

HE 84/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesilakia. Vesilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei sisälly. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat tällaisten laitosten lupamääräysten tarkistamisen kalatalousasioiden osalta nykyistä helpommin. Säännösten tarkoituksena on tukea kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämistä ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämistä. Ehdotetut muutokset täydentävät yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallista täytäntöönpanoa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi	7
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	7
2.2 Kansalliset kalastrategiat	14
2.3 Euroopan unionin lainsäädäntö	15
2.4 Vesivoima osana Suomen sähköjärjestelmää	20
2.5 Kalatalousvelvoitteet ja kalatalousmaksut vesivoimalaitosten luvissa	22
2.6 Vaellusesteiden ohittamishankkeet vuosina 2021–2025	23
2.7 Valtiontukea koskevia näkökohtia	23
2.8 Nykytilan arviointi	25
2.8.1 Vesitalousluvan määräysten muuttaminen	25
2.8.2 Vesitalousluvan pysyvyysuoja	26
2.8.3 Muita kysymyksiä	27
3 Tavoitteet	28
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	28
4.1 Keskeiset ehdotukset	28
4.2 Pääasialliset vaikutukset	29
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	29
4.2.1.1 Kotitaloudet	30
4.2.1.2 Yritykset	30
4.2.1.3 Julkinen talous	35
4.2.1.4 Kunnat	37
4.2.2 Ympäristövaikutukset	38
4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	40
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	42
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	42
5.1.1 Yleistä	42
5.1.2 Taloudelliset ohjauskeinot	43
5.1.3 Oikeudelliset ohjauskeinot	43
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	46
5.2.1 Ruotsi	46
5.2.2 Saksa	49
6 Lausuntopalaute	49
6.1 Työryhmän mietintö	49
6.2 Luonnos hallituksen esitykseksi	51
6.3 Lainsäädännön arviointineuvosto	59
7 Säännöskohtaiset perustelut	59
8 Lakia alemman asteinen sääntely	66
9 Voimaantulo	66
10 Toimeenpano ja seuranta	66
11 Suhde talousarvioesitykseen	66

12 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys.....	67
12.1 Yleistä.....	67
12.2 Yhdenvertaisuus	67
12.3 Omaisuuden suoja.....	69
12.4 Elinkeinovapaus.....	75
12.5 Vastuu ympäristöstä.....	75
12.6 Oikeusturva.....	77
12.7 Kunnallinen itsehallinto.....	77
LAKIEHDOTUS.....	79
Laki vesilain muuttamisesta	79
LIITE	82
RINNAKKAISTEKSTI	82
Laki vesilain muuttamisesta	82

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen 20.6.2023 päivätyn ohjelman mukaan ”Hallitus päivittää vesilakia siten, että vanhojen vesilupien päivityksen lisäksi niin sanotuille nollavelvoitelaitoksille voidaan asettaa kalatalousvelvoitteita.” Hanke (<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM039:00/2019>) on osa toimenpidekokonaisuutta, joiden tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Toimet liittyvät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen vaalia Suomen arvokasta luontoa.

Hanke liittyy myös hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ”Hallitus vahvistaa energiajärjestelmälle tärkeän säätökykyisen vesivoiman toimintaedellytyksiä. Vesilain päivittämisen yhteydessä huolehditaan siitä, että kansantaloudelle ja yleiselle edulle tärkeät hankkeet ovat edelleen mahdollisia.” Myös hallituksen vuoden 2025 puoliväliriihen energia-alan kasvutoimikirjauksissa on painotettu vesivoiman merkitystä energiahuollon, säätövoiman ja huoltovarmuuden kannalta. Toimien yhteydessä on tarpeen tunnistaa vesivoiman merkitys säätövoimaa tarjoavana sähköntuotantomuotona.

Vaelluskalojen elinkierto

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

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

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

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

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

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

1.2 Valmistelu

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

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

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

Oikeusministeriö asetti 30.9.2022 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen vesilain tarkistamiseksi. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2022–31.3.2023. Työryhmän tehtävänä oli

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

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

Työryhmän mietintö on ollut lausuntokierroksella 31.3.–31.5.2023, josta saatu lausuntopalaute on koostettu tiivistelmäksi (Oikeusministeriön julkaisu 2023:29). Julkaisu on saatavissa osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165135>. Lausunnonantajat suhtautuivat sinänsä yksimielisen myönteisesti vaelluskalakantojen elvyttämistä sekä luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämistä koskeviin mietinnön tavoitteisiin. Ehdotukset nollavelvoitelaitosten kalataloudellisten lupamääräysten tarkistamisesta sekä vähäarvoisen ja energiahuollon näkökulmasta vähämerkityksisten nollavelvoitelaitosten lunastamisesta vaelluskalakantojen turvaamiseksi jakoivat kuitenkin lausunnonantajien mielipiteitä.

Valmistelua jatkettiin kesällä 2025 oikeusministeriössä virkatyönä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Hankkeen jatkovalmistelun etenemistä esiteltiin 14.8. ja 15.8.2025 vesivoiman tuottajille ja muille sidostyhmille. Osana jatkovalmistelua kuultiin johtava asiantuntija Jyrki Uusitaloa Fingrid Oyj:stä sekä johtava varautumisasiantuntija Anssi Paalasta Huoltovarmuuskeskuksesta 2.12.2025.

Laajempi sidosryhmätilaisuus järjestettiin 8.1.2026, jossa esiteltiin jatkovalmistelussa tarkistetut säännösehdotukset sekä täsmennettyjä ehdotusten vaikutuksia. Sidosryhmien edustajille varattiin tilaisuus esittää huomautuksia tarkistetuista ehdotuksista. Sidosryhmien antamat lausunnot löytyvät hankkeen hankesivuilta.

Hallituksen esityksen luonnos on ollut lausuntokierroksella 18.2.–13.3.2026. Lausuntoa pyydettiin ministeriöiltä, viranomaisilta, intressiryhmiltä ja kansalaisjärjestöiltä. Annetut lausunnot löytyvät hankkeen hankesivuilta. Lausunnonantajat ovat yleisesti kannattaneet hankkeen taustalla olevaa tavoitetta kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämisestä. Osa lausunnonantajista katsoo lainmuutosten puuttuvan hyvin merkittävästi perustuslain turvaamaan omaisuuteen. Osa lausunnonantajista puolestaan pitää ehdotettuja lainmuutoksia riittämättöminä tavoitteen saavuttamisen kannalta.

Esitys on ollut kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsittelyssä 15.4.2026.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esityksestä lausunnon 22.4.2026.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kalatalousvelvoite ja kalatalousmaksu

Vesilain mukaisten kalataloudellisten velvoitteiden, kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun, tarkoitus käy ilmi lain 3 luvun 14 §:stä. Jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa, hankkeesta vastaava on velvoitettava ryhtymään toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi (kalatalousvelvoite) taikka määrättävä maksamaan tällaisten toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukseen (kalatalousmaksu). Sanottujen velvoitteiden tarkoituksena on ehkäistä kalastolle ja yleiselle sekä yksityiselle kalatalousintressille syntyviä vahinkoja (HE 277/2009 vp, s. 69).

Kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. Kalatalousvelvoitteeseen voidaan tarvittaessa sisällyttää toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkailu sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu. Kalatalousmaksu puolestaan käytetään vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu. Lupa- ja valvontavirasto voi antaa kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukseen määräyksiä maksun käytöstä. Toisin kuin kalatie, muu kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu ei varsinaisesti korjaa esimerkiksi voimalaitospadosta vaelluskalakannoille aiheutuvaa vaellusestettä, vaan näiden velvoitteiden kautta kyseisiä kalakantoja voidaan muulla tavoin tukea erilaisin kalataloudellisin hoitotoimenpitein.

Vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentissa säädetään kalatalousvelvoitetta tai -maksua määrättäessä huomioon otettavista seikoista. Kalatalousvelvoitetta, kalatalousmaksua tai näiden yhdistelmää määrättäessä on otettava huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut häirtä-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja kalastuksen järjestely. Lain perustelujen mukaan tarkoituksena on, että kalataloudellinen velvoite voitaisiin määrätä tapauskohtaisesti joustavasti kulloistenkin tilanteiden ja olosuhteiden mukaisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Momentin toisen virkkeen mukaan kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei kuitenkaan saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 19/0070/2 oli kyse voimalaitoskokonaisuudesta, joka muodostui joen vastakkaisilla rannoilla olevista vanhasta voimalaitoksesta ja uudesta voimalarakennuksesta sekä virran poikki kulkevasta suorasta padosta. Uudelle voimalaitokselle tulisi hakea vesilain mukainen lupa. Laitokselle asetettu kalatien rakentamisvelvoite, istutusvelvoite ja kalatalousmaksu olivat tarpeen toiminnasta aiheutuvien kalataloudellisten menetysten kompensoimiseksi, eikä velvoitteiden toteuttamisesta aiheutunut kohtuuttomia kustannuksia hankkeesta vastaavalle niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna.

Luvassa määrätyn kalatalousvelvoitteen toteuttamiseksi laadittavasta suunnitelmasta (kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma) sekä kalatalousmaksun käyttösunnitelmasta säädetään vesilain 3 luvun 15 §:ssä. Hankkeesta vastaavan tulee laatia kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma, jonka hyväksyminen kuuluu kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukseen. Suunnitelman laatiminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos

kalatalousvelvoite on vähäinen ja sen sisällöstä määrätään yksityiskohtaisesti luvassa. Kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus vahvistaa myös kalatalousmaksun käyttösuunnitelman, jossa yksilöidään kalatalousmaksulla tehtävät toimenpiteet. Saman vesialueen haittojen ehkäisemiseksi määrättyjen kalatalousmaksujen käytöstä voidaan laatia yhteinen suunnitelma.

Lupaan sisältyvää kalatalousvelvoitetta tai maksua ei ole tarkoitettu pysyväksi niin, että sitä ei voitaisi muuttaa. Kalataloudelliset velvoitteet eivät toisin sanoen nauti pysyvyyssuojaa samassa mielessä kuin eräät muut lupavelvoitteet. Perussäännökset kalataloudellisten velvoitteiden tarkistamisesta sisältyvät vesilain 3 luvun 22 §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Lisäksi pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään vuosittain suoritettavaksi määrätyn kalatalousmaksun tarkistamisesta, sitä koskevien erimielisyyksien ratkaisemisesta sekä liikaa perityn kalatalousmaksun palauttamisesta.

Ratkaisussa KHO 2015:63 oli kyse 0,2 MW voimalaitoksen lupaamien kalatien rakentamista koskevan määräyksen poistamisesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi lupaamien sisältyvän kalatien rakentamis- ja kunnossapitovelvoitteen olevan merkittävä keino vaelluskalakantojen ja erityisesti erittäin uhanalaisen meritaimenen luonnonkannan elvyttämiseksi ja säilyttämiseksi sekä muutoinkin kalataloudellisten vahinkojen vähentämiseksi voimalaitoksen ala- ja yläpuolisessa vesistöissä. Kun kysymys oli toimenpiteestä, jolla pyrittiin ehkäisemään meritaimenen luonnonkannan häviämistä, ei kalatien toteuttamisen ja ylläpidon kustannuksia voitu pitää kohtuuttomina saavutettavaan hyötyyn nähden.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa (dnro 18/0021/2) oli kyse kahden teholtaan alle 1 MW vesivoimalan kalataloudellisten lupamääräysten muuttamista. Hallinto-oikeuden arvioitavana oli muun muassa kysymys siitä, aiheutuiko lupaviranomaisen päätöksellä muutetuista kalatalousvelvoitteista niillä saatavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.

Voimayhtiön aiempi velvoite koostui kolmelle voimalaitokselle määrätystä yhteisestä 841 euron suuruisesta kalatalousmaksusta. Lupaviranomaisen päätöksessä luvan haltija oli velvoitettu toteuttamaan kalatiet, mistä aiheutuvia kustannuksia olivat kalateiden suunnittelu-, rakentamis- ja ylläpitokustannukset, korvaukset oikeuksista alueisiin sekä menetettävä sähköenergian arvo. Yhtiön esittämän kustannusarvion mukaan kertakaikkiset kustannukset kalatienhankkeesta olivat noin 250 000 euroa voimalaitosta kohti ja vuosittaiset kustannukset noin 12 000 euroa vuodessa voimalaitosta kohti. Kalateiden rakentamisen johdosta yhtiö menetti vesivoimasta saatavaa hyötyä yhteensä 71 MWh:n verran.

Kun asiassa otettiin huomioon yhtäältä hankkeesta yleiselle edulle saatava erittäin merkittävä hyöty ja toisaalta edellä mainitut hankkeesta luvan haltijalle koituvat kustannukset, kalateiden rakentamisesta ei tuomioistuimen mukaan aiheutunut vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tavoin siitä saatavaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia hankkeesta vastaavalle.

Kalatalousvelvoitteen ja -maksun tarkistamista koskevan vesilain 3 luvun 22 §:n soveltamisesta ennen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla asetettuihin

kalatalousvelvoitteisiin tai -maksuihin säädetään vesilain 19 luvun 10 §:ssä. Lupa- ja valvontavirasto voi 3 luvun 22 §:n mukaisesti hakemuksesta tai omasta aloitteesta muuttaa myös ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla annettua kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskevia määräyksiä. Tarkistamisen edellytyksenä on, että sitä on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisenä. Lupa- ja valvontaviraston tulee päätöksessään ottaa huomioon kalatalousmaksun määräämisestä kuluneen ajan pituus ja muut asiaan vaikuttavat näkökohdat.

Lupamääräysten tarkistaminen nollavelvoitelaitoksilla

Vesilain 3 luvun 22 §:n sääntelyä kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistamisesta voidaan vallitsevan tulkinnan mukaan soveltaa vain lainvoimaiseen vesitalouslupaan jo sisältyvien kalataloudellisten lupamääräysten tarkistamiseksi. Sen perusteella kalataloudellisia määräyksiä ei toisin sanoen voida sisällyttää sellaiseen nollavelvoitelaitoksen lupaan, jossa kyseisiä määräyksiä ei entuudestaan ole (ks. esim. KHO 4.4.2013 t. 1160). Nollavelvoitelaitosten tapauksessa luvan tarkistamiseen kalakantojen turvaamiseksi sovellettaviksi tulevat siten vesilain yleiset vesitaloushankkeen lupamääräysten tarkistamista koskevat 3 luvun säännökset. Koska nollavelvoitelaitosten luvat on myönnetty tyypillisesti ennen nykyisen vesilain (587/2011) voimaantuloa vuonna 2012, lupien muuttamiseen sovelletaan myös vesilain 19 luvun vanhoja hankkeita koskevaa siirtymäsääntelyä. Siirtymäsääntelyssä on tyypillisesti asetettu vanhojen hankkeiden osalta lisäedellytyksiä hankkeiden haltijoiden suojaksi.

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

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

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

tarkistamiseen tai uusien määräysten antamiseen, jos tästä aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettua haittaa hankkeesta vastaavalle.

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

Säännöstelyä koskevan vanhan vesitalousluvan tarkistamisesta säädetään vesilain 19 luvun 7 §:ssä. Säännöstelyä koskevan luvan tarkistamisen edellytyksenä on, että siitä saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä. Tarkistaminen ei saa myöskään vähentää huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta, ellei se ole jo menettänyt merkityksensä. Hankkeesta vastaavalla on pykälän 4 momentin nojalla oikeus saada korvausta säännöstelyn tarkistamisesta johtuvista muista kuin vähäisistä edunmenetyksistä. Säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. Alkuperäistä vesilain (264/1961) 8 luvun 10 b §:ää koskevien perustelujen (HE 17/1994 vp s. 31) mukaan esimerkiksi vanhoille voimalaitoksille saa siten aiheutua selvästi enemmän korvaamatta jäävää hyödyn menetystä kuin uudemmille voimalaitoksille. Perusteluissa on kuitenkin kiinnitetty huomiota mahdollisiin siirtymäkauden ongelmiin, joita voi aiheutua muun muassa voimalaitoskauppoihin liittyen.

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

Vesiasiat valtion aluehallinnossa ja yleistä etua kalatalousasioissa koskeva puhevalta

Vesilain 1 luvun 7 §:ssä säädetään vesilain mukaisia tehtäviä hoitavista viranomaisista. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti on toteutettu valtion aluehallinnon uudistus (HE 13/2025 vp), jossa aluehallintovirastojen sekä elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskusten vesilain mukaiset tehtävät on siirretty uudelle Lupa- ja valvontavirastolle sekä elinvoimakkeuksille. Lainsäädäntömuutokset ovat voimassa 1.1.2026 alkaen.

Uudelleen organisoidussa valtion aluehallinnossa Lupa- ja valvontavirasto ratkaisee vesilaissa tarkoitetut lupa-asiat, valvoo vesilain noudattamista yhdessä kunnan

ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa sekä hoitaa muut sille vesilaissa säädetty tehtävät. Vesilain 11 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoo yleistä etua vesilain mukaisissa lupa- ja valvontatehtävissä. Lupa- ja valvontavirastossa on yleisen edun valvontayksikkö, joka valvoo yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa. Yksiköllä on yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta. Yksikön kuulemisesta hakemusasioissa säädetään vesilain 11 luvun 6 §:n 1 momentissa ja yksikön muutoksenhakuoikeudesta vesilain 15 luvun 2 §:n 2 momentissa.

Vesilain 11 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan hakemusasioissa asianosaisten puhevalta on vesilain 11 luvun 7 §:n 1 momentissa yksilöityjen asianosaisten lisäksi yleistä etua valvovilla valtion viranomaisilla toimialallaan sekä niiden kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla, joiden alueelle hakemuksessa tarkoitettun hankkeen vaikutukset saattavat ulottua.

Vesitalous- ja kalataloustehtävien hoitaminen kuuluu elinvoimakeskuksille siten kuin vesilaissa ja muussa laissa säädetään. Vesitaloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten tehtävänä on valvoa yleistä etua viraston hoidettaviksi säädettyissä vesitalousasioissa, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä vesistöakenteista ja edistää maa- ja metsätalouden vesienhallintaa. Kalataloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten tehtävänä on valvoa yleistä etua kalatalousasioissa. Kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus käyttää puhevaltaa yleisen kalatalousedun osalta vesilain mukaisissa hankkeissa. Kalataloustehtävien hoito on keskitetty kolmeen elinvoimakeskukseen.

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

Hakemusasian käsittely

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

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

Vesilain 11 luvun 3 §:ssä säädetään lupahakemuksen sisällöstä. Lupahakemuksessa on esitettävä: 1) asian ratkaisemisen kannalta riittävä selvitys hankkeen tarkoituksesta ja hankkeen vaikutuksista yleisiin etuihin, yksityisiin etuihin ja ympäristöön; 2) suunnitelma hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä; 3) arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja

edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille ja 4) selvitys toiminnan vaikutusten tarkkailusta. Jos hakemus koskee luvan myöntämistä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitettulle hankkeelle, hakemusasiakirjoihin on liitettävä mainitun lain 19 §:n mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (998/2024) 20 c §:n mukaista poikkeamista, hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

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

Vesilain 11 luvun 6 §:ssä säädetään lausuntojen pyytämisestä. Hakemuksesta on pyydettävä lausunto vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalta elinvoimakeskuksesta sekä asianomaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeetonta. Yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydettävä lausunto valtioneuvostolta. Lupa- ja valvontaviraston on varattava yleisen edun valvontayksikölle tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön. Lupa- ja valvontaviraston on lisäksi pyydettävä lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä, sekä hakemuksen tarkoittaman hankkeen sijaintialueen kunnalta ja tarvittaessa hankkeen vaikutusalueen kunnilta. Jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisien kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluiin oikeuksiin, Lupa- ja valvontaviraston on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto. Lupa- ja valvontavirasto voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä.

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

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

Vesilain 11 luvun 22 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta ja tiedottamisesta. Lupa- ja valvontaviraston on annettava hakemusia koskeva päätös tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Päätös on toimitettava hakijalle. Päätöksestä on toimitettava jäljennös niille, jotka ovat sitä pyytäneet, vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukselle, kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja asiassa yleistä etua valvoville viranomaisille. Tieto päätöksen antamisesta on lähetettävä sähköisesti tiedossa olevalla osoitteella vesilain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille asianosaisille, 9 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille ja asiassa muistutuksen tehneille sekä mielipiteen ilmaisijoille.

Vesitalousluvan täytäntöönpano

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

Lupa- ja valvontavirasto voi erityisestä syystä ennen määräajan päättymistä hakemuksesta pidentää määräaikaa. Pidentämistä koskevassa päätöksessä voidaan tarkistaa tai täydentää luvan määräyksiä. Ilman nimenomaista säännöstäkin on katsottu olevan selvää, ettei toteuttamiselle tai siihen ryhtymiselle annettava lisäaika voisi olla pidempi kuin edellä tarkoitettu varsinainen määräaika.

Muutoksenhaku

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

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

Muutosta Lupa- ja valvontaviraston päätökseen saa hakea myös viraston yleisen edun valvontayksikkö, jos se on tarpeen Lupa- ja valvontaviraston valvottavaksi kuuluvan ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai vesiensuojelun painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Kalatalousasioita koskevat sopimukset

Voimassa olevan ja sitä edeltäneen vesilain mukaan kalatalousvelvoitteista ja kalatalousmaksuista päättäminen kuuluu lupamenettelyyn, jossa eri tahot pääsevät lausumaan käsityksensä hankkeesta ja sen vaikutuksista. Ennen vuoden 1961 vesilain voimaantuloa käytännöt ovat olleet vaihtelevia, ja hankkeesta vastaava ja silloinen kalatalousasioista vastannut valtion viranomainen ovat saattaneet tehdä sopimuksia hankkeesta aiheutuvien kalataloudellisten haittojen kompensoimisesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta vuonna 2025 saatujen tietojen perusteella voidaan arvioida voimassa olevan 10–20 kalataloudellisiin kompensatioihin liittyvää yksityisoikeudellista sopimusta. Sopimuksista suurin osa liittyy vesivoimatuotantoa koskeviin hankkeisiin, muut vesistön sääntelyyn tai vastaavaan järjestelyyn taikka näiden yhdistelmään.

2.2 Kansalliset kalastrategiat

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

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

Kalatierategian mukaan vesirakentamista koskevan sääntelyn lähtökohtana on pitkään ollut kalan kulun varmistaminen. Monet varhaiset kalatiet ovat kuitenkin erinäisten syiden takia osoittautuneet toimimattomiksi ja kalatievelvoitteita on toimimattomuuden vuoksi sittemmin muutettu kalojen istutusvelvoitteiksi. Strategian mukaan toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut useita muutoksia. Luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja kalakantojen lisääntymisen arvostus on kasvanut. Lisäksi kalakannoissa ja kalastuksessa on tapahtunut muutoksia, ja tutkimustieto vesirakentamishankkeiden kalatalousvaikutuksista on lisääntynyt. Näiden seikkojen vuoksi velvoitteiden sisältöä tulisi tarkastella uudelleen ja suunnata velvoitehoidon toimia kalanistutuksista myös muihin toimiin.

Nykyistä, vuonna 2012 laadittua kalatierategiaa ollaan parhaillaan päivittämässä. Päivittämistä varten maa- ja metsätalousministeriö on päätöksellään 20.5.2025 asettanut

valmisteluryhmän sekä sen työtä seuraavan seurantaryhmän. Päivitystyön tavoitteena on tunnistaa keskeisimmät toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä löytää vaikuttavimmat toimenpidekeinot vaelluskalakantojen elvyttämiseksi nykytilanteessa. Valmisteluryhmä laatii ehdotuksen päivitetyn kalatiestrategiaksi raportin muodossa. Ehdotus on tarkoitettu luovuttavaa maa- ja metsätalousministeriölle 15.10.2026 mennessä.

Lohi- ja meritaimenstrategian (Kansallinen lohi- ja meritaimenstrategia 2020 Itämeren alueelle, Valtioneuvoston periaatepäätös 16.10.2014) tavoitetilana vuonna 2020 on, että elinvoimaiset lohi- ja meritaimenkannat lisääntyvät Suomen joissa ja niitä palautetaan potentiaalisiiin ja rakennettuihin jokiin ja puroihin siten, että kantojen geneettinen monimuotoisuus pitkällä aikavälillä vahvistuu. Strategiassa asetetun päämäärän mukaan lohi- ja meritaimenkantojen tärkeitä elinympäristöjä ja vaellusreitit suojellaan ja kunnostetaan, ja näiden toimenpiteiden myötä painopistettä siirretään istutuksista kalojen luontaiseen elinkiertoon. Edelleen toimenpiteenä todetaan istutusvelvoitteita voitavan tarvittaessa muuttaa ennallistamis- ja kunnostamistoimiksi tai kalan kulun helpottamistoimiksi.

Saimaan järvilohikannan säilymisen ja kestäväen käytön turvaamista koskevan Saimaan järvilohen toimenpideohjelman 2021–2030 (Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus raportteja 63/2021) pitkän aikavälin tavoitteena on varmistaa Saimaan järvilohen säilyminen perinnöllisesti monimuotoisena ja elinvoimaisena (luonnollisesti uusiutuvana) kantana alkuperäisessä elinympäristössään. Ohjelmassa esitetään toimenpidesuosituksia, mukaan lukien luontaisen elinkierron elvyttäminen ja elinympäristöjen seuranta, joilla järvilohikannan säilyttämisen ja elvyttämisen toimia voidaan tarkentaa ja tehostaa seuraavien 10 vuoden ajaksi. Ohjelma päivittää aiemman, vuoden 2003 järvilohistrategian (Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 66/2003) sekä järvilohen hoito-ohjelman (Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja 3/2011) keskeisen sisällön.

2.3 Euroopan unionin lainsäädäntö

Vesipuitedirektiivi

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

Vesipolitiikan puitedirektiivissä säädetään vesien ja vesiekosysteemien suojelusta, kestävästä vedenkäytöstä sekä prioriteettiaineiden päästöjen estämisestä. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan vesienhoidon ympäristötavoitteet pintavesille, pohjavesille ja suojelualueille. Vesienhoidon ympäristötavoitteina on vesipiirien hoitosuunnitelmassa esitettyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa 1) ehkäistä pintavesimuodostumien ja pohjavesimuodostumien tilan huononeminen, 2) saavuttaa pintaveden ja pohjaveden hyvä tila vuoteen 2015 mennessä sekä 3) saavuttaa keinotekoisesti ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä. Pintavesimuodostumat ja pohjavesimuodostumat määritetään ja niille tehdään ominaispiirteiden tarkastelu vesipuitedirektiivin liitteen II mukaisesti. Vesimuodostumien tilan luokittelun kriteereistä säädetään direktiivin V liitteessä.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EU-tuomioistuimen) oikeuskäytännön myötä vesimuodostumien luokittelun sekä ympäristötavoitteiden merkitys ja sitovuus ovat kehittyneet toisenlaisiksi kuin vesipolitiikan puitedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmisteltaessa aikanaan arvioitiin. Lainvalmistelutöissä (HE 120/2004 vp) lähdettiin vesienhoidon ympäristötavoitteiden suunnitelmallisesta luonteesta eikä niistä katsottu aiheutuvan suoria velvoitteita tai taloudellisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen ei myöskään ennakoitu merkitsevän erityistä ympäristö- tai vesiluvan myöntämisedellytystä. Ympäristötavoitteita ei siis pidetty välittömästi sitovina, vaan niiden katsottiin ohjaavan lupaharkintaa välillisesti.

Tulkinta muuttui EU-tuomioistuimen Weser-joen ruoppaamista koskevan ratkaisun (C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksa) myötä. Tuomioistuimen mukaan kansallisesti ei tule myöntää lupaa hankkeelle, joka saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen (jollei tilatavoitteista poiketa asianmukaisesti). Huononemisena puolestaan pidetään jo yhdenkin laadullisen tekijän tilan heikkenemistä, vaikka tämä ei johtaisi vesimuodostuman luokan alenemiseen. Siten hankkeelle ei tule myöntää lupaa, vaikka se aiheuttaisi vain yhden laadullisen tekijän heikkenemisen ilman, että koko vesimuodostuman luokitus siitä alenisi. Jos laadullinen tekijä kuuluu jo alimpaan luokkaan, merkitsee sen kaikenlainen huononeminen pintavesimuodostuman tilan huononemista. Ympäristötavoitteet ovat mainitun ratkaisun valossa nousseet (uutta hanketta) koskevassa lupamenettelyssä itsenäisiksi luvanmyöntämisedellytyksiksi, vaikka ne vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan liittyvät vesienhoitosuunnitelmissa esitettyjen toimenpideohjelmien käytäntöön saattamiseen. Ympäristötavoitteiden tällainen sitovuus lupaharkinnassa on sittemmin tunnustettu myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (ks. esimerkiksi KHO 2017:87 ja KHO 2019:166).

Ympäristötavoitteista voidaan kuitenkin myös poiketa pidentämällä tavoitteiden saavuttamisen määräaikoja (vesipuitedirektiivin 4 artiklan 4 kohta), asettamalla tietyille vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristötavoitteita (4 artiklan 5 kohta), tai poikkeamalla niistä uuden hankkeen vuoksi (4 artiklan 7 kohta). Myöskään poikkeuksellisesta luonnon tai ylivoimaisen esteen aiheuttamasta olosuhteista johtuvaa tavoitteiden saavuttamatta jäämistä ei pidetä direktiivin vaatimusten rikkomisena (4 artiklan 6 kohta).

