Valiokunnan mietintö YmVM 13/2026 vp– HE 84/2026 vp

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta (HE 84/2026 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:
- perustuslakivaliokunta PeVL 54/2026 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 21/2026 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Mari Pihalehto, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Turo Hjerppe, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouni Tammi, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava vesitalousasiantuntija Antti Parjanne, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava asiantuntija Bettina Lemström, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Jarno Turunen, Suomen ympäristökeskus
- johtava tutkija Pauliina Louhi, Luonnonvarakeskus
- ympäristöneuvos Ville Keskisarja, Lupa- ja valvontavirasto
- tiedeasiantuntija Outi Silfverberg, Suomen Luontopaneeli
- eräpalvelujen erätalouspäällikkö Olli Urpanen, Metsähallitus
- asiantuntija Marja Rankila, Energiateollisuus ry
- kalatalousasiantuntija Juha Ojaharju, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry
- toimitusjohtaja Mikko Malin, Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
- ympäristöoikeuden asiantuntija Hannes Koljonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toimitusjohtaja Tuomas Timonen, Kemijoki Oy
- edunvalvontapäällikkö Jari Nykänen, Paikallisvoima ry
- yrittäjä Riitta Pirttiniemi, Pienvesivoimayhdistys ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Itä-Suomen elinvoimakeskus
- Itä-Suomen yliopisto
- Suomen Kuntaliitto
- Pohjois-Karjalan Sähkö
- WWF Suomi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesilakia. Vesilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määräämisestä 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.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Tausta

Hallituksen esityksen tavoitteena on tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voidaan nykyistä helpommin liittää myös sellaiseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei entuudestaan sisälly. Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan ja sen tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden heikentyminen on seurausta useista eri tekijöistä, mutta vesivoimalaitosten rakentamisella on ollut suuri merkitys vaellusyhteyksien katkeamisessa ja luontaisten elinympäristöjen heikentymisessä.

Valiokunta viitaten maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntoon korostaa kansallisen kalatiestrategian (2012) toimeenpanon merkitystä ja sitä, että vaellusesteiden ohittamiseen tai poistamiseen tähtäävien hankkeiden määrät ovat lisääntyneet 2020-luvulla. Vuonna 2024 Suomessa ohitettiin tai poistettiin enemmän vaellusesteitä kuin missään muussa Euroopan maassa (Dam Removal Europe 2024). Hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen mukaan vuosina 2021—2025 on ollut yhteensä 123 vaellusesteiden ohittamiseen tai poistamiseen tähtäävää hanketta eri vaiheissa. Näistä 46 on liittynyt välittömästi toiminnassa olevan tai olleen vesivoimalaitoksen ohittamiseen tai purkuun. Kalatiestrategian päivitystyö on käynnistetty tavoitteena saada luonnos lausunnoille vuoden 2026 loppuun mennessä. Uudessa strategiassa pyritään linjaamaan tehokkaimpia keinoja ja toimintatapoja vaelluskalakantojen elvyttämistyön

jouduttamiseksi. Työ edellyttää useita politiikkasektoreita koskevien tavoitteiden yhteensovittamista. Jos vaelluskalat eivät vaellusesteen vuoksi pääse nousemaan lisääntymisalueilleen tai laskeutumaan syönnösalueille, niiden luontainen elinkierto katkeaa. Suomen virtavesien vaelluskaloista ankerias ja järvilohi ovat äärimmäisen uhanalaisia, vaellussiika, meritaimen ja osin järvitaimen erittäin uhanalaisia sekä lohi vaarantunut.

Vesilain 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 siten ole mahdollista sisällyttää sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, jossa kyseisiä määräyksiä ei entuudestaan ole, eli niin sanotun nollavelvoitelaitoksen lupaan. Hankkeesta vastaavan asemaa suhteessa toimintaan kohdistuvaan jälkikäteiseen puuttumiseen voidaan luonnehtia turvatuksi tavalla, joka ei vastaa muuttunutta yhteiskunnallisesta arvoasetelmaa ja oikeudellista viitekehystä. Lainmuutokselle, joka mahdollistaa kalatalousvelvoitteiden sisällyttämisen myös nollavelvoitelaitosten lupiin, on selkeä tarve. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella ympäristövaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiesityksen hyväksymistä muutettuna seuraavin huomautuksin.

Lainsäädännöllinen pohja

Vesilain 3 luvun 14 §:n mukaan 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 elinvoimakeskukselle (kalatalousmaksu). 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. 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.

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. 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 siten kuin edellä jo todettiin.

Ehdotettu uusi vesilain 3 luvun 21 a §

Hallituksen esityksessä vesilain 3 lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 21 a §, jossa säädetään uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määräämisestä sellaisen voimalaitosluvan haltijalle, jonka lupaan tällaista ei ennestään sisälly. Lupa- ja valvontavirasto voi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta määrätä 3 luvun 14 §:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvan haltijalle. Kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen tulee hakemusta jättäessään tapauskohtaisesti arvioida, millainen velvoite tai maksu vesivoimalaitokselle tulee asettaa. Hakemusta tehdessään elinvoimakeskuksen tulee arvioida paitsi kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuuksia vesistössä, myös laitoksen merkitystä energiantuotannon kannalta ja luvan tarkistamisen vaikutuksia säätöenergian saatavuuteen sekä laissa säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä. Samassa yhteydessä elinvoimakeskuksen tulee arvioida luvan muutoksen täytäntöönpanosta mahdollisesti valtiolle aiheutuvia kustannuksia.

Ehdotetun uuden 21 a §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai niiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty. Saman pykälän 3 momentin mukaan luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan ehdotuksen mukaan sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.

Määräyksen antamiseen sovelletaan vesilain 3 luvun 14 §:n säännöksiä. Uuden määräyksen sisältönä voi olla kalatalousvelvoite, -maksu tai niiden yhdistelmä. Kalatalousvelvoite on käytännössä kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. 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.

Pykälässä ei esitetä säädettäväksi velvoitteen ja maksun keskinäisestä etusijajärjestyksestä, vaan määräyksen sisällöstä päätetään kunkin hankkeen erityispiirteiden perusteella. Viimeaikaisessa käytännössä kalatalousvelvoitteiden on yleensä katsottu edistävän tehokkaimmin kalakantojen turvaamisen tavoitetta. Ympäristövaliokunta korostaa maa- ja metsätalousvaliokunnan tavoin, että kalatalousvelvoitteiden arvioinnissa tulee ensisijaisesti painottaa ratkaisuja, jotka mahdollistavat vaelluskalojen luontaisen elinkierron toteutumisen. Luontainen elinkierto käsittää kalojen nousu- ja alasvaelluksen, luonnollisen lisääntymisen sekä poikasten mahdollisuuden siirtyä syönnösalueilleen järviin tai Itämereen, ja edelleen takaisin lisääntymään. Juuri tämän elinkierron palauttaminen muodostaa perustan kalakantojen pitkäaikaiselle elpymiselle. Huomioon on otettava sekin, että tutkimusten perusteella kalanviljelylaitoksilla kasvaneiden istukkaiden menestyminen luonnonvesissä on heikkoa. Rakennetuissa vesistöissä ei ole onnistuttu kehittämään tehokkaita alasvaellusrakenteita ja myös kalateiden toimivuudessa on havaittu puutteita. Valiokunta huomauttaa, että eri hankkeiden erityispiirteiden johdosta edes kalatalousvelvoitteen ensisijaisuudesta säätäminen ei aina välttämättä johtaisi velvoitteen

asettamiseen. Velvoitteen ensisijaisuudesta säätämisen haasteellisuuden johdosta valiokunta ei siten ehdota asiasta säätämistä, vaan korostaa mietinnössä ilmaistua tahtoa siitä, että ensisijaisesti tulee painottaa vaelluskalojen luontaisen elinkierron mahdollistavia ratkaisuja.

Vesivoimalaitokselle asetetun kalatalousvelvoitteen tai -maksun myöhempään muuttamiseen sovelletaan voimassa olevan vesilain 3 luvun 22 §:n säännöksiä. Lupa- ja valvontavirasto voi mainitun lainkohdan nojalla myöhemmin muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Säännöksiä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi siten, että nollavelvoitelaitokselle asetetaan ensi vaiheessa kalatalousmaksu tarkoituksena muuttaa tämä muutaman vuoden päästä vesilain 3 luvun 22 §:n säännösten nojalla kalatalousvelvoitteeksi.

Vaikka nollavelvoitelaitosten vesitalouslupien muutokset koskevat ensisijaisesti kalataloudellisten velvoitteiden ajantasaistamista, niillä on merkittävä rooli myös vesienhoidon tavoitteiden edistämisessä. Kalatalousvelvoitteiden muutoksella pyritään tyypillisesti parantamaan voimatalousjokien elinympäristöjen tilaa laajemminkin. Virtavesiympäristöihin kohdistuvien vaikutustensa kautta ehdotus voi vaikuttaa lisäksi suotuisasti kalastuksen ja matkailun parissa toimivien yritysten toimintaympäristöön ja kasvumahdollisuuksiin.

Määräyksen kohtuullisuuden arviointi luvanhaltijan kannalta

Hallituksen esityksessä todetaan, että vesivoimalaitoksen omistajalle aiheutuvat kustannukset riippuvat uuden lupamääräyksen sisällöstä. Vaellusesteiden ohitusratkaisujen toteuttamiskustannukset riippuvat tapauskohtaisista erityispiirteistä, kuten kalatien toteutustavasta, vesistön virtaamasta ja putouskorkeudesta, esteiden kiertämisen tarpeesta ja maaperän geologiasta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan kalateiden toteuttamiskustannusten vaihtelevan huomattavasti ja kustannusten täsmällisen määrittelyn edellyttävän aina tapauskohtaista arviota. 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:n voimalaitoksilla kalatien rakentamiskustannukset alasvaellusratkaisuineen saattavat nousta useisiin kymmeniin miljooniin euroihin. Kalatien rakentamisen lisäksi kustannuksia aiheutuu kalatien käyttämisestä ja rakenteiden kunnossapidosta.

Uuteen 3 luvun 21 a §:ään perustuvan lupamääräyksen sisällöstä päätetään punnitsemalla kalakantojen turvaamisen tavoitetta suhteessa vesivoimalaitoksen merkitykseen sähköntuotannolle ja sähköjärjestelmän tasapainotukselle (1 mom.) sekä määräyksen kohtuullisuutta luvanhaltijan kannalta (2 mom.). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 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. 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.

Kohtuuttomuuden arvioinnin ei tule käytännössä johtaa siihen, että juuri sellaisten erittäin pienten vesivoimalaitosten, joiden sähköntuotannollinen hyöty on pienin suhteessa niiden vaelluskalakannoille aiheuttamaan haittaan, vesilain mukaisia lupia ei voida muuttaa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu kriittisesti sitä, saavutetaanko hallituksen esityksen tavoitteet ehdotetuilla muutoksilla. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta pitää lausunnossaan tärkeänä, että ympäristövaliokunta kiinnittää asian käsittelyssä huomiota mahdollisuuksiin täsmentää kohtuuttomuuden arviointia ottaen huomioon lainmuutoksen vaelluskalakantojen vahvistamiseen liittyvät tavoitteet ja luvanhaltijoiden asema.

Ympäristövaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kysymys kustannusten kohtuullisuudesta konkretisoituu erityisesti pienen vesivoimalaitoksen kohdalla, jos luvan haltijana on yksi tai useampi luonnollinen henkilö tai näiden omistama oikeushenkilö, jolla ei ole luvan mahdollistaman toiminnan lisäksi käytännössä muuta varallisuutta. Tällöin kaikkein pienimmille toimijoille ei välttämättä ole mahdollista asettaa velvollisuutta rakentaa kalatie ilman että toimenpiteen toteuttaminen aiheutuisi luvan haltijalle kohtuuttomaksi (s. 63). Tämän ei tulisi kuitenkaan voida estää voimalaitoksen velvoittamista osallistumaan muun tyyppisiin kalakantojen elinolosuhteita parantaviin toimiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tarkastellut kohtuuttomuusedellytystä. Sääntelyssä on kyse aikanaan myönnettyjen lupien mukaisesti toimiville vesivoimalaitoksille asetettavista uusista velvoitteista. Kyse olisi siis asiallisesti tällaisten luvan perusteella toimivien vesivoimalaitosten lupaehtojen muutoksesta. Sääntelyssä tulee omaisuudensuojan näkökulmasta riittävällä tavalla varmistaa, ettei voimalaitoksen toiminta uusien velvoitteiden vuoksi kokonaan esty tai muodostu taloudellisesti täysin kannattamattomaksi. Tältä kannalta ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 ja 3 momentin muotoilu on perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallinen. Säännös on kirjoitettu intressivertailun muotoon, eikä sen sanamuoto siten poissulje sitä, että voimalaitoksille asetettavat uudet velvoitteet voisivat joissain tilanteissa estää kokonaan voimalaitoksen toiminnan jatkamisen. Sääntelyä on omaisuudensuojaan liittyvien syiden vuoksi välttämätöntä joko täsmentää siten, että siitä käy ilmi, että voimalaitoksen käytön kokonaan estymistä ja kannattamattomaksi muuttumista kalatievelvoitteen vuoksi on aina pidettävä kohtuuttomana, tai täydentää siten, että sääntely täyttää 15 §:n 2 momentin vaatimukset lunastuksen yleisestä tarpeesta ja täydestä korvauksesta. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 3 luvun 21 a §:n 2 momentin tarkistamista siten kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin esitetään.

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että lakiehdotuksen 3 luvun 21 a §:n 3 momentin mukainen luvanhaltijan oikeus saada valtiolta korvaus kotitalousvelvoitteesta (po. kalatalousvelvoitteesta) aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä jättää avoimuudessaan varsin laajan harkintavallan korvauksesta päättävälle hallintoviranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan ei ole omaisuudensuojan näkökulmasta riittävää, että korvaussäännöksen soveltamiskynnys jätetään säännöstasolla käytännössä kokonaan myöhemmän soveltamiskäytännön varaan. Perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi laissa tulee säätää

merkittävästi nyt ehdotettua selkeämmät kriteerit sille, milloin on kyse hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Sama täsmentämisvaatimus koskee momentin viimeisen virkkeen korvausten sovittelua koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mukaan muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta valiokunta ehdottaa 3 luvun 21 a §:n 3 momentin tarkistamista siten kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään.

Vesivoimalaitoksen lunastamismahdollisuudesta tai -oikeudesta

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että hankkeesta vastaavalla tulisi olla vesilain 19 luvun 5 §:n 3 momentin mukainen oikeus vaatia hankkeen lunastamista. On myös ehdotettu, että lakiin tulisi sisällyttää samanlainen valtion lunastusoikeutta koskeva erityissäännös kuin oli vesilain muutosta valmistelleen työryhmän mietinnössä. Valiokunta toteaa, että hakijan lunastusvaatimuksen esittämismahdollisuus johtaisi sääntelyn merkityksen menettämiseen. Myöskään perustuslakivaliokunta ei nähnyt valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista tarvetta tällaiselle säännökselle. Valiokunta toteaa, että lunastusoikeussäännös on arvioitu tarpeettomaksi, kun otetaan huomioon vesilain yleiset säännökset vesitaloushankkeen toteuttamiseksi tehtävistä lunastuksista. Suuri merkitys on myös sillä, ettei merkityksensä menettäneiden voimalaitosten lunastamista ja purkamista valtion varoin pidetä tarkoituksenmukaisena.

