

KIRJALLINEN LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖLLE NOLLAVELVOITEHANKEESTA
(VN/335/2019)

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

Prosessin aikataulu ja valmistelun laatu

Oikeusministeriön (OM) esityksen mukaan sidosryhmäkuulemiset toteutetaan 1/2026 eikä uutta lausuntokierrosta järjestetä; hallituksen esitys (HE) on tarkoitus antaa 3/2026 ja lain arvioitu voimaantulo olisi mahdollisesti 2027.

Näkemyksemme mukaan aikataulu on toimijoille erittäin haastava. Uuden lausuntokierroksen puuttuminen on merkittävä puute, sillä kyseessä on laaja lainsäädäntöuudistus, jonka vaikutusarvioinnit ovat OM:nkin mukaan osittain suuntaa antavia ja tietopohja vajavainen (ks. taustamuistio, kohdat Vaikutukset/Arvioinnin rajaukset). Koska työryhmämietintöön verrattuna tämä HE luonnos on muuttunut merkittävästi, uusi lausuntokierros on välttämätön ennen varsinaisen hallituksen esityksen antamista.

Lunastamissääntelyn tilanne (VL 2:13 b) ja vaihtoehdot

OM:n jatkovalmistelussa on luovuttu voimalaitoksen lunastamista koskevasta erityissäännöksestä (VL 2:13 b). Taustamuistio kuitenkin toteaa, että aiemmat säännökset (esim. 19 luvun 5 § ja 12 §) rajataan soveltumaan nollavelvoitelaitosten osalta eri tavoin.

Pidämme erittäin tärkeänä, että lunastusmenettelyn tulee säilyä selkeänä ja yksinkertaisena vaihtoehtona tilanteissa, joissa uudet velvoitteet muodostuvat toiminnanharjoittajan kannalta kohtuuttomiksi. Lunastusvaatimuksen epääminen voimalaitoksen omistajalta voisi johtaa tilanteeseen, jossa laitoksen omistaja ensin määrättäisiin rakentamaan esimerkiksi kalatie ja tämän jälkeen olisi edelleen käytännössä pakotettu hallinnoimaan kannattamattomaksi muuttunutta ja arvonsa menettänyttä kiinteistöään.

Lunastuksen käyvän arvon periaate on syytä säilyttää käytettävissä olevana ratkaisuna epätyypillisissä tai kohtuuttomissa tapauksissa. Lunastamisen tulee olla vesivoimalaitoksen omistajalle/toiminnanharjoittajalle valittavissa oleva vaihtoehto, **esimerkiksi velvoittaa valtio lunastamaan käyvällä hinnalla**. Emme näe mahdollisena, että valtio voi ilman voimalaitoksen omistajan/toiminnanharjoittajan suostumusta lunastaa laitoksen, sillä se rikkoisi perustavanlaatuisesti omaisuudensuojaa.

Kohtuuttomien kustannusten rajoittaminen (VL 3:21 a §)

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

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

Ehdotetussa 1. momentissa esitetään, että ”Lupa- ja valvontavirasto voi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta määrätä kalakantojen turvaamiseksi 14 §:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly.” OM:n tilaisuudessa ja sen esittelymateriaalissa on todettu, että ”sääntelyn kohteena vain nollavelvoitelaitokset: laitoksen kuuluminen sääntelyn soveltamisalaan ratkaistaisiin tapauskohtaisesti”. Tämä jättää tulkinnanvaraa sille, miten käsitellään tilannetta, jossa vesivoimalaitoksen omistava toiminnanharjoittaja on eri taho kuin vaelluskalojen kulun estävän padon omistaja. Esimerkiksi Pohjanmaalla on tulvasuojelullisista syistä rakennettuja patoja, joissa valtio omistaa säännöstelypadon, mutta padon operoinnista ja ohjauksesta huolehtii samaan yhteyteen rakennetun vesivoimalaitoksen omistaja. Mikäli kalatalousvelvoitteet kohdistettaisiin voimalaitoksen omistajalle, saattaisi tämä aiheuttaa toiminnanharjoittajan kannalta kestävämmän tilanteen. Edelleen, vaikka kalatalousvelvoitteet kohdistettaisiin valtiolle padon omistajana, tulee vesivoimalaitoksen tuotannonmenetys korvata toiminnanharjoittajalle. Muussa tapauksessa riskinä on, että tuotannonmenetys voi muodostua kohtuuttomaksi ja johtaa voimalaitostoiminnan lakkauttamiseen. Padolla on kuitenkin tässäkin tapauksessa edelleen tulvasuojelullisista syistä välttämätön rooli, jolloin valtion tulee järjestää padon ohjaus. Myös muut järjestelyyn liittyvät osapuolten väliset sopimukselliset seikat (esimerkiksi mahdollisten pumppaamoiden osalta) on syytä huomioida kokonaisuutta arvioitaessa.

