

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI VESILAIN MUUTTAMISESTA
(HE 84/2026)

Kiitämme mahdollisuudesta lausua esityksestä vesilain päivittämisestä koskien nollavelvoitelaitosten uusia mahdollisia kalatalousvelvoitteita.

Yleisesti

OM:n jatkovalmistelussa on luovuttu aikaisemmassa vaiheessa esillä olleesta voimalaitoksen lunastamista koskevasta erityissäännöksestä (VL 2:13 b).

Pidämme erittäin tärkeänä, että lunastusmenettelyn tulee säilyä selkeänä ja yksinkertaisena vaihtoehtona tilanteissa, joissa uudet velvoitteet muodostuvat toiminnanharjoittajan kannalta kohtuuttomiksi. Lunastusmahdollisuuden säilyttäminen on tärkeää tilanteissa, joissa uusi velvoite aiheuttaa toiminnanharjoittajalle kohtuuttomia kustannuksia suhteessa laitoksen taloudellisiin edellytyksiin. Ilman mahdollisuutta lunastukseen voi syntyä tilanne, jossa toiminnanharjoittaja toteuttaa merkittäviä velvoiteinvestointeja, mutta laitoksen toiminnan kannattavuus heikkenee olennaisesti eikä omistajalla ole käytettävissään tarkoituksenmukaista ratkaisuvaihtoehtoa.

Lunastuksen käyvän arvon periaate on perusteltua säilyttää käytettävissä olevana ratkaisuna poikkeuksellisissa tai kohtuuttomissa tilanteissa. Lunastamisen tulee olla vesivoimalaitoksen omistajalle tai toiminnanharjoittajalle vapaaehtoinen vaihtoehto, esimerkiksi siten, että valtio on velvollinen lunastamaan laitoksen käypään hintaan omistajan niin halutessa. Näkemyksemme mukaan lunastus ilman omistajan tai toiminnanharjoittajan suostumusta herättäisi merkittäviä omaisuudensuojaan liittyviä kysymyksiä, minkä vuoksi lunastusmahdollisuuden tulisi perustua omistajan omaan harkintaan.

Kohtuuttomien kustannusten rajoittaminen (VL 3:21 a §)

Ehdotuksen periaate kohtuuttomien kustannusten rajoittamisesta on hyvä ja kannatettava. Ehdotettuun lakimuutokseen sisältyy kuitenkin ongelmallisia kohtia.

Ehdotettavan VL 3 luvun 21 a §:n 1 momentti Kalatalousvelvoitteen tai –maksun määrääminen

Ehdotetun pykälän 1. momentin perusteluissa esitetään, että lain soveltamisalaan kuuluisivat kaikki nollavelvoitelaitokset siitä riippumatta, milloin ja minkä lain

nojalla lupa on myönnetty. Esitetty soveltamisalan kattavuus ei ota huomioon toisaalla lainsäädännössä asetettuja sääntelyvelvoitteita. Tosiseikka on, että vesivoimalaitoksilla voi olla useita eri kalatalousvelvoitteita ja tilanne tulisi huomioida laitoskohtaisessa tarkastelussa. **Soveltamisala tulisi rajoittaa vain niihin kohteisiin, missä ei omistajalla, laitoksen ylläpitäjällä tai säännöstelijällä tosiseikassa ole lainkaan mitään muita aikaisempia kalatalousvelvoitteita.**

Momentissa todetaan myös, että ehdotus jättäisi lupa- ja valvontaviranomaiselle laajan harkintavallan, mutta oletetaan että määräämättä jättämisistä tulisi hyvin harvoin. Näkemyksemme mukaan oletusta ”harvoista tapauksista” tulisi välttää, koska tarkastelu tulisi olla laitos- ja vesistö sekä valuma-aluekohtainen.

