

Asia: VN/335/2019-OM-118

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriölle

LAUSUNTO

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/335/2019-OM-118

Oikeusministeriön luonnos 16.2.2026 – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta (nollavelvoitelaitokset).

1 Johdanto ja lausunnon kohde

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry (jäljempänä VSKL) kiittää mahdollisuudesta lausua vesilain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta, jolla mahdollistettaisiin uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittäminen sellaisten vesivoimalaitosten lupiin, joissa näitä määräyksiä ei ole (ns. nollavelvoitelaitokset).

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry (VSKL) pitää nollavelvoitelaitoksia koskevaa vesilain uudistusta ensisijaisesti vesiensuojelullisena korjausliikkeenä. Kysymys ei ole vain kalataloudellisesta velvoitejärjestelmästä, vaan siitä, miten pitkään jatkunut sääntelyaukko on vaikuttanut vesiluonnon tilaan ja miten tämä puute voidaan korjata oikeudellisesti kestävällä tavalla.

VSKL pitää vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamista, virtavesiluonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä vesienhoidon tavoitteiden toteuttamista erittäin tärkeinä ja kannatettavina. Samalla VSKL korostaa, että sääntelyn tulee olla perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja 15 §:n omaisuussuojan sekä EU-oikeuden yleisten periaatteiden (erityisesti suhteellisuus, oikeusvarmuus ja tehokas oikeussuoja) mukainen.

2 Keskeiset huomiot

VSKL katsoo, että vesialueen omistajien asema tulee nähdä ennen kaikkea haitankärsijöiden asemana tilanteessa, jossa sääntely on ollut puutteellista. Vesialueen omistajien asemaa koskeva tarkastelu ei perustu erilliseen intressiedun ajamiseen, vaan siihen, että he ovat useissa tapauksissa kärsineet kalakantojen heikentymisestä, menettäneet vesialueen kalataloudellista arvoa ja joutuneet sietämään vesiluonnon tilan heikkenemistä ilman velvoitejärjestelmää.

Esityksen valtiosääntö- ja vaikutusarvioissa painottuu luvanhaltijan (voimalaitoksen omistajan) asema. Vesialueiden omistajien ja muiden yksityisten intressitahojen omaisuudensuojaa ja oikeusturvaa ei arvioida riittävästi.

Hakemuskompetenssi uuden kalatalousvelvoitteen tai -maksun määrittämiseksi tulee ulottaa nimenomaisesti myös vesialueen omistajalle (ja tarvittaessa kalatalousalueelle), jotta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus ja tosiasiallinen oikeussuoja toteutuvat.

Sääntelyn tulee olla täsmällistä ja ennakoitavaa: KHO:n oikeuskäytännössä on korostettu lupamääräysten riittävää konkreettisuutta ja sitä, ettei olennaista harkintaa tule siirtää myöhempään menettelyyn (KHO:2019:172).

Sääntelyä perusteltaessa tulee huomioida myös EU:n vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) heikentämiskielto ja tilatavoitteet, lajien- ja luontotyyppien suojelun velvoitteet (mm. luontodirektiivi, suotuisan suojelun tason huomioiminen, Natura-alueet sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (mm. C-461/13 Weser) ja omaisuudensuojan periaatteet (mm. C-44/79 Hauer).

Korvaus- ja vaikutusarviojärjestelmän tulee tarkastella kokonaisuutta: myös vesialueiden omistajille voi aiheutua taloudellisia ja oikeudellisia menetyksiä pitkään jatkuneista vaellusesteistä ja kalataloudellisten haittojen kompensoimattomuudesta. Myös vesien hyvän tilan saavuttaminen, lajien- ja luontotyyppien suojelun velvoitteet mm. luontodirektiivi, suotuisan suojelun tason huomioiminen sekä Natura-alueita koskevat määräykset sivuutetaan päätöksissä. VSKL:n näkökulmasta vesilain soveltamisessa ongelmallista tällä hetkellä on erityisesti se, että lupaharkinta perustuu nykytilanteeseen eikä vesistön luonnontilaan, jolloin voimalaitoksen jatkolupia voidaan myöntää, vaikka vaellusesteet ja ekologisen tilan parantamisen tarve ovat tiedossa, kts esim. Vaasan HO 1406/2025.

