

Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle

Lausuntotiivistelmä



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:32

Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-770-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	12.9.2019	
Tekijät	Aleksi Heikkilä		
Julkaisun nimi	Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalouslupan haltijalle. Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:32		
Diaari/hankenumero	VN/335/2019	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-770-0	ISSN PDF	2490-1172
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-770-0		
Sivumäärä	40	Kieli	suomi
Asiasanat	kalatalous, vesienhoito, vesilaki, vesitalouslupa, vesivoima, kalatie, kalatalousvelvoite, kalatalousmaksu		
Tiivistelmä	<p>Enemmistö lausunnonantajista kannattaa tai pitää mahdollisena vesilain muuttamista siten, että lupaviranomainen voisi hakemuksesta määrätä kalatalousvelvoitteen sellaiseen lupaan, johon kalatalousvelvoitetta ei ole aikaisemmin sisällytynyt. Muutama lausunnonantaja vastustaa edellä mainitun muutoksen toteuttamista. Osa muutokseen myönteisesti suhtautuvista lausunnonantajista ei kuitenkaan pidä muutoksen toteuttamista mahdollisena arviomuiston taustalla olevassa esityksessä ehdotetulla tavalla, vaan katsoo, että muutos edellyttäisi laajamittaisempaa vesilain yleissäännösten tarkastelua sekä vaikutusten ja toteuttamisvaihtoehtojen kattavampaa selvittämistä muun muassa vesilain systematiikan ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta.</p> <p>Moni lausunnonantaja pitää muutosta tarpeellisena ja kiireellisenä vaelluskalakantojen elinvoimaisuuden säilymisen kannalta. Osa lausunnonantajista pitää vaelluskalakantojen systemaattisen turvaamisen kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa aikaisemman lainsäädännön nojalla myönnetty, silloisessa tilanteessa yhteiskunnan kasvaneen energiatarpeen nojalla perustellut vesitalousluvat nauttivat edelleen vahvaa pysyvyyssuojaa siitä huolimatta, että olosuhteita ja ympäristön tilaa sekä toimintaa koskeva tieto ovat lisääntyneet merkittävästi.</p> <p>Osa lausunnonantajista pitää esityksessä ehdotettua muutoksen toteuttamistapaa ongelmallisena perustuslain omaisuusuojasäännöksen kannalta. Tältä osin korostetaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten vaatimusten huomioonottamista. Lisäksi kiinnitetään huomiota vesivoiman merkitykseen ilmastonmuutoksen torjumisen kannalta, ja huomautetaan että vesivoima omalta osaltaan turvaa perustuslaissa säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumista.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	12.9.2019
Författare	Aleksi Heikkilä	
Publikationens titel	Påförande av fiskevårdsskyldighet för innehavare av vattenhushållningstillstånd Sammandrag av remissvaren	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:32	
Diarie-/projektnummer	VN/335/2019	Tema Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-770-0	ISSN PDF 2490-1172
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-770-0	
Sidantal	40	Språk finska
Nyckelord	fiskeri, vattenvårdsförvaltning, vattenlagen, vattenhushållningstillstånd, vattenkraft, fiskväg, fiskevårdsskyldighet, fiskerihushållningsavgift	
Referat	<p>Majoriteten av remissinstanserna understöder eller anser det vara möjligt att vattenlagen ändras så att tillståndsmyndigheten på ansökan kan besluta att fiskevårdsskyldighet ska ingå i ett sådant vattenhushållningstillstånd där fiskevårdsskyldighet inte tidigare har ingått. Några remissinstanser motsätter sig att den ovannämnda ändringen genomförs. En del av de remissinstanser som förhåller sig positiva till ändringen anser emellertid inte genomförandet av ändringen vara möjlig på det sätt som föreslås i den proposition som bedömningspromemorian baserar sig på. Enligt dem förutsätter ändringen en mer övergripande granskning av vattenlagens allmänna bestämmelser samt en mer heltäckande utredning av konsekvenser och alternativa sätt för genomförande, bland annat med tanke på vattenlagens systematik och tryggheten av de grundläggande rättigheterna.</p> <p>Många remissinstanser anser att denna ändring är nödvändig och brådskande för bevarandet av vandringsfiskens livskraftighet. Med tanke på det systematiska tryggheten av bestånden av vandringsfisk, bedömer en del av remissinstanserna det vara problematiskt att vattenhushållningstillstånd som har beviljats enligt tidigare lagstiftning och enligt samhällets dåvarande växande energibehov fortfarande åtnjuter ett starkt varaktighetsskydd, trots att kunskapen om omständigheterna, verksamheten och miljöns tillstånd har ökat avsevärt.</p> <p>Enligt en del av remissinstanserna är det sätt att genomföra ändringen som föreslås i propositionen problematiskt med avseende på bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagen. I detta sammanhang betonas att de allmänna kraven för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska beaktas. Dessutom uppmärksammas vattenkraftens betydelse för bekämpningen av klimatförändringen. Vidare konstateras det att vattenkraften tryggar tillgodoseendet av de grundläggande rättigheter i fråga om miljön som anges i grundlagen.</p>	
Förläggare	Justitieministeriet	
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

1	Johdanto	6
1.1	Arviomuistio kalatalousveloitteen määräämisestä vesitalousluvan haltijalle ja lausuntokierros	6
1.2	Yhteenveto lausunnoista	8
2	Yleiset huomiot.....	10
2.1	Arviomuistion sisältö.....	10
2.2	Säätelyn nykytila ja muutostarpeet.....	11
3	Yksityiskohtaiset kannanotot	13
3.1	Kalataloudellisten näkökohtien huomioon ottaminen vesitalouslupaa tarkistettaessa	13
3.2	Virtavesistöjen säätelyn ohjaustarpeiden muutos	15
3.3	Lainsäädännön kehitys Ruotsissa ja muissa valtioissa	18
3.4	Kalatalousveloitteen asettamista koskevan säätelyn kehittäminen	19
3.4.1	Säätelyn toteuttamistapaa koskevia näkökohtia	19
3.4.2	Kalakantojen turvaaminen vapaaehtoisratkaisuin	21
3.4.3	Hakemustoimivalta	22
3.5	Vesitalousluvan tarkistamista koskevia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia	23
3.5.1	Vesivoima omaisuudensuojan kohteena	23
3.5.2	Lainsäätämisyjärjestys	25
3.5.3	Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen suhde.....	31
3.6	Vaikutusarvioita	33
3.6.1	Taloudelliset vaikutukset	33
3.6.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	34
3.6.3	Ympäristövaikutukset	34
3.6.4	Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	35
4	Jatkovalmisteluun liittyvät / muut huomiot	37

1 Johdanto

1.1 Arviomuistio kalatalousvelvoitteen määräämisestä vesitalousluvan haltijalle ja lausuntokierros

Oikeusministeriössä virkatyönä valmistellussa arviomuistiossa tarkastellaan, turvaako nykyinen vesilaki riittävästi vaelluskalakantoja. Arviomuistion taustalla on Euroopan unionin vesilainsäädännössä tapahtunut kehitys sekä Suomen luonnonsuojeluliiton, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestön ja WWF Suomen oikeusministeriölle jättämä esitys (jäljempänä ”esitys”) vesilain tarkistamiseksi uuden kalatalousvelvoitteen määräämisen osalta. Yhdistykset esittävät vesilakiin lisättäväksi uutta pykälää, jonka nojalla lupaviranomainen voisi hakemuksesta määrätä kalatalousvelvoitteen sellaiseen lupaan, johon kalatalousvelvoitetta ei ole aikaisemmin sisällytetty.

Arviomuistiossa tarkastellaan ehdotetun pykälän tarpeellisuutta, erilaisia ratkaisumalleja kalatiekysymyksen ratkaisemiseksi sekä arvioidaan vesitalousluvan avaamiseen ja kalatalousvelvoitteen asettamista koskevaan sääntelyyn liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Arviomuistiossa tarkastellaan uuden kalatalousvelvoitteen sisällyttämistä sellaiseen vesitalouslupaan, jossa sitä ei ennestään ole ja johon ei ole sisällytetty myöskään kalatalousmaksua. Arviomuistiossa ei arvioida tilannetta, jossa olemassa olevaa toimintaa muutetaan siten, että sille haetaan uutta lupaa. Arviomuistiossa ei arvioida nykyisen kalataloussääntelyn sekä lupien ajantasaistamista koskevan sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia tarkistamistarpeita nykytilan kuvausta laajemmin. Arviomuistiossa ei myöskään tarkastella sitä, voitaisiinko vesitalouslupien ajantasaistamista edistää verotuksellisin tai investointitukia koskevin ratkaisuin.

Arviomuistiosta pyydettiin lausuntoja seuraavilta 75:ltä taholta 28. helmikuuta 2019 mennessä (lausunnon antaneet merkitty *:llä). Oikeusministeriö vastaanotti yhteensä 28 lausuntoa.

valtiovarainministeriö	*
maa- ja metsätalousministeriö	*
liikenne- ja viestintäministeriö	
työ- ja elinkeinoministeriö	
sosiaali- ja terveysministeriö	*
ympäristöministeriö	
Korkein hallinto-oikeus	*
Vaasan hallinto-oikeus	*

Suomen ympäristökeskus	
Metsähallitus	*
Väylävirasto	*
Museovirasto	*
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	
Itä-Suomen aluehallintovirasto	
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	
Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	*
Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Etelä-Karjalan liitto	
Etelä-Pohjanmaan liitto	
Etelä-Savon maakuntaliitto	*
Hämeen liitto	
Kainuun liitto	
Keski-Pohjanmaan liitto	*
Keski-Suomen liitto	
Kymenlaakson Liitto	*
Lapin liitto	
Pirkanmaan liitto	
Pohjanmaan liitto	
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto	*
Pohjois-Pohjanmaan liitto	
Pohjois-Savon liitto	
Päijät-Hämeen liitto	
Satakuntaliitto	
Uudenmaan liitto	
Varsinais-Suomen liitto	*
Suomen kuntaliitto (Kuntaliitto)	*
Helsingin yliopisto/oikeustieteellinen tiedekunta	
Turun yliopisto/oikeustieteellinen tiedekunta	
Lapin yliopisto/oikeustieteellinen tiedekunta	
Itä-Suomen yliopisto/Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta/ Oikeustieteiden laitos	
Aalto-yliopisto/Insinööritieteiden korkeakoulu/Rakennetun ympäristön laitos	

Elinkeinoelämän keskusliitto	
Energiateollisuus ry	*
Pienvesivoimayhdistys ry	*
Vesilaitosyhdistys	*
Suomen vesiyhdistys r.y.	
Maa- ja metsätaloustuottajain keskusjärjestö MTK r.y.	
Svenska lantbruksproducenternas centralförbund r.f.	
Suomen luonnonsuojeluliitto ry	*
Natur och Miljö r.f.	
Suomen WWF (WWF Suomi)	*
Kalatalouden keskusliitto	*
Suomen Ammattikalastajaliitto ry	
Suomen Kalankasvattajaliitto ry	
Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö Ry (SVK)	*
Suomen Suurpadot ry	
Suomen Lakimiesliitto ry	*
Suomen Asianajajaliitto	*
Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry (SYS ry)	*
Vaelluskala ry	
Vesiensuojeluyhdistysten liitto	

Lausuntopyynnön jakelussa mainittujen lisäksi lausunnon oikeusministeriölle toimittivat 7 muuta tahoa (Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy (yhteinen lausunto), Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy (yhteinen lausunto) sekä Koskienergia Oy.