Vesivoiman merkitys sähköjärjestelmälle ja huoltovarmuudelle

Vuonna 2024 Suomessa sähköä tuotettiin yhteensä noin 80 TWh, ja vesivoiman osuus oli tästä 18 prosenttia. Suomessa on yli 220 verkkoon liitettyä vesivoimalaitosta, ja kaikkiaan 462 yli 0,1 MW:n vesivoimalaitosta. Kaikkein pienimpien eli alle 0,1 MW:n vesivoimalaitosten kokonaismäärä ei ole tarkasti tiedossa. Hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen perusteella siinä esitetyn sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia 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, mutta kaikkiaan nollavelvoitelaitoksia on arvioitu olevan ainakin 141 kappaletta. Kunnat omistavat joko kokonaan tai osittain energiayhtiöidensä kautta 34 vesivoimalaitosta, joista 12 on katsottavissa nollavelvoitelaitoksiksi.

Hallituksen esityksessä on arvioitu lakiehdotuksen merkitystä sähköjärjestelmän kannalta. Esityksen lähtökohta on, että uusien määräysten antaminen nollavelvoitelaitoksille ja niiden täytäntöönpano eivät, laitosten sähköntuotantokapasiteetti ja velvoitteiden täytäntöönpanosta siihen aiheutuvat vähennykset huomioon ottaen, tule vaarantamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta ja huoltovarmuutta. Nollavelvoitelaitosten yhteenlasketuksi vuotuisen sähköntuotannon määräksi on arvioitu 560 GWh. Kalateiden rakentamisen 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. Ennakkoarvion mukaan ehdotettujen muutosten myötä Lupa- ja valvontavirastossa saattaisi tulla vuosittain vireille 3—4 uuden lupamääräyksen antamista tarkoittavaa asiaa. Teoreettinenkin maksimi sähköntuotannon poistumisesta uuden

pykälän myötä on siten niin rajallinen, ettei ehdotus vaaranna sähköjärjestelmää tai huoltovarmuutta.

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 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. Valiokunta pitää tärkeänä, että yksittäisen laitoksen paikallisia vaikutuksia sähköjärjestelmään selvitetään tapauskohtaisesti huolellisesti kalatalousvelvoitteen asettamista koskevan asian käsittelyn yhteydessä. Valiokunta korostaa myös sitä, että vesilain 11 luvun 6 §:n 1 momenttiin esitetty lisäys, jonka mukaan Lupa- ja valvontaviraston on tarvittaessa pyydettävä lausunto järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta laitoksen merkityksestä sähköjärjestelmälle, ei estä Lupa- ja valvontavirastoa pyytämästä lausuntoa vesilain 11 luvun 6 §:n 4 momentin nojalla myös alueelliselta jakeluverkon haltijalta, jos tämä näyttäytyy tarpeellisena.

Korvausvelvollisuudesta yleisesti

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 3 momentin mukaan luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä.

Lähtökohtaisesti suurimmassa osassa tilanteita määrättäväksi haetun velvoitteen sisältönä olisi kalatien rakentaminen, johon korvausvelvollisuus voisi kytkeytyä. Korvausvastuun syntymisen edellytysten 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[1]. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeuskäytännön suuntainen tulkinta vaikuttaisi perustellulta myös ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 3 momentin mukaisissa tilanteissa. Valiokunta korostaa, että lain tasolla ei ole kuitenkaan ennakolta mahdollista ratkaista korvauskynnyksen ylittävän hyödynmenetyksen suhteellista määrää tai rahamääräistä arvoa, vaan tämä jäisi oikeuskäytännön varaan.

Elinvoimakeskusten tehtävät ja resurssit

Vesitalous- ja kalataloustehtävien hoitaminen kuuluu elinvoimakeskuksille siten kuin vesilaissa ja muussa laissa säädetään. Vesitaloustehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten tehtävänä on valvoa

1 Esimerkiksi 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 kokonaishyötyä eikä se muuttanut olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta tuottaa vesivoimalla sähköä.

yleistä etua viraston hoidettaviksi säädetyissä vesitalousasioissa, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä vesistörakenteista 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.

Lakiehdotuksen mukaan kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen harkinnassa on, edellyttääkö kalakantojen turvaamistavoite voimassa olevaan lupaan puuttumista tarkoittavan asian vireille panemista. Asian ratkaisee Lupa- ja valvontavirasto. Lainmuutosten vaikutusten saavuttamisen kannalta keskeinen merkitys on elinvoimakeskusten resursseilla, jotka osaltaan määrittävät vireille tulevien asioiden määrää.

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 tarkistamisasioita kyse olisi kalatien tai muun ohitusuoman rakentamisesta tai muusta kalataloudellisesta velvoitteesta. Yleisesti uuden kalatalousvelvoitteen määräämistä tarkoittavan hakemuksen laatimisen arvioidaan edellyttävän laajempia ja seikkaperäisempiä selvityksiä ja enemmän viranomaistyötä kuin kalatalousmaksua koskeva hakemus. Uusien lupamääräysten asettamista koskevien asioiden valmistelu tapahtuu hallituksen esityksen mukaan elinvoimakeskusten nykyisten resurssien puitteissa. Lakiin ei esitetä sisällytettäväksi säännöksiä ajanjaksosta, jonka kuluessa kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen on huolehdittava nollavelvoitelaitoksia koskevien asioiden vireille panemisesta. Myöskään laitosten keskinäisestä järjestyksestä ei esitetä säännöksiä lakiin sisällytettäväksi, vaan tämä jää elinvoimakeskuksen harkittavaksi. 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 hoidetaan talousarvioehdotuksissa määriteltyjen määrärahatasojen 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.

