

Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle

Selvityksiä ja ohjeita 36/2018

Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle

Oikeusministeriö Helsinki 2018

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-715-1
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

| | | | |
|--------------------------------------|--|-----------------|------------------------|
| Julkaisija | Oikeusministeriö | 18.12.2018 | |
| Tekijät | Jari Salila | | |
| Julkaisun nimi | Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Oikeusministeriön julkaisu 36/2018 | | |
| Diaari/hankenumero | OM 3/42/2017 | Teema | Selvityksiä ja ohjeita |
| ISBN PDF | 978-952-259-715-1 | ISSN PDF | 1798-7067 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-715-1 | | |
| Sivumäärä | 54 | Kieli | suomi |
| Asiasanat | vesilaki, vesitalouslupa, vesivoima, vesienhoito, kalatie, kalatalousvelvoite, kalatalousmaksu | | |
| Tiivistelmä | <p>Arviomuistiossa tarkastellaan nykyisen vesilain säännösten riittävyttä vaelluskalakantojen turvaamisen kannalta. Vaelluskalakantojen turvaamistavoitteen näkökulmasta keskeisessä asemassa ovat vesivoimalaitosten toimintaa ohjaavat luparatkaisut, joista osa on hyvinkin vanhoja. Luovissa asetetut velvoitteet ovat vaihtelevia ja osa luvista täyttää jo nykyisellään vaelluskalakantojen turvaamisesta johtuvat vaatimukset. Vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantaminen ei vaadi kaikkien vesivoiman hyödyntämistä koskevien lupapäätösten tarkistamista.</p> <p>Vesitalousluvut ovat olleet vahvan pysyvyyssuojan piirissä ja niihin puuttuminen jälkikäteen on mahdollista vain rajallisesti. Vesiin kohdistuvien tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää nykyistä laajempaa mahdollisuutta tarkistaa jo myönnettyjä vesitalouslupia, eikä vesien käyttöä koskevan tavoitteenasettelun muuttumisen myötä perusteita vesitalousluvan pysyvyyssuojan ylläpitämiselle nykyisessä laajuudessa enää ole.</p> <p>Vesitalousluvan jälkikäteiselle avaamiselle ja uusien lupamääräysten asettamiselle luvan haltijalle yleisten etujen turvaamiseksi ei ole perustuslaista johtuvia esteitä. Jälkikäteinen kalatalousvelvoitteen asettaminen saattaa kuitenkin johtaa huomattaviin toteuttamiskustannuksiin sekä rajoittaa luvan haltijan toimintaa tavalla, joka voi eräissä tilanteissa rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Jatkovalmistelussa tulee arvioida luvan haltijan oikeussuojan tarvetta ja toteuttamiskeinoja.</p> | | |
| Kustantaja | Oikeusministeriö | | |
| Julkaisun myynti/jakaja | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Presentationsblad

| | | |
|--|--|--|
| Utgivare | Justitieministeriet | 18.12.2018 |
| Författare | Jari Salila | |
| Publikationens titel | Påförande av fiskevårdsskyldighet för innehavare av vattenhushållningstillstånd | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Justitieministeriets publikation 36/208 | |
| Diarie- /projektnummer | OM 3/42/2017 | Tema Utredningar och anvisningar |
| ISBN PDF | 978-952-259-715-1 | ISSN PDF 1798-7067 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-715-1 | |
| Sidantal | 54 | Språk finska |
| Nyckelord | vattenlagen, vattenhushållningstillstånd, vattenkraft, vattenvårdsförvaltning, fiskväg, fiskevårdsskyldighet, fiskerihushållningsavgift | |
| Referat | <p>I denna bedömningspromemoria granskas om bestämmelserna i den gällande vattenlagen är tillräckliga för att trygga bestånden av vandringsfisk. Viktiga med tanke på målet att trygga bestånden av vandringsfisk är de tillståndsbeslut som styr vattenkraftverkens verksamhet. En del av dessa tillståndsbeslut är väldigt gamla. De skyldigheter som anges i tillstånden varierar och en del av tillstånden uppfyller redan i sin nuvarande form de krav som följer av tryggandet av bestånden av vandringsfisk. För att vandringsfiskens levnadsförhållanden ska förbättras behöver inte alla tillståndsbeslut som gäller tillgodogörande av vattenkraft ses över.</p> <p>Vattenhushållningstillstånden har omfattats av ett starkt skydd i fråga om beständigheten, och att ingripa i dem i efterhand är möjligt endast i begränsad utsträckning. För att de mål som gäller vattendragen ska kunna samordnas, krävs det större möjligheter än för närvarande att se över redan beviljade vattenhushållningstillstånd. I och med att målsättningen för utnyttjandet av vattendragen ändras, finns det inte längre grunder för att upprätthålla skyddet i fråga om vattenhushållningstillståndets beständighet i dess nuvarande omfattning.</p> <p>Det finns inga konstitutionella hinder för att öppna ett vattenhushållningstillstånd i efterhand och uppställa nya tillståndsvillkor för tillståndshavaren i syfte att trygga allmänna intressen. Om en fiskevårdsskyldighet påförs i efterhand kan det dock leda till betydande genomförandekostnader samt begränsa tillståndshavarens verksamhet på ett sätt som i vissa situationer i fråga om verkningarna kan likställas med expropriation i konstitutionellt hänseende. Vid den fortsatta beredningen bör behovet av rättsskydd för tillståndshavaren bedömas liksom även metoderna för att genomföra detta.</p> | |
| Förläggare | Justitieministeriet | |
| Beställningar/ distribution | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | |

Sisältö

| | |
|--|-----------|
| TIIVISTELMÄ | 7 |
| SAMMANDRAG | 9 |
| 1 Johdanto | 11 |
| 1.1 Arviomuiston tausta | 11 |
| 1.2 Virtavesien patoamista koskevan sääntelyn kehittymisestä | 12 |
| 1.3 Kalatalousveloitteet vanhoissa pienvesivoimalaitosten vesitalousluvista | 15 |
| 2 Kalataloudellisten näkökohtien huomioon ottaminen vesitalouslupaa tarkistettaessa | 16 |
| 2.1 Lupamääräykseen perustuva tarkistaminen | 16 |
| 2.2 Hankkeen vaikutuksiin perustuva tarkistaminen | 17 |
| 2.3 Kalatalousveloitetta ja maksua koskevien määräysten tarkistaminen | 20 |
| 3 Virtavesistöjen sääntelyn ohjaustarpeiden muutos | 24 |
| 3.1 Vesienhoidon suunnittelun merkityksen lisääntyminen | 24 |
| 3.2 Kansalliset vaelluskalastrategiat | 28 |
| 4 Lainsäädännön kehitys Ruotsissa | 30 |
| 5 Kalatalousveloitteen asettamista koskevan sääntelyn kehittäminen | 33 |
| 5.1 Vesitalousluvan pysyvyys – oikeuskirjallisuudessa esitettyjä käsityksiä | 33 |
| 5.2 Sääntelyn toteuttamistapaa koskevia näkökohtia | 36 |
| 5.3 Kalatalousveloite vai kalatalousmaksu? | 37 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6 | Vesitalousluvan tarkistamista koskevia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia | 40 |
| 6.1 | Vesivoima omaisuudensuojan kohteena | 40 |
| 6.2 | Uuden veloitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle | 42 |
| 7 | Lainmuutoksen vaikutuksista | 46 |
| 8 | Kokoavia havaintoja | 49 |
| | Kirjallisuutta ja tietolähteitä | 52 |

TIIVISTELMÄ

Arviomuistiossa tarkastellaan nykyisen vesilain riittävyttä vaelluskalakantojen turvaamistavoitteen näkökulmasta. Arviomuistion taustalla on Euroopan unionin vesilainsäädännössä tapahtunut kehitys. Oikeusministeriölle on myös jätetty aloite, jossa toivotaan toimenpiteitä luonnonvaraisten vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamiseksi jokivesistöissä. Arviomuistiossa ei oteta kantaa siihen, olisiko luvan muuttamista koskevaa sääntelyä tarpeen tarkistaa laajemmin esimerkiksi Suomea sitovien ylikansallisten velvoitteiden näkökulmasta.

Euroopan unionin vesipolitiikan kehittyminen ja vesien käyttöön kohdistuvien intressien muutokset haastavat vesioikeudellisten päätösten pysyvyyssuojaa koskevan sääntelytradition, joka on kehittynyt kansallisista lähtökohdista. Erilaisten selvitysten perusteella nykyisten ja tulevien vesienkäyttöä koskevien odotusten yhteensovittaminen näyttäisi edellyttävän voimassaoleviin luparatkaisuihin puuttumista nykyistä laajemmin.

Myönnettyyn vesitalouslupaan puuttuminen jälkikäteen on voimassaolevan lainsäädännön nojalla mahdollista vain rajallisesti. Jos vaelluskalakantojen turvaamisen katsotaan edellyttävän vesitalousluvan avaamista jälkikäteen nykyistä laajemmin, tarvittaessa luvan haltijan tahdosta riippumatta, ei voimassa oleva lainsäädäntö sitä kaikissa tilanteissa mahdollista. Vesitalousluvan tarkistaminen aloitteessa esitetyllä tavalla edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka mahdollistavat jälkikäteisen puuttumisen vesitalousluvan määräyksiin nykyistä laajemmin ja kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun asettamisen luvan haltijalle.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen osalta on jo pitkään katsottu, että toiminnanharjoittajalle voidaan asettaa uusia velvoitteita ja tarkistaa vanhoja lupamääräyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Luvan avaamiseen ei ole nähty liittyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia eikä jälkikäteen asetettavista lupamääräyksistä johtuvien edunmenetysten korvaamisvelvollisuutta. Sen sijaan rakentamistyyppisten vesitaloushankkeiden osalta luvan haltijan asema on ollut korostetun suojattu. Luvan tarkistaminen ei ole saanut merkittävästi vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä, minkä lisäksi luvan haltija on ollut oikeutettu korvaukseen vähäistä suuremmista edunmenetyksistä.

Vesien käyttöä koskevan tavoitteenasettelun muuttumisen myötä perusteita vesitalousluvan pysyvyyssuojan ylläpitämiselle ja luvan haltijan suojaamiselle nykyisessä laajuudessa ei näyttäisi enää olevan. Vaikka vesitalousluvan katsotaan kuuluvan luvan haltijan perustuslain turvaaman omaisuuden piiriin, ei perustuslaista johdu nähdäkseen estettä vesitalousluvan avaamiseen ja uusien lupamääräysten asettamiseen toiminnanharjoittajalle yleisten etujen turvaamiseksi.

Kalatalousvelvoitteen asettamisesta johtuvat rajoitukset toiminnalle sekä siitä aiheutuvat kustannukset saattavat kuitenkin eräissä tilanteissa muodostua niin suuriksi, että tämänkaltainen jälkikäteinen puuttuminen lupaan saattaa käytännössä rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Jos velvoitteen sisältöä ei ole mahdollista harkita, saattaa tällaisten tilanteiden varalta olla tarpeen sisällyttää lakiin säännökset luvan haltijan oikeudesta vaatia korvausta edunmenetyksestä tai vesitaloushankkeen liittyvien rakenteiden lunastamista. Tämän kynnyksen paikantaminen tämän arviomuistion puitteissa ei ole mahdollista.

Voimassa olevan vesilain säännökset vesitalousluvan määräysten tarkistamisen edellytyksistä muodostavat kerroksellisen ja varsin seikkaperäisen sääntelykokonaisuuden. Jos asian jatkovalmistelussa päädytään siihen, että vesilainsäädäntöä tulisi tarkistaa lisäämällä siihen säännökset kalatalousvelvoitteen sisällyttämisestä jälkikäteen sellaiseen vesitalouslupaan, johon sitä ei ennestään sisälly, tulisi samassa yhteydessä varmistaa, että kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun asettamista ja muuttamista koskevat säännökset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden.

Vesilain mukainen ratkaisuharkinta ja menettely muodostavat asianmukaiset puitteet arviomuistiossa tarkoitetun asian käsittelylle. Vaikka kyse on yksittäiseen vesitalouslupaan puuttumisesta, tulisi luvan tarkistamisen edellytykset kuitenkin kytkeä laajempaan vesistökohtaiseen arvioon vaelluskalakantojen turvaamisen tai niiden tilan edistämisen mahdollisuudesta. Kalatalousvelvoitteen sisällyttämistä yksittäiseen vesitalouslupaan ei voida pitää mielekkäänä ratkaisuna, jos olosuhteet muualla kyseisessä vesistössä eivät mahdollista kalakantojen kehittymistä itseään ylläpitäviksi.

Vesitalousluvut, joilla on tai voi olla vaikutusta vaelluskalakantojen turvaamiseen, voivat olla hyvin erilaisia. Osa niistä sisältää jo nykyisin kalatalousvelvoitteen tai -maksun, jota voidaan muuttaa voimassaolevan sääntelyn nojalla. Osa luvista täyttää jo nykyisellään vaelluskalakannan turvaamisesta johtuvat vaatimukset. Yksittäisten lupien tarkistamistarpeet saattavat olla siten vaihtelevia, että ainakaan käsillä olevan aiheiston perusteella ei näyttäisi ole tarvetta tiettyä hanketyyppiä koskevien lupapäätösten systemaattiseen uudelleentarkasteluun.

SAMMANDRAG

I bedömningspromemorian granskas huruvida den nuvarande vattenlagen är tillräcklig med tanke på målet att trygga beståndet av vandringsfisk. Bedömningspromemorian bygger på den utveckling som skett i Europeiska unionens vattenlagstiftning. Det har till justitieministeriet också lämnats in ett initiativ med en önskan om åtgärder för att förbättra levnadsförhållandena i åar när det gäller bestånd av vandringsfisk som förekommer i vilt tillstånd. I bedömningspromemorian tas det inte ställning till om det behövs en mer omfattande översyn av bestämmelserna om ändring av tillstånd, t.ex. med hänsyn till transnationella förpliktelser som är bindande för Finland.

Utvecklingen inom Europeiska unionens vattenpolitik och de intressen som gäller användningen av vattendragen innebär utmaningar för den regleringstradition som gäller varaktighetsskyddet för vattenrättsliga beslut och som har sitt ursprung i nationella förhållanden. Olika utredningar tyder på att samordningen av nuvarande och kommande förväntningar i fråga om vattenanvändningen förutsätter att man i större utsträckning än för närvarande har möjlighet att se över ett gällande tillståndsbeslut.

Med stöd av den gällande lagstiftningen är det endast i begränsad grad möjligt att ändra ett beviljat vattenhushållningstillstånd. Om tryggheten av vandringsfiskbestånden anses förutsätta att ett vattenhushållningstillstånd i större utsträckning än för närvarande ska kunna ändras i efterhand – vid behov oberoende av tillståndshavarens vilja – är detta inte i alla situationer möjligt enligt den gällande lagstiftningen. Översyn av villkoren i ett vattenhushållningstillstånd på det sätt som avses i initiativet förutsätter lagstiftningsändringar, som gör det möjligt att i efterhand i högre grad än för närvarande ändra tillståndsvillkoren och påföra tillståndshavaren en fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift.

När det gäller verksamhet som medför risk för förorening av miljön har det redan länge ansetts att verksamhetsutövaren kan påföras nya skyldigheter och att tillståndsvillkoren kan ses över för att förebygga förorening av miljön. Det har inte ansetts finnas några konstitutionella problem i översynen av tillståndsvillkoren eller att förlust av förmån till följd av meddelandet nya tillståndsvillkor i efterhand skulle medföra en ersättningskyldighet. Däremot när det gäller vattenhushållningsprojekt som innefattar byggande har tillståndshavaren haft en betonad skyddad ställning. Översynen av tillståndsvillkoren har inte i någon nämnvärd utsträckning fått minska nyttan av projektet och tillståndshavaren har dessutom haft rätt till ersättning för större än ringa förlust.

Till följd av ändringarna i de målsättningar som ställs för vattenanvändningen kan det anses att det inte längre finns grunder att bevara varaktighetsskyddet för vattenhushållningstillståndet eller att skydda tillståndshavaren i den nuvarande omfattningen. Även om vattenhushållningstillståndet anses höra till tillståndshavarens egendom som

omfattas av det egendomsskydd som tryggas i grundlagen, torde grundlagen inte enligt min uppfattning utgöra ett hinder för att se över ett vattenhushållningstillstånd och meddela nya tillståndsvillkor för att skydda allmänna intressen.

De begränsningar som fiskevårdsskyldigheten ställer för verksamheten och de kostnader som detta föranleder kan dock i vissa fall bli så stora att denna slags ändring av tillståndsvillkoren i efterhand i praktiken skulle ha samma verkan som en konstitutionell tvångsinlösen. Om det inte är möjligt att pröva skyldighetens innehåll kan det i dessa situationer finnas behov att i lagen inta bestämmelser om tillståndshavarens rätt att kräva ersättning för förlust av förmån eller inlösen av byggnader som hänförs till vattenhushållningsprojektet. Vilka situationer detta skulle gälla kan inte fastställas i denna bedömningspromemoria.

Bestämmelserna i den gällande vattenlagen om förutsättningarna för översyn av tillståndsvillkoren i ett vattenhushållningstillstånd bildar en mångskiktad och rätt så detaljerad regleringshelhet. Om man i den fortsatta beredningen kommer till att vattenlagstiftningen ska ses över så att det i lag intas bestämmelser om möjligheten att i efterhand påföra en fiskevårdsskyldighet i ett vattenhushållningstillstånd som beviljats tidigare, ska man i samband med detta se till att bestämmelserna om påförande och ändring av fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift bildar en sammanhängande helhet.

