

Kalatalousvelvoitteen määrääminen, arviomuistio, 36/2018

Muistiossa tarkastellaan sitä, voidaanko padon haltijalle määrätä kalatalousvelvoite tilanteessa, jossa padon rakentamislupaa myönnettäessä vaelluskalojen tarpeita varten ei ole määrätty kalatalousvelvoitetta.

Muistiossa on kattavasti selostettu aiheeseen liittyvät oikeudelliset ongelmat.

Muistio päättyy seuraavaan loppulausumaan:

”Vesitalousluvan jälkikäteiselle avaamiselle ja uusien lupamääräysten asettamiselle luvan haltijalle yleisten etujen turvaamiseksi ei ole perustuslaista johtuvia esteitä. Jälkikäteinen kalatalousvelvoitteen asettaminen saattaa kuitenkin johtaa huomattaviin toteuttamiskustannuksiin sekä rajoittaa luvan haltijan toimintaa tavalla, joka voi eräissä tilanteissa rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Jatkovalmistelussa tulee arvioida luvan haltijan oikeussuojan tarvetta ja toteuttamiskeinoja.”

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y. kiinnittää kunnioittavasti huomiota seuraaviin kysymyksiin.

Kalatalousvelvoitteen määräämättä jättäminen

Muistiossa on todettu, että Suomessa on 38 vesivoimalaitosta, joihin ei lupaa myönnettäessä ole määrätty kalatalousvelvoitetta. Suomessa on tietävästi myös muita kuin vesivoimalaitosta varten rakennettuja patoja, jotka saattavat estää vaelluskalojen nousun kutualueille.

Muistiossa ei ole selvitetty sitä, miksi kalatalousvelvoitetta ei ole määrätty, vaikka lainsäädäntö on kautta aikojen edellyttänyt patolupaa myönnettäessä tarkasteltavan myös vaelluskalojen nousumahdollisuuksia. Syiden selvittely ei liene ollut muistion laatimisen tarkoituksaan.

Perusteena siihen, ettei vesivoimalaitoslupaa myönnettäessä ole määrätty kalatalousvelvoitetta, on saattanut olla, ettei sen aikaisen käsityksen tai selvityksen mukaan vaelluskalan nousulle ole ollut edellytyksiä, tai on katsottu, ettei padosta aiheutu olemassa olevalle kalakannalle haittaa. Sellaisia vaelluskaloja, jotka nousisivat kyseisessä

vesiuomassa, ei ole tiedetty olevan, ja on katsottu, ettei padosta aiheudu paikalliskaloille haittaa.

Olosuhteiden muutos

Ympäristöoikeuden keskeisiä periaatteita on, että olosuhteiden muutos antaa mahdollisuuden oikeudellisen luparatkaisun muuttamiseen. Keskeinen kysymys muutoksen toteuttamisessa on, kenen kustannuksella muutos toteutetaan, jos muutos vaikuttaa merkittävästi luvan sisältöön.

Vesilain 3 luvun 21 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää.

Pykälän 3 momentissa rajoitetaan 2 kohdassa mainitun muutoksen käyttöalaa. Sen mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä.

Huomionarvoista on, että pykälä koskee lain 19 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan myös ennen nykyistä vesilakia annettuja luparatkaisuja.

Olosuhteiden muutosta koskevasta lainkohdasta on pääteltävissä, että lupaan voidaan lisätä esim. uusi kalatievelvoite, jos lupapäätöstä annettaessa sellaista ei annettu siitä syystä, ettei vaelluskaloja ollut nousemassa suunnitellun padon yläpuolelle, mutta vuosien kuluttua niitä olikin pyrkimässä padon yli kutualueille. Edellytys määräyksen antamiselle on, ettei se sanottavasti vähennä hankkeesta saatavaa hyötyä.

Keskeisessä asemassa nykylainsäädännön osalta on, että kalaa, jota ei aikaisemmin ollut, on nyt nousemassa, ja ettei kalatien rakentamismääräys sanottavasti vähennä hankkeesta saatavaa hyötyä.

Pulmallisena on pidettävä sitä kysymystä, voidaanko lain tarkoittamana olosuhteiden muutoksena pitää tilannetta, jossa mereen välittömästi padon alapuolelle istutetut vaelluskalat pyrkivät nousemaan padon sulkemaan jokeen.

Lienee selvää, ettei uutta kalatiemääräystä ole aiheellista antaa, jos kaloja ei ole nousemassa eikä niille ole padon yläpuolella kelvollisia kutualueita.