Valiokunta pitää elinvoimakeskukselle annettavaa roolia perusteltuna, kun otetaan huomioon, että yksittäisen lupapäätöksen avaaminen 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.

Koska tällä hetkellä on epäselvää, kuinka paljon nollavelvoitelaitoksia kaikkiaan on, missä järjestyksessä laitosten lupamääräyksiä on tarkoitus ryhtyä tarkistamaan ja kuinka suurta työmäärää hakemusten valmistelu edellyttää, on myös asianmukaista, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi ajanjakson pituudesta, jonka kuluessa nollavelvoitelaitosten luvat tulisi saada tarkistettua.

Jatkokehittäminen

Valiokunta toteaa, että tähän mennessä 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. Valtiontalouden tarkastusvirasto on käsitellyt aihetta tuoreessa selvityksessään[2]. Selvityksessä todetaan, että NOUSU-ohjelmalla on ollut merkittävä rooli vaelluskalakantojen hoidon painopisteen muuttumisessa kalateiden rakentamisesta vaellusesteiden poistamiseen. Yksittäisten hankkeiden vaikuttavuudesta on tietoa vaihtelevasti, pitkän aikavälin vaikutuksista vielä hyvin vähän. Lyhyen aikavälin vaikuttavuus on ollut lupaavinta hankkeissa, joissa vaelluskalojen nousuesteet on poistettu kokonaan tai kierretty luonnonmukaisin ohitusuomin. Laajemmat vesistö- ja valuma-aluekohtaiset hankekokonaisuudet voisivat olla vaikuttavampia, mutta niiden syntymistä rajoittavat erityisesti paikallisten toimijoiden niukat voimavarat. Selvityksessä todetaan myös, että kalatalouden ja muiden intressien välisiä ristiriitoja on osin pystytty vähentämään tai lieventämään rahoitusohjelmilla, mutta ristiriitojen ammattimaisen sovittelun kehittämiselle on kuitenkin vielä runsaasti tarvetta. VTV suosittelee, että maa- ja metsätalousministeriö vahvistaa rahoituksen tavoitteellisuutta ja vaikuttavuusperusteisuutta ja että oikeusministeriö jatkaa vesilain uudistamista paremmin kalatalouden kestävää edistämistä tukevaksi.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on tukea vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamiseen tähtäävien hankkeiden käynnistymistä ja läpivientiä. Valiokunta katsoo hallituksen esityksessä todetuin tavoin, että hankkeiden tapauskohtaisuudesta johtuen kaikkiin tilanteisiin sopivaa yleistä toimintamallia ei ole olemassa. Vaelluskalakantojen elinolosuhteita voidaan pyrkiä turvaamaan erilaisin keinoin. Sääntelyä kehitettäessä on tärkeää, että lainsäädännöllä mahdollistetaan erilaisten keinojen käyttäminen. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vaelluskalakantojen elinolosuhteita turvaavien hankkeiden toteuttamista koskevan toimintavastuun tulisi lähtökohtaisesti kuulua hankkeesta vastaavalle. Tyypillisesti hankkeesta vastaava myös tuntee parhaiten esimerkiksi hankkeensa tekniset ratkaisut ja näin ollen omaa parhaat edellytykset tarpeellisten muutosten suunnitteluun. Kalataloudellisten määräysten asettamisesta ja niitä koskevien kustannusten kohdentumisesta säädettäessä vaelluskalojen elinolojen parantamiseen tähtääviä ympäristöllisiä tavoitteita on aina myös punnittava ja tasapainotettava suhteessa vesivoimalaitosten luvanhaltijoiden omaisuudensuojaan ja perusteltuihin odotuksiin.

Hallituksen esityksellä otetaan tärkeä askel oikeaan suuntaan, mutta se ei yksin riitä uhanalaisten vaelluskalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi. Valiokunta korostaa tarvetta jatkaa vesilain uudistamista oikeusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön ja

2 Tarkastuskertomus 17/2026 Kalatalouden kestävä edistäminen - Kalatalousmaksujen ja kalatalouden valtionavustusten tuloksellisuus

sidosryhmien yhteistyönä siten, että arvioitaisiin järjestelmällisesti tarvetta ja vaihtoehtoja parantaa kalatalousvelvoitteiden vaikuttavuutta myös osana ennallistamisasetuksen toimeenpanoa. Vaikka tavoitteena on parantaa ja palauttaa vaelluskalakantoja ja sitä kautta luonnontilaa, on selvää, ettei kaikkia menetyksiä voida palauttaa edes osin. Tästä näkökulmasta voi olla tulevaisuudessa tarvetta kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun toimien suuntaamiseksi sinne, missä niistä voidaan saada suurin hyöty.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös voimalaitostoiminnan harjoittamiseen liittyvillä virtaaman muutoksilla on suuri merkitys vaelluskalakantojen vaelluksen ja joessa vietetyn mätivaiheen ja poikasvaiheen onnistumisen kannalta. Valiokunnan mielestä tämä tulisi ottaa huomioon juoksutuksia koskevia määräyksiä annettaessa esimerkiksi vedenkorkeuden tai virtaaman muutosten nopeudesta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota muihin vaellusesteisiin, joita ovat esimerkiksi erityyppiset säännöstelyyn tarkoitetut padot ja pohjarakenteet sekä tierummut. Näiden tarkka määrä ei ole tiedossa, mutta niitä arvioidaan olevan useita tuhansia. Nämä rakenteet eivät muodosta yhtenäistä ryhmää, eikä vesivoimalaitoksia koskevaa sääntelyä voida luontevasti niihin soveltaa. Osa näistä rakenteista saattaa olla merkityksensä menettäneitä tai isännättömiä, jolloin niihin olisi mahdollista puuttua vesilain 3 luvun 24 §:n nojalla. Tilanteesta riippuen näille hankkeille voi olla mahdollista antaa uusia tai selventäviä määräyksiä vesilain 19 luvun 12 tai 16 §:n nojalla. Joidenkin hanketyyppien osalta näihin saattaa olla mahdollista ja tehokkainta puuttua taloudellisen ohjauksen keinoin. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että oikeusministeriössä on tarkoitus käynnistää näitä kysymyksiä koskevan arviomuistion laadinta vuoden 2026 kuluessa. Valiokunta kiirehtii selvityksen aloittamista.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