Poikkeusten soveltamiseen sisältyy vesipuitedirektiivin mukaisesti poikkeusten edellytysten harkinta, perustelujen sisällyttäminen suunnitelmiin sekä poikkeusten vaikutusten tarkastelu ja arviointi suhteessa ympäristölainsäädännön vaatimuksiin ja tavoitteisiin. Lisäksi jäsenvaltiot voivat 4 artiklan 3 kohdan perusteella nimetä pintavesimuodostumia keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi, jolloin niihin sovelletaan pintaveden hyvän ekologisen tilan tavoitteen sijaan lievempää hyvän ekologisen potentiaalinen tavoitetta. Direktiivi edellyttää poikkeusten tarkistamista kuuden vuoden välein. Vaikka poikkeamisen edellytykset on kirjoitettu verraten tiukoiksi, EU-tuomioistuin on todennut niiden jättävän laajasti kansallista harkintavaltaa. Esimerkiksi uusia hankkeita koskevan poikkeuksen (4 artiklan 7 kohta) tapauksessa tällainen harkintavalta liittyy sen soveltämisedellytyksenä mainittuun erittäin tärkeään yleiseen etuun. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään (C-346/14 Schwarze Sulm) vahvistanut, että jäsenvaltioille on myönnetty tietty harkintavalta sen määrittämiseksi, onko konkreettinen hanke yleisen edun kannalta erittäin tärkeä. Kun esimerkiksi vesivoimahankkeen tarkoituksena on edistää uusiutuvan energian tuotantoa, myös pienimuotoinen vesivoimatuotanto on voitu katsoa yleisen edun kannalta tärkeäksi siten, että se voi täyttää 4 artiklan 7 kohdan mukaisen poikkeamisen edellytykset.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella vesienhoidon ympäristötavoitteiden sääntelyasemaa on katsottu tarpeelliseksi tarkentaa myös kansallisen lain tasolla vesienhoitolaissa, vesilaissa sekä ympäristönsuojelulaissa (HE 175/2024 vp). Lainsäädäntömuutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2025. Vesipuidedirektiivissä tarkoitetuista vesienhoidon ympäristötavoitteista, niitä tarkentavasta heikentämättömyysvaatimuksesta sekä hanke- tai toimintakohtaisesta poikkeamisesta säädetään nykyisin vesienhoitolain ympäristötavoitteita ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä koskevassa 3 a luvussa (L 996/2024). Mainitun luvun 20 a §:n mukaan kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa tulee saavuttaa vähintään hyvä tila tai niille vesienhoitosuunnitelmassa asianomaisen lain 22, 24 tai 25 §:n nojalla asetettu muu tilatavoite. Tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan takia.

Hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi muut ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta. Vesienhoitolain 20 b §:ssä säädetään kaksiosaisesta heikentämättömyysvaatimuksesta. Sen 1 momentin 1. kohdan mukaan vesimuodostuman tila ei saa heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta siten, että ekologisen tilan luokittelua koskeva tekijä alenee pintavesimuodostumassa vähintään yhdellä luokalla tai se edelleen heikkenee, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa. Vesimuodostuman tila ei saa heikentyä myöskään siten, että pilaavaa tai haitallista ainetta koskeva ympäristölaatu normi ylittyy pinta- tai pohjavesimuodostumassa tai jos ympäristölaatu normi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus nousee vesimuodostumassa (2. kohta). Hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi muut ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta. Tarkemmin vesien tilan tavoitteista ja vesimuodostuman tilan heikentymättömyyden arvioinnista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Vesienhoitolain 20 c §:ssä säädetään ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään edellytyksistä, joiden nojalla 20 a ja 20 b §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista voidaan poiketa ympäristönsuojelulain (527/2014) tai vesilain mukaisen lupa-asian yhteydessä uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Edellytysten mukaan uuden hankkeen tai toiminnan on muun muassa oltava yleisen edun kannalta erittäin tärkeä tai sen ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomien hyötyjen on ylitettävä ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt. Pykälän 3 momentin mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelu, rakentaminen ja käyttö sekä tällaisten laitosten verkkoon liittäminen, asiaankuuluva verkko ja energiavarastot ovat aina 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja erittäin tärkeitä yleisen edun mukaisia hankkeita tai toimintoja. Säännös perustuu uusiutuvan energian niin kutsuttuun RED III -direktiiviin ((EU) 2023/2413). Vesivoima kuuluu säännöksessä tarkoitettuihin uusiutuvan energian toimintoihin ja hankkeisiin muun muassa tuuli- ja aurinkoenergian ohella.

Edellä kuvattujen muutosten yhteydessä tarkistettiin myös vesilain 3 luvun 4 §:n mukaisia luvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä (L 998/2024). Ennen lainsäädäntömuutosta ympäristötavoitteet välittyivät vesilain mukaiseen päätöksentekoon intressivertailun myötä. Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioimista koskevan vesilain 3 luvun 6 §:n mukaan vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua tai hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Pykälän 2

momentin mukaan lupaa vesitaloushankkeelle ei kuitenkaan tule myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluoennossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

Vesienhoidon ympäristötavoitteita koskeneiden lainsäädäntömuutosten yhteydessä vesilain 3 luvun 4 §:ään lisättiin uusi 3 momentti, jonka mukaan lupaa vesitaloushankkeelle ei saa myöskään myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti tai jos vesitaloushankkeesta voisi aiheutua mainitun lain 20 b §:n vastaista vesimuodostuman tilan heikentymistä. Lakimuutos perustuu Weser-tuomion sisältämään tulkintaan vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden sitovuudesta. Lakimuutoksen johdosta käyttöoikeuksia koskeva pykälän aiempi 3 momentti on siirretty 4 momentiksi.

Lisäksi vesilain 3 lukuun samassa yhteydessä lisätyssä uudessa 4 a §:ssä säädetään vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta. Pykälän mukaan Lupa- ja valvontavirasto myöntää lupasian yhteydessä hakemuksesta poikkeuksen vesienhoitolain 20 a ja 20 b §:n vaatimuksista mainitun lain 20 c §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä.

Vesipuidedirektiivin kansallisen täytäntöönpanon kannalta tulee kiinnittää erityistä huomiota direktiivin 11 artiklaan, jonka 3 kohdan e alakohdan mukaan virtavesien patoamisen ennakkovalvonta (luvitus) kuuluu direktiivin vaatimien toimenpideohjelmien perustoimenpiteisiin. Lisäksi artiklassa mainitaan, että ”kyseiset ennakkovalvontatoimenpiteet tarkistetaan säännöllisesti ja saatetaan tarvittaessa ajan tasalle.” Perustoimenpiteet tulee toteuttaa tapauskohtaisista jäsenvaltio- ja aluekohtaisista erityispiirteistä huolimatta. Olemassa olevien vesivoimalupien näkökulmasta 11 artiklaa on komission toimesta tulkittu siten, että myönnetyt vesiluvat määräyksineen on voitava saattaa kansallisen lupaviranomaisen uudelleenarvioitavaksi ja määräykset on tarvittaessa päivitettävä vastaavaan direktiivin 4 artiklan vaatimuksia. Vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen (1040/2006) 24 §:n 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston tulee osana vesienhoitolain 19 §:n toimenpideohjelman tarkistamista tarkastella myös ennakkovalvontatoimenpiteitä ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle.

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

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

Valtion aluehallinnon uudistukseen asti toimineet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat jaotelleet pintavedet ensimmäisiä vesienhoitosuunnitelmia varten tyypeihin ja luokitelleet ne. Pintaveden luokka perustuu ekologiseen ja kemialliseen tilaan sen mukaan, kumpi niistä on huonompi. Oleellinen osa vesienhoitotyötä on kuuden vuoden välein toteutettava joki-, järvi- ja

rannikkovesien ekologisen ja kemiallisen tilan arvioinnin ja luokittelun tarkistaminen. Tilaa arvioidaan ihmisten toiminnan aiheuttaman muutoksen voimakkuuden perusteella. Luokittelutyön avulla saadaan tieto vesistä, jotka tarvitsevat toimia hyvän tilan saavuttamiseksi tai sen ylläpitämiseksi. Luokittelun tarkistaminen on tehty kolme kertaa. Ensimmäinen pintavesien ekologisen ja kemiallisen tilan luokittelun alustavat tulokset/arviot valmistuivat vuonna 2008, toisen luokittelun vuonna 2013 ja kolmannen vuonna 2019. Vesienhoidon seuranta varten laaditaan seurantaohjelmat ja niissä otetaan huomioon vesien seurantatutkimusten lisäksi myös toiminnanharjoittajien muun lain nojalla tekemä tarkkailu. Kolmannen vesienhoitokauden vesien tilan arviointi perustui pääasiassa vuosien 2012–2017 seurantatietoihin.

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

Rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettu vesimuodostuma voidaan luokittelussa nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi, jos hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi tarpeellisista hydrologis-morfologisten ominaisuuksien muutoksista aiheutuu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle tai tietyille toiminnoille, joihin esimerkiksi vesivoiman tuotanto ja veden säännöstely kuuluvat. Edellytyksenä nimeämiselle on, ettei vesimuodostuman keinotekoisista tai muutetuista ominaispiirteistä johtuvaa hyötyä voida teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuudella saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat ovat yksi vesienhoidon suunnittelun poikkeustyyppi. Tällaisia keinotekoisesti tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia on Suomessa lähes 180. Näitä ovat yleensä suurten voimalaitosten ylä- ja alapuoliset vesimuodostumat. Keinotekoisiksi ja voimakkaasti muutetuiksi nimetyillä vesimuodostumilla ympäristötavoitteena on, että vesimuodostumien tila ei heikkene ja että niillä on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Niillä kullakin on siten omat tilatavoitteensa, johon kuuluu myös se, ettei vesien tila saa heikentyä.

Komissio on Suomen vesienhoitosuunnitelmia koskevassa palautteessaan kiinnittänyt huomiota direktiivin vaatimuksiin muun ohella ekologisen virtaaman määrittämisestä ja vesivoimalaitosten lupien ajantasaistamisesta. Lisäksi komissio on käynnistänyt Suomea vastaan jäsenyysoikeuksien rikkomista koskevan menettelyn 3.10.2024 antamallaan virallisella huomautuksella, jossa se katsoo Suomen laiminlyöneen vesipolitiikan puitteiden mukaisia velvoitteitaan erityisesti vesilain mukaisten lupien tarkistamisen osalta. Nämä luovat osaltaan painetta vesilain mukaisten lupien tarkistamista koskevan sääntelyn tarkistamiseen.

Ennallistamisasetus

EU:n vesipuitteiden ohella vesitalouslupien tarkistamiseen esitetyillä muutoksilla voidaan osaltaan tukea myös luonnon ennallistamista koskevan asetuksen (EU) 2024/1991 (jäljempänä ennallistamisasetus) tavoitteiden saavuttamista. Kyseisessä asetuksessa edellytetään

jäsenvaltioiden laativan kansalliset ennallistamissuunnitelmat, joiden mukaisilla toimenpiteillä ennallistetaan ekosysteemejä luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi unionissa. Ennallistamisasetuksessa säädetään muun muassa maa-, rannikko- ja makeanveden ekosysteemien ennallistamistoimenpiteistä sekä tätä tukevasta luontotyypin heikentämättömyyden vaatimuksesta (4 artikla). Asetuksen nojalla jäsenvaltioiden tulee myös muun muassa kartoittaa ja pintavesien kytkeytyneisyyden keinotekoiset esteet sekä suunniteltava ja toteutettava esteiden poistoa asetuksen mukaisten ennallistamistavoitteiden edistämiseksi (9 artikla).

Ympäristövastuudirektiivi

Vesille aiheutuvia haittavaikutuksia säännellään lisäksi ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista koskevassa EU:n ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY). Ympäristövastuudirektiivissä jäsenvaltiot veloitetaan huolehtimaan, että toiminnanharjoittajat ehkäisevät ja korjaavat toiminnassaan aiheutuvat merkittävät, muun muassa vesille aiheutuvat ympäristövahingot, ellei tällaisiin vahinkoihin sovelleta direktiivissä säädettyjä poikkeuksia. Vesille aiheutuvalla ympäristövahingolla tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa vahinkoa, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritellään vesipuitedirektiivissä, lukuun ottamatta haitallisia vaikutuksia, joihin sovelletaan mainitun direktiivin 4 artiklan 7 kohtaa.

Direktiivissä tarkoitettu ankara vastuu vesille aiheutuvasta ympäristövahingosta voi koskettaa myös luvanvaraista vesivoiman tuotantoa, joille on myönnetty lupa ennen ympäristövastuudirektiivin sekä vesipuitedirektiivin voimaantuloa. Tämä ilmenee EU-tuomioistuimen ratkaisusta C-529/15 Folk, jossa oli kyse ympäristövahinkoja koskevan vastuun ajallisesta soveltumisesta vesivoimalaitokseen, jolle oli myönnetty lupa ennen ympäristövastuudirektiivin sekä vesipuitedirektiivin hyväksymistä. Vesivoimalaitoksen toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset ilmenivät vedenkorkeuden vaihteluina ja kohdistuivat kalastoon. EU-tuomioistuin katsoi, että ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan ajallisesti myös ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ympäristövastuudirektiivin implementoinnin määräpäivän (30.4.2007) jälkeen mutta jotka johtuvat ennen tätä päivämäärää esimerkiksi vesioikeudellisen säännösten perusteella hyväksytyin ja käyttöön otetun vesivoimalaitoksen toiminnasta. Ympäristövastuudirektiivin mukaisen ympäristövahingon käsitettä rajaavan, vesipuitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisen poikkeuksen soveltaminen edellyttää 4 artiklan 7 kohdan kaikissa alakohdissa (a–d) säädettyjen edellytysten täyttymistä (tuomion kohta 30). Jos laitokselle myönnetyn luvan yhteydessä ei ole tutkittu näiden edellytysten täyttymistä, ei kansallinen tuomioistuin ollut velvollinen itse arvioimaan edellytysten täyttymistä, jotta se saattoi ratkaista, onko kyseessä ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettu ympäristövahinko (tuomion kohta 40).

2.4 Vesivoima osana Suomen sähköjärjestelmää

Vuonna 2024 Suomessa sähköä tuotettiin yhteensä noin 80 TWh. Ydinvoiman osuus tuotetusta kokonaisenergian määrästä oli 39 %, tuulivoiman 25 %, vesivoiman 18 % ja biomassan 12 %. Suomessa on yli 220 verkkoon liitettyä vesivoimalaitosta, joiden yhteenlaskettu teho on noin 3200 MW. Vesivoimalla tuotettiin vuonna 2024 energiaa yhteensä noin 13 TWh (<https://energia.fi/energiatietoa/energiantuotanto/>, viittauspäivä 28.12.2025). Vesivoimalaitokset jakaantuvat nimellisen maksimitehonsa mukaisesti kokoluokkiin seuraavasti:

Laitoksen koko	Laitosten määrä	Tuotetun sähkön määrä (GWH/vuosi)
>100 MW	9	5178
50-100 MW	10	2834
20-50 MW	22	2893
10-20 MW	16	1056
5-10 MW	20	493
1-5 MW	54	500
< 1 MW	89	182
Yhteensä	220	13136

Taulukko 1. Suomen vesivoimalaitokset kokoluokittain ja tuotetun sähkön määrä kokoluokittain. Taulukon lähtötiedot: AFRY AB 2026.

Sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden näkökulmasta merkittäviä ovat erityisesti suuret ja keskisuuret laitokset. Laitosten merkitystä on tarkasteltu maa- ja metsätalousministeriön tilaamassa selvityksessä (Vesivoiman vaikutus Suomen sähköjärjestelmään ja merkittävimpien vesivoimakohteiden tunnistaminen yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamiseksi, Ramboll 13.5.2025). Selvitys keskittyy sähköjärjestelmän kannalta merkittävämpiin vesivoimalaitoksiin, joita tyypillisesti pienet ja energiantuotannon kannalta vähämerkityksiset nollavelvoitelaitokset eivät yleensä ole. Pienemmillä laitoksilla on kuitenkin merkitystä alueellisten jakeluverkkojen näkökulmasta.

Vesivoiman merkitys Suomen sähköjärjestelmän kannalta perustuu erityisesti kolmeen tekijään, jotka ovat säätökyky, luotettavuus sähköntuotantomuotona ja sen tuottama inertia. Vesivoiman säätökyky viittaa vesivoimalaitosten kykyyn muuttaa sähköntuotantotehoaan tavalla, joka hyödyttää sähköjärjestelmää monin tavoin. Säätökyky mahdollistaa toiminnan taajuustukijana ja säätöenergian tuottajana. Säätökykyiset vesivoimalaitokset pystyvät tarjoamaan enemmän tuotantoa suuren kulutuksen hetkinä ja vähentämään tarjontaa ylitarjonnan aikaan, mikä hillitsee myös sähkön hintavaihteluita.

Suomessa lähes kaikki vesivoimalaitokset ovat jokivoimalaitoksia, ja siten riippuvaisia joen tulovirtaamasta. Tämä asettaa rajoitteita voimalaitosten hetkelliselle säätökyvyille. Esimerkiksi kuivina kausina tulovirtaama voi olla niin pientä, että laitokset joutuvat ajamaan jatkuvasti pienillä sähkötehoilla, kun taas tulvakausina tulovirtaaman suuruus voi pakottaa laitokset ajamaan jatkuvasti lähes nimellistehollaan ja ohijuoksutuksiin. Myös vesilain mukainen lupa, joka määrittelee sallitut rajat voimalan yläaltaan ja muiden mittauspisteiden pinnankorkeuksille, rajoittaa vesivoimalaitoksen säätökykyä. Lupaehdoissa voi myös olla esimerkiksi minimivirtaamia ja ohijuoksutusta koskevia määräyksiä, jotka osaltaan rajoittavat laitoksen operointia. Edelleen säätökykyä voi rajoittaa vesivoimalaitosten pidemmän aikavälin varautuminen, kuten vesistöjen pinnan laskeminen ennen suurimpia tulvahuippuja. Lisäksi vesistöjen säännöstelyssä voidaan vapaaehtoisesti noudattaa lupaehtoja tiukempia säännöstelyrajoja, joilla pyritään pitämään esimerkiksi vesistöjen pinnankorkeudet virkistyskäytön kannalta mielekkäällä tasolla. Vesistöjä suojaavien toimenpiteiden vaikutuksia

säätövoimaan on tarkasteltu ja arvioitu esimerkiksi valtioneuvoston rahoittamassa selvityksessä Vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säätövoimaan (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:39).

Vesivoiman luotettavuus sähköntuotantomuotona viittaa sen kykyyn tuottaa jatkuvasti verkkoon Suomen alueella tuotettua sähköä. Vesivoiman tuotanto ei ole erityisen riippuvaista esimerkiksi ulkoisista logistiikkaketjuista tai sääolosuhteista tuuli- ja aurinkovoimaan perustuvien tuotantomuotojen tavoin. Vesivoiman luotettavuutta lisäävät edelleen suurten voimaloiden energiavarastot, voimalaitosten suuri määrä ja hajautuneisuus. Luotettavuutensa vuoksi vesivoimaa hyödynnetään kattavasti sähköjärjestelmän tukena häiriötilanteissa. Lisäksi joillakin voimalaitoksilla voi olla rakennettuna oma sähkönsiirtoyhteys kriittiseen infrastruktuuriin, mikä mahdollistaa paremman huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden hätätilanteissa.

Inertiaa tarkoitetaan sähköjärjestelmän kykyä vastustaa taajuuden muutoksia tehotasapainon järkkyyessä, esimerkiksi jonkin laitoksen irtautuessa yllättäen verkosta. Inertiaa tuottaa pyörivä massa, eli käytännön tasolla suoraan verkkoon tahdistetut generaattorit. Yksittäisen vesivoimalaitoksen kohdalla inertiantuotanto on vielä pientä, mutta kokonaisuutena Suomen suuri vesivoimalaitosmassa tuottaa verkkoon jo merkittävästi inertiaa. Sähköverkon kannalta vesivoiman hajautettu inertiantuotanto on positiivinen asia, koska silloin yksittäisen laitoksen poistuminen tai laiterikko ei aiheuta verkossa merkittävää inertiaakatoa. Vesivoiman suurin heikkous inertiantuotannossa on sen tuotantotehon tulovirtaamariippuvuus, koska inertiaa tarvitaan silloinkin, kun jokien virtaamat, ja siten vesivoiman tuotanto, ovat vähäisiä. Tuuli- ja aurinkovoimaan perustuvan sähköntuotannon lisääntyminen ja fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan sähköntuotannon vähentyminen on johtanut inertian vähenemiseen. Tuuli- ja aurinkovoima eivät tuota verkkoon inertiaa, mikä korostaa muiden käytössä olevien voimalaitosten kuten vesivoimaloiden merkitystä tästä näkökulmasta.

Vaikka vesivoiman suhteellinen osuus Suomen sähköntuotannon kokonaisuudessa on viime vuosikymmenten aikana vähitellen pienentynyt uuden tuotannon lisääntymisen myötä, on sen asema vallitsevassa energiatoimialan muutoksessa siten edelleen tärkeä. Vesivoimakokonaisuuden merkittävyyden tulevaisuuden kehityssuunta riippuu olennaisesti siitä, miten sähkön tuotanto- ja kulutus kehittyvät tulevina vuosina.

2.5 Kalatalousveloitteet ja kalatalousmaksut vesivoimalaitosten luvissa

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

Laitoksen teho	Laitoksia	Kalatalousvelvoite	Muu määräys	Ei velvoitetta	Ei tietoa
>5 MW	78	59	14	5	0

0,1–5 MW	154	65	28	60	1
<0,1 MW	466	2	2	76	386

Taulukko 2. Vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteet ja kalatalousmaksut vuonna 2024. Lähde: Elinvoima-, liikenne- ja ympäristökeskukset 2024.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista saatujen tietojen perusteella nollavelvoitelaitoksiksi katsottavia yli 5 MW:n vesivoimalaitoksia olisi kaikkiaan viisi ja 0,1–5 MW:n laitoksia olisi yhteensä 60. Alle 0,1 MW laitoksia koskevat tiedot ovat epävarmoja. Käytettävissä olevien tietojen perusteella nollavelvoitelaitoksia olisi ainakin 76 laitosta, mutta 386 laitoksen tiedot puuttuvat. Näiden tietojen pohjalta nollavelvoitelaitoksia voidaan arvioida olevan ainakin 141 kappaletta. Lisäksi varsinkin vanhempien päätösten osalta on tulkinnanvaraista, voidaanko päätökseen sisältyvän määräyksen katsoa olevan luonteeltaan kalatalousmaksu tai kalatalousvelvoite. Ottaen huomioon puutteellisuudet pienten laitosten tiedoissa ja lupamääräysten tulkinnanvaraisuudet, nollavelvoitelaitosten määrä saattaa olla mainittua suurempi.

2.6 Vaellusesteiden ohittamishankkeet vuosina 2021–2025

Vaellusesteiden ohittamiseen tai poistamiseen tähtäävien hankkeiden määrät ovat lisääntyneet 2020-luvulla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista saadun tiedon mukaan vuosina 2021–2025 on ollut yhteensä 123 vaellusesteiden ohittamiseen tai poistamiseen tähtäävää hanketta eri vaiheissa (suunnittelu, luvitus, toteutus). Näistä 46 on liittynyt välittömästi toiminnassa olevan tai olleen vesivoimalaitoksen ohittamiseen tai purkuun. Luvuissa eivät ole mukana pienimmät puroluokan kohteissa toteutetut vaellusesteiden poistot.

Hankkeet on käytännössä toteutettu yhteisymmärryksessä hankkeesta vastaavan kanssa. Eräissä tilanteissa vaelluseste on päädytty poistamaan kokonaisuudessaan, jolloin käytännössä voimalaitos on vaihtanut omistajaa vapaaehtoisella kaupalla ja uusi omistaja on kustannuksellaan purkanut uoman sulkevia rakenteita, kunnostanut uomaa ja toteuttanut muita tarpeellisia toimenpiteitä. Esimerkkinä voidaan mainita Hiitolanjoki, josta purettiin kolme voimalaitospatoa ja niiden tilalle kunnostettiin kosket luonnonmukaisiksi kutualueiksi. Yleisiä ratkaisuja ovat olleet myös erityyppiset tekniset ja luonnonmukaiset kalatiet.

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

Valtion taloudellisella tuella on ollut keskeinen merkitys vaellusesteiden poistamista koskevien hankkeiden käynnistymiseen. Valtio on käytännössä osallistunut lähes kaikkiin vaellusesteiden ohittamista tai poistamista tarkoittaviin hankkeisiin erilaisin tukitoimenpitein.

2.7 Valtiontukea koskevia näkökohtia

Kalataloudellisten velvoitteiden asettamisesta ja niitä koskevien kustannusten kohdentumisesta säädettäessä on syytä huomioida Euroopan unionin valtiontukia koskevat säännöt. Jotta valtiontuki ei vääristäisi tai uhkasi vääristää kilpailua sisämarkkinoilla eikä vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen

(jäljempänä perussopimuksen) 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan valtiontuki on kiellettyä. Kyseisessä kohdassa valtiontuella tarkoitetaan jäsenvaltion myöntämää taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukien valvonta perustuu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden ilmoitusmenettelyyn (perussopimuksen 108 artikla 3 kohta), jonka mukaan valtiontuella on saatava komission hyväksyntä ennen sen täytäntöönpanoa. Jos tuki otetaan käyttöön ilman tilanteeseen soveltuvan menettelyn noudattamista, tuki on lähtökohtaisesti laitton ja se tulisi periä korkoineen takaisin tuensaajalta.

Euroopan komission vuonna 2016 antamassa tiedonannossa valtiontuen käsitteestä (Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016/C 262/01) selvennetään osaltaan valtiontuen määrittelyä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön ja komission päätöskäytännön perusteella. Valtiontukisääntöjä sovellettaessa valtion varoihin kuuluvat kaikki julkisen sektorin varat, mukaan lukien jäsenvaltioiden alueviranomaisten ja julkisten yritysten varat (ks. esim. C-482/99, Ranska v. komissio, kohta 38). Suorien avustusten lisäksi tueksi katsottavana valtion varojen siirtona kyseeseen voi tulla laaja kirjo erilaisia toimenpiteitä (Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 51). Kilpailuoikeudellisesti merkityksekkäällä yrityksellä puolestaan tarkoitetaan kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä riippumatta siitä, ovatko ne luonnollisia henkilöitä vai oikeushenkilöitä, ja siitä, mikä niiden oikeudellinen muoto tai rahoitustapa on (ks. esim. C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze ym., kohta 107).

Valtiontuen kannalta relevanttina kilpailuvaikutuksena pidetään jo tilannetta, jossa tuki uhkaa vääristää kilpailua tiettyä yritystä tai tuotannon alaa suosivana. Kiellettyjä valtiontukia arvioitaessa kilpailun tosiasiallista vääristymistä ei tarvitse osoittaa, vaan riittää, että yksittäisen viranomaistoimenpiteen voidaan katsoa uhkaavan vääristää kilpailua (Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 187). Samalla lähtökohtana kuitenkin on, että EU:n valtiontukisäännöt koskevat toimintaa, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Valtiontuesta ei siten välttämättä ole kyse esimerkiksi silloin, jos tuella on enimmillään vain marginaalinen vaikutus jäsenvaltioiden välisiin investointeihin (Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 196). Tuensaajan ei kuitenkaan tarvitse toimia rajat ylittävässä kaupassa, jotta tuki voisi vaikuttaa EU:n sisäiseen kauppaan. Vaikka tukea saava yritys toimisi puhtaasti kansallisilla markkinoilla, tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan parantamalla tarjontaa kansallisilla markkinoilla ja vaikeuttamalla näin muista jäsenvaltioista peräisin olevien yritysten sijoittumista kyseisille markkinoille. Tuen suhteellisen pieni määrä tai tuensaajan suhteellisen pieni koko ei myöskään sulje pois mahdollisuutta, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. C-280/00 Altmark Trans, kohdat 78, 81; Mikko Alkio, Olli Hyvärinen: Valtiontuet. TalentumPro 2016, s. 78–79).

Tietyissä tapauksissa valtiontuki voidaan kuitenkin katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi perussopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaisesti. Artiklan 3 kohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää muun muassa tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (c alakohta), tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (d alakohta) tai muuta tukea, josta neuvosto päättää komission ehdotuksesta (e alakohta).

Komission valtiontukea ympäristönsuojeluun ja energia-alalla koskevissa suuntaviivoissa (Komission tiedonanto – Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuella EUVL 2022/C 80/01) tarkennetaan sisämarkkinoille

soveltavuuden kriteerejä perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen tuen osalta. Suuntaviivoissa esitetään edellytykset, joiden täytyessä tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana sekä tarkennetaan niiden sisältöä erityyppisiin ympäristötukiin. Suuntaviivojen soveltamisalaan kuuluvat muun muassa tuki kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ja poistamiseen, myös tukemalla uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta, sekä tuki ympäristövahinkojen korjaamiseen, luontotyyppien ja ekosysteemien ennallistamiseen, biologisen monimuotoisuuden suojeluun tai palauttamiseen sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien luontopohjaisten ratkaisujen toteuttamiseen. Sisämarkkinoille soveltuakseen tuelta edellytetään muun muassa kannustavuutta. Kannustavan vaikutuksen osoittaminen edellyttää tosiasiallisen skenaarion ja ilman tukea todennäköisesti toteutuvan vaihtoehdoisen skenaarion määrittämistä (28 kohta). Yleissääntönä on, että ainoastaan suuntaviivoissa tarkoitettujen unionin normien ylittämiseen tähtäävällä tuella voi olla kannustava vaikutus (32 kohta, unionin normin määritelmä 19 kohdan 89 alakohta).

Perussopimuksen 109 artiklaan perustuen tuki voi tietyin edellytyksin olla vapautettu valtiontukia koskevasta ilmoitusvaatimuksesta ryhmäpoikkeusasetuksen (Komission asetus (EU) 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti) nojalla. Esimerkiksi asetuksessa tarkoitettua ympäristönsuojelun investointitukea voidaan lähtökohtaisesti myöntää vain toiminnan ympäristönsuojelun tason parantamiseksi unionin normit ylittämällä tai ympäristönsuojelun tason parantamiseksi unionin normien puuttuessa. Asetuksessa säädetään myös tietyistä kynnysarvoista (4 artikla), jotka ylittävät tuet eivät kuulu asetuksen piiriin ja joita ilmoitusvelvollisuus siten koskee.

Tuki voidaan katsoa myös siten vähämerkityksiseksi (de minimis -tuki), että se jää EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisen ulkopuolelle. Tällaista tukea yritys voi nykyisin saada enintään 300 000 euroa kolmen vuoden jakson aikana (Komission asetus (EU) 2023/2831 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen).

2.8 Nykytilan arviointi

2.8.1 Vesitalousluvan määräysten muuttaminen

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

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

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

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

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

2.8.2 Vesitalousluvan pysyvyysuoja

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

Lupa-asiat ratkaistiin lääninhallituksissa aina 1930-luvulla saakka, jolloin osa lupa-asioista siirrettiin vuonna 1934 perustettujen vesistötoimikuntien ratkaistaviksi. Vesistötoimikunnat olivat muodollisesti hallintoviranomaisia, vaikkakin niiden toiminnassa oli jo tuomioistuinten toimintaan liittyviä piirteitä. Vuoden 1961 vesilain voimaantulon myötä vesiasioiden käsittely siirtyi eräitä asiaryhmiä lukuun ottamatta samassa yhteydessä perustettuihin vesioikeuksiin, jotka olivat erityistuomioistuimia. Vesioikeudet lakkautettiin ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön vuoden 2000 uudistuksen yhteydessä, jolloin vesilain mukaiset lupa-asiat siirrettiin tuolloin perustettuihin ympäristölupavirastoihin. Ympäristölupavirastot lakkautettiin valtion aluehallinnon vuoden 2010 uudistuksen yhteydessä, jolloin vesilain mukaiset lupaviranomaisen tehtävät osoitettiin aluehallintovirastoille. Uusimmassa valtion aluehallintouudistuksessa (HE 13/2025 vp) lupaviranomaisen tehtävät ovat siirtyneet uudelle Lupa- ja valvontavirastolle 1.1.2026 alkaen.

