



Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus

Kalatalousvelvoitteiden muuttaminen

Elias Rauhala

Taustaa

- Kalatalousvelvoitteen asettaminen perustuu tänä päivänä VL 3:14:ään.
 - Yleispiirteiltään aiemmin voimassa olleet velvoitteen asettamista koskeneet säännökset eivät poikkea nykyisin voimassa olevasta laista.
 - Kalatalousvelvoitteen ja -maksun antamista koskeva sääntely säilyi uudessa laissa pääperiaatteiltaan samanlaisena verrattuna aiempaan lakiin. Kalatalousvelvoitteen asettamisessa aiemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön perustuvalla oikeuskäytännöllä on siis merkitystä myös uuden lain tulkinnassa.
- VL 3:14:n mukaan asetetaan kalatalousvelvoite TAI kalatalousmaksu TAI edellä mainittujen yhdistelmä.

Historiasta; kalatalousvelvoitteista

- Vanhan vesilain mukaisessa käytännössä suosittiin istutusvelvoitetta, vaikka useassa tapauksessa muut kalakannan hoitotoimenpiteet, kuten elinympäristöjen ja lisääntymisalueiden hoito, olisivat olleet jälkikäteen arvioituna tarkoituksenmukaisempia.
- ”Uuden vesilain perustelujen mukaan hoitotoimenpiteiden tulee olla keskenään samanarvoisessa asemassa. Hoitotoimenpiteen tai hoitotoimenpiteiden yhdistelmän tulee olla tapauskohtaisesti valittavissa siten, että käytettävissä olevilla resursseilla saavutetaan suurin hyöty. Lain perusteluista on tältä osin pääteltävissä, että velvoitteiden asettamisessa taikka niiden muuttamisessa voitaisiin siirtyä kohden luonnonmukaisempaa velvoitehoitoa.” –Hepola, Matti.

Vesilaki 19:10; ennen vesilain 2011 voimaantuloa annetun kalatalousvelvoitteen muuttaminen

- Lupaviranomainen voi 3 luvun 22 §:n mukaisesti hakemuksesta muuttaa myös ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla annettua kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskevia määräyksiä.
- Tarkistamisen edellytyksenä 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.
- Tapauskohtaista arviointia, oikeuskäytäntö ohjaa.
- Joissain vanhoissa lupapäätöksissä saattaa olla kirjaus erikseen mahdollisuudesta tarkistaa luvan määräystä.

Vesilaki 3:22

- Lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos i) olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kalataloudellisesti ii) epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä.
- Jos kalatalousmaksu on määrätty vuosittain suoritettavaksi ja sen perusteena oleva kustannustaso on muuttunut, kalatalousviranomainen perii maksun kustannustason nousua vastaavasti tarkistettuna. Tarkistus tehdään täysin kymmenin prosentein ja muutoin lupaviranomaisen määräämiä perusteita noudattaen.
- Jos maksun tarkistuksesta syntyy erimielisyyttä, asia voidaan saattaa hakemuksella lupaviranomaisen ratkaistavaksi. Kalatalousviranomaisen on viipymättä palautettava se osa peritystä kalatalousmaksusta, joka ylittää lupaviranomaisen päätöksellä myöhemmin määrätyn maksun suuruuden.

Vesilaki 3:22

- Kaksi eri perustetta:
 - A) OLOSUHTEIDEN OLENNAINEN MUUTOS (peruste 1987).
 - Tällöin ei sovelleta mainitun lainkohdan mukaista kustannusrajoitusta ("merkittävästi lisäämättä").
 - B) EPÄTARKOITUKSEN MUKAISUUS (peruste 1994).
 - Sovelletaan kustannusrajoitusta eli toteuttamiskustannukset eivät saa lisääntyä merkittävästi.
- Yleisesti voidaan todeta, että VL 3:22 perustelut ovat todella niukat. Viitataan lähinnä aikaisemman lain vastaaviin säännöksiin (*yhdenmukaisesti nykyisten säännösten kanssa kalatalousvelvoitetta tai -maksua voitaisiin tarkistaa...*).

