

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta (HE 84/2026 vp)

Esityksen sisältö

1. Uudistuksen tausta
2. Vaelluskalavesistöjä ja laitostantaa koskevia huomioita
3. Esityksen keskeiset ehdotukset
4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita
5. Voimaantulo

1. Uudistuksen tausta

- hanke (OM039:00/2019) sisältyy hallitusohjelmaan
- ehdotetuilla muutoksilla pyritään parantamaan vaeltavien kalakantojen elinolosuhteita (mm. lohi, järvilohi, ankerias, nahkiainen ja taimen)
- vaeltavien kalakantojen luontainen elinkierto edellyttää koski- ja virtapaikkojen lisäksi kulkumahdollisuutta jokien poikasalueiden ja järven tai meren syönnösalueiden välillä
- tyypillisiä kulkumahdollisuuden katkaisevia vaellusesteitä ovat vesivoimalaitokset niihin liittyvine rakenteineen, säännöstelypadot, pohjapadot ja erilaiset tierummut
- vanhoissa vesitaloushankkeissa kalakantoja turvaavat määräykset saattavat olla hyvin yleisluonteisia tai puuttua kokonaan – esityksessä tällaisista laitoksista käytetään nimitystä nollavelvoitelaitos
- vesilainsäädäntö on perinteisesti turvannut vesitalousluvan haltijaa hyvin vahvasti jälkikäteiseltä puuttumiselta lupaan (”pysyvyyssuoja”), joka on rajoittanut vaelluskalakantojen elvyttämiseen tähtäävien hankkeiden toteuttamista
- voimassa olevaa lainsäädäntöä on pidetty epätyytyttävänä erityisesti nollavelvoitelaitosten osalta, joihin kohdistuvien hankkeiden edistäminen on osoittautunut hyvin hankalaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta

2. Vaelluskalavesistöjä ja laitostantaa koskevia huomioita

- Vaelluskalakantoja tavataan vesistöissä eri puolilla Suomea
- Nollavelvoitelaitoksia vastaavasti koko Suomen alueella, painottuen Itä-Suomen alueella
- sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia nollavelvoitelaitoksia arvioidaan olevan noin 140, joista sähköverkkoon kytkettyjä on 65
- laitokset ovat tyypillisesti pieniä ja niiden merkitys sähköntuotannon näkökulmasta vähäinen (osuus Suomessa tuotetusta sähköstä noin 0,7 %)
- laitosten omistuspohja vaihteleva (suuret energiantuottajat/kuntien omistamat sähköyhtiöt ja pienet energia-alan toimijat/luonnolliset henkilöt ja heidän omistamansa yhtiöt)

3. Esityksen keskeiset ehdotukset

- vesilakiin esitetään lisättäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen omistajalle, jonka lupaan tällaisia määräyksiä ei ennestään sisälly (vesilain 3 luvun 21 a §)
- lainmuutoksen myötä nollavelvoitelaitoksen lupaan voitaisiin liittää nykyistä helpommin kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskeva määräys
- uuden määräyksen antamista tarkoittavan asian voisi panna vireille kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus, ja asiasta päättäisi Lupa- ja valvontavirasto
- luvan tarkistamisen tarve harkittaisiin tapauskohtaisesti, samoin kuin määräyksen sisältö
- määräyksen sisällöstä päätettäessä olisi otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistöissä, muut vesistöissä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta
- luvan haltijan asemaa turvattaisiin rajoittamalla kustannuksiltaan kohtuuttomien kalatalousvelvoitteiden määrittämistä
- lisäksi luvan haltijalla olisi eräissä tilanteissa oikeus saada valtiolta korvausta, jos velvoitteesta aiheutuisi vesivoiman menetyksen vuoksi hyödyn olennaista vähentymistä
- mahdollisten kalatalousvelvoitteen asettamisesta sähköntuotannolle ja sähköjärjestelmän käyttövarmuudelle aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi menettelyllistä sääntelyä täydennettäisiin erityissäännöksellä järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta pyydettävästä lausunnosta
- lakiin ei esitetä sisällytettäväksi säännöksiä ajanjaksosta, jonka kuluessa nollavelvoitelaitoksia koskevat uuden määräyksen antamista tarkoittavat asiat tulisi panna vireille tai missä järjestyksessä laitosten lupamääräysten tarkistamisen tulisi tapahtua

4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita (1/6)

- lakiehdotukseen sisältyvistä säännöksistä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta ovat merkityksellisiä lakiin uutena pykälänä lisättäväksi ehdotettu 3 luvun 21 a § ja siihen liittyvät 19 luvun 5 ja 12 §:n muutokset
- ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n, vastuuta ympäristöstä ja kansalaisten osallistumista koskevan 20 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta
- vaelluskalakantojen turvaamisen tavoitteen ja vesivoimalaitoksen omistajien perusteltujen odotusten keskinäisessä punninnassa korostuu perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan keskinen suhde

Yhdenvertaisuus

- perustuslain 6 § turvaa ennen muuta luonnollisia henkilöitä (ks. PeVL 37/2010 vp ja PeVL 9/2015 vp), mutta sillä voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa, jos sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan
- laitokset ovat pääsääntöisesti varallisuusmassaltaan erilaisten oikeushenkilöiden omistamia, pienimmät laitokset saattavat olla myös luonnollisten henkilöiden välittömässä omistuksessa
- hankkeiden ympäristölliset vaatimukset eivät pääsääntöisesti määrity hankkeen toteuttajan, vaan hankkeen ja sen vaikutusten perusteella
- toiminnanharjoittajat ja asianosaiset tällä hetkellä vaativuudeltaan erilaisten sääntelyiden piirissä
- ehdotettu sääntely edistäisi yhdenvertaisuuden toteutumista kun nollavelvoitelaitosten omistajat osallistuivat nykyistä laajemmin vaelluskalakantojen turvaamiseen