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

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

2.8.3 Muita kysymyksiä

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

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

Uuden kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskevan lupamääräyksen asettaminen nollavelvoitelaitokselle on asiana rinnastettavissa muuhun jälkikäteiseen lupamääräysten muuttamista koskevaan asiaan. Nollavelvoitelaitoksille asetettavia kalatalousvelvoitteita tai kalatalousmaksuja koskevaan sääntelyyn liittyen ei ole tunnistettu sellaisia kysymyksiä, jotka edellyttäisivät viranomaisten keskinäisen työnjaon ja kalatalousasioita koskevan puhevallan arviointia voimassa olevasta sääntelystä poikkeavalla tavalla. Uuden kalatalousvelvoitteen määrääminen saattaa edellyttää muidenkin muutosten tekemistä lupaan. Tämä puolestaan saattaa kuulua vesilain yleisestä valvonnasta vastaavan Lupa- ja valvontaviraston vastuualueelle. Tähän seikkaan tulisi kiinnittää huomiota lupamääräysten muuttamista koskevaa asiaa viranomaisessa käsiteltäessä.

Varsinkin aiemmin on hankkeesta kalakannoille ja kalastukselle aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäiseminen ja vähentäminen saatettu järjestää hankkeesta vastaavan ja valtion välisin sopimuksin. Sopimus on sinänsä käyttökelpoinen oikeudellinen mekanismi vesioikeudellisten päätösten täytäntöönpanoon liittyvien kysymysten järjestelmiseen. Toisaalta sopimusinstrumenttiin lupamenettelyn ulkopuolisena mekanismina liittyy erinäisiä rajoituksia. Nykyisen oikeuskäytännön (ks. esimerkiksi KHO 2005:7 ja KHO 2004:98) ja oikeudellisissa selvityksissä esitettyjen käsitysten mukaan sopimusmenettelyllä ei voida

ratkaista sitovasti lupa-asiaan ja lupaviranomaisen toimivallan piiriin kuuluvia kysymyksiä. Viranomaisen ja hankkeesta vastaavan välisellä sopimuksella ei esimerkiksi voida estää lupamääräysten tarkistamista koskevan asian vireille panemista ja asian ratkaisemista voimassa olevan lain mukaisesti. Sanottu koskee myös jäljempänä esitettävää nollavelvoitelaitoksia koskevaa sääntelyä. Toisaalta asiaa koskeva viranomaispäätös ei lähtökohtaisesti vaikuta myöskään sopimuksen pätevyyteen osapuolten keskinäisessä suhteessa ja osapuolten sopimusvelvoitteiden sisältöön. Esityksen yhteydessä ei ole mahdollista ryhtyä tarkastelemaan yksityisoikeudellisia sopimuksia sekä niiden ja vesitalousluvan suhdetta koskevia kysymyksiä ja erityisiä sääntelytarpeita. Lupamääräysten tarkistamisesta johtuvat sopimuksen sisällön mahdolliset tarkistamistarpeet tulisi ratkaista tapauskohtaisesti sopimuksen osapuolten kesken.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää myös sellaiseen lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei enuudesta sisälly. Samassa yhteydessä esitetään tehtäviksi nollavelvoitelaitoksia koskevasta lainmuutoksesta johtuvat tarpeelliset muutokset muuhun lupamääräysten tarkistamista sekä kalatalousmaksun ja kalatalousvelvoitteen tarkistamista koskevaan sääntelyyn.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on tukea vaelluskalakantojen elinolosuhteita turvaavien kunnostushankkeiden käynnistymistä erityisesti niissä tilanteissa, joissa hankkeen toteuttamisesta ei vallitse yhteisymmärrystä hankkeesta vastaavan ja kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen välillä. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen ja resurssien tehokkaan hyödyntämisen kannalta on tärkeää, että sääntely mahdollistaa erityyppisten ja erilaisin tavoin toteutettavien hankkeiden toteuttamisen. Ehdotettu sääntely merkitsee samalla myös jälkikäteistä puuttumista hankkeesta vastaavan omaisuuteen. Sääntelyssä on sen vuoksi kiinnitettävä huomiota lainmuutoksen vaikutuksiin hankkeesta vastaavan perusteltuihin odotuksiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Vesilakiin esitetään lisättäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen omistajalle, jonka lupaan tällaisia määräyksiä ei ennestään sisälly. Lainmuutoksen myötä nollavelvoitelaitoksen lupaan voitaisiin kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta liittää nykyistä helpommin kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskeva määräys. Muutosten tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja ja osaltaan vaalia Suomen arvokasta luontoa.

Määräyksen sisällöstä päätettäessä olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä, muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta. Luvan haltijan asemaa turvattaisiin rajoittamalla kustannuksiltaan kohtuuttomien kalatalousvelvoitteiden määrittämisestä. Luvan haltijalla olisi eräissä tilanteissa oikeus saada valtiolta korvausta, jos velvoitteesta aiheutuisi vesivoiman menetyksen vuoksi hyödyn olennaista vähentymistä.

Uuden lupamääräyksen asettamista koskeva asia käsiteltäisiin vesilain mukaisena hakemusasiaina, jonka käsittelyyn sovelletaan hallintolain ohella vesilain 11 luvun säännöksiä. Mainitun luvun säännöksiä sovelletaan jo nykyään lupamääräysten tarkistamiseen.

Mahdollisten kalatalousvelvoitteen asettamisesta sähköntuotannolle ja sähköjärjestelmän käyttövarmuudelle aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi menettelyllistä sääntelyä täydennettäisiin erityissäännöksellä järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta pyydetävästä lausunnosta.

Kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen harkinnassa olisi, edellyttäkö kalakantojen turvaamistavoite voimassa olevaan lupaan puuttumista tarkoittavan asian vireille panemista. Asian ratkaisisi Lupa- ja valvontavirasto. Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun asettaminen vesitalouslupan haltijalle merkitsisi puuttumista vesitalouslupaan luonnonvaraisten vaelluskalakantojen turvaamiseksi. Kyse on senkaltaisesta yleisestä edusta, jonka valvontaa on pidettävä viranomaiselle kuuluvana tehtävänä. Kun otetaan huomioon, että yksittäisen lupapäätöksen avaaminen tällä perusteella saattaa edellyttää laaja-alaisempaa arviota vaelluskalakannan turvaamisen tarpeellisuudesta sekä tämän edellyttämistä toimenpiteistä ja että luvan muuttaminen saattaisi eräissä tilanteissa synnyttää valtiolle korvausvelvollisuuden luvan muuttamisesta johtuvasta hyödyn menettämisestä, tulisi asiaa koskevan hakemustoimivallan kuulua kalatalousasioista vastaavalle viranomaiselle. Muilla tahoilla oikeutta asian vireillepanoon ei olisi, mutta yksittäiset kansalaiset tai kansalaisjärjestöt tai muut viranomaiset voisivat tehdä kalatalousasioista vastaavalle viranomaiselle asiaa koskevia esityksiä.

Lakiin ei esitetä sisällytettäväksi säännöksiä ajanjaksosta, jonka kuluessa kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen olisi huolehdittava nollavelvoitelaitoksia koskevien asioiden vireille panemisesta. Myöskään laitosten keskinäisestä järjestyksestä ei esitetä säännöksiä lakiin sisällytettäväksi. Nämä kysymykset jäisivät kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen harkittaviksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Yleistä

Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat nykyiseen sääntelyyn verrattuna helpommin toteutettavan ja pidemmälle menevien kalataloudellisten lupamääräysten muuttamisen hankkeesta vastaavan tahdosta riippumatta. Laista ei välittömästi aiheudu hankkeesta vastaavalle tai viranomaiselle toimintavelvoitteita, eikä laissa säädettäisi ajasta, mihin mennessä lupamääräysten tarkistamiseen tulisi ryhtyä. Lupamääräysten tarkistaminen perustuisi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen vireille panemaan hakemukseen ja Lupa- ja valvontaviraston hakemuksen johdosta antamaan päätökseen. Eräissä tilanteissa luvan haltijaa velvoittava päätös ei välttämättä johda vielä rakentamistöiden käynnistymiseen, vaan esimerkiksi luvan haltija saattaa joutua erikseen hyväksyttämään kalatien rakentamissuunnitelmat Lupa- ja valvontavirastolla. Lainmuutosten vaikutukset ilmenisivätkin useamman vuoden viiveellä.

Lainmuutosten vaikutusten aiheutumisen kannalta keskeinen merkitys on elinvoimakeskusten resursseilla, jotka osaltaan määrittävät vireille tulevien asioiden määrää. Valtioneuvoston vuosia 2026–2029 koskevan julkisen talouden suunnitelman ja valtionhallinnon tuottavuusohjelman linjaukset huomioon ottaen elinvoimakeskuksille ei ole odotettavissa merkittäviä lisäresursseja tämän tehtävän hoitamiseen, vaan tehtävät hoidettaisiin talousarvioehdotuksissa määriteltyjen määrärahasojen puitteissa. Elinvoimakeskukset päättävät itsenäisesti resurssiensa kohdentamisesta, mutta vaikutusten arvioinnissa on oletettu

elinvoimakeskusten panevan vireille vuosittain muutamia hankkeita. Valtakunnan osalta määrä saattaisi vuositasolla olla kolmesta neljään käynnistyvää hanketta. Hakemuksen yksityiskohtainen sisältö määräytyisi aina tapauskohtaisesti, mutta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta saatujen tietojen perusteella hakemuksen sisältönä suurimmassa osassa tilanteita olisi todennäköisesti kalatien tai muun ohitusratkaisun rakentaminen.

Lainmuutosten taloudelliset vaikutukset kohdistuvat pääosin voimalaitoksen luvan haltijoihin. Suurten vesivoimalaitosten omistus Suomessa on pitkälti keskittynyt neljälle suurelle energia-alan yhtiölle. Suuruusluokaltaan 1–10 MW laitokset kuuluvat usein paikallisille energiayhtiöille. Alle 1 MW laitosten omistus on jakautunut laajalle joukolle, ja tällaisia vesivoimalaitoksia omistavat energiayhtiöiden lisäksi myös luonnolliset henkilöt suoraan tai välillisesti tätä tarkoitusta varten perustettujen yhtiöiden kautta. Yritysvaikutukset saattavat näin ollen kohdistua hyvin erilaisiin toimijoihin, aina luonnollisista henkilöistä suuriin pörssi-yhtiöihin. Suurilla energiayhtiöillä on tiettävästi kuitenkin ainoastaan muutamia nollavelvoitelaitoksiksi katsottavia laitoksia.

4.2.1.1 Kotitaloudet

Tilastokeskuksen tietojen mukaan sähkön kokonaiskulutus Suomessa oli vuonna 2024 noin 82 700 GWh, josta Suomessa tuotettiin 96 % (79 392 GWh). Vesivoiman osuus Suomessa tuotetusta sähköstä on ollut 18–19 %:n luokkaa (vuonna 2024 noin 14 147 GWh). Tässä esityksessä nollavelvoitelaitosten yhteenlasketuksi vuotuisen sähköntuotannon määräksi on arvioitu 560 GWh (yli 5 MW laitokset 333 GWh, 1–5 MW laitokset 157 GWh ja alle 1 MW laitokset 70 GWh) ja kalatalousvelvoitteesta aiheutuvan sähköntuotannon vähentymäksi vuositasolla 18 GWh (3 % poistuma yli 1 MW laitoksilla ja 5 % poistuma alle 1 MW laitoksilla).

Lainmuutosten vaikutukset kotitalouksiin voisivat heijastua lähinnä sähkön hintaan. Pohjoismaisten sähkömarkkinoiden Suomen alueen sähkön keskimääräiset spot-hinnat vuosina 2021–2025 ovat vaihdelleet tasolla 40,48–154,04 €/MWh, keskiarvon ollessa 73,78 €/MWh. Kalateiden rakentaminen kaikkiin nollavelvoitelaitoksiin tarkoittaisi sähkömarkkinoilla vuositasolla 0,02 %:n poistumaa Suomen alueella tapahtuvaan tuotantoon eli käytännössä korvautumista muilla energialähteillä tuotetulla tai Suomen ulkopuolelta tuodulla sähköllä. Vaikutukset tapahtuisivat pitkän ajan kuluessa. Ennakkoarvion mukaan poistuvan kapasiteetin vaikutus energian hintaan Pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla olisi joitakin prosentin kymmenyksiä Pohjoismaisella markkinalla. Vaikutusta ei ole käytännössä mahdollista erottaa sähkönhinnan muusta vaihtelusta.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että alle 2 MW vesivoimalaitosten poistumisen kokonaisuudessaan sähköntuotannosta on arvioitu vähentävän tuotantokapasiteettia noin 100 MW verran ja vuotuista sähköntuotantoa noin 350 GWh verran. Määrä vastaa noin 0,4 prosenttia vuonna 2024 kulutetusta sähköenergiasta.

4.2.1.2 Yritykset

Vesivoimalaitoksen omistajalle aiheutuvat kustannukset riippuvat uuden lupamääräyksen sisällöstä. Lähtökohdانا arvioinnissa on pidetty kalatien rakentamista, kunnossapitoa ja käyttämistä koskevaa velvoitetta. Vesivoimalaitoksen omistajalle kustannuksia voi muodostua vesilain mukaisiin menettelyihin osallistumisesta, kalatien suunnittelusta ja rakentamisesta sekä kalatien ylläpidosta. Arvioitaessa jälkikäteisten velvoitteiden toteuttamiskustannuksia ja niiden kohtuullisuutta luvan haltijan näkökulmasta, tulee huomioon ottaa vesivoimalla tapahtuvan sähköntuotannon erityispiirteet. Vesivoimalaitosten rakentamiskustannukset ovat muihin

sähköntuotantomuotoihin verrattuna korkeat, mutta vastavuoroisesti laitokset ovat pitkäikäisiä ja käyttökustannukset alhaiset.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella voidaan esittää karkeana arviona, että nimellisteholtaan alle 10 MW:n voimalaitoksen rakentamiskustannukset ovat keskimäärin 4 300 €/kW, ja pienimpien voimalaitosten rakentamiskustannukset saattavat olla yli 5 000 €/kW (Hydropower and Pumped Storage/Hydropower in the European Union (2025), s. 23 ja Pienvesivoimalaopas (2009), s. 13). Voimalaitoksen vuotuisten käyttökustannusten keskiarvona pidetään yleensä 2,5 % hankkeen investointikustannuksista. Suhteelliset rakentamiskustannukset laskevat voimalaitoksen koon kasvaessa. Laitoskohtaiset erot rakentamis- ja käyttökustannuksissa ovat kuitenkin suuria.

Kalatien rakentamis- ja käyttökustannukset

Ympäristöministeriö on laatinut vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelua vuosina 2022–2027 koskevan ohjeistuksen, johon on koottu erilaisten toimenpiteiden ohjeellisia kustannusarvioita (s. 37–38). Ohjeen mukaan kalankulkua helpottavan toimenpiteen selvitys-, suunnittelu-, toteutus- sekä käyttö- ja ylläpitokustannusten arvioinnissa voidaan käyttää ohjeeseen sisältyvän taulukon mukaisia yksikköhintoja.

Toimenpide	Putouskorkeus < 1 m	Putouskorkeus 1-5 m	Putouskorkeus > 5 m
Selvitys	1000 €	3000 €	10 000 €
Suunnittelu	5000 €	10 000 €/nousumetri	15 000 €/nousumetri
Toteutus	25 000 €	50 000 €/nousumetri	100 000 €/nousumetri

Taulukko 3. Kalatien rakentamisen suunnittelun ja toteutuksen viitteellisiä yksikkökustannuksia. Lähde: Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelun ohjeistus vuosina 2022–2027. Vesirakentaminen, säännöstely ja vesistökuunnostukset (2021, s. 37–38).

Ohjeistuksen yksikkökustannukset ovat tarkoitettu erilaisten hankkeiden toteuttamiskustannusten karkeaan arviointiin. Ohjeen mukaiset keskimääräiset kustannukset sopivat parhaiten kalateihin, joissa virtaama on 0,5–1 m³/s. Kalateiden tavoin alasvaellusratkaisuiden kustannukset riippuvat suuresti niiden toteuttamistavasta. Toteuttamiskustannuksista on tietoa vain vähän, mutta ohjeen mukaan asiantuntijatiedon puuttuessa rakenteen kustannuksena voi käyttää arvoa 30 000 euroa/alasvaellusmetri.

Vaihtelua kustannuksiin tuovat tapauskohtaiset erityispiirteet, kuten esimerkiksi kalatien toteutustapa, virtaama, esteiden kiertämisen tarve ja maaperän geologia. Kustannusten suuruuteen voi vaikuttaa myös se, onko ohitettavassa kohteessa toimiva voimalaitos vai ei. Taulukkoon 4 on koottu toteutettujen kalatien rakentamishankkeiden kustannuksia. Kustannukset nousumetriä kohden ovat vaihdelleet 33 000–258 000 euron välillä, keskiarvon ollessa 124 000 euroa/nousumetri.

	Toimenpide	Putouskorkeus (m)	Laitoksen teho (MW)	Kustannukset, esiselvitys (€)	Kustannukset, toteutuneet (€)
Hanke 1	Tekninen pystyrakokalatie	7	1,4		

	Tekninen pysty-rakokalatie	5	1		
				2 000 000	3 100 000
Hanke 2	Tekninen pysty-rakokalatie	9	3,2	1 250 000	2 050 000
	Tekninen pysty-rakokalatie	14	7,5	990 000	1 440 000
Hanke 3	Luonnonmukainen kalatie	8,4	0,5	264 000	800 000
Hanke 4	Tekninen kalatie	13	10	1 800 000	1 500 000
Hanke 5	Luonnonmukainen ohitusuoma	16,5	10,5	600 000	672 000
Hanke 6	Luonnonmukainen ohitusuoma	6	0,4		202 000

Taulukko 4. Kalatiehankkeiden toteutuneita kustannuksia. Lähteet: Kalatien tai luonnonmukaisen ohitusuoman tilaajana toimiminen - Kokemuksia ja vinkkejä käytännöistä (2021) ja Uudenmaan ympäristökeskuksen raportteja 2/2009.

Taulukkojen 3 ja 4 tarkastelun perusteella voidaan todeta toteuttamiskustannusten vaihtelevan huomattavasti ja kustannusten täsmällisen määrittelyn edellyttävän aina tapauskohtaista arviota. Käytettävissä olevien tietojen perusteella kalatien rakentamiskustannukset saattavat nousta esimerkiksi alle 1 MW:n laitoksella miljoonaan euroon ja ylikin, eli kalatien toteuttamisen kustannukset saattavat vastata 20–25 % uuden laitoksen hankintakustannuksista. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että suurilla yli 100 MW voimalaitoksilla kalatien rakentamiskustannukset alaskaeräsuurensa saattavat nousta useisiin kymmeneen miljooniin euroihin.

Kalatien rakentamisen lisäksi kustannuksia aiheutuu kalatien käyttämisestä ja rakenteiden kunnossapidosta. Rakentamiskustannusten tavoin kalateiden käyttö- ja ylläpitokustannukset määrittyvät tapauskohtaisesti ja riippuvat monista kalatien toteutuksen teknisistä piirteistä. Edellä mainitussa vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelun ohjeistuksessa kalatien käyttö- ja ylläpitokustannusten viitteellisenä arvona on esitetty 3 % rakenteen toteuttamiskustannuksista. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi taulukon 4 hankkeen 1 osalta noin 90 000 euron suuruisia käyttökustannuksia vuodessa. Kirjallisuudessa on esitetty myös alhaisempia kustannuksia.

Täsmällisen arvion esittäminen kalateiden rakentamis- ja käyttökustannuksista vesivoimalaitosten omistajille ja laitosten toimintaedellytyksille vaatisi yksityiskohtaista tietoa lain soveltamisalaan piiriin kuuluvista laitoksista ja niiden sijaintipaikan vesistöistä. Tällaista tietoa ei esitystä valmisteltaessa ole ollut käytettävissä. Jo toteutettujen hankkeiden perusteella voidaan kuitenkin esittää arvio, että kaikkein pienimpien vesivoimalaitosten osalta (alle 0,1 MW) kalatien rakentaminen tai muunlaisen ohitusratkaisun toteuttaminen ei olisi käytännössä

taloudellisesti mahdollista, vaan tällöin hankkeesta vastaavan olisi mielekkäämpää poistaa vesivoimalaitos käytöstä.

Keskimääräisten kustannusten perusteella voidaan esittää suuntaa antava arvio kustannusten suuruusluokasta. Jos seuraavan 10 vuoden aikana velvoitettaisiin rakentamaan kalatiet esimerkiksi 40:een 1 MW:n laitoksen yhteyteen, ja laitoksen keskimääräinen putouskorkeus olisi 5 metriä, tarkoittaisi tämä taulukoissa 3 ja 4 esitettyjen tietojen perusteella 0,7–1 miljoonan euron suuruista laitospaikoista kustannusta ja noin 32–40 miljoonan euron suuruista kertaluontoista kustannusta vesivoimalaitossektorille seuraavan 10 vuoden aikana. Jos käyttökustannusten suuruudeksi arvioidaan edellä mainittu 3 %, tarkoittaisi tämä voimalaitossektorille noin 1 miljoonan euron suuruista pysyvää menolisäystä.

Voimataloudelle aiheutuvat menetykset

Voimataloudelle aiheutuu menetyksiä kalatiehen tai ohitusuomaan juoksutettavasta vesimäärästä, jota ei voida käyttää sähkötuotantoon ja joka vähentää laitoksesta saatavaa hyötyä. Jos juoksutus olisi järjestettävissä voimalaitosluvan edellyttämän ohjuksutettavan minimivirtaaman puitteissa, ei menetyksiä synny.

Kalatiehen johdettavan veden määrästä päätetään laitosta koskevassa lupamääräyksessä tapauskohtaisesti. Pääsääntöisesti lupamääräyksissä edellytetään veden johtamisesta kalatiehen ympäri vuoden, mutta kaikkiin lupiin tällaista vaatimusta ei sisälly. Kalatiehen johdettavan vaaditun veden määrä saattaa vaihdella vuodenaajan mukaan. Kalateiden rakentamista koskevien lupapäätösten perusteella voidaan esittää karkeana arviona, että kalatiehen johdettavaksi vaaditun veden määrä on yleensä 3–5 %:n vesistön keskivirtaamasta. Pienemmillä laitoksilla kalatiehen johdettavan veden määrä saattaa olla tätä suurempikin.

Sähkön hinnan vaihteluista johtuen kalatiehen johdettavan veden määrästä ei ole suoraan johdettavissa siitä aiheutuvaa taloudellisen hyödyn menetystä. Vesivoimalaitoksen tuottaman hyödyn kannalta keskeinen tekijä on, voiko voimalaitoksen omistaja säännellä laitoksen sähköntuotantoa kysynnän mukaan. Vesivoiman tuotantotuloista suurin osa koostuu sähkön vuorokausimarkkinoilta saatavista tuloista (Vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säättövoimaan (2024), s. 56). Vuorokausimarkkinoiden ohella vesivoimalaitokset voivat osallistua myös niin kutsutuille reservimarkkinoille, jolloin laitosten tuottamalla säätösähköllä tasapainotetaan sähköverkon taajuuden heilahteluja. Tällaisille laitoksille asetettavat määräykset voisivat siten vähentää jonkin verran myös niiden reservimarkkinoilta keräämiä tuottoja. Tyypillinen tuotantoteholtaan pieni nollavelvoitelaitos ei kuitenkaan tarjoa tuotantaan reservimarkkinoille, sillä niille voivat osallistua ennen muuta tuotantaan säätämään kykenevät, kookkaammat vesivoimalaitokset. Täten reservimarkkinoilta kerättäviin tuottoihin kohdistuvien vaikutusten arvioidaan jäävän kokonaisuudessaan verraten rajallisiksi.

Kattavan arvion tekeminen voimataloudelle aiheutuvista menetyksistä edellyttäisi tietoja kaikkien nollavelvoitelaitosten osalta vesistön virtaamatiedoista, kalateihin johdettavan veden määrästä, voimalaitosten tuottaman sähkön määrästä ja säännöstelyn mahdollisuudesta. Tällaisia tietoja ei ole ollut käytettävissä. Kalatien käyttämisestä aiheutuvaa menetystä vesivoimalaitosten omistajille voidaan kuitenkin pyrkiä arvioimaan vuotuisen sähköntuotannon vähentymän ja sähkömarkkinoiden keskihintojen perusteella.

Vuosi	Keskihinta €/MWh
-------	------------------

2025	40,48
2024	45,57
2023	56,47
2022	154,04
2021	72,34

Taulukko 5. Pohjoismaisten sähkömarkkinoiden Suomen alueen sähkön spot-hinnat vuosina 2021–2025. Lähde: Nord Pool AS, viittauspäivä 14.1.2026.

Nollavelvoitelaitosten yhteenlasketun vuotuisen sähköntuotannon määräksi on arvioitu noin 560 GWh (yli 5 MW laitokset 333 GWh, 1–5 MW laitokset 157 GWh ja alle 1 MW laitokset 70 GWh). Jos kalatievelvoitteista aiheutuvan sähköntuotannon vähentymäksi arvioidaan 3 % yli 1 MW laitoksilla ja 5 % alle 1 MW laitoksilla, tarkoittaisi tämä vuotuista 18 GWh tuotannon vähentymää vesivoimasektorille.

Vuosina 2021–2025 sähkön keskimääräinen hinta on vaihdellut tasolla 40,48–154,04 €/MWh, keskiarvon ollessa 73,78 €/MWh. Jos tuotannon arvoa määritettäessä ei huomioon oteta tuotannon joustomahdollisuuksia ja sähkön hinnaksi oletetaan 60 €/MWh, muodostuisi vuotuiseksi tuotannon menetyksen arvoksi noin 1,1 miljoonaa euroa, jos kalatiet rakennettaisiin kaikkiin nollavelvoitelaitoksiin. Käytännössä lupien tarkistaminen tulisi kuitenkin tapahtumaan pitkän ajan kuluessa, ja vuotuiset tuotannon menetykset muodostuisivat todennäköisesti 3–4 laitoksen lupien tarkistamisen myötä. Yksittäiselle 1,4 MW voimalaitokselle, jonka vuosituotanto on 6 500 MWh, 3 %:n suuruinen kalatiehen johdettava vesimäärä merkitsisi karkeasti 195 MWh sähköntuotannon menetystä. Sähkön keskihinnalla 60 €/MWh tämä tarkoittaisi noin 11 700 euron suuruisia vuotuista menetystä.

Muut vaikutukset yritystoimintaan

Esityksen valmistelun yhteydessä saatujen selvitysten mukaan suuri osa voimalaitoksista, joihin ehdotettu lupien tarkistamista koskeva sääntely kohdistuu, on pieniä, nimellisteholtaan alle 0,1 MW:n laitoksia. Monet tällaiset laitokset ovat pienten tai keskisuurten yritysten (pk-yritysten) omistuksessa, mikä tarkoittaa, että esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat myös pk-sektorin yrityksiin. Vaikutusten laatu ja laajuus riippuisi kulloisenkin yksittäisen yrityksen tilanteesta, eikä vaikutuksista täten ole mahdollista esittää yleisesti päteviä arvioita.

Esityksestä ei seuraisi suoraan toimintavelvoitteita viranomaisille tai hankkeesta vastaaville, vaan nollavelvoitelupien tarkistamiseen ryhdyttäisiin viranomaisen arvion perusteella ja määrärahojen puitteissa tulevana vuosina. Vesivoimalaitosten omistajien näkökulmasta tämä voi tarkoittaa uudenlaista taloudellista epävarmuutta, kun luvan tarkistamisesta tai sen ajankohdasta ei olisi selkeää käsitystä. Tällainen taloudellinen epävarmuus voi hankaloittaa joidenkin laitosten toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua sekä muita korjaus- ja uusintainvestointeja.

Toisaalta ehdotetuilla muutoksilla voi olla myös taloudellisia hyötyjä vesivoimatuotannolle pitkällä aikavälillä. Edellä on arvioitu, ettei ehdotettujen muutosten vaikutus sähkön hintaan olisi erotettavissa sähkön hinnan normaalista vaihtelusta. Kun kuitenkin pienikin sähköntuotannon väheneminen nostaa hieman sähkön markkinahintaa, voi tämä hintojen nousu

osin kompensoida voimalaitosten tuotannon menetyksiä, sillä jäljelle jäävästä sähköntuotannosta voidaan saada korkeampia markkinatuottoja. Samalla kalateiden rakentaminen ja muiden ekologisten toimenpiteiden toteuttaminen voi parantaa vesivoimatuotannon mainetta vastuullisena toimijana, mikä voi tuoda välillisempää hyötyä toimialalle.

Virtavesiympäristöihin kohdistuvien suotuisten vaikutustensa kautta ehdotus voi parantaa alueiden kalastus- ja muita virkistysmahdollisuuksia ja sitä kautta vaikuttaa suotuisasti matkailuelinkeinoihin. Ehdotus voi vaikuttaa suotuisasti matkailun parissa toimivien yritysten toimintaympäristöön ja kasvumahdollisuuksiin. Ehdotuksen ekologisia ja kalataloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu jäljempänä kohdassa 4.2.3.

4.2.1.3 Julkinen talous

Lupa- ja valvontavirasto ja kalataloustehtäviä hoitavat elinvoimakeskukset

Ehdotetuilla säännöksillä olisi vaikutuksia vesilain mukaisena lupaviranomaisena toimivan Lupa- ja valvontaviraston ja kalataloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten toimintaan. Säännökset eivät muuttaisi vesitalousasioissa ja kalatalousasioissa toimivaltaisten viranomaisten keskinäisiä toimivaltasuhteita. Uuden kalatalousvelvoitteen asettamisessa olisi kyse vesilain 11 luvun mukaisesta hakemusasiasta, joka käsiteltäisiin Lupa- ja valvontavirastossa elinvoimakeskuksen hakemuksesta vesilain säännösten mukaisesti. Elinvoimakeskuksen Lupa- ja valvontavirastossa vireille paneman asian käsittelystä ei vesilain 18 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan peritä maksua.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla vuosina 2020–2023 vireille tulleiden vesilain mukaisten lupa-asioiden määrät ovat vaihdelleet 337 ja 397 asian välillä (HE 41/2025 vp s. 36–37). Ennakkoarvion mukaan ehdotettujen muutosten myötä Lupa- ja valvontavirastossa saattaisi tulla vuosittain vireille 3–4 uuden lupamääräyksen antamista tarkoittavaa asiaa. Tämä lisäisi pitkällä aikavälillä Lupa- ja valvontaviraston työmäärää, vaikka vireille tulevien asioiden määrässä ei tapahtuisikaan merkittävää muutosta.