Vesilaki 3:22; olosuhteiden muutos

- Hallinto- ja ympäristöoikeudessa olosuhteiden muutoksien merkitys lähtee liikkeelle clausula rebus sic standibus -periaatteesta.
 - ”Ratkaisu pysyy muuttumattomana niin kauan kuin ne olosuhteet, joihin ratkaisu perustuu, pysyvät muuttumattomina.”
 - Eli jos olosuhteet muuttuvat olennaisesti, ratkaisun pysyvyys ei estä siihen kajoamista.
- ”Kysymystä olosuhteiden muuttumisesta tarkastellaan siis ainakin kahdessa relaatiossa: päätöksen perusteena olleet i) tosiseikat suhteessa niitä koskevan tiedon lisääntymiseen ja ii) toiminnan ulkoisen ympäristön muutokset suhteessa harjoitettavaan toimintaan ja sen vaikutuksiin.” –Hepola, Matti

Vesilaki 3:22; epätarkoituksenmukaisuus

- Vuoden 1994 lain esitöiden mukaan tarkistaminen perustui esimerkiksi siihen, että velvoite havaittiin kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi ja tarkoitustaan vastaamattomaksi, vaikka olosuhteet eivät olisikaan muuttuneet.
- Velvoitteen tarkistamiseen voitiin ryhtyä, mikäli velvoitteesta tarkistamisen ansiosta oli odotettavissa selvästi parempi kalataloudellinen tulos.
- Tarkoituksena oli mahdollistaa epätarkoituksenmukaisten velvoitteiden muuttaminen suunnilleen aikaisemmin vahvistetun kustannustason puitteissa silloin, kun kysymys ei ollut olosuhteiden muuttumisesta aiheutuvasta tarkistamistarpeesta.
- Tarkistaminen ei saanut merkittävästi lisätä velvoitteen toteuttamiskustannuksia.

Oikeuskäytännöstä

- Vesilakiin ovat sisältyneet kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevat säännökset jo yli 30 (1987/1994) vuotta lähes nykymuodossaan.
- Tämä tarkoittaa, että tänä aikana syntynyttä oikeuskäytäntöä voidaan käyttää tulkinta-apuna tulkitsessa myös nykysäädöksiä kalatalousvelvoitteen muuttamiseen liittyen.
- Tulkinnassa toki annettava huomiota aina ratkaisun erityispiirteille.

Kokemäenjoen kalatalousvelvoitteiden muuttaminen KHO 2004:98

- Lienee keskeisin ennakkotapaus (viitattu myöhemmissä ennakkopäätöksissä).
- Kalatalousmaksun korottaminen.
- Keskeistä veden laadun parantuminen ja kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen. Kokemäenjoen kalataloudellinen arvo aikanaan huono eikä ollut käyttökelpoista tietoa kalatalousvahinkojen suuruudesta. Nyt vedenlaatu parantunut huomattavasti ja vahinkojen suuruusluokka oli selvitettävissä.
- Olosuhteiden muutos hakemuksen perusteena.
- **Huomattava siis, että olosuhteiden muutosta ei rajoitettu pelkästään fyysisten ympäristöolosuhteiden muuttumiseen vaan asiaa punnittiin kokonaisharkinnalla.**
- Voimalaitoksen omistajan kalatalousmaksu korotettiin 22 000 markasta 78 000 markkaan eli likimäärin 3,5 kertaiseksi. Katsottiin olevan velvoitteella saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuullinen.

Kuurnan voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen muuttaminen KHO 2013 (29.1.2013 julkaisematon)

- Kuurnan voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen muuttaminen KHO 2013 (29.1.2013 julkaisematon)
- Olosuhteiden muutos.
- KHO totesi, että järvilohi uhanalainen laji. Todettiin myös järvilohistrategia. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuonna 2012 hyväksytty kansallinen kalatiestrategia.
- Olosuhteiden olennaisena muutoksena KHO piti sitä, että Saimaan lohenviljelyistutukset eivät olleet toteutettavissa tehokkaasti aiemmilla toimilla (istutusvelvoite ei tuottanut tulosta) ja Saimaan lohien säilymisen kannalta olisi syytä viljelyistutusten lisäksi pyrkiä tukemaan luonnonmukaista lisääntymistä. Edellytykset kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi olivat olemassa.
- Kalatalousmaksu määrän tuli KHO:n mukaan perustua voimalaitoksen aiheuttamaan kalataloudelliseen haittaan.
- Erona Kokemäenjoen vuoden 2004 ratkaisuun on mm. strategioiden mukaantulo perusteluihin selkeämmin (järvilohistrategia, kansallinen kalatiestrategia).

Kuusankosken vesivoimalaitos KHO 2016:84

- Toteutumatta jäänyt velvoite kokonaan. Epätarkoituksenmukaisuus.
- Ankeriaskourua ei ollut rakennettu. Ei enää tarkoituksenmukaista, koska nousu estynyt ja ankeriaita vähäinen määrä. Haettiin muutosta kalatalousmaksuksi.
- UPM valitti, että maksu arvioitu liian suureksi, perustaen näkemyksensä velvoitteen arvosta kourun rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin perusteella *muutetun velvoitteen* on siitä riippumatta, onko velvoitteen sisältönä maksun suorittaminen vai muu toimenpide, oltava sellainen, että kalataloudelle aiheutuva vahinko saadaan sen avulla ehkäistyksi tai vähennetyksi ainakin *yhtä tehokkaasti kuin alkuperäisen velvoitteen avulla* olisi 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. Toimenpidevelvoitteen muuttaminen maksuksi tai muuksi toimenpidevelvoitteeksi ei saa johtaa tuon hyödyn vähenemiseen.
- Tässä päädyttiin kuitenkin arvioimaan kourun kustannuksilla, koska puutteellinen dokumentointi koskien joen merkitystä ja pyyntiä ankeriaalle.

