

KALATALOUSVELVOITTEEN MÄÄRÄÄMINEN LAINVOIMAISEN VESITALOUSLUVAN HALTIJALLE

Hankkeen tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen 10.12.2019 päivätyn ohjelman mukaan ”Päivitetään vesilaki ulottamaan kalatalousvelvoitteet niin sanottuihin nollavelvoitelaitoksiin.” Hanke on osa toimenpidekokonaisuutta, joiden tarkoituksena on elvyttää kansallisia vaelluskalakantoja. Toimet liittyvät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa.

Oikeusministeriössä on laadittu vuonna 2018 virkatyönä arviomuistio, jossa tarkastellaan jälkikäteiseen kalatalousvelvoitteen määräämiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä (Oikeusministeriön julkaisu 36/2018). Arviomuistion taustalla on oikeusministeriölle jätetty aloite lainmuutokseksi, jolla pyritään parantamaan luonnonvaraisten vaelluskalakantojen elinolosuhteita jokivesistöissä.

Voimalaitokset vaellusesteinä

Vaelluskaloilla tarkoitetaan lajeja, jotka syntyvät virtavesissä, viettävät kasvuvaiheen meressä tai järvessä ja palaavat takaisin synnyinalueelleen lisääntymään. Useat lajit tarvitsevat koski- ja virtapaikkoja lisääntymiseen ja osa myös poikasvaiheen kasvuun. Lisäksi vaelluskalojen luontainen elinkierto edellyttää kulkumahdollisuutta jokien poikasalueiden ja järven tai meren syönnösalueiden välillä. Vaellusesteiden vuoksi vaelluskalat eivät pääse nousemaan lisääntymisalueilleen, jolloin niiden luontainen elinkierto katkeaa.

Tyypillisiä vaellusesteen muodostavia vesirakenteita ovat vesivoimalaitokset niihin liittyvine rakenteineen, säännöstelypadot, pohjapadot ja erilaiset tierummut. Hankkeen toteuttamistavasta riippuu, millaista haittaa vesirakenteesta aiheutuu vesiluonnolle yleensä tai vaelluskalakannoille erityisesti. Vaelluskalakantojen turvaamisen näkökulmasta puutteita sisältyy yleensä vanhoihin hankkeisiin. Vaellusesteiden kokonaismäärä ei ole tiedossa, mutta vesistötöiden VESTY-tietojärjestelmän sekä valvontaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella vaellusesteiden kokonaismäärän voidaan arvioida nousevan useisiin tuhansiin. Vesivoimalaitoksia näistä on ainoastaan osa, mutta käytännössä juuri vesivoimalaitosten rakentamisella on ollut suuri merkitys luonnonvaraisten vaelluskalakantojen taantumiseen.

Yli 5 MW:n vesivoimalaitoksia on Suomessa 78 kpl ja 0,1-5 MW:n laitoksia 154. Kaikkein pienimpien eli alle 0,1 MW:n vesivoimalaitosten kokonaismäärä ei ole tiedossa. VESTY-tietojärjestelmästä löytyy merkintöjä kaikkiaan 466 laitoksesta, mutta mainittuun lukuun sisältyy todennäköisesti jo lakanneita ja toteutumatta jääneitä hankkeita. Todellinen lukumäärä on oikeusministeriöön saadun selvityksen mukaan pienempi.

Vesivoimalaitosten lupapäätöksissä on määrätty kalakantojen turvaamiseksi vaihtelevasti kalatalousmaksuja ja kalatalousvelvoitteita. Määräyksiä koskeva tilanne on tiivistetysti seuraavanlainen:

Laitoksen teho	Laitoksia	Kalatalousvelvoite	Muu määräys	Ei velvoitetta	Ei tietoa
>5 MW	78	59	14	5	0
0,1-5 MW	154	65	28	60	1
<0,1 MW	466	2	2	76	386

Laitoksia, joiden lupaan ei sisälly kalatalousmaksua tai kalatalousvelvoitetta koskevaa määräystä, on oikeusministeriöön saadun selvityksen perusteella 141 kappaletta. Huomioon tulee kuitenkin ottaa se, että alle 0,1 MW laitoksia koskevat tiedot ovat puutteellisia. Laitosten, joiden lupaan ei sisälly minkäänlaista velvoitetta, määrä saattaa olla huomattavasti suurempi.