Beslutsprövningen och förfarandet enligt den gällande vattenlagen utgör en ändamålsenlig ram för behandling av de ärenden som avses i bedömningspromemorian. Trots att det skulle vara fråga om ändring av ett enskilt vattenhushållningstillstånd, ska förutsättningarna för en översyn av tillståndsvillkoren kopplas till en mer omfattande bedömning av möjligheterna att trygga vandringsfiskbestånden och främja deras levnadsförhållanden i vattendraget i fråga. Det kan inte anses vara meningsfullt att påföra en fiskevårdsskyldighet i ett enskilt vattenhushållningstillstånd om omständigheterna annanstans i vattendraget i fråga inte möjliggör utveckling av självförsörjande fiskebestånd.

Vattenhushållningstillstånd som inverkar eller kan inverka på tryggheten av vandringsfiskbestånden kan vara av mycket olika slag. Vissa av dem innehåller redan nu en fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift och dessa kan ses över med stöd av de gällande bestämmelserna. En del av tillstånden uppfyller redan nu de krav som tryggheten av vandringsfiskbestånden ställer. Variationen i behovet att se över enskilda tillstånd är så pass stor att det inte åtminstone på basis av det aktuella materialet verkar finnas anledning att systematiskt se över tillståndsbeslut som beviljats för en viss typ av projekt.

1 Johdanto

1.1 Arviomuistion tausta

Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ja WWF Suomi ovat jättäneet oikeusministeriölle 6.4.2017 esityksen vesilain tarkistamiseksi uuden kalatalousvelvoitteen määräämisen osalta. Yhdistykset esittävät vesilakiin lisättäväksi uutta pykälää, jonka nojalla lupaviranomainen voisi hakemuksesta määrätä kalatalousvelvoitteen sellaiseen lupaan, johon kalatalousvelvoitetta ei ole aikaisemmin sisällytetty. Velvoitteen voisi määrätä, jos kyseisen luvan piirissä olevasta vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannalle ja kalastukselle vahinkoa. Luvan haltijalle uuden kalatalousvelvoitteen määräämisestä koituvat edunmenetykset jäivät luvan haltijan vahingoksi, mikäli kyseessä olevaan lupaan kuuluvasta hankkeesta aiheutuu vahinkoa uhanalaiselle kalakannalle.

Esityksen tekijät perustelevat lainmuutoksen tarpeellisuutta kalatalousasioita koskevilla kansallisilla strategia-asiakirjoissa esitetyillä linjauksilla, vesienhoitosuunnitelmilla ja merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmalla sekä Euroopan unionin vesienhoitolainsäädännön täytäntöönpanon tehostumisella. Esityksen tekijöiden mukaan lainmuutos on tarpeen senkin vuoksi, että vesivoimayhtiöt ovat lähes poikkeuksetta olleet haluttomia rakentamaan kalateitä tai luovuttamaan niihin tarvittavaa vettä. Voimassa oleva vesilaki ei tarjoa riittäväää säädöspohjaa vanhojen vesitalouslupien uudistamiseksi luvanhaltijan tahdosta riippumatta. Kalateiden rakentaminen nykyisen sääntelyn puitteissa on perustunut valtion vahvaan myötävaikutukseen asiantuntemuksen ja resursien osalta, vaikka aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vastuun tulisi kohdentua luvanhaltijaan.

Arviomuistiossa tarkastellaan ehdotetun pykälän tarpeellisuutta, erilaisia ratkaisumalleja kalatiekysymyksen ratkaisemiseksi sekä arvioidaan vesitalouslupan avaamiseen ja kalatalousvelvoitteen asettamista koskevaan sääntelyyn liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Arviomuistiossa tarkastellaan uuden kalatalousvelvoitteen sisällyttämistä sellaiseen vesitalouslupaan, jossa sitä ei ennestään ole ja johon ei ole sisällytetty myöskään kalatalousmaksua. Kysymys koskee käytännössä vesivoimalaitosten rakentamislupia, jotka oikeuttavat sulkemaan virtavesistön ja säännöstelemään vedenjuoksua vesitaloushankkeen hyväksi. Arviomuistiossa ei arvioida tilannetta, jossa olemassa olevaa toimintaa muutetaan siten, että sille haetaan uutta lupaa. Arviomuistiossa ei arvioida nykyisen kalataloussääntelyn sekä lupien ajantasaistamista koske-

van sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia tarkistamistarpeita nykytilan kuvausta laajemmin. Arviomuistiossa ei myöskään tarkastella sitä, voitaisiinko vesitalouslupien ajantasaistamista edistää verotuksellisin tai investointitukia koskevin ratkaisuin.

1.2 Virtavesien patoamista koskevan sääntelyn kehittymisestä

Virtavesien patoaminen ja vesivoiman käyttöön ottaminen on alun perin tapahtunut myllyjen ja sahauslaitosten tarpeisiin. Sähköntuotannon tarpeisiin vesivoimaa ryhdyttiin hyödyntämään 1800-luvun loppupuolelta, ja myllyn tai sahan voimanlähteenä palvelleet kosket on sittemmin otettu energiantuotantoon. Tällä hetkellä Suomessa on yli 220 vesivoimalaitosta, joiden yhteenlaskettu teho on noin 3100 MW. Vesivoimalaitoksista yli 150 laitoksen nimellisteho on alle 5 MW. Suomen vesivoimalaitosten yhteenlasketusta tehosta hieman alle 70 %:a voidaan käyttää sähköjärjestelmän tasapainotukseen säätövoimana.¹

Ensimmäinen varsinainen lupajärjestelmä sisältyi vuoden 1734 lain rakennuskaareen.² Lain 20 luvun 3–4 §:n mukaan myllyn tai sahan rakentaminen vesistöön ilman maaherran antamaa lupaa oli kiellettyä. Säännöksillä turvattiin vesistöissä kulkemista sekä rakentamispaikan ylä- ja alapuolella olevien oikeuksia. Vuoden 1868 asetus vedenjohdoista ja vesilaitoksista sisälsi jo kehittyneemmän ja kattavamman lupajärjestelmän. Vesistöön rakentamiseen oli hankittava lääninhallituksen lupa, jos hanke sijoittui alueelle jota voitiin käyttää kulku- tai uittoväylänä ja jonka sulkeminen olisi voinut aiheuttaa veden nousua tai vähyyttä hankkeen vaikutusalueella oleville.³

Vuoden 1902 vesioikeuslakiin sulkemiskielto sisältyi hyvin pitkälti samanlaisena kuin vuoden 1868 vesilaitosasetukseen. Voimalaitoksen rakentaminen eli vesistön sulkemiskiellosta poikkeaminen edellytti lääninhallituksen lupaa. Lupa voitiin myöntää, mikäli se saattoi tapahtua tuottamatta haittaa arvokkaanpuoleiselle putoukselle tai muutoin sanottavaa vahinkoa kenellekään, liikevoiman saamiseksi koskesta. Jos voimalai-

¹ https://energia.fi/perustietoa_energia-alasta/energiantuotanto/sahkontuotanto/vesivoima, viitatuspäivä 28.4.2018, Selvitys Suomen alle 5 MW vesivoimalaitosten sekä niihin välittömästi liittyvien säännöstelyhankkeiden vesilain mukaisten lupien kalatalousvelvoitteista s. 4 ja Vaelluskalankantojen elvyttäminen – ympäristövirtaama ja muut ratkaisut s. 7.

² Myllyjen rakentamista koskevia säännöksiä sisältyi jo maanlakeihin, näistä sekä varhaisesta sääntelystä esim. Haataja 1955 s. 237 ss.

³ Pietilä 1979 s. 4–6.

tos vaati patoamista, oli rakentamisluvassa lisäksi määrättävä, minkälaisia laitteita padon omistajan oli tehtävä ja kunnossapidettävä veden riittävää juoksua, uittoa, liikennettä ja kalan kulkua varten.⁴

Teollistuvan Suomen lisääntyvä energiantarve heijastui myös vesivoiman käyttöönottoa koskevaan sääntelyyn. Vesioikeuslain vuoden 1934 muutos⁵ mahdollisti vesistön säännöstelyn vesivoiman tuotannon tarpeisiin. Tuolloisen 1 luvun 5 §:n 4 momentin mukaan padon omistajan oli tosin korvauksetta poistettava patonsa, jos suljettua valtaväylää myöhemmin tarvittiin kulkemista varten, vedenkorkeuden järjestelemiseen tai vedenjuoksun säännöstelemiseen. Pysyvän padon rakentaminen lohi- ja siikapitoisiin jokiin valtaväylän poikki oli sallittua ainoastaan niihin osiin, joihin lohi ja siika eivät tavallisesti nousseet. Tilanne muuttui vuoden 1939 lainmuutoksen⁶ myötä, joka salli pysyvän padon rakentamisen mainitun kaltaisiin jokiin, ”jos kalastukselle siitä aiheutuva vahinko on voimaetua ilmeisesti vähäisempi”. Samassa yhteydessä muutetun vesioikeuslain 1 luvun 6 §:n mukaan valtaväylän sulkevan padon omistajan oli ”tehtävä ja kunnossapidettävä laitteet veden riittävää juoksua ja lauttauksen toimittamista varten, niin myös kalatie sekä, jos siinä on keskusliikettä, myös laite sen saattamiseksi mahdolliseksi.” Padonomistajalla ei kuitenkaan ollut kaikissa tilanteissa velvollisuutta rakentaa mainittuja laitteita tai kalatietä. Lisäksi kalatien rakentamisen sijaan padon omistaja, milloin kalatien rakentaminen ja käyttö aiheuttaisi suhteettomia rasituksia ja kalakannan suojele muulla tavoin harkitaan tarkoituksenmukaiseksi, voitiin velvoittaa suorittamaan määräsuuruinen maksu käytettäväksi vesistön kalakannan säilyttämistä varten.⁷

Sotavuosien poikkeusoloissa vesivoiman rakentamishanke oli mahdollista toteuttaa vesistötoimikunnan antaman väliaikaisen luvan perusteella,⁸ mutta tällöinkin hankkeen lupa-asia tuli käsitellä vesioikeuslain säännösten mukaisesti. Yhteiskunnan energiantarve lienee merkittävin selittävä tekijä sotavuosien jälkeiseen vesivoiman rakentamisen kannalta edulliseen lainsäädäntöön sekä laaja-alaiseen rakentamiseen. Vesivoiman merkityksen kasvua ilmentää hyvin vuonna 1960 perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetty Kemijoen vesivoiman käyttöön ottamista koskenut laki.⁹

⁴ Pietilä 1979 s. 9–10.

⁵ L vesioikeuslain I luvun 5 §:n muuttamisesta 2.2.1934/61.

⁶ L vesioikeuslain muuttamisesta 5.5.1939/134.

⁷ Aiheesta ks. Haataja 1959 s. 155–158.

⁸ L eräiden vesioikeusasiain poikkeuksellisesta käsittelystä 19.7.1940/383 ja L toimenpiteistä vesivoiman käytäntöön ottamisen helpottamiseksi 21.3.1941/196.

⁹ L valtion oikeudesta säännöstellä Kemijoen vesistön vedenjuoksua 22.1.1960/62. Kemijoen pääuoman rakentamisesta ks. esim. Löyttyjärvi 2011 s. 99 ss., kalateiden osalta mts. 105 ss.

Vuoden 1961 vesilaki perustui laaja-alaiseen ja pitkäkestoiseen valmisteluun.¹⁰ Vuoden 1961 vesilain 2 luvun alkuperäisen 22 §:n mukaan rakentaja oli velvoitettava suorittamaan kalatien rakentaminen ja muut tarvittavat toimenpiteet, jos vesistöön rakentamisen johdosta kalan kulkureitti kalakannan vahingoksi ilmeisesti huononee tai kalan lisääntymismahdollisuudet vesistössä tai siihen liittyvällä vesialueella sanotusta syystä muutoin huomattavasti vähenevät. Kalatietä ei kuitenkaan saanut määrätä tehtäväksi taikka muihin kalan kudun turvaamista tarkoittaviin toimiin ryhdyttäväksi, jos kysymyksessä oleva vesistön osa ennen rakentamistakin oli sellainen, ettei kala siitä kulkenut. Jos toimenpiteiden suorittamisen katsottiin aiheuttavan saavutettavissa olevaan hyötyyn verrattuna suhteettomia kustannuksia rakentajalle taikka niihin ryhtymistä ei muusta syystä pidetä tarkoituksenmukaisena, voidaan rakentaja niiden sijasta velvoittaa suorittamaan valtiolle 12 luvun 11 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaisesti määrätty, kalakannan säilyttämiseen käytettävä maksu.

Vesioikeudellisen päätöksen muuttamistarve on tunnistettu myös valmisteluvaiheessa. Vesioikeuslakikomitean mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 36 §:n mukaan lupapäätökseen voitiin jälkikäteen sisällyttää uiton ja kalankulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä. Edelleen lakiehdotuksen 40 §:n mukaan sanottuja määräyksiä katsottiin voitavan sisällyttää myös aiemmin voimassaolleen lainsäädännön nojalla myönnettyihin lupiin, mutta tällöin luvanhaltijalla oli oikeus saada korvausta tästä aiheutuvista edunmenetyksistä.¹¹ Vesilakikomitean mietinnössä lupamääräysten tarkistamisen systematiikka oli jo kehittynyt pitkälti vuoden 1961 vesilain mukaiseksi. Lakiehdotuksen 2 luvun 27 §:n perusteella rakennelman omistaja voitiin velvoittaa niin sanotun edellyttämättömän haitan ehkäisemiseksi tai poistamiseksi muuttamaan rakenteita tai ryhtymään erinäisiin toimenpiteisiin ilman että toiminnanharjoittajalla olisi ollut oikeutta saada korvausta tästä. Toimenpide saattoi olla myös kalatie, jonka sijasta voitiin 2 luvun 22 §:ssä säädetyin edellytyksin määrätä kalatalousmaksu. Luvan muuttamista koskeva asia tuli panna vireille 10 vuoden kuluessa rakennustyön loppuun saattamisesta. Olosuhteiden muutokseen perustuvaa luvan muuttamista (2 luvun 28 §) koskevan asian vireillepanolle ei ollut säädetty määräaika. Tällaisen muutoksen edellytyksenä oli kuitenkin, että muuttaminen ei vähentänyt huomattavasti rakentamisesta saatavaa hyötyä verrattuna siitä aiheutuvaan haittaan. Lisäksi hankkeesta vastaavalla oli oikeus saada korvausta vähäistä suuremmista kustannuksista ja edunmenetyksestä.¹²

¹⁰ Ennen vuotta 1959 eduskunnalle annettua esitystä edelsivät niin sanotut Hällforsin vesioikeuslakikomitean mietintö KM 1939:3 sekä Piipposen vesilakikomitean mietintö KM 1958:97.

¹¹ KM 1939:3 s. 7–8, 137 ja 143.

¹² KM 1958:97 s. 24–25.

Selkeimmin punninta lupapäätöksen jälkikäteisen muuttamisen tarpeellisuuden ja toiminnanharjoittajan odotusten suojaamisen välillä ilmenee vuoden 1961 vesilain 2 luvun 29 §:stä, jonka mukaan aikaisemman lainsäädännön nojalla saadun luvan haltija voitiin velvoittaa sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön puhdistautumiskyvyn säilyttämistä varten tarpeellisten laitteiden ja rakennelmien tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittava vesimäärä. Rakennelman omistajalle tästä aiheutunut vahinko, haitta ja muu edunmenetykset on korvattava, mikäli se ei ole vähäinen.¹³

1.3 Kalatalousvelvoitteet vanhoissa pienvesivoimalaitosten vesitalousluvuissa

Suomessa on noin 70 yli 5 MW vesivoimalaitosta. Näiden laitosten lupien kalatalousvelvoitteiden ja -maksujen määristä ei ole laadittu kattavaa selvitystä. Pienvesivoimalaitosten (alle 5 MW) luparatkaisujen kalataloudellisia määräyksiä on tarkasteltu vuonna 2017 valmistuneessa selvityksessä. Selvityksen mukaan 153 vesivoimalaitoksen luparatkaisussa kalatalousvelvoite puuttui 38 laitoksesta, kalatalousmaksu oli asetettu 18 laitokselle, kalatievelvoite 21 laitokselle, ehdollinen kalatievelvoite 21 laitokselle ja kalatien sallimisvelvoite 8 laitokselle. Istutusvelvoitteita oli asetettu 21 laitokselle ja 10 laitoksen osalta velvoitetta ei pystytty selvittämään. 12 laitoksen osalta kalataloudellisia toimenpiteitä oli tehty, vaikka lupa ei tähän olisi velvoittanutkaan. Vaihtelevuutta lisää osaltaan se, että kaikkia lupamääräyksiä ei ole pantu täytäntöön.

Taulukko 1. Suomen alle 5 MW vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteet.¹⁴

| | |
|---------------------------------------|--------|
| Ei kalatalousvelvoitetta | 38 kpl |
| Kalatalousmaksu | 18 kpl |
| Kalatievelvoite | 21 kpl |
| Ehdollinen kalatievelvoite | 21 kpl |
| Kalatien sallimisvelvoite | 8 kpl |
| Istutusvelvoite | 21 kpl |
| Ei velvoitetta, toimenpiteitä tehty | 12 kpl |
| Tarkkailu tai muu velvoite | 7 kpl |
| Velvoitteita ei pystytty selvittämään | 10 kpl |

¹³ KM 1958:97.

¹⁴ Selvitys Suomen alle 5 MW vesivoimalaitosten sekä niihin välittömästi liittyvien säännöstelyhankkeiden vesilain mukaisten lupien kalatalousvelvoitteista s. 126.

