VAASAN HALLINTO-OIKEUS **PÄÄTÖS** 1263/2026

28.10.2026 Finlex

Dnrot
1072/03.04.04.04.20/2024
1076/03.04.04.04.20/2024
1087/03.04.04.04.20/2024
1092/03.04.04.04.20/2024
1095/03.04.04.04.20/2024
1097/03.04.04.04.20/2024
1099/03.04.04.04.20/2024
1100/03.04.04.04.20/2024
1101/03.04.04.04.20/2024
1107/03.04.04.04.20/2024
1109/03.04.04.04.20/2024
1111/03.04.04.04.20/2024
1119/03.04.04.04.20/2024

Asia Vesivoiman hyväksikäyttö

Sisällysluettelo

Asia 1
Valittajat 5
Luvan hakija 5
Päätös, josta on valitettu 5
Luparatkaisu 5
Käsittelyratkaisu 5
Pääasiaratkaisu 6
Hyväksytyt vaatimukset 6
Hylätyt vaatimukset 6
Määräykset 7
Vaatimukset hallinto-oikeudessa 11
1. Itä-Lapin kuntayhtymän valitus 11
Perustelut 12
2. Savukosken kunnan valitus 13
3. Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n valitus 13
Perustelut 16
4. Yli-Kemin kalatalousalueen valitus 18
Perustelut 19
5. Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:n valitus 20
Perustelut 22
6. Korkalon jako- ja kalastuskunnan valitus 23
Perustelut 23
7. PVO-Vesivoima Oy:n valitus 24
Perustelut 25
Prosessuaalisten edellytysten puuttuminen 25
Olosuhteiden olennainen muuttuminen 28
Vahinkoarvio 32
Kustannukset ja velvoitteiden toteuttaminen 34
Päätöksen muuttaminen 38
Katselmus ja suullinen käsittely 38
Perusoikeudet ja oikeusperiaatteet 38
Vesivoimatuotantoon liittyvät näkökohdat 39
Lopuksi 39
8. Kemijoki Oy:n valitus 40

Perustelut 42
Prosessuaaliset virheet 42
Edellytykset kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi 44
Olosuhteiden olennainen muutos 45
Vahinkoarvion virheellisyys 47
Kalatalousvelvoitteen toteuttamiskelvottomuus 48
Vahingon kaksinkertainen kompensaatio 49
Kustannus-hyötyedellytys 49
Intressivertailu ja yleinen etu 51
Perus- ja ihmisoikeudet sekä hallinnon oikeusperiaatteet 51
Vahingonkorvausoikeuden yleiset opit 53
Päätöksen muuttaminen 53
Käsittelyyn liittyvät vaatimukset 54
Lopuksi 54
9. Maailman Luonnon Säätiö – World Wide Fund for Nature (WWF), Suomen Rahasto sr:n valitus 55
Perustelut 55
10. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen valitus 58
Perustelut 61
11. Metsähallituksen valitus 64
Perustelut 64
12. Villilohi – Yhteistyöverkosto Vaelluskalojen puolesta ry:n ja Lohijokitiimi ry:n valitus 65
Perustelut 68
13. Kuolajärven Lapinkylä ry:n ja Sodankylän Lapinkylä ry:n valitukset 70
Perustelut 70
Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa 71
Valituksista tiedottaminen ja kuuleminen 71
Lupaviranomaisen lausunto 71
Asianosaisten ja viranomaisten vastineet 71
PVO-Vesivoima Oy:n vastine 73
Kemijoki Oy:n vastine 78
Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen vastine 80
Metsähallituksen vastine 82
Asianosaisten vastaselitykset 83
Merkintä 87
Hallinto-oikeuden ratkaisu 88
Perustelut 89

1) Metsähallituksen valituksen tutkiminen 89
2) Kemijoki Oy:n lisäkirjelmässä esitetty tutkimatta jättämistä koskeva vaatimus 90
3) Heikki Marttilan vastineessa esitettyjen vaatimusten tutkimatta jättäminen 91
4) Katselmus ja suullinen käsittely 91
5) Asian ratkaiseminen ilman lisäkuulemisia 92
6) Pääasia 93
Sovellettavat oikeusohjeet 93
Oikeudellinen arviointi 94
Selvityksen riittävyys 94
Kaksivaiheinen menettely 95
Olosuhteiden olennainen muutos 95
Vesilain 19 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun edun olemassaolo 98
Vesilain 19 luvun 7 ja 8 §:n soveltaminen 98
Vesilain 3 luvun 4 §:n soveltaminen 99
Hankkeen kustannusvaikutukset suhteessa siitä saataviin hyötyihin 99
Määräyksen 1 muuttaminen 101
Määräysten 2–9 kumoaminen 104
PVO-Vesivoima Oy:n ja Kemijoki Oy:n muut valitusperusteet ja selvitykset 105
Muiden kuin luvanhaltijoiden valitusten hylkääminen muutoin kuin Rovaniemen yläpuolisten voimalaitosten osalta 106
7) Aikaisempien päätösten voimassaolon jatkuminen 108
Julkinen kuulutus 109
Päätöksestä ilmoittaminen 109
Velvollisuus ilmoittaa päätöksestä 109
Muutoksenhaku 109
Hallinto-oikeuden kokoonpano 109
Jakelu 110

Valittajat

1) Itä-Lapin kuntayhtymä

2) Savukosken kunnanhallitus

3) Suomen luonnonsuojeluliitto ry

4) Yli-Kemin kalatalousalue

5) Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry

6) Korkalon jako- ja kalastuskunta

7) PVO-Vesivoima Oy

8) Kemijoki Oy

9) Maailman Luonnon Säätiö – World Wide Fund for Nature (WWF), Suomen Rahasto sr

10) Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Kalatalousviranomainen (1.1.2026 alkaen Lapin elinvoimakeskus / kalataloustehtävät)

11) Metsähallitus

12) Villilohi - Yhteistyöverkosto Vaelluskalojen puolesta ry ja Lohijokitiimi ry

13) Kuolajärven Lapinkylä ry ja Sodankylän Lapinkylä ry

Luvan hakija

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Kalatalousviranomainen (jäljempänä myös Lapin ELY-keskus)

Päätös, josta on valitettu

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 29.7.2024 Nro 97/2024 (1.1.2026 alkaen Lupa- ja valvontavirasto)

Luparatkaisu

Käsittelyratkaisu

Hakemus on käsitelty asian vireille panneen Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen Pohjois-Suomen kalatalouspalvelujen hakemuksessa ja sen täydennyksissä esitettyjen vaatimusten mukaisessa laajuudessa.

Pääasiaratkaisu

Hyväksytyt vaatimukset

Aluehallintovirasto on muuttanut Pohjois-Suomen vesioikeuden 28.12.1979 antamallaan päätöksellä nro 78/79/II määräämää ja korkeimman hallinto-oikeuden 30.5.1980 päätöksellään nro 2860/80 muuttamaa Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitetta. Hakemuksesta osittain poiketen kalatalousvelvoite on määrätty kuulumaan jäljempänä kohdasta ”Määräykset” ilmenevällä tavalla.

Hylätyt vaatimukset

1. Aluehallintovirasto on hylännyt hakijan vaatimukset koskien seuraavissa voimalaitosten rakennusvirtaamien nostoja koskevissa päätöksissä määrättyjen kalatalousmaksujen muuttamista:

- Taivalkosken voimalaitos, vesioikeuden päätös nro 33/99/2, 12.7.1999
- Ossauskosken voimalaitos, Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston päätös nro 45/07/1 2.5.2007, Vaasan hallinto-oikeuden päätös nro 08/0396/1 22.12.2008 ja KHO:n päätös nro 2010:23 28.4.2010/917
- Petäjäskosken voimalaitos, vesioikeuden päätös nro 67/96/2 19.12.1996, Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston päätös nro 79/05/1 16.8.2005
- Valajaskosken voimalaitos, Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston päätös nro 47/00/1 14.7.2000
- Pirttikosken voimalaitos, Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston päätös nro 72/08/1 29.12.2008
- Seitakorvan voimalaitos, vesioikeuden päätös nro 13/98/2 22.4.1998, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös nro 34/2013/2 5.4.2013.

2. Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 1 e), siltä osin kuin siinä on vaadittu luvanhaltijoita hakemaan lupaa aloittaa kalateiden rakentaminen ennen päätöksen (myöhemmin annettava kalateiden rakentamista koskeva päätös) lainvoimaiseksi tuloa (valmistelulupa).

Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 1 f), jonka mukaan kaikkien kalateiden ja alasvaellusreittien tulee olla rakenteellisesti valmiina ja toiminnassa viimeistään kahden vuoden kuluttua vesirakentamisluvan myöntämisestä.

Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 1 g), jonka mukaan luvanhaltijat vastaavat tutkimuksesta ja kehittämisestä kalateiden ja alasvaellusreittien toiminnan parantamiseksi. Samoin on tullut hylätyksi se, että tähän käytettävä rahamäärä tulee olla vuosittain vähintään 250 000 euroa kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona elinkustannusindeksillä vuosittain tarkistettuna.

3. Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 2 *”Ossauskosken, Petäjäskosken ja Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten vanhojen uomien vesittämisestä on tehtävä teknis-taloudellinen ja biologinen toteutettavuusselvitys ja suunnitelma. Selvitys ja suunnitelma on liitettävä lupaehtojen tarkistamista koskevaan hakemukseen (kohta 8).”*

4. Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 3 *”Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten luvanhaltijan velvoitteena on hakea rakentamislupa 9 vuoden kuluessa ja toteuttaa kalatiet 12 vuoden kuluessa tämän päätöksen tultua lainvoimaiseksi.”*

5. Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 4 siltä osin kuin se koskee lohen ja meritaimenen ylisiirtoa Isohaaran voimalaitoksen alapuolelta Ounasjoen vesistöalueelle ja Kemijärven yläpuolelle (kohdat a)–e)).

Aluehallintovirasto on hylännyt vaatimuksen 4 f) *”Muu kalataloudellinen hoitotoimenpide”* siltä osin kuin se koskee nahkiaiselle soveltuvien talvehtimis-, kutu- ja poikastuotantoalueiden selvittämistä.

6. Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 5 siltä osin kuin se koskee kohtaa sisävesialueen paikalliset lajit (kohdat a ja b) ja siian sisävesialueelle tapahtuvista istutuksista luopumista.

Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 5 *Merivaelteiset lajit* d), jonka mukaan istukkaiden menestymisestä ja istutusten tuloksellisuudesta tulee parantaa kehittämällä kasvatusmenetelmiä (mm. virikekasvatus) sekä istutuskäytäntöjä uusimpien tutkimustulosten ja ohjeistusten mukaan.

7. Aluehallintovirasto on hylännyt osittain vaatimuksen 7 kohdassa a) esitetyt vaatimukset.

Aluehallintovirasto on hylännyt nahkiaisselvitystä koskevan vaatimuksen 7 b).

8. Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksessa esitetyn vaatimuksen 8 *”Lupaehtojen tarkistaminen”*.

Määräykset

1. Luvanhaltijoiden on selvitettävä kunkin voimalaitoksen ympäristön olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman tehokkaan kalankulun järjestäminen Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten patojen ohi ja suunniteltava kyseisten selvitysten perusteella Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken sekä tarvittavilta osin Isohaaran ja Taivalkosken voimalaitosten patojen ohi pääsyn mahdollistavat ylösnousurakenteet sekä smolttien ja kuteneiden yksilöiden alasvaelluksen mereen mahdollistavat rakenteet ohjausmenetelmineen. Isohaaran voimalaitosluvan haltijan on lisäksi tehtävä

selvitys ja suunnitelma mahdollisuudesta käyttää Isohaaran jo olemassa olevia kalateitä tässä määräyksessä 1 annettujen velvoitteiden täyttämiseen. Suunnitelmaan on tarvittaessa liitettävä kalateiden toiminnan tehostamista koskeva suunnitelma.

Yllä mainitut selvitykset ja suunnitelmat on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle voimalaitoskohtaisina hakemusasioina Taivalkosken sekä Isohaaran osalta vuoden kuluttua tämän päätöksen saatua lainvoiman ja Ossauskosken, Petäjäskosken sekä Valajaskosken osalta kahden vuoden kuluttua tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Kalankulun mahdollistavat rakenteet on suunniteltava siten, että ne soveltuvat vähintään lohen ja meritaimenen ylös- ja alasvaellukseen. Rakenteet on suunniteltava siten, että ne ovat parhaan käytettävissä olevan tekniikan mukaisia ja niissä voidaan soveltaa parhaita kalankulun mahdollistavia käytäntöjä.

Suunnittelussa on myös otettava huomioon, että luvanhaltijoiden tulee luovuttaa maksutta kalankulun mahdollistaviin rakenteisiin tarvittava vesi.

Kalatiet tai muut mahdolliset vastaavat ylösvaellusrakenteet on suunniteltava siten, että niissä voidaan johtaa vettä riittävästi lohen ja meritaimenen nousun varmistamiseksi, kuitenkin vähintään 2 m^3/s. Houkutusveden johtaminen on suunniteltava niin, että lohelle ja meritaimenelle on niiden noustessa järjestettävissä riittävä houkutusvirtaama kaikissa olosuhteissa.

Kalankulun mahdollistavat rakenteet on mitoitettava ja suunniteltava niin, että ne ovat käytettävissä koko lohen ja meritaimenen nousuajan tai niiden smolttien alasvaellusajan.

2. Luvanhaltijoiden on siirrettävä vuosittain kolmen perättäisen vuoden liukuvana keskiarvona 100 000 sukukypsää nahkiaista Ala-Kemijokeen ja siihen laskeviin jokiin. Ylisiirtopyyntiä on mahdollisuuksien mukaan harjoitettava koko nahkiaisen nousuajan.

Nahkiaisen ylisiirtokustannuksista ovat vastuussa Isohaaran ja Taivalkosken voimalaitosten omistajat, puoleksi kumpikin.

3. Luvanhaltijoiden on vuosittain kolmen vuoden keskiarvona istutettava Kemijoen vesistöön katselmustoimituksessa selvitetylle vaelluskalojen leviämisalueelle 2 100 000 1-kesäistä sisävesisiian poikasta sekä paikallisten virtakutuisten sisävesikalojen vahinkoalueelle yhteensä 200 000 siian ja harjuksen 1-kesäistä poikasta.

Mikäli tarkkailun tulokset tai istutustoimenpiteistä muutoin saatavat kokemukset antavat siihen aihetta, voidaan istutusvelvoitetta muuttaa istutettavien lajien sekä istukkaiden ikäryhmän, koon tai määrän suhteen luvanhaltijoiden ja kalatalousviranomaisen sopimalla tavalla, kuitenkin niin, ettei velvoitteiden arvo heikkene. Muutoksista on laadittava

kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma ja se on toimitettava kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi.

4. Mereen Kemijoen suualueelle on vuosittain istutettava kolmen vuoden keskiarvona laskettuna 3 100 000 yksikesäistä, keskipituudeltaan vähintään 10 senttimetrin mittaista vaellussiian poikasta. Istutuksissa voidaan käyttää myös vastakuoriutuneita siianpoikasia. Vastakuoriutuneiden ja yksikesäisten osuudesta ja niiden vaihtokertoimesta on sovittava kalatalousviranomaisen kanssa.

Mikäli tarkkailun tulokset tai istutustoimenpiteistä muutoin saatavat kokemukset antavat siihen aihetta, voidaan istutusvelvoitetta muuttaa istutettavien kantojen sekä istukkaiden ikäryhmien, koon tai määrän suhteen luvanhaltijoiden ja kalatalousviranomaisen sopimalla tavalla, kuitenkin niin, ettei velvoitteiden arvo heikkene. Muutoksista on laadittava kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma ja se on toimitettava kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi.

5. Istutusvelvoite Kemijoen vesistöön ja mereen Kemijoen suualueelle on vuosittain 3 262 500 lohen vaelluspoikasta vastaava määrä ja 575 735 meritaimenen vaelluspoikasta vastaava määrä kyseisten lajien poikasia seuraavan porrastuksen mukaisesti:

Istutukset on aloitettava vuoden kuluessa tämän päätöksen saatua lainvoiman siten, että ensimmäisenä vuonna mereen Kemijoen suualueelle on istutettava 615 000 lohen vaellusikäistä, vähintään 14 senttimetrin mittaista, sekä 150 000 meritaimenen vaellusikäistä, vähintään 18 senttimetrin mittaista, poikasta.

Seuraavana kahtena vuonna (vuodet 2 ja 3) mereen Kemijoen suualueelle on istutettava 1 203 330 lohen vaellusikäistä, vähintään 14 senttimetrin mittaista, sekä 240 470 meritaimenen vaellusikäistä, vähintään 18 senttimetrin mittaista, poikasta.

Seuraavana kahtena vuonna (vuodet 4 ja 5) mereen Kemijoen suualueelle on istutettava 1 791 670 lohen vaellusikäistä, vähintään 14 senttimetrin mittaista, sekä 336 260 meritaimenen vaellusikäistä, vähintään 18 senttimetrin mittaista, poikasta.

Seuraavana kahtena vuonna (vuodet 6 ja 7) mereen Kemijoen suualueelle on istutettava 1 791 670 lohen vaellusikäistä, vähintään 14 senttimetrin mittaista, sekä 336 260 meritaimenen vaellusikäistä, vähintään 18 senttimetrin mittaista, poikasta. Kemijoen vesistöalueen virtavesialueille on istutettava yhteensä 588 330 lohen vaellusikäistä poikasta tai niitä arvoltaan vastaava määrä yksivuotiaita poikasia ja 95 790 meritaimenen vaellusikäistä poikasta tai niitä arvoltaan vastaava määrä yksivuotiaita poikasia.

Seuraavana kahtena vuonna (vuodet 8 ja 9) mereen Kemijoen suualueelle on istutettava 1 791 670 lohen vaellusikäistä, vähintään 14 senttimetrin mittaista, sekä 336 260 meritaimenen vaellusikäistä, vähintään 18 senttimetrin mittaista, poikasta. Kemijoen vesistöalueen virtavesialueille on istutettava yhteensä

1 176 670 lohen vaellusikäistä poikasta tai niitä arvoltaan vastaava määrä yksivuotiaita poikasia ja 191 580 meritaimenen vaellusikäistä poikasta tai niitä arvoltaan vastaava määrä yksivuotiaita poikasia.

Seuraavana vuonna (vuosi 10) ja vuosittain siitä eteenpäin mereen Kemijoen suualueelle on istutettava 1 791 670 lohen vaellusikäistä, vähintään 14 senttimetrin mittaista, sekä 336 260 meritaimenen vaellusikäistä, vähintään 18 senttimetrin mittaista, poikasta. Enintään 50 % mereen Kemijoen suualueelle istutettavista lohen ja meritaimenen vaelluspoikasista voidaan vapauttaa Taivalkosken patoaltaaseen kalatalousviranomaisen hyväksymällä tavalla. Kemijoen vesistöalueen virtavesialueille on istutettava yhteensä 1 470 830 lohen vaellusikäistä poikasta tai niitä arvoltaan vastaava määrä yksivuotiaita poikasia ja 239 475 meritaimenen vaellusikäistä poikasta tai niitä arvoltaan vastaava määrä yksivuotiaita poikasia.

Eri kantaa olevia taimenia ei tule istuttaa Kemijoen vesistössä alueille, joissa elää alkuperäisiä geneettisesti erilaistuneita taimenpopulaatioita.

Mikäli tarkkailun tulokset tai istutustoimenpiteistä muutoin saatavat kokemukset antavat siihen aihetta, voidaan istutusvelvoitetta muuttaa istutettavien kantojen sekä istukkaiden ikäryhmien, koon tai määrän suhteen luvanhaltijoiden ja kalatalousviranomaisen sopimalla tavalla, kuitenkin niin, ettei velvoitteiden arvo heikkene. Muutoksista on laadittava kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma ja se on toimitettava kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi.

6. Luvanhaltijoiden on määräyksessä 1 määrätyn Ossauskosken, Petäjäskosken sekä Valajaskosken voimalaitosten kalankulkua mahdollistavia rakenteita koskevien hakemusasioiden yhteydessä esitettävä käytettävissä oleviin tietoihin perustuva arvio siitä, kuinka suuri osa tämän päätöksen loheen ja meritaimeneen kohdistuvasta kalatalousvelvoitteesta on mahdollista kompensoida määräyksen 1 mukaisilla kalankulun mahdollistavilla rakenteilla (Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken) rakenteiden valmistuttua ja, mikä osa velvoitteesta jää kompensoitavaksi istutuksin tai joillain muilla tavoin.

Arvion pohjalta on laadittava yksityiskohtainen suunnitelma koskien lohen ja meritaimenen kompensaatiotarvetta ja -toimenpiteitä kalankulun mahdollistavien rakenteiden valmistumisen jälkeisenä aikana. Tarvittaessa lohta ja meritaimenta koskevaan istutusvelvoitteeseen (määräys 5) voidaan suunnitelmaan perustuen hakea muutosta.

7. Luvanhaltijoiden on laadittava viiden vuoden välein kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma. Suunnitelma on toimitettava kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi välittömästi sen valmistuttua.

Ensimmäinen suunnitelma on toimitettava kuuden kuukauden kuluttua tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

8. Luvanhaltijoiden on tarkkailtava istutusten ja nahkiaisten ylisiirtojen tuloksellisuutta sekä toimenpiteiden vaikutusta kalastukseen kalatalousviranomaisen hyväksymällä tavalla.

Ehdotus tarkkailusuunnitelmaksi on toimitettava kalatalousviranomaiselle samaan aikaan kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman kanssa kuuden kuukauden kuluttua tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Tarkkailun kustannukset jakautuvat luvanhaltijoiden kesken, jos ne eivät toisin sovi, siten, että PVO-Vesivoima Oy maksaa kustannuksista 17 % ja Kemijoki Oy 83 %.

9. Edellä 3–5-kohdissa määrätyistä istutustoimenpiteistä ovat vastuussa kysymyksessä olevien voimalaitosten luvanhaltijat, kun otetaan huomioon niiden sijainti Kemijoen vesistössä ja niiden vaikutus mainitun vesistön ja sen merellisen vaikutusalueen kalakantaan siten, että velvoitteista vastaavat Pohjolan Voima Oy:n Isohaaran voimalaitos 17 sekä Kemijoki Oy:n laitoksista Taivalkosken voimalaitos 13, Ossauskosken voimalaitos 15, Petäjäskosken voimalaitos 17, Valajaskosken voimalaitos 14, Vanttauskosken voimalaitos 9, Pirttikosken voimalaitos 8, Seitakorvan voimalaitos 6 ja Permantokosken voimalaitos 1 prosentilla.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

1. Itä-Lapin kuntayhtymän valitus

Valittaja on vaatinut, että aluehallintoviraston päätös kumotaan siltä osin, kun se koskee Rovaniemen yläpuolisen Kemijoen vesistöalueen jättämistä muutetun kalatalousvelvoitteen ulkopuolelle ja että kyseinen vesistöalue sisällytetään kalatalousvelvoitteen piiriin.

Rovaniemen kaupungin yläpuoliset voimalaitokset on sisällytettävä lupamääräykseen 1 siten, että niitä koskevat selvitykset ja suunnitelmat on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle kahden vuoden kuluttua päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Istutusten painopiste tulee kohdistaa joen suualueen sijaan varsinaiselle jokialueelle. Isohaaran voimalaitoksen alapuolelle ei tule tehdä istutuksia.

Päätöstä tulee täydentää siten, että se sisältää selkeän tavoitteenasetannan, jolloin toimenpiteiden tuloksia ja vaikuttavuutta voidaan jälkikäteen arvioida.

Velvoitteen piirissä olevien kalateiden tai ohitusuomien toimivuuden tarkkailua tulee toteuttaa myös viranomaisen toimesta. Lapin ELY-keskukselle tulee varata riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöresurssit tarkkailun tarkoituksenmukaiseen suorittamiseen.

Perustelut

Aluehallintovirasto on päätöksessään jättänyt Rovaniemen kaupungin yläpuoliset Kemijoen voimalaitokset (Vanttauskoski, Pirttikoski ja Seitakorva sekä Raudanjoen Permantokoski) kalatalousvelvoitemuutoksen ulkopuolelle. Ratkaisua on perusteltu sillä, että ensin tulee arvioida, millä tavoin muutokset ovat toimineet niiden voimalaitosten osalta, jotka sijaitsevat Rovaniemen kaupungin alapuolisella Kemijoen vesistöalueella (Ala-Kemijoella). Päätös on vesilain vastainen ottaen huomioon, että aluehallintovirasto perusteli velvoitemuutosta nimenomaisesti vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentissa tarkoitetulla olosuhteen olennaisella muutoksella koko Kemijoen vesistöalueella. Päätöksessä ei ole huomioitu vaelluskalojen luontaiseen elinkiertoon ja lisääntymiseen liittyviä näkökulmia

Aluehallintoviraston olisi tullut soveltaa olosuhteiden olennaista muutosta välittömästi myös Rovaniemen yläpuolisen vesistöalueen osalta aluehallintoviraston todettua, että edellä mainitun säännöksen soveltamisehdot täyttyvät. Aluehallintovirasto on näin ollen ylittänyt toimivaltansa jättämällä Rovaniemen yläpuolisen Kemijoen velvoitteen ulkopuolelle.

Vesivoimalaitokset ovat vuosikymmeniä sulkeneet lohen ja vaelluskalojen vapaan kulun Kemijoella. Kalateiden tai ohitusuomien rakentamisen tulee olla vesivoimayhtiölle vähimmäisvaatimus Kemijoen ja muiden voimakkaasti rakennettujen vesistöjen osalta. Vesipuitedirektiivi ja vaelluskalojen luontainen elinkierto on huomioitava.

Olosuhteiden olennainen muutos koskee samalla tavalla Rovaniemen yläpuolista Kemijoen vesistöä kuin alimmaista Kemijokeakin. Yli-Kemillä Kemijärven yläpuolella ei ole voimalaitoksia ja Yli-Kemin vesistöalue on koskematonta, luonnontilaista ja vaelluskalojen luontaiselle lisääntymiselle parasta poikastuotantoaluetta. Urho Kekkosen kansallispuiston sisällä on kalastukselta rauhoitettu poikastuotantoalue, jolla on turvattu Kemijoen taimenien ja raakkujen geeniperimä. Samoin Naruskajoki ja Naruskajärvi Sallan kunnan puolella ovat taimenen poikastuotantoalueena erittäin tuottoisia alueita. Aluehallintoviraston olisi tullut ottaa tämä huomioon.

Joen suualueelle istutetut vaelluskalat eivät leimaudu jokeen. Isohaaran voimalaitoksen alapuolelle tehtävät istutukset tulisivat sekoittamaan Perämeren ja Tornio-Muoniojoen lohipopulaation käyttäytymistä merialueella kilpailtavan ravinnon osalta.

Lohen paluu tarkoittaisi useita positiivisia heijastusvaikutuksia Kemijokivarren elinvoimalle ja edelleen kehittämiselle. Vaelluskalojen palauttaminen Keski- ja Yli-Kemijoen alueille mahdollistaa virkistyskalastuksen toteuttamisen parhaalla mahdollisella tavalla. Aluehallintoviraston päätös vaikeuttaa virkistyskalastuksen kehittämisen toteuttamista. Lohen nousumahdollisuudelle on alueella vahva sosiaalinen tuki ja lohen ja vaelluskalojen palauttamisella olisi merkittäviä positiivisia vaikutuksia, jotka olisi tullut ottaa paremmin huomioon. Myös se, että Yli-

Kemin vesistöalue on vesivoimarakentamiselta koskematon, olisi tullut ottaa paremmin huomioon.

Padotun jokijakson tilaluokitusta heikentävät yläpuolisten vesistöjen runsaat tai ennallistettavat kutu- ja pienpoikasalueet. Vaellusyhteyden avaaminen Ylä-Kemijoen vesimuodostumaan asti olisi siten tilaluokitusta parantava toimenpide. Vesipuitedirektiivin mukaan Suomen on ryhdyttävä toimiin kaikkien vesimuodostumien saattamiseksi hyvään tilaan tai hyvään ekologiseen potentiaaliin viimeistään vuoteen 2027 mennessä.

Aluehallintovirastossa 20.1.2022 vireille pannulle Taivalkosken voimalaitoksen kalatiehankkeelle ei ole tarkoituksenmukaista myöntää lupaa ennen kuin valituksenalainen päätös on lainvoimainen.

Keski-Kemijoki ja Yli-Kemi ovat potentiaalisia raakkuvesistöjä. Raakku tarvitsee taimen- tai lohikantaa toukkiensa väli-isännäksi.

Tarkkailua tulee toteuttaa myös viranomaisen toimesta. Mikäli tarkkailun suorittavat vesivoimayhtiöt itse, tarkkailutulosten objektiivisuus vaarantuu.

Aluehallintovirasto ei ole soveltanut päätöksessään Rovaniemen yläpuolista Kemijoen vesistöaluetta koskien perustuslain 2 §:n 3 momenttia, 6 §:n 1 momenttia, 20 §:n 1 momenttia ja 21 §:n 1 momenttia, hallintolain 6 §:ää, vesilain 1 luvun 1 §:ää, 3 luvun 22 §:n 1 momenttia ja vesipuitedirektiiviä.

2. Savukosken kunnan valitus

Valittaja on yhtynyt Itä-Lapin kuntayhtymän valitukseen.

3. Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n valitus

Valittaja on vaatinut, että hallinto-oikeus muuttaa aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksiä 1, 2 ja 5, lisää päätökseen uudet lupamääräykset A–C ja antaa Kemijoen Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskevat määräykset.

Lupamääräystä 1 on muutettava siten, että määräykseen lisätään uudet kappaleet 4–6, jolloin nykyiset kappaleet 4–6 siirtyvät kappaleiksi 7–9. Lisättävät kappaleet kuuluvat seuraavasti:

”Luvanhaltijan on neuvoteltava kunkin voimalaitoksen kalankulkuratkaisujen eri toteutusvaihtoehdoista hyvissä ajoin ennen hakemuksen jättämistä Lapin ELY-keskuksen Pohjois-Suomen kalatalouspalvelut -yksikön kanssa.

Kalateitä ja voimalaitoksia on käytettävä niin, että PVO-Vesivoima Oy:n omistaman Isohaaran voimalaitoksen alapuolelle tulevista lohista vähintään 90 % nousee padon yläpuolelle ja niistä (Isohaaran yläpuolelle päässeistä) vähintään 75 % nousee Kemijoki Oy:n omistamien Taivalkosken,

Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten kalateiden kautta Valajaskosken padon yläpuolelle. Tavoite tulee saavuttaa viiden vuoden kuluessa kalateiden valmistumisesta.

Kunkin voimalaitoksen yhteyteen toteutettavan alasvaellusreitin tulee toimia niin, että Valajaskosken padon yläpuolelle tulevista lohen ja taimenen vaelluspoikasista vähintään 60 % selviytyy viiden voimalaitoksen ohi Isohaaran voimalaitospadon alapuolelle.”

Lupamääräystä 2 on muutettava siten, että määräykseen lisätään uusi kappale 3, oikeastaan uusi kappale 2, jolloin entinen nykyinen kappale 2 siirtyy kappaleeksi 3. Lisäksi uutta kappaletta 3 on täsmennettävä. Lisättävä ja täsmennettävä kappale kuuluvat seuraavasti:

”Voimalaitosten luvanhaltijoiden on selvitettävä nahkiaiselle soveltuvat talvehtimis-, kutu- ja poikastuotantoalueet Kemijoen vesistössä kolmen vuoden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Selvitys on toimitettava välittömästi sen valmistuttua tiedoksi kalatalousviranomaiselle ylisiirtovelvoitteen kohdentamisen arvioimiseksi ja se on liitettävä lupamääräysten tarkistamishakemukseen.

Nahkiaisen ylisiirtokustannuksista ja edellä määrätyistä nahkiaisen elinympäristöselvitysten kustannuksista ovat vastuussa Isohaaran ja Taivalkosken voimalaitosten omistajat, puoleksi kumpikin.”

Lupamääräystä 5 on muutettava siten, että määräyksen loppuun lisätään seuraavat uudet kappaleet:

”Luvanhaltijoiden on suunniteltava ja toteuttava kustannuksellaan kalatalousviranomaisen hyväksymällä tavalla lohen ja meritaimenen ylisiirto Isohaaran voimalaitoksen alapuolelta Ounasjoen vesistöalueelle ja voimalaitosten yläpuolisille kunkin lajin poikastuotantoon soveltuville Kemijoen sivu- ja latvavesille seuraavasti.

a) Kalojen ylisiirtoa varten tulee suunnitella ja toteuttaa tarkoituksenmukaiset laitteet, joiden avulla minimoidaan ylisiirrosta aiheutuva haitta kalateiden toiminnalle ja ylisiirrettävien kalojen kunnolle.

b) Ounasjokeen tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 2 000 lohta, joista naaraita vähintään 50 %. Ylisiirtopyynnillä tulee pyrkiä saamaan meri-iältään ja nousuajankohdaltaan luontaisesti vaihteleva emokalasto.

c) Ylä-Kemijokeen Kemijärven yläpuolelle tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 300 lohta, joista naaraita vähintään 50 %. Ylisiirtopyynnillä tulee pyrkiä saamaan meri-iältään ja nousuajankohdaltaan luontaisesti vaihteleva emokalasto.

d) Ounasjoen vesistöalueelle ja Vähäjokeen sekä Louejokeen tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 200 meritaimenta.

e) Lohen ja meritaimenen ylisiirrot tulee aloittaa viipymättä päätöksen tultua lainvoimaiseksi, ja niiden kestosta päätetään lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä. Ylisiirtojen toteutuksesta ja niistä aiheutuvista kustannuksista vastaavat kysymyksessä olevien voimalaitoksien luvanhaltijat samoilla osuuksilla kuin jäljempänä 9. määräyksessä on sanottu kustannusosuuksista istutustoimenpiteiden osalta.”

Lisättävät uudet lupamääräykset A–C kuuluvat seuraavasti:

”A. Vanhojen uomien vesittämistä ja kunnostamista koskevat määräykset

Voimalaitosten luvanhaltijan on tehtävä Ossauskosken, Petäjäskosken ja Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten vanhojen uomien vesittämisestä teknis-taloudellinen ja biologinen toteutettavuusselvitys ja suunnitelma.

Luvanhaltijan on neuvoteltava kunkin edellä mainitun voimalaitoksen vanhan uoman vesittämisen eri toteutusvaihtoehdoista Lapin ELY-keskuksen Pohjois-Suomen kalatalouspalvelut -yksikön kanssa. Vesittämisvaihtoehdoissa on selvitettävä vesimäärät 1–10 % kunkin voimalaitoksen keskivirtaamasta.

Uomakohtaiset selvitykset ja niiden perusteella tehtävät vesilain mukaiset hakemukset on liitettävä lupamääräysten tarkistamishakemukseen.

B. Ylä-Kemijoen ja Raudanjoen voimalaitoksia koskevat määräykset

Kemijoen Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten luvanhaltijan on selvitettävä kunkin voimalaitoksen ympäristön olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman tehokkaan kalankulun järjestäminen kyseisten voimalaitosten patojen ohi ja suunniteltava näiden selvitysten perusteella kyseisten voimalaitosten patojen ohipääsyn mahdollistavat ylösnousurakenteet sekä smolttien ja kuteneiden yksilöiden alasvaelluksen mereen mahdollistavat rakenteet ohjausmenetelmineen.

Yllä mainitut selvitykset ja suunnitelmat on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle voimalaitoskohtaisina hakemusasioina Kemijoen Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten osalta neljän vuoden kuluttua tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Kalankulun mahdollistavien rakenteiden suunnittelu ja rakentaminen on toteutettava 1. määräyksessä asetettujen periaatteiden mukaisesti ja tässä valituksessa vaaditut täsmennykset 1. määräykseen huomioon ottaen.

C. Lupamääräysten tarkistamisvelvoite

Luvanhaltijan on jätettävä hakemus lupaehtojen tarkistamiseksi 10 vuoden kuluttua päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Tarkistamisen yhteydessä tulee arvioida ensimmäisessä vaiheessa määrättyjen toimenpiteiden vaikutus ja antaa tarvittavat määräykset jatkotoimenpiteistä.

Samassa yhteydessä voidaan antaa myös Ossauskosken, Petäjäskosken ja Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten vanhojen vähävetisten uomien vesittämiseksi ja kunnostamiseksi tarvittavat määräykset ja muiden määräysten toimivuuden tehostamiseksi tarvittavat määräysten muutokset sekä erityisesti tarkastella istutusmäärien tarkistaminen vaelluskalojen luontaisen lisääntymisen vaikutukset huomioon ottaviksi.”

Perustelut

Olosuhteiden olennainen muuttuminen on selvää myös Raudanjoen ja Ylä-Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden osalta ja niitä koskevia velvoitteiden muutoshakemuksia ei voida hylätä ennenaikaisina. Raudanjoen ja Ylä-Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muutokset on käsiteltävä tässä prosessissa. Myös uusi tieto raakkukantojen elinvoimaisuuden säilyttämisen edellytyksistä on lisättävä olosuhteiden olennaisiin muutoksiin. Erityisen merkityksellistä on, että aluehallintovirasto on uuteen tutkimustietoon perustuen pitänyt itseään ylläpitävien lohi- ja meritaimenkantojen mahdollistamista keskeisenä kalatalousvelvoitteen toteutustapana.

Istuttamista pidetään nykyisin yleisesti viimeisenä vaihtoehtona tilanteessa, jossa alkuperäinen kanta on menetetty kokonaan, tai sen häviämisen vaara on kriittisen suuri, eikä syihin ja uhkatekijöihin voida riittävän tehokkaasti ja nopeasti vaikuttaa. Ensi sijassa on pyrittävä ratkaisuihin, joilla kompensoidaan kokonaisuudessaan luvanhaltijan aiheuttama haitta, joka ei ole vain kalastukselle aiheutuva haitta.

Korkeimman hallinto-oikeuden uusimpien linjausten mukaan pyrkimys luonnonmukaisempaan velvoitehoitoon on merkittävä. Esimerkiksi sekä Kuurnan että Pamilon voimalaitoksia koskevien ratkaisujen perusteissa mainitaan sekä kansallinen järvilohi- että kalatiestrategia. Kemijoen tilanteessa on myös arvioitava sitä, mikä merkitys Ounasjoella tai Kemijoen yläjuoksulla on poikastuotantoalueena.

Kalakanta ei ole erillinen, muusta vesiympäristöstä irrallaan oleva tekijä, vaan osa monimuotoista vesiekosysteemiä, jossa kalat ovat vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa muun muassa ravintoverkkojen ja erilaisten lajien välisten vuorovaikutussuhteiden kautta, kuten lohikalojen toimiminen raakun lisääntymiskierrossa väli-isäntänä raakun glokidiotoukille. Raakun glokidioiden isäntäkaloiksi sopivat parhaiten nuoret taimenet tai lohet. Myös lohet ja taimenet hyötyvät raakuista, ja viimeaikaisessa tutkimuksessa on havaittu, että raakut suodattavat vedestä kaloille haitallisia taudinaiheuttajia ja että raakun toukkia sisältävät taimenen poikaset pysyvän paremmin hengissä bakteerialtistuksessa. Raakut suodattavat ravinnokseen partikkeleita jokivedestä, ja tässä prosessissa partikkeleita jalostuu lohen ja taimenen poikasille sopivaksi ravinnoksi.

Arvioitaessa kalatalousvelvoitteella kompensoitavaa vahinkoa on otettava huomioon myös vahinko, joka aiheutuu lajien välittömän

vuorovaikutussuhteen kautta, kuten raakun lisääntymisen riippuvuus vesistössä elävistä, sopivassa ikävaiheessa olevista lohi- ja meritaimenpopulaatioista. Raakku, lohi ja taimen elävät vuorovaikutussuhteessa keskenään, ja siksi raakulle aiheutettava vahinko on myös kalakannoille aiheutettavaa vahinkoa.

Ylä-Kemijoella, Ounasjoen vesistössä ja Kemijoen latvahaaroissa on raakkukantoja, joiden lisääntyminen on rajoittunut sen vuoksi, että lohen ja meritaimenen nousu niiden elinalueille on vesistörakentamisen vuoksi estynyt. Erityisesti Ylä-Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden osalta on yhtenä merkittävänä olosuhteiden olennaisena muutoksena pidettävä sitä uutta tietoa, joka on 1980-luvun jälkeen saatu raakkukantojen lisääntymisen riippuvuudesta elinvoimaisista lohi- ja taimenkannoista ja toisaalta lohi- ja taimenkantojen hyötymisestä raakuista.

Kalateiden erittäin hyvä toimivuus sekä kalojen nousun että smolttien alaslaskeutumisen osalta on keskeisin vaatimus, joka on asetettava tässä päätöksessä, jotta myöhemmin vireille pantavat, voimalaitoskohtaisilla hakemuksilla toteutettavat ratkaisut eivät epäonnistu. Valittajan vaatimat kalateiden toiminnallisen tehokkuuden sitovat vaatimukset perustuvat Lapin ELY-keskuksen hakemuksessaan esittämään lupamääräykseen ja sen perusteluihin. Velvoitteen on perustuttava aiheutettuun haittaan.

Kalatalousvelvoitteessa tulee asettaa vaatimuksia sille, millainen päämäärä ylös- ja alasvaellusrakenteilla tulee saavuttaa, jotta päätös vastaa kalakannoille ja kalastukselle aiheutuneeseen haittaan. Vastaavia tavoitteita tai vaatimuksia ei voida asettaa myöhemmin ylös- ja alasvaellusrakenteiden rakentamista koskevissa vesiluvissa. Lisäksi ilman konkreettista ilmausta siitä, mitä on paras käyttökelpoinen tekniikka, ei sellaista voida vaatia tai jälkikäteen tarkistaa. Parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan viitattaessa olisi perusteltua soveltaa sitä, mitä Lapin ELY-keskus sekä Luonnonvarakeskus ovat asiantuntijoina esittäneet.

Vaatimus kalatalousviranomaisen ja luvanhaltijoiden ennakkoneuvotteluista kalateitä koskevien hakemusten laadintavaiheessa nopeuttaa hakemusten käsittelyä ja varmentaa ennakolta yhteisymmärryksen saavuttamista siitä, mikä on parhaan käytettävissä olevan tekniikan mukaista kunkin voimalaitoksen kalatieratkaisun toteutuksessa.

Iijoen ja Kemijoen nousevat nahkiaiskannat ja saalismäärät ovat pienentyneet erittäin paljon huolimatta kohtuullisen suurista ylisiirtomääristä. Kemijoella saalismäärien lasku on ollut erittäin dramaattista, ja sen vuoksi useina vuosina ei ole saatu riittävästi edes ylisiirtovelvoitteeseen tarvittavia nahkiaisia. Tässä merkittävänä tekijänä voi olla se, että nahkiaiset siirretään niiden lisääntymis- ja elinympäristövaatimusten kannalta epäedullisiin olosuhteisiin. Siksi nahkiaiselle soveltuvien talvehtimis-, kutu- ja poikastuotantoalueiden selvittäminen on välttämätöntä velvoitteen toteutuksen tuloksellisuuden parantamiseksi.

Emokalojen ylisiirtovelvoite on tarpeen luontaisesti lisääntyvien lohi- ja meritaimenkantojen luomiseksi Kemijoen rakentamattomille, olosuhteiltaan erinomaisille lisääntymis- ja poikastuotantoalueille, erityisesti Ounasjoessa ja Kemijärven yläpuolisilla jokiosuuksilla.

Kemijoella vesivoimalaitokset on rakennettu niin, että osalla niistä on kuivaksi jääneitä vanhoja uomia, joita käytetään vain tulvajuoksutuksiin. Vähävetiset uomat ovat pohjarakenteeltaan usein erittäin sopivia lisääntymis- ja poikashabitaatteja vaelluskaloille. Uomat voidaan suunnitella sellaisiksi, että tulvajuoksutusten aikana poikaset löytävät uoman reuna-alueilta riittävästi suojapaikkoja.

Käsittelyn yhteydessä ei ole toiminnanharjoittajien subjektiivisten käsitysten lisäksi selvitetty vähävetisten uomien vesittämisestä saavutettavia hyötyjä eikä vesittämisestä aiheutuvien kustannusten suuruutta taikka kohtuuttomuutta. Aluehallintovirastolla ei ole ollut käytössään sellaista ennakkotietoa hyödyistä ja toteutuskustannuksista eikä sitä ole ainakaan liitetty kuulemisaineistoon, että vähävetisten uomien vesittämisen selvitysvelvoite on voitu kohtuuttomuusperusteella hylätä.

Kemijärvellä järven suurin pistekuormittaja eli Stora Enson sellutehdas lopetti toimintansa vuonna 2008, jonka jälkeen Kemijärven veden laatu on parantunut. Se vaikuttaa myös järven alapuolisen Kemijoen veden laatuun. Vanttauskosken alapuolelle suunniteltu Sierilän voimalaitos ei toteudu. Ylä-Kemijoen voimalaitosten kalankulun turvaaminen on näiden olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi aikaisempaakin perustellumpaa. Aluehallintovirastolla ei ole ollut perusteita rajata Ylä-Kemijokea pois velvoitemuutospäätöksestään.

Kalatalousvelvoitteen toteutustapoihin ja erityisesti kalateiden toimivuuteen sisältyy aina epävarmuuksia, joita ei voida lupaa myönnettäessä tai tässä nyt käsillä olevassa kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevassa hakemuksessa kaikilta osin ennakoida. Sen vuoksi tarkistamisvelvoitteen asettaminen on tässä tapauksessa erityisen perusteltua. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO:2018:23 perusteella uuden kalatien rakentamista, toimintaa ja tarkkailua koskevat lupamääräykset voidaan määrätä tarkistettaviksi vesilain 3 luvun 20 §:n perusteella. Sama lupamääräysten tarkistamisvelvoite voidaan asettaa myös tapauksissa, joissa uusi velvoite on asetettu vesilain 3 luvun 22 §:ssä säädetyn olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella.

4. Yli-Kemin kalatalousalueen valitus

Valittaja on vaatinut, että aluehallintoviraston päätöstä muutetaan siten, että Rovaniemen yläpuolinen Kemijoen vesistöalue sisällytetään velvoitteiden piiriin. Hallinto-oikeuden tulee ohjata ja korjata päätöstä vesipuitedirektiivin ja ennallistamisasetuksien hengen mukaisiksi niin, että riittävillä ympäristövirtaamilla varustetut ja mahdollisimman luonnonmukaiset ekologiset vesikäytävät rakennetaan Kemijärvelle saakka. Suurempi osa

määrällisestä istukaslisäyksestä tulee tehdä Ounas- ja Kemijoen latvavesille. Kaikki kalastuslain mukaiset vaelluskalat, myös siika ja harjus, on otettava huomioon velvoitemuutoksessa. Istutusmääriä on nostettava 3–4-kertaiseksi siihen saakka, kunnes toimivat kalojen vaellusyhteydet ovat Kemijärvelle asti. Kalateille on määritettävä numeraaliset tehokkuustavoitteet suhteessa vaelluskalojen kululle kalateissä ja poikastuottoalueiden kalamäärissä.

Perustelut

Lohen esiintymisalue luonnontilaisella Kemijoella ulottui vesistön latvoille saakka Kemihaaraan, Kitiselle, Luiroon ja Ounasjoelle sekä moniin näiden sivujokiin. Merestä vaeltavaa taimenta tavattiin kaikissa niissä joissa, missä lohta tavattiin ja lisäksi myös pienemmissä sivujoissa. Vaellussiian levinneisyysalue on ulottunut Kemijärveen, jopa Kemihaaraan, Luiroon ja Kitiseen.

Olennaiset olosuhteiden muutokset koskevat koko Kemi- ja Ounasjoen vesistöalueita. Näin ollen aluehallintovirastolla ei ole ollut laillista perustetta hylätä hakemusta Rovaniemen yläpuolisen Kemijoen vesistöalueen kalatalousvelvoitteiden osalta.

Aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa on todettu Kemihaaran ekologisen tilan olevan erinomainen ja Kemijärven yläpuolisen alueen soveltuvan hyvin lohikalojen luonnontuotantoon soveltuvaksi alueeksi. Tämä huomioon ottaen on ristiriitaista jättää vaelluskaloille elintärkeät ja erittäin potentiaaliset Yli-Kemin, Kemihaaran, Tenniö- ja Naruskajokien sekä niiden sivuhaarojen poikastuotantoalueet hyödyntämättä.

Vesipuitedirektiivi sisältää velvoitteen parantaa vesistöjen ekologista tilaa. Parhaan saavutettavissa olevan ekologisen tilan määrittelyyn sisältyy ekologinen jatkumo. Sillä tarkoitetaan, että pintavesityypeille ominaisten elävien lajien elinympäristöt ovat ajallisesti ja paikallisesti yhteydessä toisiinsa, jotta lajit voivat toteuttaa elinkiertonsa itseään ylläpitävinä kantoina. Aluehallintovirasto ei ole riittävästi huomioinut vesipuitedirektiiviä, eikä ole päätöksessään velvoittanut ekologisen jatkumon aikaansaamista vesivoimalaitosten ohi Kemijärvelle saakka. Riittävät ympäristövirtaamat ovat välttämättömät kalan ja muun eliöstön kulun mahdollistamiseksi. Ympäristövirtaama ei tarkoita vain vettä kalatiessä, vaan myös riittävää virtaamaa joessa.

Myös sisävesikalat, ravut ja muu eliöstö ovat vapaita kulkuyhteyksiä vailla jokivesissä, ja ne ovat tärkeitä vesiluonnon moniarvoisuudelle sekä jokivarren asukkaille. ELY-keskus on hakemuksessaan ja aluehallintovirasto päätöksessään huomioinut vain merelliset vaelluskalat.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaiset laajat lohen ja meritaimenen lisäistutukset Isohaaran voimalaitoksen alle, jokisuistoon ja merialueelle ovat ainoastaan kalastusta tukevia, eivätkä lohi- ja meritaimenkantoja elvyttäviä toimia. Lohi- ja meritaimenkantojen elvytystoimia tukisi huomattavasti

paremmin se, että suurempi osa määrällisestä istukaslisäyksestä tehtäisiin Ounas- ja Kemijoen latvavesille.

Kemijoen voimalat pilaavat virtaa. Aluehallintoviraston olisi tullut päätöstä tehdessään tutkia joen vesiluvat ja tulla siihen johtopäätökseen, että vuoden 1962 lain perusteella myönnetyt luvat olisi tullut käsitellä uudelleen ja kiirehtiä Kemijärven alapuolisten voimaloiden kalatievelvoitetta ja vesilupien uusimista merelle saakka. Aluehallintovirasto ei ole huomioinut varovaisuusperiaatetta eikä Euroopan komission tulkintaa. Biodiversiteettistrategian olisi tullut olla keskeinen osa päätösharkintaa. Lapin Liiton asiakirjoja tai komission ohjeasiakirjaa 37 ei ole myöskään huomioitu päätöksenteossa.

Nykyiset siian ja taimenen istutukset sisävesivelvoitteessa eivät riitä edes ylläpitämään, saati elvyttämään siika- ja taimenkantoja Kemijärvessä ja sen yläpuolisissa Kemijoen vesistöissä. Kalastotiedustelujen mukaan sekä taimen- että siikasaaliit ovat voimakkaasti vähentyneet Kemijärvessä ja sen yläpuolisissa vesistöissä.

Tehokkuustavoitteet ovat välttämättömät, jotta kalateiden ja istutusvelvoitteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan ylipäätään seurata.

5. Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:n valitus

Valittaja on vaatinut, että hallinto-oikeuden päätöksellä varmistetaan, että Kemijoki Oy ja PVO-Vesivoima Oy rakentavat pikaisesti kaikkien eri vaelluskalalajien (siika, harjus, taimen ja lohi, nahkiainen sekä ankerias) nousun ja alasvaelluksen mahdollistavat luonnonmukaiset ohitusuomat ja ennallistamisasetuksen mukaiset ympäristövirtaamat ohitusuomiin ja jokien vanhoihin säännöstelypatojen uomiin. On varmistettava, että lupamääräykset mahdollistavat kaikkien vaelluskalojen paluun vesistöjen latvavesiin. Kemijoen vesistöalueen lupa-asiat tulee käsitellä myös lapinkylien nautintaoikeuksien ja saamelaisten oikeuksien näkökulmasta.

Valituksen liitteistä tarkemmin ilmenevät Lapin ELY-keskuksen kalatalousviranomaisen, tutkijoiden ja muiden tahojen esitykset toimenpiteiksi on otettava täysimääräisesti huomioon ja sisällytettävä kalatalousvelvoitteeseen.

Riittävät kompensaatiot, kutu- ja poikastuotantoalueet on toteutettava puolitoistakertaisina menetettyihin pää- ja sivu-uomien kutu- ja poikastuotantoalueisiin nähden. Lisäksi vaelluskalojen paluuta tulee tukea voimayhtiöiden rahoittamilla, kaikkien eri vaelluskalojen runsailla mätirasia- ja vastakuoriutuneiden tuki-istutuksilla vuosittain, niin pitkään kuin on tarpeen.

Vesivoimayhtiöille on asetettava selkeät velvoitteet rakentaa parin vuoden kuluessa kunkin padon kohdalle vähintään 2–4 houkutusvirtaamapumpuilla varustettua luonnonmukaista ohitusuomaa. Uomat tulee rakentaa siten, että ne

samalla toimivat rankkasateiden ja talvitulvien ohitusuomina ja alasvaelluksen mahdollistajina.

Vanhoihin uomiin tulee saada pysyvät ympäristövirtaamat ja voimalaitosten katkokäyttöä on säännösteltävä siten, että se haittaa mahdollisimman vähän joen ja jokijärvien ekologista tilaa ja vaelluskalojen paluuta. Luonnonmukaisten ohitusuomien jatkuvien ympärivuotisten virtaamien tulee olla vähintään 2–5 m^3 ja kuivien uomien vähintään 5 % keskivirtaamasta.

Lapin ELY-keskuksen hakemus on hyväksyttävä myös Raudanjoen ja Ylä-Kemijoen voimalaitosten osalta. Asiaa ei kuitenkaan tule palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.

Lisäksi valittaja on vaatinut, että lupamääräyksiä 1, 2 ja 5 muutetaan ja päätökseen lisätään uudet lupamääräykset A–C. Lupamääräysten 1 ja 2 sekä lisättävien lupamääräysten B ja C osalta vaaditut muutokset ja lisäykset ovat samat kuin Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n valituksessa vaaditut muutokset.

Lupamääräystä 5 on muutettava siten, että määräyksen loppuun lisätään seuraavat uudet kappaleet:

”Luvanhaltijoiden on suunniteltava ja toteutettava kustannuksellaan kalatalousviranomaisen hyväksymällä tavalla lohen, meritaimenen ja vaellussiian ylisiirto voimalaitoksien alapuolelta voimalaitosten yläpuolisille kunkin lajin poikastuotantoon soveltuville Kemi- ja Iijoen sivu- ja latvavesille. Ylisiirtoja tulee jatkaa vuosikymmeniä niin pitkään kuin on tarvetta riittävän luonnontuotannon varmistamiseksi ja historiallisten menetyksien kompensoimiseksi.

a) Kalojen ylisiirtoa varten tulee suunnitella ja toteuttaa tarkoituksenmukaiset laitteet, joiden avulla minimoidaan ylisiirrosta aiheutuva haitta kalateiden toiminnalle ja yli siirrettävien kalojen kunnolle.

b) Ounasjokeen tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 5 000 lohta, joista naaraita vähintään 50 %. Ylisiirtopyynnillä tulee pyrkiä saamaan meri-iältään ja nousuajankohdaltaan luontaisesti vaihteleva emokalasto. Ylisiirtoja tulee jatkaa vuosikymmeniä niin pitkään kuin tarvetta.

c) Ylä-Kemijokeen Kemijärven yläpuolelle tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 1500 lohta, joista naaraita vähintään 50 %. Ylisiirtopyynnillä tulee pyrkiä saamaan meri-iältään ja nousuajankohdaltaan luontaisesti vaihteleva emokalasto. Ylisiirtoja tulee jatkaa vuosikymmeniä niin pitkään kuin tarvetta.

d) Ounasjoen vesistöalueelle ja Vähäjokeen sekä Louejokeen sekä Ylä-Kemijoen latvoille eri jokiin tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 250 meritaimenta per joki. Ylisiirtoja tulee jatkaa vuosikymmeniä niin pitkään kuin tarvetta.

e) Lohen ja meritaimenen sekä muiden kalojen (vaellussiika, meriharjus, nahkiainen ja ankerias) ylisiirrot tulee aloittaa viipymättä päätöksen tultua lainvoimaiseksi, ja niiden kestosta päätetään lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä. Ylisiirtojen toteutuksesta ja niistä aiheutuvista kustannuksista vastaavat kyseessä olevien voimalaitoksien luvanhaltijat samoilla osuuksilla kuin jäljempänä 9. määräyksessä on sanottu kustannusosuuksista istutustoimenpiteiden osalta. Ylisiirtoja tulee jatkaa vuosikymmeniä niin pitkään kuin tarvetta.”

Lisättävä uusi lupamääräys A kuuluu seuraavasti:

”A. Vanhojen uomien vesittämistä ja kunnostamista koskevat määräykset Kemijoella.

Voimalaitosten luvanhaltijan on tehtävä kaikkien Kemijoen ja Iijoen patojen osalta vanhojen uomien vesittämisestä teknis-taloudellinen ja biologinen toteutettavuusselvitys ja suunnitelma.

Luvanhaltijan on neuvoteltava kunkin edellä mainitun voimalaitoksen vanhan uoman vesittämisen eri toteutusvaihtoehdoista Lapin ELY-keskuksen Pohjois-Suomen kalatalouspalvelut -yksikön kanssa. Vesittämisvaihtoehdoissa on selvitettävä vesimäärät 5–10 % kunkin Kemi- ja Iijoen voimalaitoksen keskivirtaamasta aina latvavesiä ja sivujokia myöten.

Uomakohtaiset selvitykset ja niiden perusteella tehtävät vesilain mukaiset hakemukset on liitettävä lupamääräysten tarkistamishakemukseen.”

Perustelut

Aluehallintovirasto ei ole ottanut Lapin ELY-keskuksen pohjaesitystä ja valituksen liitteessä olevia luonnonsuojelupiirin ja tutkijoiden sekä eri tahojen ja yhdistyksien lausuntoja ja esityksiä riittävästi huomioon.

Pohjolan Voima Oy on jo vuonna 1946 antanut kirjallisen sitoumuksen rakentaa Isohaaran voimalaitoksen Maataloushallituksen hyväksymät laitteet kalankulun turvaamiseksi. Valituksenalaisessa päätöksessä ei ole asetettu aika- ja tavoiteraameja luonnonmukaisten kalaväylien toteuttamiselle.

Ohitus- ja tulvajuoksutukset ovat merkittäviä nousu- ja alasvaelluksien mahdollistajia. Luonnonmukaiset ohitusuomat toimivat paremmin kuin tekniset ja ovat myös halvempia. Isohaaran kalatiet eivät katkokäytön ja rakenteiden takia toimi riittävän hyvin kaikille eri vaelluskalalajeille. Ohitusjuoksutukset keväällä ja kesällä lisäävät vaelluskalojen nousua.

Muutoin valituksen perustelut ovat asiallisesti samat kuin Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n valituksen perustelut.

6. Korkalon jako- ja kalastuskunnan valitus

Valittaja on vaatinut, että lupamääräyksiä 2–5 muutetaan ja tarkennetaan seuraavasti:

Lupamääräystä 2 on muutettava siten, että mikäli ylisiirrolla ei saada nahkiaisvelvoitetta toteutettua, on aloittava nahkiaisen istuttaminen tai nahkiaisen toukkien viljely ja istuttaminen määrällä, joka vastaa 100 000 sukukypsien ylisiirrettyjen nahkiaisten poikastuotantoa. Vaihtoehtoisesti nahkiainen tulee arvottaa ja muuttaa, kuten muutkin lajit.

Lupamääräystä 3 on muutettava siten, että 1-kesäisten siikojen keskipituuden on oltava vähintään 10 cm ja harjuksen keskipituuden vähintään 9 cm. Velvoiteistukkailta on vaadittava parasta mahdollista istutuslaatua. Istutusvelvoitetta on voitava muuttaa myös kantojen osalta ja siten, ettei velvoitteiden rahallinen arvo heikkene.

Lupamääräystä 4 on muutettava siten, että myös sisävesisiialle määrätään 10 cm:n vähimmäiskeskimitta. Istutusvelvoitetta on voitava muuttaa myös kantojen osalta ja siten, ettei velvoitteiden rahallinen arvo heikkene.

Lupamääräykseen 5 on lisättävä pois jäänyt sisävesialueen järvitaimenvelvoite.

Lisäksi lupamääräyksiä 3–5 on tarkennettava siten, että istutusvelvoitteiden muuttamisessa ja arvottamisessa on käytettävä markkinahintaa. Istutussuunnitelman hyväksymistä tulee selkeyttää.

Perustelut

Nykyistä nahkiaisvelvoitetta ei ole enää vuosikausiin saatu ylisiirroilla toteutettua ja on hyvin epätodennäköistä, että sitä saadaan jatkossakaan. Siksi on tärkeää varmistaa nahkiaisen tulevaisuus myös viljelyn kautta.

Lupamääräyksessä 4 on jo asetettu 10 cm:n keskimitta vaellussiian poikasille. Kalaistutusten kehittämistyöryhmän mietinnön mukaan (MMM 2004/6) 1-kesäisten siikaistukkaiden keskipituuden tulisi olla vähintään 10 cm. Istukkaiden koko vaikuttaa istukkaan laatuun ja sitä kautta istutustulokseen. Kun istukkaalle on asetettu selkeä laatuvaatimus eli vähimmäismitta, sen arvottaminen ja vaihtaminen esimerkiksi toisiin lajeihin on helpompaa.

Valituksenalaisen päätöksen perustelujen mukaan alkuperäiseen velvoitteeseen ei tule sisävesien osalta muutoksia. Vanhan päätöksen mukaisesti Kemijoen vesistöön vaelluskalojen leviämisalueelle on istutettava 60 000 kpl:ta vähintään 20 cm pituista järvitaimenen poikasta.

Markkinahintaa käyttämällä voidaan parhaiten varmistua siitä, ettei velvoitteen rahallinen arvo heikkene.

7. PVO-Vesivoima Oy:n valitus

Valittaja on ensisijaisesti vaatinut, että hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen ja jättää Lapin ELY-keskuksen hakemuksen tutkimatta tai hylkää sen.

Valittaja on toissijaisesti vaatinut, että hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi määräyksin, että hakijan on, mikäli se haluaa hakemustaan jatkaa, täydennettävä hakemustaan vesilain 11 luvun 3 §:n mukaisilla selvityksillä, kustannus-hyötyanalyysillä, kattavalla arviolla hankkeen tarpeellisuudesta yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta, intressivertailulla ja vesilain 19 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisella selvityksellä.

Valittaja on kolmassijaisesti vaatinut, että hallinto-oikeus muuttaa lupamääräystä 1, kumoaa lupamääräykset 2–9 ja määrää, että muilta osin yhtiöiden on noudatettava Pohjois-Suomen vesioikeuden 28.12.1979 antamallaan päätöksellä nro 78/79/II määräämää ja korkeimman hallinto-oikeuden 30.5.1980 päätöksellään nro 2860/80 muuttamaa Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitetta. Lupamääräys 1 on muutettava kuulumaan seuraavasti:

”1. Luvanhaltijoiden on teknologianeutraalisti selvitettävä kunkin voimalaitoksen ympäristön olosuhteet huomioon ottaen vesilain 3 luvun 14 §:n mukainen kalankulun järjestäminen Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten patojen ohi ja suunniteltava kyseisten selvitysten perusteella Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken sekä tarvittavilta osin Isohaaran ja Taivalkosken voimalaitosten patojen ohi pääsyn mahdollistavat ylösnousurakenteet sekä smolttien ja kuteneiden yksilöiden alasvaelluksen mereen mahdollistavat rakenteet ohjausmenetelmineen, taikka mikäli tämä ei vesilain 3 luvun 14 § huomioon ottaen tehtävien selvitysten perusteella ole perusteltua, suunniteltava muu toimenpideyhdistelmä, jonka tavoitteena on Ounasjoen lohen ja meritaimenen poikastuotantoalueiden hyödyntäminen. Isohaaran voimalaitosluvan haltija voi, mikäli tarpeellista, lisäksi tehdä selvityksen ja suunnitelman mahdollisuudesta käyttää Isohaaran jo olemassa olevia kalateitä tässä määräyksessä 1 annettujen velvoitteiden täyttämiseen. Selvitykseen on liitettävä luvanhaltijoiden esitys kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi.

Yllä mainitut selvitykset, suunnitelmat sekä luvanhaltijoiden esitys kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle voimalaitoskohtaisina hakemusasioina Taivalkosken sekä Isohaaran osalta kahden vuoden kuluttua tämän päätöksen saatua lainvoiman ja Ossauskosken, Petäjäskosken sekä Valajaskosken osalta kahden vuoden kuluttua siitä, kun Taivalkosken ja Isohaaran tämän määräyksen mukaiset ratkaisut on toteutettu.”

Valittaja on vielä vaatinut, että hallinto-oikeus toimittaa Kemijoella katselmuksen ja että hallinto-oikeus ensisijaisesti toimittaa suullisen käsittelyn ja toissijaisesti kuulee valittajan nimeämiä asiantuntijoita kirjallisesti.

Valittaja on myös vaatinut, että hallinto-oikeus pyytää Energiavirastolta, Huoltovarmuuskeskukselta ja Fingridiltä lausunnot. Lisäksi hallinto-oikeuden tulee hankkia perusteellinen ja perusteltu selvitys vahinkoarvion perusteena käytetyistä laskelmista sekä määrätyn kalatalousvelvoitteen kustannuksista ja hyödyistä.

Perustelut

Prosessuaalisten edellytysten puuttuminen

Valittaja on vaatinut, että aluehallintovirasto jättää hakemuksen puutteellisena tutkimatta. Aluehallintovirasto on ilman tarkempia perusteluja päätöksessään todennut, että hakemuksessa on esitetty riittävät selvitykset asian ratkaisemiseksi.

Vesilain mukaisissa lupamääräysten tarkistamishakemuksissa ja niitä seuraavissa menettelyissä on soveltuvin osin noudatettu vesilain 11 luvun menettelysäännöksiä. Lupahakemuksen sisältövaatimuksista säädetään luvun 3 §:ssä. Vaikka hakemukseen ei sovellettaisi 3 §:n mukaisia lupahakemuksen sisältövaatimuksia, ei hallintolain mukaisia viranomaiselle toimitettavan asiakirjan vähimmäisvaatimuksia ole voitu pitää asiassa riittävinä.

Tilanteessa, jossa kyse on alkuperäiseen lupaan nähden merkittävästä muutoksesta, ei myöhemmässä vaiheessa tehtävälle muutoshakemukselle voida perustellusti asettaa alkuperäistä lupahakemusta lievempiä sisältövaatimuksia. Lapin ELY-keskuksen hakema muutos kalatalousvelvoitteeseen sekä valituksenalainen aluehallintoviraston päätös muuttavat erittäin merkittävällä tavalla yhtiöiden voimassa olevien kalatalousvelvoitteiden sekä myöhemmässä vaiheessa myös lupien sisältöä.

Lapin ELY-keskuksen hakemuksesta olisi tullut riittävän yksityiskohtaisesti ilmetä vesilain 11 luvun 3 §:ssä säädetyt asiat. Vaikka ELY-keskus on täydentänyt alkuperäistä hakemustaan, on hakemus edelleen monilta osin epätäsmällinen ja puutteellinen. Siitä puuttuu muun muassa suunnitelma hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä sekä määrällinen arvio hankkeen vaikutuksesta etuihin ja edunmenetyksiin. Hakemuksen vaatimukset ovat olleet selkeästi epärealistisia ja teknisesti toteutuskelvottomia, minkä lisäksi valittaja ei ole voinut kaikilta osin ottaa kantaa hakijan esittämiin vaatimuksiin, koska vesilaissa edellytettyä asianmukaista suunnitelmaa sekä selvitystä vaadittavista toimenpiteistä ei ole hakemuksessa esitetty.

Vesilaissa ei ole säännöstä, jonka nojalla voitaisiin antaa valituksenalaisen päätöksen määräyksen 1 kaltainen osittaisratkaisu, jossa on jo määrätty ennakoivalla ratkaisulla tulevan velvoitteen sisällöstä ja laajuudesta. Kalatalousvelvoitteen määräämisen ja samalla muuttamisen kannalta on

keskeistä tietää, onko velvoite käytännössä mahdollista toteuttaa, ja lupaharkinnassa arvioida toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia intressivertailun toteuttamiseksi. Päätöksen määräyksessä 1 on annettu kalankulun mahdollistavia rakenteita koskevia vaatimuksia ilman, että yhtiöillä on ollut tilaisuus lausua asiaa koskevista suunnitelmista ja ehdotetuista toimenpiteistä. Myös kustannus-hyötyanalyysin puuttumista on pidettävä olennaisena puutteena, jonka johdosta lupaharkintaa ei ole ollut mahdollista tehdä asianmukaisesti. Kyse ei ole sellaisista hankkeen itsenäisistä osista, jotka voitaisiin käsitellä toisistaan riippumatta.

Kemijoen sisävesialueella voimalaitosten aiheuttama haitta lohelle on jo täysimääräisesti korvattu rahakorvauksin. Kalataloushaitta, jota velvoitteella ja korvauksilla kompensoidaan, tulee aluehallintoviraston päätöksen myötä kompensoiduksi haittaa suurempana. Asetetuista kalatalousvelvoitteista ja jo maksetuista korvauksista muodostuu ylikompensaatio, mitä ei voida sivuuttaa sillä muodollisella seikalla, että päätöksessä ei määrätty korvauksista.

Korvaukset Isohaaran voimalaitoksen osalta on määrätty lainvoimaisella ratkaisulla täysimääräisesti ja vesiylioikeuden päätöksen sanamuodonkin mukaisesti kertakaikkisesti. Lainvoimaisesti ratkaistun asian ottaminen perusteiltaan uudelleen käsiteltäväksi on vastoin päätöksen oikeusvoimavaikutusta ja loukkaa toiminnanharjoittajan omaisuuden- ja luottamuksensuojaa. Lainsäädännön ja viranomaispäätösten yhtenä tehtävänä on tarjota taloudelliselle päätöksenteolle ja investoinnille pysyvyyssuojaa, eikä tämä tarkoitus toteudu, jos lainmukaisessa järjestyksessä tehtyjä, pysyviksi tarkoitettuja lainvoimaisia päätöksiä jälkikäteisesti muutetaan tilanteessa, jossa huonosti toteennäytetyin seikoin väitetään aiemman päätöksenteon perustana olevien tietojen muuttuneen tai olleen virheellisiä, kuten tässä tapauksessa on tosiasiassa esitetty hakijan taholta.

Isohaaran ja Kemijoen voimalaitosten tapauksessa voimassa oleva kalatalousvelvoite on määrätty aikanaan perustuen laajaan ja perusteelliseen selvitykseen. Päätöksenteossa on hyödynnetty parasta saatavilla olevaa tietoa voimalaitoksista ja niiden vaikutuksista sekä alueella ennen rakentamista vallinneesta tilanteesta. Isohaaran voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen muuttamista arvioitaessa on otettava huomioon, että velvoitteen asettamisen jälkeen määrätyillä korvauksilla on osaltaan täydennetty kalatalousvelvoitetta. Myös hallituksen esityksen (HE 277/2011) mukaan kertakaikkiset korvaukset tulee ottaa huomioon kalatalousvelvoitteen suuruutta arvioitaessa.

Jokialueen osalta aiheutuneet haitat ja vahingot on lohen osalta kompensoitu kokonaisuudessaan kertakaikkisin korvauksin, eikä samaa haittaa koskevaa velvoitetta voida määrätä uudelleen kompensoitavaksi lohta koskevalla kalatievelvoitteella. Velvoitteiden toteuttaminen merkitsisi käytännössä saman vahingon korvaamista kahdesti, mikä on sekä vesilain korvaussääntelyn että vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden vastaista. Näin ollen ei ole olemassa sellaista Isohaaran voimalaitoksesta meri- tai sisävesialueen kalastolle aiheutunutta haittaa, jota voitaisiin vielä olemassa olevien velvoitteiden lisäksi määrättävillä toimenpiteillä kompensoida.

Vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentti edellyttää, että kalatalousvelvoitteiden toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna. Kustannus-hyötyanalyysi on edellytyksenä myös kalatalousvelvoitteen muuttamiselle, sillä luvanhaltijaa ei voida velvoitteen muuttamistilanteessa asettaa eri asemaan verrattuna siihen, että velvoite asetettaisiin ensimmäistä kertaa. Analyysia ei ole kuitenkaan tehty eikä liitetty hakemukseen. Pelkästään hakemuksessa esitettyjen ja valituksenalaisella päätöksellä vahvistettujen, nykytilanteeseen nähden erittäin merkittävästi korotettujen istutusvelvoitteiden toteuttaminen aiheuttaisi valittajalle merkittäviä lisäkustannuksia. Arviota saavutettavissa olevasta hyödystä ei voida perustaa teoreettisiin, yleistason arvioihin istutusten tuloksellisuudesta tai kalankulun mahdollistavien rakenteiden toimivuudesta ilman asianmukaista selvitystä siitä, onko teknisesti ja muutoin ylipäätään mahdollista päästä hakemuksessa esitettyihin tavoitteisiin.

Vesilain 19 luvun 10 §:n mukaan lupaviranomainen voi vesilain 3 luvun 22 §:n mukaisesti hakemuksesta muuttaa myös ennen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla annettua kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, mutta tällöin tarkistamisen edellytyksenä on, että sitä on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Lapin ELY-keskuksen hakemuksessa ja aluehallintoviraston valituksenalaisessa päätöksessä on arvioitu puutteellisesti ja yksipuolisesti hankkeen tarpeellisuutta yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta. Hakemuksessa ja valituksenalaisessa päätöksessä viitatut vesistön ekologiaan, vesiluontoon ja joen virkistyskäyttömahdollisuuksiin liittyvät hyödyt ovat olleet tiedossa jo alun perin Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteista päätettäessä ja ne on jo silloisessa intressivertailussa otettu huomioon. Sitä vastoin hakemuksesta puuttuu arvio siitä, miten hakemuksen hyväksyminen vaikuttaisi muihin yleisiin etuihin kuin kalatalouteen. Kemijoen voimalaitosten teho on noin kolmasosa koko Suomen vesivoiman tehosta ja sen osuus Suomen säädettävästä vesivoimasta on noin 50 %. Näin ollen suhteellisen pieneltäkin vaikuttavat rajoitukset Ala-Kemijoen vesivoimalaitosten säätökäyttöön voivat aiheuttaa merkittävää haittaa säätövoiman tuotannolle. Hakemuksessa ei ole esitetty arviota vesilain 19 luvun 10 §:n tarkoittamasta tärkeästä yksityisestä edusta.

Lapin ELY-keskuksen hakemuksessa ja selityksessä on esitetty yksityiskohtaisia vaatimuksia mahdollista tulevaa kalatalousvelvoitetta koskien ja siten tosiasiassa haettu lupaviranomaiselta päätöstä, jossa määrätään tulevan velvoitteen laajuudesta ja sisällöstä. Hakemuksessa ja valituksenalaisen päätöksen määräyksessä 1 on siten tosiasiallisesti kyse pelkkää kalatalousvelvoitteen muuttamista laajemmasta asiasta, ja esitettyjen vaatimusten toteuttaminen edellyttää sellaisten toimenpiteiden suorittamista, joissa on tosiasiallisesti kyse vesitaloushankkeesta. Lapin ELY-keskuksen hakemus ei ole sisältänyt intressivertailua, jossa olisi arvioitu sitä, olisiko hakemuksen mukaisesta kalatalousvelvoitteiden muuttamisesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty huomattava verrattuna hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Kalojen vaelluksen tukeminen edellyttäisi merkittäviä muutoksia voimalaitosten käyttöön ylös- ja alasvaelluksen aikana sekä veden ohijuoksutusta kalateihin. Vaellusyhteyksien tehokkuuteen ja voimalaitoskohtaiseen hävikkiin liittyvien haasteiden vuoksi edes osittaista, istutuksilla tuettua, luonnonkiertoa ei ole mahdollista saavuttaa ilman merkittäviä juoksutusmuutoksia. Valituksenalaisen päätöksen määräyksessä 1 on tältä osin kyse vedenkorkeuteen ja vedenjuoksuun vaikuttavista määräyksistä, jotka vaikuttaisivat merkittävästi voimalaitosten harjoittamaan säännöstelyyn. Vesilain 19 luvun 7 §:n mukainen säännöstelymääräysten tarkistamista koskeva menettely edellyttää valtion valvontaviranomaisen tekemää selvitystä. Kun tällaista selvitystä ei ole tehty, valituksenalaisella päätöksellä ei ole voitu määrätä veden juoksutukseen muutoksia.

Olosuhteiden olennainen muuttuminen

Kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun tarkistamista koskevan vesilain 3 luvun 22 §:n nojalla lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Hallituksen esityksen (HE 266/1984) perusteella kalanhoitovelvoitetta asetettaessa lähtökohtana on luvan saajan velvoittaminen kaikkiin niihin tarkoituksenmukaisiin kalakannan säilyttämistä tarkoittaviin toimenpiteisiin, jotka eivät aiheuta saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia. Säännöksellä ei ole tavoiteltu kalatalousvelvoitteiden yleistä tarkistamista tai mahdollistettu velvoitteiden kustannustason yleistä korottamista. Olosuhteiden olennaista muuttamista koskevan sääntelyn lisäämisellä lakiin ei ole perustettu oikeutta merkittävästi korottaa olemassa olevaa kalatalousvelvoitetta. Mikäli tämä olisi ollut tavoitteena, olisi se tuotu perusteluissa selkeästi esiin.

Olosuhteiden olennaisen muutoksen käyttöala rajautuu velvoitteen muuttamiseen muuttuneita olosuhteita vastaavaksi ja muuttuneisiin olosuhteisiin tarkoituksenmukaiseksi. Viime vuosilta saatujen havaintojen perusteella merialueen olosuhteet vaikuttavat muuttuneen negatiiviseen suuntaan vaelluskalojen kannalta. Istutusmäärien lisääminen näissä olosuhteissa olisi järjetöntä. Lainsäädännön muutosten tarkoituksena ei ole ollut mahdollistaa kalatalousvelvoitteen rahallisen arvon merkittävää kasvattamista missään tilanteessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten KHO:2004:98, KHO 29.1.2013 taltiot 355 ja 356, sekä KHO 29.1.2013 taltio 358 perusteella olosuhteiden olennaisen muutoksen kriteereitä on tulkittu oikeuskäytännössä jossain määrin lain esitöistä ilmenevää lainsäätäjän tarkoitusta laajemmin. Huomionarvoista on, että olosuhteiden olennaisen muutoksen kriteeristön soveltamiseen liittyy päätöksissä merkittävästi tapausten tosiseikkoihin liittyviä erityispiirteitä (Saimaan ja Laatokan järvilohen erityinen suojelutarve). Oikeuskäytännön perusteella kalatalousvelvoitteen muuttamisen tulee olla oikeasuhtaista suhteessa olosuhteissa tapahtuneisiin muutoksiin.

Aluehallintoviraston päätöksessä on usealla eri perusteella katsottu, että asiassa olisi käsillä vesilain 3 luvun 22 §:ssä tarkoitettu olosuhteiden olennainen muutos. Nämä perusteet liittyvät kuitenkin pääasiallisesti yleisen yhteiskunnallisen ja tieteellisen tietämyksen lisääntymiseen, eikä niillä ole välitöntä liityntää nyt kyseessä olevaan Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteeseen. Tulkintaa ei edes säännöksen soveltamiskäytäntö huomioon ottaen voida laajentaa tarkoittamaan yksinomaan tutkimustiedon lisääntymistä taikka sääntelyssä tai ohjelmissa tapahtuneita yleisen tason muutoksia. Myöskään alkuperäisen vahinkoarvion väitetty virheellisyys ei ole laissa tarkoitettu olosuhteiden muutos. Uiton loppuminen ei ole juurikaan muuttanut olosuhteita Kemijoen pääuomassa, eikä se ole vaikutuksiltaan niin merkittävä muutos, että kyse voisi olla olosuhteiden olennaisesta muutoksesta. Isohaaran kalateiden osalta hakemuksessa ei ole esitetty yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten kalatiet toimivat eikä muutoinkaan perusteltu, millä tavoin kalatiet ovat muuttaneet olosuhteita.

Kalataloudelliset kunnostukset eivät ole muuttaneet tilannetta velvoitteen määräämiseen nähden, sillä alkujaankin velvoitteen tasoa arvioitaessa käytettiin luonnonkosken tuotantoarviota. Uitto otettiin huomioon vasta seuraavassa vaiheessa, eli vähentämällä velvoitteen perusteena olevasta tuotantoarviosta 10 %. Uiton loppumisesta huolimatta olosuhteet Kemijoessa eivät kuitenkaan ole muuttuneet, vaan uiton loppumisella on ollut vaikutusta lähinnä Kemijoen sivujoissa, joissa edellytykset vaelluskalojen lisääntymiselle ovat osin parantuneet. Sen sijaan Kemijoki on edelleen pääuomastaan allastettu ja lyhytaikaissäädelty voimatalousjoki, jossa olosuhteet eivät ole lainkaan suotuisia lohikalojen kutemisen tai pienpoikasten selviämisen kannalta. Sitä vastoin lyhytaikaissäädön merkitys on viime vuosina kasvanut, sillä säätövoimaa vaaditaan yhä enenevissä määrin tasapainottamaan tuuli- ja aurinkovoimaan perustuvan sääriippuvaisen tuotannon vaihtelua. Luonnonkierron saavuttaminen Kemijoella ei ole nykyisinkään mahdollista. Uiton loppumisesta huolimatta olosuhteet Kemijoella eivät siis ole olennaisesti muuttuneet.

Uittoväyliä on kunnostettu viimeisten 20–30 vuoden aikana lähemmäs luonnontilaa, mutta etenkin 1970–1980-luvuilla voimassa olleiden periaatteiden mukaisesti kunnostetuilla jokialueilla ei voitu riittävästi huomioida esimerkiksi arvokalojen elinympäristövaatimuksia. Uittoperkausten jokiekosysteemiä muuttava vaikutus oli suurinta pienissä sivujoissa, jotka eivät ole olleet lohen tuotannon kannalta merkityksellisiä. Lisäksi osa uiton vuoksi peratuista koskista on edelleen kunnostamatta. Uiton jäljiltä kunnostetut virtavesikohteet eivät muutoinkaan täysin vastaa luonnontilaisia jokiosuuksia. Todellinen uiton jälkeisistä kunnostuksista seurannut tilanteen parantuminen ei siten kata 100 % aiemmasta 10 %:n velvoitteen uittovähennyksestä. Vielä täyttä 10 %:n lisäystäkään ei voida pitää vesilaissa tarkoitettuna olosuhteiden olennaisena muutoksena.

Aluehallintoviraston päätöksessä ei ole perusteltu, miten jo rakennettujen kalateiden rakentaminen on vaikuttanut kalojen nousuun ja vesistöön, eikä kalateiden toimivuutta ole mitenkään huomioitu hakemuksessa esitettyjen vaatimusten perusteluissa, vaan olosuhteiden olennaisen muutoksen

kohdallakin ainoastaan viitataan niiden olemassaoloon. Jos olemassa olevat kalatiet katsottaisiin olosuhteiden olennaiseksi muutokseksi, olisi kalatalousvelvoite tullut asettaa siten, että kyseiset kalatiet nykyisin mitoituksin täyttävät Isohaaran osalta velvoitteen vaellusyhteyden osalta.

Vesilaissa tarkoitetulla olosuhteiden olennaisella muutoksella viitataan tosiasiallisiin muutoksiin vallitsevissa olosuhteissa. Valituksenalaisen päätöksen perustelut koskien tiedon lisääntymistä ja muuttumista Perämeren lohijokien potentiaalisesta lohen ja meritaimenen poikastuotantoon sopivien alueiden pinta-alasta, poikastuotannosta ja poikastuotantoon vaikuttavista tekijöistä eivät millään tavalla liity olosuhteisiin tai niiden muuttumiseen. Lapin ELY-keskuksen hakemuksessaan esittämät väitetyt muutokset eivät ole laissa tarkoitettuja olosuhteiden olennaisia muutoksia, vaan oikeudellisesti näissä seikoissa on kyse aiemman vahinkoarvion virheellisyyttä koskevista väitteistä, jotka olisi tullut esittää asiaa koskevan valitusasian yhteydessä tai mikäli vahinkoarvio olisi myöhemmin katsottu virheelliseksi, olisi asia tullut käsitellä ennakoimattomia seurauksia ja vahinkoja koskevia säännöksiä soveltaen.

Myöskään mitään sellaista uutta tietoa ei ole tullut, jonka perusteella Kemijoen poikastuotantopinta-alan ja poikastuotannon voitaisiin katsoa muuttuneen siten, että tuota uutta tietoa voitaisiin pitää olosuhteiden olennaisena muutoksena. Tornionjoesta saatu uusi tieto poikastuotantoalueista ja niiden tuotosta ei sellaisenaan sovellu perustaksi esittää muutoksia Kemijoen ja sen sivujokien osalta, sillä Tornionjoen ja Kemijoen fysikaalisissa ominaisuuksissa on merkittäviä eroja nimenomaan poikastuotantoalueiden määrään ja laatuun vaikuttavien putouskorkeuden ja koskimaisten alueiden kaltevuuden suhteen. Lohen poikastuotantoalan on arvioitu kasvaneen Tornionjoessa sen vuoksi, että lohet ovat nousseet ylemmäksi joessa uusille alueille, muun muassa Muonionjoen latvoilla. Kemijoen ja sen sivujokien osalta tällaisia alueita ei ole löydettävissä, sillä Kemijoen ja sen sivujokien latva-alueet sijaitsevat huomattavasti alempana. Arviointimenetelmien muuttuminen tai väitetty Kemijoen poikastuotantoa koskevan tiedon lisääntyminen eivät ylipäätään ole vesilain 3 luvun 22 §:ssä tarkoitettuja olosuhteiden olennaisia muutoksia.

Aluehallintoviraston päätöksen perustelujen mukaan asiassa annettu selvitys sekä Luonnonvarakeskuksen 14.6.2021 päivätty lausunto tukevat sitä käsitystä, että Kemijoen kalatalousvelvoitteiden määräämisen jälkeen on istukkaiden henkiinjäämisessä, ja sitä kautta istutusten kannattavuudessa tapahtunut olennainen muutos. Nämä väitteet koskevat kalatalousvelvoitteen perusteena olevan vahinkoarvion laskennassa käytettyjä tietoja ja ovat lisäksi virheellisiä.

Yleinen tutkimustiedon lisääntyminen muun muassa lohikalakantojen tuotantokapasiteetista, kalakantojen hoidosta ja tilasta sekä kalatieratkaisusta taikka yleinen tutkimusmenetelmien kehitys kalaston osalta ei ole lainsäätäjän tarkoitus huomioiden lain tarkoittama olosuhteiden olennainen muutos. Vesilain 3 luvun 22 §:n säännöstä ei myöskään ole tarkoitettu johdettavan

yksittäiselle hankkeesta vastaavalle velvollisuutta edistää vesiympäristön tilaa enemmän kuin hankkeesta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen edellyttää.

