

LAUSUNTO

30.5.2023

Oikeusministeriö

Vesilain tarkistaminen; työryhmän mietintö

Diaarinumero VN/335/2019

### Taustaa

Oikeusministeriössä vireillä oleva vesilain (587/2011, ”Vesilaki”) tarkistamista koskeva lainsäädäntöhanke on osa toimenpidekokonaisuutta, jonka tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Toimet liittyvät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen.

Lainsäädäntöhankkeen taustalla on mm. tyytymättömyys vesitalousluvan muuttamista koskevaan lainsäädäntöön sellaisten vesivoimalaitosten osalta, joiden vesitalouslupiin ei entuudestaan sisälly kalatalousvelvoitteita tai kalatalousmaksuja (ns. nollavelvoitelaitos). Vesilain tarkistamisen tavoitteena on, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen nollavelvoitelaitoksen lupaan.

Kemijoki Oy kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto työryhmän mietinnöstä, joka on annettu hallituksen esityksen muodossa (”Mietintö”). Kemijoki Oy kannattaa ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämiseksi.

Yhtiön näkemyksen mukaan Mietintö sisältää kuitenkin huomattavia, tässä lausunnossa käsiteltäviä perustuslaillisia puutteita koskien omaisuuden suojaa, eikä Mietintö näin ollen muodosta oikeudellisesti kestäväää pohjaa lainsäädäntömuutosten jatkovalmistelulle.

Kemijoki Oy katsoo, että Mietinnön taustalla oleva laajempi tavoite vaelluskalojen elvyttämiseksi on parhaiten saavutettavissa vapaaehtoisin toimenpitein toiminnanharjoittajien, viranomaisten ja sidosryhmien välisellä yhteistyöllä.

### Kemijoki Oy:n lausunto

#### 1. Ehdotettu sääntely

Mietinnössä ehdotetaan lisättäväksi Vesilain 2 lukuun uusi 13 b § vesivoimalaitoksen lunastamiseksi kalankulun turvaamiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan lupaviranomainen voisi kalatalousviranomaisen hakemuksesta myöntää oikeuden nollavelvoitelaitoksen omaksi lunastamiseen. Oikeuden myöntämisen edellytyksenä olisi, että 1) laitoksen muodostaman vaellusesteen poistaminen on tarpeen kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen tai palauttamisen kannalta; 2) laitoksella on vain vähäinen merkitys energiahuollon näkökulmasta; 3) laitoksen taloudellinen arvo on vähäinen; ja 4) laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

Vesilain 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 21 a §, jonka 1 momentin nojalla lupaviranomainen voisi kalatalousviranomaisen hakemuksesta määrätä kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän nollavelvoitelaitoksen luvan haltijalle. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja

## LAUSUNTO

30.5.2023

vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä, muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta.

Ehdotetun 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaan luvan haltijalla olisi oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitettusta velvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voitaisiin sositella ottaen huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen. Luvan haltijalla olisi oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana.

Lisäksi ehdotetaan Vesilain 13 luvun 11 §:n muuttamista siten, että korvausta maapohjasta, rakennuksista, rakennelmista, laitteista ja oikeuksista ei suoriteta puolitoistakertaisena tilanteessa, jossa nollavelvoitelaitos päättyy valtion lunastettavaksi. Myös Vesilain 19 luvun 5 § sekä 12 §:ää muutettaisiin siten, ettei säännösten nojalla maksettavaa korvausta sovelleta nollavelvoitelaitoksiin.

## 2. Ehdotuksen suhde omaisuuden suojaan

### 2.1. Yleisesti

On kiistatonta, että vesivoima, sen hyödyntäminen sekä lainvoimaiset vesitalousluvut kuuluvat perustuslain (731/1999, ”Perustuslaki”) 15 §:n turvaaman omaisuuden suojan piiriin. Tämä pääsääntö on vahvistettu paitsi perustuslakivaliokunnan (”PeVL”) lausuntokäytännössä, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (”EIS”) 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kohdassa<sup>1</sup> sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (”EIT”) ratkaisukäytännössä.<sup>2</sup> Kajoaminen lainvoimaiseen lupaan, eli omaisuuteen, on mahdollista ainoastaan lailla ja PeVL:n vahvistamien rajoitusedellytysten täytyessä. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Ankarat ja syvälle käyvät puuttumiset omaisuuden suojaan ovat mahdollisia vain Perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Jos perusoikeuksiin, tässä tapauksessa omaisuuden suojaan, puututaan tavallisella lailla, on kaikkien seuraavien PeVL:n kehittämien rajoitusedellytysten täyttyvä samanaikaisesti: 1) rajoitusten tulee perustua lakiin, 2) rajoitusten on oltava

<sup>1</sup> EIS:n 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

*”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.”*

<sup>2</sup> EIT arvioi tapauksessa Tre Traktörer AB (07.07.1989, EIT:A-159) muun ohella omaisuudensuojaan lupa-asiassa liittyviä kysymyksiä. Asiassa oli kysymys oikeudesta oikeudenkäyntiin alkoholin anniskeluluvan peruuttamista koskevassa asiassa sekä siitä, merkitsikö anniskeluluvan peruuttaminen EIS:n turvaaman omaisuudensuojan loukkausta. Tuomiossaan EIT katsoi, että anniskeluluvan myöntäminen antoi yhtiölle oikeuden tarjoilla alkoholi juomia ravintolassa edellyttäen, että se täyttää luvassa asetetut ehdot ja lainsäädännön asettamat vaatimukset. Viranomaisten harkintavalta luvan peruuttamisen suhteen ei ollut rajaton, vaan viranomaisia sitoi laki. EIT hylkäsi hallituksen väitteen siitä, ettei anniskelulupa ollut omaisuutta EIS:n 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan mukaisessa merkityksessä. EIT:n mukaan ravintolatoimintaan liittyvät taloudelliset edut olivat omaisuutta, ja se katsoi luvan peruuttamisen merkitsevästi heikentävän ravintolan suosiota ja laskevan sen arvoa. Siten anniskeluluvan peruuttaminen merkitsi puuttumista valittajan omaisuuteen.