Lakiin ei ehdoteta säädettäväksi lupamääräysten tarkistamishankkeiden vireille panon aikataulusta tai kohteiden valintaa koskevista säännöksistä. Nämä jäisivät elinvoimakeskusten harkinnan varaan. Kalataloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten resurssit määrittelisivät vuosittain vireille tulevien lupamääräysten tarkistamisasioiden määrän. Oletettavaa on, että resurssit kohdennettaisiin kiireellisiin kohteisiin ja niihin vesistöihin, joissa saadaan suurin hyöty kalakantojen kannalta. Kalatalousviranomaisilta vuonna 2023 saatujen tietojen mukaan potentiaalisesti käynnistettävistä hankkeista noin 70 % sijaitsisi nykyisen Itä-Suomen elinvoimakeskuksen, 10 % Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen ja 20 % Lapin elinvoimakeskuksen alueella.

Uuden lupamääräyksen asettamista koskevan asian vireillepanon edellyttämien hakemusasiakirjojen valmistelu vaatii yleensä useiden henkilötyökuukausien panoksen elinvoimakeskuksessa. Uusien lupamääräysten asettamista koskevien asioiden valmistelu tapahtuisi elinvoimakeskusten nykyisten resurssien puitteissa. Jos tavoitteena on kolmen-neljän asian vireillepano vuosittain, arvioidaan tämän vaativan noin yhden henkilötyövuoden suuruisen resurssin kohdentamisen näihin tehtäviin kalataloustehtäviä hoitavissa elinvoimakeskuksissa. Vireille pantavien asioiden määrän merkittävä lisääminen edellyttäisi joko lisäresurssien osoittamista elinvoimakeskuksille tai kalataloustehtävien priorisointia.

Hakemusasiakirjojen laatiminen edellyttää erilaisten selvitysten tekemistä ja suunnitelmien laadintaa, joiden vaatima työmäärä riippuu hankkeesta. Monien vesistöjen osalta on jo olemassa taustaselvityksiä, joita voidaan hyödyntää uuden lupamääräyksen asettamista koskevan hakemusasian valmistelussa. Työmäärän kannalta merkittävää on, minkä sisältöistä uutta lupamääräystä laitokselle ryhdytään hakemaan. Suurimmassa osassa lupamääräysten tarkistamisasioissa kyse olisi kalatien tai muun ohitusuoman rakentamisesta tai muusta kalataloudellisen velvoitteesta. Yleisesti voidaan todeta uuden kalatalousvelvoitteen määräämistä tarkoittavan hakemuksen laatimisen edellyttävän laajempia ja seikkaperäisempiä selvityksiä ja enemmän viranomaistyötä kuin kalatalousmaksua koskeva hakemus.

Viranomaisissa ja tuomioistuimissa lainmuutosten myötä vireille tulevat uudet asiat tulee hoitaa nykyisten määrärahojen puitteissa talouspoliittisen ministerivaliokunnan helmikuussa 2024 tekemistä kirjauksista johtuen.

Muut viranomaiset ja kantaverkonhaltija

Lupa- ja valvontaviraston on vesilain 11 luvun 6 §:n mukaan pyydettävä hakemuksesta lausunto vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalta elinvoimakeskukselta sekä asianomaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeetonta. Uuden lupamääräyksen asettamista tarkoittavien asioiden ennakoitu määrä huomioon ottaen lainmuutoksen ei arvioida lisäävän muiden viranomaisten resurssitarpeita.

Vesilain 11 luvun 6 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan lausunto tulisi pyytää järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta, jos kyse olisi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta merkittävästä laitoksesta. Järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana toimii julkinen osakeyhtiö Fingrid Oyj. Lausunnon pyytämisen tarpeellisuuden arvioisi Lupa- ja valvontavirasto. Todennäköistä on, että lausuntoja ei pyydetäisi kaikkein pienemmistä kohteista. Vireille tulevien asioiden määrä huomioon ottaen kantaverkon haltijalle tulevien lausuntopyyntöjen määrä jäisi vähäiseksi. Kantaverkonhaltijan tehtävänä olisi arvioida laitoksen merkitystä sähköjärjestelmän valtakunnallisen tasehallinnan näkökulmasta sille toimitettujen hakemusasiakirjojen valossa. Tarkoituksena ei ole, että kantaverkonhaltija ryhtyisi hankkimaan lausunnon laatimiseksi erillistä selvitystä tai tekemään laskelmia laitoksen merkityksestä.

Lupa- ja valvontavirasto voisi tarvittaessa pyytää vesilain 11 luvun 6 §:n nojalla lausunnon hakemuksesta myös Huoltovarmuuskeskukselta. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä ei olisi arvioida laitoksen merkitystä sähköjärjestelmän käyttövarmuudelle operatiivisella tasolla, joka kuuluu kantaverkonhaltijalle. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi arvioida mikä vaikutus uuden lupamääräyksen antamisella, käytännössä sähköntuotannon rajoittamisella, olisi kansallisen huoltovarmuuden näkökulmasta.

Vesivoiman menetyksen korvaaminen

Valtiontalouden näkökulmasta merkityksellinen säännös on ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 3 momentti, jonka mukaan luvanhaltijalla olisi oikeus saada valtiolta korvaus kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Vesivoiman menetyksestä aiheutuvan hyödyn vähentymisen korvaamisesta päättäisi Lupa- ja valvontavirasto. Harkitessaan uuden lupamääräyksen määräämistä koskevan asian vireillepanoa, elinvoimakeskuksen tulisi arvioida valtiolle lupamääräyksen tarkistamisesta mahdollisesti aiheutuvan korvausvelvollisuuden sisältöä ja ottaa tämä punninnassa huomioon.

Säännöksen soveltamisalaa ei ole rajattu tietyn tyyppisiin toimijoihin, eli kysymystä hyödyn olennaisesta vähentymisestä saatetaan joutua arvioimaan kaiken tyyppisten toimijoiden osalta. Korvausvelvollisuus kytkeytyisi käytännössä kalatien rakentamiseen, oikeastaan sen käyttämiseen kun osa sähköntuotantoon aiemmin käytetystä virtaamasta juoksettaisiin jatkossa koneistojen sijaan kalatiehen.

Korvausvelvollisuudesta valtiolle aiheutuvien vastuiden määrään vaikuttavat useat seikat. Vireille tulevien asioiden määrät, kohteina olevat laitokset, vaaditun uuden lupamääräyksen sisältö ja laitoksia koskevien aikaisempien lupapäätösten määräykset vaikuttavat kaikki korvausvastuun syntymiseen ja korvausten suuruuteen.

Vireille tulevien asioiden määrää on käsitelty edellä luvussa 4.2.1.2. Lähtökohtaisesti suurimmassa osassa tilanteita määrättäväksi haetun velvoitteen sisältönä olisi kalatien rakentaminen, johon korvausvelvollisuus voisi kytkeytyä. Korvausvastuun syntymisen edellytyksien arvioinnissa tulisi huomiota kiinnittää myös laitoksen aikaisempiin lupamääräyksiin. Korvausvastuun syntymiselle ei voida katsoa olevan edellytyksiä varsinkaan silloin, jos laitosta koskevissa aikaisemmissa lupamääräyksissä hankkeesta vastaava on velvoitettu toimittamaan mahdollisesti jälkikäteen rakennettavaan kalatiehen tarpeellisen vesimäärän korvauksetta.

Säännöksen mahdollista soveltamiskäytäntöä arvioitaessa voidaan tulkinnan suuntaviivoja hakea säännöstelyhyödyn vähentymistä koskevasta korvauskäytännöstä. Korkein hallinto-oikeus totesi vuoden 1961 vesilain 8 luvun 10 b §:ää koskevassa ratkaisussaan (KHO 29.1.2013 t. 357) määräaikaisesta lisäjuoksutuksesta aiheutuvan sähköntuotannon vähentymisen jäävän enintään 5 %:iin voimalaitoksen koko tuotannosta. Vähimmäisjuoksutuksen muutos ei vähentänyt huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaisuhyötyä eikä se muuttanut olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta tuottaa vesivoimalla sähköä.

Samansuuntainen tulkinta vaikuttaisi perustellulta myös ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 3 momentin mukaisissa tilanteissa. Lain tasolla ei ole ennakolta mahdollista ratkaista korvauskynnyksen ylittävän hyödynmenetyksen suhteellista määrää tai rahamääräistä arvoa, vaan tämä jäisi oikeuskäytännön varaan. Ennakkoarvion mukaan valtiolle syntyvää korvausvastuuta ei voitaisi pitää tavanomaisena.

4.2.1.4 Kunnat

Käytettävissä olleiden tietojen mukaan kunnat omistavat joko kokonaan tai osittain energiayhtiöidensä kautta 34 vesivoimalaitosta, joista 12 on katsottavissa nollavelvoitelaitoksiksi. Lisäksi kunnat ovat suurten energiayhtiöiden osakkaita. Kunnat eivät tietyvästi omista suoraan yksittäisiä vesivoimalaitoksia, vaan laitokset ovat kuntien energiayhtiöiden omistuksessa. Mahdollisesta kalatien rakentamisesta aiheutuvat kustannukset ja tuotannon menetykset kohdistuvat ensi vaiheessa energiayhtiöihin. Tiedossa ei ole, miten laitosten omistukset ovat jakaantuneet kuntien kesken, eikä arvioita muutoksen vaikutuksista yksittäisten kuntien talouteen ole mahdollista esittää.

Kuntien energiayhtiöiden nollavelvoitelaitosten nimellisteho vaihtelee 0,9–7,8 MW välillä. Enintään 1 MW laitoksia näistä on 4, 1–5 MW laitoksia 5 ja yli 5 MW laitoksia 3. Kalatien rakentamis- ja käyttökustannusten muodostumista on tarkasteltu edellä luvussa 4.2.1.2. Jos kaikkiin laitoksiin tulisi rakentaa kalatie, voidaan tämän arvioida aiheuttavan kuntien energiayhtiöille kokonaisuudessaan 10–15 miljoonan euron kertaluontoisen kustannuksen. Edellä todetun tavoin kustannus jakaantuisi käytännössä useiden vuosien mittaiselle ajanjaksolle lupa-asioiden vireillepanosta riippuen.

Kuntien omistamien nollavelvoitelaitosten sähköntuotannon kokonaismääräksi voidaan arvioida noin 94 GWh. Jos kalateiden johdettavan veden arvioidaan vähentävän sähköntuotantoa keskimäärin 3 %:n verran, tarkoittaisi tämä sähkön keskihinnalla 60 €/MWh kokonaisuudessaan noin 170 000 euron suuruista vuotuista menetystä kuntien kokonaan tai osittain omistamille voimalaitoksille, jos kalatiet rakennettaisiin kaikkiin laitoksiin.

4.2.2 Ympäristövaikutukset

Vesiympäristö ja kalakannat

Nollavelvoitelaitoksille asetettavilla uusilla kalatalousvelvoitteita tai –maksua koskevilla määräyksillä arvioidaan olevan suotuisia vaikutuksia ennen kaikkea voimalaitoksen vesistön vaelluskalakantojen ja laajemminkin vesiympäristön tilaan sekä vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Uusiin velvoitteisiin perustuvista toimenpiteistä hyötyvät etenkin uhanalaiset lajit taimen (meritaimen ja järvitaimen), lohi (merilohi ja järvilohi), vaellussiika ja ankerias. Lisäksi toimenpiteistä hyötyviä muita vaelluskalalajeja ovat mm. toutain ja vimpa sekä nahkiainen. Ehdotettu uudistus parantaisi vaelluskalakantojen elinolosuhteita ja toisi myönteisiä vaikutuksia myös muille kalalajeille, vesiekosysteemille laajemmin ja vesiluonnon monimuotoisuudelle. Vaikutukset riippuvat siitä, mihin laitoksiin ja vesistöihin toimet kohdistetaan, ja minkä sisältöisiä ne ovat. Kalataloudellisissa toimissa painopiste on siirtymässä istutuksista kalakantojen luontaisen elinkierron mahdollistaviin toimiin. Tällaisia ovat luonnonmukaiset vaellusesteiden ohitusratkaisut ja niihin mahdollisesti liittyvät elinympäristöjen (kutu- ja poikastuotantoalueet) kunnostukset.

Ehdotuksen ekologinen ja kalataloudellinen vaikuttavuus riippuu lisäksi siitä, miten kalatalousvelvoitteet onnistutaan yhdistämään vesilain muihin menettelyihin parantaa uhanalaisten kalakantojen elinolosuhteita eri vesistöissä ja kalankulun kannalta kriittisissä kohteissa. Vesiympäristössä tapahtuvien muutosten hitaudesta johtuen kalakantojen ja vesiympäristön tilan elpyminen vie yleensä useita vuosia, mutta jo toteutettujen hankkeiden perusteella elpyminen saattaa alkaa nopeastikin.

Ehdotettavien lakimuutosten vaikutuksia voidaan lähestyä myös kuvaamalla lakimuutoksilla tuettavaa vaelluskalakantaa elävän luonnon tuottamana ekosysteemipalveluna, joka tuottaa ihmisille hyötyjä (Saija Koljonen ym., Vaelluskalakantojen elvyttäminen – ympäristövirtaama ja muut ratkaisut, s. 104). Arviossa voidaan tällöin tukeutua esimerkiksi Euroopan Ympäristökeskuksen viisiportaiseen CICES-luokitteluun (Common International Classification of Ecosystem Services). Siinä ekosysteemipalvelut jaotellaan kolmeen pääosastoon (tuotantopalveluihin, säätely- ja ylläpitopalveluihin ja kulttuuripalveluihin) sekä niiden alaisiin lohkoihin, ryhmiin ja luokkiin, joiden sisällä voidaan tunnistaa arvotettavat hyödykkeet.

Vaelluskaloista saatavan ruoan arvo voidaan nähdä poistavana ja suorana käyttöarvona, sillä ruoaksi käytettynä kala ei palaa luontoon. Yleisesti ruoaksi saatavan kalan arvoa mitataan markkinahinnalla (Koljonen ym. 2017, s. 104). Itseään ylläpitävän vaelluskalakannan voidaan tulkita tuottavan käytöstä riippumattomia hyötyjä, eli tässä tapauksessa taloudellisesti mitattavassa olevaa olemassaoloarvoa ja perintöarvoa. Vaelluskalakantojen tuottamista loppuhyödyistä helpoiten ymmärrettäviä Suomessa ovat kalastuksen kulttuuriset arvot, erityisesti virkistysarvot. Kalastus tapahtumana tuottaa virkistysarvoja riippumatta saaliin saamisesta tai vapauttamisesta. Tutkimuskohteena ja tiedon tuottajana vaelluskalakannat tuottaa epäsuoria käyttöarvoja myös esimerkiksi tieteen tekijöille ja luonto-ohjelmien katsojille. Lisäksi vaelluskalakannat pitävät yllä paikalliskulttuuria ja palveluita suosituilla kalastusalueilla, joka

tuottaa epäsuoria käyttöarvoja ja kalastuskulttuurin olemassaolo- ja perintöarvoja (Koljonen ym. 2017, s. 105).

Vaelluskalakantojen tilaa parantavien toimenpiteiden tuottamien taloudellisten hyötyjen kirjallisuudessa on esimerkkejä erilaisista kalataloudellisista hoitotoimenpiteistä (mm. kalateiden rakentaminen, kutualueiden parantaminen). Tutkimukset ovat kuitenkin yksittäisiä luonteeltaan (Koljonen ym. 2017, s. 114).

Sähköntuotannon hiilidioksidipäästöt

Kalatiehen käyttäminen edellyttää virtaaman osan ohjaamista kalatiehen, joka ei olisi voimalaitoksessa enää käytettävissä sähköntuotantoon. Sähköntuotannon vähentymisellä ei arvioida olevan vaikutusta sähkön kysyntään, minkä vuoksi poistuva tuotantokapasiteetti korvautuisi muulla energiantuotantomuodolla tai tuonnilla toisesta valtiosta osana normaalia tehotasapainon ylläpitoa yhtenäisillä sähkömarkkinoilla.

Korvaavan sähköntuotannon hiilidioksidipäästöt vastaisivat todennäköisesti sähköntuotannon keskimääräisiä hiilidioksidipäästöjä. Kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:n mukaan Suomessa kulutetun sähkön päästökertointen keskiarvo vuonna 2024 oli 33 g CO₂/kWh (vesivoiman päästökerroin 0 g CO₂/kWh). Jos poistuvan vesivoiman tuotantokapasiteetin suuruudeksi arvioidaan 18 GWh, tarkoittaisi tämän korvauminen muilla energialähteillä tuotetulla sähköllä kasvihuonekaasupäästöjen 594 CO₂-ekvivalenttitonnin suuruista laskennallista lisäystä. Suomen kasvihuonekaasupäästöt ilman maankäyttösektoria (LULUCF) olivat vuonna 2024 noin 38,8 miljoonaa CO₂-ekvivalenttitonnia.

Käytännössä lisäys jäisi pienemmäksi. Tuotannon poistuminen tapahtuisi pitkän aikavälin kuluessa ja korvautuisi todennäköisesti suurelta osin toisesta uusiutuvan energian lähteestä peräisin olevalla sähköllä. Poistuvan sähköntuotannon korvaamisen ei sen vuoksi arvioida sanottavasti lisäävän sähköntuotannon ympäristökuormitusta. Sähköntuotanto on Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän piirissä. Vaikka poistuvaa energiantuotantoa korvattaisiin kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavalla energiantuotannolla Suomessa tai toisessa EU-maassa, eivät suorat päästöt Euroopan unionin tasolla muuttuisi mihinkään.

Ympäristövirtaama

Ehdotusten ympäristövaikutuksia voidaan kuvata myös ympäristövirtaaman käsitteen avulla. Ympäristövirtaama voidaan määritellä eri yhteyksissä hieman eri tavoin, mutta yleisesti ottaen sillä tarkoitetaan virtaamaa, jonka virtaveden ekosysteemi tarvitsee menestyäkseen (<https://www.vesi.fi/sanasto/ymparistovirtaama/>, viittauspäivä 31.12.2025). EU:n vesipuitedirektiivin kontekstissa ympäristövirtaamalla tarkoitetaan virtaamaa, joka on sopuosinnassa direktiivin 4 artiklan mukaisten ympäristötavoitteiden kanssa (European Commission, Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive. Guidance Document No. 31, s. 20).

Esityksessä tarkoitetuilla kalataloudellisilla velvoitteilla voidaan tukea ympäristövirtaaman saavuttamista ja toteutumista, mutta rakennetuissa vesistöissä ympäristövirtaaman toteutumiseen vaikuttavat kuitenkin myös monet muut tekijät, kuten vesivoimalaitoksen säännöstely- ja juoksutuskäytännöt ja muut vesistöolot. Nämä muut tekijät voivat osoittautua erityisen haasteellisiksi isoissa, voimakkaasti porrastetuissa voimatalousjoissa (ks. Koljonen ym. 2017, s. 34). Kun ehdotettavat lainmuutokset mahdollistavat kalataloudellisten velvoitteiden asettamisen myös nollavelvoitelaitoksille, voivat ne osaltaan tukea

ympäristövirtaaman toteutumista tällaisten laitosten läheisissä vesistöissä. Erilaisista kalataloudellisista määräyksistä erityisesti kalatien rakentamisvelvoitteella voidaan nähdä potentiaalia ympäristövirtaaman toteuttamisessa, kun kalatien rakentaminen mahdollistaa voimalaitospadosta johtuvan vaellusesteen ohittamisen. Yksin kalataloudellisilla määräyksillä ympäristövirtaaman toteutumista ei kuitenkaan voida kaikissa tapauksissa taata.

4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Perusoikeuksien toteutuminen

Ehdotetuilla lainmuutoksilla on vaikutuksia erityisesti yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n ja omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n toteutumiseen. Yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 § turvaa ennen kaikkea luonnollisia henkilöitä, mutta yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa, jos sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Tällä hetkellä eri vesivoimalaitosten omistajat ja laitosten vaikutuspiirissä olevat vesialueen omistajat ja muut tahot ovat keskenään osin erilaisessa asemassa sen vuoksi, että vesivoimalaitoksilta edellytettävät, vesiympäristöä ja kalakantoja turvaavat vaatimustasot poikkeavat toisistaan sovellettavasta lainsäädännöstä riippuen.

Ehdotetuilla lainmuutoksilla mahdollistetaan kalataloudellisten velvoitteiden asettaminen sellaisille vesivoimalaitoksille (nollavelvoitelaitoksille), joille velvoitteita ei ole aiemmin asetettu. Muutokset edistäisivät toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua, kun vesistöjen patoamisesta vaelluskalakanhoille aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja korjaamiseen osallistuminen ulotettaisiin laitoksiin aiempaa kattavammin. Samalla muutokset edistäisivät yhdenvertaisuutta vesivoimalaitoksiin kytkettyjen vesialueen omistajien välillä.

Lupa vesivoimalaitoksen rakentamiseen ja oikeus vesivoimaan kuuluvat omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n piiriin. Ehdotetut lainmuutokset mahdollistaisivat nykyistä sääntelyä pidemmälle menevien ja vesivoimalaitoksen omistajalle mahdollisesti huomattaviakin kustannuksia aiheuttavien velvoitteiden asettamisen, jonka voidaan katsoa heikentävän perustuslain 15 §:n toteutumista. Vesioikeudellisiin päätöksiin on kuitenkin katsottu jo aiemminkin voitavan puuttua ja asettaa hankkeesta vastaavalle uusia velvoitteita vesiympäristön tilan ja asianosaisten oikeuksien turvaamiseksi. Vesivoimalaitoksen omistajan asemaa turvaa ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin vaatimus, jonka mukaan velvoitteesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia sekä 3 momentin mukainen oikeus saada valtiolta korvausta uudesta kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Voimalaitoksen ylä- ja alapuolisten vesialueen omistajien näkökulmasta ehdotettujen muutosten voidaan puolestaan katsoa edistävän perustuslain 15 §:n toteutumista parantamalla kalakantojen elinolosuhteita vesistöissä.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuus ja huoltovarmuus

Ehdotetun lainmuutoksen vaikutusta vesivoimalla tuotetun energian määrään on tarkasteltu edellä kohdassa 4.2.1.2. Vesivoiman merkitys Suomen sähköntuotannon kokonaisuudessa on viime vuosikymmenten aikana pienentynyt, mutta käynnissä olevassa energiatoimialan muutoksessa sen asema on edelleen tärkeä. Vesivoima tarjoaa tasaisen ja häiriöttömän tuotannon lisäksi sähköverkon tasapainottamisen kannalta olennaisia ominaisuuksia, kuten säätömahdollisuuden ja inertiaa, jotka mahdollistavat sääolosuhteista riippuvan tuotannon, kuten tuulivoiman lisäämisen sähkön tuotannossa. Tulevaisuudessa säätökykyisen

sähköntuotannon tarpeellisuuden on arvioitu korostuvan entisestään, kun sääriippuvaisten energiamuotojen käyttö lisääntyy ilmastonmuutosta hillittäessä.

Valtakunnallisen sähköjärjestelmän tasehallinnan ja huoltovarmuuden näkökulmasta merkitystä on erityisesti tuotantoaan säätämään kykenevien laitosten toimintaedellytysten muutoksilla. Sähkön pientuotannolla ei ole samaa merkitystä tasehallinnan tai huoltovarmuuden näkökulmasta. Merkityksettömänä ei kuitenkaan voida pitää tilannetta, jossa samanaikaisesti tai lyhyen ajanjakson kuluessa poistuisi suuri määrä pienten laitosten sähköntuotantoa. Tämänkaltaisen tilanteen aiheutumista on kuitenkin pidettävä epätodennäköisenä.

Selvitysten mukaan lukumääräisesti suurin osa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvista laitoksista on pieniä laitoksia, joilla ei tyypillisesti ole säätökykyä ja joiden osuus Suomessa tuotetusta kokonaisenergiasta on verraten vähäinen. Toisaalta sanottujen laitosten merkitys paikallisen energiahuollon kannalta voi olla suurempi, sillä ne voivat muun muassa parantaa paikallista sähkön saantivarmuutta. Niin ikään huoltovarmuuden näkökulmasta hyödyllisenä voidaan pitää myös pienimuotoista ja erityisesti hajautettua energiantuotantoa. Pienet laitokset saattavat osaltaan osallistua myös esimerkiksi tulvavesien hallintaan.

Edellä kohdassa 4.2.1.1 on nollavelvoitelaitosten yhteenlasketuksi vuotuisen sähköntuotannon määräksi arvioitu 560 GWh. Kalateiden rakentaminen kaikkiin nollavelvoitelaitoksiin ja niiden käyttämisen voidaan arvioida aiheuttavan vuositasolla 18 GWh eli 0,02 %:n poistuman Suomen alueella tapahtuvaan tuotantoon. Tasehallinnan ja huoltovarmuuden näkökulmasta on merkityksellistä, että tuotannonvähennykset jaksottuisivat todennäköisesti pitkälle ajanjaksolle.

Kulttuuriympäristö

Nollavelvoitelaitokset ovat tyypillisesti osa alueen kulttuurimaisemaa ja –perintöä. Laitoksille jälkikäteen asetettavista velvoitteista erityisesti kalatien rakentamisella on voimalaitoksen välittömään läheisyyteen sijoituessaan vaikutuksia alueen kulttuuriympäristöön.

Aiemmin toteutettujen kalatien rakentamishankkeiden ja Museoviraston antaman ohjeistuksen perusteella voidaan arvioida, että vesivoimalaitoksen kulttuurihistorialliset tai alueen muut arkeologiset arvot eivät lähtökohtaisesti muodostu nollavelvoitelaitoksille asetettavien kalatalousvelvoitteiden esteeksi, vaan velvoitteet voidaan mukaan panna täytäntöön voimalaitosten kulttuurihistorialliset arvot säilyttäen (Ohje kulttuuriperinnön huomioiminen virtavesien, kosteikkojen ja ranta-alueiden hankkeissa (2018), s. 6). Kulttuurihistoriallisten arvojen huomioon ottaminen saattaa vaikuttaa velvoitteiden toteuttamistapaan. Kulttuurihistoriallisten ja arkeologisten arvojen huomioon ottamiseksi museoviranomaiset, joko maakuntamuseo tai Museovirasto, olisi kuitenkin aiheellista kytkeä hankkeen valmisteluun yleensä jo suunnitteluvaiheessa ennen vesilain mukaista lupamenettelyä.

Kalastus ja virkistyskäyttö

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään parantamaan kalakantojen elinoloja. Kalakantojen vahvistuminen parantaa pidemmällä aikajänteellä kalastus- ja virkistyskäyttömahdollisuuksia vesistöissä, edellyttäen että kalakannat elpyvät kalastuksen kestäväälle tasolle. Erityisesti vaelluskalakantojen vahvistuminen voisi edelleen parantaa matkailutoiminnan edellytyksiä sekä alueiden vetovoimaisuutta.

Ehdotettujen lainmuutosten vaikutukset kalakantoihin ja kalastusmahdollisuuksiin ovat korostetun tapauskohtaisia ja jäävät riippumaan säännösten soveltamisesta.

Elinvoimakeskusten käytössä olevat resurssit vaikuttavat olennaisesti siihen, millä aikataululla ja kuinka monia lupamääräysten tarkistamishankkeita on mahdollista panna vireille. Oletettavaa on, että elinvoimakeskukset kohdistavat käytettävissä olevat voimavarat kiireellisimpiin ja sellaisiin kohteisiin, joista on saatavissa suurin hyöty käytettyihin resursseihin nähden.

Otollisissa kohteissa vaikutukset kalakantoihin saattavat näkyä jo muutaman vuoden kuluttua toimenpiteiden toteuttamisesta. Koska velvoitteen asettamisesta ja sen käytännön toteuttamisesta päätettäisiin mahdollisesti eri menettelyissä, vienee käytännössä useampia vuosia ennen kuin velvoitteen toteuttaminen päästään aloittamaan. On kuitenkin syytä huomata, että kalakantojen elinolosuhteiden näkökulmasta yksittäisen vaellusesteen poistaminen tai ohittaminen on harvoin riittävä toimi, vaan kalakantojen elinolosuhteiden parantaminen saattaa edellyttää lisäksi esimerkiksi kutu- ja poikastuotantoalueiden kunnostamista sekä tukistutuksia.

Vesistöarakenteiden muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia vesistön hydrologiaan. Hankkeita suunniteltaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että hankkeilla ei heikennetä vesistöjen turvallisuutta ja esimerkiksi vaikeuteta tulvariskien hallintaa. Esimerkiksi vesialtaiden säännöstelystä luopuminen voi vaikuttaa altaan rantaviivaan ja aiheuttaa rantaviivan kiinteistön omistajille arvonalenemaa sekä virkistysarvojen heikentymää. Toisaalta hankkeiden toteuttamisen myötä rantatonttien arvo voi myös kasvaa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Yleistä

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

Hankkeiden tapauskohtaisuudesta johtuen kaikkiin tilanteisiin sopivaa yleistä toimintamallia ei ole olemassa. Vaelluskalakantojen elinolosuhteita voidaan pyrkiä turvaamaan erilaisin keinoin. Sääntelyä kehitettäessä on tärkeää, että lainsäädännöllä mahdollistettaisiin erilaisten keinojen käyttämisen. Tämän vuoksi keinovalikoiman tulee sisältää myös tarpeelliset asianosaisen tahdosta riippumattomat oikeudelliset ohjauskeinot.

