

Oikeusministeriölle

**Uuden kalataloudellisen määräyksen antaminen vesivoimalaitokselle (Nollavelvoitehanke)
VN/335/2019**

Vesilain muuttaminen vailla kalatalousvelvoitetta olevien ns. nollavelvoitelaitosten osalta on otettu Petteri Orpon hallitusohjelmaan ja hanke on ollut aiemmin myös Sanna Marinin hallitusohjelmassa. Oikeusministeriö järjesti 8.1.2026 sidosryhmäkuulemisen Petteri Orpon hallitusohjelmaan kuuluvasta nollavelvoitehankkeesta. Kuulemisen jälkeen jätettiin sidosryhmille mahdollisuus vielä kommentoida ministeriön ehdotusta vesilain muuttamisesta. Vesistöpaneeli osallistui em. kuulemistilaisuuteen ja kommentoi ministeriön ehdotusta seuraavasti.

Oikeusministeriön esitys

Oikeusministeriön sidosryhmätilaisuudessa 8.1.2026 ministeriön lakimuutoksen valmistelijat kertoivat, että jatkovalmistelussa vaikutusarviointeja on laajennettu ja syvennetty ja on otettu huomioon saatu lausuntopalaute ja hallituksen puoliväliriihen energia-alaa koskevat kasvutoimikirjaukset. Voimalaitoksen lunastamista koskevasta erityissäännöksestä on luovuttu. Samoin on luovuttu velvoitteiden toteuttamiseen liittyvästä valtion korvausvelvollisuudesta. Fingrid järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana ja Huoltovarmuuskeskus ehdotetaan kytkettäväksi asian valmisteluun lausuntomenettelylle.

Muutokset kohdistuisivat oikeusministeriön mukaan ennen kaikkea pieniin laitoksiin, joilla on vähäinen merkitys sähköjärjestelmän ja huoltovarmuuden kannalta.

Vesistöpaneelin kommentit esityksestä

Vesistöpaneeli katsoo, että lakiesitys ei täytä oikeudellisia ja toiminnallisia tavoitteita. Oikeusministeriön esitys vesilain muuttamiseksi on huomattava heikennys kansalaisjärjestöjen jo lähes kymmenen vuotta sitten tekemään aloitteeseen sekä Marinin hallituksen aikana tehtyyn työryhmäesitykseen vesilain muuttamiseksi. Nollavelvoitelaitoksiin liittyvän huomattavan epäkohdan korjaamiseen on pyritty vesilain muutoksella jo parin hallituskauden ajan. Nyt valmistelussa oleva malli on muokkautunut vesivoimasektorin vaatimuksesta hyvin monimutkaiseksi, ehdolliseksi ja todella vaikeaksi toteuttaa.

Vesivoimayhtiöiden ja energiateollisuuden kädenjälki näkyy vahvana uusitussa esityksessä. Jo velvoitehakemusten kuulemisessa turvataan tarkoin vesivoimatuottajien intressit. Kun kalatalousviranomaisella ei välttämättä ole kattavaa tietoa kohteena olevan voimalaitoksen merkityksestä sähköjärjestelmälle, lausuntopyyntöön voi esityksen mukaan olla tarkoituksenmukaista liittää hakemuksen kohteena olevan voimalaitoksen luvanhaltijan muistutus. Lupaviranomaisella on lisäksi velvollisuus pyytää lausuntoa uuden määräyksen antamista koskevasta hakemuksesta vielä järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta.

Valtiolle ja kunnille syntyviä kustannuksia on esityksessä pyritty vähentämään. Voimalaitoksen lunastamisesta ja kohtuuttoman velvoitteen korvaamisesta on luovuttu. Pienten voimaloiden kohdalla, joita lähes kaikki nollavelvoitelaitokset ovat, kalatievelvoitteen asettaminen johtaisi hyvin helposti taloudellisesti kohtuuttomaan velvoitteeseen, jota valtio ei esityksen mukaan korvaisi. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon vielä laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty. Korvausta

luvan haltijalle koituu esityksen mukaan enää vesivoiman menetyksestä. Menetetyn hyödyn korvaamista koskevasta velvollisuudesta ei arvioida aiheutuvan valtiolle merkittäviä vastuita.

Myöskään kalatalousviranomaisen nykyisiä henkilöstöresursseja ei esityksen mukaan lisätä. Esitys on ongelmallinen hallinnon tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Nykyisilläkään resursseilla kalatalousviranomaisen resurssit ovat riittämättömiä kalatalousvelvoitteiden tarkistamisten osalta. Resursseja on elinvoimakeskustoissa arvioitava lisättäväksi yleisen kalatalouden valvontatehtävien osalta.

