

Muistio korvauspäätösten merkityksestä määrättäessä kalatalousvelvoitetta Kemijoella

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on 28.6.2019 pyytänyt hakijana toimivan Lapin ELY:n kalatalouspalvelujen näkemystä seuraavasta kysymyksestä asiassa PSAVI/932/2017:

”6) Hakijan näkemys siitä, miten lainvoimaisten korvauspäätösten perusteella tai muutoin maksetut eri korvaukset (esim. kalastuksen tuoton ja kalastusregaalien käyttömahdollisuuden menetys) vaikuttavat veloitteen määrittämiseen”

Tässä muistiossa käsitellään niitä juridisia kysymyksiä, jotka liittyvät em. kysymykseen.

Vesilain korvausjärjestelmästä yleensä

Vesilain korvausjärjestelmä lähtee siitä, että vesienkäyttäjän velvollisuus korvata aiheuttamansa edunmenetykset päätetään luvan myöntämisen yhteydessä (samanaikaisuusperiaate). Korvausvaatimuksia ei tarvitse esittää lupakäsittelyn yhteydessä, vaan vahingot tutkitaan ja korvaukset määrätään viran puolesta (virallisperiaate). Vesilain järjestelmässä edunkorvausperiaate tarkoittaa sitä, että laillisesti aiheutetusta tai siihen verrattuna ennakoimattomasta myöhemmästä edunmenetyksestä tulee määrätä viran puolesta korvaus siinä laajuudessa kuin vesilain korvaussäännökset määräävät vahingon ja edunmenetyksen korvattavaksi.

Nykyisen vesilain (VL) 13:9,1 momentin perusteella korvataan mm. kalastusoikeuden käyttämisen estyminen tai vaikeutumisen. Vastaava sääntely oli vuoden 1961 vesilain (VVL) 11:3,1:ssä. Lähtökohtaisesti korvaus määrätään vesialueen omistajalle taikka kalastusoikeuden haltijalle. Valtiolla määrättävien korvausten osalta oikeuskäytännössä on ollut horjuvuutta sen suhteen, tuleeko valtiolle esim. yleisten vesialueiden haltijana taikka lohenkalastusoikeuden osalta määrätä korvauksia (KKO 1984 II 134, KKO 1983 II 29). Tällä kysymyksellä ei nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ole merkitystä, koska mm. kalastusregaalien osalta valtiolle on määrätty korvauksia.

Vesilain korvausjärjestelmässä tunnetaan myös korvauksen antaminen luontaisuorituksena. Jos edunmenetys arvioidaan niin merkittäväksi, että pelkästään rahallinen korvaus ei ole kohtuullinen, tulee luvan haltijalle määrätä toimenpidevelvoite joko rahakorvauksen sijasta tai sen rinnalla (VL 13:14). Käytännössä määrätään vahinkoa ehkäisevät taikka vähentävät toimenpiteet. Toimenpiteet voivat olla yksityisten etujen suojaamiseksi tehtyjä rakenteita taikka suojatoimia, esimerkiksi rannan suojauksia vyörymiltä.

Lupa- ja korvausmääräysten suhteesta

Vesilain järjestelmässä toimintaa velvoittavat lupamääräykset ovat keskeinen osa lupapäätöstä sekä nykyisen vesilain että sitä aiemmin voimassa olleen lainsäädännön kannalta. VL 3:10 mukaiset toimenpidevelvoitteet ovat pakollisia hankkeen laadun ja vaikutusten mukaisesti. Lupamääräyksiä annettaessa on harkittava sekä yleisille että yksityisille eduille koituvia haittoja.

Kalatalousveloitteen ja kalatalousmaksun asettava lupamääräys on tyypillinen sekä yleistä etua (yleinen kalatalousetu) että yksityistä etua koskeva määräys. Jo vanhastaan kalankulkua pidettiin vesirakentamisen yhteydessä toimenpitein turvattavana intressinä. Kalan kulku on osa ns. valtaväyläeduista ja se on lähtökohdaltaan yleinen etu. VVL:n 2:22,1:ssä (alkuperäisessä muodossaan) kalankulun turvaaminen toimenpiteellä (kalatie) oli ensisijainen velvoite. Jos toimenpide aiheutti rakentajalle kohtuuttomia kustannuksia tai kalatie olisi ollut epätarkoituksenmukainen toimenpide tavoitteeseen nähden, velvoite voitiin muuttaa toimenpidemaksuksi. Toisin sanoen kalankulkua pidettiin yleisenä etuna ja se olisi tullut ensisijassa turvata toimenpiteellä. Kalatieveloitteen ensisijaisuutta muutettiin jo VVL:n voimassa ollessa ja nykyisessä VL:ssa joustavampaan suuntaan niin, että toimenpidevelvoite ja toimenpidemaksu ovat samanarvoisia. Olennaista kuitenkin on se, että kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu sisältävät voimakkaan painotuksen yleiseen etuun.