Omaisuudensuojaa on käsitelty myös EIT:n tapauksessa Huoltoasema Matti Eurén Oy ja muut (19.1.2010, 26654/08). Tapauksessa oli kyse oikeudenkäynnin kohtuullisesta pituudesta ympäristölupa-asiassa ja siitä, oliko hakijan tekemiin hakemuksiin perustuneita menettelyjä tarkasteltava oikeudenkäynnin keston kannalta yhtenä kokonaisuutena. Kysymys oli myös omaisuudensuojan loukkauksesta ja syrjinnästä. Valittajat väittivät EIS:n 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklaa rikotaan, kun ympäristölupa oli evätty. EIT totesi päätöksessään, että valittajien omaisuudensuojaan oli puututtu ja että puuttumisesta oli säädetty saatavilla ja ennakoitavissa olleella lailla. EIT katsoi ratkaisussaan myös, että yleisen edun ja valittajien perusoikeuksien suojan välillä oli löydetty oikeudenmukainen tasapaino. Ratkaisusta ilmenee, että valtioilla on melko laaja harkintavalta koskien sitä, milloin ihmisoikeuksien tasapainoa on katsottava rikutun.

## LAUSUNTO

30.5.2023

täsmällisiä ja riittävän tarkkarajaisia, 3) rajoitusperusteiden on oltava hyväksyttäviä ja niiden tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, 4) rajoitukset eivät saa ulottua perusoikeuden ytimeen, 5) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, 6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja 7) rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>3</sup> Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan Mietintö ei täytä kaikkia perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja vaatimuksia. Yhtiön näkemyksen mukaan puutteellisesti täyttyviä rajoitusedellytyksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Oikeusturvaa sekä kansallisia ihmisoikeusvelvoitteita koskevien vaatimusten osalta Kemijoki Oy viittaa liitteen 1 lukuihin 5.7 ja 5.8.

Mietinnössä viitataan PeVL:n perusoikeusuudistusta edeltävään lausuntokäytäntöön, jossa vesivoiman ja sen hyödyntämisen on arvioitu kuuluvan omaisuuden suojan piiriin. Tässä lähtökohdassa ei ole Mietinnössä esitetyn mukaisesti ole tapahtunut muutosta. Mietinnössä todetaan kuitenkin seuraavaa:

*”Sen sijaan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään eri yhteyksissä todennut (ks. esim. PeVL 55/2018 vp s. 2), että lunastuksen ja käyttörajoituksen välistä suhdetta koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on muuttunut merkittävästi perusoikeusuudistuksen myötä. Perustuslakivaliokunta on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei omaisuuden käyttörajoitusten arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (PeVL 6/2010 vp). Merkityksellisenä on pidettävä ennen muuta ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sisällyttämistä perustuslakiin. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi koskiensuojelua koskevat lausunnot on annettu ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä (ks. PeVL 21/1993 vp, s. 1 sekä PeVL 61/2010 vp, s. 3 ja PeVL 8/2017 vp, s. 5—6).” (s. 41)*

Ennen perusoikeusuudistusta arvioinnin lähtökohtana oli, että omistusoikeuden rajoituksista voidaan säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen, tai jos rajoituksen taustalla on voimakas ja pakottava yleinen etu.<sup>4</sup> Perusoikeusuudistuksen jälkeen arvioinnin lähtökohdaksi on muodostunut perusoikeuspunninta. On kuitenkin huomattava, että perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että tarkoituksena on säilyttää perusoikeusuudistusta edeltävän ajan omaisuuden suoja koskeva tulkintakäytäntö.<sup>5</sup> On siten selvää, että omistusoikeuteen puuttumisen merkittävyydelle tulee edelleen antaa painoarvoa perusoikeuspunninnassa, kuten myös liitteen 1 kohdassa 33 todetaan.

Mietinnön mukaan *kalatalousvelvoitteen muuttamista* koskevassa sääntelyssä (Mietinnön 3 luvun 21 a §) on lähtökohtaisesti kyse Perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta. Tätä perustellaan mm. ehdotetun sääntelyn merkityksellä vaelluskalakantojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen sekä virkistyskäytön- ja kalastusmahdollisuuksien

<sup>3</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

<sup>5</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp, s. 62.

## LAUSUNTO

30.5.2023

parantamisen kannalta. Ko. intressit pohjautuvat Mietinnön perusteella Perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristövastuussääntöön.

Kemijoki Oy huomauttaa jo alkuun ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n osalta, että vesivoiman tuotanto edistää ympäristöperusoikeussääntöksen tavoitteita tuottamalla uusiutuvaa vesisähköä, joka osaltaan edistää ilmastonmuutoksen hillintää koskevia kotimaisia ja kansainvälisiä tavoitteita. PeVL on hiilen energiakäytön kieltämistä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 200/2018 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2018 vp) pitänyt ilmaston ja ympäristön suojeiluun liittyviä tavoitteita erityisen painavina.<sup>6</sup> Voidaan siis todeta, että ilmastonmuutoksen torjunnan merkitys on nykyään erityisen korostunut. Täten käsillä on *ympäristöperusoikeussääntöksen sisäinen kollisio*. Kemijoki Oy viittaa perusoikeuskollisioon osalta myös liitteen 1 luvussa 5.5.2 esitettyyn.

Mietinnössä omaisuuden suojaa käsitellään mm. perusoikeuden henkilöllisen soveltamisalan kautta. Tältä osin Mietinnössä todetaan, että *"perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin ..."* (s. 40). Vesivoimalaitosten omistussuhteille ei mietinnössä ole annettu merkitystä, mutta nämä voivat vaikuttaa sääntösten soveltamiseen. Kemijoki Oy viittaa edellä esitettyyn ja toteaa olevan selvää, että oikeushenkilöiden omaisuus kuuluu omaisuuden suojan piiriin, ja tähän puuttumista koskevat samat rajoitusedellytykset kuin puuttumista luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaan. Henkilöllisyys voi kuitenkin vaikuttaa esimerkiksi omaisuuden suojaan puuttumisen oikeasuhtaisuutta koskevaan arviointiin.

Mietinnössä on myös arvioitu, voisiko jälkikäteen asetettava toimintavelvoite ja vesivoiman käytön rajoitus tietyissä tilanteissa rinnastua vaikutuksiltaan tosiasiallisesti valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen, eli Perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen, sillä jälkikäteen määrättävän velvoitteen toteuttamiskustannukset voivat nousta merkittävän suuriksi. Toisin kuin Perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, saman lainkohdan 1 momentin tarkoittamista tilanteista ei automaattisesti seuraa täyden korvauksen vaatimusta. Em. perustein työryhmä on kuitenkin päätenyt siihen tulkintaan, että ehdotetun 3 luvun 21 a § osalta käsillä on Perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettu tilanne. Lunastusta koskevan säädösehdotuksen osalta asianlaita on kuitenkin eri, sillä lunastamista arvioidaan sekä Perustuslain 15 §:n 1 että 2 momentin perusteella. Lunastusta koskevaa säädösehdotusta käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Kemijoki Oy toteaa, että korvausten määräämisessä kyse ei kuitenkaan ole "joko tai" -tilanteesta, jossa arvioitaisiin pelkästään sitä, onko kyseessä Perustuslain 15 §:n 1 vai 2 momentin mukaisesta tilanteesta ja siitä, maksetaanko luvanhaltijalle korvauksia täyden korvauksen periaatteen mukaisesti tai ei lainkaan. Nollavelvoitetapaukset koskevat yleensä pieniä vesivoimalaitoksia pienissä vesistöissä. Tämän takia kalataloudellisesti merkityksellisillä lupaehtojen muutoksilla voi usein olla luvanhaltijan kannalta erittäin suuri merkitys sekä investointikustannusten että menetetyt energian muodossa. Tällöin omaisuuden suojan loukkaus olisi ankaruudeltaan ja syvyydeltään merkittävä. Siten ei ole lainkaan poissuljettavissa ja

<sup>6</sup> Perustuslakivaliokunta toteaa (PeVL 55/2018 vp, s. 2) seuraavaa:

*"Kokonaisuutena arvioiden esityksen merkittävää elinkeinovapauden rajoitusta voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää rajoituksen erityisen painavat tavoitteet huomioiden myös oikeasuhtaisena."*

## LAUSUNTO

30.5.2023

on jopa todennäköistä, että uuden määräyksen asettaminen merkitsee niin syvälistä kajoamista luparatkaisuun, että kyse on valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta taikka tätä hyvin vahvasti muistuttavasta tilanteesta. Kemijoki Oy viittaa tältä osin myös liitteen 1 kohtaan 87. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida nämä tilanteet ja sisällyttää tilanteisiin asianmukaiset korvaussäännökset.

Mitä tulee luvanhaltijalle maksettavan ja tämän omistusaikaan kytkettävän korvauksen sovittelua koskevaan säännökseen, Kemijoki Oy toteaa, että säännös on kestävä ja yleisten lunastuseriaatteiden vastainen, ja johtaisi vaikeasti ennakoitavaan soveltamiskäytäntöön. Korvauksia koskevia näkökohtia tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

## 2.2. Ehdotuksen puutteet suhteessa omaisuuden suojan rajoittamisedellytyksiin

### 2.2.1. Aluksi

Kuten edellä on todettu, Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan Mietintö ei täytä kaikkia perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja PeVL:n kehittämiä rajoitusedellytyksiä, jotka on lueteltu edellä. Yhtiön näkemyksen mukaan puutteellisesti täytyviä rajoitusedellytyksiä käsitellään edellytyskohtaisesti seuraavissa alaluvuissa. Kemijoki Oy viittaa yleisesti rajoittamisedellytysten osalta lisäksi lausunnon liitteenä 1 olevaan asiantuntijalausuntoon.

### 2.2.2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Mietinnön mukaan *lunastamisen* edellytysten kirjoitustapaa on pidettävä riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan ehdotetun 2 luvun 13 b § ei täytä PeVL:n edellyttämää tarkkarajaisuutta. Myöskään ehdotetun *kalatalousvelvoitteen muuttamista* koskevaa 3 luvun 21 a §:ä ei voida pitää riittävän tarkkarajaisena.

Kuten liitteen 1 kohdasta 38 ilmenee, kalatalousvelvoite ja/tai -maksu voidaan määrätä monen sisältöisenä, jolloin velvoitteen tai maksun määräämisestä aiheutuvat vaikutukset voivat vaihdella paljonkin. Professori Häkkäsen mukaan esimerkiksi kalatien rakentamista koskevalla velvoitteella puututaan vesivoiman hyödyntämisen ja vesitalousluvan haltijan aseman kannalta kolmeen keskeiseen elementtiin. Velvoitteella on ensinnäkin 1) *suora ja välitön vaikutus* varallisuusasemaan, minkä lisäksi velvoitteella voi olla 2) *epäsuoria taloudellisia vaikutuksia*, jos esimerkiksi jo rakennetut rakennelmat taikka koneet jäävät hyödyttömäksi rakentamistoimenpiteiden seurauksena, eikä niitä voida hyödyntää energiantuotannossa. Myös mahdollisuus 3) *hyödyntää omaisuutta taloudellisesti* heikentyy, jos rakentamisvelvoite johtaa esimerkiksi vesivirtaaman heikentymiseen ja edelleen energiantuotantokapasiteetin pienentymiseen.

Liitteen 1 kohtien 39-40 mukaisesti täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu vaatimus siitä, että luvanhaltijan oikeudelliseen asemaan vaikuttavat taloudelliset elementit tunnistetaan ja erotellaan lainsäädännössä, ja että säännöksestä ilmenee, miten lainsäätäjä on tarkoittanut ratkaista luvanhaltijan ja julkista intressiä edustavan tahon välillä. Professori Häkkäsen mukaan sääntelytapa, jossa perusteiltaan erilaiset taloudelliset vaikutukset niputettaisiin samaan arviointiin erilaisten avointen ja tulkinnanvaraisten haitta- tai hyötykäsitteiden kautta tapahtuvaksi, ei ole ongelmaton täsmällisyyden ja -tarkkarajaisuuden kannalta. Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan Mietinnöstä ei ilmene, mitä laitoksen vähäinen

## LAUSUNTO

30.5.2023

merkitys energianhuollon näkökulmasta (2 kohta), vähäinen taloudellinen arvo (3 kohta) ja laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittamisen kohtuulliset/kohtuuttomat kustannukset (4 kohta) käytännössä tarkoittavat ja miten ko. edellytyksiä arvioidaan. Kemijoki Oy toteaa kuitenkin, että vesivoimalaitosten energiahuollollisen merkityksen huomioiminen arvioinnissa on eriarvoisen tärkeää.

Kuten liitteen 1 kohdasta 40 ilmenee, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää myös, että luvanhaltija voi säännösten perusteella itse päätellä ja ennakoida kalatalousvelvoitteen vaikutukset luvanhaltijan taloudelliseen asemaan. Kemijoki Oy viittaa edellä todettuun ja toteaa, ettei kalatalousvelvoitteen aiheuttamia vaikutuksia luvanhaltijan asemaan ole mahdollista arvioida säännösehdotuksen avoimen ja tulkinnanvaraisen arviointikehyksen takia.

Eryteisesti maksuja ja veroja koskevien erityisten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten osalta Kemijoki Oy viittaa liitteen 1 lukuun 5.3.2, jossa todetaan liitteessä tarkemmin esitetyin perusteluin, että kalatalousmaksua tulisi lähtökohtaisesti pitää Perustuslain 81 §:n valossa pikemminkin verona kuin maksuna, jolloin säännösten tulee liitteessä 1 todetun mukaisesti olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veron määräämisen suhteen on sidottua harkintaa. Verovelvollisen tulisi myös olla mahdollista päätellä säännöksestä maksuvelvoitteen suuruus, mikä ei Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan ehdotetun säännöksen perusteella ole mahdollista.<sup>7</sup> Kemijoki Oy toteaa edelleen liitteeseen 1 viitaten, että korvausten osalta sääntelystä tulisi ilmetä, korvataanko menetys kokonaisuudessaan vaiko pelkästään osittain. Korvauksen ilmaiseminen esimerkiksi prosenttipohjaisesti edistäisi sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

### 2.2.3. Hyväksyttävyyysvaatimus ja yhteiskunnallisen merkityksen vaatimus

Perusoikeusrajoitusten sallittavuuden yhtenä edellytyksenä on hyväksyttävyyysvaatimus, jonka mukaan rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.<sup>8</sup> Mietinnössä todetaan otsikon mukaisesta perusoikeuden rajoittamisvaatimuksesta suhteessa ehdotettuun 3 luvun 21 a §:ään seuraavaa:

*”Ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin erityisesti uhanalaisia vaelluskalakantoja. Vaelluskalannoista äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat järvilohi ja ankerias. Erittäin uhanalaisia (EN) ovat meritaimen, Etelä-Suomen taimenkannat ja merialueen vaellussiika. Muista kalannoista äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat Vuoksen alueen nieriä ja harjuksen merikannat (Suomen lajien uhanalaisuus 2019, s. 551-552 ja 554-555 (<http://hdl.handle.net/10138/299501>)). Näiden lajien turvaamista voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.”*

Ehdotetun lunastussäännöksen osalta taas todetaan, että *”vaelluskalakantojen, ja yleisemmin luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, on katsottava sellaiseksi*

<sup>7</sup> Kuten liitteessä 1 todetaan, verotus ei itsessään ole Perustuslain tai omaisuuden suojan vastaista eikä sitä siten automaattisesti arvioida Perustuslain 15 §:n kannalta. Mikäli verotus kuitenkin on luonteeltaan konfiskatorista, on omaisuuden suojalla merkitystä liitteessä 1 tarkemmin esitetyin perustein. Kemijoki Oy viittaa liitteeseen 1 ja toteaa, että yhtiön näkemyksen mukaan etenkin kalatalousmaksu on luonteeltaan konfiskatorista, sillä luvanhaltijan ei ole mahdollista vaikuttaa maksuvelvollisuuden syntymiseen tai sen määrään.

<sup>8</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.



## LAUSUNTO

30.5.2023

*yleiseksi intressiksi, joka voi täyttää yleisen tarpeen vaatimuksen ja oikeuttaa puuttumaan omaisuudensuojan ytimeen (1. kohta)."*

Kuten edellä on todettu, ko. intressi on Mietinnössä kytketty Perustuslain 20 §:ään, mutta Mietinnössä ei ole tältä osin riittävästi arvioitu ja huomioitu edellä tässä lausunnossa käsiteltyä ympäristöperusoikeuden ns. sisäistä kollisiota ilmastomuutoksen torjunnan, jota vesivoimatuotanto edistää, ja biodiversiteetin välillä, jonka käsillä oloa ja merkitystä aina tapauskohtaisesti tulisi arvioida. Hyväksyttävyyksivaatimusta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota myös intressin tosialliseen toteuttamismahdollisuuteen. Jos sääntelyn tavoitteen toteuttaminen ei käytännössä ole mahdollista, ei Perustuslain turvaaman omaisuuden suojan rajoittaminen myöskään voi olla hyväksyttävää.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että painavana yhteiskunnallisena tarpeena perusoikeusrajoitukselle voidaan pitää paitsi toisen perusoikeuden turvaamista-voitetta, myös esimerkiksi jonkin painavan kollektiivisen hyvän turvaamista tai edistämistä, kuten kansallista turvallisuutta.<sup>9</sup> Varallisuus- ja oikeuksien rajoittamisen osalta hyväksyttävänä rajoitusperusteina on viitattu yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansantaloudellisiin intresseihin.<sup>10</sup> Vaelluskalaintressi voinee sinänsä olla hyväksyttävä rajoitusperuste, mutta liitteen 1 kohdasta 53 ilmenevin tavoin hyväksyttävyydestä ei sellaisenaan vastausta siihen, miten juuri vesitalouslupien osalta asiaa on arvioitava. Vaelluskalaintressin hyväksyttävyyttä ja yhteiskunnallista tarvetta käsillä olevassa tapauksessa vähentää jo se, että sitä koskevan tavoitteen toteuttamismahdollisuudet ehdotetulla lainsäädännöllä ovat em. mukaisesti käytännössä hyvin vähäiset. Kemijoki Oy huomauttaa myös, että vesivoimalaitospadot muodostavat alle viisi prosenttia Suomen vaellusesteistä. Virkistyskalastusintressin osalta on huomattava, ettei kyse ole perusoikeudesta eikä se siten muodosta hyväksyttävää perustetta omaisuuden suojaan puuttumiselle.<sup>11</sup>

Vaelluskalaintressin yhteiskunnallista merkitystä perustellaan Mietinnössä pitkälti kansallisilla vaelluskalastaatioilla, luonnon monimuotoisuutta turvaavilla strategioilla sekä direktiivillä 2000/60/EY<sup>12</sup> ("Vesipuitedirektiivi"). Tältä osin Kemijoki Oy huomauttaa, että kansallisten vaelluskalastaatioiden antamisen jälkeen on annettu merkittävä määrä uutta sääntelyä sekä strategioita, jotka ovat luonteeltaan velvoittavampia ja puhuvat vesivoiman toimintaedellytysten heikentämisestä vastaan. Kemijoki Oy viittaa edellä esitettyyn sekä liitteen 1 lukuun 5.4.2 ja toteaa, että vesivoima osaltaan edistää ja on kytkettävissä Perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristövastuusaännökseen. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa todetaan, että *"Säästökykyisellä ja hyvin ennustettavalla vesivoimalla on suuri merkitys Suomen sähköjärjestelmässä. Vesivoiman toimintaedellytyksistä huolehditaan toimitus- ja huoltovarmuuden varmistamiseksi. Turvataan vesivoiman säädettävyyden, sähköjärjestelmän toimivuuden ja vaihtelevan uusiutuvan sähköntuotannon hyödyntäminen yhteen sovit- taen ilmastoon, luonnon monimuotoisuuteen ja vesienhoitoon liittyvät*

<sup>9</sup> Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001, s. 184-185.

<sup>10</sup> Lämsineva, Pekka: Omaisuudensuoja, teoksessa Hallberg, ym: Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 599.

<sup>11</sup> PeVL 20/2010 vp, s. 2.

<sup>12</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puiteista.

## LAUSUNTO

30.5.2023

*tavoitteet.*<sup>1314</sup> Valtioneuvoston 15.9.2022 antama huoltovarmuusselonteko sisältää vastaavan kirjauksen (s. 39), ja selonteossa todetaan edelleen mm. seuraavaa:

*"[-] sähkö- ja kaasumarkkinoiden toimivuus on keskeinen Suomen energia-huollon turvaamiselle."*

*"Kansallisen huoltovarmuuden kannalta erityisen keskeisiä ilmastomuutokseen liittyviä kysymyksiä ovat energiamurros, [-]."*

*"Välttämätön siirtyminen päästöttömiin energialähteisiin aiheuttaa huoltovarmuushaasteita."*

*"Tuontipolttoaineiden varastoinnilla voidaan vaikuttaa aiempaa vähemmän huoltovarmuuteen, koska polttoon perustuva energiantuotantokapasiteetti vähenee. Sähkön siirto- ja jakeluverkkojen luotettavuuteen, sähkötehon riittävyteen ja sähköjärjestelmän joustoon liittyvät kysymykset korostuvat."*

Edelleen asetuksessa (EU) 2022/2577<sup>15</sup> linjataan, että vesivoimahakkeiden on katsottava olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta, kun oikeudellisia etuja tasapainotetaan yksittäisissä tapauksissa, mm. arvioitaessa direktiivin 92/43/ETY<sup>16</sup> Natura 2000- sekä lajisuojelun poikkeamisen edellytyksiä. Kemijoki Oy toteaa lisäksi, että Vesipuidedirektiivi mahdollistaa tiettyjen vesimuodostumien ihmistoiminnalle tärkeiden käyttöjen, kuten vesivoiman tuotannon, jatkumisen. Vesipuidedirektiivin osalta Kemijoki Oy viittaa myös Euroopan unionin tuomioistuimen ns. Schwarze Sulm -ratkaisuun C-346/14<sup>17</sup>, joka osoitti mm. sen, että pienenkin vesivoimalaitoksen rakentaminen voi muodostaa erittäin tärkeän yleisen hyödyn, joka oikeuttaa Vesipuidedirektiivin 4(7) artiklan mukaisen poikkeamissäännöksen soveltamisen. Käytännössä tapaus antoi jäsenvaltiolle laajan harkintavallan poikkeamisessa.

Nollavelvoitelaitoksia on suhteellisen pieni lukumäärä, ja näillä on monissa tapauksissa rajallinen teho ja säätökapasiteetti, minkä voidaan katsoa vähentävän ko. laitosten yhteiskunnallista merkitystä. On kuitenkin huomattava, että nollavelvoitelaitoksilla on merkitystä vesivoimalaitosten tarjoaman säätökyvyn, jouston ja sähkömarkkinoiden toimivuuden hajauttamisen kannalta, mikä on vallitsevassa geo- ja energiapoliittisessa tilanteessa huoltovarmuuden kannalta eriarvoisen tärkeää.

Mietinnön merkittävimpiin valtiosääntöoikeudellisiin puutteisiin kuuluu se, ettei se sisällä veloitetta arvioida vaelluskalaintressin yhteiskunnallista merkitystä. Intressin toteuttamismahdollisuudet tulee ehdotetun sääntelyn perusteella ainoastaan huomioida kalatalousveloitetta määrättäessä. Kemijoki Oy katsoo, että yhteiskunnallisen intressin merkittävyys tulisi asettaa veloitteen määräämisen ja luvan muuttamista koskevan aloitteen vireillepanon edellytykseksi. Lunastuksen osalta vaatimuksena tulisi vähintäänkin olla vaelluskalaintressin suhteuttaminen

<sup>13</sup> VNS 6/2022 vp. Valtioneuvoston selonteko. Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastратегия, s. 24

<sup>15</sup>

<sup>16</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

<sup>17</sup> C-346/14 Euroopan komissio v. Itävalta, ECLI:EU:C:2016:322.



## LAUSUNTO

30.5.2023

suotuisaan suojelutasoon ja myös muihin yhteiskunnallisesti painaviin intresseihin, jotka tällä hetkellä ovat mm. ilmastopoliittiset tavoitteet sekä geopolittisen tilanteen myötä myös uusiutuvan energian nopean lisäämisen ja käyttöönoton tarve, kuten edellä selostetuista strategioista ja sääntelystä ilmenee. Kemijoki Oy viittaa edellä esitettyyn sekä liitteeseen 1 ja toteaa, ettei vaelluskalaintressin it sessään voida katsoa täyttävän hyväksyttävyyksivaatimusta, erityisesti huomioiden vesivoimaan kytkettävät perustuslailliset intressit.

Edelleen tulisi arvioida, voidaanko kalatalousviranomaisella katsoa olevan vaadittavaa kompetenssia arvioida kalatalousintressin merkittävyyden lisäksi myös energiaintressiä. Lakiehdotukseen tulisi lisätä kalatalousviranomaiselle velvoite pyytää asiasta lausunto esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöltä taikka Huoltovarmuuskeskukselta.

#### 2.2.4. Suhteellisuusvaatimus

Hyväksyttävyyksivaatimuksen arviointiin liittyy kiinteästi sen arviointi, täyttääkö rajoitusperuste myös suhteellisuusvaatimuksen.<sup>18</sup> Rajoituksen tulee olla välttämättömän päämäärän toteuttamiseksi, eikä sääntely saa liiallisesti rasittaa kohdettaan eli rajoitettavan perusoikeuden haltijaa. Rajoitus ei myöskään saa olla epäsuhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään ja rajoitettavaan perusoikeuteen.<sup>19</sup> Tältä osin Mietinnössä todetaan ehdotetun Vesilain 3 luvun 21 a §:n osalta mm. seuraavaa:

*”Omaisuuksensuojiaan kohdistuvia rajoituksia, ottaen huomioon hankkeesta vastaavan perusteltuja odotuksia turvaavan 3 luvun 21 a §:n 2 momentin säännökset, voidaan pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävänä, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omistusoikeuteen puuttumiseen.”*

Mietinnön oikeasuhtaisuutta perustellaan mm. nollavelvoitelaitosten omistuspohjan vaihtelevuudella ja sillä, että lainsäätäjän liikkumavara on em. mukaisesti laajempi tarkasteltaessa oikeushenkilöiden omaisuuden suoja. Merkitystä annetaan myös sille, että ”vesivoiman tuottajilta on voitu jo jonkin aikaa edellyttää varautumista lupamääräysten tiukentumiseen, eivätkä toiminnanharjoittajat voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (esim. PeVL 56/2005 vp ja PeVL 31/2006 vp)”.

Vaelluskalaintressin yhteiskunnallista merkitystä ja sen toteutumisen käytännön toteutettavuutta on käsitelty edellä. Edellä sekä liitteessä 1 on lisäksi selostettu vesivoiman yhteiskunnallista merkitystä vallitsevassa geo- ja energiapoliittisessa tilanteessa sekä vesivoiman kytköstä Perustuslain 20 §:n ympäristövastuusaännöksen. Kemijoki viittaa liitteen 1 kohtaan 71 ja toteaa, että käsillä olevassa tapauksessa perustelluin lähtökohta on se, että vesivoimaan liittyville intresseille annetaan Perustuslain 20 §:n valossa kalatalousintressiä suurempi painoarvo. Kemijoki Oy toteaa, että lakiehdotukseen tulisi suhteellisuusvaatimuksen täyttämiseksi vähintäänkin sisällyttää tiukat edellytykset nollavelvoitelaitoksen luvan

<sup>18</sup> Ks. esim. Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001, s. 134, jossa todetaan:

*”Käytännössä rajoitusperusteiden hyväksyttävyyksiarviointi liittyy kiinteästi juuri suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointiin: se muodostaa tavaltaan esivaiheen ennen varsinaista punnintaa rajoituksen perusteena olevien intressien ja rajoitettavaan oikeuteen kiinnittyvien intressien välillä.”*

<sup>19</sup> Ks. PeVL 3/2014 vp, s. 3 ja PeVL 38/2013 vp, s. 4–5.

## LAUSUNTO

30.5.2023

muuttamista koskevan hakemuksen jättämiselle, jossa arvioinnin kohteena olisi vaelluskalaintressin yhteiskunnallinen merkitys sekä toteuttamismahdollisuuksien arviointi liitteen 1 kohdan 65 mukaisesti. Vastaavasti lunastamisen edellytykseksi tulisi asettaa vaelluskalaintressin yhteiskunnallisen merkityksen arviointi sekä intressin suhteuttaminen esimerkiksi suotuisaan suojelutasoon.

Mietinnössä kalatalousvelvoitteen jälkikäteistä asettamista perustellaan myös sillä, etteivät toiminnanharjoittajat perustellusti voi odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana. Lainsäädännöllä ei kuitenkaan voida mahdollistaa sitä, että toiminnanharjoittajalle jälkikäteisesti määrättäisiin kustannusvaikutuksiltaan täysin kohtuuton ja lopputulokseltaan konfiskatorinen velvoitekokonaisuus edes tilanteessa, jossa vaelluskalakantojen turvaamistavoitetta pidettäisiin hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Liitteessä 1 esitetyn mukaisesti on myös huomattava, että vesitalousluvan haltija ei ehdotetun sääntelyn perusteella saisi sääntelystä taloudellista tai muutakaan hyötyä. Tämä olisi tullut ottaa huomioon Mietinnön suhteellisuusarviossa. Lisäksi Mietinnössä viitatu PeVL:n lausunnot PeVL 56/2005 vp ja PeVL 31/2006 vp koskevat taksiliikenne- ja lääkelainsäädäntöä, eivätkä nämä siten suoraan ole rinnastettavassa käsillä olevaan tilanteeseen. Em. mukaisesti on kiistatonta, että vesivoimalaitosten vesitalousluvut kuuluvat omaisuuden suojan piiriin. Omaisuuden suojaan puuttuminen edellyttää näin ollen korkean, perusoikeuksienrajoitusedellytykset täyttävän soveltamiskynnyksen, sekä asianmukaiset korvaussäännökset.

Lunastuksen oikeasuhtaisuutta perustellaan ilmeisesti sillä, että lunastus on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi. Mietinnössä todetaan lisäksi, että *”yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä ei tule arvioida yksinomaan vaelluskalakantojen turvaamistavoitteen kannalta, vaan kiinnittäen samalla huomiota myös muihin yleisiin intresseihin”*. Toisin sanoen vaelluskalaintressi tulisi suhteuttaa myös muihin intresseihin. Sanottu ei kuitenkaan PeVL:n edellyttämän tarkkarajaisuus- tai täsmällisyysvaatimuksen vaatimalla tavalla ilmene lakiehdotuksesta, ja em. mukaisesti säännökseen tulisi sisällyttää vaatimus vaelluskalaintressin yhteiskunnallisen merkityksen arvioimiseksi.

Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan suhteellisuusvaatimuksen täytyminen edellyttää lisäksi luvanhaltijan oikeutta vaatia lunastusta täyttää korvausta vastaan tilanteissa, joissa kalatalousvelvoitteen asettaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla Vesilain 19 luvun 5 §:n mukaisesti.

#### 2.2.5. *Luvanhaltijalle suoritettavan korvauksen oikeasuhtaisuus*

Kemijoki Oy viittaa luvanhaltijalle suoritettavan korvauksen oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta liitteeseen 1. Kuten liitteen 1 kohdassa 75 todetaan, korvaus on yksi suhteellisuusarvioon vaikuttava tekijä, jolla on vaikutusta ehdotetun sääntelyn kokonaisuutta arvioitaessa Perustuslain kannalta. Ehdotetun sääntelyn perusteella luvan haltijalla olisi oikeus saada valtiolta korvaus uudesta kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voitaisiin sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen. Luvan haltijalla olisi lisäksi oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana. Tällainen korvaussääntely on Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan kestäväntöytä ja yleisten lunastusperiaatteiden vastaista, ja tulee todennäköisesti johtamaan vaikeasti ennakoitavaan soveltamiskäytäntöön.

## LAUSUNTO

30.5.2023

Edellä esitetyn mukaisesti korvausten määräämisessä kyse ei ole "joko tai" -tilanteesta, jossa arvioitaisiin pelkästään sitä, onko kyseessä Perustuslain 15 §:n 1 vai 2 momentin mukaisesta tilanteesta ja siitä, maksetaanko luvanhaltijalle korvauksia täyden korvauksen periaatteen mukaisesti tai ei lainkaan. Kuten edellä on todettu, kalataloudellisesti merkityksellisillä lupaehtojen muutoksilla voi nollavelvoitetapauksissa olla luvanhaltijan kannalta erittäin suuri merkitys sekä investointikustannusten että menetetyt energian muodossa. Lisäksi ehdotetun 21 a §:n sanamuodon perusteella erityisesti vanhoille vesivoimaloille maksettava korvaus vesivoiman menetyksestä voi käytännössä jäädä hyvin vähäiseksi.

Mietinnössä todetaan seuraavaa:

*"Hankkeesta vastaavan oikeutta korvaukseen arvioitaessa on viitattava perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 102/2022 vp (HE 324/2022 vp takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi). Perustuslakivaliokunta korosti, ettei elinkeinotoimintaan kohdistuvan lainsäädännön yleisenä lähtökohtana voinut olla kaikkien lainsäädännön muutoksista aiheutuvien välillisten kustannusten korvaaminen valtion varoista (PeVL 102/2022 vp s. 4-5).*

*Laki ehdotetaan tulemaan voimaan välittömästi. Lain voimaantuloa ei kuitenkaan seuraisi hankkeesta vastaavalle välitöntä velvollisuutta ryhtyä mukauttamaan toimintaansa tai hakea lupamääräysten tarkistamista, vaan tämä jäisi riippumaan kalatalousviranomaisen toimista. Lakiin ei esitetä sisällytettäväksi myöskään säännöksiä siitä, minkä ajan kuluessa nollavelvoitelaitosten lupamääräykset tulisi saada tarkistettua."*

Mitä tulee Mietinnössä viitattuun lausuntoon PeVL 102/2022 vp, Kemijoki Oy toteaa, että em. lainauksessa kyse oli *hallinnollisista* kustannuksista, kuten kerta- luonteisista tietojärjestelmän sopeuttamiskustannuksista. Tietojärjestelmien kehittämistarvetta luonnehditaan asiaa koskevassa hallituksen esityksessä lähtökohtaisesti *luonteeltaan tavanomaisiksi seurauksiksi niihin kohdistuvissa lainsäädännön muutostilanteissa*. Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan ko. PeVL:n lausunto ei ole rinnastettavissa nyt käsillä olevaan tilanteeseen, sillä korvauksen kohteena ovat tässä tapauksessa varsin erilaiset menetykset, jotka liitteen 1 kohdassa 90 esitetyn mukaisesti ovat luonteeltaan pysyviä ja joiden taloudelliset vaikutukset ovat pitkäaikaisia ja kumuloituvia, eikä niistä koidu minkäänlaista hyötyä.<sup>20</sup> Kemijoki Oy viittaa myös liitteen 1 kohtaan 85, jossa todetaan, ettei PeVL:n lausuntokäytännöstä yleisellä tasolla voida tehdä selkeitä johtopäätöksiä siitä, milloin korvausta tulee suorittaa ja minkä tasoisena. Painoarvoa vaikuttaa erityisesti olevan rajoituksen taustalla olevan intressin painolla. Kuten edellä on todettu, käsillä olevassa tapauksessa perustelluin lähtökohta on se, että vesivoimaan liittyville intresseille annetaan Perustuslain 20 §:n valossa vaelluskalaintressiä suurempi painoarvo.

Siirtymäajasta todetun osalta Kemijoki Oy viittaa liitteen 1 lukuun 5.5.4.2. Painoarvoa voidaan antaa annetulle siirtymäajalle sekä sääntelyn kohteelle.

<sup>20</sup> Professori Häkkänen on liitteen 1 kohdassa 75 erotellut kolme erilaista taloudellista menetystä, jotka voivat tulla kysymykseen korvausta arvioitaessa. Näitä ovat 1) kalatalousvelvoitteen edellyttämien rakennelmien ym. suorat rakentamiskustannukset, 2) rakentamistoimenpiteiden seurauksena mahdollisesti hyödyttömiksi jäävät voimalaitosrakennelmat ja koneet eli aiemmin tehdyt investoinnit, sekä 3) rakennelman takia vähenevän veden virtaaman aikaansaama vesivoimaenergian menettäminen.

## LAUSUNTO

30.5.2023

Mietinnössä Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukainen pakkolunastus kytketään tilanteisiin, joissa varallisuus oikeudellinen etuus siirtyy subjektilla toiselle, joskin PeVL on eräissä tilanteissa rinnastanut omaisuuden käytönrajoituksen valtiosääntöoikeudelliseen pakolunastukseen. Tältä osin on huomattava, että esimerkiksi luvanhaltijan vaikuttamismahdollisuuksien ulkopuolella oleva rakentamisvelvoite edellyttää käytännössä investointikustannusten suorittamista yleiseen, kalatalousintressiä edistävään käyttöön liitteen 1 kohdasta 87 ilmenevin tavoin. Ko. tilanne muistuttaa siten pakkolunastusta hyvinkin paljon, jolloin edellytyksenä tulisi olla täysi korvaus. Sama koskee tilannetta, jossa velvoitteen toteuttaminen johtaa siihen, että osa voimalaitoksen rakennelmista jää hyödyttömiksi. Kaikissa tapauksissa korvaus tulisi vähintään maksaa muusta kuin vähäisestä hyödyn vähentymisestä. Vesivoiman hyödyntämiskapasiteetin vähenemisen korvaamisen osalta on edellä esitetyin tavoin huomattava, että menetys on luonteeltaan pysyvää, eikä ehdotetusta sääntelystä aiheudu luvanhaltijalle minkäänlaista hyötyä. Vesivoiman hyödyntäminen on myös luonteeltaan liiketoimintaa, ja kalatalousvelvoitteen määrääminen voi johtaa siihen, ettei toiminta ole liiketaloudellisesti kannattavaa. Viimeistään tässä tapauksessa luvanhaltijalla tulisi olla oikeus vaatia laitoksen lunastamista täyttä korvausta vastaan.

Kemijoki Oy viittaa korvauksen suorittamisen osalta edelleen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen sekä liitteen 1 kohtiin 93-94 ja toteaa, että maksettavan korvauksen määrä tulisi pyrkiä määrittelemään prosentuaalisesti tai muutoin tarkkarajaisesti, kuten kalatalousvelvoitteen vaikutus vesivoiman menetykseen.

Kemijoki Oy katsoo edelleen liitteen 1 luvussa 5.5.4.3 esitetyin tavoin, että valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisen seikan muodostaa korvaustason kytkeminen omistujan pituuteen ja sen muodostama eräänlainen taannehtiva puuttuminen omaisuuteen. Korvaus määrättäisiin ennen lain voimaantuloa syntyneiden asiointilojen perusteella, joita omistaja ei osto- tai investointiajankohtana ole voinut huomioida.

Lunastussäännöksen osalta on selvää, että tämä kuuluu Perustuslain 15 §:n 2 momentin soveltamisalaan. Tällöin lunastuksen edellytyksenä on täysi korvaus, ja on välttämätöntä, että vähintäänkin ko. pääsääntö toteutuu myös nollavelvoitelaitosten lunastamistilanteissa. Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan ei myöskään ole minkäänlaisia perusteita sille, ettei korvausta suoritettaisi puolitoistakertaisena Vesilain korvausjärjestelmän pääsäännön mukaisesti.

#### 2.2.6. Ydinalueen koskemattomuus

Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus merkitse sitä, ettei perusoikeutta saa rajoittaa siinä laajuudessa, että tämä menettää merkityksensä. Vesivoiman osalta PeVL on koskiensuojelulakien säätämisen yhteydessä lausunut, että ” - vesivoimaa voidaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pitää uusiutuvana luonnonvarana, jonka suurin taloudellinen merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon.”<sup>21</sup> Kemijoki Oy toteaa liitteen 1 kohtaan 105 viitaten, että toteamus pitää edelleen paikkansa, vaikka oikeudellinen ympäristö tietyiltä osin onkin muuttunut koskiensuojelulakien säätämisen jälkeen.

Mietinnössä ei Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan ole perusteltu kalatalousvelvoitteen jälkikäteisen määräämisen suhdetta PeVL:n ydinalueen

<sup>21</sup> Ks. PeVL 18/1982 vp, s. 3.

LAUSUNTO

30.5.2023

koskemattomuutta koskevaan vaatimukseen. Yhtiön näkemyksen uusien kalatalousvelvoitteiden määrääminen voi käytännössä merkitä kajoamista vesivoimaoiden käyttömahdollisuuteen, jonka em. PeVL:n toteaman sekä liitteen 1 kohdan 105 perusteella voidaan tulkita muodostavan vesivoiman omistusoikeuden ytimen. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee varmistaa, ettei omaisuuden suojaan puuttuminen tee vesivoimatoimintaa taloudellisesti kannattomaksi, sekä asettaa riittävät korvaussäännökset edellä esitetyn mukaisesti.

Lunastusta koskevan säännösehdotuksen osalta on selvää, että tämä vaikuttaa omaisuuden suojan ytimeen, sillä lunastus käytännössä mitätöi mahdollisuuden käyttää oikeutta vesivoimaan ja johtaa omistusoikeuden merkityksen menettämiseen. On siten eriarvoisen tärkeää, että lunastuksesta suoritetaan täysi korvaus.

### 3. Lopuksi

Kemijoki Oy viittaa kaikkeen edellä esitettyyn ja toteaa, että Mietintö sisältää huomattavia perustuslaillisia, omaisuuden suojaa koskevia puutteita, eikä sen voida katsoa täyttävän perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja PeVL:n kehittämiä rajoitusedellytyksiä.

Edellä esitetyn johdosta Kemijoki Oy katsoo, ettei Mietintö muodosta oikeudellisesti kestävää pohjaa lainsäädäntömuutosten jatkovalmistelulle, ja ettei Vesilakia tulisi näin ollen tarkistaa työryhmän esittämällä tavalla. Yhtiö toteaa kuitenkin, että ehdotuksen taustalla oleva tavoite kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämiseksi on tärkeä, ja tähän tulisi pyrkiä laajalla yhteistyöllä tutkimuslaitosten, viranomaisten sekä paikallisten osakaskuntien ja järjestöjen kanssa.

Helsingissä 30.5.2023

KEMIJOKI OY

Tuomas Timonen

## Liitteet

### Liite 1

Professori Martti Häkkänen: Kalatalousveloitteen jälkikäteinen määrääminen vesitalousluvan haltijalle – valtiosääntöoikeudellinen arvio erityisesti omaisuuden suojan kannalta. Oikeudellinen asiantuntijalausunto, 9.2.2023.