Oikeusministeriön esityksen mukaan hakemusten sisältönä on oletusarvoisesti kalatien rakentamisvelvoite. Kalatalousvelvoitteiden asettamisen vaihtoehtoiksi pienissä voimaloissa jäisi kuitenkin nyt esitetyllä tavalla lukuisissa tapauksissa mitä suurimmalla todennäköisyydellä pieni kalatalousmaksu tai istutus, joilla ei mahdollisteta uhanalaisen vaelluskalakannan lisääntymistä. Ympäristö- ja kalastusjärjestöjen esitys vesilain muuttamiseksi ei toteudu ja lupaan kuuluvasta hankkeesta aiheutusi edelleen vahinkoa uhanalaisille kalakannoille ja muulle vesiluonnolle. Valtiolla ei koituisi lainkaan kuluja järjestöjen esittämässä vesilain muutosesityksessä, vaan aiheuttaja maksaisi myös kalatien rakentamisen. Kalatievelvoitteen jälkikäteinen lisääminen ns. nollavelvoitelaitoksen lupaan nopeuttaisi myös vapaaehtoista vaelluskalakantojen elvyttämistä, koska vaihtoehtona luvan haltijalla olisi tuolloin kalatievelvoitteen lisääminen lupaan.

Vesistöpaneeli toteaa, ettei esityksen jatkovalmistelussa ole laajennettu ja syvennetty vaikutusarviointeja, kuin vesivoimalaitoksille, kunnille ja energiateollisuudelle koituvien haittojen ja kulujen osalta.

Vaelluskalakannoille ja muulle vesiluonnolle syntyviä hyötyjä ei ole otettu riittävästi huomioon eikä liioin EU:n vesipolitiikan puitedirektiiviä, ennallistamisasetuksen toimeenpanoa ja komission Suomea vastaan käynnistämää rikkomusmenettelyä. Vesienhoidon EU-palautteessa on useamman kerran nostettu esille vesilain puutteet vaellusyhteyksiin liittyen ja tämä pitäisi ottaa vakavasti huomioon vesilain uudistuksessa.

Vesiympäristö sinänsä ei olisi esityksen mukaan välittömästi laissa suojaa saava kohde. Vesistöpaneeli katsoo, että kalatien rakentamisesta tai vesivoimalaitoksen purkamisesta koituu merkittävää suojaa koko vesiekosysteemille ja vesiluonnon monimuotoisuudelle. Lisäksi alueen virkistysmahdollisuudet, matkailu, alueen vetovoimaisuus ja rantakiinteistöjen arvo voivat huomattavasti kasvaa. Nämä tulee ottaa huomioon punnittaessa velvoitteen toteuttamisesta koituvia hyötyjä. Kalan kulkumahdollisuuksien lisäksi tulee kalatalousveloitetta määrättäessä selvittää laitoksen vuorokausisäännöstelyn mahdolliset vahingolliset vaikutukset vesiluontoon ja määrätä veloitteeksi myös EU:n edellyttämät ympäristövirtaamat.

Tarkennuksia kommenteillemme:

Vailla kalatalousveloitetta olevat vesivoimalaitokset ovat pieniä ja niiden merkitys sähköntuotannossa on vähäinen

Pienten vesivoimalaitosten merkitys maamme sähköntuotannossa ja osuus vesivoimalla tuotetusta sähköstä on vähäinen. Samoin on vähäinen niiden merkitys säätövoimana, koska monet pienet voimalat eivät ole edes säätöreservissä mukana. Oikeusministeriön työryhmän esityksessä 12.3.2023 hallituksen esitykseksi vesilain muuttamiseksi todetaan seuraavaa:

”Vailla kalatalousveloitteita olevia ns. nollavelvoitevesivoimalaitoksia on maassamme vähintään 141 kpl. Laitokset ovat pääsääntöisesti pieniä. Yli 5 MW:n nollavelvoitelaitoksia on viisi ja 0,1-5 MW:n laitoksia 60. Alle 0,1 MW nollavelvoitelaitoksia on ainakin 76 ja 386 laitoksen tiedot puuttuvat.

Kaikkien alle 5 MW vesivoimalaitosten yhteenlaskettu vuotuinen energiantuotanto on noin 166 MW eli 5 % Suomen koko vesivoimakapasiteetista. ”

Nollavelvoitevoimaloiden luvat ovat pysyviä ja ne ovat aiheuttaneet ja aiheuttavat edelleen vakavia ongelmia vesiluonnolle

Maamme suurten vaelluskalajokien vesivoimaloissa on lähes aina kalatalousvelvoite tai -maksu, jolla on pyritty kompensoimaan aiheutettua kalataloudellista vahinkoa. Sen sijaan lukuisista pienemmistä usein hyvin vanhoista voimaloista kalatalousvelvoite puuttuu kokonaan, syynä ilmeisesti kalatalousviranomaisten tuolloiset hyvin vähäiset resurssit valvoa yleistä kalatalousetua pienemmissä joissa. Tuolloin yhteiskunnan arvostukset olivat myös hyvin toisenlaiset kuin nykyään.