Lisäksi on patoja, joissa kalatalousvelvoite on määrätty yläpuolisen vesistön (esimerkiksi järvi) säännöstelyluvassa. Säännöstelyluvun haltija voi olla eri taho kuin voimalaitosluvan haltija. Ja padossa voi olla vapaaehtoisesti rakennettu kalatie, jonka omistaja on eri kuin padon ja voimalaitoksen omistaja (ei tarvetta lisävelvoitteille).

Lähtökohtaisesti puuttuminen voimalaitoslupiin rikkoo merkittäväällä tavalla omaisuudensuojaa ja toiminnanharjoittajien aikanaan valtion kanssa laadittuja sopimuksia, joissa voimalaitosyhtiö sitoutunut rakentamaan voimalaitoksen valtion omistaman säännöstelypadon yhteyteen.

Ehdotettavan VL 3 luvun 21 a §:n 2 momentti Luvanhaltijalle aiheutuvien kohtuuttomien kustannusten rajoittaminen

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

OM:n esittelymateriaalissa todetaan, että ”kohtuuttomuutta arvioitaisiin punniten toimenpiteen merkitystä vaelluskalakannoille ja toimenpiteen toteuttamisesta luvanhaltijalle aiheutuvaa taloudellista rasitusta”. Näistä luvanhaltijalle eli voimalaitoksen omistajalle aiheutuva taloudellinen rasite uuden velvoitteen aiheuttamasta investointi- ja käyttökustannuksista on mallinnettavissa ja laskettavissa. Sen sijaan taloudelliset vaikutukset voimalaitoksen tuotannon menetyksen kautta ovat riippuvaiset tulevasta markkinakehityksestä. Tuotannon menetys energiamääränä pystytään kyllä laskemaan, mutta ”Odotettavissa oleva taloudellinen hyöty” on laskennallisesti epäselvä, koska sähkömarkkinalla tulot muodostuvat eri markkinasegmenteillä ja hintakehityksen ennakointi on epävarmaa. Esimerkinomaisesti voidaan todeta, että vaikka voimalaitos osallistuisi tällä hetkellä ainoastaan tietyille markkinapaikoille, on joissain tapauksissa voimalaitoksen taloudellista hyötyä mahdollisuus kasvattaa merkittävästi esimerkiksi investoinneilla automaatioon tai voimalaitoksen yhteyteen rakennettavaan akkuvarastoon.

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

Lisäksi toimenpiteen euromääräisen merkityksen arvioiminen vaelluskalakannoille on erittäin vaikeaa. Siten kalataloudellisten hyötyjen arvioiminen etukäteen on erittäin haastavaa ja voimalaitoksen omistajan on vaikeaa ottaa tähän kantaa lupamuutosprosessissa.

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

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

Ajan (laitoksen aiempi hyödyntämisaika) käyttäminen sovitteluperusteena on tässä kontekstissa ongelmallista ja voisi johtaa säännöllisiin tarpeettomiin voimalaitoskauppoihin, joilla pitkä hyödyntämisaika olisi vältettävissä. Toiminnanharjoittajalle tulee maksaa täysi korvaus, ja korvauksen sovittelua koskeva lause tulee poistaa ehdotetusta 3. momentista. Ehdotamme, että kohtuullisuuden arviointiin sisällytetään selkeämpi, läpinäkyvä laskentakehikko ja että ajallinen tekijä poistetaan. Laskentakehikon valmisteluun tulisi ottaa mukaan vesivoimalaitosten omistajat.

Lisäksi perusteluissa esitetty oletus, että nollavelvoitelaitokset ovat lähtökohtaisesti pieniä ja sähköjärjestelmän kannalta vähämerkityksisiä, on yleistys. Vesistö- ja aluekohtaiset erot ovat suuria, ja myös pienet laitokset voivat olla tärkeitä alueellisen tehotasapainon, inertian ja jakeluverkon kannalta. Siksi kohtuullisuusarvioinnissa on huomioitava vesistökohtainen tarkastelu ja systeemivaikutukset. Lisäksi on syytä huomioida, että pienikin vesivoimalaitos voi

olla omistajansa liiketoiminnan kannalta erittäin merkityksellinen omaisuuserä. Merkittävä osa pienistä vesivoimalaitoksista on kuntien omistamien energiayhtiöiden omistuksessa, jolloin pahimmillaan seuraukset näkyvät kuntatalouteen saakka. OM:n esittelymateriaalissa esitetty euromääräinen arvio kuntien omistamille energiayhtiöille on näkemyksemme mukaan arvioitu alakanttiin.