1.2 Yhteenveto lausunnoista

Enemmistö lausunnonantajista kannattaa tai pitää mahdollisena vesilain muuttamista siten, että lupaviranomainen voisi hakemuksesta määrätä kalatalousveloitteen sellaiseen lupaan, johon kalatalousveloitetta ei ole aikaisemmin sisällynyt. Muutama lausunnonantaja vastustaa edellä mainitun muutoksen toteuttamista. Osa muutokseen myönteisesti suhtautuvista lausunnonantajista ei kuitenkaan pidä muutoksen toteuttamista mahdollisena esityksessä ehdotetulla tavalla, vaan katsoo, että muutos edellyttäisi laajamittaisempaa vesilain yleissäännösten tarkastelua sekä vaikutusten ja toteuttamisvaihtoehtojen kattavampaa selvittämistä muun muassa vesilain systematiikan ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta.

Moni lausunnonantaja pitää muutosta tarpeellisena ja kiireellisenä vaelluskalakantojen elinvoimaisuuden säilymisen kannalta. Osa lausunnonantajista pitää vaelluskalakantojen systemaattisen turvaamisen kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa aikaisemman lainsäädännön nojalla myönnetty, silloisessa tilanteessa yhteiskunnan kasvaneen energiatarpeen nojalla perustellut vesitalousluvat nauttivat edelleen vahvaa

pysyvyysuojaa siitä huolimatta, että olosuhteet ja ympäristön tilaa sekä toimintaa koskeva tieto ovat lisääntyneet merkittävästi.

EU:n vesipuitedirektiivin soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä jakaa lausunnonantajien mielipiteet. Osa lausunnonantajista pitää EU:n vesipuitedirektiivissä asetettujen vaatimusten noudattamista tärkeänä. Osa lausunnonantajista kuitenkin huomauttaa, että vesipuitedirektiivistä mahdollisesti johdettavia velvoitteita ei voida irrottaa EU-oikeuden kokonaisuudesta.

Moni lausunnonantaja korostaa vapaaehtoisten vesien- ja kalastuksenhoitoa koskevien parannushankkeiden roolia, ja katsoo, että vesilain sääntelyn tulisi perustua viranomaisten ja luvanhaltijan väliseen yhteistyöhön sekä tapauskohtaiseen harkintaan.

Osa lausunnonantajista pitää esityksessä ehdotettua muutoksen toteuttamistapaa ongelmallisena perustuslain omaisuussuojasäännöksen kannalta. Tältä osin korostetaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten vaatimusten huomioonottamista. Erityisesti kiinnitetään huomiota siihen, että muutoksen toteuttamiseksi valittujen keinojen tulisi olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Osa lausunnonantajista kiinnittää myös huomiota vesivoiman merkitykseen ilmastonmuutoksen torjumisen kannalta, ja huomauttaa että vesivoima omalta osaltaan turvaa perustuslaissa säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumista.

2 Yleiset huomiot

2.1 Arviomuistion sisältö

Moni lausunnonantaja (**maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Vaasan hallinto-oikeus, Metsähallitus, Suomen luonnonsuojeluliitto** ja **SYS ry**) pitää arviomuistiot perusteellisena katsauksena tarpeista ja mahdollisuuksista muuttaa vesilain sääntelyä siten, että kalatalousvelvoite voitaisiin sisällyttää sellaiseen vesitalouslupaan, jossa sitä ei aikaisemmin ole ollut.

SYS ry katsoo, että muistiossa on kattavasti selostettu aiheeseen liittyvät oikeudelliset ongelmat. **Maa- ja metsätalousministeriön** mielestä muistiossa on kattavasti analysoitu ongelmat, joita aiheutuu ilman kalatalousvelvoitteita myönnettyistä vesitalousluvista, sekä oikeudelliset keinot ongelmien ratkaisemiseksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että arviomuistiossa on käyty asianmukaisesti läpi aiemman ja nykyisen lainsäädännön lisäksi keskeinen korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö ja sen perusteella muodostuneet tulkinnat. Myös vesitalousluvan tarkistamista koskevia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ja niiden merkitystä jatkovalmistelun kannalta on käsitelty riittävän laajasti.

Ympäristöministeriö katsoo, että arviomuistio vahvistaa tietoperustaa, kun jatkossa harkitaan, miltä osin vesilakia tulisi uudistaa. **Asianajajaliiton** mukaan arviomuistio tarjoaa hyvät lähtötiedot jälkikäteisen kalatalousvelvoitteen asettamiseen liittyviin peruslähtökohtiin.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto pitää hyvänä, että vaelluskalakantojen turvaaminen on nostettu tärkeäksi kysymykseksi.

Etelä-Savon maakuntaliitto pitää hyvänä, että arviomuistiossa on tunnistettu vapaa-ajankalastuksen läheinen kytkös matkailuelinkeinoon.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja **UPM Energy Oy** katsovat, että arviomuistio on perustellusti rajattu koskemaan ainoastaan 0-velvoitelupia, eikä sitä siksi miltään osin tule pitää perusteena muiden sääntelytarpeiden arviointiin.

Maa- ja metsätalousministeriö, Vaasan hallinto-oikeus ja **Kuntaliitto** pitävät muutostarvetta perusteluna vesienhoitoon liittyvien ja vaelluskalakantojen elvyttämiselle

asetettujen kansallisten tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta. Arviomuistiossa esitetyt arviot liittyvät tosiasiallisesti laajemmin vesilain tulkintaan. Laajamittaista vesilain uudistamista ei kuitenkaan voida perustella 0-velvoitelupien sääntelyn kehittämistarpeella. Arviomuistiossa on käsitelty puutteellisesti esityksen liityntää vesilain yleisiin ja muihin säännöksiin.

Ympäristöministeriöllä, Väylävirastolla, Keski-Pohjanmaan liitolla, Varsinais-Suomen liitolla ja Suomen Lakimiesliitolla ei ole huomautettavaa arviomuistiosta.

Pienvesivoimayhdistys ry yhtyy Energiateollisuus ry:n antamaan lausuntoon. **Energiateollisuus ry** puolestaan viittaa lausunnossaan vesivoimayhtiöiden (Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy) antamaan lausuntoon.

2.2 Sääntelyn nykytila ja muutostarpeet

Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi, SVK ja Etelä-Savon maakuntaliitto katsovat, että arviomuistiossa esitetyt johtopäätökset ovat perusteltuja ja oikeansuuntaisia.

Metsähallitus, Kalatalouden keskusliitto, Pohjois-Savon ELY-keskus, Kuntaliitto, Museovirasto, Vaasan hallinto-oikeus, Suomen luonnonsuojeluliitto, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ja WWF Suomi kannattavat vesilain muuttamista esityksessä ehdotetulla tavalla. **Suomen luonnonsuojeluliiton** mukaan muutos olisi tarpeen kansallisen sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta.

Energiateollisuus ry, Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että vesilakia voidaan lähtökohtaisesti muuttaa siten, että 0-velvoitelupiin olisi mahdollista sisällyttää kalatalousvelvoitteita.

Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy vastustavat esityksessä ehdotettua ja arviomuistiossa tarkasteltua muutosta. Ne katsovat, että muutos rikkoisi perustuslailla suojattua omaisuuden suojaa.

Koskienergia Oy katsoo, että voimassa olevan vesilain kalatalousvelvoitteen muuttamista, tarkistamista ja uusien määräysten antamista koskevat säännökset turvaavat riittävästi kalatalousvelvoitteiden toteutumista.

Asianajajaliitto ei ota kantaa esityksessä ehdotetun sääntelyn tarpeellisuuteen tai kannatettavuuteen.

Kymenlaakson liitto katsoo, että asian jatkoselvitykselle on olemassa selkeitä perusteita. **Kuntaliitto** pitää tarpeellisena, että säädösmuutoksen tarvetta selvitetään.

Etelä-Savon maakuntaliitto katsoo, että vesivoimalaitosten toimintaympäristössä tapahtuneiden ja tapahtuvien muutosten vuoksi on aiheellista tarkastella vesilain ajantasaisuutta kalakantojen turvaamistavoitteen näkökulmasta.

SYS ry:n mukaan keskeinen kysymys on, onko nykyinen vesilain 3 luvun 21 § riittävä turvaamaan vaelluskalakantojen elvyttämisen.

Vaasan hallinto-oikeus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Kymenlaakson liitto, Kuntaliitto ja **Suomen luonnonsuojeluliitto** katsovat, että nykyinen säädösperusta ei tarjoa riittäviä keinoja esityksen pohjana olevien vaelluskalakantojen elvyttämiseen tai niiden elinolosuhteiden turvaamiseen.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen mukaan lähtökohdiltaan kalakantojen velvoitehoidon periaatteet ovat vanhentuneita eivätkä vastaa nykyistä tieteellistä tietoa eikä oikeudellisia vaatimuksia. Vielä jäljellä olevista vaelluskalakannoista useat ovat katoamisuhan alaisia eikä emokalojen ylläpito ole mahdollista pelkästään laitosolosuhteissa.

Vaasan hallinto-oikeus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi ja **SVK** katsovat, että vaelluskalojen säilyminen elinvoimaisena edellyttää kiireellistä vesilain korjaamista.

Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi ja **SVK** katsovat, että luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ei ole saatu pysäytettyä ja vaelluskalakannat ovat jo erittäin uhanalaisia, minkä takia kalakantojen elvyttämisellä on kiire. **WWF Suomi** huomauttaa, että nykytoimenpiteillä ei ole saatu aikaan merkittävää positiivista kehitystä.

Metsähallituksen mukaan vaelluskalakantojen elinkierron parantamiseksi tarvitaan aktiivisia toimia ja kalatalousvelvoitteet ovat keskeisessä roolissa isoa kuvaa muodostettaessa.

Etelä-Savon maakuntaliitto pitää tärkeinä toimenpiteitä, joilla voidaan vahvistaa ammatti- ja vapaa-ajankalastuksen sekä kalaan ja kalastukseen liittyvän luontomatkailun toimintaedellytyksiä.

SVK:n mukaan uusittu kalastuslaki (2016) on tehostanut huomattavasti vaelluskalojen kalastuksen säätelyä, mutta vesilain kalatalousvelvoitesäännökset eivät ole seuranneet perässä.

3 Yksityiskohtaiset kannanotot

3.1 Kalataloudellisten näkökohtien huomioon ottaminen vesitalouslupaa tarkistettaessa

Korkein hallinto-oikeus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Etelä-Savon maakuntaliitto ja Kymenlaakson liitto pitävät vaelluskalakantojen systemaattisen turvaamisen kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa aikaisemman lainsäädännön nojalla myönnetyt, silloisessa tilanteessa yhteiskunnan kasvaneen energiatarpeen nojalla perustellut vesitalousluvut nauttivat edelleen vahvaa pysyvyyssuojaa siitä huolimatta, että olosuhteet ja ympäristön tilaa sekä toimintaa koskeva tieto ovat lisääntyneet merkittävästi.

Pohjois-Savon ELY-keskus katsoo, että rakennettujen vesistöjen vesitalousluvista velvoitteita kalankulun järjestämisestä tai menetetyn poikastuotannon kompensoimisesta ei ole lainkaan, alas vaellukseen liittyviä haittoja ei ole käsitelty juuri lainkaan, velvoitteet ovat puutteellisia tai eivät ole tarkoituksenmukaisia, yleiselle kalataloudeulle kohdistuvat haitat on katsottu korvattavaksi ainoastaan vesialueen omistajalle kompensointia sijaan, velvoitteet koskevat yksittäisiä patoja, mutta eivät palvele vesistökokonaisuutta, vaelluskalakantojen elinkierron kannalta velvoitteet eivät vastaa 2000-luvun tietämystä eivätkä vesilain periaatteet luo riittävästi mahdollisuuksia vaelluskalojen elinkierron palauttamiseen eivätkä tue kestäväää kalavarojen hoitotyötä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että haitallisena seurauksena on ollut tiettyjen vaelluskalakantojen häviäminen tai taantuminen. Tilannetta on pidettävä lähtökohtaisesti epätyytyttävänä, koska vastaavan uuden luvan myöntämiseen ei olisi edellytyksiä ilman asianmukaista kalatalousvelvoitetta. Vesiasioiden hallinnointiin liittyvässä toimintaympäristössä on tapahtunut lukuisia muutoksia viime vuosikymmeninä, kuten EU:n vesilainsäädännön voimakas kehittyminen, luonnontieteellisen tutkimustiedon lisääntyminen virtavesien ekosysteemeistä ja kalataloustoimenpiteiden toimivuudesta sekä vesien käytön intresseihin liittyvät muutokset.

Etelä-Savon maakuntaliitto katsoo, että maan vaurastuessa yhteiskunnallinen toimintaympäristö on ajan myötä muuttunut yhä moniarvoisemmaksi, ja sen myötä luontoarvot ovat nousseet merkittäväksi vaikuttimeksi laajakantoisia päätöksiä tehtäessä.

Metsähallitus kiinnittää huomiota siihen, että lupamääräyksiin perustuvaan tarkistamiseen todetaan jo nykyisessä lainsäädännössä lupaviranomaisella olevan laaja har-

kintavalta. Sitä on tarpeeseen nähden vielä vähän käytetty, mutta käytäntö on muodostunut KHO:n tällä vuosikymmenellä antamien ratkaisujen jälkeen, jolloin olosuhteiden olennainen muuttuminen, tiedon lisääntyminen ja muut syyt ovat peruste lupamääräysten tarkistamiseen.

Asianajajaliitto katsoo, että jälkikäteinen puuttuminen ympäristön käyttöä koskevaan hallinnolliseen lupaan sinänsä voi olla perusteltua tilanteessa, jossa luvan mukaisesta toiminnasta muuttuneiden olosuhteiden takia aiheutuu ympäristölle merkittävää, pitkäkestoista ja laaja-alaista haittaa. Tällaisessakin tilanteessa luvan muuttamisen on perustuttava riittävästi selvitykseen ja erityistä huomiota on kiinnitettävä luvan haltijan omaisuuden- ja luottamuksensuojan asianmukaiseen turvaamiseen.

SYS ry toteaa, että vesilain 3 luvun 22 §:n mukainen kalatalousvelvoitteen tai –maksun muuttaminen olosuhteiden muutoksen perusteella ei lähtökohtaisesti sovi arviomiestiossa selostettuun tapaukseen, koska pykälä koskee olemassa olevan kalatalousvelvoitteen tai -maksun muuttamista.

SYS ry viittaa ympäristöoikeuden keskeiseen periaatteeseen, jonka mukaan olosuhteiden muutos antaa mahdollisuuden oikeudellisen luparatkaisun muuttamiseen. Eri asia on, onko oikeuspoliittisesti tarve antaa sellaista uutta lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi uusien lupamääräysten antamiseen, vaikka olosuhteissa ei olisikaan tapahtunut muutosta. **SYS ry** toteaa, että keskeisessä asemassa nykylainsäädännön osalta on, että kalaa, jota ei aikaisemmin ollut, on nyt nousemassa, ja ettei kalatien rakentamismääräys sanottavasti vähennä hankkeesta saatavaa hyötyä.

SYS ry pitää pulmallisena kysymystä siitä, voidaanko lain tarkoittamana olosuhteiden muutoksena pitää tilannetta, jossa mereen välittömästi padon alapuolelle istutetut vaelluskalat pyrkivät nousemaan padon sulkemaan jokeen. Lienee selvää, ettei uutta kalatiemääräystä ole aiheellista antaa, jos kaloja ei ole nousemassa eikä niille ole padon yläpuolella kelpollisia kutualueita. On otettava huomioon, että lupa-asiassa on kulloisenkin lain mukaan tullut arvioida kalatien tarpeellisuus. Tähän tarpeellisuusharkintaan tulisi verrata olosuhteiden muutoksen ilmenemistä. Nykyinen laki mahdollistaa olosuhteiden muutoksen takia antamaan uusia määräyksiä vain, jos määräys ei sanottavasti vähennä hankkeesta saatavaa hyötyä. Voidaan sanoa, että nykyinen laki on verrattain tiukka, ja kysyä, onko se kaikissa olosuhteiden muutostilanteissa sopusoinnussa perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen kanssa. Nykyinen lainsäädäntö saattaa olla vajavainen siihen nähden, että merkittävä yleinen tarve vaatisi olosuhteen muutoksen perusteella lupamääräysten tarkistamista. Tällainen sääntely vaatii kuitenkin sen seikan erillistä tarkastelua, onko tällaiseen muutokseen mahdollista ryhtyä ilman korvausta. **SYS ry** pitää tällaisen arvioinnin tekemistä perusteltuna mahdollisen lainvalmistelun yhteydessä.

Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi ja SVK kiinnittävät huomiota siihen, että vanhojen lupien haltijat ovat harjoittaneet luvan sallimaa toimintaa edullisin lupamääräyksin hyvin kauan ja pitävät aiheellisena muistiossa esiin tuotua viittausta nykyisten toiminnanharjoittajien tasavertaisen kohtelun näkökulmasta, jossa nykytilanne saattaa näyttäytyä epäoikeudenmukaiselta ja aiheuttamisperiaatteen kannalta epätydyttävältä.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen mukaan muistiossa pohditut korvauskysymykset jälkeensä asetettavia velvoitteita koskien ovat monelta osin ristiriitaisia, koska taustalla yleensä on ollut toiminnanharjoittajan saama pitkäaikainen hyöty siihen nähden, ettei alkuperäisen luvan ehtoissa ollut lainkaan määritelty kalataloudellisia kompensatioita tai esimerkiksi toimenpiteitä kalan kulun järjestämiseksi. Lupaehdot ovat usein olleet tältä osin toiminnanharjoittajille edullisia.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy puolestaan katsovat, että vesilain systematiikan ja perustuslain valossa ei ole mahdollista asettaa toiminnanharjoittajia eriarvoiseen asemaan siten, että uusissa hankkeissa veloitteen tulisi olla kohtuullinen hyötyihin nähden, mutta esityksen mukaisissa tilanteissa toiminnanharjoittajalle voitaisiin asettaa uusia velvoitteita kustannusrajoituksista välittämättä. Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa edellä mainittuun kysymykseen, ja ylipäätään esityksen kytkeytymiseen laajemmin vesilain mukaiseen sääntelykokonaisuuteen, on kiinnitettävä suurta huomiota. Esityksessä ohitetaan myös kokonaan kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskevat yleiset, vesilain 3 luvun 21 §:n ja 22 §:n määräykset. Vesilain systematiikan valossa ei ole mahdollista, etteivät mitkään rajoitteet koskisi esityksen mukaisia tilanteita. Myös tähän seikkaan ja ylipäätään esityksen kytkeytymiseen laajemmin vesilain mukaiseen kontekstiin ja periaatteisiin on kiinnitettävä suurta huomiota, mikäli asia etenee jatkovalmisteluun.

Koskienergia Oy toteaa, että jos lakia muutetaan esityksessä ehdotetulla tavalla, luvan tarkistaminen ei saa jatkossakaan merkittävästi vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja kyseinen hyödyn menetys tulee korvata luvan haltijalle.

3.2 Virtavesistöjen sääntelyn ohjaustarpeiden muutos

Metsähallitus, Kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi ja Kalatalouden Keskusliitto pitävät EU:n vesipuidedirektiivissä asetettujen vaatimusten noudattamista tärkeänä.

SVK:n mukaan nykyinen tilanne (= 50 voimalan ns. nollevelvoitteet) hidastaa olennaisesti maamme vaelluskalakantojen elpymistä ja on EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin vastainen.

Pohjois-Savon ELY-keskus katsoo, että vesipolitiikan puitedirektiivin ja vesienhoitolain asettamat tilatavoitteet eivät ole juurikaan lisänneet kalatierakentamista, koska yhden vaelluskalalajin häviäminen patoamisen seurauksena ei ole riittänyt laskemaan tilaluokitusta esimerkiksi erinomaisesta hyvään tilaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että EU-oikeuden täytäntöönpanon varmistamista ja käytännön tilanteita ajatellen voisi kalatalousvelvoitteiden ohella olla tarpeen ottaa huomioon myös muut mahdollisuudet vähentää uusien lupamääräysten avulla hankkeista vesiympäristölle aiheutuvia haittoja.

Metsähallitus kiinnittää huomiota siihen, että on olemassa jokia, joilla lupamääräysten tarkistaminen muidenkin kuin vaelluskalojen säilymisen takia on tarpeellista. Vesipolitiikan puitedirektiivin hyvän ekologisen tilan tavoitteeseen kuuluu sekä biologisten laatutekijöiden että hydro-morfologian kannalta, että vesistössä on vapaa liikkumismahdollisuus vesieliöillä. Tämä vaatimus koskee siis muitakin kuin vaelluskaloja tai kaloja yleensä.

Koskienergia Oy toteaa, että asiassa ei ole varmistettu riidattomasti ja riittävällä tasolla EU:n vesipuitedirektiivin sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön (mm. Weser-ratkaisu) todellisia vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön sekä velvoitteeseen säätää arviomuistiossa mainitun kaltaisia toiminnanharjoittajaa vahingoittavia säännöksiä kansalliseen lainsäädäntöön.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että arviomuistiossa on käsitelty puutteellisesti vesipuitedirektiivin mahdollistaman ja Suomessa laajasti käytetyn vesimuodostuman voimakkaasti muutetuksi nimeämisen merkitystä. Vesipuitedirektiivin mukaiseen tilatavoitteeseen voimakkaasti muutetuissa vesistöissä päästään aiheuttamatta merkittävää haittaa tärkeille toiminnoille, kuten vesivoimalle. Lisäksi tilatavoitteen saavuttamiseen voidaan pyrkiä joustavasti eri keinoin, istutukset mukaan lukien.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että vesipuitedirektiivistä mahdollisesti johdettavia velvoitteita ei voida irrottaa EU-oikeuden kokonaisuudesta. Tulkinnan on oltava yhteneväinen EU:n primäärioikeuden kanssa. EU:n primäärioikeus asettaa käytännössä samat velvoitteet kuin Suomen perusoikeussääntely (ml. perusoikeuksien rajoitusedellytykset) ja edellyttää omaisuudensuojalta vähintään samaa tasoa kuin Euroopan ihmisoikeussopimus. Näitä oikeudellisia

velvoitteita ei voida ohittaa näkemyksellä siitä, että 0-velvoitteiden tarkistamismahdollisuuden avaaminen on seurausta vesiputedirektiivin vaatimuksista. Edellä mainittua tosiasiaa ei poista se, että kysymys on sivuutettu kotimaisessa selvitys- ja tutkimustöissä.

Lisäksi **Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy** huomauttavat, ettei komissio ole 26.2.2019 julkaistussa toista vesienhoitosuunnitelmakautta koskevassa maakohteisessa raportoinnissaan esittänyt, että Suomen vesilainsäädäntöä tulisi 0-velvoitelupia koskien muuttaa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lupien muuttamisen ja siihen liittyvän lupaharkinnan tueksi voisi olla arviomuistiossa esitetystä näkemyksestä poiketen tarvetta tapauskohtaista harkintaa yleisemmälle suunnittelulle ja siinä yhteydessä tehtävälle toimenpiteiden priorisoinnille. Tällöin olisi mahdollista ottaa vesistöaluekohtaisesti huomioon lupien muuttamisesta saatavat mahdolliset hyödyt vesien tilan ja muiden luonnonarvojen, kuten esimerkiksi hankkeen vaikutusalueella sijaitsevien Natura-alueiden, kannalta sekä toisaalta siitä aiheutuvat kustannukset ja vaikutukset energiantuotannolle. Tältä osin korkein hallinto-oikeus viittaa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan luvan muuttamista koskevan hakemuksen tueksi on oltava riittävät selvitykset muutoksen vaikutuksista. Jatkovalmistelussa arvioitavaksi jää, mikä tällaisen yleisemmän suunnitelman tai selvityksen suhde vesilain lupaharkintaan ja toisaalta vesienhoidon ja merialueiden järjestämisestä annetun lain mukaiseen suunnittelujärjestelmään olisi.

Kalatalouden Keskusliiton mukaan kalatalousviranomaisen toimintaa ja kohdealueiden priorisointia tulisi ohjata kalatiestrategia. Ensisijaisesti kohteet tulisi valikoida vaelluskalakantojen näkökulmasta niin, että saadaan uuden kalatievelvoitteen avulla mahdollisimman paljon menetettyjä kutualueita palautettua vaelluskalojen käyttöön.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy puolestaan katsovat, että kalatiestrategian merkityksen korostamista on pidettävänä ongelmallisena, kun huomioidaan nykyisen ympäristöllisen sääntelyn kokonaisuus, jossa korostuvat erityisesti ilmastonmuutoksen torjumiseen liittyvät, sitovat tavoitteet.

Museoviraston kokemuksen mukaan vaelluskaloja ja luonnonsuojelua koskevat tavoitteet sekä kulttuuriympäristön vaalimisen tavoitteet voidaan yleensä yhdistää. Tämä edellyttää museoviranomaisten (maakuntamuseo ja/tai Museovirasto) osallistamista riittävän hyvissä ajoin kalataloushankkeisiin, kuten myös mahdollisiin vesitalouslupan avaamisista ja uusien lupamääräysten asettamisesta seuraaviin toimenpiteisiin. Kulttuuriympäristön huomioiminen edellyttää, että käytettävissä on tietoa sekä kalataloushankkeesta että hankkeen kulttuuriympäristöstä ja sen arvoista.

Kymenlaakson liitto toteaa, että tavoitteiden saavuttamiseksi velvoitehoitona ei riitä pelkkä yleisimmin tehtävä kalojen istutus.

Pohjois-Savon ELY-keskus toteaa, että istutuksiin perustuva kalavarojen hoitotyö ei ole kestävää eikä tue kalakantojen elinvoimaisuuden säilyttämistä. Kalojen istutukset ovat monessa kohteessa ainoa mahdollisuus, mutta luonnonkantojen palauttaminen tai vahvistaminen on asetettava ensisijaiseksi siellä missä se on toteutettavissa.

WWF Suomen mukaan istutuksiin perustuvasta ”tekohengityksestä” on siirryttävä luontaisten kalakantojen elvyttämiseen ja vesistöjen ekologisen tilan parantamiseen.

Vesilaitosyhdistys kiinnittää huomiota osalla vesihuoltolaitoksista oleviin vedenottoon liittyviin kalatalousvelvoitteisiin, joista etenkin istutukset ovat konkreettinen tapa osoittaa vedenoton ”kompensointia”.

Energiateollisuus ry on samaa mieltä arviomuiston kanssa siitä, ettei vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantaminen vaadi kaikkien vesivoiman hyödyntämistä koskevien lupapäätösten tarkistamista. **Energiateollisuus ry** kiinnittää huomiota siihen, että viime vuosina on istutuksiin perustuvan kannan ylläpidon lisäksi tehty ja suunniteltu paljon erilaisia toimenpiteitä vaelluskalojen luonnossa lisääntymisen edistämiseksi.

Koskienergia Oy toteaa, että kalatalousvelvoitteen määräämistä koskeva keskustelu on painottunut liikaa kalateiden rakentamiseen, kun vaihtoehtoisina keinoina voidaan harkita useissa tapauksissa kalataloudellista kunnostustoimenpidettä, istutusta tai muuta kalataloudellista hoitotoimenpidettä tai velvoitteen sijasta kalatalousmaksua.

3.3 Lainsäädännön kehitys Ruotsissa ja muissa valtioissa

SVK:n mukaan Ruotsin uudistettu vesilainsäädäntö ja sen kehittämistarkeita tarjoavat hyvän vertailukohdan pohdittaessa kansallisen järjestelmämme kehittämistarpeita.

Metsähallitus kiinnittää huomiota Ruotsissa vastikään voimaantulleeseen lakiuudistuksen tavoitteeseen, joka on kohdella vesitaloushankkeita ja ympäristövaarallisia toimintoja samoilla periaatteilla. Koska merelliset vaelluskalakannat tekevät syönnösvaelluksen yhteisellä merialueella ja vaikuttavat molempien maiden kalakantojen tilaan, olisi tarpeen myös lainsäädännön olla samansuuntaista.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että Ruotsissa vesitalouslupien muuttamisen edellytetään perustuvan kansalliseen suunnitelmaan, jossa esitetään ajallinen priorisointi vesitalouslupien muuttamiselle. Kansallinen suunnitelma ei korvaa yksittäisen vesitalousluvan muuttamista koskevaa menettelyä, joka tulee vireille luvan haltijan hakemuksesta.

Kalatalouden Keskusliitto katsoo, että mahdollisen toiminnanharjoittajaa velvoittavan lupaehtojen määräaikaistarkastussäätelyn osalta tulisi seurata Ruotsin lainsäädännön viimeaikaista kehitystä ja arvioita ratkaisujen vaikutuksista.

Museoviraston havaintojen mukaan kulttuuriympäristöön kohdistuvia vaikutuksia nykyisin sivuutetaan sekä hankesuunnittelussa että vesitalouslupien käsittelyssä. Tämä on omiaan aiheuttamaan luonnon kauneuden, ympäristön viihtyisyyden ja kulttuuriarvojen selvää vähenemistä. Tähän on kiinnitetty huomiota myös muualla Euroopassa, esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa, Virossa ja eräissä muissa EU-maissa.

3.4 Kalatalousvelvoitteen asettamista koskevan säätelyn kehittäminen

3.4.1 Säätelyn toteuttamistapaa koskevia näkökohtia

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan säädösten tulisi määritellä ne luonnontieteelliset perusteet, joiden vuoksi kalatalousvelvoite voitaisiin lisätä lupaan ja joiden pohjalta kalatalousviranomaisen tekisi arvionsa menettelyyn ryhtymisestä. Kalatalousvelvoitteiden tapauskohtaisen harkinnan tueksi tulisi tarkastella lupia vaelluskalojen elinkierron kannalta tarkoituksenmukaisissa vesistökokonaisuuksissa.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kalataloudelliset tavoitteet täytyy pystyä määrittelemään hakemuksessa perustellusti ja läpinäkyvästi, ja velvoitteiden määräämiseen liittyvät erilaiset intressit täytyy pystyä ottamaan menettelyssä kattavasti huomioon. Hakemuksen vireillepanon edellytykseksi voitaisiin tämän vuoksi harkita laajemmissa hankkeissa laissa säädettyä selvitystä, jonka kalatalousviranomaisen laatisi yhteistyössä hankkeista vastaavien ja esimerkiksi asianomaisten kuntien ja muiden viranomaisten kanssa (vrt. voimassa olevan vesilain 18 luvun 3 a §:n mukainen selvitys tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi).

Energiateollisuus ry katsoo, että mahdollisen vesilain muutoksen tulee noudattaa nykyisen vesilain, erityisesti intressivertailun, periaatteita ja sisältää vaatimukset kalanhoitovelvoitteen ja maksun kohtuullisuudesta. Omaisuuden suojaan puuttumisen kynnys tulee edelleen säilyä korkeana, ja vaatimuksena on oltava selkeä muutoksesta saatava hyöty. Olennaista on myös vesivoimalaitoksen saaman korvauksen määrä.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy esittävät, että 0-velvoitelupiin liittyvässä mahdollisessa jatkovalmistelussa lähtökohdaksi otetaan vesilakiin uudeksi 19 luvun 10 a §:ksi lisättävä säännös uusien kalatalousvelvoitetta tai –maksua koskevien määräysten antamisesta 0-velvoitetapauksissa. Säännöksen sisältö vastaisi kyseisiä säännöksiä, jotka lisättiin vesilakiin lailla 611/2017, ja sen mukaiseen prosessiin tulisi yhdistää vesilain 19 luvun 7 §:n mukainen neuvottelu- ja hakemusprosessi.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että 0-velvoiteluvan avaamisen sitominen kalakannoille tai kalastukselle aiheutuneeseen vahinkoon on perusteltua, koska tämä muotoilu vastaa kalatalousvelvoitteen asettamista koskevaa perussäännöstä (vesilain 3 luvun 14 §). Koska 0-velvoitelupiin puuttuminen kuitenkin on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista ja koska muuttamisprosessi itsessään on resurssija vaativaa, tulisi säännöksen soveltamiselle asettaa kvalifiointikynnys, kuten vesilain 19 luvun 7 §:ssä, eli säännöksen soveltaminen edellyttäisi huomattavaa kalakannoille tai kalastukselle aiheutuvaa vahinkoa.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että määräys 0-velvoiteluvan avaamisesta johtuvien edunmenetysten korvaamisesta olisi erittäin perusteltu 0-velvoitteen avaamista koskevissa tapauksissa, joissa toiminnanharjoittajalle aiheutuvat edunmenetykset olisivat usein kohtuuttomia ja kyseessä olisi käytännössä monesti toiminnan käyminen taloudellisesti kannattamattomaksi.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että vesilain 19 luvun 7 §:n määräykset siitä, että säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella on anomalia suomalaisessa korvausoikeudellisessa järjestelmässä, jolle ei ole esitettävissä kestäviä perusteita. Vesivoimalaitokset eivät poikkea muusta omaisuudesta, eikä esimerkiksi lunastuslainsäädännössä jätetä korvaamatta edunmenetyksiä omaisuuden omistuksen keston perusteella.

Kalatalouden Keskusliitto toteaa, että pidemmällä aikavälillä voidaan harkita, tulisiko vesilakiin lisätä toiminnanharjoittajaa velvoittava säännös, jonka mukaan tietyn tyyppisten laitosten lupaehdot voidaan toiminnanharjoittajan hakemuksesta saada säännöllisesti ”määräaikaistarkastukseen”.

WWF Suomi katsoo, että vesitalouslupien ajallisesti rajoittamaton voimassaolo pitäisi purkaa ja luoda mekanismi lupaehtojen määräaikaiselle tarkastamiselle. Määräaikainen lupaehtojen ajanmukaistaminen pitää olla mahdollista ilman että luvanhaltijalla on oikeutta korvaukseen mahdollisesta kustannusten noususta tai tuotannonmenetyksestä.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen mukaan säännöstelyä koskeviin vesitalouslupiin tarvitaan samankaltainen menettely kalatalousvelvoitteiden tarkistamiseen jälkepäin. Monissa vanhoissa säännöstelyluvuissa ei ole huomioitu aiheutuneita kalataloushaittoja riittävällä tavalla. Samassa yhteydessä myös vuorokausisäännöstelyn haitallisuutta tulisi tarkastella nykyistä kattavammin.

Vesilaitosyhdistyksen mukaan kalatalousvelvoitteiden ja muiden vesien käyttöön liittyvien velvoitteiden asianmukaisuutta on syytä ajoittain tarkistaa. Esimerkiksi vedenoton säännöstelyrajojen muuttaminen on koettu käytännössä vaikeaksi.

Museovirasto katsoo, etteivät vesilain intressivertailua koskevat säännökset sellaisenaan riittävällä tavalla huomioi kulttuuriympäristöön liittyviä tekijöitä osana vesilain lupaharkintaa. Lupamääräyksiä koskevat säännökset eivät myöskään mahdollista lupaviranomaiselle riittävän selkeästi kulttuuriarvojen huomioimisen edellyttämien lupamääräysten antamista.

