

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (HE 84/2026 vp laiksi vesilain muuttamisesta)

Vesilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei sisälly. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat tällaisten niin sanottujen nollavelvoitelaitosten lupamääräysten tarkistamisen kalatalousasioiden osalta nykyistä helpommin. Säännösten tarkoituksena on tukea kansallisten vaelluskalakantojen elvyttämistä ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämistä. Ehdotetut muutokset täydentäisivät yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallista täytäntöönpanoa.

Kalataloudelliset velvoitteet ovat vanhastaan kuuluneet vesioikeudelliseen järjestelmäämme, kalatien ollessa vesivoimalaitosten kohdalla ajoittain jopa pääsääntönä uusissa luvissa.

Vesilain mukaiset kalatalousvelvoitteet tai -maksut ovat vesitalouslupiin liitettävien lupamääräysten ryhmä, jolla on omia erityispiirteitään. Kalatalousvelvoitteet ovat luvan voimassa ollessa sinänsä tarkistettavissa väljemmin edellytyksin kuin esimerkiksi vedenkorkeutta koskevat lupamääräykset. Vesilain säännöksiä kalatalousvelvoitteista ja -maksuista sovelletaan vastaavasti myös ympäristönsuojelulain mukaisiin lupiin.

Niin sanotut nollavelvoitelaitokset määriteltäisiin vesilain 3 luvun 21 a §:n 1 momentissa. Kysymys olisi siis vesivoimalaitoksesta, jonka vesilain mukaiseen lupaan ei sisälly kalatalousvelvoitetta, kalatalousmaksua tai niiden yhdistelmää. Säännöksen alaan kuuluvien laitosten joukko olisi hyvin moninainen, suurista energiantuottajista ehkä hyvin pieniin ja jopa merkityksensä menettäneisiin laitoksiin.

Ehdotettu 3 luvun 21 a §:n 1 momentin määritelmä on sinänsä selkeä, vaikka tulkintatilanteita voikin syntyä. Eräs sellainen saat-
taa olla tilanne, jossa vanha lupa sisältää kalatievelvoitteen, jota
koskaan ei kuitenkaan ole toteutettu, eikä syystä tai toisesta ole
käynnistetty hallintopakkomenettelyäkään. Yleinen sääntö kui-
tenkin on, ettei pysyvän vesioikeudellisen luvan yksittäinen mää-
ritys vanhene, vaikka sitä ei ehkä vuosikymmeniin olisi nouda-
tettu. Tällaiset vesivoimalaitokset eivät siten voisi kuulua nolla-
velvoitelaitoksiin. Velvoite voi myös olla tavalla tai toisella ehdol-
linen. Määritelmään jää vanhojen lupien epäyhtenäisten rakentei-
den vuoksi kuitenkin väistämättä tiettyä tapauskohtaisuutta.

Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määräämi-
sestä nollavelvoitelaitoksen luvanhaltijalle päättäisi Lupa- ja val-
vontavirasto kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen ha-
kemuksesta. Kalakantojen turvaamiseksi velvoite voisi olla kala-
talousvelvoite, kalatalousmaksu tai niiden yhdistelmä. Asiassa
olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vael-
lusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesis-
tössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen
merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuu-
den kannalta. Velvoitteesta ei saisi aiheutua niillä saavutettavaan
hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia.
Kohtuuttomuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon laitoksesta
odotettavissa oleva taloudellinen hyöty. Luvanhaltijalla olisi oi-
keus saada valtiolta korvaus velvoitteesta aiheutuvasta vesivoi-
man menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymi-
sestä. Korvausta voitaisiin sovitella ottaen huomioon laitosta kos-
kevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää
hyväksi.