2 Kalataloudellisten näkökohtien huomioon ottaminen vesitalouslupaa tarkistettaessa

2.1 Lupamääräykseen perustuva tarkistaminen

Tilanteet, jossa toteutettua vesitaloushanketta koskeva lupa tulee uudelleen arvioitavaksi, voivat olla hyvin erityyppisiä. Hakijan intressissä saattaa olla muuttaa vesitaloushanketta tavalla, jota voimassa oleva lupa ei mahdollista edes lupamääräyksiä muuttamalla. Tällöin kyse ei ole voimassa olevan vesitalousluvan muuttamisesta, vaan uudesta vesitalousasiasta, jonka käsittelyyn ja lupaharkintaan sovelletaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Olosuhteiden muutokset, ympäristön tilaa ja toimintaa koskevan tiedon lisääntyminen sekä muut syyt saattavat johtaa siihen, että vesitaloushankkeelle annettua lupaa on tarkistettava. Luvan tarkistaminen voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla. Lupa voidaan antaa määräaikaisena, lupaan voidaan sisällyttää määräys panna tiettyyn ajankohtaan mennessä vireille hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi tai lupa voidaan laissa säädettyjen edellytysten käsillä ollessa hakemuksesta avata lupamääräysten tarkistamiseksi.

Vesitalouslupaan sisältyvät määräykset saattavat tulla tarkistettavaksi lupaan sisältyvän tarkistamislausekkeen perusteella. Vesioikeudelliset rakentamisluvat on hankkeiden luonteesta johtuen myönnetty pysyvinä ("voimassa toistaiseksi"). Jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olleet käsillä, mutta hankkeen ympäristövaikutuksia ei ole voitu kaikilta osin riittävällä varmuudella selvittää, on lupa saatettu myöntää siihen sisällytetyllä määräyksellä, joka velvoittaa hakijan jättämään tiettyyn ajankohtaan mennessä lupaviranomaiselle hakemuksen lupaan sisältyvien määräysten tarkistamiseksi. Määräaikaisia luparatkaisuja käytetään pääsääntöisesti sellaisissa hankkeissa, jotka on tarkoitettukin tilapäisiksi. Määräaikaisia lupia on kuitenkin käytetty tilanteissa, jossa hankkeen vaikutuksia ei ole kyetty selvittämään sellaisella tarkkuudella, että pysyvän luvan myöntämisen edellytykset olisivat käsillä tai joissa hankkeen edellyttämä käyttöoikeus ei mahdollista luvan myöntämistä pysyvästi.

KHO 2018:23: Asiassa oli kysymys uuden voimalaitosyksikön (rakennusvirtaama 40 m³/s) rakentamisesta kosken itärannalle vanhaan uittokanavaan. Kosken länsirannalla toiminnassa ollut saman yhtiön vanha vesivoimalaitos (rakennusvirtaama 24 m³/s) oli tarkoitus jättää paikoilleen ja käyttää sitä vain

virtaaman ylittäessä 40 m³/s sekä uuden voimalaitosyksikön huoltoseisokkien aikana. Hakijan tarkoituksena oli hoitaa uuden voimalan juoksutukset vanhan voimalan voimassa olleen luvan määräysten mukaisesti.

Mainitut voimalaitokset aiheuttivat yhdessä esteen vaelluskaloille ja niiden luontaisen elinkierron palauttamiselle. Tätä oli pidettävä myös intressivertailussa merkittävänä haittana, minkä vuoksi kalan kulun ja kalakantoja koskevien olosuhteiden turvaaminen oli lupaharkinnan kannalta keskeistä. Kalatien toimivuus oli epävarmaa, minkä vuoksi kalatien toimivuutta saattoi olla tarpeen parantaa myöhemmin. Tästä syystä asiassa oli voitu antaa vesilain 3 luvun 20 §:n perusteella määräys kalatien rakentamista ja kalatien toimivuuden tarkkailua koskevien määräysten 3 ja 4 tarkistamisesta. Kun lupaharkinnan kannalta keskeisen kalatien toimivuus oli jäänyt epäselväksi, ei mainittujen määräysten 3 ja 4 tarkistamista koskevaa harkintaa ollut syytä jättää vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentin varaan, vaan määräysten mahdollinen tarkistaminen oli tehtävä lupamääräyksessä 5 tarkoitettuna erillisen selvityksen perusteella.

2.2 Hankkeen vaikutuksiin perustuva tarkistaminen

Lainvoiman saaneeseen vesitalouslupaun voidaan vesilain 3 luvun 21 §:n nojalla puuttua hankkeen vaikutusten perusteella. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lupamääräyksiä voidaan tarkistaa ja uusia lupamääräyksiä antaa, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Määräysten tarkistamista koskeva hakemus tulee jättää kuitenkin kymmenen vuoden kuluessa valmistumisilmoituksen tekemisestä. Kymmenen vuoden aika lienee useimmissa tapauksissa riittävän pitkä hankkeen pidemmällä aikavälillä syntyneiden vaikutusten ilmituloon, vaikka eräissä tapauksissa vaikutusten syntyminen voi edellyttää vieläkin pidempää aikaa. Merkille pantavaa on, että tällä perusteella tapahtuvaan luvan tarkistamiseen ei sisälly erityisiä toiminnanharjoittajan asemaa turvaavia säännöksiä.

Lupamääräysten tarkistaminen ja uusien lupamääräysten asettaminen on mahdollista myös, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää (luettelon 2. kohta). Vaikka laki ei aseta kynnystä sen paremmin olosuhteiden muutokselle kuin vaikutusten haitallisuudellekaan, voitaneen haitalliselta vaikutukselta edel-

lyttää jonkinasteista merkittävyyttä. Lupamääräyksiä voidaan tarkistaa myös turvallisuusyiden sitä edellyttäessä (3. kohta) tai jos tulvasta tai kuivuudesta uhkaa aiheutua suuria tai laaja-alaisia vahinkoja (4. kohta).

Lupamääräysten tarkistaminen luettelon kohtien 2–4 perusteella ei ole sidottu aikarajoihin. Lupamääräysten tarkistamista tai uusien määräysten antamista rajoittaa pykälän 3 momentin hankkeesta vastaavan asemaa turvaava vaatimus, jonka mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2–4 kohdan nojalla ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Hankkeesta vastaavalla on lisäksi oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvista vähäistä suuremmista edunmenetyksistä. Merkittävätkään haitalliset vaikutukset eivät oikeuttaisi lupamääräysten tarkistamiseen tai uusien määräysten antamiseen, jos tästä aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettua haittaa hankkeesta vastaavalle. Kyse ei siis ole siitä, että korvausta vastaan voitaisiin asettaa pidemmälle meneviä määräyksiä, vaan että tämä ei ole mahdollista hakijan tahdosta riippumatta.

Lupamääräysten tarkistamista koskevia säännöksiä sovelletaan myös ennen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla myönnettyihin vesitalouslupiin. Hankkeesta vastaavan asemaa turvaa vesilain 19 luvun 5 §:n 3 momentin säännös. Jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla, luvanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista. Sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö lupaan voitaisi jälkikäteen puuttua. Vesilain 19 luvun 12 §:n mukaan ennen vuotta 1961 voimassa olleiden säännösten nojalla myönnetyn lupaan perustuvan rakennelman haltija voidaan velvoittaa sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön tilan turvaamista varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittavan vesimäärän. Rakennelman omistajalle 1 momentissa tarkoitettua veloitteesta aiheutuva edunmenetys on korvattava, jos se ei ole vähäinen.

Säännöstelyä koskevan vanhan vesitalousluvan tarkistamisesta säädetään vesilain 19 luvun 7 §:ssä. Säännöstelyä koskevan luvan tarkistamisen edellytyksenä on, että siitä saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä. Tarkistaminen ei saa myöskään vähentää huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaisyhyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta, ellei se ole jo menettänyt merkityksensä. Hankkeesta vastaavalla on pykälän 4 momentin nojalla oikeus saada korvausta säännöstelyn tarkistamisesta johtuvista edunmenetyksestä. Säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sveltella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

Ratkaisussa KHO 2009:62 oli kysymys vesistön lyhytaikaissäätelyn vähimmäisjuoksutuksesta voimalaitoksen alapuoliseen omaan haittojen vähentämiseksi ja asiaan sovellettavasta lainsäädännöstä. KHO totesi voimalaitoksen rakentamista koskevassa katselmustoimituksessa laaditun katselmuskirjan liitteenä 6 olevan O/Y Kyro A/B:n laatiman, 23.3.1983 päivätyn selvityksen mukaan koneiston ohi juoksutettavan vesimäärän olevan koko vuoden ajan tapahtuvalla juoksutuksella 2 m³/s yhteensä 15,8 Mm³/a eli noin 2 prosenttia koko juoksutuksesta. Menetetävän energian määrä on noin 800 MWh/a. Kesäaikana tapahtuvan jatkuvan juoksutuksen aiheuttama energian menetys on noin 330 MWh/a. Kun sähkön hinnaksi oletetaan 40 euroa/MWh, saadaan koko vuodeksi määrätyn jatkuvan minimijuoksutuksen energiamenetyksen hinnaksi noin 32 000 euroa vuodessa. Vain kesäajan jatkuvan juoksutuksen vastaava energiamenetyksen hinta on 13 200 euroa vuodessa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että sanottuun jatkuvan juoksutuksen minimimäärään luetaan myös turpiinin ja padon vuotovedet, ei juoksutusmuutoksen aiheuttama hyödyn menetys aiheuta vesilain 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin tavoin kustannusten kohtuutonta lisääntymistä hankkeen kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahinkoon verrattuna. Minimijuoksutuksen suurentaminen ja muuttaminen jatkuvaksi ei myöskään muuta sanottavasti niitä lähtökohtia, joiden perusteella voimalaitoksen rakentamispäätös on tehty.

KHO 2005:7: Kun vesivoimalaitoksen omistajalla ei ollut lupaan perustuvaa oikeutta vuorokausisäätelyyn, ei omistajalle ollut oikeutta saada korvausta tämän estymisestä aiheutuvasta edunmenetyksestä.

Vesilain 19 luvun 16 §:ssä säädettyssä lupapäätöksen selventämisessä on kyse käsitteellisesti eri asiasta kuin luvan tarkistamisessa. Lupapäätöksen selventäminen koskee tilanteita, jossa luvan tai oikeuden sisällöstä taikka haltijasta on epäselvyyttä. Tällöin lupaviranomainen voi selventää tällaista päätöstä tai korvata sen tämän lain mukaisella päätöksellä. Päätöksessä voidaan antaa aikaisemmin annettuun päätökseen perustuvat tai sitä tarkentavat yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi tarpeelliset määräykset haittojen välttämiseksi siten kuin 3 luvun 10–14 §:ssä säädetään. Määräykset eivät saa sanottavasti vähentää luvan tai oikeuden käytöstä saatavaa hyötyä tai aiheuttaa hankkeen tuottamaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia.

2.3 Kalatalousvelvoitetta ja maksua koskevien määräysten tarkistaminen

Kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistamisesta säädetään vesilain 3 luvun 22 §:ssä. Lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos veloitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Kalatalousveloitteen tai -maksun tarkistamista koskevasta kynnyksestä johtuen vähäiset olosuhteissa tapahtuneet muutokset eivät oikeuta tarkistamiseen. Merkilläpantavaa on, että kalatalousveloitteen ja -maksun tarkistamista koskevaan sääntelyyn ei ole kytketty 3 luvun 21 §:n kaltaista hyödyn vähentymiseen kytkettyä kohtuullistamissäännöstä. Tämä jättää lupaviranomaiselle varsin laajan harkintavallan veloitteen tai maksun tarkistamista koskevassa asiassa.

Vanhat vesitalousluvut eivät ole kalatalousveloitteiden ja -maksujen suhteen sanottavasti eri asemassa. Vesilain 19 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan vanhan vesitalousluvan osalta tarkistamisen lisäedellytyksenä on, että sitä on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Lupaviranomaisen tulee päätöksessään ottaa huomioon kalatalousmaksun määräämisestä kuluneen ajan pituus ja muut asiaan vaikuttavat näkökohdat.

KHO 2016:84: Vesistötoimikunnan 21.8.1943 myöntämässä voimalaitosluvassa edellytettyä ankeriaskourua ei ollut rakennettu. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus oli hakenut veloitteen muuttamista kalatalousmaksuksi, koska ankeriaskourun rakentaminen ei Suomen rannikolle nousevien ankerioiden vähäisen määrän ja alempana joessa olevien voimalaitospatojen ankerioiden nousun estävän vaikutuksen vuoksi ollut enää tarkoituksenmukaista. Aluehallintovirasto oli hyväksynyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen teettämän, ankeriaskourun rakentamis- ja ylläpitokustannuksia koskevan laskelman perustelut ja lopputuloksen suuruusluokan, ja laskennallisen kustannusarvion perusteella määrännyt vuotuisen kalatalousmaksun suuruuden. Hallinto-oikeus oli voimalaitoksen omistajan valituksesta alentanut maksun määrää.

KHO totesi, että vesilain (264/1961) 2 luvun 22 §:n 4 momentin perusteella muutetun veloitteen on siitä riippumatta, onko veloitteen sisältönä maksun suorittaminen vai muu toimenpide, oltava sellainen, että kalataloudelle aiheutuvaa vahinkoa saadaan sen avulla ehkäistyksi tai vähennetyksi ainakin yhtä tehokkaasti kuin alkuperäisen veloitteen avulla on ollut mahdollista. Maksun

suuruus ei siten perustu kustannukseen, joka maksulla korvattavasta toimenpiteestä luvan saajalle aiheutuisi, vaan peruste on maksulla rahoitettavilla toimenpiteillä kalastolle ja kalastukselle saavutettava hyöty. Kun joen merkityksestä ankeriaalle ja sen pyynnille ei ollut saatavissa tarkkaa selvitystä joen rakentamisesta kuluneen pitkän ajan ja ankeriaan joessa esiintymisen puutteellisen dokumentoinnin vuoksi, kalatalousvelvoitetta vastaavan maksun suuruutta määriteltäessä vertailuarvoksi voitiin ottaa kustannus, joka kalatalousvelvoitteen mukaisista toimenpiteistä maksun määrittelyhetkellä aiheutuisi. Koska kysymyksessä on kokonaisarvio, on lähtökohtana pidettävä arvioitua kustannusta, josta ei ole vähennetty luvan saajan itsensä mahdollisesti tekemän työn osuutta.

Kun lisäksi otettiin huomioon se etu, jonka voimalaitoksen omistaja oli ankeriaskourua koskevan velvoitteen vuosia jatkuneen laiminlyönnin johdosta saanut, hallinto-oikeuden päätös, jolla kalatalousmaksun määrää oli voimalaitoksen omistajan valituksesta alennettu, kumottiin ja aluehallintoviraston päätös saatettiin voimaan.

KHO 2015:63: Kantturakosken vesivoimalaitos oli voimalaitoksen rakentamista koskevassa lupapäätöksessä vesioikeuslain nojalla velvoitettu rakentamaan ja kunnossapitämään kalaporras Virojoen Kantturakoskessa. Velvoitetta ei ollut täytetty, mutta voimalaitos oli toimittanut voimalaitoksen yhteyteen perustetulle kalahautomolle sen tarvitseman veden.

Aluehallintovirasto oli päätöksellään hylännyt voimalaitosyhtiön hakemuksen lupapäätöksen muuttamiseksi siten, että kalaportaan rakentamisvelvoite poistettaisiin. Hakemuksen mukaan voimalaitoksen omistaja oli kuitenkin velvollinen luovuttamaan laitoksen yhteyteen perustetulle kalahautomolle sen toiminnassaan tarvitseman veden. Mikäli kalahautomon toiminta loppui, oli voimalaitoksen omistajan suoritettava vuosittain 500 euron suuruinen kalatalousmaksu.

Hallinto-oikeus oli päätöksellään hyväksynyt voimalaitosyhtiön valituksen osittain. KHO kumosi ELY-keskuksen kalatalousviranomaisena tekemän valituksen johdosta hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi aluehallintoviraston päätöksen voimaan. KHO totesi Virojoen veden olevan lohikalojen lisääntymiseen sopivaa. Kantturakosken alapuolella oli tehty kalataloudellisia kunnostustoimenpiteitä. Myllykosken avaaminen oli muuttanut olosuhteita Kantturakosken alapuolella ja mahdollistanut vaelluskalan nousun Kantturakosken voimalaitokselle. Virojoki kuului vanhastaan meritaimenjokiin ja oli myös yksi kansallisen kalatiestrategian kärkikohteista. Virojoessa esiintyi luontaisia taimenkan-

toja, ja joen pääuomaan voitiin todennäköisesti palauttaa merivaelteen tai menkanta. Meritaimen oli äärimmäisen uhanalainen. Nousuesteiden poistaminen oli vaelluskantojen palauttamisen perusedellytys.

Yhtiölle voimalaitosluvan ehdon mukaan kuuluva kalatien rakentamis- ja kunnossapitovelvoite oli edelleen merkittävä keino vaelluskalakantojen ja erityisesti erittäin uhanalaisen meritaimenen luonnonkannan elvyttämiseksi ja säilyttämiseksi sekä muutoinkin kalataloudellisten vahinkojen vähentämiseksi Kantturakosken voimalaitoksen ala- ja yläpuolisessa vesistössä. Virojoen alajuoksun määrittely voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi ei myöskään merkinnyt, etteikö uoman ekologista tilaa olisi edelleen ollut tarpeen parantaa. Näitä tavoitteita ei voitu saavuttaa kalahautomon tai kalatalousmaksun avulla. Kun kysymys oli toimenpiteestä, jolla pyrittiin ehkäisemään meritaimenen luonnonkannan häviämistä, ei kalatien toteuttamisen ja ylläpidon kustannuksia voitu pitää vesilain 2 luvun 22 §:n 3 momentissa tarkoitettuin tavoin kohutuuttomina saavutettavaan hyötyyn nähden. Myöskään mainitun pykälän 4 momentissa säädettyjä edellytyksiä kalatalousvelvoitteen muuttamiseen ei ollut.