Vanhojen vesivoimalaitosten luvat ovat pysyviä eikä nykyinen vesilaki mahdollista kalatalousvelvoitteiden asettamista niihin jälkikäteen. Vaelluskalakantojen turvaamisen näkökulmasta puutteita sisältyy erityisesti vanhoihin hankkeisiin, jotka voivat perustua historiallisiin päätöksiin (patoluvat jopa 1600-luvulta). Laitoksiin ei ole pystytty edes valtion ja EU:n varoilla rakentamaan kalateitä tai johtamaan niihin riittävästi vettä, kuin laitosten omistajien suostumuksella, mikä on ollut harvinaista.

Aiheuttaja maksaa -periaate ei siis ole toteutunut lukuisissa vailla velvoitetta olevissa voimaloissa, vaikka niiden rakentaminen ja toiminta ovat aiheuttaneet ja aiheuttavat edelleen kalakannoille ja vesiympäristölle vahinkoja. Nykyinen lupatilanne on lisäksi eriarvoinen, koska toisilla laitoksilla on kalatalousvelvoitteet ja toisilla ei, vaikka niiden kaikkien toiminnasta koituu vesiympäristölle vahinkoja.

Pienet joet, joissa useimmat nollavelvoitelaitokset sijaitsevat, ovat erittäin arvokkaita ja uhanalaisia luontotyyppejä ja niissä elää runsaasti mm. uhanalaisia vaelluskalakantoja. Nollavelvoitelaitokset ovat aiheuttaneet ja aiheuttavat edelleen huomattavia ongelmia maamme vaelluskalakantojen elvyttämisessä ko. laitosten estäessä vaelluskalojen pääsyn kutujokiin, minkä lisäksi myös niiden kutualueita on allastettu ja laitosten harjoittama lyhytaikaissäännöstely vahingoittaa vesiluontoa. Esimerkiksi MMM:n laatima Suomen alkuperäisten meritaimenkantojen hoitosuunnitelma on tämän vuoksi edennyt hyvin hitaasti.

Vesilain uudistuksen tulisi tukea ennallistamisasetuksen toteutusta, jonka toimenpiteitä kohdistuu nimenomaan pienempiin vesistöihin, joissa näitä pieniä voimaloita sijaitsee. Jos vesilain muutokset toteutuvat nykyisessä muodossa, niin se tulee vähintäänkin hidastamaan, ellei jopa estämään monien tärkeiden toimenpiteiden toteuttamisen ja sitä kautta vaikuttaa merkittävästi ennallistamistavoitteiden saavuttamiseen.

Aiemmat esitykset vesilain muuttamisesta on nyt vesitetty

Vuonna 2017 Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö, Suomen luonnonsuojeluliitto ja WWF Suomi jättivät oikeusministeriölle esityksen vesilain tarkistamiseksi uuden kalatalousvelvoitteen määrittämiseksi. Yhdistykset esittivät vesilakiin lisättäväksi uutta pykälää, jonka nojalla lupaviranomainen voisi hakemuksesta määrätä kalatalousvelvoitteen sellaiseen lupaan, johon kalatalousvelvoitetta ei ole aikaisemmin sisältynyt. Velvoitteen voisi määrätä, jos kyseisen luvan piirissä olevasta vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannalle ja kalastukselle vahinkoa. Luvan haltijalle uuden kalatalousvelvoitteen määrittämisestä koituvat edunmenetykset jäisivät esityksen mukaan luvan haltijan vahingoksi, mikäli kyseessä olevaan lupaan kuuluvasta hankkeesta aiheutuu vahinkoa uhanalaiselle kalakannalle.

Järjestöt perustelivat lainmuutoksen tarpeellisuutta kalatalousasioita koskevilla kansallisilla strategia-asiakirjoissa esitetyillä linjauksilla, vesienhoitosuunnitelmilla ja merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmalla sekä Euroopan unionin vesienhoitolainsäädännön täytäntöönpanon tehostumisella. Järjestöjen mukaan lainmuutos on tarpeen senkin vuoksi, että vesivoimayhtiöt ovat lähes poikkeuksetta olleet haluttomia rakentamaan kalateitä tai luovuttamaan niihin tarvittavaa vettä. Voimassa oleva vesilaki

ei tarjoa riittävää säädöspohjaa vanhojen vesitalouslupien uudistamiseksi luvanhaltijan tahdosta riippumatta. Kalateiden rakentaminen nykyisen sääntelyn puitteissa on perustunut valtion vahvaan myötävaikutukseen asiantuntemuksen ja resurssien osalta, vaikka aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vastuun tulisi kohdentua luvanhaltijaan.