Aiemmassa oikeuskäytännössä keskeisinä olosuhdemuutoksina on pidetty veden laadun paranemista, äärimmäisen uhanalaisen Saimaan järvilohen säilymisen kannalta merkityksellistä uutta tietoa sekä erityisen uhanlaisen Laatokan järvilohen lisääntymistä koskevaa uutta tietoa. Ratkaisujen perusteella olosuhteiden olennaisena muutoksena voidaan pitää lajien säilymisen kannalta merkityksellistä uutta tietoa. Sen sijaan tapauksissa kalastoa ja sen hoitoa koskevan yleisen tutkimustiedon lisääntyminen on nostettu esille lähinnä perusteluna sille, että kalatalousvelvoitteita on mahdollista tarkoituksenmukaisella ja oikeasuhtaisella tavalla päivittää vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Vaikka tutkimustiedon lisääntymiselle on annettu jossain määrin merkitystä osana kokonaisarviota, se ei kuitenkaan itsessään ole sellainen olosuhteiden olennainen muutos, joka oikeuttaisi kalatalousvelvoitteen tarkistamisen. Kemijoen tapauksessa ei ole kysymys uhanalaisen kalakannan suojelusta tai perinnöllisen monimuotoisuuden turvaamisesta, koska alkuperäistä Kemijoen lohi- ja meritaimenkantaa ei ole enää olemassa. Itämeren lohikanta ei ole uhanalainen, eikä sen tila ole viime vuosina heikentynyt. Voimassa olevan velvoitteen mukaiset toimenpiteet ovat riittäviä myös geneettisen monimuotoisuuden säilymisen takaamiseksi.

Kalatieratkaisujen ja tukitoimien kehittyminen ei itsessään tarkoita olosuhteiden olennaisesti muuttuneen. Lapin ELY-keskuksen hakemuksessaan esittämät tiedot esimerkiksi kalateiden 95–100 %:n tehokkuuksista ovat yksittäistapauksia maailmalta ja täysin Kemijokea poikkeavissa olosuhteissa saavutettuja. Viime vuosina on tullut uutta tietoa erityisesti kalateiden ja alasvaellusrakenteiden toimivuudesta sekä vaelluspoikasten alasvaelluksen aikaisesta kuolevuudesta. Uuden tiedon valossa rakennetuissa ja voimakkaasti muutetuissa jokivesissä niin kalateiden toimintatehokkuuteen kuin alasvaelluksen aikaiseen kokonaiskuolevuuteen liittyy monia ongelmia, jotka tekevät vaelluskalojen palauttamisen Kemijoen kaltaisiin vesistöihin hyvin haasteelliseksi.

Vesipuitedirektiivistä, sen kansallisesti täytäntöönpanevasta vesienhoitolaista tai vesienhoitolain perusteella laaditusta vesienhoitosuunnitelmasta ei ole johdettavissa perusteita sen arviointiin, ovatko olosuhteet Kemijoella olennaisesti muuttuneet. Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden osalta Kemijoen voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa ei ole olemassa sellaisia hydrologis-morfologisia toimenpiteitä, jotka toteutettuina muuttaisivat vaelluskalojen tilaa siten, että paras saavutettavissa oleva tila muuttuisi, sillä Kemijoen pääuoman vesimuodostumiin ei ole ilman jatkuvia tuki-istutuksia mahdollista saada aikaan teknistaloudellisin toteuttamiskelpoisin toimenpitein itseään ylläpitäviä lohi- ja taimenkantoja. Vesipuitedirektiivi, siinä asetettu hyvän (saavutettavissa olevan) tilan tavoite tai vesienhoito-ohjelma eivät edellytä voimassa olevan velvoitteen muuttamista eivätkä kalateiden rakentamista, eikä vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteella ole vaikutusta velvoitteen määrittämiseen.

Vahinkoarvio

Vesilain 3 luvun 22 § koskee säännöksen otsikon sanamuodon mukaan nimenomaisesti kalatalousvelvoitetta koskevien määräysten tarkistamista. Kalatalousvelvoitetta koskevien määräysten tarkistaminen tarkoittaa olemassa olevan velvoitteen täsmentämistä tai rajattua muuttamista. Säännöksen sanamuoto tai siihen liittyvät lain esityöt eivät mahdollista sellaista tulkintaa, että kalatalousvelvoitteen tarkistamista koskeva asiassa asia ratkaistaisiin vastaavassa laajuudessa kuin uutta toimintaa koskeva lupa-asia, eli laatimalla kokonaan uusi vahinkoarvio ja antamalla siihen perustuvat määräykset. Säännöksen sanamuoto huomioon ottaen lupaviranomaiselle ei ole myöskään säädetty, eikä esitöissä todettu huomioon ottaen ole tarkoitettukaan säätää, toimivaltaa uuden vahinkoarvion laatimiseen.

Valittaja on hakemuksen vireillä ollessa esittänyt aluehallintovirastolle selvitystä siitä, millä perusteilla nykyistä vahinkoarviota on pidettävä oikeana. Aluehallintovirasto ei ole ottanut kantaa valittajan selvitykseen, vaan on perustellut päätöstään vain viittaamalla Luonnonvarakeskuksen arvioihin. Tämä ei täytä päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Lisäksi Luonnonvarakeskuksen arvioista ei käy ilmi, mihin ne perustuvat.

Aluehallintovirasto on päätöksensä perusteluissa todennut, että Kemijoen poikastuotantokykyä arvioitaessa verrokkijokena voidaan käyttää Tornionjokea. Aluehallintovirasto on tältäkin osin ohittanut valittajan esittämän selvityksen perustelematta. Tornionjoki ja rakentamaton Kemijoki eroavat toisistaan niiden hydrologisten ja morfologisten ominaisuuksien suhteen, joilla on keskeisin merkitys arvioitaessa lohikaloille soveltuvien elinympäristöjen määrää.

Jokien kaltevuus vaikuttaa koskialueiden määrään ja laatuun ja valuma-alueen järvisyys alivirtaamien suuruuteen. Alivirtaama vaikuttaa puolestaan suoraan vaelluskalojen eri-ikäisten jokipoikasten käytettävissä olevan elinympäristön laajuuteen ja laatuun ja on siten määräävä tekijä joen poikastuotantokyvyn kannalta. Tärkeimmät alivirtaamiin vaikuttavat tekijät ovat valuma-alueen järvisyys ja valuma-alueen koko. Järvisyyden kasvu kahdella prosenttiyksiköllä lisää keskialivalumaa 20–35 %.

Kemijoen vesistön järvisyys ennen tekojärvien rakentamista on ollut Taivalkoskella 2,9 %, Kemijärvellä 2,0 % ja Kemihaarassa 0,7 %. Tornionjoki ja erityisesti sen Ruotsin puoleinen osa, joka muodostaa noin 60 % joen valuma-alueesta, on merkittävästi Kemijokea järvisempi. Tornionjoen järvisyys Kukkolankoskella ja Pellossa on 4,6 %, Muonionjoen Muoniossa 3,5 %, ja Kaaresuvannossa 3,4 %. Ruotsin puoleisen Tornionjoen yläosan järvisyys on peräti 8,4 % ja Lainionjoenkin 4,7 %. Näin merkittävät erot järvisyydessä tarkoittavat sitä, että vaelluskalojen poikasvaiheiden kannalta kriittiset elinympäristömuutokset ovat alivirtaamakausina Tornionjoessa huomattavasti vähäisempiä kuin Kemijoessa.

Kemijoen vesistössä Lokka ja Porttipahta ovat hieman alle 250 metriä meren pinnan yläpuolella ja myös Ounasjoen ja Kemijoen latvavedet ovat samoilla

korkeuksilla. Tornionjoella ja Muonionjoessa lohen on todettu nousevan alueille, jotka ovat yli 450 metriä meren pinnan yläpuolella. Tornionjoki-Muonionjoen keskikaltevuus on 0,9 m/km ja Kemijoen sekä sen merkittävien sivujokien 0,6 m/km. Tornionjoki-Muonionjoella koskimaisia alueita on 68 % jokipituudesta, kun niitä Kemijoella on vain 56 %. Tornionjoen Ruotsin puoleisen osan keskikaltevuus on 1,3 m/km, Lainionjoen 2,3 m/km ja Tornionjoen yläosan Rautasjoen 2,7 m/km.

Edellä esitetyn perusteella Kemijokea ei voida keskeisten parametrien osalta verrata Tornionjokeen, ja vahinkoarvio, joka perustuu yksinomaan Tornionjoen poikastuotantopotentiaaliin, on lähtökohdiltaan virheellinen ja perustuu puutteelliseen selvitykseen.

Kemijoen nykyistä kalatalousvelvoitetta määrättäessä Kemijoen poikastuotantopinta-alaksi arvioitiin 4 000 ha. Arvio perustui osaltaan mitattuihin poikkileikkaustietoihin ja osittain karttatarkasteluun. Kemijoen poikastuotantopinta-alan määritteleminen uudelleen ei ole mahdollista, sillä mitään uusia tai tarkempia lähtötietoja ei ole saatavilla laskentaa varten. Tornionjokea koskevan arvion perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä rakentamattoman Kemijoen poikastuotantopinta-alasta. Arviot ovat jokikohtaisia, eikä niitä voida suoraan yleistää koskemaan toista jokea. Erilaisilla menetelmillä tehtyjen poikastuotantoaluemääritysten tuloksia ei voi sellaisenaan vertailla keskenään. Maastotutkimuksiin perustuvat tulokset eivät tue sellaista tulkintaa, että nykyisen velvoitteen mukainen arvio poikastuotantopinta-alasta olisi aliarvioitu.

Nykyinen tutkimustieto ei tue aluehallintoviraston tulkintaa siitä, että poikastuotantoalueiden määrä olisi aliarvioitu nykyvelvoitetta määritettäessä. Uusin tutkimustieto pikemminkin osoittaa, että Kemijärven yläpuolisten poikastuotantoalueiden poikastuotannon merkitys on selkeästi yliarvioitu nykyvelvoitteessa. Ounasjoen kohdalla mitään varsinaista uutta tutkimustietoa ei ole saatu, vaan myös uudempien laskelmien taustalla on käytetty aiempia tietoja ja Ounasjoen alkuperäinen poikastuotantoaluearvio on suuruusluokaltaan oikea. Nykyisen velvoitteen perustana oleva arvio on näin ollen suuruusluokaltaan oikea.

Aluehallintovirasto on käyttänyt vahinkoarviolaskelmassa lohen osalta vaelluspoikastuotantoa 261 kpl/ha. Luku perustuu yksinomaan Tornionjoen vaelluspoikasten MSY-arvioon, joka Luonnonvarakeskuksen 14.6.2021 antaman lausunnon mukaan on johdettu Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) Itämeren lohimallilla lasketusta poikastuotantokapasiteetista.

Aiemman vahinkoarvion poikastuotantomäärien kyseenalaistaminen teoreettisen, kymmeniä vuosia rakentamisen jälkeen tehdyn ja eri jokea koskevan mallinnuksen perusteella ei ole mitenkään perusteltavissa. Itämeren lohimallinnusta ei ole kehitetty jokikohtaisen poikastuotantopotentiaalin arvioimiseen. Myös Luonnonvarakeskus on lausunnossaan 12.10.2020 todennut, että kannan arviointi tehdään mallinnuksessa epäsuorasti ja että

mallinnus on tarkoitettu luonnonlohikantojen nykyisen koon arviointiin sekä meressä ja joissa lähitulevaisuudessa olevien kalamäärien ennustamiseen.

Tornionjoessa vaelluspoikasten määräarvion lisääntyminen on ollut 2000-luvulla selvästi nopeampaa kuin jokipoikasten määrän kasvu. Vertailujoissa ei tällaista ilmiötä ole havaittu. Vuosina 2013–2023 Tornionjoen raportoitu smolttituotanto oli keskimäärin 293 kpl/ha ja laskennallinen 205 kpl/ha, eroa oli 88 kpl/ha. Simuloidut estimaatit olivat 30 % pienempiä kuin raportoidut. On todennäköistä, että smolttituotanto olisi saman verran yliarvioitu.

Epäjohdonmukaisuudet Tornionjoen jokipoikastiheyksien ja smolttituotannon välillä sekä mallinnettujen ja havaittujen nousulohimäärien merkittävä poikkeaminen toisistaan tukevat käsitystä siitä, että Tornionjoen raportoidut smolttituotantoarviot ovat olleet epävarmoja vuodesta 2009 alkaen. Näin ollen pelkästään Tornionjoen käyttäminen vertailujokena Kemijoelle kompensaatiotarpeen arvioinnissa ei voi tälläkään perusteella tulla kysymykseen, sillä se tuottaa harhaanjohtavan ja todennäköisesti selvästi liian suuren vahinkoarvion.

Aluehallintovirasto on käyttänyt velvoitteen laskennassa smolttikertoimena lukuarvoa 2,5. Arvion tarkennus perustuu hakijan 21.6.2021 aluehallintovirastoon toimittamaan Luonnonvarakeskuksen lausuntoon, josta ei kuitenkaan tarkkaan ottaen ilmene, miten laskelma on tehty ja mihin lukuihin se perustuu. Kemijoen nykyisessä kalatalousvelvoitteessa on käytetty kompensaatiokerrointa 1,6, joka soveltuu uudenkin tutkimustiedon perusteella edelleen käytettäväksi arvioitaessa villien ja viljeltyjen lohien eloonjäännin eroa post-smolt-vaiheessa ja aikuisvaiheessa aina paluuseen jokisuulle saakka eikä perusteita sen korottamiselle ole.

Meritaimenen nykyinen istutusmäärä 87 480 kpl/v on vähintään riittävä. Kun huomioidaan vielä jokialueen järvitaimenistutusvelvoite, joka on asetettu kompensoimaan meritaimenen saalistuoton menetystä jokialueella, ollaan meritaimenen osalta ylikompensaatiotilanteessa. Uusin tieto meritaimenen smolttituotannon tasosta osoittaa, että aluehallintoviraston päätöksen mukainen meritaimenen istutusvelvoite on arvioitu virheellisin lähtötiedoin ja on todelliseen kompensaatiotarpeeseen nähden yli kymmenkertainen.

Vaellussiian osalta velvoitteen määräytymisessä on käytetty laskentaperusteita, jotka eivät enää pidä paikkaansa.

Kustannukset ja velvoitteiden toteuttaminen

Kalatalousvelvoitteen toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia rajataan nimenomaisesti vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentissa edellyttämällä, ettei kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta saa aiheutua hankkeesta vastaavalle niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia. Kustannusten ja hyötyjen arvioiminen edellyttää, että hakija esittää hakemuksessaan näistä arviot.

Lapin ELY-keskuksen hakemuksessa ei ole esitetty kvantitatiivista arviota kustannuksista tai hyödyistä. Kustannusarvion puuttumista kokonaisuudessaan ei voida perustella sillä, että hakijalla ei ole kaikkia tietoja käytettävissään. Hakija on kalatalousasioista vastaava viranomainen, joten hakijalta voidaan odottaa perusteltua arviota myös toimenpiteiden kustannuksista. Aluehallintovirasto ei ole päätöksen perusteluissa arvioinut kustannuksia muutoin kuin toteamalla näkemyksenään, että se pitää yhtiöiden esittämiä laskelmia liian suurina. Tällaisia yleisiä sanallisia arvioita ei voida pitää riittävinä ottaen huomioon nyt kysymyksessä olevan velvoitemuutoksen laatu ja laajuus.

Päätökseen tai sen taustalla olleisiin selvityksiin ei sisälly lainkaan arviota istutusvelvoitteesta yleisesti eikä myöskään siitä aiheutuvista kustannuksista. Päätöksessä on ainoastaan todettu, että istutuksesta aiheutuu kasvavia kokonaiskustannuksia.

Luonnonvarakeskuksen tilastotietojen mukaan koko Suomen istutuksiin tuotetaan vuosittain kaikkiaan noin 2 200 000 lohen ja meritaimenen vaelluspoikasta. Tästä määrästä lähes puolet toteuttaa Voimalohi Oy Kemijoen ja Iijoen vesistöjen velvoitteiden kattamiseksi. Voimalohi tuottaa tarvittavista vaelluspoikasista omissa laitoksissaan noin 80 % ja loput 20 % ostetaan sopimuskasvattajilta.

Lainvoimaisen nykyvelvoitteen mukaisesti Kemijoelle istutetaan vuosittain yhteensä 705 000 lohen ja meritaimenen vaelluspoikasta. Valituksenalaisen päätöksen mukainen vaelluspoikasten kokonaisistutusmäärä Kemijoelle on yhteensä 3 838 235 yksilöä vuosittain. Tuotannon lisääminen päätöksen edellyttämään mittakaavaan vaatisi erittäin mittavaa uuden kapasiteetin rakentamista. Poikastuotannon käynnistäminen uudella kalanviljelylaitoksella vie realistisella aikataululla 7–8 vuotta.

Päätöksen mukaisten istutusvelvoitteiden toteuttamiseen vaadittava lohen ja meritaimenen mätimäärä edellyttää uuden, ison emokalalaitoksen rakentamista. Mädintuotannon käynnistäminen uudella emokalalaitoksella vie realistisella aikataululla 11–12 vuotta.

Merialueen vaellussiikavelvoite on nykyisin 3 100 000 yksilöä Kemijoen ja 1 200 000 yksilöä Iijoen istutusvelvoitteeseen. Tähän tarkoitukseen Voimalohella on käytössään 1 295 hehtaaria luonnonravintolammikoita, joilla tuotetaan noin 80 % istutustarpeesta. Päätöksen mukaisesti Kemijoen lainvoimaisesta istutusvelvoitteesta poiketen istutettavien vaellussiikojen keskimitan tulee olla vähintään 10 cm. Vaikka istutettava kalamäärä pysyykin lainvoimaisen velvoitteen mukaisena, johtaa 10 cm:n vähimmäiskeskimitan varmistaminen siihen, että luonnonravintolammikkojen pinta-alaa tulee lisätä Kemijoen istutusvelvoitteen tarpeisiin arviolta 500 hehtaaria. Tuotannon aloittaminen uudella luonnonravintolammikolla vie realistisella aikataululla 6–7 vuotta.

Luonnonravintolammikkojen investointeihin ja käyttökustannuksiin liittyvät kustannukset ovat pääomitettuna 6,6 miljoonaa euroa 30 vuoden ajalta.

Päätöksen mukaisen velvoitekustannusten jakautumisen perusteella tästä 5,5 miljoonaa euroa (83 %) kohdistuu Kemijoki Oy:lle ja 1,1 miljoonaa euroa (17 %) PVO-Vesivoima Oy:lle.

Kalanviljelylaitosinvestointeihin sekä koulutus- ja käyttökustannuksiin liittyvät kustannukset ovat pääomitettuna 334 miljoonaa euroa 30 vuoden ajalta. Päätöksen mukaisen velvoitekustannusten jakautumisen perusteella tästä 277 miljoonaa euroa (83 %) kohdistuu Kemijoki Oy:lle ja 57 miljoonaa euroa (17 %) PVO Vesivoima-Oy:lle.

Kemijoelle rakennettavan vaellusyhteyden suunnittelu, lainvoimaisen luvan saaminen ja toteuttaminen vie realistisella aikataululla 5–7 vuotta. Pääomitettuina kustannukset ovat 122 miljoona euroa, josta Kemijoki Oy:n osuus on 83 miljoona euroa ja PVO-Vesivoima Oy:n osuus on 39 miljoonaa euroa.

Yhteenvetona velvoitteen kustannukset muodostuvat PVO-Vesivoima Oy:n osalta seuraavasti: istutusvelvoitteen investoinnit 19,6 miljoonaa euroa, istutusvelvoitteen vuosikulut 38,4 miljoonaa euroa, kalateiden rakentamiskustannukset 28,0 miljoonaa euroa, kalateiden vuosikulut 8,4 miljoonaa euroa ja kustannukset energiatuotannon menetyksistä rakentamisen aikana 2,6 miljoonaa euroa.

Luontaisesti lisääntyvien kantojen aikaansaaminen ei ole nykyisin teknisin ratkaisuin realistista. Aluehallintovirastonkin näkemyksen mukaan täysin itseään ylläpitävien kantojen muodostuminen Kemijoelle on erittäin haasteellista. Voimalaitosrakentamisen seurauksena syntyneet hidasvirtaiset patoaltaat hyödyttävät esimerkiksi haukea muuttaen alkuperäisen jokiekosysteemin peto-saalis- ja lajisuhteita. Hauen aiheuttaman predaation lisääntyminen patoaltaissa asettaa haasteita lohen ja meritaimenen smolttien alasvaellukselle.

Kutuvaelluksen ja vaelluspoikasten alasvaelluksen aikaisilla tappioilla on keskeinen merkitys vaelluskalojen palauttamisen onnistumisessa. Tappion kokonaismäärä on verrannollinen vaellusesteiden määrään, ja jo hyvin pienet prosentuaaliset muutokset ylös- ja alasvaellustehokkuuksissa vaikuttavat luonnonkierron aikaansaamiseen. Luontaisesti lisääntyvän kannan saavuttaminen ei selvitysten mukaan vaikuta mahdolliselta edes niillä epärealistisen korkeilla ylös- ja alasvaellustehokkuuksilla, joita Lapin ELY-keskus hakemuksessaan esitti velvoitteeksi.

Alkuperäistä Kemijoen lohi- ja meritaimenkantaa ei ole enää olemassa. Kalanviljelyssä ja istutuksissa ei ylläpidetä kalakantaa, jonka perinnöllinen monimuotoisuus olisi viljelyolosuhteiden takia vaarantunut. Nykyisin tehtävillä velvoiteistutuksilla kompensoidaan vesivoimatuotannon merialueen kalastukselle ja kalakannoille aiheutettuja haittoja. Yhdessä luonnonlohituotannon kanssa tämä istutustoiminta on mahdollistanut kaupallisen lohenkalastuksen Itämerellä ja Pohjanlahden rannikolla. Kuitenkaan ei ole perusteltua lisätä edellä mainittuja merialueen velvoiteistutuksia, koska nykyisellääkin osa istutuslohista jää kalastamatta ja

pyörimään istutusjokien edustoille. Tällöin lisääntyy riski sille, että kaloja harhautuu nousemaan myös luonnonlohijokiin.

Ounasjoen ja Kemihaaran kalaston ekologinen tila on vesienhoitosuunnitelmassakin arvioitu erinomaiseksi. Lohen nousu näihin vesimuodostumiin ei siten muuttaisi niiden ekologista tilaa. Kemijoen pääuoman vesimuodostumiin ei saada aikaan itseään ylläpitäviä lohi- ja taimenkantoja. Niiden tila on siten jo nykyisellään näiltä osin hyvä tai paras saavutettavissa oleva tila. Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden osalta Kemijoen voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa ei ole olemassa sellaisia hydrologis-morfologisia toimenpiteitä, jotka toteutettuina muuttaisivat vaelluskalojen tilaa siten, että paras saavutettavissa oleva tila muuttuisi.

Itämeren lohen kalastusrajoitukset ovat tiettyjen uhanalaisten kantojen suojeluun perustuvia. Velvoiteistutusten lisääminen ei sinällään suoraan vaikuta kiintiöihin, koska kiintiöiden kasvattaminen lisäisi myös sekakantakalastusta ja siten näihin uhanalaisiin kantoihin kohdistuvaa kalastusta. Jokialueiden osalta jokainen kutukala olisi edelleen arvokas voimalaitoksittain kertautuvien hävikkien vuoksi eikä nousukalakanta joka tapauksessa kestäisi merkittävää kalastusta. On epätodennäköistä, että velvoitteen muutoksella tosiasiallisesti saavutetaan virkistyksellistä tai taloudellista hyötyä kalastuksen kautta.

Määräykset 1, 5 ja 6 johtavat käytännössä siihen, että yhtiö joutuu toteuttamaan sekä kalan nousun ja alasvaelluksen mahdollistavat rakenteet että kompensoimaan menetykset istutuksin. Määrätty velvoite edellyttää, että kaikki istutusvelvoitteen kattamiseksi vaadittavat kalanviljelylaitosinvestoinnit toteutetaan ennen kuin luvanhaltijat voivat hakea määräyksen 6 mukaista istutusvelvoitteen muutosta. Tämä johtaa väistämättä siihen, että hakemuksen tultua hyväksytyksi osa jo tehdyistä investoinneista joudutaan purkamaan, mikä johtaa tilanteeseen, jossa luvanhaltija on kompensoinut vahingon kahdenkertaisesti. Luonnonkierron edellyttämistä nousu- ja alasvaellustehokkuuksista tehdyt laskelmat osoittavat, että voimalaitoskohtaisesti ja patoaltaittain kertaantuva hävikki on niin suurta, ettei sellaisen, merkittäviä poikasmääriä tuottavan luonnonkierron aikaansaaminen ole realistista, että sen perusteella voitaisiin hakea muutoksia massiivisiin velvoiteistutuksiin. Päätös johtaa siis tilanteeseen, jossa yhtiö velvoitetaan pysyvästi kompensoimaan vahinkoarvion mukaiset laskennalliset menetykset sekä vaellusratkaisuin että ylimitoitetulla istutusvelvoitteella. Kaksinkertaisen kompensaation edellyttäminen on vastoin paitsi vesilakia myös vahingonkorvausoikeuden yleisiä periaatteita ylikompensaation kiellosta.

Yhteenvetona valituksenalaisen päätöksen mukaisen kalatalousvelvoitteen kustannukset ovat todella mittavat. Velvoitteella saavutettavat hyödyt ovat epävarmoja eivätkä joka tapauksessa ole missään suhteessa velvoitteesta aiheutuviin kustannuksiin nähden.

Päätöksen muuttaminen

Voimassa olevan kalatalousvelvoitteen muuttaminen siten, että sillä saavutettaisiin tavoitteena oleva Ounasjoen poikastuotantoalueiden hyödyntäminen lohen ja meritaimenen kutualueina, voi olla mahdollista jollain teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisella toimenpideyhdistelmällä, josta ei aiheudu hyötyihin nähden kohtuuttomia kustannuksia. Päätöksellä asetettu velvoite kuitenkin määrää valittajan rakentamaan tietyllä mitoituksella olevat vaellusratkaisut sekä toteuttamaan istutukset ilman, että näiden määräysten vaikutukset ovat tiedossa. Isohaarassa on jo kaksi olemassa olevaa kalatietä, joista uusin on rakennettu vasta vuonna 2012 ja jonka suunnittelussa on hyödynnetty ELY-keskuksen asiantuntemusta. Tästä huolimatta niiden toimivuus on ollut heikkoa. Asetetut määräajat istutusvelvoitteen toteuttamiselle ovat liitteenä 3 olevassa raportissa tarkemmin perustellusti mahdottomat noudattaa jo yksin vaadittavien investointien aikataulusta johtuen.

Kalatalousvelvoitetta voidaan tässä vaiheessa enintään muuttaa asettamalla valittajalle määräyksessä 1 kalatalousratkaisuja ja luonnonkiertoa tukevia istutuksia koskeva selvitysvelvoite. Mikäli laadittava selvitys osoittaa, että kalatalousvelvoitteen muuttaminen on vesilain 3 luvun 14 §:n mukaisesti mahdollista, voi aluehallintovirasto velvoittaa valittajan hakemaan velvoitteen muuttamista selvityksen perusteella.

Katselmus ja suullinen käsittely

Katselmuksen järjestäminen on tässä asiassa välttämätöntä asian kokoluokan ja velvoitteiden merkityksen hahmottamiseksi. Katselmuksella saadaan sellaista tietoa voimalaitosten rakenteista ja niiden välisten vesialueiden olosuhteista ja ominaispiirteistä, jonka hankkiminen yksinomaan kirjallisen selvityksen perusteella ei ole mahdollista.

Asian ratkaisemiseksi tarpeellisista tosiseikoista, erityisesti siltä osin kuin ne koskevat asetetun velvoitteen hyötyjä ja haittoja sekä velvoitteen perusteena olevan vahinkoarvion virheellisyyttä, ei voida saada riittävää selvitystä yksinomaan kirjallisessa menettelyssä. Asiantuntijoiden näkemyksissä velvoitteen luonnontieteellisistä perusteista on ollut merkittäviä eroja ja yhtiön esittämiä laskelmia ja yksityiskohtaisia selvityksiä on ohitettu perustelematta.

Perusoikeudet ja oikeusperiaatteet

Perustuslakivaliokunnan vahvistaman käytännön mukaisesti vesivoiman osalta suojattu omistusoikeus on nimenomaisesti oikeus hyödyntää koski- eli vesivoimaa. Lapin ELY-keskuksen hakemus ja valituksenalaisessa päätöksessä esitetyt kalatalousvelvoitteen muutokset tarkoittavat kajoamista yhtiön perustuslain 15 §:n 1 momentin suojaamaan omaisuuteen.

Omaisuudensuojan rajoitukset eivät voi suhteellisuusvaatimuksen mukaan olla laadultaan tai ankaruudeltaan merkittävämpiä kuin on perusteltua ottaen

huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Vaaditut toimenpiteet rajoittavat suhteettomasti valittajan oikeutta omaisuutensa käyttöön, ja erityisesti verrattaessa siihen, ettei hakemuksen ja valituksenalaisen päätöksen tavoitteena olevaa luonnonkiertoa voida rajoituksin ylipäätään edes saada aikaiseksi. Mikäli valittajan omaisuudensuojaan halutaan puuttua Isohaaran toimintaa ja tuotantoa rajoittavin toimenpitein, tulee tämän tapahtua täyttä korvausta vastaan.

Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut mahdollistaa kalatalousvelvoitteen kustannusten merkittävää kasvattamista. Mikäli lainsäätäjä olisi katsonut säännöksen tämän mahdollistavan, olisi muutoksesta kalatalousvelvoitteen aikana noudatettu poikkeuslakikäytäntö huomioiden säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Kalatalousvelvoitteen rahallisen arvon erittäin merkittävää nostoa harkittaessa tulee ottaa huomioon myös luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen asettamat rajoitteet sekä kohtuusperiaate. Luottamuksensuojaan sisältyvä oikeutettujen odotusten suoja tarkoittaa, ettei viranomainen voi jälkikäteisesti ja yllättäen puuttua lainvoimaisen viranomaispäätöksen ja lainsäädännön mukaisesti toteutettuun hankkeeseen niin laaja-alaisin ja pitkälle menevin toimenpitein, että hankkeen taloudellinen kannattavuus vaarantuu.

Vesivoimatuotantoon liittyvät näkökohdat

Määrätty velvoite on kokoluokaltaan ja kustannuksiltaan niin poikkeuksellinen, että se vaikuttaa valittajan vesivoimatuotannon harjoittamisen edellytyksiin. Iijoki ja Kemijoki ovat Suomen merkittävimpiä vesivoiman tuotantoon valjastettuja jokia, minkä vuoksi päätöksellä on vaikutuksia Suomen ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, energiantuotannon omavaraisuuteen ja huoltovarmuuteen sekä sähköjärjestelmän toimivuuteen.

Vesivoima on ainoa merkittävä käytössä oleva uusiutuvaan energiaan perustuva säätövoiman tuotantokeino, jonka avulla sähköverkon tasapainottaminen on mahdollista. Jos vesivoiman käyttöä säätövoiman tuotannossa korvataan esimerkiksi maakaasuun perustuvalla tuotannolla, sähköjärjestelmän hiilidioksidipäästöt kasvavat. Tähän nähden asiaa ei voida lähestyä ainoastaan kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevana asiana, vaan tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös kysymyksessä olevien jokien merkitys Suomen sähköntuotannolle laajemmin.

Lopuksi

Suurten voimatalousjokien sähköntuotanto- ja säätömahdollisuuksilla on nykyisessä maailmantilanteessa hyvin keskeinen merkitys sekä omavaraisen ja luotettavan sähköntuotannon turvaamisessa että ilmastonmuutoksen

pysäyttämisessä, johon viranomaisia velvoittavat muun ohella ilmastolain tavoitteet. Velvoite tarkoittaa sitä, että yhtiö joutuu toteuttamaan sekä istutusten että kalankulun edellyttämät investoinnit että vastaamaan vuosittaisista istutus- ja vaellusratkaisujen edellyttämistä kustannuksista.

8. Kemijoki Oy:n valitus

Valittaja on vaatinut, että hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen ja ensisijaisesti hylkää Lapin ELY-keskuksen hakemuksen tai toissijaisesti palauttaa asian aluehallintovirastolle lainmukaista käsittelyä ja lainmukaisen uuden kalatalousvelvoitteen määräämistä varten.

Mikäli hallinto-oikeus ei kumoa aluehallintoviraston päätöstä kokonaisuudessaan, on valittaja kolmassijaisesti vaatinut, että hallinto-oikeus kumoaa lupamääräykset 5 ja 6 sekä muuttaa lupamääräyksiä 1, 4 ja 9. Lupamääräys 1 on muutettava kuulumaan seuraavasti:

”1.

(i) Luvanhaltijoiden on teknologianeutraalisti selvitettävä kunkin voimalaitoksen ympäristön olosuhteet huomioon ottaen vesilain 3 luvun 14 §:n mukainen kalankulun järjestäminen Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten patojen ohi ja suunniteltava kyseisten selvitysten perusteella Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken sekä tarvittavilta osin Isohaaran ja Taivalkosken voimalaitosten patojen ohi pääsyn mahdollistavat ylösnousurakenteet sekä smolttien ja kuteneiden yksilöiden alasvaelluksen mereen mahdollistavat rakenteet ohjausmenetelmineen, tai, mikäli tämä ei vesilain 3 luvun 14 §:n määräykset huomioon ottaen ja sen perusteella tehtävien selvitysten perusteella ole perusteltua, suunniteltava muu edellä mainitun vesilain säännöksen mukainen kalataloudellinen toimenpideyhdistelmä, jonka tavoitteena on mahdollistaa lohen ja meritaimenen potentiaalisten poikastuotantoalueiden hyödyntäminen Ounasjoessa. Isohaaran voimalaitosluvan haltijan on lisäksi tehtävä selvitys ja suunnitelma mahdollisuudesta käyttää Isohaaran jo olemassa olevia kalateitä tässä määräyksessä 1 annettujen velvoitteiden täyttämiseen. Suunnitelmaan on tarvittaessa liitettävä kalateiden toiminnan tehostamista koskeva suunnitelma.

(ii) Mikäli kohdan i) mukaisten selvitysten perusteella on päädytty siihen, että vesilain 3 luvun 14 §:n mukaisesti on mahdollista järjestää kalankulku Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten patojen ohi, yllä mainitut selvitykset ja suunnitelmat, pitäen sisällään esityksen nykyisen kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi uusien velvoitteiden perusteella, on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle voimalaitoskohtaisina hakemusasioina Taivalkosken sekä Isohaaran osalta kahden vuoden kuluttua tämän päätöksen saatua lainvoiman ja Ossauskosken, Petäjäskosken sekä Valajaskosken osalta kolmen vuoden kuluttua siitä, kun Taivalkosken ja Isohaaran tämän määräyksen 1 mukaiset ratkaisut on toteutettu. Kalankulun järjestämistä koskevia ratkaisuja koskevat seuraavat määräykset:

1. Kalankulun mahdollistavat rakenteet on suunniteltava siten, että ne soveltuvat vähintään lohen ja meritaimenen ylös- ja alasvaellukseen. Rakenteet on suunniteltava siten, että ne ovat parhaan käytettävissä olevan tekniikan mukaisia ja niissä voidaan soveltaa parhaita kalankulun mahdollistavia käytäntöjä.

2. Suunnittelussa on myös otettava huomioon, että luvanhaltijoiden tulee luovuttaa maksutta kalankulun mahdollistaviin rakenteisiin tarvittava vesi.

3. Kalatiet tai muut mahdolliset vastaavat ylösvaellusrakenteet on suunniteltava siten, että niissä voidaan johtaa vettä riittävästi lohen ja meritaimenen nousun varmistamiseksi, kuitenkin vähintään 2 m^3/s, mikäli kyseessä on perinteisen teknologian mukainen kalatie. Houkutusveden johtaminen on suunniteltava niin, että lohelle ja meritaimenelle on niiden noustessa järjestettävissä riittävä houkutusvirtaama kaikissa olosuhteissa.

4. Kalankulun mahdollistavat rakenteet on mitoitettava ja suunniteltava niin, että ne ovat käytettävissä koko lohen ja meritaimenen nousuajan tai niiden smolttien alasvaellusajan.

5. Ossauskosken, Petäjäskosken sekä Valajaskosken osalta hakemuksissa on huomioitava Isohaaran ja Taivalkosken voimalaitoksilla toteutetuista ratkaisuista saadut kokemukset.

(iii) Jos kohdan i) mukaisten selvitysten perusteella osoittautuu, ettei kalankulun järjestäminen ole vesilain 3 luvun 14 §:n määräykset huomioon ottaen perusteltua, suunnitelmat muiden edellä mainitun vesilain säännöksen mukaisten kalataloudellisten toimenpideyhdistelmien, joiden tavoitteena on mahdollistaa lohen ja meritaimenen potentiaalisten poikastuotantoalueiden hyödyntäminen Ounasjoessa, toteuttamiseksi on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle.”

Lupamääräystä 4 on muutettava siten, että määräyksen ensimmäisestä kappaleesta poistetaan sanat ”keskipituudeltaan vähintään 10 senttimetrin mittaista”.

Lupamääräystä 9 tulee muuttaa siten, että se alkaa sanoilla ”Edellä 3 ja 4 -kohdissa”.

Valittaja on lisäksi vaatinut, että hallinto-oikeus ennen asian ratkaisemista pyytää perustellun lausunnon Luonnonvarakeskukselta aluehallintoviraston päätökseen liittyvästä kalataloudellisesta vahinkoarviosta ja sen osatekijöistä sekä velvoittaa Luonnonvarakeskuksen esittämään kaikki asiakirjat, jotka ovat vaikuttaneet Luonnonvarakeskuksen 14.6.2021 päivätyn lausunnon johtopäätöksiin ja hallinto-oikeuden pyynnöstä annettavaan uuteen lausuntoon.

Valittaja on vielä vaatinut, että hallinto-oikeus toimittaa katselmuksen ja suullisen käsittelyn.

Perustelut

Prosessuaaliset virheet

Valituksenalaisella aluehallintoviraston päätöksellä on muutettu Pohjois-Suomen vesioikeuden 28.12.1979 antamalla päätöksellä nro 78/79/II määräämää ja korkeimman hallinto-oikeuden 30.5.1980 päätöksellään nro 2860/80 muuttamaa Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitetta. Vesioikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin viitataan jäljempänä yhdessä velvoitepäätöksenä.

Aluehallintoviraston päätös kohdistuu velvoitepäätökseen, ei suoraan voimalaitosten vesitalouslupiin. Velvoitepäätöksessä ei ole voimalaitoskohtaisia määräyksiä, kuten voimalaitosten rakentamista tai käyttöä koskevia määrityksiä.

Velvoitteiden muuttaminen aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti vaatisi muutoksia voimalaitosten teknisiin rakenteisiin sekä voimalaitosten käyttöön. Vaaditun velvoitekokonaisuuden toteuttaminen ei ole mahdollista pelkästään velvoitepäätöstä muuttamalla, vaan toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää voimalaitoskohtaista tarkastelua ja siten voimalaitoskohtaisten vesitalouslupien muuttamista.

Vesilain 3 luvun 22 §:n soveltaminen edellyttää, että lupamääräysten tarkistamisen on kohdistuttava kullekin laitokselle yksilöllisesti määrättyyn velvoitteeseen. Voimalaitosten teknisiin rakenteisiin tehtävät muutokset merkitsevät muutoinkin niin perustavanlaatuista vaikutusta valittajan toimintaan, ettei asian riittävää käsittelyä voida jättää voimalaitoksiin suunniteltujen, kalankulun mahdollistavien rakenteiden lupaprosessiin.

Vesilain 11 luvun 18 § on tarkoitettu sovellettavaksi vesilain mukaiseen hakemusasiaan silloin, kun on olemassa erityisiä syitä antaa päätös yksittäisestä asiakysymyksestä ennen asian ratkaisemista muilta osin. Käytännössä lainkohtaa on sovellettu lähinnä tilanteisiin, joissa korvauskysymysten yksityiskohtainen käsittely olisi vienyt kohtuuttoman suuren osan lupakäsittelyn vaatimasta kokonaisajasta. Lainkohdan mukainen kaksivaiheinen menettely ei sovellu asiaan, jossa on kyse tavanomaisen vesilain mukaisen hakemusasian sijaan jo lainvoiman saavuttaneiden lupapäätösten lupamääräysten tarkistamista koskevasta prosessista, eikä ole olemassa lainkohdassa tarkoitettuja erityisiä syitä ratkaisun antamiseen yksittäisestä asiakysymyksestä ennen ratkaisun antamista muilta osin.

Vesilain 3 luvun 22 §:n mukaisten edellytysten täyttyessä on mahdollista tarkistaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä. Sen sijaan lainkohdan perusteella ei ole mahdollista muuttaa tai määrätä kalatalousvelvoitteita siltä osin kuin osa kokonaisvahingoista on korvattu rahalla. Rahalla korvatut kalatalousvahingot tulee ottaa huomioon

kalatalousvelvoitteen tai -maksun suuruutta arvioitaessa. Aluehallintoviraston päätöksessä on käsitelty voimalaitosten aiheuttamia kalatalousvahinkoja kokonaisuutena ja asetettu uusi kalatalousvelvoite mutta jätetty huomiotta se, että Kemijoen sisävesialueella voimalaitosten aiheuttama kalataloudellinen haitta on jo täysimääräisesti korvattu rahakorvauksin.

Aluehallintoviraston päätökseen ei ole sisällytetty vesilain 3 luvun 14 §:n mukaista kustannus-hyötyanalyysiä. Analyysi on edellytyksenä myös vesilain 3 luvun 22 §:n mukaiselle kalatalousvelvoitteen muuttamiselle, sillä luvanhaltijaa ei voida muuttamistilanteessa asettaa eri asemaan verrattuna siihen, että velvoite asetettaisiin ensimmäistä kertaa. Päätöksessä esitettyjen velvoitteiden toteuttaminen johtaisi erittäin merkittäviin kustannuksiin, eikä luvanhaltijalle voida asettaa tällaisia velvoitteita ilman seikkaperäistä ja asianmukaista selvitystä sen kustannuksista ja saavutettavista hyödyistä. Sekä yksityiset että yleiset menetykset ovat poikkeuksellisen mittavat ja yleiset ja yksityiset hyödyt marginaaliset. Päätöksessä ei ole myöskään arvioitu sitä, olisiko päätöksen mukainen velvoitekokonaisuus sen tavoitteena olevan vaelluskalojen lisääntymiskierron kannalta kustannustehokkain vaihtoehto.

Vesilain 19 luvun 10 §:n mukaan ennen vesilain voimaantuloa annettua kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevia määräyksiä voidaan tarkistaa, mikäli sitä on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Aluehallintoviraston päätöksessä on arvioitu puutteellisesti velvoitteen tarpeellisuutta ja siitä puuttuu kokonaan arvio siitä, miten päätöksen mukaiset velvoitteet vaikuttavat muihin yleisiin etuihin kuin kalatalouteen. Päätöksessä on sivuutettu kokonaan esimerkiksi sähköjärjestelmän toiminnalle aiheutuvat merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset.

Aluehallintoviraston päätöksen mukainen velvoitekokonaisuus vaikutuksineen on katsottava vesilain mukaiseksi vesitaloushankkeeksi, sillä sen mukaisten velvoitteiden toteuttamisella olisi vesiympäristöön ja vesitalouteen ulottuvia vaikutuksia sekä kalateiden rakentamisen että vaadittujen houkutusvirtaamien aiheuttamien virtaamamuutosten takia. Lisäksi päätös sisältää velvoitteen vesitalousluvan hakemisesta sen mukaisille kalateille, joiden rakentamisessa on kiistatta kyse vesilain tarkoittamasta vesitaloushankkeesta. Päätöksessä asetetaan lisäksi reunaehtoja vaadittuihin kalateihin ja alasvaellusratkaisuihin liittyen. Näin ollen aluehallintoviraston olisi tullut liittää vesilain 3 luvun 4 §:n mukainen intressivertailu osaksi päätöstään.

