

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (38)
29.1.2013
Taltionumero
357
Diaarinumero
1608/1/11

Asia Valitus vesitalousasiassa
Valittaja Vattenfall Sähköntuotanto Oy, Helsinki
Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 11.4.2011 nro 11/0089/1

Asian aikaisempi käsittely

Itä-Suomen ympäristölupavirasto on 10.11.2008 antamallaan päätöksellä Nro109/08/2 Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskus) hakemuksesta muuttanut ja täydentänyt Itä-Suomen vesioikeuden 31.7.1978 myöntämää lopullista lupaa Pamilon voimalaitoksen rakentamiseen ja siihen liittyvään Koitereen ja Koitajoen säännöstelyyn, sellaisena kuin se on korkeimman hallinto-oikeuden 13.12.1979 antamalla päätöksellä muutettuna voimassa. Itä-Suomen vesioikeus on 26.1.1989 antanut Pamilon voimalaitoksen lopputarkastusta koskevan päätöksen nro 17/Ym II/88, jota vesiylioikeus on 31.5.1990 antamallaan päätöksellä muuttanut. Lopputarkastusasiassa annetuilla päätöksillä on eräin kohdin muutettu vesioikeuden 31.7.1978 antamaa lupapäätöstä nro 60/Va/78.

A. Lupapäätöksen muutokset

Lupapäätöksen määräysten C. osan 1) kohdan alakohta c on muutettu kuulumaan:

c) ja että Ala-Koitajoen vanhaan uomaan juoksetetaan vettä vähintään 4 m³/s 1.10.–31.3. ja vähintään 6 m³/s 1.4.–30.9; tätä suuremmista juoksetuksista ilmoitetaan, mikäli mahdollista, hyvissä ajoin rantatilojen asukkaille ja juoksetukset pidetään, mikäli mahdollista, pienempinä kuin 240 m³/s; juoksetuksen ylittäessä 240 m³/s on luvan saajan ilmoitettava

siitä hyvissä ajoin rantatilojen asukkaille ja korvattava ylityksestä mahdollisesti aiheutuvat vahingot. Edellä mainitut vähimmäisjuoksutusta koskevat määräykset ovat voimassa seitsemän (7) vuotta tämän päätöksen lainvoimaisuudesta, mutta kuitenkin niin kauan, kunnes jäljempänä määrätystä juoksutusmääräysten tarkistamista koskevasta hakemuksesta annettava päätös on saanut lainvoiman.

Lupapäätöksen määräysten D. osan 1) kohdan velvoite istuttaa Ala-Koita-joen vanhaan uomaan 2-vuotiaita taimenia 2 000 kpl on tarkistettu kuulumaan:

- Luvan saajan on maksettava vuosittain tammikuun loppuun mennessä Pohjois-Karjalan TE-keskukselle kalatalousmaksua 5 000 euroa käytettäväksi toimenpiteisiin, jotka tukevat saimaanlohen poikastuotannon elvyttämistä ja seurantaa Ala-Koita-joessa.

B. Täydentävä lupamääräys määräysten C. osaan määräyksen tarkistamisesta

Lupapäätöksen määräysten C. osaan on lisätty uusi määräys 4) kuulumaan:

4) Pamilon voimalaitoksen luvan haltijan on kuuden (6) vuoden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta toimitettava Itä-Suomen ympäristölupavirastoon hakemus edellä tämän päätöksen kohdassa A. määrätyn Ala-Koita-joen vähimmäisjuoksutuksen ja Ala-Koita-joen kalatalousveloitteen mahdollisesta muuttamisesta tai tarkistamisesta.

Hakemukseen on liitettävä riittäviin tutkimuksiin ja seurantoihin perustuva selvitys Ala-Koita-joen eri juoksutusvaihtoehtojen merkityksestä Ala-Koita-joen kalakannalle, järvilohen poikastuotannolle ja kannan ylläpidolle sekä eri juoksutusvaihtoehdoista aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista energian tuotannolle. Ala-Koita-joen osalta vähimmäisjuoksutuksen lisäämisen vaikutusten seuranta on tehtävä yhteistyössä Pohjois-Karjalan TE-keskuksen kanssa.

