

Itä-Suomen yliopisto kiittää oikeusministeriötä tilaisuudesta lausua 16.2.2026 julkaistusta luonnoksesta vesilain muuttamiseksi annettavasta hallituksen esityksestä. Luonnoksessa ehdotetaan, että vesilakiin sisällytetään säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei sisälly. Tarkoituksena on tukea vaelluskalakantojen elvyttämistä ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämistä. Oikeusministeriö on jo aiemmin vuonna 2023 pyytänyt lausuntoja nyt käsillä olevan hallituksen esityksen taustalla olevaan työryhmän mietintöön, josta myös Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos antoi lausunnon.

Esitämme oikeustieteiden laitoksen edustajina seuraavan lausunnon nyt käsillä olevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Lausunto perustuu vuosina 2020–2024 Sushydro-akatemiahankeessa tehtyyn monitieteelliseen tutkimukseen siitä, miten Suomessa voitaisiin päästä kohti ympäristöllisesti, taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestävää vesivoiman hallintaa. Tarkastelemme ensin ns. nollavelvoitelaitoksiin liittyvää oikeudellista ja yhteiskunnallista taustaa, minkä jälkeen arvioimme ensin yleisesti hallituksen esitysluonnoksessa valittuja etenemisvaihtoehtoja ja niiden kykyä vastata tunnistettuun ongelmaan edellä mainittua oikeudellis-yhteiskunnallista taustaa vasten. Tämän jälkeen otamme yksityiskohtaisemmin kantaa esitettyyn sääntelyyn.

1 Hallituksen esitysluonnoksen oikeudellinen ja yhteiskunnallinen tausta

Hallituksen esitysluonnoksen (jäljempänä HE-luonnos) taustalla on pitkään Suomessa jatkunut virtavesiluonnon ja jokivesien ekologisen laadun heikkeneminen sekä erityisesti vaelluskalakantojen uhanalaistuminen, mitkä johtuvat merkittävilta osin vesivoimarakentamista. Samaan aikaan vesivoiman, etenkin pienvesivoiman, yhteiskunnallinen merkittävyys on ajan

saatossa muuttunut; pienet vesivoimalaitokset vastaavat ainoastaan marginaalisesta osuudesta Suomen sähköntuotantoa eikä niillä pienen kapasiteettinsa vuoksi ole merkittävää vaikutusta säättövoiman tuotannossa. Suomen vesilainsäädännössä vesitalousluvut myönnetään kuitenkin toistaiseksi voimassa olevina ja toimintaan sovelletaan lähtökohtaisesti koko sen elinkaaren ajan luvanmyöntämisajankohtana voimassa ollutta lainsäädäntöä, jolloin vanhempia lupia ei automaattisesti tarkisteta vesilainsäädännön muuttuessa. Näin ollen voimassa olevat vesivoimalaitosten luvat perustuvat laajassa määrin vuosikymmeniä tai jopa vuosisatoja vanhoihin vesivoimantuotantoa ja virtavesiluontoa koskeneisiin yhteiskunnallisiin oloihin ja painotuksiin, eivätkä ne lähtökohtaisesti sopeudu näissä tapahtuviin muutoksiin.

Etenkin vaelluskalakantoja on pyritty valtion toimesta elvyttämään tukemalla näiden elinolosuhteiden parantamiseen tähtääviä hankkeita yhteistyössä vesivoimahankkeista vastaavien kanssa. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva NOUSU-ohjelma on tarjonnut siemenrahoitusta kalataloudelle aiheutuvia haittoja vähentävien toimenpiteiden tai vesivoimalaitosten purkamisen tueksi. Kuten HE-luonnoksessa todetaan, toiminnanharjoittajien vapaaehtoisuuteen perustuvat toimintamallit eivät kuitenkaan ole riittäviä vastaamaan laajamittaiseen vaelluskalakantojen ja virtavesiluonnon heikentymiseen, sillä kaikki toiminnanharjoittajat eivät ole olleet valmiita osallistumaan hankkeisiin yhteisymmärryksessä.

Samaan aikaan kansallinen vesilainsäädäntö, erityisesti vesilupien pysyvyysuojaan liittyvä sääntely, ei ole mahdollistanut riittävällä tavalla olemassa olevista vesivoimalaitoksista kalataloudelle, vaelluskalakannoille ja virtavesille aiheutuviin haittoihin puuttumista. Nykyinen vesilaki sisältää säännökset vesitalouslupaan sisältyvän kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun muuttamisesta (VL 3:22, ennen nykyistä vesilakia aloitettujen hankkeiden osalta lisäksi VL 19:10) sekä muiden lupamääräysten muuttamisesta ja uusien lupamääräysten antamisesta (VL 3:21, ennen nykyistä vesilakia aloitettujen hankkeiden osalta lisäksi VL 19:5).