Nykyisen vesilain perusteella määrättävän kalatalousveloitetta tai -maksua määrättäessä tulee ottaa huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat toimenpiteet ja kalastuksen järjestelyt VL 3:14,2:n mukaisesti. Vesilain soveltamisessa tulee siis ottaa huomioon kalastuslainsäädännön tavoitteita ja kalastusalueen hoito- ja käyttösuunnitelma. Lain tarkoituksena on ollut, että sen soveltamisessa tulisi ottaa huomioon kalavarojen hoitoa ja käyttöä koskevat suuntaviivat. Nämä näkökohdat ovat keskeisiä ja tärkeitä myös veloitetta muutettaessa.

Hakija viittaa myös hakemukseensa, jossa käsitellään Kemijoen nykyisen kalatalousveloitteen määräämistä ja erityisesti sitä, että merilohen kalastuksen tuoton menetystä ei tuolloisten olosuhteiden mukaan pystytty toimenpitein kompensoimaan. Kalastusregalin osalta kysymys on valtiolle yksityisoikeudellisen oikeuden perusteella määrätystä korvauksesta.

Oikeuskäytäntöä

Vesilain lupa- ja korvausjärjestelmän kannalta kysymystä yleisen kalatalousedun ja suoritettujen korvausten suhteesta on sivuttu oikeuskäytännössä eräissä Vaasan hallinto-oikeuden ja KHO:n ratkaisuissa.

Vaasan HAO 17.11.2006 06/0330/3

Yhtiö X haki ympäristöluvassa määrätyn kalatalousmääräyksen kumoamista tai toissijaisesti maksun pienentämistä vähentämällä siitä vesioikeuksien ja kalastusoikeuksien haltijoiden ja yhtiön välisen sopimuksen perusteella maksettu osuus. Yhtiö oli jo vuodesta 1995 asti maksanut osakaskunnalle ja kalastuskunnalle korvauksia turvesoiden hyödyntämisestä mahdollisesti vesistölle ja kalastolle aiheutuvista vahingoista. Sopimuksen mukainen hehtaarikorvaus oli sidottu vuosittaiseen turpeen auman kuutiohintaan. Sopimuksessa ei ollut määritelty mihin korvauksen saajat rahansa käyttävät.

Oikeuskysymyksenä asiassa oli, voiko vesialueen kalastusoikeuden haltija tehdä sopimuksen yleisen kalatalousedun puolesta. Hallinto-oikeus katsoi, ettei vesialueen kalastusoikeuden haltija voi tällaista sopimusta tehdä. Yleisen kalatalousedun menetyksiä ei ylipäätään voida korvata, vaan ne kompensoidaan kalatalousveloittein tai -maksuin. Näin ollen yhtiön

vesialueen vesioikeuden omistajan ja kalastusoikeuden haltijan kanssa tekemässä yksityisoikeudellisessa sopimuksessa sovittua korvauksen määrää turvesoiden hyödyntämisestä mahdollisesti vesistölle ja kalastolle aiheutuvista vahingoista ei voida ottaa huomioon kalatalousmaksua määrättäessä, perusteena olla määräämättä kalatalousmaksu tai sellaisenaan maksun määrän alentamistekijänä. Siten hallinto-oikeus hylkäsi kalatalousmaksun kumoamista tai sen määrän pienentämistä koskevan vaatimuksen. Ympäristönsuojelulaki 44 § Vesilaki 2 luku 22 §