3 Oikeudellinen kehys

3.1 Perustuslain 6 § ja 15 §: yhdenvertaisuus ja omaisuudensuoja

Esitysluonnoksen tavoitteet ovat hyväksyttäviä. Sääntelyllä puututaan kuitenkin lupajärjestelmän pysyvyyteen ja taloudelliseen asemaan sekä toisaalta pyritään korjaamaan vesistöihin ja kalakantoihin kohdistuneita pitkäaikaisia haittoja. Perustuslain 15 §:n omaisuudensuoja turvaa sekä luvanhaltijoiden että muiden oikeudenhaltijoiden – erityisesti vesialueen omistajien – varallisuusarvoiset oikeudet ja omaisuuden käytön. Omaisuudensuoja ei ole ehdoton, mutta puuttumisen tulee olla hyväksyttävään tavoitteeseen perustuvaa, välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Perustuslain 6 § edellyttää, että oikeussuojakeinot ovat käytännössä tasapuolisesti saatavilla niille tahoille, joiden oikeuksiin ja etuihin hankkeen vaikutukset ulottuvat. Mikäli hakemuskompetenssi rajataan vain viranomaiselle ja luvanhaltijalle, muodostuu vesialueen omistajan oikeussuoja tosiasiallisesti heikommaksi, vaikka voimalaitoksen vaikutukset voivat suoraan heikentää hänen kalataloudellista hyödyntämisoikeuttaan, vesialueen arvoa ja käyttömahdollisuuksia.

3.2 EU-oikeus: vesipuitedirektiivi ja omaisuudensuojan yleiset periaatteet

EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY) asettaa jäsenvaltioille velvollisuuksia vesien tilan turvaamiseksi, mukaan lukien heikentämiskielto ja hyvän tilan saavuttaminen, lajien- ja luontotyyppien suojelun velvoitteet mm. luontodirektiivi, suotuisan suojelun tason huomioiminen sekä Natura-alueet. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että heikentämiskielto on oikeudellisesti sitova ja sitä on noudatettava lupaharkinnassa (C-461/13 Weser). Myös EU:n luontodirektiivi liitteineen asettaa velvoitteita lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi.

Unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluu omaisuudensuoja. Tuomioistuin on todennut, ettei omaisuudensuoja ole rajoittamaton, mutta rajoitusten tulee palvella yleistä etua ja olla suhteellisia (C-44/79 Hauer). Tässä yhteydessä on korostettava, että omaisuudensuojan tarkastelu ei voi rajoittua ainoastaan luvanhaltijan asemaan, vaan myös muiden oikeudenhaltijoiden (vesialueen omistajat, osakaskunnat, kalatalousalueet) oikeudet tulee ottaa kokonaispunninnassa huomioon.

4 KHO:n oikeuskäytännöstä johdettavia lisäperusteluja

4.1 Lupamääräysten täsmällisyys ja olennaisen harkinnan siirtämisen kielto

KHO on korostanut, että lupamääräysten tulee olla sisällöltään riittävän täsmällisiä ja että myöhempään hyväksymismenettelyyn voidaan jättää vain vähäisiä teknisiä muutoksia, joilla ei ole merkittäviä vaikutuksia etuihin tai kustannuksiin. Ratkaisussa KHO 2019:172 katsottiin, että kalatietä koskevissa lupamääräyksissä kalatalousviranomaisen myöhemmin hyväksyttäväksi voitiin jättää vain vähäisiä muutoksia, ja erimielisyyksien ratkaiseminen kuului lupaviranomaiselle. Tämä tukee tarvetta säätää nollavelvoitelaitoksia koskevasta menettelystä ja edellytyksistä selkeästi ja ennakoitavasti sekä varmistaa, että vaikutusten arviointi on riittävää jo lupamääräyksiä asetettaessa.

Viite: KHO 2019:172 (kalatie, smolttiohjuri; lupamääräysten täsmällisyys).

4.2 Riittävä selvitys ja kokonaisuusarvio (toimintakokonaisuuden yhteisvaikutukset)

Ratkaisussa KHO 2018:23 KHO painotti, että lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon toimintakokonaisuus ja yhteisvaikutukset vesiympäristöön. KHO katsoi, että kun uusi voimalaitosyksikkö olisi käytännössä mahdollistanut lyhytaikaisäännöstelyn, lupaviranomaisella ei ollut käytettävissään riittävää selvitystä juoksutusta koskevien määräysten asettamiseksi, kun hakemuksessa ei ollut esitetty suunnitelmaa eikä arvioitu vaikutuksia. Ratkaisu korostaa

selvitysvelvollisuuden ja ennakollisen vaikutusarvioinnin keskeisyyttä myös nollavelvoitelaitoksia koskeissa tarkistamismenettelyissä.

Viite: KHO 2018:23 (Voikoski; riittävä selvitys, yhteisvaikutukset).

4.3 Kalataloudellisten velvoitteiden tarkoituksenmukaisuus ja kohtuullisuus (kokonaisarvio)

KHO:n ratkaisuissa on korostettu kalatalousvelvoitteiden tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuullisuuden arviointia kokonaisuutena. Ratkaisussa KHO 2016:84 KHO hyväksyi vanhaan lupaan sisältyneen, mutta toteuttamatta jääneen ankeriaskouruvelvoitteen muuttamisen kalatalousmaksuksi ja totesi, että maksun suuruutta määriteltäessä vertailuarvoksi voitiin ottaa kustannus, joka vastaavista toimenpiteistä aiheutuisi maksun määrittelyhetkellä. KHO huomioi myös sen edun, jonka laitoksen omistaja oli saanut velvoitteen pitkään jatkuneen laiminlyönnin johdosta. Tämä oikeuskäytäntö tukee sitä, että sääntelyn tulee mahdollistaa myös vanhojen lupien kalataloudellisten määräysten päivittäminen tavalla, joka on sekä tehokas että oikeasuhtainen.

Viite: KHO 2016:84 (ankeriasvelvoite → kalatalousmaksu; kokonaisarvio, kohtuullisuus).

4.4 Vaelluskalojen turvaamisen painoarvo ja haittojen ehkäisy

Ratkaisussa KHO 2015:63 KHO arvioi kalatien rakentamisvelvoitteen kohtuullisuutta suhteessa vaelluskalakantojen turvaamiseen ja piti velvoitetta merkittävänä keinona vaelluskalakantojen elvyttämiseksi. Ratkaisu osoittaa, että kalataloudellisille tavoitteille voidaan antaa huomattava painoarvo myös tilanteissa, joissa velvoitteet aiheuttavat luvanhaltijalle kustannuksia, kunhan punninta ja selvitys ovat riittävät.

Viite: KHO 2015:63 (kalatievelvoite; hyöty–haitta -punninta).

5 Esitysluonnoksen täydennystarpeet vesialueen omistajien ja muiden yksityisten oikeudenhaltijoiden näkökulmasta

5.1 Hakemuskompetenssin laajentaminen

VSKL esittää, että vesilain 3 luvun uuteen 21 a §:ään (tai muuhun asiaankuuluvaan säännökseen) lisätään nimenomainen säännös siitä, että hakemuksen uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämiseksi voi tehdä myös vesialueen omistaja, jonka oikeuteen tai etuun voimallaitoksen toiminta vaikuttaa. Lisäksi on perusteltua arvioida, tuleeko hakemuskompetenssi ulottaa myös kalatalousalueelle niiden lakisääteisten tehtävien ja vaikutusalueen yhteensovittamisen vuoksi.

Ehdotusteksti:

“Hakemuksen uuden kalatalousveloitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määräämiseksi voi tehdä myös vesialueen omistaja tai yhteisalueen osakaskunta, jonka oikeuteen tai etuun vesivoimalaitoksen toiminta vaikuttaa.”

tai vaihtoehtoisesti lainperusluihin

”Tässä laissa kalatalousviranomaisilla tarkoitetaan ensisijaisesti valtion kalataloushallintoa, erityisesti maa- ja metsätalousministeriötä sekä elinvoimakeskusten kalataloustehtäviä hoitavia yksiköitä, sekä lupa- ja valvontatehtävissä Lupa- ja valvontaviraston kalataloustehtäviä hoitavia viranomaisia. Lisäksi käsitteeseen luetaan kalatalouden julkisia hallintotehtäviä hoitavat toimijat, kuten kalastuslain (379/2015) mukaiset kalatalousalueet sekä yhteisuelain mukaiset yhteisten vesialueiden osakaskunnat, jotka osallistuvat kalavarojen käyttöä, hoitoa ja valvontaa koskeviin tehtäviin.”

5.2 Kuulemisen ja vaikutusarvioiden vahvistaminen

VSKL katsoo, että esityksen perusteluissa ja soveltamiskäytännön ohjauksessa tulee selkeästi edellyttää, että menettelyssä kuullaan aidosti kaikkia keskeisiä asianosaisia (vesialueen omistajat, osakaskunnat, kalatalousalueet) ja että ekologiset, vesiekosysteemiin kohdistuvat sekä kalataloudelliset ja luonnonsuojelulliset (esim. raakku) vaikutukset arvioidaan vesimuodostumatasolla. KHO 2018:23 korostaa riittävän selvityksen merkitystä jo lupaharkinnan vaiheessa. Vesilain mukaisissa lupapäätöksissä tai lupamääräysten tarkistamisessa tulisi paremmin edellyttää selvityksiä ja aidosti punnita luonnonarvoja, vesien tilaa, virkistys- ja muita käyttömahdollisuuksia itse vesivoiman rinnalla. Nykyisellään vesivoimalan määräaikaisen luvan uusiminen menee heppoisesti läpi avista ja Hallinto-oikeudestakin. Käytännössä mitään selvityksiä ei edellytetty, vaikka kyseessä oli raakkuvesistö ja Natura-alue.

5.3 Omaisuudensuojan kaksisuuntainen punninta ja korvauskysymykset

Perusteluissa (PL 15 §) tulee tehdä kaksisuuntainen punninta: velvoitteiden ja lupien tarkistamisen vaikutukset luvanhaltijaan sekä toisaalta vesialueen omistajiin ja muihin oikeudenhaltijoihin, joiden varallisuusarvoisia oikeuksia ja käyttömahdollisuuksia pitkäaikaiset vaellusesteet ja kalataloudellisten haittojen kompensoimattomuus ovat voineet heikentää. EU-oikeuden omaisuudensuojan ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on välttämätöntä osoittaa, että kokonaisratkaisu on oikeasuhtainen ja että oikeussuojakeinot ovat tosiasiallisia myös muille kuin luvanhaltijalle.

6 Yhteenveto

VSKL pitää esityksen tavoitteita hyväksyttävinä, mutta katsoo, että esitysluonnosta tulee täydentää erityisesti vesialueen omistajien ja muiden yksityisten oikeudenhaltijoiden oikeusturvan, hakemuskompetenssin ja omaisuudensuojan osalta. KHO:n oikeuskäytännöstä (KHO 2019:172; KHO 2018:23; KHO 2016:84; KHO 2015:63) johdettavat periaatteet korostavat lupamääräysten täsmällisyyttä, riittävää selvitystä ja kokonaisarviointia. EU-oikeuden näkökulmasta vesipuitedirektiivin tavoitteet ja heikentämiskielto sekä omaisuudensuojan yleiset periaatteet (mm. C-461/13 Weser; C-44/79 Hauer) edellyttävät tehokasta, tasapuolista ja oikeasuhtaista sääntelyä.

Lupamääräysten tarkistamisessa tulisi paremmin edellyttää selvityksiä ja aidosti punnita luonnonarvoja, vesien tilaa, virkistys- ja muita käyttömahdollisuuksia itse vesivoiman rinnalla.

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry

Helsingissä 9.3.2026

Hannu Moilanen

Toiminnanjohtaja

Oikeuslähdeviitteet

KHO 2019:172 (kalatie; lupamääräysten täsmällisyys, olennaisen harkinnan siirtämisen rajat).

KHO 2018:23 (Voikoski; riittävä selvitys, toimintakokonaisuuden yhteisvaikutukset).

KHO 2016:84 (ankeriasvelvoite → kalatalousmaksu; kokonaisarvio, kohtuullisuus, veloitteen laiminlyönnistä saatu etu).

KHO 2015:63 (kalatievelvoite; hyöty–haitta -punninta vaelluskalakantojen turvaamiseksi).

EU-tuomioistuin C-461/13 Weser (vesipuitedirektiivin heikentämiskielto).

EU-tuomioistuin C-44/79 Hauer (omaisuuden suoja, suhteellisuus).

Vaasan HO 1406/2025 (nykytilanne-voimalaitos-ympäristöarvot-ei vaikutusta)

Moilanen Hannu
Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry