HE 84/2026 vp
Ympäristöoikeuden asiantuntija Hannes Koljonen
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
MmV 29.9.2026

Lausunto: HE 84/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

Tausta

Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen vapaa-ajankalastajat sekä WWF laativat vuonna 2017 aloitteen, jossa esitettiin lupaviranomaiselle oikeutta määrätä hakemuksesta kalatalousvelvoite myös sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon kalatalousvelvoitetta ei aikaisemmin ole sisältynyt. Pian jo kymmenen vuotta täyttävä aloite on nyt edennyt eduskuntaan, mutta nyt käsittelyssä oleva esitys on muuttunut alkuperäisestä tarkoituksestaan tunnistamattomaksi.

Oikeusministeriön tekemän selvityksen perusteella esitys koskisi merkittävissä osin vain pieniä vesivoimalaitoksia, joilla ei ole energiantuotannon kannalta suurta merkitystä. Sen sijaan pienet vesivoimalaitokset aiheuttavat erityisesti ilman kalatalousvelvoitteita täysin kohtuutonta haittaa vaelluskalakannoille, virtavesiluonnolle sekä joen virkistyskäytölle suhteessa niistä saatavaan hyötyyn.

Pienet joet, joissa useimmat nollavelvoitelaitokset sijaitsevat, ovat uhanalaisia luontotyyppejä ja niissä elää runsaasti uhanalaisia vaelluskalakantoja. Nollavelvoitelaitokset aiheuttavat huomattavia ongelmia maamme vaelluskalakantojen elvyttämisessä näiden laitosten estäessä vaelluskalojen pääsyn kutujokiin. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön laatima Suomen uhanalaisten meritaimenkantojen hoitosuunnitelma etenee tämän vuoksi hyvin hitaasti.

Nyt ehdotetulla sääntelyllä uusien kalatalousvelvoitteiden määrääminen tapahtuisi sillä perusteella, missä niiden vaikutukset voimalaitosten taloudelliselle toiminnalle olisivat vähäisimpiä. Sääntely on tältä osin epäonnistunutta, sillä sääntelyn tulisi nimenomaan antaa parhaat toimivaltiudet uusien kalatalousvelvoitteiden määräämiseksi siellä, missä vaelluskaloille saataisiin parhaat hyödyt. Tällainen lähtökohta tehostaisi myös ennallistamisasetuksen 9 artiklan tavoitteiden saavuttamista.

Lakiesityksen kannalta on huomion arvoista myös, että Euroopan komissio on huomauttanut Suomea kalateiden ja ympäristövirtaamien puuttumisesta, joiden puuttuminen on lopulta johtanut siihen, että komissio nosti vuonna 2024 Suomea vastaan rikkomusmenettelyn vesipuitedirektiivin noudattamatta jättämisestä.

Nyt käsittelyssä oleva esitys on muuttunut sellaiseksi, että se sisältää merkittäviä epävarmuuksia sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Kohtuulliset kustannukset luvan tarkistamisen edellytyksenä

Esityksen 21 a §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle

kohtuuttomia kustannuksia. Saman momentin mukaan kohtuuttomuutta arvioitaisiin odotettavissa olevan taloudellisen hyödyn kannalta.

Vesilain 3:14 §:ssä säädetään, että kalatalousvelvoite tai -maksu ei saa aiheuttaa niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomien kustannusten määritelmä ei ole yksinkertainen, vaan siihen täytyy yhdistää hankkeen kokonaishyödyt ja -kustannukset. Tarkastelun oltava siten hankekohtaista. (Belinskij & Soininen, Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima, 2017, s. 131). Hankekohtaisesti korkein hallinto-oikeus on katsonut tapauksessa KHO 29.1.2013 T357, että kustannusten nousu viidellä prosentilla ei ole kohtuutonta. Vanhemmassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 4.8.1982 T3371 pidettiin jopa 12 % kokonaiskustannusten kasvua kohtuullisena, sillä se minimoi yleisiä haittoja.

Salila on arvioinut vuonna 2018 tehdyssä selvityksessä sitä, onko kalatalousvelvoitteen lisääminen ristiriidassa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan kanssa. Selvityksessä keskeiseksi omaisuudensuojan kannalta katsotaan se, onko velvoitteen asettaminen oikeasuhtaista perusoikeuden tuomaan oikeushyvään tai sen rajoittaminen yhteiskunnallisen intressin perusteella. (Salila, Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle, 2018, s. 45). Mitä pienemmät kustannukset velvoite laitokselle tuo, sitä vähemmän sen voidaan nähdä rajoittavan toiminnanharjoittajan omaisuudensuojaa.