Sovellettavaksi tulevan sääntelyn kannalta olennainen merkitys on sillä, sisältyykö lupaan ennestään minkäänlaista kalatalousmaksua tai -velvoitetta. Jos lupaan ei tällaista sisälly, uuden velvoitteen tai maksun määräämiseen sovelletaan 3 luvun 20 tai 21 §:n säännöksiä. Asia ilmenee selkeästi korkeimman hallinto-oikeuden Kymijoen vesistöalueeseen kuuluvien Konniveden ja Ruotsalaisen sekä Päijänteen säännöstelyä koskevista ratkaisuista.

KHO 27.3.2006 t. 676: Toisen vesistötoimikunnan vuoden 1902 vesioikeuslain nojalla Konniveden ja Ruotsalaisen säännöstelyyn 20.3.1962 antamassa luvassa ei ollut velvoitettu luvan haltijaa korvaamaan tai kompensoimaan kalataloudellisia vahinkoja. Vesilain 22 luvun 2 §:n siirtymäsäännöksen mukaan on yritykseen, johon on myönnetty lupa ennen vesilain voimaantuloa, edelleen sovellettava aikaisempaa lakia. Luvanhaltijan hakema säännöstelyn muutos ei aiheuttanut sellaista kalataloudellista vahinkoa, että sen takia olisi ollut aiheellista määrätä velvoitteita luvan haltijalle. Kun Konnivesi-Ruotsalaisen säännöstelystä 20.3.1962 annetussa päätöksessä ei ollut velvoitettu luvanhaltijaa kompensoimaan kalataloudellisia vahinkoja, tällaista velvoitetta ei vastoin luvan haltijan tahtoa voitu luvan muuttamisen yhteydessä määrätä myöskään koko säännöstelyn osalta.

KHO 2006:13: Valtiolle oli vuonna 1953 myönnetty vuoden 1902 vesioikeuslain mukainen lupa Päijänteen säännöstelyyn. Muutettaessa alueellisen ympäristökeskuksen luvanhaltijana tekemästä hakemuksesta säännöstelyluvan

säännöstelymääräyksiä ja kalatalousmääräyksiä oli noudatettava vesilain rakentamista, säännöstelyä ja korvauksia koskevia säännöksiä.

Ympäristölupavirasto muutti luvanhaltijan hakemuksesta säännöstelyluvan vedenjuoksumääräyksiä ja määräsi Päijänteen tavoitekorkeuksia korotettavaksi muun ohella Päijänteen keskivedenkorkeutta ja erityisesti alimpia vedenkorkeuksia nostavalla tavalla. Muutos muutti Kymijoen virtaamia. Kokonaisuutena ottaen säännöstelymääräysten muuttaminen toi Kymijoen vesivoimalaitoksille enemmän hyötyä kuin menetyksiä. Edunmenetyksistä, joita erälle näistä voimalaitoksista saattoi aiheutua sen vuoksi, että sähkön hinta ja siten sähkön myyntituotto vaihteli kuukausittain, ei ollut määrättävä maksettavaksi korvausta, kun otettiin huomioon Päijänteen säännöstelyn ja siihen yhteydessä olevan Konnivesi-Ruotsalaisen säännöstelyn yhteisvaikutus ja voimalaitosten omistajien asema säännöstelyn yhteistoiminnallisissa kokonaisjärjestelyissä.

Päijänteen säännöstelyluvassa ei ollut kalatalousvelvoitetta, mutta siinä oli määrätty, että jos myöhemmin todetaan säännöstelyn aiheuttavan vahinkoa vesistön kalakannalle, hakija on velvollinen ryhtymään kalakannan säilyttämiseksi niihin toimenpiteisiin, joita kalatalousviranomaisen pitää tarpeellisena. Luvanhaltija oli sittemmin kalatalousviranomaisen kanssa sopimallaan tavalla vuodesta 1978 alkaen suorittanut säännöstelyn kalataloudellisten haittojen kompensoimiseksi kalanpoikasistutuksia. Luvanhaltija oli tässä säännöstelymääräysten muuttamista koskevassa hakemuksessaan myös pyytänyt säännöstelyluvan kalatalousvelvoitteen muuttamista. Kalatalousviranomaisen hyväksymällä istutussuunnitelmalla ei ollut voitu lopullisesti ja muita osapuolia sitovalla tavalla ratkaista säännöstelystä aiheutuvien kalataloudellisten menetysten ehkäisemisen tai vähentämisen tapaa tai määrää. Asiassa ei ollut sellaista olemassa olevaa, sisällöltään määrättyä velvoitetta, jonka muutoksella asia voitaisiin ratkaista. Kysymys Päijänteen säännöstelyn kalatalousvelvoitteen sisällöstä oli siten kokonaisuudessaan avoin. Hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset, joilla oli vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin nojalla määrätty luvan saaja suorittamaan istutusvelvoitteen sijaan kalatalousmaksu, kumottiin ja asia palautettiin tältä osalta ympäristölupavirastolle uudelleen käsiteltäväksi. (energian tuotannolle aiheutuvan edunmenetyksen korvaamisen osalta äänestys 5–2, vähemmistö olisi kumonnut päätökset siltä osin kuin niissä on katsottu, ettei Päijänteen säännöstelyluvan ehtojen muuttamisesta aiheudu täällä valittajana olevalle Kymijoen vesivoimaa käyttävälle B Oy:lle energian tuotantoon kohdistuvaa korvattavaa edunmenetystä, ja olisivat palauttaneet asian tältä osin ympäristölupaviraston käsiteltäväksi).

3 Virtavesistöjen sääntelyn ohjaustarpeiden muutos

3.1 Vesienhoidon suunnittelun merkityksen lisääntyminen

Ylikansallisista velvoitteista keskeisin kansallista vesilainsäädäntöä ohjaava säädös on Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY).¹⁵ Meriympäristön suojelusta ja merenhoidon ympäristötavoitteista säädetään erikseen yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista annetussa direktiivissä (2008/56/EY, meristrategiadirektiivi).¹⁶ Vesipolitiikan puitedirektiivissä säädetään vesien ja vesiekosysteemien suojelusta, kestävästä vedenkäytöstä sekä prioriteettiaineiden päästöjen estämisestä. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan vesienhoidon ympäristötavoitteet pintavesille, pohjavesille ja suojelualueille. Vesienhoidon ympäristötavoitteina on vesipiirien hoitosuunnitelmassa esitetyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa 1) ehkäistä pintavesimuodostumien ja pohjavesimuodostumien tilan huononeminen, 2) saavuttaa pintaveden ja pohjaveden hyvä tila vuoteen 2015 mennessä sekä 3) saavuttaa keinotekoisesti ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä.

Pintavesimuodostumat ja pohjavesimuodostumat määritetään ja niille tehdään ominaispiirteiden tarkastelu vesipuitedirektiivin liitteen II mukaisesti. Vesimuodostumien tilan luokittelun kriteereistä säädetään direktiivin V liitteessä. Pintavesimuodostuman ekologisen tilan luokittelussa laadulliset tekijät jaetaan biologisiin, biologisia tekijöitä tukeviin hydrologis-morfologisiin sekä biologisia tekijöitä tukeviin kemiallisiin ja fyysikaalis-kemiallisiin tekijöihin. Kalasto ja pohjaeläimistö ovat huomioon otettavia tekijöitä biologisiin laatutekijöihin perustuvassa ekologisen tilan luokittelussa.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä vesimuodostumien luokittelun sekä ympäristötavoitteiden merkitys näyttäytyy toisenlaisena kuin vesipolitiikan puitedirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä arvioitiin. Vesienhoitolain valmistelutöissä (HE 120/1994 vp) on lähdetty vesienhoidon suunnitelmallisesta luon-

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1).

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi) (EYVL L 164, 25.6.2008, s. 19).

teesta eikä niistä katsottu aiheutuvan suoria velvoitteita tai suoria taloudellisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen ei myöskään ennakoitu merkitsevän erityistä ympäristö- tai vesiluvan myöntämisedellytystä. Ympäristötavoitteita ei siis pidetty välittömästi sitovina, vaan niiden katsottiin ohjaavan lupaharkintaa välillisesti.¹⁷

EU-tuomioistuimen Weser-joen ruoppaamista koskevan ratkaisun¹⁸ jälkeen on kuitenkin lähdettävä siitä, että lupaa ei tule myöntää hankkeelle, joka saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen (jollei tilatavoitteista poiketa asianmukaisesti). Huononemisena pidetään puolestaan jo yhdenkin laadullisen tekijän tilan heikkenemistä. Ympäristötavoitteet näyttäisivät mainitun ratkaisun valossa nousevan (uutta hanketta) koskevassa lupamenettelyssä itsenäisiksi luvanmyöntämisedellytyksiksi, vaikka ne vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan liittyvät vesienhoitosuunnitelmassa esitettyjen toimenpideohjelmien käytäntöön saattamiseen.

Ruotsi on päätenyt tarkistamaan vesilainsäädäntöään¹⁹ tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä komission käynnistämän valvontamenettelyn vuoksi. Suomen ja Ruotsin vesilainsäädännöt ovat monessa suhteessa samankaltaisia, ja kansallisen lainsäädännön tarkistamistarpeet sekä -tapa ovat nousseet keskustelun kohteeksi myös Suomessa. Viimeaikainen keskustelu ja tutkimustoiminta on kohdentunut erityisesti ympäristötavoitteiden sitovuuden lisäämiseen ja tästä johtuvaan tarpeeseen poiketa ympäristötavoitteista. Samassa yhteydessä on sivuttu niinkään kysymystä vesipolitiikan puitedirektiivin suhteesta jo myönnettyihin lupiin sekä siitä johtuvaan mahdolliseen lupien tarkistamistarpeeseen.²⁰ Ruotsin kanta asiaan ja ratkaisumalli ilmenee edellä mainitusta vesilainsäädännön tarkistamisesityksestä.

¹⁷ Ks. HE 120/2004 vp s. 13. Vesipolitiikan puitedirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla 1299/2004 sekä ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin tehdyillä muutoksilla (lait 1300-1301/2004).

¹⁸ C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksa. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltion on puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan perusteella evättävä lupa sellaiselta hankkeelta, joka saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen, jollei tilatavoitteista poiketa direktiivin mukaisesti. Tuomioistuin totesi lisäksi, että pintavesimuodostuman tilan huononemisen käsitettä tulee tulkita siten, että huononemista on jo direktiivin liitteessä V tarkoitettun laadullisen tekijän tilan huononeminen yhdellä luokalla, vaikka tämä ei johtaisi vesimuodostuman luokan alenemiseen. Siten hankkeelle ei tule myöntää lupaa, vaikka se aiheuttaisi vain yhden laadullisen tekijän heikkenemisen ilman, että koko vesimuodostuman luokitus siitä alenisi. Jos laadullinen tekijä kuuluu jo alimpaan luokkaan, merkitsee sen kaikenlainen huononeminen pintavesimuodostuman tilan huononemista.

¹⁹ Ks. RP 2017/18:243.

²⁰ Vesipolitiikan puitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaisia toimenpideohjelman perustoimenpiteitä ovat muun muassa makean pintaveden oton ja patoamisen ennakkovalvonta, jotka tulee tarkistaa säännöllisesti ja saattaa ajan tasalle. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee direktiivin 11 artiklan 5 kohdan mukaan huolehtia lupien tarkistamisesta, jos seurantatiedot osoittavat ettei ympäristötavoitteita saavuteta.

Vesimuodostumille asetettavien ympäristötavoitteiden asemaa ja merkitystä osana lupaharkintaa saattaa olla tarpeen arvioida lähivuosina. Ympäristötavoitteet on tähänkin mennessä otettu huomioon lupaharkinnassa, joten mahdollisella muutoksella ei välttämättä olisi kovinkaan suurta tosiasiallista vaikutusta lupaharkinnan lopputulokseen. Sen sijaan vesilain lupaharkinnan rakenteen ja systematiikan kannalta tilanne on toinen. Sääntelyratkaisun sisällöstä riippuen ympäristötavoitteet saattavat edellyttää yleiselle edulle aiheutuvien hyötyjen ja haittojen merkittävää uustulkintaa tai uudentyyppistä ehdotonta luvanmyöntämisestettä. Tätä kysymystä ei ole mahdollista arvioida tässä muistiossa laajemmalti.

Muutosten merkittävyys riippuu osaltaan ympäristötavoitteiden vaativuudesta. Ympäristötavoitteita voidaan lieventää pidentämällä tavoitteiden saavuttamisen määräaikoja (direktiivin 4 artiklan 4 kohta), asettamalla tietyille vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristötavoitteita (4 artiklan 5 kohta) tai poikkeamalla niistä (4 artiklan 7 kohta). Lisäksi jäsenvaltiot voivat 4 artiklan 3 kohdan perusteella nimetä pintavesimuodostumia keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi, jolloin niihin sovelletaan pintaveden hyvän ekologisen tilan tavoitteen sijaan lievempää hyvän ekologisen potentiaalin tavoitetta.²¹ Vaikka poikkeamisen edellytykset on kirjoitettu verraten tiukoiksi, Euroopan unionin tuomioistuin on todennut niiden jättävän laajasti kansallista harkintavaltaa.

Ratkaisussa C-346/14 komissio v. Itävalta oli kyse uuden 5 MW voimalaitoksen rakentamisesta Schwarze Sulm -jokeen Itävallassa. Tuomioistuin totesi direktiivin jättävän jäsenvaltioille harkintavaltaa sen suhteen, onko rakentamista pidettävä direktiivissä tarkoitetulla tavalla yleisen edun mukaisena. Tämän harkintavallan puitteissa Itävalta oli voinut katsoa, että uusiutuvan energian tuotantoa vesivoiman kautta edistävä hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä. Viranomaiset olivat punninneet riidanalaisen hankkeen oletettuja etuja ja siitä aiheutuvaa pintavesimuodostuman tilan huononemista. Hanketta voitiin pitää hyödyllisenä kestäväälle kehitykselle, kun kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet mainitun hankkeen pintavesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi oli toteutettu ja tällä samalla hankkeella tavoiteltuja päämääriä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. – Laitoksen vesivoiman tuotanto vastasi kahta promillea alueellisesta tuotannosta ja 0,4 promillea kansallisesta tuotannosta.

²¹ Ympäristötavoitteista poikkeamiseen liittyvistä kysymyksistä seikkaperäisesti ks. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Kansalliset säännökset ympäristötavoitteista sisältyvät vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 4 lukuun (21–25 §).

Vesilain mukaiseen päätöksentekoon ympäristötavoitteet välittyvät intressivertailun myötä. Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioimista koskevan vesilain 3 luvun 6 §:n mukaan vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

KHO 2017:87: Aluehallintovirasto oli myöntänyt vanhan vesilain mukaisen luvan voimalaitoshankkeelle. Päätöstä tehtäessä oli voimassa Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2010–2015. Uusi vesienhoitosuunnitelma vuosille 2016–2021 oli tullut voimaan, kun lupapäätöstä koskeva valitusasia oli vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Uuden vesienhoitosuunnitelman sisältö oli otettava huomioon arvioitaessa edellytyksiä sallia hankkeen toteuttaminen, kun otettiin huomioon, että hankkeen vaikutukset toteutuisivat kyseisellä suunnittelukaudella. Voimalaitoshankkeen vaikutusalue kuului Keski-Kemijoen vesimuodostumaan, joka molemmissa vesienhoitosuunnitelmissa oli nimetty voimakkaasti muutetuksi jokivesistöksi. Molemmissa suunnitelmissa kyseisen vesimuodostuman ekologinen nykytila oli "hyvä saavutettavissa oleva tila" ja kemiallinen nykytila "hyvä".

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli tehtyjen valitusten johdosta muun ohella ratkaistava, miten vesienhoitosuunnitelmassa esitetyt tiedot vaikuttivat voimalaitoshankkeen hyötyjen, vahinkojen ja haittojen arviointiin vesilaissa tarkoitettussa intressivertailussa. Asia arvioitaessa oli erityisesti otettava huomioon aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätösten jälkeen unionin tuomioistuimen 1.7.2015 asiassa C-461/13 antama ennakkoratkaisu vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkinnasta (Weser-tuomio). Mainittu ennakkoratkaisu huomioon ottaen oli arvioitava, vaaransiko voimalaitoshankkeen toteuttaminen kyseisen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai aiheuttaisiko hanke ainakin yhden vesiputedirektiivin liitteessä V mainitun jokivesistön ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän alenemisen.