Vesitalouslupan muuttamista koskevan lainsäädännön nykytila

Kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevien määräysten tarkistamista koskevaa vesilain 3 luvun 22 §:ää on pidetty pääosin toimivana. Säännöksen soveltaminen edellyttää kuitenkin, että vesitalouslupa sisältyy ennestään edes jonkinlainen kalakantojen turvaamiseen liittyvä määräys. Jos lupaan ei tällaista sisälly, luvan muuttamista arvioidaan vesilain yleisten lupamääräysten tarkistamista koskevan vesilain 3 luvun 21 §:n valossa. Vesivoimalaitosten osalta tällaisesta laitoksesta käytetään ilmausta nollavelvoitelaitos.

Vesilain 3 luvun 21 §:ssä säädetty kynnys puuttua jälkikäteen lainvoiman saaneeseen vesitalouslupa on asetettu verraten korkealle (1 momentti) ja sidottu osin määräaikoihin (2 momentti). Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa pääsääntöisesti sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä (3 momentti), minkä lisäksi hankkeesta vastaavalla on oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvista muista kuin vähäisistä edunmenetyksistä (19 luvun 5 §:n 3 momentti). Lupien muuttamista koskevaa lainsäädännöllistä puitekehikkoa on kuvattu seikkaperäisemmin edellä mainitussa arviomuistiossa (Oikeusministeriön julkaisu 36/2018).

Kaikkienensa hankkeesta vastaavan asemaa jälkikäteistä vesitalouslupa puuttumista vastaan voidaan luonnehtia hyvin vahvaksi, mitä on eri yhteyksissä pidetty ongelmallisena vaelluskalantojen elvyttämistavoitteen näkökulmasta. Voimassaolevaa lainsäädäntöä on pidetty epätydyttävänä erityisesti nollavelvoitelaitosten osalta, joita koskevien hankkeiden edistäminen on käytännössä osoittautunut hyvin hankalaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta.

Hankkeen rajaus

Hallitusohjelmaan sisällytetyn kirjauksen mukaisesti oikeusministeriössä tulisi käynnistää perusvalmistelu ja asettaa työryhmä valmistelemaan vesilain tarkistamista tavalla, joka mahdollistaa kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun liittämisen lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly. Laitosten ja olosuhteiden yksilöllisyydestä johtuen maksun tai velvoitteen asettamisen tulisi perustua tapauskohtaiseen arviointiin, joka tapahtuisi luontevimmin vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Muuhun lupamääräysten tarkistamista ja kalatalousmaksun ja kalatalousvelvoitteen tarkistamista koskevaan sääntelyyn ei tulisi tässä yhteydessä puuttua laajemmin kuin nollavelvoitelaitoksia koskevan lainmuutoksen toteuttaminen edellyttää.

Vaikka muunkintyyppiset vesitaloushankkeet ja vesirakenteet kuin voimalaitokset muodostavat vaellusesteitä, tulisi nyt puheena olevan lainsäädäntöhankkeen rajautua hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaisesti vesivoimalaitoksiin. Vesivoimalaitosten lupien muuttamiseen liittyvät oikeudelliset kysymyksenasettelut poikkeavat muiden vaellusesteiden problematiikasta, minkä lisäksi vesivoimalaitoksiin liittyy usein merkittäviä taloudellisia arvoja sekä perusoikeuksiin palautuvia oikeudellisia odotuksia. Nämä seikat huomioon ottaen muiden vaellusesteiden oikeudellisten kysymysten arviointi olisi tarkoituksenmukaista käsitellä nollavelvoitelaitoksista erillään.

