

## Olosuhteiden muutos vesilain 3 luvun 22 §:n tulkinnassa

Matti Hepola  
OTT, dosentti

Rovaniemi  
26.11.2014

## 1. Olosuhteiden muutoksesta

Tämä selvitys on laadittu osana Lapin ELY-keskuksen Kemijoen kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevaa hanketta. Selvityksen tarkoituksena on tarkastella erityisesti kalatalousvelvoitteen muuttamista tilanteessa, jossa olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet eli vesilain 3 luvun 22 §:n tarkoittamaa velvoitteen muutostilannetta. Selvityksessä tarkastellaan ensin olosuhteiden muutosta yleensä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa, sitten vesilainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Eräitä johtopäätöksiä on esitetty selvityksen 4. luvussa.

Ympäristö- ja vesitalouslupien muuttaminen on yleensäkin tavanomaisempaa kuin esimerkiksi siviili- ja rikosasioissa annettujen tuomioiden. Tyypillisiä perusteita ovat esimerkiksi toiminnanharjoittajan antamat virheelliset tiedot, ennalta arvaamattomat seuraamukset (vahingot), olosuhteiden muutokset ja teknistaloudellinen kehitys.

Olosuhteiden muutos on kalatalousvelvoitteiden muuttamisen kannalta keskeisin peruste. Hallinto- ja ympäristöoikeudessa olosuhteiden muutoksien merkitys peilautuu vanhaan clausula rebus sic standibus-periaatteeseen. Tämä periaate on hallinto-oikeudessa määritelty hieman eri tavoilla, mutta periaatteen olennainen sisältö voidaan tiivistää: ratkaisu pysyy muuttumattomana niin kauan kuin ne olosuhteet, joihin ratkaisu perustuu, pysyvät muuttumattomina. Jos olosuhteet muuttuvat olennaisesti, ratkaisun pysyvyys ei estä siihen puuttumista. Lisäedellytykseksi on usein asetettu se, että julkinen etu puoltaa tai vaatii päätöksen muuttamista.<sup>1</sup> Olosuhteiden muuttuminen ratkaisuun puuttumisen perusteena on alun perin oikeuskäytännössä kehittynyt periaate.<sup>2</sup> Vähitellen lainsäädäntöön lisättiin säännöksiä, joissa ratkaisun muuttaminen olosuhteiden muuttuessa säädettiin mahdolliseksi.

Olosuhteiden muutoksella ymmärretään yleensä laitoksen ulkoisia tosiasiallisia muutoksia, ei laitoksen oman toiminnan muutoksia, jotka usein edellyttävät uuden luvan hakemista. Olosuhteiden erilaisuus päätöksentekohetkeen verrattuna voi johtua tosiseikkoja koskevan empiirisen tiedon lisääntymisestä tai ympäristön maankäytön muutoksista.<sup>3</sup>

Kysymystä olosuhteiden muuttumisesta tarkastellaan siis ainakin kahdessa relaatiossa: päätöksen perusteena olleet tosiseikat suhteessa niitä koskevan tiedon lisääntymiseen ja toiminnan ulkoisen ympäristön muutokset suhteessa harjoitettavaan toimintaan ja sen vaikutuksiin. Olosuhteiden muuttumisen

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Mäenpää, Hallintolupa, Helsinki, 1985 s. 296-297; Kuusiniemi, Ympäristönsuojelu ja immisioajattelu, Jyväskylä 1992 s. 749; Pokka, Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät, Vammala, 1991 s. 124.

<sup>2</sup> Ks. kehityksestä Mäenpää, 1985 s. 296-304, Kuusiniemi, Ympäristölupa, Jyväskylä, 1995 s. 254 ss.

<sup>3</sup> Kuusiniemi, 1992 s. 749.

arvioinnista on periaatteessa erotettava kysymys siitä, voidaanko päätöstä tarkistaa oikeussäännösten muuttumisen perusteella.<sup>4</sup>

Ilmasuojelulain (25.1.1982/67) tulkinnassa katsottiin, että ilman laatumuutoksen tuli olla olennainen verrattuna päätöstä annettaessa ennakoituun kuormitustasoon. Olennaisuus tuli suhteuttaa yhtäältä lain suojaamien etujen kärsimään haittaa ja toiminnanharjoittajan huolehtimisvelvoitteeseen. Muutosharkinnassa oli kysyttävä, poikkeaisiko päätöksen sisältä merkittävästi, jos muutos olisi ollut tiedossa tai tapahtunut jo päätöksen antohetkellä.<sup>5</sup>

Kun olosuhteiden muuttuminen on peruste puuttua ratkaisuun, verrataan kahta päätöstilannetta ja niiden oikeustositseikastoja toisiinsa. Tämä on periaatteellisella tasolla erittäin keskeinen olosuhdemuutosten arviointia ja niiden vaikutusta koskeva ajattelumalli. Ilmasuojeluasioissa myös oikeusnormien muutoksia (yleisnormit ilmasuojelussa) pidettiin olosuhdemuutoksina. Ilmasuojelussa oli kysymys siitä, että järjestelmä mahdollisti vaatimustason kiristämisen teknistaloudellisen kehityksen ja sitä seuraavien kansainvälisten normien muuttumisen vuoksi. Yleisnormien kiristyminen ja teknistaloudellisen kehitys vaikuttivat yhdessä niin, että ratkaisuun voitiin puuttua.<sup>6</sup> Tilanteessa on rakenteellisella tasolla eräitä yhtymäkohtia nykyaikaiseen vesi- ja ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn, jossa vesienhoitolainsäädännön perusteella laaditaan vesienhoitosuunnitelmia ja erityyppisiä tavoiteasiakirjoja (mm. erilaiset valtioneuvoston hyväksymät strategiat).<sup>7</sup>

## 2. Vesilainsäädäntö

Kalatalousvelvoitteen muuttamista olosuhteiden muuttumisen vuoksi on syytä tarkastella lainsäädännön, sen muuttumisen sekä oikeuskäytännön perusteella. Vesi- ja ympäristöoikeudessa olosuhteiden muuttumisen vaikutuksesta luvan pysyvyyteen on säädetty jo pitkään. Lainsäädäntö on siten sisältänyt mahdollisuuden puuttua lainvoimaiseen ja pysyvään ratkaisuun. Vesi- ja ympäristölainsäädäntöä tulkittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että mahdollisuudet puuttua luparatkaisuun vaihtelevat sen suhteen, mitä luvan elementtiä tarkastellaan.<sup>8</sup> Tarkastelen seuraavassa vain kalatalousvelvoitteen muuttamista ja keskityn velvoitteen muuttamiseen olosuhteiden muuttua olennaisesti.

---

<sup>4</sup> Kuusiniemi, 1992, s. 749. Kuusiniemi käyttää esimerkkinä toiminnan ulkoisen ympäristön muutoksissa häiriintyvien kohteiden työntymistä vaikutusalueelle sekä muiden päästölähteiden tuloa alueelle.

<sup>5</sup> Kuusiniemi, 1992 s. 765-766.

<sup>6</sup> Kuusiniemi, 1992 s. 766.

<sup>7</sup> Ks. tästä Soft law ohjauksesta esim. Määttä, Tapio, Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä, Oikeustiede – Jurisprudentia, 2005 s. 343-345.

<sup>8</sup> Ks. tästä Hepola, Oikeusvoimaopin transformaatio, 2005 s. 526 ss.; Pokka, 1992 s. 172 ss.; Kuusiniemi, 1995 s. 255 ss.

## 2.1 Velvoitteen asettaminen

Kun velvoitteen muuttamista tarkastellaan vertaamalla alkuperäistä asettamistilannetta nyt käsillä olevaan, on ensin tarkasteltava kalatalousvelvoitteen asettamisen perustilannetta. Säännös kalatalousvelvoitteen asettamisesta sisältyy nykyisin vesilain 3 luvun 14 §:än. Lainkohdan mukaan lupamenettelyssä asetetaan kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu tai niiden yhdistelmä.

### VL 3:14 Kalatalousvelvoite ja kalatalousmaksu

Jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa, hankkeesta vastaava on velvoitettava ryhtymään toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi (kalatalousvelvoite) taikka määrättävä maksamaan tällaisten toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalatalousviranomaiselle (kalatalousmaksu).

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

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

Kalatalousmaksu käytetään 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu. Lupaviranomainen voi antaa kalatalousviranomaiselle määräyksiä maksun käytöstä.

Lain perustelujen mukaan (HE 277/2009) VL 3 luvun 14 §:än koottaisiin säännökset kalatalousvelvoitteesta ja kalatalousmaksusta. Vanhassa vesilaissa (vuoden 1961 vesilaki) nämä säännökset sisältyvät vesilain 2 luvun 22, 22 b ja 22 c §:iin. Kalatalousmaksusta ja -velvoitteesta säädettäisiin samassa pykälässä, koska nämä liittyvät toisiinsa ja lupapäätöksessä joudutaan niiden käyttöä arvioimaan samanaikaisesti. Kalatalousvelvoitteen ja -maksun antamista koskeva sääntely säilyi uudessa laissa pääperiaatteiltaan samanlaisena kuin aiemmin.<sup>9</sup>

Kalatalousvelvoitteen määräämisessä (ensimmäisen kerran) ja sen mahdollisessa muuttamisessa myöhemmin on keskeistä säännöksen tarkoitus (lain ratio). Lain perustelujen mukaan kalatalousvelvoitteen tarkoituksena on ehkäistä kalastolle ja yleiselle sekä yksityiselle kalatalousintressille syntyviä vahinkoja ja haittoja toimenpidevelvoitteella tai kalatalousmaksulla. Velvoitteiden tausta on kalanhoidollinen, mutta

<sup>9</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamisesta. HE 277/2009 s. 69.

kalatalousvelvoitteet ja -maksut vähentävät osaltaan myös hankkeesta vastaavan suoritettavaksi osoitettuja korvauksia.<sup>10</sup> Velvoitteen taso määräytyy toisaalta luvansaajalle aiheutuvien kustannusten ja toisaalta sen mukaan, mille tasolle velvoite on lain mukaan vesistöllisin perustein asetettava<sup>11</sup> eli määräävänä periaatteena on kalataloudelle ja kalastolle aiheutuvien menetysten kattaminen.

Käytännössä vanhan vesilain mukaisen käytännön mukaan suosittiin istutusvelvoitetta, vaikka useassa tapauksessa muut kalalannan hoitotoimenpiteet — kuten elinympäristöjen ja lisääntymisalueiden hoito — olisivat olleet tarkoituksenmukaisempia. Tätä lain perustelujen mukaan ei voitu enää pitää asianmukaisena, vaan hoitotoimenpiteiden tuli olla keskenään samanarvoisessa asemassa. Hoitotoimenpiteen tai hoitotoimenpiteiden yhdistelmän tuli olla tapauskohtaisesti valittavissa siten, että käytettävissä olevilla resursseilla saavutettiin suurin hyöty.<sup>12</sup> Lain perusteluista on tältä osin pääteltävissä, että velvoitteiden asettamisessa taikka niiden muuttamisessa voitaisiin siirtyä kohden luonnonmukaisempaa velvoitehoitoa.

## 2.2 Velvoitteen muuttaminen

Kalatalousvelvoitetta tai maksua ei ole tarkoitettu nykyisenkään vesilain perusteella pysyväksi niin, että sitä ei voitaisi muuttaa. Velvoite ei toisin sanoen nauti pysyvyyssuojaa samassa mielessä kuin eräät muut lupavelvoitteet. Perussäännös velvoitteen muuttamisesta sisältyy vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momenttiin.

VL 3:22 Kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistaminen

Lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä.

Vesilain 3 luvun 22 § säättää kahdesta eri perusteesta, joilla kalatalousvelvoitetta voidaan muuttaa. Ensimmäinen peruste on olosuhteiden olennainen muutos. Tällöin ei sovelleta mainitun lainkohdan mukaista kustannusrajoitusta. Toinen peruste on epätarkoituksenmukaisuus, jolloin sovelletaan kustannusrajoitusta eli toteuttamiskustannukset eivät saa lisääntyä merkittävästi.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> HE 277/2009 s. 69.

<sup>11</sup> Hollo, Erkki, Montan selvitys, 2010 s. 4-5. Yksityisille aiheutuvat menetykset on tämän lisäksi hyvitetävissä paitsi toimenpitein myös rahakorvauksin.

<sup>12</sup> HE 277/2009 s. 69.

<sup>13</sup> Hepola, Matti, Kalatalousvelvoite muutoksen tuulissa. Vesi, ympäristö, oikeus. Juhlakirja Pekka Kainlauri, Vaasa 2007, s. 217.

Vesilain 3 luvun 22 §:n perustelut ovat erittäin niukat. HE:ssä lähinnä viitataan vanhan vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa ja 22 b §:ssä oleviin kalatalousvelvoitteiden tarkistamista koskeviin säännöksiin ja todetaan, että yhdenmukaisesti nykyisten säännösten kanssa kalatalousvelvoitetta tai -maksua voitaisiin tarkistaa, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Velvoitetta voitaisiin lisäksi tarkistaa, jos se on osoittautunut kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi.<sup>14</sup>

Tarkasteltaessa vanhan vesilain 2:22:n perusteluja, jotka ovat nykyisin tulkinnan kannalta merkityksellisiä, on siis erotettava toisistaan kalatalousvelvoitteen muuttaminen olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella ja velvoitteen tarkistaminen epätarkoituksenmukaisuuden perusteella. Nämä perusteet säädettiin eri aikoina. Ensin lakiin lisättiin mahdollisuus muuttaa velvoitetta olosuhteiden olennaisen muutoksen vuoksi 1987 ja epätarkoituksenmukaisuusperuste lisättiin vesilakiin 1994.<sup>15</sup>

Velvoitteen muuttaminen sen epätarkoituksenmukaisuuden vuoksi perustui lain esitöiden mukaan esimerkiksi siihen, että velvoite havaittiin kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi ja tarkoitustaan vastaamattomaksi, vaikka olosuhteet eivät olisikaan muuttuneet. Velvoitteen tarkistamiseen voitaisiin tällaisessa tapauksessa ryhtyä, mikäli velvoitteesta tarkistamisen ansiosta olisi odotettavissa selvästi parempi kalataloudellinen tulos. Tarkoituksena olisi mahdollistaa epätarkoituksenmukaisien velvoitteiden muuttaminen suunnilleen aikaisemmin vahvistetun kustannustason puitteissa silloin, kun kysymys ei ole olosuhteiden muuttumisesta aiheutuvasta tarkistamistarpeesta. Ehdotettu tarkistaminen ei saisi merkittävästi lisätä velvoitteen toteuttamiskustannuksia. Jos kysymys on laadultaan erilaisia kustannuksia aiheuttavista velvoitteista kuten kalatien ja istutusten vertaamisesta, olisi kustannukset laskennallisesti saatettava vertailukelpoisiksi.<sup>16</sup>

Velvoitteen muuttamisessa perustilanne on se, että velvoite on jollakin tapaa lähtökohtaisesti vajaa. Voimassa oleva velvoite ei kata niitä menetyksiä, joita kalataloudelle tosiasiaa aiheutuu. Syynä tähän voivat olla monenlaiset seikat. Erityisesti vanhempien velvoitteiden osalta voi olla niin, että tilannetta on arvioitava myös myöhemmän lainsäädäntökehityksen, esimerkiksi vesilain vuosina 1987 ja 1994 muutosten<sup>17</sup>, ja olosuhteiden muutosten vuoksi. Toteutettava velvoite ei vastaa tasoa, jolle se olisi voimassa olevan lainsäädännön perusteella asetettava. Tämän vajeen täyttäminen on kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevien vesilain säännösten perimmäinen tarkoitus.<sup>18</sup> Se on myös johdonmukaisessa linjassa sen

<sup>14</sup> HE277/2009 s. 74. Termejä tarkistaminen ja muuttaminen käytetään jonkin verran epämääräisesti myös nykyisen vesilain perusteluissa. Kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevilla lain säännöksissä termejä on kuitenkin käytetty johdonmukaisesti vuodesta 1987 lähtien.

<sup>15</sup> Ks. tästä kehityksestä tarkemmin esim. Hollo 2010 ja Hepola, 2007.

<sup>16</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta, HE 17/1994 s. 12-13, 27 ss.

<sup>17</sup> Ks. tästä erit. Jäljempänä kohdassa 3.3 selostettua Pamilon voimalaitoksen rakentamis- ja säännöstelyluvan muuttamista.

<sup>18</sup> Hollo, 2010 s. 7.

suhteen, miten hallinto- ja ympäristöoikeudessa olosuhteiden muuttumisen merkitystä on yleisellä tasolla tarkasteltu.

Velvoitetta voidaan siis muuttaa, jos muutosta haetaan ja jos vesilain säätämät muuttamisen edellytykset ovat olemassa. Velvoitteen muuttamisessa on kysymys lähtökohtaisesti muuttamiseen oikeuttavien vesilain säännösten tulkinnasta.<sup>19</sup>

### 2.3 Taannehtiva soveltaminen

Vesilainsäädännön yleisenä periaatteena on se, että oikeudet ja velvollisuudet luvanhaltijan ja muiden asianosaisten kanssa määräytyvät lupaa annettaessa voimassa olleen lainsäädännön mukaan. Lähtökohtaisesti oikeana pidetään sitä, että hankkeeseen ryhtyvä voi luottaa lupaan.<sup>20</sup> Kysymyksessä on eräs nykyisin hallintolain 6 §:n mukaiseen luottamuksen suojan sääntelyyn liittyvä erityistilanne. Määräävänä vesihankkeiden suhteen on kuitenkin erityislainsäädäntö eli vesilaki. Vesilainsäädäntö on puolestaan jo vanhastaan esim. VOL:ssa ja vuoden 1961 VL:ssa sisältänyt säännöksiä, jotka ovat rajoittaneet edellä kuvatun periaatteen soveltamista.

Taannehtivassa soveltamisessa joudutaan tulkitsemaan paitsi velvoitteen muuttamisen edellytyksiä myös lain voimaantumista koskevia lainkohtia. Erityisesti vuosien 1987 ja 1994 kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevien lainkohtien soveltamisessa tilanteet erosivat sen mukaan, oliko velvoite asetettu VOL:n tai sitä edeltäneen vesilainsäädännön vai vuoden 1961 vesilain mukaan. Lähtökohtaisesti VOL:n aikana annettujen kalatalousvelvoitteiden muuttaminen oli rajoitetumpaa.<sup>21</sup>

Perussäännös vuoden 2011 vesilain ja sitä edeltäneen lainsäädännön soveltamisesta sisältyy vesilain 19 luvun 4 §:ään. Lainkohdassa todetaan yleisperiaatteena se, että oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät päätöksentekohetkellä voimassa olleen lainsäädännön perusteella.

#### Aikaisemmin voimassa olleiden säännösten soveltaminen

Tässä laissa tarkoitettuun hankkeeseen tai toimenpiteeseen, jonka täytäntöönpano on laillisesti aloitettu ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä, jollei tässä luvussa muuta säädetä.

<sup>19</sup> Hepola, 2007 s. 215 ja laajemmin taustasta, Hepola, 2005, s. 526-527 ja 553 ss.

<sup>20</sup> Kysymyksessä on luvanhaltijan luottamuksen suojaaminen. Luottamuksensuojasta hallinto-oikeudessa ks. esim. Mäenpää, Eurooppalainen hallinto-oikeus, Hämeenlinna, 2011 s. 280-281; Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2000, s. 395-396 ja Suviranta, Outi, Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan, LM 2004 s. 1421 ss.

<sup>21</sup> Ks. esim. KHO 2006:13 (Päijänteen säännöstely) ja Konnivesi-Ruotsalaisen säännöstely KHO 4.4.2013 taltio 1160. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä ns. o-velvoitetta (aiempi ratkaisu ei sisällä kalatalousvelvoitetta ollenkaan) ei voida muuttaa. Ks. tämän kritiikistä Hepola, 2007 s. 242 ss.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta tässä laissa tarkoitettua hanketta tai toimenpidettä koskevaa lupaa on noudatettava. Hankkeen ja toimenpiteen toteuttamiseen sekä luvan tarkistamiseen sovelletaan, mitä luvassa määrätään, sekä ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä, jollei tässä luvussa muuta säädetä. Hankkeen ja toimenpiteen kunnossapitoon ja poistamiseen sovelletaan, mitä 2 luvun 9 §:ssä säädetään.

Mitä 2 momentissa säädetään luvasta, sovelletaan myös muuhun tässä laissa tarkoitettua hanketta tai toimenpidettä koskevaan viranomaisen päätökseen, joka on ollut voimassa tämän lain tullessa voimaan. Ojan kunnossapitoon ja käyttämiseen sovelletaan, mitä 5 luvun 8 §:ssä säädetään.

Voimassa olevan vesilain voimaantulosäännökset kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevilta osin sisältyvät puolestaan vesilain 19 luvun 10 §:ään.

Kalatalousvelvoite ja kalatalousmaksu

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.

Lain perustelujen mukaan kalatalousvelvoitteen ja -maksun muuttamista koskevaan vesilain 3 luvun 22 §:ää sovellettaisiin myös ennen vuoden 2011 vesilain voimaantuloa annettuihin lupamääräyksiin. Perustelujen mukaan lainkohta vastaa vanhan vesilain 2 luvun 22 c §:ä. Kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevan aikaisemmin annetun lupapäätöksen muuttamisesta päättäisi lupaviranomainen. Kalatalousviranomainen voisi myöhemmin muuttaa aluehallintoviraston päätökseen perustuvaa kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelmaa ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelmaa 3 luvun 15 §:n nojalla.<sup>22</sup>

Lainkohdan 2 momentissa säädettäisiin kalatalousmaksun tarkistamisen edellytyksistä vastaavasti kuin vuoden 1961 vesilain 2 luvun 22 c §:ssä.<sup>23</sup> Lainkohdan perustelut ovat suhteellisen niukat. Oikeustila ei muuttunut olennaisesti.<sup>24</sup>

Voimaantulosäännös sisältää myös itse asiassa aineelliseen lainsäädäntöön kuuluvia määräyksiä. Vesilain 19 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan tarkistamisen edellytyksenä on ensinnäkin, että sitä pidetään yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Lähtökohtaisesti yleisen edun perusteella tarkistaminen on mahdollista. Lainkohta koskee siis sitä, milloin

<sup>22</sup> HE 277/2009 vp. s. 194.

<sup>23</sup> HE 277/2009 vp. s. 194.

<sup>24</sup> Hollo tiivistää vuoden 1961 vesilain 2 luvun 22 c §:n merkityksen taannehtivan soveltuvuuden osalta: ”Sääntelyn merkitys on oikeudellisesti ensisijaisesti siinä, että se antaa valtuuden kajota muutoin pysyvyyssuojaa nauttivaan aikaisemmankin lain aikana annettuun lainvoimaiseen luparatkaisuun.”, Hollo, 2010 s. 22 ja 24.



tarkistamiseen voidaan ryhtyä. Itse tarkistamisen käynnistyttyä lupaviranomaisen tulee ottaa huomioon voimassa olevan kalatalousmaksun määrittämisestä kulunut aika ja muut asiaan vaikuttavat näkökohdat eli kyseisen yksittäistapauksen olosuhteet.

## 2.4 Lupaan sisältyvät tarkistamismääräykset

Vesilainsäädännön nojalla annetut myös kalatalousvelvoitetta koskevat lupamääräykset ovat vaihdelleet vuosien saatossa.<sup>25</sup> Joissakin vanhoissa lupapäätöksissä saattaa olla kirjoitettuna erikseen mahdollisuudesta tarkistaa luvan määräystä. Tällaisen erillisen tarkistamisklausuulin oikeudellinen merkitys on se, että määräys ei riipu itse luvan pysyvyysskriteereistä. Määräys toisin sanoen oikeuttaa tarkistamaan itsenäisesti – kysymyksessä on itsenäinen velvoite.<sup>26</sup>

## 3. Oikeuskäytäntö

Kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevat säännökset ovat sisältyneet osapuilleen nyky muodossa vuodesta 1987. Niiden perusteella on syntynyt oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännön tarkastelusta on pääteltävissä, että kalatalousvelvoitteen muuttamistilanteet ovat vaihdelleet. Ratkaisujen tulkinnassa on väistämättä annettava painoa kunkin ratkaisun erityispiirteille. Kuten vesi- ja ympäristöasioissa yleensä, konkreettiset ratkaisut sisältävät varsin yksityiskohtaisen tosiasioiden kuvauksen ja soveltamistilanne vaihtelee yksittäistapauksen ominaispiirteiden perusteella.

### 3.1 Kokemäenjoen kalatalousvelvoitteiden muuttaminen (KHO:2004:98)<sup>27</sup>

Kysymyksessä olevaa ratkaisua on kommentoitu oikeuskirjallisuudessa.<sup>28</sup> Keskityn tässä yhteydessä lyhyesti vain olosuhteiden olennaiseen muuttumiseen (voimalaitos C:n osuus) sivuuttaen ratkaisun muut elementit.

Kokemäenjoen kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskevassa asiassa maa- ja metsätalousministeriö oli hakenut vesioikeudelta, jonka sijaan sittemmin oli tullut ympäristölupavirasto, voimalaitosyhtiöille A ja B määrättyjen,

<sup>25</sup> Ks. oikeuskäytännöstä esim. Hepola, 2007 s. 230 ss.

<sup>26</sup> Hollo, 2010 s. 25.

<sup>27</sup> Jäljempänä esitetyt ratkaisut ovat kirjoittajan julkaisuista ennakkopäätöksistä taikka ratkaisujen taltioista muokkaamia tiivistelmiä.

<sup>28</sup> Wallegren, Matias, Kalatalousvelvoitteiden ja maksujen muuttaminen (KHO:2004:98). Edilex, Wallgren toteaa, että tiedon lisääntymisen pitäminen olosuhteiden olennaisena muuttumisena on jossain määrin yllättävää. KHO:n tulkinta avaa mahdollisuudet vanhojen, alimitoitettujen velvoitteiden tarkistamiseen, ottaen huomioon, että vesistöjemme tila yleisesti ottaen on parantunut, ja että kalastoa koskeva tieto luonnollisesti vuosien mittaan on parantunut, samoin kuin kalakantojen hoitamismahdollisuudet, s. 10. Ks. myös Hepola, 2007 s. 230-240 ja Löyttyjärvi, Marja-Leena, Kemijoen vesistön rakentaminen ja Vuotos-oikeuden ajattelu, Helsinki, 2011 s. 173 ss.

kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneiden kalateiden rakentamisvelvoitteiden tarkistamista ja voimalaitosyhtiö C:n voimalaitoksen rakentamislupapäätöksessä määrätyn kalatalousmaksun muuttamista olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin (553/1994) ja saman luvun 22 c §:n (553/1994) nojalla. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu asiassa on hyvin lyhyt; hallinto-oikeuden käyttämät perustelut C:n voimalaitoksen osalta hyväksyttiin sellaisenaan.

Vaasan hallinto-oikeus perusteli vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin olosuhteiden muuttamista seuraavasti:

” C:n voimalaitos

Kalatalousmaksua koskevan velvoitteen muuttaminen

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan kalataloudellinen tilanne Kokemäenjoella on muuttunut oleellisesti sen jälkeen, kun nyt kysymyksessä olevat voimalaitokset on rakennettu. Veden laatu on parantunut ja kalakantoja voidaan nyt aiempaa paremmin hoitaa. Kalastoa koskeva tieto on lisääntynyt. Edellä mainituilla perusteilla hallinto-oikeus on katsonut, että olosuhteet ovat vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin (553/1994) tarkoittamalla tavalla olennaisesti muuttuneet siten, että ympäristölupavirasto on voinut muuttaa C:n voimalaitoksen kalatalousmaksua koskevaa velvoitetta.”

Veden laadun parantuminen oli yksi keskeinen hakemuksen ja päätöksen peruste. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Kokemäen kalataloudellinen arvo oli aikoinaan aallonpohjassa voimatalouden ja voimakkaan jätevesikuormituksen vuoksi. Tuolloin ei ollut myöskään käyttökelpoista tietoa kalatalousvahinkojen suuruudesta. Muutoshakemusta tehtäessä tilanne oli kuitenkin toinen. Vahinkojen suuruusluokka oli tiedossa. Kokemäenjoen veden laatu oli oleellisesti parantunut, ja kalakantojen hoito oli jo mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Hakija perusteli hakemustaan kalatalousmaksun korottamisesta C:n voimalaitoksen osalta käyttäen perusteena olosuhteiden muutosta, joka ilmeni veden laadun parantumisena, kalastoa koskevan tiedon lisääntymisenä sekä paikkakunnan asukkaiden asenteiden muutoksena. Näistä siis Vaasan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus hyväksyivät kaksi ensimmäistä perustetta.

Kalastoa koskevan tiedon lisääntymisen osalta kysymyksessä oli siis tiedon lisääntyminen, jota pidettiin olosuhteiden muutoksena. Aikanaan ei ollut käytettävissä käyttökelpoista tietoa kalastusvahinkojen suuruudesta. Myöhemmin tiedon laatu oli parantunut ja vahinkojen suuruusluokka oli selvitetävissä (tiedossa). Kun siis sekä jätevesikuormitus ja vesirakentaminen olivat vaikuttaneet kalataloudelliseen vahinkoarvioon, niissä tapahtuvat luonnontilan muutokset ja lisääntynyt tieto muodostivat pohjan tarkastella tilannetta olosuhteiden muutoksena.

### 3.2 Kuurnan voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen muuttaminen

Kuurnan voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen muuttamista koskeva Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 29.1.2013, taltio 356.

Valituksenalaisessa ratkaisussa Itä-Suomen ympäristölupavirasto muutti toiminnanharjoittajalle vuonna 1975 alun perin määrätyn, nykyarvoltaan (2008) noin 13.000 €:n kalatalousmaksun 39.500 €:n maksuksi vanhan vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin perusteella olosuhteiden muuttua olennaisesti.

Päätöksen perustelujen mukaan oikeuskäytännössä, esimerkiksi KHO 2004:98, olosuhteiden muuttamiseksi oli katsottu kalojen elinolosuhteiden muutokset, esimerkiksi veden laadun parantuminen ja lisäksi myös kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen. Päätöksen mukaan uusin tutkimustieto niistä kalanviljelyteknisistä vaatimuksista, joita Pielisjoen koskia lisääntymiseensä käyttävät ja voimalaitosrakentamisen seurauksena luontaiset lisääntymisalueensa ja mahdollisuutensa menettäneet saimaanlohet käyttivät, oli lisääntynyt oleellisesti. Asiaa ratkaistaessa erityistä huomiota oli kiinnitettävä saimaanlohen perinnöllisen aineksen säilyttämiseen mahdollisimman monipuolisena. Näitä ja eräitä muita päätöksessä lähemmin todettuja uusia tietoja ja niistä aiheutuvia vaatimuksia erityisesti uhanalaisen saimaanlohen kalanviljelylle ei ollut käytössä kun voimalaitokselle aikanaan määrättiin kalatalousmaksu vuonna 1974.

Päätöksessään Itä-Suomen ympäristölupavirasto totesi, että järvilohen kohdistuva kalastuspaine oli muuttunut Saimaan järviolueella 1950-luvulta lähtien. Näitä ja eräitä muita seikkoja oli tuotu esille järvilohikannan hoitotarpeeseen vaikuttavina tekijöinä kalatalousviranomaisen hakemuksessa. Ympäristölupavirasto totesi, että Pielisjoen voimalaitosten rakentamisen jälkeen oli tapahtunut muutoksia järvilohen kohdistuvassa kalastuspaineessa Saimaan alueella. Lisäksi kalastusolojen muutoksesta oli aiheutunut kalaston hoitokustannusten lisääntymistä. Näitä seikkoja ei kuitenkaan voitu sisällyttää voimalaitosten kalatalousmaksulla toteutettavan kalatalousvelvoitteen piiriin eivät niihin kuuluneet myöskään kustannukset kalastuksen järjestämisestä emokaloja suojaavasti eivätkä myöskään kalastuksen valvontaan liittyvät kulut.

Toiminnanharjoittaja (Kuurnan Voima OY, jäljempänä yhtiö) ja kalatalousviranomaisen hakivat muutosta päätökseen Vaasan hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen. Kalatalousviranomaisen hoitomaksun määrää koskevan valituksen hallinto-oikeus hyväksyi ja korotti maksun 74.850 €:ksi.

Hallinto-oikeus perusteli olosuhteiden muuttumista sillä, että käsitys kalakannan säilyttämisestä viljelyolosuhteissa oli muuttunut. Kalakantojen perinnöllisen monimuotoisuuden merkitys oli korostanut ja sitä myöten myös vaatimukset viljelyn kalakantojen monimuotoisuuden säilyttämiseksi olivat kasvaneet. Toisin kuin päätöksen antamisaikana oli nykyään tiedossa se, että pelkästään laitoksella tapahtuva viljelykierto johti nopeasti sekä emokalojen että poikasten sopeutumiseen laitოსoloihin. Laitokseen sopeutunut poikanen ei menestynyt istutettuna luonnossa. Tämän takia alkuperäisen kalakannan säilyttämiseen tähtäävä nykyaikainen kalanviljely käytti mahdollisimman paljon luonnonkiertoa.

Hallinto-oikeus totesi nimenomaisesti että yhteiskunnan käsityksessä perinnöllisen monimuotoisuuden merkityksestä ja myös kalankasvatuksen menetelmissä oli tapahtunut sellainen olennainen muutos, jonka perusteella määrättyjä kalatalousvelvoitteita voitiin muuttaa.

Hallinto-oikeus perusteli kalatalousmaksun määrää koskevaa ratkaisuaan käyttäen perusteena sitä kustannusta, joka aiheutuu kalataloudellisen vahingon poistamisesta. Hallinto-oikeus hyväksyi kalatalousviranomaisen käsityksen siitä, että velvoitteiden tulee kattaa saimaanlohen säilymiseksi tarpeelliset kalanviljelykulut ja totesi kalastuksen muutosten aiheuttamien lisäkulojen olevan osittain kalatalousmaksun määrään vaikuttavia. Hallinto-oikeus myös otti huomioon sen, että voimalaitokset aiheuttivat myös muille kalalajeille kuin saimaanlohelle menetyksiä.

Yhtiö valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Yhtiön valitus oli laaja ja yksityiskohtainen. Yhtiö vaatii että päätökset kumotaan ja yhtiö vapautetaan kaikista vaaditusta maksuvelvollisuudesta tai sitä joka tapauksessa alennetaan. Yhtiö katsoi, että hallinto-oikeuden päätöksessä mainitut voimalaitosten aiheuttamat joen uoman muutokset eivät olleet kestävä peruste muuttaa kalatalousmaksua. Pielisjoen luonnontilan muutokset ja runsas kalastaminen aiheuttivat sen, että virtakutuisia kaloja ei enää ollut olemassa, kun voimalaitoksia alettiin rakentaa. Pielisjokeen nouseva saimaanlohi oli viljelyn varassa jo 1940-luvulla. Yhtiön käsityksen mukaan lohi oli kalastettu loppuun jo ennen voimalaitoksia. Sen luontaiset kutupaikat oli tuhottu uiton ja laivaliikenteen vaatimien rakennelmien vuoksi.

Valituksessaan yhtiö selosti myös laajasti aikoinaan suoritettussa katselmustoimituksessa 1960- ja 1970-luvuilla käsitellyn kalatalousvahingon laskentaperusteita. Niin ikään yhtiön kritisoi sitä, että sille asetettaisiin velvollisuus ylläpitää ja edistää aiheutetun haitan ulkopuolisia etuja. Velvoitetta ei voida määrätä eikä muuttaa esimerkiksi kalastajien lisääntyneen saalistarpeen vuoksi. Kalatalousmaksu oli ollut käynyt epätarkoituksenmukaisesti sen vuoksi, että kalastuksen tarpeista oli luotu olotila, joka sitoi varoja aikaisempaa enemmän.

Yhtiö vetosi siihen, että olosuhteiden muutoksena ei voida pitää tietoisesti muutettuja olosuhteita. Se, että maksu oli istutusmäärien tai kalastajien suhteen epätarkoituksenmukainen, ei ollut peruste muuttaa voimassaolevaa velvoitetta.

Yhtiö totesi edelleen, että olosuhteet eivät ole olennaisesti muuttuneet. Yhtiö viittasi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 2004:98 ja katsoi, että hallinto-oikeuden päätöksen mukaan jo pelkkä kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen oli olosuhteiden muutos. Yhtiön käsityksen mukaan nyt puheena olevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen liittyi Kokemäenjoen veden laadussa tapahtuneeseen olennaiseen muutokseen. Olosuhteiden muutokselle annettiin hallinto-oikeuden päätöksessä vieras ja uusi sisältö. Olosuhteilla ja niiden muutoksella tarkoitettiin havaittavissa olevan asiantilan muutosta, joka oli fyysisesti havaittavissa.

Lausunnossaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle kalatalousviranomaisen vetosi muun muassa biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseen. Järvilohi oli mainittu luontodirektiivin liitteessä V. Järvilohi arvioitiin vuonna 2010 tehdyn kansallisen arvioinnin mukaan äärimmäisen uhanalaiseksi. Järvitaimen arvioitiin erittäin uhanalaiseksi.

Järvilohikannan tilaa oli pyritty parantamaan muun muassa laajapohjaisen suunnittelun ja erilaisten ohjelmien keinoin. Järvilohistrategia sisälsi kattavan kuvauksen järvilohikannan nykytilasta Saimaalla. Strategian tavoitteena ei ensisijaisesti ollut kalastuksen edistäminen vaan pikemminkin kalastuksen sopeuttaminen niillä alueilla, missä kannanhoito sitä vaati. Strategiaan oli sisällytetty useita toimenpiteitä. Kalatalousviranomaisen totesi olosuhteiden muutoksesta ja perinnöllisen monimuotoisuuden säilyttämisen vaatimuksesta seuraavaa: olennainen muutos nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa oli muun muassa se, että hoidossa siirryttiin pelkän kappalemääräisen kalanpoikasten istutusmäärän sijasta huolehtimaan kalanpoikasten laadusta kokonaisvaltaisesti perinnöllinen rakenne turvaten. Luonnon poikasen ja viljelyn poikasen ero luonnossa menestymisen kannalta oli vasta viime vuosien tutkimuksissa todistettu kohtalaisen korkealla luotettavuustasolla. Tulokset luonnon poikasen eloonjäämisen hyväksi olivat tasoa noin 2-4 kertaa viljelyn poikasen eloonjäämisen tasoon verrattuna.

Yhtiö antoi vielä vastaselityksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Yhtiö vetosi siihen, että kalatalousviranomaisen esiin tuomat yleiset näkökohdat eivät olleet sellaisia olosuhteita, jotka oikeuttaisivat muuttamaan aikaisempia lupaehtoja. Järvilohi oli nyt luokiteltu äärimmäisen uhanalaiseksi sen oltua aikaisemmin luonnosta hävinnyt laji. Luokituksen muutos osoitti sen, että olosuhteet eivät olleet muuttuneet ainakaan huonommiksi. Strategian toimenpideohjelmalla ei voitu ottaa perustaksi olosuhteiden muuttumiselle. Yhtiön käsityksen mukaan tehostetut kalataloustoimet johtuivat nimenomaan muun kalastuksen lisääntymisestä. Viranomaiset eivät olleet käyttäneet velvollisuuttaan järjestää kalastus Suur-Saimaalla. Yhtiö oli velvollinen pitämään yllä ne olosuhteet, jotka olivat valinneet silloin kun Kuurnan voimalaitos oli rakennettu. Istutusvelvoite nykyisellään oli riittävä.

Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi Itä-Suomen ympäristölupaviraston päätöksen kalatalousmaksun suuruuden osalta voimaan. Kalatalousvelvoitteen muuttamisen osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että muutoksen kohteena oleva velvoite oli määrätty vuonna 1975 ja maksun suuruus oli tuolloin ollut 23.000 markkaa. Vuonna 2008 kalatalousmaksun suuruus oli ollut noin 13.000 €.

Ratkaisun perusteluissa korkein hallinto-oikeus totesi järvilohen olevan Suomessa uhanalainen laji. Melko suurista istukasmääristä huolimatta kutunousua yrittävien emokalojen määrä oli jatkuvasti pysynyt pienenä tai vähentynyt. Tästä oli seurannut, että laitoksissa olevien emokalojen ja siten myös istukkaiden perimä oli kaventunut. Tämä vähensi pitkän ajan kuluessa järvilohen elinkykyisyyttä. Lajin perimän turvaamiseksi ja laajentamiseksi tarvittiin laitosten emokalastoihin täydennyksiä luonnonkierron läpikäyneistä kaloista. Kysymyksessä oleva vesistö oli ollut järvilohen lisääntymisalueena merkittävä ja sillä oli edelleen potentiaalia järvilohen poikasympäristönä.

Korkein hallinto-oikeus totesi edelleen, että järvilohen suojelemiseksi oli laadittu järvilohistrategia. Strategia oli vesilain 2 luvun 22 §:n 2 momentin mukainen suunnitelma. Suunnitelma loi pohjan toimenpiteille, joiden avulla järvilohi voitiin palauttaa luonnonmukaisen kierron piiriin. Valtioneuvosto oli lisäksi hyväksynyt vuonna 2012 periaatepäätöksen kansallisesta kalatiestrategiasta, jonka toiminta-ajatuksena oli painopisteen siirtäminen istutuksista kalojen luontaisen lisääntymiskierron turvaamiseen.

Olosuhteiden olennaisena muutoksena korkein hallinto-oikeus piti sitä, että Saimaan lohenviljelyistutukset eivät olleet toteutettavissa tehokkaasti aiemmilla toimilla ja Saimaan lohien säilymisen kannalta olisi syytä viljelyistutusten lisäksi pyrkiä tukemaan luonnonmukaista lisääntymistä. Edellytykset kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi olivat siten olemassa.

Kalatalousmaksu määrän tuli korkeimman hallinto-oikeuden perustelujen mukaan perustua voimalaitoksen aiheuttamaan kalataloudelliseen haittaan. Uudet toimet Saimaan lainakannan tukemiseksi edellyttivät uusia kalanviljelytekniisiä keinoja. Korkein hallinto-oikeus hyväksyi määrän osalta sen, että kustannuksia tuli muun muassa kalakantojen säilytyksestä ja edes osittain luonnon kera läpi käyneiden poikasten tuottamisesta.

Lisääntynyt kalastuspaine ja sen muutokset ja tätä myötä kalastusolojen muutokset eivät kuitenkaan olleet sellaisia kustannuksia, joita voitiin sisällyttää velvoitteeseen. Velvoitteeseen ja sen kustannuksiin ei myöskään voinut sisällyttää viljelyistukkaiden merkintää tai kalastuksen muuta yleistä valvontaa. Tämän ohella ratkaisussa tuli ottaa huomioon voimalaitoksen rakentamisaikaan järvilohen kantoihin vaikuttaneet muutkin tekijät, vaikka joen sulkeminen nykyisin esti joka tapauksessa kalan nousun.

Käsitykseni mukaan nyt kysymyksessä olevassa ratkaisussa on varsin hyvin perusteltu olosuhteiden muuttumisen sisältöä ja sen tulkintaa. Ratkaisussa on perusteena käytetty luonnontieteellisen tietämyksen lisääntymistä. Saimaanlohen ja myös muiden kalalajien viljelyssä oli pyrittävä perinnöllisen aineksen monimuotoisuuden turvaamiseen. Tämä näkökohta on käsitykseni mukaan ollut aiemminkin luonnontieteellisesti hyväksytty, mutta sen merkitys on kalanviljelyssä noussut aiempaa merkittävämmäksi. Olosuhteiden olennaisen muutoksen kannalta siis luonnontieteellisen tiedon taso ja sen merkitys on noussut. Jos ja kun perinnöllinen monimuotoisuus haluttiin turvata, oli kalatalousvelvoitetta tarkistettava. Lisäksi kyseiset vesialueet olivat sellaisia, joissa tähän päämäärään voitiin päästä ja kalanhoitovelvoite voitiin toteuttaa tehokkaammin.

Huomionarvoista ratkaisussa on myös Soft law elementtien käyttö. Korkein hallinto-oikeus mainitsee sekä järvilohistrategian että kalatiestrategian. Järvilohistrategiaa korkein hallinto-oikeus pitää nimenomaan vanhan vesilain 2 luvun 22 § 2 momentin mukaisena suunnitelmana. Rajanveto sen suhteen, mitä kustannuksia muutettavaan velvoitteeseen voidaan sisällyttää, on suhteellisen selkeä. Kalastuspaineen ja kalastusolojen muutokset ovat käsitykseni mukaan sellaisia seikkoja, joita ei voida sisällyttää kustannuksia aiheuttavina uuteen velvoitteeseen. Ne ovat seurausta yhteiskunnan arvojen

muutoksista ja ne myös ovat toiminnanharjoittajan kannalta melko kaukaisia seikkoja, joihin hänen vastuunsa ei helposti ulotu. Viljelyistukkaiden merkinnän osalta olisi voitu päätyä myös toiseen lopputulokseen. Niitä olisi voitu pitää myös itse tavoitteen eli järvilohen elinkelpoisen kannan säilyttämisen kannalta olennaisina toimina, jotka olisi voitu sisällyttää kustannuksiin.

Käsitykseni mukaan lopputulos eli maksun määrä on perusteltu ottamalla huomioon myös muut kuin itse toiminnasta aiheutuneet muutokset. Tähän viittaa lausuma siitä, että huomioon otettiin rakentamisaikana järvilohikantoihin vaikuttaneet muut tekijät. Kokonaisarviossa korkein hallinto-oikeus siis päätyi määrällisesti samaan lopputulokseen kuin ensiasteen lupaviranomainen.

### 3.3 Pamilon voimalaitoksen rakentamisluvan ja siihen liittyvän Koitereen ja Koitajoen säännöstelyluvan muuttaminen

Edellä selostettuun Kuurnan voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen muuttamiseen liittyy myös kaksi muuta ratkaisua. Näistä toinen on Pamilon voimalaitoksen rakentamiseen ja Koitereen ja Koitajoen säännöstelyyn myönnetyn luvan muuttamista koskeva korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 29.1.2013 taltio 357. Ratkaisussa muutettiin vanhan vesilain 8 luvun 10 b:n mukaisen menettelyn jälkeen säännöstelyä koskenutta lupamääräystä ja ratkaistiin vaatimus kalatalousmaksusta saimaanlohen tilanteen parantamiseksi. Kun päätös on luonnontaloudellista perusteiltaan hyvin samantyyppinen kuin Kuurnan voimalaitoksen edellä selostettu ratkaisu, keskitys selostuksessa säännöstelyluvan muuttamiseen ja säännöstelyhyödyn korvaamiseen.

Itä-Suomen ympäristölupavirasto muutti päätöksellään 10.11.2008 Ala-Koitajoen vanhaan uomaan juoksettavan veden määrää koskevaa lupaehtoa ja määräsi 5.000 euron kalatalousmaksun Vattenfall Sähköntuotanto Oy:lle (jäljempänä yhtiö). Juoksettukseen käytettiin vanhaa tulvauomaa, jossa rakenteet olivat olemassa.

Juoksettusta koskevan lupamääräyksen ja korvausvelvollisuuden osalta päätöksessä todettiin, että muutoksesta aiheutui energian menetystä. Voimalaitoksen keskimääräinen vuosituotanto oli noin 256.000 MWh. Nyt kysymyksessä olleen lisäjuoksettamisen aiheuttama vähennys tuotettavan sähkön määrään oli noin 12.000 MWh vuodessa. Viitaten vesilain 8 luvun 10 b §:n 4 momentin sovittelumahdollisuuteen ympäristölupavirasto katsoi, että yhtiö oli vuodesta 1955 lähtien voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen kompensoimatta nykytiedon valossa täysimääräisesti siitä aiheutunutta haittaa Ala-Koitajoen luontaiselle saimaanlohelle. Kun otettiin huomioon määräaikaisesta lisäjuoksettuksesta yleiselle edulle koituva hyöty uhanalaisen kalalajin säilyttämiseksi, korvauksen maksaminen menetetyistä energiantuotannosta ei ollut tarpeen.

Yhtiö valitti ratkaisusta Vaasan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen muutoin, mutta poisti kalatalousmaksua koskevan määräyksen. Energian menetystä koskevilta osin hallinto-oikeus totesi ympäristölupaviraston selvittäneen luotettavalla tavalla energian menetyksen määrän. Hallinto-oikeus päättyi samaan arvioon.

Vaasan hallinto-oikeuden perustelujen mukaan energiatuotannon menetys oli vähäistä suurempi. Säännöstelyhyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voitiin sovittelulla. Sovittelussa oli otettava huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödyn saa ja oli voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

Pamilon voimalaitos oli rakennettu vuonna 1955, josta lähtien yhtiö oli voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen kompensoimatta nykytiedon valossa täysimääräisesti siitä aiheutunutta haittaa saimaanlohikannalle. Pamilon voimalaitoksen tuotanto oli noin 260.000 MWh vuodessa. Tehon menetys nyt määrätystä keskimäärin 3 m<sup>3</sup>/s lisäjuoksutuksesta oli korkeintaan 5% vuosituotannosta. Hallinto oikeus piti tarkistamisesta yleiselle edulle koituvaa hyötyä merkittävänä. Hallinto-oikeus totesi, että voimalaitokselle aiheutuva edunmenetys oli otettu riittävästi huomioon kalatalousmaksua alennettaessa. Pamilon laskennallinen osuus kokonaisvahingosta olisi edellyttänyt noin 72.0000 €:n vuosittaista kalatalousmaksua. Kun otettiin huomioon se, että hallinto-oikeus poisti määrätyn 5000 €:n kalatalousmaksun, yhtiölle ei jäänyt mitään korvattavaa.

Valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle yhtiö vetosi muun ohessa siihen, että sillä oli 2 erillistä vesioikeudellista lupaa. Vesilain 3 luvun mukainen voimalaitoslupa ja vesilain 8 luvun mukainen säännöstelylupa. Yhtiön käsityksen mukaan sille, oliko juoksutusmääräys voimalaitosluvassa vaiko säännöstelyluvassa, oli oikeudellista merkitystä. Ala-Koitajoen juoksutusmääräys oli kytketty Koitereen ja Koitajoen säännöstelylupaan eikä Pamilon voimalaitoksen rakentamislupaan. Niin ikään yhtiö vetosi siihen, että jo aiemmin lupakäsittelyjen yhteydessä oli vaadittu Ala-Koitajokeen minimivirtaamaa 3 m<sup>3</sup>/s ja nämä vaatimukset oli päätöksessä hylätty.

Yhtiön käsityksen mukaan kalatalousvelvoitteiden muuttamista tai tarkistamista koskevat edellytykset tuli erottaa muista ympäristöhaitoista. Kalatalousvelvoitteen muutosta ei voida kohdistaa säännöstelylupaosioon edes silloin, kun samalla päätöksellä hankkeen toteuttamista varten on annettu sekä voimalaitoksen rakentamislupa että vesistön säännöstelylupa. Kun tässä asiassa pyrittiin vesilain 8 luvun 10 b §:n nojalla muuttamaan voimassa olevaa kalatalousvelvoitetta, hakemus tuli jättää tutkittavaksi ottamatta tai vaihtoehtoisesti hylätä. Vesilain 8 luvun 10 b §:n soveltamisalaan ei kuulu uhanalaisten kalalajien suojelu. Säännöstä oli näin käytetty sille vieraassa tarkoituksessa.

Yhtiön käsityksen mukaan sille aiheutuva 639.000 €:n tuoton menetys ei kuittaudu sillä, että 5.000 euron suuruinen kalatalousmaksu poistetaan eikä myöskään sillä, ettei yhtiölle määrätä uutta 72.355 euron suuruisia kalatalousmaksua.



Lausunnossaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle kalatalousviranomaisen vetosi samoihin seikkoihin, kuin edellä Kuurnan voimalaitoksen osalta on todettu.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muutettu.

Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus totesi, että vesilain säännöstelyluvan tarkistamista koskeva lainkohta ei oltu rajattu selkeästi. Lainkohdan soveltamisalasta ei kuitenkaan ole suljettu pois myöskään sellaista haittaa, joka aiheutui säännöstelystä vain yhdelle kalalajille tai sen kannalle. Siten luvan tarkistamiselle ei ollut esteenä se, että varsinaisista kalataloudellisista velvoitteistaan säädettiin vesilain 2 luvun 22 §:ssä. Kun saimaanlohen suojelun tavoitteen kannalta tärkeäksi arvioitu lisävirtaaman aikaansaaminen Ala-Koitajokeen vaikutti voimalaitoksen säännöstelyä koskevan luvan määräyksiin, säännöstelyä koskevien määräysten tarkistaminen oli harkittava soveltamalla vesilain 8 luvun 10 §:ää.

Luvan tarkistamisen kannalta keskeisen yleisen hyödyn osalta korkein hallinto-oikeus totesi järvilohen uhanalaisuuden käyttäen samoja perusteluja kuin edellä selostetussa Kuurnan voimalaitoksen ratkaisussa. Nyt kysymyksessä olevassa asiassa vähimmäisjuoksutuksen lisääminen oli tarkoitettu varmistamaan, että järvilohen poikastuotantoalue suureni Ala-Koitajoessa riittävästi. Muuta vastaavaa korvaavaa aluetta ei ole voitu osoittaa. Viitaten lisäjuoksutusmääräykseen sekä järvilohistrategiaan ja muihin seikkoihin korkein hallinto-oikeus katsoi, että lisävirtaama oli järvilohen suojelemiseksi yleisen edun mukainen toimi.

Yhtiölle aiheutuvien menetysten osalta korkein hallinto-oikeus viittasi edellä selostettuihin laskelmiin ja totesi että kokonaisuutena arvioiden lisäjuoksutuksesta aiheutuva sähköntuotannon vähentyminen oli enintään 5% koko voimalaitoksen tuotannosta. Juoksutuksen muutoksesta kokonaisuutena tai sen painottumisesta kesäaikaan ei voitu arvioida aiheutuvan voimalaitoksen käytön kannalta olennaista muutosta. Kun otettiin huomioon määrätyn lisäjuoksutusvelvoitteen määräaikaisuus ja sen pieni suhteellinen osuus sähköntuotannon kokonaismäärästä, ei määrätty vähimmäisjuoksutuksen muutos vähentänyt huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä eikä se muuttanut oleellisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta tuottaa vesivoimalla sähköä.

Säännöstelyhyödyn menetyksen korvaamisen osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa tuli vahinkona, haittana tai muuna edun menetyksenä pitää pelkästään voimalaitoksen sähkön tuotannon vähentymistä. Sekä ympäristölupavirasto että hallinto-oikeus olivat pitäneet lähtökohtana noin 12.000 MWh:n suuruisen vuosittaisen sähköntuotannon arvon menetystä. Rahana menetys oli tehtyjen selvitysten tekemisen ajankohtana arvioitu noin 260.000 euroksi vuodessa. Sekä ympäristölupavirasto että hallinto-oikeus olivat katsoneet voimalaitoksen luvan haltijalle maksettavaksi määrätyn kalatalousvelvoitteen olleen riittämätön laitoksen toiminta-aikana. Laskelmien perusteena oli ollut Pamilon voimalaitoksen osalta kalatalousvelvoitteen noin 72.355 euron vuosikustannus nykytilanteessa arvioiden.

Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikustannuksen olevan likimääräinen arvio. Sitä voitiin käyttää vertailun suuruusluokkaa arvioitaessa. Hallinto oikeus oli lisäksi katsonut, ettei yhtiölle ollut enää perusteita asettaa kalatalousmaksua, mikä oli voitu myös ottaa huomioon luvan tarkistamisesta johtuvan menetyksen määrää alentavana seikkana.

Korkein hallinto-oikeus totesi korvattavuuden osalta sen, että kysymyksessä oli määräaikainen kokeiluluonteinen juoksutusmääräyksen muutos ja sen aiheuttama säännöstelyhyödyn menetys. Asiassa oli otettava huomioon vuonna 1955 rakennetun voimalaitoksen säännöstelystä saatu hyöty ja se, millaisia investointeja voimalaitostoimintaa varten oli tehty. Tällöin voitiin tarkastella voimalaitos rakenteiden ja koneistojen kuoletusaikaa käyttäen hyödyksi laskennallisia poistoaikoja. Käytännössä 20 vuoden käytön jälkeen voimalaitos investoinneista oli poistamatta noin 20-30% ja 30 vuoden jälkeen noin 10-15%.

Korkeimman hallinto-oikeuden perustelujen mukaan yleisenä lähtökohtana tuli pitää sitä, että korvauskynnys yli 30 vuotta vanhoille investoinneille oli asetettava melko korkeaksi. Toisaalta oikeus viittasi siihen, että vuoden 1994 voimaan tulleen vesilain muutoksen jälkeen tehtyjä investointeja oli arvioitava toisin kuin muita. Lähtökohtaisesti korvauskynnys näiden investointien osalta oli asetettava myös korkeaksi, koska lupapäätöksen tarkistamismahdollisuus oli ollut tiedossa investointeja tehtäessä. Yhtiö oli valituksessaan viitannut investointeihin ja omistusjärjestelyihin, jotka oli toteutettu mainitun lainmuutoksen voimaantulon jälkeen.

Korkein hallinto oikeus tiivisti korvattavuuden seuraavasti: kun otettiin huomioon lisäjuoksutuksen suhteellisen pieni osuus käytettävästä kokonaisvirtaamasta, säännöstelystä saatu pitkäaikainen hyöty ja vähimmäisjuoksutusta koskevan lupamääräyksen suhteellisen lyhyt voimassaoloaika, eli seitsemän vuotta tarkistamisesta, aiheutuvaa vahinkoa, haittaa ja edunmenetystä ei ollut syytä määrätä korvattavaksi nyt kysymyksessä olevan lupamääräyksen voimassaoloaikana.

Ratkaisu oli äänestysratkaisu (6-1). Vähemmistöön jäänyt ympäristöasiainneuvos hyväksyi esittelijän mietinnön ja otti huomioon mm. laitokseen 1990-luvulla tehdyt investoinnit ja tehonnostot kokonaisharkinnassa vaikka totesikin enemmistön tavoin niiden tehdyn vuoden 1994 vesilain muutoksen jälkeen ja olleen periaatteessa yhtiön tiedossa niin, että lupaehtoja voitiin tarkistaa. Hän viittasi yhtiön laskelmaan kokonaismenetyksestä vuoden 2008 hintatasossa (639.000 €), joka pääomitettuna oli 12 780.000 €. Kun vielä otettiin huomioon sähkön hinnan nousujohteinen kehitys vuodesta 2008, olivat yhtiölle aiheutuvat vahingot, haitat ja edunmenetykset merkitykseltään vähäistä suurempia ja suuruusluokaltaan sellaisia, ettei niiden sovittelu ole mahdollista ilman että yhtiölle ei korvata lainkaan sen kärsimiä taloudellisia menetyksiä.

Ratkaisussa on kysymys erittäin keskeisistä seikoista, joihin kalatalousmääräyksen muuttaminen vaikuttaa ja joihin se usein liittyy. Käytännön toiminnan ja sen vaikutuksien tasolla säännöstely ja voimalaitoksen rakentaminen ja käyttö eivät helposti ole toisistaan erotettavissa. Esimerkiksi järviällästä säännöstellään usein jokiuomassa sitä lähinnä sijaitsevalla voimalaitoksella. Jokiuomassa seuraavat voimalaitokset

puolestaan käyttävät säännöstelyn johdosta niihin ohjattavaa vesimäärää. Voimalaitosten patoaltaiinsa kohdistama säännöstely on voitu ratkaista myös voimalaitosta koskevassa luvassa. Käytännön tilanteet ovat moninaiset, eikä niihin voi ottaa kantaa yksityiskohtia tuntematta.

Kuitenkin joitakin suuntaa antavia kantoja voidaan muodostaa. Ensiksikin on syytä todeta, että korkein hallinto-oikeus ei pitänyt muodollista vesilain lupajärjestelmästä johtuvaa lupien jaottelua merkityksellisenä. Vesilain järjestelmässä lupa voidaan myöntää yhdessä päätöksessä lain eri lukujen perusteella. Näin esimerkiksi voimalaitoksen rakentamislupa ja säännöstelylupa perustuvat eri lainkohtiin ja niiden lupaedellytykset ovat periaatteessa omiaan. Samoin oikeudet ja velvollisuudet lähtökohtaisesti määräytyvät ao. lupaa koskevien säännösten perusteella. Kalatalousvelvoitteen muuttamisessa ei kuitenkaan voida tehokkaasti vedota siihen, että esimerkiksi juoksutusmääräys on annettu säännöstelyluvassa ja kalatalousvelvoite voimalaitoksen rakentamisluvassa. Kalatalousvelvoite määrätään lähtökohtaisesti ajatellen toimintaa (vesitaloudellista hanketta) kokonaisuutena.

Toinen merkittävä linjaus on energiahäyödyn korvaaminen ja erityisesti vesilain säännöstelylukuun sisältyneiden korvaussäännösten tulkinta. Korkein hallinto-oikeus on linjannut hyvin selkeästi seikkoja, joiden varaan korvattavuuden arviointi on rakennettava. Ensinnä on tarkasteltava energiantuotannosta pois ohjattava juoksutuksen (vesimäärän) suuruutta suhteessa käytettävään kokonaisvirtaamaan. Ratkaisussa 5 % suuruista vähennystä ei pidetty korvattavana. Toiseksi on otettava huomioon säännöstelystä saadun häyödyn kesto. Pitkäaikainen häyöty otetaan huomioon korvauskynnystä korottavana seikkana. Tavallaan siis ajatellaan, että toiminnanharjoittaja on saanut jo nauttia pitkään investointien tuotosta. Kolmanneksi otetaan huomioon se, millainen ja kuinka pitkäaikainen menetys toiminnanharjoittajaa kohtaa.

### 3.4 Mäntänkosken kalatalousvelvoitteen muuttaminen

Mäntänkosken kalatalousvelvoitteen muuttamista koskee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2012:52.

Hämeen läänin maaherra oli 10.10.1934 antamallaan päätöksellä nro 5179 vesioikeuslain (31/1902) nojalla myöntänyt G.A. Serlachius Aktiebolag -nimiselle osakeyhtiölle luvan vesilaitoksen rakentamiseen Mäntänkoskeen Mäntän kunnassa, nykyisin Mänttä-Vilppulan kaupungissa. Päätöksen lupaehto 6 kuului seuraavasti:

"6. Vesilaitoksen omistaja on velvollinen omalla kustannuksellaan rakentamaan ja kunnossa pitämään kalahissin ja siinä vastedes tekemään ne muutokset, jotka kalastusviranomaiset katsovat tarpeellisiksi sen tarkoituksenmukaiseksi saattamiseksi."

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto oli sittemmin 31.12.2008 päätöksellään Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskuksen hakemuksesta vesilain (264/1961) nojalla muuttanut Mäntänkosken vesilaitoksen rakentamista koskevan Hämeen läänin maaherran 10.10.1934 antaman päätöksen nro 5179 lupaehdon 6 määräajaksi. Luvan haltijan oli maksettava vuodesta 2009 lähtien vuosittain kalatalousmaksua 7 100 euroa. Luvan haltijan oli rakennettava vuoden 2009 loppuun mennessä voimalaitoksen alapuolelle kalatien alkupää tai vastaava laite, jolla luvan haltijan tuli kustannuksellaan seurata Mäntänkoskeen nousevien kalojen määrää. Luvan haltijan tuli seurata myös laskeutuvien kalojen määrää. Seurantalaitteistoja oli tarvittaessa muutettava siten, että nousevien ja laskeutuvien kalojen määrä saatiin mahdollisimman hyvin selville. Luvan haltijan oli vuoden 2015 loppuun mennessä toimitettava Länsi-Suomen ympäristölupavirastoon Hämeen läänin maaherran 10.10.1934 antaman päätöksen nro 5179 lupaehdon 6 kalatalousvelvoitetta koskeva hakemus. Hakemukseen oli liitettävä tarkkailuun perustuva selvitys nousevien ja laskeutuvien kalojen määristä ja kulkuajankohdista sekä selvitys kalatiestä rakentamis-, käyttö- ja ylläpitokustannuksineen.

Muun muassa luvanhaltija ja kalastusalue valittivat ympäristölupaviraston päätöksestä Vaasan hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta kalastusalueen valituksen siltä osin kuin kalastusalue oli vaatinut kalahissin valvonnan laiminlyönnin huomioon ottamista määrättävässä kalatalousmaksussa sekä mahdollisen vahingonkorvauksen määräämistä luvattomasti turbiiniin johdetulla vesimäärällä saavutetusta hyödystä energiantuotannolle. Hallinto-oikeus korotti kalastusalueen valituksesta ympäristölupaviraston päätöksellä määrätyn kalatalousmaksun 20 000 euroon.

Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen toteuttamisen puutteellinen valvonta tai toteuttamattomuudesta mahdollisesti aiheutunut vahinko eivät olleet vesilain mukaisia perusteita velvoitteen muuttamiselle tai kalatalousmaksun määrälle. Viranomaisen tai luvanhaltijan mahdollisia laiminlyöntejä ei voida tutkia vesilain mukaisen hakemusasian yhteydessä. Kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevassa asiassa ei voida myöskään tutkia, onko luvanhaltija laittomasti hyötynyt siitä, että vettä ei ole juoksutettu kalahissiin.

Kalatalousmaksun korottamista hallinto-oikeus perusteli sillä, että kalatalousvelvoite oli osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi Mäntänkoskella vallinneissa olosuhteissa, joten sen tarkistaminen kalatalousmaksuksi oli tarpeen. Kalatalousmaksun perusteena tuli vesilain 2 luvun 22 §:n 3 momentin mukaan olla vahingon kompensoimiseksi tarvittavan toimenpiteen kohtuullinen kustannus. Kun luvassa oli määrätty rakentamaan kalahissi, perusteena tuli olla kalojen nousulaitteen kohtuullinen toteuttamiskustannus. Hallinto-oikeus hyväksyi asiaan liittyvässä selvityksessä esitetyn arvion, että toimivan kalatien rakentamiskustannus olisi noin 300 000 euroa ja sen käyttö maksaisi noin 1.500 euroa vuosittain. Hakijan selvityksen mukaan energianmenetys olisi 3.000 – 6.800 euroa vuodessa, kun kalatien käyttöaika oli 150 vuorokautta vuodessa, tarvittava virtaama 0,5 - 0,8 m<sup>3</sup>/s ja energian hinta 35 - 50 euroa/MWh.

Kalatien pääasiallinen tarkoitus oli mahdollistaa taimenen nousu. Hallinto-oikeus arvioi selvityksestä poiketen, että taimenen nousun turvaamiseksi

kalatien tulisi olla käytössä kevästä vuoden loppuun, eli noin kahdeksan kuukautta vuodessa, ja että kalatie vaatisi vähintään 0,8 m<sup>3</sup>/s:n virtaaman. Selvitykseen sisältyvän laskelman perusteella hallinto-oikeus arvioi, että kalatien yhtiölle aiheuttama energianmenetys olisi noin 8.000 – 10.000 euroa vuodessa.

Kalatalousmaksun määrässä oli otettava huomioon yhtiön aiemmin toteuttaman ja 1950-luvulla käytöstä poistetun kalahissin ja ympäristölupaviraston rakennettavaksi määräämän kalatien alkupään kustannuksia. Laitteen rakentamis- ja käyttökustannukset eivät olleet tiedossa. Hallinto-oikeus katsoi, että kalahissin ja kalatien alkupään kustannuksina tuli ottaa huomioon 50 prosenttia uuden kalatien rakentamiskustannuksista, jolloin kalatalousmaksun perusteena oleva kustannus oli 150.000 euroa ja sitä vastaava vuosimaksu 8.220 euroa. Kalahissin vuotuisten käyttökustannusten oli arvioitu olevan 1.500 euroa. Kalatien alkupään rakentaminen ja nousevien vaelluskalojen määrän seuranta vuoteen 2015 asti aiheuttivat voimalaitoksen omistajalle kustannuksia, joiden arvioitu määrä vuositasolla on noin 1.000 euroa. Tämän kustannuksen hallinto-oikeus otti huomioon alentamalla kalatalousveloitteen määrää vastaavalla summalla. Veloitteen kohtuullinen vuosikustannus oli näin ollen yhteensä 20.000 euroa vuodessa.

Hallinto-oikeus totesi, että lainvalmistelutöiden (HE 17/1994 vp) mukaan arvioitaessa vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin mukaista kalatalousveloitteen muuttamista, kalatalousmaksun tarkistamispäätöstä tehtäessä, lähtökohta arvioissa oli se, mikä olisi aikanaan määrätyn maksun perusteina olleiden toimenpiteiden hinta nykyhetkellä. Koska määrättävän kalatalousmaksun perusteena oli luvassa määrätyn toimenpideveloitteen kohtuullinen kustannus, taimenistukkaiden hinnalla ei ole asiassa merkitystä.

Vesilain 2 luvun 22 b §:n mukaan, jos kalatalousmaksu oli määrätty vuosittain suoritettavaksi ja sen perusteena oleva kustannustaso oli muuttunut, kalatalousviranomaisen peri maksun kustannustason nousua vastaavasti tarkistettuna, vaikka sitä ei oltu 22 §:n 4 momentissa mainituin tavoin muutettu. Kalatalousmaksu oli tämän lainkohdan perusteella sidottu kustannustasoindeksiin. Lisäksi, kun otettiin huomioon hallinto-oikeuden päätöksessään käyttämä energian hinta 50 euroa/MWh, ei muuta korotusta energian hintaan ollut syytä tehdä. Näillä perusteilla hallinto-oikeus oli vaatimuksen enemmälti hyläten korottanut kalatalousmaksun 20 000 euroon vuodessa.

Luvanhaltija vaati valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja ympäristölupaviraston päätös saatetaan voimaan määräaikaisten osalta tarkistettuna. Yhtiö viittasi mm. kalastusalueen puuttuvaan valitusoikeuteen sekä hallinto-oikeudessa tapahtuneeseen tuomiovallan ylittämiseen.

Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus jätti tutkimatta kalastusalueen vaatimukset kalatalousveloitteen tarkistamista koskevan hakemuksen vireillepanolle asetettavasta määräajasta ja kalatalousmaksun maksamisesta takautuvasti. Muutoin korkein hallinto-oikeus tutkinut asian ja alensi ympäristölupaviraston päätöksellä määrätyn kalatalousmaksun, sellaisena kuin

se oli hallinto-oikeuden päätöksellä muutettuna, 14.000 euroon. Valitus hylättiin enemmälti. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muutoin muutettu. Kalatalousmaksun maksamiselle, kalatien alkupään tai vastaavan laitteen rakentamiselle, laitteistojen rakentamiselle sekä nousevien ja laskeutuvien kalojen seurantaan koskevan suunnitelman hyväksyttäväksi toimittamiselle ja kalatalousvelvoitetta koskevan hakemuksen toimittamiselle asetettuja määräaikoja pidennetään.

Mäntänkosken vesilaitoksen rakentamista koskeva, Hämeen läänin maaherran 10.10.1934 antaman päätöksen nro 5179 lupaehto 6 kuului tämän jälkeen kokonaisuudessaan seuraavasti:

"Luvan haltijan on maksettava vuodesta 2012 lähtien vuosittain tammikuun loppuun mennessä, vuodelta 2012 maksettavan kalatalousmaksun osalta kuitenkin 30 päivän kuluessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousyksikölle kalatalousmaksua 14 000 euroa. Kalatalousmaksu on käytettävä voimalaitoksen ylä- ja alapuolisille vesialueille tehtäviin vaelluskalaistutuksiin ja muihin tarpeellisiin kalataloudellisten haittojen vähentämistoimenpiteisiin. Ennen istutussuunnitelman ja sen mahdollisten muutosten mukaisten istutusten toteuttamista suunnitelmasta on kuultava D:n kalastusalueella ja B:n kalastusalueella.