Valituksissa oli korostettu voimalaitoksen vaikutuksia Kemijoen kalatalouteen. Kemijoki oli laajalti padottu ja säännöstelty vesivoiman tuotantoon. Joessa alempana olevan Ala-Kemijoen vesimuodostuman tilaan vaikuttavat merkittävästi siellä olevat vaelluskalan noususteet. Jos nämä Ala-Kemijoen noususteet toimivin kalatiejärjestelyin tai muin keinoin tulevaisuudessa poistetaan, Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvä saavutettavissa oleva tila saattaa edellyttää kalateitä ja voimalaitosten ohi juoksettavan virtaaman lisäämistä. Kun nyt käsillä olevassa tilanteessa otettiin huomioon aluehallintoviras-

ton päätökseen sisältyneet lupamääräykset juoksutuksista ja määräys luonnonmukaisen ohitusuoman tekemisestä sekä hallinto-oikeuden muuttamat lupamääräykset, erityisesti päätökseen lisätty määräys velvollisuudesta varautua rakenteiden suunnittelussa kalateiden rakentamiseen, asiassa ei ollut tullut ilmi, että voimalaitoksen rakentaminen vaarantaisi kyseisen voimakkaasti muutetun Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai hyvän kemiallisen tilan. Asiassa ei liioin ollut perusteita katsoa, että hanke heikentäisi kyseisen jokivesistön ekologisen tilan osatekijöitä niin, että vesienhoitolainsäädäntö tulkittuna unionioikeuden mukaisesti johtaisi vesilain mukaisessa intressivertailussa lupahakemuksen hylkäämiseen tällä perusteella. Intressivertailussa tuli kuitenkin muutoin ottaa huomioon hankkeesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset vesien tilaan muun ohella vesienhoitosuunnitelmassa Keski-Kemijoen tilasta esitetyn ympäristötavoitteen ja ekologisen tilan osatekijöiden kannalta.

3.2 Kansalliset vaelluskalastrategiat

Kansallisessa kalatiestrategiassa on julkilausuttu luontaisen lisääntymiskierron merkitys vaelluskalakantojen elinvoimaisuudelle. Strategia korostaa resurssien kohdentamista kalakantojen luonnonlisääntymisen edistämiseen, joka saattaa edellyttää kalatieratkaisujen lisäksi useiden ohjaukeinojen käyttöä ja muidenkin kuin vesistö rakentamisesta aiheutuvien haittojen vähentämistä.²²

Kalatiestrategiassa viitataan myös Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivistä, luonnon monimuotoisuuden suojelusta johtuviin vaatimuksiin sekä komission ehdotukseen asetukseksi lohikannan hoitosuunnitelmasta.²³ Kalatiestrategian mukaan ”Kii-reellisiä toimia vaelluskalakantojen palauttamiseksi niiden luonnolliseen elinympäristönsä tukevat myös useat muut kansainväliset ja kansalliset velvoitteet, yhteiskunnan arvostusten muutokset sekä ekosysteemipalveluiden säilyttämisen periaatteet. Lähtökohtana rakennettujen jokivesistöjen kalataloudellisten hoito-, rakentamis- ja kunnostustoimien mahdollisuuksille ja toimenpiteiden vaikuttavuudelle on kuitenkin tuntea voimatalousrakentamisesta aiheutuneet muutokset vesistölle ja niiden kalakan-noille. Osa näistä muutoksista rajoittaa pysyvästi vesistön kalayhteisöjen ja muidenkin eliöyhteisöjen tilaa ja vain osaan voidaan kunnostus- ja hoitotoimenpiteillä vaikut-taa.”²⁴

²² Kansallinen kalatiestrategia s. 3. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012.

²³ Ehdotus Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetukseksi Itämeren lohikannan ja kyseistä kanta hyödyntävien kalastuksien monivuotisesta suunnitelmasta. KOM (2011) 470 lopullinen.

²⁴ Kansallinen kalatiestrategia s. 3.

Kalatiestrategian mukaan vesirakentamista koskevassa sääntelyn lähtökohtana on pitkään ollut kalan kulun varmistaminen. Monet varhaiset kalatiet ovat kuitenkin erinäisistä syistä johtuen osoittautuneet toimimattomiksi ja kalatievelvoitteita on toimimattomuuden vuoksi sittemmin muutettu kalojen istutusvelvoitteiksi. Strategian mukaan toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut useita muutoksia. Luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja kalakantojen luonnon lisääntymisen arvostus on kasvanut. Lisäksi kalakannoissa ja kalastuksessa on tapahtunut muutoksia ja tutkimustieto vesirakentamishankkeiden kalatalousvaikutuksista on lisääntynyt. Näiden seikkojen vuoksi velvoitteiden sisältöä tulisi tarkastella uudelleen ja suunnata velvoitehoidon toimia kalanistutuksista myös muihin toimiin.²⁵

Lohi- ja meritaimenstrategian tavoitetilana vuonna 2020 on, että elinvoimaiset lohi- ja meritaimenkannat lisääntyvät Suomen joissa ja niitä palautetaan potentiaalsiin ja rakennettuihin jokiin ja puroihin siten, että kantojen geneettinen monimuotoisuus pitkällä aikavälillä vahvistuu. Strategiassa asetetun päämäärän mukaan lohi- ja meritaimenkantojen tärkeitä elinympäristöjä ja vaellusreittejä suojellaan ja kunnostetaan, ja näiden toimenpiteiden myötä painopistettä siirretään istutuksista kalojen luontaiseen elinkiertoon. Päämäärään liittyvien toimenpiteiden mukaan kalojen luontaisen elinkierron palauttaminen ja ylläpitäminen otetaan osaksi uudistettavaa kalastuslakia ja mahdollisesti uudistettavaa vesilakia sekä vesirakentamishankkeissa. Edelleen toimenpiteenä todetaan istutusvelvoitteita voitavan tarvittaessa muuttaa ennallistamis- ja kunnostamistoimiksi tai kalan kulun helpottamistoimiksi.²⁶ Oikeusministeriölle jätetyssä esityksessä tämän on katsottu tarkoittavan käytännössä kalateiden rakentamista, turhien vaellusesteiden purkamista ja kalastuksen säätelyä.

²⁵ Kansallinen kalatiestrategia s. 10.

²⁶ Kansallinen lohi- ja meritaimenstrategia 2020 Itämeren alueelle.

4 Lainsäädännön kehitys Ruotsissa

Ruotsin hallitus on antanut huhtikuussa 2018 valtiopäiville esityksen, jonka tarkoituksena on vahvistaa ympäristöllisten näkökohtien huomioon ottamista vesivoiman tuotannossa.²⁷ Lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta. Esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön vuonna 2016 tehdyn kansallisen energiasopimuksen vesivoiman tuotantoa koskevat osat, parantaa Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa sekä panna täytäntöön pienimuotoista vesivoiman tuotantoa koskevat hallituksen linjaukset.²⁸

Komissio katsoo käynnistämässään rikkomismenettelyssä Ruotsin täytäntöönpanon olevan puutteellinen muun muassa siltä osin kuin kyse on vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa, jossa päätetään vesiluonnonvaraan vaikuttavista hankkeista. Komissio katsoo sääntelyn olevan puutteellinen myös siltä osin kuin kyse lupien ajantasaistamisesta (uppdatering och omprövning av tillstånd). Erityisen ongelmallisena komissio on pitänyt aikanaan myönnettyjen vesivoimalaitosten lupia, joissa ei ole otettu huomioon direktiivin myötä muutunutta tilannetta.²⁹

Esityksen tavoitteena on saattaa vesivoimalaitokset kokonaisuudessaan modernin ympäristösääntelyn (moderna miljövillkor) piiriin. Vesivoimalaitoksen, jonka lupa on myönnetty ympäristökaaren nojalla tai enintään 40 vuotta sitten, ei lähtökohtaisesti ole tarpeen hakea lupamääräysten ajantasaistamista (ehdotettu ympäristökaaren 11 luvun 27 §).³⁰ Esityksessä tarkistamistarpeiden on arvioitu kohdistuvan muun muassa kalankulun turvaamiseen sekä vähimmäisjuoksuminnoiksi. Lupamääräysten tarkistamisen on arvioitu koskevan suurinta osaa Ruotsin vesivoimalaitoksista ja patorakenteista.³¹

²⁷ Regeringens proposition 2018/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft. Ruotsissa on runsaat 2000 vesivoimalaitosta, joista hieman yli 200 laitoksen teho on vähintään 10 MW. Voimalaitosten yhteenlaskettu teho on 16200 MW ja keskimääräinen vuosituotanto noin 67 TWh. Tämä vastaa noin 45 % sähkön kokonaistuotannosta. <https://www.energiforetagen.se/sa-fungerar-det/el/produktion/vattenkraft/vattenkraftsproduktion/>, viittauspäivä 22.4.2018 sekä RP 2017/18:243 s. 64. Eräiden lähteiden mukaan noin sadan voimalaitoksen yhteyteen on rakennettu toimiva kalatie (<http://www.fiskejournalen.se/vattenkraftverk-en-dodsfalla-for-laxen/>, viittauspäivä 22.4.2018).

²⁸ RP 2018/18:243 s. 75.

²⁹ RP 2018/18:243 s. 70.

³⁰ Esityksessä käytetty ilmaus omprövning tarkoittaa tässä yhteydessä paremminkin toiminnan lupamääräysten tarkistamista kuin toiminnan hyväksyttävyyden uudelleen arviointia.

³¹ RP 2018/18:243 s. 180 ja 183.

Lupien ajantasaistamisen lisäksi esitys sisältää useita perustavaa laatua olevia muutoksia voimassaolevaan järjestelmään. Suomen tavoin Ruotsissa niin sanottua rakenteellista pilaantumista aiheuttavien vesitaloushankkeiden (vattenverksamhet) pysyvyyssuoja on ollut vahvempi kuin päästöperusteista pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen (miljöfarliga verksamhet). Uudistuksen myötä vesitaloushankkeita ja ympäristövaarallisia toimintoja kohdeltaisiin entistä laajemmin samojen periaatteiden mukaisesti.

Muutos vaikuttaisi toiminnanharjoittajan oikeuteen saada korvausta saamatta jääneestä hyödystä, joka aiheutuu toiminnan mukauttamisesta ympäristönsuojelun vaatimuksiin. Tällä hetkellä toiminnanharjoittajalla on oikeus ympäristökaaren 31 luvun 20 §:n nojalla oikeus saada korvausta sellaisesta menetyksestä, joka aiheutuu voimantuotannolle padotuskorkeuden alentumisesta tai säännöstelymahdollisuuden menetyksestä. Uudistuksen myötä toiminnanharjoittajan oikeutta korvaukseen poistuisi kymmenen vuoden siirtymäajan jälkeen.³² Jatkossa vesivoiman tuottajalla, kasteluveden ottajalla tai talousveden ottajalla ei olisi oikeutta saada korvausta sellaisesta tuotantomahdollisuuden menetyksestä, joka johtuu toiminnan mukauttamisesta uusiin ympäristöllisiin vaatimuksiin. – Toiminnanharjoittajalla ei voimassaolevan lainsäädännönkään nojalla ole oikeutta saada korvausta kaikesta menetyksestä, vaan hän on velvollinen ympäristökaaren 31 luvun 20–23 §:n mukaan sietämään korvauksetta enintään 20 %:n toimintamahdollisuuden supistumisesta johtuvan menetyksen.³³

Ruotsissa vesivoimaan perustuvan energiantuotannon mukauttamisesta aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa pääosin toiminnanharjoittajan yhteisvastuuseen perustuvalla ratkaisulla. Energiantuottajat perustaisivat yhdessä rahaston, johon 20 vuoden kuluessa ohjattaisiin enintään 10 miljardia kruunua toiminnan mukauttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Yhteisvastuu mahdollistaa mukauttamisen myös sellaisten pienimuotoisten energiantuotantohankkeiden osalta, joilla yksinään olisi vaikeuksia selviytyä muutoksen aiheutuvista kustannuksista. Ratkaisu on osa vuoden 2016 energiasopimusta, jonka osana vesivoimalaitosten kiinteistöveroa alennettiin.

³² Ks. RP 2018/18:243 s. 139 ss. Tehtyjen selvitysten mukaan perustuslaista ei johtunut estettä korvaussääntelyn poistamiselle, mutta siirtymäaikaa on kuitenkin pidetty aiheellisena. Korvausoikeuden poistamista koskeva ehdotus on odotetusti saanut ristiriitaisen vastaanoton. Muutosta kannattaneet ovat katsoneet muutoksen olevan perusteltu aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta. Muutosta vastustavat tahot ovat puolestaan pitäneet kohtuuttomana, että nimenomaisesti yleisten intressien hyväksi tehtävistä muutoksista johtuvat taloudelliset menetykset jäävät yksittäisten toiminnanharjoittajien kannettavaksi.

³³ Toiminnanharjoittajan oikeudesta korvaukseen toiminnan vaikeutumisesta ks. I vätt och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35) sekä Ersättning vid rådighetsinskränkingar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? (SOU 2013:59).

Hallituksen tarkoituksena on laatia lupien ajantasaistamisen tueksi koko valtion alueen kattava suunnitelma (nationell plan för moderna miljövillkor), jossa arvioitaisiin kansallisella tasolla toimintojen energiataloudellista merkitystä sekä lupamääräysten tarkistamisen tarvetta ja milloin lupamääräysten tarkistamiseen tulee viimeistään ryhtyä. Tarkistamisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa toimintaa voitaisiin harjoittaa voimassa olevan luvan mukaisesti tarkistamiseen saakka. Lupien tarkistamisessa noudatettaisiin eräin poikkeuksin samoja menettelyllisiä säännöksiä kuin lupia muutettaessa.

5 Kalatalousvelvoitteen asettamista koskevan sääntelyn kehittäminen

5.1 Vesitalousluvan pysyvyys – oikeuskirjallisuudessa esitetyjä käsityksiä

Vesitalouslupa sisältää sekä julkisoikeuden että yksityisoikeuden alaan kuuluvia elementtejä. Luvassa määritellään vesitaloushankkeen toteuttamisedellytykset, muovataan luvan hakijan ja asianosaisten välisiä yksityisoikeudellisia suhteita hankkeen toteuttamisen edellyttämässä laajuudessa sekä määrätään hankkeesta aiheutuvien yksityisoikeudellisten edunmenetysten korvaamisesta. Oikeudellisessa kirjallisuudessa näyttäisi kuitenkin vallitsevan nykyään verraten yksimielinen käsitys vesitalousluvan hallintopäätöksen luonteesta siitä riippumatta, millaisen viranomaisjärjestelmän tuotoksena ratkaisu on syntynyt. Vesiasioiden pitkäaikainen käsittely tuomioistuimina toimineissa vesioikeuksissa saattaa kuitenkin olla vaikuttanut päätösten luonnetta sekä päätösten oikeusvoimavaikutusta koskevaan ajatteluun tuomalla siihen siviilioikeudellista järjestelmää myötäileviä piirteitä.³⁴

Hallintopäätöksen oikeusvoima ilmenee toisaalta päätöksen tehneen ja muiden viranomaisen päätöksentekoa muissa asioissa koskevana sitovuutena, toisaalta päätöksen muuttamista rajoittavana pysyvyytenä. Ympäristöoikeuden piirissä päätöksen pysyvyyden suhteen on erotettavissa asiaan eri tavoin suhtautuvia sääntelytraditioita. Ympäristön pilaantumista aiheuttavia hankkeita koskevien luparatkaisuiden osalta kynnys puuttua jälkikäteen luparatkaisuun on ollut huomattavasti alemmalla tasolla kuin erilaisten rakentamistyyppisten hankkeiden, vaikka myös näiden hankkeiden osalta luvalla aikaansaadun oikeustilan jälkikäteisen muuttamisen tarpeellisuus on sinänsä tunnistettu. Eroa on selitetty osin sillä, että rakentamishankkeista ei lähtökohtaisesti aiheudu samalla tavalla jatkuvaa kuormitusta tai häiriötä ympäristölle kuin pilaamishankkeissa, vaan rakentamishankkeen myötä ympäristö mukautuu muuttuneeseen tilanteeseen. Vesirakennushankkeiden osalta tilanne ei kuitenkaan ole aivan näin yksioikoinen, vaan vesirakennushankkeesta voi aiheutua pilaamishankkeeseen verrattavissa olevia vaikutuksia.

³⁴ Ajattelun kehittämisestä laajasti Hepola 2005.

Vesilainsäädännön kehityksen tarkastelu osoittaa, että rakentamistyyppiin vesitalouslupiin jälkikäteinen puuttuminen on ollut eri aikoina mahdollista, mutta varsin rajallisesti. Tähän saattaa olla vaikuttanut osaltaan se, että aiemmin ei vesitaloushankkeen jälkikäteiselle tarkistamiselle ole ollut vastaavanlaista tarvetta. Joka tapauksessa toiminnanharjoittajan oikeusasema ja suoja ulkopuolelta tulevia toiminnan muuttamista koskevia vaatimuksia vastaan on ollut huomattavan vahva. Sääntelyn kehittymistä näyttäisi ohjanneen vahvasti pyrkimys luoda toiminnanharjoittajille vakaa ja ennustettavissa oleva toimintaympäristö erilaisten rakentamishankkeiden edistämiseksi. Toisaalta vesitalousluvan pysyvyyden voidaan katsoa palvelevan ainakin jossain määrin myös vesiliikennettä, virkistyskäyttöä ja muita vesienkäyttömuotoja, jotka riippuvat vesistön asemasta, rannan sijainnista, vedenkorkeudesta, virtaamasta ja muista vastaavista seikoista.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot ja käsitykset vesitalouslupa- ja jälkikäteisen puuttumisen oikeudellisesta olemuksesta ovat olleet osin erisuuntaisia ja ymmärrettävästi kehittyneet ajan myötä.³⁵ Haataja on luonnehtinut asiaa toteamalla hallintoviranomaisen lainvoiman saaneen päätöksen rakentamisasiassa ratkaisseen kysymyksen, miten saa rakentaa sekä minkälaisia oikeuksia ja velvollisuuksien rakentaminen tuo mukanaan. Rakentamispäätös saa muodollisen ja aineellisen oikeusvoiman ja mainitun päätöksen muuttaminen olisi mahdollista ainoastaan ylimääräisen muutoksenhaun myötä. Haataja kuitenkin toteaa, että päätöksen lainvoimaisuus ei kuitenkaan estä päätöksen nojalla rakennetun laitoksen tai sen toimintaedellytysten muuttamisesta uudella päätöksellä.³⁶

Vesioikeudellisessa kirjallisuudessa 1970-luvulla esitetyistä käsityksistä Pietilä on pitänyt vesitalouslupien muuttamista koskevia säännöksiä indisioiduina vesitalousluvilta puuttuvalta pysyvyytsvaikutukselta.³⁷ Toisen tyyppistä ajattelua edustava Manner korostaa vesioikeudellisten lupapäätösten hallintolainkäytöllistä luonnetta, katsoen niihin soveltuvan lainvoimaisen päätöksen aineellista oikeusvoimaa koskevat yleisprosessuaaliset periaatteet. Manner toteaa sanottua tukevan myös se, että vesioikeudelliset lupapäätökset yleensä perustavat yksityiselle taloudellista laatua olevia oikeuksia ja että luvan saajan täytyy voida luottaa siihen, että oikeusjärjestys kohtuullisissa rajoissa turvaa näiden oikeuksien hyväksikäyttöön uhratut varat ja työsuoritukset. Myös yritystoiminnan vakavuutta puoltavat sosiaaliset näkökohdat tukevat edellä mainittua tulkin-
taa. Pietilän käsitystä, jonka mukaan lupapäätösten muuttamista koskevista vesilain

³⁵ Pysyvyytsajattelun kehittämisestä vesitalouslupien osalta kokoavasti ks. Hepola 2005 s. 418–445.

