

**Luonnonvaraisen vaelluskalakannan palauttaminen
Kemijokeen
Vesilainsäädännöllisestä näkökulmasta**

Santeri Multas
Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Ympäristöoikeus
Pro gradu -tutkielma
Kevät 2022

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Luonnonvaraisen vaelluskalakannan palauttaminen Kemijokeen vesilainsäädännöllisestä näkökulmasta

Tekijä/-t: Santeri Multas

Koulutusohjelma/oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma X Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XII + 71

Vuosi: 2022

Tiivistelmä:

Vesivoiman ja vaelluskalakantojen välinen intressivertailu on erittäin ajankohtainen aihe. Vesivoiman merkitys on vähentynyt Suomessa huomattavasti ajasta, jolloin voimalaitoksia ryhdyttiin rakentamaan vesivoiman tuotantoon. Voimalaitoksia rakennettiin aikanaan poikkeussääntelyn turvin ja jopa ilman minkäänlaista vesitalouslupaa. Samaan aikaan vaelluskalaintressin arvostus on noussut esille niin oikeuskäytännössä kuin ihmisten ajattelutavassa.

Vesilainsäädännön puutteet ja ongelmat etenkin vesipuidedirektiivin ympäristö- ja vesienhoidon tavoitteiden kannalta ovat keskeisiä kysymyksiä tarkasteltaessa luonnonvaraisen vaelluskalakannan mahdollista palauttamista Kemijokeen. Vesilainsäädäntö ei mahdollista nykyisin uusien kalatalousmääräysten lisäämistä vanhoihin vesitalouslupiin, jos siitä aiheutuu hankkeen kokonaisuudyn sanottavaa vähenemistä. Asiaa on tarkasteltu oikeuskäytännössä, mutta vaadittavat lainsäädännölliset toimenpiteet ovat puuttuneet. Oleellista vaelluskalakantojen palauttamiseksi olisi myös kohdistaa kalatalousvelvoitteet asianmukaisesti vesimuodostumien sellaisiin osiin, jotka vaativat kunnostuksia ja joissa on mahdollisia nousuesteitä. Lisäksi ongelmaksi on muodostunut EU:n vesipuidedirektiiviin liittyvät implementointiongelmat. Vesienhoidon tavoitteet olisi saatettava jäsenvaltioita ja yksittäisiä toimijoita sitoviksi, kuten EU:n tuomioistuin linjasi Weser-tuomiossa vuonna 2015.

Kalatalousmaksuihin liittyvä maksupohja on myös ongelmallinen vaelluskalakantoja ajatellen. Voimalaitosyhtiöt ovat voineet hyötyä taloudellisesti toteuttamattomista tai huonosti toimivista kalateistä vuosikymmenien ajan. Oleellista olisi, että kalatalousmaksu määrättäisiin luvanhaltijoille tasaisesti yhdenvertaisen kohtelun nimissä. Lisäksi eri toimijoiden välillä tulisi lisätä yhteistyötä ja läpinäkyvyyttä kansallisen kalatiestrategian mukaisesti. Vesilainsäädännöllisiä ja kalateknisiä ongelmakohtia tulisi priorisoida ja käsitellä yhtenä kokonaisuutena, jotta luonnonvaraisen vaelluskalakannan palauttaminen saataisiin käynnistettyä Kemijoessa. Olemassa oleva sähköntuotanto olisi myös turvattava, koska kyseessä on hiilineutraali ja uusiutuva energianlähde.

Tutkielman pääasiallinen metodi on oikeusdogmatiikka eli lainoppi.

Avainsanat: ympäristöoikeus, oikeustiede, vesitalouslupa, kalatalousmääräys, vaelluskalat
X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
LYHENTEET	XII
1 JOHDANTO	1
1.1 Aihevalinta	1
1.2 Tutkimustehtävän rajaaminen	7
1.3 Menetelmät, lähteaineisto ja rakenne.....	8
2 LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN HISTORIA	11
2.1 Vuoden 1902 vesioikeuslaki.....	11
2.2 Lohijokien sulkeminen	14
2.3 Kalatiet	15
2.4 Poikkeuslait	18
2.5 Vuoden 1961 vesilaki	19
2.5.1 Vuoden 1961 vesilain 2:22 ja 2:26.....	20
2.5.2 Vuoden 1961 vesilain 2:27–2:29.....	20
3 NYKYINEN VESILAKI, PYSYVYYSSUOJA JA VESIPUITEDIREKTIIVI.....	22
3.1 Vesilaki.....	22
3.2 Vesitalouslupien pysyvyysuoja.....	25
3.3 Vesipuitedirektiivi	30
3.3.1 Weser-tuomio	33
3.3.2 Weser-tuomion ja vesipuitedirektiivin tulkintavaikutus.....	35
4 KALATALOUSMÄÄRÄYKSET.....	38
4.1 Kalatalousmääräykset uusissa vesitalousluvuissa	38
4.2 Vanhat kalatalousmääräykset	49
4.3 Uudet kalatalousmääräykset vanhoihin lupiin ja säännöstelyluvut	55
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	62

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

Alaniska, Kari: Kalojen kuninkaan tie sukupuuttoon. Oulun yliopisto 2013.

Alaniska, Kari: Lohirosvoja vai isänmaan rakentajia – Kemijoen kalatietttömyyden historia. Nordbooks 2016.

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina: Poikkeaminen vesienhoidon tavoitteista uuden hankkeen takia. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015.

Belinskij, Antti – Soininen, Niko: Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017.

Belinskij, Antti: Erittäin tärkeän yleisen edun edellytys EU:n ympäristöoikeudessa – Natura-alueen suojelusta ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia. Ympäristöjuridiikka 2–3/2018.

Belinskij, Antti – Hepola, Matti – Hollo, Erkki – Kauppila, Jussi – Mäenpää, Milla – Määttä, Tapio – Römpötti, Essi – Valve, Helena – Soininen, Niko: Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella – Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. Suomen Ympäristökeskuksen raportteja 26/2019.

Bent J. Muus – Preben Dahlström (suom. Varjo, Markku): Suomen ja Euroopan sisävesikalat. Gummerus 2005.

Haakana, Veikko: Kokoelmasta lauluja Lapista runoja Ruijasta. Ote runosta Virren Sanat 1978.

Haataja, Kyösti: Maa- ja vesioikeudellisia tutkielmia. WSOY, Helsinki 1943.

Haataja, Kyösti: Maa- ja vesioikeus sekä metsä- ja maatalouslainsäädäntö. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 47. WSOY, Turku 1950.

Haataja, Kyösti: Vesioikeus I. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 49. WSOY, Vaasa 1951.

Haataja, Kyösti: Vesioikeus II. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 72. WSOY, Porvoo 1955.

Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2005.

Hepola, Matti: Säännöstelyluvasta pienimuotoisiin hankkeisiin. Ympäristöjuridiikka 1/2006.

Hepola, Matti: Oikeuskäytännön tulkinnasta kalatalousvelvoitteita muutettaessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017.

Hepola, Matti – Belinskij, Antti – Määttä, Tapio: Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki: Ajatuksia Euroopan unionin vesipolitiikasta unionin tuomioistuimen Weser-ratkaisun valossa. Ympäristöjuridiikka 4/2016.

Hollo, Erkki: Vesioikeus. Edita 2021 (e-kirja).

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa – Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Talentum, Helsinki 2005.

Järvenpää, Lasse – Jormola, Jukka – Tammela, Simo: Luonnonmukaisten ohitusuomien suunnittelu rakennetussa vesistössä – Lohen palauttaminen Oulujokeen. Suomen ympäristökeskus 5/2010.

Kekkonen, Jukka: Kontekstuaalinen oikeushistoria. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2009.

Kekkonen, Jukka: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2013.

Kokko, Kai: Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Lakimies 3/2011.

Kotkasaari, Timo: Vesilain mukaisten kalatalousmääräysten muuttamista koskevan sääntelyn tausta ja kehityspiirteitä. Ympäristöjuridiikka 3–4/2019.

Laine, Anne – Jokivirta, Tomi – Katopodis – Christos (2002) Atlantic Salmon, Salmo salar L., and sea trout, Salmo trutta L., passage in regulated northern river – fishway efficiency, fish entrance and environmental factors. Fisheries Management Ecology 9: 66–77.

Leino, Laura – Belinskij, Antti: Vesienhoidollinen kompensatio hankkeiden toteuttamisen edellytyksenä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2018.

Löyttyjärvi, Marja-Liisa: Vesivoima omaisuutena ja virtavesi elinympäristönä. Ympäristöjuridiikka 1/2013.

Marttunen, Mika – Hellsten, Seppo – Kerätär, Kaisa – Tarvainen, Anne – Visuri, Mika – Ahola, Marita – Huttunen, Markus – Suomalainen, Merja – Ulvi, Teemu – Vehviläinen, Bertel – Vääntänen, Ari – Päiväniemi, Juho – Kurkela, Reino: Kemijärven säännöstelyn kehittäminen – yhteenveto ja suositukset. Suomen Ympäristökeskus, Rovaniemi 2004.

Mikkilä, Matti: Luonnonvarojen kestävän käytön käsite kansainvälisessä oikeudessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015.

Pihalehto, Mari: Aiheuttamisperiaate ja ympäristövastuun toissijainen kohdentuminen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2020.

Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991.

Puharinen, Suvi-Tuuli: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017.

Salminen, Olli-Pekka (vast.) – Huhtala, Jarmo – Niemi Tapani: Loheton lohijoki – Piikki päättäjän lihassa. Kustannus Sirma, Rovaniemi 2019.

Similä, Jukka – Halonen, Lea: Ympäristösääntely ja itseorganisoituminen – Tapaus vesistökuunnostukset. Ympäristöjuridiikka 1/2020.

Suopajarvi, Leena: Vuotos- ja Ounasjoki – kamppailujen kentät ja merkitykset Lapissa. Lapin yliopisto 2001.

VIRALLISLÄHTEET

HALLITUKSEN ESITYKSET

HE 99/1938 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesioikeuslain muuttamisesta.

HE 64/1959 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 17/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992

VIII

yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 87/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.

KOMITEAMIETINNÖT

KM 1939:3. Hällforsin komitean mietintö

KM 1958:97. Vesilakikomitean ehdotus uudeksi vesilaiksi

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNNOT

PeVL 8/1986 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 25/1986 vp.) koskiensuojelulaiksi.

PeVL 55/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 29/2010 vp.) kalastuslain muuttamisesta.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KHO 30.5.1980 2860/80

KHO 4.8.1982 t. 3371

KHO 1995-A-46

KHO 2004:98

KHO 2005:7

KHO 2009:62

KHO 29.1.2013, t. 357

KHO 4.4.2013, t. 1160

KHO 2015:63

KHO 2016:84

KHO 2016:9

KHO 2017:87

KHO 2019:166

C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksa (2015)

VYO 9.12.1982, 33/1982

SELVITYKSET JA MUUT LÄHTEET

Jaukkuri, Mikko – Orell, Panu: Kemijoen Isohaaran kalateiden seurantatulokset vuonna 2018. Luonnonvarakeskus 11.1.2019.

Montell, Ida – Sillanpää, Pihla – Ylitulkkila, Sari – Suninen, Taru – Väisänen, Anna – Lehtinen, Lotta-Maria: Sierilän voimalaitoksen asemakaavan selostus 12.2.2021.

Salila, Jari: Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 36/2018.

Sutela, Tapio – Vehanen, Teppo – Jaukkuri, Mikko – Tuohino, Jukka – Orell, Panu:
Kalateiden toimivuuden seuranta. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 65/2018.

Kansallinen kalatiestrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012.

Lupahakemus Taivalkosken voimalaitoksen kalauoman rakentamiseksi. Kemijoki Oy
19.1.2022.

Hakemus Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken,
Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen
Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamisesta 17.3.2017, Dnro
PSAVI/932/2017.

Hakemuksen täydennyspyyntö asiassa: Kemijoen ja Raudanjoen voimalaitosten
kalatalousvelvoitteiden muuttaminen, Kemi, Keminmaa, Kemijärvi, Tervola ja Rovaniemi
28.6.2019, Dnro (PSAVI/932/2017).

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen esitys kalatalousvelvoitteiksi 17.3.2017.

Pohjois-Suomen Aluehallintoviraston Päätös Sierilän voimalaitoksen rakentamisaikaa
koskevan päätöksen muuttamisesta, Dnro PSAVI/2030/2021.

INTERNET-LÄHTEET

Suomen luonnonsuojeluliitto: Vapauta Kemijoki. <https://www.sll.fi/vapauta-virrat/vapauta-kemijoki/> (vierailtu 2.2.2022)

Kemijoki Oy: Vesivoiman historiaa. <https://www.kemijoki.fi/vesivoima/vesivoiman-historiaa.html> (vierailtu 3.2.2022)

Pohjolan Voima: Isohaaran voimalaitos https://www.pohjolanvoima.fi/wp-content/uploads/2021/04/Esite_Isohaara_PVO_Vesivoima-1.pdf (vierailtu 3.2.2022)

Ilmasto-opas: Vesivoima on ilmastoystävällistä säätövoimaa. <https://ilmasto-opas.fi/fi/ilmastonmuutos/hillinta/-/artikkeli/41d49038-4b1e-4e86-b4cb-625010efff7f/vesivoiman-tuotanto.html> (vierailtu 4.2.2022)

Tilastokeskus: Sähkön ja lämmön tuotanto 2020. https://www.stat.fi/til/salatuo/2020/salatuo_2020_2021-11-02_fi.pdf (vierailtu 4.2.2022)

Energiateollisuus: Miksi vesivoima? https://energia.fi/energiasta/vastuullisuus/miksi_vesivoima (vierailtu 6.2.2022)

Suomen luonnonsuojeluliitto: Tietoa vesivoiman luontovaikutuksista. <https://www.sll.fi/vapauta-virrat/tietoa-vesivoiman-luontovaikutuksista-2/?cn-reloaded=1> (vierailtu 6.2.2022)

Ympäristöhallinnon verkkopalvelu: Luonnonmukaiset ohitusuomat ja kalatiet https://www.ymparisto.fi/fifi/vesi/vesistöjen_kunnostus/virtavesien_kunnostus/luonnonmukaiset_ohitusuomat_ja_kalatiet. (vierailtu 7.2.2022)

Pohjolan Voima: Kalat ja vesiluonto. <https://www.pohjolanvoima.fi/vastuullisuus/kalat-ja-vesiluonto/> (vierailtu 9.2.2022)

Kala- ja vesitutkimus: VAKI-kalalaskuri. <https://www.kalajavesitutkimus.fi/palvelut/laitteistomyynti/vaki-kalalaskuri/> (vierailtu 10.2.2022)

Merilapin museot: Lohihuumaa Kemijoella. <http://merilapinmuseot.fi/en/node/451> (vierailtu 9.2.2022)

Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu: Pintavesien ekologinen ja kemiallinen tila. <https://www.ymparisto.fi/pintavesientila> (vierailtu 14.3.2022)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus: Kalavesien hoito (<https://www.ely-keskus.fi/-/lap-kalavesien-hoito>) (vierailtu 16.3.2022)

LYHENTEET

Art	Artikla
Dnro	Diaarinumero
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komitean mietintö
VPD	Vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY)
VOL	Vesioikeuslaki
VVL	Vanha, vuoden 1961 vesilaki (264/1961)
VL	Vesilaki (587/2011)
VVA	Vesiasetus (282/1962)
VYO	Vesiylioikeus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)

1 JOHDANTO

*”Ja kun näet jokesi padotuksi
eikä siinä ole enää kalaa,
ei veden solinaa edes vapaan laulua,
rakasta sitä silti
niin kuin vanhemmat lastaan
jolle on paha tehty.”*

- Veikko Haakana¹

1.1 Aihevalinta

Kemijokea voidaan luonnehtia erittäin suureksi joeksi. Se on Suomen pisin joki, jolla on mittaa 512 kilometriä.² Kemijoen latvat sijaitsevat Saariselän sekä Pallas- ja Ounastunturin tienoilla, jossa saa syntynsä 195 kilometrin pituinen Kemihaara, johon vetensä johtavat lukuisat pienemmät joet. Kemijoen pääuomaan liittyvistä sivuhaaroista suurimmat ovat Kittilän Pomokairasta alkava 235 kilometrin pituinen Kitinen ja samalta suunnalta löytyvä 220 kilometrin pituinen Luiro. 300 kilometrin pituinen Rovaniemen kohdalla Kemijokeen yhtyvä Ounasjoki on Kemijoen sivujoista pisin ja samalla Suomen pisin yksittäinen sivujoki.³

Lopulta Kemijoki laskee Meri-Lapin alueella Pohjanlahteen. Kemijoen suurin järvi on Kemijärvi ja sen lisäksi alueella on kaksi suurta tekojärveä, jotka on rakennettu vesivoiman säännöstelytarpeisiin. Toinen niistä on Euroopan suurin tekojärvi Lokka ja toinen on Porttipahta. Kemijoen vesistön valuma-alue on noin 53 000 km²:n suuruinen ja se kattaa merkittävän osan Lapin maakunnan pinta-alasta. Luonnontilaisessa Kemijoessa oli 40 koskea, joista 31 mitatun yhteispituus oli lähes

¹ Haakana 1978. Kokoelmasta lauluja Lapista runoja Ruijasta. Ote runosta Virren Sanat

² Lähteestä ja mittaustavasta riippuen Kemijoen pituus vaihtelee 512–550 kilometrin välillä. Ks. <https://www.sll.fi/vapauta-virrat/vapauta-kemijoki/>

³ Suopajärvi 2001, s. 3

24 kilometriä. Mahtavimmat virtapaikat, kuten Taivalkoski, Ossauskoski, Narkauskoski, Petäjäskoski ja Valajaskoski sijaitsevat alajuoksulla.⁴

Kemijokea ryhdyttiin rakentamaan vesivoiman tuotantoon toisen maailmansodan jälkeen. Sodan jälkeinen jälleenrakentaminen, Neuvostoliitolle menetetty vesivoima ja mittavat sotakorvaukset käynnistivät Pohjoisen jokien valjastamisen sähköntuotantoon.⁵ Metsäyhtiöt perustivat vuonna 1943 voimayhtiö Pohjolan Voima Oy:n. Vuonna 1949 yhtiön ensimmäinen voimalaitos valmistui Kemin Isohaaraan sodassa tuhoutuneiden siltojen paikalle. Sen yhteyteen sijoitettiin rautatie ja maantie. Voimalaitosta laajennettiin vuonna 1993, kun Vallitunsaareen rakennettiin uusi koneasema ja kaksi uutta koneistoa. Voimalaitoksen putouskorkeus on 12 metriä, teho 112,5 megawattia ja keskimääräinen energian tuotanto 450 gigawattituntia vuodessa. Koneistojen läpi voidaan juoksentaa vettä yhteensä 1 150 kuutiometriä sekunnissa. Voimalaitoksen 1- ja 2-koneistot on uusittu vuosina 1984–1986. Automaatiojärjestelmät uusittiin vuosina 2016–2017.⁶

Nykyään Kemijoen valuma-alueella on 21 voimalaitosta, joista 16 on vuonna 1954 perustetun, pääasiassa Suomen valtion omistaman Kemijoki Oy:n omistuksessa. Kemijoki Oy:n lisäksi voimalaitoksia omistaa Pohjolan Voima Oy, Rovakairan Tuotanto Oy ja Keski-Lapin voima Oy.⁷

Sodan jälkeen 80 % Suomen sähköstä tuotettiin vesivoimalla.⁸ Nykyään vesivoiman merkitys on pienempi. Sähköä tuotettiin Suomessa vuonna 2020 66,6 TWh, josta uusiutuvilla energialähteillä tuotettiin 34,7 TWh. Tämä vastaa Suomen sähköntuotannosta 52 prosenttia. Vesivoima on toiseksi suurin uusiutuvan energian lähde Suomessa bioenergian jälkeen. Viime vuosina vesivoiman osuus on ollut noin 4 % Suomen kaikesta energiantuotannosta ja 10–15 % sähköntuotannosta. Uusiutuvan

⁴ Alaniska 2013, s. 15

⁵ <https://www.kemijoki.fi/vesivoima/vesivoiman-historiaa.html>

⁶ https://www.pohjolanvoima.fi/wp-content/uploads/2021/04/Esite_Isohaara_PVO_Vesivoima-1.pdf

⁷ Vesivoimalaitokset Kemijoessa: Kemijoki Oy (16 voimalaa), Pohjolan voima Oy (2) ja Rovakairan Tuotanto Oy (2) ja Keski-Lapin voima Oy (1)

⁸ <https://www.kemijoki.fi/vesivoima/vesivoiman-historiaa.html>

energian tuotannosta vesivoima on kattanut noin 15 %. Vesivoiman määrä muuttuu merkittävästi vuodesta toiseen vesiolojen vaihtelujen mukaisesti.⁹

Vesivoima on hiilineutraalia ja uusiutuvana energianlähteenä sillä on suuri merkitys Suomessa ilmastonmuutoksen torjumisen kannalta. Tulevaisuudessa sähköntarve lisääntyy, joka ilmastonmuutoksen torjumisen kannalta edellyttää fossiilitaloudesta luopumista ja uusiutuvan energian lisäämistä. Hiilineutraaliin yhteiskunnan rakentamiseksi tarvitaan markkinaehtoista sähköntuotantoa, energiatehokkuutta, säätövoimaa, siirtoyhteyksien vahvistamista ja uutta teknologiaa. Jotta tulevaisuuden sähköntarpeeseen voidaan vastata, edellyttää se säätövoimaisen sähköntuotannon lisäämistä, jolloin haasteeksi muodostuu energiajärjestelmän tasapaino. Tasapainon ja käyttövarmuuden kannalta vesivoima on varteenotettava vaihtoehto sen säätöominaisuuksiensa ja varastointikykyensä vuoksi. Säätövoimalla tarkoitetaan kykyä reagoida nopeasti sähköntuotannon ja kulutuksen välisiin vaihteluihin. Vesivoiman etu on se, että vesivoimalaitoksia voidaan käynnistää, säätää ja pysäyttää muita voimalaitoksia nopeammin. Tämän vuoksi erityisesti sähkönkäytön ja tuotannon nopeat muutokset hoidetaan pääosin vesivoimalla. Nopeisiin muutoksiin vastataan vesistöjä säännöstelemällä, jolloin sähköntuotanto voidaan siirtää kulutusta vastaaviin aikoihin, mikä tekee vesivoimasta teknisesti edullista ja nopeaa säätövoimaa.¹⁰

Vesivoima ei ole kuitenkaan ongelmaton energiatuotannon muoto. Vesivoiman ympäristövaikutukset ovat merkittävimmät rakennettaessa patoja ja säännöstelyaltaita. Padot vaikuttavat kalakantoihin ja kalastukseen, koska ne estävät kalojen ja muiden eliöiden kulkemisen vesistöissä. Tästä kärsivät etenkin vaelluskalat, kuten lohi ja meritaimen, joiden vaellus kutu- ja syönnösalueille estyy.¹¹ On kuitenkin olemassa monenlaisia toimenpiteitä vaelluskalojen elinolojen parantamiseksi. Näitä ovat muun muassa ohitusratkaisut, istutukset, kunnostukset ja kalastusrajoitukset. Vesivoiman tuotannosta aiheutuvat haitat liittyvät säännöstelystä aiheutuviin vedenkorkeus- ja

⁹<https://ilmasto-opas.fi/fi/ilmastonmuutos/hillinta/-/artikkeli/41d49038-4b1e-4e86-b4cb-625010eff7f/vesivoiman-tuotanto.html> ks. myös https://www.stat.fi/til/salatuo/2020/salatuo_2020_2021-11-02_fi.pdf

¹⁰ https://energia.fi/energiasta/vastuullisuus/miksi_vesivoima

¹¹ Muus (suom. Varjo) 2005, s. 50. Osa lohikaloista on sisävesissä kutevia, pitkiä aikoja meressä viettäviä vaelluskaloja (anadromisia kaloja), osa elää ikänsä järvissä ja virroissa paikkakaloina. Lohikaloilla on suuri taloudellinen merkitys, ja niiden vuotuinen maailmansaalis on yli miljoona tonnia.

virtaamamuutoksiin. Haittaa voi aiheutua vesiluonnolle, rantakasvillisuudelle ja linnustolle. Haasteena on myös rantojen eroosio.¹²

Vesivoima muuttaa koko jokiekosysteemiä. Joen luonnollinen virtaus pysähtyy, jolloin veden mukana kulkeutuva aines kasautuu padon yläpuolelle. Jokijatkumo katkeaa ja joki alkaa muuttumaan järvimäiseksi. Tämän seurauksena vesistön olosuhteet muuttuvat, jolla on vaikutus joen eliöstöön alkaen joen alkutuotannosta, kuten levistä ja planktoneista vaelluskaloihin, aina maalla eläviin nisäkkäisiin. Patoamisen seurauksena myös vesistön virtaus, sedimentin kulkeutuminen ja vedenlaatu muuttuvat. Lopulta koko jokiuoma pohjarakenteineen muovautuu virtauksen hiipussa. Muuttuneet olosuhteet eivät suosi joelle ominaisia lajeja. Eniten vesivoima aiheuttaa haittaa uhanalaisille vaelluskaloille, kuten lohelle ja taimenelle sekä äärimmäisen uhanalaiseksi luokitellulle ankeriaalle.¹³ Vaelluskalojen harvinaistuminen tai katoaminen vaikuttaa haitallisesti myös muihin lajeihin, kuten erittäin uhanalaiseen jokihelmisimpukkaan eli raakkuun, joka tarvitsee lisääntyäkseen isäntäkalakseen taimenen tai lohen.¹⁴ Vaelluskalat ovat välttämätön osa virtavesiluonnon monimuotoisuutta, mutta niiden pelastaminen on myös keskeinen osa mietittäessä vesivoiman käytön sosiaalista ja ekologista kestävyyttä.¹⁵

Patojen ja muiden vesistöarakenteiden, kuten väärin asennettujen tierumpujen sijainti puroissa ja joissa heikentävät vaelluskalojen mahdollisuuksia siirtyä kutupaikoilleen, jolloin niiden luontainen elinkierto katkeaa.¹⁶ Suomessa arvioidaankin olevan kymmeniä tuhansia vaellusesteitä. Jos estettä ei ole mahdollista poistaa, kalojen kulkua on parannettava toisin keinoin. Näitä keinoja ovat muun muassa tekniset kalatiet, ohitusuomat ja ylisiirrot. Patojen poistaminen olisi luonnollisesti paras vaihtoehto vaelluskalakantojen palauttamiseksi, mutta se ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista.

¹² https://energia.fi/energiasta/vastuullisuus/miksi_vesivoima

¹³ Kalastuslain (379/2015) 4 §:n mukaan vaelluskalalla tarkoitetaan lohta, järvilohia, ankeriasta, nahkiaista, toutainta, taimenta sekä nieriän, harjuksen ja siian vaeltavia kantoja. Lohi, taimen ja muut vaelluskalamme tarvitsevat koski- ja virtapaikkoja lisääntymiseen ja osa myös poikasvaiheen kasvuun. Lisäksi niiden elinkierto edellyttää kulkumahdollisuutta jokien kutu- ja poikasalueiden sekä järvien/meren syönnösalueiden välille.