Ympäristölupavirasto on perustellut päätöstään muun muassa seuraavasti:

Juoksutusta koskeva lupamääräys ja korvausvelvollisuus

a) Selvitysmenettelyn riittävyys vesilain (264/1961) 8 luvun 10 b §:n kannalta

Pohjois-Karjalan TE-keskus on yleisen kalatalousedun valvojana tehnyt 15.1.2002 aloitteen Pohjois-Karjalan ympäristökeskukselle vesilain 8 luvun 10 b §:n mukaisen menettelyn käynnistämistä Pamilon voimalaitoksen osalta. Tavoitteena oli erityisesti turvata nykytilaa paremmin Saimaan järvilohen perinnöllistä monimuotoisuutta ja lajin olemassaoloa sekä kalastusmahdollisuutta.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus on kirjeessään TE-keskukselle 2.4.2002 ilmoittanut aloittavansa vesilain 8 luvun 10 b §:n mukaisen selvitystyön Pamilon voimalaitoksen osalta.

Selvitystyön yhteydessä Pohjois-Karjalan ympäristökeskus järjesti kolme kokousta (5.12.2002, 26.5.2004 ja 9.12.2004) sekä pyysi aloitteen johdosta lausunnot Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta ja Vattenfall Oy:ltä Pamilo Oy:n emoyhtiönä.

Selvityksen aikana pidettyihin kokouksiin ovat osallistuneet Pohjois-Karjalan ympäristökeskus, Pohjois-Karjalan TE-keskus, Enon ja Ilo-mantsin kunnat, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Pamilo Oy sekä Pielisjoen, Koitereen ja Koitajoen kalastusalueet.

Selvitysmenettelyn yhteydessä ei pystytty sopimaan juoksutuksen lisäämisen määräaikaistakaan kokeilusta niin, että seuranta varten laadittua ohjelmaa olisi voitu toteuttaa. Pamilo Oy ei ole suostunut korvauksetta juoksuttamaan tutkimusohjelmassa esitettyä lisävesiä Ala-Koitajokeen (kokouspöytäkirja 9.12.2004 pidetystä kokouksesta).

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus on ilmoittanut 15.2.2005 lähettämälleen kirjeellä Pohjois-Karjalan TE-keskukselle, että TE-keskuksen aloitteen perusteella käynnistetyssä, Ala-Koitajokeen juoksutettavaa vesimäärää koskevassa selvitystyössä ei voida enää edetä vesilain 8 luvun 10 b §:n 1 momentin mukaisesti eteenpäin, koska selvitystyön jatkamiseksi tarvittavaa Ala-Koitajoen lisävesimäärää Pamilo Oy ei katsonut voivansa ainakaan tässä vaiheessa antaa. Kun tästä ei päästy osapuolten kanssa yhteisymmärrykseen, ei selvityksen jatkamiselle ollut edellytyksiä.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus on vielä 18.10.2005 ympäristölupaviraston pyynnöstä ilmoittanut, että Ala-Koitajoen juoksutusta koskeva selvitys vesilain 8 luvun 10 b §:n 1 momentin mukaisena on päättynyt.

Lisäksi Pohjois-Karjalan ympäristökeskus on 24.5.2006 toimittanut ympäristölupavirastolle selvityksen "Koitereen säännöstelyn vaikutukset ja

kehittämismahdollisuudet" ja ilmoittanut, että ei ole mitään viitteitä siitä, että Koitereen säännöstelyyn haettaisiin minkään osapuolen taholta muutosta ympäristölupavirastolta vesilain 8 luvun 10 b §:n 2 momentin mukaisesti. Pamilo Oy on jättänyt Koitereen säännöstelyn vaikutukset ja kehittämismahdollisuudet ohjausryhmän viimeisessä kokouksessa 15.5.2006 seuraavan lausuman: "Yhtiö hyväksyy suositukset, kuitenkin siten, että jättää varauksen Ala-Koitajoen virtaamaa koskevan VL 8 luku 10 b:n mukaisen vaatimuksen johdosta. Yhtiön mielestä Koiteretta ja Ala-Koitajokea koskevat muutosvaatimukset on yhdistettävä ja arvioitava tilannetta kokonaisuutena, koska kokonaisuudessa on kysymys saman luvan mukaisesta toiminnasta."