³⁶ Haataja 1959 s. 226.

³⁷ Pietilä 1979 s. 198–199.

säännöksistä voisi tehdä yleisempiä päätelmiä vesirakennusasioissa annettujen lupapäätösten pysyvyydestä, Manner ei jaa.³⁸

Hollon mukaan Suomessa on yleensä suhtauduttu pidättyväisesti vesioikeudellisen luparatkaisun oikeusvoimaan. Hollo näyttäisi liittävän vesioikeudellisiin lupiin tuntuvan oikeusvoimavaikutuksen. Hollo näyttäisi perustavan kantansa muun muassa siihen, että lainsäädäntö ei edellytä luvan tarkistamiseen määräajoin, luvat myönnetään toistaiseksi ja että vesitalouslupa ei ole peruutettavissa vaan ainoastaan sisällöltään muutettavissa. Hänen mukaansa pysyvyytsvaikutusta rajoittavia säännöksiä on tulkittava ahtaasti.³⁹

Vihervuori katsoo vesioikeudellisen lupapäätöksen saavan oikeusvoiman, johon voidaan kuitenkin puuttua asettamalla uusia velvoitteita, muuttaa lupamääräyksiä ja viime kädessä kieltää toiminta. Vihervuori toteaa rakentamistyyppisten luparatkaisujen olevan pysyvyydeltään pilaamislupia suojatumpia ja mahdollisuuksien puuttua ennen vuoden 1961 vesilain voimaantuloa annettujen rakentamislupien määräyksiin erittäin vähäisiä. Vihervuori toteaa ajatuksen rakentamisluvan ikuisuudesta liittyneen alun perin vesioikeudellisen luvan perustyyppiin, mutta huomauttaa vesilain rakentamista koskevan säännösten ulottuvan myös sellaisiin lupiin, joissa kysymys on toiminnasta ja sen jatkuvuudesta.⁴⁰

Pokka puolestaan näyttää suhtautuvan vesioikeudellisten rakentamislupien pysyvyyssuojaan kriittisesti eikä niitä voida hänen mukaansa lähtökohtaisesti asettaa pysyvyytsvaikutuksiltaan suojatumpaan asemaan kuin pilaamislupia.⁴¹ Myös Pokka korostaa lainvoimaisella luvalla aikaansaatuun oikeustilaan kajoamisen edellyttävän aina kelpuuttavaa oikeusnormia ja kajoamistilanteen oikeusharkintaisuutta. Hän näyttäisi torjuvan ajatuksen vesioikeudellisten lupien pysyvyytsvaikutuksia koskevien johtopäätösten tekemisen rakentamislupiin puuttumista koskevien voimassaolevien säännösten perusteella.⁴² Hän on pitänyt mahdollisena puuttua jo myönnettyihin vesitalouslupiin (ja jopa peruttaa luvan) tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä laissa. Pokka huomauttaa kuitenkin luparatkaisun myötä syntyneiden oikeussuhteiden saatavan asettaa rajoituksia tämänkaltaiselle sääntelylle. Määräaikaisten tarkistamislausekkeiden asettamiselle ja lupaehtojen tiukentamiselle Pokka ei näe valtiosääntöoikeudellisia esteitä, vaikka tällaisilla uusilla ehdoilla puututtaisiin lainvoimaisiin lupiin.⁴³ Kalatalousvelvoitteen jälkikäteistä sisällyttämistä vesitalouslupaann näyttäisi puoltavan

³⁸ Manner 1985 s. 207–214.

³⁹ Hollo 1976 s. 397–400.

⁴⁰ Vihervuori 1981 s. 85–86.

⁴¹ Pokka 1991 s. 175–176.

⁴² Pokka 1991 s. 183–184.

⁴³ Pokka 1991 s. 201.

myös Hepola, joka systemaattis-teleologisella tulkinnalla päätyy katsomaan ettei perusteita suojata luvanhaltijan luottamusta päätöksen pysyvyyteen tältä osin olisi.⁴⁴

5.2 Sääntelyn toteuttamistapaa koskevia näkökohtia

Jälkikäteinen puuttuminen luparatkaisuun on sinänsä toteutettavissa eri tavoin. Se, miten puuttuminen käytännössä olisi sääntelytekniisesti järkevintä toteuttaa, riippuu useista tekijöistä. Merkitystä on muun muassa sillä, koskeeko tarkistamistarve kaikkia tietyn tyyppisiä hankkeita vaiko ainoastaan osaa niistä⁴⁵, tuleeko luvat tarkistaa tietyn ajanjaksoon mennessä vai onko riittävää määräysten tarkistaminen pidemmän ajanjakson kuluessa sekä kohdistuuko tarkistamistarve erilliskysymykseen vai edellyttääkö tarkistaminen laajemmin lupamääräysten muuttamista niiden yhteensovittamiseksi. Pienten voimalaitosten kalatalousvelvoitteita koskevan selvityksen⁴⁶ perusteella näyttää ilmeiseltä, että oletetun tarkistamistarpeen piirissä olevat toiminnot eivät ole ennalta rajattavissa selkein kriteerein esimerkiksi hankkeen koon, luparatkaisun antamisajankohdan tai muun yksiselitteisen perusteen nojalla. Yleistä luvan määräaikaistamista tai lupamääräysten tarkistamisvelvoitteen asettamista toimivampi ratkaisu saattaisi olla lupamääräysten mahdollisen tarkistamistarpeen arvioinnin perustaminen tapauskohtaiseen harkintaan.⁴⁷ Tilanne saattaa olla toinen, jos tietyn tyyppisiä luparatkaisuja olisi tarpeen tarkastella esimerkiksi juoksutusta koskevien määräysten osalta.

Vesilainsäädännön puolella tarvetta ei yleensä ole ollut tarvetta laajoille tiettyä hanketyyppiä koskevien lupien tarkistamiselle, vaan tarpeelliset lupien muutokset on hoidettu tapauskohtaisesti. Tämän arviomuistion perustana olevassa lakialoitteessa on kyse uuden kalatalousvelvoitteen sisällyttämisestä sellaiseen vesitalouslupaan, johon sitä ei entuudestaan sisälly. Uuden kalatalousvelvoitteen sisällyttäminen vanhaan vesitalouslupaan saattaa edellyttää myös muiden lupamääräysten tarkistamista. Lisäksi

⁴⁴ Hepola 2007 s. 239–241.

⁴⁵ Aloitteessa tarkoitetaan sääntelyn tarkoituksena on turvata vaelluskalakantoja. Sääntelyn soveltamisala tulisi rajata täsmällisesti siten, että määräytyisi joko suojattavan intressin (vaelluskalakanta) tai sääntelyn kohteena olevien hankkeiden (virtaavan veden sulkemista tarkoittava lupa tms.) Aloitteen mukainen kirjoitustapa ulottaisi sääntelyn koskemaan kaikentyyppisiä vesitaloushankkeita ja kalakantoja.

⁴⁶ Selvitys Suomen alle 5 MW vesivoimalaitosten sekä niihin välittömästi liittyvien säännöstelyhankkeiden vesilain mukaisten lupien kalatalousvelvoitteista.

⁴⁷ Uuden luvan hakemiseen velvoittamista voidaan pitää perusteluna lähinnä tilanteissa, joissa sovellettava lainsäädäntö muuttuu toiseksi ja toiminnot on saatava uuden lainsäädännön piiriin. Vuoden 2000 ympäristönsuojelulainsäädännön yhteydessä tietyt toiminnot veloitettiin hakemaan uutta lupaa toiminnalleen (L ympäristönsuojelulainsäädännön voimaansaattamisesta (113/2000) 5 §) IPPC-direktiivin täytäntöönpanosta johtuen. Vastaavasti vuoden 2014 ympäristönsuojelulain voimaantulon yhteydessä veloitettiin eräät toiminnot hakemaan uutta lupaa toiminnalleen.

kyse on sentyyppisen lupamääräyksen asettamisesta, johon saattaa liittyä muiden lupien tarkistamistarpeita. Tähän nähden tapauskohtaiseen harkintaan perustuva asian vireillepano saattaisi olla toimivin ratkaisu.

Lakialoitteessa on lähdetty siitä, että aloitteen uuden kalatalousvelvoitteen sisällyttämiseksi lupaan voisi tehdä yksityisen edun haltija, kunta, kunnan tai valtion valvontaviranomainen tai muu asiassa yleistä etu valvova viranomainen. Hakemuskompetenssin osoittaminen yksityisen edun haltijalle olisi nähdäkseni ongelmallinen ratkaisu jos senkin vuoksi, että asiassa on kysymys lainvoiman saaneen lupaan kajoamisesta yleisen edun perusteella. Lisäksi hakemuksen laadinta saattaa edellyttää sellaista tietämystä vesitaloushankkeista sekä kokonaiskäsitystä vaelluskalakannan edistämisestä, että tehtävää ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Tähän nähden luontevimmin asian vireillepano-oikeus olisi osoitettavissa kalatalousviranomaiselle tai valtion puolesta vesitalousasioissa yleistä etua valvovalle viranomaiselle. Tämä ei luonnollisestikaan estä sitä, että yksityisen edun haltijat tai muut intressitahot voisivat tehdä asiaa koskevan esityksen asian vireillepanoon oikeutetulle viranomaiselle.

Asian vireillepano-oikeuden osoittamista viranomaiselle puoltaa sekin, että vaelluskalakannan palauttaminen sellaiseen virtavesistöosuuteen, josta se on hävinnyt, saattaa edellyttää useita erillisiä vesitaloushankkeita ja mahdollisesti jo myönnettyjen vesitalouslupien tarkistamista. Kalatalousvelvoitteen vesitalouslupaan lisäämistä tarkoittavaan hakemukseen tulisikin sisällyttää riittävän selkeä suunnitelma vaelluskalakannan turvaamiseen tai kannan palauttamisen edellytyksistä toimista kyseisellä jokiosuudella sekä miten nämä on tarkoitus järjestää. Parhaat edellytykset tämänkaltaisen selvityksen laatimiseen on nähdäkseni kalatalousviranomaisella.

5.3 Kalatalousvelvoite vai kalatalousmaksu?

Aloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan toiminnanharjoittajalle voitaisiin määrätä ainoastaan kalatalousvelvoite. Kalatalousvelvoite voi vesilain 3 luvun 14 §:n 3 momentin mukaan olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide tai niiden yhdistelmä. Sen sijaan kalatalousmaksun määrääminen ei voisi tulla kyseeseen, jos kalatalousvelvoitteen määräämisen edellytykset eivät täyttyisikään.

Lakialoitteen mukaan luvan haltijalle uuden kalatalousvelvoitteen määräämisestä koituvat edunmenetykset jäävät luvan haltijan vahingoksi, mikäli kyseessä olevasta hankkeesta aiheutuu vahinkoa uhanalaiselle kalakannalle. Jos tarkoituksena on, että kalatalousvelvoitteeksi voitaisiin asettaa kalatien sijaan kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide tai velvoitteen sijasta

kalatalousmaksu, jättää tämä harkintavaltaa veloitteen sisällön ja kohtuullisuuden suhteen. Tämänkaltaiseen sääntelyyn sisältyvät valtiosääntöoikeudelliset haasteet ovat nähdäkseni olennaisesti lievemmät verrattuna yksinomaan kalatalousveloitteen mahdollistavaan vaihtoehtoon.

Jos kalatalousveloitteen sisältönä on kuitenkin kalatien rakentaminen, saattaa tämän toteuttamisesta aiheutua luvan haltijalle merkittäviä kustannuksia. Kalatien rakentaminen saattaa edellyttää mittavia rakennustöitä ja mahdollisesti muutoksia olemassa oleviin rakenteisiin, minkä lisäksi veden johtaminen kalatiehen vähentää energiantuotantoon käytettävän veden määrää.

Lähtökohtaisesti lakialoitteessa kuvatun kalatalousveloitteen asettaminen lienee valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavissa perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen piiriin kuuluvaksi ratkaisuksi. Ei kuitenkaan voida pitää poissuljettuna, että veloitteen asettaminen saattaa jossain tilanteessa johtaa tilanteeseen, joka on rinnastettava vaikutuksiltaan perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Tällainen tilanne saattaisi olla käsillä esimerkiksi, jos kalatien rakentamiskustannukset nousisivat huomattavan korkeiksi ja kalatiehen johdettavan veden määrä pienentää energiantuotantomahdollisuuksia siten, että rakentamiskustannusten kattaminen toiminnasta saatavin tuotoin kestäisi hyvin pitkän aikaa.

Jos toimenpiteen katsotaan rinnastuvan vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen, edellyttää perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvaraus omistajan kohtaaman menetyksen täysimääräistä korvaamista. Omaisuudensuojan yleislausekkeen piiriin kuuluvista käytönrajoituksista ei johdu haitankärsijän oikeutta saada korvausta menetyksistään, mutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella haitankärsijän oikeudella saada korvausta saattaa kylläkin olla merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Lakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisessa lainsäätämisyksikössä saattaa olla välttämätöntä sisällyttää säännökset hakijan oikeudesta vaatia korvausta kohtuuttomista kustannuksista tai mahdollisesti vaatia hyödyttömäksi käyneiden rakenteiden ja laitteiden lunastamista. Korvausvelvollisuuden tarpeellisuutta ja sisältöä arvioitaessa voitaneen painoarvoa useille eri näkökohdille. Toiminnanharjoittajain tasavertaisen kohtelun näkökulmasta nykytilanne, jossa eri aikoina myönnetyt luvat ovat erilaisen vaatimustason piirissä, saattaa näyttäytyä epäoikeudenmukaiselta ja aiheuttamisperiaatteen kannalta epätydyttävältäkin.

Kysymykseen toiminnanharjoittajan oikeudesta saada korvausta vesivoiman hyödyntämismahdollisuuden supistumisesta ei voida tässä antaa tyhjentävää vastausta. Jo

nykyäänkin toiminnanharjoittaja on velvollinen vesilain 19 luvun 7 §:n mukaan sietämään toimintaedellytysten heikentymisestä aiheutuvia edunmenetyksiä, jos hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä pidemmän ajan hyväkseen. Edunmenetysten korvattavuuteen saattaa vaikuttaa myös ylikansallisen sääntelyjärjestelmän kehittyminen ja se, miten vastuun niin sanotun ympäristövirtaaman ylläpitämisestä katsotaan jakaantuvan. Kysymys palautuu lopultakin sen arviointiin, onko kyse sellaisesta ympäristön tilaa ylläpitävästä vaatimuksesta, jonka toiminnanharjoittaja on velvollinen sietämään korvauksetta, vai onko tämän yleisessä intressissä olevan asian osoittaminen yksinomaan luvanhaltijan velvoitteeksi kohtuutonta ja yhteiskunnan tulisi tämän vuoksi osallistua siitä aiheutuviin kustannuksiin.⁴⁸

⁴⁸ Perustuslakivaliokunta lausui vuoden 2014 ympäristönsuojelulainsäädäntöä koskevaan hallituksen esityksen sisältyvästä turvetuotannon sijoittamista koskevasta säännöksestä seuraavasti: ”Ympäristölupien epäämisestä ei sen paremmin voimassa olevan kuin ehdotetunkaan ympäristönsuojelulain perusteella makseta korvauksia. Perustuslakivaliokunta pitää tätä ratkaisua perusteltuna. Kenellekään ei voida katsoa perustuslaista johtuvista syistä muodostuvan oikeutta saada korvausta siitä, että omistaja ei voi käyttää omaisuuttaan toimintaan, joka ei täytä laissa ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä toiminnan sijoittamisen edellytyksiä. Toisaalta valiokunta huomauttaa, ettei perustuslaista toisaalta seuraa estettäkään kohdennetulle korvaussääntelylle. Lainsäätäjällä on harkintavaltansa puitteissa mahdollista ottaa huomioon esimerkiksi se, että julkisen vallan kyky vastata suojelun kustannuksista voi olla yksityishenkilöä parempi. Toisaalta korvaussääntelyn rajoituksena on se, että odotettavissa olevien korvausten määrä ei tämän vuoksi saa nousta niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan (vrt. PeVL 20/2010 vp, s. 4 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4/1).”