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

5.1.2 Taloudelliset ohjaukeinoet

Hankkeesta vastaavan toimintaan voidaan pyrkiä vaikuttamaan oikeudellisten ohjaukeinojen lisäksi erilaisilla taloudellisilla ohjaukeinoilla, kuten verotuksella tai erilaisilla investointitukiohjelmilla. Valtio on osallistunut esimerkiksi Maa- ja metsätalousministeriön käynnistämän NOUSU-ohjelman kautta useisiin hankkeisiin, jotka tähtäävät vaelluskalojen elinolosuhteiden parantamiseen ja vaelluskalakantojen luontaiseen lisääntymiseen Suomen virtavesissä. Ohjelman kautta avustettavia hankkeita ovat olleet erityisesti kalan kulkua edistävät toimenpiteet, kuten kalatiet, ohitusuomat, alasvaellusratkaisut sekä nousuesteiden poisto. Ohjelman toteutus on hyvä esimerkki tavasta, jolla julkista ja yksityistä rahoitusta voidaan yhdistää vapaaehtoiseen, kokonaisten jokialueiden ennallistamiseen ja alueiden kehittämiseen luontoarvoja korostavista lähtökohdista. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta myös hankkeesta vastaavan tahdosta riippumattomalle sääntelylle.

5.1.3 Oikeudelliset ohjaukeinoet

Eri toteuttamisvaihtoehdoista

Esitykseen sisältyvä lainsäädäntömuutos voidaan ajatella toteutettavan eri tavoin riippuen siitä, millainen painoarvo erilaisille näkökohdille halutaan antaa. Esityksen lähtökohtana on, että luvan muuttamisen tarpeen arvioinnin tulee perustua tapauskohtaiseen harkintaan ja että tapauskohtaista harkintaa on pidettävä riittävänä ratkaisuna. Tässä suhteessa esimerkiksi nollavelvoitelaitosten lupien yleistä määräaikaistamista, nollavelvoitelaitoksista vastaaville tahoille asettavaa yleistä velvollisuutta hakea lupamääräysten tarkistamista tai tietynsisältöisen velvoitteen asettamista lain tasolla ei ole pidetty asianmukaisena ratkaisuna.

Esityksen lähtökohtana on, että nyt puheena olevia hankkeita pyrittäisiin toteuttamaan yhteisymmärryksessä hankkeesta vastaavien kanssa. Sääntelyä ei voida kuitenkaan rakentaa hankkeesta vastaavan suostumuksen varaan, vaan sen tulee mahdollistaa jälkikäteen puuttuminen lupaan hankkeesta vastaavan tahdosta riippumatta.

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

Ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluu keskenään hyvin erilaisia voimalaitoksia. Suuremmilla voimalaitoksista voidaan arvioida olevan merkitystä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisen kannalta, kun taas kaikkein pienemmillä voimalaitoksilla ei tällaista merkitystä ole. Sääntelyn eriyttämistä tai soveltamisalan rajaamista tällä perusteella ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena, vaan tämänkaltaiset näkökohdat tulisi voida ottaa huomioon lupaharkinnassa erilaisten intressien keskinäisessä punninnassa.

Ehdotetun uuden 3 luvun 21 a §:n nojalla hankkeesta vastaavalle asetettava kalatalousvelvoitetta koskeva lupamääräys olisi luonteeltaan toimenpiteen yksilöivä. Uudistusta valmisteltaessa on esillä ollut myös mahdollisuus asettaa määräys tavoitteeltaan

hankkeesta vastaavaa sitovana. Tällainen määräys jättäisi hankkeesta vastaavan päätettäväksi ne toimenpiteet, joiden toteuttamista tavoitteen saavuttaminen edellyttää. Tämänkaltainen ratkaisumalli kannustaisi hankkeesta vastaavaa etsimään kustannustehokkaita ratkaisuja, siirtäen kuitenkin samalla hankkeesta vastaavalle riskin ratkaisun toimivuudesta. Jos hankkeesta vastaavan valitsema ratkaisu ei toimisikaan odotetulla tavalla ja täyttäisi asetettua vaatimusta, hankkeesta vastaava saattaisi joutua vaihtamaan valittua toteuttamistapaa. Kalakantojen turvaamistavoitteen sekä hankkeesta vastaavan ja muiden tahojen näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että lain nojalla asetettavat uudet lupamääräykset ovat toimivia ja ennustettavia.

Kalataloudellisten määräysten kokonaisuudessa velvollisuus kalatien rakentamiseen ja kunnossapitoon tarjoaa käytännössä konkreettisimman keinon vähentää voimalaitospadosta aiheutuvaa haittaa kalankululle. Sen sijaan muut vaihtoehdot, kalanistutusvelvoite ja kalatalousmaksu, tukevat kalakantoja varsinaista voimalaitospadosta johtuvaa vaellusestettä kuitenkin poistamatta. Ehdotusten valmistelussa on arvioitu myös mahdollisuutta rajata esitys koskemaan vain vesivoimalaitoksille määrättäviä kalatievelvoitteita. Tällainen toteutus saattaisi kuitenkin kaventaa mahdollisuuksia velvoittaa kaikki nollavelvoitelaitokset osallistumaan kalakannoille aiheutuvien menetysten kompensointiin. Valmistelussa on katsottu, että parhaat edellytykset viranomaisen tapauskohtaiselle ja kunkin tilanteen erityispiirteet huomioon ottavalle harkinnalle luo kaikkien kalataloudellisten velvoitteiden pitäminen mukana keinovalikoimassa. Tämä on myös linjassa vesilain yleisten kalataloudellisten velvoitteiden asettamista koskevan sääntelyn kanssa.

Kalataloudellisten määräysten asettamisesta ja niitä koskevien kustannusten kohdentumisesta säädettäessä vaelluskalojen elinolojen parantamiseen tähtääviä ympäristöllisiä tavoitteita on punnittava ja tasapainotettava suhteessa vesivoimalaitosten luvanhaltijoiden omaisuudensuojaan ja perusteltuihin odotuksiin. Esityksen valmistelun kuluessa esillä on ollut erilaisia vaihtoehtoja tällaisen tasapainotuksen toteuttamiseksi. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota myös sellaisiin kilpailuoikeudellisiin näkökohtiin, jotka voivat asettaa oikeudellisia reunaehtoja toiminnanharjoittajien tukemiselle julkisista varoista. Esityksessä ehdotettuun sääntelyratkaisuun EU:n valtioneuvoston päätöksistä johtuvia jännitteitä ei ole arvioitu liittyvän.

Asian vireillepano

Hallituksen esityksen valmistelun aikana on esillä ollut erilaisia vaihtoehtoja asian vireillepanoon oikeutetuiksi tahoiksi. Lupa- ja valvontavirastolle tehtävän hakemuksen valmistelun edellyttämä asiantuntemus, suojattavan oikeushyvän luonne ja asian ratkaisusta mahdollisesti aiheutuvat vastuukysymykset huomioon ottaen hakemuskompetenssin osoittamista asianosaisille tai kansalaisjärjestöille ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, vaan vireillepano-oikeuden tulisi kuulua viranomaiselle.

Uudistusta valmistellut työryhmä päätyi esittämään asian vireillepano-oikeutta tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaiselle kalatalousviranomaiselle, eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen Elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueelle. Nämä tehtävät siirtyivät valtion aluehallinnon uudistuksen myötä kolmelle elinvoimakeskukselle. Tuolloin esillä oli lisäksi vaihtoehto, jossa asian vireillepano-oikeus olisi ollut myös vesilain mukaisella valtion valvontaviranomaisella. Ennen valtion aluehallinnon uudistusta tällaisena valvontaviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen Ympäristö ja luonnonvarat-vastuualue. Aluehallintouudistuksen myötä Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tehtävät siirtyivät pääosin Lupa- ja valvontavirastolle, ja osin elinvoimakeskuksille.

Rinnakkaista puhevaltaa puoltaisi se, että kalatien lupamääräyksen lisääminen vesivoimalaitoksen lupaan edellyttää erimerkiksi kalatien kyseessä ollessa muutoksia yleensä myös luvan muihin määräyksiin, jotka asiallisesti ottaen kuuluvat vesilain valvonnasta vastaavalle viranomaiselle. Rinnakkaista puhevaltaa vastaan puolestaan puhuu se, että yleisen edun valvonta kalatalousasioissa kuuluu kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukselle. Vireillepano-oikeuden osoittaminen yhdelle viranomaiselle turvaa osaltaan yhdenmukaisen soveltamiskäytännön kehittymistä.

Selvitysmenettely lupaa edeltävänä vaiheena

Esitystä valmistellut työryhmä tarkasteli mietinnössään vesilain 19 luvun 7 §:n säännöstelyn kehittämisen kaltaisen menettelyn tarpeellisuutta ehdotetun 3 luvun 21 a §:n mukaista menettelyä edellyttävänä vaiheena. Tämänkaltaisella menettelyllä olisi hankittavissa tietoa varsinkin yksittäisen vaellusesteen poistamista laajemmissa kunnostushankkeissa, mikä puoltaisi menettelyn sisällyttämistä lakiin.

Kalataloushallinnolle ja ympäristöhallinnolle on kuitenkin erilaisten hankkeiden ja selvitystöiden tuloksena kertynyt jo ennestään suuri määrä sellaista tietoa, jota voidaan hyödyntää nyt ehdotetun 3 luvun 21 a §:n mukaisissa hankkeissa. Tällaisten hankkeiden osalta pakollinen selvitysmenettely varsinaista lupamenettelyä edeltävässä vaiheessa ei välttämättä tuottaisi merkittävästi lisää tietoa, vaan loisi hankkeisiin yhden hallinnollisen lisävaiheen. Vesilakiin ei näin ollen ehdoteta lisättäväksi tätä koskevia säännöksiä. Lainsäädännöllisen perustan puuttuminen ei kuitenkaan estä tämänkaltaisen selvityksen toteuttamista, jos sellaista pidetään tarpeellisena.

Luvan avaamisen kynnys

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu 3 luvun 21 a §:n 1 momentin luvan avaamisedellytysten osalta kahta vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa luvan avaamisen edellytyksenä oli yksinomaan kalatalousasiaa koskevan lupamääräyksen puuttuminen, toisessa vaihtoehdossa edellytyksenä oli lisäksi uuden määräyksen tarpeellisuus laitoksen sijoituspaikan vesistön vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamiseksi tai palauttamiseksi.

Työryhmä päätyi jättämään määräyksen tarpeellisuutta koskevan kvalifioinnin pois luvan avaamisen edellytyksistä. Syynä tähän oli se, että tämä olisi työryhmän arvion mukaan voinut johtaa tarkoitustaan vastaamattomaan soveltamiskäytäntöön. Luvan avaamisen kynnyksen nostaminen saattaisi ohjata soveltamiskäytäntöä kalatalousvelvoitetta painottavaan suuntaan, mikä voisi rajata kalatalousmaksun määräämistä kaikkein pienimpien laitosten osalta. Lisäksi kynnyksen asettaminen voisi olla ongelmallinen vesipolitiikan puitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan e-alakohdassa asetetun lupien tarkistamista koskevan vaatimuksen kannalta.

Vesivoimalaitoksen lunastaminen

Lainmuutosta valmistellut työryhmä esitti myös nollevelvoitelaitoksia koskevien erityisten lunastus- ja korvauserusteiden lisäämistä vesilakiin. Esityksen jatkovalmistelussa näistä päätettiin luopua niitä koskevan kriittisen lausuntopalautteen (ks. luku 6 jäljempänä) ja säännösten tarpeettomuuden vuoksi. Mahdollista voimalaitoksen lunastamista arvioitaisiin siten jatkossa voimassa olevan lunastuslain tai vesilain 2 luvun 13 a ja 14 §:n säännösten kannalta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa on noin 2 000 vesivoimalaitosta, joiden yhteenlaskettu nimellisteho on noin 16 200 MW ja vuotuinen energiantuotanto noin 65 TWh. Tämä vastaa noin 45 % Ruotsin sähkön kokonaistuotannosta. Säättövoimasta vesivoiman osuus on yli 98 %. Laitoksista 250 suurinta vastaavat noin 98 % vesivoimalla tuotetusta energiasta. Nimellisteholtaan yli 10 MW laitoksia on noin 200 kpl. (<https://www.energiforetagen.se/energifakta/elsystemet/produktion/vattenkraft/vattenkraftproduktion/> ja <https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/fordelar-med-vattenkraften/reglerkraft>, viittauspäivä 23.6.2025).

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

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on ollut vahvistaa ympäristöllisten näkökohtien huomioon ottamista vesivoiman tuotannossa. Uudistuksella pantiin täytäntöön vuonna 2016 tehdyn kansallisen energiasopimuksen vesivoiman tuotantoa koskevat osat, parannettiin Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa sekä pantiin täytäntöön pienimuotoista vesivoiman tuotantoa koskevat hallituksen linjaukset. Uudistuksen myötä vesivoimalaitosten luvat on tarkoitettu saattaa kokonaisuudessaan modernin ympäristösääntelyn (moderna miljövillkor) piiriin noin 20 vuoden aikana uudistuksen voimaan tulosta.

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

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

Ympäristökaaren säännöskohtaisten perustelujen mukaan luvan tarkistamisen tai uuden luvan myöntämisen yhteydessä luvan tarkistamiselle voidaan määrätä 40 vuotta lyhyempikin määräaika riippuen siitä, mitkä on lupaprosessissa katsottu tarkoituksenmukaisiksi toimenpiteiksi riittävän ympäristönsuojelutason saavuttamiselle ja säilyttämislle eli sille, että lupa täyttää voimassaoloaikanaan modernin ympäristösääntelyn mukaiset edellytykset. Luvan tarkistamiselle asetettavassa uudessa määräajassa tulee ottaa myös huomioon muun muassa

kyseisen laitoksen investointisykli ja laitoksen arvon alentuminen luvan voimassaoloaikana. Jos luvan tarkistamisesta seuraa vesivoimalaitokselle hyvin huomattavia investointeja, tulisi lupaa lähtökohtaisesti tarkistaa vasta 40 vuoden päästä.

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

Uudistuksen myötä ympäristökaareen lisättiin uusi niin kutsuttua kansallista suunnitelmaa koskeva säännös, jonka mukaan on laadittava kansallinen suunnitelma lupien tarkistamisesta, tarkistamisprosessin aikataulusta sekä vesivoima- ja vesienhoitointressien yhteensovittamisesta modernin ympäristösääntelyn edellytysten täyttämiseksi vesivoimalaitosten luvissa (MB 11:28). Ruotsin meri- ja vesiviranomainen, energiavirasto ja sähköverkkovirasto laativat suunnitelmaluonnoksen, minkä pohjalta Ruotsin hallitus päätti kesäkuussa 2020 suunnitelman hyväksymisestä (Regeringsbeslut, dnr. M2019/01769/Nm m.fl., Nationell plan för moderna miljövillkor). Suunnitelman mukaan Ruotsin kaikkien vesivoiman tuottajien yhteenlasketut vuosittaiset sähköntuotannon menetykset ympäristötoimien vuoksi tulisi pitää alle 1,5 TWh, mikä vastaa 2,3 % vesivoimatuotannosta. Suunnitelmassa tuotannon menetyksen enimmäismäärä on jaettu eri vesistöalueille siten, että pienempiä tuotannon menetyksiä esitetään jokiin, joissa on säädön kannalta tärkeitä suuria vesivoimalaitoksia.

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

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

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

Suunnitelman liitteessä 2 esitetään päävaluma-alueittain ja tarkistusryhmittäin (prövningsgrupp) tehty aikataulujaottelu, jonka perusteella toiminnanharjoittajan tulee jättää luvan tarkistamishakemus maa- ja ympäristötuomioistuimelle. Lääninhallitus on erikseen

ilmoittanut jokaiselle suunnitelman piiriin kuuluvalla toiminnanharjoittajalle, mihin tarkistusryhmään tämä kuuluu. Suunnitelmassa esitetyn aikataulun perusteella lupien läpikäynti toteutuisi noin 20 vuodessa siten, että hakemusten määräajat umpeutuvat puolen vuoden välein joko 1. helmikuuta tai 1. syyskuuta. Ensimmäiset määräajat lupien tarkistamishakemuksille umpeutuivat 1. helmikuuta 2022.

Lupien tarkistamista koskeva säännösuudistus vaikuttaa myös toiminnanharjoittajan oikeuteen saada korvausta saamatta jääneestä hyödystä, joka aiheutuu toiminnan mukauttamisesta modernin ympäristösääntelyn vaatimuksiin. Toiminnanharjoittajalla on ollut aikaisemmin oikeus saada korvausta sellaisesta menetyksestä, joka on aiheutunut voimantuotannolle padotuskorkeuden alentumisesta tai säännöstelymahdollisuuden menetyksestä. Tällöinkin toiminnanharjoittaja on saattanut joutua sietämään korvauksetta aina 5 %:n menetyksen suhteessa vesivoiman tuotantoarvoon. Jatkossa vesivoiman tuottajalla ei ole oikeutta saada korvausta sellaisesta tuotantomahdollisuuden menetyksestä, joka johtuu toiminnan mukauttamisesta uusiin ympäristöllisiin vaatimuksiin. Korvausoikeuden poistamista koskevaan lainmuutokseen liittyy kuitenkin kymmenen vuoden siirtymäaika (MB 31:20–23).

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

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

Vuoden 2022 loppupuolella tapahtuneen sähkönhinnan voimakkaan nousun takia ja sähkön saatavuuden turvaamiseksi Ruotsin hallitus päätti tehdä vesivoimalupien tarkistamista koskevaan sääntelyyn eräitä tarkistuksia. Vuoden 2023 alussa päätettiin asetusmuutoksesta (SFS 2023:4), jolla lupien tarkistamishakemuksille asetettua määräaikaa lykättiin 12 kuukaudella kaikkien tulevien määräpäivien osalta alkaen 1. helmikuuta 2023. Tämän jälkeen määräaikoja on siirretty eteenpäin vielä kolme kertaa.

Elokuussa 2024 julkaistiin ehdotus sääntelymuutoksista, joilla vesien tilan parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden ja vesivoiman tehokkaan saatavuuden tasapainottamisen tarve otettaisiin kattavammin huomioon vesivoimalupien tarkistamisprosessissa, myös EU:n vesipuitedirektiivin tarjoamat joustot huomioon ottaen. Tältä pohjalta säädettyjen, kesällä 2025 voimaan tulleiden asetusmuutosten nojalla vesivoimalupien tarkistamista edeltävissä selvityksissä on tarkasteltava vesivoimatoimintojen vaikutuspiirissä olevien pintavesimuodostumien luokittelua ja laatuvaatimuksia, vesimuodostuman nimeämistä voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi sekä vesimuodostumaa koskevia lievempiä ympäristötavoitteita (SFS 2025:542, SFS 2025:714, SFS 2025:715, ks. myös SFS 2025:717). Muutoksilla on myös tarkennettu edellytyksiä ympäristötavoitteiden lieventämiselle sekä

pintavesimuodostuman luokittelulle voimakkaasti muutetuksi vesivoimatuotannosta johtuen. Vesivoimalupien tarkistamisprosessia on jatkettu 1. heinäkuuta 2025 alkaen.

5.2.2 Saksa

Saksassa vesivoiman osuus energian kokonaistuotannosta on vähäinen. Saksassa on yhteensä noin 8 300 vesivoimalaitosta, joista 7 300 ovat julkiseen sähköverkkoon kytkettyjä. Näiden yhteenlaskettu kokonaisteho vuoden 2024 lopussa oli noin 5 500 MW. Laitoksista vajaat 7 900 ovat nimellisteholtaan enintään 1 MW kokoisia. Vuotuinen vesivoimalla tuotetun sähköenergian määrä noin 23 TWh. Vesivoimalaitokset sijaitsevat pääasiallisesti Saksan eteläisissä osavaltioissa, Baden-Württembergissä ja Baijerissa (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/>, viittauspäivä 29.12.2025).

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

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

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

6 Lausuntopalaute

6.1 Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö järjesti hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä avoimen lausuntokierroksen 31.3.–31.5.2023. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 77:ltä taholta, mukaan lukien maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja

ympäristökeskukset, maakuntien liitot, Fingrid Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Energiateollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Natur och miljö rf, Paikallisvoima ry, Pienvesivoimayhdistys ry ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry. Lausuntoa pyydettiin myös korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Vaasan hallinto-oikeudelta ja suomalaisten yliopistojen oikeustieteellisiltä tiedekunnilta. Lisäksi lausuntoa on pyydetty muilta keskeisiltä organisaatioilta, yhdistyksiltä ja toimielimiltä.

Kaiken kaikkiaan lausuntoja annettiin 51. Oikeusministeriö on laatinut lausunnoista erillisen lausuntotiivistelmän, joka on julkaistu hankkeen verkkosivulla (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165135>). Lausuntotiivistelmästä ilmenevät lähemmin lausuntonsa antaneet.

Enemmistö lausunnonantajista (kuten maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Lapin ELY-keskus, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos, Hämeen liitto, Kalatalouden Keskusliitto, Kymenlaakson liitto, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry, Luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri, Luontopaneeli, Metsähallitus, Museovirasto, Natur och Miljö r.f., Pohjois-Pohjanmaan liitto, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund r.f., Suomen ympäristökeskus, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry, Vesiensuojeluyhdistysten liitto, Vesilaitosyhdistys, Vesistösaatiö, Virtavesien hoitoyhdistys Virho ry ja Suomen WWF) on suhtautunut myönteisesti uusien kalataloudellisten lupamääräysten antamista koskevaan sääntelyyn. Lausunnonantajat perustelivat kantojaan viittaamalla siihen, että nollavelvoitelupien tarkistamisen mahdollistaminen on tarpeen vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanon kannalta sekä direktiivin vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamiseksi. Lausunnonantajien mukaan esitetyt muutokset selventäisivät oikeustilaa ja olisivat askel oikeaan suuntaan eri ympäristötavoitteiden kannalta. Lisäksi lausunnonantajat kiinnittivät huomiota lupamääräyksen liittämismahdollisuuden moninasiin positiivisiin ympäristövaikutuksiin.

Osa lausunnonantajista (muun muassa Energiateollisuus ry, Kemijoki Oy, Fortum, Inergia Oy, Koillis-Satakunnan Sähkö Oy, Killin Voima Oy, Koskienergia Oy, Lähienergialiitto, Paikallisvoima ry, Pienvesivoimayhdistys, Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Pohjolan Voima) on suhtautunut uuden lupamääräyksen antamista koskevaan ehdotukseen kielteisesti. Nämä lausunnonantajat pitivät mietinnön tavoitetta vaelluskalakantojen elvyttämisestä ja palauttamisesta sinänsä lähtökohdiltaan kannatettavana. Lausunnonantajat kuitenkin katsoivat, että vaelluskalaintressille on annettu liian suuri painoarvo suhteessa energiahuoltoon ja huoltovarmuuteen, elinkeinotoimintaan, yksityiseen omaisuudensuojaan sekä muihin ympäristö- ja suojeluarvoihin. Lausunnonantajista erityisesti vesivoiman tuottajat katsoivat myös, että esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin on tarkasteltu puutteellisesti eikä se täytä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Lisäksi lausunnonantajat kiinnittivät huomiota vesivoiman merkitykseen ilmastonmuutoksen torjunnassa.

Eräät lausunnonantajat (esimerkiksi Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Lapin liitto ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusjärjestö ry) ovat suhtautuneet uusien kalataloudellisten lupamääräysten antamista koskeviin ehdotuksiin varauksellisesti. Nämä lausunnonantajat korostivat kompromissiratkaisun löytämistä vaelluskalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja elinkeinovapauden ja luvan haltijan omaisuudensuojan välillä sekä riittävien viranomaisresurssien turvaamista. Lausunnoissa korostettiin yleisesti viranomaisten ja luvanhaltijan yhteistyön ja taloudellisten kannustimien luomisen merkitystä vaelluskalojen elinolosuhteiden parantamiseksi.

Osa lausunnonantajista (työ- ja elinkeinoministeriö, Huoltovarmuuskeskus, Energiateollisuus, Fortum, Kemijoki Oy, Koskienergia Oy, Pohjois-Karjalan Sähkö Oy, Pohjolan Voima ja Pienvesivoimayhdistys) ovat katsoneet, ettei vesivoimaan liittyviä energia- ja huoltovarmuusnäkökulmia ole mietinnössä otettu riittävästi huomioon. Lausunnoissa tuotiin esiin nollavelvoitelaitosten merkitys vesivoimalaitosten tarjoaman säätökyvyn, jouston, alueellisen huoltovarmuuden ja sähkömarkkinoiden toimivuuden hajauttamisen kannalta, ja erityisesti vallitsevassa geo- ja energiapolitiisessa tilanteessa huoltovarmuuden kannalta. Lausunnoissa on myös kyseenalaistettu kalatalousviranomaisen kyky arvioida laitoksen merkitystä energiahuollon kannalta. Kemijoki Oy on esittänyt, että lakiehdotukseen tulisi lisätä kalatalousviranomaiselle velvoite pyytää asiasta lausunto esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöltä taikka Huoltovarmuuskeskukselta. Huoltovarmuuskeskuksen lausunnossa on todettu vesivoiman tarjoavan sähköverkon ylläpitämiseksi tasaisen ja häiriöttömän tuotannon lisäksi verkon tasapainottamisen kannalta välttämättömiä ominaisuuksia, kuten inertiaa ja säätömahdollisuuden. Työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut, että tehtävien toimien valinnassa ja suunnittelussa tulee huomioida sekä vuotuinen tuotannon menetykset, että velvoitteiden vaikutukset voimalaitoksen kykyyn säätää tuotantoaan sähköjärjestelmän tarpeiden mukaisesti.

Osa lausunnonantajista (esimerkiksi Natur och Miljö r.f., Virtavesien hoitoyhdistys Virho ry, Luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri, Pohjois-Savon ELY-keskus, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry ja Suomen ympäristökeskus) on katsonut, että suurin osa nollavelvoitelaitoksista on pieniä ja energiateholtaan vähäisiä, minkä vuoksi niiden merkitys valtakunnallisessa energiahuollossa jää hyvin pieneksi.

Mietintöön sisältyneet vesivoimalaitoksen lunastamista koskeneet säännösehdotukset jakoivat lausunnonantajia. Lausunnonantajista erityisesti maa- ja metsätalousministeriö sekä Maa- ja metsätaloustuottajain keskusjärjestö ry vastustivat lunastamista koskevia säännösehdotuksia. Myös useat muut lausunnonantajat suhtautuivat lunastamista koskeviin säännösehdotuksiin varauksellisesti katsoen, että uuden lunastusinstrumentin tarpeellisuus, rajapinnat olemassa oleviin lunastuskeinoihin sekä sääntelyn taloudelliset kokonaisvaikutukset tulisi arvioida perusteellisesti. Lunastamista koskevia säännösehdotuksia kannattivat erityisesti Luontopaneeli ja Virtavesien hoitoyhdistys Virho ry sekä myös Luonnonsuojeluliitto.

Lausunnonantajat esittävät ehdotuksen vaikutusten arviointia laajennettavaksi ja tarkennettavaksi erityisesti taloudellisten ja sähköntuotantoon, viranomaisten toimintaan sekä kuntiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Osa lausunnonantajista suhtautui varauksella mietinnöissä esitettyjen kalatalousvelvoitteiden toimeenpanokustannusten suuruuteen. Eräät lausunnonantajat kiinnittävät huomiota siihen, että uudet kalatalousvelvoitteet voivat johtaa pienten, elinkaaren loppupuolella olevien vesivoimalaitosten toiminnan kannattamattomuuteen, jos kalatien kustannukset jäävät pääasiallisesti hankkeesta vastaavan vastuulle.

6.2 Luonnos hallituksen esitykseksi

Oikeusministeriö järjesti 16.2.2026 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi avoimen lausuntokierroksen 17.2.–13.3.2026. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 81 taholta, ja lausuntoja annettiin yhteensä 54. Lausunnot löytyvät valtioneuvoston hankesivuilta (OM039:00/2019). Lausunnon antoivat työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Tuomioistuinvirasto, Lupa- ja valvontavirasto LVV, Lapin elinvoimakeskus, Lounais-Suomen elinvoimakeskus, Metsähallitus, Museovirasto, Suomen Kuntaliitto ry, Österbottens förbund - Pohjanmaan liitto, Kymenlaakson liitto, Lapin liitto, Etelä-Savon maakuntaliitto, Satakuntaliitto, Etelä-Karjalan liitto, Uudenmaan liitto - Nylands förbund, Keski-Pohjanmaan

liitto Porraskosken Voima Oy, Kantturakosken Vesivoima Oy, Nummenkosken Vesivoima Oy, Vattenfall Oy, Kemijoki Oy, Koillis-Satakunnan Sähkö Oy, Pohjolan Voima Oyj, Fortum Oyj, Energiateollisuus ry, Paikallisvoima ry, Koskienergia Oy, Pienvesivoimayhdistys ry, Suomen Lähienergialiitto ry, Vuorela & Vuorela Oy, Fingrid Oyj, WWF Suomi, Vesistöpaneeli, Natur och Miljö rf, Suomen Luontopaneeli, Virtavesien hoitoyhdistys Virho ry, Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry, Suomen ympäristökeskus (Syke), Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Luonnonvarakeskus, Itä-Suomen yliopisto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Asianajajat ja kaksi yksityishenkilöä.

Kaikki lausunnonantajat ovat kannattaneet ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta ja korostaneet sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä. Lausunnonantajien arviot ehdotetuista lainmuutoksista jakaantuivat. Osa lausunnonantajista on pitänyt ehdotettuja muutoksia riittämättöminä vaelluskalakantojen turvaamisen kannalta, osa lausunnonantajista ovat pitäneet ehdotettuja säännöksiä ongelmallisia perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan kannalta.

