

27.2.2023

*HTM Suvi-Tuuli Puharinen – OTT Matti Hepola*

## LAUSUNTO PALOKIN KOSKIREITIN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSISTA VOIMALAITOKSEN PAKKOTOIMISEN LUNASTUKSEN KAUTTA – VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI VESILAINSÄÄDÄNNÖN JA LUNASTUSLAINSÄÄDÄNNÖN NÄKÖKULMASTA

### 1 LAUSUNNON TAUSTA JA SISÄLTÖ

Lausunnon taustalla on Heinävedellä sijaitsevaan Palokin pienvesivoimalaan ja koskialueeseen kohdistuvat intressit alueen kehittämiseksi ja vaelluskalojen elinmahdollisuuksien parantamiseksi. Palokin voimalaitos on n. 6,8–7,4 MW tehoinen pienvesivoimalaitos, jonka vuosituotantopotentiaali on n. 29 500 MWh. Laitoksen omistaa Pohjois-Karjalan sähkö (PKS). Voimalaitoksesta vaelluskalakannoille aiheutuvien haittojen vuoksi se on yksi kansallisen kalatiestrategian kalatierakentamisen kärkikohteista kalojen vaellusyhteyden palauttamiselle.<sup>1</sup> Voimalaitoksen kalataloudelle ja muille intresseille aiheutuvia haittoja ja kehittämismahdollisuuksia on selvitetty useaan otteeseen (mm. vuonna 2003, 2012 ja 2022).

Viimeisimpänä Palokin voimalaitoksen tilannetta on tarkasteltu vuonna 2022 valmistuneessa kuntaselvityshenkilö Matti Viialaisen raportissa, jossa esitetään ensisijaisena vaihtoehtona Palokin voimalaitoksen patojen purkaminen ja koskien kunnostaminen järvitäminen ja -lohen luontaisen elinkierron elvyttämiseksi. Raportissa esitetään, että Saimaan alueen kaupungit ja kunnat, halukkaat yritykset ja yksityishenkilöt perustaisivat yleishyödyllisen Vapaa Palokki -osakeyhtiön, jonka nimiin hankittaisiin koskien maa-alue ja joka toimisi toiminnanharjoittajana patojen purun suunnittelussa ja siihen tarvittavan vesitalousluvan hakemisessa. Koskialue myös kaavoitettaisiin kuntien toimesta virkistyskäyttöön. Vaihtoehtoa edistetään tällä hetkellä ensi sijassa voimalaitoksen omistaja PKS:n kanssa käytävillä neuvotteluilla vesivoimalaitoksen ostamisesta. Mikäli neuvotteluratkaisuun ei päästä, vaihtoehdoksi on esitetty pakkotoiminen menettely Palokin voimalaitoksen patojen purkamiseksi ja koskien kunnostamiseksi.

Pohjois-Savon ELY-keskus ja Pohjois-Karjalan ELY-keskus pyysivät 9.12.2022 päivätyllä tarjouspyynnöllä (DNro KEHA/12792/2022) oikeudellista asiantuntija-arviota voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta tilanteessa, jossa neuvotteluratkaisuun ei päästä. Tarjousmenettelyssä asiantuntijalausunnossa käsiteltävät kysymykset tarkentuivat seuraavasti:

- Mitkä ovat nykyisen vesilain mukaiset edellytykset padon purkamiselle ja mahdollistaako nykyinen vesilaki vesivoimalaitoksen pakkotoimisen purkamisen?
- Mikäli pakkotoiminen menettely on vesilain mukaan mahdollista, miten voimalaitoksen omistajalle ja vesitalousluvan haltijalle maksettava korvaus määräytyy vesilain alaisuudessa?

---

<sup>1</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, Kansallinen kalatiestrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012. [https://mmm.fi/documents/1410837/1516655/1-4-Kansallinen\\_kalatiestrategia2012.pdf/fae1c9f2-2908-4859-82ce-0b46c612f179/1-4-Kansallinen\\_kalatiestrategia2012.pdf?t=1444216497000](https://mmm.fi/documents/1410837/1516655/1-4-Kansallinen_kalatiestrategia2012.pdf/fae1c9f2-2908-4859-82ce-0b46c612f179/1-4-Kansallinen_kalatiestrategia2012.pdf?t=1444216497000)

27.2.2023

- Soveltuuko lunastuslain menettely tässä tilanteessa ja mikä taho olisi tällöin vireille panija/toimija? Miten voimalaitoksen omistajalle ja luvanhaltijalle maksettava korvaus määräytyy lunastuslain mukaisessa menettelyssä?
- Miten vesitalousluvan velvoitteet ja vastuut määräytyvät lunastustilanteessa?

Näihin kysymyksiin vastaamiseksi lausunnossa tarkastellaan kolmea tunnistettua vaihtoehtoa puuttua pakkotoimisesti vesivoimalaitoksen toimintaan ja omistuspohjaan: 1) vesitalousluvan määrääminen raukeamaan VL 3:24:n nojalla, 2) lunastus vesistökuunnostushankkeen myötä VL:n lupamenettelyssä, ja 3) lunastus yleisen lunastuslainsäädännön alaisuudessa. Kunkin vaihtoehdon osalta lausunnossa arvioidaan laajasti mahdollisia eri tulkintavaihtoehtoja ja niiden pätevyyttä sekä esitetään varovaisesti johtopäätöksiä. Omat kantamme ja niihin liittyvät suosituksemme olemme erottaneet selvyiden vuoksi yhteenvetokappalein ja kursiivilla korostaen.

Lausunto rakentuu siten, että seuraavaksi luvussa 2 taustoitetaan Palokin vesivoimalaitoksen vesioikeudellinen lupatilanne. Tämän jälkeen kunkin vaihtoehdon soveltamisedellytyksiä, niihin liittyviä korvausvelvollisuuksia ja vesivoimalaitoslupa kohtaloa käydään läpi omissa luvuissaan 3, 4 ja 5. Lopuksi esitetään tiivis yhteenveto keskeisistä oikeudellisista suuntaviivoista ja tulkintasuosituksista.

## **2 PALOKIN VESIVOIMALAITOKSEN LUPATILANNE**

Palokin vesioikeudellinen lupatilanne rakentuu kahden Itä-Suomen vesioikeuden päätöksen varaan. Asiassa on annettu erikseen luvat voimalaitoksen rakentamiseen ja säännöstelyyn. Vesilain mukainen lopullinen lupa voimalaitoksen rakentamiseen annettiin 12.3.1970, Itä-Suomen vesioikeuden päätös Nro 32/I/70, Drno 112/53/59-59. Asiassa toimitettiin vesilain mukainen lopputarkastus, Itä-Suomen vesioikeuden päätös 23.11.1981 106/Ym I/81. Juojärven säännöstelyyn annettiin erikseen lupa 13.11.1964 Nro 97/1964 Drno 27.Hy.63. Seuraavassa asiaan liittyviä päätöksiä selostetaan vesivoimalaitoksen käytön näkökulmasta keskittyen tärkeimpiin määräyksiin.

### **2.1 Voimalaitoslupa**

Outokumpu Oy haki lupaa Palokin voimalaitoksen rakentamiseen 18.5.1953 ja samalla pyysi siihen väliaikaista rakennuslupaa. Toinen vesistötoimikunta määräsi asian katselmustoimitukseen. Saatuaan toimitusinsinöörin lausunnon toinen vesistötoimikunta myönsi väliaikaisen rakennuslupa 28.7.1960. Laitoksen tultua valmiiksi rakennetuksi Outokumpu Oy pyysi 21.1.1960 vesistötoimikunnalta väliaikaista käyttölupaa, jonka toimikunta myönsi 28.4.1961. Vesilain voimaantulon 1962 perusteella asia siirtyi Itä-Suomen vesioikeuden käsiteltäväksi.

Itä-Suomen vesioikeus käsitteli asian voimassa olleen vesilain (264/1961) käsittelysäännösten mukaisesti. Vesioikeuskäsittelyssä maataloushallitus esitti kalataloutta koskevaa lupaehto seuraavasti: "Hakijan on vastattava siitä, että voimalaitoksen vaikutuspiirissä olevaan vesistöön istutetaan vuosittain 190 000 järvitaimenen poikasta vastakuoriutuneena tai vastaava määrä varttuneempina taikka näiden sijasta muuta kalaa maataloushallituksen hyväksymällä tavalla. Mikäli hakija ei itse huolehdi velvoitteen täyttämistä on sen suoritettava vuosittain maataloushallitukselle

27.2.2023

10 000 markan suuruinen maksu, joka on sidottu kotimaisten tavaroiden tukkuhintaindeksiin (1949) joka v. 1960 oli 176.”

Eräiden välivaiheiden jälkeen Itä-Suomen vesioikeus totesi hakijan omistavan yli 99 % voimalaitoksessa käyttöön otettavasta vesivoimasta, sen omistavan tarvittavat alueet voimalaitoksen rakentamiseen ja vesilain mukaisten voimalaitoksen rakentamisedellytysten täyttyvän. Lupa voimalaitoksen rakentamiseen myönnettiin seuraavien lainkohtien perusteella: VL 2 luku 5, 6,2, 12, 14, 20, 22; 3 luvun säännökset, 11 luvun 6,1, 11, 14 ja 16 luvun 21. Outokumpu Osakeyhtiölle myönnettiin pysyvä oikeus luvassa mainittua korvausta vastaan käyttää Jukajärven ja Varsiveden välille rakennettavassa Palokin voimalaitoksessa myös koskitilojen sitä vesivoimaa, joka kuului muille osakkaille. Voimalaitos määrättiin rakennettavaksi 23.10.1963 päivätyn hakijan suunnitelman ja päätöksen lupaehtojen mukaisesti.

Lupaehtoissa todetaan muun ohella seuraavaa. Vesilaitoksessa on yksi turpiini, jonka rakennusvesimäärä on 40 m<sup>3</sup>/s. Nälönvirran kohdalle tuli rakentaa säännöstelypato yksityiskohtaisten määräysten mukaisesti. Uittomahdollisuuden menettäminen korvattiin tieyhteydellä ja purkupaikalla. Uittoja koski erillinen vesioikeuden päätös. Koskjärven alapuolelle määrättiin rakennettavaksi pohjakynnys.

Palokin voimalaitoksen vedenjuoksu määrättiin tehtäväksi Juojärven säännöstelypäätöksen mukaisesti. Kalakannan säilyttämiseksi annetun määräyksen mukaan luvansaajan oli kustannuksellaan huolehdittava siitä, että vesilaitoksen vaikutuspiirissä olevaan vesistöön istutetaan maataloushallituksen hyväksymällä tavalla vuosittain 140 000 järvitäimenen poikasta vastakuoriutuneina tai vastaava määrä varttuneempia taikka näiden sijasta muuta kalaa.

Maataloushallitus valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vesilain 1961 tuolloin voimassa olleiden valitusta koskevien säännösten mukaisesti. Valituksessaan maataloushallitus vaati, että luvan saaja velvoitettaisiin huolehtimaan nykyisten hintojen mukaan 16 800 markan arvoisen määrän järvitäimenä tai muita kaloja istuttamisesta vuosittain maataloushallituksen hyväksymän suunnitelman mukaisesti. Mikäli hakija ei itse huolehtisi veloitteen täyttämisestä, sen olisi vuosittain tammikuun kuluessa suoritettava sanotun suuruinen maksu maataloushallitukselle tähän tarkoitukseen käytettäväksi. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut vesioikeuden päätöstä.

## **2.2 Säännöstelylupa**

Palokin voimalaitoksessa juoksutettava vesimäärä määräytyy voimalaitoksen lupapäätöksen perusteella Itä-Suomen vesioikeuden 13.11.1964 antaman Juojärven säännöstelyä koskevan päätöksen mukaisesti. Outokumpu Oy oli 9.2.1963 toimittanut vesioikeuteen hakemuksen ja pyytänyt lupaa Juojärven säännöstelyyn. Suunnitelman mukaan säännöstelyaltaan muodostivat Juojärvi, Rikkavesi ja Kaavinjärvi. Palokin voimalaitoksen valmistuttua 1961 vedet johdettiin laitoksen kautta uutta uoma pitkin Varisjärveen.

Asia käsiteltiin katselmustoimituksessa. Toimitusmiesten lausunnosta tehtiin eräitä huomautuksia. Tie- ja vesirakennushallitus huomautti, että asiassa olisi tullut selvittää Juojärven vedenkorkeuksien ohella tulovirtaamat ja kulloinkin juoksutettavat vesimäärät ja että padotussäännössä olisi tullut kiinnittää huomiota sallittaviin maksimijuoksutuksiin.

27.2.2023

Vesioikeus myönsi yhtiölle luvan Juojärven, Rikkaveden ja Kaavinjärven voimaloudelliseen säännöstelyyn Palokin voimalaitoksen ja patolaitteiden avulla vesistöjen säännöstelytoimistossa laaditun, 28.12.1963 päivätyn ja katselmustoimituksessa muutetun suunnitelman mukaisesti päätöksessä mainituin lupaehdoin. Säännöstelylupa annettiin seuraavien lainkohtien perusteella VL 2 luvun 6,1 ja 8 luvun säännökset.

Säännöstelyn ylärajaksi määrättiin NN järjestelmässä 1.1.–14.4 101,05 m, 15.4–30.5 100,75 m ja 1.6–31.12. 101,05. Alarajaksi määrättiin yksi viikko Juojärven jäättenlähdestä avovesikauden loppuun 100,60 m ja muuna aikana 100,40 m. Juojärven ylittäessä korkeudet 1.6.–31.8 101,00 vähimmäisvirtaama 24 m<sup>3</sup>/s, 1.9–18.1 ja 23.5–31.5 101,00 vähimmäisvirtaama 30 m<sup>3</sup>/s ja 1.9–21.2 ja 8.5.–31.5 100,90 vähimmäisvirtaama 24 m<sup>3</sup>/s. Tämän lisäksi annettiin välikorkeuksiin kiinnittyvät vähimmäisvirtaamat kuukausittain viikkokeskiarvona (16–21 m<sup>3</sup>/s) sekä sadesummaan ja lumivaraston vesiarvoon liittyvät tulvaan varautumista koskevia juoksutusmääräyksiä.

### **2.3 Voimalaitosluvan ja uittosäännön kumoamisen yhteinen lopputarkastus**

Palokin voimalaitoksen rakentamisen ja Saarijärvestä Rikkaveden ja Juojärven kautta Varisveteen laskevan vesistön uittosäännön osittaisen kumoamisen yhteinen lopputarkastus suoritettiin Outokumpu Oy:n 22.5.1970 toimittaman valmistusilmoituksen jälkeen. Asia ratkaistiin Itä-Suomen vesioikeuden päätöksellä 23.11.1981 106/Ym I/81. Palokin voimalaitoksen rakentamisen jälkeen uitto oli käynyt mahdottomaksi Nälönvirran padon ja Varisveden välillä, joten Itä-Suomen vesioikeus oli 12.3.1970 antamallaan päätöksellä nro 33/I/70 kumonnut voimassa olleen uittosäännön tältä osin.

Lopputarkastuksessa kalatalousviranomaisen katsoi, että hankkeesta oli aiheutunut kalataloudellisia vahinkoja, joita lupaa myönnettäessä ei oltu otettu huomioon. Tämän vuoksi viranomaisen vaati kalataloudellisen selvityksen tekemistä ja sen jälkeen Outokumpu Oy:n velvoittamista sen toimittamiseen kalataloudellisten hoitovelvoitteiden ja kalatalousvahinkojen korvaamista varten. Selvityksen jälkeisessä päätöksessä voitaisiin tarkistaa kalataloutta ja vedenjuoksua koskevia määräyksiä. Myös yksityiset asianosaiset tekivät kalastusvahinkoja koskevia vaatimuksia ja vaatimuksia säännöstelyrajojen muuttamiseksi.

Lopputarkastuspäätöksessään vesioikeus jätti tutkimatta ne vaatimukset, jotka kohdistuivat Juojärven säännöstelypäätökseen. Perusteena oli se, että Juojärven säännöstelypäätös ei ollut lopputarkastuksen kohteena. Päätöksessään vesioikeus antoi eräitä voimalaitospäätökseen kohdistuvia lisämääräyksiä mm. uittolaitteiden poistamisesta ja veden laadun tarkkailusta.

Palokin voimalaitoksen ja siihen liittyvän säännöstelyn lainvoimainen lupatilanne määräytyy edellä kuvattujen vesioikeudellisten ratkaisujen perusteella. Lopulliset luvat on annettu vanhan vesilain (264/1961) perusteella, joten niiden muuttamiseen ja lisämääräysten antamiseen sovelletaan nykyisen vesilain 19-luvun ja vesilain (264/1961) säännöksiä.

## **3 VESIVOIMALAITOKSEN RAUETTAMINEN**

Vesilain järjestelmässä vesitalousluvan mukaiseen toimintaan jälkikäteistä puuttumista rajoittaa vesioikeudellinen pysyvyyssuoja, jonka ulottuvuus ja vahvuus eroaa kuitenkin sen mukaan,

27.2.2023

kohdistuisiko puuttuminen itse lupaan ja sen myöntämiseen vai lupamääräyksiin. Lupamääräyksiä voidaan tietyin edellytyksin tarkistaa ja lisätä jälkikäteen (yleinen peruste VL 3:21 ja kalatalousvelvoitteen muuttamista koskeva VL 3:22). Itse luvalla on puolestaan vahva pysyvyyssuoja; vesilaki suojaa luvanhaltijan luottamusta siihen, että luvanmyöntämisedellytykset on tutkittu pysyvällä tavalla lupamenettelyssä eikä itse luparatkaisuun voida puuttua jälkeenpäin kuin hyvin poikkeuksellisesti.

Luvan mukaisesti toteutetun vesitaloushankkeen luparatkaisun pysyvyyteen on mahdollista puuttua ainoastaan vesitalousluvan rauettamista koskevan VL 3:24:n nojalla.<sup>2</sup> Säännöksen mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta määrätä luvan raukeamaan, jos 1) luvanhaltijaa ei enää ole taikka luvanhaltijaa ei voida hankaluudetta saada selville (nk. isännättömän hankkeet<sup>3</sup>), 2) hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä tai 3) luvanhaltija sitä pyytää. Tilanteessa, jossa luvanhaltija on selvillä eikä luvanhaltija itse halua luvan rauettamista, ainoa mahdollinen tarkasteltava rauettamisperuste on *hankkeen alkuperäisen merkityksen menetys*. Luvan rauettamiseen ei liity erityistä korvausvelvollisuutta luvanhaltijalle.<sup>4</sup> Raukeamista koskevassa päätöksessä annetaan tarvittavat määräykset hankkeeseen kuuluvien rakenteiden poistamisesta (VL 3:25.1); näin ollen luvanhaltija voidaan määrätä omalla kustannuksellaan poistamaan rakennelmat ja palauttamaan ympäristö kohti hanketta edeltävää tilaa lupaviranomaisten asiaa koskevien erityisten määräysten mukaisesti. Samoin on meneteltävä tilanteessa, jossa luvanhaltija itse pyytää luvan rauettamista.

Keskeinen kysymys siitä näkökulmasta, miten käyttökelpoinen menettely luvan rauettaminen on vesivoimalaitoksen pakkotoimiseen purkamiseen, on se, mikä katsotaan hankkeen alkuperäisen merkityksen menettämiseksi. Nykyisen vesilain taustalla olevassa hallituksen esityksessä tarkennetaan varsin seikkaperäisesti hankkeen alkuperäisen merkityksen menetyttä luvan rauettamisperusteena. Lupaharkinta on aiemman vesilainsäädännön alaisuudessaakin perustunut usein intressivertailuun, jossa luvan myöntäminen edellyttää sitä, että hankkeen yleiselle ja yksityiselle edulle tuottamat hyödyt ovat huomattavat haittoihin verrattuna. VL 3:24:n perustelujen mukaan alkuperäisen merkityksen menettämisen arvioinnissa lähtökohtana olisi se tarkoitus (yleinen ja yksityinen hyöty), jonka perusteella hanke on toteutettu ja lupa alun perin myönnetty (intressivertailussa). Arviointi ei voisi perustua hankkeen ulkopuolisiin seikkoihin, kuten vaikutusalueen haitankärsijöiden vaatimuksiin taikka ajan myötä muuttuneisiin arvostuksiin.<sup>5</sup>

Alkuperäisen merkityksen menettämisen arviointi ei tarkoita luvanmyöntämisperusteiden uudelleenarviointia intressivertailussa, vaan arviointi keskittyy ainoastaan siihen, tuottaako hanke edelleen olennaisilta osin luvan myöntämisen perusteena ollutta tai sitä vastaavaa hyötyä, jotka on alkuperäisen luvan myöntämisvaiheessa arvioitu haittoihin nähden huomattaviksi.<sup>6</sup> Esimerkkinä

---

<sup>2</sup> Ennen nykyisen vesilain voimaantuloa voimassaolleeseen lainsäädäntöön perustuvan luvan osalta VL 3:24 ja 3:25 luvan rauettamissääntelyn soveltuminen on säädetty VL 19:17 siirtymäsäännöksellä.

<sup>3</sup> HE 277/2009 vp, s. 75.

<sup>4</sup> VL 13 luvun korvaussääntely ei sovellu luvan rauettamistilanteisiin, koska tuo järjestelmä on hyvin hankesidonnainen. Korvaussääntely perustuu tilannekuvaan, jossa vesilain perusteella suoritetusta hankkeesta aiheutuu muille edunmenetyksiä, eikä se siten yleisesti sovellu vesitalouslupa tai sen määräyksiin puuttumisesta luvanhaltijalle koituvien menetysten korvaamiseen. Tällaisten menetysten osalta säädetään erikseen relevantin puuttumisperusteen yhteydessä (ks. lupamääräysten muuttamisen osalta VL 3:21.3). Luvan rauettamisen kohdalla erillistä luvanhaltijan menetyksiä koskevan korvausvelvollisuuden perustavaa säännöstä ei ole.

<sup>5</sup> HE 277/2009 vp, s. 75; Erkki Hollo, Vesioikeus. 2021, s. 217.

<sup>6</sup> HE 277/2009 vp, s. 75.

27.2.2023

alkuperäisen merkityksen menettämisestä mainitaan tilanne, jossa hankkeen toteuttamiseksi välttämätön rakenne kuten pato tai penkere on vaurioitunut. Tällaisissakin tapauksissa VL 3:24.2 mukaan luvanhaltijalle tulee rauettamisasian käsittelyn yhteydessä varata tilaisuus hankkeeseen kuuluvien rakenteiden kunnostamiseen tai muuhun toimenpiteeseen, jolla hankkeen hyöty voidaan olennaisilta osin palauttaa, jolloin rauettamisen perusteet eivät enää olisi käsillä.

Perustelujen mukaan alkuperäisen merkityksen menetyksen arviointiin ei siten voi sisältyä hankkeesta aiheutuvien haittojen arviointia tai muiden vesienkäyttöön liittyvien yhteiskunnallisten tarpeiden arviointia. Toisin sanoen rauettamisharkinnassa ei toisteta hankkeen lupapäätöksen taustalla olevaa intressivertailua, eikä hankkeesta yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvia haittoja oteta huomioon. Säännöstä ei siten ole tarkoitettu tuomaan vesilain lupajärjestelmään sopeutuvuutta esimerkiksi yhteiskunnallisten olosuhteiden, arvostusten ja alueen muiden käyttötarpeiden muuttumiseen, vaan lähtökohtana on, että kerran tehty arvio hankkeen sallittavuudesta pitää ikuisella aikajänteellä, mikäli vain hanke on säilynyt alkuperäisen tarkoituksensa mukaisena eli tuottaa niitä hyötyjä, joihin luvan myöntäminen on perustunut.

Mielestämme näistä rajauksista huolimatta voidaan kuitenkin perustellusti esittää tulkintavaihtoehto, jonka mukaan pienvesivoimalaitosten luvan rauettaminen alkuperäisen merkityksen menetyksen perusteella ei olisi täysin poissuljettua. Koska hankkeen alkuperäisen merkityksen menettämisen arviointi perustuu hankkeen alkuperäisen tarkoituksen ja sen säilymisen arviointiin, keskeinen kysymys on, *tuottaako hanke edelleen olennaisin osin luvan myöntämisen perusteena ollutta tai sitä vastaavaa hyötyä*. Pienvesivoiman osalta tämä tilanne on dramaattisesti muuttunut. Nämä laitokset on yleisesti rakennettu ja luvitettu aikana, jolloin pienitehoistenkin vesivoimalaitosten käyttöönotto oli sekä valtakunnallisen että paikallisen energiatarpeen tyydyttämisen näkökulmasta kriittistä. Lisäksi pienvesivoimalaitoksia on aikanaan rakennettu palvelemaan voimalaitoksen välittömän lähiympäristön tai jopa suoraan laitokseen kytköksissä olevan teollisuuden energiatarpeita.

Ajan saatossa pienvesivoiman merkitys on muuttunut kaikilla näillä tasoilla: 1) varsinkin säätövoimahyötyä tuottamaton pienvesivoima on nykyisin täysin marginaalisessa asemassa valtakunnallisessa energijärjestelmässä, 2) pienvesivoima ei yleensä ole enää merkittävä energialähde paikallisestikaan, ja 3) alkuperäiset energiankuluttajat, kuten laitoksen suoraan palveleva teollisuus, ovat voineet hävitä laitoksen ympäristöstä. Tämän valossa voidaan perustellusti kysyä, tuottaako laitos enää sitä hyötyä, johon luvan myöntäminen on perustunut vai tulisiko tämä alkuperäinen merkitys katsoa menetetyksi. Ylipäänsä lainvalmistelutöissä on tunnistettu, että vesilain joustavat normit – jollainen myös VL 3:24.1:n 2 kohta on – mahdollistavat yhteiskunnan muuttuneiden olosuhteiden huomioon ottamisen lain soveltamiskäytännössä.<sup>7</sup>

Toisaalta esitettyyn tulkintaan on suhtauduttava varauksella. Keskeinen syy on se, ettei luvan rauettamiseen liity korvausvelvollisuutta. Vesilain systematiikassa yksi perustavanlaatuisimmista lähtökohdista on, että luvanmukaiseen toimintaan jälkikäteen puuttumiseen esimerkiksi lupamääräyksiä muuttamalla tai niitä lisäämällä on kytketty korvausvelvollisuus vähäistä isommista haitoista.<sup>8</sup> Luvan rauettamiseen liittyvän korvausvelvollisuuden puute voisi tarkoittaa niin

---

<sup>7</sup> HE 277/2009 vp, s. 12.

<sup>8</sup> VL 3:21.3; VL 19:5.3. Lupaan sisältyvän kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun muuttaminen muodostaa kuitenkin poikkeuksen haittojen korvattavuutta koskevasta pääsäännöstä. VL 3:22.

27.2.2023

merkittävää poikkeamista vesilain pysyvyysuojasta, ettei tällainen tulkintaratkaisu olisi sovittavissa lain systematiikkaan huolimatta siitä, että säännöksen sanamuoto mahdollistaisikin sen perusteluissa esitettyä laajemmin tulkinnan. Pienvesivoimalan sähköntuotannon yhteiskunnallisen merkityksen vähenemisen katsominen hankkeen alkuperäisen merkityksen menettämiseksi tarkoittaisi myös niin merkittävää muutosta vesilain tulkintatraditioon ja poikkeamista lainsäätäjän esittämistä säännöksen perusteluista, että kysymys tulisi saattaa ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ei ole myöskään poissuljettua, etteivätkö tuomioistuimet voisi katsoa puuttumisen kuitenkin edellyttävän jonkinlaista korvausratkaisua.

Suuresta oikeudellisesta epävarmuudesta ja prosessien pitkästä kestosta johtuen luvan rauettamisen hakeminen ei liene käyttökelpoinen ratkaisu toiminnassa olevan vesivoimalaitoksen tilanteen ratkaisemiseksi nopealla aikataululla. Palokin tapauksessa tämän etenemisvaihtoehdon käytettävyyttä vähentää se, ettei voimalan sähköntuotanto ole aivan vähämerkityksistä ja sillä on potentiaalia toimia investointien myötä vielä vuosikymmeniä. Eräänlainen rajatapaus Palokki kuitenkin on, koska voimalaitos rakennettiin kaivoksen sähköntuotantoa varten. Samoin kannattaa kiinnittää huomiota siihen, mikä laitoksen asema on suhteessa voimassa olevaan lupaan ja juoksutusmääräyksiin. Tätä kysymystä ei kuitenkaan tässä lausunnossa käsitellä ja se edellyttäisi alkuperäisen vesioikeuskäsittelyn suunnitelma-asiakirjoihin perehtymistä. Vaikuttaa siltä, että laitoksen käyttötapana on muuttunut alkuperäisestä.

*Kokonaisuudessaan katsomme siis, että luvan rauettaminen ei ole Palokin voimalaitoksen kohdalla perusteltu ja järkevä toimenpide tässä vaiheessa. Prosessin oikeudelliset riskit erityisesti lopputuloksen ja siihen kuluvan ajan vuoksi ovat huomattavan suuret, ellei hakijalla ole hankittuna voimalaitosta, sen alueita ja luvan omistusoikeutta vapaaehtoisella kaupalla tai lunastuksen kautta. Mikäli omistusoikeus hankitaan muuta kautta, itse vesistökuunnostushankkeen ja padonpurun toteuttamisen kanssa edetään niin, että uusi luvan haltija hakee voimalaitosluvan rauettamista sekä uutta vesitalouslupaa esim. pohjakynnyksiin ja muihin rakenteisiin.<sup>9</sup>*

#### **4 VESIVOIMALAITOKSEN LUNASTAMINEN VESISTÖKUNNOSTUSHANKKEEN LUPAMENETTELYN YHTEYDESSÄ**

Vesilaki mahdollistaa pakkotoimisen puuttumisen voimassa olevaan lupaan ainoastaan hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa. Järjestelmässä on kuitenkin vanhastaankin tunnistettu tilanteita, joissa olemassa oleviin hankkeisiin puututaan uuteen, kilpailevaan vesitaloushankkeeseen ryhtymisen kautta: esimerkiksi suuremman vesivoimalaitoksen rakentaminen on voinut edellyttää pienimuotoisempien vesitaloushankkeiden poistamista.<sup>10</sup> Käytännössä uuteen vesitaloushankkeeseen ryhtyjä on pyrkinyt vapaaehtoisten kauppojen kautta hankkimaan oikeudet vanhoihin rakennelmiin

---

<sup>9</sup> Näin tehtiin esim. Hiitolanjoella padonpurkuhankkeiden yhteydessä. Ks. Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastualueen päätös 11.12.2020 Dnro ESAVI/4708/2018.

<sup>10</sup> Marja-Liisa Löyttyjärvi, Vesivoima omaisuutena ja virtavesi elinympäristönä. Ympäristöjuridiikka 1/2013, s. 30–60, 42–43.

27.2.2023

taikka vanhan laitoksen asema on ratkaistu uuden vesitaloushankkeen lupamenettelyn yhteydessä.<sup>11</sup> Oikeuskirjallisuudessa on väläytetty mahdollisuutta soveltaa samaa logiikka vesivoimalaitoksen purkamiseen tähtäävien vesistökuunnostushankkeiden osalta: mikäli vesivoimalaitoksesta ei saada aikaan vapaaehtoista kaupparatkaisua, voisi asiaa edistää pakkotoimisesti siten, että samalle alueelle suunnitellaan ja organisoidaan vesistön virkistyskäytön parantamiseen tähtäävä kunnostushanke, jonka vesitalouslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä voitaisiin myöntää tarvittavat oikeudet vesivoimalaitoksen lunastamiseen ja laitoksen purkamiseen.<sup>12</sup> Tämä etenemisvaihto edellyttää, että 1) padonpurkuhanke täyttää VL:n luvanmyöntämisedellytykset ja 2) olemassa olevan vesivoimalaitoksen lunastaminen on mahdollista VL 2 luvun käyttöoikeussääntelyn nojalla. Seuraavaksi tarkastelemme tämän vaihtoehdon käyttökelpoisuutta Palokin tilanteen ratkaisemisvaihtoehtona.

#### 4.1 Vesistökuunnostushankkeen luvanmyöntämisedellytykset

Luvan myöntäminen vesitaloushankkeelle perustuu yleensä intressivertailuun (VL 3:4.1(2)); lupa myönnetään, mikäli hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Tämä pätee myös padonpurkuhankkeisiin. Padonpurkua koskeva kunnostushanke tuottaa yleiselle edulle esim. luonnonsuojelu-, kalatalous- ja virkistyskäyttöhyötyjä, minkä lisäksi hankkeen myönteiset vaikutukset vesien tilaan ja vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen otetaan erityisesti huomioon yleisiä hyötyjä arvioitaessa (VL 3:6.2). Intressivertailussa arvioitavia menetyksiä ovat erityisesti voimalaitoksen omistajan yksityisen edun menetykset, sekä yleiselle edulle koituvat menetykset vesivoimatuotannon ja erityisesti laitoksen mahdollisesti tuottaman säätövoimahyödyn vähenemisen kautta. Padonpurkuhankkeisiin sovelletaan VL 8:2.2:ssä säädettyä poikkeavaa intressivertailun osatekijöiden laskentatapaa silloin, kun vesivoimalaitoksen purkaminen ratkaistaan lupamenettelyssä.<sup>13</sup> Säännöksen mukaan intressivertailussa otetaan vesivoiman käytöstä saatavana hyötynä huomioon vesivoimatuotannon arvo, joka on vähintään keskimäärin vuosittain tuotettavan sähkön hinta *kaksikymmenkertaisena*. Vaikka säännös koskee ensisijaisesti uuden vesivoimahankkeen hyötyjen arviointia intressivertailussa, se tulee sovellettavaksi padonpurkuhankkeen lupaharkinnassa siten, että purkuhankkeesta koituvana menetyksenä otetaan huomioon poistuvan vesivoimatuotannon arvo 20-kertaisena. Huomattakoon, että sääntö koskee ainoastaan intressivertailua eikä se sovellu vesivoiman menetyksistä määrättävien korvauksen määräytymiseen.

Palokin voimalaitoksen vesivoiman tuotantokapasiteetti on varsin pieni, mutta sillä on kuitenkin jotain merkitystä paikallisen ja alueellisen sähköntuotannon kannalta. Laitos ei tuota sähköverkon toimintavarmuutta turvaavaa säätövoimahyötyä johtuen sen pienestä kapasiteetista, epätasaisesta käytöstä ja joen virtaamista; tosin sen käytön ajoittaminen korkean hinnan tilanteisiin tarkoittaa

<sup>11</sup> Kyösti Haataja, Vesioikeus III. Suomalainen lakimiesyhdistys 1959, s. 89–92; Vihervuori Pekka: Voimalaitosyhtiön rakennekysymyksiä. Teoksessa Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999. Helsinki 1999, s. 283–302, 299–30.

<sup>12</sup> Ks. Antti Iho – Niko Soininen – Iivo Vehviläinen – Saija Koljonen – Janne Artell – Antti Belinskij, 'Rivers under pressure: Interdisciplinary feasibility analysis of sustainable hydropower'. Env Pol Gov.2022, s- 1–15, 7.

<sup>13</sup> Huomattakoon, että säännöstä ei sovelleta tilanteissa, joissa samalla hakemuksella haetaan voimalaitoslupaa rauettamista ja vesitalouslupaa itse purkutyöhön ja tarvittaviin rakenteisiin. Tällöin kysymys vesivoimatoiminnan lopettamisesta perustuu jo luvanhaltijan päätökseen ja voimalaitoslupaa raukeamiseen. Ks. esim. Hiitolanjoen tilanne ESAVI/4708/2018.



27.2.2023

laitoksen hinnan optimoinnin tuottavan sivuhyötynä jonkinasteisesti pienen tuotantomäärän säätövoimaa, mutta tällä ei voi katsoa olevan suurta merkitystä valtakunnallisen säätökyvyn kannalta. Joka tapauksessa nämä muodostaisivat laitoksen purkamisesta koituvia yleisiä menetyksiä, joten vesistökuunnostushankkeesta koituvat hyödyt olisi pystyttävä osoittamaan varsin merkittäviksi, jotta ne voidaan katsoa haittoihin nähden huomattavaksi intressivertailuedellytyksen tarkoittamalla tavalla. On huomattava, että vesitalousluvan intressivertailussa ei tehdä tarkoituksenmukaisuusharkintaa esimerkiksi alueen kehittämisvaihtoehdoista vaan arvioidaan oikeudellisesti sitä, mitkä ovat hankkeen nimenomaiset hyödyt ja menetykset ja voidaanko hyödyt katsoa huomattavaksi menetyksiin nähden luvanmyöntämiseen johtavalla tavalla.

Myönteisen intressivertailulopputuloksen lisäksi luvan myöntämisen edellytyksenä on, että luvanhakijalla on tarpeellinen oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin (VL 3:4.3). Padonpurkuhankkeesta vastaavan on siis hankittava tarvittavat oikeudet pato- ja vesivoimalaitosrakenteisiin sekä niihin maa- tai vesialueisiin, joille hanke sijoittuu. Vesivoiman osalta tämänkaltainen tilanne on erityislaatuinen. Purkuhankkeessa poistetaan vesivoiman käyttöön rakennettu laitteisto ja se korvataan vesi- ja lunastuslain asianomaisten säännösten mukaan. Itse vesivoima puolestaan palautuu alkuperäiseen luonnonmukaiseen tilaansa. Tämä tilanne on verrattavissa lähinnä koskiensuojelulainsäädäntöön. Mikäli hakija ei ennen lupahakemusta ole saanut tarvittavia oikeuksia esimerkiksi vapaaehtoisten kauppojen kautta, ne voidaan myöntää VL 2 luvun käyttöoikeussääntelyn mukaisilla edellytyksillä lupamenettelyn yhteydessä.

#### **4.2 Vesistökuunnostushankkeen säännökset käyttöoikeuden myöntämisestä (VL 2:13) ja lunastuksesta yleiseen tarpeeseen (VL 2:13a)**

Vesilain käyttöoikeussääntely uudistettiin vuonna 2017; uudistuksen tarkoituksena oli saattaa vanhan vesilain (264/1961) antamisen yhteydessä poikkeuslakina voimassaolleen hallitusmuodosta säädettyyn nk. valtuuslakiin<sup>14</sup> perustunut lunastus- ja käyttöoikeussääntely sopusointuun perustuslain kanssa (HE 262/2016 vp). Vuoden 1961 vesilaki salli pakkotoimisen lunastuksen myös yksityisen tarpeen perusteella, joka muodostui perusoikeusuudistuksen (1995) ja perustuslain uudistuksen (2000) kannalta ongelmaksi. VL:n sääntelyssä erotettiin toisistaan yleisesti erilaisten vesitaloushankkeen toteuttamiseksi tarvittavien perustuslain 15.1 §:n tarkoittama omaisuuden käyttörajoitusta merkitsevien käyttöoikeuksien perustaminen ja PL 15.2 §:n tarkoittama lunastus ja siihen tosiasiallisesti rinnastuvien käyttöoikeuksien perustaminen, joka voi tulla kyseeseen *ainoastaan yleiseen tarpeeseen* täyttä korvausta vastaan.

Omaisuuden käyttörajoituksia merkitsevien käyttöoikeuksien perustamisesta säädetään VL 2:13:ssa, jonka nojalla käyttöoikeuksia voidaan perustaa niin yleisiä kuin yksityisiä tarpeita palveleville hankkeille. VL 2:13.1:n mukaan hakijalle voidaan myöntää käyttöoikeus *toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen tai muine rakennelmineen (kohde)*, jos alue on toteutettavan vesitaloushankkeen vuoksi tarpeen (*käyttötarkoitus*): 1) laitetta, rakennusta tai muuta rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten; 2) uuden 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen vesialueen tai uuden uoman pohjaksi; 3) poistettavan maan sijoittamiseksi; tai 4) yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarvittavaa laitetta tai rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten. Perustelujen mukaan 1 momentissa *yksilöitäisiin kohteet ja käyttötarkoitukset*, joita varten

<sup>14</sup> Laki eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961).

27.2.2023

käyttöoikeus toisen alueeseen voitaisiin perustaa. Käyttöoikeudet perustetaan vesitaloudellista hanketta varten. Lainkohdan 2 momentin mukaan käyttöoikeuden myöntämiseksi asetetaan ns. omistusedellytys. Lainkohdan 3 momentin mukaan pykälän nojalla ei olisi mahdollista perustaa vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvaa käyttöoikeutta toisen omaisuuteen, josta säädetään VL 2:13a:ssa.<sup>15</sup>

VL 2:13:n käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely ei voine tulla sovellettavaksi padonpurun sisältävän kunnostushankkeen tapauksessa, koska hanketta varten tarvittavat käyttöoikeudet eivät ole säännöksen tarkoittamia, toisen omaisuuden tavanomaista käyttöä rajoittavia käyttöoikeuksia vaan hanke edellyttäisi vesivoimalaitoksen omistajan omaisuuden kokonaan lunastamista kunnostushankkeen toteuttajan haltuun. Padonpurku ei myöskään vastaa niitä käyttötarkoituksia, jotka nimenomaan yksilöidään VL 2:13.1:ssä.

VL 2:13a:n mukaan hakijalle voidaan myöntää oikeus toisen alueeseen (kohde) tai sen omaksi lunastamiseen merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Yleisen tarpeen edellyttämän vesitaloushankkeen toteuttamisen vaatima oikeus voidaan myöntää silloinkin, kun oikeuden perustamisen edellytykset eivät 2 luvun 12 ja 13 §:n perusteella täytyisi. Seuraavaksi tarkastelemme sitä, soveltuuko lunastussäännös vesistökunnostushankkeen tarvitsemien alueiden lunastukseen, mitkä ovat lunastuksen edellytyksen, millaiseksi lunastettavan kohteen piiri muodostuu ja miten lunastuskorvaus määräytyy VL:n alaisuudessa. Korostamme sitä, että nämä kysymykset sisältävät runsaasti oikeudellista epävarmuutta.

#### **4.3 VL 2:13a:n lunastuksen käyttötarkoitukset**

Vesilain yleiset käyttöoikeuden myöntämistä koskevat säännökset 2 luvussa on sidottu vesitaloudelliseen hankkeeseen, sen mukaisiin yksilöityihin kohteisiin ja käyttötarkoituksiin ja erikseen säädettyihin edellytyksiin. Nämä edellytykset VL 2:13,2-3 ja 2:13a:ssa on puolestaan sovitettu perustuslain omaisuudensuojaa koskevaan säännökseen. Peruskysymyksen muodostaa se, ovatko VL 2:13,1:ssä säädettyt yksilöidyt kohteet ja käyttötarkoitukset sitovia kaikissa käyttöoikeuksien perustamistilanteissa, myös lunastettaessa vesilain nojalla yleiseen tarpeeseen VL 2:13a:n perusteella. Mikäli näin on, padonpurkua varten ei voitaisi VL 2:13a:ään nojalla lunastaa kokonaista vesivoimalaitosyksikköä vesitaloudellisine lupineen ja alueineen niiden purkamista varten, koska purkaminen ei ole VL 2:13:ssa tunnistettu käyttötarkoitus.

Tätä tulkintaa voi puoltaa lain sanamuoto. VL 2:13:ssa yksilöidään ne kohteet, joita käyttöoikeus voi koskea ja ne käyttötarkoitukset, joita varten se voidaan myöntää. Käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksistä säädetään sitten erikseen sekä VL 2:13 2-3:ssa ja 2:13 a:ssä. Samoin tulkintaa puoltaa lain tarkoitus ja systematiikka. Tarkoitus on vesilainsäädännössä aina ollut hankkeiden sääntely ja niiden toteuttamisen mahdollistaminen lainsäädännön rajoissa ja rajoitusten mukaisesti. Vesilain mukaisen hankkeen käyttöoikeusääntelystä puuttuu mahdollisuus ulottaa lunastuksen kohde lain 2:13.1:ssä säädettyä laajemmalle. Vesilain 2:13a:ä on tosin kirjoitettu hieman epäselvästi. Lainkohdan mukaan voidaan myöntää "tarvittava oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi

---

<sup>15</sup> HE 262/2016 vp, s. 28.

27.2.2023

lunastamiseen”. VL 2:13a:n voidaan kuitenkin tulkita säättävän pikemmin lunastuksen edellytyksistä, ei sen kohteesta.

On kuitenkin myös perusteita katsoa, että VL 2:13:ssa säädettyt käyttöoikeuden kohteet ja käyttötarkoitukset eivät määritä VL 2:13a:n soveltamisalaa, vaan kumpikin säännöksensä muodostaa oman kokonaisuutensa erilaisten käyttöoikeuksien myöntämiseksi. VL tekee systemaattisen eron PL 15 §:n kannalta erilaisten käyttöoikeuksien välille ja säättää kustakin erillisessä pykälässään; erilaisia käyttöoikeuksia ovat VL 2:12:n vähäiset käyttöoikeudet, 2:13:n ”perusmuotoiset” käyttöoikeudet ja 2:13a:n tosiasialliseen pakkolunastukseen rinnastuvat käyttöoikeudet.<sup>16</sup> Tätä taustaa vasten huomattakoon, että VL 2:13 koskee PL 15.1 §:n nojalla arvioitavia tilanteita, joissa itse alueet ja rakennelmat jäävät omistajalleen, mutta omistaja velvoitetaan sallimaan omaisuuteensa kohdistuvia, vesitaloushankkeesta johtuvia käyttörajoituksia. Näin ollen on loogista, että VL 2:13:ssa on yksilöity ne käyttötarkoitukset, jotka muodostavat tällaisia käyttörajoituksia, kuten uuden rakennelman sijoittamiseen, käyttöön ja kunnossapitoon taikka uuden uoman pohjaksi tarvittaviin rajattuihin alueisiin.

VL 2:13a:n tarkoittamassa lunastuksessa tilanne on kuitenkin toinen, sillä tällöin hankkeen katsotaan tarvittavan niin laaja oikeus toisen alueeseen, ettei kyseessä ole enää omaisuuden käyttöä koskeva rajoitus, vaan omaisuuden poissiirtymiseen rinnastettava PL 15.2 §:n mukaan arvioitavana tuleva tilanne. Kun kyseessä on lunastus VL 2:13a:n mukaan, omaisuus siirtyy kokonaan pois omistajalta lunastajalle, jolloin lunastaja saa kompetenssin päättää omaisuuden käytöstä; ei olisi loogista, että näin järeä toimi voitaisiin tehdä ainoastaan VL 2:13:n mukaisiin rajattuihin tarkoituksiin, vaikkapa rakennuksen sijoittamiseksi, kun tuo tarkoitus voidaan toteuttaa perusmuotoisen käyttöoikeuden perustamisella ilman, että itse omistusasemaan tarvitsee puuttua. Lisäksi VL 2:13:n rajatumpaa käyttöalaa verrattuna VL 2:13a:an puoltaa se, että 2:13:n mukainen käyttöoikeus voidaan perustaa niin yleistä kuin myös vain yksityistäkin tarvetta palvelevalle hankkeelle. Sen sijaan VL 2:13a:n soveltamisala rajautuu ainoastaan yleisen tarpeen vaatimiin hankkeisiin PL 15.2:n vastaavalla tavalla. Kun muualla lainsäädännössä yleisen tarpeen vaatimia lunastuksia ei ole rajattu tiettyihin käyttötarkoituksiin (ks. LunL), on kyseenalaistettava, miksi näin olisi VL:ssakaan, etenkin, kun syytä rajatulle lunastuskompetenssille (käytettävyyks vain VL 2:13:n suppeisiin käyttötarkoituksiin) ei ole esitetty HE:ssä tai muuallakaan. Näin ollen voisi katsoa, että VL 2:13:ssa ja 2:13a:ssa on kyseessä oikeudellisilta seurauksiltaan ja soveltamisedellytyksiltään eri tarkoituksia palvelevat erilliset säännökset, joten VL 2:13a:n soveltamisedellytykset ratkaistaisiin yksin tuon säännöksen, ei VL 2:13:n piirin, nojalla.

*Kokonaisuutena katsomme, että VL 2:13a lienee sovellettavissa vesistökuunnostushankkeen vaatimien vesivoimalaitoksen alueiden lunastamiseen. Kiinnitämme kuitenkin jo tässä kohtaa huomiota lunastuksen piiriä koskevaan epävarmuuteen: VL 2:13a:ssa mainitaan toisen alueeseen kohdistuva lunastus, mutta ei sen sijaan mahdollisuutta lunastaa alueilla sijaitsevia rakennelmia, minkä lisäksi on epäselvää, voiko lunastus kohdistua kokonaiseen vesivoimayksikköön (ml. voimalaitoslupa). Käsittelemme lunastuksen piiriä jäljempänä.*

<sup>16</sup> Myös käyttöoikeussääntelyä koskevassa hallituksen esityksessä HE 262/2017 vp tehdään systemaattisesti ja selkeästi eroa eri käyttöoikeuksien välillä.

27.2.2023

#### 4.4 Lunastuksen edellytykset

VL 2:13a:n lunastusedellytyksenä on, että

- kyseessä on *merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen* toteuttaminen
- hanke täyttää luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja
- hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana.

Toisin kuin omaisuuden käyttörajoituksia merkitsevien VL 2:13:n mukaisten käyttöoikeuksien perustaminen, VL 2:13a:n mukainen lunastus ei edellytä, että hakijalla olisi jo ennestään omistus- tai hallintaoikeus tiettyyn määrään hanketta varten tarvittavia alueita.<sup>17</sup> Näin ollen padonpurkuhankkeen toteuttajan ei etukäteen tarvitse hankkia omistus- tai käyttöoikeuksia hanketta varten tarvittaviin alueisiin tai purettaviin rakennelmiin, vaan kaikki tarvittavat oikeudet voidaan hakea perustaviksi vesitalouslupahakemuksella. Pykälän soveltamisalan kannalta välitöntä merkitystä ei myöskään ole hankkeesta vastaavalla taholla, vaan kuten lunastuslainsäädännön piirissä yleisemminkin hakijana voivat julkisyhteisön lisäksi toimia myös yksityisoikeudelliset yhteisöt, kuten esimerkiksi Palokin kuntaselvityshenkilön raportissa hahmoteltu yleishyödylliseen tarkoitukseen perustettava osakeyhtiö.<sup>18</sup>

Padonpurkuhankkeen luvanmyöntämisedellytyksiä on käsitelty jo yllä. Jo intressivertailu edellyttää, että hankkeesta yleiselle (ja yksityiselle) edulle koituvat hyödyt ovat huomattavia voimalaitoksen omistajan yksityisen edun ja vesivoimalaitoksen sähköntuotannon ja säännöstelyn tuottamien yleisten etujen menetyksiin nähden. Lisäksi VL 2:13a:ssa on asetettu yleisen tarpeen vaatimus, jota konkretisoi säännöksen esimerkinomainen, mutta ei poissulkeva<sup>19</sup>, luettelo yhteiskunnan kannalta merkityksellisistä intresseistä, joita toteuttava hanke voi (ainakin) tulla kyseeseen yleisen tarpeen vaatimana. Säännöksessä luetellut intressit ovat: energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaaminen, *yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistäminen*; sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautuminen tai valuma-alueen vesitalouden hallinta; sekä muu vastaava merkittävä yleinen etu. Lähtökohtaisesti kosken kunnostukseen tähtäävä hanke voi siis tulla kyseeseen yleistä tarvetta palvelevana hanketyypinä.

Yleisen tarpeen käsilläolon toteaminen edellyttää kuitenkin vielä paljon syvällekyvempää arviointia. Ensinnäkin lunastamisen mahdollistavan intressin tulee olla *merkittävä*; pelkkä yleinen hyödyllisyys ei riitä perusteeksi, vaan hakijan tulee osoittaa, että kyse on yhteiskunnan tai alueen kehittämisen näkökulmasta merkittävästä tarpeesta.<sup>20</sup> Säännöksen esitöissä tämä on liitetty hankkeisiin, ”jotka kokonaisuutena arvioiden edistävät merkittävästi yhteiskunnan intressien toteutumista”.<sup>21</sup> Palokin tapauksessa erityisesti luonnonsuojelunäkökohta – erittäin uhanalaisten vaelluskalakantojen elvyttäminen – puoltaa vahvasti sen katsomista merkittäväksi yleisen edun toteuttamisen kannalta; KHO on jo aiemmassa käytännössään antanut Saimaan järvilohen uhanalaisuudelle ja tilan

<sup>17</sup> VL 2:13a:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että säännöksen on nimenomaan tarkoitus tulla mahdollisesti sovellettavaksi esimerkiksi myös tilanteissa, joissa ei ole kyse pakkolunastukseen rinnastuvista käyttöoikeuksista, mutta joissa VL 2:13 ei sovellu alueen hallintaan liittyvien edellytysten vuoksi. HE 262/2016 vp, s. 31 ja 41.

<sup>18</sup> HE 262/2016 vp, s. 31; Hollo 2021, s. 230.

<sup>19</sup> HE 262/2016 vp, s. 30.

<sup>20</sup> Ks. YmV 9/2017 vp, s. 3. Intressin ei tarvitse olla valtakunnallinen, vaan voi liittyä myös lähinnä alueellista merkitystä omaaviin hankkeisiin. HE 262/2016 vp, s. 30.

<sup>21</sup> HE 262/2016 vp, s. 30.

27.2.2023

parantamisen tarpeelle merkittävää painoarvoa Saimaan alueen vesitalouslupapäätöksissä.<sup>22</sup> Lisäksi hankkeesta saatavat muut yleiset hyödyt, kuten virkistyskäytön sekä alueen taloudellisen vetovoiman edistäminen luontomatkailun kautta, voidaan ottaa huomioon merkittävyyttä edelleen painottavina seikkoina. Toiseksi pelkkä abstrakti yleisen intressin palveleminen ei riitä, vaan lunastus edellyttää konkreettisesti osoitettavissa olevaa yhteiskunnallista tarvetta, jonka toteuttaminen välttämättä edellyttää lunastuksen toteuttamista.<sup>23</sup> Toisin sanoen lunastuksen perustana täytyy olla konkreettinen suunnitelma ja projekti alueen kehittämiseksi, kuten Palokin tapauksessa perustettu yleishyödyllinen yhtiö ja kuntien sitoutuminen kaavoitusratkaisuihin.

Kolmanneksi yleisen tarpeen vaatimuksen arviointi pitää sisällään intressivertailua, jossa arvioidaan ja tasapainotetaan lunastukseen liittyviä erisuuntaisia intressejä.<sup>24</sup> VL 2:13a:n mukaiseen yleisen tarpeen arviointiin sisältyvä intressipunninta liittyy sinänsä VL 3:4.2:n vesitalousluvan intressivertailuedellytykseen, sillä molemmissa punnitaan keskenään hankkeen hyötyjä ja haittoja. Kuitenkin siinä missä vesitalouslupaharkintaan sisältyvässä intressivertailussa verrataan keskenään kaikkia hankkeesta saatavia yleisiä ja yksityisiä hyötyjä ja siitä koituvia yleisiä ja yksityisiä haittoja, kohdistuu yleisen tarpeen arviointiin sisältyvä intressipunninta siihen, *onko hankkeella riittävän merkittävä yhteiskunnallinen tarveperusta* suhteessa muihin intresseihin. Palokin tapauksessa kyseeseen tulee erityisesti vesivoimalaitoksen nykyisen ja investointien myötä saatavan sähköntuotannon merkityksen punninta alueellisen ja paikallisen energiamarkkinan kannalta voimalaitoksen purkamisesta saatavia luonnonsuojelu-, virkistyskäyttö- ja luontomatkailuhyötyjä vastaan. Tässä arvioinnissa yleisen tarpeen käsilläoloa puoltaa mm. se, että Palokin suhteellisen pienitehoinen, vain vähän paikallistakaan sähköntuotantomerkitystä omaava voimalaitos sulkee uhanalaisten vaelluskalojen vaellusyhteyden valtakunnallisestikin hyvin merkittävän kokoiselta vesistöalueelta. Toisin sanoen padonpurkuhanke edistäisi sekä valtakunnan näkökulmasta merkittäviä luonnonsuojeluintressejä että paikallisesti merkittäviä virkistyskäyttö- ja taloudellisia intressejä, kun taas toisella puolella vaakakupia painaa varsin vähäinen voimantuotantointressi. Toisaalta voimantuotantointressiä voi painottaa esimerkiksi uusi Itäisen Suomen kehittämissisio, missä painotetaan mm. tarvetta vihreälle energiantuotannolle investointien houkuttelemiseksi; tuulivoimarakentamisen hidaskäyttö nostaa käytännössä vesivoiman arvoa. Toisaalta samassa kehittämissisiossa on annettu suurta painoarvoa matkailutoiminnan, erityisesti luontomatkailun kehittämiseksi.

*Kokonaisuutena katsomme, että Palokin voimalaitoksen purkamisen sisältävällä vesistökuuostushankkeella voi periaatteessa olla edellytykset täyttää VL 2:13a:n aineelliset lunastusedellytykset.*

#### 4.5 Lunastuksen piiri VL:n alaisuudessa

<sup>22</sup> Ks. esim. Pamilon voimalaitoksen lupavelvoitteiden muuttamisesta KHO 29.1.2013, dno. 1608/1/11.

<sup>23</sup> Ks. Erkki Hollo, Erityinen kiinteistöoikeus: pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Helsinki 1984, s. 157.

<sup>24</sup> HE 262/2016 vp, s. 30. Ks. Hollo 1984, s. 158.

27.2.2023

Vesilain lunastusinstrumentin lähtökohtainen soveltamistilanne on jollakin tapaa hyötyjä sisältävä vesitaloushanke, joka aiheuttaa rajoitettuja ja vahingollisia korvattavia muutoksia tai toimenpiteen estettä vesiympäristössä ja muiden omistamilla alueilla. Sellainen tilanne, jossa toisen hankkeen avulla poistetaan alkuperäinen hanke seurauksineen, ei sovellu hyvin vesilain systematiikkaan eikä korvaussäätelyyn.

VL 2:13a:n mukaisesti lunastettavan kohteen piiri määräytyy kyseessä olevan vesitaloushankkeen ja sen tarvitsemien alueiden ja käyttöoikeuksien mukaan. VL:n alaisen lunastuksen on katsottu siten voivan kattaa ainoastaan nimenomaisesti hankkeessa tarvittavia oikeuksia, eikä lunastuksen piiriä voida ulottaa vesitalousluvan ulottuvuutta pidemmälle.<sup>25</sup> Padonpurun sisältävän vesistökuunnostushankkeen osalta tarvittavina oikeuksina voidaan pitää oikeuksia vesivoimalaitoksen maa- ja vesialueisiin ja voimalaitosrakennuksiin. Huomattakoon, että VL 2:13a säättää mahdollisuudesta myöntää oikeuksia *toisen alueeseen*, mutta – toisin kuin VL 2:13 – ei mainitse alueella olevia rakennuksia. Tätä on käsityksemme mukaan pidettävä pikemmin säännöksen epäselvänä muotoiluna, kuin tarkoituksellisen poissulkemisenä. Vesilain alaisuudessa on nimittäin varsin tyypillistä, että esimerkiksi keskivedenkorkeuden nosto- tai säännöstelyhankkeiden – jotka myös mainitaan esimerkkeinä VL 2:13a:n perusteluissa – vuoksi lunastetaan osia kiinteistöistä, joilla voi sijaita myös erilaisia rakennelmia. Myöskään säännöksen perusteluista ei käy ilmi, että säännöksen mukaisten lunastusten piiri olisi ollut tarkoitus rajata ainoastaan alueisiin, ei niillä sijaitseviin rakennuksiin ja rakennelmiin VL 2:13:n tapaan. Näistä seikoista huolimatta VL 2:13a:n muotoilu jättää epäselvyyttä siitä, voiko sen mukainen lunastus kohdistua kokonaiseen vesivoimalaitokseen.

Lisäksi on epäselvää, voiko ja pitäisikö VL:n mukaisen lunastuksen kohdistua vesivoimalaitoksen lupaan ja vesivoimaa koskeviin oikeuksiin. Toisin kuin jäljempänä selostettu LunL:n, jonka alaisuudessa sekä vesivoimalaitoksen lupaa että vesivoimaa koskevia oikeuksia voidaan katsoa sisältyvän laajaan kiinteän omaisuuden tulkintaan, VL 2:13a määrittää lunastuksen kohteeksi alueen, ei yleisesti *kiinteää omaisuutta*, johon myös voimalaitoslupa ja vesivoimaan kohdistuvat oikeudet voitaisiin katsoa sisältyväksi. Vaikka laajentava tulkinta VL 2:13a:sta hyväksyttäisiinkin niin, että pitää sisällään alueella sijaitsevat rakennukset ja rakennelmat, lunastuksen ulottaminen myös lupaan merkitsisi varsin pitkälle menevää tulkintaa.

Vesivoimalupa voi kuitenkin siirtyä ao. alueiden ja rakennelmien lunastuksen myötä lunastuksensaajalle: VL 17:7:n mukaan, jos kiinteistö tai hanke, jonka hyväksi vesitalouslupa on annettu, siirtyy toiselle, siirtyvät tälle myös luvanhaltijalle kuuluneet oikeudet ja velvollisuudet.<sup>26</sup> Lainkohdan perusteluissa on tarkennettu, että kiinteistön tai hankkeen luovutuksen yhteydessä sen hyväksi annetut kiinteistösidonnaiset luvat tai oikeudet seuraisivat kiinteistöä niin, että vastuutahoksi tulee kiinteistön uusi omistaja.<sup>27</sup> Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, onko lupa myönnetty kiinteistösidonnaisesti vai hankkeesta vastaavalle oikeushenkilölle henkilökohtaisesti; esimerkiksi tapauksessa KHO 2004:39 laiturin, sen vesioikeudellisen luvan ja myönnettyjen pysyvien

<sup>25</sup> Hollo 1984, s. 319, 321.

<sup>26</sup> Säännös vastaa vanhan vesilain (264/1961) 12:5:ä ja linkittyy myös VL 2:2.1:ssä (vanhan vesilain 1:9:ssä) säädettyyn lähtökohtaan, jonka mukaan vesi- tai maa-alueita koskevat VL:n alaiset oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat alueen omistajalle.

<sup>27</sup> HE 277/2009 vp, s. 183.

27.2.2023

käyttöoikeuksien ei katsottu siirtyneen tilan omistajanvaihdoksen yhteydessä mm. siksi, että rakentamislupaa ei katsottu olleen myönnetty kyseistä tilaa palvelevana ja tuohon tilaan kuuluvana.

*Hollo* on katsonut, että erityisesti voimalaitokset ja säännöstelyhankkeet ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia kiinteistösidonnaisia vesitaloudellisia yrityksiä, joiden oikeusaseman siirtyminen tarkoittaa myös lupaan perustuvien oikeuksien siirtymistä.<sup>28</sup> Tämä tarkoittaisi sitä, että vesivoimalaitoksen sijaintikiinteistöihin ja voimalaitosrakennelmiin kohdistuvan VL 2:13a:n mukaisen lunastuksen myötä myös vesivoimalupa siirtyisi lunastajalle. Mikäli kuitenkin voimalaitoslupa katsotaan annetun yritykselle, sen ei puolestaan katsota siirtyvän lunastuksen myötä: tästä muodostuisi oikeudellisesti kestävämmän tilanteen, koska voimalaitoslupan katsotaan antavan oikeuden rakentaa ja pysyttää vesivoimalaitos sekä hyödyntää siinä kosken vesivoimaa; jouduttaisiin punnitsemaan, onko tuo oikeus hävinnyt alueiden ja rakennelmien poissiirtymisen myötä. Tällaisessa tilanteessa lupaviranomainen ratkaisee vesitalouslupan kohtalon.

Lisäksi on katsottava, että VL 2:13a:n mukaista lunastusta ei voisi eikä pitäisi ulottaa laitoksen hyödyntämää vesivoimaa koskeviin oikeuksiin. Tämä johtuu siitä, että virkistyskäyttöhanke ei käytä hyödyksi toiselle kuuluvaa vesivoimaa siinä mielessä, että hankkeen toteuttaminen vaatisi hakijan saavan oikeudet vesivoiman käyttämiseen VL 8 luvun tarkoittamalla tavalla. Voimalaitosyrityksen omistus- ja käyttöoikeuksien kohteena oleva vesivoima ei myöskään häviä mihinkään, vaikka sen hyödyntämiseen vaadittavat alueet, voimalaitosrakennukset ja vesitalouslupa siirtyisivätkin pois, vaan vesivoiman voidaan katsoa pikemmin palaavan luonnonmukaiseen tilaansa. Tästä johtuen VL 2:13a:n lunastuksen piiriksi muodostuisi – jos säännöstä siis voidaan soveltaa vesivoimayksikön lunastamiseen – vesivoimalaitoksen vaatimat alueet sekä voimalaitosrakennus.

#### 4.6 Lunastuskorvaus VL:n alaisuudessa

VL:n korvausjärjestelmä on hankesidonnainen: VL 13:1 mukaan hankkeesta vastaava on velvollinen korvamaan vesilain tai siihen perustuvan luvan nojalla suoritetusta tai suoritettavasta toimenpiteestä aiheutuvan edunmenetyksen 13 luvun mukaisesti, jos edunmenetyks aiheutuu mm. luvan mukaisesta vesitaloushankkeesta ja/tai oikeudesta käyttää tai lunastaa toiselle kuuluvaa omaisuutta. Siten VL 2:13a:än perustuvista lunastuksista aiheutuvan edunmenetyksen korvaamiseen (lunastuskorvaus) sovelletaan VL 13 lukua.<sup>29</sup> Korvausasia ratkaistaan lupaviranomaisen toimesta vesitalouslupan ja lunastusasian käsittelyn yhteydessä.<sup>30</sup>

Pienvesivoimaan liittyvissä lunastuskorvauskysymyksissä on pohdittu, määräävätkö VL:n 8 luvun vesivoimaa koskeva erityissääntely sekä 13 luvun säännökset korvauksen laskemisperusteeksi jopa seuraavan kaavan: *lunastushinta = (maa- ja vesialueiden ja rakennelmien täysi korvaus + 20 x laitoksen vuosittaisen sähköntuotannon arvo + vesivoiman arvo) x 1.5*. Ajatus laitoksen vuosittaisen tuotannon kaksikymmenkertaisuudesta tulee VL 8:2:sta, jossa säädetään poikkeavasta intressivertailun osatekijöiden laskentatavasta vesivoimahankkeiden lupamenettelyssä. Kyseinen säännös ei siten lainkaan sovellu vesivoimalaitoksen lunastuskorvauksen määrittämiseen, joka perustuu yksin VL 13 lukuun.

<sup>28</sup> *Hollo* 1984, s. 350–351.

<sup>29</sup> VL 2:14a:n 2 momentti, 13:1:n 2 kohta ja 13:9.1:n 1 kohta.

<sup>30</sup> VL 13:6.1 ja 13:7.1.

27.2.2023

VL 13:11.1:n mukaan toisen omaisuuteen kohdistuvasta lunastusoikeudesta johtuvasta edunmenetyksestä (lunastuskorvaus) on määrättävä täysi korvaus. Tätä tarkemmin VL ei korvauksen määrästä säädä, vaan viittaa kiinteän omaisuuden lunastuskorvauksen määräytymisen osalta LunL:iin.<sup>31</sup> Kuten yllä on todettu, mikäli VL 2:13a soveltuisi olemassa olevan vesivoimalaitoksen lunastamiseen, kohdistuisi tuo lunastus voimalaitoksen vaatimiin maa- ja vesialueisiin sekä voimalaitosrakennelmiin, joista maksettavan lunastuskorvauksen määrittämisessä lähtökohtana on LunL:n korvauksen määrittäysperusteet. VL 13:11.4:in sisältyy kuitenkin LunL:n korvausperusteista poikkeava säännös, jonka mukaan lunastusoikeudesta aiheutuva korvaus maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä on määrättävä puolitoistakertaisena.

Varsinaisen lunastuskorvauksen lisäksi vesitaloushankkeen johdosta voi tulla korvattavaksi myös muita edunmenetyksiä, joiden osalta korvauksen funktio on pikemmin vahingonkorvausoikeudellinen, kuin lunastuskorvauksellinen.<sup>32</sup> VL 13:9.1:n 4 kohdan mukaan vesitaloushankkeesta johtuvana edunmenetyksenä korvataan mm. vesivoiman käyttöoikeuden menettäminen, käyttämisen estyminen tai vaikeutuminen. Koska padonpurkuhanke ei vaadi vesivoimaoikeuksien perustamista, mutta kuitenkin tosiallisesti estää vesivoimaoikeuksien hyödyntämisen vesivoimalaitoksella, tulee niiden haltijan edunmenetyksenä kyseeseen vesivoiman käyttämisen estyminen tai vaikeutuminen, josta on VL 13:11.1:n mukaan määrättävä täysi korvaus. Sen sijaan VL 13:11.4:n vaatimus korvausten 1,5-kertaisuudesta ei näyttäisi tulevan sovellettavaksi; kyseinen sääntö koskee korvauksia perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetyistä vesivoimasta, eikä se siten sovellu tilanteisiin, joissa aiemmat oikeudet vesivoimaan säilyvät, mutta niiden käyttö ainoastaan estyy. Tällainen tilanne on VL:n traditiossa lähimmin rinnastettavissa koskiensuojelulain (35/1987) säätämisen yhteydessä maksettuihin korvauksiin, jossa vesivoiman omistajille ja käyttöoikeuden haltijoille maksettiin vesivoiman käytön estymisen vuoksi vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella laskettu käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (koskiensuojelulain 2 §).<sup>33</sup>

*Kokonaisuutena katsomme, että VL 2:13a:ä on vaikea nähdä soveltuvaksi kokonaisen vesivoimayksikön lunastamiseen. Jos tämä kuitenkin katsotaan mahdolliseksi, haasteena on korvauksen määrittäminen: osa vesivoimalaitoksesta taloudellisena yksikkönä tulisi lunastuskorvauksen piiriin, kun taas osa, taloudellisesti varsin keskeiset vesivoimaan kohdistuvat oikeudet, tulisivat korvattavaksi vahingonkorvausoikeudellisina edunmenetyksinä. Yleisessä lunastuslainsäädännössä tunnistetaan lähtökohta, jossa lunastukseen voi liittyä sekä varsinaista lunastettavan kohteen korvausta, että vahingonkorvausta. VL:n korvausta koskeva erityissääntely on kuitenkin tässä suhteessa haastava lähtökohta. VL:n lunastuskorvausta koskevat säännöt on luotu vesitaloushankkeen toteuttamista helpottamaan, ei päällekkäisten hankkeiden tilanteisiin varsinkaan, kun kyse on voimassaolevien oikeuksien poistamisesta.*

<sup>31</sup> VL 13:11.1.

<sup>32</sup> VL 13:1:n 1 kohta ja VL 13:9.1.

<sup>33</sup> Ks. nettonykyarvosta KHO 26.8.2013 t. 2642; Hepola, Matti – Iho, Antti – Belinskij, Antti, Vesivoimalaitoksen arvon määrittäminen erityisesti pienvesivoiman kohdalla. Ympäristöjuridiikka 1/2023 (tulossa).



27.2.2023

#### 4.6 Yhteenvedo

*Yhteenvedona toteamme, että periaatteessa on mahdollista tehdä vesistökuunnostushankkeelle vesitalouslupahakemus Palokin voimalaitoksen poistamiseksi tilanteessa, jossa tarvittavia oikeuksia ei ole vapaaehtoisesti tai lunastamalla hankittu etukäteen. Vesilaki voi mahdollistaa tarvittavien oikeuksien myöntämisen pakkotoimisesti. Tämä edellyttää kuunnostushankkeen täyttävän kuitenkin vesitalouslupahakemukselle asetetut vaatimukset, vesitalousluvan myöntämisedellytykset ja lunastuksen perustana olevan yleisen tarpeen vaatimuksen. Vaikka Palokin tapauksessa nämä edellytykset lienevät täytettävissä, tähän vaihtoehtoon liittyy kuitenkin merkittäviä sen käyttökelpoisuutta vähentäviä seikkoja.*

*Ensinnäkin menettelynä on tällöin normaali vesistökuunnostushankkeen lupamenettely, jonka vireilletulo edellyttää vesitalouslupahakemuksen tekemistä. Lupahakemuksen ja sen suunnitelman sekä kaikkien vaadittavien teknisten selvitysten tekeminen edellyttää hyvää ja asiantuntevaa suunnittelua, minkä vuoksi voimalaitoksen toiminnanharjoittajan ulkopuolisten tahojen on käytännössä hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta, hankkia riittävästi tietoja lupahakemuksen tekemiseen ilman toiminnanharjoittajan myötävaikutusta.*

*Toiseksi VL 2:13a:n soveltaminen kokonaisen vesivoimayksikön (alueet, rakennelmat, vesioikeudellinen lupa ja käyttöoikeuskysymykset) lunastamiseen sopii huonosti niin säännöksen omaan kuin yleisesti VL:n systematiikkaan. Itse vesivoimalupaan lunastusta ei voida käytännössä kohdistaa, mikä jättää voimalaitosluvan tilanteen epäselväksi. Vaikka on mahdollista, että lupa siirtyisi alueiden omistuksen siirtyessä, on myös mahdollista, että luvan katsottaisiin jäävän voimalaitosyriykselle. Tämä tekisi tilanteen hyvin mutkikkaaksi. Samoin vesivoimaan kohdistuvien oikeuksien kohtalosta tällaisessa lunastustilanteessa voidaan esittää erilaisia näkemyksiä.*

*Tämän vuoksi kokonaisuutena katsomme, että tähän etenemisvaihtoehtoon liittyy merkittävää oikeudellista epävarmuutta. Vesilain piirissä ei ole nähty esimerkkejä tämällytyypisistä hankkeista, joten odotettavissa olisi varsin pitkäkestoinen käsittely lupaviranomaisessa sekä valitusinstanssien läpikäyntiä todennäköisesti KHO:a myöten ja on myös hyvin mahdollista, että VL 2:13a:n ei katsota soveltuvan lainkaan tällaiseen hankkeeseen. Katsomme siis, että vesilain mukainen lunastushanke soveltuu niin huonosti VL:n systematiikkaan, että ensisijaisesti olisi syytä hakea muita ratkaisuja. Palokin voimalaitoksen kohdalla padon purkamishanke ja muut kuunnostustoimet on käytännössä järkevää toteuttaa sen jälkeen, kun voimalaitos on ensin joko vapaaehtoisen kaupan taikka lunastuslain mukaisen menettelyn jälkeen hankittu kuunnostusta haluavan tahon omistukseen. Käsittelemme seuraavaksi edellytyksiä lunastaa voimalaitos LunL:n yleisen lunastusperusteen nojalla.*

## 5 VESIVOIMALAITOKSEN LUNASTAMINEN YLEISEN LUNASTUSLAINSÄÄDÄNNÖN ALAISUUDESSA

### 5.1 Lunastuslaki – yleinen lunastusperusta

27.2.2023

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta eli lunastuslaki (603/77, LunL) on pakkotoimioikeudellisia yleisen tarpeen vaatimia lunastuksia säätelevä yleislaki. Laissa säädetään yleisistä aineellisesti perusteista yleisen tarpeen vaatimille lunastuksille, lunastamisessa noudatettavasta menettelystä ja lunastuskorvauksen määrästä. Lunastuslaki sääntelee yleisperusteista lunastusta, jonka on tarkoitus mahdollistaa joustavasti erilaisten kiinteään omaisuuteen luettavien kohteiden<sup>34</sup> lunastamisen erilaisia yleisiä tarpeita varten. Näin ollen lähtökohtaisesti ei ole esteitä, että lunastuslain sääntely voisi soveltua vesivoimalaitosta ja sen vaatimia maa- ja vesialueita koskevien oikeuksien hankkimiseen tilanteessa, jossa omistusoikeuden siirtymistä ei saada järjestettyä vapaaehtoisen kaupan kautta. Tässä mielessä LunL:n mukainen lunastusmenettely olisi siis kunnostushankkeen ensimmäinen vaihe, jolla hankittaisiin VL 3:4.3:n mukaiset tarvittavat oikeudet hankkeen tarvitsemiin alueisiin ja vesivoimalaitosrakennelmiin. Vesitalousluvan rauettaminen ja lupahakemus padonpurulle tehtäisiin lunastukseen perustuvan oikeuksien siirtymisen jälkeen VL:n mukaisesti.

LunL:n 4.1 §:n mukaan lunastaminen on mahdollista silloin, kun yleinen tarve sitä vaatii. Edellytys vastaa VL 2:13a:n lunastusedellytystä, ja sitä on analysoitu tarkemmin Palokin tapaukseen soveltuen jo yllä. LunL:n 4.1 §:ssä on vielä täsmennetty lunastusedellytyksiä säätämällä, ettei lunastusta saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Käytännössä nämä edellytykset vastaavat asiallisesti pitkälti niitä edellytyksiä yleisen tarpeen käsittämälöille, joita on käsitelty edellä VL 2:13a:n yhteydessä<sup>35</sup>: lunastaminen edellyttää konkreettista hankesuunnitelmaa, ei kuitenkaan vesitaloushankkeen tasoista suunnittelua. Tämän toteuttamiseksi lunastus on oltava välttämätön toimi ja yleisen edun tarve on perusteltava vertaamalla keskenään toisaalta erisuuntaisia yleisiä etuja ja toisaalta yleisen tarpeen vaatimusta ja yksityisen edun menetyksiä, kuten VL:n intressivertailussakin. Lisäksi LunL:n lunastus on katsottu sallituksi vain silloin, kun muulla keinolla ei päästä tavoiteltuun lopputulokseen, esimerkiksi tarvittavaa kohdetta ei ole saatavissa vapaaehtoisesti.<sup>36</sup> Palokin osalta tämä on myös osoitettavissa, sillä asiaa on ensisijaisesti pyritty edistämään vapaaehtoisen kaupan kautta, joka ei kuitenkaan ole onnistunut.

Lunastuslain 4.2 §:n mukaan lunastuksen hakija voi olla myös yksityisoikeudellinen yhteisö, joka osoittaa yleisen tarpeen vaativan lunastusta ja esittää luotettavan selvityksen siitä, että lunastettava omaisuus tullaan käyttämään aiottuun tarkoitukseen. Olennaista siten on, että hakijalla on edellytykset aiotun hankkeen toteuttamiseen.<sup>37</sup> Koska vesitalousluvan rauettaminen ja vesistökuunnostushankkeen toteuttaminen ovat VL:n alaisia, täytyy tätä tarkoitusta varten lunastajalla olla kelpoisuus toimia VL:n alaisuudessa luvanhakijana ja luvanhaltijana kunnostushankkeen tarvitsemissa lupa-asioissa. VL:n mukaisen luvan hakijana ja näin ollen myös LunL:n mukaisen lunastuksen hakijana voi olla esim. Vapaa Palokki -yleishyödyllinen osakeyhtiö.

LunL:n mukainen lunastus edellyttää ensivaiheessa lunastuslupahakemuksen tekemistä, jonka yhteydessä esitetään selvitys lunastuksen tarpeellisuudesta sekä tarvittavat tiedot lunastuskohteesta,

---

<sup>34</sup> LunL:n 2.1 §:n mukaan kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan tässä laissa omistus- ja siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön taikka muuhun maa- tai vesialueeseen sekä näihin kuuluvaan rakennukseen tai rakennelmaan.

<sup>35</sup> Ks. Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu, Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000, s. 37–38.

<sup>36</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 115 ja 117.

<sup>37</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 79–80.

27.2.2023

sen omistustilanteesta ja alueen kaavoitustilanteesta (LunL 7 §). Lunastusluvan myöntää valtioneuvosto yleisistunnossaan (LunL 5.1 §). Valtioneuvostolla on asiassa harkintavaltaa: vaikka LunL:n 4.1 §:n mukainen yleinen tarve olisi osoitettu, valtioneuvosto voi myös harkintavaltansa nojalla hylätä hakemuksen.<sup>38</sup> Tämän vuoksi voidaan pitää tärkeänä, että ennen Palokin voimallaitoksen lunastukseen ryhtymistä asiaan on pohjustettu myös valtioneuvoston kannan ja yleisen edun käsityksen osalta; esimerkiksi hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus on tästä näkökulmasta hyödyllinen. Lunastusluvan myöntämisen jälkeen varsinainen lunastus tapahtuu Maanmittauslaitoksen määräyksestä lunastustoimituksessa, jossa mm. rajataan kohde teknisesti ja määrätään suoritettavan lunastuskorvauksen määrä.<sup>39</sup> Emme tässä lausunnossa käsittele lunastustoimitusta yksityiskohtaisesti. Seuraavissa jaksoissa käsittelemme LunL:n soveltuvuutta vesivoimalaitoksen lunastukseen, lunastuksen kohteen piiriä, lunastuskorvauksen määräytymistä ja voimallaitoksen vesitalouslupien kohtaloa lunastustilanteessa.

## 5.2 Lunastuslain suhde VL:n sääntelyyn

LunL:n soveltuvuuden toteaminen vesivoimalaitoksen lunastusasiassa edellyttää LunL:n yleisen lunastusmenettelyn ja VL 2:13a:n suhteen tarkastelua. Näiden säännösten relaatiossa LunL:n on yleislaki ja VL 2:13a erityislain säännös vesitaloushankkeiden toteuttamiseksi vaadittavista lunastuksista.<sup>40</sup> Lunastuslain ja vesilain sääntely ovat monella tapaa päällekkäisiä. Kysymys kuuluu, voiko lunastava taho perustaa vesistökuunnostushankkeen edellyttämän vesivoimalaitoksen lunastuksen LunL:iin ja sen yleiseen lunastusperusteeseen, kun VL:ssa on erikseen ja nimenomaisesti säädetty lunastuksen perusteista, menettelystä ja korvauksista vesitaloushankkeen toteuttamiseksi vaadittavien lunastusten osalta?<sup>41</sup>

On mahdollista löytää perustelua sille, että VL 2:13a sulkisi erityissäännöksenä pois LunL:n yleisen lunastussääntelyn.<sup>42</sup> Yleisiin lakikollisioiden ratkaisunormeihin kuuluva *lex specialis* -sääntö määrittää, että erityislain sääntely ohittaa yleislain, tässä tapauksessa VL yleisen LunL:n. Sääntö ei kuitenkaan ole riittävän tarkka, jotta sillä yksin voisi ratkaista tämänkaltaiset kollisiotilanteet. VL 2:13a:n ensisijaisuutta puoltaa kuitenkin myös se, että LunL:ssa lunastuksen perusteiden olemassaolo ja lunastajan subjekti kiinnittyvät hyvin vahvasti hankkeen tarkoitukseen ja siihen, että hankkeen toteuttamisedellytykset ovat olemassa.<sup>43</sup> Vesistökuunnostushanke on VL:n alainen vesitaloushanke, joten VL määrittää yleiset edellytykset hankkeen toteuttamiselle sekä säätää lupamenettelystä, jossa hankkeen tarkoitus ja toteuttamiskelpoisuus konkreettisesti ratkaistaan. *Hollo* on katsonut, että tästä johtuen LunL:n mukaisia oikeuksia ei voisi antaa ennen kuin vesitaloushankkeen edellytykset on VL:n nojalla ratkaistu, koska vasta silloin lunastamisen edellytyksenä oleva yleinen tarve voisi ilmetä.<sup>44</sup> Ratkaisussa KHO 2005:12 KHO kumosi ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla antaman lunastusluvan vesialueisiin mm. sillä perusteella, että ”(h)akemuksessa esitetty tai asiakirjoissa muutoin oleva selvitys ei liioin mahdollistanut sen arvioimista, missä määrin lunastettavaksi haetulla vesialueella suoritettavat toimenpiteet edellyttivät vesilain mukaista lupaa ja

<sup>38</sup> Ks. KHO 1998:32; Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 106–107.

<sup>39</sup> LunL 11.1 § ja 3 luvun yksityiskohtainen sääntely lunastustoimituksesta.

<sup>40</sup> Ks. VL:n erityislakiasemasta LunL:iin nähden esim. *Hollo* 1984, s. 315.

<sup>41</sup> Ks. myös *Hollo* 1984, s. 319; Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 35.

<sup>42</sup> KHO on päättänyt vastaavaan tulkintaan voimajohtojen sijoittamiseen vaadittavien lunastusten osalta; ratkaisussa KHO 2005:53 lunastuslupa-asia palautettiin valtioneuvoston käsittelyyn siksi, että asiassa olisi tullut soveltaa erityislakia (laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928)) yleislain sijaan.

<sup>43</sup> *Hollo* 1984, s. 320.

<sup>44</sup> *Hollo* 1984, s. 320.

27.2.2023

oliko tarkoitukseen mahdollisesti tarvittavan alueen lunastaminen tai käyttöoikeuden perustaminen *mahdollista tuon lupamenettelyn yhteydessä, jolloin asiassa noudatettaisiin vesilain mukaista menettelyä ja mainitun lain 11 luvussa säädettyjä korvausperusteita.* (kursiivi lisätty)” Näin ollen on mahdollista katsota, että erityissäännös VL 2:13a muodostaisi ensisijaisen, LunL:n poissulkevan perusteen vesistökuunnostushankkeiden toteuttamiseksi vaadituille lunastuksille.<sup>45</sup>

Vastaavasti on myös löydettävissä perusteet sille, että LunL:n menettelyä voidaan VL 2:13a:sta huolimatta käyttää vesivoimalaitosta koskevien oikeuksien hankkimiseksi. Ensinnäkin LunL:n on tarkoitus säätää aidosti yleisestä lunastusperusteesta, jota voidaan käyttää aina yleisen tarpeen ollessa käsillä; tässä mielessä olisi erikoista, jos erityislaila voitaisiin kaventaa yleisen lunastusperusteen soveltamista.<sup>46</sup> Yksi tyypillisimmistä päällekkäisen lunastusnormiston tilanteista on maankäyttöpolitiikka, jossa LunL:n yleisperusteinen lunastus ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 13 luvun erityisperusteiset lunastukset muodostavat samankaltaisen yleislaki – erityislaki -relaation. Näiden lakien suhteen on varsin vakiintuneesti katsottu, ettei MRL:n erityisten lunastusperusteiden olemassaolo sulje pois LunL:n yleisen lunastusperusteen soveltamista, joskin erityiset lunastusperusteet voivat vaikuttaa siihen, katsotaanko jonkin MRL:ssa mainitsemattoman maanhankintaperusteen täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen.<sup>47</sup>

Lisäksi huomattakoon, että VL 2:13a soveltuu tilanteisiin, joissa vesitalouslupan edellytyksenä olevia oikeuksia ei ole hankittu ennen vesitaloushanketta koskevan lupahakemuksen tekemistä. VL ei sääntele sitä, millä tavoin lupamenettelyä edeltävä oikeuksien hankkiminen tulee tapahtua. Myös *Hollo* on myöhemmin katsonut, ettei VL:n sääntely estä vesitaloushankkeeseen tarvittavien oikeuksien hankkimista LunL:n tai muun lain nojalla.<sup>48</sup> KHO on myös aiemmin antanut ratkaisun KHO 1989 A 13, jossa vahvistettiin valtion oikeus lunastaa LunL:n nojalla vesitalouslupamenettelyssä myönnetty perkausioikeus, oikeus vesivoimaan ja muille kuuluviin alueisiin myönnetty käyttöoikeudet, kun näiden ostamisesta valtiolle ei oltu saatu aikaan neuvotteluratkaisua.

LunL:n soveltumista vesivoimalaitoksen lunastamiseen padonpurkuhanketta varten puoltaa lisäksi myös se, että käytännössä padonpurkuhankkeen toteuttajan – mikäli kyseessä ei ole sama taho kuin vesivoimalaitoksen omistaja – on hyvin haastavaa tai jopa mahdotonta suunnitella ja selvittää hankkeen tekninen toteuttaminen ja tuottaa muut selvitykset riittävällä tavalla vesitalouslupahakemukselle säädettyjen vaatimusten mukaisesti, jotta hankkeen toteuttamedellytykset on mahdollista tutkia lupamenettelyssä. Tässä mielessä olisi loogista, että oikeudet vesivoimalaitokseen voidaan ensin hankkia LunL:n mukaisella lunastuksella, minkä jälkeen lunastajatahon olisi mahdollista tuottaa vesitalouslupahakemus.<sup>49</sup>

Nähdäksemme myöskään KHO 2005:12 ei estä tätä tulkintaa; ensinnäkin ratkaisussa oli kyse kahden erityislain, VL:n ja MRL:n, lunastusperusteiden relaatioista, ei yleislain ja vesilain relaatiosta, ja

<sup>45</sup> Myös LunL:n 5.3 §:ssä säädetään, ettei lunastuslupaa tarvita, mikäli tietyn suunnitelman vahvistaminen, luvan myöntäminen tai muu päätös samalla tuottaa oikeuden yrityksen toteuttamista varten tarpeellisen lunastuksen toimeenpanoon; tällainen päätös voi olla vesitalouslupa ja siihen liittyvien käyttöoikeus- ja lunastusoikeuksien ratkaiseminen VL:n käyttöoikeussääntelyn mukaan.

<sup>46</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 36.

<sup>47</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 36; Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 131–198, 162–165.

<sup>48</sup> *Hollo* 2021, s. 226–227.

<sup>49</sup> Myös Kuusiniemi ja Peltomaa päätyvät kannattamaan vaihtoehtoa, jossa LunL pysyisi aidosti yleisenä lunastusperusteena, joita erityislakien lunastusperusteet täydentävät, mutta eivät poissulje. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 36–37.

27.2.2023

toiseksi, ratkaisu korostaa tarvetta perustella, miksi toimenpiteiden tekeminen edellyttää omistusoikeuden siirtymistä lunastuksella kun VL:n mukainenkin menettely on olemassa. Ratkaisu on kuitenkin syytä ottaa huomioon siten, että LunL:n lunastusperusteen käyttäminen VL:n mukaisiin vesitaloushankkeisiin liittyen perustellaan huolellisesti. Palokin osalta perusteena on syytä mainita, että padon purkamista koskevan vesitalouslupahakemuksen tekeminen on käytännössä mahdotonta ennen omistusoikeuden siirtymistä tai ilman toiminnanharjoittajan myötävaikutusta ja, että VL:n käyttöoikeus- ja lunastussääntely ei todennäköisesti soveltuisi kokonaisen vesivoimalaitoksen lunastamiseen.

*Kokonaisuudessaan katsomme LunL:n menettelyn voivan tulla sovellettavaksi ensi vaiheena vesivoimalaitoksen lunastamiselle ennen padonpurkuhankkeen vesitalouslupakäsittelyä. Tämä kuitenkin edellyttää lunastuksen perustana olevan yleisen tarpeen vankkaa perustelemista lunastuslupahakemuksessa sekä sitä, että tarvetta konkretisoimaan on tehty jo toimia, kuten esimerkiksi Vapaa Palokki -osakeyhtiön perustaminen ja pääomittaminen ja kuntien valmius kaavoitus- ja muihin hanketta edistäviin ratkaisuihin. Yleensä katsotaan, että erityislakien lunastusperusteet täydentävät, mutta eivät poissulje lunastuslain käyttämistä.<sup>50</sup> On kuitenkin hyvä tunnistaa, että LunL:n soveltumista vastaan voidaan esittää myös vasta-argumentteja.*

### **5.3 Lunastuksen piiri ja lunastuskorvaus LunL:ssa**

Lunastuksen piiri määritellään lunastuslupahakemuksessa ja se tarkentuu lunastuslupahakemuksen käsittelyn kuluessa sekä lunastustoimituksessa.

LunL:n mukaan lunastuksen kohteena on kiinteä omaisuus, jolla tarkoitetaan LunL:n 2.1 §:n mukaan omistus- ja siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön tai muuhun maa- ja vesialueeseen sekä niihin kuuluvaan rakennukseen ja rakennelmaan. LunL 3 §:n 1 kohdan mukaan lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omistusta; tällöin omistusoikeuteen kohdistuva lunastus tarkoittaa kohteen omistusoikeuden siirtämistä aiemman omistajan oikeuden poissulkien.<sup>51</sup> Vesivoimalaitosten tapauksessa lunastuksen kohteena olevan kiinteän omaisuuden muodostaa siten omistusoikeus laitoksen tarvitsemiin maa- ja vesialueisiin, sisältäen myös näillä alueille sijaitsevat voimalaitosrakennukset sekä vesitalousluvan.<sup>52</sup>

Lunastuksen piirin määrittely vesivoimalaitoksen hyödyntämän vesivoiman osalta on sen sijaan oma kysymyksensä. Vesivoima on vesialueen omistusoikeuteen sisältyvä etuus, mutta se voidaan luovuttaa erikseen tai oikeus vesivoiman käyttöön ratkaista vesitalousluvassa pakkotoimioikeutena; kääntäen vesialueen omistusoikeus voi siirtyä niin, että vesivoimaan kohdistuvat oikeudet pysyvät ennallaan. Vesivoimaan kohdistuvat omistus- ja käyttöoikeudet ovat luonteeltaan kiinteää omaisuutta.<sup>53</sup> Lunastuslain alaisuudessa vesivoimalaitos voidaankin nähdä liiketaloudellisena

<sup>50</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 38.

<sup>51</sup> Hollo 1984, s. 138.

<sup>52</sup> Vesitalousluvan osalta voidaan kyseenalaistaa, sisältyykö se lunastettavan kiinteän omaisuuden piiriin vai muodostaako se LunL:n 2.2 §:n mukaisen erityisen oikeuden (ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 133) ja täytyisikö tällöin vesitalouslupaan kohdistaa erillisiä lunastustoimenpiteitä (LunL 3 §). Selkeintä on kuitenkin katsoa luvan kuuluvan laajan kiinteän omaisuuden piiriin ja sitä myöten osaksi vesivoimalaitoksen ja sen maa- ja vesialueiden muodostamaa, lunastuksen kohteena olevaa kiinteän omaisuuden kokonaisuutta. Hepola et al. 2023 (tulossa).

<sup>53</sup> Ks. VL 8:3 jonka mukaan vesivoimaoikeuksien luovutukseen sovelletaan kiinteän omaisuuden luovutukseen soveltuvaa sääntelyä.

27.2.2023

kokonaisuutena, joka käsittää maata, vesivoimalaitokset, vesioikeudelliset luvat ja mahdollisuuden käyttää vesivoimaa, jolla on tietty arvo tällaisena kokonaisuutena. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vesivoimalaitos nähdään liiketaloudellisena kokonaisuutena myös vesilain mukaisessa osallistumistarjousmenettelyssä. Siinäkin tarkasteltavana on vesivoimalaitos kokonaisuutena.

Vesistökuunnostushankkeiden myötä itse vesivoima ei häviä mihinkään, vaan se ainoastaan palautuu luonnolliseen tilaansa. Vesistökuunnostushanke ja siihen sisältyvä padonpurku eivät myöskään edellytä, että hankkeen toteuttajalla on vesivoiman omistus- tai käyttöoikeus, koska nuo hankkeet eivät pidä sisällään vesivoiman hyödyntämistä. Kysymys kuuluukin, voiko lunastuksen rajata kohdistumaan ainoastaan vesivoimalaitoksen maa- ja vesialueisiin, voimalaitosrakennuksiin ja vesioikeudelliseen lupaan; sen sijaan omistus- ja käyttöoikeudet laitoksen hyödyntämään vesivoimaan voitaisiin jättää lunastuksen ulkopuolelle ja ne säilyisivät voimalaitosyrityksellä, joskin sen hyödyntäminen vesivoimalaitoksella estyisi voimalaitoksen omistusoikeuden ja voimalaitosluvan siirtyessä pois. Vesivoimaan kohdistuvat omistus- ja käyttöoikeudet ovat arvoltaan merkittäviä omaisuuseriä.

Myönteistä tulkintaa vesivoimaa koskevien oikeuksien poisrajaamisesta puoltaa se, että lunastajalla on lähtökohtaisesti valta määrittellä lunastuksen kohde sen mukaan, mitä yleisen tarpeen toteuttaminen vaatii. Kielteistä kantaa perustelee puolestaan se, että LunL 4.1 §:n mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksesta yksityiselle edulle aiheutuva haitta on suurempi kuin yleiselle edulle saatava hyöty. Koska vesivoimalaitokseen ja sen vesitalouslupaan kohdistuva lunastus käytännössä tyhjentäisi vesivoimalaitosyrityksen mahdollisuudet hyödyntää vesivoimaan kohdistuvia oikeuksia taloudellisesti merkittävällä tavalla, lunastuksen rajaaminen liian ahtaaksi voitaisiin katsoa aiheuttavan yksityiselle edulle merkittävää haittaa ja voisi siten johtaa lunastuslupahakemuksen hylkäämiseen.<sup>54</sup> Tästä näkökulmasta olisi syytä määrittää lunastettava kohde riittävän laajasti pitäen sisällään myös omistus- ja käyttöoikeudet vesivoimaan. Tätä tulkintaa puoltaa myös ratkaisun KHO 1989 A 13 esimerkki, jossa LunL:n lunastuksen kohteena oli hankkeen tarvitsemiin maa-alueisiin myönnettyt oikeudet, vesitalouslupapäätöksellä myönnetty perkausioikeus sekä oikeus perkauksella saatavaan lisävesivoimaan.

Lunastuskorvaus arvioidaan ja määrätään lunastustoimituksessa viran puolesta (LunL 41 §). Lunastuskorvauksen osalta lähtökohtana on LunL 29.1 §, jonka mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä; täyden korvauksen periaate tarkoittaa sellaista korvauksen tasoa, joka takaa luovuttajan taloudellisen aseman säilymisen ennallaan lunastuksesta huolimatta.<sup>55</sup> Lunastuslain mukaisista korvauskategorioista vesivoimalaitoksen lunastuksen osalta keskeisin on kohteenkorvaus (LunL 29.2 §). LunL 30.1 §:n mukaan kohteenkorvaus tarkoittaa omaisuuden käyvän hinnan mukaista täyttä korvausta, mutta mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin. Kohteenkorvauksen määrittämisessä pääsääntönä on ns. kauppa-arvomenetelmä, jossa määritettävä arvo perustuu kohteen todennäköiseen hintaan arvioimisen ajankohtana vapailta markkinoilla, jolloin lopputuloksena saadaan objektiivinen arvio kysynnän ja tarjonnan lain mukaisesta käyvästä

<sup>54</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 76–77.

<sup>55</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 141.

27.2.2023

hinnasta.<sup>56</sup> Menetelmässä verrataan arvioitavaa kohdetta aiemmin myytyihin samankaltaisiin kohteisiin, jonka vuoksi sen käyttäminen edellyttää varsin edustavaa vertailukauppaotosta; vesivoimalaitosten osalta kauppvoja on tehty liian vähän edustavan otoksen saamiseksi, minkä vuoksi kauppaa-arvomenetelmä ei sovellu vesivoimalaitoksen arvonmääritykseen lunastustilanteissa.<sup>57</sup>

Lunastuslainsäädännön korvauksen määrittämisperusteista tulee vesivoimalaitosten osalta kyseeseen kohteen *tuottoarvoon* perustuva arvonmääritys.<sup>58</sup> Tuottoarvo tarkoittaa arvioitavan kohteen tulevasta käytöstä saatavien vuotuisten nettotuottojen nykyarvon summaa, jossa tulevan käytön arviointi tehdään sallitun ja todennäköisen (tarkoituksenmukaisen) käytön perusteella.<sup>59</sup> Tuottoarvo on LunL:n tarkoittama täysi korvaus. Voidaan katsoa, että siihen sisältyvät voimalaitoksen käytössä olevat rakennelmat ja rakenteet, vesivoima ja vesitalousluvut. Tällöin vesivoimalaitosta tarkastellaan liiketaloudellisena yksikkönä, jollaiseksi se yleensä mielletään ja jollaisena sitä myös vesilainkin osallistumistarjousmenettelyssä käsitellään. Lopulta LunL:n mukainen täysi korvaus ja mitä siihen kussakin yksittäistapauksessa tulee luettavaksi, määritellään lunastustoimituksessa.

Käytännössä vesivoimalaitoksen tuottoarvon mukainen arvonmääritys voidaan tehdä käyttämällä lähtökohtana Luonnovarakeskuksen/Antti Ihon kehittämää vesivoimalaitoksen netto nykyarvoon perustuvaa laskuria (vesivoimalaskuri)<sup>60</sup>, jota sovelletaan ja kehitetään ottaen huomioon kyseessä olevan kohteen erityispiirteet.<sup>61</sup>

Vesivoimalaskuri on kehitetty sovellettavaksi erityisesti pienvesivoimaloihin, joilla on hyvin pienet mahdollisuudet hyödyntää sähkön hinnanvaihteluita.<sup>62</sup> Palokin vesivoimalaitoksella on sen epäsäännöllisestä käytöstä huolimatta ainakin kuntaselvityshenkilön raportin mukaan ollut jonkinlainen mahdollisuus ajoittaa tuotantoa korkeamman hinnan aikoihin. Vesivoimalaskuri kykenee kuitenkin ottamaan myös tämän huomioon, minkä lisäksi arvonmäärityksessä voi tulla kyseeseen verrata Palokin tuotannostaan saamaa keskihintaa (€/MWh) suhteessa markkinahintojen keskiarvoon useamman vuoden ajalta. Todettakoon, että LunL 30.2 §:n mukaan korvausta määrittäessä ei saa ottaa huomioon sellaista arvon muuttumista, joka aiheutuu tarjonnan vaihtelusta tai muusta hintasuhteisiin ohimenevästi vaikuttavasta syystä; vuoden 2022 erityisolosuhteista johtuvia sähkön hintoja ei siis tule ottaa huomioon laitoksen arvonmäärityksessä, vaan sähkön hinnan osalta voimalaitoksen arvonmäärityksessä on syytä käyttää menneiden vuosien toteutuneiden hintojen keskiarvoa.

On syytä nostaa vielä esiin kysymys siitä, millaisena omaisuus on arvioitava eli minkä ajankohdan mukainen omaisuuden kunto tai tila on ratkaiseva arviointia suoritettaessa. Palokin osalta tämä on erityisen olennaista siitä syystä, että laitoksen investointisyklin vaihe on juuri vaihtumassa turbiinin uusimisen tarpeen johdosta, millä on vesivoimalaskurin mukaan voimakas vaikutus nykyarvoon. Omaisuuden arvoon vaikuttaa myös, kuinka ajanmukaiset ovat kalatalousvelvoitteet ja onko

<sup>56</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 147.

<sup>57</sup> Hepola et al. 2023.

<sup>58</sup> Hepola et al. 2023.

<sup>59</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 148; Arvid Wiiala, Pakkolunastus- ja tilikorvaukset: maanjaon arvioimisoppi 2. 1966, s. 12; Pekka V. Virtanen, Kiinteistöarvioinnin perusteet, Otatieto 1990, s. 55; Hepola et al. 2023.

<sup>60</sup> <https://kalahavainnot.luke.fi/fi/vesivoimalaskuri>.

<sup>61</sup> Hepola et al. 2023.

<sup>62</sup> Hepola et al. 2023.

27.2.2023

odotettavissa niihin kohdistuvia muutospaineita, erityisesti uusia kustannuksiin vaikuttavia velvoitteita.

LunL 44.1 §:n pääsäännön mukaan omaisuus on arvioitava sellaisena kuin se on *lunastuspäätöksen julkistamishetkellä*. Lunastuslupapäätös annetaan vasta lunastuslupahakemusta ja (lainvoimaiseksi tullutta) lunastuslupapäätöstä seuraavan lunastustoimitusmenettelyn loputtua (LunL 50 §), mikä tarkoittaa, että varsinaisten lunastusaikeiden julkistamisesta voi kuluja vielä hyvinkin merkittävä aika siihen, että arvonmäärityshetken vahvistava lunastuspäätös saadaan. LunL 34 §:n mukaan korvauksensaajaan hyötymistarkoituksessa tekemiä toimia ei kuitenkaan tule ottaa huomioon arvonmäärityksessä, mikäli on ilmeistä, että korvauksensaaja on ryhtynyt esim. omaisuutta koskeviin muuttamistoiimiin (kuten turbiini-investointi) saadakseen suuremman korvauksen, kuin hakija on velvollinen maksamaan; korvaus on tällöin määrättävä sellaiseksi, miksi se olisi muodostunut, jos toimenpiteitä ei olisi suoritettu.<sup>63</sup> Voimalaitoksen arvoa nostavan turbiini-investoinnin katsominen hyötymistarkoituksessa tehdyksi toimeksi on kuitenkin epäselvää lunastusasian tässä vaiheessa. Selvää on, että lunastuslupahakemuksen jättämisen jälkeen tällainen investointi ei vaikuta arvonmääritykseen.

LunL kuitenkin mahdollistaa poikkeamisen säännönmukaisesti lunastuspäätöksen julkistamisen jälkeen tapahtuvasta haltuunotosta (LunL 57.1 §) ja korvauksen arviointihetkestä: LunL 58 §:n mukaan hakija voi saada oikeuden ottaa haltuunsa lunastettavan omaisuuden jo aiemmin (nk. ennakkohaltuunotto), jos töiden kiireellinen aloittaminen tai muut tärkeät syyt sitä vaativat. Luvan ennakkohaltuunottoon myöntää lunastuslupaviranomainen eli valtioneuvosto (59.1 §). LunL 87 §:n mukaan ennakkohaltuunottoluvan myöntämistä koskevaan valtioneuvoston päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Ennakkohaltuunottotapauksissa omaisuus arvioidaan sellaisena, kuin se ennakkohaltuunoton tapahtuessa oli (LunL 44.1 §). Palokin osalta olisikin syytä harkita, tulisiko lunastuslupahakemuksen yhteydessä hakea lupaa ennakkohaltuunottoon, joka voisi arvonmääritys mukaan luettuna tapahtua ennen turbiini-investointia. LunL ei sääädä erityisiä kriteerejä ennakkohaltuunotto-oikeuden perustana olevalle tärkeälle syyille, vaan lunastusluvan myöntäjällä on katsottu olevan riippumaton harkintavalta, myöntääkö se kyseisen oikeuden tärkeysperusteella.<sup>64</sup>

#### 5.4 Vesivoimalaitoksen luvat lunastustilanteessa

*Edellä esitetyn tulkinnan mukaan LunL:n mukaisen kiinteän omaisuuden lunastuksen kohde olisi mahdollista määrittää laajasti niin, että se pitäisi sisällään voimalaitoksen alueet, voimalaitosrakennukset sekä voimalaitosluvan että siihen kiinteästi liittyvän säännöstelyluvan. Katsomme, että Palokin tapauksessa voimalaitos- ja säännöstelyluvat liittyvät niin kiinteästi toisiinsa, että niitä ei voi erottaa.*

*Lunastuksen myötä lunastuksen kohteen omistusoikeus siirtyy lunastajalle. Myös VL 17:7 tukee sitä, että lunastuksen myötä lunastajasta tulisi luvanhaltija. Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että lunastajaa sitovat tätä myötä lupavelvoitteet ja muut lupaan liittyvät vastuut. Toisaalta tämä merkitsee sitä, että lunastaja voi luvanhaltijana hakea vesitalousluvan rauettamista VL 3:24:n mukaan samalla*

<sup>63</sup> Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 177–178.

<sup>64</sup> Hollo 1984, s. 195.



27.2.2023

*hakemuksella padonpurun sisältävän vesistökuunnostushankkeen lupahakemuksen kanssa. Tämä edellyttää myös säännöstelyluvan rauettamista*

## **6 YHTEENVETO**

Tässä lausunnossa on tarkasteltu oikeudellisia edellytyksiä vesivoimalaitosten pakkotoimiselle purkamiselle tai lunastamiselle yleisesti ja näiden edellytysten soveltumista Palokin voimalaitoksen tapaukseen erityisesti.

*Yhteenvedona toteamme, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti hahmottuu etenemisvaihtoehtoiksi kolme reittiä: 1) vesivoimalaitosluvan rauettaminen VL 3:24:n mukaan, 2) lunastus vesistökuunnostushankkeen VL:n alaisessa lupamenettelyssä ja 3) lunastus LunL:n mukaan ja vesistökuunnostushankkeen suunnittelu ja vesitalousluvan hakeminen tämän jälkeen. Seuraavaksi esitämme tiivistetysti kunkin vaihtoehdon käyttökelpoisuuden. Huomattakoon, että jokaisen vaihtoehdon seuraaminen muodostaisi Palokin tapauksesta ainutlaatuisen ennakkotapauksen, sillä pakkotoimia vesivoimalaitosten purkamisia ja lunastuksia ei ole nähty ja niiden yhteensopivuus nykyisen oikeustilan kanssa on monelta osin epävarma.*

### **1) Vesivoimalaitosluvan rauettaminen**

- *Luvan määrääminen raukeamaan, päätöksessä voidaan määrätä luvanhaltija poistamaan rakenteet, ei liity erityistä korvausvelvollisuutta*
- *Säännöksen soveltamisala nähty hyvin rajatuksi ja vaikka katsomme myös laajemman, pienvesivoiman purkamisen mahdollistan tulkinnan olevan mahdollinen, vaihtoehtoon liittyy niin merkittäviä oikeudellisia epävarmuuksia, ettei sitä voi suositella ensisijaiseksi vaihtoehdoksi*
- *Kun vesivoimalaitoksen ja tarvittavien alueiden omistusoikeus ja vesitalouslupa ovat ensin siirtyneet lunastajalle, tulee kysymykseen hakemus vesivoimaluvan ja säännöstelyluvan rauettamiseksi ja vesitalouslupahakemus padonpurun toteuttamiseksi*

### **2) Vesistökuunnostushankkeen vesitalouslupa ja lunastus VL:n mukaan**

- *Vesitaloushankkeen tarvitsevat oikeudet voidaan myöntää vesitalouslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä: sisältää lunastusoikeuden perustamisen yleisen tarpeen vaatimille hankkeille (VL 2:13a), jota vesistökuunnostushanke voi olla*
- *Oikeudellinen epävarmuus, voiko VL 2:13a:n mukainen lunastus koskea kokonaista vesivoimayksikköä vesistökuunnostushankkeen mukaisiin käyttötarkoituksiin*
  - *Lienee sovellettavissa vesistökuunnostushankkeen käyttötarkoituksiin, mutta rajattu hankkeen vaatimiin alueisiin ja niillä sijaitseviin rakennelmiin*
  - *Hankalasti sovellettavissa itse vesitalousluvan lunastukseen, joten vaihtoehto jättäisi vesivoimaluvan tilanteen epäselväksi*
  - *Hankalasti sovellettavissa vesivoiman käyttöoikeuksien lunastamiseen, mutta käytön estyminen muodostaisi korvattavan edunmenetyksen*

27.2.2023

- *Lunastuskorvaus ja muut korvaukset määräytyvät VL 13 luvun mukaan, epäselvää, miten korvaussumma määräytyy, kun osa voimalaitosyksiköstä teknisesti ottaen lunastuskorvauksen ja osa vahingonkorvauksen piirissä*

### **3) Lunastus LunL:n mukaan**

- *LunL:n yleisperustetta voidaan soveltaa, vaikka lunastuksen perustana on hanke ja tarve, jotka edellyttävät luvan rauettamista ja VL:n mukaista lupaa*
- *Lunastajana voi toimia yksityisoikeudellinen yhteisö, kuten Vapaa Palokki - osakeyhtiö*
- *Lunastuksen yhteydessä lunastuksen kohde siirtyy lunastajalle, pitää sisältään voimalaitoskiinteistön, rakennelmat ja voimalaitosluvan. Syytä sisällyttää myös laitoksen hyödyntämä vesivoima.*
- *Ennakkohaltuunottoa syytä harkita haettavaksi voimalaitoksella lähestyvän investoinnin vuoksi*
- *Lunastuskorvaus määräytyy LunL:n mukaan, voidaan käyttää vesivoimalaitoksen tuottoarvoon perustuvia arvonmääritystä, omistaja saa lunastuslain mukaisen täyden korvauksen*
- *Lunastajasta tulee voimalaitosluvan haltija ja sen velvoitteet sitovat lunastajaa, lunastaja voi hakea luvan rauettamista VL 3:24:n mukaan ja samalla hakemuksella vesitalouslupaa padonpurun sisältävälle kunnostushankkeelle*
- *Järkevää pohjustaa tätä ratkaisua esimerkiksi hallitusohjelmaan sisällytettävällä kirjauksella, sillä lunastuksen edellytyksenä oleva yleinen tarve ja lunastuksen tarkoituksellisuus tulevat valtioneuvoston päätettäväksi lunastuslupahakemuksen käsittelyssä*

*Kokonaisuudessaan katsomme siten, että järkevimmäksi vaihtoehdoksi muodostuu kolmas vaihtoehto, jossa ensisijainen toimi on LunL:n mukainen lunastus.*

Suvi-Tuuli Puharinen

väitöskirjatutkija

Matti Hepola

professori