Ratkaisussaan Vaasan hallinto-oikeus siis katsoi, että yleisen kalatalousedun menetystä ei voi korvata, vaan se tulee korvata kalatalousvelvoitteella taikka maksulla. Hallinto-oikeuden kanta on perusteltu edellä todetuin yleistä kalatalousetua ja sen asettamisen perustaa koskevin kannanotoin. Yleinen kalatalousetu on lähtökohdiltaan turvattava toimenpidevelvoitteella taikka sitä korvaavalla maksulla. Suoritetulla korvauksella ei ole yleisen kalatalousedun suojaamisessa merkitystä. Kyseisessä ratkaisussa oli kysymys sopimuksesta, mutta lähtökohdiltaan oikeusohje on sovellettavissa myös lupapäätöksessä määrättyyn korvaukseen. Vesilain korvausjärjestelmässä yksityisoikeudellisesta vahingosta sopiminen tai sen määrääminen korvattavaksi lupapäätöksessä ovat oikeudellisesti lähtökohdiltaan samanarvoisia. Ratkaisusta ilmenee myös se, että suoritettuja korvauksia ei oteta huomioon toimenpidevelvoitteen taikka sitä korvaavan maksun määrää harkittaessa. Näin olleen aiemmin suoritettuja korvauksia ei tule ottaa huomioon.

KHO 2003:22

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2003:22 oli kysymys muun ohella yleisen kalatalousedun ja maksettavaksi määrättyjen korvausten välisestä suhteesta. Kemijoki Oy:lle myönnetystä vesitalousluvasta valittiin mm. Sattasen kalastuskunta vaatien hallinto-oikeuden päätöksen muuttamista ja vesioikeuden päätöksen voimaan saattamista seuraavasti. KHO:n päätöksen mukaan ”Sattasen kalastuskunta, Sodankylän kirkonkylän jakokunta ja Kersilön kalastuskunta ovat pyytäneet lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan muun muassa vaatineet, että Kemijoki Oy:lle määrätään kalatalousvelvoite tai kalatalousmaksu vesioikeuden määräämällä tai valittajien aikaisemmin esittämällä tavalla.”

Hallinto-oikeus on hylännyt kalatalousvelvoitetta koskevat vaatimukset korvausratkaisuun viitaten ja katsonut, että korvaukset kattavat kaikki kalataloudelliset menetykset. Valituksen perustelujen mukaan näin ei kuitenkaan ole, vaan koski- ja virtapaikkojen menetykset ja muun muassa tärkeiden kutualueiden menetykset johtavat huomattaviin kalataloudellisiin vaikutuksiin myös vahinkoalueen ulkopuolelle, eikä näitä vahinkoja voida korvata pelkästään vesialueiden haltijoille määrättävin korvauksin, vaan tästä aiheutuvat vahingot tulee kompensoida kalatalousvelvoitteella. Valituksen mukaan hallinto-oikeuden päätös perustui tältä osin lain väärään soveltamiseen. Kaikissa muissa Kitisen voimalaitosrakentamiseen liittyvissä päätöksissä luvan saajalle on asetettu kalataloudellinen kompensatiovelvoite, joten nyt annettu päätös poikkeaa ratkaisevalla tavalla aikaisemmasta oikeuskäytännöstä.

Korkein hallinto-oikeus hyväksyi valituksen ja saattoi vesioikeuden määräämän kalatalousvelvoitteen voimaan päätöksestä lähemmin ilmenevin tavoin. Korkeimman hallinto-oikeuden perustelujen mukaan: ” Kalastuskunnille lupaehtojen kohdassa 15 B. b) määrätty korvaukset kalaveden tuoton menetyksestä ovat korvausta vesilain 11 luvun 3 §:n 1 momentin 4)

kohdassa (467/1987) tarkoitetusta kalastusoikeuden menettämisestä, sen käyttämisen estymisestä tai vaikeutumisesta ja sellaiseen oikeuteen perustuvasta muunkin varallisuusarvoisen edun menettämisestä. Sanottuja korvauksia koskevilla määräyksillä ei siten ole kalatalousveloitetta tai -maksua vähentävää merkitystä.”

Johtopäätökset

Hakijan käsityksen mukaan Kemijoella lainvoimaisten korvauspäätösten perusteella tai muutoin maksetut korvaukset eivät vaikuta yleisen kalatalousedun perusteella määrättävään kalatalousveloitteeseen sen perusteen taikka määrän osalta. Näin olleen niillä ei ole merkitystä myöskään veloitetta muutettaessa.

Rovaniemellä 27.9.2019

Matti Hepola
OTT, dos.