Vesitalouslupien tarkistamiseen liittyviä oikeudellisia näkökohtia

Euroopan unionin lainsäädäntö. Suomen vesilainsäädäntö on pitkällisen kansallisen kehityksen tulos, jota Euroopan unionin lainsäädäntö on 1990-luvulta alkaen lisäntyvässä määrin muokannut. Erityisesti Euroopan unionin vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelua koskeva lainsäädäntö on kehittynyt suuntaan, joka edellyttää kansalliselta vesilainsäädännöltä luparatkaisujen ajanmukaisuuden arviointia. Euroopan unionin

vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelua koskeva lainsäädäntö on pantu kansallisesti täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (1299/2004) sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain muutoksilla. Eräissä viimeaikaisissa selvityksissä on päädytty katsomaan, että kansallista täytäntöönpanoa saattaa olla tarpeen eräiltä osin tarkistaa. Valmistelussa tulee kiinnittää huomiota Euroopan unionin lainsäädäntöön ja asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön siltä kuin sillä on merkitystä työryhmän tehtävänannon kannalta.

Vesioikeudellinen pysyvyysuoja. Hankkeen periaatteellisesti merkittävimmät kysymyksenasettelut liittyvät vesitalouslupien pysyvyysuojaan, joka turvaa luvan saajaa lupien muuttamiselta asettaen jälkikäteisen lupaan puuttumisen kynnyksen huomattavan korkealle. Toisaalta vesitalouslupien korostetun hankala muutettavuus turvaa laajemminkin hankkeen vaikutusalueen asianosaisten luottamusta luvalla muutetun oikeustilan ja uuden vesiympäristön tilan pysyvyyteen.

Vesitalousluvan vahvan pysyvyysuojan ideologiset perusteet ovat paikannettavissa 1900-luvun alkupuolelle, jolloin valtiolta pyrki edistämään vesitaloushankkeiden toteuttamista yksityisen pääoman turvin luomalla hyvin turvatus ja ennakoitavissa olevan lainsäädännöllisen toimintaympäristön. Tavoitteena oli turvata ennen muuta vesivoiman käyttöön ottamista tarkoittavia sekä muita yhteiskunnallisesti merkittäväksi arvioituja rakentamishankkeita, mutta sittemmin ajattelun käyttöala on laajentunut yleisemmin rakentamistyyppisiin vesitaloushankkeisiin. Toisaalta pysyvyysuojaa ei ole koskaan liitetty pilaamistyyppisiin hankkeisiin, joita koskeva sääntely siirrettiin vuonna 2000 voimaantulleeseen ympäristönsuojelulakiin. Lisäksi jatkuvaa toimintaa koskevien vesitalouslupien (esimerkiksi säännöstely ja vedenotto) sääntelyyn on vuosien mittaan sisällytetty pysyvyysuojaa heikentäviä elementtejä. Sanottu koskee varsinkin uusia lupia, ja niissä myös kertakaikkisia rakentamishankkeita kuten patoja ja vastaavia.

Ylikansallisessa viitekehyksessä ja kansallisen valtiosääntöoikeuden puitteissa tapahtunut kehitys on kasvattanut painetta vanhojen vesitalouslupien pysyvyysuojan arviointiin. Muuttuneessa oikeudellisessa tilanteessa on vaikea nähdä perustuslaista tai ylikansallisista velvoitteista johtuvia esteitä sääntelylle, joka mahdollistaisi vesitalousluvan – jota on siis pidettävä hallinnollisena lupapäätöksenä - lupamääräysten riittävyden ja ajantasaisuuden arvioinnin ympäristön tilaan palautuvien intressien turvaamiseksi. Lupamääräysten tarkistamisesta on kuitenkin erotettava kysymys lupamääräysten tarkistamisesta aiheutuvien kustannusten oikeudenmukaisesta jaottelusta hankkeesta vastaavan ja muiden tahojen kesken. Vesivoimalaitoksen lupamääräysten tarkistaminen saattaa vähentää hankkeesta vastaavalle aiheutuvaa hyötyä tai edellyttää mittavien ja kalliiden muutostöiden suorittamista yleisiksi katsottavien intressien turvaamiseksi. Vaikka kyse ei olisikaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen vaikutuksiltaan rinnastuvasta käytönrajoituksesta, on sääntelyn perustuslainmukaisuuden tarkastelussa väistämättä arvioitava toimintaan puuttumisen oikeasuhtaisuutta.