Lausunntomenettely: Fingrid ja Huoltovarmuuskeskus (VL 11:6 §)

OM esittää, että järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta Fingridiltä pyydetään lausunto "tarvittaessa" niissä hankkeissa, jotka koskevat sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta merkittäviä laitoksia. Taustamuistio ohjaa lisäksi pyytämään tarvittaessa lausunnon Huoltovarmuuskeskukselta. Näkemyksemme mukaan kirjaus "tarvittaessa" jättää liikaa tulkinnanvaraa. Ehdotamme, että lausunto pyydetään lähtökohtaisesti kaikista nollavelvoitelaitoksia koskevista uusista velvoitehankkeista, ja että kuulemiseen lisätään myös paikallinen jakeluverkkoyhtiö silloin, kun laitos on kytketty jakeluverkkoon. On huomattava, että jo nyt vesivoimalaitoksien yhteyteen on lisätty akkuvarastoja, mitkä voivat toimia merkittävänä tekijänä paikallisessa huoltovarmuudessa (esimerkiksi black start – ominaisuus). Tästä syystä jakeluverkkoyhtiöiden lausunto on mahdollisessa hankkeessa tärkeä pyytää.

OM:n aineistojen mukaan kalatieinvestoinnit voivat olla 0,7–1,0 M€ luokkaa noin 1 MW laitoksella, ja virtaaman ohjaus kalatiehen aiheuttaa tyypillisesti 3–5 % tuotantomerenetyksen; yhteisvaikutuksena velvoitteiden kustannukset voivat nousta 20–25 % uuden laitoksen rakentamiskustannuksista. Viime aikoina rakentamisen kustannukset ovat nousseet merkittävästi, jopa 40%. Esimerkkinä kahden voimalaitoksen (1 MW ja 1,5 MW) kalateiden urakkahinta yhteensä oli 2,5 M€, mutta lopullinen hinta lisätöineen oli yli 4 M€. Samaisen esimerkin mukaan tuotannonmenetys voi olla vaihteluvälillä 3-10% riittävän virtaaman varmistamiseksi. Todetun toisen hankkeen esimerkki kertoo, kuinka kalatie oli luvan saaneessa suunnitelmassa mitoitettu 1 m³/s, mutta korvaus oli laskettu 0,6 m³/s mukaan. Ylävesi on ollut lähes koko ajan ylempänä kuin määrätyn korvauksen laskentataso ja keskivirtaamaksi on tullut noin 0,85 m³/s eli yli 40 % enemmän kuin laskettu korvauseruste.

Erittäin tärkeää on, että kustannusten kohtuullisuus on varmistettava tapauskohtaisesti, jotta ei synny ylikustannettuja mutta kalakantojen kannalta vähävaikutteisia toimenpiteitä. Lisäksi on arvioitava konkurssiriskit ja vastuut: jos toimija ajautuu velvoitteiden vuoksi maksukyvyttömyyteen ja lopulta konkurssin, mahdollisten uusien velvoitteiden vastuutaso on hyvin epävarma. Kustannusten kohtuullisuus ja mahdollinen lunastamisen vaatimus tulisi olla selkeänä näkyvissä vähintään lain perusteluissa.

Vesistökohtainen tarkastelu ja suhteutus muihin politiikkavälineisiin

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

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

Yhteenveto ja suositukset OM:n jatkovalmisteluun

Järjestetään uusi varsinainen lausuntokierros ennen HE:n antamista.

Palautetaan vesivoimalaitoksen omistajalle/toiminnanharjoittajalle valittavissa olevaksi vaihtoehdoksi velvoittaa valtio lunastamaan vesivoimalaitos käyvällä hinnalla, mikäli uusista velvoitteista tulee merkittäviä kustannuksia.

Selkeytetään lunastuksen ja korvausten periaatteet kohtuuttomuustilanteissa ja varmistetaan korvaustasolaskenta todellisten menetysten mukaiseksi.

Selkeytetään VL 3:21 a §:n kohtuuttomuuskriteerit ja ehdotetaan poistatettavaksi 3. momentista lause: ” Korvausta voidaan sovittaa ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.”

Varmistetaan vesistökohtainen tarkastelu ja systeemivaikutusten analyysi (tehotasapaino, inertia, DSO-näkökulma).

Laajennetaan kuulemista: Fingrid + Huoltovarmuuskeskus + paikallinen jakeluverkkoyhtiö aina, ei vain tarvittaessa.

Täydennetään vaikutusarvioita kustannus–hyöty–riskikehikolla ja maksukyvyttömyysvastuiden jaolla.

Yhteistyöterveisin

Jari Nykänen
edunvalvontapäällikkö
0503300103