Lainsäädäntö mahdollistaa lupaan sisältyvien kalatalousvelvoitteiden ja -maksujen muuttamisen verrattain joustavasti mm. olosuhteiden muutoksen vuoksi (VL 3:22.1 ja 19:10.1), joskin vanhempien lupien tapauksessa lisäedellytyksenä on, että tarkistamista on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisenä (VL 19:10.2). Sen sijaan muiden lupamääräysten tarkistamisen ja uusien lupamääräysten antaminen esim. olosuhteiden muutoksen perusteella on mahdollista rajatumminkin; luvan tarkistaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä (VL 3:21.3), minkä lisäksi luvanhaltijalle koituvat vähäistä suuremmat edunmenetykset määrätään tarkistamista hakevan korvattaviksi (VL 3:21.3 ja 19:5.3) ja vanhempien hankkeiden osalta toiminnanharjoittaja voi vaatia hankkeen lunastamista (VL 19:5.3).

Niin kutsuttuihin nollavelvoitelaitoksiin liittyvä erityinen oikeudellinen ongelma on kansallisessa oikeuskäytännössä omaksuttu linjaus, jonka mukaan kalatalousmääräysten muuttamista ja tarkistamista koskevien säännösten perusteella ei voida määrätä kokonaan uudesta lupavelvoitteesta (KHO 4.4.2013 t 1160). Uuden kalatalousvelvoitteen lisääminen nollavelvoitelaitoksen lupaan voi siten perustua vain VL 3:21 ja 19:5:än. Etenkin pienempien voimalaitosten osalta kalatalousvelvoitteen asettaminen törmää tällöin VL 3:21 edunmenetyksiä koskeviin soveltamisrajoituksiin, sillä esimerkiksi kalatien tai ohitusuoman rakentaminen ja siihen riittävän veden juoksuttaminen ovat omiaan vähentämään hankkeesta saatavaa hyötyä. Näin ollen nykyinen oikeustila ei käytännössä usein mahdollistane kokonaan uuden kalatalousvelvoitteen asettamista nollavelvoitelaitoksille, joskin asiassa ei ole juuri muodostunut oikeuskäytäntöä.

Vuonna 2000 annettu EU:n vesipuitedirektiivi (2000/60/EY) edellyttää jäsenvaltioita panemaan täytäntöön vesienhoidon järjestelmän, jonka avulla jäsenvaltion on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, ettei mm. kaikkien pintavesimuodostumien tila heikkene ja

että niissä saavutetaan vähintään hyvä ekologinen ja kemiallinen tila alun perin vuoteen 2015 mennessä (VPD 4(1)(a) art.). Esimerkiksi merkittävän vesivoimatoiminnon muuttamia vesimuodostumia voidaan eräin edellytyksin nimetä voimakkaasti muutetuiksi, jolloin niissä sovelletaan hyvän ekologisen potentiaalin tavoitetta (VPD 4(3) art.). Vesipuidedirektiivi edellyttää pakollisena toimenpiteenä, että vesien patoamislupia tarkastellaan säännöllisesti ja niihin tehdään tarvittavat tarkistukset niiden saattamiseksi ajan tasalle vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi (VPD 11(3) ja (5) art.). EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä on viime vuosina tarkentunut, että vesienhoidon tavoitteet ovat jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovia velvoitteita. Vesipuidedirektiivistä johtuvat velvoitteet ovat viime vuosina johtaneet esimerkiksi Ruotsissa laajaan vesilainsäädännön uudistamiseen, jonka perusteella kaikki vesivoimaluvat tarkistetaan vaiheittain vastaamaan vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisesta nousevia tarpeita. Vuonna 2024 voimaan tullut EU:n ennallistamisasetus ((EU) 2024/1991) asettaa lisäksi jäsenvaltioille velvoitteita poistaa virtavesissä olevia vaellusesteitä asetuksen mukaisten ennallistamistavoitteiden edistämiseksi (9 artikla).

Suomen vesilain lupien pysyvyysdoktriini ja sen ilmeneminen rajattuina luvan tarkistamismahdollisuuksina on jo pitkään näyttäytynyt ongelmallisena EU-oikeuden näkökulmasta. Erityisen ongelmallista on, ettei vesilaissa säädetä vesienhoidon tavoitteita sitoviksi lupamääräysten tarkistamisperusteiksi ja etenkin VL 3:21 ja 19:5 edunmenetysrajoitukset muodostavat esteen lupien riittävälle tarkistamiselle. Euroopan komissio on käynnistänyt asiasta Suomea vastaan jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevan menettelyn 3.10.2024 antamallaan virallisella huomautuksella.

Nyt käsillä olevassa HE-luonnoksessa on huomioitu nämä oikeudellis-yhteiskunnallisen kontekstin muutokset sekä tunnistetaan, että vallitsevassa vesilainsäädännössä hankkeesta vastaavan asema suhteessa toimintaan kohdistuvaan jälkikäteiseen puuttumiseen on turvattu

tavalla, joka ei vastaa muuttunutta yhteiskunnallisesta arvoasetelmaa ja oikeudellista viitekehystä. Tämän perusteella esityksessä ehdotetaan nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamista koskevan sääntelyn muuttamista säätämällä uusi VL 3:21 a, joka erityissääntelynä mahdollistaisi uuden kalataloudellisen velvoitteen lisäämisen sellaiseen lupaan, johon ei sellaista alun perin sisälly.