Edellä esitetyn perusteella ympäristölupavirasto on katsonut, että vesilain 8 luvun 10 b §:n 1 momentin mukainen Ala-Koitajoen vanhan uoman juoksutusmääräysten muutosta koskeva menettely on toteutettu kyseisen säädöksen esittämässä laajuudessa. Kaikilla osapuolilla on ollut mahdollisuus osallistua selvitysmenettelyyn.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen tekemän aloitteen vaatimilla toimenpiteillä ei ole välittömiä vaikutuksia Koitereen säännöstelyn ja juoksutuksen muihin ympäristövaikutuksiin. Mahdollisia energiämenetyksiä on selvitetty aloitteen käsittelyn yhteydessä. Lisäksi Koitereen säännöstelyn kehittämiseen liittyvä selvitystyö on saatu vuonna 2006 päätökseen ja eri osapuolet ovat sopineet säännöstelyyn liittyvistä kehittämistoimenpiteistä. Tästä kehitystyöstä oli kuitenkin rajattu pois Ala-Koitajoen juoksutusmääräysten mahdolliset muutokset.

Ympäristölupavirasto on katsonut, että TE-keskuksella oli 8.7.2005 yleisen kalatalousedun valvojana mahdollisuus jättää vesilain 8 luvun 10 b §:n 2 momentin mukainen hakemus ympäristölupavirastolle lupaehtojen tarkistamisesta ja uusien määräysten asettamisesta.

b) Yleisen edun kannalta saatava hyöty

Ala-Koitajoen vähimmäisjuoksutuksen lisäämisestä nyt määrättävällä tavalla saatava hyöty on ennalta arvioiden yleisen edun kannalta merkittävä, kun otetaan huomioon seuraavaa:

- Nostamalla vähimmäisvirtaama 4–6 m³:iin sekunnissa lisätään järvilohen poikasille kelpollista poikastuotantopinta-alaa merkittävästi niin, että Saimaan järvilohen säilyttämisen kannalta keskeiseen geenihuoltoon

saadaan nykytilanteeseen verrattuna moninkertainen määrä poikasvaiheesta lähtien luonnonvalinnan läpikäyneitä yksilöitä. Pelkän viljelykierroksen varassa olevaa Saimaan järviolohia voidaan jatkossa ylläpitää ja säilyttää myös emokalapyynnin ja luonnossa lisääntymisen avulla.

- Virtaaman lisäämisestä järviolohikannan monimuotoisuuden ja elinkykisyyden parantamiseksi saatavan hyödyn raha-arvo on vaikeasti määrittävissä, mutta yleisen edun kannalta katsottuna, kun lisäksi otetaan huomioon Suomen hyväksymät kansainväliset sopimukset, saatava hyöty on merkittävä.

- Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen selvitysmenettelyn yhteydessä 20.8.2003 antaman lausunnon mukaan tutkimuslaitoksen selvitykset osoittavat, että Ala-Koitajoen virtaaman nostaminen tasolle 5 m³/s voi tarjota jokeen siirretyille emokaloille riittävät olosuhteet kutemiseen.

- Ala-Koitajoen virtaaman lisäys on kalataloushallinnon laatiman Järviolohistrategian (MMM, Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 66/2003) esittämä toimenpide.