Määräykset, joiden mukaan rakenteiden on sovelluttava lohen ja meritaimenen ylös- ja alasvaellukseen ja joiden mukaan valittajalla on velvollisuus luovuttaa kalankulun rakenteisiin tarvittava vesi ilmaiseksi ja johtaa vettä vähintään 2 m^3/s, ovat vesilain 19 luvun 8 §:n mukaisia veden juoksuun vaikuttavia lupamääräyksiä. Näin ollen määräyksen 1 on katsottava kuuluvan vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavia lupamääräyksiä koskevan vesilain 19 luvun 8 §:n soveltamisalaan. Lainkohdan mukaan muulle kuin säännöstelyä koskevalle vesitaloushankkeelle ennen vesilain voimaantuloa myönnetyn luvan vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavia lupamääräyksiä voidaan tarkistaa tai antaa uusia määräyksiä noudattaen

soveltuvin osin, mitä vesilain 19 luvun 7 §:ssä säädetään. Päätöstä ei ole kuitenkaan edeltänyt vesilain 19 luvun 7 §:n mukainen valvontaviranomaisen selvitys koskien voimalaitosten vedenjuoksun haitallisia vaikutuksia, eikä päätöksessä voida määrätä vedenjuoksuun edellä kuvattuja muutoksia. Lopputulos olisi sama, vaikka hallinto-oikeus katsoisi asiassa tältä osin olevan kyse vesistön säännöstelystä, jolloin asiaan sovellettaisiin suoraan vesilain 19 luvun 7 §:n säännöksiä.

Aluehallintovirasto ei ole käsitellyt asiaa viivytyksettömästi, päätöksentekoa ei ole edeltänyt asianmukainen asian selvittäminen, eikä päätöstä ole perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Lapin ELY-keskuksen hakemus on saapunut aluehallintoviraston käsittelyyn 17.3.2017 ja aluehallintovirasto on antanut asiassa ratkaisun 29.7.2024. Aluehallintovirasto on perustanut keskeiset, luvanhaltijoiden kannalta taloudellisesti merkittävimmät velvoitteet yksipuolisiin selvityksiin, joiden sisältämiä tietoja ei ole perusteltu tieteellisesti tai hallintolain edellyttämällä tarkkuudella. Asian ratkaisemisen kannalta erittäin merkittävät seikat, kuten istutusvelvoitteen suuruuteen vaikuttavat perusteet ja uusien kalatalousvelvoitteiden luomat kustannukset luvanhaltijoille, on jätetty selvittämättä.

Asian käsittelyssä hakija ja yhtiö ovat toimittaneet selvityksiä, joissa on päädytty toisistaan vastakkaisiin johtopäätöksiin. Aluehallintovirasto ei ole kuitenkaan vesilain ja oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla verrannut keskenään vastakkaisia johtopäätöksiä, tai vaatinut niiden osalta uusien johtopäätösten tai selvitysten tekemistä.

Velvoitemuutokset on perustettu selvityksiin, joita ei ole perusteltu niiden merkityksellisyys huomioon ottaen tarpeeksi täsmällisesti tai tieteellisesti aukottomasti.

Velvoitemuutokset toteutuessaan voisivat vaikuttaa Kemijoella sijaitsevien voimalaitosten edellytyksiin toimia taloudellisesti kannattavalla tavalla. Näin ollen aluehallintovirasto ei ole ottanut huomioon luottamuksensuojaperiaatetta. Tällaisten muutosten ei myöskään voida todeta olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Asian käsittelyssä ei ole noudatettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista kohtuullisen ajan vaatimusta, eikä aluehallintoviraston päätöstä ole perusteltu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimalla tavalla.

Edellytykset kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi

Vesilain 3 luvun 14 §:n mukaisesti hankkeesta vastaava on velvoitettava joko toimenpitein tai kalatalousmaksulla kompensoimaan vesitaloushankkeen kalakannoille tai kalastukselle aiheuttamaa vahinkoa. Lainkohdan perusteella lupaviranomaisen tulee tehdä valinta toimenpidevelvoitteen ja kalatalousmaksun välillä. Mikäli lupaviranomainen päätyy harkinnassaan toimenpidevelvoitteeseen, tulee lupaviranomaisen valita toimenpidevelvoitteen tyyppi. Vesilain 3 luvun 22 § ei salli kokonaan uusien velvoitteiden asettamista.

Uusia lupamääräyksiä voidaan lisätä lainvoimaiseen lupapäätökseen ainoastaan vesilain 3 luvun 21 §:n ja 19 luvun 5 §:n tai vesilain 19 luvun 7 §:n mukaisessa menettelyssä. Aluehallintoviraston päätöstä ei kuitenkaan ole perusteltu näillä lainkohdilla, eivätkä niiden soveltumisedellytykset täyty.

Päätöksellä asetettu velvoitekokonaisuus perustuu uuteen vahinkoarvioon kalataloudelle aiheutuvasta vahingosta. Uusi vahinkoarvio ei ole vesilain tarkoittama olosuhteiden olennainen muutos, jonka perusteella lupamääräystä olisi mahdollista muuttaa vesilain 3 luvun 22 §:n mukaisesti. Muutetuilla kalatalousvelvoitteilla pyritään ainakin osittain kompensoimaan samaa edunmenetystä, joka on tullut rahamääräisesti korvatuksi.

Vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaisesti kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan tarkistaa, vaikka olosuhteet eivät olisikaan muuttuneet olennaisesti, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Olosuhteet eivät ole Kemijoella olennaisesti muuttuneet vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen tarkoittamalla tavalla. Näin ollen Kemijoen voimalaitoksia koskevien kalatalousvelvoitteiden tarkistaminen voisi teoreettisesti tulla kyseeseen ainoastaan siinä tapauksessa, että ne katsottaisiin kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi. Aluehallintoviraston päätöksen perustelujen perusteella selvitys- ja suunnitteluvelvoite on määrätty uuden tutkimustiedon ja teknisten ratkaisujen perusteella, ja oikeudellisesti asiassa on tältä osin kyse kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaisen velvoitteen tarkistamisesta. Aluehallintovirasto on päätöksessään soveltanut virheellistä lainkohtaa. Vaikka aluehallintovirasto olisi soveltanut oikeaa lainkohtaa eli vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentin toista virkettä, olisi hakemus tullut hylätä, koska velvoitteen toteuttamiskustannus olisi mainitun säännöksen kustannusrajoituksen vastainen.

Yksinomaan luonnonsuojelulliset kysymykset eivät voi muodostaa perustetta katsoa, että tässä asiassa olisi kyseessä olosuhteiden olennainen muutos vesilain 3 luvun 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Myöskään se, että vahinkoarviota pidetään myöhemmin virheellisenä, ei ole vesilain tarkoittama olosuhdemuutos.

Olosuhteiden olennainen muutos

Hallituksen esityksen (HE 266/1984 vp) perusteella lainsäätäjän tarkoituksena on ollut rajoittaa tarkistaminen epätarkoituksenmukaisten ja käytännössä toimimattomien velvoitteiden korvaamiseen tarkoituksenmukaisella velvoitteella tilanteessa, jossa olosuhteet ovat muuttuneet olennaisesti. Tutkimustieto ja teknistaloudelliset mahdollisuudet on mainittu keinoina, joilla voidaan muuttuneessa tilanteessa aikaansaada tarkoituksenmukainen velvoite epätarkoituksenmukaisen velvoitteen sijaan, ei itsenäisenä perusteena sinänsä tarkoituksenmukaisen velvoitteen rahallisen arvon merkittävään korottamiseen. Olennaisuuden kynnystä ei ole määritelty vesilaissa tai lainvalmisteluaineistossa. Oikeuskäytännössä olennaista muutosta ei ole

perusteltu yksittäisillä tosiseikoilla, vaan kyse on ollut monta eri tekijää huomioivasta kokonaisarviosta.

Kemijoen uittoväyliä on kunnostettu viimeisten 20–30 vuoden aikana lähemmäs luonnontilaa. Etenkin 1970–1980-luvuilla voimassa olleiden periaatteiden mukaisesti kunnostetuilla jokialueilla ei kuitenkaan ole voitu riittävästi huomioida esimerkiksi arvokalojen elinympäristövaatimuksia. Uittoperkausten jokiekosysteemiä muuttava vaikutus oli suurinta pienissä sivujoissa, jotka eivät ole olleet lohen tuotannon kannalta merkityksellisiä. Osa uiton vuoksi peratuista koskista on myös edelleen kunnostamatta. Uiton loppumisen ja elinympäristökunnostusten ansiosta aiheutuneita muutoksia Kemijoen olosuhteissa ei voida pitää vesilain tarkoittamalla tavalla olennaisina.

Yleispiirteisellä toteamuksella Isohaaran kalateistä ei voida perustella Kemijoen olosuhteiden muuttumisen olennaisuutta, varsinkin, kun aluehallintovirasto on perusteluissaan tuonut esiin, että kalateiden toimivuudessa on parantamisen varaa. Taivalkosken kalatiehakemuksen osalta ei ole miltään osin perusteltua tai tarkoituksenmukaista lukea valittajan vapaaehtoisesti toteuttamia vaelluskalaratkaisuja valittajan vahingoksi siten, että ne katsottaisiin perusteeksi asettaa valittajalle yhä ankarampia kalatalousvelvoitteita.

Pelkästään teknisen kehityksen ja tutkimustiedon lisääntymisen perusteella ei voida muuttaa Kemijoen kalatalousvelvoitteita, sillä joen fyysisissä olosuhteissa ei tosiasiassa ole tapahtunut olennaisia muutoksia.

Hakemuksessa esitettiin, että rakentamaton Kemijoki on ollut fysikaalisten ominaisuuksien suhteen samankaltainen kuin Tornionjoki. Jokien kokonaisputouskorkeus ja koskimaisten alueiden kaltevuus poikkeavat kuitenkin erittäin merkittävästi toisistaan. Lohen poikastuotantoalan on arvioitu kasvaneen Tornionjoessa sen vuoksi, että lohet ovat nousseet ylemmäksi joessa uusille alueille. Kemijoen ja sen sivujokien osalta tällaisia alueita ei ole löydettävissä. Joet eroavat myös siltä osin, että Tornionjoessa ei ole Kemijärven kaltaista läpivirtausjärveä, joka leikkaa sen yläpuolisten poikastuotantoalueiden smolttituotantoa.

Sellaista uutta tietoa ei ole tullut, jonka perusteella Kemijoen poikastuotantopinta-ala ja poikastuotanto olisi muuttunut siten, että tuota uutta tietoa voitaisiin pitää olosuhteiden olennaisena muutoksena. Sen sijaan uutta tietoa on tullut erityisesti kalateiden ja alasvaellusrakenteiden toimivuudesta sekä vaelluspoikasten alasvaelluksen aikaisesta kuolevuudesta. Tämä uusi tieto osoittaa, että rakennetuissa ja voimakkaasti muutetuissa jokivesissä niin kalateiden toimintatehokkuuteen kuin alasvaelluksen aikaiseen kokonaiskuolevuuteen liittyy monia ongelmia, jotka tekevät vaelluskalojen palauttamisen Kemi- ja Iijoen kaltaisiin vesistöihin hyvin haasteelliseksi.

Kemijoen alkuperäinen lohikanta on hävinnyt kokonaan voimalaitosrakentamisen seurauksena, eikä luonnon monimuotoisuutta koskeville argumenteille siltä osin voida tässä tapauksessa antaa mitään

painoarvoa. Kemijoen alkuperäinen, mereen vaeltava taimen on myös kokonaan hävinnyt, mutta Kemijoen vesistöalueella tavataan ilmeisesti edelleen alkuperäistä paikallista taimenta, joskin näidenkin kannat ovat todennäköisesti istutustoiminnan vuoksi sekoittuneet, kuten muuallakin Suomessa.

Vesipuitedirektiiviä ja sen toimeenpanemiseksi säädettyä kansallista lainsäädäntöä sovelletaan uuden hankkeen lupaharkintaan, josta tässä asiassa ei ole kyse. Myöskään oikeudellisesti sitomatonta kalatiestrategiaa ei voi pitää itsenäisenä olosuhdemuutoksena. Vaelluskalakantojen yhä heikkenevän tilan arvioidaan nykytiedon valossa johtuvan muun muassa ilmastonmuutoksesta. Kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevalla päätöksellä ei voida määrätä kompensoitavaksi sellaista vahinkoa, jolla ei ole minkäänlaista syy-yhteyttä voimalaitosten rakentamiseen.

Vahinkoarvion virheellisyys

Aluehallintovirasto on perustanut päätöksensä vahinkoarvion osalta yksinomaan Luonnonvarakeskuksen lausuntoon. Lausunto on kahden sivun mittainen ja lausunnossa Luonnonvarakeskus on vain perustelemattomasti ilmoittanut, mikä vahinkoarvion suureiden oikea lukuarvo on. Valittajalle noin 370 miljoonan euron kustannuksia aiheuttavasta velvoitteesta ei laillisesti voida päättää näin puutteellisen ja virheellisen asian selvittämisen perusteella ja päätöstä perustelematta. Nykyisen velvoitteen suuruusluokka on oikea, eikä velvoitteen määrään vaikuttavien suureiden osalta ole tapahtunut olennaisia muutoksia.

Aluehallintovirasto on hyväksynyt päätöksellään Lapin ELY-keskuksen esityksen siitä, että Kemijoen poikastuotantopinta-ala on 5 000 ha nykyisen velvoitteen mukaisen 4 000 ha:n sijaan. Nykyinen tutkimustieto ei tue tätä johtopäätöstä, vaan uusin tutkimustieto osoittaa, että Kemijärven yläpuolisten poikastuotantoalueiden poikastuotannon merkitys on selkeästi yliarvioitu nykyisessä velvoitteessa ja Ounasjoen alkuperäinen poikastuotantoaluearvio on suuruusluokaltaan oikea. Koskipituuksiin ja Muonionjoen poikastuotantoalueeseen perustuva tehollinen kokonaispoikastuotantoaluearvio Ounasjoki, Kitinen, Luiro ja Kemihaara olisi siten 1 897 ha. Kun käytetään Kemijoen pääuomalle velvoitepäätöksen mukaista velvoitetta määritettäessä esitettyä 2 000 ha, on kokonaispinta-ala 3 897 ha. Velvoitepäätöksen mukaisen velvoitteen perustana oleva arvio on näin ollen suuruusluokaltaan oikea.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan velvoitteen laskennassa on käytettävä smolttikertoimena lukuarvoa 2,5. Tarkennus perustuu Luonnonvarakeskuksen lausuntoon, josta ei tarkkaan ottaen ilmene, miten laskelma on tehty ja mihin lukuihin se perustuu. Kemijoen nykyisessä kalatalousvelvoitteessa on käytetty kompensaatiokerrointa 1,6.

Eri tavoin julkaistuista aineistoista eri vuosille laskettuna smolttikertoimet näyttävät vaihtelevan välillä 1,2 ja 2,2. Nykyisen velvoitteen mukainen smolttikerroin 1,6 soveltuu uudenkin tutkimustiedon perusteella edelleen

käytettäväksi arvioitaessa villien ja viljeltyjen lohien eloonjäännin eroa post-smoltvaiheessa ja aikuisvaiheessa aina paluuseen jokisuulle saakka, eikä perusteita sen korottamiselle ole. Epäjohdonmukaisuudet Tornionjoen jokipoikastiheyksien ja smolttituotannon välillä sekä mallinnettujen ja havaittujen nousulohimäärien merkittävä poikkeaminen toisistaan tukevat käsitystä siitä, että Tornionjoen raportoidut smolttituotantoarviot ovat olleet epävarmoja vuodesta 2009 alkaen. Näin ollen pelkästään Tornionjoen käyttäminen vertailujokena Kemijoelle kompensaatiotarpeen arvioinnissa ei voi tulla kysymykseen, sillä se tuottaa harhaanjohtavan ja todennäköisesti selvästi liian suuren vahinkoarvion.

Uusin tieto meritaimenen smolttituotannon tasosta osoittaa, että aluehallintoviraston päätöksen mukainen meritaimenen istutusvelvoite on arvioitu virheellisin lähtötiedoin ja on todelliseen kompensaatiotarpeeseen nähden yli kymmenkertainen. Jo nykyisen meritaimenen ja sen saalistuottoa jokialueella kompensoimaan asetettu järvitaimenen istutusvelvoite edustaa huomattavaa ylikompensaatiota. Vaellussiian osalta velvoitteen määräytymisessä on käytetty laskentaperusteita, jotka eivät enää pidä paikkaansa. Uusien velvoitteiden pitää perustua vertailujokena käytettävän Tornionjoen siian keskimääräisiin saalistietoihin viimeisen kymmenen vuoden ajalta ja siihen tietoon, että Iijoen siian vuosisaaliit ovat olleet noin 30 % Kemijoen jokituotosta. Näillä perusteilla siikavelvoitetta olisi tullut pienentää nykyisestä, eikä mitään perusteita lisätylle 10 senttimetrin keskipituusvaatimukselle ole osoitettavissa.

Alkuperäistä Kemijoen lohi- ja meritaimenkantaa ei ole enää olemassa. Tornionjoen lohikanta ei tarvitse Ounasjokea sen monimuotoisuutta lisäämään. Ei ole perusteltua lisätä merialueen velvoiteistutuksia, koska nykyiselläänkin osa istutuslohista jää kalastamatta ja pyörimään istutusjokien edustoille. Tällöin lisääntyy riski sille, että kaloja harhautuu nousemaan myös luonnonlohijokiin.

Kalatalousvelvoitteen toteuttamiskelvottomuus

Koko Suomen istutuksiin tuotetaan vuosittain kaikkiaan noin 2 200 000 lohen ja meritaimenen vaelluspoikasta. Tästä määrästä lähes puolet toteuttaa Voimalohi Oy Kemijoen ja Iijoen vesistöjen velvoitteiden kattamiseksi. Voimalohi Oy tuottaa tarvittavista vaelluspoikasista omissa laitoksissaan noin 80 % ja loput 20 % ostetaan sopimuskasvattajilta. Reservissä olevaa ylimääräistä kapasiteettia ei ole olemassa.

Nykyisen velvoitteen mukaisesti Kemijoelle istutetaan vuosittain yhteensä 705 000 lohen ja meritaimenen vaelluspoikasta. Aluehallintoviraston päätöksen mukainen kokonaisistutusmäärä Kemijoelle on yhteensä 3 838 235 yksilöä vuosittain, mikä vaatisi erittäin mittavaa uuden kapasiteetin rakentamista. Poikastuotannon käynnistäminen uudella kalanviljelylaitoksella vie realistisella aikataululla 7–8 vuotta. Aluehallintoviraston päätöksen edellyttämä nopea rakennusaikataulu ei mahdollista ratkaisujen toiminnallisuuden seurantaa ja johtaa pahimmillaan puutteellisten ratkaisujen

kertaantumiseen seuraavissa kohteissa. Nopea aikataulu vaarantaa myös rakentamiseen ja käyttöön liittyvien kokemusten kautta kertyvän osaamisen siirtämisen seuraavaan kohteeseen.

Istutusvelvoitteiden toteuttamiseen vaadittava lohen ja meritaimenen mätimäärä edellyttää uuden, suuren emokalalaitoksen rakentamista. Mädintuotannon käynnistäminen uudella emokalalaitoksella vie realistisella aikataululla 11–12 vuotta. Velvoitteiden hoitoa varten on rekrytoitava 35–45 uutta henkilöä. Näin suuren kalanviljelyalan osaajien määrän rekrytoiminen päätöksen edellyttämällä aikataululla on erittäin haasteellista.

Merialueen vaellussiikavelvoite on nykyisin 3 100 000 yksilöä Kemijoen ja 1 200 000 yksilöä Iijoen istutusvelvoitteeseen. Tähän tarkoitukseen Voimalohi Oy:llä on käytössään 1 295 hehtaaria luonnonravintolammikoita, joilla tuotetaan noin 80 % istutustarpeesta. Loput 20 % ostetaan sopimuskasvattajilta. Aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti Kemijoen lainvoimaisesta istutusvelvoitteesta poiketen istutettavien vaellussiikojen keskimitan tulee olla vähintään 10 cm. Vaikka istutettava kalamäärä pysyykin lainvoimaisen velvoitteen mukaisena, johtaa 10 cm:n vähimmäiskeskimitan varmistaminen siihen, että luonnonravintolammikkojen pinta-alaa tulee lisätä Kemijoen istutusvelvoitteen tarpeisiin arviolta 500 hehtaaria. Tuotannon aloittaminen uudella luonnonravintolammikolla vie realistisella aikataululla 6–7 vuotta.

Vahingon kaksinkertainen kompensaatio

Aluehallintovirasto on määrännyt saman vahingon kompensoitavaksi kahteen kertaan: ensin täysimääräisesti sinänsä määrältään virheellisesti arvioiduilla istutuksilla, ja lisäksi velvoitteella rakentaa vaellusratkaisut saman vahingon kompensoimiseksi. Aluehallintoviraston päätöksen määräyksessä 6 on kyllä määräys siitä, että istutusvelvoitteita mahdollisesti voidaan vähentää vaellusrakenteiden valmistuttua niiden mahdollisesti tuottaman hyödyn perusteella, mutta tämä ei poista kaksinkertaista kompensaatiovelvoitetta. Tämä johtuu siitä, että istutusvelvoitteita voidaan alentaa vasta sitten, kun vaellusrakenteet ovat valmistuneet, jolloin istutusvelvoitteen täysimääräiseksi täyttämiseksi tehdyt 277 miljoonan euron investoinnit on jo tehty ja ne käyvät hyödyttömiksi.

Kustannus-hyötyedellytys

Vesilain 3 luvun 14 §:n perusteella kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. Aluehallintovirasto on sivuuttanut tämän oikeudellisen edellytyksen. Kustannus-hyötyvertailua ei voida tehdä vain kvalitatiivisella tarkastelulla, vaan sekä hyödyt että haitat on myös jollain tasolla kvantifioitava.

Kemijoelle ei voida palauttaa itsensä ylläpitävää vaelluskalakantaa edes osittain. Kemijoessa olisi pysyvästi istutusten varassa oleva, keinotekoisesti ihmisen toimesta ylläpidettävä lohikanta, joka kuolisi sukupuuttoon istutusten loputtua, ja jossa Ounasjoella mahdollisesti kutevat lohet aina lopulta olisivat peräisin myös istutuksista.

Nykyinen smoltti-istutusvelvoite tuottaa kalataloudellista hyötyä merialueella, ja Kemijoella toteutettava niin sanottu sisävesivelvoite tuottaa kalataloudellista hyötyä sisävesialueella. Mikäli Ounasjoen poikastuotantoalueiden hyödyntämiselle perustuen vaelluskalojen nousuun mereltä Ounasjoelle annettaisiin merkitystä, seuraisi tästä väistämättä, että nousukalojen kalastus tulisi kieltää tai vähintään sitä tulisi rajoittaa erittäin voimakkaasti. Kemijoella virkistyskalastushyötyä ei siksi syntyisi lainkaan tai sitä syntyisi hyvin marginaalisesti. Merialueen istutusvelvoitteet nostaisivat jossain määrin merialueen saaliita, mutta lisäisivät lähtökohtaisesti samalla kalastuspainetta ja -kuolevuutta Itämeren sekakalastuksessa, mikä entisestään heikentäisi Itämeren lohen luonnonkantojen elinvoimaisuutta. Päätöksen mukainen istutusten moninkertaistaminen nykyisestä on selkeässä ristiriidassa muun muassa kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) esittämien tavoitteiden kanssa ja vaarantaisi osaltaan Itämeren luonnonlohikantojen tulevaisuuden.

Kuten aluehallintoviraston päätöksessäkin todetaan, itseään ylläpitävää vaelluskalakantaa ei Kemijoelle voida aikaansaada kalatalousvelvoitetta muuttamalla. Tästä seuraa, että vesipuitedirektiivin ja vesienhoitolain perusteella Ala-Kemijoki tulee luokitella hyvään saavutettavissa olevaan tilaan, koska ei ole olemassa sellaista hydrologis-morfologista toimenpideyhdistelmää, jonka perusteella syntyisi itsensä ylläpitävä vaelluskalakanta ja joka ei samalla aiheuttaisi merkittävää haittaa vesivoimatuotannolle.

Aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa on väitetty virheellisesti, että valittajan aluehallintovirastolle esittämissä laskemissa olisi päällekkäisiä kustannuksia, että hinta-arvioita olisi tehty kalliimpien mahdollisten vaihtoehtojen mukaan ja että laskelmiin olisi otettu mukaan myös rakentamaton Sierilän voimalaitos. Valittajaa ei laillisesti voida velvoittaa toteuttamaan kaikkia ratkaisuja, jotka eivät vaaranna sen liiketoimintaa, vaan ainoastaan sellaiset velvoitteet, joiden suorittamisesta ei aiheudu niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna valittajalle kohtuuttomia kustannuksia.

Kemijoelle rakennettavan vaellusyhteyden suunnittelu, lainvoimaisen luvan saaminen ja toteuttaminen vie realistisella aikataululla 5–7 vuotta. Nopea aikataulu ei mahdollista ratkaisujen toiminnallisuuden seurantaa ja johtaa pahimmillaan puutteellisten ratkaisujen kertaantumiseen seuraavissa kohteissa. Erityisesti ensimmäisten vaellusyhteysratkaisujen osalta on tärkeää seurata toimivuutta ennen seuraavien kohteiden suunnittelun käynnistämistä. Nopea aikataulu vaarantaa myös rakentamiseen ja käyttöön liittyvien kokemusten kautta kertyvän osaamisen siirtämisen seuraavaan kohteeseen. Pääomitettuna kustannukset ovat valittajan osalta 83 miljoonaa euroa ja PVO-Vesivoima Oy:n osalta 39 miljoonaa euroa.

Luonnonravintolammikkojen investointeihin ja käyttökustannuksiin liittyvät kustannukset ovat pääomitettuna 6,6 miljoonaa euroa 30 vuoden ajalta. Päätöksen mukaisen velvoitekustannusten jakautumisen perusteella tästä 5,5 miljoonaa euroa kohdistuu Kemijoki Oy:lle ja 1,1 miljoonaa euroa PVO-Vesivoima Oy:lle. Kalanviljelylaitosinvestointeihin sekä koulutus- ja käyttökustannuksiin liittyvät kustannukset ovat pääomitettuna noin 334 miljoonaa euroa 30 vuoden ajalta, josta Kemijoki Oy:n osuus on 277 miljoonaa euroa ja PVO-Vesivoima Oy:n osuus 57 miljoonaa euroa.

Kalatalousvelvoitteesta aiheutuisi valittajalle noin 370 miljoonan euron kustannukset. On ilmeistä, että kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta aiheutuisi vesilain 3 luvun 14 §:n vastaisesti niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna valittajalle kohtuuttomia kustannuksia.

Intressivertailu ja yleinen etu

Vesilain 3 luvun 4 §:n mukainen intressivertailu ei voi johtaa aluehallintoviraston päätöksen mukaiseen lopputulokseen. Velvoitekokonaisuuden yleiset ja yksityiset menetykset ovat poikkeuksellisen mittavat ja yleiset ja yksityiset hyödyt ovat marginaaliset.

Vesilain 19 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavien lupamääräysten tarkistamisen edellytyksenä on, että siitä saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä. Aluehallintoviraston päätöksen määräyksen 1 mukaan kalankulun mahdollistavien rakenteiden on sovelluttava vähintään lohen ja meritaimenen ylös- ja alasvaellukseen ja valittajalla on velvollisuus luovuttaa maksutta kalankulun rakenteisiin tarvittava vesi ja johtaa vettä vähintään 2 m^3/s. Nämä ovat vesilain 19 luvun 8 §:n mukaisia, veden juoksuun vaikuttavia lupamääräyksiä. Koska päätöksellä ei saavuteta yleisen edun kannalta hyötyä, myöskään vesilain 19 luvun 7 §:n mukaiset edellytykset eivät täyty.

Kalatalousvelvoitteen muuttaminen edellyttää vesilain 19 luvun 10 §:n mukaan sitä, että muuttamista on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Tämä edellytys ei täyty.

Perus- ja ihmisoikeudet sekä hallinnon oikeusperiaatteet

Valittajan omistama Kemijoen vesivoima ja sen tuottamat taloudelliset edut sekä viranomaisluvat kuuluvat omaisuudensuojan piiriin. Kalatalousvelvoitteiden muutos heikentäisi merkittävästi valittajan lupien mukaisen toiminnan kannattavuutta. Yhtiön vesioikeudellisia lupia ja näihin liittyviä taloudellisia etuja koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen kielto riistää omaisuutta muutoin kuin julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Tässä asiassa on kyse merkitykseltään poikkeuksellisen suuresta, ilman minkäänlaisia korvauksia tapahtuvasta puuttumisesta omaisuudensuojan

piirissä oleviin viranomaislupiin ja niihin liittyviin taloudellisiin intresseihin arviolta 370 miljoonan euron lisäkustannusten muodossa, eikä omaisuudensuojan loukkaus siksi olisi suhteessa loukkaamisella saavutettaviin etuihin, eikä perusoikeuksien tasapaino säilyisi. Aluehallintoviraston päätös tulee siksi kumota siltä osin kuin sen pysyttäminen olisi vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan omaisuudensuojaa koskevia määräyksiä. Myös EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan määräys omaisuudensuojasta on otettava huomioon velvoitekokonaisuutta arvioitaessa.

Nyt vireillä olevassa asiassa ei ole käsillä sellaista voimakasta ja pakottavaa yleistä etua, joka puoltaisi sitä, että valittajan omaisuudensuojaan puuttuminen olisi hyväksyttyä tavallisella lailla. Aluehallintoviraston päätöksessä ei myöskään ole määrätty valittajalle aiheutuvien menetysten korvaamisesta, eikä mitään muitakaan oikeusturvajärjestelyitä, joiden nojalla voitaisiin puoltaa valittajan omaisuuteen puuttumista tavallisen lain säätämisjärjestyksessä annetun vesilain perusteella.

Kumotun vesilain (264/1961) säätämisen yhteydessä annetussa laissa eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1971) säädetään eräistä oikeuksista, joista voidaan erikseen lailla säätää liittyen vesistöjen tai veden hyödyntämiseen. Tämä laki ei ole sisältänyt kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevia määräyksiä ja näin ollen velvoitteen muuttamista koskevat säännökset, joita ei ole annettu perustuslain säätämisjärjestyksessä eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetussa laissa, eivät voi muodostaa niin sanottua blancovaltuutusta muuttaa kalatalousvelvoitteita ilman oikeudellisia reunaehtoja. Koska kalatalousvelvoitteen muuttamista koskeva sääntely on annettu tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, tulee sääntelyn olla normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön piirissä. Mikäli valittajan omaisuudensuojaan halutaan puuttua aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti, tulee tämän tapahtua täyttä korvausta vastaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) mukaisessa järjestyksessä ja edellyttäen, että lain mukaiset edellytykset täyttyvät.

Vaikka yksiselitteistä kynnysarvoa sille, milloin omaisuudensuojaan puuttuminen muuttuu lainvastaiseksi, ei ole asetettu, on selvää, että aluehallintoviraston päätöksen mukainen laaja ja korvauksetta toteutettava velvoitekokonaisuus merkitsisi valittajan omaisuudensuojan kiellettyä loukkausta. Päätöksen mukaisista toimenpiteistä istutusvelvoitteen ja päällekkäisten vaellusratkaisujen suunnittelua ja toteuttamista koskevat velvoitteet muodostaisivat taloudelliselta arvoltaan merkittävimmän osan velvoitteiden toteuttamisesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista, suuruusluokaltaan peräti 370 miljoonaa euroa. Näin ollen omaisuudensuojan loukkaus olisi erityisen selvä tämän kokonaisuuden osalta. Perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus ei ole itsessään vahvempi perusoikeus suhteessa omaisuudensuojaan.

Luvanhaltijan kannalta ja omaisuudensuojan näkökulmasta on merkittävä ero sillä, määrätäänkö toiminnan edellytyksiin vaikuttava velvoitekokonaisuus

alkuperäisessä lupapäätöksessä vai jälkikäteen velvoitetta muutettaessa. Jälkikäteisen lupapäätökseen puuttumisen seurauksena voi olla jopa toiminnanharjoittajan toiminnan päättyminen taloudellisesti kannattamattomana ja tehtyjen investointien menetys. Mikäli toiminnan edellytyksiin haitallisesti vaikuttava velvoitekokonaisuus määrätään alkuperäisessä lupapäätöksessä, voi toiminnanharjoittaja jättää investoinnin toteuttamatta.

Vesivoima edistää myös ympäristöperusoikeuden toteutumista. Vesivoimalla on keskeinen merkitys ilmastonmuutoksen torjunnassa ja sitä kautta viimekädessä myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Myös tämä seikka tulee ottaa huomioon asiaa ratkaistaessa.

Myönnetyn luvan ehtoihin tehtävä jälkikäteinen puuttuminen on luottamuksensuojan näkökulmasta poikkeuksellista, vaikka tämä on vesilain 3 luvun 22 §:ssä tehty jossain määrin mahdolliseksi. Menettelylle on kuitenkin oltava selkeät oikeudelliset reunaehdot, eikä puuttuminen voi olla niin merkittävää, että kyseessä olevan vesitaloushankkeen edellytykset toimia taloudellisesti kannattavalla tavalla vaarantuvat. Kalatalousvelvoitteen rahallisen arvon korvauksettomassa ja määrällisesti merkittävässä kasvattamisessa ilman nimenomaisen lain säännöksen tukea tulisi ottaa huomioon myös luottamuksensuojaperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen asettamat rajoitteet sekä, sen lakiin kirjaamattomasta asemasta huolimatta, kohtuusperiaate.

Vahingonkorvausoikeuden yleiset opit

Vaikka vireillä olevassa asiassa on kyse vesilain soveltamisesta, on vahingonkorvausoikeuden yleisille opeille kuitenkin annettava tulkinnallista merkitystä, koska kalatalousvelvoitteen määräämisessä on oikeudellisesti kyse kalakannoille tai kalastukselle aiheutuneen edunmenetyksen korvaamisesta täysimääräisesti vesilainsäädännön mukaisilla velvoitteilla ja siltä osin kuin tämä ei ole mahdollista, rahamääräisillä korvauksilla.

Vahingonkorvausoikeudellisesta näkökulmasta aluehallintoviraston päätöksen mukaisen MSY-tason käyttö kalataloudellisen vahingon perustana johtaisi rikastumiskiellon vastaiseen ylikompensaatioon. On selvää, että kalatalousvahingon kompensoinnin lähtökohtana on pidettävä ainoastaan voimalaitoksen rakentamisesta kalataloudelle aiheutunutta haittaa. Merkityksellisten olosuhdetekijöiden määrällisen vaihtelun osalta tietty vaihtelu on katsottava normaaliksi ja tämä tulee huomioida velvoitteiden mitoituksessa.

Päätöksen muuttaminen

Mikäli hallinto-oikeus katsoo, että Kemijoen kalatalousvelvoitetta voidaan muuttaa, on aluehallintoviraston päätöstä kuitenkin muutettava.

On ainakin teoriassa mahdollista, että eri toimenpideyhdistelmin nykyisin tiedossa olevan ja mahdollisesti lähivuosina kehittyvän uuden teknologian perusteella on löydettävissä toimenpideyhdistelmä, jolla eri keinoin mahdollisesti voidaan aikaansaada tilanne, jossa osa vaelluskalojen poikastuotantomenetyksistä kompensoidaan osittain itsensä ylläpitävän vaelluskalakannan perusteella. Tässä tilanteessa kalakannat olisivat edelleen pysyvästi riippuvaisia istutuksista ja muista tukitoimenpiteistä, mutta osa smolttituotannosta perustuisi Kemijoen poikastuotantoalueilla tapahtuneeseen kutuun. Toimenpideyhdistelmän tulee kuitenkin myös olla vesilain 3 luvun 14 §:n mukainen, jotta siitä laillisesti voitaisiin määrätä kalatalousvelvoitteen muuttamisena. Mahdollisen toimenpideyhdistelmän löytäminen vaatii huolellista suunnittelua, eikä sen sisältöä edes osittain Kemijoen tilanteessa voida määrätä etukäteen.

Tämän johdosta asian tässä vaiheessa voidaan enintään päättää siitä, onko kalatalousvelvoitteen tarkistamiselle lailliset edellytykset, eli onko tarkistamista pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena vesilain 19 luvun 10 §:n tarkoittamalla tavalla ja ovatko olosuhteet muuttuneet olennaisesti vesilain 3 luvun 22 §:n tarkoittamalla tavalla. Jos nämä edellytykset täyttyvät, voidaan enintään velvoittaa luvanhaltija selvittämään, onko olemassa kalatalousvelvoitekokonaisuutta, joka on vesilain 3 luvun 14 §:n mukainen. On ennenaikaista suunnitella ja päättää ylempien voimalaitosten velvoitteista ennen kuin alempien voimalaitosten mahdolliset ohitusratkaisut saadaan toimimaan, joten asiassa on edettävä askeleittain.

Määräys 4 on nykymuodossaan toteuttamiskelvoton ja kohtuuttoman kallis. Määräykset 5 ja 6 ovat toteuttamiskelvottomat, johtavat kaksinkertaiseen kompensaatioon ja kustannuksiltaan kohtuuttomat. Määräykseen 9 vaaditut muutokset ovat teknisiä.

Käsittelyyn liittyvät vaatimukset

Koska asiaa ei ole aluehallintovirastossa ratkaistu asianmukaisten selvitysten perusteella, edellyttää valittajan oikeusturva asian selvittämistä hallintoprosessilain mukaisesti hallinto-oikeudessa. Siksi on välttämätöntä, että asian käsittelyssä pyydetään lausunto Luonnonvarakeskukselta, järjestetään katselmus, velvoitetaan Luonnonvarakeskus esittämään edellä mainitut asiakirjat ja järjestetään suullinen käsittely valituskirjelmässä tarkemmin yksilöityjen henkilöiden kuulemiseksi.

Lopuksi

Kalankulun järjestämistä koskevilla ratkaisulla on merkittäviä vaikutuksia vesivoiman ja säätövoiman tuotantoedellytyksiin, eivätkä mittavat vaikutukset rajoitu ainoastaan näiden ratkaisujen toteuttamiseen. Yhtiön toimintaedellytyksiin puuttuminen hakemuksen mukaisesti tarkoittaisi vesivoiman tuotantoedellytysten vaarantumista kansallisella tasolla. Tällä olisi

välittömiä vaikutuksia Suomen sähköjärjestelmän toimintaan ja energiahuoltovarmuuteen, mikä aiheuttaisi suoria yhteiskunnallisia kustannuksia. Yhtiön toimintaedellytyksiin puuttuminen vaikeuttaisi myös Suomen ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Riski toiminnan edellyttämien lainvoimaisten lupien pysyvyyssuojan laajamittaisesta murtamisesta jälkikäteisesti romuttaa investointiedellytykset uusiin hankkeisiin.

9. Maailman Luonnon Säätiö – World Wide Fund for Nature (WWF), Suomen Rahasto sr:n valitus

Valittaja on vaatinut, että hallinto-oikeus muuttaa aluehallintoviraston päätöksen määräyksiä 1 ja 5 ja että hallinto-oikeus hyväksyy Lapin ELY-keskuksen hakemuksessa esitetyt vaatimukset 1 b), 1 d) ja 2 sekä vaatimuksen 3 siltä osin, kuin vaatimuksessa vaaditaan asettamaan Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten luvanhaltijoiden velvoitteeksi hakea rakentamislupaa ja toteuttaa kalatiet. Hakijan vaatimuksesta poiketen rakentamislupa tulee osoittaa haettavaksi viimeistään vuoteen 2027 mennessä.

Määräystä 1 on muutettava siten, että sen kappaleet 3, 4 ja 5, oikeastaan 3, 5 ja 6 korvataan seuraavalla muotoilulla:

”Kalan kulun mahdollistavat rakenteet tulee suunnitella ja toteuttaa siten, että ne soveltuvat parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen kaikille Kemijoen alkuperäisille kalalajeille (ml. vaellussiika, ankerias ja nahkiainen), ja että ekologinen jatkumo toteutuu ympärivuotisesti. Lisäksi vaellusrakenteiden vesitys tulee määritellä määrällisesti, laadullisesti ja ajallisesti riittäväksi voimalaitoskohtaisesti siten, että ne toteuttavat vaatimusta riittävästä ympäristövirtaamasta.”

Määräystä 5 on muutettava siten, että se vastaa hakijan vaatimuksen 5 kohdan ”Merivaelteiset lajit” alakohdissa a) ja b) esitettyä.

Perustelut

Vesipuitedirektiivi asettaa Suomelle oikeudellisen velvoitteen saavuttaa voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien hyvä ekologinen potentiaali/hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila vuoteen 2027 mennessä. Vesimuodostumien ekologinen potentiaali määritetään suhteessa toimenpiteiden kautta saavutettavissa olevaan parhaaseen tilaan. Voimalaitokset, joita valituksenalainen päätös koskee, sijaitsevat voimakkaasti muutetuiksi nimetyillä Ala- ja Keski-Kemijoen vesimuodostumilla. Molempien vesimuodostumien ekologinen tila on arvioitu tyydyttäväksi suhteessa parhaaseen saavutettavissa olevaan tilaan.

Vesipuitedirektiiviä koskevan CIS-ohjeasiakirjan mukaan hyvää ekologista potentiaalia ei ole mahdollista saavuttaa ilman, että päästään lähelle parasta toteutettavissa olevaa ekologista jatkumoa eli tilaa, joka on niin lähellä

häiriötöntä ekologista jatkumoa kuin mahdollista. Ekologisella jatkumolla tarkoitetaan muun muassa organismien liikkeitä vesiekosysteemissä.

Kalatalousvelvoitteiden tulisi olla sellaiset, jotka mahdollistavat Ala- ja Keski-Kemijoen vesimuodostumien hyvän ekologisen potentiaalin saavuttamisen. Koska vesimuodostumien hyvän ekologisen potentiaalin saavuttaminen ei ole mahdollista ilman, että niissä päästäisiin lähelle niin häiriötöntä ekologista jatkumoa kuin mahdollista, uusien kalatalousvelvoitteiden tulisi taata riittävän ekologisen jatkumon toteutuminen. Valittajan määräyksiin vaatimat muutokset ovat yhdenmukaisia Euroopan unionin komission Suomelle antamien suositusten kanssa. Niiden mukaan Suomen tulisi tarkistaa kaikki olemassa olevat vesivoimaluvat vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Määräyksen 1 kappaleet 3, 5 ja 6 eivät ole riittäviä varmistamaan, että Ala- ja Keski-Kemijoen vesimuodostumissa päästäisiin lähelle parasta toteutettavissa olevaa ekologista jatkumoa. Vaatimus päästä lähelle parasta toteutettavissa olevaa ekologista jatkumoa ei priorisoi mitään tiettyjä kala- tai eliölajeja. Ekologisen jatkumon tarkoituksena on varmistaa, että pintavesityypille ominaisten vedessä elävien lajien elinympäristöt ovat ajallisesti ja paikallisesti yhteydessä toisiinsa, jotta lajit voivat toteuttaa elinkiertonsa itseään ylläpitävinä kantoina.

Hyvän ekologisen potentiaalin saavuttaminen edellyttää ekologisen jatkumon ohella ympäristövirtaamaan huomioon ottamista. Komissio on kehottanut Suomea vuonna 2019 toimeenpanemaan ympäristövirtaaman kaikilla vesienhoitoalueilla. CIS-ohjeasiakirjan mukaan voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa ympäristövirtaaman on oltava sellainen, että se ei estä hyvän ekologisen potentiaalin saavuttamista. Hyvän ekologisen potentiaalin saavuttamiseksi luvanhaltijat tulisi määräyksessä 1 nimenomaisesti velvoittaa suunnittelemaan kalankulun mahdollistavat rakenteet siten, että ne täyttävät voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa ympäristövirtaamalle asetetut, vesipuitedirektiiviin pohjautuvat kriteerit.

Nousevien kalojen määrän arviointi on mahdollista esimerkiksi kaikuluotaus- ja merkintätutkimuksen avulla. Näihin arvioihin perustuvat prosenttiperusteiset toimivuusvaatimukset ovat tärkeitä sen varmistamiseksi, että kalatiet tosiasiallisesti takaavat riittävän ekologisen jatkumon toteutumisen. Ilman varmuutta kalateiden riittävästä ekologista jatkumoa toteuttavasta funktiosta Suomi ei voi olla varma, että se pystyy täyttämään unionioikeudellisen velvollisuutensa saavuttaa Ala- ja Keski-Kemijoen vesimuodostumien hyvän ekologisen potentiaalin. Mitattavat, ennalta määrätyt toimivuusvaatimukset ovat myös keskeisiä sen varmistamiseksi, että kalatalousvelvoitteet tosiasiallisesti ehkäisevät ja vähentävät voimalaitosrakentamisesta kalastolle aiheutuneita vahinkoja.

Hallituksen esityksen (HE 277/2009 vp) mukaan kalatalousvelvoitteiden tausta on kalanhoidollinen. Niillä pyritään muun muassa ehkäisemään kalastolle syntyviä vahinkoja ja haittoja. Hallituksen esityksen perustelut on kuitenkin laadittu ennen kuin Euroopan unionin tuomioistuin antoi tuomionsa C-461/13, joka vahvisti vesipuitedirektiivin mukaisten vesistöjen tilatavoitteiden

oikeudellisen velvoittavuuden. Ottaen huomioon direktiivin tulkintavaikutus, on selvää, että kalatalousvelvoitteet tulee asettaa tavalla, joka takaa hyvän ekologisen potentiaalin saavuttamisen.

Aluehallintoviraston päätöksen määräyksessä 5 asetetut korkeat istutusvelvoitteet eivät ohjaa luvanhaltijoita kompensoimaan voimalaitostoiminnasta aiheutuneita poikastuotannon menetyksiä tehokkaasti toimivilla kalannousun mahdollistavilla rakenteilla, jotka varmistaisivat pääsyn lähelle parasta toteutettavissa olevaa ekologista jatkumoa.

Laajaan DNA-aineistoon perustuvan ruotsalaistutkimuksen mukaan Itämeren alueella tehdyt mittavat vaelluspoikasistutukset ovat aiheuttaneet luonnonlohikantojen perimän yksipuolistumista. Laitosviljelystä peräisin olevien poikasten istuttamiseen tulee näin ollen suhtautua suurella varovaisuudella, ja erityisesti välttää jokisuu- ja merialueelle tehtävien istutusten lisäämistä. Suuret istutusmäärät voivat myös välillisesti vaikeuttaa pääsyä lähelle vaelluskalakantojen parasta toteutettavissa olevaa ekologista jatkumoa, sillä istutukset ylläpitävät loheen ja meritaimeneen kohdistuvaa suurta pyyntipainetta meri- ja jokisuualueilla.

Aluehallintoviraston arvio vanhojen uomien vesittämisen kalataloudellisista hyödyistä ei ole paikkansapitävä. Vähävetisiksi jääneiden vanhojen joenuomien vesittäminen ja kunnostaminen on ensisijaisen tärkeä toimenpide Kemijoen vaelluskalakantojen elvyttämisessä. Huomattava osa vesistöalueen menetetyistä lohen ja vaellussiian poikastuotantoalueista on nimenomaisesti sijainnut pääuoman rakennetun alaosan alueella.

Vesienhoitotoimenpiteiden vaikutuksia vesivoimatuotantoon on tutkittu ja arvioitu vuosina 2023 ja 2024 osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa VHS-säätövoimahankkeessa. Hankkeen seminaarissa 3.6.2024 esiteltyjen tulosten mukaan vesienhoitotoimien sähkömarkkinavaikutukset jäävät vähäisiksi. Vesivoiman luontainen vaihtelu on moninkertaista ympäristösäätelyn aiheuttamiin muutoksiin verrattuna. Lisäksi rajoittava vaikutus kohdistuisi ajoille, jolloin vesivoiman suhteellinen arvo on vähäisin. Arvioiden mukaan ekologisesti merkityksellisiä vaikutuksia saadaan aikaan keskimäärin joidenkin prosenttien vähenemällä, mitä ei voida nähdä kohtuuttomana kustannuksena.

Vaelluskalojen luontaisen elinkierron palauttaminen on sitä todennäköisempää, mitä vähemmän patoja kalojen on ohitettava lisääntymis- ja syönnösalueiden välillä. Näin ollen on välttämätöntä pyrkiä luomaan luontaista lisääntymistä myös joen alaosille. Vanhojen joenuomien kunnostaminen ja niihin juoksutettava ympäristövirtaama mahdollistavat vaelluskalojen lisääntymisen myös rakennetulla jokiosuudella.

Lapin ELY-keskuksen vaatimusta 3, jonka mukaan Vanttauskosken, Pirttikosken, Seitakorvan ja Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten luvanhaltijat tulisi velvoittaa hakemaan rakentamislupaa kalateille 9 vuoden kuluessa ja toteuttamaan ne 12 vuoden kuluessa siitä, kun valituksenalainen päätös on saanut lainvoiman, ei voida pitää ennenaikaisena. Vaatimuksen

mukaiset voimalaitokset sijaitsevat Keski-Kemijoen vesimuodostuman alueella, jonka ekologinen tila on arvioitu tyydyttäväksi suhteessa parhaaseen saavutettavissa olevaan tilaan. Suomella on vesipuitedirektiivistä peräisin oleva EU-oikeudellinen velvoite saavuttaa vesimuodostuman hyvä ekologinen potentiaali vuoteen 2027 mennessä.

10. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen valitus

Valittaja on vaatinut, että aluehallintoviraston päätöstä on muutettava siten, että aluehallintoviraston päätös kumotaan siltä osin, kun aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksen kohdat 2, 3, 4 f), 7 b) ja 8 ja päätökseen lisätään näiden hakemuksen kohtien mukaiset velvoitteet, kuitenkin siten, että hakemuksen kohdassa 2 tarkoitettu selvitys vanhojen uomien vesittämisestä ja hakemuksen kohdassa 8 tarkoitettu lupaehtojen tarkistaminen koskisivat myös Pirttikoskea sekä siten, että hakemuksen kohtien 4 f) ja 7 b) osalta päätökseen lisätään seuraava velvoite:

”Luvanhaltijan on osana tarkkailua selvitettävä Kemijokeen nousevan nahkiaiskannan koko, nahkiaiselle soveltuvat kutu- ja toukkatuotantoalueet, toukkatuotanto ylisiirtoalueilla sekä joesta mereen vaeltavien nuorten nahkiaisten määrä ja niille aiheutuvat vaellustappiot voimalaitoksissa ja patoaltailla.”

Lisäksi valittaja on vaatinut, että aluehallintoviraston päätöksen määräys 6 kumotaan ja määräyksiä 1 ja 3–5 muutetaan seuraavasti:

Määräystä 1 on muutettava siten, että siihen lisätään seuraavat velvoitteet:

” - Mitoitusvirtaaman, jonka puitteissa houkutusvettä käytetään, tulee olla vähintään 20 m^3/s kutakin yksittäistä kalatietä kohden.

- Kalojen kulku tulee järjestää kullakin padolla tarvittaessa yhden tai useamman kalatien kautta.

- Kalateiden tulee olla toiminnassa vuosittain 20.5.–20.10. välisen ajan.

- Luvanhaltijoiden tulee vastata kustannuksellaan kalateiden toiminnasta, ylläpidosta sekä rakenteiden ja virtaamien säädöstä.

- Kalateitä ja voimalaitoksia on käytettävä niin, että PVO-Vesivoima Oy:n omistaman Isohaaran voimalaitoksen alapuolelle tulevista lohista vähintään 90 % nousee padon yläpuolelle ja niistä vähintään 75 % nousee Kemijoki Oy:n omistamien Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten kalateiden kautta Valajaskosken padon yläpuolelle. Tavoitteet tulee saavuttaa 5 vuoden kuluttua siitä, kun kalatiet ovat valmistuneet.

- Kunkin voimalaitoksen yhteyteen toteutettavan alasvaellusreitin tulee toimia niin, että Valajaskosken yläpuolelle tulevista vaelluspoikasista 60 % selviytyy viiden voimalaitoksen ohi Isohaaran voimalaitospadon alapuolelle.

Voimalaitoksia on käytettävä niin, että se tukee vaelluspoikasten selviytymistä jokisuuhun.

- Velvoitekokonaisuuden tulee olla toteutettu 10 vuoden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.”

Määräys 3 on muutettava kuulumaan kokonaisuudessaan seuraavasti:

”3. Luvanhaltijoiden on vuosittain kolmen vuoden keskiarvona istutettava Kemijoen vesistöön katselmustoimituksessa selvitetylle vaelluskalojen leviämisalueelle 2 100 000 1-kesäistä, keskipituudeltaan vähintään 10 senttimetrin mittaista sisävesisiian poikasta, 60 000 vaellusikäistä vähintään 20 senttimetrin pituista järvitaimenen tai muiden lohensukuisten sisävesikalojen poikasta sekä paikallisten virtakutuisten sisävesikalojen vahinkoalueelle yhteensä 200 000 siian, keskipituudeltaan vähintään 10 senttimetrin mittaista, ja harjuksen, keskipituudeltaan vähintään 9 senttimetrin mittaista 1-kesäistä poikasta.

Mikäli tarkkailun tulokset tai istutustoimenpiteistä muutoin saatavat kokemukset antavat siihen aihetta, voidaan istutusvelvoitetta muuttaa istutettavien lajien, kantojen sekä istukkaiden ikäryhmän, koon tai määrän suhteen luvanhaltijoiden ja kalatalousviranomaisen sopimalla tavalla, kuitenkin niin, ettei velvoitteiden arvo heikkene. Muutoksista on laadittava kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma ja se on toimitettava kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi.”

Lupamääräystä 4 on muutettava siten, että määräyksen toisen kappaleen ensimmäiseen virkkeeseen lisätään sana ”lajien” sanan ”istutettavien” jälkeen.

Lupamääräystä 5 on ensisijaisesti muutettava siten, että määräykseen sisällytetään alkuperäisen hakemuksen mukaisesti seuraava velvoitesisältö:

”- Luvanhaltijoiden velvollisuutena on suunnitella ja toteuttaa kustannuksellaan kalatalousviranomaisen hyväksymällä tavalla lohen ja meritaimenen ylisiirto Isohaaran voimalaitoksen alapuolelta Ounasjoen vesistöalueelle ja Kemijärven yläpuolelle.

- Kalojen ylisiirtoa varten tulee suunnitella ja toteuttaa tarkoituksenmukaiset laitteet, joiden avulla minimoidaan ylisiirrosta aiheutuva haitta kalateiden toiminnalle ja ylisiirrettävien kalojen kunnolle.

- Ounasjokeen tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 2 000 lohta, joista naaraita vähintään 50 %. Ylisiirtopyynnillä tulee pyrkiä saamaan meri-iältään ja nousuajankohdaltaan luontaisesti vaihteleva emokalasto.

- Ylä-Kemijokeen Kemijärven yläpuolelle tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 300 lohta, joista naaraita vähintään 50 %. Ylisiirtopyynnillä tulee pyrkiä saamaan meri-iältään ja nousuajankohdaltaan luontaisesti vaihteleva emokalasto.

- Ounasjoen vesistöalueelle ja Vähäjokeen sekä Louejokeen tulee siirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 200 meritaimenta.

- Lohen ja taimenen ylisiirtovelvoitteiden toimeenpano tulee aloittaa välittömästi, viimeistään tämän päätöksen tultua lainvoimaiseksi.

- Kalatalousmaksu 30 000 euroa, jota käytetään lohen ja meritaimenen poikastuotantoalueiden kalatalouskunnostuksiin ja muihin toimenpiteisiin.

- Kemijoen vesistöalueen poikastuotantoalueille tulee tehdä lohen ja meritaimenen kotiutusistutuksia suhteutettuna poikastuotantopinta-alaan. Pääosa lohen kotiutusistutuksista kohdennetaan Ounasjoen vesistöalueelle ja meritaimenen istutukset Kemi- ja Ounasjoen sivujokiin. Istutusmäärän tulee vastata yhteensä vähintään 2 miljoonaa yksivuotiasta lohenpoikasta/vuosi ja 200 000 yksivuotiasta meritaimenen poikasta/vuosi. Istutusmääriä voidaan sopeutuvan velvoitehoidon periaatteilla tarkistaa kalatalousviranomaisen hyväksymällä tavalla, mikäli vesistöalueen kalakantojen seurannassa todennetaan merkittävää luonnonpoikastuotantoa. Kotiutusistutuksissa voidaan käyttää mätiä ja eri-ikäisiä poikasia. Istutuspoikasten iästä sovitaan kalatalousviranomaisen kanssa. Kotiutusistutusten toimeenpano tulee aloittaa heti seuraavassa kalanviljelyn tuotantokierrossa muutoshakemuksen tultua ratkaistuksi.

- Kemijoen edustan merialueelle ja Kemijokisuuhun istutetaan 700 000 lohen, vähintään 14 cm:n sekä 100 000 meritaimenen, vähintään 18 cm:n pituista vaelluspoikasta. Enintään 50 % lohen ja taimenen vaelluspoikasista voidaan vapauttaa Taivalkosken patoaltaaseen kalatalousviranomaisen hyväksymällä tavalla.

- Velvoitteen toteuttamistapaa, kuten istutettavaa kalalajia, ikäryhmää, kokoa ja istutuspaikkaa voidaan muuttaa toimenpiteiden tuloksellisuuden parantamiseksi tai varmistamiseksi tai velvoite voidaan toteuttaa muuna, istutusta korvaavana toimenpiteenä, mikäli tarkkailun tulokset tai muu tutkimustieto antavat siihen aihetta. Muutoksista päätetään Lapin ELY-keskuksen ja luvan saajan sopimalla tavalla. Velvoitteen muutoksista on kuultava asianomaista kalatalousaluetta. Mikäli velvoitteenhaltija ja Lapin ELY-keskus eivät pääse yksimielisyyteen velvoitteen muutoksista tai istutuksia korvaavista toimenpiteistä, velvoitteenhaltijan on saatettava asia Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ratkaistavaksi.”

Toissijaisesti lupamääräystä 5 on muutettava siten, että määräyksen viimeinen kappale kuuluu seuraavasti:

”Mikäli tarkkailun tulokset tai istutustoimenpiteistä muutoin saatavat kokemukset antavat siihen aihetta, voidaan istutusvelvoitetta muuttaa istutettavien kantojen sekä istukkaiden ikäryhmien, koon tai määrän suhteen luvanhaltijoiden ja kalatalousviranomaisen sopimalla tavalla, kuitenkin niin, ettei velvoitteiden arvo heikkene. Lisäksi istutusvelvoitetta voidaan muuttaa lohen ja meritaimenen suhteen sekä merialueen että jokialueen

istutusvelvoitteen osalta luvanhaltijoiden ja kalatalousviranomaisen sopimalla tavalla muiksi lohen ja meritaimenen luonnonpoikastuotantoa lohen ja meritaimenen historiallisella esiintymisalueella tukeviksi toimenpiteiksi, kuten emokalojen ylisiirrot tai elinympäristöjen kunnostus, kuitenkin niin, ettei velvoitteen arvo heikkene. Muutoksista on laadittava kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma ja se on toimitettava kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi.”

Perustelut

Vesilain 3 luvun 22 § säätää siitä, mitä edellytyksiä kalatalousvelvoitteen muuttamiseen on oltava olemassa. Kun nämä edellytykset täyttyvät, on kalatalousvelvoitteen sisältöharkinta tehtävä samalla tavalla kuin velvoitetta ensi kertaa asetettaessa. Tässä harkinnassa aluehallintoviraston harkintavaltaa eivät yksityiskohdissaan rajoita esitetyt vaatimukset siitä, miten velvoitetta on muutettava.

Aluehallintovirasto on toiminut vastoin vesilakia ja hallintolain selvittämisvelvollisuutta tekemällä ilman asiallista selvittämistä johtopäätöksiä vanhojen uomien vesittämisen avulla saavutettavista kalataloushyödyistä. Aluehallintovirasto on arvioinut, että kalataloudelliset hyödyt jäävät vähäisiksi, vaikka tätä ei voida edes arvioida ilman hakemuksessa nimenomaisesti vaadittua selvitystä. Lisäksi päätöksessä ei ole riittävästi huomioitu vesienhoitosuunnitelmaa eikä Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoidon toimenpideohjelmaa vuosille 2022–2027. Hakemuksen kohdassa 2 esitettyä vaatimusta ei olisi tullut hylätä.

Olosuhteiden olennainen muutos koskee myös Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten yläpuolisia vesialueita Kemijoessa ja niiden osalta on nyt vireillä olevan asian yhteydessä annettava asiaratkaisu. Aluehallintovirasto on hylännyt vaatimuksen virheellisesti tarkoituksenmukaisuusperusteella. Vaatimus ei voi olla ennenaikainen, koska aluehallintovirasto on itse päätöksessään todennut, että olosuhteet ovat muuttuneet vesistöalueella ja tällöin toimivaltaisen viranomaisen on määrättävä riittävät ja toimivat velvoitteet koko olosuhteiden muuttumista koskevalle vesistöalueelle. Lisäksi kalataloudellinen vahinko ja tarvittavat velvoitteet tulee arvioida ja asettaa huolimatta siitä, millaiseksi mereisten vaelluskalojen vaellusyhteydet ja kyseisten lajien elinolosuhteet muodostuvat. Hakemuksen kohdassa 3 esitettyä vaatimusta ei olisi tullut hylätä.

Kalatalousvelvoitteen tarkistaminen toiminnanharjoittajan omasta hakemuksesta on ensiarvoisen tärkeää. Jo nyt vireillä olevan asian käsittely osoittaa yksiselitteisesti sen, kuinka vaikeaa on puuttua selkeästi puutteelliseen velvoitteeseen, vaikka olosuhteet ovat kiistatta muuttuneet. Kun nyt annettava velvoite on vielä voimakkaasti luvanhaltijan omaan toimintaan ja aktiivisuuteen nojaava, on ensiarvoisen tärkeää määrätä velvoite tarkistettavaksi hakemuksessa esitetyin tavoin. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2018:23 on katsottu, että

tarkistamismääräys voidaan antaa, vaikka kalatalousmääräysten tarkistamisesta on oma säännöksensä vesilain 3 luvun 22 §:ssä. Hakemuksen kohdassa 8 esitettyä vaatimusta ei olisi tullut hylätä.

Tällä hetkellä ei ole riittävästi tietoa siitä, kompensoidaanko kalatalousvelvoitteeseen sisältyvillä nahkiaisen ylisiirroilla aiheutettua haittaa. Nykyinen nahkiaisen ylisiirtopyyntien yhteydessä tehtävä saalisseuranta on riittämätöntä ylisiirtojen tuloksellisuuden arvioimiseksi. Nahkiaista koskevat selvitysvaatimukset liittyvät oleellisella tavalla nahkiaisen ylisiirtojen tuloksellisuuden arviointiin ja siihen, missä määrin ylisiirroilla kompensoidaan nahkiaiselle aiheutettuja haittoja. Lisäksi on tärkeää selvittää, paljonko nahkiaisia Kemijoelle pyrkii ja mikä niiden kohtalo on jokeen päästyään. Edelleen on keskeistä selvittää, tuottaako Kemijoen vesistöalue nykyisellään nahkiaisen toukkia sekä mikä on alasvaeltavien nuorten aikuisten kuolleisuus patoaltailla. Hakemuksen kohdissa 4 f) ja 7 b) esitettyjä vaatimuksia ei olisi tullut kategorisesti hylätä.

Määräyksessä 1 asetetut velvoitteet ovat riittämättömiä sen varmistamiseksi, että kalataloudellisen vahingon kompensoiminen kokonaisuudessaan varmistetaan. Velvoitteet jättävät liiaksi tulkinnanvaraa, eivätkä ole riittävän tarkkoja. Parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa ja parhaita kalankulun mahdollistavia käytäntöjä ei ole määritelty päätöksessä eikä muualla lainsäädännössä eikä niistä ole muutenkaan olemassa yleisesti hyväksyttyä standardia.

Houkutusvirtaamalle tulee asettaa tarkat ja selvät vähimmäisvirtaamavaatimukset. Myöskään ei ole riittävän selvää, miten lohen ja meritaimenen nousuaika ja smolttien alasvaellusaika määritetään. Tarvittaessa on rakennettava useampi kalatie, jotta voidaan varmistaa, että rakenteellisesti ratkaisut mahdollistavat tosiasiallisesti kalannousun ja alasvaelluksen. Toimivuusvelvoitteella varmistetaan velvoitteen tosiasiallinen tehokkuus. Tehokkaasti toimivat kalatiet ovat mahdollisia toteuttaa. Lisäksi kalateiden toimivuus ja tehokkuus paranevat yleensä merkittävästi kalojen yläjuoksulle leimaantumisen ja luontaisen elinkierron elpyessä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kalateitä koskevissa lupapäätöksissä on voitu asettaa kalateiden tarkkailuun ja toimivuuden varmistamiseen liittyviä määräyksiä.

Aluehallintoviraston päätöksen kalatietä koskevissa määräyksissä puhutaan mahdollisimman tehokkaasta kalan kulun järjestämisestä, parhaista kalan kulun mahdollistavista käytännöistä sekä parhaasta käytettävissä olevasta tekniikasta. Edellä mainittujen seikkojen toteutumisen varmistaminen on vaikeaa ilman tarkempia määräyksiä siitä, mitä ne tosiasiassa tarkoittavat. Prosentuaaliset tehokkuusvaatimukset asettavat reunaehdot kalateiden mahdollisimman hyvälle toiminnalle ja ne ovat samalla kalateiden suunnittelua ja käyttöä ohjaavia reunaehtoja. Aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa on myös todettu, että luvanhaltijoiden ei olisi mahdollista vaikuttaa kalankulkuun rakenteissa hakemuksessa vaaditulla tavalla. Kuitenkin kalateiden rakentamista koskevissa lupamääräyksissä luvanhaltija on velvoitettu selvittämään, suunnittelemaan ja rakentamaan kalatiet järjestämällä

kalan kulku mahdollisimman tehokkaasti käyttäen parasta mahdollista tekniikkaa ja parhaita kalan kulun mahdollistavia käytäntöjä. Luvanhaltija on ainoa taho, joka voi vaikuttaa oleellisesti kalojen kulkuun voimalaitoksen ohitse.

Velvoitekokonaisuudelle tulee asettaa kohtuullinen määräaika, jonka puitteissa velvoitekokonaisuuden tavoitteet pyritään saavuttamaan.

Määräyksessä 3 on tarpeen määrätä 1-kesäisten siikaistukkaiden keskipituudesta vastaavasti kuin määräyksessä 4 on määrätty vaellussiikaistukkaiden keskipituudesta. Istukkaiden koko vaikuttaa istutustulokseen. Aluehallintoviraston perustelujen perusteella aluehallintoviraston tarkoituksena ei ole ollut muuttaa niin sanottua sisävesivelvoitetta järvitaimenen osalta, joten määräyksessä 3 on tältä osin ilmeinen virhe. Istutusvelvoitteen muuttamista koskevaan kappaleeseen tulee sisällyttää sana ”kantojen”, jolloin mahdollisissa istutukasvaihdoissa voidaan käyttää kalalajien eri istutuskantoja.

Määräyksen 4 istutusvelvoitteen muuttamista koskevaan kappaleeseen tulee sisällyttää sana ”lajien”, jolloin mahdollisissa istukasvaihdoissa voidaan käyttää eri kalalajeja.

Määräyksessä 5 määrätty huomattavan suuri istutusvelvoite on ristiriidassa lohen ja meritaimenen luontaisen elinkierron palauttamista koskevan tavoitteen kanssa ja sisältää monia riskejä. Määräys ohjaa luvanhaltijoita sitoutumaan vahvasti lohen ja meritaimen viljelypoikastuotantokapasiteetin kasvattamiseen. Riskinä on, että luvanhaltijat katsovat istutuksin tehtävän velvoitehoidon olevan heille taloudellisesti kannattavin tapa hoitaa velvoitetta myös tulevaisuudessa.

Huomattavan suuri vaelluspoikasten istutusmäärä voi voimistaa kilpailua ja vaikuttaa negatiivisesti syönnösvaelluksella olevien istukaspoikasten ja myös luonnonjoista peräisin olevien lohen ja meritaimenen vaelluspoikasten eloonjääntiin. Myös huomattavan suuri määrä pienempiä jokipoikasvaiheen istukkaita voi vaikuttaa pidemmällä aikavälillä negatiivisesti Kemijoen vesistössä lähitulevaisuudessa luonnonkudusta syntyvien lohen ja meritaimenen poikasten elinolosuhteisiin ja heikentää velvoitteen tuloksellisuutta jokipoikasvaiheessa.

Määräyksessä 5 ei ole selkeää päämäärää, mihin mennessä istutuskeskeisestä velvoitehoidosta on tarkoitus luopua. Toteutuessaan sellaisenaan määräys sitoo velvoitehoidon tavoitteen yhä vahvemmin istutuskeskeiseen velvoitehoitoon. Istutuskeskeisen velvoitehoidon riskinä on muun ohella, että laitoskasvatettujen istukkaiden geneettinen monimuotoisuus edelleen kaventuu ja eloonjäänti heikkenee.

Ei ole tarpeen odottaa, että kaikki vaelluskalojen näkökulmasta tarpeelliset ylös- ja alasvaellusratkaisut Ala-Kemijoen voimalaitoksilla ovat rakennetut ja toiminnassa. Kun luonnonmukainen velvoitehoito ylisiirrot mukaan lukien

käynnistetään hyvissä ajoin, saadaan samalla arvokasta tietoa luonnonmukaisemman velvoitehoidon tuloksellisuudesta.

Mikäli määräystä 5 ei muuteta ensisijaisen vaatimuksen mukaisesti, tulee sitä ainakin muuttaa siten, että istutuksia voidaan käyttää istutusten lisäksi myös muihin jokialueella lohen ja meritaimenen lisääntymistä ja poikasten elinympäristöjä parantaviin toimenpiteisiin.

Määräys 6 jättää luvanhaltijoiden itse arvioitavaksi, millä tavalla velvoitehoidon toteuttaminen on kulloinkin taloudellisesti kannattavinta toteuttaa. Riskinä on, että tavoite luonnonmukaisemmasta velvoitehoidosta jää toteutumatta, jos velvoite on luvanhaltijoiden näkökulmasta kannattavinta hoitaa kalankasvatuksen ja istutustoiminnan avulla. Toisaalta arvioon perustuvassa kompensaatiossa ovat riskinä mahdolliset eriävät näkemykset kompensaation tasosta. Lupahakemusvaiheessa ei ole vielä varmuutta myöhemmin rakennettavaksi tulevien vaellusyhteyksien toimivuudesta.

11. Metsähallituksen valitus

Valittaja on vaatinut, että hallinto-oikeus ensisijaisesti muuttaa aluehallintoviraston päätöstä siten, että vaelluskalojen ylös- ja alasvaellusrakenteiden suunnittelu- ja rakentamisvelvoite kokonaisuudessaan laajennetaan koskemaan vesivoimalaitoksia Lapin ELY-keskuksen hakemuksen mukaisesti Rovaniemen kaupungista ylävirtaan ja että luvanhakuvelvollisuutta koskevasta määräyksestä ilmenee myös kalankulun mahdollistavien rakenteiden rakentamisvelvollisuus.

Toissijaisesti valittaja on vaatinut, että hallinto-oikeus palauttaa asian aluehallintovirastolle uudelleen ratkaistavaksi esitettyjen vaatimusten osalta.

Perustelut

Aluehallintovirasto on luetellut päätöksessään useita seikkoja, joiden perusteella olosuhteiden olennaisen muutoksen on todettu tapahtuneen koko Kemijoen vesistössä. Nämä seikat koskevat yhtä lailla koko Kemijoen ja Raudanjoen vesistöaluetta, eikä edellä mainitun alueen poisrajaukselle ole päätöksessä esitetty vesilain mukaisia perusteluja. Aluehallintoviraston näkemystä kalanhoitovelvoitemuutoksen ennenaikaisuudesta ei voida pitää perusteltuna.

Raudanjoen vesistöalue Olkkajärvestä ylöspäin, sekä Raudanjoen pääuoman että Vikajoen pääuoman sekä näihin laskevien sivuvesien osalta on erinomaista vaelluskalojen kutu- ja poikastuotantoaluetta. Raudanjoen vesistöalueella on tehty pitkäjänteistä kalaelinympäristöjen parantamiseen tähtäävää vesistökunnostustyötä parantaen vaelluskalojen elinolosuhteita merkittävästi. Lisäksi ylisellä Kemijoella on laajat, lähes luonnontilaiset joki- ja puroekosysteemit, jotka ovat oleellisia alueita kokonaisvaltaisessa vaelluskalojen palauttamisessa Kemijoen vesistöekosysteemiin. Päätöksen ulottamisella Kemijoen vesistöalueen ylempiin osiin sekä Raudanjoelle

edistetään myös ennallistamisasetuksen toimeenpanoa seuraavien vuosien aikana. Päätös asettaa myös haitankärsijät eriarvoiseen asemaan.

Päätöksen perusteluissa on todettu, että velvoite hakea lupaa kalankulun mahdollistaville rakenteille sisältää myös velvoitteen rakentaa kyseiset kalankulun mahdollistavat rakenteet ja luovuttaa maksutta niihin tarvittava vesi, mutta varsinaisissa määräyksissä rakentamisvelvoitetta ei ole todettu tai kirjattu muutenkaan auki.

12. Villilohi – Yhteistyöverkosto Vaelluskalojen puolesta ry:n ja Lohijokitiimi ry:n valitus

Valittajat ovat vaatineet, että hallinto-oikeus muuttaa päätöstä vastaamaan lakia ja valituksessa esitettyjä vaatimuksia. Muutetut kalatalousvelvoitteet on pantava toimeen valmisteluluvan kautta niin aikaisin kuin mahdollista.

Hallinto-oikeuden on muutettava aluehallintoviraston päätöstä niin, että EU:n vesipuitedirektiivin määräykset ja ympäristötavoitteet toteutuvat.

Kalatalousvelvoitteiden sisältö on määrättävä lain vaatimukset täyttäen siten, että hakemuksessa esitettyä pidetään miniminitasona ja myös aluehallintoviraston käsittelyn kuulemisvaiheessa esitetyt vaatimukset huomioidaan. Hallinto-oikeuden on korjattava aluehallintoviraston päätöksen lain, oikeuden ja biodiversiteetin vastaisuudet ja puutteellisuudet.

Määräystä 1 on muutettava niin, että se kuuluu seuraavasti:

”a. Luvanhaltijoiden on selvitettävä ja toteutettava kustannuksellaan kunkin voimalaitoksen ja ympäristön olosuhteet huomioon ottaen tehokkain kalankulun järjestäminen Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten patojen ohi ja suunniteltava kyseisten selvitysten perusteella voimalaitosten patojen ohi pääsyn mahdollistavat vaellusyhteydet sekä smolttien ja kuteneiden yksilöiden alasvaelluksen mereen mahdollistava vaellusyhteys ohjausmenetelmineen.

b. Yllä mainitut selvitykset ja suunnitelmat on toimitettava toimivaltaiselle lupaviranomaiselle voimalaitoskohtaisina hakemusasioina Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan osalta vuoden ja Raudanjoen Permantokosken voimalaitoksen osalta kahden vuoden kuluttua tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

c. Kalatiet ovat parhaan tunnetun osaamisen mukaisia ja niissä sovelletaan parhaita kalankulun mahdollistavia käytäntöjä.

d. Kalatiet on suunniteltava ja niitä sekä voimalaitoksia on käytettävä siten, että ne soveltuvat Kemijoen vaelluskalojen, merilohen, meritaimenen, vaellussiian, nahkiaisen ja ankeriaan, ylös- ja alasvaellukseen.

e. Kalatiet on pidettävä toiminnassa ympärivuoden ekologisen ympäristövirtaaman mahdollistamiseksi.

f. Kalateitä ja voimalaitoksia on käytettävä niin, että niiden alapuolelle tulevista lohista vähintään 90 % nousee padon yläpuolelle ja vähintään 60 % viiden toisiaan seuraavan padon osalta selviytyy tapahtuvassa vaelluksessa. Ylösnousutehokkuudessa huomioidaan kalatien mahdolliset kutuparit todellisiin kutupesähavaintoihin perustuen, jotta ne eivät heikennä kalatien laskennallista tehokkuuslukua. Toiminnallisuustavoitteet tulee saavuttaa 5 vuoden kuluttua siitä, kun kalateiden rakentaminen on aloitettu.

g. Kalatiet on suunniteltava ja toteutettava siten, että mahdollistavat sellaiset kalamäärät, jotka ovat Kemijoen luonnollisesti lisääntyvien ja itseään ylläpitävien kantojen edellytyksenä (kymmenientuhansien kalojen vuosimääriin).

h. Kalatiet on suunniteltava, toteutettava ja niitä sekä patoja on käytettävä siten, että kalateissä jo niiden ulkopuolella voidaan johtaa vettä riittävästi merilohen, meritaimenen ja muiden edellä mainittujen vaelluskalojen vaelluksen varmistamiseksi. Kunkin voimalaitospadon ohittamiseksi vaadittava virtaama on 5–10 % joen keskivirtaamasta (556 m^3/s), aina minimissään 20 m^3/s. On tavoiteltava vaikuttavuutta. Vaadittava virtaama voidaan jakaa kunkin padon osalla useammalle kalatielle, lisääntymisalueelle ja/tai vanhojen uomien vesityksiin, tällöinkin kalatiekohtaisen minimivirtaaman on oltava riittävä kalojen vaellukselle. Kullekin kalatielle on mahdollistettava vähintään 25 m^3/s lisähoukutusvirtaama, joka voidaan ottaa käyttöön, mikäli toiminnallinen tehokkuusluku uhkaa jäädä täyttymättä. Talvikaudella (1.11.–31.3.) virtaamaa kalateissä voidaan pienentää erikseen määritelty ja määrätty ekologinen ympäristövirtaama huomioiden kuitenkin niin, että kalatien pohja ei koskaan jäädy pohjan eliöstön elinolosuhteet varmistaen.

i. Kalatiet on suunniteltava, toteutettava ja niitä sekä patoja on käytettävä siten, että tulvajuoksutuksia voidaan hyödyntää niiden houkusvirtaamana.

j. Kalatiet on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne mahdollistavat uudelleen muotoilua tilanteissa, joissa toimivuus edellyttää sitä. Toimivuutta ja vaikuttavuutta on seurattava jatkuvasti ja lupaehdot on tarkistettava määräajoin vaikuttavuuden varmistamiseksi.

k. Kalateiden on toteutettava ekologinen jatkumo ja niitä sekä patoja on voitava hyödyntää toteutettaessa ekologista ympäristövirtaamaa.

l. Suunnittelussa on myös otettava huomioon, että luvanhaltijoiden tulee luovuttaa maksutta kalankulun mahdollistaviin rakenteisiin tarvittava vesi ja haitanaiheuttajan on vastattava kaikista muistakin kuluista, joita velvoitteen noudattaminen edellyttää.”

Luvanhaltijan on haettava rakennuslupaa kolmen vuoden kuluessa ja toteutettava rakenteet viiden vuoden kuluessa päätöksen tultua

lainvoimaiseksi. Kalateiden on ominaisuuksiltaan vastattava luonnonmukaisia ohitusuomia vähintään yhden kalatien osalta kunkin padon kohdalla.

Kemijoella on määriteltävä ja määrättävä vaelluskalojen ja niiden luonnollisen elinkierron toteutumisen kannalta välttämättömän ekosysteemin palauttamiseksi jatkuva ja riittävä ekologinen ympäristövirtaama. Virtaama on määriteltävä patokohtaisesti niiden ympäristölupiin. Kemijoen voimalaitoslupien tilanne lyhyaikaissäännöstelyn luvituksen osalta on käytävä tuomioistuimen johdolla huolellisesti läpi.

Luvanhaltijat on velvoitettava lisäämään poikastuotantoalueita patojen lähettyvillä ja kahden vuoden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta toimittamaan toimivaltaiselle lupaviranomaiselle voimalaitoskohtainen suunnitelma Ossauskosken, Petäjäskosken, Raudanjoen Permantokosken, Pirttikosken ja Seitakorvan voimalaitosten vanhojen uomien vesittämisestä ja ennallistamisesta poikastuotantokäyttöön, lisääntymisalueiden suunnittelemisesta Taivalkosken, Valajaskosken ja Vanttauskosken voimaloiden säännöstelypatojen yhteyteen sekä Isohaaran voimalaitoksen yhteydessä olevan Vähähaaran yläosan kunnostamisesta poikastuotantoon. Suunnitelmien tulee sisältää kyseessä olevan alueen mallinnus, joka osoittaa syntyvät lisääntymisalueet riittävine virtaamineen.

Luvanhaltijat on lisäksi velvoitettava neljän vuoden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta toimittamaan toimivaltaiselle lupaviranomaiselle mallinnukseen perustuvat hakemukset muidenkin Kemijoen pääuoman alueiden kunnostamisesta poikastuotantoon.

Kalatalousvelvoitteisiin tulee tehdä kirjaus kaikille vaelluskaloille soveltuvasta ja niiden luonnollisesti lisääntyvien kantojen palauttamista edistävistä ja luonnollisten kantojen ylläpitoa tukevista ylisiirroista kohti lisääntymisalueita. Luvanhaltijoiden tulee ylisiirtää kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain Ounasjokeen vähintään 3 000 merilohta ja 1 500 taimenta sekä Yli-Kemille 1 500 merilohta ja 500 taimenta, joista naaraita vähintään 50 %. Ylisiirrot on kohdistettava Ounasjoen pääuomaan latvavesille, Molkokönkään yläpuoliselle osuudelle, samoin Yli-Kemillä, Martinkylän yläpuolisiin pääuoman vesiin. Ylisiirtopyynnillä tulee pyrkiä saamaan meri-iältään ja nousuajankohdaltaan luontaisesti vaihteleva emokalasto, rasvaevällisiä suosien. Myös muiden vaelluskalojen (siika, nahkiainen ja ankerias) luonnollisesti lisääntyvien kantojen syntymistä ja elinvoimaa on tuettava ylisiirroin.

Kalatalousvelvoitteeseen on lisättävä määräykset jokikutuisille vaelluskaloille soveltuvasta ja niiden luonnollisesti lisääntyvien kantojen palauttamista edistävistä ja luonnollisten kantojen ylläpitoa tukevista jatkuvista ja riittävistä mätilaitoista Ounasjoen ja Kemijoen latvavesille sekä kaikille vaelluskaloille soveltuvasta ja niiden luonnollisesti lisääntyvien kantojen palauttamista edistävistä ja luonnollisten kantojen ylläpitoa tukevista jatkuvista ja riittävistä pienpoikasistutuksista latvavesille.

Istutuksia koskevia määräyksiä on muutettava siten, että istutustoiminta velvoitteen indeksoitu oikeutettu arvo huomioiden ja säilyttäen kohdistetaan luonnollisesti lisääntyvien kantojen syntymistä ja ylläpitoa palvellen pääosin Ounasjoen ja Yli-Kemin latvavesiä painottaen sekä osin Kemijoen pääuoman alemmille osuuksille kutupaikkoja ja sivujokien potentiaaleja etsien ja hyödyntäen. Mereen istuttaminen on lopetettava. Kemijokisuun kalastusjärjestelyt on uudistettava siten, että kalastetaan vain kantojen kestokyvyn sallimissa rajoissa. Terminaalikalastaminen on lopetettava. Istutusvelvoitteen ja merialueen uudistettujen kalastussääntöjen on astuttava voimaan välittömästi.

Voimalaitosten lyhytaikaissäännöstelytilastojen on oltava julkisia.

Määräyksiä on tarkastettava viiden vuoden välein.

Perustelut

Vesipuitedirektiivi liitteineen edellyttää ekologisen jatkumon avaamista ja ekologisen ympäristövirtaaman määrittämistä ja määräämistä. Mikäli kansallisen lainsäädännön ja yhteisön lainsäädännön välillä on ristiriitaa, on noudatettava yhteisön lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Kalatalousvelvoitteissa on huomioitava tarve joen monimuotoisuuden elvyttämiselle. Vesistöt on saatettava hyvään tilaan vuoteen 2027 mennessä.

Valittajat ovat viitanneet EU-tuomioistuimen ratkaisuun Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (C-461/13) ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin KHO:2023:993, oikeastaan KHO 30.3.2023 taltio 993, ja KHO:2019:172.

Aluehallintovirasto on ylittänyt toimivaltansa rajatessaan toimivaltansa hakemuksessa esitettyyn. Kalatalousvelvoitteiden sisältö on säädettävä huomioimaan kaikki lain vaatimukset, korvaamaan aiheutettu vahinko täysimääräisesti sekä olemaan tarkkuudeltaan täytäntöönpantavissa. Hakemus olisi ollut hyvin toisenlainen, mikäli se olisi tullut vireille nyt. Hakemuksessa on puutteita suhteessa yhteisön lainsäädäntöön. Aluehallintoviraston olisi tullut huomioida nuo puutteet ja määrätä enemmän kuin hakemuksessa on haettu. Aluehallintoviraston päätös on myös ristiriidassa kalastuslain tavoitteiden kanssa.

Aluehallintovirasto on hylännyt Lapin ELY-keskuksen vaatimuksen kalateiden selkeistä ja mitattavista toimivuuskriteereistä ja on niiden sijaan asettanut yleisluontoisia tai epäselviä kriteereitä. Sanallisten luonnehdintojen ja toiminnallisuuden tehokkuuskriteerien välinen ero on suuri, sillä se määrittää kalateiden suunnitteluprosessia ja sillä on siten vaikutusta kalatalousvelvoitteen tavoitteen saavuttamisen kannalta. Määräyksessä 1 mainittu parhaan käytettävissä olevan tekniikan käsite on myös ongelmallinen ja epäselvä, koska kalojen vaellusyhteyksien palauttamista koskevaa BAT-kriteeristöä, käytänteitä tai tehokkuuskriteerejä ei ole olemassa. Jää myös

epäselvyyttä siitä, tuleeko kustannustason kohtuullisuus uudelleen arvioitavaksi kalateiden suunnitteluvaiheessa.

Päätöksen nykyinen muotoilu jättää aluehallintoviraston tarkoituksen epäselväksi ja mahdollistaa tulkinnan yleisen kalatalousedun vastaisesti alennetuista tavoitteista. Vuodesta 1980 voimassa olleen Kemijoen kalatalousvelvoitteen aikana vaelluskalakantojen tila on heikentynyt ja geneettinen monimuotoisuus kärsinyt. Erityisesti vaarantuneeksi luokiteltujen, Itämerellä syönnöstävien eri jokien merilohikantojen sekä äärimmäisen uhanalaiseksi luokiteltujen meritaimenen ja vaellussiian kantojen tila on huolestuttava. Myös nahkiaisen kannat ovat heikentyneet ja ankerias on uhanalainen. Siian merkityksellisyyttä vaelluskalana lisää sen luontainen rooli alasvaeltavien smolttien suojakalaparvissa.

Nykytietämyksen mukaan vain luonnollisen lisääntymisen käynnistämiseen ja tukemiseen tarkoitettu istutustoiminta on ekologisesti hyväksyttävää, sillä laitoskantojen istuttaminen edistää lajin sisäistä geneettistä homogenisaatiota. Paras käytettävissä oleva kalateiden tekniikka mahdollistaa kalateiden toiminnan kaikille lajeille.

Pappilankosken kalatien kunnostus siialle osoittaa, että luonnonmukainenkin kalatie voi muodostaa nousuesteen vaatimuksiltaan herkälle lajille, kuten siialle. Luonnonmukainen kalatie on kuitenkin helposti korjattavissa, koska luonnonkiviä voidaan siirtää. Jos luonnonmukaiseen kalatiehen tehdään teknisiä rakenteita, kuten rakokalatieosuuksia, on suuri mahdollisuus, että yksi kohta uomassa muodostaa nousuesteen ja pilaa siten pysyvästi koko muun uoman merkityksen kaikkien vesistössä liikkuvien lajien nousureittinä.

Koska olosuhteet koko Kemijoella ovat muuttuneet, kalatalousvelvoitteiden muutoksen on koskettava koko Kemijokea.

Vesipuitedirektiivin vaatimus hyvän ekologisen potentiaalin toteutumisesta vaatii vaelluskalojen luontaisen lisääntymisen palauttamista Kemijokeen. Tämä puolestaan edellyttää Kemijoen ekologisten olosuhteiden muuttamista vaelluskaloille ja niitä kannattavalle ekosysteemille otollisiksi tarkoittaen ekologisen jatkumon toteuttamista.

Isohaaran kalatiet ovat toisen osapuolen omistuksessa. Velvoite suunnitella ja toteuttaa vaellusyhteys Isohaaran padolla on kyettävä toteuttamaan myös ilman olemassa olevia kalateitä.

Ekologialle erittäin haitallinen ja virkistyskäytölle vaarallinen lyhytaikaissäännöstely on kiellettyä, jos sitä ei ole nimenomaisesti luvassa erikseen sallittu. Lyhytaikaissäännöstelyä ei ole Kemijoella erikseen sallittu yhdelläkään voimalaitoksella. Voimalaitosten säännöstelykäytännöt vaikuttavat kalateiden toimintaan.

Ounasjoen ja Ylä-Kemijoen kunnostettujen ja jo käytettävissä olevien koskialueiden lisäksi Kemijoella on tällä hetkellä yli 300 hehtaaria koskialueita kuivillaan tai vähävetisinä, mikä on merkittävä osuus joen

alkuperäisestä tuotantoalasta. Pääuoman koskissa on tapahtunut myös huomattava osa joen poikastuotannosta. Sen vuoksi on perusteltua, että kosket palautetaan kunnostamalla ja johtamalla niihin riittävä ympäristövirtaama. Vanhoja uomia voidaan kunnostaa lisääntymisalueiksi tulvavirtaamista huolimatta. Tulviin tulee varautua kunnostuksessa jo etukäteen.

Ylisiirrot edistävät nopeista nousuhalukkaista yksilöistä koostuvan kannan syntymistä.

Istutustoiminta on ongelmallinen ja kestämätön keino korvata Kemijoen patoamisella yleiselle kalatalousedulle, virtavesiluonnolle ja sen elinvoimaisuudelle aiheutettua vahinkoa. Pidemmällä aikavälillä laitoskantojen istuttaminen on ekologisesti suorastaan haitallista.

Mereen määrätyt istutukset eivät edistä kalastuslain mukaisia tavoitteita ja nyt määrätyn kalatalousvelvoitteen toteutumista, mutta niistä aiheutuva haitta on laaja-alaista ja merkittävää.

Määräaikaistarkistukset ovat tarpeen velvoitteen täysimääräisen tehokkuuden ja toimivuuden varmistamiseksi. Esitetty määräaika on kohtuullinen ja varmistaa, että biologisesti vaativa kokonaisuus vaelluskalojen luonnollisen lisääntymisen palauttamiseksi saadaan kaikkien siihen vaikuttavien komponenttien osalta optimaaliseen toimintakuntoon. Euroopan unionin komissio on vuonna 2019 vesipuitedirektiivin toteuttamisen seurantaraportissa esittänyt Suomelle kaikkien vesivoimalaitosten lupien määräaikaista tarkastelua.

13. Kuolajärven Lapinkylä ry:n ja Sodankylän Lapinkylä ry:n valitukset

Valittajat ovat vaatineet, että Rovaniemen yläpuolinen Kemijoen vesistöalue sisällytetään kalatalousvelvoitteen piiriin.

Perustelut

Rovaniemen yläpuolisen vesistöalueen jättämiselle pois muutetun kalatalousvelvoitteen piiristä ei ole laillisia perusteita. Päätös kohtelee asianosaisia epätasa-arvoisesti. Aluehallintovirasto ei ole kuullut Entisen Kemin Lapin alueelle sijoittuvia lapinkyliä. Metsästys, kalastus ja poronhoito ovat perinteisiä lapinkylille kuuluvia oikeuksia. Lapinkylien oikeudet ovat edelleen voimassa olevaa oikeutta. Korvaukset ja kompensaatiot, kuten kalatalousvelvoitteet kuuluvat Rovaniemen yläpuolisien vesialueiden omistajille / haltijoille.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Valituksista tiedottaminen ja kuuleminen

Hallinto-oikeus on tiedottanut valituksista julkisella kuulutuksella. Tieto kuulutuksesta on julkaistu Kemin, Kemijärven ja Rovaniemen kaupungeissa sekä Keminmaan, Tervolan, Pelkosenniemen, Savukosken, Sallan, Sodankylän, Kittilän ja Enontekiön kunnissa.

Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta on pyydetty lausunto valituksista. Asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle, Lapin aluehallintoviraston ympäristöterveys ja eläintaudit -vastuualueelle, Kemin, Kemijärven ja Rovaniemen kaupungeille, Keminmaan, Kittilän, Tervolan, Pelkosenniemen, Savukosken, Sallan, Sodankylän ja Enontekiön kunnille, Kemin, Kemijärven ja Rovaniemen kaupunkien sekä Keminmaan, Kittilän, Tervolan, Pelkosenniemen, Savukosken, Sallan, Sodankylän ja Enontekiön kuntien ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaisille, Saamelaiskäräjille, Luonnonvarakeskukselle sekä Suomen ympäristökeskukselle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen valituksista.

Lupaviranomaisen lausunto

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on lausuntonaan viitannut valituksenlaiseen päätöksen lupamääräyksiin sen perusteluihin sekä esittänyt muun muassa, että asiassa on kuultu riittävästi ja riittävässä laajuudessa eri osapuolia ennen hakemuksen ratkaisemista. Valituksissa ei ole esitetty sellaisia uusia seikkoja, jotka antaisivat aihetta päätöksen kumoamiseen, muuttamiseen tai palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi. Asiassa on hakemus ja esitetyt vaatimukset huomioon ottaen saatu riittävät selvitykset asian ratkaisemiseksi.

Rovaniemen yläpuolisen Kemijoen voimalaitosten kalateitä koskeva asia tulee ratkaistavaksi myöhemmin oikeusharkinnan periaatteen mukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2018:23 oli kyse uuden voimalaitosyksikön rakentamisesta.

Asianosaisten ja viranomaisten vastineet

Martin osakaskunta on antanut vastineen.

Toivo Akola on antanut vastineen.

Liedakkalan osakaskunta on vastineenaan ilmoittanut kannattavansa kalatalousvelvoitteiden muuttamista ja vaatinut, että hallinto-oikeus hylkää PVO-Vesivoima Oy:n ja Kemijoki Oy:n valitukset.

Sauli Herva, Nooa Herva ja Aarne Herva ovat vastineenaan ilmoittaneet kannattavansa kalatalousvelvoitteiden muuttamista ja vaatineet, että hallinto-oikeus hylkää PVO-Vesivoima Oy:n ja Kemijoki Oy:n valitukset.

Heikki Marttila on vastineessaan vaatinut, että Rovaniemen yläpuolinen Kemijoen vesistöalue tulee sisällyttää muutetun kalatalousvelvoitteen piiriin. Vaelluskaloille tulee järjestää mahdollisimman luonnonmukaiset mahdollisuudet vaeltaa myös Ylä-Kemijoen vesistöalueelle. Elävät vesistöt ovat tärkeitä metsäsaamelaisten ja paikallisten asukkaiden elintapojen ja kulttuurin säilymiselle. Teknisen ja tieteellisen tietotaiton karttuessa vuosien saatossa vaelluskalojen luontaisia elinmahdollisuuksia tulisi huomioida paremmin.

Kemin ja Rovaniemen kaupungit, Kittilän, Tervolan, Pelkosenniemen ja Sodankylän kunnat, Kemin ja Kemijärven kaupunkien ympäristönsuojeluviranomaiset, Keminmaan, Pelkosenniemen, Savukosken, Sallan, Sodankylän ja Enontekiön kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, Saamelaiskäräjät sekä Lapin aluehallintoviraston ympäristöterveys ja eläintaudit -vastuualue eivät ole antaneet vastinetta.

Kittilän kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, Tunturi-Lapin ympäristöterveydenhuolto Enontekiön, Kittilän ja Sodankylän kuntien terveydensuojeluviranomaisena, Luonnonvarakeskus, Suomen ympäristökeskus, Enontekiön kunta, Rovaniemen kaupungin ja Tervolan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, Meri-Lapin ympäristöterveysvalvonta Kemin kaupungin sekä Keminmaan ja Tervolan kuntien terveydensuojeluviranomaisena, Savukosken kunta, *Rovaniemen kaupungin terveydensuojeluviranomainen*, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue sekä Keminmaan kunta* ovat ilmoittaneet, etteivät ne anna vastinetta.

Itä-Lapin kuntayhtymä on vastineessaan esittänyt muun muassa, että hakemuksessa kalatalousvelvoitteen muuttamista ei olisi tullut kaksivaiheistaa siten, että Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten luvanhaltijan velvoitteena on hakea rakentamislupa 9 vuoden kuluessa ja toteuttaa kalatiet 12 vuoden kuluessa päätöksen tultua lainvoimaiseksi. ELY-keskuksen Ylä-Kemijokeen siirrettäväksi vaatima 300 lohen määrä on riittämätön ottaen huomioon, että ELY-keskus vaatii siirrettäväksi Ounasjoelle kolmen peräkkäisen vuoden liukuvana keskiarvona vuosittain vähintään 2000 lohta. Vesistöalueita ja sen varrella eläviä ihmisiä ja kuntia tulee kohdella yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Keski-Kemijoen ja Yli-Kemin vesistöalueiden sisällyttäminen velvoitteen piiriin on koko Kemijoen lohi- ja vaelluskalakannan elvyttämisessä ratkaisevan tärkeää. Olosuhteet ovat muuttuneet koko Kemijoen vesistöalueella.

Vaelluskalojen palauttamisen kannalta on oleellista ymmärtää kalateiden tai luonnonuomien merkitys jokisuun ja latvavesien välisen ekologisen jatkumon varmistamisessa koko joen alueella. Lisäksi on huomioitava vaellusyhteyden jatkuvuus myös joen ja syönnösalueiden välillä. Tätä vaellusyhteyttä heikentää

merkittävästi Kemijoen lyhytaikaissäännöstely ja katkokäyttö, mikä antaa virheellisen kuvan vaelluskalojen palauttamisedellytyksistä. Isohaaran voimalaitoksen alapuolelle suoritettavat massiiviset istutusmäärät eivät palvele luontaiseen elinkiertoon pyrkimistä, vaan päinvastoin leimauttavat istukkaat merialueelle, eikä jokeen. Joen suualueelle suoritettavat istutukset eivät johda vaelluskalojen ylösnousuviettiin ja luontaiseen elinkiertoon.

Kalateiden ja ohitusuomien rakentamiskustannukset eivät ole Kemijoki Oy:n osalta kohtuuttomat ottaen huomioon, että Kemijoki Oy on mankala-yhtiö, jonka taustalla ovat muun muassa valtio, Fortum Oyj, UPM Energy Oy ja Helen Oy. Valtionyhtiön tulee noudattaa omalta osaltaan valtion omistajaohjauksen periaatteita, joiden mukaan valtio-omistaja odottaa, että yhtiöt toiminnassaan torjuvat luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ja lisäävät luonnon monimuotoisuutta vahvistavia toimia.

Lohen ja vaelluskalojen palauttaminen Kemi-Ounasjokeen ei tarkoita pelkästään yleistä kalatalousetua vaan laajemmin kuntien elinvoimaa ja tulevaisuutta. Kemi-Ounasjokivarren kunnille lohen ja vaelluskalojen paluu tarkoittaa muun muassa merkittävää jokivarren kiinteistöjen arvojen nousua, jokivarren kuntien houkuttelevuutta ja vapaa-ajan rakentamisen lisääntymistä sekä kaupan ja matkailun lisääntyvää kysyntää. Lohen ja vaelluskalojen palauttamisessa on kyse mitä suuremmassa määrin yleisestä edusta ja positiivisista aluetaloudellisista vaikutuksista.

Kalateihin ja ohitusuomiin ohjattava veden määrä ei ratkaisevalla tai edes merkittävällä tavalla vaikuta negatiivisesti vesivoimasta saatavaan taloudelliseen hyötyyn. Vedenjuoksutus ei vaikuta merkittävästi voimalaitosten harjoittamaan säännöstelyyn.

PVO-Vesivoima Oy:n vastine

PVO-Vesivoima Oy on vastineessaan vaatinut, että valituksissa esitetyt vaatimukset joko jätetään tutkimatta tai hylätään Kemijoki Oy:n valitusta lukuun ottamatta. PVO-Vesivoima Oy:n oma valitus tulee hyväksyä.

Kalatalousvelvoitteen muuttamisen edellytyksenä on olosuhteiden olennainen muuttuminen. Olennaisen muutoksen on liityttävä tavalla tai toisella kalastoon ja kalastukseen. Mikä tahansa muutos, olkoonkin vaikka olennainen muulla kuin kalastukseen tai kalastoon liittyvällä tavalla, ei oikeuta puuttumaan lainvoimaiseen kalatalousvelvoitteeseen sitä muuttamalla. Yhtiötä tällä hetkellä velvoittavat kalatalousvelvoitteet on asetettu ennen nykyisen vesilain voimassaoloa, minkä vuoksi kalatalousvelvoitteiden muuttaminen edellyttää myös nykyisen vesilain 19 luvun 10 §:n edellytysten täyttymistä. Tuon säännöksen mukaan kalatalousvelvoitteen muuttaminen edellyttää, että tarkistamista on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Päätöksessä tulee huomioida kalatalousmaksun määräämisestä kuluneen ajan pituus sekä muut asiaan vaikuttavat näkökohdat.

Hallituksen esityksen HE 266/1984 mukaan kalanhoitovelvoitetta asetettaessa lähtökohtana on rakentajan eli luvansaajan velvoittaminen kaikkiin niihin tarkoituksenmukaisiin kalakannan säilyttämistä tarkoittaviin toimenpiteisiin, jotka eivät aiheuta saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia. Tavoitteena ei ole jo annettuihin lupiin liittyvien kalanhoitovelvoitteiden yleisen tarkistamisen käynnistäminen.

Kalatalousvelvoitteen muuttaminen on ratkaistava samoin edellytyksin kuin sitä ensimmäisen kerran asetettaessa. Tämä tarkoittaa sitä, että muutettaessa kalatalousvelvoitetta on sovellettava vesilain 3 luvun 14 §:ää. Sen 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteella määrättyjen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.

Olosuhteiden olennaisen muutoksen käyttöala on edellä selostetun sääntelyn ja esitöiden perusteella rajattu velvoitteiden muuttamiseen muuttuneita olosuhteita vastaaviksi sekä muuttuneisiin olosuhteisiin tarkoituksenmukaiseksi rajaten kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevan säännöksen soveltamisalaa. Tarkoituksena ei ole ollut mahdollistaa kalatalousvelvoitteen rahallisen arvon merkittävää kasvattamista.

Vesilain 3 luvun 22 §:ssä mainitulla olosuhteiden olennaisella muutoksella on katsottava pääasiallisesti tarkoitettavan tosiasiallista luonnonolosuhteissa tapahtunutta muutosta. Muut muutokset voivat korkeintaan tukea luonnonolosuhteiden muutoksen tulkintaa olennaiseksi tai ei-olennaiseksi. Olosuhteiden olennaisen muutoksen edellytyksen kohdalla tulkintaa ei kuitenkaan voida laajentaa tarkoittamaan aluehallintoviraston päätöksessä todettua tutkimustiedon lisääntymistä taikka sääntelyssä tai EU:ssa tapahtuneita säädösmuutoksia taikka erilaisissa ohjelmissa tapahtuneita yleisen tason muutoksia. Myöskään alkuperäisen vahinkoarvion väitetyssä virheellisyydessä ei ole kyse olosuhteiden olennaisesta muutoksesta.

Lapin ELY-keskuksen hakemuksen mukaisella toimenpidekokonaisuudella on ilmaston ja vesistöjen lämpenemisen johdosta aiempaa heikommat mahdollisuudet johtaa ELY-keskuksen hakemaan lopputulokseen itseään ylläpitävistä vaelluskalakannoista. Kalatalousvelvoitteen tarkoituksena ei myöskään voi olla uusien itseään ylläpitävien kalakantojen luominen tai luonnonsuojelu ylipäätänsä.

Luonnonkiertoa tai itseään ylläpitäviä vaelluskalakantoja ei ole Kemijoella mahdollista saavuttaa. Siten ELY-keskuksen pääasiallinen tavoite velvoitekokonaisuuden optimoimiseksi ei tule toteutumaan.

Olemassa olevan kalatalousvelvoitteen muuttamista koskevassa asiassa ei voida määrätä velvoitteen tarkistamisesta vesilain 3 luvun 20 §:n mukaisesti. ELY-keskuksen viittaamassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2018:23 oli kyse luvanhaltijan tekemästä toiminnan muutoshakemuksesta uuden voimalaitosyksikön rakentamiseksi. Tapaus ei siten vastaa nyt käsillä olevaa tilannetta. Mikäli jo olemassa olevaa kalatalousvelvoitetta muutetaan lupaviranomaisen toimesta ja

kalatalousviranomaisen hakemuksesta, on pidettävä selvänä, että velvoitteen muuttamisen vaikutuksesta ei pitäisi olla epävarmuutta, ainakaan siinä määrin, että satojen miljoonien investointeja ja tuoton menetyksiä edellyttävää velvoitetta tulisi automaattisesti muuttaa jonkin ennalta määrätyn ajan kuluttua.

Kalateiden tehokkuusvaatimusten osalta ELY-keskuksen vaatimukset ovat keskenään ristiriitaisia. Yhtäältä ELY-keskus esittää samanlaista minimivirtaamaa määrättäväksi kaikille padoille ja toisaalta toteaa, että kullakin padolla kalankulku pitäisi järjestää tarvittaessa yhden tai useamman kalatien kautta. Lisäksi kalateiden tulisi olla kaikilla padoilla toiminnassa vuosittain 20.5. ja 20.10. välisen ajan. Vaatimukset ovat myös ennenaikaisia. Kalateiden ja alasvaellusreittien käytännön toteutustapa voidaan ratkaista vasta voimalaitoskohtaisissa rakentamispäätöksissä, jolloin on mahdollista arvioida toteutettavissa olevat tekniset ratkaisut. Sitovien tehokkuusvaatimusten asettaminen ennen tällaista arviointia ei ole tarkoituksenmukaista tai yhtiön kannalta kohtuullista.

Tehokkuusvaatimukset ovat epärealistisia, eivätkä käytännössä saavutettavissa tai edes toiminnanharjoittajan vaikutusmahdollisuuksien rajoissa. ELY-keskuksen valituksessaan esille nostamat ulkomaiset esimerkit kalateiden tehokkuuksista eivät ole verrattavissa Kemijoessa saavutettavissa olevaan tehokkuusasteeseen ja antavat siten epärealistisen kuvan mahdollisesta tehokkuusasteesta Kemijoella. ELY-keskuksen esittämät tehokkuusvaatimukset ilmeisesti ovat lähtökohta ja edellytys ELY-keskuksen koko hakemuksen päätavoitteelle eli luontaisen lisääntymisen mahdollistavalle vaelluskalayhteydelle koko Kemijoessa. Ne siten, ollessaan mahdottomia saavuttaa, osoittavat, että koko hakemuksen tavoitteet ovat epärealistisia ja vaaditut velvoitteet tarpeettomia tavoitteen kannalta.

ELY-keskuksen vaatimat alasvaellusta koskevat esitykset selviytymisestä ovat mahdottomia saavuttaa, eikä voimalaitosten välisissä altaissa tapahtuvaan hävikkiin joka tapauksessa ole käytännössä mahdollista vaikuttaa luvanhaltijoiden toimesta. Määräyksissä asetettavien tavoitteiden on oltava saavutettavissa ja toiminnanharjoittajan on kyettävä edes jollain tavoin toimillaan ne saavuttamaan.

Kalateiden prosentuaaliset tehokkuusvaatimukset ovat mahdottomia valvoa millään sellaisella tavalla, joka antaisi uskottavaa tietoa velvoitteen toteutumistehokkuudesta. Käytännössä olisi mahdotonta selvittää kalastuksen vaikutusta hävikin aiheuttamisen taustalla. Myös mahdollisen predaation vaikutukset kaloihin jäisivät epäselviksi. Koska tehokkuusvaatimusten käytännön toteutumista ei ole mahdollista tarkkailla, ei niiden asettamista voi myöskään pitää tarkoituksenmukaisena. Lainsäädäntö ei sisällä velvoitetta asettaa prosentuaalisia tehokkuusvaatimuksia kalateille. ELY-keskuksen valituksessaan viittaamassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2019:172 oli kyse smolttiohjureista, jota koskevan lupamääräyksen mukaan niitä oli asennettava kalatien yläosan suulle. Lupamääräys ei sisältänyt muita velvoitteita. Tapaus ei näin ollen ole verrattavissa nyt käsillä olevan asian määräykseen 1.

Sisävesisiian ja harjuksen vähimmäismittoja ei ole esitetty hakemuksessa eikä niitä voida valitusasteessa päätökseen lisätä valituksen perusteella. Vähimmäismittavaatimuksilla ELY-keskus haluaa kasvattaa velvoitteen taloudellista arvoa merkittävästi, jotta korvaavat istutukset tai kunnostustyöt voitaisiin toteuttaa huomattavasti kalliimmin kuin nykyisin.

Istutusvelvoite on kohtuuton ja teknisesti sekä aikataulullisesti toteutuskelvoton. Lisäksi siihen liittyy luonnonjokien poikasten selviämiseen liittyviä ekologisia riskejä. Yhtiötä ei voida velvoittaa ELY-keskuksen valituksessa vaadittuihin muutoksiin nykyisissä velvoitteissa.

Ilmastonmuutos on aiheuttanut jo nyt vesien lämpenemistä, jonka myötä kalojen ylisiirto on vaikeutunut ja siihen sopiva viileän veden aika on lyhentynyt ja tulee lyhentymään. Tulevaisuudessa ylisiirto tulee hankaloitumaan entisestään ja muodostuu oletettavasti mahdottomaksi kalojen tautiriskien vuoksi. Kemijoen padotuissa olosuhteissa alasvaellusta ei voida saada aikaan siinä mittakaavassa, että ylisiirroilla tai kotoutusistutuksilla saataisiin aikaan itseään ylläpitävät lohi- tai meritaimenkannat.

Ohitusuomien luomat poikastuotantoalueet ovat pieniä, minkä myötä niiden lisääntymispinta-ala on hyvin rajallinen. Siten niiden vaikutus kokonaispoikastuotantoon on hyvin vähäistä, eikä niillä ole käytännössä merkitystä itseään ylläpitävien kalakantojen muodostumisen kannalta. Luonnonmukaiset ohitusuomat ovat myös toimintatehokkuudeltaan pääsääntöisesti teknisiä vaellusyhteysratkaisuja heikompia ja niiden rakentaminen on haasteellista. Ympäristövirtaamaa ei ole määritelty lainsäädännössä, eikä sitä myöskään edellytetä vesipuitedirektiivissä.

ELY-keskuksen ehdottamat laajat nahkiaisen tarkkailuvelvoitteet aiheuttaisivat huomattavia kustannuksia. Ne ovat myös ilmeisen mahdottomia toteuttaa mielekkäällä tavalla.

Metsähallitus ei ole perustellut valitusoikeuttaan muutoin kuin viittaamalla yleisesti Metsähallituksen asemaan valtion vesien ja maiden haltijana sekä valtion yksityisen kalastusoikeuden haltijana. Metsähallitusta ei yksin tällä perusteella voida pitää vesilain 15 luvun 2 §:ssä tarkoitettuna asianosaisena, jolla olisi valitusoikeus asiassa. Valtiolle on kertakaikkisesti ja täysimääräisesti maksettu korvaukset menetetystä lohikannasta. Mitään sellaista erityistä valtion kalastusoikeutta, johon Metsähallituksen valitusoikeus voisi perustua, ei Kemijoen tapauksessa ole. Valitusoikeus ei voi perustua myöskään siihen yleiseen seikkaan, että Metsähallitus hallitsee valtion vesi- ja maaomaisuutta. Mikäli näin olisi tarkoitettu, olisi Metsähallituksen valitusoikeudesta erikseen säädetty. Kemijoella ei ole kokonaisuudessaan tapahtunut vesilain 3 luvun 22 §:ssä tarkoitettua olosuhteiden olennaista muutosta. Ennallistamisasetus velvoittaa jäsenvaltioita, ei suoraan toimijoita. Tässä asiassa ei määrätä ennallistamisasetuksen toimeenpanosta. Aluehallintoviraston päätös ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen eikä aseta haitankärsijöitä eriarvoiseen asemaan.

Itä-Lapin kuntayhtymän valituksen osalta on jäänyt epäselväksi, onko kuntayhtymän tarkoituksena ollut hakea muutosta myös muilta kuin ELY-keskuksen hakemuksessa mainittuja vesivoimalaitoksia koskevilta osin. Lisäksi kalatalousvelvoite voidaan asettaa ainoastaan vesitaloushankkeesta aiheutuvien vahinkojen kompensoimiseksi. Velvoitetta ei siis voida asettaa yleisesti kalastuksen ja kalaston tilan parantamisesti eikä kysymys ole yleisestä kalastonhoito-ohjelmasta, kuten kuntayhtymä vaikuttaa asian näkevän.

Vesilain 1 luvun 6 §:ssä ei ole ehdotonta kieltoa valtaväylän sulkemiselle eikä säännöksestä voida myöskään johtaa kuntayhtymän esittämällä tavalla kalan kulkua tai ohitusuomia koskevaa vähimmäisvaatimusta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:2019:172 ei ole luettavissa sellaista oikeusohjetta, joka perustelisi kuntayhtymän valituksessaan esittämää vaatimusta päätöksen muuttamisesta Rovaniemen yläpuolista Kemijokea koskevalta osin. Istutusten kohdistamiselle jokialueelle ja jokialueen yläpuolisiin osiin ei ole kalataloudellisia tai kalastoon liittyviä perusteita.

Kalatalousvelvoitteen tarkoitus ei ole luonnonsuojelullinen eikä velvoitteen tarkoituksena ole vesistöalueen ekologisen tilan parantaminen, ekologisen jatkumon aikaansaaminen tai yleisesti joen eliöstön elinolosuhteiden kohentaminen. Edes vesipuitedirektiivin paras saavutettavissa oleva tila ei edellytä häiriötöntä ekologista jatkumoa, eikä se voi olla siten myöskään vaatimuksena voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tavoitetilassa. Voimalaitosten vesitalousluvat ovat vesilain mukaisesti pysyviä eikä niitä tai niiden perusteita voida Yli-Kemin kalatalousalueen esittämällä tavalla ottaa uudelleen käsiteltäväksi.

Tässä asiassa ei tule sovellettavaksi kalastuslaki eikä kalatalousvelvoitteen muuttamista voida perustella kalastuslain tarkoitussäännöksellä. Myöskään kalastuslain vaelluskalojen määritelmällä ei ole merkitystä kalatalousvelvoitetta asetettaessa.

Kunkin kalalajin vaatimukset lisääntymisalueiden ominaispiirteiden osalta eroavat toisistaan, minkä vuoksi yhdellä kalatiellä on käytännössä hankalaa vastata samanaikaisesti esimerkiksi vaellussiian, nahkiaisen ja ankeriaan edellytyksiin. Olennaista on, että esimerkiksi vaellussiian lisääntymisalueet hävisivät Kemijoesta voimalaitosrakentamisen myötä, eikä täten ole perusteita asettaa velvoitteita vaellussiian nousun mahdollistaville rakenteille. Suomen ankeriaskanta on Euroopasta tuotavien poikasistutusten varassa. Kemijoella ankeriaasta on ainoastaan satunnaisia havaintoja ja nekin ovat voimalaitosrakentamista edeltävältä ajalta. Selvää ei tältä osin ole, ovatko ne peräisin jokeen nousseista vai istutetuista yksilöistä.

Vesipuitedirektiivi tai EU:n lainsäädäntö ei muutoinkaan velvoita kalatalousvelvoitteen muuttamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 30.3.2023 taltio 993 on ollut kyse vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmaa koskevista valituksista, eikä päätöksessä ole sellaista oikeusohjetta, joka tulisi nyt kysymyksessä olevassa asiassa sovellettavaksi. Päätöksessä KHO:2019:172 on kysymys lupaviranomaisen ja

kalatalousviranomaisen toimivallasta sekä lupamääräysten muotoiluista, tarkemmin siitä, missä laajuudessa lupamääräysten yksityiskohtainen sisältö voidaan jättää kalatalousviranomaisen ratkaistavaksi.

Asiassa on kyse vesilain 3 luvun 22 §:n mukaisesta muutoshakemuksesta. Koska kyse on hakemusasiasta, käsitellään asia nimenomaan hakemuksen mukaisessa laajuudessa. Asiaa ei voida laajentaa viranomaisen tai tuomioistuimen puolesta ohi siitä, mitä on haettu. Vesilaissa ei säädetä velvoitteesta parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämisestä, vaan tämä velvoite koskee vain ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisia toimintoja.

Korkalon jako- ja kalastuskunnan vaatimus siitä, että lupamääräykseen 3 lisätään 1-kesäiselle siialle keskipituutta koskeva, vähintään 10 cm:n vähimmäiskeskipituusvaatimus sekä harjukselle vähintään 9 cm:n vähimmäiskeskipituusvaatimus, on toteuttamiskelvoton, koska vaadittujen kokoluokkien istukkaita ei ole saatavilla. Lisäksi vaaditut vähimmäiskeskipituudet ovat kohtuuttomia eikä sisävesisiialle ja harjukselle ole hakemuksessa esitetty vähimmäiskeskimittaa. Siikaa ei myöskään ole jokeen istutettu 30 vuoteen, koska sen on todettu olevan kalataloudellisesti toimimaton velvoite. Korkalon jako- ja kalastuskunnan vaatimukselle lupamääräyksen 4 muuttamiseksi sisällyttämällä siihen sisävesisiian 10 cm:n vähimmäiskeskipituusvaatimus, ei myöskään ole perusteita.

Kemijoki Oy:n vastine

Kemijoki Oy on vastineessaan vaatinut, että muiden valittajien valituksissa esittämät vaatimukset tulee hylätä perusteettomina ja lainvastaisina.

Perusteluinaan Kemijoki Oy on muun muassa esittänyt, että valituksissa esitettyjen prosenttiperusteisten toimivuusvaatimusten sekä mitoitus- ja houkutusvirtaamaa koskevien vaatimusten toteuttaminen edellyttäisi merkittäviä muutoksia kymmeniä vuosia vanhojen patojen rakenteisiin aiheuttaen riskin patojen turvallisuuden heikkenemisestä. Muiden valittajien valituksissa tai hakemusprosessissa ei ole selvitetty, onko toimivuusvaatimusten toteuttaminen teknisesti mahdollista, ja mikä olisi vaadittujen velvoitteiden vaikutus patojen turvallisuudelle, vaikka riski patojen turvallisuuden heikkenemisestä on ilmeinen. Lisäksi vesilain 13 luvun 2 §:n perusteella yhteisvastuullisuus voi koskea vain korvauksia eikä velvoitteita, joten alasvaellusrakenteiden toimivuusvelvoitteita ei voida määrätä yhteisvastuullisesti.

Kalateiden ja alasvaellusreittien toteutustapa voidaan ratkaista vasta voimalaitoskohtaisissa rakentamislupapäätöksissä. Oikeuskäytännössä on aikaisemmin määrätty voimalaitosten omistajalle velvollisuus tehdä selvitys kalatien vaihtoehdoista, suunnitelma kalatiestä ja hakemus kalatien rakentamiseksi, mutta ei määrätty samassa päätöksessä kalatielle sitovia toimivuusvaatimuksia, eikä tämä ole vesilain perusteella mahdollistakaan.

Aluehallintoviraston päätökseen ei sisälly vesilain 3 luvun 4 §:n edellyttämää intressivertailua, vaikka päätöksen mukainen velvoitekokonaisuus vaikutuksineen on katsottava vesilain mukaiseksi vesitaloushankkeeksi ja näin ollen sen on katsottava kuuluvan vesilain 3 luvun 4 §:n soveltamisalaan. Intressivertailu tulee tehdä osana Vaasan hallinto-oikeuden päätöksentekoa.

Kemijoki Oy:n arvio hakemuksen mukaisista vaatimuksista johtuvien kokonaismenetysten nimellisarvosta on 936,4 miljoonaa euroa 25 vuoden aikahorisontilla. Vaadittu velvoitesisältö heikentäisi yhtiön toimintaedellytyksiä vielä huomattavan paljon voimakkaammin, kuin aluehallintoviraston päätöksellä määrätty velvoitekokonaisuus. Vaaditun sisältöisen velvoitekokonaisuuden toteuttaminen aiheuttaisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia Suomen energiahuoltovarmuuteen ja vaikeuttaisi lakiin kirjattujen ilmastoa ja uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi vaatimusten hyväksymisestä aiheutuisi yhteiskunnallisia kustannuksia, kun rakennusajan selvästi rajoittunut vesivoimatuotanto ja pitkän aikavälin rajoittunut joustavuus muussa sähköntuotannossa olisi tarpeen korvata. Toimivuusvaatimusten hyväksymisellä saavutettavien mahdollisten yleisten ja yksityisten hyötyjen suuruus on vaikeasti arvioitavissa ja enintään marginaalinen.

Tarvittavien kalatieinvestointien määrä on yhteensä 114,9 miljoonaa euroa, rakennusaikaiset tuotannonmenetykset ovat yhteensä 54,9 miljoonaa euroa ja vuotuisten käyttökustannusten nimellisarvo 20 vuoden aikahorisontilla on yhteensä 40,1 miljoonaa euroa. Toimenpiteiden suorittamisesta aiheutuu niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia.

Ei ole käytännössä keinoa, jolla kyettäisiin määrittämään alimman eli Isohaaran kalatien toimintateho. Alueelle saapuu lohia nousukauden aikana pitkin kesää. Lohet liikkuvat jokisuun ja meren välillä edestakaisin ja osa lohista vain käväisee Isohaaran alla jatkaakseen matkaa esimerkiksi Tornionjokeen. Lisäksi kalatiestä Isohaaran voimalaitoksen yläaltaaseen ja turbiinien kautta taas takaisin voimalaitoksen alapuolelle kulkeutuvien lohien määrä on käytännössä mahdotonta selvittää. Erityisesti ELY-keskuksen valituksessa toimivuusvaatimusten perusteluissa esitetyt tutkimustulokset eivät ole esitetyllä tavalla vertailukelpoisia Kemijoen asiaan, ja niitä on tulkittu väärin.

Parhaiten toimivat kalatiet ovat sellaisia, jotka on rakennettu itse voimalaitoksen rakentamisen yhteydessä. Tällöin kalatien rakenteet ja niiden sijainti voidaan suunnitella ja valita optimaalisesti. Sen sijaan kalateiden rakentaminen jälkikäteen olemassa olevan voimalaitoksen yhteyteen on selvästi hankalampaa ja niiden sijoittamisessa on tehtävä muun muassa muun infrastruktuurin vuoksi kompromisseja, jotka vaikuttavat kalatien toimivuuteen. Sama koskee alasvaellusrakenteita.

Muiden valittajien valitusten vaatimukset Kemijoen kalatalousvelvoitteiden muuttamiseksi perustuvat keskeisesti lähtökohtaan, että Kemijokeen tulee ja voidaan vaadituilla toimenpiteillä palauttaa ilman tukitoimenpiteitä toimeentuleva, täysin luontaisesti lisääntyvä lohikanta. Kun lohen elinkiertoa

Kemi-Ounasjoessa ja Ylä-Kemijoessa mallinnetaan käyttäen realistisia ylös- ja alasvaellustehokkuuksia, päädytään vääjäämättä siihen lopputulokseen, että tämän tavoitteen saavuttaminen ei ole mahdollista.

ELY-keskus ei ole täyttänyt selvittämisvelvollisuuttaan tai myötävaikuttanut asian selvittämiseen hallinto-oikeudessa, vaan on jättänyt esittämättä ELY-keskuksen kantaa vastaan puhuvaa selvitystä tutkimuksissa, joihin ELY-keskus viittaa.

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen vastine

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomainen on vastineessaan esittänyt muun muassa, että luvanhaltijoiden valituksissa ei ole esitetty sellaisia perusteluita prosessuaalisille väitteille, jotka estäisivät asian tutkimisen.

Kalatalousvelvoitteiden muuttamisessa on oikeuskäytännössä varsin usein päädytty käyttämään kaksivaiheista menettelyä. Jos tässä asiassa näin ei menetellä, voivat luvanhaltijat estää velvoitteen muuttamisen, johon on aluehallintoviraston ratkaisussa todettu olevan perusteet. Jos valmiit kalatiesuunnitelmat asetettaisiin käsittelyn prosessuaalisiksi edellytyksiksi, ei niitä voitaisi ilman luvanhaltijoiden myötävaikutusta käytännössä tehdä missään vesistössä.

Lainvoimaisten korvauspäätösten perusteella tai muutoin maksetut korvaukset eivät vaikuta yleisen kalatalousedun perusteella määrättävään kalatalousvelvoitteeseen. Haettu muutos on yleisen kalatalousedun ohella myös muiden yleisten etujen kannalta arvioituna pääasiassa myönteinen. Säätövoiman käyttöä ei rajoiteta merkittävästi. Sähköntuotannon vähentymisen vaikutukset ovat rajallisia eikä positiivisia ilmastovaikutuksia rajoiteta merkittävästi.

Vesilain 3 luvun 4 §:n säännös on soveltamisalaltaan sidottu lupajärjestelmään, eikä säännöksen mukaista intressivertailua tule tehdä tässä asiassa. Vesilain 19 luvun 7 §:n 1 momenttia voidaan soveltaa säännöstelyhankkeisiin. Säännöstelyhankkeet ja vesivoimalaitokset ovat eri asioita.

Lainsäätäjä on nimenomaisesti tarkoituksella jättänyt olosuhdemuutosta koskevan säännöksen avoimeksi ja oikeuskäytännön kautta tarkentuvaksi. Oikeuskäytännön ratkaistavaksi jäävät siis kysymykset, milloin olosuhteet ovat muuttuneet olennaisesti ja milloin yleinen etu tai tärkeä yksityinen etu ovat konkreettisessa tilanteessa käsillä. Kysymys on aina tapauskohtaisesti jokaisen ratkaisun erityispiirteet huomioon ottavasta kokonaisharkinnasta.

Tiedon lisääntyminen on yksi selkeimmistä yksittäisistä olosuhdemuutoksen osatekijöistä ja tiedon lisääntyminen on lähimpänä itsenäisen velvoitemuutosperusteen asemaa. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty

näkemyksiä siitä, että tieteellisen tiedon lisääntyminen voisi yksinään toimia vesilain 3 luvun 22 §:n tarkoittamana olosuhteiden olennaisena muutoksena. Kalatieratkaisuja ja tukitoimenpiteitä koskeva tieto on lisääntynyt ja hakemuksessa on tuotu esille niiden toteuttamismahdollisuudet.

EU:n vesipuitedirektiivi sitoo jäsenvaltioita saavuttamaan pintavesien hyvän ekologisen tilan viimeistään vuoteen 2027 mennessä. Vesipuitedirektiiviä on pidettävä olosuhteiden olennaisena muuttumisena siltä osin, kuin sillä on suoraan vaikutusta kalatalousvelvoitteeseen ja sen määrittämiseen. Kalatiestrategian voimaantuloa ei voida pitää suoraan olosuhteiden olennaisena muutoksena, vaan olosuhteiden olennaista muutosta on tarkasteltava strategian taustalla olevan olosuhteen kautta. Kalatiestrategia voidaan ottaa soveltuvilta osin huomioon selvityksenä arvioitaessa kalatalousvelvoitetta kokonaisuutena.

Kalatalousvelvoite ei nauti samanlaista vesilain mukaista pysyvyyssuojaa, kuin itse luparatkaisu tai mahdollisesti vesitalousluvan muut määräykset. Olosuhteiden muututtua Kemijoen kalatalousvelvoite on osoittautunut alimitoitetuksi, minkä vuoksi on tarpeen muuttaa ja nostaa velvoitetta riittävälle tasolle. Uuden ja muuttuneen velvoitteen perusteena on tarkoituksenmukaista käyttää uusimpaan tutkimustietoon perustuvaa vahinkoarviota.

Luvanhaltijoiden valituksissa ei ole tuotu esiin mitään sellaista uutta tietoa, joka muuttaisi kalatalousviranomaisen käsitystä siitä, että Tornionjokea voidaan pitää edustavimpana ja erittäin hyvänä verrokkijokena Kemijoelle sekä tuotantoalaltaan että poikastuotantokapasiteetiltaan. Pelkkä maastoprofiilin kaltevuus ei anna luotettavaa kuvaa lohelle sopivien tuotantoalueiden määrästä. Muonio- ja Tenojoella tehdyissä tutkimuksissa lohen jokipoikasten todettiin hyödyntävän elinympäristönään laajasti myös syvempiä virta-alueita. Arvioitaessa lohelle soveltuvien poikastuotantoalueiden pinta-alaa, tarkastelu tulee tehdä kokonaisuutena, eikä rajata tarkastelua vain esimerkiksi lohen kesänvanhojen poikasten runsauteen ja mataliin virta-alueisiin. Luvanhaltijoiden näkemyksille lohen poikastuotantoalueiden pinta-alan määrittämiseksi aluehallintoviraston päätöksestä poikkeavalla tavalla ei ole perusteita.

Ounasjoella maastomittauksiin perustuva koskialueiden määrittäminen sekä Tornionjoen poikastuotantoalaa koskevien tietojen päivittyminen edustavat parasta käyttökelpoista tietoa Kemijoen poikastuotantoalueiden määrittämisessä. Muut Pohjanlahden joet ovat kokoluokaltaan selvästi pienempiä sekä eroavat selvästi esimerkiksi hydrologialtaan, veden laadultaan ja muilta olosuhteiltaan Tornionjoesta ja Kemijoesta. Olosuhteet Simojoella poikkeavat merkittävästi Tornionjoen vastaavista.

Tornionjoen meritaimenkanta ei ole nykytilassaan kestävällä tasolla. Tästä johtuen vahinkoarvio ei voi perustua Tornionjoen meritaimenkannan tämänhetkiseen tilaan ja aluehallintoviraston päätöksessään käyttämä vahinkoarvio on oikea. Tornionjoen vaellussiian osalta on yleisesti tiedossa, että vaellussiikakanta on romahtanut lähihistorian aikana osin ylikalastuksen

takia ja osin muista syistä, kuten istutusten vähenemisen vuoksi. Tornionjoen vesistön nykyistä vaellussiian tuotantoa ei siis voi käyttää arvioitaessa vesivoiman aiheuttamaa menetystä Kemijoen vaellussiikakannalle.

Uusimmat mallinnukset tukevat kalatalousviranomaisen näkemystä siitä, että Kemijoen vesistöalueen poikastuotantoalueet on mahdollista saada uudelleen vaelluskalaston käyttöön, mikäli kalateiden ja alasvaellusreittien rakentamiseen ja toimivuuteen panostetaan riittävästi. Biologiset mahdollisuudet lohen palauttamiselle ovat erinomaiset, sillä Kemijoen läheisimpien jokien lohikannat ovat säilyneet, ja Kemijoen kanta on ollut niille epäilemättä läheisintä sukua (Tornion- ja Iijoen kannat). Näitä kantoja hyödyntäen luontaisen lisääntymisen palauttaminen Kemijokeen on toteutettavissa. Tämän kannan geneettinen eriytyminen ei ole kalatalousvelvoitteen toteutumisen kannalta oleellista, vaan keskeistä on, että näin Itämeren lohen geneettinen monimuotoisuus vahvistuu ja elinvoimaisuutta ylläpidetään tehokkaammin kuin pelkästään istutuksiin perustuvalla lohikantojen hoidolla.

Ruotsin Emjoella on saavutettu useamman voimalaitospadon systeemissä noin 65 %:n kumulatiivinen kalateiden tehokkuus meritaimenen osalta, mikä on hyvin lähellä kalatalousviranomaisen vaatimusta Kemijoen kalateiden tehokkuudesta. Ranskasta ja Skotlannista on kokemuksia siitä, että nykyaikaisilla ja parasta tekniikka edustavilla kalateillä voidaan päästä 90–100 %:n tehokkuuksiin lohen osalta. Lisäksi kalateiden toimivuus ja tehokkuus paranevat yleensä merkittävästi kalojen yläjuoksulle leimaantumisen ja luontaisen elinkierron elpyessä. Toisiinsa yhteydessä olevat vesialueet tuottavat ekologisia hyötyjä, kuten elinympäristöjä monille lajeille. Vaelluskalojen ja niiden vaellusyhteyden palauttamisen voidaan lähtökohtaisesti arvioida parantavan joen virkistyskäyttömahdollisuuksia.

Huoltovarmuuteen, säätövoimaan tai sähköntuotannon menetyksiin kohdistuvat negatiiviset vaikutukset eivät ole luonteeltaan merkittäviä, eivätkä niiden väitetyt haitat ole esteenä hakemuksessa tai valituksessa esitettyjen kalatalousvelvoitteiden toteuttamiselle.

Suullisen käsittelyn järjestäminen on tarpeetonta eikä toisi asian selvittämisen kannalta lisäarvoa. Asiassa ei ole kyse henkilötodistelua tai muuta suullista kuulemista edellyttävistä uskottavuuskysymyksistä, vaan selvästi asiakirjojen perusteella ratkaistavasta kysymyksestä.

Metsähallituksen vastine

Metsähallitus on vastineessaan esittänyt muun muassa, että vesistöalueen fysikaalisten olosuhteiden muutokset sekä niitä tukevan vesistöalueen tilasta kertovan tiedon määrän lisääntyminen osoittavat olosuhteiden olennaisen muutoksen tapahtuneen vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentin perusteiden mukaisesti.

Kemijoki Oy:n valituksessa viitatussa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO:2004:98 vahvistetaan myös Kemijoen osalta olosuhteiden olennainen muutos osin samojen fysikaalisten ominaisuuksien ja tutkimustiedon vahvistumisen myötä, kuin päätöksen kohteena olleella Kokemäenjoella. PVO-Vesivoima Oy:n valituksessa tarkoitetut oikeustapaukset päätöksineen liittyvät alati uhanalaistuvien lohikalojen kantojen suojeluun niiden luontaisissa elinympäristöissään, joita Kemijoen vesistöalueelta löytyy tuhansia hehtaareja sekä jokien pääuomilta, mutta myös sivuvesistä. Keskeiset syyt lohikantojen tämänhetkiseen heikkoon tilaan ovat osin vielä ratkaisematta, mutta on selvää, että muuttuvassa ympäristössä kaikki perinnöllistä vaihtelevuutta lisäävä geenistö on lajisuojelullisesti tärkeä. Itämeren alueen vaelluskalakantojen osalta kaikki luontaista lisääntymistä edistävät toimenpiteet on otettava käyttöön mahdollisimman pian, jotta lajien selviäminen saadaan turvattua muuttuvissa ympäristöolosuhteissa.

PVO-Vesivoima Oy on lisäksi perustellut kalatalousmaksujen ja kalatalousvelvoitteiden kokonaismuutosten osalta kustannusten kohtuullisuutta saavutettaviin hyötyihin nähden. Lähtökohta tarkastelulle on erikoinen yhtiön toimiessa mankala-periaatteella samalla, kun sen omistajayhtiöille tuottama rahallinen hyöty on liikesalaisuuksiin vedoten salaista tietoa.

Vaasan hallinto-oikeuden on hyvä huomioida edelleen heikkenevä Itämeren lohikanta, uhanalaiset taimenkannat, erittäin heikot nahkiaiskannat ja muiden vesieliöiden elinkierron vaatimukset sekä edistää päätöksellään kaikkien lajien vapaan liikkumisen mahdollistamista Kemijoen vesistöalueella. Tähän velvoittavat myös EU:n vesipuitedirektiivi ja tuleva EU:n ennallistamisasetus.

Asianosaisten vastaselitykset

Itä-Lapin kuntayhtymä on antanut vastaselityksen.

Savukosken kunta on antanut vastaselityksen.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry on vastaselityksessään esittänyt muun muassa, että mahdollisuus muuttaa kalatalousvelvoitteita lisättiin vuoden 1961 vesilakiin vuonna 1987. Lain esitöiden pohjalta on selvää, että olosuhteiden olennaisella muutoksella viitataan ainakin teknistaloudellisten ratkaisujen kehittymiseen tulevaisuuteen katsovasti. Lainsäätäjä on halunnut varata mahdollisuuden ottaa kalasto paremmin huomioon, kun tekniikan kehitys sen mahdollistaa. Myöhemmin oikeuskäytännössä on annettu tutkimustiedon lisääntymiselle myös ekologisen tiedon lisääntymistä korostava merkitys.

Teknistä ratkaisua, josta luvanhaltija käyttää nimitystä “kalasydän”, ei voida pitää sellaisena ratkaisuna, joka olisi soveltuva kalastuksen ja kalakantojen haittojen ehkäisemiseen. Kyseinen laite ei esimerkiksi sovellu alasvaellukseen, ei ole toimivuudeltaan riittävä vaelluskalojen tai erilajisten kalojen siirtoon, ei sovellu muiden vesieliöiden käyttöön eikä se tarjoa poikasille ja muille virtavesiä tarvitseville vesieliöille elinalueita menetettyjen elinympäristöjen tilalle.

Mahdollisuus tarkistaa myös vesioikeuslain aikaan myönnettyjä lupia lisättiin vuonna 1994. Esitöiden (HE 17/1994 vp) perusteella ajan kuluminen ei olosuhteiden olennaisen muuttumisen tilanteessa lisää pysyvyyssuojan painoarvoa, vaan vähentää sitä.

Kokonaisuutena vesiympäristön toimintaan, kalakantoihin sekä virkistyskäyttöön liittyvät intressit nauttivat nykyisin huomattavasti suurempaa painoarvoa vesilain järjestelmässä verrattuna vanhan vesilain säätämisen aikaiseen tilanteeseen. Koska kyse on valtakunnallisesti merkittävästä vaelluskala- ja kalatiekohteesta, on kalatalousvelvoitteen muuttamiselle perusteet. Luonnonsuojelullinen ja kalataloudellinen intressi tulee saattaa asianmukaiselle tasolle, jotta jokien monikäytön periaate voi toteutua.

Intressivertailuun ryhtyminen syvällisemmin on tässä yhteydessä virheellistä vesilain soveltamista sikäli, kun siinä mennään vesilain 19 luvun 10 §:n sanamuodon ulkopuolelle. Käsillä on vesilain 3 luvun 22 §:n mukainen kalatalousvelvoitteen muuttaminen hakemuksesta, ei vesitaloushankkeen sallittavuuden arvioiminen, jonka perustana intressipunnintaa käytetään.

Tuloksellisuuden tarkkailu ja siten myös tuloksellisuuden asettaminen on olennainen osa toimivaa kalataloudellista velvoitetta.

Vähävetisten uomien käyttöönottoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena keinona kalatalousvelvoitteen toimeenpanemisessa. Uoman vesittämisellä ei kuitenkaan yksistään saada aikaan sellaista hyötyä, jota olisi vesilain mukaan pidettävä tarpeellisena kalatalousvelvoitteena, mutta osana muiden kalatalousvelvoitteiden yhdistelmää saavutetaan tapauskohtaisesti käytettävissä olevilla resursseilla suurin hyöty, kun vähävetiset uomat vesitetään.

Ottaen huomioon istutustoiminnan aloittamisen ja kapasiteetin kasvattamisen haasteet sekä toiminnan tuomat haitat, aluehallintoviraston päätöstä ei voida pitää soveltuvana ratkaisuna kalatalousvelvoitteen hoitamiseen.

Vaasan hallinto-oikeuden on hyvä huomioida edelleen heikkenevä Itämeren lohikanta, uhanalaiset taimenkannat, erittäin heikot nahkiaiskannat ja muiden vesieliöiden elinkierron vaatimukset sekä edistää päätöksellään kaikkien lajien vapaan liikkumisen mahdollistamista Kemijoen vesistöalueella. Olosuhteet ovat siten olennaisesti muuttuneet, että kalatalousvelvoitteessa on nimenomaisesti otettava huomioon vesiympäristö laajemmin, kuin mitä vesilain 3 luvun 14 §:ssä on esitetty.

Yli-Kemin kalatalousalue on antanut vastaselityksen.

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry on antanut vastaselityksen.

Korkalon jako- ja kalastuskunnalle on varattu tilaisuus antaa vastaselitys. Vastaselitystä ei ole annettu.

PVO-Vesivoima Oy on vastaselityksessään esittänyt muun muassa, että kalatieratkaisuja ja tukitoimenpiteitä koskeva uusi, alkuperäisen

kalatalousvelvoitteen määräämisen jälkeen kertynyt tieto osoittaa lähinnä aiempaa selvemmin vaelluskalojen itseään ylläpitävän luonnonkierron palauttamisen toivottomuuden Kemijoen kaltaiseen rakennettuun jokeen. Tutkimustieto ei ole tuonut esiin yhtään esimerkkiä maailmalta, jossa esimerkiksi Atlantin lohen itseään ylläpitävä luonnonkierto olisi saatu toimimaan vähintään viiden voimalaitoksen voimalaitosketjun läpi vaellusratkaisuiden avulla. Vaelluskalojen ylisiirtojen osalta taas tekniikan kehittymisestä huolimatta on törmätty laajasti muun muassa vesien lämpenemisen asettamiin rajoitteisiin.

Lohen varsinaiset kutualueet ja pienpoikasalueet ovat määräävässä asemassa joen poikastuotantopotentiaalin muodostumisessa. Ainoastaan tilanteessa, jossa näille vanhemmille poikasille soveltuvan syvemmän vesialueen pinta-ala muodostuisi rajoittavaksi tekijäksi, olisi näiden alueiden ”lisääntymisellä” merkitystä joen poikastuotantopotentiaalin kannalta. Ei ole uskottavaa, että vaelluspoikastiheydet ja sen myötä vaelluspoikastuotanto olisi kasvanut ainoastaan vakioseurannan koealojen ulkopuolella pysyen samanaikaisesti vakioseurannan koealoilla entisellään.

Kemijoki Oy on vastaselityksessään esittänyt muun muassa, että aluehallintoviraston päätöksessä ei ole arvioitu sitä, olisiko päätöksen mukainen velvoitekokonaisuus sen tavoitteena olevan vaelluskalojen lisääntymiskierron kannalta kustannustehokkain vaihtoehto, vaan on valittu kustannusvaikutuksiltaan poikkeuksellisen merkittävä toimenpideyhdistelmä, jonka toimivuudesta ei ole olemassa asianmukaista ja tieteellisesti perusteltua tutkimustietoa, ja jolla ei päästä päätöksen tai hakemuksen mukaisiin tavoitteisiin.

On ilmeistä, että Kemijoen ja sen sivujokien poikastuotantoalueet ovat soveltuneet Tornionjoen poikastuotantoalueita huonommin erityisesti lohelle. On myös ilmeistä, että Kemijoessa ja sen sivujoissa ei olisi tapahtunut samankaltaista lohen lisääntymisalueiden kasvua uusille alueille nousun takia, kuin Tornionjoessa. Lisäksi Tornionjoki ja rakentamaton Kemijoki eroavat merkittävästi toisistaan hydrologisten ja morfologisten ominaisuuksien suhteen, ja näillä eroavaisuuksilla on keskeinen vaikutus lohikalojen elinympäristöjen laatuun ja laajuuteen ja näin ollen poikastuotannon määrään.

Lohen varsinaiset kutualueet ja pienpoikasalueet ovat määräävässä asemassa joen poikastuotantopotentiaalin muodostumisessa. Ainoastaan tilanteessa, jossa näille vanhemmille poikasille soveltuvan syvemmän vesialueen pinta-ala muodostuisi rajoittavaksi tekijäksi, olisi näiden alueiden ”lisääntymisellä” merkitystä joen poikastuotantopotentiaalin kannalta. Mittaustuloksia luonnontilaisen Kemijoen vaelluspoikastuotannosta ei ole olemassa.

Maailman Luonnon Säätiö – World Wide Fund for Nature (WWF), Suomen Rahasto sr on antanut vastaselityksen.

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomainen on vastaselityksessään esittänyt muun muassa, että sen esittämät toimivuusvaatimukset ovat varmasti teknisestä ja taloudellisesta näkökulmasta

katsottuna mittavia ja vaativiakin. Vaatimukset ovat silti toteutettavissa sekä asianmukaisessa suhteessa aiheutettuun vahinkoon ja toisaalta saavutettavaan kalataloudelliseen hyötyyn nähden. Mikäli voimalaitospatokohtaista tehokkuusvaatimusta ei jostain syystä saavutettaisi yksittäisen kalatien avulla, tulee harkittavaksi uusien ohitusratkaisujen suunnittelu.

Kemijoen säännöstelykäytännöt ja juoksutuksen voimakkuus vaikuttavat olosuhteisiin myös patoaltailla ja siten niillä voi olla vaikutusta vaelluspoikasten alasvaellusnopeuteen. Vastuu toimenpiteistä ja niiden toimivuuden varmistamisesta kuuluu aiheuttamisperiaatteen valossa luvanhaltijalle.

Luontaisen lisääntymiskierron mahdollistaminen ja osittaisenkin luonnonkierron palauttaminen Kemijoella on yleisen kalatalousedun kannalta erittäin hyödyllistä ja tarpeellista. Yksistään kalanviljelyyn perustuvalla velvoitehoidolla ei voida ylläpitää lohikantojen elinvoimaisuutta ja geneettistä monimuotoisuutta.

Lapin ELY-keskuksen vaatimien prosentuaalisten tehokkuuksien on tarkoitus toimia tavoitteina velvoitesisällössä, kun velvoitetta aletaan toteuttamaan. Kyse on siis tavoitteellisesta ja kalankulun suunnitteluun ja toteuttamiseen tähtäävästä velvoitesisällöstä.

Velvoitteen asianmukaisen toteutumisen sekä selkeän ja riittävän tarkan velvoitesisällön kannalta olisi perusteltua määrätä prosentuaaliset tehokkuudet vähintään voimalaitoskohtaisina. Voimalaitoskohtainen tehokkuusvaatimus vähentäisi alkuperäisen vaatimuksen haasteellisuutta ja kohtuullistaisi sitä luvanhaltijan näkökulmasta. Alkuperäinen vaatimus on kuitenkin prosentuaalisten tehokkuusvaatimuksien osalta perusteltu ja Lapin ELY-keskus jättää asian tuomioistuimen harkintaan.

Vaelluskalojen luonnonkierron saavuttaminen Kemijoella on vaativa ja pitkäkestoinen kokonaisuus. ELY-keskuksen vaatima määräaika on saavutettavissa oleva mutta haastava. Viiden vuoden määräajan poistaminen tai määräajan pidentäminen kohtuullistaisi lupamääräystä. Tarkoituksena on, että velvoitteen tavoitteen toteutumiselle asetetaan selkeä määräaika, joka velvoittaa luvanhaltijan toimimaan asiassa aktiivisesti ja tosiasiallisesti saattamaan velvoitteen toteutukseen kohtuullisessa ajassa. Viimesijaisesti velvoitteen asianmukaisen toteutumisen sekä selkeän ja riittävän tarkan velvoitesisällön kannalta olisi perusteltua määrätä vähintään kohtuullisesta määräajasta velvoitesisällössä tavoitteiden saavuttamiselle. ELY-keskuksen alkuperäinen vaatimus määräaikojen osalta on perusteltu ja asia jätetään tuomioistuimen harkintaan.

Metsähallitus on vastaselityksessään esittänyt muun muassa, että sen valitusoikeus perustuu muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen vaikutuksiin valtion omistamilla vesialueilla, Metsähallituksen kalastuslain 9 §:n mukaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja Metsähallituslakiin perustuvaan edustamistoimivaltaan sen hallinnassa olevia kiinteistöjä koskevissa asioissa. Aiemmin maksetuilla korvauksilla

vesivoimarakentamisen aiheuttamien lohikantojen menetysten perusteella ei ole merkitystä Metsähallituksen asianosaisasemaan kalatalousvelvoitteen muutosasiassa. Vaikka ennallistamisasetuksen tuomat velvoitteet eivät ole vielä täysin selvillä, tulee ne huomioida tässä kalatalousvelvoitteen muutosasiassa. Vaikka velvoitteet eivät suoraan koskisikaan toimijoita, on Kemijoen kokoluokan vesiekosysteemi niin suuri, että ennallistamisasetuksen mahdollisesti mukanaan tuomat, virtavesiin ja vaelluskalakantoihin liittyvät toimenpiteet tulee sisällyttää kokonaisuustarkasteluun.

Villilohi – Yhteistyöverkosto Vaelluskalojen puolesta ry ja Lohijokitiimi ry ovat antaneet vastaselityksen.

Kuolajärven Lapinkylä ry ja Sodankylän Lapinkylä ry ovat antaneet vastaselityksen.

Lapin elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomainen on 15.10.2025 täydentänyt valitustaan Luonnonvarakeskuksen lausunnolla.

Kemijoki Oy on 16.4.2026 toimittanut hallinto-oikeudelle lisäkirjelmän, jossa on vaadittu, että Vaasan hallinto-oikeuden on jätettävä Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastaselityksessä esittämä uusi viimesijainen toimivuusvaatimus tutkimatta, koska uusi vaatimus ylös- ja alasvaellusrakenteiden toimivuusvelvoitteista ei perustu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen Lapin ELY-keskuksen tietoon tulleeseen seikkaan.

Kemijoki Oy on 25.8.2026 toimittanut hallinto-oikeudelle lisäselvitystä yrityksen merkityksestä huoltovarmuudelle.

Merkintä

Valtion aluehallinnon uudistuksen myötä toimivaltaiset viranomaiset ovat muuttuneet 1.1.2026 alkaen. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston vesilain mukaiset lupaviranomaistehtävät ovat siirtyneet Lupa- ja valvontavirastolle ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaistehtävät ovat siirtyneet Lapin elinvoimakeskukselle.

Hallinto-oikeus on tänään antamallaan päätöksellä ratkaissut myös valitukset Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätöksestä 29.7.2024 nro 98/2024 koskien Iijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden tarkistamista (hallinto-oikeuden diaarinumerot 1089, 1098, 1102, 1103, 1104, 1106, 1108, 1113, 1114, 1116, 1117 ja 1120/2024). Kyseisen asian asiakirjat ovat olleet käsillä tätä asiaa ratkaistaessa.

Hallinto-oikeus on tänään antamallaan ratkaisulla lisäksi ratkaissut valituksen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätöksestä 24.3.2025 nro 37/2025 koskien Kemijoen Taivalkosken voimalaitoksen kalatien rakentamista (hallinto-oikeuden diaarinumero 554/2025).

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1) Hallinto-oikeus hylkää PVO-Vesivoima Oy:n väitteen Metsähallituksen valitusoikeuden puuttumisesta ja tutkii Metsähallituksen valituksen.

2) Hallinto-oikeus hylkää Kemijoki Oy:n 14.6.2026 toimittamassa lisäkirjelmässä esitetyn vaatimuksen Lapin ELY-keskuksen uuden vaatimuksen tutkimatta jättämisestä.

3) Hallinto-oikeus jättää Heikki Marttilan vastineessa esitetyt vaatimukset tutkimatta.

4) Hallinto-oikeus hylkää Kemijoki Oy:n ja PVO-Vesivoima Oy:n vaatimukset järjestää katselmus ja suullinen käsittely.

5) Hallinto-oikeus ratkaisee asian varaamatta osapuolille tilaisuutta lausua Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen valituksen täydennyksestä sekä Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n, PVO-Vesivoima Oy:n, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen ja Metsähallituksen vastaselitysten liitteistä sekä Kemijoki Oy:n 16.4. ja 25.8.2026 toimittamasta lisäselvityksestä.

6) Hallinto-oikeus, Korkalon jako- ja kalastuskunnan valituksen kokonaan hyläten ja muiden valittajien valitukset enemmälti hyläten kumoaa aluehallintoviraston päätöksen määräykset 2–9 ja hylkää Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen hakemuksen istutus- ja ylisiirtovelvoitteiden muuttamista koskevilta osin sekä korvaa aluehallintoviraston päätöksen määräyksen 1 uudella määräyksellä 1, joka kuuluu seuraavasti:

1. Luvanhaltijoiden on laadittava selvitys kunkin voimalaitoksen ympäristön olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman tehokkaan lohen ja meritaimenen kalankulun järjestämiseksi Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten patojen ohi.

Selvityksen pohjalta on laadittava voimalaitoskohtaiset suunnitelmat kalankulun järjestämiseksi. Kalankulku on järjestettävä voimalaitosten patojen ohi pääsyn mahdollistavien ylösnousurakenteiden sekä kuteneiden yksilöiden ja smolttien alasvaelluksen mereen mahdollistavien rakenteiden ja niihin liittyvien ohjausmenetelmien avulla.

Luvanhaltijoiden on voimalaitoskohtaisten selvitysten ja suunnitelmien pohjalta arvioitava rakenteiden toteutettavuus sekä laitoskohtaisesti että tietyn jokiosuuden osalta kokonaisuutena. Lisäksi on arvioitava hankkeen toteuttamisen vaikutukset sähköverkon toimintaan ja huoltovarmuuteen, yhteisvaikutukset mukaan lukien, sekä keinoja näiden vaikutusten lieventämiseksi tai poistamiseksi.

Mikäli edellisessä kappaleessa tarkoitettu arvio osoittaa, että tämän määräyksen toisessa kappaleessa tarkoitetut rakenteet ovat jonkin

voimalaitoksen tai jokiosan osalta kustannus-hyötyanalyysin tai muun perustellun syyn perusteella mahdottomia toteuttaa, on kyseisen voimalaitoksen tai jokiosuuden osalta toissijaisesti esitettävä vaihtoehtoisia lohen ja meritaimenen luontaista elinkiertoa tukevia toimenpiteitä. Kolmassijaisesti on esitettävä muita toimenpiteitä kalatalousmääräysten muuttamiseksi vastaamaan olennaisesti muuttuneita olosuhteita.

Isohaaran ja Taivalkosken patojen osalta luvanhaltijat voivat mahdollisuuksien mukaan hyödyntää Isohaaran olemassa olevia kalateitä ja Taivalkosken suunniteltua kalatietä. Selvityksestä ja suunnitelmasta on käytävä ilmi, miten Isohaaran kalateitä käytetään tässä määräyksessä annettujen velvoitteiden täyttämiseen ja mitä toimenpiteitä tarvitaan Isohaaran kalateiden toiminnan tehostamiseksi.

Luvanhaltijoiden on lisäksi laadittava suunnitelma lohen ja meritaimenen kotiuttamiseksi voimalaitosten yläpuolisille alueille. Suunnitelmaan on liitettävä arvio siitä, onko kantojen kotiuttamista tai luontaista lisääntymistä tukevia toimenpiteitä perusteltua aloittaa jo ennen vaellusyhteyksien täysimääräistä käyttöönottoa, sekä tarvittaessa esitys suoritettavista toimenpiteistä.

Edellä mainittujen selvitysten, suunnitelmien ja arvioiden perusteella laaditut hakemukset kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi on toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle voimalaitoskohtaisina hakemusasioina viimeistään kolmen vuoden kuluttua tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

7) Tämä päätös ei miltään osin korvaa Pohjois-Suomen vesioikeuden päätöksen nro 78/79/II (28.12.1979) määräyksiä sellaisena kuin ne ovat voimassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä nro 8620/80 (30.5.1980) muutettuna. Vesioikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden edellä tarkoitettuja päätöksiä on edelleen noudatettava.

Perustelut

1) Metsähallituksen valituksen tutkiminen

Vesilain 15 luvun 2 §:n 1 kohdan (587/2011) mukaan valitusoikeus on asianosaisella. Asianosaisuus on vesioikeuden piirissä vakiintuneesti määräytynyt intressiperusteisesti, mikä tarkoittaa sitä, että asianosaisena pidetään maa- tai vesialueen omistajaa, jonka alueeseen hankkeen vaikutukset saattavat ulottua.

Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävä Metsähallituksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Saman lain 37 §:n mukaan Metsähallitus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa, viranomaisissa ja toimituksissa valtion etua ja oikeutta Metsähallitusta koskevissa asioissa.

Vesilaki ei tee eroa julkisten ja yksityisten asianosaisten välillä. Tällä on se merkitys, että Suomen valtion asianosaisasemaa on arvioitava samojen kriteerien perusteella kuin yksityisten asianosaisten asianosaisasemaa, eli valtiolla on valitusoikeus, jos hankkeen vaikutukset saattavat ulottua valtion omistuksessa oleville maa- tai vesialueille. Metsähallituksesta annetun lain 37 §:n sanamuodon perusteella Metsähallitus edustaa valtiota silloin, kun vesitaloushankkeen vaikutukset ulottuvat valtion omistamalle maa- tai vesialueelle.

Nyt kysymyksessä oleva hanke toteutuessaan tarkoittaisi sitä, että vaelluskalojen luonnonkierto mahdollisesti palautuisi koko Kemijoen alueelle, mikä väistämättä vaikuttaisi kaikkiin Kemijoen vesialueen omistajiin sekä rantakiinteistöjen omistajiin. Koska Suomen valtiolla on omistuksessaan Kemijoen vesialueita, on valtio vesilain 15 luvun 2 §:n 1 kohdan (587/2011) tarkoittama asianosainen tässä asiassa.

Edellä esitetyn perusteella Metsähallituksella on valitusoikeus tässä asiassa.

2) Kemijoki Oy:n lisäkirjelmässä esitetty tutkimatta jättämistä koskeva vaatimus

Lapin ELY-keskus on valituksessaan esittänyt muun muassa seuraavat vaatimukset:

”Kalateitä ja voimalaitoksia on käytettävä niin, että PVO-Vesivoima Oy:n omistaman Isohaaran voimalaitoksen alapuolelle tulevista lohista vähintään 90 % nousee padon yläpuolelle ja niistä vähintään 75 % nousee Kemijoki Oy:n omistamien Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten kalateiden kautta Valajaskosken padon yläpuolelle. Tavoitteet tulee saavuttaa 5 vuoden kuluttua siitä, kun kalatiet ovat valmistuneet.

Kunkin voimalaitoksen yhteyteen toteutettavan alasvaellusreitin tulee toimia niin, että Valajaskosken yläpuolelle tulevista vaelluspoikasista 60 % selviytyy viiden voimalaitoksen ohi Isohaaran voimalaitospadon alapuolelle.”

Lapin ELY-keskus on vastaselityksessään lausunut muun muassa seuraavaa:

Velvoitteen asianmukaisen toteutumisen sekä selkeän ja riittävän tarkan velvoitesisällön kannalta olisi perusteltua määrätä prosentuaaliset tehokkuudet vähintään voimalaitoskohtaisina. Voimalaitoskohtainen tehokkuusvaatimus vähentäisi alkuperäisen vaatimuksen haasteellisuutta ja kohtuullistaisi sitä luvanhaltijan näkökulmasta.

Kemijoki Oy on katsonut, että Lapin ELY-keskuksen vastaselityksessä esitetty on uusi vaatimus, joka on jätettävä tutkimatta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 41 §:n 1 momentin nojalla. Hallinto-oikeus katsoo, että kyseinen teksti on osa laajempaa kokonaisuutta, jossa Lapin ELY-keskus perustelee valituksessa esitettyä vaatimusta tehokkuusvaatimuksen asettamisesta. Vastaselityksessään Lapin ELY-keskus on esittänyt, että hallinto-oikeus voisi harkita Kemijoki Oy:n kannalta kohtuullisempia

voimalaitoskohtaisia tehokkuusvaatimuksia sen sijaan, että koko voimalaitoskokonaisuudelle asetettaisiin yksi tehokkuusvaatimus, mikä olisi Kemijoki Oy:lle haastavampi velvoite.

Hallinto-oikeus ei ole sillä tavalla sidottu valittajan vaatimuksiin, että se voi vain hyväksyä tai hylätä vaatimuksen, vaan se voi myös hyväksyä vaatimuksen osittain tai muutoin vastapuolen kannalta lievempänä. Tämä seikka huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että Lapin ELY-keskuksen vastaselityksessä ei ole esitetty uutta vaatimusta, vaan Lapin ELY-keskus on ainoastaan todennut, että mikäli hallinto-oikeus pitää vaadittua prosentuaalista tehokkuutta liian ankarana, on vaadittua velvoitetta mahdollista lieventää muun muassa asettamalla voimalaitoskohtaisia tehokkuusvaatimuksia.

3) Heikki Marttilan vastineessa esitettyjen vaatimusten tutkimatta jättäminen

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös on annettu julkisella kuulutuksella 29.7.2024. Päätöksen tiedoksisaannin katsotaan siten tapahtuneen 5.8.2024 ja valitusaika on päättynyt 4.9.2024. Heikki Marttilan vastine on saapunut hallinto-oikeuteen 22.4.2025 eli valitusajan päättymisen jälkeen. Heikki Marttilan vastineessaan esittämät vaatimukset on siten esitetty myöhässä ja ne on jätettävä tutkimatta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla.

4) Katselmus ja suullinen käsittely

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 48 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi järjestää asian selvittämiseksi katselmuksen. Katselmuksessa tehdään havaintoja kiinteistöstä, maisemasta, rakennelmasta tai muusta sellaisesta kohteesta, jota ei hankaluudetta voida tuoda tuomioistuimeen.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 57 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä vaatii. Saman pykälän 2 momentin 2) ja 5) kohtien mukaan tuomioistuin voi asianosaisen vaatimuksesta huolimatta jättää suullisen käsittelyn järjestämättä, jos 2) asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on jo saatu riittävä selvitys, jonka perusteella asia voidaan ratkaista ilman, että tuomioistuimelle jää varteenotettavaa epäilystä tosiseikoista tai 5) suullisen käsittelyn järjestäminen on muuten ilmeisen tarpeetonta, kun otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

PVO-Vesivoima Oy ja Kemijoki Oy ovat vaatineet katselmusta ja suullista käsittelyä. Yhtiöiden esittämien selvitysten perusteella pääasialliset todistusteemat, joita suullisessa käsittelyssä käsiteltäisiin, ovat kalataloudellinen vahinkoarvio ja sen osatekijät, vesivoiman merkitys muun muassa sähkömarkkinoiden ja huoltovarmuuden kannalta,

kalatalousvelvoitteen toteuttamiskelvottomuus ja kustannus-hyötyarvion virheellisyys sekä istutusten ekologiset riskit.

Kuten jäljempänä pääasian perusteluissa on tarkemmin esitetty, hallinto-oikeus katsoo, että kalatalousvelvoitteen muutoksen vaikutuksia voidaan asianmukaisesti arvioida vasta sitten, kun on olemassa tarkemmat selvitykset ja suunnitelmat siitä, mitä konkreettisia toimenpiteitä kunkin voimalaitospadon osalta tullaan tekemään. Katselmuksen järjestäminen tässä vaiheessa olisi ennenaikaista ja hallinto-oikeuden ratkaisu huomioon ottaen tarpeetonta.

Hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen määräykset 2–9 ja palauttaa aikaisemman istutusvelvoitteen voimaan. Näin ollen istutusvelvoitteeseen liittyvän suullisen lisäselvityksen vastaanottaminen on ilmeisen tarpeetonta.

Hallinto-oikeus katsoo, että asiassa saatu selvitys on riittävää olosuhteiden olennaisen muuttumisen osalta. Kalatalousvelvoitteen muutoksen vaikutukset tulevat arvioitaviksi vasta myöhemmin, kuten jäljempänä on tarkemmin esitetty. Suullisen lisäselvityksen vastaanottaminen on siksi muiltakin osin ilmeisen tarpeetonta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 58 §:n 2 momentin mukaan, jos hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen vaatimaa suullista käsittelyä, tästä on ilmoitettava asianosaisille. Samalla asianosaisille on varattava tilaisuus esittää kirjallista lisäselvitystä. Ilmoittamisesta voidaan luopua, jos valitus jätetään tutkimatta tai hylätään heti taikka jos ilmoittaminen muusta vastaavasta syystä on ilmeisen tarpeetonta.

Hallinto-oikeus katsoo, että ottaen huomioon pääasiassa annettu ratkaisu ja sen perustelut, on ilmoittaminen tässä tapauksessa ilmeisen tarpeetonta.

5) Asian ratkaiseminen ilman lisäkuulemisia

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 44 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta.

Saman pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos valitus jätetään heti tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei muutoin edellytä kuulemista.

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomainen on täydentänyt valitustaan Luonnonvarakeskuksen lausunnolla. Lausunnossa esitetty ei merkittävästi poikkea asiassa aikaisemmin esitetystä. Tämän vuoksi ja hallinto-oikeuden ratkaisu huomioon ottaen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä lausunnosta kuulemista.

PVO-Vesivoima Oy:n vastaselitykseen liitetty raportti on luonteeltaan yleisluontoinen selvitys, joka ei suoraan liity käsillä olevaan asiaan. Metsähallituksen vastaselitykseen liitteenä on Lapin vesi- ja ympäristöpiirin laatima kartta, jonka mittakaava on 1:1000 000. Kartan mukaan se esittää vaelluskalojen esiintymisalueita. Hallinto-oikeus katsoo, että nämä liitteet ovat niin yleispiirteisiä, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä niistä kuulemista.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen vastaselitysten liitteissä on esitetty oikeudellisia argumentteja vastaselitysten antajien käsityksen tueksi. Esitetyt argumentit eivät olennaisesti eroa siitä, mitä vastaselitysten antajat ovat asian aikaisemmissa vaiheissa esittäneet. Tämän vuoksi ja ottaen lisäksi huomioon hallinto-oikeuden ratkaisu ja sen perustelut, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä vastaselitysten liitteistä kuulemista.

Kemijoki Oy:n lisäkirjelmässä 16.4.2026 esitetty vaatimus on hylätty. Lisäkirjelmissä 16.4. ja 25.8.2026 esitetyt argumentit ja selvitykset eivät muutoin olennaisesti eroa siitä, mitä Kemijoki Oy on asian aikaisemmissa vaiheissa esittänyt. Tämän vuoksi ja ottaen lisäksi huomioon hallinto-oikeuden ratkaisu ja sen perustelut, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä lisäkirjelmistä kuulemista.

6) Pääasia

Sovellettavat oikeusohjeet

Vesilain 3 luvun 14 §:n 1 momentin (587/2011) mukaan, jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa, hankkeesta vastaava on velvoitettava ryhtymään toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi (*kalatalousvelvoite*) taikka määrättävä maksamaan tällaisten toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalatalousviranomaiselle (*kalatalousmaksu*).

Saman pykälän 2 momentin mukaan 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.

Saman pykälän 3 momentin mukaan kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. Kalatalousvelvoitteeseen voidaan tarvittaessa sisällyttää toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkailu sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu.

Vesilain 3 luvun 22 §:n (587/2011) 1 momentin mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Vesilain 19 luvun 10 §:n (587/2011) 1 momentin mukaan lupaviranomainen voi 3 luvun 22 §:n mukaisesti hakemuksesta muuttaa myös ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla annettua kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskevia määräyksiä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan tarkistamisen edellytyksenä on, että sitä on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Lupaviranomaisen tulee päätöksessään ottaa huomioon kalatalousmaksun määräämisestä kuluneen ajan pituus ja muut asiaan vaikuttavat näkökohdat.

Oikeudellinen arviointi

Selvityksen riittävyys

Kemijoki Oy ja PVO-Vesivoima Oy ovat valituksissaan esittäneet, että Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomainen ei ole esittänyt riittävää selvitystä hakemuksensa tueksi. Koska hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen ja hylkää hakemuksen istutusvelvoitteen muuttamisen osalta, selvityksestä ei ole tarpeen lausua siltä osin.

Siltä osin kuin hakemus koskee ylösnousu- ja alasvaellusrakenteiden toteuttamista, hallinto-oikeus toteaa, että Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen hakemukseen ei ole liitetty yksityiskohtaisia selvityksiä tai suunnitelmia, vaan hakemuksessa on pyydetty, että patojen ja muiden lohen ja taimenen vaellusta estävien ja vaikeuttavien rakenteiden vesitalouslupien haltijat PVO-Vesivoima Oy ja Kemijoki Oy velvoitetaan laatimaan tarpeelliset selvitykset ja suunnitelmat, kuten aluehallintoviraston päätöksessä on määrättykin.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että kalankulkuun tarvittavien rakenteiden suunnitteleminen parhaalla mahdollisella tavalla edellyttää velvoitteen kohteina olevien patorakenteiden ja niihin liittyvien olemassa olevien rakenteiden ja niiden käytön syvällistä tuntemusta. Tällaista tietoa on käytännössä vain PVO-Vesivoima Oy:llä ja Kemijoki Oy:llä. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisella ei siten ole ollut käytännössä mahdollisuuksia liittää hakemukseensa tarkempia selvityksiä ja suunnitelmia. Koska lainsäätäjän tarkoituksena ei ilmeisestikään ole ollut, että kalatalousviranomaiset eivät käytännössä voisi hakea kalatalousmääräysten tarkistamista, vesilakia ja hallintolakia on tässä tapauksessa sovellettava siten, että Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen on ainoastaan esitettävä selvitys siitä, että olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Tarkempien selvitysten ja suunnitelmien esittäminen tulee näin ollen asettaa vesivoimayhtiöiden velvollisuudeksi.

Hallinto-oikeus katsoo edellä esitetyillä perusteilla, että asiassa esitetty selvitys on riittävä sen arvioimiseksi, että olosuhteet Kemijoella ovat olennaisesti muuttuneet. Aluehallintoviraston päätöstä ei siten ole syytä kumota puutteellisen selvityksen perusteella.

Kaksivaiheinen menettely

Vesilain 11 luvun 18 §:n 1 momentin (587/2011) mukaan lupaviranomainen voi erityisestä syystä antaa hakemusasiassa päätöksen yksittäisestä asiakysymyksestä ennen asian ratkaisemista muilta osin. Tätä menettelyä käytetään erityisesti korvauskysymysten ratkaisemiseen erikseen, mutta säännöksen sanamuoto ei rajoita sen soveltamisalaa.

Aluehallintoviraston päätöksen määräys 1 sekä alkuperäisessä muodossaan että hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa rakentuu siten, että vesivoimayhtiöt on hankkeen ensimmäisessä vaiheessa velvoitettu selvittämään, miten kalankulku järjestetään, suunnittelemaan ylösnousu- ja alasvaellusrakenteet sekä toimittamaan suunnitelmat lupaviranomaiselle hakemusasioina. Hakemusasioiden käsittely lupaviranomaisessa sekä rakenteiden toteuttaminen muodostavat hankkeen toisen vaiheen.

Kuten edellä on esitetty, tällainen menettely on käytännössä ainoa mahdollinen tapa päästä tavoiteltuun lopputulokseen eli vaelluskalojen luonnonkierron palauttamiseen. Vesilain mukaisissa päätöksissä on lisäksi tavanomaista, että luvansaaja tai -haltija velvoitetaan tekemään selvityksiä tai suunnitelmia ja toimittamaan ne viranomaiselle jatkotoimenpiteitä varten. Nämä seikat huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että nyt käsillä olevassa asiassa on vesilain 11 luvun 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy jakaa hanke erikseen ratkaistaviin osiin.

Olosuhteiden olennainen muutos

Kalatalousvelvoitteen muuttaminen edellyttää olosuhteiden olennaista muuttumista. Aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa olosuhteiden muutoksina on pidetty kalojen elinympäristön fyysisiä muutoksia, kuten uiton päättymistä ja elinympäristökunnostuksilla aikaan saatua joen ja sen sivujokien tilan parantumista sekä lohen ja taimenen kutuun ja poikastuotantoon soveltuvien alueiden määrän kasvua ja tilan parantumista. Olosuhteiden muutoksina on pidetty myös sitä, että mahdollisuudet rakentaa toimivia ratkaisuja kalojen nousuvaellukselle ja smolttien laskeutumiselle patojen ohi ovat oleellisesti parantuneet teknisen kehityksen ja tiedon lisääntymisen seurauksena. Olosuhteiden olennaiseksi muutokseksi on katsottu myös muutokset istutuspoikasten eloonjäännissä suhteessa luonnonpoikasiin, vaelluskalakantoja ja niiden hoitoa koskevan tiedon lisääntyminen sekä kalatalousvelvoitteen määräämisen jälkeen solmitut, Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja velvoitteet sekä säädetty kansallinen lainsäädäntö.

Kemijoki Oy ja PVO-Vesivoima Oy ovat valituksissaan esittäneet, että muuttuneina olosuhteina voidaan ottaa huomioon vain vesistössä tapahtuneet fyysiset muutokset. Nämä muutokset eivät kuitenkaan ole niin merkittäviä, että niitä voitaisiin pitää olennaisina. Siten olosuhteet Kemijoella eivät ole olennaisesti muuttuneet, minkä vuoksi edellytyksiä kalatalousvelvoitteen muuttamiselle ei ole. Hallinto-oikeuden on tämän vuoksi arvioitava, mitkä ovat ne olosuhteet, jotka voidaan ottaa huomioon vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momenttia sovellettaessa, ja onko näissä olosuhteissa tapahtunut olennainen muutos. Koska vesilaissa ei ole tarkemmin säädetty, mitä olosuhteiden olennaisella muutoksella tarkoitetaan, asiaa on arvioitava lain esitöiden ja oikeuskäytännön perusteella.

Nykyinen vesilaki (587/2011) tuli voimaan 1.1.2012 ja se säädettiin hallituksen esityksen HE 277/2009 vp. pohjalta. Hallituksen esityksessä ei ole tarkennettu, mitä olosuhteiden olennaisella muutoksella tarkoitetaan, vaan siinä on viitattu aikaisemmin voimassa olleen vesilain (264/1961, jäljempänä vanha vesilaki) vastaavaan säännökseen, eli vanhan vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momenttiin.

Vanhassa vesilaissa kalateiden rakentaminen oli alun perin ensisijainen kalastohaittojen lieventämiskeino virtavesiä padottavissa hankkeissa. Ajan mittaan kuitenkin havaittiin, että kalatiet eivät useinkaan toimineet kovin hyvin. Tämän vuoksi säännös kalatalousvelvoitteen tarkistamisesta lisättiin vanhaan vesilakiin lailla 467/1987. Hallituksen esityksessä HE 266/1984 vp. uutta säännöstä perusteltiin seuraavasti:

”Olosuhteet saattavat lupapäätöksen antamisen jälkeen muuttua. Kalanhoitovelvoite tai kalanhoitomaksu saattaa osoittautua ajan oloon epätarkoituksenmukaiseksi. Esimerkiksi kalatievelvoitteet eivät yleensä ole vastanneet tarkoitustaan. Lisäksi tutkimustieto ja teknistaloudelliset mahdollisuudet luovat edellytyksiä tarkoituksenmukaisten kalanhoitovelvoiteratkaisujen aikaansaamiseksi. Vesilaki tarjoaa eräitä keinoja puuttua lainvoimaiseen lupapäätökseen. Vesilain 2 luvun 27 ja 28 §:n sekä 10 luvun 25 §:n säännökset ovat niistä esimerkkejä. Sen sijaan varsinaista eri hanketyypeille yhteistä kalanhoitovelvoitteiden tarkistamiseen oikeuttavaa säännöstä olosuhteiden muuttumisen varalle laissa ei ole. Tämän vuoksi pykälän 4 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan kalanhoitovelvoitetta ja kalanhoitomaksua tulisi voida olosuhteiden olennaisesti muututtua tarkistaa. Ehdotuksen tavoitteena ei ole jo annettuihin lupiin liittyvien kalanhoitovelvoitteiden yleisen tarkistamisen käynnistäminen, vaan mahdollistaa nykyistä helpommin epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneiden kalanhoitovelvoitteiden ja -maksujen muuttaminen vastaamaan muuttuneita oloja.”

Hallituksen esityksessä ei siten ole esitetty tarkemmin, millaisia olosuhteita lainsäätäjä on ajatellut säätäessään, että kalatalousvelvoitteen tarkistaminen edellyttää olosuhteiden olennaista muuttumista. Ottaen huomioon, että lain muutoksella haluttiin mahdollistaa tarkoitustaan vastaamattomien kalatalousvelvoitteiden muuttaminen, olisi kuitenkin lainsäätäjän tarkoituksen vastaista tulkita vesilakia niin, että kalatalousvelvoitteen tarkistaminen

edellyttää fyysisiä muutoksia vesistössä tai toisin sanoen, että muita kuin fyysisiä muutoksia ei voitaisi hyväksyä olosuhteiden muutokseksi. Tällainen tulkinta voisi johtaa siihen, että selvästi tarkoitustaan vastaamattomia kalatalousvelvoitteita ei olisi mahdollista muuttaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO:2004:98 oli kyse tilanteesta, jossa ympäristölupavirasto oli katsonut, että kalastoa koskevan tiedon lisääntymistä ja vesistön tilan parantumista voitiin pitää laissa tarkoitettuina olosuhteiden olennaisina muutoksina. Tarkistamishakemuksessa oli perusteltu olosuhteiden olennaista muuttumista myös paikkakunnan asukkaiden asenteiden muutoksella, mutta ympäristölupavirasto ei ollut ottanut tätä seikkaa huomioon olosuhteiden olennaisena muutoksena. Vaasan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus hylkäsivät ympäristölupaviraston päätöksestä tehdyt valitukset.

Edellä esitetyn perusteella hallinto-oikeus katsoo, että vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momenttia on tulkittava siten, että olosuhteiden olennaisella muutoksella tarkoitetaan sitä, että kalatalousvelvoitteen antamisen jälkeen on tapahtunut jotain, jonka perusteella voidaan arvioida, että joko kalatalousvelvoite ei enää riittävän hyvin ehkäise tai vähennä sitä vahinkoa, joka vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle, tai että on olemassa parempi vaihtoehto velvoitteen toteuttamiselle. Koska tarkistaminen koskee aina tiettyä konkreettista kalatalousvelvoitetta, muuttuneen olosuhteen on kuitenkin jollain tavalla liityttävä siihen kalatalousvelvoitteeseen, jonka tarkistamista haetaan. Tämän vuoksi aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa mainittuja lainsäädännön muutoksia ja kansainvälisiä sopimuksia ei sellaisenaan voida pitää olosuhteiden olennaisena muutoksena.

Edellä lausuttu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että lainsäädännön muutoksilla taikka kansainvälisillä velvoitteilla ei olisi mitään merkitystä vesilain 3 luvun 22 §:ä sovellettaessa. Kalatalousvelvoitteen tarkoituksena on ehkäistä tai vähentää hankkeesta aiheutuvia vahinkoja sekä kalastukselle että kalastolle, eli vesistössä eläville kaloille. Perinteisesti kalatalousvelvoitteet ovat pitkälti keskittyneet kalastukselle aiheutuviin vahinkoihin, toisin sanoen velvoitteiden pääasiallisena tavoitteena on ollut, että kalasaaliit pysyvät ennallaan. Lainsäädännön muutokset ja kansainväliset velvoitteet, kuten vesipuitedirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista 2000/60/EY), kuvastavat yhteiskunnallisten arvojen muutosta, jossa entistä enemmän painotetaan ympäristönsuojelullisia ja ekologisia näkökohtia. Tämän perusteella vesilain 3 luvun 22 §:ä sovellettaessa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota kalastolle aiheutuvaan vahinkoon ja ekologisiin häiriöihin, joihin on luettava myös vaellusyhteyksien häiriintyminen.

Pohjois-Suomen vesioikeuden päätöksestä 28.12.1979 nro 78/79/II ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen hakemuksesta ilmenee, että Kemijoen vesistössä ennen voimalaitosten rakentamista tai niiden kanssa samanaikaisesti suoritetut uittoväyläperkaukset sekä muutkin vesistön tilaan haitallisesti vaikuttaneet tekijät ovat heikentäneet vesistön poikastuotantokykyä voimalaitosten ohella 10 %. Uitto on sittemmin

päättynyt ja Kemijokea on kunnostettu, minkä johdosta poikastuotantokyky on parantunut. Ottaen huomioon Kemijoen vesistöalueen laajuus, tarkoittaa tämä merkittävää poikastuotantopotentiaalin lisäystä.

Nykytietämyksen valossa istutukset ovat kalaston kannalta huonompi vaihtoehto kuin luonnossa tapahtuva lisääntyminen. Tämä johtuu siitä, että istutuksin ylläpidettyjen kalakantojen yksilöt eivät altistu elinkiertonsa aikana kuin osittaiselle luonnonvalinnalle, minkä seurauksena on riski, että perimä yksipuolistuu sekä viljelyyn siirretyn kalakannan alkuperäiset luontaiset ominaisuudet heikkenevät ja viljelyolosuhteisiin sopeutumista tukevat ominaisuudet korostuvat. Kemijoen kalatalousvelvoite asetettiin aikana, jolloin velvoitteilla pyrittiin pääasiassa kompensoimaan kalastukselle aiheutuvia vahinkoja, eikä luontaisesti lisääntyvien vaelluskalakantojen turvaamiselle ja geneettisen monimuotoisuuden säilymiselle osattu antaa niin suurta arvoa kuin nykyisin. Sittemmin saadun uuden tiedon perusteella voidaan arvioida, että vaelluskalojen osittaisenkin luonnonkierron mahdollistavat toimenpiteet ovat parempi keino vähentää vesitaloushankkeesta aiheutuvaa kalatalousvahinkoa kuin pelkät istutukset. Tekniikan kehittymisen myötä mahdollisuudet palauttaa luonnonkierto ainakin osittain ovat parantuneet.

Edellä esitetyn perusteella hallinto-oikeus katsoo, että olosuhteet Kemijoella ovat kokonaisuutena arvioiden olennaisesti muuttuneet vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kalatalousvelvoitteen asettamisen jälkeen.

Vesilain 19 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun edun olemassaolo

Koska kalatalousvelvoite on asetettu ennen nykyisen vesilain voimaantuloa, kalatalousvelvoitteen tarkistaminen edellyttää vesilain 19 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan olosuhteiden olennaisen muuttumisen lisäksi, että tarkistamista on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Säännöksen sanamuodon perusteella kyse ei ole intressivertailusta, vaan tarkistaminen edellyttää ainoastaan, että yleinen tai tärkeä yksityinen etu on olemassa.

Ottaen huomioon, mitä edellä on esitetty istutusten ja luonnonkierron eroista, vaelluskalojen luonnonkierron osittaistakin palauttamista Kemijokeen on pidettävä sellaisena yleisenä etuna, jonka vuoksi kalatalousvelvoitteen tarkistaminen on tarpeen. Näin ollen edellytykset kalatalousvelvoitteen tarkistamiselle ovat olemassa myös vesilain 19 luvun 10 §:n 2 momentin osalta.

Vesilain 19 luvun 7 ja 8 §:n soveltaminen

Hallinto-oikeuden ratkaisu ei sisällä määrällisiä tai laadullisia muutoksia voimalaitoksen juoksutuksiin tai säännöstelyyn, joten tässä vaiheessa ei ole tarpeen ottaa kantaa tarpeeseen soveltaa asiassa vesilain 19 luvun 7 ja 8 §:ä.

Tarve juoksutuksia tai säännöstelyä koskeviin muutoksiin ratkaistaan määräyksen 1 edellyttämässä jatkokäsittelyssä.

Vesilain 3 luvun 4 §:n soveltaminen

Vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Vesitaloushankkeella tarkoitetaan vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön.

Määräyksen 1 mukainen velvoite laatia selvityksiä ja suunnitelmia sekä hakea lupia suunnitelluille toimenpiteille ei ole vesilaissa tarkoitettu vesitaloushanke, koska määräyksen noudattaminen ei edellytä vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettua toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä. Sillä, että hankkeella toteutuessaan olisi mittavia ja laajalle alueelle ulottuvia vaikutuksia, ei ole oikeudellista merkitystä.

Ylösnousu- ja alasvaellusrakenteiden toteuttamisessa on kyse vesivoimalaitosten tai ainakin niiden käytön muuttamisesta. Tämän vuoksi rakenteiden toteuttamisessa on kyse vesilain 3 luvun 3 §:n 1 momentin 7 kohdan ja 2 momentin perusteella aina luvanvaraisista vesitaloushankkeista. Vesilaista tai sen esitöistä ei ilmene, että luvanvaraisuudesta voitaisiin poiketa silloin, kun vesitaloushanke liittyy kalatalousvelvoitteen tarkistamiseen. Vesivoimalaitoksille on aikoinaan myönnetty erilliset luvat. Tästä seuraa, että ylösnousu- ja alasvaellusrakenteiden toteuttamista koskevia hakemuksia on käsiteltävä toisistaan erillisinä voimalaitoskohtaisina vesitalouslupahakemuksina, jolloin luvan myöntäminen edellyttää vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista harkintaa, johon kuuluu hankkeen hyötyjen ja haittojen arviointi. Hyötyjen ja haittojen asianmukainen arviointi edellyttää riittävän yksityiskohtaisia selvityksiä ja suunnitelmia, joita vesivoimayhtiöt velvoitetaan määräyksessä 1 laatimaan.

Edellä esitetyn perusteella hallinto-oikeus katsoo, että hankkeen toteuttaminen ennalta arvioiden edellyttää vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista intressivertailua, mutta tämä tulee ja voidaan suorittaa vasta hankkeen myöhemmässä vaiheessa, kun voimalaitoskohtaisille kalojen vaellusrakenteille haetaan mahdollisia vesilain mukaisia lupia.

Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuden kumotessa aluehallintoviraston päätöksen määräykset 2–9, ei ole tarvetta lausua intressivertailun tarpeesta istutusvelvoitteiden muutosten osalta.

Hankkeen kustannusvaikutukset suhteessa siitä saataviin hyötyihin

Vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn

verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. Vesilain 3 luvun 22 §:ssä ei ole nimenomaista viittausta tähän säännökseen, mutta säännöksen sanamuodon perusteella se koskee kaikkia suoritettavia toimenpiteitä riippumatta siitä, onko kyse alkuperäisessä kalatalousvelvoitteessa määrätystä toimenpiteestä vai kalatalousvelvoitteen tarkistamismenettelyssä määrätystä toimenpiteestä. Lisäksi olisi epäjohdonmukaista, että kustannusten olisi oltava kohtuullisia alkuperäistä kalatalousvelvoitetta annettaessa, mutta kustannukset voisivat sen jälkeen nousta rajattomasti kalatalousvelvoitetta tarkistettaessa. Tällainen lopputulos ei voi vastata lainsäätäjän tarkoitusta.

PVO-Vesivoima Oy:n ja Kemijoki Oy:n valituksissa esitetyn kaavion perusteella aluehallintoviraston päätöksen mukaisista velvoitteista yhtiöille yhteensä aiheutuvat pääomitetut kokonaiskustannukset olisivat yhteensä noin 463 miljoonaa euroa, jotka jakautuisivat seuraavasti:

	PVO-Vesivoima Oy	Kemijoki Oy	Yhteensä
Vaelluskalarakenteet	39 000 000 €	83 000 000 €	122 000 000 €
Luonnonravintolammikot	1 100 000 €	5 500 000 €	6 600 000 €
Kalankasvatuskapasiteetti	57 000 000 €	277 000 000 €	334 000 000 €
Yhteensä	97 100 000 €	365 500 000 €	462 600 000 €

Luonnonravinkolammikkojen ja kalankasvatuskapasiteetin kustannukset liittyvät hallinto-oikeuden kumoamiin lupamääräyksiin 2–9, mikä vähentää kustannuksia. Toisaalta hallinto-oikeus muuttaa lupamääräystä 1 siten, että selvitys-, suunnittelu- ja luvanhakuvelvoite koskee myös Rovaniemen yläpuolella sijaitsevia Kemijoen Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan ja Raudanjoen Permantokosken vesivoimalaitoksia, mikä lisää kokonaiskustannuksia vaelluskalarakenteiden eli ylösnousu- ja alasvaellusrakenteiden osalta.

Kustannuksia aiheutuu ylösnousu- ja alasvaellusrakenteiden rakentamisesta ja ylläpidosta sekä vesivoiman menetyksestä ja tarvittavista luontaisen lisääntymisen tukitoimenpiteistä. Nämä kustannukset ovat kuitenkin riippuvaisia siitä, miten rakenteet toteutetaan ja miten niitä käytetään. Tämän vuoksi kustannusten kohtuullisuuden asianmukainen arviointi edellyttäisi seikkaperäisiä selvityksiä ja suunnitelmia rakenteiden toteuttamisesta ja käytöstä sekä arvioita saavutettavasta hyödystä. Tällaisia selvityksiä ja suunnitelmia, joiden laatimiseen vesivoimayhtiöt on velvoitettu määräyksessä 1, ei ole esitetty oikeudenkäyntiaineistossa.

Edellä esitetyn perusteella hallinto-oikeus katsoo, että rakenteiden rakentamiseen ja käyttöön liittyvien kustannusten kohtuullisuuden arviointi olisi ennenaikaista hankkeen tässä vaiheessa. Arviointi tulee ja voidaan

suorittaa vasta hankkeen myöhemmässä vaiheessa. Tätä tukee myös se, että kustannuksilla on merkitystä myös intressivertailussa, joka niin ikään on suoritettava hankkeen toisessa vaiheessa.

Selvitysten ja suunnitelmien laatimisesta aiheutuvat kustannukset tulevat arvioitavaksi hankkeen tässä vaiheessa. Hallinto-oikeus arvioi, että kustannukset ovat tältä osin kohtuulliset suhteessa saatavaan hyötyyn, ottaen huomioon luonnonkierron osittaisenkin palauttamisen hyöty kalastolle sekä se, että vesivoimayhtiöt ovat jo hakemusvaiheessa laatineet asiaan liittyviä selvityksiä.

Määräyksen 1 muuttaminen

Hallinto-oikeus katsoo edellä esitetyn perusteella, että oikeudelliset edellytykset Kemijoen vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamiselle ovat olemassa. Asiassa ei ole esitetty selvitystä, jonka perusteella vaelluskalojen luonnonkierron osittainenkaan palauttaminen ei olisi mahdollista. Tämän vuoksi ja koska asiassa ei ole ilmennyt muutakaan syytä katsoa, ettei luonnonkiertoa olisi miltään osin mahdollista palauttaa, hallinto-oikeus arvioi, että ainakin osittainen luonnonkierron palauttaminen on mahdollista. Vesilain ei voida katsoa edellyttävän, että kalatalousvelvoitetta voitaisiin muuttaa vain, jos luonnonkierto voidaan palauttaa täysin. Aluehallintovirasto on siten voinut hyväksyä hakemuksen luonnonkierron palauttamista koskevilta osin.

Aluehallintovirasto on kuitenkin hylännyt hakemuksen Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten osalta. Aluehallintovirasto on tältä osin perustellut päätöstään seuraavasti:

”Vaatimus on aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ennenaikainen. Vanttauskoski on Kemijoen suulta laskettuna kuudes voimalaitos. Kemijoen suulla sijaitsevan Isohaaran voimalaitoksen yhteyteen on rakennettu kaksi kalatietä. Näin ollen vaelluskaloilla on pääsy Isohaaran kalateitä pitkin aina Taivalkosken voimalaitokselle asti. Isohaaran ja Vanttauskosken välisellä matkalla sijaitsee yhteensä neljä nousuesteen muodostavaa voimalaitosta: Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitokset. Ylös- ja alasvaellusrakenteiden valmistuminen Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten patojen yhteyteen avaa aikanaan vaelluskaloille mahdollisuuden nousta Kemijoella aina Vanttauskoskelle saakka sekä Ounasjoen vesistöön. Aluehallintovirasto on kuitenkin tällä päätöksellä antanut määräyksen vasta selvittää ja suunnitella Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken ja Valajaskosken voimalaitosten patojen yhteyteen lohen ja taimenen ylös- ja alasvaellusrakenteet sekä toimittaa selvitykset ja suunnitelmat voimalaitoskohtaisina hakemusasioina toimivaltaiselle lupaviranomaiselle. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan vaiheessa, jossa vaellusyhteyttä ei vielä ole avattu Isohaaran voimalaitosta pidemmälle, on liian aikaista määrätä kalannousun ja alasvaelluksen mahdollistavien rakenteiden suunnittelusta ja hakemusasioiden vireille saattamisesta pidemmälle kuin Kemijoen viidelle

alimmalle voimalaitokselle. Tällä päätöksellä suunniteltavaksi määrättyjen rakenteiden tehokkuudesta lohen ja meritaimenen nousun ja alasvaelluksen mahdollistamisessa on tarpeen saada näyttöä. Näin ollen Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalateitä koskeva vaatimus on hylättävä ennenaikaisena.”

Aluehallintoviraston päätös tarkoittaa sitä, että hakemus on hylätty siltä osin kuin se on kohdistunut Rovaniemeltä yläjuoksuun sijaitsevien Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitoksiin. Olosuhteiden olennainen muutos koskee sekä Rovaniemen ala- että yläpuolista jokiosuutta. Lisäksi hallinto-oikeus katsoo, että hankkeen asianmukainen toteuttaminen edellyttää, että selvitykset ja suunnitelmat tehdään kokonaisvaltaisesti huomioiden myös yhteisvaikutukset, mikä puolestaan edellyttää, että hankkeen vaikutukset ja toteuttamismahdollisuudet selvitetään samanaikaisesti kaikkien voimalaitosten osalta. Mikäli ratkaisujen toteuttaminen on tarpeen vaiheistaa, se voidaan tehdä toisen vaiheen lupaharkinnan yhteydessä. Näin ollen aluehallintoviraston ei olisi tullut hylätä hakemusta Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten osalta. Lähtökohtaisesti valituksenalainen päätös pitäisi siten kumota ja palauttaa tältä osin.

Tässä tapauksessa on kuitenkin huomioitava, että palauttaminen realistisesti johtaisi siihen, että hallinto-oikeus antaisi päätöksen Rovaniemen alapuolisten vesivoimalaitosten osalta ja uudessa viranomaiskäsittelyssä annettaisiin asiallisesti samansisältöinen päätös Rovaniemen yläpuolisten voimalaitosten osalta. Tällainen ratkaisu jättäisi huomiotta prosessiekonomian vaatimuksen. Lisäksi jäljempänä esitetyistä syistä on tärkeää, että kaikkia vesivoimalaitoksia käsitellään kokonaisuutena. Rovaniemen ala- ja yläpuolisten voimalaitosten eriaikainen käsittely vaarantaisi tämän lähtökohdan. Hallinto-oikeus siksi ajan säästämiseksi ja voimalaitoskokonaisuuden asianmukaisen käsittelyn turvaamiseksi asettaa luvanhaltijoille velvoitteen laatia selvitykset ja suunnitelmat myös Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten osalta. Ratkaisun ei voida katsoa vaarantavan luvanhaltijoiden oikeusturvaa, koska velvoite ei ole laajempi kuin kalatalousviranomaisen hakemuksessa vaadittu velvoite ja on ennalta arvioiden kustannusvaikutuksiltaan valituksenalaisessa päätöksessä määrättyä vähäisempi ottaen huomioon, että hallinto-oikeus kumoaa määräykset 2–9.

Toteutuessaan hankkeella tulee olemaan ainakin jonkin verran vaikutuksia sähkövoiman ja säätövoiman tuotantoon. Kuten edellä on esitetty, nämä vaikutukset tulevat arvioitaviksi hankkeen myöhemmässä vaiheessa yleisen edun menetyksinä. Koska voimalaitosten kalankulkuratkaisut vaikuttavat toisiinsa, selvityksessä ja myöhemmin lupaharkinnassa on otettava huomioon myös voimalaitoskohtaisten ratkaisujen yhteisvaikutukset sekä mahdollisuudet vähentää tai poistaa haitallisia vaikutuksia sähköverkon toimivuuteen ja huoltovarmuuteen teknisin toimenpitein tai lupamääräyksin. Tällaisia haittojen vähentämiskeinoja voisi olla esimerkiksi kalojen liikkeiden seurantaan perustuva vesivoiman säätö tai poikkeusjuoksutuksia koskevien määräysten sisällyttäminen laitoskohtaisiin lupapäätöksiin.

Lohen ja meritaimenen nousevien kantojen muodostuminen luontaisen lisääntymisen kautta tulee kestämään useita vuosia, minkä vuoksi kantojen muodostumista voi olla perusteltua tukea esimerkiksi ylisiirroin tai mätiistutuksin, mahdollisesti jo ennen kuin vaellusrakenteet on kaikilta osin toteutettu. Mahdollisia tukitoimenpiteitä ja niiden aikataulua ei voida luotettavasti arvioida tässä vaiheessa, koska nämä seikat liittyvät kiinteästi voimalaitoskohtaisten rakenteiden toteuttamiseen ja niitä koskevaan harkintaan. Hallinto-oikeus tämän vuoksi lisää määräykseen 1 näitä toimenpiteitä koskevan suunnitteluvelvoitteen.

Hallinto-oikeus muuttaa määräajan selvitysten ja suunnitelmien toimittamiseksi kolmeksi vuodeksi päätöksen lainvoimaisuudesta, koska Rovaniemen yläpuoliset voimalaitokset lisätään selvitys- ja suunnitteluvelvoitteeseen ja yhteisvaikutusten asianmukainen arviointi edellyttää, että hakemukset tulevat vireille samaan aikaan kaikkien voimalaitosten osalta. Valituksenalaisen aluehallintoviraston päätöksen määräyksen 1 kappaleisiin 3–6 sisältyviä määräyksiä rakenteiden toteuttamistavoista ei sisällytetä hallinto-oikeuden antamaan uuteen määräykseen 1, jotta luvanhaltijat voisivat mahdollisimman hyvin arvioida eri ratkaisuvaihtoehtoja, ja koska ilman tarkempia selvityksiä ja suunnitelmia ei ole mahdollista tässä vaiheessa luotettavasti arvioida määräysten sisältöä eikä sitä, onko eri voimalaitosten osalta tarvetta antaa erisisältöisiä määräyksiä. Lupaviranomainen arvioi voimalaitoskohtaisia hakemuksia käsitellessään tällaisten määräysten tarvetta ja sisältöä myös yhteisvaikutukset huomioon ottaen.

Vaikka hallinto-oikeus katsoo luonnonkierron ainakin osittaisen palauttamisen olevan mahdollista, käsillä olevan selvityksen perusteella ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että yksityiskohtaisempi arviointi osoittaa, että ylösnousurakenteiden tai alaskulun mahdollistavien rakenteiden toteuttaminen on yksittäisen voimalaitospadon tai jokiosuuden osalta mahdotonta. Tällaisen tilanteen varalta hallinto-oikeus lisää määräykseen velvoitteen esittää näiltä osin vaihtoehtoisia lohen ja meritaimenen luontaista elinkiertoa tukevia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi ylisiirtoja. Toissijainen velvoite on tarpeen sen varmistamiseksi, että luonnonkierto saadaan palautettua koko jokialueen potentiaalisille poikastuotantoalueille.

Sen varalta, että tarkempi arviointi osoittaa, että edes vaihtoehtoisten lohen ja meritaimenen luontaista elinkiertoa tukevien toimenpiteiden toteuttaminen ei ole mahdollista yksittäisen voimalaitospadon tai jokiosuuden osalta, hallinto-oikeus vielä lisää määräykseen viimesijaisen velvoitteen esittää muita toimenpiteitä kalatalousmääräysten muuttamiseksi. Olosuhteiden muututtua olennaisesti on kalatalousmääräyksiä muutettava vastaamaan uusia olosuhteita esimerkiksi toimenpiteillä, joilla kalaston elinympäristöä parannetaan ja lisääntymistä edistetään.

Määräysten 2–9 kumoaminen

Aluehallintovirasto on pitänyt nahkiaisten ylisiirtoa, paikallisia virtakutuisia sisävesikalojen istutuksia sekä meri- ja sisävesialueen siikaistutuksia koskevat määräykset ennallaan lukuun ottamatta lisäystä yksikesäisen vaellussiianpoikasistukkaan keskimääräiseksi vähimmäispituudeksi 10 cm.

Aluehallintovirasto on perustellut vähimmäiskoon määräämistä poikasten paremmalla eloonjäämisellä. Selvitykseen sisältyvien kalataloustarkkailutulosten mukaan vaellussiikaistukkaiden keskipituus on kasvanut 1980-luvulta lähtien ja istukkaiden vuosittainen keskipituus on 2000-luvulla pääsääntöisesti ylittänyt 10 cm. Tämän vuoksi ja koska asiassa ei ole ilmennyt, että vaellussiian poikasten laadussa olisi tapahtunut heikentymistä aikaisempaan verrattuna, hallinto-oikeus katsoo, että tarvetta minimipituuden määräämiselle ei ole.

Aluehallintoviraston päätöksen määräyksellä 5 on moninkertaisesti lisätty lohen ja meritaimenen istutusvelvoitetta aikaisempaan velvoitteeseen verrattuna. Merkittävä istutusten lisääminen samanaikaisesti luontaista lisääntymistä tukevien toimenpiteiden kanssa lisää yksilöiden välistä kilpailua ja voi heikentää luontaisesti lisääntyvän kannan palauttamista Kemijoen vesistöön. Aluehallintoviraston päätöksen mukainen istutusmäärien lisääminen on siten ristiriidassa vaellusrakenteiden rakentamisella tavoiteltavan vaelluskalojen luonnonkierron palauttamisen kanssa, koska se pikemminkin edellyttäisi istutusten vähentämistä. Hallinto-oikeus pitää ilmeisenä, että mikäli lohen ja meritaimenen istutuksia lisätään aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti, on niitä tarpeen vähentää ja mahdollisesti muutoinkin muuttaa vaellusrakenteiden käyttöönoton jälkeen. Hallinto-oikeus myös katsoo, että istutusten lisääminen aluehallintoviraston päätöksen mukaisiin määriin ei ole mahdollista olemassa olevalla kapasiteetilla eikä kapasiteettia ole myöskään mahdollista varmuudella kasvattaa päätöksessä määrätyn aikataulun puitteissa.

Edellä esitetystä seuraa, että aluehallintoviraston päätöksen määräys 5 edellyttää käytännössä, että luvanhaltijoiden olisi huomattavasti lisättävä lohen ja meritaimenen viljelykapasiteettia, mutta tämä lisäkapasiteetti jäisi ainakin osittain tarpeettomaksi vaellusrakenteiden käyttöönoton jälkeen. Istutusten lisäys olisi siten tilapäinen toimenpide, joka istutusmäärien merkittävän lisäyksen vuoksi saattaisi johtaa siihen, että toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla kohtuuttomat suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Tämä on myös epäsuorasti todettu aluehallintoviraston päätöksen määräyksessä 6, jossa todetaan muun muassa, että istutusvelvoitteeseen voidaan suunnitelman perusteella hakea muutosta. Edellä lausutun lisäksi Kemijoen vesistössä, Kemijoen edustan merialueella tai velvoiteistutusten tuloksellisuudessa ei ole osoitettu tapahtuneen sellaista akuuttia muutosta, joka edellyttäisi välittömiä muutoksia istutusvelvoitteeseen.

Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että aluehallintoviraston päätöksen mukaiset istutusmäärät ovat suuremmat kuin hakemuksessa vaaditut istutusmäärät. Lupaviranomainen ei ole vesilain 3 luvun 22 §:n ja 19 luvun 10 §:n sanamuoto

huomioon ottaen voinut vesilain mukaisessa hakemusmenettelyssä muuttaa olemassa olevia velvoitteita enemmän, kuin mitä on vaadittu. Aluehallintoviraston päätös on siten tältä osin virheellinen. Koska hallinto-oikeus kumoaa määräykset 2–9, ei tästä asiassa kuitenkaan ole tarvetta enemmälti lausua.

Aluehallintoviraston päätöksen määräys 6 koskee lohen ja meritaimenen kompensaatiotarvetta ja -toimenpiteitä vaellusrakenteiden valmistumisen jälkeen. Hallinto-oikeus katsoo, että määräys 6 ei ole tarpeen ottaen huomioon hallinto-oikeuden antaman määräyksen 1 sisältö.

Aluehallintoviraston päätöksen määräykset 7–9 koskevat kalatalousvelvoitteiden toteuttamissuunnitelmien laatimista, istutusten ja ylisiirtojen tarkkailua sekä kustannusten jakoa voimalaitosten kesken. Hallinto-oikeus toteaa, että tällaiset määräykset ovat tässä vaiheessa ennenaikaisia, ottaen huomioon hallinto-oikeuden antaman määräyksen 1 sisältö.

Johtopäätöksenään hallinto-oikeus katsoo, että vaelluskalojen luontaisen elinkierron palauttaminen Kemijoen vesistöön edellyttää, että Kemijoen vesistön voimalaitosten kalatalousvelvoitteita muutetaan siten, että ne tukevat tätä tavoitetta. Tätä ei kuitenkaan ole mahdollista asianmukaisesti tehdä ennen kuin on selvinnyt, mitä toimenpiteitä voimalaitoksilla tehdään ja mitkä näiden toimenpiteiden vaikutukset ovat. Tämän vuoksi istutus- ja nahkiaisten ylisiirtovelvoitteiden muuttaminen on tässä vaiheessa ennenaikaista, ja se tulee tehdä voimalaitoskohtaisten hakemusten käsittelyn yhteydessä tai myöhemmin erillisen hakemuksen perusteella.

Edellä esitetyn perusteella hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen määräykset 2–9 ja hylkää Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen hakemuksen istutus- ja ylisiirtovelvoitteiden muuttamisen osalta.

PVO-Vesivoima Oy:n ja Kemijoki Oy:n muut valitusperusteet ja selvitykset

Siltä osin kuin Kemijoki Oy on valituksessaan viitannut asian käsittelyn pitkittymiseen, hallinto-oikeus toteaa, että pitkä käsittelyaika ei ole sellainen seikka, jonka perusteella vesilain mukainen hakemus voidaan hylätä. Asiassa ei ole muutoinkaan tapahtunut sellaista menettelyvirhettä, jonka perusteella aluehallintoviraston päätös olisi kumottava.

PVO-Vesivoima Oy ja Kemijoki Oy ovat lisäksi esittäneet muun muassa vahinkoarvion virheellisyyteen, velvoitekokonaisuuden toteuttamiskelvottomuuteen ja korkeisiin kustannuksiin liittyviä valitusperusteita ja esittäneet väitteidensä tueksi runsaasti selvitystä. Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuden ratkaisu huomioon ottaen PVO-Vesivoima Oy:n ja Kemijoki Oy:n esittämistä muista valitusperusteista ja selvityksistä ei ole tarpeen enemmälti lausua.

Muiden kuin luvanhaltijoiden valitusten hylkääminen muutoin kuin Rovaniemen yläpuolisten voimalaitosten osalta

Hallinto-oikeus hyväksyy muiden valittajien kuin luvanhaltijoiden ja Korkalon jako- ja kalastuskunnan valitukset siltä osin, kuin valittajat ovat vaatineet, että selvitys- ja suunnitteluvelvoite ulotetaan koskemaan Rovaniemen yläpuolisia voimalaitoksia. Muutoin muiden valittajien vaatimukset hylätään.

Villilohi – Yhteistyöverkosto Vaelluskalojen puolesta ry ja Lohijokitiimi ry ovat esittäneet, että aluehallintovirasto on ylittänyt toimivaltansa, koska se on käsitellyt hakemuksen hakijan esittäminen vaatimusten mukaisesti jättäen huomiotta muistutuksissa ja mielipiteissä esitetyt hakemusta täydentävät vaatimukset sekä EU-lainsäädännön minimivaatimukset.

Hallintolainkäytössä on periaatteena, että hakemusta voi muuttaa tai laajentaa vain hakemuksen vireillepanija, tässä tapauksessa Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomainen. Muistutusten ja mielipiteiden esittäjät eivät voi tässä asiassa laajentaa tai täydentää hakemusta omilla vaatimuksillaan ilman oman hakemuksensa vireille laittamista. EU-lainsäädännön vaatimusten johdosta asiaa ei ole arvioitava tältä osin toisin.

Useissa valituksissa on vaadittu, että kalankulkuratkaisujen tulee palvella kaikkia vaelluskalalajeja. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen hakemuksessa on vaadittu lohelle ja taimenelle soveltuvien kalateiden ja alasvaellusreitin rakentamista. Vesilain mukaisessa menettelyssä luvanhaltijoille ei voi asettaa sellaisia velvoitteita, joita hakemuksessa ei ole vaadittu, joten nämä vaatimukset on hylättävä.

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen hakemuksen kohdassa 2) on vaadittu selvityksen tekemistä vanhojen uomien vesittämisestä. Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksen tältä osin esittäen perusteluinaan muun ohella, että vanhojen uomien vesittämisestä saatavat hyödyt saattavat jäädä vähäisiksi ja vaikutukset paikallisiksi, mutta kustannukset ovat ennalta arvioituna merkittävät ja kohtuuttomat saavutettavaan kalataloudelliseen hyötyyn nähden. Useissa valituksissa on vaadittu, että vanhat uomat on vesitettävä. Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry ovat lisäksi vaatineet, että luvan haltijat on velvoitettava neuvottelemaan vesittämisvaihtoehdoista kalatalousviranomaisen kanssa.

Hallinto-oikeus katsoo, että hankkeessa tulee pyrkiä lohen ja meritaimenen ylös- ja alasvaelluksen mahdollistamiseen vaellusesteiden yläpuolella säilyneiden lisääntymisalueiden ja merellä sijaitsevan syönnösalueen välillä mahdollisimman tehokkaasti. Asiassa ei ole ilmennyt syytä katsoa, että vanhojen uomien vesittäminen olisi ainoa tai optimaalisin tapa toteuttaa hankkeen tavoitteet. Tämän vuoksi ei ole perusteltua tässä vaiheessa velvoittaa luvanhaltijoita erikseen selvittämään edellytyksiä vanhojen uomien vesittämiselle taikka neuvottelemaan asiasta kalatalousviranomaisen kanssa. Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, että vanhojen uomien vesittäminen voi osoittautua keinoksi tai osatoimenpiteeksi, joka tukee tässä kyseessä

olevan hankkeen tavoitteiden saavuttamista. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen valituksessa on vaadittu, että kalatalousviranomaisen hakemuksen kohdat 2 ja 8 hyväksytään siten, että kohdan 2 velvoite laatia selvitys ja suunnitelma vanhojen uomien vesittämisestä sekä kohdassa 8 tarkoitettu lupaehtojen tarkistaminen ulotetaan koskemaan myös Pirttikosken voimalaitosta. Pirttikoskea ei ole mainittu alkuperäisen hakemuksen kohdissa 2 ja 8, joten kalatalousviranomainen on tältä osin laajentanut hakemustaan valitusasteessa. Hallinto-oikeus ei ensi asteena ota kantaa näihin hakemuksen laajennuksiin, joten kalatalousviranomaisen valitus on näiltä osin hylättävä myös tästä syystä.

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:n valituksessa on vaadittu, että voimalaitoksiin rakennetaan ohitusuomia. Ohitusuomien tarve ja mahdollisten uomien toteuttamistapa tulee arvioitavaksi lupahakemusten käsittelyn yhteydessä, eikä niistä siten ole syytä antaa määräyksiä asian tässä vaiheessa. Valituksen liitteistä ilmenevät näkökohdat muun muassa luonnonmukaisten ohitusuomien rakentamisesta, ympäristövirtaamista ja sivuvesistöjen kautta toteutettavista yhteyksistä tulevat niin ikään arvioitaviksi vasta lupahakemusten käsittelyn yhteydessä.

Useissa valituksissa on vaadittu, että kalateiden toimivuudelle asetetaan tavoitteita ja raja-arvoja, kuten mittaus- ja vähimmäisvirtaamia sekä läpäisyprosentteja. Tältä osin hallinto-oikeus katsoo, että tällaisia määräyksiä ei tule antaa asian tässä vaiheessa, koska asiassa ei ole olemassa sellaisia selvityksiä ja konkreettisia suunnitelmia, joiden perusteella voitaisiin arvioida, millaisia tavoitteita vaellusrakenteiden toimivuudelle on tarpeellista ja mahdollista asettaa.

Hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen määräykset 2–9, koska istutus- ja ylisiirtovelvoitteiden muuttaminen asian tässä vaiheessa on ennenaikaista. Muiden valittajien esittämät kalojen istutuksiin ja ylisiirtoihin liittyvät vaatimukset ovat niin ikään ennenaikaisia, ja ne on näin ollen hylättävä. Lupaviranomainen ottaa kantaa istutus- ja ylisiirtovelvoitteiden mahdollisiin muutoksiin voimalaitoskohtaisten hakemusasioiden käsittelyn yhteydessä.

Korkalon jako- ja kalastuskunnan valituksessa on vaadittu ainoastaan muutoksia määräyksiin 2–5. Koska hallinto-oikeus kumoaa nämä määräykset, ei jako- ja kalastuskunnan valituksen hyväksymiselle ole edellytyksiä, ja se on siten hylättävä kokonaan.

Aluehallintovirasto on hylännyt Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen hakemuksen kohdassa 7 b) esitetyn vaatimuksen, jonka mukaan luvanhaltijoiden on osana tarkkailua selvitettävä Kemijokeen nousevan nahkiaiskannan koko, ylisiirtoalueen toukkatuotanto sekä joesta mereen vaeltavien nuorten nahkiaisten määrä ja niille aiheutuvat vaellustappiot voimalaitoksissa ja patoaltailla. Vesilain 3 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan luvassa on määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Hallinto-oikeus katsoo, että tarkkailuvelvoitteen sisällöstä voidaan päättää vasta

voimalaitoskohtaisten hakemusasioiden käsittelyn yhteydessä, koska vielä ei ole tiedossa, mitä toimenpiteitä voimalaitoksilla tullaan tekemään eikä siten ole mahdollista arvioida, mitkä tarkkailutoimenpiteet mahdollisesti ovat tarpeen.

Vesilain 3 luvun 11 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan tarkkailuvelvoite asetetaan nimenomaan luvanhaltijalle. Tämän vuoksi Itä-Lapin kuntayhtymän ja Savukosken kunnan vaatimus, että tarkkailua on tehtävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimesta, on hylättävä.

Aluehallintovirasto on hylännyt Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisen hakemuksen kohdassa 8 esitetyn vaatimuksen, jonka mukaan luvanhaltijat on velvoitettava jättämään hakemus lupaehtojen tarkistamiseksi 10 vuoden kuluttua päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Aluehallintovirasto on hylännyt vaatimuksen sillä perusteella, että tässä vaiheessa ei voida olettaa, että nyt määrätty kalatalousvelvoite, jonka toteuttaminen muun muassa kalojen ylös- ja alasvaellusratkaisujen osalta ratkaistaan myöhemmin annettavilla päätöksillä, osoittautuu epätarkoituksenmukaiseksi. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry ovat vaatineet velvoitteen antamista.

Aluehallintovirasto on tulkinnut asian siten, että vaatimuksessa olisi kyse vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetusta kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneen velvoitteen tarkistamisesta. Lain sanamuodon perusteella tarkistaminen edellyttää, että velvoite on osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi, mikä ei voi olla tiedossa etukäteen. Tällaisen tarkistamishakemuksen tekemiselle ei siten voida asettaa etukäteen määräaikaa. Aluehallintoviraston päätös on tästä näkökulmasta oikea.

Vaatimuksen sanamuodon perusteella hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että vaatimuksessa on kyse vesilain 3 luvun 20 §:ssä tarkoitetusta, toistaiseksi voimassa olevaan lupapäätökseen sisällytettävästä lupamääräysten tarkistamisesta määräajassa. Asiaa on siksi tarkasteltava tältäkin kannalta.

Vesilain 3 luvun 20 §:n mukaisen määräyksen antaminen edellyttää pykälän 1 momentin mukaan, että tarkistaminen on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi. Tämän edellytyksen olemassaoloa ei ole asian tässä vaiheessa mahdollista arvioida, koska vielä ei ole olemassa konkreettisia suunnitelmia, joiden perusteella hankkeesta aiheutuvia haittoja olisi mahdollista arvioida. Vaatimus on siten hylättävä ennenaikaisena.

7) Aikaisempien päätösten voimassaolon jatkuminen

Hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston päätöksen määräykset 2–9. Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus määrää, että Pohjois-Suomen vesioikeuden päätöksen nro 78/79/II (28.12.1979) määräykset korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellään nro 2860/80 (30.5.1980) niihin tekemine

muutoksineen jäävät edelleen voimaan ja kalatalousvelvoite toteutetaan niissä määrätyllä tavalla, kunnes lupaviranomainen toisin määrää.

Julkinen kuulutus

Päätös on annettu julkisella kuulutuksella.

Päätöksestä ilmoittaminen

Kemin, Kemijärven ja Rovaniemen kaupunginhallitusten sekä Keminmaan, Kittilän, Tervolan, Pelkosenniemen, Savukosken, Sallan, Sodankylän ja Enontekiön kunnanhallitusten on viipymättä julkaistava tieto tätä päätöstä koskevasta kuulutuksesta kuntalain 108 §:n mukaisesti. Tiedon kuulutuksen julkaisemisesta tulee olla nähtävillä vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen saa hakea muutosta.

Velvollisuus ilmoittaa päätöksestä

Villilohi – Yhteistyö Vaelluskalojen puolesta ry:n, Kuolajärven Lapinkylä ry:n ja Sauli Hervan on viipymättä tämän päätöksen saatuaan ilmoitettava päätöksen tiedoksisaannista yhteiseen kirjelmään yhtyneille.

Ilmoitusvelvollinen on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä aiheutuneen vahingon sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun tai muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 94 §, hallintolaki 56 § 2 mom. ja 68 §).

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista eli viimeistään **4.12.2026**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJK (04.26).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Patrick Sahlström ja Janika Gummerus, tekniikan alan hallinto-oikeustuomari Lasse Känsälä sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Jaakko Tuhkanen. Asian on esitellyt Patrick Sahlström.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös ja maksu

Itä-Lapin kuntayhtymä, maksutta

Savukosken kunnanhallitus, maksutta

Suomen luonnonsuojeluliitto ry, maksutta

Yli-Kemin kalatalousalue, maksutta

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry, maksutta

Korkalon jako- ja kalastuskunta, oikeudenkäyntimaksu 270 euroa

PVO-Vesivoima Oy, maksutta
Asiamies ja prosessiosoite:
Asianajaja Kari Marttinen ja asianajaja Laura Leino
Erottaja Asianajotoimisto Oy

Kemijoki Oy, maksutta
Asiamies ja prosessiosoite:
Asianajaja Matias Wallgren
Roschier Asianajotoimisto Oy

Maailman Luonnon säätiö – World Wide Fund for Nature (WWF), Suomen rahasto sr, maksutta

Lapin elinvoimakeskus / kalataloustehtävät, maksutta

Metsähallitus, maksutta

Villilohi - Yhteistyöverkosto Vaelluskalojen puolesta ry ja Lohijokitiimi ry, maksutta

Kuolajärven Lapinkylä ry ja Sodankylän Lapinkylä ry, maksutta

Jäljennös maksutta

Kemin kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Rovaniemen kaupungin ja Tervolan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Keminmaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Pelkosenniemen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Savukosken kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Sallan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Sodankylän kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Kittilän kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Enontekiön kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Meri-Lapin ympäristöterveysvalvonta / Kemin kaupungin, Keminmaan kunnan ja Tervolan kunnan terveydensuojeluviranomainen

Kemijärven kaupungin terveydensuojeluviranomainen

Rovaniemen kaupungin terveydensuojeluviranomainen

Pelkosenniemen kunnan terveydensuojeluviranomainen

Savukosken kunnan terveydensuojeluviranomainen

Sallan kunnan terveydensuojeluviranomainen

Tunturi-Lapin ympäristöterveydenhuolto / Sodankylän kunnan, Kittilän kunnan ja Enontekiön kunnan terveydensuojeluviranomainen

Kemin kaupunginhallitus

Kemijärven kaupunginhallitus

Rovaniemen kaupunginhallitus

Keminmaan kunnanhallitus

Tervolan kunnanhallitus

Pelkosenniemen kunnanhallitus

Savukosken kunnanhallitus

Sallan kunnanhallitus

Sodankylän kunnanhallitus

Kittilän kunnanhallitus

Enontekiön kunnanhallitus

Lupa- ja valvontavirasto/lupaviranomainen

Lupa- ja valvontavirasto/valvontaviranomainen

Lupa- ja valvontavirasto/yleisen edun valvontayksikkö

Saamelaiskäräjät

Luonnonvarakeskus

Martin osakaskunta

Toivo Akola
Prosessiosoite: Jorma Akola

Liedakkalan osakaskunta

Sauli Herva asiakumppaneineen

Heikki Marttila

Suomen ympäristökeskus

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
https://www.tuomioistuimet.fi/tuomioistuimet/vaasan-hallinto-oikeus/tietoa-meista/tietosuoja/