¹⁴ <https://www.sll.fi/vapauta-virrat/tietoa-vesivoiman-luontovaikutuksista-2/?cn-reloaded=1>

¹⁵ Salminen ym. 2019, s. 65

¹⁶ Haataja 1950, s. 235–236. Merilohen pääosa kutee vain kerran eläessään. Lohikalan suojelun tuleekin olla sellaista, että kiertokulku mahdollistetaan, eikä lohen suvun jatkumista estetä eikä vahingoiteta.

On kuitenkin olemassa monenlaisia kalateitä, jotka mahdollistavat vaelluskalojen nousun teknisesti oikein toimiessaan. Luonnonmukaisten ohitusuomien tarkoituksena on taas mukailla luonnon omia virtavesiä. Ne rakennetaan leveydeltään ja syvyydeltään tarvittavan kokoisiksi, ja materiaalina käytetään luonnonkiveä maastonmuotoja mukaillen. Niihin tehdään myös kutualueita ja muita virtavesielinympäristöjä eli samanaikaisesti luodaan luonnollinen ohitusuoma ja kunnostetaan virtavesien pohjia vaelluskaloille mieluisiksi. Luonnonmukaiset ohitusuomat voivat sisältää myös teknisiä rakenteita, mutta ne eivät useinkaan ole näkyvissä. Luonnonmukaisten ohitusuomien etuna on se, että ne ovat oikein rakennettuina toimivia kaikille kalalajeille ja myös muille virtavesieliöille.

Tekniset kalatiet ovat tärkeitä vaihtoehtoja, jos patoa ei voi purkaa tai luonnonmukaisia ratkaisuja ei voi esimerkiksi tilan puutteen vuoksi käyttää. Teknisiä kalateitä ovat muun muassa allastyypiset kalatiet ja pystyrakokalatiet, Denil-kalatiet ja kalahissit. Teknisissä kalateissä on tärkeää sisäänkäynnin oikea sijoittaminen ja sopivat virtausolosuhteet. Ne ovat kuitenkin haastavia rakentaa toimiviksi kaikille vaelluskalalajeille. On myös otettava huomioon, että muut virtavesieliöt eivät teknisiin kalateihin, kuten kalahisseihin, mahdollisesti nouse. Hybridikalateiksi kutsutaan kalateitä, joissa on yhdistetty teknisiä ja luonnonmukaisia ratkaisuja. Ensisijaisena tavoitteena on tehdä luonnonmukainen kalatie niihin kohtiin, joihin se on mahdollista ja teknisiä rakenteita käytetään vain niissä kohdissa, joissa ei ole muuta vaihtoehtoa. Monissa kohteissa padon lähellä on tilan puutteen ja jyrkkyyden vuoksi tarpeellista toteuttaa tekninen rakenne ja alemmilla osilla on paremmat mahdollisuudet käyttää luonnonmukaisia menetelmiä.¹⁷ Ajankohtaisena esimerkkinä kalateiden rakentamisesta voidaan mainita Kemijoki Oy:n lupahakemus Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle kalauoman rakentamiseksi Taivalkoskeen.¹⁸ Käyn tutkielman myöhemmässä vaiheessa läpi lupahakemuksen tarkoittaman kalauoman ongelmia ja puutteita.

¹⁷https://www.ymparisto.fi/fifi/vesi/vesistöjen_kunnostus/virtavesien_kunnostus/luonnonmukaiset_ohitusuomat_ja_kalatiet. Kalojen vaelluksen parantamisen rinnalle tarvitaan usein myös muita toimenpiteitä, jotta kalojen lisääntyminen ja selviytyminen on mahdollista. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi vesistöön kohdistuvan kuormituksen vähentäminen, perattujen koskien kunnostaminen, kutualueiden parantaminen, suurissa joissa kalastuksen järjestäminen ja myös säännöstelykäytäntöjen kehittäminen. Joissakin tapauksissa voidaan tarvita tuki-istutuksia.

¹⁸ <https://www.kemijoki.fi/media/ta-kalauoma-psavi-lupahakemus.pdf>

Suomen suurimmat vaelluskalajoet on valjastettu vesivoiman tuotantoon Teno-, Näämön-, Tornion- ja Simojokea lukuun ottamatta. Rakennettujen jokien kalakannoille ja kalastukselle aiheutuneiden haittojen vesilain mukainen kompensatio on painottunut kalanistutuksiin. Vaelluskalakantojen palauttaminen luonnolliseen elinympäristöönsä muun muassa kalateitä rakentamalla on ollut vähäistä verrattuna muihin Keski- ja Pohjois-Euroopan maihin.¹⁹

Pohjolan Voima Oy:n vesivoimalaitoksista kalatie on ollut vuodesta 1993 lähtien Kemijoen Isohaarassa, joka on Kemijoen alin voimalaitos. Isohaarassa on myös toinen, vuonna 2012 valmistunut Vallitunsaaren kalatie.²⁰ Isohaaran voimalaitos katkaisi vaelluskalojen nousun merestä niiden synnyin- ja kutualueilleen. Vuonna 1993 valmistuneen kalatien ongelmina on nähty muun muassa kalatien suuret virtaamavaihtelut, sisäänkäynnin pieni houkutusvirtaama ja puutteelliset säätömahdollisuudet, poistumisaukon sulkuluukun vaikea käyttö ja rikkoutunut lisävesipumppu.²¹ Vuosina 1996–1999 laskettiin Isohaaran kalatien keräilyaltaalle nousseiden kalojen määrää. Tulosten mukaan kalatien läpäisi noina vuosina yhteensä 1437 lohta ja 660 meritaimenta.²² Uudempien tutkimustulosten mukaan 5.6.–9.10.2018 uuden kalatien läpäisi 837 kalaa ja aikavälillä 1.8.–9.10.2018 vanhemman kalatien läpäisi 545 kalaa. Kaloja nousi kalateitä pitkin siis 1382 reilun parin kuukauden aikana. Uuden kalatien tutkimus perustui VAKI-kalalaskuriin²³ ja vanhemman kalatien tutkimus tehtiin Simsonar Oy:n stereo-optiikkaan perustuvan videokuvauslaitteen avulla. Ohjelmisto tunnistaa, laskee ja mittaa kalat videoaineistosta hahmontunnistuksen perusteella. Lajintunnistus tehtiin videoaineistosta.²⁴ Tutkimustuloksiin viitaten voidaan todeta, että kalatiet eivät ole toimineet vaaditulla tavalla.

Ottaen edellä mainitun huomioon, Kemijoen alkuperäinen vaelluskalakanta ajettiin sukupuuttoon 1940–1950-luvuilla puuttuvien kalateiden ja puutteellisten

¹⁹ Kalatiestrategia 2012, s. 3

²⁰ <https://www.pohjolanvoima.fi/vastuullisuus/kalat-ja-vesiluonto/>

²¹ Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto PSAVI/932/2017. Täydennys kohta 10.

²² Laine ym. 2002, s. 65–77

²³ <https://www.kalajavesitutkimus.fi/palvelut/laitteistomyynti/vaki-kalalaskuri/>. VAKI-kalalaskuri on luotettava infrapunatekniikalla toimiva laite, jota käytetään laajalti kalatieseurannoissa.

²⁴ Jaukkuri ym. 2018, Kemijoen Isohaaran kalateiden seurantalutokset vuonna 2018. Luonnonvarakeskus 11.1.2019 ja Sutela ym. 2018, s. 31

vesitalouslupien myötä. Vaelluskalat eivät yksinkertaisesti kyenneet toimimaan luonnollisella tavalla, eli nousemaan takaisin synnyinjokeensa kutemaan. Kemijoki oli aikoinaan yksi Euroopan tuottoisimmista lohjoista kalasaaliiden määrillä mitattuna. Kemijoen merkityksestä jo 1500–1700-luvuilla antaa hyvän kuvan joen vuosituotto, joka oli 3000 tynnyriä eli noin 357 000 kiloa.²⁵ Jo vuoden 1734 laissa todettiin: *”Älköön kukaan tokeita niin rakentako, että hän sillä valta- tai kulkuväylän sulkee ja toisen kalapyydysten ylä- ja alapuolella tekee hyödyttömäksi.”*

1.2 Tutkimustehtävän rajaaminen

Tutkielmassa tutkitaan nykyisen vesilainsäädännön puutteita ja ongelmia vaelluskalakantojen palauttamiseksi Kemijokeen. Tutkielmassa perehdytään kansalliseen ja Eurooppa-oikeudelliseen sääntelyyn. Erityisesti tutkimuksen kohteena ovat vesitalouslupiin sisältyvien määräysten muuttaminen ja tarkistaminen vesilain perusteella ja EU:n vesipuitedirektiivi (2000/60/EY) siitä näkökulmasta, miten vesienhoidon ympäristötavoitteita olisi sovellettava Suomessa. Tutkielman tavoitteena on tutkia sitä, millaisia oikeudellisia toimia vaadittaisiin luonnonvaraisen vaelluskalakannan palauttamiseksi Kemijokeen.

Tutkielman pääasialliset tutkimuskysymykset kohdistuvat siihen, miten vesilainsäädäntö saataisiin vastaamaan EU:n säädösten tasoa ja miten vesitalouslupien ja kalatalousmääräysten tarkistamis- ja muuttamismahdollisuuksia voitaisiin parantaa. EU:n komissio on huomauttanut Suomea puutteellisesta vesipuitedirektiivin implementoinnista. Vesipuitedirektiiviin liittyvät vesienhoidon ympäristötavoitteet tulivat sitoviksi Weser-tuomion myötä. Käsittelen tutkielmassani Weser-tuomiota ja sen vaikutusta Suomen lainsäädäntöön.

Keskityn erityisesti siihen, mitä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ja muutoksia vaadittaisiin, jotta Kemijoen vaelluskalakanta saataisiin palautetuksi, kun ottaa huomioon vesitalouslupien antamisajankohdan ja niihin liittyvät lupien muuttamisen ja tarkistamisen vaikeudet. Kalatalousmääräysten riittävyyteen liittyy vahvasti myös kalatiet ja niiden toimivuus, jonka vuoksi tutkielmassa käydään läpi korkeimman

²⁵ <http://merilapinmuseot.fi/en/node/451>

hallinto-oikeuden tapauksia asiaan liittyen. Tavoitteenani on myös verrata ennen Weser-tuomiota annettuja KHO:n tapauksia myöhemmin annettuihin. Tuon myös esille oikeushistoriallisesta näkökulmasta Kemijoen vesivoimanrakentamiseen liittyvää säännöshistoriaa johtuen siitä, että vanhoihin vesitalouslupiin sovelletaan osittain vanhempia vesilakeja.

Vesitalousvelvoitteiden ja kalatalousmääräysten lainsäädännöllisen tarkastelun kannalta on olennaista keskittyä myös kalateiden tekniseen toteuttamiseen. Käyn tutkielmassa lyhyesti läpi kalatalousvelvoitteiden, kuten kalahissien, ohitusuomien ja kalaportaiden teknistä toimivuutta Suomessa johtuen teknisen toimivuuden liittymisestä lainsäädännöllisiin ratkaisuihin. Tarkastelen toimivuutta etenkin oikeuskäytännön valossa. Lainsäädännöllisillä ratkaisulla ja tuomioistuinten päätöksillä on huomattava merkitys siihen, millainen kalatalousvelvoite asetetaan. On otettava huomioon, että eri kalatiet ja muut kalatalousvelvoitteet toimivat eri varmuusasteilla.

Kyseessä on yhteiskunnallisesti ja ympäristönsuojelullisesti merkittävä ja ajankohtainen aihe, johon liittyy vuosikymmenten ajan riitoja, epäselvyyttä ja epäoikeudenmukaisuuksia. Tähän liittyvät esimerkiksi maksetut ja maksamattomat korvaukset jokivarren asukkaille sekä tuomitut summat kalastuksesta ja pyyntivälineistä. Nämä seikat saivat aikaan valituskierteen ja syyllisten etsimisen. Kemijoki Oy:n ja Pohjolan Voima Oy:n suhteet eivät olleet mutkattomat etsiessä syyllistä kalakantojen tuhoutumiseen.²⁶ Tutkielman ollessa lainopillinen, en kuitenkaan käsittele vuosikymmeniä vanhoja riitoja korvauksista. Keskityn tutkimaan parannusehdotuksia nykyiseen lainsäädäntöön ottaen huomioon ympäristönäkökulmat ja muuttuneen yhteiskunnallisen ilmapiirin.

1.3 Metodit, lähdeaineisto ja rakenne

Tutkimukseni on pääasiallisesti lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikka on vanhin ja yleismaailmallisesti merkittävin oikeustieteen tutkimusaloista.²⁷ Lainopin tärkeimmäksi tehtäväksi on määritelty voimassa olevan

²⁶ Alaniska 2016, s. 287

²⁷ Hirvonen 2011, s. 21

oikeuden sisältö käsiteltävänä olevassa oikeusongelmassa. Lainoppi pyrkii antamaan vastauksen siihen, kuinka varsinaisessa ongelmatilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Lainoppia voidaanakin luonnehtia sääntöjen tulkittamiseksi, joka johtuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta. Toiseksi lainopin keskeiseksi tehtäväksi on määritelty tutkimuskohteen systematisointi. Sen avulla pyritään kehittämään ja luomaan oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Systematisoinnin tarkoituksena on jäsentää voimassa olevaa oikeutta, jonka avulla pystytään hahmottamaan kokonaiskuva oikeudellisesta järjestelmästä.²⁸

Lainoppi tutkii normeja ja sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta. Lainoppi tuottaa siis tieteellistä tietoa oikeusnormeista samalla tulkiten lain ja muiden oikeuslähteiden merkitystä voimassa olevaan oikeuteen.²⁹ Tavoitteena on tuottaa mahdollisimman tarkkaa informaatiota oikeusnormeista. Tarkkaa informaatiota saadaan kontrolloidun argumentaation avulla. Tämä edellyttää sitä, että oikeudellisia käsitteitä tulee käyttää niiden oikeudellisen merkityksen mukaisesti ja argumentaatio toimii mittarina lainopin kannanottojen varmuuteen.³⁰

Hyödynnän tutkimuksessani myös oikeushistoriallista näkökulmaa. Oikeushistorian tarkoituksena on tutkia oikeusnormien kehitystä historian tutkimuksen menetelmien avulla. Tarkoituksena on ottaa huomioon paikalliset erityisolosuhteet, kuten oman tutkielmani osalta Kemijoen vesistön merkitys Suomen pisimpänä jokena, joka aikanaan oli yksi Euroopan suurimmista lohjoista. Tutkimuksessani tuon esille oikeudellisia sääntöjä ja ratkaisuja, jotka ovat vaikuttaneet merkittävästi vaelluskalakantojen tuhoutumiseen Kemijoen vesistöissä.³¹ Tutkielmani on oikeushistoriallisesta näkökulmasta kontekstuaalista oikeushistoriaa. Kontekstuaalisuus edellyttää sitä, että oikeudellinen muutos kytetään muihin samanaikaisiin yhteiskunnallisen todellisuuden ja kulttuurin muutoksiin. Tämä kytkentä ei voi yleensä onnistua ilman muiden tieteenalojen antamaa tiedollista ja metodista tukea. Esimerkiksi kulttuurihistoria ja aatehistoria voivat tarjota apua

²⁸ Husa 2005, s. 13–14

²⁹ Hirvonen 2011, s. 22–23

³⁰ Aarnio 2011, s. 18–22

³¹ Husa 2005, s. 14–15

kontekstin luomisessa.³² Tutkielmani käsitteleekin aihetta osittain kontekstuaalisen oikeushistorian keinoin, etenkin kulttuurin ja vaelluskalakantojen yleisen arvostuksen valossa. Oikeushistorian kannalta on tärkeää ymmärtää, että oikeus on aina inhimillisen tahdonmuodostuksen tulosta ja ihmisten sekä yhteiskuntaryhmien ja -luokkien tavoitteet ovat olleet ja tulevat jatkossakin olemaan erilaisia. Siksi eräs oikeushistorian tärkeimmistä metodisista lähtökohdista on se, että historian toimivat subjektit saavat niille kuuluvan merkityksen.³³

Keskeisimpänä tutkimusongelmaan liittyvänä lähdeaineistona hyödynnän oikeuskirjallisuutta. Oikeustieteelliseen kirjallisuuteen lukeutuu tässä yhteydessä myös oikeudelliset artikkelit ja muu kirjallinen aineisto. Aiheen kannalta on oleellista keskittyä myös ympäristötieteellisiin teksteihin asiaan liittyen. Hyödynnän tutkielmassani myös virallislähteitä, jotka koostuvat säädöksistä ja säädösten valmisteluaineistoista, kuten hallituksen esityksistä. Hallituksen esitykset ja muut eduskuntakäsittelyssä syntyneet virallisaineistot, kuten perustuslakivaliokuntien laumat ovat tärkeitä selvittäessäni lainsäätäjän tahtoa (*ratio legis*).³⁴ Keskityn myös erilaisiin tilastoihin koskien Kemijoen vaelluskalakantojen muuttumista vuosien varrella. Myös muut oikeudelliset ja tilastolliset selvitykset asiaan liittyen ovat tärkeä osa tutkielmaani. Kansallinen kalatiestrategia on erityisen tärkeä ottaen huomioon tutkielmani tutkimusongelma ja kalatiestrategiassa asetetut kunnianhimoiset tavoitteet vaelluskalakantojen palauttamiseksi.

Hyödynnän Eurooppa-oikeuden lähteitä, keskittyen erityisesti EU:n vesipuitedirektiiviin, jonka implementointiin Suomessa on liittynyt ongelmia, kuten myöhemmin tuon tutkielmassani esille. Hyödynnän ja tulkitsen tutkielmassani myös ylimpien tuomioistuinten ratkaisuja vesitalousvelvoitteisiin liittyen. Tapausten tutkiminen antaa viitteitä siitä, miten voimassa olevaa lainsäädäntöä on tulkittava ja miten voimassa olevaa vesilakia olisi muutettava ajan hengen mukaiseksi.

Tutkielmaan sisältyy 5 päälukua. Ensimmäinen luku on johdanto, johon sisältyy aihevalinta, tutkimustehtävän rajaaminen sekä metodit, lähdeaineisto ja rakenne.

³² Kekkonen 2013, s. 19–20

³³ Kekkonen 2009, s. 9

³⁴ Husa 2005, s. 38

Aihevalintaan liittyen kerron taustatietoja Kemijoen vaelluskalakantojen historiasta ja sen yhteiskunnallisesta merkittävydestä sekä ajankohtaisuudesta. Toisessa luvussa kerron vesitalouslupien ja kalatalousmääräysten vesilainsäädännöllisestä historiasta, etenkin oikeudesta vesivoimaan, vanhoihin vesitalouslupiin liittyvistä kalatalousvelvoitteista ja lainsäädännöllisistä ratkaisuista, jotka johtivat jokien sulkemiseen Suomessa.

Kolmannessa luvussa keskityn nykyiseen vesilainsäädäntöön etenkin vesitalouslupien pysyvyysuojan näkökulmasta. Käsittelen myös EU:n vesipuitedirektiiviä keskittyen erityisesti Weser-tuomioon ja sen tulkintavaikutukseen. Neljännessä luvussa käsittelen vesitalouslupia ja niihin liittyviä kalatalousmääräyksiä tuoden esille tärkeimmät ongelmakohdat vesilainsäädännöllisestä näkökulmasta. Hyödynnän tarkastelussa oikeuskäytäntöä. Viimeisessä luvussa tuon esille johtopäätökset ja mahdolliset ratkaisuehdotukset vesilainsäädännön parantamiseksi ja toimenpiteiksi vaelluskalakantojen palauttamiseksi Kemijokeen.

2 LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN HISTORIA

2.1 Vuoden 1902 vesioikeuslaki

Historiallinen konteksti on vesilainsäädäntöä tulkittaessa relevantti sen *sui generis*-tyyppisen, moniportaisen siirtymäsäännösten johdosta. Tämä tarkoittaa sitä, että vanhoja vesilainsäädännöllisiä säännöksiä sovelletaan edelleen osittain nykyisiin tapauksiin. Myös suuri osa vanhoista vesitalousluvista on ajalta, jolloin nykyinen vesilaki ei ollut voimassa.³⁵ Keskityn tässä osiossa vuoden 1902 vesioikeuslaista alkaneeseen vesilainsäädännölliseen kehitykseen, mutta on huomionarvoista sanoa, että vuoden 1868 vesilaitosasetus aloitti lainsäädännöllisen kehityksen vesitalousasioissa. Vuonna 1865 mainittiin myös valtaväyläsäännöstö, jonka mukaan kalankulkua ei saanut estää rakentamalla vesistöön rakennelmia.³⁶

³⁵ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 53

³⁶ Haataja 1955, s. 104–106, 116. Sen sijaan, että suuret joet ja virrat olisi järjestetty julkisiksi vesiksi, säädettiin jo vanhimmissa maakuntalaeissa, että osa joista ja salmista tuli pitää auki niin, että vesi pääsi siitä vapaasti kulkemaan ja tällaisen osan sulkeminen kiellettiin sakon uhalla. Kalan tuli päästä myös kapeassa vedessä kulkemaan. Valtaväyläsäännösten yhtenä ensisijaisista tarkoituksista on ollut juuri kalan, erityisesti lohen vapaa kulku.

Vesivoimarakentamisen lainsäädännöllisessä historiassa on kysymys oikeudesta vesivoimaan. Vesioikeuslainsäädäntö on perustunut vanhastaan vesialueiden yksityisomistukseen. Vesivoimalaitoksen (vanh. myllyn) rakentaminen on kuitenkin perustunut jo vuosisatojen ajan viranomaisen lupaan. Vuoden 1902 vesioikeuslain (myöh. VOL) 19 §:ssä mainitaan suoraan, että vesilaitosta ei saa rakentaa, ennen kuin siihen on lupa hankittu.³⁷

VOL 1:2 §:ssä mainitaan vesirakentaminen ja haitan aiheuttaminen. Pykälässä mainitaan, että *''älkөөn kukaan niin vetäkö omalle puolellensa tai johtako vesistöstä vettä, älkөөnkä siihen niin rakentako tahi muutoinkaan ryhtykö sellaiseen toimeen, että vesistön syvyyden tahi aseman taikka sen vedenkorkeuden muuttumisesta toisen vesialueelle taikka kalastukselle, maalle tai muulle omaisuudelle tulee haittaa, taikka että valtaväylä siitä huonontuu tahi että kulku- ja lauttausväylällä muuten hankaluutta syntyy.*'' Vesialueen omistusoikeus kohdistui siis vesistöön sen ollessa luonnollisessa tilassa. Tämä edellytti sitä, että vesialueeseen ei ollut tehty sitä muokkaavia muutoksia. Vanhastaan vesialueen tai sen laadun muuttaminen ei ole kuulunut vesialueen omistajan oikeuksiin. VOL:in mukaan vesistöä muuttavat toimet olivat kiellettyjä, jos niillä tuotettiin toiselle laissa määriteltyä haittaa.

Tämän lisäksi edellä mainittu vanha valtaväyläsäännöstö rajoitti vesialueen omistajan toimintaa alueella. VOL 1:5 sisälsi säännökset valtaväylän muuttamisesta, vähentämisestä ja sulkemisesta kiinteällä padolla. Sulkeminen oli mahdollista, kun se tapahtui vesivoimahyödyn vuoksi ja valtaväylässä oli vain vähäinen keskusliike. Lupa padon rakentamiseen voitiin antaa, jollei se tuottanut haittaa arvokkaanpuoleiselle putoukselle (koskelle) tai sanottavaa vahinkoa kenellekään (VOL 1:5.1). Rakentamisen täytyi olla siis haitatonta ja haitoista oli pykälän mukaan myös sovittava. Haitan vertaamista hankkeesta saatavaan hyötyyn ei säännös sisältänyt. VOL 1:5.3:ssa säädettiin lisäksi, että isoimmissa lohi- ja siikapitoisissa joissa saatiin kiinteä pato rakentaa ainoastaan niihin osiin, joihin kala ei tavallisesti noussut. VOL turvasi siis kalastusintressin, mutta mahdollisti myös lupien myöntämisen

³⁷ Löyttyjärvi, Ympäristöjuriidikka 1/2013 s. 32–33

vesitaloushankkeisiin. Hankkeiden täytyi kuitenkin olla tasapainossa haittojen kanssa.³⁸

Haataja on todennut, että oikeus vesilaitoksen rakentamiseen on kuulunut vesistön omistajalle omistusoikeuteen sisältyvänä etuutena. Kyse on oikeuksista, joita ei saa ottaa omistajalta pois, eikä rajoittaa ilman tähän oikeuttavaa säännöstä. Kyseessä ei Haatajan mukaan olisi ollut viranomaisen vesistön omistajalle antama oikeus. Omistusoikeus ja siihen sisältyvät oikeutukset ja näitä koskevat säännökset ovat siis yksityisoikeudellisia oikeutuksia ja säännöksiä. Oikeuksia koskevat rajoitukset ovat taas julkisoikeudellisella pohjalla.³⁹ Löyttyjärvi on tiivistänyt Haatajan ajattelutavan siten, että vesistön omistusoikeus on voimalaitosrakentamisen yksityisoikeudellinen edellytys ja rakennuslupa konstituoii sen, eli antaa julkisen suojan muita vastaan.⁴⁰

Omistusoikeudesta puhuttaessa on historiallisesta näkökulmasta nostettava esiin myös kalastusoikeus, joka on osa vesialueen omistusoikeutta. Tästä on kuitenkin poikkeus eli niin sanotut regaalioikeudet. Kalastusregaaali sisältyi historiallisesti regaalioikeuksiin ja se sisälsi valtiolle yksinoikeuden lohen ja taimenen kalastukseen määrätyillä kalastuspaikoilla. Kalastusregaaali ei sisältänyt omistusoikeutta vesialueeseen, vaan kyseessä oli rajoitettu esineoikeus.⁴¹ Kalastusregaalina on käsitelty Kemijoen Isohaaraan liittyvässä asiassa. Kemijoen Isohaaran voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuneiden kalastusvahinkojen korvausasiassa vesioikeus katsoi, ettei lohen osalta jokialueelle voitu saada silloin tiedossa olevin hoitotoimenpitein lohen tuottoa vastaavaa tulosta. KHO vahvisti päätöksellään (KHO 30.5.1980 2860/80) vesioikeuden päätöksen lopputuloksen. Vesiylioikeus otti KHO:n päätöksen huomioon omassa päätöksessään. Vesiylioikeuden päätöksessä (9.12.1982 33/1982) määrättiin vesivoimayhtiöt maksamaan kertakaikkiset rahakorvaukset muun muassa lohen tuoton menetyksestä ja valtion regaalioikeuden käyttöoikeuden pysyvistä

³⁸ Löyttyjärvi, Ympäristöjuridiikka 1/2013, s. 32–33

³⁹ Haataja 1951, s. 76. Ks. myös Haataja 1955, s. 2. Omistusoikeuden sisällyksellä on sekä negatiivinen että positiivinen puoli. Positiivisen puolen muodostavat omistajalle kuuluvat käytöt, negatiivisen taas oikeus saada muut torjutuiksi pois omistusoikeuden sisällykseen puuttumisesta.

⁴⁰ Löyttyjärvi, Ympäristöjuridiikka 1/2013, s. 32–34 Huom. Vesivoimarakentaminen perustui lähtökohtaisesti vesialueen omistusoikeuteen, mutta ennen VVL:ää myös vesialueen vuokrasopimus saattoi perustaa oikeuden rakentaa voimalaitos tai mylly. Vesivoiman käyttöoikeus on ollut myös mahdollista luovuttaa kiinnityskelpoisella MK:n 1:2, VL 8:3 ja VVL 3:6 (540/1995) mukaisilla luovutuksilla. Tällaisen luovutuksen saajan asema on sama kuin vesivoimaoikeuden haltijan oikeus.

⁴¹ Haataja 1951, s. 479, 513

menettämisestä jokialueella. Lisäksi korvauksia maksettiin erälle lohijokien omistajille ja lohijokiyhtymille. Lohen tuoton menetys korvattiin siis rahalla, ei velvoitteilla.⁴²

Käyttöoikeus vesivoimaan on nykyisessä vesilaissa (myöh. VL) rakentamisluvan edellytys, mutta oikeus (puuttuvilta osin) voidaan myös saada voimalaitoksen rakentamisluvan yhteydessä pakkotoimin (VL 8:2, vastaavasti VVL 3:3). VOL ei sisältänyt säännöksiä pakkotoimioikeuksista vaan edellytti hakijalta oikeutta vesivoimaan vesialueen omistuksen tai vesivoiman käyttöä koskevan sopimuksen perusteella (kuten vuokrasopimukset, apporttisopimukset jne.). Määräaikainen, enintään 50 vuoden käyttöoikeus voitiin tarvittaessa saada oikeusteitse (VOL 1:13). Oikeus vesivoimaan oli siis VOL:n mukaisen rakentamisluvan ennakoedellytys (lupakelpoisuuden edellytys).⁴³

2.2 Lohijokien sulkeminen

Vuoden 1902 vesioikeuslain luvun 1 §:ssä mainitaan, että kymissä, virrassa ja joessa sekä väyläsalmessa on valtaväylä jätettävä auki veden vapaata juoksua, laiva- ja veneliikettä, lauttausta ja kalan kulkua varten. Tämä vanha valtaväyläsäännöstö otti jo viime vuosisadan alussa huomioon vaelluskalojen kulkemisen vapaasti joessa niiden kutualueilleen. Valtaväylä määriteltiin 1 §:ssä seuraavasti: ”*valtaväylänä olkoon kolmannes veden leveyttä kesäkorkeuden mukaan ja syvimmällä kohdalla; älköön kuitenkaan valtaväyläksi koskessa luettako suurempaa leveyttä kuin että kolmannes kosken vesimassasta juoksee. Missä on kulku- tahi lauttausväylä, älköön valtaväylä kuitenkaan olko seitsemää metriä kapeampi. Järvessä ja meressä on riittävän leveä kulku- ja lauttausväylä auki jätettävä.*” Valtaväylää ei siis ollut puroissa, eikä sellaisessa salmessa, jossa ei ole väylää. Kun valtaväylä loppuu siihen, missä joki loppuu ja järvi tai meri alkaa, on kalankulun intressissä säädetty valtaväylän päissä

⁴² Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 55

⁴³ Löyttyjärvi, Ympäristöjuridiikka 1/2013, s. 32–35. Ks. myös Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 58–59. Vesioikeuslain mukaan myönnetyllä luvalla oli vahva pysyvyysuoja. Lupapäätökseen lukeutui niin muodollinen kuin aineellinen oikeusvoima. Tuomion purku oli ainoa mahdollisuus saada muutos lainvoimaiseen päätökseen. Lupapäätöksellä oli myös yksityis- ja julkisoikeudellinen puoli. Rakentamisoikeuden yksityisoikeudellisen puolen ratkaiseminen kuului rakentajalle omistusoikeuden perusteella, ei hallintoviranomaiselle. Myös Hällforsin komitea (KM 1939:3) oli tiukan pysyvyysdoktriinin kannalla (”kun rakennus on tehty päätöksen mukaan, jää tämä rajattomaksi ajaksi voimaan”).

tällaisissa kohdissa pidettäväksi auki kalaväylä valtaväylän päästä syvään veteen saakka.⁴⁴ Myös VOL 1:2 §:ssä mainitaan haitan aiheuttamisesta kalastukselle, joka linkittyy vahvasti vaelluskalojen kulkuun. VOL 1:2 sisälsi nimittäin säännöksen vesistön luonnollisen olotilan muuttamisen kiellostä. Muuttaminen linkitettiin etenkin valtaväylän huononemiseen.⁴⁵ Huomionarvoista VOL:in säännöksissä on tarkasti määritelty vaatimus valtaväylän leveydestä, joka viittaa kalastuksen huomattavaan taloudelliseen arvoon ja sen arvotukseen yhteiskunnallisesti.⁴⁶

Vesioikeuslain lakimuutos (134/1939) mahdollisti VOL 1:5.1:n edellytysten täytyessä kiinteän padon rakentamisen myös lohijokiin. Tämä edellytti kuitenkin kalastukselle aiheutuvan haitan olevan voimaetua ilmeisesti vähäisempi. Huomionarvoista on muutos, jonka mukaan kalastukselle aiheutuva haitta oli korvattava täysimääräisenä, kun muu aiheutuva haitta puolitoistakertaisena. Hallituksen esityksessä (HE 99/1938 vp.) voimaetu arvioitiin suuremmaksi kuin kalastuksen arvo. Kehityksessä voidaan huomata muuttunut yhteiskunnallinen ajattelutapa. Vaikka kalastus oli merkittävä taloudellinen voimavara, vesivoima oli silloin tulevaisuuden taloudellinen mahti, jonka vuoksi myös kalastukselle aiheutuvan haitan korvauksia pienennettiin aiempaan verrattuna. On myös huomioitava se, kuinka vaikeaa kalastukselle aiheutuvan haitan arvioiminen oli lupapäätöksiä vesirakentamiseen annettaessa. Säännökset 1940-luvun poikkeuslakien jälkeen mahdollistivat myös korvauskysymysten siirron myöhemmin ratkaistaviksi, joka johti Kemijoen pääuoman osalta ratkaisujen viivästymiseen kolmellakymmenellä vuodella.⁴⁷

2.3 Kalatiet

Vuoden 1902 VOL:n 1:6 §:ssä mainittiin, että *’jos rakennetaan kiinteä tahi tilapäinen pato valtaväylän poikki, on padonomistajan tehtävä ja kunnossapidettävä laitokset veden riittävää juoksua ja lauttauksen kelvollista toimittamista varten kuin myös*

⁴⁴ Haataja 1950, s. 159. Kalaväylän tuli olla kaksi kertaa niin leveä kuin valtaväylä, eli kaksi kolmasosaa leveydestä tällaisen kalaväylän kullakin kohdalla.

⁴⁵ Haataja 1943, s. 187

⁴⁶ Haataja 1955, s. 160–161. Kalastusintressin kannalta on tärkeää, että valtaväylää ei päästä sulkemaan, vaan kalan vapaa kulku turvataan jokaisessa tapauksessa.

⁴⁷ Löyttyjärvi, Ympäristöjuriidikka 1/2013, s. 32–35

kalatie sekä, jos siinä on keskusliikettä, myös laitos sen saattamiseksi mahdolliseksi.''

Hallituksen esityksessä mainitaan, että kalatiet olivat kalliita ja tulokset niiden toimivuudesta eivät vastanneet odotuksia (HE 99/1938 vp.).

Vuonna 1939 VOL 1:6:ään sisällytettiin uusi säännös, jonka perusteella kalatien sijaan voitiin määrätä määräsuuruinen maksu padon omistajalle kalakantojen säilyttämiseksi. Suunta kääntyi vapaana vaeltavien kalojen ja esteettömien kulkureittien tieltä maksuihin, jotka eivät todellisuudessa parantaneet kalojen vapaata liikkumista. Maksuilla perustettiin lähtökohtaisesti kalanviljelylaitoksia, joilla ei ole mitään tekemistä luonnonvaraisen vaelluskalakannan turvaamiseksi. Maksu voitiin asettaa, jos kalatien rakentaminen olisi aiheuttanut suhteetonta rasiitusta ja kalakantojen suojele todettiin muilla keinoin mahdolliseksi. Maksumääräyksen mahdollistamisen voidaan ajatella johtuvan intressivertailusta vesivoiman ja kalakantojen välillä. Suurempi taloudellinen intressi syrjäytti toisen, silloisen ajattelutavan mukaan jo aikansa eläneen elinkeinon. Vanha vesioikeuslaki siis mahdollisti osaltaan vesivoiman käyttöönoton, lukuun ottamatta valtaväyläsäännöstä, joka toimi vielä eräänlaisena suojaventtiilinä alkuperäisen vaelluskalakannan turvaamiseksi.⁴⁸

Vesioikeuslain 1:5:n muuttaminen vuonna 1939 muutti säännöstä siian ja lohen kulun turvaamisesta lohijoilla. Hallituksen esityksen (HE 99/1938 vp, s. 1) perustelujen mukaan jokikalastuksen ei voitu sallia olevan esteenä vesivoiman käyttöön ottamiselle. Oulujoki ja valtion siellä tekemät laajat vesivoiman rakentamisen valmistelutyöt olivat yksi syy VOL 1:5:n muuttamiselle. Toinen syy oli se, että VOL 1:5:n soveltamisessa esiintyi sellaisia vaikeuksia, että vesistötoimikunta, joka joutui niitä ratkaisemaan, katsoi muutoksen aikaan saamisen välttämättömäksi.⁴⁹ Jokikalastuksen merkitystä pidettiin vesivoimaetuun verrattuna ”aivan vähäisenä”. Valtio sai oikeuden säännöstellä vedenjuoksua vesistöissä, vaikka siitä aiheutui haittaa arvokkaanpuoleiselle koskelle tai vahinkoa yksityiselle henkilölle, kunhan kosken vesivoimasta saatava hyöty oli vähintään kaksi kertaa suurempi kuin haitan ja vahingon määrä. Isommissa lohi- ja siikapitoisissa joissa kiinteän padon rakentaminen

⁴⁸ Löyttyjärvi, Ympäristöjuridiikka 1/2013, s. 32–35

⁴⁹ Haataja 1951, s. 80–81. Vesistötoimikunnan aloite jäi kuitenkin itsessään tuloksettomaksi, koska esitys olisi jättänyt kysymykset uusien voimalaitosten perustamisesta vapaasti hallinnollisten viranomaisten harkinnan ja mielivallan varaan. Ks. myös Haataja 1950, s. 180. Vesistötoimikunta perustettiin 2.2.1934 annetulla lailla eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä.

valtaväylän poikki helpottui vastaavasti sillä edellytyksellä, että kalastukselle aiheutuva vahinko jäi voimaetua ilmeisesti vähäisemmäksi (VOL 1:5).⁵⁰ Valtaväyläsäännöstö, joka oli turvannut kalojen vapaan kulun menetti käytännössä tuolloin merkityksensä ja vesivoiman taloudellinen intressi nousi vaelluskalojen arvostuksen yläpuolelle.

VOL 1:5:n muuttamiseen liittyi myös vesistötoimikunnan päätös (2/4 1949), jolla se salli nostaa Isohaaran voimalaitoksen padotuskorkeuden 12 metriin. Haataja katsoi päätöksen olevan selvästi lainvastainen. Isohaaraa koskeva päätös vietiin KHO:een pyynnöllä, että päätös poistettaisiin lainvastaisena. Lisäksi asiasta tehtiin samanlainen pyyntö oikeuskanslerille. KHO ei ottanut asiaa käsiteltäväkseen (16/5 1949), koska asiaan sai hakea muutosta vain pääkäsittelyn yhteydessä. Apulaisoikeuskansleri ratkaisi valituksen (16/9) lausuen, että viranomaiset eivät olleet menetelleet lainvastaisesti.⁵¹ Tästä voidaan päätellä, että asiassa katsottiin päätösten olleen laillisesti tehtyjä, joten muutoksia lakiin ei tarvinnut tehdä. Vaelluskalojen kannalta edellä mainittu toiminta oli todella haitallista.

Voimantuotannon nopean lisäämisen muodostuessa keskeiseksi tavoitteeksi talouden kehittämisessä tuli vuoden 1939 muutoksista erittäin kohtalokkaita vaelluskalajoille. Oulun kaupunki sai luvan sulkea joen valtaväylän Merikosken voimalaitoksen rakentamisella samana vuonna. Kalatien rakentaminen oli kuitenkin yhä ensisijainen lupavelvoite ja Merikosken lupaan kuten myös muutamaa vuotta myöhemmin Kemijoen Isohaaran väliaikaisiin lupiin velvoite sisältyi. Huomionarvoista on, että kummassakaan voimalaitoksessa velvoitteita ei noudatettu eikä toimivia kalateitä rakennettu. Kalateiden rakentamatta jääminen vastoin lupapäätöksiä ja niistä luopuminen myöhemmissä ratkaisuissa voidaan katsoa jättäneen legitimitteettivajeen jokien rakentamiseen.

Kemijoessa syntyneet lohet pyrkivät joen sulkemisen jälkeen merestä takaisin jokeen ja muutamien vuosien ajan padon alapuolelta saatiin suuria saaliita. Vuonna 1950 lohia pyydyttiin 50,3 tonnia, minkä jälkeen määrä aleni tasaisesti, kunnes vuonna 1956

⁵⁰ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 57. Ks. myös Haataja 1950, s. 236. Kalastukselle padosta aiheutuva vahinko säädettiin korvattavaksi täyteen arvoonsa, mutta ilman 50 %:in lisäystä.

⁵¹ Haataja 1951, s. 81–82

lohien määrä putosi jyrkästi poikastuotannon joessa loputtua. Viimeisten poikasten on laskettu kuoriutuneen luonnonvaraisesta kudusta keväällä 1949 ja vaeltaneen mereen vuonna 1952. Kalojen väheneminen padolla jatkui siten, että vuonna 1964 ei saatu enää yhtään kalaa mädinhankintaa varten. Siian osalta saaliit pysyivät 28–38 tonnin suuruisina vuosina 1950–1953, mutta vähenivät sitten 1960-luvulle tultaessa siten, että mätiiä ei niistäkään enää saatu.⁵² Luonnonvarainen vaelluskalakanta Kemijoen alueella oli ajettu siis sukupuuttoon sähköntuotannon turvaamiseksi jo ennen 1960-lukua.

2.4 Poikkeuslait

Vesivoiman käyttöönottoa sotien aikana helpotettiin kahdella merkittäväällä poikkeuslailla. Eräiden vesioikeusasioiden poikkeuksellisesta käsittelystä annetussa laissa (383/1940) oli kysymys tuolloin vallinneesta kuivuudesta ja sodan olosuhteista. Kuivuuden myötä järvivesien pinnat painuivat matalalle, vähentäen voimalaitoksissa käytettävissä olevan veden määrää. Lain tavoitteena oli yksinkertaisesti voimalaitosten tehon lisääminen. Keinoina tehon lisäämiseksi laissa mainittiin muun muassa veden patoaminen, vesistön säännöstely ja valtaväylän supistaminen tai sulkeminen. Hakijalle myönnettiin väliaikaisesti lupa jo ennen katselmusmenettelyäkin ryhtyä vesistön säännöstelyyn ja muihin sellaisiin toimenpiteisiin mahdollisimman suuren tehon käyttöönottamiseksi jo perustetuissa voimalaitoksissa (1 §). Toimenpiteiden suorittamisen edellytyksenä oli yleinen etu ja erityiset olosuhteet, kuten yleinen kuivuus ja sodan vaara. Lain myötä yksinkertaistettiin luvan saantia vesilaitoksien rakentamiseen erityisten poikkeuksellisten olojen vallitessa. Edellytyksenä luvan saamiselle oli se, että yleinen etu sitä vaatii ja hankkeen käyttösuunnitelma on olemassa sekä hankkeesta saatavan hyödyn arvioidaan olevan ainakin yhtä suuri kuin siitä aiheutuva haitta. Päätökseen ei saanut hakea erikseen muutosta. Vuoden 1940 laki ei kuitenkaan koskenut sellaisia tapauksia, joissa oli kysymyksessä kokonaan uuden voimalaitoksen rakentaminen.⁵³

Vuonna 1941 säädettiin laki toimenpiteistä vesivoiman käyttöönoton helpottamiseksi (196/1941). Lain mukaan väliaikainen lupa voitiin myöntää ennen lopullista päätöstä ja ennen katselmustoimitustakin. Luvanhakijan tuli omistaa rantakiinteistö sekä kaksi

⁵² Löyttyjärvi, *Ympäristöjuridiikka* 1/2013, s. 34

⁵³ Kotkasaari, *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2019, s. 58. Ks. myös Haataja 1950, s. 183

kolmasosaa kosken vesivoimasta. Hankkeella ei tarvinnut olla enää yleistä merkitystä, vaan yleisehkö merkitys oli riittävä (1 §). Vesistötoimikunnalla oli lakimuutosten jälkeen mahdollisuus myöntää väliaikainen lupa vesivoimalaitoksen rakentamiseen. Väliaikaiseen lupaan ei saanut hakea muutosta ja lopullinen rakennuslupa myönnettiin vasta myöhemmin. Tämä johti kalatalousvelvoitteiden määräämisen lykkääntymiseen jopa vuosikymmenten päähän. Ennakkokorvauksiakaan ei tarvinnut maksaa jälkimmäisen lain nojalla. Vielä on mainittava, että voimalaitostöitä aloitettiin usein jo ennen väliaikaiseenkaan luvan myöntämistä. Väliaikaiseksi tarkoitetun lainsäädännön nojalla rakennettiin huomattava osa Pohjois-Suomen jokivesistöjä, mukaan lukien Kemijoen vesistö.⁵⁴ Vuoden 1961 vesilain yhteydessä kumottiin poikkeuslait, mutta noin puolet Suomen vesivoimakapasiteetista oli ehditty jo rakentaa poikkeusäntelyn turvin.

2.5 Vuoden 1961 vesilaki

Vesivoiman rakentaminen aloitettiin ja toteutettiin pitkälti vuoden 1902 VOL:n ja sitä seuranneen vuoden 1961 vesilain (264/1961, myöh. VVL) puitteissa. Vanhan vesilain valmistelu aloitettiin jo ennen sotia, kun Hällforsin komitea (KM 1939:3) teki ehdotuksen vesioikeuslaiksi. Komitean ehdotuksessa mainittiin vesirakentajan vastuun laajentaminen siten, että tämän tulisi rakentaa kalatie tai ryhtyä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin kalakantojen säilyttämiseksi vesistöissä. Kalatie oli komitean mukaan ensisijainen ja kalanistutukset toissijainen velvoite. Komitea ehdotti myös maksuvaihtoehtoa, jos edellä mainitut toimenpiteet kävisivät vesirakentajalle taloudellisesti kohtuuttoman suuriksi.

Osa Hällforsin komitean lakiehdotuksesta ehti vanhentua sotien aikana muuttuneiden olosuhteiden takia. Lain valmistelua jatkettiin Piipposen vesilakikomiteassa (KM 1958:97). Piipposen mietintö poikkesi monilta osiltaan aiemmasta. Kalatalousmääräyksiä koskeva sääntely jäi kuitenkin tuolloin jo voimassa olleen sääntelyn varaan. Komitea ehdotti, että toimenpiteet, joihin vesirakentaja voitiin velvoittaa, tuli olla maataloushallituksessa laaditun suunnitelman mukaisia. Esimerkiksi kalatiet ja kalatalousmaksu olivat edelleen siis vaihtoehtoja. Piipposen

⁵⁴ Haataja 1950, s. 184. Ks. myös Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 58

komitean kalakannan turvaamiseksi mainitut säännökset otettiin huomioon hallituksen esityksessä (HE 64/1959 vp). Voidaan todeta, että vuoden 1961 vesilaki ei sisältänyt mainittavia muutoksia sitä edeltäneeseen aikaan kalakannan turvaamiseksi.⁵⁵

2.5.1 Vuoden 1961 vesilain 2:22 ja 2:26

VVL:ssa mainitaan kalatalousvelvoitteena rakentamisen ja vaikutusten laadun mukaan kalanistutus, kalatie tai muu toimenpide tai näiden yhdistelmä. Velvoite määrättiin lain mukaan, jos rakentamisesta aiheutui kalastolle tai kalastukselle ilmeistä vahinkoa. Luvansaaja velvoitettiin myös tarkkailemaan kalatalousvelvoitteen toimivuutta alueella, jonne rakentamisen vaikutukset ulottuivat. Muut toimenpiteet mahdollistivat kalanistutukset kalatien sijasta. Jos toimenpiteet olivat taloudellisesti kalliita, kalatalousmaksu oli mahdollinen määrätä edellä mainittujen sijaan.⁵⁶

VVL 2:2:n mukaan vesistön sulkemiskiellosta oli mahdollista poiketa vesioikeuden myöntämällä luvalla.⁵⁷ Toinen vesitaloushankkeen jouduttamista edistävä lainkohta oli VVL 2:26, jossa oli säännökset niin sanotusta töidenaloittamisluvasta. Vesioikeus saattoi lupapäätöksessä myöntää luvan sellaisten töiden aloittamiseen, joiden suorittaminen ei estänyt olojen palauttamista olennaisilta osin entisen veroiseksi, jos lupa myöhemmin evättiin tai sen ehtoja muutettiin. Ehtona luvalle oli se, että töiden lykkääntyminen olisi aiheuttanut hakijalle huomattavaa vahinkoa. Töidenaloittamislupa antoikin oikeuden huomattavan pitkälle meneviin toimenpiteisiin, kuten vesistön patoamiseen, uomien kaivamiseen ja puiden kaatamiseen. Töidenaloittamisluvasta ei erikseen voinut hakea muutosta vesilain mukaan.⁵⁸

2.5.2 Vuoden 1961 vesilain 2:27–2:29

VVL 2:27 ja 2:28:n säännökset koskivat lupapäätöksen jälkeen tapahtuneiden olosuhteiden muutosten takia luvan haltijalle asetettavia laite- ja

⁵⁵ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 59. Vesistön sulkemis-, muuttamis- ja pilaamiskielto olivat perua VOL:sta. Vuoden 1961 vesilain 1:12:ssa oli säännökset valtaväylän aukipitämisestä muun muassa kalan kulkua varten, mutta ne eivät olleet yhtä ehdottomia kuin VOL:ssa.

⁵⁶ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 60

⁵⁷ Vesioikeudet ja vuonna 1962 perustettu vesiylioikeus olivat organisatorisia muutoksia aiempaan nähden.

⁵⁸ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 60

toimenpidevelvoitteita. Esikuva näille säännöksille oli Hällforsin komitean mietinnössä (38 § ja 40 §).⁵⁹ VVL 2:27:n mukaan, jos rakentamisesta tai rakennelman käyttämisestä aiheutui sellainen vahingollinen seuraus, jota lupaa myönnettäessä ei edellytetty, voitiin luvan haltija velvoittaa hakemuksesta suorittamaan korvaus tai poistamaan rakennelma tai muuttamaan sitä sekä tarvittaessa muihinkin toimenpiteisiin. Lisäedellytyksenä oli vaatimus asian vireillepanosta 10 vuoden kuluessa hankkeen valmistumisilmoituksesta tai rakennustyön loppuun saattamisesta. Säännös koski myös lain 2:15–25:ssä tarkoitettuja velvoitteita eli myös kalanhoitovelvoitteita. Kyse oli niin sanotusta edellyttämättömän haitan tilanteesta, jota voidaan säännöksen sanamuoto huomioon ottaen pitää menettelyvirheenä. Säännöksen perusteella kyse oli jostakin seikasta, joka olisi pitänyt tutkia jo ennen luvan myöntämistä, mutta jota ei jostain syystä tapahtunut.⁶⁰

VVL 2:28:ssa oli kysymys olosuhteiden muuttumisesta, jonka johdosta lupamääräyksistä aiheutui haittaa. Säännöksen perusteella lupamääräyksiä voitiin muuttaa, mutta se ei saanut sanottavasti vähentää rakentamisesta saatavaa hyötyä. Luvanhaltija oli säännöksen nojalla oikeutettu vähäisestä suuremmasta edunmenetyksestä korvaukseen. Huomionarvoista on, että VVL 2:27:ää ja 2:28:aa ei sovellettu vanhoihin, ennen VVL:ia myönnettyihin lupiin. Myös nykyisessä vesilaissa on määräyksiä olosuhteiden muutoksesta ja lupamääräysten muuttamisesta, joita käsittelem neljännessä luvussa.

VVL 2:29:n sisälsi puolestaan säännökset rakennelman omistajan laitevelvollisuudesta ennen VVL:n voimaan tuloa myönnetyn luvan johdosta. Rakennelman omistaja voitiin velvoittaa hakemuksesta sallimaan muun muassa kalakannan säilyttämistä varten tarpeellisten laitteiden rakentaminen ja luovuttamaan niitä varten tarpeellinen vesimäärä. Luvanhaltija oli tässäkin tapauksessa oikeutettu korvaukseen, mikäli hänelle aiheutunut vahinko, haitta ja muu edunmenetykset todettiin vähäistä suuremmaksi. VVL 2:27–29:n ahtaiden soveltamisalojen takia nämä säännökset ilmensivät luvan pysyvyysdoktriinia. Niillä voitiin vain rajoitetusti puuttua jo annettuihin lupiin.⁶¹ Luvan pysyvyysuoja oli tuolloin ja on edelleen yksi

⁵⁹ KM 1939:3, s. 7–8

⁶⁰ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 62

⁶¹ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 63

ongelmakohta vesilaissa, joka vaikeuttaa huomattavasti vaelluskalakantojen palauttamista, kuten seuraavasta luvusta ilmenee.

3 NYKYINEN VESILAKI, PYSYVYYSSUOJA JA VESIPUITEDIREKTIIVI

3.1 Vesilaki

Vuoden 2012 alusta tuli pitkän valmistelun jälkeen voimaan uusi vesilaki (587/2011, myöh. VL), jolla kumottiin lähes 50 vuotta voimassa ollut vanha vesilaki (VVL 264/1961). Uuden lain tarkoitus oli vastata sääntelyn muuttuneita tarpeita, mutta suuri osa aiemmista normeista jäi voimaan lähes sellaisenaan. Osa tästä normiaineksesta on alkanut muotoutua jo vanhaa vesilakia edeltäneen vesioikeuslain (VOL 31/1902) aikana ja sitäkin aikaisemmin, kuten toisesta luvusta selviää. On myös todettava, että vesioikeus oli ja on vahvasti sidoksissa ympäristöoikeuteen ja ettei vesioikeus ei ole eristyksissä ympäristöoikeuden kehityksestä. VL:n (sekä VVL:n) joustavat normit reagoivat yhteiskunnallisissa arvoissa ja arvostuksissa tapahtuviin muutoksiin. Ympäristöä ja luontoa koskevan tiedon lisääntyminen muuttaa käsityksiämme myös vesisääntelyn kohteista.⁶²

Vesilaki tuli voimaan 1.1.2012, mutta vanhemman vesilain nojalla säädetyt alemmantasoiset säädökset sekä valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätökset jäivät voimaan, kunnes nykyisen lain nojalla toisin säädetään. Vesiasetus (282/1962, VVA) on korvattu 29.12.2011 annetulla valtioneuvoston asetuksella vesitalousasioista (1560/2011). Jos muussa lainsäädännössä on viittaus aikaisempaan vesilakiin, sen on katsottava tarkoittavan viittausta nykyiseen lakiin.

