

Asia: VN/335/2019-OM-118

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luonnonvarakeskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vesilain muuttamisesta

Luonnoksessa esitetty vesilain muutos, joka mahdollistaisi kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun liittämisen vanhoihin vesitalouslupiin ja niin sanottuihin nollavelvoitelaitoksiin, on tarpeellinen ja perusteltu askel vaelluskalakantojen sekä yleisesti kalakantojen elinvoimaisuuden vahvistamiseksi. Esityksen perusteluissa tuodaan selkeästi esiin näiden pienten voimalaitosten vähäinen sähkötuotannollinen ja yhteiskunnallinen merkitys sekä niiden suhteettoman suuri vaikutus vesieliöstön kannalta keskeisiin vaellusesteisiin.

Luke katsoo, että lakimuutos on välttämätön kansallisen kalatiestrategian tavoitteiden kannalta, ja resurssien kohdentaminen kalakantojen luonnollisen lisääntymisen edistämiseen tulee korostumaan myös strategian uudistustyössä. Esitys tukee myös lohi- ja meritaimenstrategiassa asetettua tavoitetta, että elinvoimaiset lohi- ja meritaimenkannat lisääntyvät Suomen joissa ja niitä palautetaan potentiaaliin ja rakennettuihin jokiin ja puroihin siten, että kantojen geneettinen monimuotoisuus pitkällä aikavälillä vahvistuu, vaikkakin tämän tavoitteen saavuttamisen merkittävimpiä esteitä ovat suurten rakennettujen jokien vesivoimapadot ja vaellusyhteyksien puuttuminen sekä riittävän laadukkaiden lisääntymiselinympäristöjen vähäisyys. Muutos on tarpeen myös vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanon tehostamiseksi sekä direktiivin vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamiseksi, ja tukee myös sitä kautta em. strategioiden tavoitteita.

Luke pitää hyvänä, että esityksessä tunnustetaan vaelluskalakantojen ja muun vesiluonnon tilan parantamisen tärkeys sekä se, että nykyinen sääntely on rajoittanut parantamistoimia, erityisesti vesitaloushankkeissa, joiden lupiin ei sisälly minkäänlaista kalatalousvelvoitetta. Lakimuutos on siten sekä ekologisesti että oikeudellisesti perusteltu. Kansainvälisesti on tunnustettua, että vesivoiman ekologiset vaikutukset ovat laaja-alaisia ja usein aliarvioituja suhteessa sen koettuihin yhteiskunnallisiin hyötyihin. Ruotsissa vesipuitedirektiivin toimeenpano johti laajaan kansalliseen ohjelmaan, jossa noin 2000 vesivoimalaitoksen ja padon ympäristöluvut on määrä arvioida uudelleen. Prosessi käynnistyi vuonna 2022, ja ensimmäisenä käsitellyistä 33 luvasta 22 kumottiin ja padot määrättiin poistettavaksi, ja lopuissa määrättiin toteutettavaksi merkittäviä kunnostustoimia, joiden pääpaino oli jokien pituussuuntaisen kytkeytyneisyyden palauttamisessa. Kokemukset osoittavat, että lupien järjestelmällinen uudelleentarkastelu tarjoaa poikkeuksellisen

mahdollisuuden parantaa koko jokiluonnon tilaa – kunhan toimenpiteissä painotetaan toiminnallisuutta, vaiheittaista sopeuttavaa suunnittelua ja seuranta teknisten yksityiskohtavaatimusten sijaan (Sundin ym. 2025). Ruotsin kokemusten valossa on ilmeistä, että myös Suomessa tarvitaan paitsi lainsäädännön päivittämistä, myös tehokkaita ja oikeasuhtaisia menettelyjä, joilla voidaan varmistaa vesivoiman ympäristöllinen yhteensopivuus ja edistää vaelluskalojen elinolojen kokonaisvaltaista parantamista.