Esityksen vaikutukset kohdistuisivat ennen kaikkea pieniin ja vähämerkityksellisiin voimalaitoksiin, jolloin kohtuuttomien kustannusten arviointi tulisi ennalta arvioituna estämään suurimman osan tarvittavista kalataloudellisista toimenpiteistä (ks. Pohjois-Savon ELY-keskuksen lausunto vuonna 2019 tehdyssä lausuntotiivistelmässä, s. 34). Näin ollen esitystä on pidettävä epäonnistuneena, sillä siinä ei esitetä tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarvittavaa sääntelyä.

Kalatievelvoitteiden asettamisen vaihtoehdoiksi pienissä voimaloissa voisi jäädä siten kalatalousmaksun tai istutusvelvoitteen määrääminen, joilla ei mahdollisteta uhanalaisen vaelluskalakannan palautumisesta vesistöön. Lupaan kuuluvasta hankkeesta aiheutusi näin ollen edelleen vahinkoa uhanalaisille kalakannoille ja muulle vesiluonnolle.

Luvanhaltijan edunmenetysten korvattavuus

Esityksen 21 a §:n 3 momentin mukaan luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitetusta kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Edunmenetysten korvaavutta on tutkittu esitystä edeltäneessä sevlityksessä (ks. esim. Salila, Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle, 2018, s. 38–39).

Perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua oikeutta saada korvausta siitä, ettei laitosta voi käyttää sellaiseen toimintaan, joka ei täytä vesipuitedirektiivin, luonnon monimuotoisuuden ja yleisemmin ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä energiantuotannon rajoituksia ja vaatimuksia. (ks. esim. PeVL 55/2018 vp).

Ympäristöoikeustieteen johtavat tutkijat Belinskij ja Soininen (Vaelluskantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima, 2017, s. 133–134) ovat esittäneet, että tällä hetkellä vanhoihin

lupiin ei voida käytännössä asettaa uusia kalatalousmääräyksiä, jos luvanhaltija ei niitä tahdo. Yhdeksi syyksi tälle on nimenomaan tutkittu olevan se, että muutos ei saisi vähentää kokonaishyötyä ja hyödyn väheneminen jäisi hakijan, eli käytännössä viranomaisen, korvattavaksi. Salilan (2018, Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle, 2018, s. 3) mukaan nykyään on vaikea nähdä laillisia esteitä sellaiselle sääntelylle, joka mahdollistaisi lupamääräysten tarkistamisen ympäristön tilan parantamiseksi.

Korvauksia ja hyötyjä koskevat kirjaukset ovat siten oleellinen osa säädöksen toimivuutta. Nyt ehdotettu sääntely ei olisi millään tavoin riittävä saavuttamaan säädöshankkeelle asetettuja tavoitteita.

Huomionarvoista on se, että perustuslaki ei kiellä sitä, että edunmenetyksiä ei korvattaisi luvanhaltijalle (Salila, Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle, 2018, s. 50). Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisenä lähtökohtana ei kuitenkaan voida pitää sitä, että lainsäädännön muutoksista aiheutuvat välilliset kustannukset elinkeinotoiminnalle korvattaisiin valtion varoista (PeVL 102/2022 vp., s. 4–5). Luonnonsuojeluliiton mielestä esityksessä tulisi korostaa aiheuttaja maksaa -periaatetta.

Perustuslaista johtuu enemmänkin, että vesilupia tulisi tarkistaa nimenomaan siksi, koska vanhan vesiluvan haltija on voinut olla pitkään ilman kalatalousmääräyksiä, kun taas vastaava, samanlaiset haittavaikutukset aiheuttava vesiluvan haltuja on osallistunut haitoista aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (ks. Belinskij & Soininen, Vaelluskantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima, 2017, s. 134, 139–140). Vanhan vesiluvan haltijan asettaminen samaan asemaan vastaavien haittojen omaavan toimijan kanssa edistäisi yhdenvertaisuutta (PL 6 §).

Ilman kalatalousvelvoitteita toimineet vesivoimalaitokset ovat hyötyneet vapaamatkustamisesta suhteessa niihin voimalaitoksiin, joilla on ollut kalatalousvelvoite. Nyt esityksen mukaan vapaamatkustaneilla vesivoimalaitoksilla olisi vielä oikeus saada korvaus siitä, että heille määrätään kalatalousvelvoite, joka heille olisi tullut määrätä alunperinkin, kuten muihinkin voimalaitoksiin. Tätä epäkohtaa on nyt vain hieman yritetty pehmentää siten, että esityksen mukaan korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.

Luonnonsuojeluliitto pitää ilmiselvänä, että julkisilla varoilla ei tule palkita korvausten muodossa sellaisia voimalaitoksia, jotka ovat jättäneet osallistumatta yhteisten kalakantojemme hoitoon.

Lunastusmenettely esityksen tavoitteen saavuttamisen vaihtoehtona

Lainmuutosta valmistellut työryhmä esitti aiemmin myös nollavelvoitelaitoksia koskevien erityisten lunastus- ja korvausperusteiden lisäämistä vesilakiin, mitkä vaaditaan riittävien kalataloudellisten toimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi vähämerkityksellisissä voimalaitoksissa (ks. Salila, Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle, 2018, s. 46, 50; Kotkasaari, Vesilain mukaisten kalatalousmääräysten muuttamista koskevan sääntelyn tausta ja kehityspiirteitä, 2019, s. 75). Lausuntokierroksella Luontopaneeli piti valitettavana, että lunastusesityksestä on jatkovalmistelussa luovuttu. Vähäisen merkityksen omaavan vesivoimalaitoksen lunastamisen valtiolle vaelluskalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamiseksi helpottaisi oleellisesti vaelluskalojen nousua estävien patojen

purkamista, kun sille on asialliset perusteet. Tämä voisi auttaa merkittävästikin Suomen vaelluskalakantojen elpymistä.

Lupa- ja valvontavirasto sekä korkein hallinto-oikeus arvioivat kevään lausuntovaiheessa, että vesipuitedirektiivissä asetetut tavoitteet edellyttävät vaelluskalakantojen palauttamista tehokkaammin edistäviä säännöksiä. Korkein hallinto-oikeus korosti lausunnossaan, että vesivoimalaitosten omaisuudensuojaan puututaan: “EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpano edellyttää, että lupien pysyvyyssuojaa muutetaan”. Se tarkoittaa, että uusien lupamääräysten asettamista tai olemassa olevien lupamääräysten muuttumista ei tule kohtuuttomasti rajoittaa, kun muutoksilla vastataan muuttuneeseen sääntely-ympäristöön.

Elinvoimakeskukset antoivat keväällä esityksestä hyvin kriittiset lausunnot. Muun muassa Lapin elinvoimakeskuksen kalatalousviranomainenkin sanoo suoraan lausunnossaan, että “esitellyllä lakiehdotuksella ei tulla saavuttamaan lakimuutoksen taustalla olevia tavoitteita vaelluskalakantojen turvaamiseksi pienissä vesivoimakohteissa”. Myös vesivoimalaitosten lunastamista koskevan sääntelyn poistumista esityksestä pidettiin epäonnistumisena, sillä lunastusmenettely on tehokas ja tarpeellinen keino vaelluskalakantoja koskevien tavoitteiden saavuttamiselle.

Vireillepano-oikeus

Luonnonsuojeluliitto pitää tarkoituksenmukaisena, että oikeus uuden kalatalousvelvoitteen hakemuksen teosta on annettu kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukselle. Vesilain 3 luvun kalatalousvelvoitteen tarkistamispykälän eli 22 §:n kanssa yhtenäinen linja olisi, jos myös muut toimijat voisivat antaa asiaa koskevan esityksen vireillepanosta vastaavalle viranomaiselle.

Lopuksi

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että on äärimmäisen epävarmaa saataisiinko esitetyllä lailla käytännössä riittävästi edistettyä vuonna 2017 tekemämme aloitteemme tavoitetta – eli vapauttaa virtavesiä vaelluskalakantojen elvyttämiseksi. Tästä syystä emme voi kannattaa nykyistä versiota.

Esitystä tulee muuttaa aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaiseksi ja luvanhaltijan velvoitteeksi tulee voida määrätä myös kalatien rakentaminen, kuten alkuperäisessä aloitteessa oli kyse. Vaarana on myös se, että säätämällä laki tällaisenaan, sitä joudutaan muuttamaan komission aloittaman rikkomusmenettelyn johdosta.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että sen lausunnossa esittämät ristiriitaisuudet perustuslain, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja Unionioikeuden kanssa voi johtaa tulevaisuudessa siihen, että viranomainen sekä tuomioistuin joutuu perustuslain 106 §:n ja 107 §:n nojalla sivuuttamaan esityksessä säädetyt pykälät.

Huoltovarmuuden ja sähkömarkkinoiden kannalta kalatalousmääräysten asettamisella ei ole huomioonotettavaa merkitystä. Vesienhoidollisten toimenpiteiden (sis. muutakin kuin kalatalousmääräykset) vaikutukset säätövoimaan on todettu maltilliseksi Valtioneuvoston

kanslian tilaamassa tuoreessa selvityksessä (Kopsakangas-Savolainen ja muut, Vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säätövoimaan, 2024, s. 160–166).

Lisätietoja:

- Hannes Koljonen, ympäristöoikeuden asiantuntija, Suomen luonnonsuojeluliitto, hannes.koljonen@sll.fi, p. 044 493 1106
- Tapani Veistola, toiminnanjohtaja, Suomen luonnonsuojeluliitto, tapani.veistola@sll.fi, p. 0400 615 530