On otettava huomioon, että lupa-asiassa on kulloisenkin lain mukaan tullut arvioida kalatien tarpeellisuus. Tähän tarpeellisuusharkintaan tulisi verrata olosuhteiden muutoksen ilmenemistä.

Vesilain 3 luvun 22 §:n mukainen kalatalousveloitteen tai –maksun muuttaminen olosuhteiden muutoksen perusteella ei lähtökohtaisesti sovi arviomuistiossa selostettuun tapaukseen, koska pykälä koskee olemassa olevan kalatalousveloitteen tai -maksun muuttamista. Arviomuistiossa on todettu, että seitsemässä tapauksessa oli määrätty kalataloustarkkailu eikä ilmeisesti muuta määräystä. Voidaan perustellusti kysyä, eikö tarkkailu ole määrätty nimenomaan siitä syystä, että myöhemmin voidaan sen perusteella arvioida, onko kalatalousveloitteen määrääminen aiheellista.

Aihepiirin kannalta keskeinen kysymys on, onko nykyinen vesilain 3 luvun 21 § riittävä turvaamaan vaelluskalakantojen elvyttämisen.

Vesivoiman suoja

Arviomuistiossa on perustuslain kannalta arvioitu sitä, voidaanko jälkikäteen määrätä kalatalousveloite, kun sitä ei ole lupapäätöstä annettaessa määrätty.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään, että jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Vesivoima kuuluu vesialueen omistajalle ja on olennainen osa vesialueen omistusoikeutta. Vesivoiman käyttöönottoon sisältyy kuitenkin lukuisia rajoituksia ennen kaikkea sen vuoksi, että sen käyttöönotosta aiheutuu vääjäämättä sekä luonnolle että muille vahinkoa ja haittaa. Siten ei voitane sanoa, että vesivoima nauttisi samanlaista omaisuuden suojaa kuin kiinteä omaisuus muutoin. Vesivoiman käyttöönottoa koskeva lupahakemus voidaan laillisin perustein hylätä eikä hylkäyksestä aiheudu vesialueen omistajalle korvattavaa edunmenetystä. Lisäksi on otettava huomioon perustuslain 20 §, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Arviomuistiossa on kysymys asianmukaisella luvalla käyttöönotetusta, rakennetusta vesivoimasta. Siten kysymys on pikemminkin siitä, minkälaista pysyvyysuojaa myönnetty luparatkaisu nauttii. Kuten edellä on todettu, olosuhteiden muutos, yleensä olennainen muutos, on sellainen peruste, joka ympäristöoikeuden alaan kuuluvilla oikeudenaloilla antaa oikeuden puuttua aikaisempaan ratkaisuun.

Eri asia on, onko oikeuspoliittisesti tarve antaa sellaista uutta lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi uusien lupamääräysten antamiseen, vaikka olosuhteissa ei olisikaan tapahtunut muutosta. Kuten arviomuistiossa on todettu, ei ole tarvetta tehdä eikä oikeutta määrätä tehtäväksi kalatietä, jos kalan nousemisesta ei ole vakuuttavaa tietoa.

Nykyinen laki mahdollistaa olosuhteiden muutoksen takia antamaan uusia määräyksiä vain, jos määräys ei sanottavasti vähennä hankkeesta saatavaa hyötyä. Voidaan sanoa, että nykyinen laki on verrattain tiukka, ja kysyä, onko se kaikissa olosuhteiden muutostilanteissa sopusoinnussa perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen kanssa.

Nykyinen lainsäädäntö saattaa olla vajavainen siihen nähden, että merkittävä yleinen tarve vaatisi olosuhteen muutoksen perusteella lupamääräysten tarkistamista. Tällainen sääntely vaatii kuitenkin sen seikan erillistä tarkastelua, onko tällaiseen muutokseen mahdollista ryhtyä ilman korvausta. Sinänsä Seura pitää tällaisen arvioinnin tekemistä perusteltuna mahdollisen lainvalmistelun yhteydessä.

Esitetyin perustein Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y. yhtyy arviomuistiossa esitettyyn toteamukseen, että vaikutuksiltaan merkittävässä tapauksissa uusien lupamääräysten antaminen tai luvan sisällön muuttaminen saattaa rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Nykyinen laki on tältä osin vajavainen, jos olosuhteiden muuttamisen perusteella ilmenisi tapauskohtaisesti tarvetta laajentaa lupaviranomaisen puuttumisvaltaa.

Helsinki 28.2.2019

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.

Lausunnon laatineet johtokunnan jäsenet Matti Sepponen ja Erkki Hollo