

Lausunto

1. Tarkoitus

Esityksen tehtävänä on tarkastella vesistön säännöstelyn oikeudellista asemaa säännöstelyluvan ja säännöstelyn käsitteen valossa erityisesti koskien voimalaitostoimintaa palvelevan säännöstelyluvan sisältöä ja pysyvyyttä.

Selvitys koskee ainoastaan vesilain voimassaoloaikana 1960- ja 1970-luvulla myönnettyjä vesioikeudellisia lupapäätöksiä, joissa on kysymys voimalaitosrakentamisesta ja siihen liittyvästä vedenkorkeuden ja vedenjuoksun säännöstelystä tai säädöstä.

Temaattisesti esitys etenee niin, että ensin tarkastellaan yleisluontoisesti vesistön säännöstelyä koskevan lainsäädännön rakennetta, erityisesti silmälläpitäen kyseisinä ajankohtana myönnettyjen lupien pysyvyyttä ja muutettavuutta. Seuraavaksi käsitellään voimalaitokseen liittyvän padotuksen ja juoksutuksen käsittelyä lupakäytännössä. Lopuksi tarkastellaan sanottujen lupapäätösten asemaa myöhemmin omaksuttujen laintulkintojen kannalta sekä edellä tarkoitettujen ns. vanhojen lupien asemaa muutettavuutta koskevan uudemman sääntelyn valossa.

2. Vesistön säännöstely lainsäädännössä

2.1 Hankemuodon syntymisestä ja kehityksestä

Vesistön säännöstelyn hanketunnusmerkistö on vesilain järjestelmässä suhteellisen uusi. Se omaksuttiin 1930-luvulla lainmuutoksin vuoden 1902 vesioikeuslakiin (VOL 1:5, vuoden 1934 muutos). Tämä ei tarkoita, että säännöstelyn ominaispiirteet toteuttavaa vesienkäyttöä eli vedenjuoksun säänneltyä juoksutusta ei olisi aiemmin esiintynyt, mutta se sisältyi tuolloin pitkälti vesirakentamiseen, lähinnä voimalaitosrakentamiseen liittyvää padotusta koskevaan yleiseen tunnusmerkistöön. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen enemmälti selvittää säännöstelykäsitteen historiaa, vaan voidaan lähteä vesilain vuonna 1962 synnyttämän oikeustilan tarkastelusta. Tosin vesilain järjestelmä sisältää siirtymäsääntelyn, joka antaa aiemmille säännöstelyluville jokseenkin

vahvan pysyvyysuojan. Vesilain 8 luvun vesistön säännöstelyä koskevat perusteet, luvantarve, luvan sisältö ja itse säännöstelyn tunnusmerkistö ovat lain tasolla säilyneet pitkälti ennallaan, vaikka joitakin yksityiskohtia sittemmin onkin muutettu tai ajanmukaistettu. Voimalaitoksen kohdalla tapahtuvaa padotusta ja juoksutusta voidaan edelleenkin luvassa järjestää vesilain 3 luvussa säänneltyyn voimalaitoslupa- ja 2 luvun mukaiseen rakentamislupa- ja sisältyvänä toimenpiteenä. Näin onkin pitkälti tehty vesilain alkuaikoina, minkä vuoksi suhde vesistön säännöstelyn tunnusmerkistöön ei aina muodostunut selkeäksi.

Vesilakiin omaksutusta hanketyyppien erillissääntelystä johtuu sekä etuja että haittoja lain systematiikan kannalta. Sääntelytavan etuna voidaan pitää sitä, että kunkin hankkeen erityispiirteisiin yltävässä ohjausjärjestelmässä pystytään esimerkiksi lupamääräyksissä tavoittamaan vesistöllisesti olennaiset seikat. Haittana voidaan pitää sanotusta lähtökohdasta suurissa hankkeissa aiheutuvaa kokonaisvaltaisuuden puutetta ja koordinoinnin vaikeutta, koska yksi vesistöhanke saattaa tarvita useita vesilain eri lukujen eli hanketyyppien mukaisia lupia. Vesilain voimassaoloaikana on toteutettu teknis-taloudellisesti monirakenteisia vesistösuunnitelmia, joihin kuuluu useita vesilain mukaisia hankkeita ja joista jokaista tulee tarkastella lupasääntelyn kannalta erikseen. Vaikka hanketta varten annettaisiin yksi useat luvat sisältävä päätös, lupaharkinnan eriytyneine luvanmyöntämisedellytyksineen tulee kuitenkin toteutua vesilain omaksumia hanketunnusmerkistöjä vastaavasti.

Yhdistyneessä tekoallas-, säännöstely- ja voimalaitoskompleksissa voi olla vaikeaa eritellä, mitkä velvoitteet johtuvat mitäkin hanketta koskevasta luvasta, erityisesti, jos hankkeen osilla on eri luvanhaltijat ja toteuttajat. On ymmärrettävää, että jos esimerkiksi, oli syy mikä tahansa, vesistön säännöstelyn rytmiä muutetaan säännöstelyluvassa, se ei voi olla vaikuttamatta alapuolisen voimalaitoksen toimintaan ja sitä ohjaavaan lupaan. Vastaavasti jos säännöstelylaitteena käytettävän voimalaitoksen rakennetta muutetaan, saatetaan joutua puuttumaan myös säännöstelylupa- ja rakentamislupa- ja sisältyvänä toimenpiteenä. Tarkastelua ei ole omiaan helpottamaan se, että vesilain säätäjätkin eräissä tilanteissa antaa mahdollisuuden joustaa pääsäännöstä siten, että säännöstelyhanke voi sisältää ilman eri lupaa tapahtuvaa vesirakentamista, voimalaitoslupa taas voi sisältää tietynlaista vesistön ”säännöstelyä”. Lisäksi säännöstelyä saattaa esiintyä osana vesistön järjestelyä (vesilain 7 luku) tai sen yhteydessä.

2.2 Vesistön säännöstelyn käsite

Vesistön säännöstelyn käsite on osin juridis-tekkinen, osin vesitaloudellinen. Tämä näkyy siinä, että säännöstelyn määritelmään sisältyy sekä toimenpiteen vaikutuksen kuvaus että hankkeen tarkoituksen tarkastelu. Ennen vesilain säätämistä vesistön säännöstelyä voitiin erillisellä luvalla toimeenpanna vain voimataloudellisia tarkoituksia varten. Vesilain 8 luvun 1 §:n mukaan tarkoitukseluettelo on merkittävästi laajennettu, millä ei tämän esityksen kannalta ole enemmälti merkitystä. Säännöstelyn säädöshistoria kuitenkin osoittaa, että voimatalouden edistäminen tai vesivoiman käytön säätö on ollut keskeisessä vuorovaikutusyhteydessä itse vesivoiman hyödyntämisen sääntelyyn ja näin ollen myös voimalaitoslupajärjestelmään.

Vesistön säännöstelyn itsenäistäminen hankkeena johtui pitkälti siitä, että kun aiemmin säännöstely voitiin luontevasti toteuttaa säännöstelyhyötyä saavan voimalaitoksen yhteydessä sen saaman luvan nojalla, hyötymuotojen eli tarkoitusten lisääntyminen voitiin paremmin ottaa huomioon erillisessä säännöstelyluvassa. Osoittautui siis tarkoituksenmukaiseksi, että kun säännöstely erityisenä teknis-taloudellisena vesienkäyttömuotona otettiin käyttöön, siitä pyrittiin ottamaan irti hyöty kaikkia muitakin vesistöissä mahdollisia etuja varten. Silti vesivoiman käytön kannalta säännöstely on erityisessä asemassa juuri sen vuoksi, että voimalaitos toisaalta on välittömänä hyödynsaajana, toisaalta se myös saattaa tarjota rakennusteknisen välineen säännöstelyn toteuttamista varten.

Vesistön säännöstelyn juridis-tekkinen käsite määräytyy vesilaissa ilmaisulla ”jatkuvasti säännellä veden korkeutta tahi muutoin säännöstellä vesistöä” (VL 8:1.1). Vesioikeuslain nojalla voitiin myöntää lupa kosken omistajalle ja sen vesivoiman käyttäjälle ”kosken vesimäärän lisäämiseksi tai tasoittamiseksi säännöstellä vesistön tai vesijakson vedenjuoksua ja tehdä vesistöön sitä varten tarpeelliset muutokset ja laitokset” (VOL 1:5.2).

Voimalaitoksen yhteydessä tai muutoin rakennelman avulla tapahtuva veden patoaminen on perinteisesti erotettava yläpuolisen vesistön säännöstelystä, joskin niillä vesiympäristöön kohdistuvien vaikutusten tasolla on yhtäläisyyksiä. Padottaminen eli veden nostaminen katsotaan vesilain 2 luvussa tarkoitetuksi toimenpiteeksi, johon esimerkiksi voimalaitosluvan hakijalle voidaan luvassa myöntää oikeus. Voimalaitosluvissa onkin yleensä määritelty yläpuolisen vesistön sallitut ylä- ja alarajat sekä alapuoliseen vesistöön laskettavan veden määrä tai sen virtaama. Vesilain 2 luvun 14 §:ssä säädetään, että lupapäätökseen on tarvittaessa otettava määräykset siitä korkeudesta, mihin vesi enintään tai eri aikoina saadaan nostaa tai laskea, sekä siitä, millä tavalla

veden juoksutus on järjestettävä. Tällöin ei siis ole muodollisestikaan kysymys vesistön säännöstelystä, vaan padotuksen sallittavuuteen sovelletaan yksinomaan vesilain 2 ja kenties lain 3 luvun säännöksiä.

Toisaalta padolla tapahtuva vedenjuoksun järjestäminen tietyissä korkeusrajoissa muistuttaa vesistön säännöstelyn käsitteeseen kuuluvaa vedenkorkeuden säätelyä. Tästä johtuen voimalaitoksella tapahtuva padotus juoksutuksineen on 1960- ja 1970-lukujen oikeuskäytännössä mielletty luonteeltaan lyhytaikaissäännöstelyksi, johon ei olisi sovellettava vesilain 8 luvun säännöksiä. Voitaneen kuitenkin katsoa, että padotuksen ja säännöstelyn käsitteiden eroavuutena on vedenjuoksun ajallinen jaksotus. Jos säännöllistä ja toistuvaa jaksotusta ei ole, kysymyksessä ei ole säännöstely, mutta säännöstelyssä se voi siis olla joko nopearytmistä tai hyvinkin hidasrytmistä. Näin ollen yleisellä tasolla on oletettavissa, että säännöstely, etenkin hidasrytmisen säännöstely, ei voimalaitoksen kannalta ole yhtä joustavasti muutettavissa voimataloushyödyksi kuin välittömämmin laitoksen toimintaan liittyvä padotus lyhytaikaisine säätöineen. Toisaalta vesilain 2 luvun mukaiseen voimalaitoksen padotuslupaankin voidaan ja tulee tarvittaessa liittää erilaisia määräyksiä olosuhteiden ja vaikutusten huomioonottamisesta padotusta tehtäessä, joten sekin voi olla tietyllä tavoin vesistöstä riippuen rytmitettyä. Usein määräävänä seikkana kuitenkin lienee energiataloudellinen hyöty.

2.3 Padotus- ja juoksutussääntö

Padotus- ja juoksutussääntö on osa vesilain 8 luvun mukaista säännöstelylupaa ja sillä määritetään säännöstelytavan äärirajat (VL 8:9). Padotus- ja juoksutussäännön avulla määräytyy siten säännöstelytoiminnassa sallittu vedenkorkeuksien muuttaminen ja sitä koskeva jaksotus sekä muu vedenkorkeuksiin vaikuttava tekninen toteutus. Myös voimalaitosta ja siihen kuuluvaa patoa koskevassa luvassa annetaan tarvittaessa vastaavanlaisia määräyksiä (VL 2:14). Näin ollen vesilain sekä 2 että 8 lukujen säännöksiä soveltamalla voidaan ja tulee asettaa padotus- ja juoksutustoiminnan kannalta tarpeelliseksi katsottavat määräykset. Vesistövaikutusten hallinnan kannalta ei siten ole lopulta keskeistä merkitystä sillä, kummassa luvassa asiasta määrätään, vaan siitä, että määräykset tarpeen mukaan ovat olemassa. Vesilain 2 luvun mukaisessa luvassa viranomaisen harkintavalta on tältä osin laajempi kuin säännöstelyluvassa.