Ala-Koitajoen virtaaman lisäyksen tuloksellisuutta ei voida ennakolta varmuudella tarkasti arvioida, koska virtaaman lisäyksestä ja sen seurantatutkimuksista ei ole päästy vapaaehtoisesti yhteisymmärrykseen eikä siten saimaanlohen luontaista lisääntymistä ja paluumahdollisuutta Ala-Koitajokeen ole kokeiltu. Tämän vuoksi ympäristölupavirasto on määrännyt muutetun Ala-Koitajoen juoksutusmääräyksen tarkistettavaksi niin, että tarkistamishakemuksen käsittelyn yhteydessä, kun harkitaan lisäjuoksutuksen jatkamisen edellytyksiä ja lupaehtoja, ovat käytössä seitsemän vuoden kokemukset ja seurantatulokset muutetun virtaaman vaikutuksista Saimaan järviolohen poikastuotantoon.

Määrätyllä juoksutusmuutoksella seitsemäksi vuodeksi on lisäksi myönteinen vaikutus Ala-Koitajoen vesiympäristöön, kalastoon ja maisemakuvaan sekä alueen virkistyskäyttöön. Näiden vaikutusten osalta saatava hyöty on paikallinen.

c) Muutosten vaikutukset säännöstelystä saatavaan kokonaishyötyyn

Selvitysmenettelyn yhteydessä tehdyn energiamenetysselvityksen (Olli-Matti Verta 2002) mukaan Pamilon voimalaitoksella 1 m³/s juoksutuksella saadaan 485 kW:n teho. Voimalaitoksen keskimääräinen vuosituotanto on noin 256 000 MWh.

Luonnontilaisen Ala-Koitajoen keskivirtaama on ollut noin 80 m³/s. Nyt seitsemän vuoden ajaksi määrätty vähimmäisjuoksutus Ala-Koitajokeen, kesällä 6 m³/s ja talvella 4 m³/s, merkitsee nykytilaan verrattuna virtaaman lisäystä kesällä 4 m³/s ja talvella 2 m³/s.

Kun otetaan huomioon nyt määrätyn lisäjuoksutusvelvoitteen määräämiskäisyys ja sen pieni suhteellinen osuus Pamilon voimalaitoksen kokonaisvirtaamasta ja energiantuotannosta, ei määrättyllä juoksutuksen muutoksella ole merkittävää vaikutusta säännöstelystä saatavaan kokonaisuhyötyyn.

d) Vaikutukset säännöstelyn alkuperäiseen tarkoitukseen

Pamilon voimalaitoksen rakentamisen sekä Koitereen ja Koitajoen säännöstelyn alkuperäinen tarkoitus on ollut vesivoiman tuottaminen. Itä-Suomen vesioikeuden 31.7.1978 antamassa päätöksessä Pamilon voimalaitoksen rakentamisesta ja siihen liittyvästä Koitereen ja Koitajoen säännöstelystä ei voimatalouden lisäksi mainita muita perusteita tai tarkoituksia annetulle luvulle.

Nyt määrättyllä Ala-Koitajoen juoksutusmääräyksen muutoksella ei muuteta Koitereen ja Ylä-Koitajoen säännöstelyä millään tavalla, joten niihin sillä ei ole vaikutusta.

Juoksutusmääräyksen muutoksen vaikutukset kohdistuvat Pamilon voimalaitoksen kautta juoksutettavaan vesimäärään seitsemän vuoden ajan. Määrätty muutos on suhteutettuna Pamilon voimalaitoksen juoksutukseen niin pieni, että sillä ei ole merkitystä Pamilon voimalaitoksen alkuperäiseen tarkoitukseen eli vesivoiman tuottamiseen.

e) Korvausvelvollisuuden arviointi

Vesilain 8 luvun 10 b §:n 4 momentin mukaan lupaehtojen tarkistamisesta aiheutuvat vahingot, haitat ja muut edunmenetykset, mikäli ne eivät ole vähäisiä, korvataan hakijan varoista vesilain 11 luvun säännöksiä noudattaen. Siinä tapauksessa, että tarkistamisesta on muutakin kuin paikallista merkitystä, korvaukset maksaa valtio. Maksettavia korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

Ala-Koitajoen juoksutusmäärän muutoksesta ei aiheudu haittaa tai vahinkoa uoman tai sen rantojen käytölle. Siten ainoa korvausvelvollisuuden kannalta arvioitava edunmenetyks on Pamilon voimalaitokselle aiheutuva vesivoiman tuotannon vähenemä seitsemän vuoden ajan.