Siirtymäsäännösten rajoissa VVL:n, kuten sitäkin vanhemman lainsäädännön säännökset saattavat tulla yksittäistapauksissa sovellettavaksi. Tämä on merkityksellistä etenkin oikeuskäytännön osalta, kuten myöhemmin tutkielmassa ilmenee. Kun kysymys on hankkeesta tai toimenpiteestä, jonka täytäntöönpano on laillisesti aloitettu tai jolle on myönnetty lainvoimainen lupa ennen uuden lain

⁶² Löyttyjärvi, Ympäristöjuriidikka 1/2013, s. 32

voimaantuloa, sovelletaan hankkeeseen jatkossa lähtökohtaisesti ennen uuden vesilain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä (VL 19:4.1). Ennen lain voimaantuloa saadun luvan oikeudellinen asema (pysyvyyssuoja) määräytyy siten sen lainsäädännön mukaan, jonka nojalla se on annettu. Tämä koskee eräin myöhemmästä lainsäädännöstä johtuvien rajoitusten luvan pysyvyyttä, lupamääräysten sisältöä ja muita luvanhaltijan velvoitteita ja oikeuksia (VL 19:4.2).⁶³

Vesilakiin ei sisälly säännöksiä vesialueiden eikä vesivarojen omistusoikeudesta. Omistusoikeus määräytyy yleisten omistusoikeudellisten oppien ja kiinteistönmuodostamislainsäädännön, sekä muun vesialueiden omistussuhteita koskevan lainsäädännön, muun muassa yhteisten vesialueiden käytön, osalta merkittävässä määrin yhteisluvelainsäädännön (yhteisluvelaki, 758/1989) nojalla. Vesilaissa määritellään vesialueen ominaispiirteet ja laajuus käyttömuotojen vaikutusten kannalta, mutta ei vesialueiden omistusrajoja.⁶⁴ Kuitenkin jo vanhastaan on katsottu, että omistusoikeutta myönnettäessä vesialueeseen ja veteen, ei sitä voida tehdä ottamatta huomioon toisten pitkälle meneviä omistusoikeuden kohteeseen kohdistuvia intressejä, kuten kalastusoloja.⁶⁵

Vesilain tavoitesäännöksen (VL 1:1) avulla määräytyy yhtäältä tehtävänjako muuhun lainsäädäntöön nähden, toisaalta ilmaistaan lakia sovellettaessa keskeiset tavoitteet. Tämän säännöksen luonne on lähinnä informatiivinen, ei normatiivinen. Se asettaa lain yleisellä tasolla kaikki käyttömuodot, niin luvanvaraiset kuin muutkin, samaan asemaan. Säännöksen avulla lainsäätäjät pyrkii välittämään aikaan ja kehitykseen nähden keskeisiksi mieltämänsä päämäärät. Ne heijastavat sekä oikeusvarmuuden että vesiympäristöpolitiikan olennaisia pyrkimyksiä, joiden tulisi ilmetä itse laista sitä sovellettaessa. Lain tavoitteena on 1 §:n mukaan edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on tarkoituksenmukaista ja yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä; ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja; ja parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.⁶⁶

⁶³ Hollo 2021 (e-kirja), s. 43–44

⁶⁴ Hollo 2021 (e-kirja), s. 19

⁶⁵ Haataja 1951, s. 84

⁶⁶ Hollo 2021 (e-kirja), s. 19–20

Vesilaki on vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä koskeva laki. Vesivaroilla tarkoitetaan pinta- ja pohjavesiä. Vesiympäristöön luetaan näiden lisäksi myös vesistön ulkopuolinen alue, silloin kun sillä on vaikutuksia vesistöön, joihin esimerkiksi vesitaloushankkeet, kuten vesivoimalat vaikuttavat. Vesitaloushankkeissa ulkopuolisen ympäristön vaikutus vesistöön tulee ilmi etenkin rakentamisvaiheessa. VL 1:1:n mukaisen tavoitesäännöksen taustalla vaikuttavat kestävän käytön ja kestävän kehityksen periaate, vahinkojen minimoinnin periaate ja vesivarojen tilan parantamisen periaate. Näillä tavoitteilla on yhteys osittain jo aiemmassa lainsäädännössä (VVL ja VOL) omaksuttuihin periaatteisiin, osittain ylikansallisten vaatimusten (vesipuitedirektiivi) täyttämiseen. Perinteisellä kestävän käytön periaatteella tarkoitetaan vesivarojen uudistumiskyvyn säilyttämistä eli sellaisen käytön hillitsemistä, joka johtaisi luonnonvaran ehtymiseen.⁶⁷

Vesiympäristön tarkasteluun kuuluu myös sen ekologisen toiminnan kannalta merkityksellinen luonnon monimuotoisuus. Kestävyyssnäkökulma liittyy toiselta kannalta 1980-luvulta alkaen kestävän kehityksen periaatteena tunnettuun kansainväliseen viitekehykseen; periaatteen avulla pyritään säilyttämään ympäristön keskeisiä piirteitä tulevien sukupolvien hyväksi. Kestävän kehityksen pilareita on neljä: sosiaalinen, taloudellinen, ekologinen ja kulttuurinen pilari. Tältä osin erityisesti luonnonsuojelulainsäädännöstä johtuu heijastusvaikutuksia vesienkäytön ohjausjärjestelmään.⁶⁸

Haitallisuuden ehkäisy tavoitteella on keskeinen merkitys vesilainsäädännön ohjauskeinojen käytössä. Haitan käsitteen määrittäminen ja käyttöyhteys näkyy useista toimijoiden velvollisuuksista koskevista säännöksistä ja korvausjärjestelmästä. Yleiseltä kannalta katsoen haitta voi olla mikä tahansa vesienkäytöstä yleiselle edulle tai toisen yksityiselle edulle aiheutuva kielteinen vaikutus. Yleinen etu on yleensä luonteeltaan yhteiskunnallinen, ekologinen tai taloudellinen. Yksityinen etu liittyy pääasiassa vesienkäytön, esimerkiksi kalastuksen tai virkistyskäytön, vaikeutumiseen, mutta myös kiinteistöihin kohdistuvat arvonmuutokset vesiympäristön muutoksen

⁶⁷ Luonnonvarojen kestävästä käytöstä esim. Mikkilä, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015

⁶⁸ Hollo 2021 (e-kirja), s. 19

seurauksena tulevat kysymykseen haittoina. Hankkeesta aiheutuvien haittojen erittelyä tapahtuu erityisesti lupaedellytyksenä olevassa intressivertailussa.⁶⁹

Vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantaminen on tavoitteena välillinen, koska vesienkäyttäjillä ei ole velvollisuutta aktiiviseen vesiensuojeluun vaan ainoastaan omasta toiminnasta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Myöskään viranomaisilla ei ole oikeudellista velvollisuutta suorittaa vesien tilaa parantavia toimia muutoin kuin erikseen määritellyissä strategisissa yhteyksissä. Kysymys on enemmänkin suunnittelutavoitteesta, jonka eräänä keskeisenä perustana on Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY). Sen mukaan vesiä varten laadittavilla vesienhoitosuunnitelmilla ja toimenpideohjelmilla tulee pyrkiä parantamaan erinomaista tilaa heikommassa luokituksessa olevia vesiä niin, että niiden laatuluokitus paranee. Toteutuskeinoksi on Suomessa valittu osaltaan vesilain ja ympäristönsuojelulain lupajärjestelmät, joiden eräänä tietolähteenä vaikutusten ja tavoitteiden asettamisessa toimii maan kattava vesien laatuluokitus.⁷⁰

3.2 Vesitalouslupien pysyvyysuoja

Vesitalouslupan pysyvyysuoja on tärkeä ja ajankohtainen aihe, kun arvioidaan vesilain säännösten riittävyttä vaelluskalakantojen luonnollisen elinkierron turvaamiseksi. Nykyisellään pysyvyysuojan ylläpitäminen ei ole oikeusministeriössä vuonna 2018 tehdyn selvityksen perusteella tarpeellista.⁷¹ Vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat tärkein syy kyseiselle muutokselle. Etenkin EU:n vesipuitedirektiivi asettaa vaatimuksia vesitaloudellisten lupien tarkastamiselle ja muuttamiselle. Kemijoen osalta voidaan todeta olevan vireillä hakemus vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamiseksi.⁷²

⁶⁹ Hollo 2021 (e-kirja), s. 21

⁷⁰ Hollo 2021 (e-kirja), s. 21

⁷¹ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 36/2018, s. 7

⁷² Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 8. Ks. myös Hepola ym. Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella: Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet, LupaMuutos-hankkeen loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 26/2019. Raportissa arvioidaan Suomen nykytilaa, EU-oikeuden vaatimuksia ja perustuslaillisia reunaehtoja lupien muuttamiselle ympäristötavoitteiden perusteella. Ks. Lapin ELY-keskus, Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjaskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttaminen: Vesilain 2 luvun 22 §:n mukainen hakemus. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 17.3.2017, dnro PSAVI/932/2017.

VL 1:3:n mukaan vesivoimalla tarkoitetaan joen keskivirtaaman ja sitä vastaavan putouskorkeuden mukaan tietylle vesistönosalle laskettavaa tehoa. Tämä muuntuu lopulta vesivoimalaitoksessa sähköenergiaksi. Vesivoima liittyy vesialueen omistusoikeuteen. Se voidaan luovuttaa erikseen ja oikeus vesivoimaan voidaan ratkaista myös vesitalousluvassa pakkotoimioikeutena. Jos koski kuuluu yhteiseen vesialueeseen, voidaan siitä muodostaa koskitila kiinteistönmuodostamislain (544/1995) 20 §:n mukaisesti. Vesivoimahankkeen luvanvaraisuus ja siihen liittyvä pysyvyysuoja perustuvat hankkeiden vesistövaikutuksiin ja tarpeeseen järjestää vesivoiman käyttö hakijan ja muiden asianosaisten kesken. Myös säännöstelyhankkeet liittyvät vahvasti vesivoimahankkeisiin ja nyt käsiteltävinä oleviin vesitalouslupiin.⁷³

Vaelluskalojen kannalta vesitaloudellisia lupia voidaan oikeudellisesti tulkita monella eri tapaa. Kysymys voi olla uuden vesitalousluvan myöntämisestä tai vanhan vesitalousluvan muuttamisesta. Lisäksi kysymykseen tulee vanhojen vesitalouslupien osalta se, muutetaanko vanhoja määräyksiä vai lisätäänkö lupiin kokonaan uusia määräyksiä. Oleellista vaelluskalakantojen kannalta on myös säännöstelylupien ja juoksutusmääräysten muuttaminen tai lisääminen. Pysyvyysuoja on yksi keskeisimmistä kysymyksistä tarkasteltaessa vesitalouslupia johtuen siitä, että suurin osa Suomen virtavesistöistä on rakennettu vesivoiman käyttöä varten.⁷⁴

Pysyvyysuoja on merkityksellinen etenkin tarkasteltaessa vesitalousluvan muuttamista ja tarkistamista. Hallinto-oikeudellinen luottamuksensuojaperiaate⁷⁵, oikeusvoimaoppi⁷⁶ ja vesilain sääntely luovat pohjan vesitalouslupien muuttamiselle.

⁷³ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 8–9. Omistus- ja käyttöoikeutta tarkastellaan samalla tavalla, kun kyse on pysyvyysuojan tarkastelemisesta.

⁷⁴ Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 121

⁷⁵ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 10. Keskeistä luottamuksensuojan kannalta on, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa hallintopäätöksen pysyvyyteen ja saa suojaa viranomaistoiminnan muutoksia vastaan. Vesitalouslupiin liittyvä luottamuksensuoja tarkoittaa käytännössä sitä, että lupaan puuttumisen on perustuttava lain säännöksiin. Luottamuksensuoja on oikeusvoimaopin taustalla oleva tavoite, mutta se on ensisijaisesti aineellinen, kun taas oikeusvoima on lähinnä prosessuaalinen periaate. Lisäksi hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään oikeutettujen odotusten suojasta. Lupamääräysten muuttaminen liittyy tähän luvansaajan kannalta tähän luottamuksensuojaan.

⁷⁶ Hepola, Ympäristöjuridiikka 1/2005, s. 100–101. Siirryttäessä arvioimaan nykyistä ympäristöoikeudellisten ratkaisujen pysyvyyttä on Hepolan mukaan sulautettava toisiinsa traditio ja nykyisyys. Traditio kertoo meille oikeudellisen ajattelun kehittymisen kautta, yleisten oppien ja niiden muutosten muodossa, ne perusteet, joilla ongelmaa on lähestyttävä. Pysyvyydessä arvioidaan tehdyn ratkaisun pysyvyyttä, joten sen syntymisen tapa, ratkaisun syntymisen teoria, on keskeinen. Muuttunut lainsäädäntö on Hepolan mukaan kolmas elementti, joka vaikuttaa arvioidessa ympäristölupien pysyvyyttä. Ympäristöluvan eri osien, joita Hepola kutsuu luvan elementeiksi, pysyvyyttä koskevat säännökset eroavat toisistaan. Tämän vuoksi ympäristöluvan pysyvyys on

Vesilain pääsääntö on, että vesitaloudellinen lupa sisältää pysyvyysuojan, joka turvaa toiminnan jatkumisen. Luvan muuttaminen on siis poikkeuksellinen toimenpide. Vesistöjen ekologisen tilan ja yhteiskunnallisen arvopohjan muutoksen vuoksi pysyvyysuojaa on kuitenkin asteittain lievennetty. VL 3:21 sisältää yleiset säännökset vesitalousluvan muuttamiseksi.⁷⁷

VL 3:21:n 1 ja 2 momenteissa mainitaan, että lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää tai hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Lupamääräysten muuttaminen korvauksetta on tapahduttava näiden momenttien perusteella 10 vuoden määräajan kuluessa, ellei lupamääräyksissä ole toisin todettu. Haitallisten vaikutusten kannalta pidempi määräaika on siis mahdollinen. Lisäksi lupaan voidaan sisällyttää luvan tarkistamista koskeva määräys VL 3:20:n nojalla. Määräajan kulumisen jälkeen lupamääräyksiä voidaan tarkistaa VL 3:21.1:n 2–4 kohtien perusteella. Tämä edellyttää olosuhteiden muutoksesta johtuvia haitallisia vaikutuksia, joita ei voida muutoin riittävästi vähentää. Lisäksi turvallisuussyyt, ja tulvasta ja kuivuudesta aiheutuva yleinen vaara voivat aiheuttaa lupamääräysten tarkistamisen, ellei näitä vaikutuksia voida muutoin riittävästi vähentää.

Pysyvyysuoja ilmenee erityisesti VL 3:21:n 3 momentista. Momentin mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 10 vuoden määräajan jälkeen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Muutoksen hakijan on tällöin myös korvattava muut kuin vähäiset edunmenetykset.⁷⁸

VL 19:4:ssä ilmaistaan vesitalouslupien pysyvyysuojan keskeinen sisältö, jonka mukaan vesitalouslupaan sovelletaan hankkeen täytäntöönpanon aikaista lakia.

arvioitava erikseen jokaisen elementin osalta. Pysyvyyttä koskevat säännökset kohdistuvat ennen kaikkea luvan muuttamisen edellytyksiin.

⁷⁷ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 10–12. VVL sisälsi samankaltaisen säännöksen, jonka vuoksi aikaisemmalla oikeuskäytännöllä on merkitystä tulkittaessa luvan muuttamista ja sen perusteita.

⁷⁸ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 12. Poikkeuksen korvattavuudesta muodostavat tulva ja kuivuus, jolloin vesivoimamamennetystä ei korvata.

Erityisen tarkastelun kohteena oikeudellisesti ovat olleetkin uusien määräysten lisääminen vanhoihin vesitalouslupiin⁷⁹ Merkityksellinen on myös VL 19:5, jonka mukaan ennen nykyisen VL:n voimaantuloa annetussa vesitaloushanketta koskevassa luvassa tai lupaan rinnastuvassa muussa päätöksessä on määrätty määräysten tarkistamisesta, tarkistamiseen sovelletaan edellä mainittua VL 3:21:ää. Lupaviranomainen voi tarkistaa vanhojen lupien määräyksiä ja niihin rinnastuvia viranomaisen päätöksen määräyksiä tai antaa uusia määräyksiä noudattaen VL 3:21:ää. Luvanhaltijalla on oikeus korvaukseen käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä, jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Luvanhaltijalla on tällöin myös oikeus vaatia hankkeen lunastamista.

Vesitalousluvan pysyvyysuojan ytimen muodostaa lupamääräysten muuttamisen korvattavuus. Luvan muuttamisen yleissääntelyn valossa luvanhaltija voi pitkälti luottaa luvan pysyvyyteen lukuun ottamatta 10 vuoden sisällä aiheutuvia ennakoimattomia haitallisia vaikutuksia. Vesilaissa on kuitenkin kalatalous-, tarkkailu- ja säännöstelymääräysten tarkistamisesta erityisiä säännöksiä, joissa yleistä pysyvyysuojaa on heikennetty.⁸⁰

Pysyvyysuojan yksi elementti on omaisuudensuoja. Perustuslain (731/1999) 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektin perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Oikeusministeriö on todennut selvityksessään vuonna 2018, että *''vesitalousluvan salliman hankkeen siihen liittyvine oikeuksineen voidaan epäilyksettä katsoa kuuluvan haltijansa suojattuun oikeuspiiriin ja siihen kohdistuvan jälkikäteisen puuttumisen merkitsevän kajoamista perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuteen.''* Toisaalta selvityksessä mainitaan myös, että *''viranomaisen myöntämässä luvassa käyttää ympäristöä tietyllä tavalla voitaneen tuskin katsoa olevan kyse sellaisesta omaisuudensuojan ydinalueeseen kuuluvasta oikeudesta, johon kajoaminen on kategorisesti katsottavissa perustuslain vastaiseksi. Omaisuudensuojan ulottuvuutta arvioitaessa merkitystä saattaa olla myös vesitalousluvan haltijataholla.''*

⁷⁹ Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017. s. 121

⁸⁰ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 12–13

Haltijatahoon viitaten voidaan todeta, että esimerkiksi Kemijoki Oy ja Fortum Oyj ovat valtio-omisteisia yrityksiä.⁸¹

Koskiensuojelulain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että ”vesivoiman voidaan valtiosääntöoikeudellisesti pitää uusiutuvana luonnonvarana, jonka suurin merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy mahdollisuuteen käyttää sitä energiatuotantoon.” Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto vesivoiman omaisuudensuojasta on annettu ennen perusoikeusuudistusta. Perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin lisättiin ympäristövastuusäännös eli kaikille kuuluva vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä (PL 20.1 §). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ympäristövastuusäännöksen ja omaisuuden suojan väliseen suhteeseen. Valiokunta on katsonut, ettei ympäristövastuuta koskeva perustuslain 20.1§ perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä liioin muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.⁸² Ympäristövastuusäännöksen voidaan joka tapauksessa katsoa huomattavasti vaikuttaneen vesitalouslupien pysyvyysuojan ja sen tulkitsemiseen sen suhteen, katsotaanko vesitalouslupa sellaiseksi omaisuudeksi, jota tulee suojata perustuslain perusteella.

Yhteiskunnallisten arvojen muuttuminen johti ympäristövastuusäännöksen sisällyttämiseen perustuslakiin. Pysyvyysuojan kannalta kyse on varallisuus oikeuksien eli vesitalousluvan sisältämän omaisuudensuojan ja ympäristön tilaa koskevien vaatimusten välisestä konfliktista. Esimerkiksi ympäristön tilaa koskevan tiedon lisääntyminen, erilaisten teknisten toimintojen lisääntyminen ja olosuhteiden muutos ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat jatkuvasti vesitalouslupien tulkintaan. Ympäristötietoisuus ja vesien ekologisen tilan vaatimusten korostaminen on johtanut siihen, että vanhat vesitalousluvut eivät enää vastaa ajan odotuksia.

⁸¹ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 36/2018, s. 43. Oikeusministeriön mukaan lupapäätöksen sisältöön vaikuttamista on arvioitava perustuslainsäädännön yleisten rajoittamisedellytysten kautta.

⁸² Kotkasaari Ympäristöjuriidikka 3–4/2019, s. 66–67. PeVL (8/1986 vp.), s. 2, PeVL (20/2010 vp.), s. 1 ja PeVL (55/2018 vp.), s. 1

Kalatiestrategiassa todetaan lisäksi, että luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja kalakantojen luonnollisen elinkierron arvostus on kasvanut. Lisäksi kalakannoissa ja kalastuksessa on tapahtunut muutoksia, ja tutkimustieto vesirakentamishankkeiden kalatalousvaikutuksista on lisääntynyt. Edellä mainittujen syiden vuoksi on syntynyt tarve tarkastella velvoitteiden sisältöä uudelleen ja suunnata velvoitehoidon toimia kalanistutuksista myös muihin toimiin.⁸³ Muilla toimilla viitataan, kuten jäljempänä ilmenee, kalateihin ja ohitusuomiin sekä kalatalousmaksuihin.

3.3 Vesipuitedirektiivi

Vuoden 2000 vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY, myöh. VPD) merkitsi vesiä kokonaisvaltaisesti koskevan näkökulman omaksumista. Siihen asti oli annettu soveltamisalaltaan rajallisia, lähinnä vesien laatua ja tiettyjä päästöjä koskevia säädöksiä. Direktiivin ohjausvaikutus koskee kaikkea vesienkäyttöä, kun kysymys on vesien tilan seurannasta ja laadun parantamisvaatimuksesta. Merkitystä ei ole sillä, onko kysymyksessä vesistön säännöstely vai jäteveden päästäminen. Tämä unionin tasoinen sääntely ei kuitenkaan suoraan vaikuta hankekohtaiseen sallittavuusharkintaan, vaan tarkastelun lähtökohtana on vesistökokonaisuus, jonka rajoissa laatuavoitteet ovat hanketta tarpeen mukaan sovitellen saavutettavissa erilaisin lupamääräyksin ja elvyttämistoimin.⁸⁴

Vesipuitedirektiivi ulottaa vaikutuksensa etupäässä luvanvaraisiin hankkeisiin. Mittavakaan vedenotto suuresta järvioltaasta ei välttämättä vaikuta vesistöalueen laatuun. Vesipuitedirektiivillä on siksi lähinnä kansallisten vesienkäyttötavoitteiden asettelussa ja vesistöhankeiden suunnittelussa merkittävä taustavaikutus. Se sitoo viranomaisten päätös- ja suunnittelutoimintaa. Tältä osin asetetut tavoitteelliset vaatimukset on otettava huomioon suunnitteluratkaisuissa ja niiden toteuttamista koskevassa päätöksenteossa. Luvanvaraisiin hankkeisiin vaikutus kanavoituu laissa määritellyllä tavalla yleisnormien ja suunnitelmien välityksin. Direktiivi on saatettu kansallisesti voimaan vesienhoitolaille (1299/2004).⁸⁵

⁸³ Kalatiestrategia 2012, s. 10

⁸⁴ Hollo 2021 (e-kirja), s. 63–64

⁸⁵ Hollo 2021 (e-kirja), s. 64

Vesipuitedirektiivin keskeisenä vaatimuksena on, että jäsenvaltioiden on toimenpiteillään saavutettava pinta- ja pohjavesien hyvä tila vuoteen 2015 mennessä. Suomi ei ole tätä tavoitetta saavuttanut, kuten selviää Ympäristöhallinnon julkaiseman, vuotta 2019 koskevan arvion mukaan. Julkaisussa on arvioitu pintavesien ekologista ja kemiallista tilaa. Arvion mukaan Suomen järvien pinta-alasta 87 prosenttia ja jokivesistöistä 68 prosenttia on hyvässä tai erinomaisessa tilassa. Rehevöityminen mainitaan suurena ongelmana. Sisävesien tila ei ole muuttunut merkittävästi vuodesta 2013.⁸⁶ Direktiivi edellyttää tätä tarkoitusta varten valtioiden alueiden jakamista vesipiireihin eli (hydrologisesti) erillisiin vesistöalueisiin sekä sitovien ympäristötavoitteiden asettamista kullekin vesipiirialueelle. Suomessa vesipiirijako on toteutettu vesienhoitoalueita muodostamalla.⁸⁷

Vesienhoitolain, joka on annettu EU:n vesipuitedirektiivin ja sen täytäntöönpanoa koskevan vesien hoidon ja merenhoidon järjestämisestä, tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä niin, ettei pinta- ja pohjavesien tila heikkene ja niiden hyvä tila tulee saavuttaa vuoteen 2015 mennessä (21 §, VPD 4(1a) art.). Lainkohdassa ja artiklassa mainitaan molemmissa myös, että voimakkaasti muutetuilla ja keinotekoisilla vesimuodostelmilla vesien tila ei saa heiketä. Näiden vesimuodostumien tavoitteena on saavuttaa hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila.

Pintavesimuodostumalla tarkoitetaan vesienhoitolain 2 §:n mukaan pintavesien erillistä ja merkittävää osaa kuten järveä, jokea, tekoallasta, puroa tai kanavaa, puron tai kanavan osaa tai rannikkoveden osaa. Voimakkaasti muutetulla vesimuodostumalla tarkoitetaan puolestaan pintavesimuodostumaa, jota ihmisen toiminta on merkittävästi muuttanut fyysisesti (VPD 2(9) art.). Pintavesimuodostuma voidaan nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, kun muodostuman hydrologismorfologisten ominaisuuksien muutoksista, jotka olisivat tarpeen hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi, aiheutuisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia (VPD 4(3) art.). Useat suomalaiset rakennetut joet on luokiteltu voimakkaasti muutetuiksi, mukaan lukien Kemijoki.

⁸⁶ <https://www.ymparisto.fi/pintavesientila>

⁸⁷ Hollo 2021 (e-kirja), s. 64–66

EU-direktiivit pannaan täytäntöön lähtökohtaisesti kansallisella lainsäädännöllä. Joissakin tapauksissa direktiivillä voi olla kuitenkin välitön vaikutus. Välitön vaikutus voi ilmaantua, jos valtio ei pane direktiiviä täytäntöön kokonaisuudessaan, jolloin osa direktiivin säännöksistä voi tulla sovellettavaksi suoraan viranomaisessa ja tuomioistuimessa.⁸⁸ Direktiivin on täytettävä ehdottomuuden ja täsmällisyyden kriteerit, jotta välitön vaikutus voisi tulla kysymykseen. Direktiivin täytäntöönpanoajan on myös oltava umpeutunut ja jäsenvaltion velvollisuuksien vähimmäissisältö voidaan määritellä direktiivin sisältämän normiaineksen perusteella. Välitön vaikutus on aiemmin katsottu kohdistuvan vain valtioihin, ei yksityisiin toimijoihin. Ympäristöoikeudessa rajausta ei voida kuitenkaan katsoa kovin täsmälliseksi tai käytännölliseksi.⁸⁹

Toisaalta on katsottu, että lupien pysyvyyden kannalta vesipuidedirektiivin lupaharkintaa koskevilla aineellisilla velvoitteilla ei voida katsoa olevan suoraa vaikutusta. Tämä johtuu siitä, että velvoitteiden asiallinen soveltamisala oli pitkään epäselvä ja vesipuidedirektiivistä ei käy selvästi ilmi velvoitteiden soveltuminen hankkeiden jälkivalvontaan. Esimerkiksi vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 alakohta yhdessä 1 artiklan 1 a kohdan ei täytä suoran sovellettavuuden vaatimia ehdottomuuden ja täsmällisyyden kriteerejä. Säännöksestä ei yksiselitteisesti ilmene, että ympäristötavoitteen saavuttaminen asettaa reunaehdot myös yksittäisten lupien muuttamiselle tai tarkistamiselle. Myöskään heikentämiskiellon ulottuvuus yksittäisiin toimintoihin tai varsinkaan kielletyn heikentämisen käsilläolo jo yhdenkin laadullisen tekijän heikentyessä yhdellä luokalla eivät käy vesipuidedirektiivistä ilmi niin ehdottomasti ja täsmällisesti, että niillä voisi olla välitöntä vaikutusta toiminnanharjoittajiin.⁹⁰ Näin oli etenkin ennen Weser-tuomiota.

Jokaisella jäsenvaltiolla, jolle direktiivi on osoitettu, on velvollisuus tehdä tarvittavat toimenpiteet, jotta direktiivin oikeusvaikutukset tulisivat voimaan. Jos direktiiviä koskevan täytäntöönpanolain, esimerkiksi vesienhoitolain, soveltaminen ei johtaisi direktiivissä tarkoitettuun lopputulokseen, sovellettaisiin tapaukseen

⁸⁸ Kokko, Lakimies 3/2011, s. 487. Vanhan doktriinin mukaan välitön soveltaminen edellytti, että se antaa yksilölle oikeuksia, jotka eivät toteudu valtion täytäntöönpanoa koskevan laiminlyönnin vuoksi.

⁸⁹ Kokko, Lakimies 3/2011, s. 488–489

⁹⁰ Puharinen, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 199

tulkintavaikutusdoktriinia. Tulkintavaikutusdoktriinin periaate on se, että kansallista lakia tulkittaisiin direktiivin sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen mahdollisimman yhdenmukaisesti direktiivin kanssa.⁹¹

3.3.1 Weser-tuomio

EU-tuomioistuin linjasi vuoden 2015 Weser-tuomiossa⁹², että ympäristötavoitteet sitovat lupaharkintaa myös yksittäisen hallintopäätöksen osalta.⁹³ Tuomioistuimen mukaan, jollei ympäristötavoitteista poiketa, lupa on VPD 4(1) artiklan nojalla evättävä sellaiselta hankkeelta, joka voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai vaarantaa sen hyvän tilan saavuttamisen. Pintavesien tilan huononemista on jo yhden VPD:n liitteessä V tarkoitetun laadullisen tekijän tilan huononeminen yhdellä luokalla. EU-tuomioistuin katsoi erityisesti, että VPD 4(7) artiklassa tarkoitettu mahdollisuus poiketa ympäristötavoitteista tukee tällaista, ympäristötavoitteiden sitovuutta korostavaa tulkintaa (kohdat 44–47). Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteet nähtiin vesienhoitolain säätämisen yhteydessä pikemmin vesienhoidon suunnittelua ohjaavina päämäärinä kuin suoraan lupaharkintaa sitovina vaatimuksina.⁹⁴ Hallituksen esityksessä (120/2004) todettiin, että vesienhoitolaki ei aiheuta suoria velvoitteita eikä suoria taloudellisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden poikkeaminen ei merkitse erityistä luvanmyöntämisedellytystä vesilain mukaisessa lupaharkinnassa.⁹⁵

EU-tuomioistuin teki näin ollen Weser-joen tapauksessa kolme merkittävää linjausta VPD 4(1) artiklan soveltamisesta: 1) vesimuodostuman hyvän tilan tavoite on vahvasti sitova oikeusnormi; 2) heikentämiskielto sitoo jäsenvaltiota silloinkin, kun tilan huononeminen ei vaaranna hyvän tilan tavoitteen saavuttamista; ja 3) vesimuodostuman tilan huononeminen aiheutuu jo yhden laatutekijän heikkenemisestä. Näiden linjausten tulisi sitoa jäsenvaltioita, mutta tavoitteiden

⁹¹ Puharinen, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 200

⁹² C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksa (2015)

⁹³ Leino ym, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2018, s. 124. Ennen Weser-tuomiota yksittäisten hankkeiden kohdalla tilatavoitteita ei yleensä noudatettu.

⁹⁴ Belinskij, Ympäristöjuridiikka 2–3/2018, s. 44

⁹⁵ HE (120/2004 vp.), s. 24, 49

saavuttaminen on ollut nihkeää, mikä osaltaan on vaikeuttanut vaelluskalakantojen palauttamista.⁹⁶

Tavoitteet vesienhoidon suhteen eivät kuitenkaan ole ehdottomia. Esimerkiksi uusien hankkeiden kohdalla tilatavoitteista voidaan poiketa VPD 4(7) artiklan perusteella, jos sen edellytykset täyttyvät. Suomessa vastaava sääntely on sijoitettu vesienhoitolain 23 §:ään. Sääntely on kuitenkin hyvin väljää siten, että pykälän 3 momentissa velvoitetaan ainoastaan esittämään vesienhoitosuunnitelmassa selvitys poikkeamisedellytysten toteutumisesta ja hankkeen aiheuttamista muutoksista vesimuodostumassa ja sen tilassa. Vesienhoitosuunnitelmat tarkistetaan kuuden vuoden välein (19 §), jonka vuoksi on jouduttu pohtimaan, onko poikkeaminen mahdollista vain kerran kuudessa vuodessa.⁹⁷ Lisäksi 4 artiklan 4 kohdan mukaan määräaikoja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi voidaan pidentää ja saman artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa vähemmän vaativia ympäristötavoitteita. Suomessa on käytetty vain määräaikojen pidennyksiä. Määräaikoja voidaan pidentää vain kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella eli vuoteen 2027 asti vesienhoitolain 25 §:n mukaisesti.⁹⁸

Edellä mainitun vesienhoitolain 23 §:n mukaan ympäristötavoitteista voidaan poiketa, jos uusi merkittävä hanke muuttaa vesimuodostumaa fyysisesti siten, että pintaveden hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää tilaa ei voida saavuttaa. VPD 4(7) artiklassa mainitaan vesienhoitolakia selvemmin se, että vesimuodostuman tilan heikkenemistä ei hankkeen takia voida estää. Tämä johtaa taas siihen, että direktiivin myötä poikkeaminen ympäristötavoitteista voi tulla kysymykseen, kun

⁹⁶ Hollo, Ympäristöjuridiikka 4/2016, s. 4. Hollo on kritisoinut ja pitänyt artiklaa 4 tulkinnanvaraisena Weser-tapauksen valossa: Direktiivin 4 artiklan tavoitteen tulee konkretisoitua toimenpideohjelman kautta. Ratkaisun sanoman kannalta ongelmallista on se, että lupaharkinnan sisällöllinen vaatimustaso on irrotettu toimenpideohjelman yhteydestä ja nostettu erilliseksi lupaedellytykseksi. Suomen ympäristönsuojelulainsäädännössä ei ole erityistä pintavesien tilan heikentämiskieltoa, vaan lupaharkinnan eräänä kriteerinä on, että ei saa aiheutua merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Pilaantumisen neutraali määritelmä, joka ei muodosta lupakynnystä, käsittää puolestaan muun muassa haitan luonnolle ja sen käytölle. Tuomioistuimen ratkaisun soveltaminen Suomen lainsäädäntöilmastoon ei liene muodollisesti mahdollista sillä tavoin, että ohitettaisiin normaali lupaharkinta ja siirryttäisiin suoraan – verbaalisesti – soveltamaan siitä erillään vesienhoitosuunnitelman tavoitetta.

⁹⁷ Paloniitty ym, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015, s. 276–277

⁹⁸ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 80

vesimuodostuman tilan heikkenemistä ei voida estää, vaikka se ei poikkeuksellisesti vaarantaisikaan hyvän tilan saavuttamista.⁹⁹

3.3.2 Weser-tuomion ja vesiputedirektiivin tulkintavaikutus

Weser-tuomiosta voidaan johtaa niin sanotut, edellä esitetyt, Weser-kriteerit. Kun vesiputedirektiivi edellyttää olemassa olevien vesimuodostumaa fyysisesti muuttavien tai pilaantumisen vaaraa aiheuttavien hankkeiden lupien säännöllistä tarkistamista, Weser-kriteerien soveltaminen johtaa siihen, että lupaa ei voida myöntää tarkistettuna, jos toiminnasta aiheutuu vesimuodostuman tilan heikentymistä tai se vaarantaa tilatavoitteen saavuttamisen.¹⁰⁰ Vesimuodostuman tilan heikentyminen tai tilatavoitteen saavuttamisen vaarantuminen on nähtävä vesitalouslupien osalta VL 3:21.1:n ennakoimattomiksi haitoiksi tai 3:21.2:n olosuhteiden muutoksen vuoksi aiheutuvaksi haitalliseksi vaikutukseksi.¹⁰¹ Vesitalouslupien osalta on tärkeää huomata, että ne voidaan määrätä tarkistettaviksi määräajoin. Esimerkiksi säännöstelyluvuissa on 1990-luvulta lähtien määrätty lähes aina määräaikaisesta tarkistamisvelvoitteesta, jonka yhteydessä voidaan ottaa huomioon vesiympäristössä tapahtuneet muutokset ja siellä hankkeesta aiheutuvat vaikutukset. Tätä vanhempia lupia ei kuitenkaan säännönmukaisesti tarkisteta.¹⁰² Luvan tarkistaminen vesilain mukaan on kuitenkin mahdollista erikseen säädetyissä tilanteissa, kuten myöhemmin tutkielmassa ilmenee kalatalousmääräysten osalta.

Monet vesitaloushankkeet, kuten vesivoimalaitokset Kemijoella, edustavat toimintaa, joiden nojalla vesimuodostuma on luokiteltu voimakkaasti muutetuksi tai keinotekoiseksi. Tämä johtaa siihen, että vesimuodostuman hydrologismorfologiset olot poikkeavat huomattavasti luonnontilaisesta. Vesimuodostuman tilaa on kuitenkin parannettava sen mukaan, miten teknis-taloudellisesti on mahdollista. Vesiputedirektiivin tavoitteiden ja etenkin ympäristötavoitteen saavuttaminen

⁹⁹ Paloniitty ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015, s. 281

¹⁰⁰ Puharinen, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 200–201

¹⁰¹ Puharinen, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 201

¹⁰² HE (87/2013 vp.), s. 7. Valtaosaa voimassa olevista säännöstelymääräyksistä ei siten ole tarkistettu luvan myöntämisaikankohdan jälkeen, vaan määräykset perustuvat edelleen hanketta suunniteltaessa käytettävissä olleeseen tietoon vesistön hydrologisista olosuhteista. Myös näihin vanhoihin säännöstelylupiin sisältyviä määräyksiä tulisi voida tarvittaessa tarkistaa muuttuneiden vesiolojen vaatimalla tavalla.

edellyttääkin yleensä vähintään biologisten ekologisen tilan laatutekijöiden parantamista.

Hyvänä esimerkkinä edellä mainitusta on KHO:n tapaus 2015:63. Tapauksessa KHO pysytti aluehallintoviraston päätöksen, jolla hylättiin hakemus voimalaitoksen vesitalouslupaan sisältyvän kalatalousvelvoitteen poistamiseksi. Velvoitteeksi voimalaitosyhtiölle oli määrätty kalaportaan rakentaminen, jota yhtiö ei ollut noudattanut, mutta oli sen sijaan toimittanut vettä voimalaitoksen yhteyteen perustetulle kalahautomolle. Toimenpideohjelmassa ei ollut esitetty vesimuodostuman hydrologismorfologisia parantamistoimenpiteitä, koska oli todettu, että mikäli ekologista tilaa parantavat toimenpiteet aiheuttavat huomattavaa haittaa vesivoiman tuotannolle, voidaan voimakkaasti muutetun vesistön todeta olevan hyvässä saavutettavissa olevassa tilassa. KHO totesi päätöksessä, että vaikka hankkeen toteuttamispaikkana olevan vesimuodostuman alajuoksu oli vesienhoitosuunnitelmassa määritelty voimakkaasti muutetuksi, se ei tarkoittanut, etteikö vesistön tilaa olisi edelleen parannettava. Vesistön tilan parantaminen ei KHO:n mukaan onnistuisi kalahautomon tai kalatalousmaksun avulla.

Voimalaitoshankkeelle on luvan myöntämisen yhteydessä siis määrättävä sellaiset lupaehdot, että vesimuodostuman ympäristötavoite on saavutettavissa. Vesimuodostuman tilan heikkeneminen ja ympäristötavoitteen saavuttaminen edellyttää, etenkin vanhojen vesitalouslupien osalta, esimerkiksi kalateiden tai ohitusuomien rakentamista, jotta luonnollinen elinkierto voidaan turvata.¹⁰³ Luonnollinen elinkierto voidaan siis katsoa tärkeäksi osaksi ympäristötavoitetta ja vesistön tavoiteltavaa tilaa, kuten edellä mainitusta KHO:n tapauksesta voidaan päätellä. Lisäksi, kun ottaa huomioon, että ennen Weser-tuomiota katsottiin, että heikentämiskielto ei välttämättä sido yksittäistä toimijaa, on KHO:n ratkaisusta pääteltävissä muuttunut näkökulma asiaan. Heikentämiskielto ja pyrkiminen vesimuodostuman tilan parantamiseen voidaan nykyään katsoa sitoviksi, vaikka kyseessä olisi voimakkaasti muutettu tai keinotekoinen vesimuodostuma.

¹⁰³ Puharinen, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 202

Vesitaloushankkeiden kannalta on ongelmallista se, että vesipuidedirektiivi ei mahdollista sen velvoitteiden valossa, edes Weser-kriteerien ollessa kyseessä, vesitalousluvan peruuttamista.¹⁰⁴ VL 3:24.1:n 2 kohdan mukaan kuitenkin luvanhaltijan tahdosta riippumaton raukeaminen on mahdollista, mikäli hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Merkityksen menettämisen arvioinnissa ei tarkastella uudelleen luvan myöntämisen edellytyksiä. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei vesilainsäädäntö ole antanut vanhastaan vastausta siihen, miten suhtaudutaan tilanteisiin, jossa annettun luvan jälkeen havaitaan hanke VL:n vastaiseksi, eikä lupapäätöstä muuttamalla saada lainvastaisuutta poistettua. Kyseeseen tulevat etenkin tilanteet, joissa luvanmyöntämisestä on ollut ehdoton ja se havaitaan jälkikäteen. Tällöin luvanmyöntämisesteen ehdottomuus johtaa siihen, ettei lupapäätöksen pysyvyyssuoja voi ulottua säännöksen vastaisiin tilanteisiin.¹⁰⁵ Kun ottaa huomioon Weser tapauksen, kyseeseen tulevat myös tilanteet, joissa hanke heikentää vesimuodostuman tilaa tai vaarantaa edellä mainitusti vesistön tilatavoitteen saavuttamisen.¹⁰⁶

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että vesipuidedirektiivi ja Weser-tuomio vaikuttavat uusien vesitalouslupien myöntämiseen, mutta niillä on myös vaikutusta vanhoihin lupiin, jos niistä aiheutuu Weser-tuomion mukaisia kiellettyjä ja haitallisia seurauksia. Ongelmaksi on Suomessa muodostunut etenkin se, että vesipuidedirektiivin tavoitteita ei ole sellaisenaan katsottu velvoittaviksi vaan ne ovat, vesitaloushankkeiden osalta, liitetty osaksi vesienhoitosuunnitelmaa, jonka sitovuutta olisi tärkeää myös arvioida. Kun aiemmin vesipuidedirektiiviä pidettiin suunnitelmallisena instrumenttina, Weser-tuomion myötä sen oikeusohjeet muuttuivat sitoviksi, jonka vuoksi kansallisia täytäntöönpanoratkaisuja on arvioitava uudelleen. Vesimuodostuman tilan heikentämiskielto onkin pyrkimistä hyvän tilan tavoitteeseen laaja-alaisempi velvoite siten, että vaikka hyvä tai erinomainen tila on saavutettu, ei heikentämiskielto lakkaa velvoittamasta jäsenvaltiota. Kaikki muut paitsi vesimuodostuman tilan kannalta hyvin vähämerkitykselliset hankkeet kuuluvat tilan heikentämiskiellon soveltamisalaan ja niille voidaan antaa lupa vain VPD 4 artiklan

¹⁰⁴ Puharinen, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 203. Ympäristölupa on sen sijaan mahdollista peruuttaa YSL 93.2 §:n nojalla.

¹⁰⁵ Pokka 1991, s. 220

¹⁰⁶ Puharinen, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 204

mukaisia poikkeuksia soveltaen.¹⁰⁷ Suomessa vesipuitedirektiivi on pyritty ottamaan huomioon osaltaan vesilain ja vesienhoitolain säännösten, kuten vesitalouslupiin liittyvien kalatalousmääräysten ja niihin liittyvien oikeustapausten kautta, joita käsittelen neljännessä luvussa.¹⁰⁸

4 KALATALOUSMÄÄRÄYKSET

4.1 Kalatalousmääräykset uusissa vesitalousluvista

VL 3:14:n mukaan kalatalousvelvoitteella tarkoitetaan vesitaloushankkeista kalakannoille tai kalastukselle aiheutuvaa vahinkoa. Pykälän mukaan hankkeesta vastaavan on ryhdyttävä ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi. Kyse on tällöin kalatalousvelvoitteesta, joihin voi lukeutua esimerkiksi kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. Kalatalousmaksu taas tarkoittaa kalatalousviranomaiselle maksettavaa kohtuullista korvausta tällaisista toimenpiteistä. Kalatalousmaksuilla rahoitetaan kalakantojen palauttamistoimenpiteitä, kuten istutuksia ja kunnostushankkeita. 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- ja maksu ovat tasavertaisessa asemassa kalataloudellisten haittojen minimoinnissa.¹⁰⁹ Kalatiestrategiassa ohjeistetaan viranomaisia esittämään uusiin vesitalouslupiin lupamääräyksiä, joiden avulla säilytetään mahdollisuus vaelluskalojen luonnolliseen lisääntymiseen. Myös tarkkailuvelvoitteita on suositeltava asettaa kalatiestrategian mukaisesti. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota kalojen alasvaelluksen onnistumiseen sekä menetettyjen lisääntymis- ja

¹⁰⁷ Paloniitty ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015, s. 282–285

¹⁰⁸ KHO 2019:166. Ratkaisussa KHO totesi, että Weser-ratkaisun oikeusohjeet sitovat Suomea lojaliteettiperiaatteen ja suoran soveltamisen periaatteen vuoksi. Oikeusohjeet ovat sitovia, vaikka lakimuutoksia ei olisi tehty.

¹⁰⁹ HE (277/2009 vp.), s. 69

poikastuotantoalueiden palauttamiseen. Tämä onnistuu parhaiten virtavesipaikkojen kunnostamisella ja luonnonmukaisilla ohitusuomilla sekä kalateillä. Ylisiirrot tukevat näitä toimenpiteitä, mutta eivät ole vaelluskalojen luonnollisen elinkierron palauttamista ajatellen paras ja sitä turvaavin toimenpide.¹¹⁰

Kokonaisuutena arvioiden vesilain sääntely mahdollistaa vaelluskalaintressien huomioon ottamisen ja kalatalousmääräysten asettamisen uusien hankkeiden luvituksessa kohtuullisen hyvin. Ongelmia kuitenkin ilmenee, koska on huomioitava, että uudet hankkeet ovat lähtökohtaisesti pienvoimalaitoksia. Pienvesivoimahankkeissa on usein kyse käytöstä poistetun tai käytössä olevan pienen voimalaitoksen saneeraamisesta. Kalojen kulun varmistamiseksi on olennaista se, joutuuko voimalan saneeraaja hakemaan uuden luvan vai katsotaanko esimerkiksi vanha vesilaitoslupa edelleen riittäväksi. Ratkaisun uuden luvan tarpeesta tekee viime kädessä aluehallintovirasto. Pienvoimalaitoksissa kalatien rakentaminen voi johtaa laitoksen toiminnan kannattavuuden merkittävään vähenemiseen tai jopa laitoksen koko toiminnan kannattavuuden katoamiseen. Laitoksen lupaharkinnan intressivertailu on tästä syystä tehtävä erittäin huolellisesti, erityisesti silloin, kun laitos sijaitsee vesistössä, jossa se uhkaa alkuperäisen vaelluskalakannan säilymistä.¹¹¹

Kalatalousmääräysten asettamisen kannalta on tällöin olennaista pohtia, tarvitaanko saneerausta varten uusi vesilupa vai muutetaanko olemassa olevaa lupaa. Vesivoimakoneiston uusiminen ei edellytä uutta lupaa, jos hankkeen vaikutukset eivät sanottavasti muutu. Tapauksessa KHO 1995-A-46 korkein hallinto-oikeus pysytti vesiylioikeuden päätöksen, jossa se oli katsonut, että suunnitelman mukaisella voimalaitoksen koneistojen uusimisella sekä ylä- ja alakanavan perkauksella ei otettu käyttöön uutta vesivoimaa, vaan niillä ainoastaan tehostettiin ennestään käyttöön otetun vesivoiman hyväksikäyttöä. Vanhan luvan ollessa kyseessä, kalatalousmääräysten arvioinnin mahdollisuudet ovat heikohkot. Jos taas kyseessä on uusi lupa, sen hakeminen ja lupaan liitettävät kalatalousmääräykset saattavat

¹¹⁰ Kalatiestrategia 2012, s. 11–12. Uusien vesivoimalaitosten lupakäsittelyn intressivertailua varten on toiminnanharjoittaja velvoitettava tuottamaan laadukasta tutkimustietoa kalakantojen tilasta, alkuperäisyydestä ja uhanalaisuudesta sekä kalastuksen sosioekonomisista vaikutuksista.

¹¹¹ Kalatiestrategia 2012, s. 11–12

puolestaan johtaa laitoksen kannattavuuden huomattavaan vähentymiseen ja toiminnan lopettamiseen.¹¹²

Kun kyse on uusista voimalaitosluvista, luonnonmukainen vaelluskalakanta on voitu jo aiemmin suoritettujen hankkeiden myötä menettää. Tällöin toimenpiteet vaelluskalakantojen turvaamiseksi ovat rajatut, mutta eivät mahdottomat. Tilanteeseen liittyy myös vesistöjen luokittelu. Laajasti rakennetut vesistöt on luokiteltu keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi EU:n vesipuitedirektiivin nojalla, jolloin vesistön tilatavoitteena on hyvä ekologisen potentiaalın kriteeri. Tämä kriteeri vaikuttaa merkittävästi oikeudelliseen päätöksentekoon, kun tutkitaan vaelluskalakantojen palauttamisen mahdollisuuksia. Hyvä esimerkki edellä mainittuun on Sierilän voimalaitoksen tapaus, jota arvioin tapauksen merkityksellisyyden, ainakin suhteessa tutkielmani aiheeseen ja Kemijokeen, huomioon ottaen laajasti (KHO 2017:87):

Tapauksessa oli kysymys siitä, vaaransiko voimalaitoshankkeen toteuttaminen Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan kriteerin. Tapauksessa puitiin myös sitä, aiheuttaisiko voimalaitoshanke ainakin yhden vesipuitedirektiivin liitteessä V mainitun jokivesistön ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän alenemisen.

Ratkaistavana oli, miten vesienhoitosuunnitelmassa esitetyt tiedot vaikuttivat voimalaitoshankkeen hyötyjen, vahinkojen ja haittojen arviointiin vesilaisissa tarkoitettussa intressivertailussa. Asiaa arvioitaessa oli erityisesti otettava huomioon aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätösten jälkeen unionin tuomioistuimen 1.7.2015 asiassa C-461/13 antama ennakkoratkaisu vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkinnasta (Weser-tuomio).¹¹³

Aluehallintovirasto oli myöntänyt vanhan vesilain mukaisen luvan voimalaitoshankkeelle. Päätöstä tehtäessä oli voimassa Kemijoen

¹¹² Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 125

¹¹³ Weser-tuomion mukaan pintavesimuodostuman tila heikkenee välittömästi, kun ainakin yhden vesipuitedirektiivin liitteessä V tarkoitettun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikkei luokka kokonaisuudessaan alenisikaan. Tällöin jäsenvaltiolla on, poikkeusta lukuun ottamatta, velvollisuus evätä lupa hankkeelta.

vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2010–2015. Uusi vesienhoitosuunnitelma vuosille 2016–2021 oli tullut voimaan, kun lupapäätöstä koskeva valitusasia oli vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.¹¹⁴ Hankkeen vaikutusten arvioitiin toteutuvan uudella suunnittelukaudella, joten uusi vesienhoitosuunnitelma oli otettava huomioon päätöstä tehdessä. Voimalaitoshankkeen vaikutusalue kuului Keski-Kemijoen vesimuodostumaan, joka molemmissa vesienhoitosuunnitelmissa oli nimetty voimakkaasti muutetuksi jokivesistöksi. Molemmissa suunnitelmissa kyseisen vesimuodostuman ekologinen nykytila oli "hyvä saavutettavissa oleva tila" ja kemiallinen nykytila "hyvä".¹¹⁵

Vesilain 2 luvun 11 a §:n mukaan rakentamisesta aiheutuvaa hyötyä, vahinkoa ja haittaa tämän luvun 11 §:n mukaan arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Aluehallintovirasto on todennut, että intressivertailussa on harkittava, miten Kemijoen vesienhoitosuunnitelmassa esitetyt tiedot vaikuttavat Sierilän voimalaitoshankkeen hyötyjen, haittojen ja vahinkojen arviointiin.

Keski-Kemijoen vesistön tila on todettu olevan vesienhoitolain ja Kemijoen vesienhoitosuunnitelman mukaisessa tavoitetilassa. Aluehallintovirasto on todennut, että toimenpideohjelmassa ei ole esitetty nykytilan ylläpitämiseksi tai parantamiseksi lisätoimenpiteitä, vaan nykykäytännön mukaiset toimenpiteet on katsottu riittäviksi. Suunnitelmassa on todettu, että säännöstelyissä ja rakennetuissa vesissä nykykäytännön mukaiset toimet ovat pääosin riittäviä, mutta säännöstelyjen kehittäminen muuttuviin hydrologisiin olosuhteisiin lähivuosikymmeninä voi edellyttää lisätoimenpiteitä tulevilla

¹¹⁴ Valtioneuvosto on hyväksynyt 16.12.2021 Kemijoen vesienhoitosuunnitelman vuosille 2022–2027.

¹¹⁵ Vesienhoitolain (1299/2004) 21 §:ssä on säädetty ympäristötavoitteista vesienhoidon suunnittelussa. Pykälän mukaan vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteena on voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien osalta se, ettei kyseessä olevien vesimuodostumien tila heikkene ja että niillä on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Vesienhoitolain 23 §:ssä säädetään ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden merkittävän hankkeen vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä selvitys 1 momentin mukaisten edellytysten (ympäristötavoitteista poikkeamisedellytysten) toteutumisesta, sekä selvitys hankkeen aiheuttamista muutoksista vesimuodostumassa ja sen tilassa.

suunnittelukausilla.¹¹⁶ Jokijatkumon aikaansaaminen Kemijoen alaosalle liittyy Kemijoen kalatiehankkeeseen ja siltä osin nykykäytännön mukaiset toimenpiteet voidaan katsoa riittäviksi. Kemijoen alaosan, jonka nykytila on arvioitu hyvää saavutettavissa olevaa tilaa huonommaksi, osalta on katsottu, että hyvä saavutettavissa oleva tila on mahdollista saavuttaa toteuttamalla Kemijoen kalatiehanke. Hallinto-oikeus lisäsi lupamääräykseen velvoitteen varautua kalatien rakentamiseen. Toisaalta hallinto-oikeus hylkäsi vaatimukset kalatalousmaksun korottamisesta ja istutusvelvoitteen muuttamisesta.

Sierilän voimalaitoshanke vaikuttaa hankkeen vaikutusalueen vesistön hydrologiaan ja morfologiaan Keski-Kemijoella. Kemijoen vesienhoitosuunnitelmassa esitetyt tiedot huomioon ottaen aluehallintovirasto on todennut, että hankkeella on ilman toimenpiteitä haitallisia vaikutuksia erityisesti vesienhoitosuunnitelmassa esiin tuodulle ekologiselle jatkumolle.¹¹⁷ Tämän vuoksi lupamääräyksissä on annettu määräys Mukkaojan luonnonmukaisen ohitusuoman rakentamisesta, minkä avulla voidaan vähentää kalankulun ja muun vesieliöstön kulun vaikeutumista. Lisäksi annetuilla juoksutusmääräyksillä voidaan vähentää hankkeen haitallisia vaikutuksia virtaamaolosuhteisiin ja vedenkorkeuden vaihteluihin. Muutoin voimalaitoksen rakentamisesta ei aiheudu sellaisia haitallisia vaikutuksia vesien tilaan ja käyttöön, jotka tulisi ottaa huomioon intressivertailussa. Edellä oleva huomioon ottaen aluehallintovirasto on katsonut, ettei voimalaitoshanke vaaranna vesienhoitosuunnitelmassa asetettuja ympäristötavoitteita.

Kemijoen vesienhoitosuunnitelmassa on laadittu selvitykset hankkeista, jotka voivat aiheuttaa poikkeamia tilatavoitteeseen. Sierilän voimalaitoshankkeesta laadittu selvitys on Kemijoen vesienhoitosuunnitelman liitteenä 1/1. Selvityksessä on todettu muun muassa, että "on todennäköistä, että hanke vaarantaa vesimuodostuman nykyisen tilan perusteella asetetun hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteen. Mikäli hanke toteutetaan,

¹¹⁶ Vrt. Kemijoen vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelmassa vuosille 2022–2027 toimenpiteiksi vaelluskalakantojen turvaamiseksi esitetään kunnostus- ja ennallistamistoimenpiteitä, kuten vaellusesteiden poistaminen.

¹¹⁷ Ekologiseksi jatkumoksi voidaan katsoa vesistö, jota pitkin vaelluskalat ja muut eliöt voivat vaivatta kulkea.

vesimuodostuman hyvä saavutettavissa oleva tila tulee määritellä suhteessa muuttuneisiin hydrologismorfologisiin oloihin". Vesienhoitosuunnitelman sivulla 84 on edelleen todettu, että "laaditun selvityksen perusteella Sierilän voimalaitoshankkeen toteutuminen edellyttää todennäköisesti poikkeamista Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteesta".

Lupapäätökseen sisältyvän selvityksen perusteella Sierilän voimalaitoshankkeella on sekä väliaikaisia että pysyviä haittoja kalastukselle ja kalakannoille. Väliaikaiset haitat liittyvät rakennustöiden aikaiseen veden samentumiseen. Pysyvät haitat johtuvat taas vedensyvyyden kasvusta ja veden virtausnopeuden hidastumisesta. Veden syvyyden kasvu johtaa virtapaikkojen häviämiseen. Voimalaitos muodostaa luonnollisesti myös fyysisen esteen vaeltaville kaloille.¹¹⁸ Kalalajeista etenkin harjuskannan on todettu heikkenevän merkittävästi. Myös taimen- ja siikakanta heikkenee. Kalakantojen säilymisen turvaamiseksi on määrätty istutukset.

Huomattavaa on, että Kemijoki on niin laajasti rakennettu vesivoiman käyttöön, että erilaisia toimenpiteitä luonnollisesti lisääntyvän ja vaeltavan kalakannan palauttamiseksi ei edes harkittu aluehallintoviraston päätöksessä. Kemijoki Oy omistaa Ala-Kemijoella useita voimalaitoksia, joissa ei ole toimivia kalateitä, joten esimerkiksi varauma kalatien rakentamiseen Sierilään Ala-Kemijoen kalatiehankkeen toteuduttua on looginen. Kun Ala-Kemijoen kalatiehanke etenee, on oleellista, että myös Sierilään rakennetaan kalatie, jotta vaelluskalakanta pääsee elpymään. Kuitenkin tällä hetkellä Sierilän kalatie olisi epätarkoituksenmukainen johtuen alemmista noususteistä.

Aluehallintoviraston päätöksessä oli määrätty luvan saajalle sekä kalatalousvelvoite (istutus) että kalatalousmaksu. Luvan saaja veloitettiin

¹¹⁸ Hankealueen saalislajeista tärkeimmät ovat olleet kirjolohi, harjus ja hauki. Myös taimen, siika ja ahven ovat yleisiä ja tärkeitä saaliskaloja. Kalakantoja on hoidettu mittavin istutuksin. Kirjolohisaalis on kokonaan ja taimensaaliista valtaosa istutuksista peräisin. Harjus- ja siikasaaliista on istutettua alle 50 %. Huomionarvioista tässä on luonnollisen kalakannan tuhoutuminen jo aiemmin rakennettujen patojen seurauksena.

istuttamaan rakentamistöistä kalastolle ja kalastukselle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi hankkeen vaikutusalueelle vuosittain 1 200 kg kirjolohta rakentamistöiden keston ajan, kuitenkin vähintään 5 vuoden ajan rakentamistöiden aloittamisesta.

On otettava huomioon, että kirjolohi on vieraslaji, joka ei paikkaa varsinaisesti kalastolle aiheutuvia haittoja eikä varsinaisesti ole kalatiestrategian tavoitteiden mukainen suositeltava velvoite vaelluskalakantojen palauttamisen kannalta.

Lisäksi luvan saaja määrättiin maksamaan vuosittain 18 000 euron suuruinen kalatalousmaksu ELY-keskukselle. Luvan saajalle määrättiin myös kalastolle aiheutuvien haittojen tarkkailuvelvoite.

Valituksissa oli korostettu voimalaitoksen vaikutuksia Kemijoen kalatalouteen. Kemijoki on laajalti padottu ja säännöstelty vesivoiman tuotantoon jo ennen Sierilän voimalaitoksen lupahakemusta. Joessa alempana olevan Ala-Kemijoen vesimuodostuman tilaan vaikuttavat merkittävästi siellä sijaitsevat vaelluskalan noususteet. Jos nämä Ala-Kemijoen noususteet toimivin kalatiejärjestelyin tai muilla keinoin tulevaisuudessa poistetaan, Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvä saavutettavissa oleva tila saattaa edellyttää kalateitä ja voimalaitosten ohi juoksutettavan virtaaman lisäämistä. Kun nyt käsillä olevassa tilanteessa otettiin huomioon aluehallintoviraston päätökseen sisältyneet lupamääräykset juoksutuksista ja määräys luonnonmukaisen ohitusuoman tekemisestä sekä hallinto-oikeuden muuttamat lupamääräykset, erityisesti päätökseen lisätty määräys velvollisuudesta varautua rakenteiden suunnittelussa kalateiden rakentamiseen, asiassa ei ollut tullut ilmi, että voimalaitoksen rakentaminen vaarantaisi kyseisen voimakkaasti muutetun Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai hyvän kemiallisen tilan. Asiassa ei katsottu, että hanke heikentäisi kyseisen jokivesistön ekologisen tilan osatekijöitä niin, että vesienhoitolainsäädäntö tulkittuna unionioikeuden mukaisesti johtaisi vesilain mukaisessa intressivertailussa lupahakemuksen hylkäämiseen tällä perusteella.

Intressivertailun osalta hallinto-oikeus on katsonut kuten aluehallintovirastokin, että hankkeen hyödyt ovat huomattavasti suuremmat kuin siitä aiheutuvat vahingot, haitat ja edunmenetykset. Aluehallintovirasto on laskelmassaan päätyynyt siihen, että rahassa arvioidut hankkeen hyödyt ovat yhteensä 112 miljoonaa euroa ja vahingot, haitat ja muut edunmenetykset yhteensä 8,3 miljoonaa euroa. Hallinto-oikeus totesi kuitenkin, että hankkeella on vaikeasti arvioitavia haittoja, kuten vaikutukset kalakantoihin. Kalakantojen osalta hallinto-oikeus toi esiin kalatiestrategian, jossa mainitaan kärkikohteina muun muassa kalojen vaellusyhteyden palauttaminen Kemijärven yläpuolella oleville luonnontilaisille virtavesille. Ylä-Kemijoki otettaisiin arvioitavaksi vasta, kun Kemijoen alaosan kalateiden toimivuudesta on riittävä näyttöä. Luvan saaja, Kemijoki Oy, on hallinto-oikeuden tarkastuksella ilmoittanut, että se on valmis rakentamaan kalatien voimalaitoksen yhteyteen Ala-Kemijoen kalateiden valmistuttua. Tätä silmällä pitäen hallinto-oikeus lisäsi lupamääräyksiin velvoitteen rakenteiden suunnittelussa varautua kalatien rakentamiseen myöhemmin.

Positiivisena kehityksenä oikeuskäytännön kannalta voidaan nähdä varauma kalatien rakentamiseen, jos Ala-Kemijokeen saadaan toimivat kalatiet tai mahdollisuuksien mukaan ohitusuomat rakennettua. Ohitusuomasta hyvänä esimerkkinä voidaan todeta Kemijoki Oy:n vesitalouslupahakemus Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon kalauoman rakentamiseksi Kemijoen Taivalkoskeen. Kyseessä on luonnonmukaisen uoman ja kalatien yhdistelmä. Taivalkoski on Isohaaran jälkeen seuraava vaelluskalojen noususte Kemijoella. Ohitusuoman tavoitteena on Kemijoki Oy:n mukaan hyödyntää luonnonmukaisia ja teknisiä ratkaisuja.¹¹⁹ Toisaalta, kun tutustuu Kemijoki Oy:n ohitusuomaa koskevaan hakemukseen, voidaan todeta, että kyseessä ei ole niin sanottu luonnonmukainen ohitusuoma vaelluskaloille. Tämä johtuu siitä, että Taivalkoskeen on Kemijoki Oy:n mukaan suunnitteilla kulkuväylä/ohitusuoma, johon ohjattaisiin vettä vain osan aikaa vuodesta. Ilmoitettu aikaväli on 20.5–20.10. Tämä tarkoittaa sitä, että kalojen kulku estetään muuna aikana. Luonnollinen ohitusuoma vaatisi toimiakseen jatkuvaa ekologista virtaamaa ohitusuomassa. Kautta vuoden tapahtuva virtaama mahdollistaisi myös vesistöosan toimimisen

¹¹⁹Lupahakemus Taivalkosken voimalaitoksen kalauoman rakentamiseksi, Kemijoki Oy, (<https://www.kemijoki.fi/media/ta-kalauoma-psavi-lupahakemus.pdf>)

poikastuotantoalueina, joka olisi oleellista luonnonvaraisen vaelluskalakannan palauttamiseksi¹²⁰

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen lähetetyssä valituksessa todettiin, että hankkeen vaikutusta kalastoon on hallinto-oikeuden päätöksessä tarkasteltu ainoastaan kalataloudellisesta näkökulmasta, jolloin intressivertailussa lasketaan mikä on alueen kalatalouden arvo. Tässä tapauksessa kyseessä on kuitenkin ennen kaikkea luonnon monimuotoisuus, sillä alueella esiintyvistä kalalajeista vaellussiika ja sisävesien taimen on luokiteltu Suomessa erittäin uhanalaisiksi lajeiksi.

Sierilän alue on Kemijoen pääuoman viimeinen luonnonjoenkaltainen osuus ja käytännössä viimeinen virtavesikalojen lisääntymis- ja elinalue Kemijoen pääuomassa Kemijärven ja Perämeren välisellä osuudella.¹²¹ Lisäksi alueen sivujoissa esiintyy luontaisesti lisääntyviä taimenkantoja, jotka käyttävät pääuoman virta-alueita syönnös- ja kasvialueinaan.

Sierilän vaikutusalueen virtapaikat ovat lohikantojen palauttamisen kannalta tärkeitä, sillä Vanntauskosken ja Rovaniemen välisellä rakentamattomalla Kemijoen osuudella on noin 84 hehtaaria arvokasta, potentiaalista lohen lisääntymis- ja poikastuotantoaluetta. Voimalaitosrakentamisen haittavaikutuksia virtavesikalakannoille ei voida kompensoida istutuksin tai elinympäristökunnostuksilla, sillä patoaminen tuhoaa laajalti edellytykset virtavesikalojen luontaiselle elinkierrolle, eikä vastaavia kunnostettavaksi kelpaavia elinalueita ole enää jäljellä Kemijoen pääuomassa.

Merenhoidon tavoite Suomessa on Itämeren hyvä tila vuoteen 2020 mennessä. Merenhoitosuunnitelman ensimmäisessä osassa on otettu huomioon meritaimenkantojen heikko tilanne Itämereen laskevissa joissa ja meriympäristön biologisen monimuotoisuuden osalta yhtenä tavoitteena hyvän

¹²⁰ Järvenpää ym. Ympäristökeskus 5/2010. Luonnonmukaisten ohitusuomien suunnittelu rakennetussa vesistössä – Lohen palauttaminen Oulujokeen. Ympäristövirtaamaa on tutkittu muun muassa Oulujokeessa.

¹²¹ Kalatiestrategia 2012, s. 29. Kalatiestrategian mukaan Kemijärven yläpuolella on taas huomattava määrä luonnontilaisia virtavesiä, jotka soveltuvat vaelluskalojen lisääntymispaikoiksi.

tilan saavuttamiseksi on, että meritaimenen luonnonkannat elpyvät ja virtavesien kunnostustoimien tuloksena muodostuville uusille poikastuotantoalueille nousee merestä riittävästi kutukaloja ja meritaimenkantojen geneettinen monimuotoisuus ei vähene. Lisäksi Suomi on sitoutunut toteuttamaan Itämeren tilaa parantavia toimia.

Valituksessa on lisäksi viitattu lisäksi muun ohella valtioneuvoston hyväksymään kansalliseen kalatiestrategiaan, lohistrategiatyöryhmän vuonna 2012 laatimaan lohi- ja meritaimenstrategiaan sekä ympäristöhallinnon laatimaan vesien kunnostusstrategiaan vesien- ja merenhoidon toteuttamista tukevinä strategioina. Kemijoki on yksi kansallisen kalatiestrategian kärkihankkeista ja strategian toimeenpano edellyttää jokialueella kalatierakentamista, kalojen alusvaelluksen mahdollistavia ratkaisuja sekä muita luonnon lisääntymiskiertoa edistäviä toimenpiteitä.

Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden määräykset, joiden perusteella Kemijoki Oy:n tulee varautua kalatien rakentamiseen Sierilän voimalaitoksen yhteyteen ja luvan saajan tulee arvioida kalatien tarvetta 10 vuoden kuluessa voimalaitoksen käyttöönotosta. Lisäksi KHO pysytti hallinto-oikeuden määräämän lupamääräys 11 d:n. Lupamääräyksen perusteella luvan saajan on kymmenen vuoden kuluessa voimalaitoksen käyttöönottamisesta jätettävä aluehallintovirastolle hakemus, joka koskee vesiympäristön ja sen käytön kannalta merkittävien säännöstelyluvan lupamääräysten tarkistamista. Hakemukseen tulee sisältyä selvitys kalatalousmaksuilla suoritetuista toimenpiteistä ja niiden tuloksellisuudesta, sekä arvio kalatien rakentamisen tarpeesta.

Keski-Kemijoen määrittely voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi oli oleellinen osa päätöksentekoa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vesimuodostuman hyvä ekologinen potentiaali oli saavutettu Keski-Kemijoessa, johtuen jo aiemmin rakennetusta Ala-Kemijoesta. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että aiemmin rakennetut padot ja voimalaitokset muodostavat nousuesteen vaelluskaloille, jolloin uusi voimalaitos ei suoranaisesti vaikuta vaelluskalojen kierto. Toisaalta se muodostaa lisäesteen, etenkin jos aiempien voimalaitosten kohdalle rakennettaisiin

kalatie. Kalatiestrategiassa Kemijoki on mainittu yhtenä kärkikohteista. Kemijoen osalta todetaan, että Kemijärven yläpuolella on huomattavia määriä luonnontilaisia virtavesiä ja Ylä-Kemijoki otetaan arvioitavaksi, kun Kemijoen alaosan kalateiden toimivuudesta on riittävää näyttöä.¹²²

Vesilain mukaan hankkeen haitallisten vahinkojen vähentämistoimenpiteiden tulee kohdentua yksittäisen hankkeen vaikutusalueelle. Tämä on erityisen haastavaa, kun ottaa huomion esimerkiksi edellä käsitellyn Sierilän tapauksen. Kun vesistön alemmat osat ovat rakennettu täyteen nousuesteitä, kalatalousmaksu ja istutukset eivät todellisuudessa tue luonnonmukaisen kalakannan palauttamista. Lisäksi on otettava huomioon se, että vaikka aiempia nousuesteitä on, uusi voimalaitos tuhoaisi vaelluskalojen kutu- ja poikastuotantoalueita Rovaniemen osalta Kemijoella. Tämä johtuu siitä, että lisääntymiskelpoisista koskista muodostuu säännöstelyaltaita. Kyse on ennen kaikkea resurssien kohdentamisesta, joka ei palvele vaelluskalakantojen etua. Lisäksi kyse on vaelluskalakantojen elvyttämisen ja toiminnanharjoittajien välisestä yhdenvertaisesta kohtelusta. Ratkaisu voisi olla siinä, että kalatalousmaksu määrättäisiin, ainakin osittain hankkeen vaikutusalueen ulkopuolelle, mutta kuitenkin samaan vesistöön. Esimerkiksi Sierilän voimalaitoksen tapauksessa kalatalousmaksu voitaisiin kohdistaa osittain palvelemaan kalateiden ja ohitusuomien rakentamista Ala-Kemijoessa, jolloin Kemijoen kalatiehanke etenisi nopeammin ja vaelluskalakantojen luonnollisen elinkierron palauttaminen saataisiin käynnistettyä.¹²³

Huomionarvoista Sierilän tapauksessa on myös tietyt luontoarvot, joita ELY-keskus ei toimittanut valituksessaan eteenpäin KHO:lle ja joita ei täten käsitelty KHO:ssa. EU:n luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteissä II ja IVa on mainittu muun muassa saukko, laaksoarho ja lapinleinikki. Lisäksi jokiuomassa on havaittu liitteiden II ja V lajia eli jokihelmisimpukkaa – raakkua. Kyseiset, suojeltavat lajit vaativat poikkeusluvan voimalaitoksen rakentamiseksi. Kemijoki Oy sai myöhemmin poikkeusluvan laaksoarhon osalta ja lapinleinikin osalta poikkeuslupa on

¹²² Kalatiestrategia 2012, s. 29

¹²³ Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 126–127. Esimerkiksi VL 3:2:ssa mainitaan haitta kalastukselle ja kalakannoille, joka on viittaus niiden kuulumisesta yleiseen etuun.

valmistelussa.¹²⁴ Näitä asioita ei kuitenkaan käsitelty edellä mainitussa KHO:n tapauksessa.

Edellä mainittujen suojeltavien lajien lisäksi Sierilän voimalaitos tukahduttaisi viimeiset vapaat koskiosuudet, jotka ovat erittäin tärkeitä kalakannoille ja asettaisi lisäkustannuksia tulevaisuudessa, jos luonnonmukaista vaelluskalakantaa pyrittäisiin palauttamaan. Lisäkustannuksia syntyisi etenkin ennallistamistoimista. Tutkielman kirjoitushetkellä Sierilän voimalaitosta ei ole rakennettu, mutta Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto on tuoreella päätöksellään (Dnro PSAVI/2030/2021) jatkanut voimalaitoksen rakentamisen aloittamisaikaa. Rakennustyöhön on ryhdyttävä viimeistään 22.5.2024 luvan raukeamisen uhalla. Yhteenvedona uusista luvista voidaan todeta, että kalatalousmääräysten lisääminen on vesilain mukaan mahdollista ja oikeuskäytäntö muokkaa omalta osaltaan lupakäytäntöä. Tulevaisuuden kannalta varauma kalatien rakentamiseen on erityisen tärkeä osa päätöstä vaelluskalakantoja ajatellen.

4.2 Vanhat kalatalousmääräykset

Vanhojen vesitalouslupien kalatalousmääräysten tarkistaminen edellyttää, että tarkistamista on pidettävä yleisen edun tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Yleinen etu on yleensä luonteeltaan yhteiskunnallinen, ekologinen tai taloudellinen. Yksityinen etu liittyy pääasiassa vesienkäytön, esimerkiksi kalastuksen tai virkistyskäytön vaikeutumiseen, mutta myös kiinteistöihin kohdistuvat arvonmuutokset vesiympäristön muutoksen seurauksena tulevat kysymykseen haittoina.¹²⁵ Tällöin on otettava huomioon kalatalousmääräysten antamisesta kulunut aika ja muut asiaan vaikuttavat seikat (VL 19:10). Vaelluskalakannat kuuluvat yleiseen etuun jo vesilain puitteissa mutta myös kansainvälisen oikeuden ja etenkin EU:n vesipuitediirektiivin näkökulmasta.

VL 3:22:n mukaan kalatalousmääräysten tarkistaminen edellyttää, että olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet luvan myöntämisen aikaisesta tilanteesta.¹²⁶ Jos määräysten

¹²⁴ Sierilän voimalaitosalueen asemakaavan selostus 12.11.2021

¹²⁵ Hollo 2021 (e-kirja), s. 21

¹²⁶ Hepola, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 18. Hallinto- ja ympäristöoikeudessa olosuhteiden muutos liittyy vanhaan *clausula rebus sic standibus* -periaatteeseen. Hepola on tiivistänyt

muuttaminen johtuu olosuhteiden olennaisesta muuttumisesta, ei lisäkriteerejä muuttamiselle ole. Olosuhteiden olennainen muuttuminen on tärkeä käsite tarkasteltaessa määräysten muuttamista, sillä tarkistaminen on mahdollista VL 3:22:n mukaan, vaikka toimenpide lisääisi velvoitteen toteuttamiskustannuksia. VL 3:14.2:n ja VL 2:7:n mukaiset kohtuullisuusnäkökohdat on kuitenkin otettava huomioon kustannuksia arvioitaessa.¹²⁷ VL 3:14.2:ssa mainitaan, että kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. VL 2:7:ssä mainitaan, että vesitaloushanketta toteutettaessa on vältettävä yksityisen ja yleisen edun loukkausta, jos hankkeen tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä. Olosuhteiden muutos aiheuttaa sen, että velvoite ei vastaa sitä tasoa, joka sille olisi voimassa olevan lainsäädännön perusteella asetettava. Velvoite on tällöin ainakin osittain vajaa, eikä pelkästään epätarkoituksenmukainen, joka johtaa siihen, että voimassa oleva velvoite ei kata niitä menetyksiä, joita kalataloudelle aiheutuu.¹²⁸

VL 3:22:n mukaan epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta kalatalousvelvoitetta voidaan tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Tämän perusteen mukaan sovelletaan kustannusrajoitusta eli toteuttamiskustannukset eivät saa lisääntyä merkittävästi. Hallituksen esityksen (17/1994 vp.) mukaan velvoitteen muuttaminen epätarkoituksenmukaisuuden perusteella tarkoittaa sitä, että velvoite on kalataloudellisesti epätarkoituksenmukainen ja tarkoitustaan vastaamaton, vaikka olosuhteet eivät olisikaan muuttuneet. Velvoitteen muuttamiseen voidaan hallituksen esityksen mukaan ryhtyä, jos muuttamisesta on odotettavissa parantunut kalataloudellinen tulos. Ehdotettu muuttaminen ei kuitenkaan saa lisätä

periaatteen merkityksen näin: 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.¹²⁷ Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 127–128. On huomioitava, että VL 3:22 ja 19:10 ovat lähes identtisiä VVL:n 2:22.4:n ja 2:22 c:n kanssa, joten aiempi oikeuskäytäntö on merkityksellinen tulkittaessa vanhoja lupia. Sääntelyn sisällyttämistä uuteen vesilakiin lähes samanlaisena voidaan pitää yllättävänä, ottaen huomioon kalatiestrategiassa asetut tavoitteet vaelluskalakantojen palauttamiseksi.

¹²⁸ Hepola, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 23–24

kohtuuttomasti toteuttamiskustannuksia. Kustannuksia arvioitaessa esimerkiksi kalatie ja kalanistutus on asetettava laskennallisesti vertailukelpoisiksi.¹²⁹

Sääntely-ympäristö on muuttunut huomattavasti vuosikymmenien aikana etenkin EU:n vesipuitedirektiivin myötä. Sääntely-ympäristön muuttumista kuvastaa Lapin ELY-keskuksen vuonna 2017 tekemä hakemus Kemijoen kalanhoitovelvoitteiden muuttamiseksi. Kyse on kahdeksan Kemijoen ja yhden Raudanjoen voimalaitoksen lupien muuttamisesta. Hakemuksessa on muun muassa todettu, että kalatalousvelvoitteet tulee muuttaa vastaamaan nykytietämyksen mukaista kalaston hoidon ja virtavesien ekologisen tilan parantamisen tarpeita. Hakemuksessa nostettiin esiin kalateiden rakentaminen ja kalojen ylisiirto merkittävinä toimenpiteinä. ELY-keskus korosti hakemuksessaan, että lupaehtojen muuttaminen on välttämätöntä luontaisen vaelluskalakannan palauttamiseksi. Energiateollisuus Ry:n tiedotteessa todettiin, että esitetyt velvoitteet ovat kohtuuttomia ja kalatiestrategian mukaisen yhteistyön hengen vastaisia.¹³⁰ Vastausta voidaan jokseenkin pitää ristiriitaisena ottaen huomioon kalatiestrategian kunnianhimoiset tavoitteet vaelluskalakannan palauttamiseksi juuri yhteistyön kautta

Olosuhteiden muutoksen kannalta huomionarvoinen tapaus on KHO 2004:98, jossa korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisua. Kyse oli VVL 2:22.4:n ja 2:22 c:n tulkinnasta.

Maa- ja metsätalousministeriö oli hakenut vesioikeudelta, jonka sijaan sittemmin oli tullut ympäristölupavirasto, voimalaitosyhtiöille A ja B määrättyjen, kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneiden kalateiden rakentamisvelvoitteiden tarkistamista ja voimalaitosyhtiö C:n voimalaitoksen rakentamislupapäätöksessä määrätyn kalatalousmaksun muuttamista olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella. A ja B:n

¹²⁹ HE (17/1994 vp.), s. 12–13, 27

¹³⁰ Lapin ELY-keskus 2017. <https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/22142746/esitys+kalatalousvelvoitteiksi.pdf/413ca225-fc1d-485b-8c15-7fb9578ccb83>. Energiateollisuus ry: Kalatalousviranomaisen esittää energia-alalle täysin kohtuuttomia vaatimuksia. Tiedote 17.3.2017

voimalaitoksille oli määrätty kalateiden rakentamisvelvoitteet, mutta A:n rakentama kalahissi ei ollut toiminut ja B ei ollut rakentanut kalatietä ollenkaan.

KHO katsoi, kuten hallinto-oikeuskin, että A ja B:n epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneet kalatalousvelvoitteet tuli poistaa ja määrätä yhtiöille velvoitteiden sijasta kalatalousmaksut. A:n osalta huomioitiin kalatalousvelvoitteen täyttäminen aiemmin rakennetun, toimimattoman kalahissin osalta. Kalatalousmaksun suuruutta määrättäessä tuli myös ottaa huomioon rakentamis- ja käyttökustannukset, jotka olisivat aiheutuneet uusien kalateiden rakentamisesta. KHO katsoi A ja B:n osalta, että kalataloudellista tulosta voitiin parantaa VVL 2:22.4:n mukaisesti toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. C:n osalta KHO muutti kalatalousmaksua suuremmaksi olosuhteiden muuttumisen vuoksi. Perusteluina muutokselle olivat kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen ja vesistön tilan paraneminen.

Olosuhteiden muuttuminen liitettiin KHO:n ratkaisussa kalastoa koskevan tiedon lisääntymiseen ja vesistön tilan parantumiseen, joka on viittaus yhteiskunnallisen arvostuksen ja arvopohjan muuttumiseen vaelluskalojen osalta. Tieteellinen tieto on lisääntynyt teknologian rinnalla, joka on johtanut esimerkiksi kalastoa koskevan tiedon laajempaan ja laadullisempaan keräämiseen ja analysointiin. KHO:n ratkaisusta voidaan todeta, että tieteellisen tiedon lisääntyminen kalastosta ja vesistöistä on myös VL 3:22:n mukainen olosuhteiden muuttumisen peruste. Ratkaisu on merkittävä, kun pohditaan luontaisen vaelluskalakannan palauttamista asettamalla istutusvelvoitteen sijaan esimerkiksi velvoite rakentaa toimiva, luonnonmukainen ohitusuoma.

Toisaalta tapausta arvioitaessa on huomattava, että se on annettu aikana, jolloin vesipuitedirektiivin ei ajateltu olevan sitova. Kuten aiemmin tutkielmassa on käynyt ilmi, vesipuitedirektiivin sisältävien oikeusohjeiden sitovuus vahvistettiin Wesertuomiossa. Kun vesipuitedirektiivin ajatellaan velvoittavan vesimuodostuman paremman tilan saavuttamiseen, johon lukeutuu luonnollisesti vaelluskalakannan luontaisen elinkierron parantaminen ja palauttaminen, KHO:n ratkaisun ei voida katsoa vastaavan nykyisen tiedon valossa parasta mahdollista lopputulosta. Lisäksi heikentämiskielto on sitova, vaikka vesistön hyvä tila ei vaarantuisikaan. Vaikka KHO perusteli ratkaisuaan asianmukaisesti kalastoa koskevan tiedon lisääntymisellä ja

vesistön tilan paranemisella, kalatalousmaksua ei voida katsoa tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Jos tapaus olisi käsitelty Weser-tuomion jälkeen, on mahdollista, että KHO olisi päätenyt erilaiseen ratkaisuun. Luontaisen vaelluskalakannan palauttaminen vaatii kalateitä, kuten ohitusuomia. Kalatalousmaksuilla tuetaan näitä toimia, mutta ei itsessään kyetä palauttamaan vaelluskalakantaa, jos voimalaitos muodostaa nousuesteen. Kalateitä ei nykytiedon valossa voida pitää epätarkoituksenmukaisina, vaan vesipuidedirektiivin, kalastoa koskevan tiedon lisääntymisen ja yleisen arvostuksen perusteella kalatalousvelvoitteet ovat juuri tarkoituksenmukaisia ratkaisuja, mutta niiden tueksi voidaan asettaa kalatalousmaksu.

VL 3:22:n mukaan kalatalousmääräysten muuttaminen ei saa aiheuttaa suoritettujen toimenpiteiden osalta luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia toimenpiteistä saatuun hyötyyn verrattuna.¹³¹ Kustannusten kohtuuttomuudessa nousee taas esille yleinen ja yksityinen etu. Kohtuuttomuus on tärkeä termi, koska kalatalousmääräyksillä on luonnollisesti vaikutus vesivoiman tuotantomäärään etenkin pienten voimalaitosten osalta, jossa suhteellinen osuus vesivoimatuotannosta pienenee eniten. Tämä on yksi syy, jonka vuoksi kalatalousmaksua on suosittu varsinaisten velvoitteiden sijaan. Lisäksi kalateiden rakentamis- ja ylläpitokustannukset voivat olla korkeat. Toisaalta on otettava huomioon vanha aiheuttaja maksaa -periaate¹³², jolloin voimantuotannossa on otettava huomioon siitä saatava hyöty ja aiheutuva haitta. Hyödyn vähentymistä ja kohtuuttomia kustannuksia tulkittaessa on myös asetettava tietyt raja-arvot. Tämä ilmenee esimerkiksi tapauksesta KHO 2016:84:¹³³

Tapauksessa KHO otti uudelleen arvioitavaksi voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen ankeriaskourun rakentamisesta. Samalla KHO arvio toimenpiteiden kustannusten kohtuullisuutta. Vesistötoimikunta oli vuonna 1943 määrännyt voimalaitokselle velvoitteen rakentaa ankeriaskouru jokeen, jota

¹³¹ VL 2:7:ssä mainitaan myös haittojen minimointiperiaate, jonka mukaan haittoja on pyrittävä minimoimaan ainoastaan niin pitkälle kuin hankkeen tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahingolliseen seuraukseen verrattuna.

¹³² Aiheuttamisperiaatteesta mm. Pihalehto, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2020, s. 205. Aiheuttamisperiaate on myös sisällytetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 191(2) artiklaan.

¹³³ Ks. myös KHO 4.8.1982 t. 3371, jossa KHO katsoi 12 %:n kokonaiskustannusten lisääntyminen kohtuulliseksi.

voimalaitos ei ollut noudattanut. Myöhemmin ELY-keskus teki hakemuksen kalatalousvelvoitteen muuttamisesta kalatalousmaksuksi, johtuen ankerioiden vähäisestä määrästä ja alemmista nousuusteistä. Kalatalousmaksu perustui ELY-keskuksen tekemään laskelmaan ankeriaskourun rakentamis- ja ylläpitokustannuksista, jonka aluehallintovirasto hyväksyi. Hallinto-oikeus alensi kalatalousmaksun määrää.

KHO:n perustelujen mukaan kalatalousmaksun peruste on maksulla rahoitettavilla toimenpiteillä kalastolle ja kalastukselle saavutettava hyöty eikä niinkään luvansaaajalle aiheutuvat kustannukset. KHO totesi, että ankeriaskannan puutteellisen dokumentoinnin vuoksi kalatalousvelvoitetta vastaavaksi kustannusarvioksi voitiin ottaa kalatalousvelvoitteen mukaisista toimenpiteistä maksun määrittelyhetkellä aiheutuva summa. Kokonaisarvion ollessa kyseessä, lähtökohta oli kustannusarvio, josta ei ollut vähennetty luvansaaajan omaa työn osuutta. Lisäksi KHO otti huomioon hyödyn, jonka luvansaaaja oli saanut ankeriaskourun rakentamisen laiminlyönnistä. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen kalatalousmaksun alentamisesta ja saattoi voimaan aluehallintoviraston päätöksen.

Vanhoiden kalatalousmääräysten muuttaminen on mahdollista siis yleisen edun tai tärkeän yksityisen edun vuoksi. Tämä edellyttää kuitenkin olosuhteiden olennaista muutosta, joka voi johtua esimerkiksi tieteellisen tiedon lisääntymisestä vaelluskalakannoista. Muutoksen olennaisuus on kontekstuaalinen käsite, joka etsii paikkaansa oikeuskäytännössä ja jatkaa vakiintumistaan uusien ennakkotapausten tultua ratkaistuiksi. Tieteellisellä tiedolla tarkoitetaan etenkin ekologista, yhteiskunnallista ja oikeudellista tietoa. Kalastuksen arvopohjan muuttuminenkin voi osaltaan vaikuttaa määräysten muuttamiseen, mutta ei ole itsestään varsinainen lupaehtojen muuttamisperuste. Olosuhteiden muutosta verrataan luvanmyöntämisaikajankohtaan, jolloin vallitsi, etenkin vanhojen lupien myöntämisen aikaan, erilainen arvopohja ja etenkin taloudellisesta näkökulmasta vesivoima nähtiin merkittävänä energian tuotantotapana. KHO:n ratkaisussa positiivista vaelluskalojen suhteen on se, että kalatalousmaksu perustuu kalastolle ja kalastukselle saatavaan hyötyyn, ei niinkään luvan saajalle aiheutuviin kustannuksiin.

Vesistöjen ekologisen ja vaelluskalakantojen oikeudellisen sekä yhteiskunnallisen arvostuksen muuttuessa kalatalousmääräyksiä on mahdollista ottaa uudelleenarvioitaviksi. Kuten KHO:n oikeuskäytännöstä ilmenee, vesilaki mahdollistaa osittain vaelluskalakantojen palauttamisesta aiheutuvien kustannusten kohdistamisen vesivoimayhtiöille – haitan aiheuttajille. On kuitenkin huomioitava, että aiheuttamisperiaate ei täysin toteudu, sillä valtio on ollut suuressa roolissa toimenpiteiden kustannuksista.¹³⁴ Toisaalta on otettava huomioon, että valtio on monien voimayhtiöiden, kuten Kemijoki Oy:n suurin omistaja.

Luonnollisen vaelluskalakannan palauttamisen kannalta positiivinen suuntaus on myös VL 3:22:n mukaisen olosuhteiden muutoksen mahdollistama lupamääräysten muuttaminen kalanistutuksista muiksi kalatalousvelvoitteiksi, kuten ohitusuomiksi ja kalateiksi, jotka paremmin tukevan kalojen luonnollista elinkiertoa. Myös kalatalousmaksuilla on iso merkitys kunnostustoimenpiteitä ajatellen. On kuitenkin huomioitava oikeuskäytännössäkin esiin noussut kalatalousvelvoitteiden, kuten kalateiden toimimattomuus. Tärkeää olisi keskittyä rakentamaan luonnonmukaisia ohitusuomia ohjaamalla niihin tarvittava virtausmäärä vettä eli niin sanottu ekologinen virtaama. Toinen ongelma vanhojen kalatalousmääräysten muuttamisessa on se, että velvoitteet ja maksut on suunnattava hankkeen vaikutusalueelle, joka ei palvele kokonaisuudessaan vaelluskalakantojen luonnollisen elinkierron palauttamista. Yhteistyötä olisi lisättävä kalatiestrategian hengen mukaisesti ja mahdollistettava esimerkiksi maksujen ohjaaminen ongelma-alueille, kuten vesistön ensimmäisiin vaellusesteisiin.

4.3 Uudet kalatalousmääräykset vanhoihin lupiin ja säännöstelyluvut

VL 19:5:n siirtymäsääntelyn mukaan uusien lupamääräysten antamisesta vanhaan vesitalouslupaan sovelletaan mitä VL 3:21:ssä säädetään. Säännöksen mukaan uusia lupamääräyksiä voidaan antaa, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole

¹³⁴ Similä ym. Ympäristöjuridiikka 1/2020, s. 9. Toisaalta valtiiovetoinen kunnostustoiminta on pienentynyt ja ELY-keskukset suorittavat kunnostuksia itsenäisinä hankkeina. Lisäksi vesistökuunnostuminen on nykyään osaksi paikallisyhteisön vapaaehtoista toimintaa.

ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Toinen peruste uusille lupamääräyksille on, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Säännöksen mukaan muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattavaksi tarkoittaen, että luvanhaltija korvaa vain tiettyyn määrään saakka etujensa menetyksistä.

VL 3:21 on huomattava ongelmakohta vesilainsäädännössä johtuen uusien lupamääräysten lisäämisen rajoitetuista mahdollisuuksista. Koska mahdollisuudet ovat rajoitetut, ei uusien määräyksien lisääminen vanhoihin lupiin ole mahdollista lähtökohtaisesti, jos luvanhaltija sitä vastustaa. Hallituksen esityksessä (277/2009 vp.) todettiin, että pykälän laajentaminen nykyisestään ei ole tarkoituksenmukaista.¹³⁵ Esimerkiksi tapauksessa KHO 4.4.2013, t. 1160 aluehallintovirasto ja Vaasan hallinto-oikeus katsoivat, ettei kalatalousvelvoitteiden muuttamista ja tarkistamista koskevien vesilain säännösten perusteella voida määrätä kokonaan uudesta velvoitteesta. Tämä on yleisesti oikeuskäytännössä omaksuttu kanta. Korkein hallinto-oikeus pysytti päätökset. Kun suuri osa luvista on vanhoja lupia, huomattavaa osaa nykyisistä luvanhaltijoista ei voida velvoittaa vesilain puitteissa kalataloudellisten kustannusten kattamiseen.¹³⁶

Aiheeni kannalta on tärkeä keskittyä myös säännöstely- ja juoksutuslupiin johtuen Kemijoella sijaitsevista Kemijärvestä¹³⁷, Porttipahdasta ja Lokan tekojärvestä. Tavoitteena säännöstelyn kehittämisessä on vedenkorkeuksien ja virtaamien saattaminen vastaamaan paremmin vesistöjen käytölle ja ympäristön tilalle asetettuja moninaisia, osin ristiriitaisia tavoitteita. Vesistön säännöstely vaikuttaa useimmiten haitallisesti vesistön ja vesieliöstön tilaan. Säännöstely on oikeudellisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti merkittävä osa voimantuotantoa. Vaelluskalakantojen palauttaminen Kemijokeen vaatii mahdollisesti muutoksia myös säännöstely- ja juoksutuslupiin. On kuitenkin huomioitava, että säännöstelyn

¹³⁵ HE (277/2009 vp.), s. 73

¹³⁶ Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 133

¹³⁷ Kemijärven alueelle on säännöstelijälle määrätty noin 95 000 euron suuruinen kalatalousmaksu (<https://www.ely-keskus.fi/-/lap-kalavesien-hoito>). Kalatalousmaksun määrä on noussut noin 20 000 eurolla vuodesta 2004. Säännöstelystä aiheutuvia haittoja korvataan Kemijärvestä rahakorvauksina, ympäristökunnostuksina ja kalatalousmaksulla. Marttunen ym, Suomen Ympäristökeskus, Kemijärven säännöstelyn kehittäminen – yhteenveto ja suositukset 2004, s. 44

vaikutukset vaihtelevat sen tarkoituksen ja hydrologisen ympäristön mukaan. Kalatiestrategian mukaan vähäjärvisillä alueilla virtaamansäännöstelyä ei voida juurikaan toteuttaa ja vesistöissä, joita säännöstellään voimakkaasti, pienetkin säännöstelymuutokset saattavat johtaa huomattaviin säännöstelyhyötyjen menetyksiin. Erityisesti pienissä ja keskisuurissa vesistöissä lyhytaikaissäännöstelyn kehittäminen voi kuitenkin parantaa vaelluskalojen elinolosuhteita ja lisääntymismahdollisuuksia.¹³⁸

Säännöstely- ja juoksutusmääräysten osalta on tehtävä ero kalatalousmääräyksiin. Ennen vesilain voimaan tuloa vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttaviin lupamääräysten muuttamiseen sovelletaan VL 19:7–8:aa säännöstelyhankkeen muuttamisesta. VL 19:7:ää verrattaessa VL 3:22:een ja 19:10:een voidaan huomata, että VL 19:7:ään liittyvä muutosprosessi on raskaampi, mutta toisaalta vanhoihin lupiin voidaan helpommin lisätä uusia määräyksiä.¹³⁹ VL 19:7:ssä todetaan, että jos säännöstelyhankkeesta aiheutuu vesiympäristölle huomattavia haitallisia vaikutuksia, valvontaviranomaisen tulee, yhdessä luvanhaltijan kanssa selvittää mahdollisuudet vähentää säännöstelyn haitallisia vaikutuksia.¹⁴⁰ Selvityksen jälkeen lupamääräyksen muuttamista voidaan hakea, jos haittoja ei voida muutoin riittävästi vähentää. Tarkistaminen edellyttää, että siitä saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä, eikä se saa vähentää huomattavasti säännöstelystä saatavaa hyötyä.

Säännöstelyä on käsitelty myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tapauksessa KHO 29.1.2013, t. 357 korkein-hallinto oikeus otti käsiteltäväkseen Koitereen ja Koitajoen säännöstelyyn myönnetyn luvan muuttamisen. Hepola on tulkinnut tapausta:¹⁴¹

Tapauksessa ympäristölupavirasto muutti päätöksellään, 10.11.2008, Ala-Koitajoen vanhaan uomaan juoksutettavan veden määrää koskevaa lupaehtoa

¹³⁸ Kalatiestrategia 2012, s. 13–14

¹³⁹ Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 136

¹⁴⁰ KHO 29.1.2013 t. 357. Ratkaisussa todettiin, että selvitysmenettelyn kriteerin täytti kolme järjestettyä kokousta, joihin olivat osallistuneet valtion valvontaviranomaiset, alueen kunnat, riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, voimalaitoksen omistaja sekä alueen kalastusalueet. Selvitys ei johtanut tuloksiin, joten vireille pantiin hakemus lupamääräysten muuttamiseksi.

¹⁴¹ Hepola, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 41–45

ja määräsi 5000 euron suuruisen kalatalousmaksun luvanhaltijalle. Kyse oli vuonna 1955 rakennetusta Pamilon voimalaitoksesta, jonka johdosta luvanhaltija oli voinut hyödyntää säännöstelyä korvaamatta siitä aiheutuvaa haittaa saimaanlohelle. Luvanhaltijalle aiheutui päätöksen johdosta energianmenetystä. Voimalaitoksen keskimääräinen sähköntuotanto oli ennen päätöstä noin 256 000 MWh, kun vähennys tuotettavan sähkönmäärää oli 12 000 MWh. Ympäristölupavirasto katsoi, että luvanhaltija oli voinut hyödyntää säännöstelyä kompensoimatta siitä aiheutuvaa haittaa Ala-Koitajoen saimaanlohelle. Juoksutuksen muuttamisesta johtuva hyöty kalakannoille katsottiin yleisen edun kannalta tärkeäksi.

Asiasta valitettiin Vaasan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen, mutta poisti kalatalousmaksumääräyksen. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että energiantuotannon menetys oli vähäistä suurempi ja siitä aiheutuvia korvauksia voitiin sovittaa.

Valituksessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen todettiin, että voimayhtiöllä on sekä VL 3 luvun mukainen voimalaitoslupa ja 8 luvun mukainen säännöstelylupa. Valituksessa todettiin, että Ala-Koitajoen juoksutusmääräys oli kytketty säännöstelylupaan, eikä Pamilon voimalaitoslupaan. 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 yhtiön mukaan käytetty sille vieraassa tarkoituksessa. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lainkohdan VVL 8:10b soveltamisalasta ei ole suljettu pois sellaista haittaa, joka säännöstelystä aiheutuu vain yhdelle kalalajille. Luvan tarkistamiselle ei tämän perusteella ollut estettä. 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. Yhtiölle aiheutuvien menetysten osalta KHO totesi, että vähimmäisjuoksutuksen muutos ei huomattavasti vähentänyt säännöstelystä saatavaa kokonaisuhyötyä. Hyödyn menetys oli korkeintaan 5 %:ia koko voimalaitoksen sähköntuotannosta.

Säännöstelyhyödyn menetyksen korvaamisen osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa tuli vahinkona, haittana tai muuna edun menetyksenä pitää pelkästään voimalaitoksen sähkön tuotannon vähentymistä. Korkein hallinto-oikeus totesi korvattavuuden osalta lisäksi 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. Korkeimman hallinto-oikeuden perustelujen mukaan yleisenä lähtökohtana tuli pitää sitä, että korvauskynnys yli 30 vuotta vanhoille investoinneille oli asetettava melko korkeaksi.

Toisaalta KHO 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. Korkein hallinto-oikeus tiivistä 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.

Huomionarvoista Pamilon tapauksessa on se, että KHO ei tehnyt eroa säännöstely- ja voimalaitosluvan välillä. Vesilaki mahdollistaa lupien myöntämisen yhdessä

päätöksessä, mutta niiden lupaedellytykset, oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät omien lainkohtiensa mukaan. Kalatalousvelvoitteen osalta voidaan todeta, että se määrätään, tarkistetaan ja muutetaan ajatellen vesitaloushanketta kokonaisuudessaan. Vesilain 19:7.3:n mukaan säännöstelyluvan muuttaminen ei saa vaikuttaa huomattavalla tavalla kokonaishyötyyn tai olennaisesti säännöstelyn tarkoitukseen. Tarkoituksen osalta on todettava, että säännös ei päde, jos säännöstely on jo menettänyt merkityksensä. Kalatalousmääräysten tarkistamisessa ei yleensä voida katsoa olevan kyse sellaisesta säännöstelyn tarkoitukseen vaikuttavasta tekijästä, joka muuttaisi sen alkuperäistä tarkoitusta. Toisaalta säännöstelyluvan muuttamisesta voimantuotannon kannattavuus yleensä pienenee, joskin 5 %:in menetystä ei pidetä kohtuuttomana ja luvan muuttamisen esteenä.¹⁴²

Olennaista vanhan säännöstelyluvan tarkistamisessa on se, että kokonaishyödyn menetykset määritellään VL 19:7:ssä käsitteellä ”vähentää huomattavasti”, kun VL 3:21:n yleissääntelyn perusteella lupamääräysten tarkistaminen ei saa ”sanottavasti vähentää” hankkeesta saatavaa hyötyä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vanhan säännöstelyluvan pysyvyyssuoja on voimalaitoslupaa heikompi. Toiseksi säännöstelyluvan muuttamisesta luvanhaltijalle määrättäviä korvauksia voidaan VL 19:7.4:n mukaan sovitella. Tässä yhteydessä voidaan ottaa huomioon luvan tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. On tulkinnanvaraista, voidaanko säännöstä korvausten sovittelusta soveltaa sellaisen vanhan voimalaitosluvan muuttamiseen, johon sisältyy vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavia lupamääräyksiä.¹⁴³

Energianmenetykset on kalatalousmääräysten näkökulmasta erittäin merkittävä asia, tarkemmin sen korvaaminen tai korvaamatta jättäminen. Pamilon tapauksessa mainittu lainkohta VVL 8:10 b vastaa nykyistä VL 19:4:ää. Pykälien mukaan ensin tulee arvioida tarkistamisesta aiheutuvat edunmenetykset ja lähtökohtaisesti määrätä ne korvattavaksi soveltuvin osin vesilain 13 luvun säännösten perusteella. Toinen asia on korvauksen määrääminen ja sen mahdollinen sovittelu. Mikäli luvanhaltijalle aiheutuvat menetykset ovat vähäisiä, ei korvaus tule kysymykseen. Vähäistä

¹⁴² Hepola, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 46–47

¹⁴³ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 16

suurempaa korvausta voidaan sovittelua ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. Lainsäädäntö mahdollistaa siis eri näkökulmien ja intressien huomioon ottamisen.¹⁴⁴

Vaikka KHO ei mainitussa ratkaisussa tehnyt eroa voimalaitoslupien ja säännöstelylupien välillä, tulkintaongelma kuitenkin usein liittyy kyseisten lupien väliseen rajanvetoon. On otettava huomioon, että vaikka vesilain näitä luvut erotetaan toisistaan, rajanveto lupien välillä riippuu tapauksen yksityiskohdista, jos voimalaitoksella hyödynnetään säännöstelyä tai lyhytaikaista säännöstelyä.¹⁴⁵ Esimerkiksi tapauksessa KHO 2005:7 voimalaitoslupa oli KHO:n mukaan epäitsenäinen säännöstelylupaan nähden. Tämä johtui siitä, että säännöstelylupa oli annettu ennen voimalaitoksen rakentamislupaa ja voimalaitoksella säännösteltiin järviällä. Tapauksessa säännöstelylupaan tehtävät muutokset koskivat myös voimalaitoslupaa. Tapauksessa KHO 2009:62 voimalaitosluvassa sallittuun lyhytaikaissäännöstelyyn ja siitä aiheutuvaan haittojen vähentämiseen sovellettiin taas VVL 2:3:n sääntelyä, ei vesilain säännöksiä.¹⁴⁶ Tapauskohtaisesti on siis arvioitava, mitä säännöksiä säännöstelyyn sovelletaan kulloinkin.

Säännöstelylupien kannalta on tärkeä huomata edellä mainittu huomioon ottaen, että vuoden 1961 vesilakiin lisättiin vuonna 1994 säännöstelylupien määräysten tarkistamista koskeva erityissäännös (laki vesilain muuttamisesta, 553/1994, VVL 8:10 b). Lupien pysyvyysuojasta poiketen tehtiin mahdolliseksi erityisen selvitysmenettelyn avulla tarkistaa sellaisia aikaisemman lainsäädännön aikana annettujen säännöstelylupien määräyksiä, joiden noudattamisesta aiheutui haittaa yleisille eduille. Tätä ennen oli säädetty vuoden 1961 vesilain aikana annettujen säännöstelylupien tarkistamisvelvollisuudesta (laki vesilain muuttamisesta, 629/1991, VVL 8:10 a). Tämä uudistus tuli voimaan 1.5.1991.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Hepola, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 46–47

¹⁴⁵ Ks. esim. Hepola, Ympäristöjuridiikka 1/2006 s. 64–74

¹⁴⁶ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 14–15

¹⁴⁷ Ks. KHO 2016:9

Nykyiseen vesilakiin on omaksuttu vastaavanlainen säännöstelylupan määräysten taannehtiva tarkistamismenettely (VL 19:7). Se vastaa VVL 8:10 b:ssä säädettyä menettelyä ja koskee ennen 1.5.1991 myönnettyjä lupia. Tämän jälkeen annettuihin lupiin nykyisen lain voimaantuloon asti sovelletaan VVL 8:10 a:n säännöstä lupamääräysten tarkistamisvelvollisuudesta. Kun kysymys on muusta kuin VL 19:7:ään perustuvasta säännöstelylupan tarkistamisesta, sovelletaan VL 3:20–21:n säännöksiä. Tämä koskee sellaisia vanhoja säännöstelylupia, joiden muuttamista luvanhaltija tai muu asianosainen on hakenut. Lupapäätökseen voidaan tässä yhteydessä liittää tarkistamismääräys, vaikka sitä ei aikaisemmassa lupapäätöksessä ollut, mutta vain siltä osin kuin säännöstelylupaa on muutettu, ei siis luvan muilta osin (näin myös KHO 2016:9). Lupapäätökseen saattaa sisältyä määräys, jonka mukaan luvansaajan tulee määräajassa tehdä hakemus säännöstelyn vaikutusten selvittämiseksi ja lupaehtojen täydentämiseksi. Esimerkiksi asiassa KHO 2009:62 muutettiin voimalaitos- ja säännöstelylupaa lyhytaikaisäännöstelyn haittavaikutusten vähentämiseksi ja vedenlaadun parantamiseksi.¹⁴⁸

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vaelluskalakantojen luontaisen elinkierron palauttaminen Kemijokeen on oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti erittäin ajankohtainen aihe. Tutkielman aikana on ilmennyt, että oikeudelliset argumentit, etenkin oikeuskäytännön ja vesipuidedirektiivin valossa ovat painavia ja tukevat vaelluskalakantojen elvyttämistä kestäväälle tasolle. Myös kalatiestrategiassa asetetut kunnianhimoiset tavoitteet, jotka suuntaavat kalojen luontaiseen lisääntymiseen ja laajaan yhteistyöhön eri toimijoiden välillä on otettava huomioon. Ongelmaksi onkin muodostunut Suomen vesilaki ja vesipuidedirektiivin implementointiin liittyvät ongelmat.

