

Asia: VN/335/2019-OM-118

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt Lupa- ja valvontaviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta. Ehdotus perustuu asiaa valmistelleen työryhmän mietintöön, joka valmistui 31.3.2023 ja jota koskevaan lausuntopyyntöön aluehallintovirastot ovat vastanneet lausunnossaan 31.5.2025 diaarinumero ESAVI/13321/2023.

Lupa- ja valvontavirasto pitää hallituksen esityksen tavoitteita oikeansuuntaisina ja ehdotuksia vesilain säädösten muuttamiseksi tarkoitukseen sopivina.

Työryhmän mietinnön jälkeen hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on luovuttu nollavelvoitelaitoksia koskevan erityisten lunastus- ja korvausperusteiden lisäämisestä vesilakiin (ehdotuksesta poistettu 2:13 b ja viittaus 3:14.2 toisen virkkeen soveltamattomuuteen). Lupaharkinnan kannalta näistä säädösmuutoksista luopuminen selkeyttää tilannetta sen suhteen, ettei aikaisemman ehdotuksen kaltaista ongelmaa muodostu siitä, miten nollavelvoitelaitoksia koskevat lunastus- ja korvaussäännökset olisivat rinnastuneet olemassa oleviin lainkohtiin ja niiden soveltamiseen toisen tyyppisiin voimallaitoksia ja nousuesteitä koskeviin tilanteisiin. Lunastuslain tai vesilain 2:13 a ja 2:14 säännösten soveltaminen yleisen tarpeen edellyttämiin hankkeisiin säilyy siten ennallaan.

Kuten aluehallintovirastot ovat lausunnossaan 31.5.2025 todenneet, lupaviranomaisen arvioitavaksi tulisi osin uudenlaisia luvan myöntämisen edellytyksiä kuten vesivoimalaitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta. Hallituksen esityksen perusteluissa tätä uudenlaista arviointitehtävää tukevat täsmennykset uuden kalatalousvelvoitehakemuksen sisältöön ja ehdotettu 11:6.1 säännös mahdollisuudesta pyytää lausuntoa kantaverkonhaltijalta.

Esityksen perusteluiden mukaan kalatalousvelvoitehakemuksen tulisi sisältää arvio nollavelvoitelaitoksen merkityksestä energiatuotannon ja säätoenergian saatavuuden kannalta sekä velvoitteen täytäntöönpanosta valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Valtiolla aiheutuviin kustannuksiin sisältyy ehdotetun 3:21 a.3 mukainen luvanhaltijalle mahdollisesti maksettava korvaus vesivoiman menetyksestä. Vaikka esityksen perusteluissa on pyritty avaamaan sitä, mitä seikkoja tulisi ottaa huomioon arvion tekemisessä, niin hakemuksen laatiminen edellyttää yhä enemmän erityisosaamista ja tietoa mm. voimalaitosten olosuhteista.

Kalatalousvelvoitteen tai -maksun määrääminen edellyttäne elinvoimakeskuksesta varsin yksityiskohtaisia ja tarkkoja selvityksiä sekä yksiselitteistä vaatimusta velvoitteen sisällöstä. Ne on kuvattu HE:ssä, mutta ne on tarpeen säätää asetuksen tasolla.

Kalatievelvoitteen määräämien aiheuttanee kaksivaiheisen menettelyn: velvoitteen määrääminen ja myöhemmin lupamuutoshakemuksen kalatien toteuttamiseksi. Voitaisiinko tämä välttää edellyttämällä EVK:lta olennaisilta osin riittävä selvitys kalatien määräämiseksi (käyttöoikeusasiat, perusrakenne ja vesimäärä). Mikäli kalatien edellytykset ja edellä kuvatut seikat ratkaistaisiin olennaisilta osin jo velvoitetta määrättäessä, niin tarkemmat yksityiskohdat voitaisiin ratkaista valvonnallisesti kalatalousviranomaisen kanssa työsuunnitelman yhteydessä.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että niin sanottu kaksivaiheinen menettely, jossa ensimmäisessä vaiheessa luvanhaltija velvoitetaan laatimaan selvitykset sekä laatimaan hakemus ja toisessa vaiheessa hakemaan varsinaista luvan muuttamista, tulee jatkossakin olemaan yleinen menettely kalatalousvelvoitteita koskevissa lupamuutoksissa. Jatkovalmistelussa tulisi avata tarkemmin kaksivaiheista menettelyä. Voimassa olevaan lainsäädäntöön tai sen esitöihin ei sisälly selkeästi kyseistä menettelyä. Lisäksi kaksivaiheisessa menettelyssä on ollut epäselvyyttä muun muassa sen suhteen, kuinka yksityiskohtaisia määräyksiä voidaan antaa ensimmäisessä vaiheessa luvanhaltijalle, kun lupaharkinnassa ei vielä tässä vaiheessa ole kaikkia asiaan liittyviä tietoja käytettävissä. Ja mikäli määräykset ovat ensimmäisessä vaiheessa luonteeltaan yleisiä, voi hakemus toisessa vaiheessa jäädä tavoiteltua epätarkoituksenmukaisemmaksi. Onko esimerkiksi tarkoitus, että kustannusten kohtuullisuutta luvanhaltijan kannalta arvioitaisiin ensimmäisessä vaiheessa ja vesivoiman menetyksestä maksettavia korvauksia vasta toisessa vaiheessa?