Vesitalouslupaan puuttumisen edellytykset. Esivalmistelun perusteella sääntelyn soveltamisalaan kuuluvat tilanteet ja hankkeet voisivat olla hyvin erilaisia. Kysymys kalatalousveloitteen liittämistä vesitalouslupaan saattaa aktualisoitua teholtaan hyvin pienessä hankkeessa, jonka pato- ja voimalaitosrakenteet sekä koneistot ovat elinkaarensa päässä. Vastaavasti arvioitavaksi saattaa tulla suuri ja moderni vesivoimalaitos, jota voidaan käyttää säätöenergian tuottamiseen ja siten sähköjärjestelmän tasapainottamiseen.

Tässä vaiheessa ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan hahmotella lupaharkinnan aineellista sisältöä. Perusvalmistelussa tulisi valmisteltavaksi ne edellytykset, 1) joiden täytyessä vesitalouslupa voidaan avata, 2) joiden nojalla hankkeesta vastaavalle asetettavan veloitteen tai maksun sisällöstä päätetään, ja 3) tulisiko ja millä edellytyksillä hankkeesta vastaavalla olla oikeus saada joltakin taholta korvausta hankkeen mukauttamisen vaatimista kustannuksista taikka saamatta jääneestä hyödystä.

Kalatalousveloite vai kalatalousmaksu? Perusvalmistelusta päätettäessä olisi aiheellista täsmentää työryhmän toimeksiannon sisältö. Hallitusohjelman kirjaus ”Päivitetään vesilaki ulottamaan kalatalousveloitteet niin sanottuihin nollaveloitelaitoksiin.” jättää tavoitteena olevan oikeustilan hieman

tulkinnanvaraiseksi. Vesilain 3 luvun 14 §:n 3 momentin mukaan kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä.

Työskentelyn kannalta on välttämätöntä tietää, tarkoitetaanko kalatalousvelvoitteella tässä yhteydessä kalatietä, kalanistutusta, muuta toimenpidettä tai näiden yhdistelmää vai viitataan tässä yksinomaan kalatien rakentamisvelvollisuuteen. Tapauskohtaiset olosuhteet voivat olla siten vaihtelevia, että lupaharkinnan tulisi mahdollistaa viranomaiselle riittävän laaja harkintavalta tarkoituksenmukaisen lopputuloksen aikaansaamiseksi sekä kohtuuttomuuksien välttämiseksi. Jos kirjauksella on tarkoitettu kalatien lisäksi kalataloudellista kunnostustoimenpidettä, istutusta, muuta kalataloudellinen hoitotoimenpidettä taikka näiden yhdistelmää, voisi myös kalatalousmaksun harkinnalle olla esitettävissä vankat perusteet. Harkintavallan laajuudella saattaa olla olennainen merkitys sääntelyn perustuslainmukaisuuden kannalta.

Hakemuskompetenssi. Voimassaolevassa vesilaissa oikeutta panna vireille lupamääräysten tarkistamista tai uusien määräysten antamista tarkoittava asia on rajattu 3 luvun 21 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta 1 momentin 1–3 kohdan (ennakoimattomat haitalliset muutokset, olosuhteiden muutokset ja turvallisuusyyt) nojalla voi tehdä haitallisen vaikutuksen kohteena olevan yksityisen edun haltija, kunta, valvontaviranomainen tai asiassa yleistä etua valvova viranomainen. Hakemuksen 1 momentin 4 kohdan (kuivuus ja tulva) nojalla voi tehdä valtion valvontaviranomaisen.

Vesilain 14 luvussa tarkoitettuna, vesilain noudattamisen valvontaa koskevan asian vireillepano-oikeus kuuluu lähtökohtaisesti vesilain valvontaviranomaisille, eli toimivaltaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Jollei asia kuitenkaan ole tullut vireille valvontaviranomaisen aloitteesta, asia voi vesilain 14 luvun 14 §:n mukaan panna vireille 1) asianosainen, 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, 3) vesitaloushankkeen sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät, sekä 4) asiassa yleistä etua valvova viranomainen.

