som tillståndshavaren har kunnat utnyttja vattenkraften. Tillståndshavaren har dessutom rätt att få statlig ersättning för sådana kostnader för verkställigheten av skyldigheterna som kan anses oskäligen för denne.

13 kap.

Ersättningar

11 §

Ersättningens belopp

13 kap.

Ersättningar

11 §

Ersättningens belopp

När en sådan rätt beviljas där ett markområde som tillhör någon annan får lösas in, tas i

När en sådan rätt beviljas där ett markområde som tillhör någon annan får lösas in, tas i

Gällande lydelse

varaktigt bruk eller ändras till vattenområde, ska förlust av förmån som avser marken och på den befintliga byggnader, anläggningar och anordningar ersättas till en och en halv gång dess värde. Också nyttjanderätt till vattenkraft eller förlust av vattenkraft ska ersättas till en och en halv gång dess värde. Förlust av förmån till följd av rätt att nyttja eller lösa in område som behövs för dike, vattenledning, vattentäkt eller avlopp ersätts dock enligt det som föreskrivs i 1 mom.

19 kap.

Ikraftträdande

5 §

Översyn av tillståndsvillkoren

Om det i ett före denna lags ikraftträdande beviljat tillstånd eller med tillstånd jämställt annat myndighetsbeslut som gäller ett vattenhushållningsprojekt har bestämts om översyn av tillståndsvillkoren, tillämpas på översynen det som föreskrivs i 3 kap. 21 §.

Om inte något annat följer av detta kapitel, kan tillståndsmyndigheten på ansökan se över villkoren i ett tillstånd som beviljats innan denna lag har trätt i kraft eller meddela nya villkor med iakttagande i tillämpliga delar av det som föreskrivs i 3 kap. 21 §. *Det som i detta moment bestäms om tillstånd gäller också andra myndighetsbeslut som kan jämföras med tillstånd.*

Om översynen av villkoren eller meddelandet av nya villkor minskar den nytta som projektet medför och projektet inte kan genomföras på något annat sätt som motsvarar dess syfte, har tillståndshavaren rätt att få ersättning av sökanden för större än ringa förlust av den möjlighet till nyttjande som grundar sig på tillståndet eller beslutet eller att yrka inlösen av projektet.

Föreslagen lydelse

varaktigt bruk eller ändras till vattenområde, ska förlust av förmån som avser marken och på den befintliga byggnader, anläggningar och anordningar ersättas till en och en halv gång dess värde. Också nyttjanderätt till vattenkraft eller förlust av vattenkraft ska ersättas till en och en halv gång dess värde. Förlust av förmån till följd av rätt att nyttja eller lösa in område som behövs för dike, vattenledning, vattentäkt eller avlopp ersätts dock enligt det som föreskrivs i 1 mom. *Förlusten ersätts dock inte till en och en halv gång dess värde, om den grundar sig på sådan inlösen som avses i 2 kap. 13 b §.*

19 kap.

Ikraftträdande

5 §

Översyn av tillståndsvillkoren

Om det i ett före denna lags ikraftträdande beviljat tillstånd eller med tillstånd jämställt annat myndighetsbeslut som gäller ett vattenhushållningsprojekt har bestämts om översyn av tillståndsvillkoren, tillämpas på översynen det som föreskrivs i 3 kap. 21 §.

Om inte något annat följer av detta kapitel, kan tillståndsmyndigheten på ansökan se över villkoren *i ett sådant tillstånd eller annat myndighetsbeslut som kan jämföras med tillstånd som beviljats innan denna lag har trätt i kraft eller meddela nya villkor med iakttagande i tillämpliga delar av det som föreskrivs i 3 kap. 21 och 21 a §.*

Om översynen av villkoren eller meddelandet av nya villkor minskar den nytta som projektet medför och projektet inte kan genomföras på något annat sätt som motsvarar dess syfte, har tillståndshavaren rätt att få ersättning av sökanden för större än ringa förlust av den möjlighet till nyttjande som grundar sig på tillståndet eller beslutet eller att yrka inlösen av projektet. *Detta moment tillämpas inte på sådana nya tillståndsvillkor som avses i 3 kap. 21 a §.*

12 §

Tidigare byggda anläggningar

Om ett tillstånd att bygga i vattendrag har beviljats med stöd av bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av den gamla vattenlagen, kan tillståndsmyndigheten på ansökan ålägga ägaren till en anläggning som uppförts med stöd av tillståndet att tillåta byggande av behövliga anordningar för bevarande av fiskbeståndet, säkerställande av trafiken, bedrivande av flottning eller säkerställande av vattendragets tillstånd och att avstå för deras nyttjande behövlig vattenmängd.

Förlust av förmån som till följd av åläggandet enligt 1 mom. har orsakats anläggningens ägare ska ersättas, om den inte är ringa. Om ägaren av anläggningen dock enligt den lagstiftning som avses i 1 mom. varit skyldig att utan ersättning avlägsna den och inte vill avlägsna den, kan tillståndsmyndigheten ålägga ägaren att på egen bekostnad uppföra behövliga anordningar och anläggningar.

12 §

Tidigare byggda anläggningar

Om ett tillstånd att bygga i vattendrag har beviljats med stöd av bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av den gamla vattenlagen, kan tillståndsmyndigheten på ansökan ålägga ägaren till en anläggning som uppförts med stöd av tillståndet att tillåta byggande av behövliga anordningar för bevarande av fiskbeståndet, säkerställande av trafiken, bedrivande av flottning eller säkerställande av vattendragets tillstånd och att avstå för deras nyttjande behövlig vattenmängd.

Förlust av förmån som till följd av åläggandet enligt 1 mom. har orsakats anläggningens ägare ska ersättas, om den inte är ringa. *En sådan förlorad nytta ersätts inte om förlusten beror på en översyn av de tillståndsvillkor som avses i 3 kap. 21 a § i vattenlagen.* Om ägaren av anläggningen dock enligt den lagstiftning som avses i 1 mom. varit skyldig att utan ersättning avlägsna den och inte vill avlägsna den, kan tillståndsmyndigheten ålägga ägaren att på egen bekostnad uppföra behövliga anordningar och anläggningar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På behandlingen av ärenden som gäller ändring av tillståndsvillkor som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut på vilket de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas och återförvisar ärendet för att behandlas i sin helhet på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

Click or tap here to enter text.