Luvan haltijan on rakennettava 30.6.2013 mennessä voimalaitoksen alapuolelle kalatien alkupää tai vastaava laite, jolla luvan haltijan tulee kustannuksellaan seurata Mäntänkoskeen nousevien kalojen määrää. Luvan haltijan tulee seurata myös laskeutuvien kalojen määrää. Seurantalaitteistoja on tarvittaessa muutettava siten, että nousevien ja laskeutuvien kalojen määrä saadaan mahdollisimman hyvin selville.

Seurantalaitteistojen rakentamista sekä nousevien ja laskeutuvien kalojen seurantaan koskeva suunnitelma on toimitettava Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousyksikön hyväksyttäväksi 31.12.2012 mennessä. Seurantaan koskeva selvitys on toimitettava vuosittain helmikuun loppuun mennessä Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousyksikölle, D:n kalastusalueelle ja B:n kalastusalueelle.

Luvan haltijan on vuoden 2018 loppuun mennessä toimitettava Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueelle Hämeen läänin maaherran 10.10.1934 antaman päätöksen nro 5179 lupaehtoon 6 kalatalousvelvoitetta koskeva hakemus. Hakemukseen on liitettävä tarkkailuun perustuva selvitys nousevien ja laskeutuvien kalojen määristä ja kulkuajankohdista sekä selvitys kalatiestä rakentamis-, käyttö- ja ylläpitokustannuksineen."

Korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että kalastusalue oli esittänyt tutkimatta jääneet vaatimuksensa vasta valitusajan jälkeen, korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassaan vastineessa. Kalastusalueen valitusoikeuden osalta korkein hallinto-oikeus totesi, selostettuaan yksityiskohtaisesti asiaa koskevia säännöksiä, että kalastusalue oli lakisääteinen julkisoikeudellinen yhteenliittymä, josta säädetään kalastuslaissa ja joka lainvalmistelutöiden

mukaan voitiin valitusoikeuden määräytymisen osalta rinnastaa viranomaisiin.

Kalatalousmaksun määrän korottamisen ja hallinto-oikeuden toimivallan osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että vesilain 2 luvun 22 §:n mukainen kalatalousmääräys (kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu) oli osa lupamääräysten muodostamaa kokonaisuutta. Määräys annettiin sekä yksityisen että yleisen kalatalousedun turvaamiseksi, ja määräys vaikutti kaikkien hankkeen vaikutusten kohteena olevien vesialueiden omistajien ja haltijoiden asemaan. Kalatalousmääräyksen sisältö otettiin huomioon arvioitaessa hankkeesta vastaavan velvollisuutta muutoin korvata hankkeesta vesialueen omistajille ja haltijoille aiheutuvia vahinkoja.

Vesilain 2 luvun 22 §:n 3 momentin mukaan kalatalousmaksu määrättiin kalatalousviranomaisen käytettäväksi laissa edellytetyllä tavalla. Maksun vaatimiseen oikeutetuista ei ollut säännöstä. Lupahakemusta käsiteltäessä kalatalousvelvoite tai sen vaihtoehtona kalatalousmaksuvelvoite voitiin asettaa viran puolesta, mutta kummankin määräämistä saattoi kalatalousviranomaisen lisäksi vaatia vesialueen omistaja tai haltija tai muu, jonka etuun tai oikeuteen maksu voi vaikuttaa (asianosainen). Näin ollen myös vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin mukaisen hakemuksen kalatalousmaksun muuttamiseksi voi tehdä muukin kuin kalatalousviranomaisen.

Vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin mukaisen hakemuksen tehnyt ei voinut hakemuksellaan rajoittaa lupaviranomaisen harkintaa siitä, mikä se olisi, jos velvoite määrättäisiin luvan myöntämisen yhteydessä. Myös mainitun 4 momentin mukaista hakemusta ratkaistessaan lupaviranomaisen oli vesilain 16 luvun 21 §:ssä säädetyllä tavalla otettava viran puolesta huomioon kaikki asiaan liittyvät yleiset ja yksityiset edut. Hakemusta käsiteltäessä oli kuultava hankkeen vaikutusalueella sijaitsevien vesialueiden omistajia ja haltijoita sekä alueiden käyttäjiä ja viranomaisia. Lupaviranomaisen päätöksessä oli vesilain 16 luvun 23 §:n 2 momentin mukaisesti lausuttava hakemuksen johdosta tehdyistä muistutuksista ja vaatimuksista. Kun kysymys oli hakemuksesta, jonka tarkoitus oli vesilain 2 luvun 22 §:n 1 momentin mukaisen kalatalousvelvoitteen muuttaminen saman pykälän 3 momentin mukaiseksi kalatalousmaksuksi, mainittu virallisperiaate korostui, koska kalatalousmaksu määrätään kalatalousviranomaisen käytettäväksi. Kalastusalue oli vaatinut kalatalousmaksun määräämistä täysimääräisenä niin, että voimallaitoksen kalahissin käytöstä poistamisesta saama energiahyöty otettiin huomioon.

Näin ollen kalastusalueen valitusta käsitellessään Vaasan hallinto-oikeus oli voinut kalastusalueen valituksesta arvioida voimassa olevan kalatalousvelvoitteen sisältöä sekä velvoitteen korvaavan kalatalousmaksun vastaavuutta velvoitteeseen nähden ja siten myös ympäristölupaviraston määräämän kalatalousmaksun riittävyttä maksun määräämisen perusteena olevan kalastolle tai kalastukselle aiheutuvien haittojen ehkäisemisen kannalta. Arviointia tehdessään hallinto-oikeus ei ollut sidottu hakemuksessa lupaviranomaiselle esitettyihin kalatalousmaksun määräytymisen perusteisiin, vaan se oli voinut arvioida ne kalastusalueen valituksen perusteella ilman, että asia olisi tullut palauttaa lupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus totesi asiassa olevan nyt kysymys vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa tarkoitettusta muutoshakemuksesta. Muutettaessa kalatalousvelvoite kalatalousmaksuksi hankkeen toteuttamisesta aiheutuva vahinko kalastolle ja kalastukselle ehkäistään tai sitä vähennetään aiemmin luvassa suoraan määrättyjen toimenpiteiden sijasta viranomaiselle suoritettavan kalatalousmaksun perusteella toteutettavin toimenpitein.

Mainitunlainen muuttaminen saattoi yksittäistapauksessa samalla merkitä toimenpiteiden laadullista muuttumista. Kysymyksessä olevassa ratkaisussa kalahissivelvoitteen sijaan tulisivat muunlaiset maksuvaroin toteutettavat toimenpiteet. Syynä muuttamiselle saattoi olla muun ohella se, että näin voitiin kalataloudellisia menetyksiä estää tai vähentää tarkoituksenmukaisemmalla tavalla olosuhteiden muututtua. Riippumatta siitä, muutettiin toimenpidevelvoite maksuvelvoitteeksi vai muunlaiseksi toimenpidevelvoitteeksi, vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa tarkoitettun muutetun velvoitteen tuli siten tasoltaan olla sellainen, että sen avulla voitiin toteuttaa toimenpiteet, joilla ehkäistiin tai vähennettiin kalatalousvahinkoa vähintään samantasoisesti kuin aiemmin asetetulla toimenpidevelvoitteella oli ollut saavutettavissa.

Kun otettiin huomioon, että Mäntänkosken voimalaitoksen rakentamisesta oli kulunut jo yli 70 vuotta, ei enää jälkikäteen ollut saatavissa tarkkaa selvitystä siitä, mikä kosken kalataloudellinen merkitys oli ollut ja oliko koski toiminut muutoin nousuesteenä. Tässä tilanteessa maksun määrää arvioitaessa oli voitu ottaa huomioon soveltuvin osin myös samankaltaisia näkökohtia kuin tarkistettaessa jo voimassa olevan kalatalousmaksun määrää vesilain 2 luvun 22 b §:stä poiketen vesilain 2 luvun 22 c §:n mukaisesti ensimmäisen kerran silloin, kun maksuvelvoite oli asetettu vanhaa vesilakia edeltäneen lain nojalla.

Kalatalousmaksun määrää arvioitaessa voitiin tällöin lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävänä kustannustasona aiemmin määrätyn velvoitteen mukaisten toimenpiteiden hintaa nykyhetkellä. Laskelmassa tuli ottaa huomioon velvoitteen rakennuskustannukset kuoletusajan ollessa 50 vuotta ja korkokantana 5 prosenttia, käyttö ja huoltokustannukset, sähkönmenetykset sekä muut velvoitteeseen liittyvät kustannukset. Hallinto-oikeuden asiassa käyttämiä laskelman perusteita voitiin siten tältä kannalta pitää oikeina siihenkin nähden, mitä oikeuskäytännössä oli samankaltaisessa tapauksessa pidetty yleisesti mahdollisena. Maksun määrää arvioitaessa oli silti lisäksi otettava huomioon, että vesilain 2 luvun 22 §:n 3 momentin mukaan kalatalousmaksun tuli säännönmukaisessa asettamistilanteessa vastata vaihtoehtona olevan kalatalousvelvoitteen kohtuullisia kustannuksia.

Kun otettiin huomioon, että sekä ympäristölupaviraston että hallinto-oikeuden käyttämät laskelmat oli tehty osin likimääräisinä arvioina, oli hallinto-oikeuden määräämää kalatalousmaksun lopputulosta tarpeen tarkistaa erityisesti energiantuotannon määrän ja selvityksen tekemiseen liittyvien kulujen osalta. Riittävänä kalatalousmaksuna oli tällöin pidettävä 14 000 euroa vuodessa. Määrää oli pidettävä myös kohtuullisena, kun lisäksi otettiin huomioon, että luvan haltijan oli vuoden 2018 loppuun mennessä tehtävä kalatalousvelvoitetta koskeva hakemus, jonka käsittelyn yhteydessä myös kalatalousmaksun tarpeellisuus ja soveltuvuus velvoitteeksi sekä mahdollisen pysyvän maksun määrä voitiin tämän päätöksen estämättä arvioida.



Arvioitaessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua on erotettava toisistaan kalastusalueen puhevalta ja muut valituksen tutkimiseen tai tutkimatta jättämiseen liittyvät seikat. Näiden osalta enempään kommentointiin ei nähdäkseni ole tarvetta. Kalatalousvelvoitteen muuttamisen ja myös sen tarkistamisen kannalta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla on merkitystä. Siinä käydään lävitse muuttamisen syytä (perustetta), joka voi olla menetysten ehkäiseminen tarkoituksenmukaisemmalla tavalla olosuhteiden muututtua. Lopputuloksen kannalta sillä muutetaanko toimenpidevelvoite maksuvelvoitteeksi vai muunlaiseksi toimenpidevelvoitteeksi, ei ole merkitystä. Joka tapauksessa tulee pyrkiä siihen, että muutetun velvoitteen tulee olla riittävä. Muutetulla velvoitteella tulee ehkäistä tai vähentää kalatalousvahinko vähintään samantasoisesti kuin aiemmin asetetulla toimenpidevelvoitteella oli ollut saavutettavissa. Vähintään samantasoisesti muodostaa näin alarajan hyväksyttävälle kalatalousvelvoitteen tasolle. Korkein hallinto-oikeus piti tässä asiassa hyväksyttävänä kustannustasona aiemmin määrätyn velvoitteen mukaisten toimenpiteiden hintaa nykyhetkellä. Käsitykseni mukaan tämä johtui pitkälle siitä, että Mäntänkosken kalataloudellista merkitystä ei enää pystytty jälkikäteen luotettavasti selvittämään. Kysymys on poikkeuksellisesta tilanteesta, koska yleensä kalataloudellinen merkitys voidaan kohtuullisella luotettavuudella selvittää. Nähdäkseni korkein hallinto-oikeus päätyi perusteluista ilmenevillä tavoilla, soveltaen kohtuuden mukaan vesilainsäädännön vastaavia, vaikkakaan ei suoraan soveltuvia säännöksiä, kompromissiksi luonnehdittavaan ratkaisuun.

#### 4. Johtopäätökset

Arvioin seuraavassa selvitykseeni perustuen eräitä keskeisimpiä seikkoja suhteessa Kemijoen kalatalousvelvoitteen muuttamiseen. Muutoin viittaa edellä esitettyyn ja siihen sisältyviin kannanottoihin.

1. Kemijoen kalatalousvelvoitteen muuttamisessa vesilain 3 luvun 22 §:n perusteella lähtökohtana tulee pitää aikanaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä vuonna 1980 asetettua kalatalousvelvoitetta. Tämän velvoitteen taustalla oleva vahinkoarvio ja siihen liittyvät seikat, mukaan lukien laskelmat poikastuotantokyvystä ja muut tuolloin asiaa ratkaistaessa käsillä olleet tosiseikat ympäristöolosuhteineen, tulee selvittää. Yksinkertaistaen on vastattava kysymykseen millä perusteilla Kemijoen kalatalousvelvoite asetettiin.

Tämän jälkeen on arvioitava, ovatko olosuhteet muuttuneet olennaisesti ja millainen kalatalousvelvoite tämän päivän tilanteessa asetettaisiin. Olosuhteiden olennainen muutos on väistämättä tapauskohtainen asia, jota harkittaessa tulee ottaa huomioon kysymyksessä olevan tilanteen erityispiirteet. Oikeuskäytännöstä ja oikeustieteen kannanotoista saa johtoa siihen, mitä yleensä pidetään olosuhteiden muutoksena. Lähtökohtaisesti olosuhteiden olennainen muutos on lainsäädäntöön sisältyvä avoin tunnusmerkkistö, jonka käsilläolo yksittäisessä tilanteessa tulee arvioida kokonaisharkinnalla. Tarkoitin tällä sitä, että olosuhteiden muutosta yhden tai

toisen tunnusmerkistöön sisältyvän tosiseikan osalta ei pidä arvioida yksistään kiinnittäen huomiota esimerkiksi vain veden laadun muutokseen taikka tiedon lisääntymiseen.

2. Vesilain 19 luvun 4 §:n mukaan vesitalouslupa ja siitä johtuviin oikeussuhteisiin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin sovelletaan lähtökohtaisesti luvan antohetkellä voimassa olevaa vesilainsäädäntöä. Kemijoen olosuhteissa on ylipäänsä haastavaa harkita sitä, mikä on lupaa annettaessa voimassa oleva vesilainsäädäntö. Tämä johtuu siitä, että luvat on annettu suhteellisen pitkän ajanjakson kuluessa, osittain aluksi väliaikaisilla luvilla ja osittain soveltaen erityislainsäädäntöä. Lopulliset lupapäätökset ovat ylipäänsä vesilain 19 luvun 4 §:n tulkinnan lähtökohta. Lisäksi hankkeissa on suoritettu vanhan vesilain mukaisia lopputarkastuksia, joissa on velvoitteita (lupaehtoja) osin muutettu ja annettu myös uusia lupaehtoja. Hankkeita on myös muutettu suoritettujen voimalaitosten tehonnostojen ja niiden johdosta annettujen lupapäätösten avulla.

Kalatalousvelvoitteen muuttamisen kohdalla vesilain 19 luvun 4 §:n säännös jää taka-alalle. Tämä johtuu siitä, että vesilain voimaannossäännös 19 luvun 10 §:ssä on tätä velvoitetta koskeva erityissäännös. Kalatalousvelvoitteen muuttaminen toisin sanoen ratkaistaan nykylainsäädännön perusteella soveltaen muuttamismahdollisuuden arvioinnissa vesilain 3 luvun 22 §:ää ja 19 luvun 10 §:ää. Tarkistamisen pääedellytykset ovat olosuhteiden olennainen muutos (vesilain 3 luvun 22 §) ja yleinen tai tärkeä yksityinen etu.

3. Oikeuskäytännön tarkastelun perusteella huomioon otettavia seikkoja ovat olosuhteiden olennaisen muuttumisen osalta ensin kalataloudellinen tilanne, joka voi ilmetä veden laadun parantumisenä, kalakantojen parantuneina hoitomahdollisuuksina tai kalastoa koskevan tiedon lisääntymisenä (KHO 2004:98, Kokemäenjoen kalatalousvelvoitteen muuttaminen). Olennaista on arvioida se, onko kalataloudellinen tilanne muuttunut verrattaessa päätöksen antohetkellä (ja käytännössä sitä ennen) vallinnutta tilannetta nyt käsillä olevaan. Olosuhteiden muuttumista harkitaan aina tapauskohtaisesti, jonka vuoksi aiemman päätöksen perusteena olevat seikat tulee selvittää. Olosuhteiden muuttumisen tulkinta aloitetaan nähdäkseni edeten kokonaisuudesta käsin, kuten johtopäätösten kohdassa 1. olen todennut. Kalataloudellisen tilanteen tulee olla toinen, jos olosuhteiden muutoskriteeriä halutaan käyttää.

Toiseksi kalataloudellisen tilanteen muutoksen arvioinnissa merkitystä on ympäristöolosuhteilla, joita voivat olla vedenlaadun muutokset tai muut vastaavat seikat, esimerkiksi vesistöjen kunnostukset. Kemijoella myös uiton loppuminen on muuttanut ympäristöolosuhteita. Kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen on KHO:n ratkaisun mukaan myös peruste olosuhteiden olennaiselle muutokselle. Ratkaisusta ilmenee, että tiedon lisääntyminen voi kohdistua luonnontieteelliseen tietoon, joka puolestaan antaa mahdollisuuden hoitaa kalakantoja aiempaa paremmin. Niin ikään merkittävää on kalastukselle aiheutuneiden vahinkojen arviointi ja siinä tapahtunut kehitys. Olosuhteiden muutos on käsillä, jos kalastolle aiheutuvat menetykset

pystytään nykytietämyksen valossa arvioimaan luotettavammin ja aiempaa paremmin kompensoimaan.

Kuurnan voimalaitosta koskevassa ratkaisussa olosuhteiden muuttumisena pidettiin sitä, että kalatalousveloitteen toteuttaminen ei ollut toteutettavissa tehokkaasti aiemmin määrättyllä veloitteella. Tämä on nähdäkseen johdonmukainen kanta verrattaessa ratkaisua Kokemäenjoen kalatalousveloitteen muuttamiseen, eli merkitystä annettiin sekä mahdollisuudelle hoitaa kalakantoja aiempaa paremmin että luonnontieteellisen tiedon lisääntymiselle.

4. Kemijokea koskevaa kalatalousveloitetta muutettaessa ja asetettaessa uutta veloitetta lähtökohtana tulee pitää uutta kalataloudellista vahinkoarvioita ja sen nojalla määrittyvää hoidon tarvetta. Pyrkimyksenä tulee olla se, että asetettava uusi kalatalousveloite kattaa nykytietämyksen valossa kalataloudelle aiheutuvan vahingon. Uutta veloitetta asetettaessa sovelletaan vesilain 3 luvun 22 §:n säännöstä. Huomioon tulee ottaa hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja kalastuksen järjestely. Kun kysymys on olosuhteiden muuttumiseen perustuvasta kalatalousveloitteen muuttamisesta, vanhan veloitteen kustannustasolla ei ole merkitystä. Toisin sanoen uusi asetettava veloite voi olla kustannuksiltaan aiempaa suurempi. Kustannusten tulee kuitenkin vesilain 3 luvun 22 §:n mukaisesti olla niillä saavutettavaan hyötyyn nähden kohtuullisia. Toisin sanoen kohtuullisuutta arvioidaan vesilain 3 luvun 22 §:n perusteella vertaamalla muutettua kalatalousveloitetta ja sen kustannuksia saavutettavaan hyötyyn. Tämä on normaalia vesilain mukaista punnintaa.

5. Harkittaessa energiamenetyksiä ja niiden korvaamista tulee ottaa huomioon uusimman oikeuskäytännön linjaukset. Energiamenetykset astuvat kuvaan mukaan, mikäli uudessa kalatalousveloitteessa päädytään kalateiden rakentamiseen tai muihin toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat vesistön virtaamiin, voimalaitosten käyttöön ja niillä suoritettavaan vesistön säännöstelyyn. Nämä kysymykset edellyttävät erillistä selvitystyötä. Erikseen on myös selvitettävä se, tuleeko suorittaa vesilain 19 luvun 7 §:n mukainen menettely vai voidaanko kalatalousveloitteen muuttamista koskevassa asiassa vaatia ja ratkaista kysymys kalateihin johdettavasta virtaamasta mikäli se vaikuttaa säännöstelylupaan. Oikeuskäytännöstä on kuitenkin pääteltävissä, että jokin kohtuullinen osa voimalaitoksen virtaamasta voitaneen käyttää kalateiden tarpeisiin ilman että siitä automaattisesti seuraa laskennallisen energiahäviön menetyksen korvaaminen.

6. Korkeimman hallinto-oikeuden uusimpien linjausten mukaan pyrkimys luonnonmukaisempaan veloittehoitoon on merkittävä. Esimerkiksi sekä Kuurnan että Pamilon voimalaitoksia koskevin ratkaisujen perusteissa mainitaan sekä järvilohi- että kalatiestrategia. Kemijoen tilanteessa on myös arvioitava sitä, mikä merkitys Ounasjoella tai Kemijoen yläjuoksulla on poikastuotantoalueena. Asetettaessa Kemijoen voimassa olevaa kalatalousveloitetta ei vielä ollut ratkaisua Ounasjoen suojelusta.

7. Arvioitaessa vesilainsäädännön valossa velvoitteen toteuttajaa on lähtökohtana pidetty sitä, että luvanhaltija vastaa lupaan sisältyvien velvoitteiden toteuttamisesta. Kalatalousvelvoitteen kohdalla velvoitteen toteuttajana voi olla luvanhaltija (kalatalousvelvoite) taikka viranomainen (kalatalousmaksu). Juridiselta kannalta molemmat ovat mahdollisia ja nykyilainsäädännön valossa tasavertaisia. Pidän kuitenkin suurten vesitaloushankkeiden kohdalla parempana sitä, että luvanhaltija vastaa velvoitteen toteuttamisesta. Kysymyksessä ovat merkittäviä ympäristömuutoksia aiheuttaneet hankkeet, joissa viimekätinen vastuu velvoitteiden toteuttamisesta kuuluu yleisen ympäristöoikeudellisen aiheuttamisperiaatteen valossa toiminnanharjoittajalle. Tämä korostuu silloin, jos toimenpiteet, esim. kalatiet ovat sen laatuista että ne edellyttävät rakentamista luvanhaltijan voimalaitoksiin ja joiden käyttö on riippuvaista itse laitoksen käytöstä.

8. Arvioitaessa uuden kalatalousvelvoitteen kohdistumista olisi syytä tarkastella Kemijoen hoitovelvoitetta kokonaisuutena. Mikäli päädytään nykyistä luonnonmukaisempaan velvoitteeseen ja mahdollistetaan kalojen nousu kutualueille, on perusteltua luopua KHO:n voimassa olevaan päätökseen perustuvasta jaottelusta sisävesivelvoitteeseen ja merialueelle kohdistuvaan velvoitteeseen rakenteellisessa mielessä. Muutettavassa velvoitteessa Kemijoen ja merialueen velvoitehoitoa voitaisiin käsitellä kokonaisuutena kuitenkin niin, että sisällöllisesti hoitotoimet voisivat painottua eri osiin. Tämä mahdollistaisi myös joustavan velvoitteen muuttamisen.

9. Erikseen on selvittävä se, mikä merkitys Kemijoen kalatalousvelvoitteen muuttamisessa on aikanaan suoritetuilla vahingonkorvauksilla. Lähtökohtaisesti kalatalousvelvoitetta muutetaan yleisen kalatalousedun vuoksi, jolloin suoritetuilla vahingonkorvauksilla ei ole ratkaisevaa merkitystä. Myös nykytilanteessa kalatalousvelvoite on olemassa vaikka aikanaan vahingosta on määrätty korvauksia.

10. Pyrkimyksenä voisi olla joustava monitoimivelvoite, joka vastaisi tulevaisuuden haasteisiin ja väistämättä eteen tuleviin muutostarpeisiin nykyistä velvoitetta paremmin. Tämä kysymys on kuitenkin enemmän kalanhoidollinen kuin juridinen.