Ministeriöt

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu vesivoiman merkitys sähkön toimitus- ja huoltovarmuudelle Suomessa. Jos uusien velvoitteiden asettaminen johtaa toistuvasti toiminnan alas ajamiseen, sähköjärjestelmän toimitusvarmuus ja kustannustehokkuus heikkenevät ajan myötä. Voimalaitosomistajan mahdollisuutta hakea kalataloustoimenpiteille investointitukea ja menetetyt sähköntuotannon korvauksia tulisi vahvistaa kustannustaakan keventämiseksi ja tarvittavien investointien loppuunsaattamisen varmistamiseksi ja nopeuttamiseksi. Yksittäistä voimalaitosta merkittävämpää on kuitenkin lainmuutoksen kumulatiiviset vaikutukset, jotka tulisi ottaa huomioon. Sähköjärjestelmän hallinnan, sääntelyn ennakoitavuuden ja voimalaitosten omistajien kannalta olisi toivottavaa, että vesitalouslupien avaamisesta laadittaisiin suunnitelma.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että kalataloudellisten velvoitteiden asettaminen ja saaminen niin sanotuille nollavelvoitelaitoksille on monessa vesistöissä käytännössä keskeinen edellytys luontaisten kalakantojen vähintäänkin jonkinasteiselle palauttamiselle. Monet vesitalousluvut ovat hyvin vanhoja. Tieto kalakannoista ja niiden elinympäristövaatimuksista on lisääntynyt, ympäristöperusoikeuden merkitys suhteessa omaisuuden suojaan on vahvistunut ja EU:n vesienhoidon ja ennallistamisasetuksen sekä kansallisten kalatiestrategian, lohi- ja meritaimenstrategian ja kalastuslain tavoitteet ovat muuttuneet. Valmistelun loppuvaiheessa tehdyt muutokset ovat heikentämässä säädöshankkeen alkuperäisen tavoitteen, vaelluskalakantojen luontaisen elinkierron mahdollistavien ratkaisujen, toteutumista voimalaitoksia ja niiden vesitalouslupia koskevien kalataloudellisten velvoitteiden kohtuullisuusvaatimuksen vuoksi. Esitetyssä muodossaan lainmuutos voi johtaa tilanteeseen, jossa kalan kulkua mahdollistavia ratkaisuja ei voitaisi edelleenkään saattaa velvoitteeksi pienten vesivoimalaitosten osalta. Kalankuluratkaisut ovat voimalaitokseen liittyvä investointi, joka palvelee kunnossa pidettynä käyttötarkoitustaan koko laitoksen odotettavissa olevan elinkaaren ajan. Yksittäisen investoinnin kannattavuutta ei tule arvioida yksittäisen vuoden tai muutaman vuoden tuotto-odotusten perusteella, vaan hankintamenon kustannukset jaksetaan pidemmälle ajalle. Myös luvanhaltijalla ja vesilain mukaisella valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus hakea vesilain 3 luvun 21 a §:n mukaista uuden kalatalousvelvoitteen tai maksun määräämistä.

Ympäristöministeriö toteaa EU:n komission kiinnittäneen huomiota Suomen vesienhoitosuunnitelmia koskevassa palautteessaan vesipuitedirektiivin vaatimukseen muun ohella ekologisen virtaaman määrittämisestä ja vesivoimalaitosten lupien ajantasaistamisesta. Tästä syystä nollavelvoitelaitosten lupamääräyksien tarkistamisen yhteydessä olisi tarpeen arvioida virtaama, joka mahdollistaa hyvän ekologisen tilan saavuttamisen. Ehdotettu muutos olisi osa vesilain mukaisten lupien tarkistamista, jota EU:n komission palaute vesienhoidossa Suomelta edellyttäisi. Koska EU:n komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn Suomea kohtaan EU:n vesipuitedirektiivin toimeenpanon osalta, ja säädöshanke on mainittu Suomen antamassa vastauskirjeessä komissiolle, olisi esitys tärkeää saada annettua mahdollisimman pian. Ympäristöministeriö esittää lisäksi harkittavaksi asian vireillepano-oikeuden antamista myös vesilain mukaiselle valtion valvontaviranomaiselle. Sääntelyn täytäntöönpanon varmistamiseksi tulisi varmistaa sekä kalataloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten että Lupa- ja valvontaviraston voimavarat esitysluonnoksessa mainittujen lupien tarkistamistehtävään.

Valtiovarainministeriö toteaa esityksen perusteella jäävän epäselväksi, onko esityksen mukaisissa tehtävissä kyse maksullisesta toiminnasta, jolla katettaisiin tehtävän hoidosta Lupa- ja valvontavirastolle aiheutuvat kustannukset. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että aiemmin aluehallintovirastojen ympäristötoimialalla perittävät maksut ovat olleet merkittävän alikatteellisia. Ministeriö ei pidä asianmukaisena, että vallitsevassa valtiontalouden tilassa virastoille säädetään työmäärää lisääviä tehtäviä ilman tehtävien edellyttämien määrärahojen korottamista. Asia tulee ratkaista jatkovalmistelussa.

Lupa- ja valvontavirasto ja elinvoimakeskukset

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että uuden velvoitteen asettamista koskevan hakemuksen laatiminen tulee edellyttämään yhä enemmän erityisosaamista ja tietoa muun muassa voimalaitosten olosuhteista. Hakemuksessa esitettävistä tiedoista on tarpeen säätää asetuksen tasolla. Jatkovalmistelussa tulisi kuvata tarkemmin, mitä kysymyksiä menettelyiden eri vaiheissa on tarkoitus ratkaista. Jos hakemuksen yhteydessä esitettävä tietosisältö olisi riittävä, kaksivaiheinen menettely ei välttämättä olisi tarpeen, vaan kalatalousvelvoitteen sisällöstä määrääminen saattaisi olla mahdollista jo elinvoimakeskuksen hakemuksen perusteella. Kaksivaiheista menettelyä ja näissä ratkaistavia kysymyksiä tulisi kuvata esityksessä täsmällisemmin. Jatkovalmistelussa tulisi kuvata nykyistä tarkemmin myös sitä, miten voimalaitoksen merkitystä arvioidaan silloin, kun kyseessä on laitos, jolla voi olla merkitystä paikallisen energiahuollon tai sähkön saantivarmuuden kannalta. Kalatien rakentamisvelvoitteen asettaminen pienemmille laitoksille saattaa ehdotetun sääntelyn perusteella muodostua kohtuuttomaksi toiminnanharjoittajalle. Kalatalousmaksut tai istutusvelvoitteet edistävät vesienhoidon tavoitteiden saavuttamista heikosti.

Lounais-Suomen elinvoimakeskus katsoo ehdotuksen parantavan uhanalaisten vaelluskalojen elinolosuhteita lakimuutoksen alkuperäistä tarkoitusta ja muotoa heikommin. Lunastusmahdollisuuden puuttumisen rajoittaa kalakantojen elinolosuhteiden parantamisen mahdollisuuksia. Lakiesitys olisi tarpeen palauttaa valmisteluun. Epäselvää on, voidaanko nollavelvoitelaitoksille määrätä esityksen pohjalta toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkailu ja mikä on sen suhde kalatalousvelvoitteesta ja -maksusta aiheutuvien kustannusten kohtuuttomuuteen. Lainvalmistelussa tulisi tarkastella Ruotsin ympäristökaareen lisättyä niin kutsuttua kansallista suunnitelmaa koskevaa säännöstä, jonka mukaan on laadittava kansallinen suunnitelma lupien tarkistamisesta, tarkistamisprosessin aikataulusta sekä vesivoima- ja vesienhoitointressien yhteensovittamisesta modernin ympäristösääntelyn edellytysten täyttämiseksi vesivoimalaitosten luvissa. Elinvoimakeskus toteaa hakemuksen laatimisen

edellyttävän monipuolista arviointia, joka voi eräiltä osin osoittautua haastavaksi elinvoimakeskuksen asiantuntemus huomioon ottaen.

Lapin elinvoimakeskuksen kalatalousviranomaisen katsoo, että ehdotuksella ei tulla saavuttamaan lakimuutoksen taustalla olevia tavoitteita vaelluskalakantojen turvaamiseksi pienissä vesivoimakohdeissa. Kalatalousvelvoitteen asettamisella ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta huoltovarmuuteen. Vaikutuksia huoltovarmuuteen tulisi arvioida ainoastaan, jos laitos poistetaan pysyvästi käytöstä.

Maakuntaliitot

Österbottens förbund - Pohjanmaan liitto, Satakuntaliitto, Etelä-Karjalan liitto, Uudenmaan liitto, Kymenlaakson liitto, Etelä-Savon maakuntaliitto ja Keski-Pohjanmaan liitto kannattavat esityksen tavoitteita luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja vaelluskalojen kulun parantamisesta kannatettavina ja korostavat ympäristötavoitteiden ja energiahuollon tarpeiden yhteensovittamista. Lausunnon antaneista maakuntaliitoista Pohjanmaan liitto on korostanut vesivoimaloihin liittyvien historiallisten kulttuuriympäristöarvojen vaalimisen merkitystä.

Maakuntaliitot pitävät hyvänä, että kalataloudellisia velvoitteita voidaan sisällyttää myös vanhoihin vesitalouslupiin, jolloin vastuut ja kustannukset jakautuisivat oikeudenmukaisesti kaikkien toimijoiden kesken. Maakuntaliitot pitävät tärkeänä toiminnanharjoittajien oikeussuojan huomioon ottamista. Kymenlaakson liitto toteaa, että kalatalousviranomaisten tulisi voida hakea voimalaitoksille ympäristövirtaamavelvoitteita. Virtavesistöjä tulisi tarkastella kokonaisuuksina ja kohdentaa toimenpiteet niihin kohteisiin, joissa niistä olisi saatavissa parhaat tulokset. Viranomaisille tulee turvata riittävät resurssit sääntelyn täytäntöönpanemiseksi, minkä lisäksi valtion tulee varmistaa riittävä tuki kalataloudellisten toimien suunnitteluun ja toteutukseen. Kymenlaakson liitto huomauttaa lisäksi, että korvausten määrässä tulisi ottaa huomioon luvanhaltijalla ollut pitkäaikainen mahdollisuus hyödyntää vesivoimaa ilman kalatalousvelvoitteita. Etelä-Savon maakuntaliitto kiinnittää huomiota myös muihin patoihin ja vaellusesteisiin.

Tuomioistuinlaitos ja tuomioistuinvirasto

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kalatalousmääräysten puuttuminen olemassa olevista vesivoimalaitosten luvista on koettu vesilain puutteeksi jo pitkään. Suomen vesistöjen tilatavoitteiden saavuttamisen kannalta on pidetty jo pitkään ongelmallisena, että lupien pysyvyyssuoja on ollut varsin korkea. Vaelluskalojen kulkuesteet ovat olleet eräs keskeinen seikka, joka on estänyt vesimuodostumien tilan parantamista ja hyvän tilatavoitteen saavuttamista. EU:n vesipuidedirektiivin täytäntöönpano edellyttää lupien pysyvyyssuojan muuttamista. Ehdotettu vesilain 3 luvun 21 a §:n on varsin avoin, eikä säännöksestä ilmene milloin tulisi valita kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu taikka niiden yhdistelmä. Perusteluista ei myöskään saa varsinaista johtoa sille, millä perusteella ja miten olisi päätettävä kalatien ensisijaisuudesta verrattuna istutusvelvoitteeseen, tai milloin ylipäätään lupaa voitaisiin muuttaa. Yksittäisen voimalaitoksen luvan muuttaminen ei rakennetussa vesistöissä ole välttämättä riittävää kalan kulun turvaamiseksi, minkä vuoksi tulisi olla mahdollista asettaa ehdollisia määräyksiä, jotka ennakoivat myöhemmin tehtävää kalatietä. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että vesimuodostumien hyvän tilan edistäminen ei kuulu kalatalousviranomaisen varsinaisiin tehtäviin. Jatkovalmistelussa tulisi harkita aloiteoikeuden esittämistä myös Lupa- ja valvontavirastolle ja sen vesienhoidosta vastaavalle yksikölle.

Vaasan hallinto-oikeuden arvion mukaan Lupa- ja valvontavirastossa vireille tulevien asioiden määrä tulee olemaan todennäköisesti esityksessä arvioitua suurempi. Säädosmuutoksesta seuraa kokonaan uudentyyppisiä hakemusasioita, joihin keskeisenä kuuluu luvan pysyvyyteen, omaisuudensuojaan ja perusoikeuksiin liittyviä ratkaistavia asioita. Näihin tultaneen hakemaan muutosta tavanomaista enemmän. Muutoksenhakutuomioistuinten tulee olla riittävästi resursoituja. Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä on tarkoitettu rajata hankkeesta vastaavan oikeutta vaatia hankkeen lunastamista. Ehdotuksen suhde nykyisen vesilain 13 luvun 12 §:n 2 momenttiin jää kuitenkin epäselväksi, minkä vuoksi asiaan tulisi kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Tuomioistuinvirasto pitää tärkeänä, että ehdotuksen vaikutuksia Vaasan hallinto-oikeuden juttumäärän ja resurssitarpeen kehitykseen seurataan ja otetaan huomioon hallinto-oikeuden riittävä resursointi.

Energiantuottajat

Pohjolan Voima Oyj, Fortum Oyj, Kemijoki Oy, Vattenfall Oy, Koskienergia oy, Koillis-Satakunnan Sähkö Oy, Nummenkosken Vesivoima Oy, Porraskosken Voima Oy, Kantturakosken Vesivoima Oy, Killin Voima Oy, Energiateollisuus ry, Pienvesivoimayhdistys ry, Paikallisvoima ry ja Suomen Lähienergialiitto ry ovat kannattaneet vesivoimalaitoksen lunastamisoikeutta koskevan erityissäännöksen poistamista. Lausunnonantajien mukaan ehdotetut lainsäädäntömuutokset sisältävät huomattavia perustuslain 15 §:ssä suojattuun omaisuudensuojaan sekä voimassa olevan vesilain systematiikkaan liittyviä puutteita. Esityksessä puututaan vesilain pysyvyyssuojaan ja uusien lupamääräysten antamissäännöksiin merkittävästi. Esitetyt säännökset mahdollistavat vesilupiin puuttumisen takautuvasti.

Useat lausunnonantajat ovat huomauttaneet nollavelvoitelaitoksen muuttuneesta määrittelystä. Perusteluita tulee tarkistaa siten, että sääntelyn soveltamisalasta ei jää epävarmuutta. Korvauksen sovittelua koskeva säännös tulisi aiheuttamaan erilaisia tulkinnallisia ongelmia. Säännös tulee poistaa lakiehdotuksesta. Hankkeesta vastaavalla tulee olla oikeus vaatia hankkeen lunastamista, jos uudet velvoitteet osoittautuvat kohtuuttomiksi. Vesivoimalaitoksen omistajalle vesivoiman menetyksestä maksettavan korvausten perusteiden tulee olla yhdenmukaiset vesilain 3 luvun 21 §:n kanssa.

Lausunnonantajien mukaan lakiesityksestä tulisi ilmetä luvan avaamisen edellytykset ja toimenpiteet tulee kohdentaa kohteisiin, joissa niiden voidaan arvioida olevan merkityksellisiä. Esitys jättää hyvin laajan harkintavallan kalatalousviranomaiselle ja lupaviranomaiselle lupien muuttamisen suhteen. Varsinkin pienten vesivoimalaitosten toimintaedellytysten ja taloudellisen arvon näkökulmasta on hyvin ongelmallista, jos ei ole tiedossa, onko laitokselle tulossa uusia velvoitteita tai minkä sisältöisiä nämä ovat. Lainmuutosten vaikutuksia kaikkein pienimmille toimijoille ei ole selvitetty.

Pohjolan Voima Oyj lausuu, että toimenpiteen kohtuullisuutta arvioitaessa ei lähtökohtaisesti tulisi antaa painoarvoa hankkeesta vastaavan oikeudelliselle asemalle tai varallisuusasemalle. Fortum Oyj huomauttaa, että Ruotsin lainsäädäntöä koskeva tarkastelu ei anna oikeaa kuvaa Ruotsin lainsäädännöstä, ja tarkastelua tulee täsmentää.

Paikallisvoima ry korostaa sitä, että toimenpiteiden kohtuullisuus tulee punnita tapauskohtaisesti. Punnintatilanteet tulevat olemaan haastavia, koska kalatalousveloitteen toteuttamiskustannukset ovat ennalta mallinnettavissa, mutta tuotannon menetyksen ja kalataloudellisten hyötyjen arvon määrittäminen on vaikeaa.

Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa vaellusesteen muodostava patorakenne kuuluu eri taholle kuin voimalaitos tai velvoitteista on määrätty patorakennetta koskevassa päätöksessä. Ehdotettu sääntely saattaa tällaisissa tilanteissa merkitä jälkikäteistä puuttumista voimalaitoksen omistajan ja patorakenteen haltijan väliseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen.

Muut lausunnonantajat

Fingrid Oyj pitää perusteltuna arvioida muutoksen merkitystä myös sähköjärjestelmän häiriötilanteiden varautumis- ja käytönpalautussuunnitelmien kannalta. Järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta ei tulisi pyytää automaattisesti lausuntoa sellaisten laitosten osalta, joilla ei laitosten koko huomioon ottaen voida katsoa olevan olennaista merkitystä sähköjärjestelmän tasehallinnan tai käyttövarmuuden kannalta.

Museovirasto lausuu, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota kulttuuriperintöarvojen selvittämiseen ja kulttuuriperinnön parempaan huomioon ottamiseen lupamenettelyssä. Museoviraston aiemmin esittämää vaikutusten arvioinnin tarpeita ei ole hallituksen esitysluonnoksessa otettu huomioon nyt ehdotetuissa lupasäännöksissä tai niiden perusteluissa.

Natur och Miljö rf, Suomen Luontopaneeli, Luonnonvarakeskus, Suomen ympäristökeskus, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, WWF Suomi ja Luonnonvarakeskus pitävät ehdotettuja muutoksia tarpeellisina, mutta riittämättöminä hankkeen tarkoituksen saavuttamiseksi. Kalatalousvelvoitteiden tulisi olla ensisijaisia, koska kalatalousmaksuilla ei voida kestävästi turvata vaeltavia kalakantoja. Ehdotetut säännökset, erityisesti toimenpiteiden kohtuullisuuden vaatimus, estävät kuitenkin käytännössä kalan kulkua turvaavien velvoitteiden asettamisen erityisesti pienissä voimalaitoksissa.

Lausunnonantajat toteavat muiden energiantuotantomuotojen merkityksen lisääntyvän ja vesivoiman suhteellisen merkityksen vähentyvän. Sääntelyllä tulisi tukea kannattamattomien voimalaitosten toiminnan hallittua alas ajamista ja tällaisten laitosten purkamista. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vesivoimalaitosten omistajien tulisi vastata täysimääräisesti luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien haittojen torjuntakustannuksista. Velvoitteita ei tulisi kohtuullistaa, ja korvausten sovittelussa tulisi voida ottaa huomioon se aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi ilman kalataloudellisia velvoitteita.

Lausunnonantajat viittaavat vesipuidedirektiiviin todeten sen edellyttävän jäsenvaltioilta vesilupien säännöllistä tarkistamista ja tarvittaessa ajan tasalle saattamista. Useat lausunnonantajat ovat esittäneet merkityksensä menettäneen vesivoimalaitosten lunastamista koskevan säännöksen palauttamista lakiehdotukseen.

Lausunnonantajat pitävät tärkeänä, että kalatalousviranomaiset priorisoivat muutoshakemusten vireillepanossa ekologisesti arvokkaimmat ja potentiaalisimmat kohteet. Tämä mahdollistaisi jokikokonaisuuksien kytkeytyneisyyden palauttamista nykyisenkaltaisen, enimmäkseen yksittäisiin laitoksiin kohdistuvan parantamisen sijaan. Priorisointikriteerien avulla kalatalousviranomaisen resurssit voidaan kohdistaa tuloksellisesti, ja selkeiden kriteerien käyttö helpottaisi eri intressiryhmien välisten ristiriitatilanteiden ratkaisemista. Lisäksi lainsäädännöllisesti tulisi varmistaa, että nollevelvoitelaitosten lupien tarkistamiseen todella ryhdytään.

WWF Suomi katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi palata lainmuutosta valmistelleen työryhmän mietinnön mukaiseen sääntelyratkaisuun. Sääntelyn oikeasuhtaisuus tulisi toteuttaa

sisällyttämällä lakiin hankkeesta vastaavalle mahdollisuus saada korvausta tilanteessa, jossa lupamääräysten toteuttaminen johtaa hankkeesta vastaavan näkökulmasta kohtuuttomana pidettävään lopputulokseen.

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry pitää vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamista, virtavesiluonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä vesienhoidon tavoitteiden toteuttamista erittäin tärkeinä ja kannatettavina. Vesialueen omistajien asema tulee nähdä ennen kaikkea haitankärsijöiden asemana tilanteessa, jossa sääntely on ollut puutteellista. Luonnoksen valtiosääntöoikeudellisessa ja vaikutusten arviointia koskevissa osuuksissa painottuu luvanhaltijan (voimalaitoksen omistajan) asema. Vesialueiden omistajien ja muiden yksityisten intressitahojen omaisuudensuojaa ja oikeusturvaa ei arvioida riittävästi.

Perustuslain 6 § edellyttää, että oikeussuojakeinot ovat käytännössä tasapuolisesti saatavilla niille tahoille, joiden oikeuksiin ja etuihin hankkeen vaikutukset ulottuvat. Mikäli hakemuskompetenssi rajataan vain viranomaiselle ja luvanhaltijalle, muodostuu vesialueen omistajan oikeussuoja tosiasiallisesti heikommaksi, vaikka voimalaitoksen vaikutukset voivat suoraan heikentää hänen kalataloudellista hyödyntämisoikeuttaan, vesialueen arvoa ja käyttömahdollisuuksia. Hakemuskompetenssi uuden kalatalousvelvoitteen tai -maksun määrittämiseksi tulee ulottaa nimenomaisesti myös vesialueen omistajalle ja tarvittaessa kalatalousalueelle.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry toteaa ehdotettujen säännösten jättävän viranomaiselle laajan harkintavallan, mikä aiheuttaa epävarmuutta luvanhaltijoille. MTK ei kannata hyödyn huomioon ottamista ja korvauksen sovittelua koskevia säännösehdotuksia. Nykyisenkaltainen korvaussääntely edistäisi tehokkaammin uudistuksen tavoitteita. Esityksestä tulisi selkeästi ilmetä se, että uudet velvoitteet ovat mahdollisia ainoastaan uhanalaisten kalakantojen osalta. Lisäksi MTK toteaa, että esitykseen tulee sisällyttää voimalaitoksen omistajalle mahdollisuus vaatia hankkeen lunastamista.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:n mukaan vesilain muutos on tarpeellinen ja perusteltu vaelluskalakantojen sekä yleisesti kalakantojen elinvoimaisuuden vahvistamiseksi. Muutos on tarpeen myös vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanon tehostamiseksi sekä vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamiseksi. Esiitetty muutos on siten sekä ekologisesti että oikeudellisesti perusteltu. MaRa toteaa, että vesien hyvä tila vaikuttaa olennaisesti luonnon virkistyskäytön ja luontoon perustuvien elinkeinojen alueellisiin ja paikallisiin toimintaedellytyksiin. Nykyinen sääntely on rajoittanut vaelluskalakantojen ja muun vesiluonnon tilan parantamistoimia. Luonnoksessa ehdotetulla sääntelyllä pyritään parantamaan kalakantojen elinoloja. Kalakantojen vahvistuminen parantaa pidemmällä aikavälillä kalastus- ja virkistyskäyttömahdollisuuksia vesistöissä. Erityisesti vaelluskalakantojen vahvistuminen parantaa matkailutoiminnan edellytyksiä sekä alueiden vetovoimaisuutta.

Suomen Kuntaliitto ry pitää tärkeänä, että kaikista uusista velvoitelaitoksista tehdään hyöty-haitta-analyysi riittävän laajoilla selvityksillä, ja vasta tällä perusteella päätetään, missä järjestyksessä vesivoimalaitoksia aletaan velvoittamaan uusiin kalatalousvelvoitteisiin. Kuntien kokonaan tai osittain omistamien laitosten osalta tulisi vaelluskalakantojen tilaa parantamaan ensisijaisesti vapaaehtoisin ja sopimusjärjestelyihin perustuvien keinoin.

Itä-Suomen yliopisto toteaa, että vesilain tarkistamistarvetta tulisi arvioida esityksessä valittua tarkastelukulmaa laajemmin esimerkiksi EU:n vesipuitedirektiivissä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttaminen näkökulmasta. Vesipuitedirektiivin velvoitteiden täytäntöönpanon näkökulmasta vesien tilan parantaminen tulisi olla yleinen peruste vesilupien tarkistamiseen ja kalatalousvelvoitteiden muuttamiseen. Lisäksi edunmenetyksen korvattavuutta

(vesilain 3 luvun 21 § ja 19 luvun 5 §) tulisi merkittävästi lieventää. Itä-Suomen yliopisto toteaa, että jatkovalmistelussa tulisi vielä perusteellisesti arvioida, onko nollavelvoitelaitoksia koskeva erityissäännös oikeudellisesti perusteltu ja kestävä tapa vastata ehdotuksen taustalla olevaan ongelmaan.

Ehdotetut säännökset jättävät viranomaisille laajan harkintavallan sen suhteen minkä laitoksen lupaa ryhdytään tarkistamaan ja millainen uuden määräyksen tulisi olla. Ehdotetun sääntelyn perusteella kalataloudellisia velvoitteita koskevien määräysten sisällöstä päätettäessä tulisi huomioonotettavaksi ainoastaan kalakantoihin liittyviä näkökohtia, eikä esimerkiksi vesienhoitoon tai virtavesiluonnon ennallistamiseen liittyvät näkökohdat sisälly arvioissa huomioonotettaviin seikkoihin. Kapea keskittyminen vaelluskalanäkökohtiin ja laajemman vesiympäristön suojele- ja parantamisnäkökannan sivuuttaminen on kuitenkin asiallisesti perustelematonta ja oikeudellisesti kestäväntöntä ottaen huomioon Suomea sitovat EU- ja kansainvälisen oikeuden velvoitteet sekä käynnissä oleva rikkomusmenettely vesipuidedirektiivin osalta.

Metsähallitus on ilmoittanut kannattavansa ehdotettuja muutoksia.

Suomen Asianajajat on ilmoittanut, ettei sillä ole lausuttavaa esityksestä.

Lausuntopalautteen huomioon ottaminen

Jatkovalmistelussa esitystä on tarkistettu ottaen huomioon valtion aluehallinnon uudistuksesta johtuvat välittömät muutostarpeet ehdotuksiin. Lisäksi ehdotettuja säännöksiä on tarkistettu saadun lausuntopalautteen perusteella, täsmennetty esityksen perusteluita ja täydennetty säännösehdotusten vaikutusten arviointia koskeva osuus. Keskeiset muutokset työryhmän mietintöön verrattuna ovat vesivoimalaitoksen lunastamista ja valtion toteuttamiskustannuksiin osallistumisvelvollisuutta koskevien säännösten poistaminen ja kalatalousvelvoitteen ja -maksun kohtuullisuutta koskevien säännösten lisääminen. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Lupa- ja valvontaviraston velvollisuudesta pyytää eräissä tilanteissa lausuntoa järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta lupamääräysten muuttamisesta.

Eräisissä kommentteissa on esitetty uuden määräyksen antamista koskevan asian vireillepano-oikeuden antamista myös Lupa- ja valvontavirastolle sekä luvanhaltijalle. Sääntelyllä pyritään turvaamaan erityisesti vaeltavien kalakantojen elinolosuhteiden parantamista, joka kuuluu kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukselle. Elinvoimakeskuksella on parhaat edellytykset arvioida sitä, miten käytettävissä olevat resurssit kohdentamalla ja eri toimenpiteitä yhdistämällä saadaan kokonaisuutena tarkastellen suurin hyöty yksittäisten voimalaitosten lupien muuttamisesta. Ottaen huomioon määräyksestä mahdollisesti valtiolle aiheutuva korvausvastuu, ei asian vireillepano-oikeutta tule osoittaa muille toimijoille.

Energia-alan toimijat ovat kiinnittäneet huomiota ehdotetun sääntelyn ja perustuslain, erityisesti omaisuuden suoja koskevan 15 §:n, väliseen suhteeseen. Arvio ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin sisältyy esityksen lukuun 12. Lausunnoissa on todettu sääntelyn jättävän lupaviranomaiselle laajan harkintavallan päättää asetettavan lupamääräyksen sisällöstä. Soveltamistilanteiden tapauskohtaiset erityispiirteet edellyttäisivät kuitenkin seikkaperäistä sääntelyä, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Energia-alan toimijat ovat esittäneet ehdotetun 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitetun vesivoiman menetyksestä maksettavan korvauksen perusteista säädettäväksi vastaavasti kuin nykyisen 3 luvun 21 §:ssä. Esitykseen ei ole tältä osin tehty muutoksia.

Useissa palautteissa on pidetty tärkeänä, että vaelluskalakantojen elinolosuhteita parantavia hankkeita tuetaan myös jatkossa valtion toimin. Valtion osallistuminen hankkeisiin on tarkoituksenmukaista järjestää ja koordinoita tätä koskevien erillisten tukiohjelmien puitteissa.

Kansalaisjärjestöjen ja elinvoimakeskusten antamissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että kalataloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten resurssien riittävyys on keskeisessä asemassa sääntelyn täytäntöönpanon kannalta. Esityksessä ei esitetä lisäresursseja kalataloustehtäviä hoitaville elinvoimakeskuksille, vaan elinvoimakeskusten resurssien riittävyys tulee järjestää osana virastojen tulosojausta ja valtion talousarvion laadintaa.

Energia-alan toimijat ja MTK ry ovat esittäneet voimalaitoksen omistajalle vesilain 19 luvun 5 §:n mukaista oikeutta vaatia laitoksen lunastamista vesilain 3 luvun 21 a §:n mukaisissa tilanteissa. Ehdotettujen lainmuutosten tavoitteena on ollut keventää jälkikäteen vesivoimalaitokselle asetettavan kalataloudellisen velvoitteen ja maksun määräämisen edellytyksiä. Tämänkaltainen säännös saattaisi johtaa siihen, että lainmuutokselle asetettuja tavoitteita ei saavutettaisi. Lunastusmahdollisuutta ei ole pidettävä tarpeellisena myöskään sen vuoksi, että ehdotetut kohtuuttomien kustannusten kielto ja vaatimus korvata olennainen hyödyn menetys turvaavat riittävästi voimalaitoksen omistajan asemaa.

6.3 Lainsäädännön arviointineuvosto

Arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta 22.4.2026 lausunnon. Arviointineuvoston mukaan hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee kuitenkin esitysluonnoksen täydentämistä neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Arviointineuvoston mukaan esityksessä olisi hyvä täsmentää sen vaikutuksia kalakantojen elinolojen parantamiseen sekä esityksen hyötyjä ja haittoja kaikkein pienimmille vesivoimalaitoksille, joilta kalatalousvelvoitteiden täyttäminen voi edellyttää suuria taloudellisia panostuksia. Lisäksi arviointineuvosto on ehdottanut perusoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten esittämistä omana alalukunaan vaikutusarviointia koskevassa jaksossa.