Ehdotuksen mukaisesti kantaverkonhaltijalta voidaan jatkossa pyytää lausunto vesivoimalaitoksen merkityksestä sähköntuotantoon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuteen valtakunnalliselta kannalta. Lupa- ja valvontavirasto esittää, että jatkovalmistelussa kuvattaisiin nykyistä tarkemmin myös sitä, miten voimalaitoksen merkitystä arvioidaan silloin, kun kyseessä on laitos, jolla voi olla merkitystä paikallisen energihuollon tai sähkön saantivarmuuden kannalta.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että ehdotuksen 3:21 a §:n perusteluissa todettu maininta että Lupa- ja valvontavirasto voisi jättää kalatalousvelvoitteen tai maksun määräämättä käytännössä hyvin harvoin, tulee muotoilla uudelleen tai poistaa, jotta lupaviranomaisen tapauskohtaista harkintavaltaa ei tarpeettomasti rajoiteta.

Jatkovalmistelussa on tarpeen säätää asetuksen tasolla tarkemmin siitä, mitä nollavelvoitelaitoksia koskevan uuden kalatalousvelvoitehakemuksen tulee sisältää.

Lupa- ja valvontavirasto arvioi, että lakiesitys edistää vesienhoidon tavoitteiden saavuttamista, mutta suhteutettuna vesipuitedirektiivissä asetettuihin tavoitteisiin vaikutukset tulevat olemaan rajalliset ja eteneminen melko hidasta.

Esityksen taulukon 2 perusteella pääosa voimalaitoksista, joista velvoite tiedetään puuttuvan, ovat hyvin pieniä (< 0,1 MW) ja voimalaitokset, joiden velvoitteesta ei ole tietoa (387 kpl), kuuluvat yhtä lukuun ottamatta erittäin pieniin voimalaitoksiin. Lähes kaikki loput nollavelvoitelaitokset ovat mukaan teholtaan 0,1–5 MW. Vain viisi nollavelvoitelaitosta on teholtaan yli 5 MW.

Edellinen tarkoittaa, että valtaosa nollavelvoitelaitoksista kuluu kaikkein pienempien vesivoimalaitosten joukkoon, joihin kalankulkuväylän rakentaminen voi pääsääntöisesti olla kohtuuton kustannus luvanhaltijalle. On todennäköistä, että myös ennalta vaikeasti arvioitava osa teholtaan 0,1–5 MW voimalaitoksista ovat tuotannoltaan, omistuspohjaltaan ja/tai iältään sellaisia, että kalatien rakentamiskustannukset voivat nousta kohtuuttomiksi. Lakiesityksessäkin todetaan, että kaikkein pienimmille toimijoille ei välttämättä ole mahdollista asettaa velvollisuutta rakentaa kalatie ilman että toimenpiteen toteuttaminen aiheutuisi luvan haltijalle kohtuuttomaksi. Tällöin mahdollisena velvoitteena olisi todennäköisemmin kalatalousmaksu tai istutusvelvoite, joiden merkitys vesienhoidon tavoitteita edistävinä toimenpiteinä on vähäinen.

Lakiesityksessä lupien tarkistamiselle ei aseteta määräaikaa, ja vastuu velvoitteiden muuttamisen vireille laittamisesta rajoittuu kalataloustehtäviä hoitaviin elinvoimakeskuksiin, joiden käytettävissä olevat resurssit saattavat vaikuttaa menettelyjen käynnistämisen aikatauluihin.

Kukonlehto Maria
Lupa- ja valvontavirasto