Sanotusta syystä ilmeisesti vesistön lyhytaikaisen säännöstelyn vesistövaikutusten hallintatavan voitiin katsoa kuuluvan vesilain alkuaikoina nimenomaan voimalaitospadon rakentamisluvan

piiriin. Silloinkaan ei katsottu tarpeelliseksi asettaa vuorottelu-aikaa koskevia määräyksiä, vaan pidettiin riittävänä, että luvanhaltija noudatti vedenkorkeuksien ja virtaaminen osalta määrättyjä teknisiä arvoja. Lyhytaikaisen säädön merkityksen lisääntyessä ja siitä aiheutuvien haittojen synnyttäessä aiempaa suurempia maankäytöllisiä ristiriitoja, erityisesti virkistyskäytön ja kalastuksen osalta, lyhytaikaiseen säännöstelyyn, perustui se sitten vesilain 2 tai 8 luvun säännöksiin, ryhdyttiin kiinnittämään lupakäytännössä huomiota erityistä lupa- ja sääntöohjausta vaativana toimenpiteenä. Tämä kehitys on havaittavissa kuitenkin vasta 1970-luvun loppupuolella tultaessa. Eräs huomioon otettava näkökohta oli Kattilakosken lupa-asiassa myös tarve taata alapuolisten voimalaitosten virtaamat. Siinä ei kuitenkaan oikeastaan ole kysymys nimenomaan lyhytaikaisen säädön ongelmasta, vaan ylipäänsä vesivoiman käytössä osallisen vesiluonnonvaran oikeudenmukaisen jakautumisen turvaaminen. Kaiken kaikkiaan voidaan lähteä siitä, että tarkasteltavan ajanjakson aikana annettujen padotus- ja juoksutussääntöjen perusteella määräytyy lyhytaikaissäädön sallittavuus: ellei sitä ole kielletty tai rajoitettu, sitä on pidettävä asetetuissa vesistörajoissa sallittuna. Sama koskee lupapäätökseen omaksuttuja vastaavia muita padotusta ja juoksutusta koskevia määräyksiä. Lupa määräyksineen on voimassa vastedeskin, ellei niitä erityisesti ole saatettu muuttamista merkitsevän menettelyn kohteeksi.

3. Vesistön säännöstely, erityisesti lyhytaikainen säännöstely 1960- ja 1970-lukujen oikeuskäytännössä

3.1 Lainsäädännön kanta lyhytaikaisen säännöstelyyn

Vesistön säännöstelyn juridisessa käsitteessä ei ole erotettu toisistaan säännöstelyn muotoja niiden ajallisen säätövälin perusteella. Jo vanhastaan on teknisesti tunnettu ero tavanomaisen eli hitaan ja tehokkaan eli lyhytaikaisten säätövälien käyttöön perustuvan säännöstelyn välillä. Varsinaisessa säännöstelyssä on kysymys hitaammassa aikataulussa sekä selkeämmin altain ja uomien virtausolosuhteet huomioonottavasta virtauksen säatelemisestä. Syynä siihen, että lyhytaikaisen eli tehokkaan säädön vaikutuksiin ryhdyttiin kiinnittämään huomiota, lienee pitkälti ollut energiatalouden kehittyminen sellaiseksi, että vesivoimalaitoksissa säätövoiman merkitys kasvoi ja laitokset pyrittiin rakentamaan vastaavasti.

Haataja lausuu vesioikeuslain kannalta näin: ”Veden säätämisen parantamisella tarkoitetaan veden juoksutuksen järjestelyä osittain niin, että tulvavesi saadaan otetuksi talteen suuriin vesialtaisiin ja sitä mukaa käytetyksi kuin voimatarve sitä vaatii, ja osittain vuorokausi- ja viikkovaihtelujen aikaansaamista siten, että niinä vuorokausina ja vuorokausien osina sekä viikkoina, joina

voimantarve on suuri, vettä voidaan käyttää voimalaitoksessa runsaasti, ja muina aikoina vastaavasti vähemmän” (Haataja. Vesioikeus III, 1959, s. 142).

Hallituksen esityksessä vesilaiksi (HE 64/1959) lausutaan niin ikään (s. 16): ”Mitään eroa ei tehdä siinäkään suhteessa, kuinka pitkän ajanjakson kuluessa säännöstelyn eri vaiheiden toimeenpano tapahtuu. Kysymyksessä olevan luvun säännökset koskevat siis yhtä hyvin vuorokausi- ja viikkosäännöstelyä kuin vuosisäännöstelyäkin. Milloin säännöstely liittyy esimerkiksi voimalaitoksen toimintaan, on voimalaitoksen rakentamisluvan yhteydessä samalla haettava lupa vesistön säännöstelyyn.”

Lyhytaikainen säännöstely tai säätö viittaa siihen, että vesivoiman tehon maksimointiin pyritään voimalaitoksen ominaisuuksista riippuvalla teknisellä ratkaisulla. Ilmeisesti tästä syystä, vaikka vesilaissa säännöstelyn käsite oli määritelty suhteessa vedenjuoksun ja vedenkorkeuden muutosten jaksotukseen, lyhytaikaisen säädön katsottiin pitkään oikeuskäytännössä olevan voimalaitosluvan piiriin kuuluva toimenpide, johon ei tällöin katsottu olevan tarpeen lisäksi soveltaa vesilain 8 luvun säännöksiä. Pikemmin toimenpiteen katsottiin muodostuvan lupapäätöksen vedenkorkeusrajojen puitteissa sallitusta juoksutuksesta. Tämä ei sinänsä merkinnyt, ettei lyhytaikaissäännöstelyä olisi tarkasteltu vesilain mukaisen luvantarpeen kannalta, vaan ainoastaan sitä, että tämän tarkastelun voitiin katsoa padotuksen yhteydessä tulevan suoritettavaksi voimalaitoslupaa koskevassa harkinnassa. Oikeuskäytännössä tämä kanta vallitsi pitkälle 1970-luvulle asti. Olennaista tuon ajankohdan lupien tarkastelussa on siis se, että lyhytaikainen säätö oli tunnettu ja oletettu toimintavaihe, jota ei jätetty lupaharkinnan ulkopuolelle, vaan implisiittisesti tuli luvalla sallituksi. Kuten todettiin, lupaharkinta voidaan suorittaa uudelleen vain vesilaissa säädettyjen edellytysten vallitessa. Tietävästi tällaisia ratkaisuja ei ennen vesilain 8 luvun 10b §:n säätämistä ole tehty. Lupaharkinnan rajoissa sallittu toiminta ei voi siis itsestään ajan kuluessa muuttua kielletyksi.

3.2 Periaatteellinen lähtökohta

Tämän esityksen taustalla on lainsoveltamiskäytännössä tapahtunut kehitys, jonka seurauksena 1980-luvulle tultaessa katsottiin, että silloin tai sen jälkeen myönnettyihin vesistön säännöstelylupiin kuului oikeus lyhytaikaiseen säännöstelyyn vain kun niin oli lupapäätöksessä sallittu. Oikeustilan voidaan katsoa tuolloin muuttuneen sikäli, että lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia ryhdyttiin arvioimaan säännöstelyluvan osana itsenäisesti luvantarpeen kannalta. Kuten edellä todettiin, lainsäädännössä ei eritellä vesistön säännöstelyn luvantarvetta aikatekijän mukaan.

Oikeustilan muuttumiseen vaikutti sen tiedostaminen, että nopeasäätöinen vedenkorkeuden ja juoksutuksen vuorottelu voi synnyttää erityisiä ympäristövaikutuksia, jotka luvassa tulee ottaa huomioon sekä luvantarpeen että lupamääräysten asettamisen kannalta. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ollut muuttunut oikeuskäytännön tulkintojen muuttuessa tai täsmentyessä siten, että lyhytaikainen säännöstely ei edelleenkään voisi olla sallittua, vaikka siitä ei ole annettu erityisiä määräyksiä. Muuttunut tulkintakäytäntö koski sitä paitsi vain vireille tulevia uusia tai muutettavia vesivoimahankkeita, joita varten siis tuli hankesuunnitelmissa osoittaa lyhytaikaisen säännöstelyn käyttö ja siitä aiheutuvat haittavaikutukset. Vanhojen lupien osalta taas olisi tullut joko käynnistää luvantarkistamismenettely tai määrätä hallintopakolla uutta lupaa haettavaksi, jotta ne olisi voitu saattaa uuden lupaharkinnan kohteeksi. Jos näin ei ole tapahtunut, vesilain 8 luvun mukainen säännöstelylupa kattaa edelleenkään aikaväliin katsomatta erilaiset säännöstelykäytännöt, joten ympäristövaikutusten merkityksellisyydestä jää riippumaan se, voidaanko lyhytaikaissäädölle asettaa jälkikäteen rajoituksia vai ei.

Edeltävää, tässä lausunnossa tarkoitettua ajanjaksoa koskeva käytäntö vaihtelee sen sijaan jossain määrin sen mukaan, katsotaanko lyhytaikaisen säännöstelyn, oikeastaan säädön, kuuluvan voimalaitospadon juoksutusta vai vesistön säännöstelyä koskevan lupasäätelyn piiriin. Alkuaikoina edellinen lupakäytäntö oli pitkälti vallitseva, mutta vähitellen jälkimmäinen näkemys yleistyi, osin senkin vuoksi, että säännöstelyn hakija oli eri taho kuin voimalaitoslupan haltija.

Seuraavassa tarkasteltavana olevan oikeuskäytännön perusteella havaitaan olevan tilanteita, joissa lyhytaikaissäännöstely selkeästi sisältyy lupaharkintaan, toisissa taas lyhytaikaissäännöstelystä ei ole erikseen lausuttu, vaikka lyhytaikaissäännöstelyä on alusta alkaen lupa-asiakirjojenkin mukaan tarkoitettu harjoittaa. Tästä syystä vesioikeudellisessa oikeuskäytännössä omaksuttujen lyhytaikaisen säännöstelyn erityisasemaa koskevien tulkintojen tarkastelu on tarpeen, jotta voidaan päätellä, mitä yksittäistapauksessa on katsottava ratkaistun lyhytaikaisen säännöstelyn osalta. Jos lupapäätöksestä tietynlainen tulkinta on pääteltävissä, sen mukainen säännöstelykäytäntö kuuluu kunkin luvan piiriin, oli lyhytaikaissäädöstä nimenomainen maininta tai ei. Lupapäätöksestä johdettavissa oleva ratkaisu on myös lainvoimaiseen päätökseen perustuen käyttömuodon pysyvyysuojan piirissä. Jäljempänä olevan tarkastelun perusteella e contrario lähtökohtana 1960- ja 1970-luvulla myönnettyjen voimalaitoslupien osalta voidaan pitää sitä, että lyhytaikaissäädön on katsottu kuuluvan luvan piiriin, ellei sitä ole rajattu luvan ulkopuolelle tai jos vesistöoloja koskevat raja-arvot eivät ole oikeudellis-teknisesti mahdollistaneet lyhytaikaissäädön toimittamista.

3.3 Vanhojen lupien säännöstelymääräyksiä koskevat menettelytavat

Oikeuskäytännön valossa tulkintakysymykset ovat erityyppisiä. Ensinnäkin kysymys on siitä, vaaditaanko ylipäänsä lainkaan erillistä vesistön säännöstelylupaa, kun voimalaitosluvassa on annettu määräyksiä vedenkorkeudesta, vedenjuoksutuksesta ja virtaamista. Tällaisessa tilanteessa voi lisäksi olla niin, että voimalaitoslupa joko koskee tai ei koske lyhytaikaista säätöä, mikä voi jäädä tulkinnanvaraiseksikin. Useimmiten asiaan ei ole otettu kantaa lupakäsittelyssä, vaan säätö määräytyy esitetyn käyttösuunnitelman ja voimalaitoksen teknisen rakenteen salliman käyttötavan perusteella. Silloisen lupakäytännön mukaan hankesuunnitelma, johon luvassa viitattiin, oli osa lupapäätöstä, johon luvan hakija oli sitoutunut ja joka myös tuli hyväksytyksi toiminnan perustaksi. Lyhytaikainen säätö oli usein osa suunnitelmaa.

Erillinen vesistön säännöstelylupa esiintyy pääasiassa silloin, kun voimalaitoshanke on liitännäisenä laajemman vesitaloussuunnitelman osana ja voimalaitosluvan haltijasta erillinen taho, yleensä valtio, on ollut säännöstelyluvan hakija ja haltija. Näyttää myös siltä, että voimalaitostoiminnalta ei tarkasteltavana ajankohtana ole vaadittu erillistä säännöstelylupaa muulloinkaan, kun padotus ja juoksutus eivät ole vaikuttanut varsinaista padotusallasta laajemmin yläpuoliseen vesistöön. Vesistöllinen liikkumavara ja lupamääräysten tarve on silloin perustettu yleensä vesilain 2 luvun 14 §:ään. Tällaisissa tilanteissa taas ei, ellei nimenomaan toisin ole lupaharkinnassa katsottu, merkitystä ollut säätöjen aikavuorottelulla. Vedenkorkeuden ylä- ja alarajojen puitteissa on siis voitu harjoittaa myös lyhytaikaista säännöstelyä.

Kuten todettiin, tulkinnallisesti 1980-luvun taitteessa tapahtui sellainen lupakäytännön muutos, että ympäristöhaittojen merkittävyyden vuoksi ryhdyttiin tarkastelemaan lyhytaikaista säännöstelyä ikään kuin omana hankemuotonaan tai ainakin omaa lupaharkintaa vaativana käyttötapana muun säännöstelyn osana. Tässä suhteessa on siis huomattava, että näin tiukentunut laintulkinta ei ole voinut vaikuttaa taannehtivasti sellaisiin hankkeisiin, joiden osalta lupa säännöstelyyn oli lainvoimaisesti annettu, kenties suorittamatta sanotunlaista erillisharkintaa. On huomattava, että tässä esityksessä tarkasteltavat vanhojen ratkaisujen lyhytaikaissäännöstelyä koskevat tulkinnat ovat korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymiä. 1980-luvun jälkeistä oikeuskäytäntöä ei tässä esityksessä ole syytä enemmälti tarkastella, koska se koskee uusia säännöstelyhankkeita tai luvanhaltijan hakemia muutoksia.

4. Oikeuskäytäntö lyhytaikaista säännöstelyä tai säätöä koskevissa lupa- ja lopputarkastusasioissa

Seuraavassa 1960- ja 1970-lukujen voimalaitosta koskevaa säännöstelyä koskevat ratkaisut on ryhmitelty sen mukaan, miten niissä on käsitelty tai on jätetty käsittelemättä vesistön vedenjuoksua koskevia säännöksiä.

4.1 Voimalaitoslupa on katsottu riittäväksi

Seuraavissa tapauksissa voimalaitoksen padolla muutettiin ylä- ja alapuolisen vesistön vedenkorkeuksia ja virtaamia lupamääräyksissä osoitetuissa rajoissa. Säännöstelylupaa ei erikseen katsottu tarpeelliseksi.¹

Valajaskoski

PSVO 15.11.1963 (n:o 80/63/I) Hakemus koski voimalaitoksen rakentamista. Lupapäätöksessä määrättiin padotuskorkeus voimalaitoksen kohdalla. Uittoyhdistys valitti vaatien veden juokсутusta koskevia täsmällisiä määräyksiä. Vesioikeuden päätöksen lupaehto (4) kuului: ”Juokсутusvesimäärien muutokset uiton aikana on suoritettava niin, ettei uiton toimittamista tarpeettomasti eikä huomattavasti vaikeuteta. Säännöstelystä uittolaitteille aiheutuvat vahingot on hakijan korvattava.” *KHO 9.5.1964 taltio 2164a*: korkein hallinto-oikeus lausui, ettei kysymyksessä olevaa **lyhytaikaissäännöstelyä** ollut pidettävä vesilain 8 luvussa tarkoitettuna vesistön säännöstelynä eikä siihen näin ollen tarvittu eri lupaa.

Samaa voimalaitosta koskevassa lopputarkastusasiassa määrättiin rannansuojaustoimenpiteitä (PSVO 13.6.1980 n:o 37/80/1). Kunnanhallituksen valituksessa katsottiin, että voimalaitoksella harjoitettiin lyhytaikaista säännöstelyä. *KHO 3.3.1982*: korkein hallinto-oikeus katsoi (lyhytaikaisen) säännöstelyn vaikutuksen olevan luonteeltaan sellaista, että voimalaitosluvan siltojen korjaamista koskevaa lupamääräystä oli tarpeen tarkistaa, minkä vuoksi tältä osin asia palautettiin. Asiassa sovellettiin vesilain 2 luvun 24 ja 25 §:iä, ei vesilain 8 luvun säännöksiä.

Vanttauskoski

Voimalaitoksen rakentamislupa (PSVO 20.2.1965 n:o 6/65/I) liittyy Suolijärven säännöstelyyn. Voimalaitoslupa annettiin vesilain 2 ja 3 luvun säännösten nojalla. *KHO 8.6.1967 taltio 3559*: tässäkin asiassa korkein hallinto-oikeus lausui, ettei **lyhytaikaissäännöstelyä** ollut pidettävä vesilain 8 luvussa tarkoitettuna vesistön säännöstelynä. Siltä osin kuin uittoyhdistys vaati lyhytaikaisen säännöstelyn rajaamista tiettyihin vedenkorkeusmäärityksiin, korkein hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen vesilain 2 luvun 3 §:n nojalla. Hylätyksi tuli myös vaatimus uittolaitteiden kunnostamisesta siltä osin, kuin tarpeen katsottiin johtuvan lyhytaikaisesta säännöstelystä.

Kaltimo

¹ Kaikkien päätösten osalta ei arkistoinneiston perusteella ole ollut käytettävissä antamispäivämäärien ohella päätösnumerotietoja.

Hakemus varsinaista voimalaitoslupaa varten tehtiin v. 1963. Asiassa oli kysymys myös siitä, että yhtiö oli tehnyt valtion kanssa sopimuksen vesistöön tehtävän uitto- ja alussulun rakentamisesta, mitä koskeva asia kuitenkin myöhemmin erkaantui voimalaitoslupa-asiasta. Asiassa pidettiin katselmustoimitus, jonka johdosta vesihallitus (valvontaviranomaisena) katsoi, että laitoksen käyttö ilman **lyhytaikaissääntöä** ei ollut tarkoituksenmukaista, mutta toisaalta säädestä syntyi tulkintavaikeuksia. Lupaehdoissa olisi tämän vuoksi selvästi määrättävä, voitiinko ja millä tavoin lyhytaikaissääntöä suoritetaan. Pielisen säännöstelyä koskevaa asiaa ei ollut vielä käsitelty, joten tätä järkeä koskevia alarajamääräyksiä ei vesihallituksen mukaan tullut sisällyttää lupaehtoihin. Vesioikeus piti tarkastuksen v. 1976. Lupa annettiin v. 1979 (ISVO 28.6.1979 n:o 57/Va/79). Vesihallituksen vaatimus otettiin huomioon lupaehdossa (3), jonka mukaan vuorokausi- ja viikkosäännöstely oli hoidettava niin, että siitä ei aiheudu vahinkoja alapuolisen vesistön rannoille. Lisäksi tuli esittää piiriviranomaiselle säännöstely- ja tarkkailusuunnitelma. Luvansaajan tuli pitää kirjaa voimalaitoksen ylä- ja alapuolella vallitsevien vedenkorkeuksien vuorokausikeskiarvoista ym. - Vesilain 8 luvun säännöksiä ei tapaukseen siis sovellettu.

Vesihallitus katsoi valituksessaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, että kun lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset kohdistuivat lähinnä voimalaitoksen ylä- ja alapuolella olevaan jokivesistöön, lupaa annettaessa tuli vesilain 8 luvun 9 §:n mukaisesti myös määrätä, missä rajoissa säännöstelyä saatiin harjoittaa. Vesihallitus korosti myös lyhytaikaista säännöstelyä koskevia tulkintavaikeuksia. *KHO 17.12.1980 taltio 6490*: korkein hallinto-oikeus kumosi lupaehdon 3 jälkimmäisen osan, koska **lyhytaikaisen säännöstelyn** vaikutuksia ei ollut selvitetty palauttaen asian tältä osin uudelleen käsiteltäväksi tarkempien määräysten antamista varten. – Palautuksen jälkeen vesioikeus katsoi (PSVO 31.3.1988 no 3/Ym II/88), ettei lyhytaikaisesta säännöstelystä ennalta arvioiden aiheutunut korvattavia edunmenetyksiä. – Tässä ratkaisussa alkaa siis jo näkyä käytännön muuttuminen niin, että lyhytaikaissääntöön lupaharkintaa varten vaaditaan riittävä selvitysaineisto. Kysymys oli kuitenkin voimalaitosluvasta.

Kattilakoski

Ähtävänjoen vesistössä olevaa Kattilakoskea koskeva voimalaitoslupa sijoittuu myös aivan 1970-luvun loppuun eli aikakauteen, jolloin ryhdytään tarkastelemaan erikseen lyhytaikaisen säännöstelyn haittavaikutuksia. Hakemusasian käsittely kesti vesioikeudessa puolitoista vuosikymmentä. Lupapäätöksessä (LSVO 26.2.1979) annettiin nimenomainen oikeus luvansaajalle toistaiseksi suorittaa **lyhytaikaista säännöstelyä** padotuksen ylärajan ja alarajan sallimissa puitteissa, kuitenkin niin, ettei vaikutus ulottuisi merkittävästi alapuolisen vesistön voimalaitoksiin. Hankesuunnitelmassa ei ollut nimenomaisesti selvitetty vuorokausi- ja viikkosäännöstelyn vaikutuksia suhteessa alapuolisiin voimalaitoksiin. Hakija lausui lyhytaikaisen säännöstelyn olevan keskeinen tekijä laitoksen kannattavuuden kannalta. Lupapäätöksessä asetettiin seurantavellisuus. Säännöstelylupaa ei siis vaadittu erikseen lyhytaikaista säännöstelyä varten. Se sallittiin tilapäisenä. Korkein hallinto-oikeus muutti jossain määrin lyhytaikaista säännöstelyä koskevaa lupaehtoa (*KHO 11.9.1980*). Sitten hakija on hakenut ja saanut pidennyksiä tilapäisen lyhytaikaisen säännöstelyn suorittamiseen.

Johtopäätöksiä

Perusteluna selostetuille ratkaisuille on, että kun voimalaitoksilla oli lupa juoksuttaa vettä padotusaltaalle asetettujen ylä- ja alarajojen puitteissa, juoksutuksen jaksottaminen näissä rajoissa ei

edellyttänyt lisäksi vesistön säännöstelylupaa. Lyhytaikaissäännöstelyä koskevia rajoituksia tai erityisedellytyksiä ei muutoinkaan asetettu.

Kaltimon voimalaitosasiassa on erityispiirteenä se, että lupamenettely jatkui niin pitkään, että sen loppuvaiheessa oltiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa omaksumassa lyhytaikaisen säännöstelyn erillistarkastelua koskeva tulkintakäytäntö. Silti korkein hallinto-oikeuskaan ei tässä eikä muissakaan tarkastelluissa asioissa viitannut vesilain 8 luvun säännöksiin eikä lausunut lyhytaikaisen säännöstelyn luvantarpeesta voimalaitosluvan ulkopuolella. Itse padotusmääräyksiä ei myöskään kumottu sillä perusteella, että lyhytaikaissäännöstelyä olisi ollut pidettävä itsenäistä lupaa vaativana hankkeena.

4.2 Säännöstelyluvan katsottiin käsittävän ilman eri tarkastelua myös lyhytaikaissäännöstelyn

Seuraavissa tapauksissa kysymys on säännöstelyluvasta, joissa lyhytaikaissäännöstelyn erityistarkastelua ei ole pidetty tarpeellisenä.

Permantokoski

KHO 22.4.1971 taltio 1759. Permantokosken rakentamisasiassa kysymys oli voimalaitoksen rakentamisluvasta (PSVO 19.11.1969 n:o 61/69/I) ja sen suhteesta Olkkajärven säännöstelyyn, joka hoidettiin voimalaitoksen padolla. Voimalaitos oli rakennettu aikoinaan väliaikaisen luvan nojalla. Vesioikeus myönsi varsinaisen voimalaitosluvan vesilain 2 ja 3 luvun säännösten nojalla määräten, että veden juoksutuksessa oli noudatettava säännöstelyluvan lupamääräyksiä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi äänestyksen jälkeen rannanomistajien valituksen koskien **vuorokausisäännöstelyn** aiheuttamia haittoja. Vähemmistöön jäänyt jäsen lausui, että kun kysymyksessä oli viikkosäännöstely, lupapäätökseen olisi tullut ottaa vesilain 2 luvun 14 §:n mukaiset määräykset siitä, miten veden juoksutus järveen oli järjestettävä. Enemmistö ei siis katsonut tällaisia määräyksiä tarpeellisiksi, mutta ei toisaalta viran puolesta ottanut **lyhytaikaiseen säännöstelyyn** kantaa, vaan tyytyi lausumaan säännöstelyluvan luvanmyöntämisedellytysten täyttymisestä.

Asiassa pidettiin myös lopputarkastus, PSVO 18.12.1980 n:o 79/80/I (*KHO 3.3.1982 taltio 822*): määrättiin tehtäväksi pohjapato vedenkorkeuksien (myös lyhytaikaisista) vaihteluista aiheutuvien haittojen vähentämiseksi.

Uljua

Siikajoen vesistöön kuuluvan Uljuan tekoaltaan rakentaminen ja vesistön säännöstely olivat vesienkäyttöhankkeiden lähtökohtana, voimalaitos tuli kuvaan vasta myöhemmin. Näin ollen lähtökohta oli vesilain 8 luvun soveltamisessa. Oikeuskysymyksenä on kuitenkin se, missä määrin säännöstelylupa ja siihen sittemmin kytkeytyvä voimalaitoslupa sallivat myös lyhytaikaista säännöstelyä. Ennen 1990-lukua tähän aihekokonaisuuteen kytkeytyi kolme tarkastelun kannalta

merkityksellistä osiota, nimittäin valtion käynnistämä tekoallas ja säännöstelyhanke, yhtiön hakema voimalaitoslupa sekä säännöstely- ja voimalaitoskokonaisuutta koskeva lopputarkastus.

(1) Valtio (tie- ja vesirakennushallitus) haki v. 1962 lupaa Siikajoen vesistön säännöstelyyn ja tekoaltaan rakentamiseen pääasiassa tulvasuojelun tarpeisiin. Vesioikeus antoi töidenaloittamisluvan v. 1964. Varsinainen lupapäätös (PSVO 16.3.1968 n:o 15/68/II) oikeutti tyhjentämään altaan maakanavan kautta. Kanavaan suunniteltiin voimalaitosta, jota tarkoittava lupahakemus esitettiin v. 1967. Allas- ja säännöstelylupa perustui vesilain 2 luvun säännöksiin sekä 8 luvun 2 ja 7 §:ään. Säännöstelyn ylä- ja alarajat määrättiin altaan osalta ja vedenjuoksutukseksi määrättiin enintään 50 m³/s. Juoksutus määriteltiin vuorokausikeskiarvona vähintään 1 m³/s.

Valtio (TVH) ja yhtiö valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtion valituksen mukaan he olivat solmineet voimalaitoksen rakentamista padon yhteyteen tarkoittavan sopimuksen. TVH oli hakenut sellaista juoksutussääntöä, että ”Uljuan voimalaitos tyypillisenä **huippuvoimalaitoksena** olisi kannattava rakentaa ilman, että voimalaitosyrityksen yhteydessä olisi tarpeen hakea muutosta altaan juoksutussääntöön”. Yhtiön laskelmien mukaan minimijuoksutuksen lisäys 0,1 m³/s:stä 0,3 m³/s:iin vuosittain aiheutti merkittävän menetyksen. Valtio vaati myös kalakannan säilyttämismaksun poistamista. Korkein hallinto-oikeus ei tarkasteltavilta osin tehnyt muuta muutosta, kuin että juoksutusvelvollisuutta hieman lievennettiin (*KHO 8.5.1969*).

(2) Voimalaitoslupaa koskevassa suunnitelmassa rakennusvirtaamaksi oli määritelty 30 m³/s. Säännöstelypatoon tuli koneaseman tulokanavan lisäksi kaksi tulva-aukkoa. Hakija ilmoitti hoitavansa säännöstelyä asianomaisen lupapäätöksen (edellä), TVH:n antamien ohjeiden, ennakoarvioiden sekä voimalaitoksen tarkoituksenmukaisen käytön vaatimusten mukaisesti. Lupapäätöksen (PSVO 28.8.1969 n:o 50/69/II) mukaan (lupamääräys 4) juoksutus ja siinä tapahtuvat muutokset oli suoritettava tarpeellista varovaisuutta noudattaen niin, ettei aiheuteta vältettävissä olevia vahinkoja alapuolella olevaan vesistöön ja sen varsille. Toisen lupamääräyksen (5) mukaan luvansaajalla oli velvollisuus pitää kirjaa voimalaitoksen kautta juoksutetuista vesimääristä sekä juoksutuksissa tapahtuvista muutoksista aikamäärineen. Juoksutusten suuruudet määräytyivät säännöstelyä koskevien päätösten mukaan.

Todettakoon tässä yhteydessä säännöstelyn tuolloin ymmärretystä luonteesta, että kun valtio (vesihallitus) sittemmin eri asiana haki lupaa pohjapadon tekemistä varten tekoaltaan alapuolelle, hakemusta perusteltiin muun muassa sillä, että pato pienentäisi **vuorokausisäännöstelyn** aiheuttamia haittoja. Sama perustelu on myös vesioikeuden päätöksessä (PSVO 28.12.1982 n:o 33/82/III), kun se perusteli, miksi yleisen tarpeen katsottiin vaativan luvan myöntämistä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tästä ei ollut kysymys (*KHO 15.12.1983*). Sama argumentti on ollut esillä, kun on haettu myöhemmin padon rakentamislupalta määräjän pidentämistä.

Vesihallitus haki v. 1984 lupaa vesistön kunnostamiseen muun muassa patoja rakentamalla sekä säännöstelyluvan muuttamiseen. Kysymys oli lisäksi säännöstelylupapäätöksen lupamääräyksen 4 täsmentämisestä ja sovittamisesta vesistön olosuhteisiin. Yhtiö oli tehnyt asiasta sopimuksen valtion kanssa vaatien kuitenkin muistutuksessaan osin toisenlaista muotoilua. Yhtiön katsottiin kuitenkin sitoneen kätensä sopimuksella, joten muutos tehtiin haetunlaisena (PSVO 20.5.1985 n:o 14/85/III).

(3) Lopputarkastus päättyi v. 1990 (PSVO 1.2.1990 n:o 16/91/2). Se tehtiin yhteisenä säännöstelylupalta ja voimalaitoslupalta. Vesihallitus oli tehnyt valmistumisilmoituksen v. 1980 ja vesioikeus määräsi voimalaitosluvan lopputarkastukseen v. 1983. Toimitusmiesten lausunto annettiin v. 1984. Voimalaitosluvan osalta esitettiin ennalta arvaamattomina menetyksinä

korvattaviksi **lyhytaikaisesta säännöstelystä** kalataloudelle ja laitteille aiheutuneet vahingot (VL 11:8), osin kertakaikkisina.

Muutoksia esitettiin myös kynnyskorkeuteen ja juoksutukseen. Vesioikeus katsoi kuitenkin, että juoksutusohjeen (lupaehto 4) mukaiset vähimmäisvesimäärät juoksutuksineen oli aiemmin lopullisesti vahvistettu. Muutoin, soveltaen vesilain 8 luvun 10 §:n ja 2 luvun 27 §:n säännöksiä vesioikeus katsoi, ettei ollut perusteita muuttaa lupaehtoon sisältöä. Huomattakoon, että vastustaessaan säännöstelyluvan haltijana toimitusmiesten esittämiä säännöstelykäytännön muutoksia lupaehtoon 4 vesihallitus oli huomauttanut, että **lyhytaikaista säännöstelyä** ei voitu erottaa muusta säännöstelystä eikä voimalaitoksen normaalista käytöstä. Vesihallitus vastusti myös kalatalousmenetysten korvaamista lyhytaikaisen säännöstelyn osalta. Näiltä osin vesioikeus ei hyväksynytäkään toimitusmiesten muutoksia säännöstelykäytäntöön, mutta määräsi eri hakemuksesta palattavaksi kysymykseen, oliko perusteita muuttaa lupaa vesilain 2 luvun 28 §:n nojalla (päätöksen osa C.1.).

Vesioikeus lausui näin: ”Vesioikeus katsoo, että toimitusmiesten esityksestä johtuva Uljuan voimalaitoksesta saatavan hyödyn menetys suhteettomasti ylittää **lyhytaikaissäännöstelystä** aiheutuneista vahingoista suoritettavan vahingonkorvauksen määrän. Tämän vuoksi... ei Uljuan voimalaitoksen rakentamispäätökseen voida tehdä toimitusmiesten esittämää lisäystä.” Vesioikeus määräsi yhtiön suorittamaan vuodesta 1977 alkaen korvauksia lyhytaikaisen säännöstelyn aiheuttamasta paikalliskalojen tuoton menetyksestä. Korvauksia määrättiin vuosikorvauksina jatkuvasti myös tulevaa aikaa varten, mikä siis osoittaa, että lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia pidettiin toimintaan kuuluvina eikä niitä kielletty tai rajoitettu.

Mainitun päätöskohdan C.1. mukaan luvanhaltijoiden tuli tehdä hakemus sen selvittämiseksi, oliko ja missä määrin mahdollista muuttaa vesistön säännöstelyä koskevia lupaehtoja vesilain 2 luvun 28 §:n (yleinen, olosuhteiden muuttumisen perustuva säännös) perusteella.

Vesiylioikeus puolestaan lausui päätöksessään näin (VYO 10.4.1992 no 88/1992, kohta 6): ”Revon Sähkö Oy:lle ei ole myönnetty itsenäistä, vesilain 8 luvun 1 §:n 1 momentissa edellytettyä säännöstelylupaa eikä määrätty saman luvun 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua padotus- ja juoksutussääntöä. Yhtiötä ei siten voida pitää mainitussa luvussa tarkoitettuna säännöstelyn toimeenpanijana, vaikka se käytännössä huolehtii padotuksesta ja juoksutuksesta. Sen vuoksi ja vesilain 8 luvun 5 §:n ja 11 §:n sekä 11 luvun 17 §:n säännökset huomioon ottaen säännöstelystä aiheutuneista ja aiheutuvista vahingoista vastaa ulkopuolisiin nähden yksin säännöstelyluvan haltija, nykyään vesi- ja ympäristöhallitus. Kun muuta ei ole säännöstely- ja voimalaitosluvista määrätty, tämä koskee myös **lyhytaikaissäännöstelyä**.”

Oulujärven säännöstely

KHO 16.12.1976 (PSVO 5.12.1974) Suunnitelman mukaan juoksutus tapahtuisi osin **lyhytaikaisin vaihteluin** (lupamääräys 16). Erillistä lupaa ei siltä osin vaadittu eikä velvoitteita asetettu.

4.3 Erillisen lyhytaikaisen säännöstelyn lupaharkinnan tilanteet

Lyhytaikaisen säännöstelyn erillisen luvantarpeen ja lupaedellytysten tarkastelu alkaa ilmetä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä 1980-luvulle tultaessa.

Kattilakoski

Kattilakosken voimalaitoksen rakentamista koskevassa asiassa yhtiö haki lupaa **lyhytaikaisen säännöstelyn** suorittamiseen. Vesioikeus myönsi rakentamisluvan määräten voimalaitoksen padolla tapahtuvan padotuksen suoritettavaksi puolen metrin rajojen sisällä. Lupa padotukseen annettiin tilapäisesti ylä- ja alarajan puitteissa ja uusi hakemus tehtäväksi kolmen vuoden kuluttua, jolloin harkittaisiin uudelleen, millä edellytyksillä lyhytaikaista säännöstelyä voitiin jatkaa. Muutosta vaati alemman voimalaitoksen omistaja, mutta korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen viittaamalla vesilain 8 luvun 6, 9 ja 10 §:n säännöksiin asettaen samalla eräitä säännöstelyä koskevia lupamääräyksiä (*KHO 19.9.1980 taltio 4258*).

Vaikka säännöstelyä koskevilta osin viitattiin ratkaisussa vesilain 8 luvun säännöksiin, viittausten kohteena olivat padotus- ja juoksutussääntöä sekä rakentamisluvan edellytyksiä koskevat säännökset, eivät säännöstelysäännökset muutoin. Näin ollen ratkaisussa ei otettu kantaa lyhytaikaisen säännöstelyn itsenäiseen luvantarpeeseen. Merkityksellistä on padotus- ja juoksutussäännön avulla tarkoitettu vähimmäisjuoksutuksen ohjaus, minkä puolestaan ei ratkaisussa katsottu muodostavan lyhytaikaisesta säännöstelystä itsenäistä hanketta, vaan kyse oli voimalaitosluvan piiriin kuuluvan käytön sääntelystä.

Kaitfors

Tulkinta, jonka mukaan säännöstelyluvassa tulee tai voidaan erikseen tarkastella lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia ja tarvittaessa arvioida sen sallimisen edellytyksiä, omaksuttiin selvimmin Kaitforsin säännöstelyä koskevassa lupa-asiassa v. 1981. Hankkeessa oli kysymys Perhojen vesistösuunnitelmaan kuuluvasta järvisäännöstelystä ja voimalaitoksen rakentamisesta. Vesioikeus oli myöntänyt vesihallitukselle (valtiolle) luvan säännöstelyyn ja yhtiölle luvan voimalaitoksen rakentamiseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi (*KHO 26.2.1981 taltio 1053*), että **lyhytaikaisen säännöstelyn** edellytyksiä ei ollut riittävästi selvitetty, minkä vuoksi lupapäätökset kumottiin ja palautettiin vesioikeudelle uudelleen käsiteltäviksi.

4.4 Yhteenveto 1960- ja 1970-lukujen oikeuskäytännöstä

Olennaista oikeuskäytännön analyysin kannalta on se, että lupapäätökset, jotka on annettu pysyvinä 1960- ja 1970-luvulla, sisältävät senaikaisen käsityksen mukaan arvioituna veden virtaamien ajallisesti avointa säätelyä yleensä voimalaitoksen yhteydessä voimalaitosluvan nojalla tai, jos säännöstelylupaa on erikseen haettu, säännöstelyn yleiseen tunnusmerkistöön sisältyvänä toimenpiteenä. Kun kysymys lisäksi mainituissa tapauksissa on lupapäätöksessä ja siihen liittyvässä suunnitelmassa määritellyn laitoksen käyttämisestä padotukseen ja lyhytaikaiseen säätöön, padotus- ja juoksutusmääräysten on oletettava olevan mukautettuja laitoksen suunniteltuun tekniseen rakenteeseen ja toimintatapaan. Laitosta on toisin sanoen tarkoitettu voitavan käyttää asetetuissa rajoissa teknisen suorituskyvyn sallimalla tavalla. Tämä näkyy myös viranomaisten lyhytaikaissäännöstelyn olemassaoloa tukevista senaikaisista kannanotoista.

Lupaharkinnan tasolla ei näin ollen ole katsottu, että tuolloin saadun vesistön säännöstelyluvan tai voimalaitosluvan ohella tulisi erikseen hankkia lupa vedenjuoksun lyhytaikaiseen säännöstelyyn. Kuten vesioikeus Uljuua koskevassa voimalaitosluvan lopputarkastusasiassa katsoo, lyhytaikaisen säännöstelyn rajoittamiseen voitiin ryhtyä vain, jos luvan muuttamisen edellytykset vesilain 2 luvun 28 §:n mukaan olisivat olemassa. Vesilain 8 luvun 10b ei tuolloin ollut voimassa, mutta se rinnastuu luvan pysyvyysuojan rajoittamisedellytysten kannalta mainittuun toiseen säännökseen. Niitä tapauksia varten, joissa lyhytaikaista säännöstelyä varten ei ole edellytetty erillistä lupaa, vesilaissa on siis selkeät säännökset siitä, millä edellytyksillä voimassa olevaan lupaan ainoastaan voidaan puuttua myöhemmin muuttuneiden olosuhteiden perusteella.

5. Valtion erityisasemasta säännöstelyluvan hakijana

Kun aikoinaan annettiin valtiolle ilman käyttöön otettavan vesivoiman tai vesialueen hallintaa oikeus säännöstellä vesistöä, tavoitteena on ollut edistää yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaisten laaja-alaisen rakentamishankkeiden toteuttamista, kun yksittäisen laitoksen omistajalla ei olisi ollut riittävää kompetenssia hankkeen toteuttamiseen. Siten jo vesioikeuslain mukaan valtiolla oli oikeus toteuttaa muita hakijoita kevyemmin edellytyksin vesistön säännöstely, kun siitä saatava voimataloudellinen hyöty oli vähintään kaksinkertainen aiheutuviin kielteisiin vaikutuksiin verrattuna.

Vesialueiden ja vesivoiman yksityisomistukseen perustuvassa voimatalouden ohjausjärjestelmässä valtion asema jää kuitenkin jokseenkin tekniseksi tai organisoivaksi. Luvanhaltija ei valtion ominaisuudessa juurikaan pysty välittömästi käyttämään hyväksi vesistön säännöstelystä saatavaa voimatalous- tai virkistyskäyttöhyötyä. Valtio ei välttämättä myöskään hallitse niitä rakenteita, joilla säännöstely toteutetaan. Valtiolle myönnetyn säännöstelyluvan juridinen asema edellä kuvatuissa laaja-alaisissa vesistöhankeissa voi jäädä vesilain järjestelmässä toiminnan harjoittamisen kannalta vajavaisesti säännellyksi, koska muiden vesienkäyttäjien tarpeita säännöstelyn toteutuksessa on vaikea turvata yhteisen säännöstely-yrityksen puuttuessa.² Vesilain säätäjän erääksi ratkaisuksi suunnittelema säännöstely-yhtiöitä ei ole perustettu. Jos näitä olisi perustettu suunnitellulla tavalla, kaikki ne tahot, jotka ovat hyötysuhteessa vesistön säännöstelyyn, voisivat myös aktiivisesti osallistua säännöstelyn toimeenpanoa luvan nojalla koskevaan päätöksentekoon ja hanke toteutuisi aidosti hyödynsaajien yhteisenä kokonaisuutena. Hyödyn

² Ks. Hollo, Yksinäissäännöstelystä ja sen edellytyksistä vesilain mukaan (1973) s. 54 ss. ja Pekkanen, Vesistön säännöstelyyn osallistumisesta (1968) s. 49 ss.

olemassaolohan on ylipäänsä säännöstelykäsitteen tunnusmerkki ja samalla edellytys luvan antamiselle; niitä ilman lupaa ei ole voitu myöntääkään (VL 8:2.2). Tosin valtion ei hakijana tarvitse osoittaa, että säännöstelyhyöty koituisi sille.

Vaihtoehdoksi on muodostunut valtion ja hyötyä saavan voimalaitoksen kesken tehty yhteistyösopimus, joka yleensä määrittelee yksityisoikeudelliselta kannalta luvanhaltijoiden väliset velvoitteet säännöstelyn toimenpanossa ja säännöstelyhyödyn jakamisessa. Olosuhteiden muuttuessa ja valtion luvanhaltijaintressin vähentyessä voimalaitoslupan haltijan asema voi muodostua ongelmalliseksi, jos säännöstelysopimusta ei muuttuvissa oloissa noudateta taikka säännöstelylupan haltijasta riippuvasta syystä pystytä noudattamaan. Sovittu tai säännöstelylupaharkinnassa tarkoitettu säännöstelyhyöty ei näin ollen välttämättä säily. Jos säännöstely-yhtiö olisi olemassa, tilanteen uudelleenjärjestely tapahtuisi kaikkien osallistahojen edut turvaavalla tavalla. Valtion asema säännöstelylupan haltijana synnyttää alkuperäisestä oikeustilasta poiketen myös hankalan kaksoisroolin, kun säännöstelylupan haittojen vähentämiseksi luodussa tarkistamismenettelyssä (VL 8:10b) valtion valvontaviranomaisen eli alueellisen ympäristökeskuksen tulisi esiintyä samalla valtion säännöstelylupan haltijana ja valvontaviranomaisen asemassa luvanhaltijan ”vastapuolena” eli aloitteentekijänä säännöstelylupan muuttamiseksi. Tähän kysymykseen palataan eräiltä osin tuonnempana.

6. Vesistön säännöstelyä koskevan lupapäätöksen muuttamisesta ja täsmentämisestä

6.1 Voimalaitoslupan pysyvyysuojan elementeistä

Jos ajattelun lähtökohtana on, kuten korkeimman hallinto-oikeuden kuvatuissa tulkintoissa, että lyhytaikaista säännöstelyä koskeva toiminta voidaan sisällyttää vesivoimalaitoslupan osaksi, on huomattava, että tällaisen luvan ulottuvuudet voivat olla laajemmat kuin pelkän säännöstelylupan. Valtiohan voi hakea säännöstelylupaa ilman alueen hallintaa. Vesioikeuslain 1 luvun 5 §:n mukaan lupa vesistön säännöstelyyn voitiin myöntää paitsi valtiolle myös kosken omistajalle ja sen vesivoiman käyttäjälle. Vesilain säännösten mukaan voimalaitoslupan haltijalta vaaditaan, olihan samalla säännöstelyoikeuden haltija tai ei, vesivoiman hallintaa. Tähän nähden on luonnollista, että oikeus vesialueeseen ja vesivoimaan perustaa luvan ohella jokseenkin pysyvän tosiasiallisen vallintaperusteen vesistöön siinäkin tilanteessa, että toiselle kuuluvaa säännöstelylupaa myönnetään.

Itse asiassa vesilain järjestelmässäkään ei ole, voimalaitoksen haltijan ollessa säännöstelijänä, syytä lupateknisesti erottaa toisistaan voimalaitoksen rakentamislupaa ja säännöstelylupaa, olkoonkin, että säännöstely toimintana, oli se pitkä- tai lyhytaikaista, on pysyvyysuojan kannalta laitoksen vesiluvasta poikkeavassa asemassa. Toisin sanoen oikeus voimalaitoksen pitämiseen nauttii vahvempaa pysyvyysuojaa kuin vedenkorkeuksien muuttamista ja vesistön juoksuttamista tarkoittava oikeus, joka voidaan joko suoraan antaa määräaikaisena tai kohdistaa siihen muutosvaatimuksia. Kuten on todettu, juoksutusta ja padotusta koskevien lupamääräysten muuttaminenkin on, ellei asiasta sovita, mahdollista vain lainsäädännön osoittamissa rajoissa tai jos niin on lupapäätöksessä erityisestä syystä määrätty. Lain tai luvan nojalla saadun säännöstelyhyödyn poikkeuksellinen menettäminen voi muutostilanteessa olla voimalaitoksen haltijan kannalta hänelle vesilain 11 luvun 3 §:n mukaan korvattava menetys.

Voimalaitossäännöstelytilanteissa vallitsee siten jokseenkin kiinteä sekä taloudellinen että oikeudellinen kohtalonyhteys vesivoiman hyödyntämisen ja sen arvoa lisäävän säännöstelyn kesken. On laaja-alaisia vesistösuunnitelmahankkeita, jotka muodostuvat tekoaltaan tai muun vesistön säännöstelystä sekä siitä täysin riippuvaisesta voimalaitoksesta. On sattumanvaraista, ovatko eri lupien elementit samoissa vai eri käsissä. Tästä syystä, kun valtio vesilain järjestelmässä on asetettu yleistä säännöstelyhyötyä edustavan luvanhaltijan asemaan, se ei kuitenkaan ole ollut valmis itse vastaamaan säännöstelyn toteuttamisesta, vaan on sopinut siitä vesistössä olevan voimalaitoslupan haltijan kanssa. Tämän seikan merkitykseen palataan vielä toisaalla.

6.2 Yleistä säännöstelylupan pysyvyysopista

6.2.1 Pysyvyyden pääsääntö

Kirjallisuudessa on jo vesioikeuslain ajoista alkaen pohdittu vesiluonnonvaran hyödyntämiseen ja vesialueen hallintaan perustuvan käyttövallan suojaa ulkoapäin tulevia muutosvaatimuksia vastaan (pysyvyysvaikutus). Joskus tätä ominaisuutta kutsutaan aineelliseksi oikeusvoimaksi, joskin tämän käsitteen käyttö monista osatekijöistä muodostuvan lupakokonaisuuden yhteydessä voi olla ongelmallista eikä välttämättä tarpeellistakaan. Kahdenväliset korvausratkaisut yms. tulevat oikeusvoimaisiksi edellyttäen, että luvan synnyttämä tilanne säilyy entisellään. Samoin luvalla voidaan oikeusvoimaisesti ratkaista parempi oikeus tietyn luonnonvaran, esimerkiksi vesivoiman hyödyntämiseen. Niin ikään luvanhaltijan kompetenssi tietyn alueen käyttöön hankkeessa saattaa tulla oikeusvoimaisesti ratkaistuksi. Itse hallinnollisen luvan osalta kysymys on pitkälti toiminnalle

asetettujen rajojen vahvistamisesta, jolloin lupaviranomaisen päätöksen tulee jo taloudellisen toiminnan jatkuvuuden kannalta pohjautua eräänlaiseen luottamuksensuojaan ja se on tässä mielessä pysyvä.

Vaikka vesistön säännöstelylupa nykyisin on muutettavuutensa suhteen osittain erilaisen sääntelyn kohteena kuin muu vesirakentamislupa, on todettava, että luvan pysyvyyttä koskevat eroavuudet eivät syrjäytä pääsääntöä, jonka mukaan myös säännöstelylupa nauttii yleistä pysyvyyssuojaa, jota rajoittavat lähinnä vesilain 2 luvun 27 ja 28 §. Tilanteessa, jossa säännöstelyä toimeenpannaan voimalaitoksella, näitä osioita koskevien lupien pysyvyyssuoja on oikeudellisesti samanlainen riippumatta siitä, perustuvatko ne samaan lupaan vai eri lupiin. Tästä puolestaan seuraa, että voimalaitoksen tekninen kapasiteetti käyttää säännöstelyhyötyä hyväksi ylläpitää säännöstelyn lupaedellytyksiä, toisaalta taas voimalaitoksen mahdollisuus saada säännöstelystä lisätehoa parantaa voimalaitoksen luvanmyöntämisedellytyksiä. Tämänkaltaiset kytkennät ovat merkityksellisiä arvioitaessa lupiin puuttumisen edellytyksiä eli menetettävän hyödyn suhdetta saatavaan yleiseen etuun.

E.J. Manner lausuu kirjoituksessaan ”Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä” (Juhlajulkaisu Simo Zitting 1985, s. 214) näin: ”En näin muodoin löydä perustetta katsoa, että ne säännökset, jotka edellä kerroituin tavoin ja edellytyksin sallivat lupapäätösten muuttamisen ja täydentämisen, olisivat osoituksena siitä, että noilla päätöksillä ei olisi aineellista oikeusvoimaa ja siihen sisältyvää pysyvyyssvaikutusta. Kyseiset säännökset ovatkin tarpeen juuri sen vuoksi, että lupapäätöksellä edelleen on tuo vaikutus, joskin lailta nykyoloissa vaaditaan joustavampaa suhtautumista siihen kuin menneinä aikoina. Näin ymmärrettynä puheena olevat säännökset eivät siis merkitse sääntöä vaan poikkeusta, ja niitä on myös poikkeussäännöksinä käsiteltävä, mikä yleisten tulkintasääntöjen mukaan edellyttää niiden sisältöä ja tarkoitusta vastaavaa ahdasta tulkintaa.”

Luvan pysyvyyden periaate ilmentää myös pyrkimystä antaa etusija käyttömuodolle, joka ensin on saanut laillisesti ottaa vesialueen ”haltuunsa”. Tämä oikeus ei välttämättä saa oikeusvoimaa siinä mielessä, että kerran lupapäätöksellä ratkaistuihin vesialueen käyttövaltuuksiin, toisin kuin käyttäjällä oleviin esineellisiin oikeuksiin, ei voitaisi lainkaan kajota. Lainsäätäjä vain on ratkaissut eri toimintojen tai tarpeiden etusijajärjestyksen tavalla, joka perustuu luvan muuttamista koskeviin yleisiin edellytyksiin. Uusi hanke voi myös johtaa siihen, että vesistössä oleva aiempi laitos menettää käytettävyytensä tai arvonsa. Näin voi käydä esimerkiksi uusia voimalaitoksia tai tekoaltaita rakennettaessa. Jos uuden hankkeen edellytykset hankkeen merkittävyyden vuoksitayttyvät, aiemman lupapäätöksen, oikeastaan käyttömuodon, pysyvyys nauttii vesilaissa säädettyä pysyvyyssuojaa. Tämä ilmenee joko niin, että uuden hankkeen toteuttaja joutuu

suorittamaan aiemman käyttömuodon turvaamiseksi toimenpiteitä tai, jos se ei ole mielekästä, suorittaa lupaan perustuvan oikeuden menetyksestä säädetty korvaus.

Toisissa yhteyksissä lainsäätäjä on tehnyt muunlaisia ratkaisuja. Tässä esityksessä ei ole tarpeen tarkastella sellaisten lupien asemaa, jotka asian luonteesta johtuen eivät ole edes kestoaltaan pysyviä ja jotka muutoinkin ovat olleet yleisen edun vuoksi vesirakennuslupia helpommin muutettavissa (esimerkiksi nykyisin ympäristölupa). Nykyisen vesilain mukaisista luvista jäävät tämän tarkastelun ulkopuolelle pelkästään vesiaineen hyödyntämiseen perustuvat luvat (VL 9 luku), sillä niille voi olla ominaista, esineellisten oikeuksien nauttiman suojan puuttuessa, käyttötarpeiden herkkä muuttuminen. Lain mukaan veden ottamista tarkoittava lupa nauttii muutoinkin yleisestä poikkeavaa pysyvyysuojasääntelyä.

6.2.2 Säännöstelyn tarkoituksen muuttaminen

Vesistön säännöstelylupan asema juuri mainitussa pysyvyysuhteessa on mielenkiintoinen johtuen siitä, että säännöstelyllä voi olla erilaisia, toisilleen jopa vastakkaisia tarkoituksia. Saattaa olla niin, että säännöstelylupa aikoinaan on mitoitettu maksimoimaan voimatalousetua, kun taas myöhemmin säännöstelyn toteutus halutaan muuttaa palvelemaan esimerkiksi virkistyskäyttöä tai liikennettä. Vesilaissa ei oikeastaan ole säädetty tällaisen, saman luvan ja hankkeen sisällä tapahtuvan tarkoituserämuutoksen toteuttamisen edellytyksestä. Koska vesistön säännöstelyn alkuperäinen lupaharkinta on edellä esitetyn mukaisesti yhteydessä todetun säännöstelytarkoituksen tuottamaan hyötyyn, voitaisiin katsoa, että tämän lupapäätöksessä määritellyn tarkoituksen korvaaminen myöhemmin toisella pääasiallisella tarkoituksella itse asiassa merkitsisi uuden luvan tarpeellisuustilannetta. Onkin ilmeistä, että jos säännöstelylupan haltija itse hakee muutosta säännöstelyyn, joka estää aiemmasta luvasta poiketen esimerkiksi voimalaitoshyödyn hyödyntämisen, kyse on hyödynsaajan aseman pysyvyysuojaan kajoamisesta, mikä myös vaikuttaa siihen, voidaanko lupaa ylipäänsä muuttaa tai millä edellytyksillä se tapahtuisi. Jos taas säännöstelylupaa muutetaan kolmannen osapuolen hakemuksesta eli pakkotoimin vesilain säännösten perusteella, säännöstelytarkoituksen korvaaminen osin tai kokonaan toisella, ehkä alkuperäisen kanssa ristiriidassa olevalla käyttötarkoituksella, synnyttää pysyvyysuojan kannalta uuden tilanteen. Tämä muutos vaatii nimenomaista lain tukea. Käsityksen vahvistaa oikeastaan vesilain 8 luvun 10b §:n säännöskin, jota ei muutoin tarvittaisi horjuttamaan säännöstelystä hyötyä saavien keskinäistä asemaa..

Vesilain 8 luvun 10b §:ssä voikin olla osittain kysymys siitä, että säännöstelylupan haltija, jos hän on erillään voimalaitoslupan haltijasta, saattaa olla valmis vaihtamaan tarkoitukseen kytketyn yhteystyökumppanin tai säännöstelyedun toiseksi ja siten omalta osaltaan hyväksymään jonkin alkuperäisen säännöstelyhyödyn poistamisen tai vähentämisen. Mainitussa säännöksessä

lähtökohtana on, että tämä tapahtuisi ensisijaisesti tarpeita sovittelemalla, ei välttämättä muuttamalla lupaa sen edellytyksiin vaikuttavalla tavalla. Jos taas tulee tarpeelliseksi sovittelun aikaansaamiseksi eli tarkoituskokonaisuuden muuttamiseksi pakkotoimin kajota lupamääräyksiin, tämä tilanne on säännöksen voimaantuloa edeltävien lupien osalta tarkoitettu tyhjentävästi säännellyksi. Säännöstelyluvan haltija ei siis voi kummassakaan tapauksessa itsenäisesti disponoida siitä, mitä uusia tarkoituksia säännöstelyluvalla pyritään turvaamaan.

Muissa olosuhteissa kuin vesilain 8 luvun 10b §:ssä tai vastaavasti vesilain 2 luvun 28 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa ei voitaisi kajota siihen luvan substanssiin, jonka säännöstelylupa on aikanaan tuottanut ja samalla turvannut. Jos säännöstelyluvan haltija itse muulloin hakee muutosta lupaansa niin, että alkuperäisen säännöstelyn tarkoituksen toteuttaminen vaikeutuu, tällainen luvan muuttaminen täyttäisi muutoin lain edellytykset eräänlaisena hankkeen muutoksena, jonka tulee täyttää lupaharkinnan vaatimukset ja jonka osalta myös luvan hakijan korvausvelvollisuus esimerkiksi voimalaitoksen haltijaa kohtaan määräytyy vesilain 11 luvun mukaan säännönmukaisella tavalla. Valtion ollessa sekä säännöstelyluvan haltijana että muutosta vaativana valvontaviranomaisena tällainen tilanne voisi syntyä. Yhteistyösopimus voi luonnollisesti lisäksi vaikuttaa muuttamisen oikeusvaikutuksia koskevaan harkintaan.

6.3 Vesiluvan muuttaminen olosuhteiden muutosten perusteella eli permutaatio

Edellä olevasta havaitaan, että oikeuskäytännössä lyhytaikaista säännöstelyä on arvioitu erilaisista sääntely-yhteyksistä lähtien. Lain tasolla vesistön säännöstelyn oikeudellisessa käsitteessä ei ole erotettu toisistaan säädön ajallista tekijää. Näin ollen säännöstelyluvan on kulloinkin katsottava kattaneen ne säätömuodot, jotka ilmenevät joko hakemuksesta tai padotus- ja juoksutussäännöstä taikka säännöstelyssä käytettävän laitoksen teknisistä säätöominaisuuksista. Padotus- ja juoksutussääntö voi sisällöllisesti koskea sekä lyhyt- että pitkäaikaista säännöstelyä tai olla ottamatta tarkasti kantaa siihen, mitkä vuorotteluvälit kysymyksessä olevassa säännöstelypadossa tulevat kysymykseen.³ Sitä vastoin ilman luvasta ilmenevää rajoitusta ei ole pääteltävissä, että säännöstely olisi sidottu vain tietynlaiseen ajalliseen vuorotteluun tai ajalliseen keston.

1960- ja vielä 1970-luvullakin annetuissa säännöstelyluvuissa, osin myös voimalaitosluvuissa on perustettu oikeus lyhytaikaisen säännöstelyyn joko niin, että säännöstelyn toteuttamistapaa ei ole päätöksessä eritelty, tai niin, että erillistä säännöstelylupaa ei voimalaitosluvan ohella ole katsottu tarpeen vaatia. Nämä ratkaisulinjat ovat esitetyin tavoin havaittavissa myös korkeimman hallinto-

³ Ks. esim. Pekkanen mt. s. 6 s. ja hallituksen esitys vesilaiksi 64/1959 s. 16.

oikeuden lainkäytössä. Vasta 1970-luvun lopussa alkoi esiintyä ratkaisuja, joiden mukaan uusia hankkeita käynnistettäessä lyhytaikaista säännöstelyä varten tuli olla lupa. **Sellaisia ratkaisuja ei kuitenkaan ole, joissa saamansa luvan mukaan säännöstelyä harjoittava olisi jälkeenpäin velvoitettu hallintopakkoasiana hakemaan eri lupaa lyhytaikaiseen säännöstelyyn, jos säännöstelykäytäntöä ei ole muutettu tai määrätty muutettavaksi.** Lyhytaikaissäännöstelyn luvantarve syntyy siis lähinnä vain uusissa eli 1980-luvun jälkeen vireille saatettavissa lupa-asioissa.

On lisäksi huomattava, että uusien tulkintojen taannehtivaan soveltamiseen ei ole tarvetta senkään vuoksi, että vesilain alkuaikeinakin annettuja lupapäätöksiä voidaan nyt vallitsevan oikeustilan aikana muuttaa mutta vain niillä perusteilla, jotka vesilain aikana annettujen lupien muutettavuutta varten on säädetty. Tässä suhteessa keskeisessä asemassa on olosuhteiden muutokseen perustuva muuttamisperuste (VL 2:28) sekä 1990-luvulla säädetty vesistön säännöstelyluvan tarkistaminen (VL 8:10b). **Ellei näiden säännösten tilanteista ole kysymys, kunkin vanhemman luvan mukainen pysyvyysuoja määräytyy sen mukaan, mitä luvan antamisajankohtana vallinneen tulkinnan mukaan lupapäätöksessä on katsottava sallitun.** Koska kysymys on poikkeuksesta pääsääntöiseen lupien pysyvyysuojaan, kummankin säännöskokonaisuuden soveltamisrajat ovat tarkoituksellisesti jokseenkin ahtaat ja yksittäistapauksessa suppeasti tulkittavia. Luvan selkeää sisältöä ei siten voi tulkinnalla muuttaa laajentaen toisenlaiseksi.

Keskeisenä johtopäätöksenä on, että jos lyhytaikaisen säännöstelyn on katsottava olleen lupapäätöksen mukaan sallittu, mikä näyttää olevan sääntönä tässä esityksessä tarkastelluissa luparatkaisuihin, päätöksen substanssisuojaa ei murra se, että myöhemmin on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan lyhytaikaisesta säännöstelystä tulisi antaa erityiset lupamääräykset. Vesilain järjestelmässä olevia lukuisia joustavia normeja ja käsitteitä on ajan myötä tulkittu uudella tavalla. Tulkintojen vähittäin tapahtuva muuttuminen toisenlaiseksi on verrattavissa lainmuutokseen tai lain täsmentämiseen. Seurauksena ei voi olla lainvoimaisten päätösten purkautuminen tai sisällöllinen rajoittuminen välittömästi lain tai uustulkinnan perusteella, vaan mahdollinen uusi vaatimus tulee asettaa esimerkiksi hallintopakkomennettelyssä, jos väitettäisiin lupaan perustuvan toiminnan muuttuneen olosuhteista johtuen lainvastaiseksi.

Säännönmukaisesti vesilain järjestelmässä on katsottu tarpeelliseksi säätää lainmuutosten mahdollisesta taannehtivasta vaikutuksesta. Vesirakentamisen osalta tällaisia säännöksiä ei edellä mainittujen lisäksi ole. Asiaan ei vaikuta vanhojen lupien osalta se, että nykyisin (v. 1991 jälkeen, VL 8:10a) virtaamaan ja vedenkorkeuteen vaikuttavien hankkeiden lupapäätökset saatetaan antaa

määräaikaisina tai tarkistamisenvaraisina, jotta vesistön olosuhteisiin kohdistuvia haittavaikutuksia voitaisiin hallita ja tarvittaessa tarkistaa lupamääräyksiä.

Vesistön säännöstelyä ja vedenjuoksua koskevan vesilain aikana annetun lupapäätöksen muuttamisen yleisistä edellytyksistä säädetään yhtäältä ennakoimattomien vaikutusten osalta vesilain 2 luvun 27 §:ssä ja myöhempien olosuhteiden muuttumisen osalta vesilain 2 luvun 28 §:ssä. Näitä säännöksiä ei ole tarpeen tässä yhteydessä enemmälti tarkastella. Vesistön säännöstelyä koskevaan säännöstelylupaan, joka on annettu vuoden 1991 lainmuutoksen jälkeen, sovelletaan lisäksi lupaan sisältyvän tarkistamisvaatimuksen osalta erityissääntelyä (VL 8:10a). Myöskään sen tarkasteluun ei tässä yhteydessä ole enemmälti aihetta, koska säännöstä ei sovelleta taannehtivasti eli aiemmin ratkaistuihin lupa-asioihin.

7. Vesistön säännöstelyluvan tarkistamisesta (VL 8:10b)

7.1 Järjestelmän pää rakenne

Vuoden 1994 lainmuutoksella omaksuttu vesistön säännöstelyä koskevan lupapäätöksen, oikeastaan lupapäätökseen perustuvan säännöstelytavan, muuttamissääntely koskee aiempia vesilain ja myös edeltävän lainsäädännön aikana annettuja voimalaitos- ja säännöstelylupia (VL 8:10b). Taannehtivuusvaikutuksensa vuoksi säännöstä erityispiirteineen on tulkittava suppeasti, mikä ilmenee myös hallituksen esityksen (HE 17/1994) perusteluista. Säännöksen tehtävänä on pysyvyysvaikutuksen rajoissa mahdollistaa puuttuminen sellaisiin ympäristöhaittoja aiheutuviin säätelytilanteisiin, joita lupapäätöksessä ei ole aikoinaan riittävästi voitu ennakoida ja jotka paikallisten olojen kehittyessä osoittautuvat merkittäviksi. Itse asiassa kysymys on tilanteista, joissa lupapäätös sekä sen juoksutus- ja padotussääntö jättää säännöstelyhankkeen toimeenpanijalle sellaista yksilöimätöntä teknis-taloudellista harkintavaltaa, jonka täsmentämisellä ympäristöhaittoja voitaisiin tietyin edellytyksin vähentää. Kysymys ei siis ensisijaisesti ole niinkään lupapäätöksessä asetettujen vedenkorkeus- ja juoksutusmääräysten muuttamisesta, vaan niiden täsmentämisestä. Sääntelyn päätavoitteena onkin vaikuttaa vallitseviin säännöstelykäytäntöihin, muuttamatta aiheetta säännöstelyn tarkoitusta tai lupaehtojen sisältöä. Sääntely koskee sekä varsinaisia säännöstelylupia että vesilain 2 ja 3 luvun mukaisia vesirakentamislupia (VL 2:14).

On huomattava, että säännöstelykäytännön kehittämisen on tarkoitettu tapahtuvan säännöstelylupapäätösten osoittamissa rajoissa tilanteissa, joissa muuttuneet olosuhteet edellyttävät täsmällisempiä vedenjuoksutus- ja padotusmääräyksiä. Kuten edellä mainitut ratkaisut osoittavat,

säännöstely, oli se lyhytaikaista tai tavanomaista säännöstelyä, on katsottava sallituksi vallitsevan tai hyvän säännöstelykäytännön mukaisena sillä tarkkuudella kuin lupa sen osoitti. Lupaviranomainen ei siis ollut useinkaan ottanut kantaa tämän käytännön sisältöön ja yksityiskohtiin, minkä vuoksi juuri vesilain 8 luvun 10b §:n avulla on tarkoitus tätä käytäntöä selkiyttää, tarvittaessa jossain määrin myös säädetyssä järjestyksessä rajoittaa sallitun toiminnan haittavaikutuksia.

Tarkistamismenettely perustuu ensisijaisesti neuvotteluun ja sovitteluun. Säännöstelykäytännön muuttamistarpeen tarkastelun ensimmäisessä vaiheessa vesilain mukaisen valvontaviranomaisen eli alueellisen ympäristökeskuksen johdolla säännöstelyluvan tai säännöstelystä vastaavan voimalaitosluvan haltija, asianomaiset viranomaiset, vaikutusalueen kunnat ja säännöstelyn hyödynsaajat selvittävät yhteistyössä mahdollisuudet vähentää säännöstelystä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Varsinaisten vedenkorkeus- ja juoksutusmääräysten sijasta tai niiden lisäksi voidaan antaa myös sellaisia uusia määräyksiä, joilla vedenkorkeudesta ja -juoksutuksesta aiheutuvia haittoja vähennetään. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi voimalaitoksen lyhytaikaissäännöstelystä aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi pannaan vireille ensin yhteistyömenettely. Hallituksen esityksessäkään ei siis lähdetty siitä, että lyhytaikainen säännöstely jo alun alkaen olisi ollut kiellettyä sillä perusteella, että säännöstelyluvassa ei siitä ollut annettu erityisiä määräyksiä.

Koska tarkistamisjärjestelmän ensisijaisena tavoitteena on parantaa haittilannetta ensisijaisesti muuttamatta itse lupapäätöstä tai lupapäätöksiä, tarkistamistoimenpiteen sisältönä on, että säännöstelystä aiheutuvia ympäristöhaittoja vähennetään kunnostushankkeilla ja säännöstelykäytäntöä kehittämällä. Hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana onkin, että yhteistyössä eri asianosaisten kesken selvitetään ensin mahdollisuudet säännöstelyn haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Vastuu selvitystyöstä kuuluisi valtion valvontaviranomaiselle eli ympäristöhallinnolle. Vasta jos selvitystyö osoittaisi, ettei mahdollisuutta vapaaehtoiseen säännöstelyn tarkistamiseen ole, on asia määräedellytyksin saatettava ympäristölupaviraston käsiteltäväksi. Tällöinkin on otettava huomioon tarkistamisen yleiset edellytykset, jotka ovat suppeammat kuin luvan muuttamista muutoin koskevat edellytykset.

Lain sääntelyssä ei ole otettu huomioon sitä valtion hallinnossa viranomaistehtävien yhtymyksen seurauksena syntyntä eturistiriitaa, joka on seurausta myöhemmin toteutetusta ympäristöhallintouudistuksesta. Säädetäessä vesilain 8 luvun 10b §:n järjestelmä v. 1994 valtion luvanhaltijan ja valtion ympäristövalvontaviranomaisen roolit olivat toisistaan erillään. Tällöin siis valtiolla luvanhaltijana oli riippumaton mahdollisuus käyttää puhevaltaa säännöstelyluvan ja siitä

riippuvien etujen puolesta. Tähän perustuu myös tarkistamissääntelyn ajatus siitä, että ympäristöhallinto toimisi selvitysmenettelyssä luvanhaltijoista erillisenä riippumattomana tahona. Oletettavasti on vaikea luontevasti yhdistää samaan organisaatioon ilman puolueettomuusongelmia toisiinsa säännöstelyluvan haltijan tarkistamisen tarvetta minimoivaa ja valvontaviranomaisen tarkistamista ehkä laajastikin vaativaa edunvalvontaa. Ristiriita olisikin tullut ratkaista lain tasolla. Tätä edellyttäisi sekin, että tuossa vaiheessa osa valtion säännöstelyluvista oli ehditty siirtää niistä hyötyville voimalaitosyhtiöille, jolloin konfliktia ei synny, toisia lupia taas ei ollut ehditty siirtää, jolloin eturistiriita taas helposti on olemassa. Intressiristiriidan riskiä ei asiallisesti vähennä se, että viranomaisen sisäisesti tehtävät on saatettu jakaa ympäristöhallinnossa eri yksiköille, vaan kysymys on tosiasiallisen asiariippumattomuuden uskottavuudesta edunvalvonnassa.

Lupaviranomaisen käsittelyä ei hallituksen esityksen mukaan tarvittaisi, jos haittoja voidaan selvityksen perusteella vähentää riittävästi voimassa olevien lupaehtojen sallimissa rajoissa. Tarvittaessa kunta, kalatalousviranomainen tai alueellinen ympäristökeskus voi panna ympäristölupavirastossa vireille hakemuksen, jonka tarkoituksena on vähentää lyhytaikaissäännöstelyn haitallisia vaikutuksia joko juoksutuksia muuttamalla tai muiden kysymykseen tulevien teknisten toimenpiteiden avulla. Lupaehtojen tarkistamista koskevan asian saattaminen ympäristölupaviraston käsiteltäväksi jää kuitenkin asianomaisen tahon harkintaan. Mikäli hakemus pannaan vireille, ympäristölupavirasto ratkaisee ensin, ovatko lupapäätöksen tarkistamisen edellytykset ilmeisesti olemassa. Edellytyksenä on siis, että lupaan perustuvasta säännöstelystä aiheutuu vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia. Edellytysten ollessa käsillä virasto jatkaa asian käsittelyä ja tekee hakemuksen perusteella tarkistukset ja lisäykset lupamääräyksiin. Tarkistettua päätöstä voidaan myöhemminkin muuttaa uudella tarkistamista koskevalla hakemuksella. Luvan muuttamiseen johtava päätös synnyttää vesilain 11 luvun mukaisen korvausvelvollisuuden, elleivät vahingot ole vähäisiä. Säännöstelyn toimittamista tarkoittavan sopimuksen vuoksi korvausvelvollisuus voi olla laajemminkin tarkasteltavana.

7.2 Ulkopuolisen voimalaitoslupan asemasta tarkistamismenettelyssä

Säännöstelyvaltuuden sisältäviin voimalaitoslupiin sisältyviä vedenkorkeutta ja -juoksutusta koskevia määräyksiä sekä juoksutuskäytäntöjä voidaan tarkistaa vastaavalla tavalla kuin vesilain 8 luvun 10b §:ssä. Jos kysymyksessä on hankekokonaisuus, jossa on eri luvanhaltijoille kuuluvat säännöstelylupa ja voimalaitoslupa, tulee harkittavaksi, missä määrin voimalaitoslupan haltijakin on saatettava asianosaisena selvitysmenettelyn ja tarkistamisasian osapuoleksi. Mielestäni näin tulisi tehdä ainakin silloin, kun säännöstelyhyöty luvan alkuperäisen tarkoituksen mukaan koituu pääasiassa voimataloudelle ja säännöstelyluvan haltijan toimenpiteet selvittelyssä voisivat vaikuttaa

voimalaitoslupan asemaan. Merkitystä ei tulisi olla ratkaisevasti sillä, että voimalaitoslupa on lupamääräyksiin alisteinen säännöstelylupa tai voimalaitoksen käyttö teknisesti sidoksissa säännöstelyrajoihin. Voimalaitoslupan haltijan oikeusturva ei nimittäin voine jäädä riippumaan siitä, kummassa luvassa määräykset on annettu, jos säännöstelyhyöty kuitenkin on tosiasiallisesti tullut hyödynnettäväksi pääasiassa vain voimalaitoksessa. Edellä todettiin myös, että jos säännöstelylupan haltijan intressissä valvontaviranomaisen roolissa tällaisessa tilanteessa on siirtyä tukemaan voimatalouden sijasta muunlaista säännöstelytarkoitusta, kysymys voi itse asiassa olla luvan muuttamisesta, johon on sovellettava vesilain 8 luvun 10b §:n sijasta luvan myöntämistä koskevia intressivertailu- ja muita säännöksiä.

7.3 Säännöstelyhyödyistä

Jos säännöstely palvelee ensisijaisesti tai merkittävässä määrin voimatalousetua, tämä hyöty on otettava säännöstelylupan tarkistamisharkinnassa huomioon kahdessa suhteessa, myös siinä tilanteessa, että voimalaitoslupan haltija on eri taho kuin säännöstelylupan haltija. Säännöstelylupan ja vastaavasti säännöstelyä sisältävän voimalaitoslupan tarkistamisen edellytyksenä on yhtäältä, että siitä yleisen edun kannalta saatava hyöty on olosuhteisiin nähden huomattava. Tässä kokonaistarkastelussa on luonnollisesti otettava huomioon vallitseville säännöstelyhyödyille koituvat tappiot. Toisena hyötyä koskevana edellytyksenä on, että tarkistaminen ei saa vähentää huomattavasti **säännöstelystä saatua kokonaishyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta**. Säännöstelystä saatuu kokonaishyötyyn sisältyvät hallituksen esityksen mukaan kaikki ne hyödyt, jotka ovat olleet eri osapuolten käytettävissä ennen lupaehtojen tarkistamista. Tämän voidaan katsoa sisältävän myös lyhytaikaisesta säännöstelystä saatavan hyödyn, kun sen toimittaminen on aikaisemman luvan perusteella ollut mahdollista. Voimalaitosedun arvo määräytyy sen mukaan, millä tavoin säännöstelylupa ja voimalaitoslupa yhdessä sallivat käytettävän laitosta hyväksi. Mikäli mainitut edellytykset eivät täyty, tarkistaminen ei ole siis mahdollista.

7.4 Tarkistamisen korvausjärjestelmästä

Jos ympäristölupaviraston tarkistamispäätös johtaa hyödynsaajille tai muille menetyksiin, hakijan tai valtion korvausvelvollisuudesta säädetään vesilain 8 luvun 10b §:n 4 momentissa. Tätä säännöstä ei tarkastella enemmälti, mutta on ilmeistä, että korvattava voimataloudellinen menetys määräytyy sen mukaan, minkälainen säännöstelykäytäntö tarkistamisen ajankohtana voimalaitosluvassa on sallittu. Jo vesilain yleisten korvausperusteiden mukaan (VL 11:3)

hankkeesta toiselle aiheutuva vesivoiman menetys on korvattava. Jos lyhytaikaissäätö on tarkistamisajankohtana katsottava luvan sallimaan säännöstelytapaan sisältyväksi ja sitä rajoitetaan tarkistamismenettelyssä, oikeus korvaukseen on lähtökohtaisesti olemassa. Menetyksen korvattavuus korreloi vesilain järjestelmässä pääsääntöisesti aina sen kanssa, mitä on pidettävä sallittuna oikeutena tai etuna. On huomattava, että vesilain 8 luvun 10b §:ssä ei ole säännöstelytapaa koskevaa korvausleikkuria.

Säännöstelyhyödyn menetyksen pääsääntöistä täyttää korvausvelvollisuutta voidaan säännöstelyluvan tarkistamistilanteessa sovitella ainakin silloin, kun menettäjänä on säännöstelyluvan haltija. Missä määrin sovittelu koskee myös niiden lupien haltijoita, jotka eivät ole tarkistamismenettelyssä osallisina, on jossain määrin epäselvä kysymys. Jos säännöstelystä riippuvaisen voimalaitoslupan haltija ei ole muodollisesti säännöstelyluvan haltija, hänen menetyksensä arvioiminen näyttää kuitenkin edellyttävän asianosaisaseman antamista menettelyssä tarkistamista koskevien edellytysten osalta ja korvausvaatimuksen esittämisen mahdollistamiseksi.

Valtion luvanhaltija- ja valvontaviranomaisroolien yhtymistilanteessa ilmenevä valtion viranomaisen valmius luopua tarkistamismenettelyssä säännöstelyluvanhaltijana sekä säännöstelyhyödystä että oikeudesta korvaukseen valvontaviranomaisroolissa tehdyn tarkistamisaloitteen tukemiseksi ei voi lähtökohtaisesti rajoittaa muiden säännöstelypäätöksen tarkistamisesta haittaa kärsivien luvanhaltijoiden ja edunhaltijoiden mahdollista oikeutta korvaukseen. Valtio muodollisena luvanhaltijana tuskin kärsiikään tarkistamisesta taloudellista menetystä juuri siksi, että säännöstelyhyötyä käytetään toisen luvan nojalla rakennetussa laitoksessa, ellei sitten valtion ja voimalaitoslupan haltijan kanssa tehdystä säännöstelysopimuksesta muuta johdu.

Jos säännöstelyhyödyn käyttämisestä on tehty säännöstelyluvan haltijan ja voimalaitoslupan haltijan kesken sopimus, sen merkitys on arvioitavissa korvausoikeudellisesti itsenäisellä tavalla. Säännöstelysopimus myötäilee yleensä saatuja lupia. Se seikka, että sopimukset eivät voi antaa sopimuspuolelle parempaa oikeutta vesienkäyttöön kuin mitä viranomaispäätöksistä johtuu, ei kuitenkaan poista sopimukseen liittyvää luottamuksensuojaa ja luvanhaltijana olevan sopimuspuolen sitoutumista oman lupansa mukaiseen toimintaan. Sen arvioiminen, onko säännöstelyluvan tarkistamisen oma-aloitteinen hakeminen sopimusosapuolen taholta, kun seurauksena on säännöstelyhyödyn vähentäminen sopimuskumppanin voimalaitoksessa, tämän sitoutumisen ja samalla sopimuksen vastaista, on kysymys, jota ei tässä yhteydessä ole mahdollista enemmälti tarkastella.

8. Tiivistelmä

Tarkastelu osoittaa, että 1960- ja 1970-luvuilla myönnetty voimalaitosluvat ovat käsittäneet myös tarpeellisen padotuksen ja juoksutuksen, usein ilman erillistä säännöstelylupaa. Lyhytaikainen säännöstely on katsottu osaksi voimalaitoksen käyttöä, ellei mahdollisesta erillisestä säännöstelyluvasta muuta johdu. Tuona aikana myönnetyissä säännöstelyluvista ei erikseen edellytetty haettavan lupaa lyhytaikaista säännöstelyä varten, vaan itse asiassa lyhytaikaissäätö nähtiin voimalaitoksen käytön osana, yleensä juoksutus- ja padotussäännössä taikka hakemukseen liittyvässä käyttösuunnitelmassa. Tarkasteltuihin lupiin liittyvistä päätöksiäkirjoista ilmenee

kummankin lupatyypin osalta, ettei lyhytaikaista säännöstelyä ollut tarkoitettu tuona aikana rajoittaa tai erikseen saattaa luvanvaraiseksi, jos pysyttiin asetettujen korkeus- ja virtaamamäärien rajoissa. Nämä olivat yleensä sen verran yleispiirteisiä, että lyhytaikaissäätö oli mahdollinen. **Jos vastoin oletusta lyhytaikaisesta säännöstelystä olisi johtunut erillistä lupatarkastelua edellyttäviä vaikutuksia (VL 1:15), tällaiset luvan muutosvaatimukset olisi tullut ja voinut saattaa lupaviranomaisen tarkasteltaviksi ennakoimattomina vaikutuksina (VL 2:27). Kun näin ei ole aikoinaan tehty, myös lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia on pidettävä luvan mukaisesti tutkittuina ja lupaan kuuluvina.**

Edellä olevien tapausten tarkastelu osoittaa korkeimman hallinto-oikeudenkin omaksuneen kyseisenä aikakautena yleisesti tulkintoja, joiden mukaan lyhytaikaissäännöstelylle ei ollut asetettava erityisiä rajoituksia, vaan että se oli osa lupapäätöksessä – usein nimenomaisesti viranomaisen ratkaisussa lausuttuna - kulloinkin määriteltyä ja lupaehdoin täsmennettyä toimintaa.

1980-luvulle tultaessa silloin käynnistyneisiin lupahankkeisiin omaksuttiin varsin yleisesti käytäntö, että lyhytaikaista säännöstelyä varten tuli esittää oma suunnitelma ja lupaviranomainen saattoi erikseen ottaa kantaa lyhytaikaissäädön sallittavuuteen (Kaitfors). Harkinta tietenkin pysyttelee yleisissä lupaharkinnan rajoissa eikä lyhytaikaissäännöstelyä tässä suhteessa voi periaatteen tasolla sinänsä kieltää. Selvää ei kuitenkaan muuttuneen tulkintakäytännön vallitessakaan ollut se, kuuluuko lyhytaikaissäätö käsitteellisesti vesilain 2 vai 8 luvun alaan, vaikka sinänsä säännöstelystä kattaen lyhyin aikavälein tapahtuvan säädön. Se voinee kuitenkin olla myös vesilain 2 luvussa tarkoitettua padotusta. Tämän myöhemmän aikakauden kehityksen analyysiin ei tässä esityksessä kuitenkaan ole ollut aihetta.

On myös katsottava, että säännöstelyn mahdollistavien lupien pysyvyysuojia määräytyy sen tilanteen mukaan, mikä vallitsi lupia annettaessa. Lupaharkinta saa, jos luvan muuttamisperusteita ei ole, siten eräänlaisen pysyvyysuojan, jota kutsutaan välillä oikeusvoimaksi. Tarkastelutilanne siis ikään kuin jäädytetään päätöksenteon ajankohtaan. Tähän suhteutettuna vain tietyin edellytyksin lupaharkinta voi tulla uudelleen suoritettavaksi (VL 2:27-28, 8:10b; vrt. myös VL 22:2). Kun lyhytaikaista vedenjuoksun säätöä ei ole vesilain mukaan edelleenkään pidettävä omana hanketyypinään, erillistä lupaharkintaa ei sen osalta ollut pidettävä tarpeellisenä tai aina edes mahdollisena, vaan vanhoissa luvissa suoritettuun kokonaisharkintaan kuuluvana elementtinä.

Erityisesti on tällöin todettava, että toiminta, joka perustuu lainvoimaiseen säännöstelyoikeuden sisältävään lupaan, ei voi muuttua lainvastaiseksi sillä perusteella, että sittemmin uusissa hankkeissa on katsottu tarpeelliseksi erikseen arvioida lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia ja antaa sitä koskevia erityisiä lupamääräyksiä. Tämä menettely voidaan tietyin edellytyksin omaksua

vanhoissakin luvissa, mutta ainoastaan, jos edellä mainitut perusteet luvan muuttamiseen ovat olemassa. Luvan muutettavuuden tai uusien lupamääräysten antamisen edellytyksiä arvioitaessa tulee siten luvan sisältö määritellä sen ajankohdan mukaisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaan, joka vallitsi, kun lupa annettiin eikä siitä tulkintatilanteesta, jolloin luvan muuttamista haetaan.

Helsingissä