Esitetty lakimuutos ei kuitenkaan tuo nopeita ratkaisuja vaelluskalojen ongelmiin. Suomessa on arviolta 141 nollavelvoitelaitosta (taulukko 2, s. 22), ja esityksessä arvioidaan tavoitteeksi, että lupaehtojen muuttamishakemuksia tulisi Lupa- ja valvontavirastossa vireille vuosittain 3–4. Laitoksien määrä on suuri ja lisäksi epäselvä, sillä arviolta lähes 400 laitoksesta ei ole tietoja. Arvio vuosittain vireille pantavasta hakemusmäärästä on realistinen, mikäli kalatalousviranomaisen tehtäviä hoitavien elinvoimakeskusten resursseja ei vahvisteta tai tehtävää priorisoida ohjauksella. Vaikutukset syntyvät siten vähitellen vuosikymmenien aikana, ja kokonaisuudessa kyse on pienestä mutta oikeansuuntaisesta edistysaskeleesta. Luonnonvarakeskus pitää puutteena, että lakiehdotuksessa ei säädetä määräaika, jonka kuluessa kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun liittämistarve nollavelvoitelaitoksen vesitalouslupaun tulisi tarkastella. Lupien muuttamistarpeen tarkastelua suunnitellaan tehtävän viranomaistoiminnan määrärahojen puitteissa. Ellei elinvoimakeskuksille aseteta lisäresursseja tehtäväkentän kasvaessa, velvoitteiden liittäminen tulee olemaan hidasta ja kokonaisvaikutukset heikkoja huomioiden erityisesti vaelluskalojen uhanalaisuus. Luvan avaamisen kynnyksen osalta Luonnonvarakeskus kuitenkin katsoo, että työryhmän ratkaisu valita luvan avaamisen edellytykseksi yksinomaan kalatalousasiaa koskevan lupamääräyksen puuttuminen, sen sijaan että edellytettäisiin myös tarveharkintaa vaelluskalakantojen elinolosuhteiden näkökulmasta, on hyvä. Etukäteisarviointi lisäisi tarpeettomasti vireillepanon vaatimaa työmäärää ja kustannuksia.

Vaikka luonnoksen arviot ja luvussa 2.6 esitetyt tiedot osoittavat, että vapaaehtoiset vaellusestehankkeet etenevät toistaiseksi nopeimmin, tämä ei saa muodostua perusteeksi lykätä velvoittavaa oikeudellista käsittelyä. Koska lakimuutoksella tavoiteltujen muutosten tahti on kalakantojen ja vesiluonnon näkökulmasta varsin hidas, on kalatalousviranomaisen erityisen tärkeää priorisoida muutoshakemusten vireillepanossa ekologisesti arvokkaimmat ja potentiaalisimmat kohteet, ja kohteiden arvioinnissa tulee olla käytössä selkeät kriteerit, jotta vaikutukset olisivat toivotunlaiset. 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 ratkaisujen tuloksellisuuteen ja ekologiseen toimivuuteen ohjaavaa kriteeristöä tarvitaan, sillä vain vaellusesteellisuuden poistamiseen tähtäävillä toimenpidevelvoitteilla, ei kalatalousmaksulla, toteutuu kestävästi lakimuutoksen tavoite eli vaelluskalakantojen elinolosuhteiden turvaaminen.

Lakiehdotuksen perusteluissa esitetty keinovalikoima on suppea suhteessa tavoitteisiin. Tarkoitettu kalatalousvelvoite olisi käytännössä kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. Myös ympäristövirtaamien palauttaminen ja säännöstelykäytännön päivittäminen tukisivat vaelluskalojen palauttamista sekä mahdollisten kalateiden rakentamista. Koska nollavelvoitelaitokset sijaitsevat tyypillisesti pienissä virtavesiuomissa, kalatievaihtoehdoissa tulisi painottaa esim. taimenelle tai järvilohelle soveltuvia vaihtoehtoja. Istutusvelvoitteet voivat harvoin ja vain tietyin edellytyksin ”tukea kantoja”, eivätkä ne millään tavoin poista vaellusestettä, joka on vaelluskalojen keskeinen elinympäristöhaitta. Istutuksiin tukeutuminen on myös ristiriidassa nykyisten strategioiden kanssa, joissa painopiste on luontaisen

lisääntymisen edellytysten parantamisessa ja palauttamisessa. Istutuksien sijaan kalatalousmaksun muodossa annettava velvoite tulisi määrätä - lakimuutoksen tavoitteen mukaisesti - kohdennettavaksi vaelluskalojen elinolosuhteita hyödyttäviin elinympäristökunnostuksiin, mieluiten sillä päävesialueella, johon vesitaloushankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu tai sen viereisellä päävesialueella.

Ehdotettu lakimuutos edistää osaltaan myös niitä toimenpiteitä, joita Suomelta edellytettiin Euroopan komission 3.10.2024 antamassa virallisessa huomautuksessa (INFR(2024)2196). Huomautuksessa vaadittiin lupien määräaikaisen tarkastelun käyttöönottoa, koska yhteisön vesipolitiikan puitteista annettu direktiivi (VPD, 2000/60/EY) on Suomessa komission näkemyksen mukaan saatettu voimaan virheellisesti. Vaikka määräaikaistarkastelun täysimääräinen toteuttaminen jää vielä tässä vaiheessa puuttumaan, paranee kuitenkin vesitalouslupien tarkasteluelvoitteen kattavuus ja yhdenmukaisuus ympäristövelvoitteiden näkökulmasta.

Lisäksi on huomionarvoista, että Ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) täytäntöönpano ei ole Suomessa toistaiseksi toteutunut nollavelvoitelaitosten osalta. Direktiivin lähtökohtana on, että toiminnanharjoittaja vastaa aiheuttamastaan ympäristövahingosta ja sen ehkäisemisestä tai korjaamisesta, riippumatta siitä, sisältyykö toimintaan historiallisia lupavelvoitteita. EU-tuomioistuimen ratkaisussa C-529/15 (Folk) korostettiin, että ympäristön suojelun korkea taso ja vesipuitelidirektiivin tavoitteet voivat edellyttää myös vanhojen lupien uudelleenarviointia, eikä jäsenvaltio voi vedota aiempaan lupatilanteeseen välttääkseen tehokkaita ympäristötoimia.

Ehdotettu vesilain muutos ei puutu omistusoikeuden ytimeen, eikä se velvoita laitosten purkamiseen, vaan ainoastaan saattaa toiminnan nykyaikaisten ympäristövaatimusten tasolle. Ympäristövastuudirektiivin ja Folk-ratkaisun valossa on selvää, että ympäristön tilan parantamiseksi asetettavat velvoitteet eivät lähtökohtaisesti ole peruste suorille korvauksille, vaan olennainen osa toiminnanharjoittajan normaalia ympäristövastuuta. Tässä valossa on perusteltua kysyä, miksi valtion tulisi maksaa korvauksia tilanteissa, joissa toiminnanharjoittajat ovat saaneet laitostensa toiminnasta hyötyä vuosikymmenten ajan ilman kalatalous- tai ympäristövelvoitteita.

Lakimuutos on tärkeä myös periaatteellisella tasolla. Elinvoimaiset kalakannat ovat osa alueellista huoltovarmuutta ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä. Niiden turvaaminen on pitkällä aikavälillä yhteiskunnallisesti tärkeämpää kuin yksittäisten pienten voimalaitosten nykyinen toimintamalli. On myös huomattava, että esityksen mukainen velvoitteen asettaminen ei tarkoita laitoksen purkamista, vaan ainoastaan vaelluskalojen huomioimista laitoksen toiminnassa. Korkean ekologisen arvon omaavien nollavelvoitelaitosten purku tukisi myös Ennallistamisasetuksen Art. 9 asetettuja tavoitteita ja jatkossa olisikin hyvä tarkistaa, mitkä nollavelvoitelaitoksista ovat mainittu poistettavina patokohteina kansallisen ennallistamisasetuksen toteuttamissuunnitelmassa.

Luke katsoo, että ehdotettu vesilain muutos vahvistaa vesiluonnon tilaa ja tarjoaa hallitun tavan parantaa vaelluskalojen elinolosuhteita aiheuttamatta kohtuutonta haittaa yksittäisille toiminnanharjoittajille.

Lausunnon ovat valmistelleet Nico Alioravainen, Saija Koljonen, Pauliina Louhi, Raisa Nikula, Panu Orell

Viitteet: Sundin J, Näslund J, Jacobson P, Jacobson B, Östegren J & Nyqvist D. 2025. Insights from a nation-wide environmental relicensing of hydropower facilities in Sweden: a review of court verdicts from a biological perspective. *Knowl. Manag. Aquat. Ecosyst.*, 427 (6).
<https://doi.org/10.1051/kmae/2025034>

Thessler Sirpa
Luonnonvarakeskus

Alioravainen Nico
Luonnonvarakeskus