

# Vesilain kalatalousvelvoitteiden uudistusten vaikutukset vesivoimalaitosten toimintaan

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran Syyspäivät

11.9.2024

Terhi Raikas

# Kalatalousvelvoitteen määritelmä

- Vesilain 3:14: Jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa, hankkeesta vastaava on velvoitettava ryhtymänä toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi (*kalatalousvelvoite*) taikka määrättävä maksamaan tällaisten toimenpiteiden kustannuksia vastaava maksu kalatalousviranomaiselle (*kalatalousmaksu*).
- Oikeusministeriössä on meneillään toimenpidekokonaisuus, jolla pyritään elvyttämään kansallisia vaelluskalakantoja. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on pidetty epätydyttävänä erityisesti ns. nollavelvoitelaitosten osalta, sillä tällaisissa laitoksissa hankkeiden edistäminen on vaatinut luvanhaltijan myötävaikutusta.

# Taustana tarve biodiversiteetin turvaamisesta

- Taustalla vuodelta 1992 oleva Rion biodiversiteettisopimus
- Sopimuksen osapuolet asettivat vuonna 2022 Montrealissa uudet kansainväliset tavoitteet
  - Tavoitteista yksi on luonnon kestävä käyttö maa-, metsä- ja kalataloudessa
  - Muita tavoitteita mm. suojelualueiden määrän kasvattaminen 30 %:in maailman maa- ja merialueista sekä ekosysteemipalvelujen tukeminen ja kaupunkien viheralueiden lisäämistä koskevat tavoitteet
- Kalatalousvelvoitteet edistävät luonnon kestäväää käyttöä kalataloudessa

# Kalatalousvelvoitteita koskevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön aiempi kehitys

- Vuoden 1902 vesioikeuslaki
  - selväpiirteinen valtavyölyän sulkemiskielto, jossa kiinnitettiin huomiota vaelluskalojen elinkiertoon. Tavoitteena oli vesillä liikkumisen, uiton, kalan kulun ja veden virtauksen turvaaminen.
- Vuoden 1941 laki toimenpiteistä vesivoiman käyttöönoton helpottamiseksi
  - Tärkeässä roolissa vesivoimaintressi. Lain nojalla voitiin antaa väliaikainen lupa ennen lopullista päätöstä ja katselmustoimitusta. Väliaikaiseen lupaan ei saanut hakea muutosta – lopullinen rakennuslupa annettiin vasta myöhemmin. Kalatalousvelvoitteet saattoivat lykkääntyä vuosikymmenten päähän. Vesistöhankeiden väliaikaiset luvat oli tarkoitettu vain sota- ja poikkeusoloihin.
- Vuoden 1994 vesilaki
  - Vesivoimalaitokselle saatettiin asettaa joko kalatalousvelvoite tai määräys kalanistutuksista tai muista toimenpiteistä.

# Vesivoimalaitosten nykyiset kalatalousvelvoitteet

- Vesitalouslupaan sisältyy sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia elementtejä
  - Nykyisin oikeuskirjallisuudessa vesitalousluvan katsotaan olevan luonteeltaan hallintopäätös
- Nykyinen vesilaki (587/2011) ei tuonut HE:n mukaan kalatalousvelvoitteisiin erityisempiä muutoksia, vaan velvoitteet säilyivät aiemman lain (553/1994) kaltaisina.
- Vesilain 3:14 mukaiset toimenpiteet voivat näkyä esim. siten, että velvoitteiden täyttämiseksi hankkeen toteuttaja voidaan velvoittaa vesilain nojalla istutuksiin ja kalateiden rakentamiseen, jos rakennushankkeesta aiheutuu haittaa kalastolle tai kalastukselle.

# Mahdollisuus lupavelvoitteiden tarkistamiseen

- Vesilain 3:22: kalatalousmääräyksiä voidaan tarkistaa olosuhteiden olennaisen muutoksen seurauksena
  - Tarkistaminen on mahdollista, mikäli kalatalousvelvoite todetaan epätarkoituksenmukaiseksi ja velvoitteen kalataloudellinen tulos on parannettavissa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä.
  - Sääntelyn ongelmana on väljyys: kalatalousmääräysten tarvetta ja riittävyttä ei ole mahdollista arvioida ennakoita pysyvästi.
- Tarkistamisessa on esiintynyt epäselvyyksiä: esim. mikäli lupaan on alun perinkin sisältynyt jonkinlainen kalatalousvelvoite, sen sisältöä on ollut mahdollista tarkistaa ilman, että yhtiöllä olisi ollut edes oikeutta korvauksiin menetetyistä voimantuotantokapasiteetista. Vanhojen lupien ongelmana on ollut, ettei niitä Suomessa ole usein pantu lainkaan toimeen.

# Vesilain kalatalousvelvoitteisiin kohdistuvat muutostarpeet

- Vaelluskalakantojen elvyttäminen on ollut Suomessa pitkäaikainen tavoite, ja niinpä kalatalousvelvoitteista on kehittynyt monipuolisempia.
- Suunniteltujen velvoitteiden pohjana on NOUSU-ohjelma, keino Suomen biodiversiteetin heikkenemisen pysäyttämiseksi.
  - NOUSU keskittyy vaellusesteiden purkamiseen, joka näkyisi vesilaissa siten, että kalatalousvelvoitteita voitaisiin lisätä vesilain mukaisiin vesitalouslupiin jälkikäteen.
  - Lisäksi vaikutusta on EU:n vesipuitedirektiivillä (2000/60/ETY), jossa säädetään vesien ja vesiekosysteemien suojelusta kestävästä vedenkäytöstä ja prioriteettiaineiden päästöjen estämisestä.
- Uudistuksen lausuntokierroksella on esiintynyt epävarmuutta siitä, millä reunaehdoilla kalatalousvelvoitteita voitaisiin hakea vesivoimalaitoksiin, joissa toiminnan harjoittaminen on (osittain) loppunut.
  - Valtaosa nollavelvoitelaitoksista on ns. pienvesivoimaloita, joiden merkitys on tunnustettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. (C-346/1417)

# Suunnitellut lainsäädäntömuutokset

- Oikeusministeriössä suunniteltu vesilain uudistus ulottaisi kalatalousvelvoitteet nollavelvoitelaitoksiin.
  - Nollavelvoitelaitoksella tarkoitetaan vesivoimalaitosta, jonka lupaan kalatalousvelvoitetta tai maksua koskevaa määräystä ei ennestään sisälly. Tällaisia laitoksia on arvioitu olevan Suomessa yli 140 kpl.
- Nollavelvoitelaitosten lupien tarkistamisen on katsottu olevan välttämätöntä vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) riittävän implementoimisen kannalta sekä vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Lakimuutos tulisi olemaan Suomessa merkittävä: sen avulla voidaan kaikkien vesivoimalaitosten lupiin asettaa kalatalousvelvoitteita turvaamaan luonnon monimuotoisuutta.
- KHO on määritellyt kalatalousvelvoitteen luonteeltaan luvan kiinteäksi osaksi.



# KHO:n kalatalousvelvoitteita koskevaa oikeuskäytäntöä

- KHO 2004:98:

- Asiassa oli kysymys maa- ja metsätalousministeriön ja voimalaitosyhtiöiden välisten sopimusten sitovuudesta voimalaitosten rakentamislupien ehdoissa asetettujen kalatalousetua koskevien velvoitteiden täyttämisen osalta sekä lupapäätöksessä sisällöltään avoimeksi jätetyn velvoitteen yksilöimistä koskevan asian ratkaisutavasta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ministeriö olisi voinut aiempien lupaehtojen nojalla edellyttää luvan haltijalta kalakannan turvaamiseksi tehtäviä tarkoituksenmukaiseksi katsomiaan toimenpiteitä. Asianomaisten toimenpiteiden lopullinen sisältö ei kuitenkaan kuulunut ministeriön päätettäväksi.

- KHO 2005:16:

- Asiassa oli kysymys voimassa olevassa vesivoimalaitoksen luvan kalanistutusvelvoitetta koskevassa lupaehdossa olleen velvoitteen tarkempaa sisältöä koskevaa suunnitelmaa, joka oli määrätty kalatalousviranomaisena toimivan maa- ja metsätalousministeriön määrävuosin hyväksyttäväksi. Istutuksia koskevan suunnitelman lopullinen sisältö ei erimielisyyksien vuoksi kuulunut kalatalousviranomaisen päätettäväksi, vaan ne tuli päättää ympäristölupavirastossa.

# Lopuksi

- Suunniteltujen lainsäädäntömuutosten tarkat aikataulut eivät ole vielä julkaistuja oikeusministeriön sivuilla. Lakiuudistus pyritään saattamaan voimaan mahdollisimman pian sen vahvistamisen jälkeen.
- Kalatalousvelvoitteista huolehtiminen on olennaista, jotta kalat saadaan vaeltamaan kutemaan takaisin lähelle synnyinsijojaan.