Nostamme esimerkkinä esille tosiseikan, missä käsitellään tilannetta, jossa vesivoimalaitoksen omistava toiminnanharjoittaja on eri taho kuin vaelluskalojen kulun estävän padon omistaja. Esimerkiksi Pohjanmaalla on tulvasuojelullisista syistä rakennettuja patoja, joissa valtio omistaa säännöstelypadon, mutta padon operoinnista ja ohjauksesta huolehtii samaan yhteyteen rakennetun vesivoimalaitoksen omistaja. Mikäli kalatalousvelvoitteet kohdistettaisiin voimalaitoksen omistajalle, saattaisi tämä aiheuttaa toiminnanharjoittajan kannalta kestävämmän tilanteen. Edelleen, vaikka kalatalousvelvoitteet kohdistettaisiin valtiolle padon omistajana, tulee vesivoimalaitoksen tuotannonmenetys korvata toiminnanharjoittajalle. Muussa tapauksessa riskinä on, että tuotannonmenetys voi muodostua kohtuuttomaksi ja aiheuttaa riskin toiminnan jatkamisen kannattavuudelle. Padolla on kuitenkin tässäkin tapauksessa edelleen tulvasuojelullisista syistä välttämätön rooli, jolloin valtion tulee järjestää padon ohjaus. Myös muut järjestelyyn liittyvät osapuolten väliset sopimukselliset seikat (esimerkiksi mahdollisten pumppaamoiden osalta) on syytä huomioida kokonaisuutta arvioitaessa. Asian monimutkaisuutta ja vesistökohtaista tarkastelua painottaa sekin seikka, että on patoja, joissa kalatalousvelvoite on määrätty yläpuolisen vesistön (esimerkiksi järvi) säännöstelyluvassa. Säännöstelyluvan haltija voi olla myös eri taho kuin voimalaitosluvan haltija. On myös tilanteita, missä padossa voi olla vapaaehtoisesti rakennettu kalatie, jonka omistaja on eri kuin padon ja voimalaitoksen omistaja. Edellä mainitut seikat eivät muodosta edellytyksiä uudelle velvoitteelle, koska velvoitteet voivat olla jo laajasti käytössä.

Lähtökohtaisesti puuttuminen voimalaitoslupiin herättää merkittäviä omaisuudensuojaan ja luottamuksensuojaan liittyviä kysymyksiä tapauksissa, joissa voimalaitosyhtiö sitoutunut rakentamaan voimalaitoksen valtion omistaman säännöstelypadon yhteyteen.

Ehdotetun vesilain 3 luvun 21 a §:n 2 momentti Luvanhaltijalle aiheutuvien kohtuuttomien kustannusten rajoittaminen

Ehdotuksessa huomioidaan ns. ”perälautasäännös”, jonka mukaan kalatalousvelvoitteesta/maksusta tai niiden yhdistelmästä ei saa aiheutua kohtuuttomia kustannuksia suhteessa saavutettavaan hyötyyn, ja kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty.

Ehdotetun luvun 2 momentin perusteluissa mainitaan, kuinka kohtuuttomuutta arvioitaisiin punniten toimenpiteen merkitystä vaelluskalakannoille ja toimenpiteen toteuttamisesta luvanhaltijalle aiheutuvaa taloudellista rasitusta. Tosiseikka on, että näistä taloudellisista rasitteista luvanhaltijalle eli voimalaitoksen omistajalle aiheutuva taloudellinen rasite uuden velvoitteen aiheuttamasta investointi- ja käyttökustannuksista on mallinnettavissa ja laskettavissa. Sen sijaan taloudelliset vaikutukset voimalaitoksen tuotannon menetyksen kautta ovat riippuvaiset tulevasta sähkömarkkinoiden markkinakehityksestä. Asian yhteydessä on havaittava, että sähkömarkkinalla tulot muodostuvat eri markkinasegmenteillä ja hintakehityksen ennakointi on epävarmaa. Esimerkinomaisesti voidaan todeta, että vaikka voimalaitos osallistuisi tällä hetkellä ainoastaan tietyille markkinapaikoille, on joissain tapauksissa voimalaitoksen taloudellista hyötyä mahdollisuus kasvattaa merkittävästi esimerkiksi investoinneilla automaatioon tai voimalaitoksen yhteyteen rakennettavaan akkuvarastoon.

Eri markkinapaikat saattavat tulevaisuudessa kehittyä siten, että pienenkin vesivoimalaitoksen on entistä parempi mahdollisuus osallistua uusille markkinoille ja siten parantaa voimalaitoksesta saatavaa tuottoa. Tuotannon menetyksestä aiheutuvaan taloudelliseen arvoon saattaa vaikuttaa myös muut sopimukselliset järjestelyt sekä mahdollisesti finanssimarkkinoilla tehdyt suojaustoimenpiteet. Näin ollen tuotannon menetyksen arviointi ei ole yksiselitteistä.

Lisäksi toimenpiteen euromääräisen merkityksen arvioiminen vaelluskalakannoille on erittäin vaikeaa. Siten kalataloudellisten hyötyjen arvioiminen etukäteen on erittäin haastavaa ja voimalaitoksen omistajan on vaikeaa ottaa tähän kantaa lupamuutosprosessissa. Ehdotetun luvun 2 momentti alleviivaa laitos-, vesistö- ja valuma-aluekohtaista huolellista tarkastelua.