3 luku. Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

21 a §. Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin teknisluonteista muutosta, jolla täsmennetään, että luvan avaamisen edellytyksenä on kalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen tarpeellisuus. Kalakannoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yleisesti voimalaitoksen sijaintivesistön kalakantoja. Koska tavoitteena on saada lähtökohtaisesti laajasti nollavelvoitelaitokset nykyaikaisten kalatalousvelvoitteiden tai -maksujen piiriin, luvan avaamisen edellytystä ei tule asettaa korkealle. Pykälässä viitataan tästä syystä kalakantoihin yleisesti. Luvan avaamisen tarpeellisuutta korostaisi kuitenkin erityisesti vesistössä esiintyvien vaeltavien tai uhanalaisten kalakantojen elinolosuhteiden turvaamisen tarpeellisuus.

Valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttiin lisätään perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta uusi virke, jonka mukaan voimalaitoksen sähköntuotannon estymistä kokonaan ja muuttumista kannattamattomaksi on aina pidettävä kohtuuttomana. Valiokunta katsoo, että kohtuuttomaksi katsominen edellyttää molempien kriteereiden samanaikaista täyttymistä. Voimalaitoksen käytön estymisenä ei ole pidettävä tilannetta, jossa koneistoja tai osaa niistä ei ole esimerkiksi veden vähäisyyden vuoksi mahdollista käyttää. Myöskään esimerkiksi useita

turbiineja käsittävällä voimalaitoksella yhden koneiston käytön estyminen ei vielä tarkoita laitoksen sähköntuotannon estymistä kokonaan. Valiokunta korostaa kuitenkin momentin alkuosaa, jonka mukaan kalatalousvelvoitteesta, -maksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia ja että kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty. Valiokunnan ehdottama lisäys painottaa sitä, että sähköntuotannon estymistä ja kokonaan muuttumista kannattomaksi on aina pidettävä kohtuuttomana, mutta kohtuuton tilanne voi syntyä myös muutoin.

Valiokunta korostaa, että kannattamattomuuden arviointi on vaikea kysymys, jota tulee tarkastella objektiivisesti, mutta tapauskohtaisesti peilaten tilannetta vastaavantyyppisten toiminnanharjoittajien tuotantoon. Koska eri toiminnanharjoittajien olosuhteet poikkeavat toisistaan, arviointi on haasteellista. Sinällään arvioinnin jääminen oikeuskäytännön ja tapauskohtaisen harkinnan varaan ei poikkea muusta vesi- ja ympäristölainsäädäntöön perustuvasta tilanteesta, jossa joustavien normien tulkinta on tavanomaista.

Pykälän 3 momentin mukaan luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitetusta kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Valiokunta ehdottaa momentin muuttamista perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lisäämällä siihen virkkeen, jonka mukaan hyödyn vähentymisen olennaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon määräyksestä johtuva laitoksen sähköntuotantokapasiteetin ja siihen liittyvän säätömahdollisuuden pysyväisluonteisen vähentymisen taloudellinen arvo. Säännöksessä tarkoitettu hyöty muodostuu mahdollisuudesta tuottaa ja myydä sähköä markkinoilla määräytyvään hintaan. Hyödyn menetys muodostuu näin ollen siitä tuottamatta jääneestä sähköenergiasta, joka olisi ollut myytävissä tai otettavissa omaan käyttöön. Olennaisuuden arvioinnissa otetaan huomioon nimenomaisesti pysyväisluonteinen hyödyn väheneminen, ei esimerkiksi velvoitteiden täyttämiseen liittyvistä rakennushankkeista mahdollisesti aiheutuvia väliaikaisia tuotannon vähenemiä tai keskeytyksiä.