3.4.2 Kalakantojen turvaaminen vapaaehtoisratkaisuin

Energiateollisuus ry toteaa, että lainsäädännöllisiä muutoksia harkitessa tulee ottaa huomioon, että vaelluskalakantoja on hoidettu monin toimin vuosikymmenten ajan. Paras tapa päästä suunnitelmista toteutukseen on edetä paikallisella sopimisella vapaaehtoisin neuvotteluihin perustuen. Tämä on huomattavasti nopeampi tapa kuin edetä usein hitaiden ja monimutkaisten juridisten muutosten kautta. Myös vesivoimayhtiöt ovat olleet ja ovat jatkossakin mukana toteutuksessa.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto kiinnittää huomiota sen alueella viime aikoina saattuihin hyviin kokemuksiin vaelluskalakantojen turvaamisesta vapaaehtoisin toimin. Samalla se korostaa, että pakkokeinojen sijasta vapaaehtoismenettely antaa usein parhaimman lopputuloksen.

Myös **Koskienergia Oy** korostaa vapaaehtoisten vesien- ja kalastuksenhoitoa koskevien parannushankkeiden roolia. Vaelluskalatavoitteen ja kalastuksen turvaamisen tulisi sen mukaan perustua viranomaisen, luvan haltijan ja muiden osapuolten kesken neuvoteltaviin vapaaehtoisratkaisuihin.

Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy ehdottavat, että sääntelyn tulisi perustua viranomaisten ja luvan haltijan väliseen yhteistyöhön sekä tapauskohtaiseen harkintaan. Sääntelyssä voisi soveltuvien osin jäljitellä vesilain 19 luvun 7 §:n mukaista selvitysmenettelyä.

Koskienergia Oy toteaa, että jos lakia muutetaan arviomuistiossa kaavailulla tavalla, lakiin tulisi kirjata viranomaisten ja luvan haltijan välille ensisijaisesti suoritettava neuvotteluvelvoite.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että olisi perusteltua sitoa 0-velvoitteen avaaminen yhteistyössä tehtävään selvitykseen, jossa kartoitettaisiin toiminnan vaikutusten ja näiden pienentämisen keinot. Tapauskohtainen jouston mahdollisuus on tärkeä 0-velvoitetilanteiden ja kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisimpien ratkaisujen erilaisuuden takia. Yksi mahdollinen ratkaisu voi jossain tapauksessa olla esimerkiksi vesivoiman tuotantoon käytetyn omaisuuden myynti kunnalle tai valtiolle, tms. vapaaehtoinen toimenpide. Erilaisten neuvotteluratkaisujen osalta on säännöstelyn osalta useampia esimerkkejä, joissa ollaan päästy hyvään lopputulokseen.

3.4.3 Hakemustoimivalta

SVK:lla ei ole huomautettavaa arviomuistiossa esitetystä ehdotuksesta, jonka mukaan hakemustoimivallan uuden kalatalousvelvoitteen määrittämiseksi tulisi kuulua kalatalousasioista vastaavalle viranomaiselle ja esim. kansalaisjärjestöt voisivat tehdä ko. viranomaiselle esityksiä asiassa.

Kalatalouden Keskusliitto katsoo, että vesilain muutos toteutettaisiin kaiketi niin, että asian käsittely noudattaisi jo olemassa olevia vesilain menettelysääntöjä.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan tarvittavien toimenpiteiden arviointi edellyttää vesistöön tai sen osaan kuuluvaa kokonaistarkastelua, minkä perusteella vesitalouslupa-asian muuttamisen vireille panijana ja tarvittaessa luvan hakijana tulisi olla viranomaisomainen, jolle yleisen kalatalousedun edistäminen kuuluu, vaikka velvoitteiden investointi- hoito- ja kunnossapitokustannukset kohdistuisivatkin kokonaan tai osittain luvan haltijaan.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että vaikka luvan muuttamisen saaminen vireille viranomaisen toimesta on lähtökohtaisesti luontevaa, on otettava huomioon, että suunniteltu aluehallinnon uudistus voi muuttaa viranomaisten rooleja. Sen mukaan tästä syystä olisi syytä varmistaa riittävä vireillepano-oikeus myös ympäristö- ja kalatalouden järjestöille.

Asianajajaliitto katsoo, että jälkikäteisten velvoitteiden oikeasuhtaisuuden varmistaminen edellyttää, että asiaa käsittelevillä viranomaisilla on käytössään riittävät resurssit ja asiantuntemus asian arvioimiseksi. Tästä syystä mahdollisessa jatkovalmistelussa onkin syytä lähteä myös siitä muistion mukaisesta esityksestä, että toimivalta jälkikäteisen kalatalousvelvoitteen lisäämistä koskevan hakemuksen tekemiseksi kuuluu kalatalousasioista vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle eikä yleistä vireillepano-oikeutta olisi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että asiaa koskevan jatkokäytön kannalta on olennaista täsmentää menettelyvaihtoehtoja, jotka voivat liittyä uuden velvoitteen asettamiseen, sekä tehdä näitä koskevat kattavat ja yksilöidyt vaikutusarviot. Jatkokäytössä tulee ottaa myös huomioon vesitalouslupiin ja niiden valvontaan liittyvä viranomaisrakenne ja sen vaikutus muun muassa viranomaislähtöiseen, velvoitteen asettamista koskevaan harkintaan, asian vireillepanoon, käsittelyyn sekä muutoksenhakuun.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hakemusmenettelyn vaatimat selvitykset, korvausvelvoite sekä viranomaisen hallintaan mahdollisesti päätyvistä rakenteista huolehtiminen muodostavat todennäköisesti merkittävän kynnyksen kalatalousmääräysten uudistamiselle, jollei hankkeisiin varauduta valtion talousarviossa. Lisäksi kustannusten lopullista määrää voi olla vaikea arvioida.

3.5 Vesitalousluvan tarkistamista koskevia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

3.5.1 Vesivoima omaisuudensuojan kohteena

Valtiovarainministeriö katsoo, että arviomuistioon sisältyvän vesilain mukaisen järjestelmän valtiosääntöinen arviointi on oma aihealueensa, jonka puitteissa arviomuistiossa esitetyjä näkemyksiä voidaan yleisesti tarkastellen pitää perusteltuina.

Asianajajaliiton mukaan muistiossa on tunnistettu esitykseen liittyvä keskeinen ongelma, joka koskee perustuslain turvaaman omaisuudensuojan ja jälkikäteisen lupaan puuttumisen välistä jännitettä.

Vaasan hallinto-oikeus ei sinänsä näe valtiosääntöoikeudellista estettä puuttua lainvoimaiseen vesitalouslupaan, kun otetaan huomioon, että vaelluskalakantojen luonnonkierrosta ja sen merkityksestä saadun tiedon lisääntyneenä vaelluskalakantojen

merkitys yleisenä etuna on kasvanut voimakkaasti. Perustuslailla suojattuun omaisuuden suojaan puuttuminen aiheuttaa kuitenkin arviomuistiossakin esiin tuotuja haasteita ja mahdollisia ongelmakohtia, joita on tarpeen käsitellä asian jatkovalmistelussa.

SYS ry toteaa, että vesivoima kuuluu vesialueen omistajalle ja on olennainen osa vesialueen omistusoikeutta. Vesivoiman käyttöönottoon sisältyy kuitenkin lukuisia rajoituksia ennen kaikkea sen vuoksi, että sen käyttöönotosta aiheutuu vääjäämättä sekä luonnolle että muille vahinkoa ja haittaa. Siten ei voitane sanoa, että vesivoima nauttisi samanlaista omaisuuden suojaa kuin kiinteä omaisuus muutoin.

Koskienergia Oy toteaa, että esitetyt muutokset muuttaisivat olennaisesti vesilain ja siihen liittyvän oikeusjärjestelmän pysyvyys- ja omaisuuden ja luottamuksen suojalle sekä lupapäätöksen oikeusvoimalle rakennettua systematiikkaa. Arviomuistiossa ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, miten em. luvan haltijan toimintaa puoltavat perusteet on voitu sivuuttaa muistion johtopäätöksissä. **Koskienergia Oy** huomauttaa, että arviomuistiossa ei käsitellä tilannetta, jossa takautuvalla lainsäädännöllä puututtaisiin merkittävästi luvan haltijan toimintaan aiheuttaen sille merkittäviä menetyksiä jättäen luvan haltijalle kuitenkin edellytykset jatkaa tästä huolimatta toimintaansa.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että arviomuistiosta puuttuu mahdollista 0-velvoitelupia koskevaa sääntelyä koskeva arviointi perusoikeutena turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Vesilaitosyhdistys toteaa, että vedenoton pysyvyyssuojan heikentäminen vesilaitosten vedenoton osalta ei olisi kalatalousvelvoitteiden kannalta perusteltua. Vedenotolla on harvoin, jos koskaan, vaikutusta kalastoon. Vesihuollon näkökulmasta on tärkeää, että vesihuoltoon kohdistuvien viranomaispäätösten pysyvyyteen voidaan luottaa. Lähtökohdana tulee olla, että jos toimintaan kohdistetaan uusia velvoitteita, ne perustuvat lakiin ja niiden sisältö ja laajuus määräytyvät lain ja viranomaisluvan perusteella.

Ympäristönsuojelulaki

Pohjois-Savon ELY-keskuksen mukaan pyrkimys samanarvoiseen lupakäsittelyyn ympäristönsuojelulain kanssa on tarpeellista. Vesivoiman pysyvä ja erittäin varma tuotto-odotus on ristiriitainen pysyväissuojan tarkoituksen kanssa.

Koskienergia Oy puolestaan katsoo, että pilaantumisen ehkäisyyn tarkoitettu ympäristönsuojelulaki ei voi toimia viitekehyksenä vesilain muuttamiselle eikä kivihillen energiakäytön kieltävä laki sille, että luvan haltijan toimintaa rajoitettaisiin tai estettäisiin.

siin korvauksetta. Vesilain tarkoitus ja tavoitteet sekä lain nojalla säädeltävän toiminnan ympäristövaikutukset ovat täysin erilaiset ympäristönsuojelulakiin ja hiililakiin verrattuna.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että arviomuistiossa ei ole kiinnitetty riittäväällä tavalla huomioita vesilainsäädännön nojalla mahdollistettavien vesitaloushankkeiden ja ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisien lupien nojalla toteutettavien ns. pilaamishankkeiden keskeisiin eroihin mm. lupapäätösten pysyvyyssuojan merkityksen kannalta. Merkittävänä erona näiden hanke-tyyppien välillä yhtiöt toteavat olevan sen, että vesivoimalaitoksen lupa antaa mahdollisuuden muuttaa vesistöä, mutta luo käytännössä myös velvollisuuden pitää vesistö muutettuna. Mikäli omistaja haluaa lopettaa vesivoimalaitoksen toiminnan, tulee tähän hakea lupa ja muutoksesta aiheutuvat haitat esimerkiksi virkistyskäytölle, maa- ja metsätaloudelle ja mahdollisesti myös rakennuksille kompensoida.

3.5.2 Lainsäätämisyjärjestys

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy viittaavat perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä PeVM 25/1994 esitettyyn perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten vaatimusten luetteloon (lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyssvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus). Mietinnön perusteella yleisten rajoitusedellytysten testi on ymmärrettävä kokonaisuudeksi, eli perusoikeusrajoitusten tulee täyttää samanaikaisesti kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon vaatimukset. Lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sekä oikeusturvavaatimus voitaneen oikein tehdyllä laintasoisella sääntelyllä muutoksenhakuoikeuksineen täyttää myös mahdollisessa 0-velvoitesääntelyssä. Sen sijaan muut edellytykset ovat yhtiöiden mukaan hyvin ongelmallisia.

Koskienergia Oy:n mukaan esitettyjen muutosten tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että arviomuiston kuvaus lainsäätämisyjärjestyksen asettamista vaatimuksista liittyen perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan on oikeansuuntainen, mutta vajavainen ja johtopäätöksiltään epäselvä. Kysymys ei ole siitä, voidaanko kategorisesti todeta, ettei vesitalouslupiin miltään osin voida puuttua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tai siitä, että vesitalouslupia rajoituksetta ja korvauksetta voidaan muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn lainsäädännön perusteella. Sen

sijaan kysymys on hallituksen esityksessä HE 309/1993 kuvatulla tavalla kokonaisuuskinnasta, jossa merkitystä on mm. omaisuuden suojan loukkauksen ankaruudella ja syvyydellä, rajoituksen taustalla olevan intressin tärkeydellä ja myös omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuvien menetysten korvaamisella.

Hyväksyttävyyksivaatimus

Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan vaelluskalakantojen turvaamistavoitetta on yleisellä tasolla pidettävä, varsinkin kun otetaan huomioon perustuslain 20 §:n säännökset, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että arviomuiiossa esitetty näkemys, jonka mukaan vaelluskalakantojen turvaamistavoitetta on yleisellä tasolla pidettävä, varsinkin kun otetaan huomioon perustuslain 20 §:n säännökset, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana, on lähtökohtaisesti oikea siltä osin kuin vaelluskalalainlaressi todella voidaan kytkeä perustuslain 20 §:än, mutta näkemyksen todenperäisyys on 0-velvoitetapausten faktojen valossa kyseenalainen.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että vaelluskalalainlaressiä 0-velvoitetapauksissa ei usein ole johtuen siitä, ettei suojeltavia vaelluskalakantoja alun perin ole ollut tai niitä ei enää ole jäljellä useissa niissä pienissä vesistöissä, joissa ns. 0-velvoitelaitokset sijaitsevat. Vaelluskalalainlaressin käsillä olo yksittäisessä 0-velvoitetapauksessa myöskään automaattisesti tarkoita sitä, että samalla täyttyisi valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimus.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että vaikkakin vaelluskalalainlaressin yleisellä tasolla voitaisiin katsoa täyttävän perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin sisältyvän hyväksyttävyyksivaatimuksen, myös vesivoiman tuotantoon liittyvät erittäin merkittävät taloudelliset ja yhteiskunnalliset intressit tulee huomioida kaikilta osin kun arvioidaan ympäristöperusoikeudelle asiassa annettavan painoarvon hyväksyttävyyttä.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että 0-velvoitelaitokset sijaitsevat pääsääntöisesti pienissä vesistöissä, missä edellytykset vaelluskalakantojen elvyttämiseen ovat yleensä hyvin rajalliset ottaen huomioon vesivoiman käyttöönoton vaikutukset. Koska vesistöt ovat pieniä myös vaelluskalakanto-

jen turvaamistavoitteen, eli luontaiseen lisääntymiseen perustuvien kalakantojen luominen ja tämän vaikutukset virkistyskalastukseen olisivat yleensä vähäiset, sillä pienissä vesistöissä vaelluskalakanta kestäisi vain hyvin vähäisen kalastuspaineen.

Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy toteavat, että virkistyskalastuksella ja vaelluskalojen turvaamisella on merkittävä arvo, mutta nämä intressit eivät kuitenkaan täytä lunastustoimitukseen ryhtymiseltä edellytettävää yleisen tarpeen vaatimusta ainakaan silloin kun näitä arvoja verrataan sähkön merkitykseen yhteiskunnan perustoimintojen kannalta.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että virkistyskalastus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä intressi. Virkistyskalastusintressiä, toisin kuin omistusoikeutta, suoraan tai välillisesti tunnusteta perusoikeutena perustuslain 2 luvussa. Myös perustusvaliokunta on lausunnossaan (PeVL 20/2010 vp) todennut virkistyskalastusintressistä, että ”tällaisilla ns. jokamiehenoikeuksiin rinnastettavilla yleiskalastusoikeuksilla ei ole perustuslainsuojaa”

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy asian mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee ensin selvittää, liittyykö Suomen noin neljänsäntoista miljoonan 0-velvoitetapaukseen ylipäätään valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä intressejä, ennen mahdollisia muita toimenpiteitä. Edellä esitetyn perusteella on ennenaikaista arvioida, onko maassamme ylipäätään 0-velvoitetapauksia, joihin liittyy todellinen perustuslain 20 §:n mukainen biodiversiteetti-intressi ja näin ollen perustuslain kannalta hyväksyttävä syy puuttua omaisuudensuojan piiriin kuuluviin vesivoimalupiin.

Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus

Pohjois-Karjalan Sähkö Oy, Kuurnan Voima Oy, SYS ry, Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy yhtyvät arviomuistiossa esitettyyn totaaliin, jonka mukaan 0-velvoitetapauksissa uuden määräyksen antaminen tai luvan sisällön muuttaminen saattaisi tietyissä tapauksissa rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy toteavat, että 0-velvoitetapaukset yleensä koskevat pieniä vesivoimalaitoksia pienissä vesistöissä, minkä johdosta kalataloudellisesti merkityksellisillä lupaehtojen muutoksilla olisi usein luvan haltijan kannalta erittäin suuri merkitys sekä investointikustannusten että menetetyt energian muodossa. Omaisuuden suojan loukkauksen voidaan näin ollen arvioida olevan 0-velvoitelaitosten osalta yleensä ankaruudeltaan ja syvyydeltään merkittävä.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että tämä on huomioitava asian mahdollisessa jatkovalmistelussa, joko rajoittamalla syvälekäyvää puuttumista 0-velvoitelupiin, säätämällä asiasta perustuslain säätämisyjärjestyksessä tai huolehtimalla muutoin yksityiskohtaisella sääntelyllä siitä, ettei perustuslain 15.2 §:n asettamia velvoitteita loukata.

Koskienergia Oy toteaa, että esitetyt muutokset aiheuttaisivat perustuslain näkökulmasta ongelman sekä niissä tilanteissa, jossa jälkikäteen puuttuminen lupaan saattaa käytännössä rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen kuin myös niissä tapauksissa, joissa luvan haltijalle aiheutuvat vahingot, haitat ja edunmenetykset ovat pakkolunastustilannetta vähäisempiä mutta voimantuotannon kannalta merkittäviä.

SYS ry:n mukaan keskeinen kysymys muutoksen toteuttamisessa on, kenen kustannuksella se toteutetaan, jos muutos vaikuttaa merkittävästi luvan sisältöön.

Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan arviomuistiossa esitetyt huomiot siitä, että esitetyn muutoksen kattamat tilanteet saattavat olla siinä määrin vaihtelevia, että sääntelyn täsmentäminen on käytännössä hankalaa ja että muutos saattaisi joissain tilanteissa aiheuttaa vesitalousluvan haltijalle taloudellisesti merkittäviäkin kustannuksia ovat varmasti paikallaan, mutta ne eivät estä lakimuutoksen tekemistä.

Kuntaliitto ja **SVK** toteavat että yksittäistapauksissa saattaa olla mahdollista, että kalatiehen ohjattavan veden määrän tulisi olla niin suuri, että se estäisi pysyvästi voimalaitoksen käyttämisen energiantuotantoon. **Kuntaliiton** mukaan tällaisia tilanteita varten tulisi kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi harkita riittävien siirtymäaikojen asettamista tai jonkinasteisten kompensatioiden suorittamista.

SVK katsoo, että korvausvelvollisuuden tarpeellisuutta ja sisältöä arvioitaessa on annettava painoarvoa monille eri näkökohdille (kalateiden suunnittelu- ja rakentamiskustannukset, kalatiehen johdettavasta vedestä aiheutuvat vesivoiman tuotannon menetykset).

Myös **Asianajajaliitto** katsoo, että tarvittaessa on säädettävä myös aiheutetun edunmenetyksen korvaamisesta. Kohtuuttomana ja täyttä korvausta edellyttävän pakkolunastuksen omaisena voitaisiin pitää tilannetta, jossa voimalaitoshanke kalatalousvelvoitteen rakentamisen johdosta kävisi omistajalleen kokonaan hyödyttömäksi ja taloudellisesti kannattamattomaksi.

Pohjois-Karjalan Sähkö Oy, Kuurnan Voima Oy, Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että korvaukseton puuttuminen 0-velvoitteisiin olisi myös valtiosääntöoikeudellisen kokonaisharkinnan kannalta ilmeisen ongelmallista. Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa lähtökohdaksi on otettava täyden korvauksen periaate. **Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** toteavat, että tällöin valtiovaltan tulisi ottaa vastuulleen toiminnan jatkaminen kaikkine velvoitteineen ja kustannuksineen sekä rakennuttaa vaadittu kalatie. Vaihtoehtoisesti valtiovaltan tulee purkaa voimalaitos sekä kaikki padot ja muut toimintaan liittyvät rakenteet sekä ennallistaa kyseinen vesistönsä alkuperäiseen tilanteeseen.

Ympäristöministeriö, Suomen luonnonsuojeluliitto ja WWF Suomi katsovat, että asian jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan antama lausunto (PeVL 55/2018 vp) hiilen energiakäytön kieltämistä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 200/2018 vp). **WWF Suomi** toteaa, että perustuslakivaliokunnan linjauksista noudatellen vesitalousluvan haltijalle ei pitäisi syntyä oikeutta korvaukseen kalatievelvoitteen asettamisesta, miltä osin se viittaa arviomuistiossa esitettyyn samankaltaiseen valtiosääntöoikeudelliseen tulkintaan. **Suomen luonnonsuojeluliitto** viittaa myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 69/2018vp).

Suhteellisuusvaatimus

Koskienergia Oy, Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, etteivät vesilakiin esitettyjen muutosten muodostamat perusoikeusrajoitukset ole laajuudeltaan oikeasuhtaisia perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon verrattuna.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että erityisesti tulee ottaa huomioon seuraukset, joihin vesilakiin tehtävät 0-velvoitelupien avaamisen mahdollistavat muutokset johtaisivat. Lainsäädännöllä ei voida mahdollistaa sitä, että toiminnanharjoittajalle jälkikäteisesti määrättäisiin kustannusvaikutuksiltaan täysin kohtuuton ja lopputulokseltaan konfiskatorinen velvoitekokonaisuus edes tilanteessa, jossa vaelluskalakantojen turvaamistavoitetta pidettäisiin arviomuistiossa esitetyllä tavalla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Asianajajaliitto toteaa, että jos jälkikäteisen kalatalousvelvoitteen määrääminen mahdollistettaisiin, tulisi velvoitetta määrättäessä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että velvoitteella on mahdollista saavuttaa sillä tavoiteltuja vaikutuksia eikä näitä tavoitteita voida saavuttaa muilla, omaisuuden suojaan vähemmän puuttuvilla keinoilla.

Energiateollisuus ry katsoo, että vaelluskalojen elinolosuhteita parantaessa tulee ottaa huomioon myös toimenpiteiden vaikutus päästöttömän vesivoiman tuotantoon, ilmastomuutoksen hillintään, sähköjärjestelmän kannalta välttämättömään säätöön sekä sähkön toimitus- ja huoltovarmuuteen. Valittujen keinojen tulee olla kokonaisuuden kannalta tasapainoisia. Myös **Vesilaitosyhdistys** toteaa, että velvoitteista aiheutuvien kustannusten tulee olla oikeassa suhteessa toiminnan vaikutuksiin nähden.

Koskienergia Oy katsoo, että vesilakiin mahdollisesti lisättäviä kompensaatiosäännöksiä tulee tarkastella siitä lähtökohdasta, että myös vaelluskalojen turvaamistavoitetta voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin niissä vesistöissä, joissa se on ekologisesti järkevintä ja jotka eivät ole jo tällä hetkellä osana voimantuotantoa.

Kymenlaakson liitto katsoo, että uuden kalatalousvelvoitteen lisäämisen mahdollisuus vesitalouslupa-asiin olisi perusteltua silloin, kun vesistöolosuhteet sallivat laajassa mittakaavassa kalakantojen kehittymisen itseään ylläpitäviksi.

Asianajajaliitto katsoo, että kalatien rakentamiseen ei pitäisi velvoittaa, elleivät edellytykset vaelluskalakannan palauttamiseksi kyseisessä vesistössä ole muiltakin osin olemassa.

Energiateollisuus ry painottaa, että uusien kalatalousvelvoitteiden asettaminen vaatii aina tapauskohtaista perusteellista harkintaa. Lähtökohtana mahdolliselle muutokselle tulee olla todellinen mahdollisuus saada kalakanta palautumaan kyseiseen jokeen kohtuullisin kustannuksin. Päätöstä tehtäessä on otettava huomioon kiistaton tutkimustieto, hyötyjen saanti ja kustannukset hyötyyn nähden.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että lähtökohtaisesti vesistössä tai vesistönosassa, jossa vaelluskalakanta on häviämässä tai erittäin uhanalainen, muodostuvat asetettavat velvoitteet monitahoisiksi ja mittaviksi. Kannan turvaaminen näissä kriittisissä tapauksissa edellyttää kalan nousun turvaavien laitteiden rakentamista, laitteiden rakentamista poikasten ja kudulle nousseiden aikuisten kalojen paluuvaelluksen turvaamiseksi, molempiin edellä mainittuihin liittyviä seurantavelvoitteita, seurannan sitä edellyttäessä laitteiden toimivuuden parantamista ja jatkoseurantaa sekä lisäksi lisääntymisalueiden ja elinympäristön kunnostuksia ja kantaa tukevia-istutuksia. Kustannukset ja edunmenetykset näistä toimenpiteistä muodostuvat ainakin pienempien laitosten osalta luvan haltijalle kohtuuttomiksi. Siten edunmenetyksen korvaamista ja laitoksen lunastamista on tarkasteltava säädösmuutoksen yhteydessä suhteutettuna laitoksen kantokykyyn ja tuottoon.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Koskienergia Oy toteaa, että arviomuistiossa ei ole huomioitu Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä EU:n perusoikeuskirjan omaisuudensuojaan liittyviä oikeussäännöksiä ja niihin liittyvää oikeuskäytäntöä. Sen sijaan EU:n vesipolitiikan puitteiden direktiiville on annettu huomattavaa painoarvoa.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että vesilain muuttaminen esityksessä ehdotetulla tavalla johtaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesti tilanteeseen, jossa lupaviranomaisten ja hallinto-tuomioistuinten olisi tulkinnallisesti sivuutettava normikonfliktin aiheuttava säännös. Näin ei tulisi olla, ja mahdollisen uuden 0-velvoitteita koskevan sääntelyn suhde Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa koskevien velvoitteiden välillä tulee selvittää huolellisesti asian mahdollisessa jatkovalmistelussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 vp ilmaiseman ohjeen mukaisesti. Merkittävä korvaukseton puuttuminen lupaehtoihin olisi vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteita.

3.5.3 Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen suhde

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että ympäristöperusoikeuden korostaminen arviomuistiossa esitetyllä tavalla synnyttää väistämättä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden välisen kollisiotilanteen, joka tulee ratkaista pyrkien ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Punninta kiinnittyy vahvasti tapauskohtaisiin olosuhteisiin, eikä oikeuskirjallisuudenkaan perusteella punnintatilanteita varten ole olemassa lähtökohtaista etusija-asetelmaa.

Koskienergia Oy katsoo, että asiaan liittyvässä keskustelussa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökselle on annettu suhteessa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen liian suurta painoarvoa. Omaisuudensuojasäännöksen tulee omalta osaltaan määrittää sitä, missä laajuudessa vesivoiman tuotannolle voidaan perustellusti asettaa rajoitteita vaelluskalan kulun turvaamiseksi ja tuleeko rajoituksesta aiheutuvat edunmenetykset ja vahingot korvata luvan haltijalle vähintään käyvän arvon mukaisesti.

Asianajajaliitto katsoo, että yksittäistapausta koskevassa harkinnassa olisi tarkoin punnittava, onko vaelluskalakannan palauttaminen juuri kyseessä olevaan vesistöön intressinä painavampi kuin vesiluvan haltijan omaisuudensuoja. Jälkikäteisten kalatalousvelvoitteiden asettamistarvetta olisi arvioitava ottaen huomioon kalakantojen tila

koko valtakunnan tasolla ja toisaalta vesivoimatuotantoon liittyvät intressit. Tällaisen punninnan perusteella voitaisiin valita ne kohteet, joissa jälkikäteisten kalatalousvelvoitteiden asettaminen voisi olla perusteltua.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että toiminnanharjoittajan aseman ja omaisuudensuojan näkökulmasta on merkittävä ero siinä, määrätäänkö toiminnan edellytyksiin vaikuttava velvoitekokonaisuus alkuperäisessä lupapäätöksessä vai jälkikäteen. Alkuperäisen lupapäätöksen mukaisen velvoitekokonaisuuden ollessa kustannusvaikutuksiltaan toiminnan taloudellisten edellytysten kannalta mahdolloman suuri, voi toiminnanharjoittaja jättää investoinnin tekemättä.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että luonnon monimuotoisuuden suojaamiselle suhteessa ilmastonmuutoksen torjuntaan annettavan merkityksen osalta on 0-velvoitetapauksissa huomioitava erityisesti se, ettei näissä tapauksissa usein lainkaan ole ollut tai ei enää ole alkuperäistä vaelluskalantaa, jonka olemassaoloa voitaisiin pitää ympäristöperusoikeussäännöksen tarkoittaman luonnon monimuotoisuuden merkitystä korostettaessa keskeisenä.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että vesivoimaintressin ja vaelluskalaintressin välistä suhdetta punnittaessa tulee huomioida erityisesti vesivoiman huomattava ja jatkuvasti kasvava merkitys erityisesti sähkömarkkinoiden toimivuuden ja säätövoiman tuotannon sekä huoltovarmuuden kannalta. Huoltovarmuus on nimetty yhdeksi keskeiseksi sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavaksi elementiksi valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta. Huoltovarmuutta ylläpitäviin toimintoihin viitataan myös perustuslain 10 §:n muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 198/2017 vp).

Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy toteavat, että vesivoiman tarjoama joustavuus sähköntuotantoon on erityisen tärkeää, kun Suomi siirtyy sääperusteisen sähköntuotannon lisääntyessä kohti hiilineutraalia sähköntuotantoa. Vesivoima tukee Suomen kansallista ilmastostrategiaa tuottamalla kotimaista uusiutuvaa energiaa. Vesivoiman merkitys säätö- ja reservivoimana on ilmastotutkimuksen ja sähkön omavaraisuutta koskevan keskustelun myötä korostunut, ja sen vähentämiseen olisi syytä suhtautua suurella varovaisuudella. Paikallisten pienvesivoimalaitosten merkitystä ei tässä suhteessa tule väheksyä. **Koskienergia Oy** lausuu samansuuntaisesti vesivoiman roolista uusiutuvana energianlähteenä, jolla on sen säätövoima- ja huoltovarmuusominaisuuksiensa vuoksi merkittävä rooli ilmastonmuutoksen torjumisessa ja siirryttäessä vähähiiliseen energiantuotantoon Suomessa ja EU:ssa.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että arviomuistiossa ei ole huomioitu ympäristöperusoikeuden osalta sitä, että vaelluskalainressin lisäksi myös vesivoimaintressillä on ympäristöperusoikeuteen kiinnittyviä yhteyksiä (ympäristöperusoikeuden sisäinen kollisio). Koska vesivoima on uusiutuvana energianlähteenä keino torjua ilmastonmuutosta, edistää vesivoima tältä osin myös ympäristöperusoikeuden toteutumista. Vesivoimalla on keskeinen merkitys ilmastonmuutoksen torjunnassa ja sitä kautta viimekädessä myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy viittaavat myös kansainväliseen Pariisin ilmastopöytäkirjaan sekä vuonna 2017 julkaistussa kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa tehtyihin linjauksiin, joilla pyritään EU:ssa sovitujen vuoteen 2030 yltävien energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen sekä perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon (PeVL 55/2018 vp) hiilen energiakäytön kieltämisestä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 200/2018 vp), jossa valiokunta on pitänyt ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyviä tavoitteita erityisen painavina.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että perusoikeuspunninnassa ympäristöperusoikeuden sisäistä kollisiotilannetta ei voida sivuuttaa sillä perusteella, että 0-velvoitetapaukset absoluuttisesti eivät globaalisti tai kansallisesti ole erityisen merkittäviä ilmastonmuutoksen torjunnan tai biodiversiteetin kannalta.

3.6 Vaikutusarvioita

3.6.1 Taloudelliset vaikutukset

Asianajajaliitto, Koskienergia Oy, Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, että jälkikäteisestä puuttumisesta lupapäätökseen on ääritapauksessa seurauksena toiminnanharjoittajan toiminnan päättyminen taloudellisesti kannattamattomana ja tehtyjen investointien menetys.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että tämä korostuu 0-velvoitetapauksissa, koska 0-velvoiteluvan haltijat ovat useassa tapauksessa pieniä toimijoita ja toisaalta pienetkin muutokset esim. juoksutuksissa voivat johtaa suhteellisesti suuriin taloudellisiin menetyksiin.

Koskienergia Oy katsoo, että lisäksi useille toimijoille aiheutuisi ennalta arvioiden merkittäviä kannattavuusongelmia.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen mukaan lähtökohtaisesti kalatien rakentaminen tai puuttuvien kompensatioiden lisääminen jälkikäteen ei ainakaan suurimpien toiminnanharjoittajien kohdalle johtaisi kohtuuttomiin tai edes merkittäviin taloudellisiin riskeihin.

3.6.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että mahdollisen lainmuutoksen myötä lupapäätöksiin tehtävistä muutoksista haetaan vesilain mukaisesti muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta, mikä lisäisi jonkin verran työmäärää hallinto-oikeudessa.

Asianajajaliitto huomauttaa, että jälkikäteisen kalatalousveloitteen tarpeellisuuden arviointi saattaa edellyttää merkittävää selvitystyötä, joka osaltaan aiheuttaa kustannuksia. Tällaisten selvitysten toteuttamisen ei voida katsoa kuuluvan vesitaloushankkeen omistajan yleisen ympäristöoikeudellisen selvilläolovelvollisuuden piiriin, jos aloite jälkikäteisen kalatalousveloitteen asettamiseen tulee viranomaisilta.

Asianajajaliiton mukaan jälkikäteen asetettavalla kalatalousveloitteella voisi olla välillisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

3.6.3 Ympäristövaikutukset

Koskienergia Oy toteaa, että toiminnan lopettamisella on vaikutuksensa vesistöjen säännöstelyyn, vesistöjen vakiintuneisiin olosuhteisiin, virkistyskäyttöön ja tulvasuojeluun.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto huomauttaa, että säännöstelyn tai patoamisen vaikutukset selviävät kokonaisuutena usein vasta pitkän ajan kuluessa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että luvan muuttamisella on yleensä vaikutusta myös kalastusoikeuksien haltijoiden asemaan, minkä lisäksi tulee ottaa huomioon muut vesien käyttäjät, kuten lupien haltijat sekä yleiskäyttöoikeuksien nojalla vesillä liikkuvat ja ranta-asukkaat.

Asianajajaliitto katsoo, että jälkikäteen asetettavalla kalatalousveloitteella voisi olla välillisiä vaikutuksia ranta- ja vesialueiden omistajiin sekä alueen luonnonolosuhteisiin. **SVK** katsoo, että kalatalousvelvoite saattaa vaikuttaa rannanomistajien käyttömahdollisuuksiin, jos siinä puututaan vedenkorkeuksiin tai virtaamiin.

Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, ettei arviomuistiossa ole käsitelty minkälaisia vaikutuksia kalatalousveloitteiden määräämisellä on kulttuuriperintöön, tai voiko

kalatalousvelvoitteiden määrääminen arviomuistiossa tunnistetuille kohteille edellyttää kalatalousvelvoitteiden yhteensovittamista kulttuuriperinnön arvojen kanssa. Vesirakentamisella ja vesien käytöllä on olennainen yhteys kulttuuriperintöön ja -ympäristöön liittyviin näkökohtiin. Virtavesien käyttö on luonut huomattavan määrän rakennus- ja kulttuuriperintöä, vesistöjen säännöstelyllä on usein suuri merkitys kulttuurimaisemassa, muinaisjäännökset sijaitsevat usein ranta-alueilla ja myös vesistöjen alle ja jokien pohjiin sedimenttien peittoon on jäänyt muinaisjäännöksiä. Voimalaitokset edustavat virtavesien vesivoiman hyödyntämisen ja muokkaamisen viimeisimpiä vaiheita ja voimalaitoksilla voi olla suurtakin kulttuurihistoriallista merkitystä. Monet voimalaitosympäristöt kuuluvat valtioneuvoston 2009 vahvistamaan valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen listaukseen.

Museoviraston tulkinnan mukaan kalatalousvelvoitteilla voi olla vaikutuksia erityisesti voimalaitoksen rakennuksiin ja patorakennelmiin sekä niihin liittyviin mahdollisiin rakennushistoriallisiin arvoihin. Luonnonmukaisella kalatiellä voi olla puolestaan vaikutuksia maa- ja vesialueiden arkeologiseen kulttuuriperintöön. Kummallakin vaihtoehdolla on myös maisemavaikutuksia.

SVK toteaa, että vaelluskalakantojen vahvistuminen tai palautuminen parantaa vesiympäristön ekologista tilaa ja edistää uhanalaisten lajien turvaamista, virkistyskalastusmahdollisuuksia ja asumisviihtyisyyttä.

Kalatalouden Keskusliitto arvioi, että vesilain muuttamisen vaikutukset olisivat vaelluskalakantojen elinvoimaisuuden näkökulmasta erittäin myönteiset. Elinvoimaiset kalakannat tuovat seudulle matkailijoita, kasvattavat kalastusvälinekauppaa, edistävät asukkaiden luonnossa virkistäytymistä sekä terveellistä ravintoa, ja ovat siten myös taloudellisessa mielessä koko yhteiskunnan etu.

Pohjois-Savon ELY-keskus puolestaan katsoo, että kalastusmahdollisuudet eivät välttämättä parane näillä toimenpiteillä, koska vaelluskalakantojen nykytila edellyttää joka tapauksessa myös suhteellisen tiukkoja kalastusrajoituksia. Lisäksi kalatalousmaksuja tarvitaan aina kalastusmahdollisuuksien säilyttämisen.

3.6.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vesivoimalaitosten lupien muuttaminen saattaa vaikuttaa luvan haltijan lisäksi useiden eri tahojen asemaan ja moninaiisiin intresseihin. Luvan muuttamista koskevan hakemuksen vireille saattaminen vaatii näin ollen varsin laajoja omistus- ja vaikutus selvityksiä. Lisäksi lupien muuttamisella voi olla heijastusvaikutuksia myös kalastuksen säätelyyn ja kalalajien rauhoitussäännöksiin.

Energiateollisuus ry katsoo, että haittoja tarkasteltaessa täytyy mukana analyysissa olla investointikustannukset kalojen kulkumahdollisuuksiin tai muihin toimenpiteisiin, menetetty vesi energiantuotannossa, vaelluskalaratkaisun käyttö- ja kunnossapitokustannukset sekä energiantuotannolle aiheutuvat muut haitat, kuten säätömahdollisuuksien väheneminen ja virtaamajakauman muutokset eri vuodenaikoina.

SVK:n mukaan pien- ja minivesivoimaloiden merkitys energian tuottajana ja säätäjänä on marginaalinen. Myös **Metsähallitus** huomauttaa, että muutostarpeen kohteena olevien 38:n alle 5 % MW:n vesivoimalaitosten yhteenlaskettu teho on noin 1 % Suomen vesivoimalaitosten kokonaistehosta, jolloin voimaloiden käyttö säätövoimana on häviävän pieni.

Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy toteaa, että välillisesti paikallista energiaa tuottavien voimalaitosten alasajo lisää sähkömarkkinoiden keskittymistä ja heikentää sähköhuoltovarmuutta.

4 Jatkovalmisteluun liittyvät / muut huomiot

Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa, että jatkovalmistelussa on syytä tarkastella vesilakia laajemminkin ja selvittää, millaisia muutoksia lakiin tulisi tehdä vaelluskalojen turvaamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että jos kalatalousvelvoitteita koskevaa vesilain sääntelyä avataan muutettavaksi, samassa yhteydessä tulisi harkita kalataloudellisten velvoitteiden ajantasaistamista laajemminkin. Perusteet kalatalousvelvoitteiden sisällöstä määrittämiseksi ovat nykyisin melko joustamattomat. Esimerkiksi pienet kalatalousmaksut voivat jäädä vaikutuksiltaan tehottomiksi, minkä lisäksi ne työllistävät viranomaisia kohtuuttomasti. Tämän vuoksi tulisi selvittää, voitaisiinko kalatalousmaksuja rahastoida ja voitaisiinko etenkin pienet maksut määrätä suoritettavaksi myös muulle kuin viranomaiselle, lähinnä kalatalousalueelle. Velvoitteet tulisi nivoa paremmin kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmaan. Lisäksi tulisi tarkastella velvoitteiden toimeenpanoprosessin sujuvoittamista.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kalatalousvelvoitteisiin ja niiden vaikutuksiin kytkeytyvien intressien (sähköntuotanto, vedenhankinta, tulva- ja kuivuusriskien hallinta, vesiliikenne, vesistöjen virkistyskäyttö, kalastusoikeudet, kalakannan itseisarvo) arvottamista ja arvojen vertailuperusteita tulisi selvittää.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää mahdollisen hallituksen esityksen valmisteleminen kannalta tärkeänä, että ministeriöiden yhteistyönä tehdään kattava selvitys voimassa oleviin vesitalouslupiin sisältyvistä tai niistä puuttuvista kalatalousvelvoitteista. Tämän perusteella tulisi edelleen selvittää lupien muuttamisen taloudellisia ja muita vaikutuksia sekä vaihtoehtoja lupien muuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Myös **korkein hallinto-oikeus** katsoo, että nykytilanteen tarkemmaksi kartoittamiseksi olisi tarpeen selvittää kaikkien voimallisten nykyiset kalatalousvelvoitteet sekä lupamääräysten täytäntöönpanon tilanne, kuten myös vapaaehtoisesti toteutetut kalataloudelliset toimenpiteet. Selvitysten avulla olisi mahdollista tarkemmin arvioida kokonaisuutena niiden hankkeiden lukumäärää, joita kokonaan uuden velvoitteen mahdollinen käyttöönotto saattaisi koskea. Lisäksi samalla tulisi selvittää, miten puututaan hyvin vanhojen lupien kalatalousvelvoitteiden toimeenpanon mahdollisiin laiminlyönteihin, jos tällaisia tulee esiin.

Vaasan hallinto-oikeus pitäisi perusteltuna suurten vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteiden selvittämistä.

Vaasan hallinto-oikeus huomauttaa, että vesivoimaloiden lisäksi vesistöissä on muitakin rakennelmia, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi kalan kulkuun. Myös **SYS ry** toteaa, että Suomessa on tiettävästi myös muita kuin vesivoimalaitosta varten rakennettuja patoja, jotka saattavat estää vaelluskalojen nousun kutualueille. Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että mahdollisessa säädösmuutoksessa olisikin syytä huomioida myös tällaiset rakennelmat, ja pitäisi perusteltuna myös tärkeiden vaelluskalavesistöjen kulkua estävien rakennelmien selvittämistä.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy katsovat, ettei asiassa voida edetä ilman seikkaperäistä analyysiä siitä, mitkä 0-velvoitelupien avaamismahdollisuuksiin liittyvät todelliset ja saavutettavissa olevat intressit olisivat ja vastaavasti, mitkä todelliset vaikutukset olisivat luvanhaltijoille. Arviomuistio ei anna tähän vastausta, eikä mahdollisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellisia toteuttamisedellytyksiä voida arvioida ilman tällaista selvitystä.

Asianajajaliiton mukaan esityksen toteuttamiskelpoisuuden arvoimiseksi tulisi tehdä perusteellinen selvitys siitä, millaisia vaikutuksia esityksen mukaisella muutoksella olisi eri intressitahoihin. Erityistä huomiota jatkovalmistelussa on kiinnitettävä investointien edellyttämän oikeusvarmuuden turvaamiseen, toiminnanharjoittajien tasavertaisen kohtelun varmistamiseen ja uusiutuvaa energiaa koskevien toimintojen edistämiseen.

Museovirasto katsoo, että mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä kulttuuriperinnön huomiointiin osana lupamenettelyä tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota ja kulttuuriperintöarvojen selvittäminen tulee ottaa mukaan osana vesitalouslupamenettelyä. Lupamääräyksiä koskevia säännöksiä tulee tästä näkökulmasta myös kehittää.

SVK katsoo, että jos pienvoimaloiden pakkolunastuksiin joudutaan uusitun säännöksen myötä, tulee lunastuksiin SVK:n mielestä käyttää myös työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten vuosittain myöntämiä pienvoimalatukia ja lopettaa ko. tukien kohdentaminen voimalainvestointeihin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että jatkotyössä tulee ottaa huomioon myös menettelyn kustannusten kohdentuminen viranomaisten ja asianosaisten kesken, mahdolliset korvausvelvollisuudet ja niiden suhde uudistettavaan ympäristövahinkovastuujärjestelmään. Lisäksi tulee ottaa huomioon edellä todettuihin liittyvät vaikutukset viranomaisen toimintaan ja julkiseen talouteen, minkä pohjalta on mahdollista arvioida tarkemmin arviomuistiossa esitetyjä näkökohtia. Arviomuistiossa tarkastellut muutokset olisi tehtävä valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että perustuslain 2 § ja hallintolain 6 § sekä niihin sisältyvät yleiset hallinnon oikeusperiaatteet merkitsevät sitä, ettei asian mahdollisen jatkovalmistelun tulisi perustua ainoastaan esityksessä ja arviomuistiossa esitetyn luonnonsuojelu- ja virkistyskalastusintressin arviointiin, vaan laaja-alaiseen vaikutusarviointiin, jossa hallintolain 6 §:n mukaisen objektiviteettiperiaatteen ja 31 §:n mukaisen selvittämisvelvoitetta koskevan periaatteen mukaisesti laaja-alaisesti selvitetään 0-velvoitelupien tarkistamismahdollisuuksien avaamisen vaikutukset, mutta myös se, miten luonnonsuojelu- ja virkistyskalastusintressi tältä osin suhteutuu muihin yleisiin ja yksityisiin intresseihin.

Fortum Oyj, Kemijoki Oy, PVO-Vesivoima Oy ja UPM Energy Oy toteavat, että asian mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee lisäksi selvittää perusteellisesti sää-dösehdotuksen vaikutukset myös muuhun kuin luonnonsuojelu- ja virkistyskalastusintressiin. Tällaisia muita intressejä ovat mm. sähkömarkkinoiden toimivuus, vesivoiman merkitys säätövoiman tuottajana osana uusiutuvien energiantuotantomuotojen käytön lisäämistä kehittämistä, Suomea sitovat kansainväliset ja kansalliset ilmastonmuutosta koskevat velvoitteet, sekä huoltovarmuus.

Ympäristöministeriö korostaa, että arviomuistiossa esitettyjä seikkoja tulee käsitellä yhdessä muun muassa ”Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiösääntöoikeudelliset perusteet” -selvitykseen sisältyvien asioiden kanssa. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että vesilakia uudistetaan paremmin huomioon ottamaan vesienhoidon ympäristötavoitteet. Lainsäädäntömuutokset tulisi valmistella keskeisten ministeriöiden yhteisessä lainsäädäntöhankkeessa.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-770-0 (PDF)