Yhdymme HE-luonnoksessa esitettyyn näkemykseen vesilainsäädännön tilannekuvasta ja pidämme nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamisen helpottamista yleisesti kannatettavana aloitteena. Suhtaudumme kuitenkin seuraavaksi esitettävien perusteiden valossa kriittisesti siihen, että ehdotettu sääntelyratkaisu olisi kestävä tapa ratkaista kokonaisuudessaan vesilainsäädännön lupien pysyvyyssuojaan ja nollavelvoitelaitoksia koskeviin tarkistamisrajoitteisiin liittyviä oikeudellisia ja yhteiskunnallisia ongelmia.

2 Valitun etenemisvaihtoehdon yleinen arviointi

2.1 Valittu etenemisvaihtoehto vesilainsäädännön yleisten kehittämistarpeiden kontekstissa

HE-luonnoksen tavoitteena on tarkistaa vesilakia ”yhteiskunnallisissa arvostuksissa ja oikeudellisessa viitekehyksessä tapahtuneet muutokset huomioon ottaen” (s. 60) siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää myös sellaiseen lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei entuudestaan sisälly. Esityksessä vesilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 3 luvun 21 a §, jossa säädettäisiin uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määräämisestä sellaisen voimalaitosluvan haltijalle, jonka lupaan tällaista ei ennestään sisälly. Säännöksen perusteluissa (s. 52) esitetään, että 3:21 a:ssa on kyse ”3 luvun 21 §:n erityistilanteesta. Koska säännökset

koskisivat yksinomaan eräitä vesivoimalaitoksia ja määräyksen antamisen edellytykset poikkeavat eräiltä osin 3 luvun 14 ja 21 §:stä, säännökset sijoitettaisiin erilliseen pykälään.”

Mielestämme ehdotus vesilain muuttamiseksi ei vastaa riittävällä tavalla yhteiskunnallisissa arvostuksissa ja oikeudellisessa viitekehyksessä tapahtuneisiin muutoksiin. Vaikka uudistuksella on kannatettava tavoite, se toistaa olemassa olevia vesilainsäädännön rakenteellisia ongelmia, joiden vuoksi lainsäädäntö kokonaisuudessaan ei vastaa nykyistä yhteiskunnallista, ekologista ja oikeudellista ympäristöä.

Nollavelvoitelaitoksiin liittyvä este uusien kalatalousvelvoitteiden ja -maksujen määrittämiselle on vain pieni osa niistä nykyisen vesilainsäädännön ongelmallisuuksista, jotka johtuvat ennen kaikkea vesitaloushankkeiden lupien suhteettoman vankasta pysyvyyssuojasta verrattuna muihin taloudellisen toiminnan sektoreihin sekä nykyisten yhteiskunnallisten ja ympäristöllisten olosuhteiden valossa. Eduskunnan ympäristövaliokunta kiinnitti tähän huomiota jo nykyisen vesilain säätämisen yhteydessä (YmVM 22/2010 vp).

Vesilain järjestelmä edellyttää HE-luonnoksessa esitettyä laajempaa tarkastelua esimerkiksi EU:n vesipolitiikan puitteiden direktiivissä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttaminen näkökulmasta. Jotta Suomi voisi panna asianmukaisesti täytäntöön vesipuitteiden direktiivistä johtuvat velvoitteensa, tulisi vesien tilan parantaminen olla selvä yleinen peruste vesilupien tarkistamiseen ja kalatalousvelvoitteiden muuttamiseen, minkä lisäksi erityisesti VL 3:21 (ja 19:5) edunmenetysrajoitusta tulisi merkittävästi lieventää. Vastaavat muutokset vesilainsäädäntöön on tehty Ruotsissa komission aloittaman rikkomusmenettelyn puitteissa tehdyillä lakimuutoksilla. Lisäksi olisi tarpeen kriittisesti arvioida, edellyttääkö EU-oikeuden velvoitteiden toteuttaminen lupien pakkotoimisen peruuttamisen laajentamista tai kattavampien vesitaloushankkeiden lunastusmahdollisuuksien säätämistä.

Olemme esittäneet vastaavan kannanoton jo työryhmän mietintöä koskeneessa lausunnossamme. HE-luonnos vastaa tältä osin työryhmän mietintöä eikä luonnoksesta käy ilmi, että näitä seikkoja olisi jatkovalmistelussa arvioitu. Esitämme siis uudestaan painokkaan huolemme siitä, että tilanteessa, jossa kansallinen vesilainsäädäntö on perustavalta osin oikeudellisesti kestävämmällä pohjalla, valmistellaan vesilain muutosta, joka ei puutu ongelman juurisyyn eli vesilain mukaisten lupien liian vahvaan pysyvyyslujaan.

2.2 Valitun etenemisvaihtoehdon arviointi nollavelvoitelaitoksiin liittyvän erityisen ongelman ratkaisemiseksi

Esityksen vesilainsäädännön yleiseen tilannekuvaan liittyvän ongelmallisuuden lisäksi voidaan kyseenalaistaa, onko valittu etenemisvaihtoehto – nollavelvoitelaitosten kalatalousvelvoitteiden lisäämistä koskeva erityissäännös – ainoa tai paras vaihtoehto HE-luonnoksen taustalla olevan erityisen oikeudellisen ongelman ratkaisemiseksi. Oikeudelliset esteet uusien kalatalousvelvoitteiden lisäämiselle nollavelvoitelaitosten lupiin eivät johdu siitä, että vesilaki kategorisesti estäisi uusien kalatalousvelvoitteiden lisäämisen jälkikäteen, vaan VL 3:21:n edunmenetysrajoituksesta, joka käytännössä estää etenkin pienemmistä vesivoimalaitoksista saatavaa hyötyä usein enemmän kuin sanottavasti vähentävien kalatalousvelvoitteiden lisäämisen lupaan. Tosin on huomattava, että VL 3:21 soveltamiskäytäntö on vielä verrattain vähäistä eikä esimerkkejä säännöksen soveltuvuudesta uuden kalatalousvelvoitteen määrittämiseen ole. Kuten olemme todenneet, VL 3:21.3:n edunmenetysrajoitus on myös laajemmin ongelmallinen EU-lainsäädännön täytäntöönpanon näkökulmasta.

HE-luonnoksesta ei käy ilmi, miksi nollavelvoitelaitoksia koskevaa ongelmaa lähdetään korjaamaan erityissääntelyllä sen sijaan, että muutettaisiin VL 3:21.3:n edunmenetysrajoitusta. Valittua etenemisvaihtoehtoa on pohjustettu jo oikeusministeriön arviomuistiossa ja myös

aiempi työryhmän mietintö on perustunut ainoastaan erityissääntelyvaihtoehdon valmisteluun. Työryhmän mietinnön jälkeen oikeudellisessa kontekstissa on kuitenkin tapahtunut merkittävä muutos komission avattua virallisen EU-oikeudellisen rikkomusmenettelyn vesilain pysyvyysuojan ja lupien muutettavuuden haasteiden osalta. Katsomme, että tästä johtuen HE-luonnoksessa tulisi vähintäänkin kattavasti arvioida, voitaisiinko nollavelvoitelaitosten luvan tarkistamisen ongelmia ratkaista vesilain 3:21:n muutoksilla, jotka samalla vähintäänkin palvelisivat myös muita lainsäädännön kehitystarpeita.

VL 3:21 muuttaminen olisi mahdollisesti myös vesilain oman systematiikan kannalta erityissääntelyä parempi ratkaisu. Jo nykyään vesitalouslupien tarkistamista koskeva sääntely on VL:ssa pirstaloitunut useisiin säännöksiin, jotka muodostavat vaikeasti ymmärrettävän kokonaisuuden. Näihin lukeutuu VL 3:21, 3:22 ja 19 luku vanhempien laitosten osalta sekä säännöstelyä koskevien määräysten muuttamista koskevat erityissäännökset. Vesilain systematiikan kannalta on ongelmallista, että lupien muuttamisen säännökset jakaantuisivat nyt käsillä olevan HE-luonnoksen myötä edelleen monilukuisempaan ja soveltamisalaltaan eriytyviin pykäliin, joiden soveltamisedellytykset ovat myös keskenään erilaiset. Myös luvan tarkistamista rajoittavat edunmenetysrajoitteet ja tarkistamisesta koituvia menetyksiä koskevat korvaussäännökset poikkeavat eri yhteyksissä toisistaan muodostaen rikkonaisen kokonaisuuden.

On myös syytä huomata, että oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan toistakin vesitalouslupien muutettavuuteen liittyviä muutoksia niin kutsutun lupapoikkeushankkeen yhteydessä. Tämä osoittaa, että vesilain sääntelyyn kohdistuu laajempia kansallisiakin tarkistamistarpeita, vaikka EU-oikeudesta johtuvat muutospaineet sivuutettaisiinkin. Muutosehdotusten jakaminen useaan esitykseen ei ole toivottava ratkaisu sääntelyn

systemaattisen kehittämisen kannalta eikä se edistä vesilakia koskevan lainvalmistelun ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä.

Esitämme, että jatkovalmistelussa tulisi vielä kertaalleen arvioida valittua etenemisvaihtoehtoa suhteessa vaihtoehtoihin ratkaisuihin sekä perustella valinta riittävällä tavalla. Siltä varalta, että valmistelussa edetään yhä erityissääntelyn kautta, esitämme seuraavaksi ehdotettua sääntelyä koskevat yksityiskohtaisemmat huomiot.