Momentin perusteluissa kuvataan miten tilanne voisi olla erilainen, riippuen siitä onko luvan haltijana yksityishenkilö, yksityinen tai julkinen yhtiö vai kunnallinen taho. Omistajan varallisuusasema ei näkemyksemme mukaan ole yksiselitteinen, arviointiin vaikuttava tekijä. Näkemyksemme mukaan vaelluskalakantojen kannalta omistajan varallisuusasemalla ei ole merkitystä, vaan asiassa täytyisi pitäytyä laitoskohtaisessa tarkastelussa, vesistö ja valuma-aluekohtaisesti. Ehdotamme, että ehdotetussa laissa omistajan vaikutus asian yhteydessä poistetaan ja painotetaan kokonaisuuden arviointia.

Oikeusministeriön vesilain päivityksen aikaisemmassa vaiheessa esitettyjen aineistojen mukaan kalatieinvestoinnit voivat olla 0,7–1,0 M€ luokkaa noin 1 MW laitoksella, ja virtaaman ohjaus kalatiehen aiheuttaa tyypillisesti 3–5 % tuotantomenetyksen; yhteisvaikutuksena velvoitteiden kustannukset voivat nousta 20–25 % uuden laitoksen rakentamiskustannuksista. Painotamme edelleen seikkaan, että viime aikoina rakentamisen kustannukset ovat nousseet merkittävästi, jopa 40%. Esimerkkinä kahden voimalaitoksen (1 MW ja 1,5 MW) kalateiden urakkahinta yhteensä oli 2,5 M€, mutta lopullinen hinta lisätöineen oli yli 4 M€. Samaisen esimerkin mukaan tuotannonmenetys voi olla vaihteluvälillä 3-10% riittävän virtaaman varmistamiseksi. Todetun toisen hankkeen esimerkki kertoo, kuinka kalatie oli luvan saaneessa suunnitelmassa mitoitettu 1 m³/s, mutta

korvaus oli laskettu 0,6 m³/s mukaan. Ylävesi on ollut lähes koko ajan ylempänä kuin määrätyn korvauksen laskentataso ja keskivirtaamaksi on tullut noin 0,85 m³/s eli yli 40 % enemmän kuin laskettu korvausperuste.

Kustannusten kohtuullisuus on varmistettava tapauskohtaisesti, jotta ei synny tilanteita, joissa velvoitteista aiheutuvat kustannukset ovat huomattavia suhteessa saavutettaviin kalataloudellisiin hyötyihin. Mikäli uudet velvoitteet heikentävät olennaisesti voimalaitoksen taloudellista arvoa tai toiminnan kannattavuutta, tulee korvaus- ja lunastusmahdollisuuksien olla selkeästi säädettyjä. Tämä olisi perusteltua todeta vähintään lain perusteluissa.

Ehdotettavan VL 3 luvun 21 a §:n 3 momentti Luvanhaltijalle aiheutuvien kohtuuttomien kustannusten rajoittaminen

Arvioitaessa hyötyjä ja kustannuksia tulee määritellä, miten yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan eli huomioidaanko sekä suorat että välilliset vaikutukset.

Pykälän 3 momentin perusteluissa on esitetty, ettei vesilain 13 luvun 11 §:n 4 momentin puolitoistakertaista korvausta huomioida kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Esitetty poisto asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan Vesilain kokonaisuuden sisällä, emmekä näe tätä mahdolliseksi. Lisäksi on huomioitava, että asiasta esitetty pelkkä vesivoiman menetys kalatiehen johdettavan veden osalta voi suoran sähkön tuotannon lisäksi kohdistua myös tulonmenetyksiin mahdollisessa sähkövarastoinnista ja useisiin markkinoihin osallistumisen rajoittamisesta. Ehdotamme lain perusteluja muutettavaksi selkeyden ja yksikertaisuuden vuoksi siten, että korvausvelvollisuudessa myös tässä yhteydessä sovellettaisiin vesilain 13 luvun 11 §:n 4 momentin mukaista puolitoistakertaista korvausta.

Esityksessä ehdotetaan, että korvausta voitaisiin sovitella ottaen huomioon laitoksen aiempi hyödyntämisaika. Pidämme tätä ongelmallisena omaisuudensuojan näkökulmasta. Se, että toiminnanharjoittaja on käyttänyt omaisuuttaan lainmukaisesti ja lupaehtojen mukaisesti pitkän ajan, ei lähtökohtaisesti voi muodostaa perustetta korvauksen alentamiselle. Vastaavaa periaatetta ei sovelleta yleisesti muussa lunastus- tai korvauslainsäädännössä. Tämän vuoksi ehdotamme poistettavaksi 3 momentin lauseen: "Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi".

Näkemyksemme mukaan vastaavaa hyödyntämisaikaa ei käytetä lähtökohtaisesti missään muussa lainsäädännössä. Uudistuneessa lunastuslaissa (voimaan 1.8.2025) korvaus perustuu markkina-arvoon, siihen tehtävään korotukseen sekä mahdolliseen haitankorvauksiin, mitkä korottavat kokonaiskorvausta merkittävästi.