Vaelluskalakantojen elvyttämistä ja ylläpitämistä voidaan sinänsä pitää sellaisena asiana tai tehtävänä, jota koskeva puhevalta ja vireillepano-oikeus kuuluisi luontevasti yleistä kalatalousetua valvovalle taholle. Tehtävän hoitaminen saattaa edellyttää yksittäistä vesialuetta laajempaa näkemystä vaelluskalakantojen elvyttämisen tarpeellisuudesta ja keinoista, erityistä asiantuntemusta erilaisista kehittämismahdollisuuksista ja tarpeellisia resursseja. Toisaalta asiassa annettavalla päätöksellä saattaa kuitenkin olla vaikutusta esimerkiksi vesialueen omistajan tai kalastusoikeuden haltijan oikeusasemaan, joka puoltaisi laajempaa vireillepano-oikeutta. Vireillepano-oikeuden laajuudesta huolimatta asianomaisia tahoja joka tapauksessa kuultaisiin asianosaisina vesilain 11 luvun mukaisessa hakemusmenettelyssä.

Menettely. 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 tässä hankkeessa tarkoitettujen asioiden käsittely todennäköisesti edellytä menettelyä koskevan sääntelyn tarkistamista kuin täydentävästi.

Yksityisoikeudelliset sopimukset. Laajojen vesitaloushankkeiden toteuttamiseen saattaa liittyä valtion ja toiminnanharjoittajien välisiä sopimuksia, jossa valtio on sitoutunut toteuttamaan toiminnanharjoittajan hankkeeseen välillisesti tai välittömästi liittyvän vesitaloushankkeen tietynsisältöisenä. Lainkirjoittajan oppaan (luku 4.2.10, viittauspäivä 6.9.2022) mukaan taannehtivaa puuttumista yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin on lähtökohtaisesti pidettävä ongelmallisena. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut

ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Valiokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.

Perustuslakivaliokunta otti Ounasjoen erityissuojelua koskevaa lakia koskevassa lausunnossaan *PeVL 18/1982 vp* s. 18 ottanut kantaa mainittuun kysymykseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksella puututtaisiin jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joita ei voida pitää hyvän tavan vastaisina tai kohtuuttomina. Lakiehdotukset edellyttivät tältä osin perustuslain säätämistäjärjestystä.

Tiedossa ei ole, kuuluisiko sääntelyn soveltamisalaan sellaisia laitoksia, joiden toteuttamiseen kytkeytyisi edellä kuvatun kaltaisia yksityisoikeudellisia sopimusjärjestelyitä. Vaikka sopimusjärjestelyillä ei voida sitoa eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa, saattaa näillä olla vaikutusta valtion asemaan ja vastuisiin sopimuksen osapuolena. Työryhmän tulisi sen vuoksi selvittää asiaa tarpeellisessa laajuudessa.

Kysymystä on sivuttu muun muassa korkeimman oikeuden vuosikirjaratkaisussa *KKO 2006:71*. Voimayhtiö oli vuonna 1959 tehnyt kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle lijoen vesistön säännöstelyä koskevan esityksen. Sen johdosta valtioneuvosto oli samana vuonna päättänyt ryhtyä toteuttamaan yhtiön kustannuksella lijoen vesistön yhdentoista järvialueen säännöstelyä. Voimayhtiö oli rakentanut lijokeen viisi voimalaitosta ja järvialueiden säännöstelyistä kaksi oli toteutettu, kunnes 1.2.1987 voimaan tullut koskiensuojelulaki (35/1987) esti vesistön jatkohyödyntämisen. Yhtiölle oli määrätty korvaus koskiensuojelulain nojalla (*KKO 2000:28*). Yhtiö vaati asiassa korvausta vielä menettämistään tuotoista. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, ettei valtion ja yhtiön välillä ollut sopimusta, jonka rikkomisen perusteella valtiolle olisi syntynyt velvollisuus vaaditun korvauksen suorittamiseen. Edelleen katsottiin, ettei valtiolla muullakaan perusteella ollut korvausvelvollisuutta.

Lopuksi on selvyden vuoksi todettava, että nykyisen tai edellisenkin vesilain mukaan kalatalousvelvoitteista ja kalatalousmaksuista päättäminen kuuluu lupamenettelyyn, johon kaikki kalatalouteen kytkeytyvät tahot ovat mukana. Vuoden 1961 vesilakia edeltäneen ajanjakson osalta tilanne on epäselvempi. Tuolloin hankkeesta vastaava ja valtion kalatalousviranomaiset ovat saattaneet tehdä kahdenvälisiä sopimuksia hankkeesta aiheutuvien kalataloudellisten haittojen kompensoimisesta.