Arviointineuvoston lausunnon mukaisesti on täydennetty esityksen lukuja 4.2.1–4.2.3. Lukuun 4.2.1.2 Yritykset kohtaan Kalatien rakentamis- ja käyttökustannukset on lisätty arvio kalatien rakentamisvelvoitteen taloudellisesta merkityksestä kaikkein pienimmille voimalaitoksille. Lukuun 4.2.2 Ympäristövaikutukset kohtaan Vesiympäristö ja kalakannat on lisätty tiedot eniten hyötyvistä lajeista ja nykytietämyksen mukaan toimivimmiksi arvioituista toimenpiteistä. Perusoikeuksiin kohdistuvista vaikutuksista lukuun 4.2.3 on lisätty uusi kohta Perusoikeuksien toteutuminen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

3 luku. Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

21 a §. *Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen.* Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 21 a §, jossa säädettäisiin uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määräämisestä sellaisen voimalaitoslupa haltijalle, jonka lupaan tällaista ei ennestään sisälly. Kyse on 3 luvun 21 §:n erityistilanteesta. Koska säännökset koskisivat yksinomaan eräitä vesivoimalaitoksia ja määräyksen antamisen edellytykset poikkeavat eräiltä osin 3 luvun 14 ja 21 §:stä, säännökset sijoitettaisiin erilliseen pykälään.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta määrätä 14 §:ssä tarkoitettua kalatalousvelvoitteen,

kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvan haltijalle, jos laitoksen lupaan ei sellaista sisälly. Jos hakemuksessa on vaadittu kalatalousvelvoitteen määräämistä, ei asiaa koskeva päätös vielä välttämättä velvoita luvan haltijaa rakentamaan esimerkiksi kalatietä, vaan panemaan Lupa- ja valvontavirastossa vireille tätä tarkoittavan hakemuksen. Kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen tulisi hakemusta jättäessään tapauskohtaisesti arvioida, millainen velvoite tai maksu vesivoimalaitokselle tulisi asettaa. Oikeus luvan tarkistamista tarkoittavan hakemuksen tekoon olisi kalataloustehtäviä hoitavalla elinvoimakeskuksella. Kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus olisi siten se taho, joka ensi vaiheessa arvioisi lupamääräysten tarkistamisen tarpeellisuutta. Hakemusta tehdessään elinvoimakeskuksen tulisi arvioida paitsi kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuuksia vesistöissä, myös laitoksen merkitystä energiantuotannon kannalta ja luvan tarkistamisen vaikutuksia säätöenergian saatavuuteen sekä laissa säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä. Samassa yhteydessä elinvoimakeskuksen tulisi arvioida luvan muutoksen täytäntöönpanosta mahdollisesti valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Viranomaisen käytettävissä olevat määrärahat ohjaisivat osaltaan elinvoimakeskuksen toimintaa uuden kalatalousvelvoitteen tai -maksun määräämistä koskevissa asioissa.

Lain soveltamisalaan kuuluisivat kaikki nollavelvoitelaitokset siitä riippumatta, milloin ja minkä lain nojalla lupa on myönnetty. Tyypillisesti tällaisten laitosten luparatkaisut on myönnetty nykyistä vesilakia aiemmin voimassa olleen lainsäädännön nojalla. Vanhojen vesivoimalaitosten lupamääräykset voivat toisinaan olla tulkinnanvaraisia. Epäselvää saattaakin olla, sisältyykö vesitalouslupaan ehdotettavassa säännöksessä tarkoitettu kalatalousasioita koskeva määräys, eli kuuluuko laitos ehdotettavan 21 a §:n soveltamisalaan. Huomion arvoista on, että nyt ehdotettava sääntely ei koskisi vesivoimalaitosta, jonka lupaan sisältyy kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevaksi määräykseksi tulkittava lausuma, mutta jota ei ole syystä tai toisesta pantu täytäntöön. Tällaisen laitoksen velvoitteen tai maksun muuttamiseen sovellettaisiin vesilain 3 luvun 22 §:n säännöksiä.

Lupa sisältyvä määräys saattaa sisältää esimerkiksi hakijaan kohdistuvan yleisen velvoitteen ryhtyä kalakannan lisäämistä tai turvaamista tarkoitaviin toimenpiteisiin, jos se vastaisuudessa katsotaan tarpeelliseksi. Määräys saattaa olla yksilöity, eli laitoksen omistaja on velvollinen rakentamaan kalatien patoon, pitämään sen kunnossa sekä luovuttamaan sille tarpeellisen vesimäärän, jos tämä vastaisuudessa katsotaan tarpeelliseksi. Tällaista velvoitetta olisi perusteltua pitää vesivoimalaitoksen lupaan jo sisältyvänä kalatalousvelvoitteena. Jos sen sijaan lupa velvoittaa haltijansa ainoastaan sallimaan kalatien rakentaminen toisen tahon toimesta taikka sallimaan vettä ohjattavaksi tällaiseen toisen tahon rakentamaan kalatiehen, ei kyseisiä määräyksiä tulisi lähtökohtaisesti pitää sellaisina lupaan jo sisältyvinä kalatalousvelvoitteina, jotka estäisivät vesivoimalaitoksen luvan tarkistamisen ehdotetun pykälän nojalla. Myöskään vesivoimalaitoksen yhteydessä olevan, toiselle taholle kuuluvan säännöstelyhankkeen luvassa määrättyjä kalatalousvelvoitteita tai -maksua ei tulisi pitää määräyksinä, jotka rajaisivat laitoksen ehdotetun 3 luvun 21 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Nämä tulee kuitenkin ottaa huomioon vesivoimalaitokselle mahdollisesti asetettavan velvoitteen sisällöstä, maksusta tai niiden yhdistelmästä päätettäessä.

Säännöksen tulkintaa hahmoteltaessa voitaneen suuntaviivoja hakea korkeimman hallinto-oikeuden vesilain 3 luvun 22 §:ää koskevasta oikeuskäytännöstä (ks. esimerkiksi Päijänteen säännöstelyä koskeva KHO 2006:13 sekä Konniveden ja Ruotsalaisen säännöstelyä koskeva KHO 27.3.2006 t. 676). Jotta määräys voitaisiin katsoa tässä tarkoitetuksi olemassa olevaan laitoksen lupaan jo sisältyväksi kalatalousvelvoitteeksi tai maksuksi, lupamääräykseltä tulisi edellyttää riittävää täsmällisyyttä sekä sitovuutta. Asia tulisi ratkaista tapauskohtaisesti laitosta koskevien lupamääräysten perusteella.

Määräyksen antamiseen sovellettaisiin vesilain 3 luvun 14 §:n säännöksiä. Uuden määräyksen sisältönä voisi olla kalatalousvelvoite, -maksu tai niiden yhdistelmä. Kalatalousvelvoite olisi käytännössä kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä (3 luvun 14 §:n 3 momentti). Kalatalousmaksu käytetään kalakannoille tai kalastukselle aiheutuvia vahinkoja ehkäisevien tai vähentävien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seuraamiseksi sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu (3 luvun 14 §:n 4 momentti). Pykälässä ei esitetä säädettäväksi velvoitteen ja maksun keskinäisestä etusijajärjestyksestä, vaan määräyksen sisällöstä tulisi päättää kunkin hankkeen erityispiirteiden perusteella. Viimeaikaisessa käytännössä kalatalousvelvoitteiden on yleensä katsottu edistävän tehokkaimmin kalakantojen turvaamisen tavoitetta.

Vesivoimalaitokselle asetetun kalatalousvelvoitteen tai -maksun myöhempään muuttamiseen sovellettaisiin voimassa olevan vesilain 3 luvun 22 §:n säännöksiä. Lupa- ja valvontavirasto voisi mainitun lainkohdan nojalla myöhemmin muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Säännöksiä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi siten, että nollavelvoitelaitokselle asetettaisiin ensi vaiheessa kalatalousmaksu tarkoituksena muuttaa tämä muutaman vuoden päästä vesilain 3 luvun 22 §:n säännösten nojalla kalatalousvelvoitteeksi. Yleensä velvoitteen tai maksun muuttamisen perusteena oleva olosuhteiden olennainen muutos tapahtuu pidemmän ajan kuluessa, mutta esimerkiksi laitoksen alapuolisessa vesistössä sijaitsevan vaellusesteen poistuminen ja kalankulun parantuminen voivat muuttaa olosuhteita toisenlaiseksi verraten nopeastikin. Tilanteiden tapauskohtaisuudesta johtuen yksiselitteistä vähimmäisaikaa velvoitteen asettamisen ja sen muuttamisen välillä ei ole mahdollista asettaa.

Pykälän 1 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen tai palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta. Määräys voitaisiin siis antaa kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamiseksi ja palauttamiseksi. Suojan kohteena olisivat erityisesti vaelluskalakannat, joille aiheutuu haittaa voimalaitoksesta tai sen käytöstä. Vesiympäristö sinänsä ei olisi välittömästi laissa suojaa saava kohde, mutta kalakantojen turvaksi annettavat määräykset antaisivat välillisesti suojaa myös niiden elinympäristölle. Osa vanhojen voimalaitosten vesistöjen alkuperäisistä kalakannoista on menetetty, eikä niitä ole mahdollista enää palauttaa. Yksittäisten vesistöjen kalakantoja saattaa edelleen olla olemassa viljelyksessä. Ekologisesti perusteltua saattaisi kuitenkin olla pyrkiä luomaan vesistöön elinolosuhteita toisesta lähialueen vesistöstä peräisin olevalle kalakannalle, jos vesistö olisi olosuhteidensa puolesta kehitettävissä luontaisesti kalakantoja ylläpitäväksi ekosysteemiksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan määräyksen sisällöstä päätettäessä huomioon tulisi ottaa myös muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet. Säännöksen tarkoituksena on täydentää 3 luvun 14 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kalatalousvelvoitetta, kalatalousmaksua tai näiden yhdistelmää määrättäessä on otettava huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja kalastuksen järjestely. Harkittaessa uuden lupamääräyksen liittämistä nollavelvoitelaitoksen lupaan, tarkastelussa tulisi ottaa huomioon laitoksen välitöntä vaikutusalueetta laajempi alue ja sovittaa toimenpiteet sen mukaisesti. Jos esimerkiksi vesistön tila on muuttunut sellaiseksi, että vaeltavan kalakannan luontainen elinkierto ei ole mahdollista edes istutuksilla tuettuna sopivien kutu- ja poikastuotantoalueiden puuttuessa, saattaisivat kalankulun turvaamisen sijaan muut toimenpiteet tai kalatalousmaksu olla toimivampi ratkaisu.

Uuden lupamääräyksen sisällöstä päätettäisiin punnitsemalla kalakantojen turvaamisen tavoitetta suhteessa vesivoimalaitoksen merkitykseen sähköntuotannolle ja sähköjärjestelmän tasapainotukselle (1 momentti) sekä määräyksen kohtuullisuutta luvanhaltijan kannalta (2 momentti). Selvitysten mukaan lukumääräisesti suurin osa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvista laitoksista on pieniä, nimellisteholtaan alle 0,1 MW:n laitoksia. Nimellisteholtaan 0,1–5 MW:n suuruisia laitoksia on 60 kpl ja yli 5 MW:n laitoksia on 5 kpl.

Nollavelvoitelaitosten osuus Suomessa tuotetusta kokonaisenergiasta on vähäinen. Laitosten tuottama kokonaisenergian määrä ei kuitenkaan anna kattavaa kuvaa laitosten merkityksestä energianhuollon kannalta, sillä myös pienemmillä vesivoimalaitoksilla voi olla merkitystä sähkön paikallisen tai alueellisen toimitusvarmuuden kannalta. Erityisen merkittävässä asemassa sähköjärjestelmän tasapainottamisen ja käyttövarmuuden kannalta ovat sellaiset voimalaitokset, joiden lupamääräykset ja vesistöolot mahdollistavat sähkönkysynnän kasvaessa sen tuotannon nopean kasvattamisen säännöstelyä muuttamalla. Kaikkein pienimpien laitosten merkitys sähköjärjestelmän toiminnan kannalta on vähäinen. Tällaisilla laitoksilla saattaa kuitenkin olla merkitystä yksityiseltä kannalta, varsinkin jos tuotettu sähkö voidaan hyödyntää luvan haltijan omassa käytössä. Laitoksen merkitystä sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Arvioinnissa painottuisi laitoksen merkitys valtakunnallisen energiahuollon näkökulmasta, mutta tämä ei estä merkityksen antamista myös alueellisille näkökohdille. Lupa- ja valvontaviraston tulisi tarvittaessa pyytää lausunto laitoksen merkityksestä sähköjärjestelmän valtakunnallisen tasehallinnan kannalta järjestelmävästävältä kantaverkonhaltijalta. Tästä säädetäisiin 11 luvun 6 §:n 1 momentissa.

Kalatalousvelvoitteista erityisesti kalatien toteuttamiskustannukset saattavat nousta huomattavan suuriksi. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimus huomioon ottaen pykälän 2 momentissa ehdotetaan sen vuoksi säädettäväksi, että määräyksestä ei saisi aiheutua luvanhaltijalle kohtuuttomaksi katsottavia kustannuksia. Kyse olisi erityissäännöksestä suhteessa vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentin 2 virkkeeseen, jota ei sovellettaisi 3 luvun 21 a §:n mukaisissa hakemusasioissa. Kohtuuttomuutta arvioitaisiin punniten toimenpiteen merkitystä vaelluskalakannoille ja toimenpiteen toteuttamisesta luvanhaltijalle aiheutuvaa taloudellista rasitusta. Arvioitaessa toimenpiteen hyödyllisyyttä vaelluskalakannoille tulisi painoarvoa antaa sen merkitykselle vaeltaville ja uhanalaisille kalakannoille. Erityisesti uhanalaisia kalakantoja hyödyttävien toimenpiteiden osalta kohtuullisina pidettävien kustannusten kynnyksen voitaisiin katsoa asettuvan korkeammalle kuin yleisesti esiintyvien kalalajien osalta.

Arvioitaessa toimenpiteiden toteuttamisen kohtuuttomuutta luvan haltijan kannalta, tulisi erilaiset näkökohdat ottaa huomioon ja arvioida tilannetta kokonaisuutena. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon laitoksen odotettavissa oleva elinkaari ja sitä koskevat tuotto-odotukset. Alan pääomavaltaisuudesta johtuen vesivoimalaitosten investointien pitkä takaisinmaksuajat eivät ole poikkeuksellisia. Esimerkiksi laitoksen peruskorjauksen tai kalatien rakentamiskustannusten takaisinmaksu saattaa kestää hyvin pitkän aikaa, riippuen muun muassa toiminnan kustannusrakenteesta, ulkopuolisen rahoituksen tarpeesta sekä tuotetun sähkön määrästä ja hinnasta.

Investoinnin pitkää kuoletusaikaa sinänsä ei voimalaitostoiminnan luonne huomioon ottaen voida pitää lähtökohtaisesti kohtuuttomana. Vesivoimaloiden lupien haltijat ovat kuitenkin keskenään hyvin erilaisia. Suurilla energiantuottajilla on olennaisesti paremmat taloudelliset edellytykset suoritua hankkeiden toteuttamiskustannuksista kuin hyvin pienillä energiantuottajilla tai laitoksen omistavilla luonnollisilla henkilöillä. Kysymys kustannusten kohtuullisuudesta konkretisoituisi erityisesti pienen vesivoimalaitoksen kohdalla, jos luvan haltijana on yksi tai useampi luonnollinen henkilö tai näiden omistama oikeushenkilö, jolla ei

luvan mahdollistaman toiminnan lisäksi ole käytännössä muuta varallisuutta. Näissä tilanteissa määräyksen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset kohdistuisivat käytännössä suoraan tai välillisesti oikeushenkilön kautta luonnollisiin henkilöihin. Kaikkein pienimmille toimijoille ei välttämättä ole mahdollista asettaa velvollisuutta rakentaa kalatie ilman että toimenpiteen toteuttaminen aiheutuisi luvan haltijalle kohtuuttomaksi.

Tilanne on eri, jos luvan haltijana on esimerkiksi energia-alan yhtiö, pörssiyhtiö, muu varallisuusmassaltaan huomattava oikeushenkilö, kunta tai valtio. Mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä, sitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin. Tällaisten tilanteiden osalta lainsoveltajan harkintavalta on laajempi. Tilanteiden tapauskohtaisuudesta johtuen laissa ei ole mahdollista säätää tarkemmin sen ajan pituudesta, jonka kuluessa toteuttamiskustannusten tulisi olla katettavissa laitoksesta saatavilla tuotoilla.

Arvioinnissa merkitystä voitaisiin antaa laitokselle aikaisemmin asetettuihin velvoitteisiin. Lain soveltamisalaan kuuluvan laitoksen lupamääräysten kokonaisuus saattaa muodostua useista eri lupapäätöksistä, joista osa saattaa olla hyvinkin vanhoja. Lupamääräykset saattavat esimerkiksi velvoittaa luvanhaltijan hyväksymään kalatien rakentamisen jälkikäteen omien rakenteidensa yhteyteen ja luovuttamaan tämän tarvitseman veden. Vaikka tämänkaltaisten kirjausten ei voida katsoa perustavan sellaisia velvollisuuksia, jotka voitaisiin saattaa voimaan hankkeesta vastaavaan nähden ilman erillistä Lupa- ja valvontaviraston päätöstä, voidaan näille antaa merkitystä arvioitaessa asetettavan uuden määräyksen kohtuullisuutta. Kokoavasti voidaan todeta, että kohtuullisuus on sidoksissa hankkeen kokonaiskustannusten ohella kalatalousmääräyksillä saatavaan hyötyyn. Yksiselitteisiä kustannusten kohtuullisuutta koskevia linjauksia on sen vuoksi vaikea tai jopa mahdotonta tehdä hankekohtaisesta tarkastelusta irrallaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin luvanhaltijan oikeudesta saada valtiolta korvausta 1 momentissa tarkoitettuun kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Kalatalousvelvoitteesta johtuvaa vesivoiman menetystä aiheuttaa käytännössä kalatiehen johdettavasta vedestä, jota ei voida käyttää sähköntuotantoon. Yksiselitteistä rajaa, paljonko kalatiehen tulisi määrätä johdettavaksi vettä ja millaista menetystä olisi pidettävä kohtuuttomana, ei ole mahdollista antaa. Kalatiehen johdettavan veden määrästä päätetään aina tapauskohtaisesti. Vesivoiman menetyksestä johtuvan hyödyn olennaista vähentymistä voidaan pyrkiä arvioimaan eri tavoin, esimerkiksi suhteuttamalla menetys laitoksen tuotantoon tai arvioimalla menetyksen suuruutta rahamääräisesti. Esimerkiksi pienen laitoksen osalta kalatien toteuttaminen saattaa edellyttää suhteellisesti suuren vesimäärän ohjaamista voimalaitoskoneistojen ohitse kalatien houkutusvirtaamaksi, kun suurilla voimalaitoksilla kalatiehen johdettava määrä saattaa jäädä muutamaa prosenttiin keskivirtaamasta. Siltikin pienen laitoksen ohijouksutus saattaa olla vain murto-osan suuren laitoksen juoksutuksesta.

Hyödyn menetyksen kohtuuttomuutta on arvioitu eräissä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 29.1.2013 t. 357 määräajan voimassa olevasta, lisäjuoksutuksesta aiheutuvasta sähköntuotannon vähentymisestä enintään 5 % voimalaitoksen koko tuotannosta ei aiheutunut voimalaitoksen käytön kannalta olennaista muutosta. Määrätty vähimmäisjuoksutuksen muutos ei vähentänyt huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaisyötyä eikä se muuttanut olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta tuottaa vesivoimalla sähköä. Vesilain yleisen haittojen minimointisääntelyn nojalla (vesilain 2 luvun 7 § ja vuoden 1961 vesilain 2 luvun 3 §) kohtuuttomuuden raja on ollut vieläkin korkeammalla. Ratkaisussa KHO 4.8.1982 t. 3371 KHO piti vesioikeuden tavoin 12 % kokonaiskustannusten lisääntymistä kohtuullisena kahden siltahankkeen toteuttamisvaihtoehdon osalta. Vertailun

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

Pykälän 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan korvausta voitaisiin sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi. Vesivoimalaitoksen vanhoilla lupamääräyksillä saattaa olla merkitystä arvioitaessa hankkeesta vastaavan oikeutta saada korvausta uuteen lupamääräykseen perustuvasta velvoitteen toteuttamiskustannuksista ja mahdollisesti menetettävästä vesivoimasta. Lupa saattaa esimerkiksi sisältää määräyksen laitoksen omistajan velvollisuudesta rakentaa patoon myöhemmin kalaportaat, jos tämä vastaisuudessa katsotaan tarpeelliseksi. Vastaavasti jos luvassa on esimerkiksi ennestään määrätty, että hankkeesta vastaava on velvollinen luovuttamaan tulevaisuudessa mahdollisesti rakennettavaan kalatiehen korvauksetta sen tarvitseman vesimäärän, ei hankkeesta vastaavalla voida katsoa olevan oikeutta saada tästä täysimääräistä korvausta. Hyödyn vähentymisen olennaisuutta arvioitaessa tulisi huomioon ottaa se aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää vesivoimaa hyödykseen. Useiden nollavelvoitelaitosten luvat ovat hyvin vanhoja ja luvan haltija tai hänen edeltäjänsä ovat voineet hyödyntää vesivoimaa pitkän aikaa vanhojen lupamääräysten mukaisesti.

Kalatiehen johdettava vesimäärä vähentää vesivoiman tuotantoon käytettävissä olevan veden määrää. Ennakoarvion mukaan tilanteet, jossa tämä käytännössä estäisi sähköntuotannon jatkamisen taloudellisesti mielekkäällä tavalla, olisivat harvinaisia. Tämä voisi tulla lähinnä kyseeseen tilanteessa, jossa voimalaitokseen johdettava virtaama jäisi niin pieneksi, että koneistoja ei olisi mahdollista ensinkään käyttää.

Uuden kalatalousvelvoitteen tai -maksun määräämistä koskeva asia ratkaistaisiin elinvoimakeskuksen tekemän hakemuksen perusteella. Elinvoimakeskuksilla ei kaikissa tilanteissa ole mahdollisuuksia laatia niin seikkaperäistä hakemusta, että sen nojalla voitaisiin kaikilta tai olennaisilta osin päättää velvoitteen sisällöstä. Tällöin kalatien tekninen toteuttamistapa ja muut tarpeelliset muutokset voimalaitosta koskevaan lupakokonaisuuteen ratkaistaisiin hankkeesta vastaavan jälkimmäisessä vaiheessa tekemän hakemuksen perusteella. Samassa yhteydessä tulisi arvioitavaksi mahdollinen kysymys luvanhaltijan oikeudesta korvaukseen hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Koska kalatalousvelvoitteen sisällöllä on olennainen merkitys luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen kannalta, tulisi elinvoimakeskuksen hakemuksen sisältää riittävän yksityiskohtaiset vaatimukset ja toimenpiteiden kuvaus, jotta ensimmäisessä vaiheessa esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuuden arviointi olisi mahdollista Lupa- ja valvontavirastossa.

11 luku. Hakemusmenettely

6 §. Lausunnot. Pykälässä säädetään Lupa- ja valvontaviraston velvollisuudesta pyytää vesitalousasiaa koskevasta hakemuksesta lausuntoa eri viranomaisilta, valtioneuvostolta sekä velvollisuudesta varata yleisen edun valvontayksikölle tilaisuus lausua käsityksensä pykälässä tarkoitetuista hankkeista.

Pykälään ehdotetaan tehtäväksi lisäys, jonka mukaan Lupa- ja valvontaviraston olisi tarvittaessa varattava tilaisuus järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle (Fingrid Oyj) 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettua hakemuksesta. Säännös ei koskisi muita lupamääräysten tarkistamistilanteita. Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n nojalla asetettavista velvoitteista ainoastaan kalatien rakentamisella voi käytännössä olla vaikutusta sähköntuotantoon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuteen.

Lisäksi huomattava osa vesilain 3 luvun 21 a §:n mukaisista hankkeista on sellaisia, että niillä ei laitosten koko huomioon ottaen voida katsoa olevan olennaista merkitystä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta. Tällaisessa tilanteessa kantaverkonhaltijan lausunto ei toisi lupaharkintaan lisäarvoa. Lausunnon pyytämistä järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta ei täten ole aiheellista ehdottaa säännönmukaiseksi menettelyksi, vaan lausunnon tarpeellisuuden arviointi tulisi jättää Lupa- ja valvontaviraston harkittavaksi.

Tarkoituksena on, että kantaverkonhaltija ottaisi kantaa hakemuksessa tarkoitettujen muutosten merkitykseen sähköjärjestelmän valtakunnallisen tasehallinnan näkökulmasta. Kantaverkonhaltijalta ei edellyttäisi arviota asian merkityksestä alueelliselle jakeluverkolle. Kantaverkonhaltijan ei edellytetä ryhtyvän itse selvittämään asiaa, vaan arvio voitaisiin perustaa sille toimitettuun aineistoon.

Laissa ei otettaisi kantaa siihen, missä vaiheessa menettelyä Lupa- ja valvontaviraston tulisi pyytää kantaverkonhaltijalta lausuntoa. Hakemuksen Lupa- ja valvontavirastolle tekevällä elinvoimakeskuksella ei välttämättä ole kattavaa tietoa kohteena olevan voimalaitoksen merkityksestä sähköjärjestelmälle, minkä vuoksi lausuntopyyntöön olisi tarkoituksenmukaista liittää myös hakemuksen kohteena olevan voimalaitoksen luvanhaltijan muistutus. Yhteisvaikutusten arvioimiseksi lausunnonantajan huomiota voitaisiin lausuntopyyntöön kiinnittää myös muihin mahdollisiin, saman aikaisesti vireillä oleviin luvan tarkistamista tarkoittaviin hakemuksiin.

Lupa- ja valvontavirastolla olisi lisäksi pykälän yleissäännöksen nojalla mahdollisuus pyytää lausuntoa myös Huoltovarmuuskeskukselta, jos tämä esimerkiksi laitoksen luonteesta tai muista vastaavista syistä johtuen olisi tarpeen. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 6 §:n mukaan muun muassa varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä ei ole arvioida yksittäisen laitoksen toimintaedellytysten muutosten merkitystä operatiivisella tasolla sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta. Huoltovarmuuden kannalta merkityksellisiä olisivat tyypillisesti suuriin, tuotantoaan mukauttamaan kykeneviin laitoksiin kohdistuvat hakemukset. Pienten laitosten osalta huoltovarmuuden näkökulmasta merkityksellisiä olisivat lähinnä tilanteet, jossa samanaikaisesti haettaisiin lupamääräysten muuttamista suurella joukolla pieniä laitoksia.

19 luku. Voimaantulo

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

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

12 §. *Aikaisemmin tehdyt rakennelmat.* Pykälässä säädetään aikaisemmin tehdyn rakennelman omistajan velvollisuudesta sallia rakennelmaan tehtäväksi muutoksia pykälässä yksilöityjen intressien turvaamiseksi. Pykälän 2 momentissa säädetään rakennelman omistajan oikeudesta

saada korvausta muutoksista aiheutuvista edunmenetyksistä. Koska uuteen 3 luvun 21 a §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset hankkeesta vastaavan oikeudesta saada korvausta menetetyistä vesivoimasta, ehdotetaan 19 luvun 12 §:n 2 momentin soveltamisalaa rajattavaksi 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettujen hankkeiden osalta. Samassa yhteydessä ehdotetaan tehtäväksi aluehallinnon uudistuksesta johtuva tarkennus pykälän 1 momentin muotoiluun.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

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

Vesitalousasioista annetun valtioneuvoston asetuksen (1560/2011) 1 luvussa säädetään tarkemmin hakemusasiakirjojen sisällöstä. Hakemusasiakirjojen sisältöä koskevat säännökset eivät kata kaikilta osin ehdotetun uuden 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettua hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja. Asetusta on tarpeen täydentää. Tarpeelliset säännökset voidaan antaa vesilain 11 luvun 3 §:n 3 momentin valtuussäännöksen nojalla.

9 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan keväällä 2027. Lain voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin vireillä olevaan asiaan sovellettavasta lainsäädännöstä. Lain voimaantullessa vireillä olevaan, ehdotetun 3 luvun 21 a §:n mukaiseen asiaan sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Siirtyminen uuden lain mukaiseen menettelyyn sekä aineellisten säännösten soveltamiseen kesken vireillä olevan lupamenettelyn saattaisi edellyttää hakemusasiakirjojen täydentämistä mahdollisesti jo lupamenettelyn loppuvaiheessa sekä uutta menettelyä asiakirjojen tiedoksiantoineen. Vireillölon vaikutus koskisi ainoastaan kyseistä menettelyä.

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

10 Toimeenpano ja seuranta

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

11 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä valtionon kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioehdotuksissa määriteltyjä määrärahatasoja ei esitetä korotettavaksi. Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 3 momentin nojalla valtion

maksettavaksi mahdollisesti määrättävät korvaukset maksettaisiin talousarvion momentilta 30.40.40.

12 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

12.1 Yleistä

Lakiehdotus on osa toimenpidekokonaisuutta, jonka tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Toimet liittyvät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen vaalia Suomen arvokasta luontoa.

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

Voimassa olevan sääntelyn on katsottu rajoittavan vaelluskalakantojen elvyttämiseen tähtävien hankkeiden toteuttamista. Tilannetta on pidetty epätydyttävänä erityisesti nollavelvoitelaitosten osalta, joihin kohdistuvien hankkeiden edistäminen on osoittautunut huomattavan hankalaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta. Yhteiskunnallisissa arvostuksissa ja oikeudellisessa viitekehyksessä tapahtuneet muutokset huomioon ottaen vesilakia esitetään tarkistettavaksi siten, että uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määräämistä niin sanotulle nollavelvoitelaitokselle koskevaa sääntelyä kevennetään.

Lakiehdotukseen sisältyvistä säännöksistä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta ovat merkityksellisiä lakiin uutena pykälänä lisättäväksi ehdotettu 3 luvun 21 a § ja siihen liittyvät 19 luvun 5 ja 12 §:n muutokset. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n, vastuuta ympäristöstä ja kansalaisten osallistumista koskevan 20 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Koska osa sääntelyn kohteena olevista vesivoimalaitoksista on kuntien omistuksessa, tarkastellaan ehdotettuja säännöksiä ja niiden vaikutuksia myös perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon kannalta.

12.2 Yhdenvertaisuus

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

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

Ympäristöoikeudelliselle sääntelylle on tunnusomaista, että hankkeita koskevat vaatimukset eivät määrity kategorisesti hankkeen omistajatahon henkilön, vaan ennen kaikkea hankkeen vaikutusten, vaikutuspiirin ympäristön ja asianosaisten oikeussuojan tarpeen perusteella. Sääntelyä, jossa ympäristön tilaa turvaavien määräysten sisältö määräytyisi olennaisilta osin hankkeen toteuttajan varallisuusaseman tai muun toteuttajan henkilöön liittyvän seikan perusteella, ei voida pitää perustuslain näkökulmasta asianmukaisena.

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

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 7/2014 vp, s. 5, PeVL 11/2012 vp, s. 2 ja PeVL 37/2010 vp, s. 3).

Laitoksen omistus pohjalla ei olisi merkitystä sääntelyn soveltamisalan kannalta, eli tässä suhteessa sääntely kohtelisi vesivoimalaitoksen omistajatahoja tasapuolisesti. Ehdotetun sääntelyn voidaan myös katsoa edistävän toiminnanharjoittajien keskinäistä yhdenvertaisuutta siinä suhteessa, että sääntelyn myötä myös nollavelvoitelaitosten omistajat voitaisiin velvoittaa osallistumaan nykyistä kattavammin vaelluskalakantojen turvaamiseen.

Sääntelyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen näkökulmasta keskeinen säännös on ehdotettu uusi, kalatalousvelvoitteen ja -maksun asettamista koskeva 3 luvun 21 a §. Kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun toteuttamiskustannuksia on kuvattu edellä luvussa 4.2. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta merkityksellisiä ovat erityisesti tilanteet, jossa hakemus kohdistuu yhden tai useamman luonnollisen henkilön välittömästi omistamaan tai välillisesti oikeushenkilön kautta omistettuun laitokseen. Vaikka näissä tilanteissa kyse on tyypillisesti pienistä voimalaitoksista, saattavat varsinkin kalatien rakentamiskustannukset ja käyttökustannukset energiantuotannon rajoitukset huomioon ottaen nousta näidenkin laitosten osalta korkeiksi. Sääntelyn hyväksyttävyyttä kuitenkin tasapainottaa ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia sekä myös laitoksen omistajan mahdollisuus saada vesivoiman vähenemisestä johtuvasta hyödyn menetyksestä korvausta valtiolta.

Aiemmassa järjestelmässä, jossa vesilain mukaisina lupaviranomaisina toimivat toisistaan erilliset aluehallintovirastot ja kalatalousviranomaisina toisistaan erilliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, on lupien tarkistamisen käytännössä saattanut esiintyä jonkinlaista alueellista vaihtelevuutta. Epäselvää on, missä määrin erot johtuvat tapauskohtaisista erityispiirteistä ja miltä osin kyse on viranomaisten erilaisista käytännöistä. Valtion aluehallinnon uudistuksen 1.1.2026 voimaantulon jälkeen kalataloustehtävien hoito jakautuu edelleen useammalle viranomaiselle (kolme elinvoimakeskusta), jotka vastaisivat esityksessä tarkoitettujen menettelyiden vireille panosta. Aluehallintouudistuksen myötä vesilain mukainen lupapäätöksenteko on kuitenkin keskitetty aluehallintovirastoilta valtakunnalliselle Lupa- ja valvontavirastolle. Yhteen viranomaiseen keskitetty lupia koskeva päätöksenteko turvaa

osaltaan lupien tarkistamisasioissa noudatettavien käytäntöjen yhtenäisyyttä ja edistää näin toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua.

12.3 Omaisuudensuoja

Kalatalousvelvoitteen tai maksun määrääminen jälkikäteen

Henkilöllinen soveltamisala

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä (HE 309/1993 vp, s. 23). Perus- ja ihmisoikeuksien historiallisena lähtökohtana on ihmisten oikeusaseman suoja valtion ja yleisemmin julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia vastaan. Jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta valtiosääntökäytännössä oli kuitenkin katsottu, että perusoikeussuoja voi ulottua yksityisiin oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin tai yhdistyksiin, niin sanotun välillisen puuttumisen opin mukaan. Perusoikeussuoja kuuluu lähtökohtaisesti luonnollisille henkilöille, mutta suoja saattoi ulottua myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeuksiin silloin, kun oikeushenkilön oikeuksien kajoaminen välillisesti johti luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kajoamiseen (ks. esim. PeVL 5/1978 vp ja 18/1982 vp).

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

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

Perustuslain esitöiden mukaan valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle. Tältä osin linjaus perustuu jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta kehittyneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. HE 309/1993 vp ja siellä viitatus PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp ja PeVL 7/1990 vp). Perusoikeusuudistuksen voimaantulon

jälkeisessä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti katsonut, että esimerkiksi kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 10/1996 vp, PeVL 42/1998 vp ja PeVL 41/2017 vp).

Ehdotetut muutokset kohdistuvat vesivoimalaitoksen ja laitoksessa käytettävän vesivoiman omistajaan. Lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset ovat pääsääntöisesti varallisuusmassaltaan erilaisten oikeushenkilöiden omistamia. Nämä oikeushenkilöt voivat olla esimerkiksi pörssiyhtiöitä tai kuntia. Eräät pienet laitokset saattavat olla myös luonnollisten henkilöiden välittömässä omistuksessa, jolloin laitoksen omistajalle mahdollisesti asetettavat velvoitteet kohdistuvat välittömästi luonnollisiin henkilöihin. Vesivoimalaitosten omistussuhteet ovat moninaisia, ja sääntelyn erottelu omistuspohjan perusteella saattaa osoittautua hankalaksi ja sääntelyn tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaiseksi. Laitosten omistuspohjan erilaisuus tulee ottaa huomioon säännösten soveltamisessa.

Voimalaitostoimintaa koskeva vesitalouslupa ja oikeus vesivoimaan omaisuudensuojan turvaamana omaisuusosana

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

Perustuslain 15 §:n 1 momentti turvaa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp ja PeVL 6/2010 vp). Vesivoiman omistusoikeuden sisällön kannalta olennainen merkitys on omistajan mahdollisuudella käyttää sitä sähköntuotantoon. Oikeus käyttää vesivoimaa sähköntuotantoon ei kuitenkaan ole vesivoiman omistajan subjektiivinen oikeus, ja vesivoiman sähköntuotantoon valjastaminen edellyttää vesilain mukaista lupaa. Uudelle vesivoiman hyödyntämistä koskevalle hankkeelle voidaan asettaa yleisten ja yksityisten etujen suojaksi erilaisia rajoituksia tai evätä lupa kokonaan ilman että omistajalle syntyy oikeutta saada korvausta tästä milteen taholta.

Niin ikään vesivoiman hyödyntämiseen oikeuttavaan lupaan voidaan jälkikäteen puuttua. Olemassa olevan toiminnan sääntelyä ei kuitenkaan voida kaikissa suhteissa rinnastaa uuden toiminnan sääntelyyn. Hankkeesta vastaavan saatua luvan voimalaitoksen rakentamiseen ja vesivoiman käyttämiseen sähköntuotantoon lain mukaisissa puitteissa ja luvan määrittelemässä laajuudessa, hänelle on syntynyt perusteltu odotus luvan keskeisen sisällön pysyvyyteen. Toisaalta perustuslakivaliokunta on jo perusoikeusuudistusta edeltävässä, vesilain muuttamista koskevassa launnessaan (PeVL 11/1985 vp) katsonut, että myös toteutetun hankkeen lupamääräyksiä voidaan tarkistaa. Perustuslakivaliokunnan kannanotto koski vuoden 1961 vesilain 2 luvun 22 b §:ää (nykyisen vesilain 3 luvun 22 §).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen jälkikäteen ei muuta vesivoiman tai sen käyttämiseksi tarpeellisen vesivoimalaitoksen omistussuhteita, vaan saattaa velvoittaa luvan haltijaa esimerkiksi toteuttamaan rakenteen voimalaitoksen yhteyteen ja rajoittamaan voimalaitoksen käyttämistä aiempaan verrattuna. Kyse on lähtökohtaisesti perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta. Perustuslain 15 §:n 2 momentti koskee lähtökohtaisesti tilanteita, joissa varallisuus oikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle (ks. esim. PeVL 16/2025 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään eräissä tilanteissa rinnastanut omaisuuden käytörajoituksen vaikutukset valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen niiden merkittävyyden perusteella (ks. esim. PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp, PeVL 16/2025 vp ja PeVL 8/1986 vp). Muunlaisissa tilanteissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvitettyä, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää (PeVL 38/1998 vp).

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeinen kysymys on, voiko hankkeesta vastaavalle jälkikäteen asetettava toimintavelvoite ja vesivoiman käytön rajoitus joissain tilanteissa rinnastua vaikutuksiltaan tosiasiallisesti valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Tilanteen erityispiirteistä ja Lupa- ja valvontaviraston päätöksen sisällöstä riippuen jälkikäteen määrättävän kalatalousvelvoitteen toteuttamiskustannukset saattavat nousta sinänsä merkittävän suuruisiksi. Esimerkiksi pienen laitoksen osalta kalatien rakentamisen kustannukset saattavat ylittää moninkertaisesti laitoksen vuosittain tuottaman sähköenergian arvon. Kalatien vesittäminen saattaa edellyttää suurten vesivoimalaitosten osalta 2–3 %:n, ja pienten vesivoimalaitosten osalta mahdollisesti yli 10 %:n virtaaman ohjaamista voimalaituskoneistojen ohitse, joka siis olisi poissa energiantuotantokäytöstä. Syvällisimmin ehdotetun sääntelyn on katsottava puuttuvan omaisuudensuojaan tilanteessa, jossa kalatien vesittäminen edellyttäisi niin suurta osaa virtaamasta, että loppuosa ei riittäisi voimalaituskoneiston pyörittämiseen eikä toimintaa voisi harjoittaa edes supistetusti.

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n erilaisten soveltamistilanteiden tarkastelun pohjalta on päädytty arvioon, jonka mukaan voimalaitoksen luvan haltijalle jälkikäteen asetettavaa kalatien rakentamisvelvollisuutta on lähtökohtaisesti pidettävä perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen alaan sijoittuvana toimena. Arvioinnissa ei kuitenkaan ole voitu poissulkea mahdollisuutta, että eräissä tilanteissa luvan haltijalle jälkikäteen asetettava kalatien rakentamisvelvoite merkitsisi niin huomattavaa taloudellista räsitusta, että välittömästi tai välillisesti sellaisenaan luonnolliseen henkilöön kohdistuvana, se voitaisiin vaikutustensa perusteella rinnastaa perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Tämän vuoksi ei ole pidetty mahdollisena sääntelyä, joka velvoittaisi kaikissa tilanteissa asettamaan luvan haltijalle velvollisuuden rakentaa voimalaitoksen yhteyteen kalatie. Tämän vuoksi ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kalatalousvelvoitteen ja -maksun määräämistä rajoittavista kriteereistä. Lisäksi mainitun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi luvan haltijan oikeudesta saada eräissä tilanteissa korvausta vesivoiman käyttömahdollisuuden rajoituksesta.

Näillä perusteilla on katsottava, että nollavelvoitelaitokselle jälkikäteen asetettavassa kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevan lupamääräyksen asettamisessa on kokonaisuutena tarkasteltuna kysymys perustuslain 15 §:n kannalta 1 momentin mukaisesta omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pykälän 2 momentissa säädettyyn pakkolunastukseen ainakaan niissä tapauksissa, joissa määräys ei käytännössä estä

laitoksen toiminnan jatkamista supistetussa muodossa. Lupamääräyksen jälkikäteistä asettamista koskevaa sääntelyä on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Kalatalousvelvoitteen tai –maksun jälkikäteistä määräämistä koskeva sääntely perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen valossa

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

Ehdotetussa 21 a §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa nollavelvoitelaitoksen haltijalle jälkikäteen uusi kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän sisältävä lupamääräys. Asetettava rajoitus perustuisi laintasoiseen säädökseen, mutta rajoituksen tarpeellisuuden ja sen sisällön ratkaisisi vesilain mukaisissa lupa-asioissa toimivaltainen Lupa- ja valvontavirasto tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin määräyksen asettamisessa huomioon otettavista näkökohdista (kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet, laitoksen merkitys sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta). Lupaviranomaisen suorittaman harkinnan on katsottu olevan kauttaaltaan oikeusharkintaa, vaikka vesilain mukaiset punnintatilanteet joustavine oikeusnormeineen jättävätkin viranomaiselle laajasti harkintavaltaa erilaisten intressien keskinäisen painotuksen ja punninnan suhteen.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia. Tällöin erityistä huomiota on kiinnitetty perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut 2010-luvulla erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin erityisesti uhanalaisia vaelluskalakantoja. Vaelluskalakannoista äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat järvilohi ja ankerias. Erittäin uhanalaisia (EN) ovat meritaimen, Etelä-Suomen taimenkannat ja merialueen vaellussiika. Muista kalakannoista äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat Vuoksen alueen nieriä ja harjuksen merikannat (Suomen lajien uhanalaisuus 2019, s. 551–552 ja 554–555

(<http://hdl.handle.net/10138/299501>). Näiden lajien turvaamista voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Vaelluskalakantoja on vuosikymmeniä ylläpidetty pääosin istutuksin. Laitoksessa kasvatettujen kalanpoikasten kyky menestyä luonnonvesissä istutuksen jälkeen on kuitenkin tutkimusten mukaan todettu heikentyneen. Kalastrategioissa on tämän ja geneettisen monimuotoisuuden turvaamisen vuoksi siirretty painopistettä istutuksista luontaisen lisääntymisen edistämiseen. Luontainen elinkierto edellyttää kulkumahdollisuutta jokien poikasalueiden ja järven tai meren syönnösalueiden välillä. Jos vaelluskalat eivät vaellusesteen vuoksi pääse nousemaan lisääntymisalueilleen tai laskeutumaan syönnösalueille, niiden luontainen elinkierto katkeaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on katsottava, ottaen samalla huomioon Suomea sitovat Euroopan unionin oikeudesta johtuvat velvoitteet, että jälkikäteisellä puuttumisella vesivoimalaitoksen toimintaan on esitettävissä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusaännökseen kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita.

Luvan avaamisella ja toiminnalle jälkikäteen asetettavilla määräyksillä on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet. Omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia, ottaen huomioon hankkeesta vastaavan perusteltuja odotuksia turvaavan 3 luvun 21 a §:n 2 ja 3 momentin säännökset, voidaan pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävänä, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omistusoikeuteen puuttumiseen.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksen osalta on todettava kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen edellyttävän, että hankkeesta vastaavalle tulee voida asettaa sisällöllisesti vaativiakin velvoitteita. Nollavelvoitelaitoksen lupamääräysten tarkistamisen tarpeellisuus ja annettavien määräysten sisältö ratkaistaan aina tapauskohtaisesti, minkä vuoksi viranomaiselle tulee jättää riittävä harkintavalta lupamääräyksen sisällön suhteen. Lupa- ja valvontaviraston harkintavaltaa rajaavat huomioon otettavat muut näkökohdat (muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta). Vaelluskalakantojen elinolosuhteisiin vaikuttavat vaellusesteiden lisäksi monet muut tekijät. Harkinnassa tulisi sen vuoksi kiinnittää huomiota muualla vesistössä toteutettaviin toimenpiteisiin, kuten esimerkiksi muiden vesistössä sijaitsevien vaellusesteiden poistamiseen tai ohittamiseen tai poikastuotantoalueiden kunnostamiseen.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee huomiota kiinnittää siihen, että ehdotettu sääntely saattaa eräissä tilanteissa johtaa vesivoimalaitoksesta saatavan taloudellisen hyödyn supistumiseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti todettu omaisuuden käytörajoituksiin liittyvistä korvauksista, että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta sovelleta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valiokunnan mukaan vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp). Vesivoimalaitokset ja niiden omistajat ovat pääsääntöisesti oikeushenkilöitä. Varallisuusmassaltaan huomattavat ja isot energiayhtiöt eivät voi perustellusti odottaa

toimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana, vaan vesivoiman tuottajilta on voitu jo jonkin aikaa edellyttää varautumista lupamääräysten tiukentumiseen. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaamistavoite on julkilausuttu valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetuissa kansallisessa kalatiestrategiassa ja lohi- ja meritaimenstrategiassa. Huomioon tulee lisäksi ottaa se, että lupamääräysten muuttamista koskeva sääntely kohdistuu kaikkiin nollavelvoitelaitoksiin ja merkitsee samalla näiden ja muiden vesivoimalaitosten toimintaedellytysten lähentämistä.

Perustuslain 20 § korostaa toiminnanharjoittajan täysimääräistä vastuuta toiminnasta ympäristöön aiheutuvista vaikutuksista, perustuslain 15 § puolestaan turvaa toiminnanharjoittajan perusteltuja odotuksia. Ehdotuksessa on, eri näkökohtia punniten päädytty siihen, että toiminnanharjoittajalle tulisi voida myös jälkikäteen asettaa verraten pitkälle meneviä velvoitteita. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden on kuitenkin katsottava edellyttävän säännöstä, joka rajoittaisi kalatalousvelvoitteen määräämistä kohtuuttomana pidettävien tilanteiden ehkäisemiseksi. Tästä säädettäisiin ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentissa. Lisäksi mainitun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi luvan haltijan oikeudesta saada eräissä tilanteissa korvausta vesivoiman käyttömahdollisuuden rajoituksesta. Hankkeesta vastaavan oikeutta korvaukseen arvioitaessa on viitattava perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 102/2022 vp (HE 324/2022 vp takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi). Perustuslakivaliokunta korosti, ettei elinkeinotoimintaan kohdistuvan lainsäädännön yleisenä lähtökohdana voinut olla kaikkien lainsäädännön muutoksista aiheutuvien välillisten kustannusten korvaaminen valtion varoista (PeVL 102/2022 vp s. 4–5). Korkein hallinto-oikeus on vuoden 1961 vesilain 8 luvun 10 b §:n soveltamista koskevassa ratkaisussaan (KHO 29.1.2013 t. 357) puolestaan katsonut, ettei määräaikainen 5 %:n menetys sähköntuotannossa oikeuttanut korvaukseen.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa huomiota tulee lopuksi kiinnittää myös siihen, että sääntelyn voimaantulo ei välittömästi velvoita toiminnanharjoittajaa muuttamaan toimintaansa, vaan toimintaedellytyksien muutoksista päättäminen tapahtuu erillisessä vesilain mukaisessa menettelyssä asian tapauskohtaiset erityispiirteet huomioon ottaen. Lakiin ei esitetä sisällytettäväksi myöskään säännöksiä siitä, minkä ajan kuluessa nollavelvoitelaitosten lupamääräykset tulisi saada tarkistettua. Lainmuutosten vaikutusten arvioinnissa on lähdetty siitä, että elinvoimakeskukset tulisi panemaan vuosittain vireille arviolta yhteensä 3–4 lupamääräysten muuttamista koskevaa asiaa.

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

Lisäpöytäkirjan 1 artiklan toisen kappaleen mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaama omaisuudensuoja jättää valtiolle varsin laajan harkintavallan säännellä omaisuuden käyttöä erilaisten yleisten etujen nimissä. Vesivoimalaitoksen toimintaedellytysten rajoittamisen ja investointivelvoitteen asettamisen toiminnanharjoittajalle voidaan katsoa kuuluvan valtiolle jätetyn harkintavallan piiriin.

Sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvan laitoksen omistuspohjaa ei ole seikkaperäisesti selvitetty. Osa laitoksista saattaa olla myös ulkomaisessa omistuksessa ja siten Suomea sitovan investointisuojoasopimuksen piirissä. Merkilläpantavaa on, että ehdotettu sääntely koskisi kaikkia nollavelvoitelaitoksia niiden omistuspohjasta riippumatta. Lakiehdotuksen säännösten ei arvioida olevan ristiriidassa investointisuojoasopimuksien määräysten kanssa.

12.4 Elinkeinovapaus

Jälkikäteinen lupamääräyksen asettaminen vesivoimalaitokselle vaikuttaa lähtökohtaisesti tällaisen laitoksen taloudelliseen kannattavuuteen. Lupamääräyksen asettaminen saattaa eräissä tapauksissa synnyttää myös tilanteen, jossa sähköntuotanto voimalaitoksessa ei olisi enää taloudellisesti kannattavaa. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten nähdä omaavan liittymäkohdan myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Vesivoimalaitoksen vesitalousluvassa voidaan nähdä siinä suhteessa elinkeinoluvan piirteitä, että toimintaa ei voida harjoittaa ilman sitä. Varsinaisena elinkeinolupana vesitalouslupaa ei kuitenkaan voida pitää. Vesitalousluvassa ei ole kyse hakijan oikeudesta tuottaa sähköä, vaan toiminnan harjoittamisen julkis- ja yksityisoikeudellisista edellytyksistä.

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

12.5 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on perustuslain säätämisaikojen jälkeen merkittävästi vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (ks. esim. PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä. Ympäristöperusoikeuden turvaamat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Oikeuskäytännössä ympäristöperusoikeudelle on annettu merkitystä muun muassa muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn soveltamis- ja tulkintatilanteissa (ks. esim. KHO 31.1.2020 t. 433, KHO 2018:50 KHO 2018:1, KHO 2010:6 ja KHO 2004:76).

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

päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Esityksessä tavoiteltu vaelluskalakantojen turvaaminen toteuttaa perustuslain 20 §:ssä ilmaista vastuuta luonnon monimuotoisuuden suojaamisesta. Vastuun suojan kohteina on paitsi nykyisten ja tulevien sukupolvien ihmiskeskeinen etu myös säännöksen perustelujen mukaisesti luonnon ja sen osien itseisarvoinen etu (HE 309/1993 vp, s. 66). Toisaalta perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristövastuusäännökseen kuuluu myös vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, joita myös ilmastonmuutos uhkaa. Vesivoiman tuotannolla ja sen käytöllä voidaankin osaltaan hillitä ilmastonmuutosta ja näin saada aikaan myös perustuslain 20 §:n suojan kohteiden kannalta suotuisia vaikutuksia. Perustuslain 20 §:n ympäristövastuun kannalta ehdotuksessa tarkoitetuilla laitoksilla on siten yhtäältä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen kannalta negatiivista, toisaalta ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta myös positiivista merkitystä. Kun nollavelvoitelaitoksilla voi lisäksi olla kulttuurihistoriallista merkitystä, on esityksellä merkitystä myös kulttuuriperintönä nähdyn ympäristön kannalta.

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

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

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

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n mukaan tarpeellisten toimenpiteiden laajuus tulisi tapauskohtaisesti harkittavaksi. Lupa- ja valvontaviraston määrätessä jälkikäteen vesivoimalaitoksen omistajalle

kalatalousvelvoitetta tai maksua koskevan määräyksen, puututaan samalla vesivoimalaitoksen omistajan omaisuuteen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että määräyksen antamisen tarpeellisuus ja sisältö ratkaistaan tapauskohtaisesti. Hankkeesta vastaavan kannalta merkittävienkin velvoitteiden asettamista on pidettävä perustuslain 15 §:n näkökulmasta hyväksyttävänä, mutta niille on voitava esittää kalakantojen turvaamisen tavoitteeseen kiinnittyvät perustelut. Näiden toimenpiteiden sisältöä ei ole mahdollista määritellä sitovasti yleisellä tasolla ennalta.

12.6 Oikeusturva

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

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

Oikeudesta hakea muutosta vesilain mukaiseen päätökseen säädetään vesilain 15 luvun 2 §:ssä. Oikeus hakea muutosta kuuluu asianosaiselle, eli sille jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea. Vesilain mukaista asianosaisuutta koskevassa oikeuskäytännössä säännöstä on sovellettu kansalaisten oikeussuojaa korostavalla tavalla ja verraten etäisenkin liittymän asiaan on katsottu synnyttävän asianosaisen aseman prosessissa. Muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen saa hakea myös rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Näiden lisäksi valitusoikeus vesiasiansa on toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät sekä lainkohdassa yksilöidyillä viranomaisilla. Vesilain mukaisen hakemusasian käsittelyä ja muutoksenhakua koskevien säännösten on katsottava täyttävän perustuslain 21 §:n vaatimukset.

12.7 Kunnallinen itsehallinto

Kunnan omaisuutta koskevat järjestelyt voivat tietyn edellytyksin olla merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta, koska perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) tämän on katsottu tarkoittavan, että ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen.”

Kuntien tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp s. 2, PeVL 34/2013 vp s. 2, PeVL 30/2013 vp s. 5, PeVL 12/2011 vp s. 2 ja PeVL 41/2010 vp s. 5). Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät myöskään itsehallinnon perustuslain suojan takia saa

suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Kunnan omaisuuden liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulisi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely, jos omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt vaarantaisivat yleisesti kunnan kyvyn huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (PeVL 26/2017 vp). Tavallisella lailla ei siksi voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Esityksessä tarkoitettuja nollavelvoitelaitoksia on myös kuntien omistuksessa. Vesivoimaan perustuvan energian tuotanto tällaisella laitoksella perustuu kunnan itsehallintoon ja on sen itselleen ottama, yleiseen toimialaan kuuluva tehtävä. Kyseessä ei siis ole kunnalle laissa säädetystä tehtävästä. Ehdotukseen sisältyvissä säännöksissä ei muutoinkaan anneta kunnalle uusia tehtäviä. Ehdotettu sääntely voi kuitenkin vaikuttaa vesivoimatuotantoon ja sen kustannuksiin kunnan omistamalla nollavelvoitelaitoksella. Näihin vaikutuksiin on kiinnitetty huomiota edellä kohdassa 4.2.1.4 sekä kohdassa 12.3. Siltä osin kuin sääntely kohdistuu kuntien omistuksessa oleviin energiayhtiöihin, ei sääntelyn vaikutuksia voida katsoa sellaisiksi, että kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan voisi vaarantua.

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

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesilain (587/2011) 11 luvun 6 §:n 1 momentti sekä 19 luvun 5 §:n 2 ja 3 momentti ja 12 §, sellaisina kuin niistä ovat 11 luvun 6 §:n 1 momentti sekä 19 luvun 5 §:n 2 momentti ja 12 § laissa 572/2025,
lisätään 3 lukuun uusi 21 a § seuraavasti:

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

21 a §

Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen

Lupa- ja valvontavirasto voi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta määrätä kalakantojen turvaamiseksi 14 §:ssä tarkoitettun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta.

Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty.

Luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitettua kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan sositella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.

11 luku

Hakemusmenettely

6 §

Lausunnot

Hakemuksesta on pyydettävä lausunto vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalta elinvoimakeskukselta sekä asianomaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeetonta. Yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydettävä lausunto valtioneuvostolta. Lupa- ja valvontaviraston on varattava yleisen edun valvontayksikölleen tilaisuus tulla kuulluksi

yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön. Edellä 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettu hakemuksesta, joka tarkoittaa uuden kalatalousvelvoitteen asettamista sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta merkittävälle laitokselle, on tarvittaessa pyydettävä lausunto järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta.

19 luku

Voimaantulo

5 §

Päätökseen sisältyvien määräysten tarkistaminen

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

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

12 §

Aikaisemmin tehdyt rakennelmat

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

Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettu velvoitteesta aiheutuva edunmenetyks on korvattava, jos se ei ole vähäinen. Edellä 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettun edunmenetyksen korvaamisesta säädetään mainitussa pykälässä. Jos rakennelman omistaja kuitenkin olisi 1 momentissa tarkoitettun lainsäädännön mukaan ollut velvollinen korvauksetta poistamaan rakennelman eikä hän sitä halua poistaa, Lupa- ja valvontavirasto voi velvoittaa hänet omalla kustannuksellaan tekemään tarvittavat laitteet ja rakennelmat.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

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

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

Helsingissä 7.5.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesilain (587/2011) 11 luvun 6 §:n 1 momentti sekä 19 luvun 5 §:n 2 ja 3 momentti ja 12 §, sellaisina kuin niistä ovat 11 luvun 6 §:n 1 momentti sekä 19 luvun 5 §:n 2 momentti ja 12 § laissa 572/2025,
lisätään 3 lukuun uusi 21 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 luku

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

(uusi)

21 a §

Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen

Lupa- ja valvontavirasto voi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskukseen hakemuksesta määrätä kalakantojen turvaamiseksi 14 §:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä, muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta.

Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty.

Luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitettua kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.

11 luku

11 luku

Hakemusmenettely**Hakemusmenettely**

6 §

6 §

*Lausunnot**Lausunnot*

Hakemuksesta on pyydetty lausunto vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalta elinvoimakeskukselta sekä asianomaisilta yleistä etua valvoilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeetonta. Yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydetty lausunto valtioneuvostolta. Lupa- ja valvontaviraston on varattava yleisen edun valvontayksikölleen tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön.

Hakemuksesta on pyydetty lausunto vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavalta elinvoimakeskukselta sekä asianomaisilta yleistä etua valvoilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeetonta. Yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydetty lausunto valtioneuvostolta. Lupa- ja valvontaviraston on varattava yleisen edun valvontayksikölleen tilaisuus tulla kuulluksi yhteiskunnan kannalta merkittävästä hankkeesta tai hankkeesta, jolla voi olla huomattavia tai laajalle ulottuvia vaikutuksia vesiympäristöön tai vesien käyttöön. *Edellä 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettua hakemuksesta, joka tarkoittaa uuden kalatalousvelvoitteen asettamista sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta merkittävälle laitokselle, on tarvittaessa pyydetty lausunto järjestelmävalvontavastaavalla kantaverkonhaltijalta.*

19 luku

19 luku

Voimaantulo**Voimaantulo**

5 §

5 §

*Päätökseen sisältyvien määräysten tarkistaminen**Päätökseen sisältyvien määräysten tarkistaminen*

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

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

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

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

12 §

12 §

*Aikaisemmin tehdyt rakennelmat**Aikaisemmin tehdyt rakennelmat*

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

Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettusta velvoitteesta aiheutuva edunmenetys on korvattava, jos se ei ole vähäinen. Jos rakennelman omistaja kuitenkin olisi 1 momentissa tarkoitettun lainsäädännön mukaan ollut velvollinen korvauksetta poistamaan rakennelman eikä hän sitä halua poistaa, Lupa- ja valvontavirasto voi

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

Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettusta velvoitteesta aiheutuva edunmenetys on korvattava, jos se ei ole vähäinen. *Edellä 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettun edunmenetyksen korvaamisesta säädetään mainitussa pykälässä.* Jos rakennelman omistaja kuitenkin olisi 1 momentissa tarkoitettun lainsäädännön mukaan ollut velvollinen korvauksetta

Voimassa oleva laki

velvoittaa hänet omalla kustannuksellaan tekemään tarvittavat laitteet ja rakennelmat.

Ehdotus

poistamaan rakennelman eikä hän sitä halua poistaa, Lupa- ja valvontavirasto voi velvoittaa hänet omalla kustannuksellaan tekemään tarvittavat laitteet ja rakennelmat.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

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

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