Lunastusmenettelyissä korvauksen määrä ei tyypillisesti riipu siitä, kuinka pitkään omaisuutta on voitu käyttää taloudellisesti hyväksi ennen lunastusta. Esimerkiksi metsäkiinteistöjen, maatilojen tai muiden kiinteistöjen osalta korvaus perustuu

omaisuuden arvoon ja lunastuksesta aiheutuviin menetyksiin, eikä omaisuuden aiempi käyttöaika yleensä muodosta perustetta korvauksen alentamiselle.

Näkemyksemme mukaan laitoksen aiemman hyödyntämisaajan käyttäminen korvauksen sovitteluperusteena poikkeaa yleisesti sovellettavista korvausperiaatteista. Lisäksi siihen liittyy luottamuksensuojan näkökulmasta arvioitavia kysymyksiä tilanteissa, joissa toiminta on perustunut voimassa olleisiin lupiin ja niiden mukaisiin oikeuksiin.

Luottamuksensuojaperiaatteen tavoitteena on turvata toiminnanharjoittajien perusteltuja odotuksia viranomaistoiminnan ennakoitavuudesta. Tämän vuoksi pidämme perusteltuna, että korvauksen määräytymisessä painotetaan aiheutuvia menetyksiä eikä laitoksen aiempaa hyödyntämisaikaa.

Edellä mainituista syistä esitämme, että vesilain 3:21 a §:n kohtuuttomuuskriteerejä selkeytetään ja että 3 momentista poistetaan lause: ”Korvausta voidaan sovittaa ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.”

Edellä todettuun kohtuuttomuuskriteerien osalta on todettava, että vesistö- ja aluekohtaiset erot ovat suuria, ja myös pienet laitokset voivat olla tärkeitä alueellisen tehotasapainon, inertian ja jakeluverkon kannalta. Siksi kohtuullisuusarvioinnissa on huomioitava vesistökohtainen tarkastelu ja systeemivaikutukset. Lisäksi on syytä huomioida, että pienikin vesivoimalaitos voi olla omistajansa liiketoiminnan kannalta erittäin merkityksellinen omaisuuserä. Merkittävä osa pienistä vesivoimalaitoksista on kuntien omistamien energiayhtiöiden omistuksessa, jolloin pahimmillaan seuraukset näkyvät kuntatalouteen saakka.

Lausuntomenettely

Ehdotetun lain 11 luku 6 §:ssa ehdotetaan, että järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta Fingrid:ltä pyydetään lausunto tarvittaessa niissä hankkeissa, jotka koskevat sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta merkittäviä laitoksia. Näkemyksemme mukaan kirjaus ”tarvittaessa” jättää liikaa tulkinnanvaraa. Lain perusteluissa todetaan kuinka vesivoimalaitosten tuottama kokonaisenergian määrä ei kuitenkaan anna kattavaa kuvaa laitosten merkityksestä energianhuollon kannalta. Perusteluissa todetaan myös, kuinka myös pienemmillä vesivoimalaitoksilla voi olla merkitystä sähkön paikallisen tai alueellisen toimitusvarmuuden kannalta. Tämä on tosiseikka, mistä syystä ehdotamme, että lausunto pyydetään järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta lähtökohtaisesti kaikista nollavelvoitelaitoksista koskevista uusista velvoitehankkeista, ja että kuulemiseen lisätään myös paikallinen jakeluverkkoyhtiö silloin, kun laitos on kytketty jakeluverkkoon. Asiassa merkittävänä esimerkkinä on tieto, että jo nyt vesivoimalaitoksien yhteyteen on lisätty akkuvarastoja, mitkä voivat toimia merkittävänä tekijänä paikallisessa huoltovarmuudessa (esimerkiksi black start – ominaisuus).

Vesistökohtainen tarkastelu ja suhteutus muihin politiikkavälineisiin

Uudet velvoitteet tulisi suhteuttaa vesistötasoiseen kokonaiskuvaan (esim. muut valuma-alueen nousuesteet ja niiden poistot ennallistamisasetuksen tavoitteiden mukaisesti) sekä kansalliseen kalatiestrategiaan. Yksittäinen velvoite ei välttämättä tuo tavoiteltua hyötyä ilman muuta, rinnakkaista toteutusta.

Näkemyksemme mukaan eri politiikkavälineet kuten vesilaki, kalatiestrategia ja ennallistamisasetuksen kansallinen toimeenpano tulee koordinoida ja yhdenmukaistaa yhteensopivaksi.

Lisätietoja

Jari Nykänen
edunvalvontapäällikkö
0503300103