6 Vesitalousluvan tarkistamista koskevia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

6.1 Vesivoima omaisuudensuojan kohteena

Perustuslakivaliokunta on jo varhaisessa lausuntokäytännössään todennut vesivoiman kuuluvan omaisuudensuojan piiriin (PeVL 5/1947 vp ja 8/1947 vp). Koskiensuojelua tarkoittavia lakiehdotuksia koskevissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta (PeVL 18/1982 vp ja 8/1986 vp) totesi pysyvän kiellon myöntää rakentamislupaa uutta voimalaitosta varten jossakin vesistössä tai sen osassa merkitsevän omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidettävän käyttötavan kokonaan kieltämistä, koska vesivoiman suurin merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon. Tällainen kiello voitiin valiokunnan mielestä rinnastaa kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden lunastukseen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiello rakentaa uusi voimalaitos oli siis rinnastettavissa valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen siitäkin huolimatta, että vesivoimalaitoksen rakentamishankkeelle ei mahdollisesti olisi voitu myöntää vesilain mukaista lupaa. Vesilain mukaisen luvan myöntämättä jääminen ei perusta hakijalle oikeutta korvaukseen.⁴⁹

Perustuslakivaliokunnan vesivoiman rakentamiseen liittyvät kannanotot ovat pääosin perusoikeusuudistusta edeltävältä ajalta, ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty kriittisiäkin näkemyksiä valiokunnan kantojen ajanmukaisuudesta.⁵⁰ Vesivoiman oikeudellista luonnetta on sivuttu vesilain käyttöoikeussäätelyn uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 262/2016 vp), jossa katsottiin uuden pysyvän vesivoimaan kohdistuvan käyttöoikeuden rinnastuvan vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Perustuslakivaliokunta totesi esitystä koskevassa lausunnossaan omaisuudensuojaa koskevan tulkintakäytännön sittemmin osin muuttuneen ja ettei omaisuuden käyttörajoitusten arviointi enää kaikilta osin perustunut samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta. Perustuslakivaliokunta ei ottanut nimenomaisesti kantaa esityksen säännöksiin, jotka koskivat uuden pysyvän käyttöoikeuden

⁴⁹ Koskiensuojelulainsäädännöstä ks. HE 279/1982 vp, HE 25/1986 vp ja HE 34/1990 vp. Lakien säätämisen aikaisesta valtiosääntöoikeudellisesta keskustelusta ks. Laaksonen 1998 s. 519 ss.

⁵⁰ Perustuslakivaliokunnan omaksumaa kantaa on kritisoinut mm. Länsineva 2002 s. 211 ss.

perustamista toiselle kuuluvaan vesivoimaan. Sen sijaan perustuslakivaliokunta päätyi esityksen voimaantulosäännöstä koskevassa arvioinnissaan siihen, ettei sen nojalla myönnettävää käyttöoikeutta vesivoimaan voitaisi pitää perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuna pakkolunastuksena.⁵¹

Perustuslakivaliokunta on ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 10/2014 vp) ottanut kantaa muun muassa turvetuotannon estymisen sallittavuuteen. Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, viitaten muun muassa perustuslain 20 §:ään, turvetuotannon estymisessä luonnonsuojellisin perustein olevan kyse valtiosäännön kannalta omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastunut pakkolunastukseen. Sääntelyn hyväksyttävyyttä ei edellyttänyt, että omistajalla tulisi olla oikeus saada korvausta saamatta jääneestä hyödystä.⁵²

Perusoikeusuudistus ja perustuslakivaliokunnan myöhempi lausuntokäytäntö huomioon ottaen voidaan nähdäkseni aiheellisesti kysyä, millainen painoarvo perustuslakivaliokunnan aikaisemmalle lausuntokäytännölle tulee antaa. Onko oikeus hyödyntää vesivoima energiantuotannossa sellainen omaisuudensuojan ytimeen kohdistuva käyttömuoto, jonka rajoittaminen tai kenties jopa estäminen merkitsisi vaikutuksiltaan perustuslain 15 §:n 2 momenttiin rinnastuvaa valtiosääntöoikeudellista pakkolunastusta, vai onko kyse perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisesta käytönrajoituksesta? Tämä ei luonnollisestikaan ratkaise sitä, millä edellytyksillä vesivoiman hyödyntämiseen oikeuttavaan luparatkaisuun voidaan jälkikäteen puuttua. Tällä saattaa kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa sitä, miten mahdollisiin vesivoiman hyödyntämistä koskeviin jälkikäteisiin rajoituksiin tulisi valtiosääntöoikeudellisesti suhtautua.

Kysymystä on sivuttu jo vuonna 1994, kun vesilakiin lisättiin lainmuutoksella 553/1994 uusi 8 luvun 10 b §, jonka tarkoituksena oli pyrkiä vähentämään aiemmin myönnettyihin lupiin perustuvasta säännöstelystä vesiympäristölle ja sen käytölle aiheutuvia vaikutuksia. Säännös koski paitsi vuoden 1961 vesilain, myös aiemmin voimassa olleiden säännösten nojalla myönnettyjä lupia. Lain 8 luvun 10 b §:n 4 momentti kuului seuraavasti: ”Tarkistamisesta aiheutuvat edunmenetykset, jolleivät ne ole vähäisiä, määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin 13 luvun säännöksiä. Korvaukset maksetaan kuitenkin valtion varoista, jos tarkistamisella ei ole pääasiassa paikallista merkitystä. Säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovittelua ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä

⁵¹ PeVL 8/2017 s. 5–6. Mainittu voimaantulosäännöksen 4 momentti koskee tilanteita, jossa hankkeesta vastaavalle on myönnetty aiemmin lupa voimalaitoksen rakentamiseen ja oikeus käyttää määrääjän toiselle kuuluvaan vesivoimaa tai kun oikeus käyttää määrääjän toiselle kuuluvaan vesivoimaa on perustunut asianosaisten väliseen sopimukseen.

⁵² Ks. PeVL 10/2014 vp s. 4–5.

aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.”⁵³ Lakiehdotus ei kuitenkaan ollut eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnassa arvioitavana.

Lainvalmistelutoissa (HE 17/1994 vp s. 31) mainittua lainkohtaa on perusteltu seuraavasti: ”Luvanhaltija ja muut säännöstelystä hyötyä saavat olisivat velvollisia sietämään ilman korvausta vähäiset edunmenetykset. Lisäksi säännöstelyhyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voitaisiin sovittaa. Tällöin otettaisiin huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. Siten esimerkiksi vanhoille voimalaitoksille saisi aiheutua selvästi enemmän korvaamatta jäävää hyödyn menetystä kuin uudemmille voimalaitoksille. Korvauksia määrättäessä otettaisiin kuitenkin huomioon myös voimalaitoksen uusimis- ja täydennysinvestoinnit. Voimalaitoksen rakenteiden poisto-aika verotuksessa on 40. Rakennusten poisto-aika on samoin hyvin pitkä. Ainoastaan koneilla se on lyhyt. 20 vuoden käytön jälkeen voimalaitosinvestoinneista on poistamatta noin 20–30 % ja 30 vuoden jälkeen noin 10–15 %. Siten vanhimpien voimalaitosten säännöstelyhyötyä koskeva sovittelumahdollisuus olisi olennaisesti laajempi kuin vastaava mahdollisuus uusilla laitoksilla.”

6.2 Uuden velvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle

Vesilainsäädännölle 1800-luvun loppupuolelta lähtien tunnusomaisen piirteen suojata vesivoimalaitoksen luvan haltijan odotuksia toiminnanharjoittamisen edellytysten säilymistä olennaisilta osin ennallaan taustalla näyttäisi olleen yhteiskunnallinen tarve lisätä ja ylläpitää energiantuotantoa edistämällä vesivoiman rakentamista yksityisin varoin. Vesivoiman rakentamisen vaikutukset kalakantoihin ovat olleet jo tuolloin tiedossa, mutta energiantuotannon turvaamiseen liittyvät näkökohdat punnittiin tuolloin kalastusintressiä merkittävämmäksi. Vuosien kuluessa vesilainsäädäntöön on tehty useita tarkistuksia, jotka ovat laajentaneet lupaan puuttumisen mahdollisuuksia, mutta toiminnanharjoittamisen keskeisiin edellytyksiin ei ole pidetty aiheellisena puuttua.

⁵³ Ks. HE 17/1994 vp s. 29.

Ympäristön pilaantumista koskevien toimintojen osalta jälkikäteistä puuttumista toimintaan ei ole nähty samalla tavalla ongelmallisena kuin vesitaloushankkeiden.⁵⁴ Vesilainsäädännön kehityshistorian yleispiirteisenkin katsauksen perusteella näyttää selvältä, että vesitalouslupa on sinänsä katsottu voitavan puuttua hankkeesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi, vaikkakin rajallisesti.

Vesitalousluvan salliman hankkeen siihen liittyvine oikeuksineen voidaan epäilyksettä katsoa kuuluvan haltijansa suojattuun oikeuspiiriin ja siihen kohdistuvan jälkikäteisen puuttumisen merkitsevän kajoamista perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuteen. Viranomaisen myöntämässä luvassa käyttää ympäristöä tietyllä tavalla voitaneen tuskin katsoa olevan kyse sellaisesta omaisuudensuojan ydinalueeseen kuuluvasta oikeudesta, johon kajoaminen on kategorisesti katsottavissa perustuslain vastaiseksi. Omaisuudensuojan ulottuvuutta arvioitaessa merkitystä saattaa olla myös vesitalousluvan haltijataholla.⁵⁵

Edellä sanotusta ei voida tehdä yleisiä johtopäätöksiä sen suhteen, voidaanko ja millä edellytyksillä puuttua lupapäätöksen sisältöön, vaan säännöksiä on arvioitava perusoikeuksien yleisen rajoittamisedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään⁵⁶ asettanut seuraavat vaatimukset perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiksi:

1. Rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen.
2. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta.
5. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.

⁵⁴ Ympäristövaarallisten ja vesitaloushankkeiden sääntelytradition välistä eroa kuvaa osaltaan se, että vuoden 2014 ympäristönsuojelulaki (233–234 §) edellytti hakemaan uutta lupaa polttolaitoksille ilman että asiaan nähtiin liittyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Jonkinlaista asenneilmaston muuttumista heijastavat Ruotsin ympäristökaaren vireillä olevan muutoksen valmistelussa esitetyt näkemykset, jonka mukaan vesitaloushankkeiden ja ympäristövaarallisten toimintojen kohteluun eri tavoin ei olisi perusteita.

⁵⁵ Useimmiten voimalaitoslupa haltijana on yksityisoikeudellinen yhteisö, jonka omistajina on energiayhtiöiden lisäksi teollisuusyrityksiä ja kuntia. Suomen valtiolla on merkittäviä omistuksia sekä Kemijoki Oy:ssä että Fortum Oy:ssä, joilla on suuria vesivoimalaitoksia. Pienten vesivoimalaitosten taustalla saattaa olla myös luonnollisten henkilöiden omistuksia.

⁵⁶ Ks. PeVM 25/1994 vp s. 4–5.

7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Lakialoitteessa tarkoitettu puuttuminen vesilain nojalla annettuun päätökseen perustuisi vesilain säännöksiin, joiden voidaan katsoa täyttävän sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Säännöksistä ilmenevät ne perusteet, joiden nojalla luparatkaisuun voidaan puuttua, ja ne muutokset, mitä lupaan voidaan tehdä. Sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen ja valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta on haasteellista, että tämänkaltainen säännös jättää viranomaiselle huomattavan laajan ja merkittäviä taloudellisia vaikutuksia aiheuttavan harkintavallan arvioitaessa sitä, täyttävätkö edellytykset sekä minkä sisältöisenä velvoite voidaan asettaa. Se, asetettaisiinko toiminnanharjoittajalle jälkikäteen velvollisuus rakentaa kalan kutuja alasvaelluksen mahdollistavat rakenteet ja luovuttaa kalatiehen tarvittava vesi vaiko mahdollisesti kalatalousmaksu, voi vaikuttaa hyvin vaihtelevalla tavalla toiminnan harjoittamisen edellytyksiin. Tilanteet saattavat kuitenkin olla siten vaihtelevia, että sääntelyn täsmentäminen ei käytännössä ole mahdollista, mitä ei valtiosääntöoikeudellisesti voida pitää optimaalisena ratkaisuna.

Jälkikäteinen puuttuminen lupaan tapahtuisi vaelluskalakantojen turvaamiseksi. Vaelluskalakantojen turvaamistavoitetta on yleisellä tasolla pidettävä, varsinkin kun otetaan huomioon perustuslain 20 §:n säännökset, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Vaelluskalakannat ovat virtavesistökohtaisia, joten yksittäisellä vesivoimahankkeella on vaikutusta juuri mainitun vesistön kalakantaan. Huomioon voidaan tässä ottaa myös se, että yksittäisten vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamisen yksittäistapauksessa voidaan katsoa yleisellä tasolla edistävän kalastusmahdollisuuksia, jota sinänsä on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoitteena. Sen sijaan kalastusmahdollisuuksien parantamista yksinomaan ei voida pitää hyväksyttävänä perusteena lupaan puuttumiselle.

Vesitaloushankkeeseen liittyvät rakennelmat ja rakenteet muodostavat kulkuesteen luontaisten kalakantojen vaellukselle ja niiden elinkierrolle. Vesitalousluvuissa kulkuesteiden aiheuttamaa vaikutusta on pyritty poistamaan muun muassa istutusvelvoittein, mutta tutkimusten perusteella velvoiteistutusten vaikuttavuus näyttäisi olleen laskusuuntainen luontaiseen kantaan verrattuna suuremman poikaskuolleisuuden vuoksi. Ei liene epäilystä siitä, että voimalaitos muodostaa esteen kalakululle, mutta tästä ei nähdäkseen vielä voida tehdä johtopäätöstä sen suhteen, että esteen ohittaminen täyttäisi välttämättömyyskriteerin. Jos kalakannan palauttaminen kyseiselle vesistöosalle tai sen ylläpitäminen ei muiden vaellusesteiden, kutualueiden puuttuminen, veden laadun tms. syyn vuoksi ei ole mahdollista, on kyseenalaista voidaanko välttämättömyyskriteerin katsoa täyttyvän.

Jos välttämättömyyden vaatimuksen katsotaan täyttyvän, sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta keskeiseksi kysymykseksi näyttäisi muodostuvan se, voidaanko toiminnanharjoittajalle asetettavia velvoitteita pitää laajuudeltaan oikeasuhtaisena perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Arvioinnissa voitaneen ottaa huomioon se, että luvan haltija on saattanut harjoittaa luvan sallimaa toimintaa hänelle edullisin lupamääräyksin hyvinkin pitkän aikaa. Vastaavasti voidaan todeta, että samankaltainen velvollisuus ja toiminnan rajoite saattaa kohdistua muihin samanlaista toimintaa harjoittaviin tahoihin. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden osalta ei voitane yleisellä tasolla antaa yleispätevää vastausta, vaan sääntelyn hyväksyttävyys jää riippumaan hyvin vahvasti tapauskohtaisesta harkinnasta.

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta uuden velvoitteen asettaminen merkitsee kajoamista toiminnanharjoittajan suojattuun oikeuspiiriin. Kuinka syvälliseksi kajoaminen muodostuu, jää riippumaan velvoitteen sisällöstä ja olosuhteista. Jos kalatievelvoitteen toteuttamiskustannukset jäävät maltillisiksi ja kalatiehen johdettavan veden määrä sellaiseksi, että siitä energiantuotannolle aiheutuvaa edunmenetystä voidaan pitää vähäisenä, voitaneen sääntelyä pitää hyväksyttävänä ilman että luvan haltijalla olisi oikeutta saada korvausta edunmenetyksestä. Jos taas kalatien rakentamiskustannukset nousisivat korkeiksi suhteessa laitoksen tekniseen käyttöarvoon ja kalatiehen juoksutettava veden määrä olisi niin suuri, että voimalaitoksen koneistojen hyödyntäminen ei olisi enää mielekäästä, ei toiminnan jatkamiselle olisi teknistaloudellisesti arvioituna enää edellytyksiä. Tällaisessa tilanteessa uuden määräyksen asettaminen saattaisi merkitä niin syvällistä kajoamista luparatkaisuun, että kyse olisi valtiösääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta.

Oikeusturvan saatavuuteen liittyvät reunaedellytykset eivät nähdäkseni muodostuisi sääntelyn esteeksi. Asianosaiset voivat lausua käsityksensä lupahakemuksesta vesi-oikeudellisessa menettelyssä, jossa annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta joko valittamalla tai hakemalla oikaisua siten kuin vesilain 15 luvussa säädetään. Muutoksenhakutuomioistuimena toimivan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

7 Lainmuutoksen vaikutuksista

Lakialoitteessa tarkoitettu säännös mahdollistaisi kalatalousvelvoitteen sisällyttämisen vesitalouslupaan, jossa sitä ei ole ennestään ollut. Vaikutukset riippuvat täysin siitä, missä laajuudessa ja miten säännöstä tultaisiin soveltamaan. Vaikutukset ovat siinänsä tunnistettavissa, mutta niiden suuruusluokan perustuessa olettamuksiin, on eromääräisiin arvioihin suhtauduttava yksinomaan suuntaa-antavina.

Tukea arvioinnille voidaan hakea jo toteutetuista ja vireillä olevista hankkeista. Esimerkiksi Länsi-Uudellamaalla sijaitsevan Mustionjoen pääuoman neljä voimalaitosta muodostavat täydellisen vaellusesteen kaloille. Mustionjoki kuuluu kansallisen kalatiestrategian kärkikohteisiin ja se on listattu myös Natura 2000-kohteisiin. Suojelun perusteena on erityisesti joessa esiintyvät luontodirektiivin lajit. Joessa elää kaksi luontodirektiivin nilviäislajia, jokihelmisimpukka ja vuollejokisimpukka. Mustionjoen kalatiet-hankkeen tarkoituksena palauttaa kalojen vaellusyhteys meren ja jokialueen välille. Lisäksi lohikalajien paluulla parannetaan erityisesti simpukoiden lisääntymismahdollisuuksia.⁵⁷

Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä tarkoitettujen lakiehdotuksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat ennen muuta hankkeesta vastaavaan. Kohteesta riippuen kalatien rakentamiskustannukset voivat vaihdella kymmenistä tuhansista aina useisiin miljooniin euroihin.⁵⁸ Kalatiehen johdettavasta vedestä aiheutuvat vesivoiman tuotannon vuosittaiset menetykset puolestaan voivat vaihdella tuhansista mahdollisesti jopa useisiin satoihin tuhansiin euroihin yksittäisten voimalaitosten osalta, riippuen täysin kalateihin johdettavan veden määrästä.⁵⁹ Yksittäistapauksissa saattaa myös olla mahdollista, että kalatiehen ohjattavan veden määrän tulisi olla niin suuri, että se estäisi pysyvästi voimalaitoksen käytämisen energiantuotantoon. Tällöin voimalaitos siihen liittyvine laitteineen ja rakenteineen jäisivät tarpeettomaksi hankkeesta vastaavan näkökulmasta.

Kalatalousvelvoitteen lisäämistä tarkoittava hanke saattaa edellyttää verraten mittavia selvitys- ja suunnittelutöitä, joiden kustannukset saattavat nousta kymmeniintuhansiin

⁵⁷ Billnäsin voimalaitoksen kalatietä koskeva lupahakemus (ESAVI/731/2016).

⁵⁸ Mustionjoen kahden alimman voimalaitoksen ohittavien kalateiden rakentamiskustannusten suuruudeksi on arvioitu 2,5 miljoonaa euroa (ks. http://www.luvy.fi/fi/hankkeet/lohikalat_karjaanjoen/mustionjoen_kalatiet, viittauspäivä 26.6.2018).

⁵⁹ Mustionjoella olevan Billnäsin voimalaitoksen kalatietä koskevan päätöksen mukaan kalatiehen johdettava touko-marraskuun aikana vettä 0,62 m³/s (joulu-huhtikuussa vettä ei johdeta), jonka mukaan laskettu vuosittain menetetty energiamäärä on 176 000 kWh. Sähkön hinnalla 5 senttiä/kWh menetetyt tuotannon arvo on 8 800 euroa vuodessa. Tästä ks. ESAVI 3.3.2017 nro 61/2017/2 (Dnro ESAVI/731/2016) s. 13–14.

euroihin yksittäisten kohteiden osalta. Näiden lisäksi asian käsittelystä lupaviranomaisessa aiheutuu kustannuksia hankkeesta vastaavalle, asianosaisille ja viranomaisille.

Rannanomistajien käyttömahdollisuuksiin kalatalousvelvoitteen asettaminen vaikuttaa lähinnä silloin, jos samassa yhteydessä on tarpeen puuttua vedenkorkeuksiin tai virtaamiin. Toisaalta vaelluskalakantojen vahvistuminen tai palautuminen saattaa parantaa virkistyskalastusmahdollisuuksia, joka voi puolestaan lisätä asumisviihtyisyyttä tai vesialueen virkistyskäyttöä.

Vaelluskalakantojen turvaaminen saattaa parantaa yleisemmin vesiympäristön ekologista tilaa ja edistää uhanalaisten lajien turvaamisesta. Näitä hyötyjä ei usein ole tarkoituksenmukaista arvioida suoraan taloudellisella arvolla.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ehdotettu säännös lisäisi vesitalousasioiden ja viranomaisten työmäärää. Kalatien rakentamista koskevan vesitalousasian arvioitu keskimääräinen työmäärä aluehallintovirastossa on 8–13 henkilötyöpäivää.⁶⁰ Kalatien rakentamista koskevassa asiassa pyydetään yleensä lausunto ainakin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta ja patoturvallisuusviranomaiselta.

Viranomaisten työmäärän kannalta keskeinen seikka on se, kuuluisiko vesitalousluvan tarkistamista koskeva asia hankkeesta vastaavan vaiko kalatalousasioista vastaavan viranomaisen vetovastuulle. Asiaa koskevan hakemuksen jättäminen saattaa edellyttää varsin laaja-alaisia selvitys- ja suunnittelutöitä.

Ympäristövaikutukset

Kalatien rakentamisesta saattaa aiheutua rakennustyön aikaisia sekä mahdollisesti pysyväisempiä haitallisia vaikutuksia. Näiden vaikutukset jäävät kuitenkin vähäisiksi. Merkittävimmät hyödylliset vaikutukset kohdistuvat vaelluskalakantoihin, joiden luonnolliset elinolosuhteet ja elinkierto saattavat parantua hankkeen toteuttamisen seurauksena. Vaelluskalakannan elpyminen puolestaan saattaa parantaa muiden uhanalaisten lajien, kuten jokihelmisimpukan elinolosuhteita. Luvan muuttaminen saattaa lisäksi vaikuttaa vesialueen ja ranta-alueen muuhun käyttöön, mikäli samalla muutetaan säännöstely- ja juoksutusmääräyksiä.

⁶⁰ Aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2018 annetun valtioneuvoston asetuksen (997/2017) liitteenä oleva maksutaulukko.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin voidaan katsoa kuuluvan virtavesistössä olevan vaelluskalakannan elinmahdollisuuksien ja elinkierron paraneminen. Vaelluskalakannan elinolosuhteiden parantaminen tai mahdollisesti vaelluskalakannan palauttaminen joken saattaisi parantaa vesivoimaan perustuvan tuotannon yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä.

Kalatiek vähentävät voimalaitokseen johdettavan veden ja edelleen uusiutuvalla energialähteellä tuotettavan energian määrää. Suomessa käytettävästä energiasta 10–20 % tuotetaan vesivoimalla. Jos voimalaitoksiin tällä hetkellä johdettavasta vedestä ohjattaisiin esimerkiksi 10 % kalateihin, vähentäisi tämä uusiutuvalla energialähteellä tuotetun energian määrää 1–2 %. Vaikutus energiahuoltoon olisi kuitenkin suurempi vesivoiman säätömahdollisuuksien vuoksi.⁶¹

⁶¹ Vuonna 2016 Suomessa tuotettiin sähköä vesivoimalla 15 634 GWh. Suomen virallinen tilasto (SVT): Sähkön ja lämmön tuotanto [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-5072. 2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 12.6.2018].

8 Kokoavia havaintoja

Erinäisten kalakantojen tilaa ja kalataloudellisten velvoitteiden toimivuutta koskevien selvitysten perusteella voidaan todeta, että kalataloudellisten haittojen ehkäisemiseksi aikanaan vesitalousluvissa määrätyt toimet eivät kaikilta osin ole johtaneet tavoiteltuun lopputulokseen. Uudistuneet kalakantojen turvaamistavoitteet sekä kalakantojen hoitoa koskevat tutkimukset huomioon ottaen näyttäisi siltä, että voimassa oleva vesilainsäädäntö ei kaikilta osin turvaa riittävää keinovalikoimaa kalataloudellisten haittojen kompensoimiseksi.

Vanhojen vesitalouslupien pysyvyyteen ja tarkistamiseen liittyvät kysymykset Euroopan unionin vesipolitiikan kehittymisestä johtuen olleet korostetusti esillä myös Ruotsissa. Naapurimaan järjestelmä ja sen kehittämistarpeita tarjoavat hyvän vertailukohteen pohdittaessa kansallisen järjestelmämme kehittämistarpeita. Yhteisestä sääntelyhistoriastaan ja monista samankaltaisista piirteistään huolimatta kansalliset järjestelmät ja mukauttamistarpeet poikkeavat toisistaan siinä määrin, että naapurimaan järjestelmän kehittämistä koskevat ratkaisut eivät nähdäkseni ole sellaisenaan omaksuttavissa kansallisen järjestelmämme kehitystyön pohjaksi.

Kalatalousveloitteen ja -maksun asettamista ja muuttamista sekä yleisemmin lupamääräysten muuttamista koskeva lainsäädäntö, siltä kuin siitä on tässä kyse, näyttäyty systematiikaltaan varsin seikkaperäiseltä ja sisällöllisiltä ratkaisuiltaan osin epäjohdonmukaisena. Sääntelytarpeiden hahmottamista hankaloittaa osin se, että kaikkia vesitalouslupiin sisältyviä kalatalousvelvoitteita ei ole pantu täytäntöön. Tältä osin lainsäädäntöä ei luonnollisestikaan voida pitää puutteellisena. Lisäksi eräät vesivoimalaitoslupien haltijat ovat yhteisymmärryksessä viranomaisten ja eri intressitahojen kanssa rakentaneet kalateitä vanhojen voimalaitosten yhteyteen, vaikka lainsäädäntö tai vesitalouslupa sisältävät määräykset eivät tätä ole edellyttäneet. Lainsäädännön pääasialliset muutostarpeet näyttäisivät tiivistyvän aloitteessa kuvattuun tilanteeseen, eli sellaiseen vesitalouslupaan, johon ei aikanaan ole sisällytetty kalatalousvelvoitetta tai maksua ja jota ei olla muuttamassa.

Vaelluskalakantoja koskevat strategiat näyttäisivät siirtävän kalatalouspolitiikan painopistettä istutuksiin perustuvasta kalakantojen ylläpitämisestä luontaisesti lisääntyvien kantojen elinolosuhteiden ja -ympäristöjen parantamiseen. Tämän tavoitteen saavuttaminen saattaa edellyttää vesilain tarkistamista tavalla, joka mahdollistaa kalatalousveloitteen tai kalatalousmaksun sisällyttämisen sellaiseen vesitalouslupaan, jossa sitä ennestään ei ole, tarvittaessa vesitalouslupan haltijan tahdosta riippumatta.

Perustuslaki ei nähdäkseni aseta estettä sellaiselle sääntelylle, jonka perusteella vesitalouslupa hallinnollisena lupapäätöksenä voitaisiin ottaa uudelleen arvioitavaksi lupamääräysten riittävyyden ja ajantasaisuuden suhteen. En näkisi perustuslaista johtuvan estettä sillekään, että vanhaan vesitalouslupaan voitaisiin sisällyttää uusia lupamääräyksiä, jotka asettavat luvan haltijalle nykyistä pidemmälle meneviä velvoitteita sekä rajoittavat toiminnan harjoittamisen edellytyksiä, ilman että luvan haltijalle synnyisi oikeutta saada korvausta edunmenetyksistä. Missä määrin toiminnanharjoittajalla voidaan katsoa olevan oikeus saada korvausta vedenjohtamisesta kalatiehen aiheutuvasta toimintamahdollisuuksien supistumisesta, riippuu osin siitä, katsotaanko toiminnanharjoittajalla olevan yleisempi velvollisuus johtaa vettä uomaan vesiympäristön tilan säilyttämiseksi. Tätä on tarkoitus selvittää ympäristöministeriön toimesta erillisessä projektissa.

Lakialoitteessa ehdotettu sääntely mahdollistaisi nähdäkseni sellaisten lupamääräysten asettamisen, josta vesitalousluvan haltijalle aiheutuvat menetykset saattavat nousta taloudellisesti hyvin merkittäviksi. Valtiosääntöoikeudellisesti haastavaksi saattaa niin ikään osoittautua sääntely, jonka perusteella luvan haltija voitaisiin velvoittaa rakentamaan kalatie ja johtamaan kalatiehen vettä sellaisen määrän, että energiantuotanto voimalaitoksessa ei olisi enää mahdollista. Tämänkaltainen tilanne saattaa vaikutuksiltaan rinnastua valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen.

Luvan muuttamista koskeva asia olisi luonteeltaan hakemusasia, jonka käsittelyyn voitaisiin soveltaa vesilain 11 luvun säännöksiä. Koska mainitun luvun säännöksiä sovelletaan jo nykyään lupamääräysten tarkistamiseen, ei uuden kalatalousvelvoitteen asettaminen näyttäisi edellyttävän täydentävää menettelyllistä sääntelyä. Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun asettaminen vesitalousluvan haltijalle merkitsisi puuttumista vesitalouslupaan luonnonvaraisten vaelluskalakantojen turvaamiseksi. Kyse on senkaltaisesta yleisestä edusta, jonka valvontaa on pidettävä viranomaiselle kuuluvana tehtävänä. Kun otetaan huomioon, että yksittäisen lupapäätöksen avaaminen tällä perusteella saattaa edellyttää laaja-alaisempaa arviota vaelluskalakannan turvaamisen tarpeellisuudesta sekä tämän edellyttämistä toimenpiteistä ja että luvan muuttaminen saattaisi eräissä tilanteissa synnyttää korvausvelvollisuuksia, tulisi asiaa koskevan hakemustoimivallan kuulua kalatalousasioista vastaavalle viranomaiselle. Luonnollisesti yksittäiset kansalaiset tai kansalaisjärjestöt tai muut viranomaiset voisivat tehdä kalatalousasioista vastaavalle viranomaiselle esityksiä asiassa.

Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määräämisessä vanhan vesitalousluvan haltijalle on kyse jälkikäteisestä lupapäätökseen kajoamisesta. Tässä suhteessa asetelma muistuttaa vesilain 3 luvun 21 §:ää, jossa säädetään luvan tarkistamista muulla kuin lupaan sisältyvän tarkistamismääräyksen perusteella. Se, sijoitettaisiinko kalatalousperustaiset tarkistamissäännökset nykyisen 3 luvun 21 §:n yhteyteen vaiko

omaksi pykäläkseen, on ehkä lopultakin sääntelytekninen kysymys. Uuden kalatalousvelvoitteen asettamisen peruste ja edunmenetysten korvattavuuden edellytykset todennäköisesti poikkeaisivat 3 luvun 21 §:n mukaisista tilanteista ja systematiikasta tavalla, joka puoltaisi asiasta säätämistä nykyisestä luvan muuttamisesta koskevasta sääntelystä erillään. Mutta jos luvan muuttamista koskevaan sääntelyyn nähdään sisältyvän laajemminkin tarkistamistarpeita, saattaa tilanne olla toinen.

Kirjallisuutta ja tietolähteitä

Ehdotus Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetukseksi Itämeren lohikannan ja kyseistä kantaa hyödyntävien kalastuksien monivuotisesta suunnitelmasta. KOM (2011) 470 lopullinen.

Belinskij, Antti - Aroviita, Jukka - Kauppila, Jussi - Kymenvaara, Sara - Leino, Laura - Mäenpää, Milla - Raitanen, Elina - Soinen, Niko: Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018.

Haataja, Kyösti: Vesioikeus I. Vaasa 1951.

Haataja, Kyösti: Vesioikeus II. Helsinki 1955.

Haataja, Kyösti: Vesioikeus III. Helsinki 1959.

Hallituksen esitykset Eduskunnalle

HE 279/1982 vp laiksi Ounasjoen erityissuojelusta.

HE 25/1986 vp koskiensuojelulaiksi.

HE 34/1990 vp laiksi Kyrönjoen erityissuojelusta.

HE 17/1994 vp laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 262/2016 vp vesilainsäädännön käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi.

Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Edita Publishing Oy. Helsinki 2005.

Hepola, Matti: Kalatalousvelvoite muutoksen tuulissa. Teoksessa Vesi, ympäristö ja oikeus s. 209–255. Juhlakirja Pekka Kainlaurille. Vaasa 2007.

Hollo, Erkki: Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976.

Hollo, Erkki: Vesioikeus. Edita Publishing Oy. Porvoo 2014.

Kansallinen kalatiestrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012.

Kansallinen lohi- ja meritaimenstrategia 2020 Itämeren alueelle. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.10.2014. Maa- ja metsätalousministeriö 2/2015.

Komiteanmietinnöt

KM 1939:3. Ehdotus uudeksi vesioikeuslaiksi.

KM 1958:97. Vesilakikomitean mietintö.

Koljonen, Saija - Maunula, Markku - Artell, Janne - Belinskij, Antti - Hellsten, Seppo - Huusko, Ari - Juutinen, Artti - Marttunen, Mika - Mustajoki, Jyri - Mäki-Petäys, Ari - Rotko, Pia - Soininen, Niko - Vehanen, Teppo: Vaelluskalakantojen elvyttäminen – ympäristövirtaama ja muut ratkaisut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 69/2017.

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1998.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

Löyttyjärvi, Marja-Liisa: Kemijoen vesistön rakentaminen ja Vuotos-oikeuden ajattelu. Helsinki 2011.

Manner, E. J.: Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä. Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915-14/2-1985 s. 195–214. Helsinki 1985.

Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Vammala 1991.

Regeringens proposition 2017/18:243. Vattenmiljö och vattenkraft.

Selvitys Suomen alle 5 MW vesivoimalaitosten sekä niihin välittömästi liittyvien säännöstelyhankkeiden vesilain mukaisten lupien kalatalousvelvoitteista. Varsinais-Suomen ELY-keskus, kalatalouspalvelut-yksikkö/Linnunmaa Oy. 2017.

Statens offentliga utredningar

SOU 2013:59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas?

SOU 2014:35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler.

Så nära, och ändå så långt bort! En svensk betraktelse av norsk vattenrätt och frågan om tillstånds rättskraft. Uppsala Faculty of Law. Working Paper 2016.

Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067 (PDF)
ISBN 978-952-259-715-1 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi