

Oikeusministeriö

Vesilain tarkistaminen

Asianumero VN/335/2019 - OM-118

Vesilain tarkistaminen / Uuden kalataloudellisen määräyksen antaminen vesivoimalaitokselle ("Nollavelvoitehanke")**Yhteenveto**

Oikeusministeriössä vireillä oleva vesilain (587/2011) nollavelvoitelaitoksia koskevan lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen vesitalouslupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly.

Kemijoki Oy kannattaa ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämiseksi. Yhtiön näkemyksen mukaan 16.2.2026 päivätty säädösmuutosehdotus sisältää kuitenkin huomattavia Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:ssä suojattuun omaisuudensuojaan sekä voimassa olevan vesilain systematiikkaan liittyviä puutteita. Esityksessä puututaan vesilain vahvaan pysyvyyssuojaan ja uusien lupamääräysten antamissäännöksiin merkittävästi. Esitetyt säännökset mahdollistavat vesilupiin puuttumisen takautuvasti. Lisäksi lakiehdotuksessa esitetään omaisuudensuojan kannalta ongelmallisia korvaussäännöksiä.

Hankkeen jatkovalmistelussa huomioitavia asioita

Kemijoki Oy korostaa, että vesivoima, sen hyödyntäminen sekä lainvoimaiset vesitalousluvut kuuluvat perustuslain turvaaman omaisuudensuojan piiriin ja siihen puuttuminen edellyttäisi esitykseltä selkeitä ja tarkkarajaisia perusteluja sekä valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kestävät korvaussäännökset.

Kemijoki Oy:n keskeiset muutosehdotukset:

- Vesilain 3 luvun 21 a §:n mukaan uusien määräysten antamisesta aiheutetut muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattavaksi.
- Ehdotettu vesilain 3 luvun 21 a §:n 3 momentin säännös muutetaan vastaamaan vesilain 3 luvun 21 §:n perussäännöstä viittaamalla vesilain 13 lukuun (korvausten puolitoistakertaisuus).
- Korvauksen sovittelusäännös poistetaan lakiehdotuksesta.
- Ehdotetussa vesilain 19 luvun 5 §:n 4 momentin voimaantulosäännöksessä todetaan, että kyseistä momenttia ei sovelleta kuitenkaan 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettuun uusien (kalatalousvelvoitteita koskevien) määräysten antamiseen. Kemijoki toteaa,

että vesilain mukaiset vähäistä suuremmat edunmenetykset tulee kuitenkin korvata myös silloin, kun annetaan uusia 3 luvun 21 a §:n mukaisia kalatalousmääräyksiä.

Seuraavissa kappaleissa esitetään Kemijoki Oy:n yksityiskohtaiset muutosehdotukset perusteluineen.

Uusien kalatalousmääräysten antaminen ja korvaussäännökset

Vesilain 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 21 a §, jonka 1 momentin nojalla lupaviranomainen voisi kalatalousviranomaisen hakemuksesta määrätä kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun nollavelvoitelaitoksen luvan haltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Ehdotetun 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta tai kalatalousmaksusta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Lakiehdotuksen mukaan kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan (s. 59), että voimassa olevan vesilain edellytykset, joiden nojalla lainvoiman saaneen vesitalouslupan määräyksiin voidaan jälkikäteen puuttua, ovat tiukat. Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa pääsääntöisesti sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä, minkä lisäksi hankkeesta vastaavalla on oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvista muista kuin vähäisistä edunmenetyksistä. Hankkeesta vastaavan asema jälkikäteistä vesitalouslupa puuttumista vastaan on huomattavan vahva.

Kemijoki Oy toteaa, että uusi ehdotettu säännös mahdollistaa luvanhaltijoita koskevien kalatalousvelvoitteiden ja -maksujen määrittämisen huomattavasti voimassa olevaa vesilain 3 luvun 21 §:ää keveämmin perustein. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Toisin kuin voimassa olevan vesilain mukaan (VL 3:14), uuden vesilain 3 luvun 21 a §:n mukaan hanketta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty. Uusi vesilain 3 luvun 21 a § ei sisällä myöskään voimassa olevan vesilain 3 luvun 21 §:n 2 ja 3 momentissa mainittuja kalatalousvelvoitteen määrittämisen rajoitteita ja 1 momentissa mainittuja edellytyksiä, joiden perusteella velvoitteet voidaan määrätä.

Vesilaki on tarkoitettu systemaattiseksi kokonaisuudeksi, jossa lupamääräyksiin puuttuminen, vesiluvan vahva pysyvyysuoja ja omaisuudensuojan huomioivat korvaussäännökset muodostavat kiinteän kokonaisuuden. Uusien lupamääräysten antamisen huomattava helpottaminen sekä samaan aikaan tapahtuva korvausten saamisen rajoittaminen ja niiden sovittelu (omaisuudensuojan kannalta ongelmallisella tavalla) muodostavat oikeudenvastaisen ja kohtuuttoman kokonaisuuden luvan haltijalle.

Lakiesityksessä ei ole määritetty sitä, millainen kalataloushyöty mahdollistaa velvoitemääräyksen antamisen¹. Kalataloudelliselle hyödyille tulee olla painava yhteiskunnallinen intressi. Merkittävää lainsoveltajan kannalta on myös se, miten lainsäätävä

¹ liite 1: Ks. tarkemmin tähän liittyen professori Martti Häkkäsen asiantuntijalausunto, s. 14, kappale 39

määrittelee sen suhteen voimatalouden tuottamaan hyötyyn. Nämä yleisen ja yksityisen edun kannalta olennaiset kysymykset eivät ilmene lakiesityksestä. Kemijoki Oy katsoo, että koska lakiuudistus rajoittaa luvanhaltijan omaisuudensuojaa ja vesitalousluvan pysyvyyssuojaa sekä heikentää korvaussäännöksiä merkittävästi, tulisi painavan yhteiskunnallisen intressin edellytys kirjata perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti nimenomaisesti lakitekstiin.

Kuten edellä on todettu, lakiehdotuksessa esitetään voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna luvanhaltijalle epäedullista korvaussäännöstä. Ehdotetun uuden vesilain 3 luvun 21 a §:n 3 momentin mukaan luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan muut kuin vähäiset edunmenetykset korvataan noudattaen soveltuvin osin, mitä vesilain 13 luvussa säädetään.

Lisäksi ehdotetun uuden korvaussäännöksen mukaan korvausta voidaan (luvan haltijan vahingoksi) sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi. Korvaustason kytkeminen omistustajan pituuteen on omaisuudensuojan näkökulmasta erittäin ongelmallista. Juuri uudistettuun lunastuslakiin (603/1977) ei sisälly edellä mainitun kaltaista luvan haltijan omaisuudensuojan vastaista korvauksen sovittelusäännöstä. Ehdotuksessa esitetyllä tavalla kirjattuna säännös mahdollistaa tulkinnan, ettei käytönrajoituksesta suoriteta ollenkaan korvausta tai että niiden määrää rajoitetaan olennaisesti. Erityisen ongelmalliseksi lakiesityksen tekee se, että velvoitteen määräämisen edellytyksiä kevennetään ja korvausten saamisen edellytyksiä heikennetään samanaikaisesti.

Kemijoki Oy toteaa, että ehdotettua vesilain 21 a §:n 3 momenttia tulisi muuttaa siten, että se vastaa vesilain 3 luvun 21 §:n perussäännöstä myös siltä osin, kun säännöksessä viitataan vesilain 13 lukuun. Myös nollavelvoitelaitosten omistajien vesivoiman menetykset tulee näin ollen korvata vesilain systematiikan mukaisesti puolitoistakertaisesti. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 56) asiassa ei olisi kyse vesilain 13 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta hankkeesta vastaavan korvausvelvollisuudesta, eikä korvaukseen olisi tarkoitus soveltaa saman luvun 11 §:n 4 momentin mukaista puolitoistakertaista korvausta. Kemijoki Oy toteaa, että sillä seikalla, mikä taho on korvausvelvollinen - hankkeesta vastaava luvanhakija tai viranomainen - ei tule olla merkitystä korvausvelvollisuuden määräytymisen suhteen.

Kemijoki Oy viittaa lopuksi lain esitöiden kirjaukseen, jonka mukaan kalatalousvelvoitteista erityisesti kalatien toteuttamiskustannukset saattavat nousta huomattavan suuriksi. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimus huomioon ottaen 3 luvun 21 a §:n 2 momentissa ehdotetaan sen vuoksi säädettäväksi, että määräyksestä ei saisi aiheutua luvanhaltijalle kohtuuttomaksi katsottavia kustannuksia luvanhaltijalle. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 55) jos luvan haltijana on esimerkiksi energia-alan yhtiö, pörssi-yhtiö, muu varallisuusmassaltaan huomattava oikeushenkilö, kunta tai valtio, sitä epätodennäköisempää on, että toimenpidettä pidettäisiin tällä perusteella kohtuuttomana.

Kemijoki Oy toteaa, että kohtuuttomuuden arviointiin ei saa lähtökohtaisesti vaikuttaa se, mikä vahingonkärsijän oikeudellinen status tai varallisuusasema on.²

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Uuden sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Jos perusoikeuksiin (omaisuudensuojaan) puututaan tavallisella lailla, on kaikkien rajoitusedellytysten täytyttävä samanaikaisesti. Rajoitusten tulee olla mm. tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä myös laista.

Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan uuden lupamääräyksen antamista koskeva vesilain 3 luvun 21 a §:n säännös ja etenkin siihen liittyvä korvaussäännös ovat tulkinnanvaraisia eivätkä täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Luvanhaltijan tulee voida säännösten perusteella päätellä ja ennakoida kalatalousvelvoitteen vaikutukset omaan taloudelliseen asemaansa.

Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitus ei esim. saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Tältä osin Kemijoki Oy viittaa edellä mainittuun kalataloushyötyyn, jonka merkitystä rajoitusperusteena ei ole määritelty riittävästi lakiesityksessä eikä myöskään punnittu suhteessa voimantuotantoon ja muihin menetettäviin yleisiin ja yksityisiin etuihin. Kemijoki Oy toteaa lisäksi, että perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 50/2025 vp todennut elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan osalta, ettei toiminnanharjoittajalle voida asettaa em. perusoikeuksista johtuen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä sellaisia velvoitteita, joista seuraa toiminnan kannattamattomuus.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Säännöllä tarkoitetaan tavoitteen (kalataloushyödyn) ja käytetyn keinon (uudet kalatalousmääräykset) keskinäistä punnintaa. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Esitetty 3 luvun 21 a §:n korvaussäännös on suhteellisuusvaatimuksen vastainen erityisesti siksi, koska lakiesityksen sanamuodon mukaan on mahdollista, että omaisuudenkäytönrajoituksesta ei tulla suorittamaan luvanhaltijalle oikeudenmukaisia ja riittäviä korvauksia.

Kemijoki Oy esittää lakiehdotusta täsmennettäväksi siten, että se täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja että se on suhteellisuusvaatimuksen mukainen.

² Ks. professori Martti Häkkäsen asiantuntijalausunto, s. 40, kappale 118, jossa todetaan seuraavasti: "kalatalousvelvoitteiden määrittämisessä voi kuitenkin olla tapauskohtaisesti kysymys varsin jyrkästä puuttumisesta vesivoimaoikeuden haltijan asemaan. Erityistä huomiota on tällöin kiinnitettävä suhteellisuusvaatimuksen toteutumiseen ja siihen, että velvoitteella ei aseteta oikeudenhaltijalle kohtuutonta taakkaa. Oikeudenmukaisen tasapainon säilyttämisessä korvaussääntelyllä on keskeinen asema."

Voimaantulosäännökset

Voimassa olevan vesilain 19 luvun 5 §:ssä 4 momentin mukaan, jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, luvanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä todetaan, että kyseistä momenttia ei sovelleta kuitenkaan 3 luvun 21 a §:ssä tarkoitettuun uusien (kalatalousvelvoitteita koskevien) määräysten antamiseen.

Kemijoki Oy toteaa, että edellä mainitut vähäistä suuremmat edunmenetykset tulisi korvata myös silloin, kun annetaan uusia kalatalousmääräyksiä. Luvanhaltijalla tulisi olla lunastusoikeus myös uusia määräyksiä annettaessa.

KEMIJOKI OY

Tuomas Timonen
Toimitusjohtaja

Liitteet 1. Professori Martti Häkkäsen lausunto