Valiokunta ehdottaa 3 momentin loppuosan muuttamista siten, että vesivoiman hyväksi käyttämisen aikaa koskeva kriteeri poistetaan ja sääntelyä täsmennetään siten, että sovittelussa voidaan ottaa huomioon voimalaitoksen aikaisempien lupien kalakantoja koskevat määräykset. Ehdotus perustuu perustuslakivaliokunnan lausuntoon, joka kiinnittää (lausunnon kohta 17) huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (s. 64) mainitaan hyödyn vähentymisen olennaisuutta arvioitaessa huomioon otettavana seikkana myös se aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää vesivoimaa hyödykseen. Valiokunnan mielestä kyseistä edellytystä ei tulisi soveltaa korvauksen sovittelussa, kun otetaan huomioon vesivoiman erityinen luonne omaisuutena. Ympäristövaliokunta toteaa, että vesilain nykyinen 19 luvun 7 §:n 4 momentti sisältää vastaavanlaisen säännöksen. Kriteerin rajaaminen sovittelun ulkopuolelle johtaa siihen, että voimalaitoksen luvan tarkistamisen perustuessa 19 luvun 7 §:n 4 momenttiin vesivoiman hyödyntämisen aika voidaan ottaa huomioon, toisin kuin luvan tarkistamisen perustuessa 3 luvun 21 a §:ään. Korvauksen sovittelua koskevan säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa tapauskohtaisten erityispiirteiden huomioon ottaminen oikeudenmukaisen lopputuloksen saamiseksi. Jos voimalaitoksen toiminnan alun perin sallineeseen lupaan on esimerkiksi sisältynyt määräys, jonka mukaan voimalaitoksen haltija on velvollinen myöhemmin sallimaan

kalatien rakentamisen voimalaitoksen yhteyteen ja velvollinen luovuttamaan tämän tarvitseman veden korvauksetta, tulisi tämä voida ottaa korvauksen suuruudesta päätettäessä huomioon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 84/2026 vp sisältyvän lakiehdotuksen.* ***(Valiokunnan muutosehdotukset)***

Valiokunnan muutosehdotukset

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

Jos vesistön kalakantojen elinolosuhteiden turvaaminen sitä edellyttää, 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. 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.

Voimalaitoksen sähköntuotannon estymistä kokonaan ja muuttumista kannattamattomaksi on aina pidettävä kohtuuttomana.

Luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitetusta kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Hyödyn vähentymisen olennaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon velvoitteesta johtuva laitoksen sähköntuotantokapasiteetin ja siihen liittyvän säätömahdollisuuden pysyväisluonteisen vähentymisen taloudellinen arvo. Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat aikaisemmat kalakantojen turvaamiseksi annetut lupamääräyksetja 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 tarkoitetusta 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 tarkoitetusta velvoitteesta aiheutuva edunmenetys on korvattava, jos se ei ole vähäinen. Edellä 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitetun edunmenetyksen korvaamisesta säädetään mainitussa pykälässä. Jos rakennelman omistaja kuitenkin olisi 1 momentissa tarkoitetun 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.

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2026 vp

Helsingissä 6.11.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
varapuheenjohtaja Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Pinja Perholehto sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Tere Sammallahti kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Vastalause

Perustelut

Hallituksen esityksessä He 84/2026 vesilain muuttamiseksi ehdotetuilla muutoksilla pyritään parantamaan vaeltavien kalakantojen elinolosuhteita. Pienet joet, joissa useimmat nollavelvoitelaitokset sijaitsevat, ovat tärkeitä luontoympäristöjä, joissa elää runsaasti uhanalaisia vaelluskalakantoja. Uhanalaisten vaelluskalakantojen elvyttämisen edellytys on vaelluskierron palauttaminen, ei pelkät istutusvelvoitteet. Vesilain pysyvät luvat on merkittävä este vesien hyvän tilan saavuttamiselle varsinkin, kun kaikissa vesivoimaloiden luvissa ei ole kalatalousvelvoitteita.

Vesilain uudistus on välttämätöntä mutta Orpon hallituksen valitsema toteutustapa on heikko. Tällä lailla ja nykyisillä resursseilla kaikkien nollavelvoitelaitosten kalatalouslupien läpikäymiseen menisi jopa kymmeniä vuosia. Kalakantojen ja vesistöjen tila huomioiden tämä ei vastaa mitenkään kansainvälisiin luontositoumuksiin ja Suomen omaan tavoitteeseen pysäyttää luontokato 2030 mennessä.

Vuonna 2011 voimaan tullut vesilaki rakentuu vuonna 1961 säädetyn vesilain pohjalle ja on auttamattomasti vanhentunut. Aiheuttaja maksaa -periaate toteutuu laissa tällä hetkellä heikosti. Vesiin liittyvät yhteiskunnalliset tarpeet ja sääntelyn oikeudellinen ympäristö ovat merkittävästi muuttuneet. Vesilaki tulisi päivittää rohkeasti nykyaikaan. Lakiehdotusta on esitetty asiantuntijakuulemisissa parannettavaksi mm. niin, että esitykseen lisättäisiin kalatalousvelvoitteen ensisijaisuus sekä lunastus- ja korvausperusteet ja toimenpiteiden kohtuullisuuden vaatimuksesta luovuttaisiin. On valitettavaa, että valiokunta ei kyennyt parantamaan esitystä, vaikka myös maa- ja metsätalousvaliokunta lausui esityksestä erittäin kriittisesti.

Erityisen valitettavaa on, ettei edes lakihankkeen taustalla olleen työryhmän ehdotusta lunastus- ja korvausperusteista pystytty lisäämään lakiin valiokuntakäsittelyn aikana. Lainmuutosta valmistellut työryhmä esitti myös nollavelvoitelaitoksia koskevien erityisten lunastus- ja korvausperusteiden lisäämistä vesilakiin, mikä olisi helpottanut vähämerkityksellisten voimaloiden lunastusta.