Historiallisesti vaelluskalakantoja turvattiin VOL:n aikana valtaväyläsäännöksellä. Kyse oli 1900-luvun alussa ennen kaikkea yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävästä kalastusintressistä, jota arvostettiin suuresti niin päättäjien kuin kansalaisten toimesta. Sodan jälkeen Suomen teollistuminen lähti nousuun, joka johti useiden lainsäädännöllisten ratkaisujen kautta vesivoiman ja sähköenergian

¹⁴⁸ Hollo 2021 (e-kirja), s. 344

kehittämiseen vaelluskalaintressin kustannuksella. Kohtalokkaaksi vaelluskalojen kannalta nousi etenkin väliaikaiset lainsäädännölliset ratkaisut, niin sanotut poikkeuslait, joiden avulla vesivoimarakentamista helpotettiin ja muut tärkeät kysymykset, kuten korvaukset kalastusoikeuksien menettämisestä ja vaelluskalojen elinkierron turvaamisesta siirrettiin vuosikymmenien päähän.¹⁴⁹

Poikkeuslakien perusteluiden mukaan kalastus ei voinut olla esteenä vesivoiman käyttöön ottamiselle. Verrattiinpa kalastusintressiä jopa ”aivan vähäiseksi” sähköenergiaan nähden.¹⁵⁰ Hyvänä esimerkkinä on Kemijoen Isohaaraan rakennettu voimalaitos, jonka vesitalouslupaan sisältyi velvoite kalatien rakentamisesta. Toimivaa kalatietä ei kuitenkaan saatu aikaiseksi, eikä Kemijoen vesistöissä edelleenkaan ui luontaisesti lisääntyviä vaelluskaloja, jotka pääsisivät laskemaan mereen. Kohtalokasta vaelluskalakantojen kannalta oli myös se, että vesivoimarakentamisen kiihkeinä vuosina rakentamiseen ryhdyttiin jopa ilman minkäänlaista vesitalouslupaa.

Kalastusintressin arvostus parani hieman, kun kalateiden toimimattomuus huomattiin ja tämän seurauksena siirryttiin kalatalousmaksuihin ja edelleen kalanistutuksiin. Vaikka nämä toimenpiteet eivät varsinaisesti palauta luontaisen vaelluskalakannan elinkiertoa, oli muutos merkittävä etenkin vaelluskalojen yhteiskunnallisen arvostuksen vuoksi. Kalanistutukset ja kalatalousmaksut ovat luonnollisesti arvokkaita keinoja tukea vaelluskalakantojen palauttamista. Ongelmakohtana oli kuitenkin edelleen VVL, joka mahdollisti vesivoimarakentamisen muiden intressien kustannuksella pitkään. Toisen ongelman muodosti vesitalousluvan vanhastaan vahva pysyvyysuoja, joka ei mahdollistanut vanhojen, ennen VVL:ia myönnettyjen vesitalouslupien tarkistamista.¹⁵¹

Ongelmiin puututtiin osittain niin, että VVL:iin ja sittemmin nykyiseen vesilakiin sisällytettiin säännökset, joiden myötä vanhoja vesitalouslupia ja niiden kalatalousmääräyksiä on mahdollista tarkistaa. Olen tutkielmassani käsitellyt useita oikeustapauksia, joissa on ollut kyse kalatalousmääräysten tarkistamisesta ja

¹⁴⁹ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 57–59

¹⁵⁰ Kotkasaari, Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 57, HE (99/1938 vp.), s. 1

¹⁵¹ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 10–12

muuttamisesta. Tarkistamisen kohteena ovat olleet toimimattomat kalatalousvelvoitteet, kuten kalatiet ja alimitoitettut kalatalousmaksut. Kalatalousmääräysten muuttamista olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella on tapauksissa perusteltu etenkin tieteellisen tiedon lisääntymisellä, vaelluskalakannan elvyttämisen tarpeella ja vesistön tilan paranemisella.¹⁵²

Kriteerit olosuhteiden olennaiselle muutokselle ovatkin oikeuskäytännön valossa hyvin joustavat, mutta myös vankat, ainakin siltä osin millaiselle pohjalle luvan muuttaminen voidaan asettaa. Toisaalta joustavuus johtaa siihen, että huomio keskitetään tapauksen tosiseikkoihin ja yksityiskohtiin. Kovin yhtenäistä oikeuskäytäntöä on täten vaikea saavuttaa. Keskeisimpinä seikkoina oikeuskäytäntö tuo esille kalastoa koskevan tiedon lisääntymisen ja vesiympäristön muutokset. Edellä mainitut ongelmat ovat käyneet ilmi juuri KHO:n oikeuskäytännöstä johtuen siitä, että toimimattomiin kalateihin ja alimitoitettuihin kalatalousmaksuihin on pyritty puuttumaan vasta vuosikymmenten päästä vahingon aiheuttamisesta. Jos velvoitteita olisi noudatettu ja niitä olisi asetettu kaikkiin vaelluskalakannoille haittaa aiheuttaviin lupiin, nykyistä vaelluskalakannan tuhoutumista ei välttämättä olisi tapahtunut.

Sääntelyn ongelmallisuus tulee ilmi siinä, että vesilaki ei kaikissa tapauksissa mahdollista luonnollisen vaelluskalakannan palauttamista. Ongelma kohdistuu kalatalousmääräysten muuttamiseen ja lisäämiseen sekä luvanhaltijoille aiheutuviin kustannuksiin. Nämä seikat liittyvät oleellisesti vesitalouslupien pysyvyysuojaan, jota on osaltaan liikaa korostettu historiallisesta näkökulmasta. Pysyvyysuoja pohjautuu luottamuksensuojaperiaatteeseen, jonka vahvuutta on tulkittava luvan pysyvyyttä rajoittavien säännösten kautta.¹⁵³ Pysyvyysuojan merkitystä olisi arvioitava uudelleen esimerkiksi sen takia, että suuri osa vesitalousluvista myönnettiin poikkeussääntelyn aikana. Poikkeussääntely sivuutti kokonaan alkuperäisen VOL:n aikaisen haitan aiheuttamisen ja sen kompensoinnin periaatteet vaelluskalakantoja ajatellen.

Pysyvyysuojan kannalta ongelmallista on se, että siihen puuttuminen merkitsee osaltaan puuttumista luvanhaltijan suojattuun oikeusasemaan. Mutta kuten

¹⁵² Ks. esim. KHO 2004:98

¹⁵³ Hepola ym. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 10

oikeusministeriön vuoden 2018 tutkimuksessa on todettu, pysyvyysuojaa ei ole tarpeellista säilyttää nykyisellään.¹⁵⁴ Pysyvyysuojaa olisikin arvioitava uudelleen suhteessa yleiseen vaelluskalaetuun.

Vesipuidedirektiivin osalta ongelmakohtaksi on todettava se, että sen tavoitteita ei ole Suomessa katsottu velvoittaviksi, etenkin vesilakia uudistettaessa. Lisäksi vesipuidedirektiivin osalta on katsottu parhaaksi sitoa se esimerkiksi vesienhoitosuunnitelmaan, jonka sitovuutta olisi myös arvioitava uudelleen. Vesilainsäädännöllisestä näkökulmasta vesipuidedirektiivin ongelmat aktivoituivat Weser-tuomion myötä.¹⁵⁵ Weser-tuomiossa vahvistettiin vesiympäristöä koskevat oikeusohjeet jäsenvaltioita sitoviksi myös yksittäisten toimijoiden osalta. Tärkeä oikeusohje oli se, että kaikki muut hankkeet paitsi sellaiset, joilla ei ole juuri ollenkaan vaikutusta vesimuodostuman tilaan, luetaan tilan huonontamisen kiellon piiriin. Tästä kiellosta voidaan poiketa vain VPD 4 artiklan perusteella. Weser-tuomion myötä voidaan todeta, että vesistön tilasta poikkeaminen tulee entistä useammin oikeuden käsiteltäväksi. Nykyisessä vesilaissa ei ole huomioitu näitä Weser-tapauksessa esiin tulleita ja tutkielmassani käsiteltyjä reunaehtoja.¹⁵⁶

Vesipuidedirektiivin tarkoituksena on asettaa reunaehdot lupaharkinnalle, kun kyseessä on uusi hanke. Weser-tuomion myötä ilmaantunut ongelma liittyy enemmän vanhoihin lupiin, jos niistä aiheutuu Weser-ratkaisun mukaisia kiellettyjä seurauksia. Koska vesipuidedirektiiviä on Suomessa laiminlyöty, olisi oleellista, että vanhoja vesitalouslupia otettaisiin kalatalousmääräysten osalta uudelleen tarkistettavaksi. Tämä taas edellyttäisi sitä, että vesilainsäädäntö helpottaisi edellä mainittuja toimintoja. Vesimuodostumien tilatavoitteet tulisi tarkistaa ja pyrkiä asettamaan ne vaaditulle tasolle ottaen huomioon se, että toiminnanharjoittajaa sitoo edelleen vesistön parantamisvelvollisuus.

Vesipuidedirektiivi vaikuttaa luvan pysyvyysuojaan tulkintavaikutuksen kautta. Jos hanke aiheuttaa vesimuodostuman tilan heikentymistä tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen, voidaan vesitalouslupaa muuttaa VL 3:21:n nojalla. Tällöin hakemus

¹⁵⁴ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 36/2018, s. 43

¹⁵⁵ C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksa (2015)

¹⁵⁶ Ks. esim. KHO 2019:166

luvan muuttamiseksi on kuitenkin tehtävä kymmenen vuoden kuluessa hankkeen valmistumisesta. Tämän määräajan jälkeenkin lupaa voidaan muuttaa, jos hankkeesta saatava hyöty ei sanottavasti vähene. Tämäkin voidaan osaltaan lukea vesilain ongelmakohtaksi. Hankkeesta saatavan hyödyn vähenemistä täytyisi ehdottomasti verrata vaelluskaloille saatavaan hyötyyn. Oikeuskäytännössä hyödyn vähenemisenä ei ole pidetty 5 %:n sähköntuotannon menettämistä.¹⁵⁷ Lisäksi, kun ottaa huomioon, että osa voimalaitoksista on saanut perusteettomasti hyötyä sähköenergian tuotannosta vaelluskalojen ja muiden virtavesieliöiden kustannuksella vuosikymmeniä, suurempaakaan hyödyn vähenemistä ei voitaisi pitää sanottavana.

Vesiputedirektiivin mukaisten ympäristövaatimusten myötä vähimmäisvaatimuksina, käytännölliseltä kannalta, on rakentaa Kemijokeen voimalaitosten ohi ohitusuomat. Ohitusuomat olisivat juuri Kemijoen kannalta oivallinen ratkaisu, koska Kemijoen eri osissa on valmiiksi luonnonmukaisia ohitusuomia, mutta niistä puuttuu tarvittava virtaama. Ohitusuomiin täytyisikin saada ekologinen virtaama, jonka tulisi olla ympärivuotinen ja tarpeeksi suuri, jotta emokalat pystyisivät nousemaan kutupaikoilleen. Tämä lisäksi mahdollistaisi vaelluspoikasten laskeutumisen mereen. Sähköntuotannon kannalta ohitusuomat olisivat myös tehokkain ratkaisu, koska tuotannonmenetyks ei olisi kovin suuri. Ekologinen virtaama olisi määriteltävä vesienhoitolaissa tai suuremmassa vesilain uudistuksessa. Virtaaman olisi perustuttava tieteelliseen tietoon, jotta vaelluskalojen nousu kutupaikoille voitaisiin turvata.

Voimakkaasti muutetuiksi tai keinotekoisiksi luokitellut vesimuodostumat, kuten Kemijoki, ovat haasteellisia lupien muuttamisen kannalta. Vesiputedirektiivin vaatimat vesistön tilan tavoitteet ovat selkeästi vähemmät kuin luonnontilaisissa vesistöissä. Tämä taas johtaa siihen, että lupien muutostarve voidaan katsoa vähäisemmäksi, koska vesistö on jo voimakkaasti rakennettu. Vaelluskalakantojen turvaamiseksi on kuitenkin tärkeää, että myös voimakkaasti muutettujen ja keinotekoisten vesistöjen vesitalouslupia voidaan tarkistaa ja kalatalousvelvoitteita lisätä. Näitä lupia voidaan muuttaa vesilain perusteella, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Tärkeinä perusteina olosuhteiden muutokselle ovat tieteellisen tiedon lisääntyminen kalastosta, jonka myötä vesilupaa voidaan muuttaa, joka taas johtaa

¹⁵⁷ Ks. esim KHO 29.1.2013, t. 357

siihen, että vesimuodostuman tilatavoite mahdollisesti saavutetaan. Luonnollisesti tilatavoitteen saavuttaminen edellyttää toimivia ratkaisuja, ei toimimattomia kalateitä, kuten Kemijoenkin historian aikana on nähty.

Edellä mainittuun liittyy osaltaan uusi ongelma: vesilaki mahdollistaa lähtökohtaisesti vain yksittäisen luvan tarkastelun, joka jättää huomiotta vesimuodostuman kokonaisuudessaan. Vesipuidedirektiivi taas edellyttää vesimuodostuman tilan tarkastelua kokonaisuudessaan. Lisäksi kalatalousmääräysten osalta vesilaki mahdollistaa luvan muuttamisen vain hankkeen vaikutusalueella.¹⁵⁸ Tämä johtaa siihen ongelmalliseen tilanteeseen, että esimerkiksi Kemijoella Sierilän voimalaitoksen kalatietä ei ole hyödyllistä rakentaa ennen kuin alemmat nousuesteet on poistettu tai kierretty. Kalatalousmaksukin kohdistuu vain hankkeen vaikutusalueelle. Ratkaisuksi vesilakia voitaisiin laajentaa ulottamaan kalatalousvelvoitteet koko vesimuodostuman alueelle. Kalatiestrategiassa mainitaan tiiviimpi yhteistyön tavoite, joten olisi kohtuullista, että Kemijoella kalatalousvelvoitteet jaettaisiin lupien muutosten yhteydessä tasaisesti. Lisäksi Kemijoen vesienhoitosuunnitelmaan liittyvään toimenpideohjelmaan voitaisiin lisätä kompensatiotoimenpiteitä, joilla mahdollistettaisiin koko vesimuodostuman ja vaelluskalojen tavoitteiden saavuttaminen. Toisaalta, jos kyseessä olisi laajempi vesilain uudistus, edellä mainitut toimenpiteet ja vesimuodostuman yhtenäinen vaikutusalue voitaisiin ottaa huomioon sisällyttämällä ne lupamääräysten muuttamis- ja tarkistamispykäliin.

Edellä mainittu toimenpide voi olla myös hankala, koska esimerkiksi Kemijoki on todella suuri vesimuodostuma, jossa on useita eri sivujokia ja pieniä puroja, joka johtaa siihen, että vaelluskalojen palauttaminen vaatii erilaisia toimenpiteitä eri osissa jokea. Kemijoella toimenpiteet tulisi suunnata aluksi joen alaosiin ja keskittyä vähemmän jo valmiisiin luonnonmukaisiin ohitusuomiin, joita Kemijoestakin löytyy. Lisäksi on otettava huomioon kustannukset, joita vaelluskalakannan palauttamisesta aiheutuu. Vesivoimatuotanto on edelleen Suomelle tärkeä uusiutuvan energianlähde, joten olemassa olevan vesivoiman turvaaminen on otettava huomioon päätöksenteossa.

¹⁵⁸ Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 126–127

Vaelluskalakantojen palauttamiseksi olisi oleellista, että vesipuitedirektiivistä kumpuavat vesienhoidon tavoitteet lisättäisiin luvan muuttamisen perusteiksi. Tämän lisäksi vesilain mukaisia luvan muuttamisen kriteerejä tulisi lieventää. Kaikki edellä mainitut seikat olisi vesienhoidon suunnittelussa otettava huomioon. Vesilain siirtymäsääntelyssä tulisi ottaa huomioon mahdollisuus lisätä uusia kalatalousmääräyksiä vanhoihin lupiin. Lisäksi vesilaissa tulisi olla mahdollisuus lisätä kalatalousmääräyksiä vanhojen kalatalousmääräysten lisäksi. Määräysten toimivuuden kannalta tulisi lakiin sisällyttää tarkkailuvelvoite, joka koskee koko vesimuodostumaa.

Vesienhoidontavoitteista ja ympäristötavoitteista poikkeaminen edellyttäisi sitä, että se olisi vesienhoitolain 23 §:n mukainen. Lähtökohtaisesti poikkeaminen edellä mainituista tavoitteista olisi kiellettyä, mutta tiukkojen kriteerien täytyttyä mahdollista. Asiasta voitaisiin säätää myös vesilaissa. Toinen vaihtoehto olisi säätää asiasta vesienhoitolaissa. Lain mukaan hankkeen tulisi täyttää ympäristö- ja vesienhoitovaatimukset. Poikkeaminen näistä edellyttäisi edelleen tiukkojen kriteerien täyttymistä. Lisäksi kalatiestrategian yhteistyön nimissä ELY-keskus kalatalousviranomaisena tulisi velvoittaa antamaan lausunto ympäristötavoitteiden vaarantumisesta ja säilyttämisestä sekä vaikutuksista vaelluskalakantoihin.

Tutkielman aikana on ilmennyt, että voimalaitoksiin ja muihin nousuesteisiin on yleensä lainsäädännöllinen lupa lukuun ottamatta aikanaan ilman lupaa rakennettuja vanhoja voimalaitoksia ja patoja. Luvallistenkin voimalaitosten ongelma on se, että lupapäätökset ovat vanhentuneita ja puutteellisia vaelluskalakantoja ajatellen. Ongelmaa on huomattavasti vaikeuttanut tutkielmassa käsitelty pysyvyysuoja. Seuraavaksi tiivistän kalatalousmääräysten osalta olennaiset ongelmat ja mahdolliset ratkaisuehdotukset.

Erityisen ongelmalliseksi on muodostunut uusien kalatalousmääräysten lisääminen vanhoihin vesitalouslupiin, jota helpotettiin osaltaan vuonna 1987, kun vesilakiin lisättiin säännös olosuhteiden olennaisesta muuttumisesta. Lisäksi on jouduttu pohtimaan sitä, millä edellytyksillä lupia voidaan muuttaa ja tarkistaa. Oman osansa vesitalouslupien tarkistamiseen on tuonut EU-oikeuden ympäristötavoitteet, vaelluskalaintressin arvostuksen kasvu ja tieteellisen tiedon lisääntyminen.

Uusien vesitalouslupien osalta voidaan todeta, että vesilaki on suhteellisen ajan tasalla. Huomioon olisi kuitenkin otettava vaelluskalaintressi, joka on käynyt ilmi KHO:n oikeuskäytännöstä. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi Sierilän voimalaitoksen tapauksessa toiminnanharjoittaja määrättäisiin osallistumaan Ala-Kemijoen kunnostukseen vaelluskalaintressin valossa. Tämä liittyy osaltaan toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuteen. Luvanhaltijat ovat yhdessä vastuussa noususteistä, joten ei ole kohtuullista, että vastuu asetetaan pelkästään ensimmäisten voimalaitosten luvanhaltijoille. Kun ottaa huomioon, että tarkoituksenmukaista olisi saattaa Ala-Kemijoki ensin kuntoon, Sierilän tapauksessa kalatalousmääräykset on kohdistettu heikosti, johtuen siitä, että lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista toista ratkaisua.¹⁵⁹

Edellä mainittu liittyy vaelluskalakantojen palauttamiseen liittyvään kompensointivelvoitteeseen. Kysymys on siitä, voitaisiinko vanhoihin tai uusiin lupiin lisätä määräyksiä siitä, että joen kunnostustoimenpiteitä tai mahdollisia ohitusuomia rakennettaisiin vesistön eri osaan, esimerkiksi alajuoksulle. Nykyinen vesilainsäädäntö ei mahdollista määräysten kohdistamista muualle kuin hankkeen vaikutusalueelle (VL 3:14). Edellä mainittu Sierilän tapaus kuvastaa hienosti Kemijoen laajuutta ja toisaalta vaikeutta kohdistaa tarvittavia toimenpiteitä oikeisiin osiin vesimuodostumaa. Vaelluskalakantojen palauttaminen edellyttää sitä, että toimenpiteet kohdistettaisiin alueilla, jossa niillä olisi tehokkain vaikutus. Jos toimenpiteiden suorittaminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista hankkeen vaikutusalueelle, tulisi ne kohdistaa vaelluskalakantojen kannalta merkittäviin vesimuodostuman osiin.

Vanhojen vesitalouslupien osalta voidaan todeta, että vesilaki mahdollistaa luvan tarkistamisen ja muuttamisen, jos se on yleisen edun kannalta tarpeellista ja olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet luvan antamisen ajankohdasta (VL 3:21). Vaelluskalakanta voidaan kiistatta katsoa tärkeäksi yleiseksi eduksi, joka mahdollistaa edellä mainitut toimenpiteet. Toisaalta taas vanhoihin vesilupiin liittyy edelleen kohdistamisongelma. Resurssit vaelluskalakantojen palauttamiseksi tulisi kohdistaa

¹⁵⁹ Ks. KHO 2017:87

ensimmäisiin nousuasteisiin, jolloin prosessi luontaisen vaelluskalakannan palauttamiseksi saataisiin käynnistettyä.

Ehkä ongelmallisin kohta vesilaissa on kalatalousmääräysten lisääminen vanhoihin vesitalouslupiin. Vanhoihin vesitalouslupiin ei nimittäin ole nykyisen sääntelyn puitteissa mahdollista lisätä kalatalousmääräyksiä, jos luvanhaltija sitä vastustaa.¹⁶⁰ Tämä käy ilmi vesilaista, jossa säädetään, että uusista lupamääräyksistä ei saa aiheutua hankkeen kokonaishyödyn sanottavaa vähenemistä (VL 3:22). Kokonaishyödyn vähenemistä on käsitelty oikeuskäytännössä, kuten tutkielmassa on käynyt ilmi. Kun ottaa huomioon, että suuri osa vesitalousluvista on vuosikymmeniä vanhoja, tilanne muodostuu ongelmaksi. Suurinta osaa luvanhaltijoista ei voida velvoittaa siis osallistumaan vaelluskalakantojen elpymiseen. Lisäksi vesilaki ei ota huomioon sitä, että monet luvanhaltijat ovat voineet vaelluskalojen eli siis tärkeän yleisen edun kustannuksella hyötyä sähköenergian tuotannosta jopa vuosikymmeniä. Ratkaisuksi tähän vesilakia tulisi muuttaa siten, että kokonaishyödyn menettämiselle asetettaisiin raja-arvot, joita tulisi noudattaa.¹⁶¹ Tässä olisi otettava huomioon voimantuotannosta jo saatu hyöty. Lisäksi toiminnanharjoittajia tulisi kohdella yhdenvertaisesti ja vesipuidedirektiivin vaatimusten mukaisesti siten, että vanhoihin lupiin voitaisiin määrätä uusia kalatalousmääräyksiä kuten uusiin lupiin.

Säännöstelylupien osalta ongelma kohdistuu siihen, että oikeudelliset edellytykset säännöstelyluvan muuttamiselle ovat korkeat. Vesilain 19:7:n mukaan lupien tarkistaminen ja muuttaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että hankkeen kokonaishyöty ei saa huomattavasti vähentyä. Toiseksi vesivoimahyödyn väheneminen ja sen johdosta lupamääräysten lisäämisen tai muuttamisen kustannukset tulevat hakijan kustannukselle. Vesilakia tulisi muuttaa siten, että säännöstelylupia voitaisiin muuttaa esimerkiksi säännöstelystä juoksutukseksi vesimuodostuman tilan vuoksi. Toiseksi kustannukset toimenpiteistä olisi yhdenvertaisen kohtelun vuoksi jaettava tasaisesti. Tämä johtuu siitä, että haitan aiheuttajan, joka on hyötynyt säännöstelystä mahdollisesti jo vuosikymmeniä, pitäisi olla velvoitettu osallistumaan kustannuksiin.

¹⁶⁰ Belinskij ym. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 133, KHO 4.4.2013, t. 1160

¹⁶¹ Ks. esim. KHO 2016:84

Lopuksi olisi syytä pohtia kalatalousmääräyksiin liittyvän maksupohjan laajentamista. Kun esimerkiksi Kemijoella vaelluskalakannan palauttaminen edellyttää toimenpiteitä alajuoksulla ja kaikkien vesilupienhaltijoiden toimenpiteet ovat vaikuttaneet vaelluskalakantojen tuhoutumiseen, olisi oleellista, että kaikilta luvanhaltijoilta edellytettäisiin kalatalousmaksuvelvollisuutta. Kalatalousmaksuilla voitaisiin suorittaa huomattavia kunnostustoimenpiteitä. Kalatalousmaksumääräyksen lisääminen myös vanhoihin lupiin tulisi tehdä mahdolliseksi. Kyse on yleiseen vaelluskalaetuun liittyvistä velvoitteista.

Tutkielman ratkaisuehdotuksina vaelluskalakantojen elvyttämiseksi Kemijoessa ovat seuraavat edellä mainitun mukaisesti:

- 1) Vesilakia tulisi muuttaa siten, että uusien kalatalousmääräysten lisääminen vanhoihin vesitalouslupiin olisi mahdollista. Kokonaisuudyn vähenemiselle olisi asetettava raja-arvot. Vesitalouslupien muuttamista ja tarkistamista olisi helpotettava edelleen.
- 2) Vaelluskalakantojen palauttamisesta aiheutuvat kustannukset olisi kohdistettava tasaisesti luvanhaltijoille yhdenvertaisen kohtelun vuoksi. Säännöstelylupien osalta luvan muuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisi kohdennettava uudelleen.
- 3) Vesipuidedirektiivin mukaiset vesienhoidon tavoitteet tulisi lisätä vesilakiin, jolloin ne olisivat sitovia.
- 4) Vesilakiin tulisi lisätä kompensatiovelvoite. Tämä tarkoittaisi sitä, että joen eri osissa haittoja ehkäistäisiin myös hankkeen vaikutusalueen ulkopuolella, etenkin jos haitallisten vaikutusten estäminen ei ole mahdollista hankkeen vaikutusalueella. Kalatalousmaksuvelvollisuuden kohdistaminen kaikille vesimuodostuman luvanhaltijoille tulisi tehdä mahdolliseksi.
- 5) Ekologisen virtaamaan turvaaminen esimerkiksi lisäämällä vesilakiin vähimmäisvirtaamaa koskeva säännös.
- 6) Yhteistyön ja läpinäkyvyyden lisääminen eri toimijoiden välillä kalatiestrategian hengen mukaisesti.
- 7) Ongelmakohtien arvioiminen ja priorisointi, jotta vaelluskalakannat elpyisivät mahdollisimman nopeasti johtuen sen kulttuurisesta, yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta arvosta.
- 8) Sähköntuotanto tulisi turvata. Vesilaissa tulisi ottaa huomioon kohtuuttoman haitan raja-arvot vesitalouslupia tarkistettaessa ja muutettaessa.