4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita (2/6)

Omaisuuksensuoja

- perustuslain 15 § turvaa lähtökohtaisesti luonnollisia henkilöitä
- PeV:n lausuntokäytännössä vakiintuneesti katsottu suojan saattavan ulottua myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeuksiin silloin kun oikeushenkilön oikeuksiin kajoaminen johtaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kajoamiseen
- laitosten omistuspohja vaihteleva, sääntelyn vaatimustason vaihtelu omistuspohjan mukaan epätarkoituksenmukaista
- voimalaitostoimintaa koskeva vesitalouslupa ja oikeus vesivoimaan omaisuudensuojan turvaama omaisuusosa
- Kyse omaisuuden käytön rajoittamisesta toisen perusoikeuden turvaamisen sitä edellyttäessä
- Jälkikäteinen vesitalouslupa puuttuminen tunnustettu sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi (esimerkiksi vesilain voimassaoleva luvan ja kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskeva sääntely)
- Säännökset eivät aseta kaikille toiminnanharjoittajille samansisältöistä velvoitetta, vaan toimintaedellytyksien muutoksista päättäminen tapahtuu erillisessä vesilain mukaisessa menettelyssä asian tapauskohtaiset erityispiirteet huomioon ottaen

4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita (3/6)

- uuden velvoitteen asettamisessa ja sen täytäntöönpanossa kyse on lähtökohtaisesti perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta
- laitosten omistuspohja huomioon ottaen eräissä tilanteissa luvanhaltijalle jälkikäteen asetettava kalatien rakentamisvelvoite saattaisi vaikutustensa perusteella rinnastua perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen
- tämän estämiseksi 3 luvun 21 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kalatalousvelvoitteen ja -maksun määräämistä rajoittavista kriteereistä ja 3 momentissa luvan haltijan oikeudesta saada eräissä tilanteissa korvausta vesivoiman käyttömahdollisuuden rajoituksesta
- kalatien tai ohitusuoman käyttämisestä aiheutuvan sähköenergian menetyksen osalta arvioinnissa on lähdetty siitä, että vesivoiman tuottajilta on voitu edellyttää varautumista lupamääräysten tiukentumiseen
- ehdotettu sääntely ei ennakoarvion mukaan estä sähkötuotantoa, mutta kylläkin rajoittaa sitä
- toteutettujen kalateiden perusteella on päädytty arvioon, että vähennykset sähkötuotantoon olisivat muutamia prosentteja verrattuna kalatien rakentamista edeltävään tilanteeseen eikä hankkeesta vastaavalla olisi oikeutettu korvaukseen menetyksestään kuin poikkeuksellisesti
- sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on myös se, että lakiin ei esitetä sisällytettäväksi myöskään säännöksiä siitä, minkä ajan kuluessa nollavelvoitelaitosten lupamääräykset tulisi saada tarkistettua

4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita (4/6)

Elinkeinovapaus

- jälkikäteinen lupamääräyksen asettaminen vesivoimalaitokselle vaikuttaa lähtökohtaisesti tällaisen laitoksen taloudelliseen kannattavuuteen
- vesivoimalaitoksen vesitalouslupaa ei kuitenkaan voida pitää varsinaisena elinkeinolupana
- perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinoluvan jälkikäteistä muuttamista mahdollisena (ks. PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 62/2002 vp, s. 3 ja PeVL 61/2002 vp, s. 2–3)
- perustuslakivaliokunta on todennut, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana

4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita (5/6)

Vastuu ympäristöstä

- ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys vahvistunut, kyse normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä (ks. esim. PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) => ympäristöperusoikeuden turvaamat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä
- säännösehdotusten tavoitteena oleva vaelluskalakantojen turvaaminen toteuttaa perustuslain 20 §:ssä ilmaistua vastuuta luonnon monimuotoisuuden suojaamisesta
- ympäristöperusoikeus on vaikuttanut perusoikeuksien keskinäiseen punnintaan, perustuslakivaliokunta on muun muassa luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossaan antanut merkitystä luontotyyppien harvinaisuudelle ja haavoittuvuudelle arvioidessaan sääntelyn hyväksyttävyyttä perustuslain 15 §:n kannalta (PeVL 67/2022 vp s. 4)
- vesivoimalaitokselle asetettavan uuden määräyksen sisältöä arvioitaisiin tapauskohtaisesti ottaen huomioon niillä saavutettava hyöty kalakantojen turvaamisen kannalta

4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita (6/6)

Oikeusturva

- kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrittämisestä koskevan asian käsittelyyn sovellettaisiin hallintolain ja vesilain 11 luvun säännöksiä ja muutoksenhakuun vesilain 15 luvun säännöksiä
- näiden on katsottava täyttävän perustuslain 21 §:n vaatimukset

5. Voimaantulo

- lainmuutokset on tarkoitus saada voimaan kevään 2027 aikana
- lainmuutoksista ei johdu välittömästi toiminnanharjoittajille tai viranomaisille toimintavelvoitteita
- kalataloustehtäviä hoitavat viranomaiset avainasemassa hankkeiden käynnistämisen suhteen
- lainmuutoksen vaikutukset yksittäiselle toiminnanharjoittajalle saattavat aktualisoitua vasta pitkän ajan kuluessa



www.oikeusministerio.fi | www.justitieministeriet.fi