3 Yksityiskohtaiset huomiot ehdotetusta sääntelystä

3.1 VL 3:21 a:n rajausta ainoastaan vaelluskalaintressin edistämiseen ja hakijakompetenssin rajausta

Ehdotetun VL 3:21 a:n perusteella lupaviranomainen voisi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskukseen hakemuksesta määrätä VL 3:14:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvan haltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Määräyksen sisällöstä päätettäessä olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta. Luvan haltijan asemaa turvattaisiin niin, että lisättävistä määräyksistä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty. Luvan haltijalla olisi eräissä tilanteissa oikeus saada valtiolta korvausta, jos velvoitteesta aiheutuisi vesivoiman menetyksen vuoksi hyödyn olennaista vähentymistä.

Kiinnitämme ensinnäkin huomiota siihen, miten ehdotetussa säännöksessä säädetään luvantarkistamisen edellytysten käsilläolosta. Työryhmän mietinnöstä poiketen ehdotetussa VL

3:21 a:n 1 momentissa ei ilmaista, millä oikeudellisilla edellytyksillä lupaviranomainen tekee päätöksen siitä, että johonkin lupaan määrätään kalataloudellinen velvoite – tai toisaalta siitä, millä edellytyksillä velvoite jätetään määräämättä. Säännöksessä säädetään vain seikoista, joita määräyksen sisällöstä päätettäessä on otettava huomioon. Koska ehdotetun säännöksen mukaan lupaviranomainen ”voi” määrätä velvoitteesta, säännöksen ei voi katsoa tarkoittavan, että kaikkiin nollavelvoitelupiin tulisi määrättäväksi kalataloudellinen velvoite. Näin ollen säännös mahdollistaa ensinnäkin kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukselle rajoittamattoman harkintavallan päättää siitä, minkä laitoksen lupaan haetaan muutosta sekä laajan harkintavallan lupaviranomaiselle päättää, lähdetäänkö lupaa tarkistamaan uusi määräys lisäämällä. Tämä poikkeaa muista vesilain luvantarkistamissäännöksistä, joissa määritetään selkeästi perusteet, joiden käsilläoleessa tarkistamiseen voidaan ryhtyä. Pidämme nykyistä muotoilua ongelmallisena luvanhaltijoiden oikeusturvan näkökulmasta, sillä sen perusteella ei voi riittävällä tavalla ennakoida, tullaanko lupaan lisäämään kalataloudellinen velvoite. Säännöksessä tulisi selkeästi ilmaista, että kalataloudellinen velvoite voidaan lisätä silloin, kun tämä on tarpeen vaelluskalakantojen ja niiden elinolosuhteiden turvaamiseksi ja parantamiseksi, vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi tai virtavesiluonnon tilan parantamiseksi ja ennallistamiseksi.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että ehdotetun sääntelyn perusteella kalataloudellisia velvoitteita koskevien määräysten sisällöstä päätettäessä tulisi huomioonotettavaksi ainoastaan kalakantoihin liittyviä näkökohtia, eikä esimerkiksi vesienhoitoon tai virtavesiluonnon ennallistamiseen liittyvät näkökohdat sisälly arvioissa huomioonotettaviin seikkoihin. Kapea keskittyminen vaelluskalanäkökohtiin ja laajemman vesiympäristön suojele- ja parantamisnäkökannan sivuuttaminen on kuitenkin asiallisesti perusteleamatonta ja oikeudellisesti kestäväntöntä ottaen huomioon Suomea sitovat EU- ja kansainvälisen oikeuden velvoitteet sekä käynnissä oleva rikkomusmenettely vesipuitedirektiivin osalta. Vaikka

tapauskohtaisesti vaelluskalakantojen turvaamisintressi ja vesienhoitointressit kohtaavatkin niin, että edellisen turvaamiseksi toteutetut toimet vahvistavat myös vesipuitedirektiivin toimeenpanoa, vesienhoidon tavoitteiden saavuttaminen voi edellyttää myös sellaisiin vesivoimatoimintoihin puuttumista, jotka eivät ole ensisijaisia vaelluskalakantojen turvaamisen näkökulmasta. HE-luonnoksessa luvan tarkistamisessa huomioonotettavat seikat on siten rajattu liian tiukasti vaelluskalanäkökohtiin eikä rajausta ole perusteltu riittävällä tavalla Suomen ylikansallisten velvoitteiden näkökulmasta. Ehdotettujen säännösten soveltamisperusteiden kapea-alainen kytkeminen ainoastaan vaelluskalakantojen turvaamiseen ja palauttamiseen muodostaa poikkeuksen vesilainsäädännön yleisestä systematiikasta, jossa vesitaloushankkeiden toteuttamisedellytyksiä, sallittavuutta ja jälkikäteistä puuttumista koskevat säännökset ovat sovellettavissa laajasti erilaisten vesien suojeluun ja käyttöön liittyvien intressien toteuttamiseksi.

Kapea keskittyminen vaelluskalaintresseihin näkyy myös siinä, miten kalataloudellisen velvoitteen lisäämistä koskeva hakijakompetenssista on säädetty. Ehdotetun VL 3:21 a:n perusteella hakemuksen kalataloudellisen määräyksen lisäämiseksi voisi tehdä ainoastaan kalataloustehtäviä hoitava viranomainen, ei esimerkiksi vesienhoitotehtäviä tai luonnonsuojelutehtäviä hoitava viranomainen, vaikutusalueen kunnat tai kansalaisjärjestöt. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että lakiehdotusta perustellaan muun muassa vesienhoidon ympäristötavoitteiden edistämisen näkökulmasta, tulisi vähintäänkin myös muilla yleistä etua valvovilla viranomaisilla sekä vesilain valvontaviranomaisella olla mahdollisuus saada hakemuksesta asia vireille lupaviranomaisessa.

Vireillepano-oikeuden osoittamista yhdelle viranomaiselle on HE-luonnoksessa perusteltu sillä, että tämä turvaa osaltaan yhdenmukaisen soveltamiskäytännön kehittymistä (s. 41). Näemme kuitenkin, että yhdenmukaista soveltamiskäytäntöä turvaisi paremmin luvan tarkistamisen

perusteista säätäminen selkeästi ehdotetussa säännöksessä. Yhteen viranomaiseen rajautuva hakijakompetenssi muodostaa poikkeuksen vesilain systematiikassa, sillä muissa luvantarkistamista koskevissa säännöksissä hakijakompetenssin piiri on laajempi sekä viranomaisten että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osalta. HE-luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu, miten vireillepano-oikeuden kapeus suhteutuu perustuslain 20 §:ssä turvattuun ympäristöperusoikeuteen.

3.2 VL 3:21 a:n kustannusrajoitus

Ehdotetussa VL 3:21 a:n 2 momentilla rajoitetaan kalataloudellisen velvoitteen lisäämistä siten, että kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty. Lainkohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään, että kustannusten kohtuuttomuutta koskeva rajoitus olisi tarpeen sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta (s. 55). Laitoksesta odotettavissa olevan taloudellisen hyödyn huomioonottaminen ilmentää sääntelyn taustalla olevaa ajatusta, jonka mukaan kalataloustoimien toteuttamiskustannusten tulisi olla katettavissa laitoksesta saatavilla tuotoilla (s. 55-56).

Kiinnitämme ensinnäkin huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä esitettyyn säännösehdotukseen ei sisältynyt vastaavaa kustannusrajoitetta. Suhtaudumme nyt ehdotettuun kustannusrajoitteeseen lähtökohtaisesti kielteisesti. Ensinnäkin on syytä huomata, että lakimuutosehdotuksen taustalla oleva nollavelvoitelaitoksia koskeva ongelma johtuu VL 3:21:n sisältyvästä uusien lupamääräysten lisäämistä koskevasta edunmenetysrajoitteesta. Nyt tätä ongelmaa korjaamaan pyrkivässä erityissäännöksessä kuitenkin toistettaisiin sama rakenteellinen ongelma, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että kaikkiin nollavelvoitelaitoksiin ei yhäkään voitaisi sisällyttää uusia kalataloudellisia velvoitteita. HE-luonnoksessa itsessäänkin

myönnetään, että kustannusrajoituksen vuoksi ”kaikkein pienimmille toimijoille ei välttämättä ole mahdollista asettaa velvollisuutta rakentaa kalatie ilman että toimenpiteen toteuttaminen aiheutuisi luvan haltijalle kohtuuttomaksi.” (s. 55). Kustannusrajoite siis turvaa erityisesti niitä laitoksia, jotka eivät sanottavasti palvele sähköntuotantoa koskevia yleisiä etuja ja joissa siten on kyse ainoastaan yksityisestä edusta ympäristöön liittyvien kriittisten yleisten etujen kustannuksella. Tätä ei voida pitää perusteltuna lähtökohtana aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta tilanteessa, jossa vesivoimalaitokset ovat voineet toimia vuosikymmeniä tai jopa -satoja yleistä etua vahingoittavalla tavalla. Lisäksi on syytä huomata, että kuten HE-luonnoksessakin todetaan (s. 56), Ruotsin lainsäädännöstä poistettiin vuoden 2019 uudistuksen yhteydessä luvan tarkistamista koskenut kustannusrajoite vesipuitedirektiivistä johtuvien velvoitteiden vuoksi. Näistä syistä pidämme lähtökohtaisesti epätarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

HE-luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu ehdotetun kustannusrajoituksen suhdetta VL 3:21 edunmenetysrajoitukseen. Lainvalmistelussa olisi syytä ainakin arvioida, voiko VL 3:21 a rajoitteen soveltamiskynnys muodostua yhtä rajoittavaksi kuin VL 3:21.3 vai voidaanko perustellusti olettaa, että uusi säännös lisäisi niiden nollavelvoitelaitosten määrää, joiden lupiin kalataloudellinen velvoite olisi lainsäädännön perusteella lisättävissä.

Kustannusrajoitteen vaikutusta olisi myös syytä vielä arvioida siitä näkökulmasta, millaisia kannustinvaikutuksia sillä on vesivoimalaitosten elinkaaren näkökulmasta. Vaelluskalakantojen elvyttämisen ja virtavesiluonnon ennallistamisen näkökulmasta kalatiet ja luonnonmukaiset ohitusuomat ovat keskeisiä haittoja lieventäviä toimia, mutta ekologisesti ylivoimaisesti paras vaihtoehto on pyrkiä poistamaan erityisesti pienimpiä vesivoimalaitoksia, joilla ei ole sanottavaa merkitystä sähköjärjestelmän kannalta. Myös vesienhoidon kannalta pienten vesivoimalaitosten purkaminen on usein tarpeen. Pienempien voimalaitosten kohdevesimuodostumat eivät

useinkaan ole nimetty voimakkaasti muutetuiksi, vaan niihin sovelletaan tiukempaa hyvän ekologisen tilan tavoitetta. Lisäksi muutkaan vesipuitedirektiivin poikkeukset eivät ole sovellettavissa laitoksen vähäisen energiataloudellisen merkityksen vuoksi. Kalatalousvelvoitteen tai varsinkaan kalatalousmaksun lisääminen tällaisten laitosten lupiin ei yleensä ole riittävä keino turvata hyvän ekologisen tilan saavuttaminen, sillä tuo tavoite tarkoittaa ainoastaan vähäistä poikkeamista kyseisen vesimuodostumatyyppin ominaisesta luonnollisesta tilasta.

Koska vesilainsäädäntöön ei sisälly kattavaa sääntelyä, jonka perusteella vesivoimalupa voitaisiin määrätä raukeamaan omistajan tahdosta riippumatta ja jonka avulla pienempien vesivoimalaitosten purkamista voitaisiin velvoittaa, Suomessa toteutetut voimalaitosten purkamiset ja koskien ennallistamiset on tähän mennessä tehty omistajan vapaaehtoiseen toiminnasta luopumiseen perustuen, usein NOUSU-ohjelman kautta tarjottavan rahoituksen turvin. Vapaaehtoisen purkamisen keskeisiä kannustimia on käytännössä ollut, että laitoksella olisi odotettavissa merkittävät investoinnit, jotka vähentävät toiminnan taloudellista kannattavuutta. Esimerkkitapaus on tilanne, jossa luvanhaltija velvoitetaan toteuttamatta jääneen kalatien rakentamiseen. Kalataloudellisen velvoitteen määrääminen nollavelvoitelaitoksille on siis sekä täysin välttämätön toimi näiden laitosten ympäristöhaittojen hillitsemiseksi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, että mahdollinen sytyke vapaaehtoiselle luopumiselle NOUSU-ohjelman taloudellisella tuella, jolloin saataisiin vaelluskalakantojen, vesien tilan ja luonnon ennallistamisen kannalta vielä vaikuttavampia lopputuloksia.

Nyt ehdotettu VL 3:21 a:n 2 momentin kustannusrajoitus tarkoittaa tällaisen kannustinvaikutuksen toteutumatta jäämistä. HE-luonnoksessa säännöksen perusteluissa (s. 55) todetaan, että toimenpiteiden kohtuuttomuutta koskevassa "(a)rviointissa voitaisiin ottaa huomioon laitoksen odotettavissa oleva elinkaari ja sitä koskevat tuotto-odotukset. Elinkaarensa loppupäässä olevalle laitokselle uuden, mittavia investointeja edellyttävän lupamääräyksen

asettaminen olisi katsottavissa helpommin kohtuuttomaksi kuin laitoksen, jonka käyttö tulee jatkumaan kymmeniä vuosia.” Nimenomaan elinkaarensa loppupäässä oleville laitoksille olisi tärkeää asettaa kannustimia toiminnasta luopumiseen jo aiemmassa vaiheessa NOUSU-ohjelman vaikuttavuuden varmistamiseksi. Myös jo lähtökohtaisesti esityksen taustalla oleva ajatus siitä, että kalataloudellinen velvoite ei saisi heikentää vesivoimatoiminnan liiketoiminnallisia edellytyksiä on kestävämpiä siitä näkökulmasta, että toimija on usein saanut harjoittaa liiketoimintaa vuosikymmeniä ilman asianmukaista, yleisille eduille aiheutuvaa haittaa lieventävää määräystä. Kustannusrajoitusta koskevan esityksen ongelmallisuutta lisää se, että työryhmän mietinnössä ehdotettu lunastussääntely on nyt poistunut HE-luonnoksesta.

Pidämme ehdotettuun VL 3:21 a:n 3 momenttiin sisällytettyä korvaussääntelyä vesilain yleisten korvauseriaatteiden mukaisena. Tässä kontekstissa on perusteltua, että korvauskynnys asetetaan olennaiseen vesivoiman hyödyntämisestä saatavan hyödyn vähenemiseen. Kuten mietinnössä tuodaan ilmi, esimerkiksi vesilain 3:22:ssä tarkoitettua säännöstä kalatalousmääräysten tarkistamisesta ilman korvauksia ei nähty perustuslaillisesti ongelmallisena, vaikka se annettiin jo 1980-luvulla ennen ympäristöperusoikeudesta säätämistä. Tavanomaisten ympäristötoimenpiteiden ei tule muodostaa oikeutta korvaukseen, koska tähän ei ole tarvetta PL 15 §:n sääntelyn tai aiheuttamisperiaatteen perusteella. Hyödyn vähenemisen olennaisuusedellytys kuitenkin muodostanee hyvän tasapainotilan toisaalta toiminnanharjoittajan omaisuudensuojan ja toisaalta aiheuttamisperiaatteen ja ympäristöperusoikeuden näkökulmasta.

3.3 Mietinnössä ehdotetun lunastussääntelyn poisjättäminen

Työryhmän mietinnössä vesilakiin ehdotettiin myös lisättäväksi uusi 2:13 b, jossa esitettiin säädettäväksi vesivoimalaitoksen lunastamisesta kalankulun turvaamiseksi tiettyjen edellytysten täyttyessä. Säännöksen katsottiin turvaavan sen, että esitys täyttää PL 15.2 §:n vaatimuksen

omaisuuden pakkolunastuksesta säätämisestä lailla ja täyttä korvausta vastaan niitä tilanteita silmälläpitäen, joissa uuden kalataloudellisen velvoitteen asettaminen vaikuttaisi toiminnanharjoittajan taloudelliseen asemaan niin merkittävästi, että se olisi rinnastettavissa valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Nyt käsillä olevasta HE-luonnoksesta lunastusta koskeva säännösehdotus on kuitenkin poistettu. Tätä perustellaan toisaalta kriittisellä lausuntopalautteella ja toisaalta sillä, että säännös olisi tarpeeton, kun voimalaitoksen lunastamista voidaan arvioida voimassa olevan lunastuslain tai vesilain 2 luvun 13 a ja 14 §:n säännösten kannalta (s. 42).

Katsomme ensinnäkin, että vaikka voimalaitoksen lunastaminen on nykyisinkin mahdollista lunastuslain ja mainittujen vesilain säännösten nojalla, asiasta ja lunastusperusteista säätäminen selventäisi merkittävästi oikeustilaa. Lunastusperusteista, menettelystä ja korvauksista nimenomaisesti säätäminen mahdollistaisi myös sen, että kalatalousvelvoitteiden lisäämisen sääntelyllä luotaisiin edelleen kannustimia ekologisesti merkittävästi paremmalle ratkaisulle, pienempien voimalaitosten toiminnasta luopumiselle pitäen samalla huolta luvanhaltijan oikeussuojasta, kun lunastamismahdollisuus ja sen perusteet käyvät selkeästi ilmi lainsäädännöstä. Tällöin mikäli yleisen edun kannalta tarvittava kalatalousvelvoitteen määrääminen tarkoittaa liiketoiminnan mahdollisuuksien kaventumista, sääntelyssä olisi turvaverkko toimijalle luopua toiminnasta. Lunastamisen yhteydessä voitaisiin myös hyödyntää NOUSU-ohjelmasta saatuja kokemuksia ja toimintamalleja.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 64) on esitetty, että lunastusmahdollisuuden poistaminen ja kustannusrajoitteen säätäminen VL 3:21 a:n yhteyteen olisivat tarpeen siksi, että näin vältetään kalatalousvelvoitteen määräämisen muodostuminen valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen rinnastettavissa olevaksi tilanteeksi. On kuitenkin syytä muistaa, ettei pakkolunastus ole lähtökohtaisesti millään tavalla kiellettyä suomalaisessa

valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässä. Olennaista on, että perusteena on yleinen etu ja toimijan taloudellista asemaa suojataan esimerkiksi riittävien lunastuskorvausten muodossa. Katsomme näillä perusteilla, että lunastamissääntely olisi syytä sisällyttää esitykseen sen lisäksi, että nyt esitetty VL 3:21 a:n kustannusrajoitus poistetaan.

4 Lopuksi

Näillä perusteilla katsomme, että jatkovalmistelussa tulisi vielä kertaalleen perusteellisesti arvioida, onko nollavelvoitelaitoksia koskeva erityissäännös oikeudellisesti perusteltu ja kestävä tapa vastata ehdotuksen taustalla olevaan ongelmaan, erityisesti ottaen huomioon laajemman kansallisen vesilainsäädännön tilan ja oikeudellis-yhteiskunnallisen kontekstin. Mikäli erityissääntelyn valmistelua tästä huolimatta jatketaan, katsomme, että nyt luonnosteltuun VL 3:21 a:n sisällytetty kustannusrajoite tulisi poistaa ja työryhmän mietintöön sisältynyt ehdotus lunastussääntelystä palauttaa. Muussa tapauksessa lakiesitys olisi syytä jättää antamatta. Erityisesti kustannusrajoitteen sisällyttäminen tarkoittaisi, että esitys ei todennäköisesti kykene riittävällä tavalla vastaamaan tunnistettuun ongelmaan ja päinvastoin pitäisi sisällään riskin, että lakimuutos heikentäisi tähän mennessä tuloksellisten instrumenttien, etenkin NOUSU-ohjelman, toimivuutta.

Suvi-Tuuli Puharinen
yliopistotutkija, EU-ympäristöoikeus

Antti Iho
tutkimusjohtaja