Virojoen Kantturakosken vesivoimalaitos KHO 2015:63 1/3

- Rakentamatta jäänyt kalaporras. Sijasta tehdyt toimenpiteet.
- Hakijana luvanhaltija, joka vaati kalaporrasvelvoitteen muuttamista maksuksi.
- Virojoen vesi oli 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. Virojoki oli myös yksi kansallisen kalatiestrategian kärkikohteista. Virojoessa esiintyi luontaisia taimenkantoja, ja joen pääuomaan voitiin todennäköisesti palauttaa merivaelteen taimenkanta. Meritaimen oli äärimmäisen uhanalainen. Noususteiden poistaminen oli vaelluskantojen palauttamisen perusedellytys.

Virojoen Kantturakosken vesivoimalaitos KHO

2015:63 2/3

- KHO arvioi edellä esitetyn perusteella, että 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 merkitse, etteikö uoman ekologista tilaa olisi edelleen tarpeen parantaa. Näitä tavoitteita ei voitu saavuttaa kalahautomon tai kalatalousmaksun avulla. Kun kysymys oli toimenpiteestä, jolla pyritään ehkäisemään meritaimenen luonnonkannan häviämistä, ei kalatien toteuttamisen ja ylläpidon kustannuksia voitu pitää vesilain 2 luvun 22 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tavoin kohtuuttomina saavutettavaan hyötyyn nähden. Myöskään mainitun pykälän 4 momentissa säädettyjä edellytyksiä kalatalousvelvoitteen muuttamiseen ei ollut.
- Olosuhteet eivät olleet muuttuneet olennaisesti. KHO ei pitänyt ratkaisevana vesienhoitolain (1299/2004) mukaisen suunnitelman mukaista joen määrittelyä voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi (erilaisten suunnitelmien huomioon ottaminen vapaammin, ei niin sitovasti). **Viranomaiskäytännön passiivisuudelle ei annettu ratkaisevaa merkitystä.**

Virojoen Kantturakosken vesivoimalaitos KHO

2015:63 3/3

- KHO otti kantaa kustannuksiin. Yhtiö vetosi valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle siihen, että jo Vaasan hallinto-oikeuden määräämät kalaportaan rakentamista lievemmätkin kustannukset olisivat täysin kohtuuttomat verrattuna yhtiön liikevoittoon.
- Kustannusten osalta KHO totesi perusteluissaan, että kun kysymys oli toimenpiteestä, jolla pyritään ehkäisemään meritaimenen luonnonkannan häviämistä, eivät kalatien toteuttamisen ja ylläpidon kustannukset olleet VVL 2:22,3:n tarkoittamalla tavalla kohtuuttomia saavutettavaan hyötyyn nähden. **Eli luonnonkannan häviämisen estäminen on niin arvokas seikka, että tämä voi aiheuttaa vesivoimalaitokselle suuretkin kustannukset.**

Oulujoen kalatalousvelvoitteen muuttaminen

KHO 2020:81 1/3

- Yhtiön hakemus.
- Oulujoessa sijaitsevien seitsemän vesivoimalaitoksen voimassa olevat kalatalousvelvoitteet oli määrätty vesistötoimikunnan vuosina 1944–1955 sekä Pohjois-Suomen vesioikeuden vuosina 1969 ja 1970 antamissa päätöksissä.
- A:n voimalaitoksen yhteyteen tuli rakentaa kalatie, joka muodostui kalaportaasta ja kalahissistä.
- Kalahissi oli rakennettu, mutta sitä ei ollut otettu käyttöön kalannousun estävän voimalaitoksen valmistuttua sen alapuolelle.
- Kalateitä ei ollut rakennettu.
- Velvoitteiden sijasta luvanhaltija oli toteuttanut kalaistutuksia.

Oulujoen kalatalousvelvoitteen muuttaminen

KHO 2020:81 2/3

- Asiassa arvioitiin vesilain 3:23 § edellytysten täyttymistä.
- ”Jos vesitaloushanketta toteutettaessa havaitaan tarkoituksenmukaiseksi muuttaa lupamääräyksiä, lupaviranomainen voi luvanhaltijan hakemuksesta muuttaa lupamääräyksiä. Muuttamisen edellytyksenä on, että muutos on merkitykseltään vähäinen eikä se sanottavasti koske toisen oikeutta tai etua. Lupaviranomaisen on käsiteltävä asia soveltuvin osin kuten lupahakemus.”