Järjestöjen esitykseen viitaten oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2018 virkatyönä arviomuistio, jossa tarkasteltiin jälkikäteiseen kalatalousvelvoitteen määrittämiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Arviomuistio oli lausuntokierroksella ja lausunnonantajat olivat pääosin tyytyväisiä arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen nykyisen sääntelyn riittämättömyydestä ja vesilain muuttamiseen tähtäävän lainvalmisteluhankkeen tarpeellisuudesta.

Hanke otettiin v. 2019 Sanna Marinin hallitusohjelmaan, jossa ”vesilaki päivitetään ulottamaan kalatalousvelvoitteet niin sanottuihin nollavelvoitelaitoksiin.” Hanke kuului toimenpidekokonaisuuteen, jonka tarkoituksena oli elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Toimet liittyivät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Oikeusministeriö asetti 30.9.2022 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen vesilain tarkistamiseksi. Työryhmä laati mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän esityksen mukaan määräyksen sisällöstä päätettäessä olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta. Luvan haltijalla olisi eräissä tilanteissa oikeus saada valtiolta korvausta, jos velvoitteesta aiheutuisi hyödyn olennaisesta vähentymisestä tai velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuisi haltijan kannalta kohtuuttomana pidettäviä kustannuksia. Lisäksi lakiin esitettiin lisättäväksi säännökset, jonka nojalla voitaisiin lunastaa energiahuollon näkökulmasta vähäisen merkityksen omaava vesivoimalaitos, jos vaelluskalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaaminen sitä edellyttää. Lunastusmenettely oli työryhmän mukaan luonteeltaan viimesijainen keino hankkeen edellyttämien alueiden ja oikeuksien hankkimiseksi, eikä siihen tulisi turvautua, jos vaellusesteen ohittaminen muutoin olisi mahdollista.

Vesistöpaneeli katsoo, että ministeriön aiempi vesilain muutosesitys on selvästi nyt tehtyä parempi, vaikka aiheuttajaa ei siinäkään saada maksamaan velvoitteeksi määrättyä kalatietä, vaan valtio joutuisi kalatien korvaamaan tai lunastamaan.

Työryhmän esitysluonnos (hallituksen esitys) ei kuitenkaan edennyt eduskuntaan hyväksyttäväksi, vaikka kaikki lausunnonantajat kannattivat vaelluskalakantojen turvaamisen tavoitetta. Osa lausunnonantajista katsoi ehdotettujen säännösten sivuuttavan muut näkökohdat kuin kalakantojen turvaamisen; esimerkiksi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ja huoltovarmuuden näkökohdat jäivät vähäiselle huomiolle. Varsinkin voimalaitoksen lunastamista ja lunastuskorvauksen määrittämistä koskevaa erityissäännöstä pidettiin ongelmallisena.

Vesilakia on muutettava

Kun VL 3 luvun 22 §:n mahdollistama kalatalousvelvoitteen muuttaminen perustuu **olosuhteiden olennaiseen muutokseen**, päästäisiin nopeaan ja yksinkertaiseen muutokseen kalateiden saamiseksi vailla velvoitetta olevien voimaloiden osalta lisäämällä VL 3 luvun 22 §:n 1 momentin ensimmäiseen lauseeseen kaksi sanaa seuraavasti: *Vesilain 3 luvun 22 §: Lupaviranomainen voi hakemuksesta **asettaa tai** muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.*

Vesistöpaneeli katsoo lopuksi, että kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskevat säännökset (tulivat Vesilakiin v. 1987) pitäisi muuttaa kokonaisuudessaan osana vesilain kokonaisuudistusta, jossa keskeistä on

vesitalouslupien pysyvyyden muuttaminen niin, että kaikki vesivoimaluvat pitää tarkistaa määrävälein. Tätä edellyttää vesipolitiikan puitedirektiivi sekä Suomen Komissiolta saama moite ja sen käynnistämä rikkomusmenettely.

Helsingissä 20.1.2026

Timo Huttula
Vesistöpaneelin puheenjohtaja

Markku Marttinen
Vesistöpaneelin varapuheenjohtaja

Vesistöpaneeli on riippumaton ja sitoutumaton yhteistyöryhmä, joka etsii ratkaisuja sisävesien tilan parantamiseen. Tavoitteena on koota ja välittää tietoa päätöksenteon tueksi, lisätä vesiasioiden näkyvyyttä yhteiskunnassa ja luoda yhteistyötä eri tahojen välille. Paneelin toiminta perustuu avoimuuteen ja yhteiseen keskusteluun.