

Veli-Pekka Viljanen

HE 84/2026 vp laiksi vesilain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 11.6.2026

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vesilakiin lisättäväksi säännökset uuden kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän määrittämisestä sellaisen vesivoimalaitoksen lupaan, johon näitä ei sisälly. Ehdotetun 3 luvun uuden 21 a §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta määrätä kalakantojen turvaamiseksi 14 §:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys sähköntuotannon ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta.

Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty.

Luvanhaltijalla olisi oikeus saada valtiolta korvaus kalatalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voitaisiin sovitella ottaen huomioon laitosta koskevat lupamääräykset ja aika, jolloin vesivoimaa on voitu käyttää hyväksi.

Vesilaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 61/2010 vp) tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiin sisältyivät jo tuolloin säännökset kalatalousvelvoitteesta ja kalatalousmaksusta (vesilain 3 luvun 14 §). Tosin perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan arvioinut nimenomaisesti kyseisen sääntelyn suhdetta perustuslakiin.

Kalatalousvelvoitteesta ja kalatalousmaksusta säädetään vesilain 3 luvun 14 §:ssä seuraavasti: Jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa,

hankkeesta vastaava on velvoitettava ryhtymään toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi (*kalatalousvelvoite*) taikka määrättävä maksamaan tällaisten toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalataloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukselle (*kalatalousmaksu*).

Kalatalousvelvoitetta, kalatalousmaksua tai näiden yhdistelmää määrättäessä on otettava huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja kalastuksen järjestely. Kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.

Kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. Kalatalousvelvoitteeseen voidaan tarvittaessa sisällyttää toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkailu sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu.

Hallituksen nyt käsiteltävänä oleva ehdotus ulottaisi mahdollisuuden määrätä edellä kuvattu kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu koskemaan sellaisia vesivoimalaitoksen luvanhaltijoita, joille aikanaan myönnettyyn lupaan ei sisälly tällaisia velvoitteita.

Valtiosääntöoikeudellisesti kalatalousvelvoitteessa ja kalatalousmaksussa on kyse omaisuuden käyttörajoituksesta, johon sovelletaan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislauseketta: ”Jokaisen omaisuus on turvattu.” Käyttörajoitusten valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta on tältä osin arvioitava perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Sääntelyn tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan tukea vaelluskalakantojen elinolosuhteita turvaavien kunnostushankkeiden käynnistymistä (HE, s. 28). Tavoitteella on yhteys perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen, erityisesti sen 1 momenttiin, jonka mukaan vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Ehdotetun sääntelyn avulla voidaan arvioida osaltaan turvattavan luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n

ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville. Perustuslakivaliokunta on sittemmin muistuttanut, että perusoikeusuudistuksen esitöissä todetusti ympäristöperusoikeus toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan (ks. viimeksi PeVL 45/2026 vp, kappale 3).

Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä sillä, että ehdotus – vesilain nykyisestä 3 luvun 14 §:n sääntelystä poiketen – kohdistuisi sellaisiin vesivoimalaitoksen luvanhaltijoihin, joiden lupaan ei sellaista sisälly. Kyse olisi siis asiallisesti tällaisten luvan perusteella toimivien vesivoimalaitosten lupaehtojen muutoksesta. Tällaista jälkikäteistä lupaehtojen muutosta, jolla puututaan luvanhaltijan omaisuudensuojan piirissä olevaan varallisuusasemaan, on lähtökohtaisesti arvioitava tiukemmin kriteerein kuin sellaista kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua, jotka asetetaan vesitaloushankkeelle sen käynnistymisen yhteydessä. Toisaalta on selvää, että ympäristölainsäädännön alalla ei voida yksiselitteisesti lähteä ajatuksesta, että vesivoimaloiden osalta lainsäädäntö pysyy muuttumattomana. Päinvastoin ympäristönsuojelun korostunut merkitys, joka ilmenee myös sen asemassa osana perusoikeusjärjestelmää (PL 20 §), merkitsee sitä, että jo käynnissä olevaan ympäristöön vaikuttavaan toimintaan voidaan kohdistaa uusia lainsäädännöllisiä vaatimuksia ilman, että se muodostuu ongelmalliseksi luvanhaltijan perusteltujen odotusten kannalta.

Ehdotettu sääntely on kirjoitettu suhteellisen yleiseen muotoon ja Lupa- ja valvontavirastolle on jätetty kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrittämisessä runsaasti harkintavaltaa. Tämä sääntelyn yleisluontoisuus on kuitenkin yleisemminkin luonteenomaista ympäristölainsäädännölle ja myös vesilain nykyiselle sääntelylle. Tällainen laaja lupaviranomaisen harkintavalta sisältyy jo vesilain nykyiseen kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevaan sääntelyyn (vesilain 3 luvun 14 §), jota ei ole pidetty ongelmallisena perustuslain kannalta.

Ehdotettu sääntely sisältää myös selviä lisäkriterejä, jotka tulee ottaa huomioon kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua määrättäessä. Tältä osin perusoikeusrajoituksen oikeasuhteisuuden kannalta on merkityksellistä, että kalatalousvelvoitteesta tai kalatalousmaksusta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia (21 a § 2 mom.). Lisäksi luvanhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus kotitalousvelvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä (21 a § 3 mom.). Omaisuudenkäyttörajoitusten yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että mahdollisessa korvaussääntelyllä on merkitystä juuri arvioitaessa rajoitusten oikeasuhtaisuutta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 5). Lisäksi asianosaisten oikeusturvasta on huolehdittu nähdäkseni asianmukaisesti (ks. HE, s. 77) ja asianosaisella, jonka oikeutta tai etua velvollisuus saattaa koskea, on oikeus hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan (ks. vesilain 15 luku).

Kun otetaan huomioon, että vesilain mukaan kalakantojen säilyttämiseksi määrättävät kalatalousvelvoitteet ja -maksut ovat jo pitkään olleet normaaleja, vesivoimaloiden luvanhaltijoille asetettuja lakisääteisiä velvoitteita, ei voida pitää yleisesti ottaen kohtuuttomana, että nämä kalakantojen säilyttämiseen tähtäävät velvoitteet ulotetaan myös sellaisiin vesivoimaloiden luvanhaltijoihin, joiden lupiin ei tähän saakka ole tällaisia velvoitteita sisältynyt.

Kun otetaan huomioon lakiehdotuksen taustalla olevat tärkeät luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvät perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet ja ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät rajoitusten oikeasuhtaisuutta varmistavat sääntelyt (kohtuuttomien kustannusten kielto, korvaussääntely), voidaan ehdotettu sääntely toteuttaa valtiosääntöoikeudellisen arvioni mukaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tältä osin on syytä korostaa, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti lähtenyt siitä, että lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, miten perustuslain 20 §:n mukaiset vaatimukset lainsäädännössä turvataan (ks. viimeksi PeVL 45/2026 vp, kappale 3).