Oulujoen kalatalousvelvoitteen muuttaminen

KHO 2020:81 3/3

- Lupa-määräysten muuttaminen hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti merkitsisi Pyhäkosken voimalaitoksen osalta kalatien rakentamisvelvoitteen muuttamista vaihtoehtoisesti joko kalatiehen tai istutuksiin perustuvaksi kalatalousvelvoitteeksi. Montan, Pällin ja Nuojuan voimalaitosten lainvoimaisissa lupamääräyksissä kalatalousmaksun tyyppinen maksu on määrätty tilapäiseksi kompensatiomuodoksi, kunnes kalatiet mahdollisesti rakennetaan. Muutettujen lupamääräysten mukaan kalatievelvoitteiden vaihtoehdoksi tulisi istutuksiin perustuva vaihtoehto.
- Korkein hallinto-oikeus katsoo edellä lausuttuun nähden, että hallinto-oikeuden päätöksellään tekemiä muutoksia Montan, Pyhäkosken, Pällin ja Nuojuan voimalaitosten kalatalousvelvoitteisiin **i) ei voida pitää merkitykseltään vähäisinä, ii) eikä ole pois suljettua, että muutokset koskevat myös ulkopuolisten etua tai oikeutta.**
- Vesilain 3 luvun 23 §:n mukaisia edellytyksiä näiden voimalaitosten lupamääräysten muuttamiseen ei ollut.

Vesilain tarkistamisesta; nollavelvoitelaitokset

1/3

- Tavoitteena on tarkistaa vesilakia siten, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu voitaisiin jatkossa nykyistä helpommin liittää lainvoiman saaneeseen vesivoimalaitoksen lupaan, johon sellaista ei entuudestaan sisälly.
- Sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia laitoksia arvioidaan olevan yli 140 kappaletta. Näistä suurin osa on nimellisteholtaan alle 5 MW suuruisia laitoksia.
- Voimassaolevaa lainsäädäntöä on pidetty epätyytyttävänä erityisesti nollavelvoitelaitosten osalta, joihin kohdistuvien hankkeiden edistäminen on käytännössä osoittautunut hankalaksi ilman luvanhaltijan myötävaikutusta.
- Korvauksia, lunastuksia.

Vesilain tarkistamisesta; nollavelvoitelaitokset

2/3

- Vesilain 2 lukuun uusi 13 b §.
- Vesivoimalaitoksen **lunastaminen** kalankulun turvaamiseksi
- Lupaviranomainen voi kalatalousviranomaisen hakemuksesta myöntää oikeuden vesivoimalaitoksen, jonka lupaan ei sisälly kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua, omaksi lunastamiseen. Oikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että:
 - 1) laitoksen muodostaman vaellusesteen poistaminen on tarpeen kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen tai palauttamisen kannalta;
 - 2) laitoksella on vain vähäinen merkitys energiahuollon näkökulmasta;
 - 3) laitoksen taloudellinen arvo on vähäinen; ja
 - 4) laitoksen muodostaman vaellusesteen ohittaminen ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

Vesilain tarkistamisesta; nollavelvoitelaitokset

3/3

- Vesilain 3 lukuun uusi 21 a §
- *Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määrääminen*
- Lupaviranomainen voi kalatalousviranomaisen hakemuksesta määrätä 14 §:ssä tarkoitetun kalatalousvelvoitteen, kalatalousmaksun tai niiden yhdistelmän vesivoimalaitoksen luvan haltijalle, jos lupaan ei sellaista sisälly. Kalatalousvelvoitteesta, kalatalousmaksusta tai näiden yhdistelmästä päätettäessä on otettava huomioon kalakantojen elinolosuhteiden ja vaellusyhteyden turvaamisen ja palauttamisen mahdollisuudet vesistössä, muut vesistössä toteutettavat toimenpiteet ja laitoksen merkitys energiahuollon kannalta. Kalatalousvelvoitteen määräämisessä ei sovelleta 14 §:n 2 momentin toista virkettä.
- Luvan haltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus 1 momentissa tarkoitetusta velvoitteesta aiheutuvasta vesivoiman menetyksestä johtuvasta hyödyn olennaisesta vähentymisestä. Korvausta voidaan sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvan haltija on voinut käyttää vesivoimaa hyväkseen. Luvan haltijalla on lisäksi oikeus saada valtiolta korvausta sellaisista velvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista, joita on pidettävä haltijan kannalta kohtuuttomana.

Lähteet

- Hepola, Matti – Oikeuskäytännön tulkinnasta kalatalousvelvoitetta muutettaessa. Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, Joensuu 2017.