Kuten esityksen perusteluissa selostetaan, voimassa oleva lupa
voi perustua myös nykyistä tai sitä edeltänyttä vesilakia edeltä-
neisiin vesioikeudellisiin normistoihin. Lupa voi siis olla nykyistä
Lupa- ja valvontavirastoa edeltäneiden aluehallintoviraston, ym-
päristölupaviraston, vesioikeuden, vesistötoimikunnan tai läänin-
hallituksen (aiemmin maaherran tai kuvernöörin) myöntämä. Ku-
ten perusteluista ilmenee, läheskään kaikkia kysymykseen tule-
via lupia ei ole kyetty selvittämään, ja tältä osin mahdollisiin so-
veltamistilanteisiin jää runsaasti epäselvyyttä

Säännöstä sovellettaisiin erilaisista vesilain mukaisista laitoksista
ja rakennelmista siis vain *vesivoimalaitoksiin*.

Vesivoimalaitoksella tarkoitetaan vesilaissa vesistön vesivoiman hyödyntämiseksi rakennettua laitosta siihen kuuluvine rakennelmineen (vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 12 kohta). Nykyisen vesilain perustelujen mukaan muun ohella vesivoiman ja käsitteet olisivat yhdenmukaisia aiemman vesilain vastaavien käsitteiden kanssa. Vesivoimalaitoksen käsitteeseen ei kuulu, että laitos tuottaisi nimenomaan sähköenergiaa. Siten myös mekaaniset myllyt ja sahalaitokset ovat vanhastaan säännöksen piirissä.

Sääntely siis koskisi *vain* vesivoimalaitoksia, ei muunlaisia kalan kulun estäviä patorakennelmia ja niiden lupia, kuten vesistönjärjestely- tai tulvasuojelupatoja tai erityyppisiä säännöstelypatoja. Vaikka vanhimpia lupia koskevissa, nyt täydennettävissä 19 luvun 5 ja 12 §:ssä, jotka sinänsä ovat hanketyypistä riippumattomia, ei erikseen mainittaisi vesivoimalaitoksia, lienee selvää, että 3 luvun 21 a §:n ollessa niissä soveltamisviittauksen kohteena vain vesivoimalaitosten luvista voisi tällöinkin olla kysymys. Tällaiset muut padot voivat olla silti esteenä kalan kululle vesistössä, samoissakin vesistöissä, joissa on myös vesivoimalaitoksia.

Omistusoikeuden suojan osalta on huomattava, että 1860-luvulle saakka voimalaitoslupa voitiin myöntää ilman oikeutta käyttöön otettavaan vesivoimaan, eikä hallinnollinen lupa tuottanut vesivoimaan mitään oikeutta. Sittemmin voimassa olleiden lakien mukaan luvan saajalle voitiin luvan yhteydessä myöntää korvausta vastaan määräaikainen oikeus toisille kuuluvaan vesivoimaan. Vielä myöhemmässä vaiheessa tuollainen oikeus toisen vesivoimaan voitiin myöntää pysyvänä, ja tällä kannalla on myös voimassa oleva laki. Vanhoihin, lähinnä 1700-luvulla syntyneisiin myllykiinteistöihin saattaa toisaalta kuulua myös vesivoimaa (esim. KHO 1981 A II 85), ja niitä on myöhemmin voitu hyödyntää sähköenergian tuotantoon.

On kuitenkin ilmeistä, että edelleenkin on olemassa hyvin vanhoja voimalaitoksia, joiden omistajalla ei ole oikeutta laitoksessa käytettävään vesivoimaan, vaikka lupa sinänsä on voimassa. Tällaisia laitoksia varten vesilaissa on omat säännöksensä vesivoiman käyttöoikeuden myöntämiseksi ja korvausten määräämiseksi (nykyisin vesilain 19 luvun 19 §), vaikka soveltaminen lieneekin jäänyt harvinaiseksi (ks. kuitenkin Hiitolanjoen vesivoimaa koskevat ratkaisut KHO 24.8.2018/3580, 3851 ja 3852). Määräaikaisten käyttöoikeuksien tilanteessa voidaan soveltaa vesilain 19 luvun 18 §:ää. *Se, että sinänsä laillisen voimalaitoksen*

omistajalta puuttuu yksityisoikeudellinen oikeus vesivoimaan osittain tai kokonaan, on seikka, joka saattaa vaikeuttaa ehdotetun korvaussäännöksen soveltamista.

On myös mahdollista, että vanhojen voimalaitoslupien (alun perin ehkä mylly- tai vesisahalupien) joukossa on sellaisia, joita ei enää hyödynnetä alkuperäiseen tarkoitukseen eli energian tuottamiseen (mekaanisesti tai sähköenergiana), mutta lupia noudatetaan edelleen muussa tarkoituksessa eli esimerkiksi vesistön vedenkorkeuden ylläpitämiseksi (esim. KHO 1993 A 52). Juuri tällaisiin, enää energiaa tuottamattomien, mutta silti voimassa oleviin lupiin liittyyneen eniten epäselvyyksiä ja tiedon puutetta. Tällaisissa tilanteissa mahdollisen kalatalousvelvoitteen merkitys etenkin osana laajempaa vesistökokonaisuutta saattaa ympäristöperusoikeuden ja direktiivipohjaisten vesienhoitovelvoitteiden kannalta olla erityisen painava suhteessa esimerkiksi omaisuusdensuojaan. Vesivoiman menettämisestä tai sen korvattavuudesta tällöin tuskin voisi olla kysymys.

On myös mahdollista, että vanhan, voimassa yhä olevaan lupaan perustuvan laitoksen omistajan tai haltijan selvittäminen on hankalaa. Tämä saattaa vaikeuttaa ehdotettujen säännösten soveltamista. Jos luvanhaltijaa ei saada selville (esim. Vaasan HAO 28.05.2025 652/2025), lupa voidaan kuitenkin vesilain 3 luvun 24 §:n nojalla määrätä *raukeamaan*. Sama koskee tilannetta, jossa hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Tällaisissa tilanteissa voitaneen Lupa- ja valvontaviraston päätöksellä turvata myös kalan kulku, riippumatta nyt ehdotetuista säännöksistä.

Vesioikeudellisen sääntelyn luonteeseen kuuluu, että kaikkia erilaisia, käytännössä ehkä esiin tulevia soveltamistilanteita ei laissa yksityiskohtaisesti säännellä. Soveltaminen Lupa- ja valvontavirastossa olisi joka tapauksessa oikeusharkintaista. Pidän merkityksellisenä myös sitä, että ehdotettujen säännösten soveltaminen voidaan kaikilta osin saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Muutoksenhakuun sovellettaisiin vesilain yleisiä säännöksiä. Valitusoikeus määräytyisi vesilain 15 luvun 2 §:n mukaisesti. Se kuuluisi siis ensinnäkin asianosaisille eli niille, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea. Nyt kysymyksessä olevassa kontekstissa reittivesistöjen ja niissä olevien eri patojen muodostamien vaikutuskokonaisuuksien vuoksi asianosaisuus voisi vesioikeudellisen käytännön mukaisesti ulottua

maantieteellisesti hyvinkin kauas varsinaisesta kohteesta. Myös yhdistysten ja säätöiden, kuntien ja viranomaisten valitusoikeudet olisivat mainitun lainkohdan mukaiset.

Muutosehdotuksilla on erityisen runsaasti yhtymäkohtia eri perusoikeussäännöksiin. Esityksen säätämisyjärjestysosiossa on näitä sekä niiden välisiä suhteita tarkasteltu ja arvioitu käsityksen mukaan kattavasti ja asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on eri kohdissa selostettu kulloinkin merkityksellisiltä osin. Voin yhtyä niissä tehtyihin johtopäätöksiin. Perusteluissa esitettyä toistamatta katson, että esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Siihen, täyttääkö ehdotus kaikilta osin yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin asettamat vaatimukset, eivät ehdotukset anna varmaa vastausta, koska velvoitteiden asettaminen jäisi viime kädessä riippumaan laitospohjaisesta harkinnasta. Tällainen tilanne voisi yksittäistapauksessa, ilman muuta sääntelyä, syntyä 3 luvun 21 a §:n 2 momentin mukaisen kohtuuttomuusarvioinnin tuloksena, jos esimerkiksi pienelle, mutta kalan kulkua laajalti vesistöissä estävälle laitokselle ei voitaisi asettaa muutoin tarpeellisenä pidettävää kalatievelvoitetta.