Vesivoiman merkitys on Suomen energiajärjestelmässä tärkeä, mutta on hyvä muistaa, että niin sanottujen nollavelvoitelaitosten osuus Suomen kokonaissähköntuotannosta on marginaalinen. Kalateiden rakentaminen kaikkiin nollavelvoitelaitoksiin tarkoittaisi sähkömarkkinoilla vuositasolla 0,02 %:n poistumaa Suomen alueella tapahtuvaan tuotantoon. On otettava huomioon, että edellä mainittu koskee tilannetta, jossa kaikkiin nollavelvoitelaitoksiin rakennettaisiin kalatiet. Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin oletettu elinvoimakeskusten panevan vireille vuosittain korkeintaan muutamia hankkeita.

Suurin osa Suomen rannikkoa ja siihen laskevia vesistöjä on huonossa kunnossa. Suurin syy on maa- ja metsätalouden kuormitus, joka myös tummentaa vesistöjä. Myös luontokato ja ilmastonmuutos muuttavat vesiämme.

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2026 vp
Vastalause

Esityksessä ei ole otettu riittävästi huomioon EU:n vesipuitedirektiiviä ja komission Suomea vastaan käynnistämää rikkomusmenettelyä. Lakimuutos on osa komission virallisen huomautuksen (3.10.2024) aikaansaamia toimenpiteitä. Ehdotettu muutos ei vastaa täysimääräisesti sitä, mitä komissio Suomelta edellytti. EU:n komissio on Suomen vesienhoitosuunnitelmia koskevassa palautteessaan kiinnittänyt huomiota vesipuitedirektiivin vaatimuksiin muun ohella ekologisen virtaaman määrittämisestä ja vesivoimalaitosten lupien ajantasaistamisesta. Komissio on käynnistänyt Suomea vastaan rikkomusmenettelyn 3.10.2024 erityisesti vesilainmukaisten lupien tarkastamisen osalta. "EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpano edellyttää, että lupien pysyvyyssuojaa muutetaan ja on arvioitu, että se luovat osaltaan painetta tulevaisuudessa vesilain mukaisten lupien tarkistamista koskevan sääntelyn tarkistamiseen nyt ehdotettua laajemmin.

Vaikuttavuuden parantamiseksi nollavelvoitelaitoksille asetettavia toimenpiteitä tulisi tarkastella osana kansallista ennallistamissuunnitelman toimeenpanoa. Ennallistamisen velvoitteissa vesistöjen rooli on suuri.

Vesilainsäädännön työstämistä tulee jatkaa sitä kohti, että suomalainen vesioikeus turvaisi myös vesiekosysteemit ja niiden toimivuuden, vaelluskalojen elinolosuhteet mukaan lukien. Vesioikeuden kehittämisessä on huomioitava, että myöskään nykyiset velvoitteet eivät välttämättä vastaa laitosten aiheuttamaan todelliseen vahinkoon. Lupien järjestelmällinen uudelleentarkastaminen Ruotsin mallin mukaan - eli keskittyen toiminnallisuuteen, suunnitteluun ja seurantaan - voisi olla myös Suomessa toimiva ratkaisu vesivoimalaitosten ekologisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten hallintaan.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on todettu, että kansallinen vesilainsäädäntö on perustavalta osin oikeudellisesti kestämättömällä pohjalla, ja on tarpeen valmistella sellainen vesilain muutos, joka puuttuu ongelman juurisyyhyn eli vesilain mukaisten lupien liian vahvaan pysyvyyssuojaan.

Esitys tulee valmistella uudelleen niin, että sille asetetut tavoitteet tosiasiallisesti voisivat toteutua ja EU:n vesipuitedirektiivin velvoitteet huomioidaan. Nyt kohtuullisuusvaatimus sekä toimeenpanon hitaus ja riittämättömät resurssit tekevät yhtälöstä mahdottoman.

Esitys on tällaisenaan vahvasti Orpon hallitusohjelman vastainen. Ohjelmassa todetaan, että nykyaikaiset kalatalousvelvoitteet toteutetaan myös pienten patojen osalta ja hallitus päivittää vesilakia siten, että vanhojen vesilupien päivityksen lisäksi niin sanotuille nollavelvoitelaitoksille voidaan asettaa kalatalousvelvoitteita. Lisäksi hallitus vastaa vesipuitedirektiivin vaatimuksiin kansallisella lainsäädännöllä ja sujuvoittaa kalatiehankkeiden etenemistä sekä mahdollistaa kokeiluja ja pilotointeja vesistöissä. Vesilakiesitys ei toteuta hallitusohjelman tavoitteita.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

> *että lakiehdotus hylätään ja hyväksytään kolme lausumaa* ***(Vastalauseen lausumaehdotukset)***

Valiokunnan mietintö YmVM 13/2026 vp
Vastalause

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee vesilain muutoksen siten, että kaikille nollavelvoitelaitoksille määrätään nopealla aikataululla kalatalousvelvoitteet.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee vesilain muutoksen siten, että vesivoimaloita koskevista kalatalousvelvoitteista kalatien rakentaminen on ensisijainen keino.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee vesilain muutoksen, jonka mukaan valtio voi lunastaa sellaisen vesivoimalaitoksen, jonka purkaminen on tarpeen vaelluskalojen vaellusesteiden poistamisen kannalta, jonka taloudellinen arvo on pieni ja jonka merkitys on energiatuotannon näkökulmasta on vähäinen.

Helsingissä 6.11.2026

Eveliina Heinäluoma sd
Marko Asell sd
Johan Kvarnström sd
Pinja Perholehto sd
Jenni Pitko vihr