Ympäristölupavirasto on katsonut nyt seitsemän vuoden ajaksi määrätyn juoksutusmääräyksen muutoksen merkityksen Pamilon voimalaitoksen vesivoiman tuotannolle olevan vähäistä suuremman. Vuositasolla juoksutusmäärän lisäyksen merkitys on hakemusaineiston perusteella laskien noin 12 000 MWh. Tosin vuotuisen edunmenetyksen tarkka arviointi ennalta on mahdotonta, koska Ala-Koitajoen ollessa Pamilon voimalan tulvajuoksutusuoma, juoksutus ei kaikin ajoin olisi korvattavaa.

Edellä mainittuun vesilain 8 luvun 10 b §:n 4 momenttiin sisältyvän sovittelumahdollisuuden nojalla ympäristölupavirasto on katsonut, että Pamilo Oy on vuodesta 1955 lähtien voinut käyttää säännöstelyä hyväksien kompensoimatta nykytiedon valossa täysimääräisesti siitä aiheutunutta haittaa Ala-Koitajoen luontaiselle saimaanlohelle. Kun otetaan huomioon määräaikaisesta lisäjuoksutuksesta yleiselle edulle koituva hyöty uhanalaisen kalalajin säilyttämiseksi, korvausvelvoitteen asettaminen ei ole tarpeen.

Kalatalousvelvoitteen tarkistamisen perustelut

Kun otetaan huomioon se, että ympäristölupaviraston päätöksellä Ala-Koitajoen virtaamaa on lisätty Saimaan järvilohen ja myös muun virtavesikalaston elinolosuhteiden kannalta merkittävästi aikaisemmin vallinnutta tilannetta paremmaksi, niin ympäristölupavirasto on katsonut, että perusteita Ala-Koitajoen kalakannan hoitoa koskevan velvoitteen muuttamiselle ei vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla ole.

Sen sijaan on kysymys edellä mainitun vesilain kohdan tarkoittamasta kalatalousvelvoitteen tarkistamisesta, koska taimenen istutusvelvoite ei ole tarkoituksenmukainen tilanteessa, jossa Ala-Koitajoen virtaamia nostetaan ensisijaisesti Saimaan järvilohen lisääntymis- ja poikastuotantomahdollisuuksien lisäämiseksi.

Siksi ympäristölupavirasto on määrännyt aiemman 2 000 kaksivuotiaan taimenen istutusvelvoitteen sijasta 5 000 euron vuotuisen kalatalousmaksun. Sen suuruus vastaa aikaisemman istutusvelvoitteen toteuttamiskustannuksia ja sen käytöllä voidaan parantaa velvoitteen kalataloudellista tulosta nyt määrätyissä Ala-Koitajoen virtaamaolosuhteissa.

Perustelut määräysten C. osan uusien määräyksien tarkistamisesta

Vesilain 8 luvun 10 a §:n mukaan vesiympäristön ja sen käytön kannalta merkittävät säännöstelyluvan ehdot tulee määrätä tarkistettaviksi määräajoin, jollei tällaista määräystä ole pidettävä erityisestä syystä ilmeisen tarpeettomana.

Ympäristölupavirasto on katsonut, että nyt määrättyjen juoksumäärä- ja kalatalousmääräysten osalta niiden määräaikainen tarkistaminen on erityisen perusteltua, koska virtaaman muutoksen merkitystä voidaan tarkasti selvityksiin perustuen arvioida vasta riittävän pitkän seurantajakson jälkeen. Määräaikainen tarkistaminen on ollut myös hakijan esitys.

Ympäristölupaviraston soveltamat oikeusohjeet

Vesilaki 2 luku 14 § 2 momentti ja 22 § 4 momentti sekä 8 luku 10 a § 1 momentti ja 10 b §

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on, hyläten Vattenfall Sähköntuotanto Oy:n valituksen muutoin, kumonnut ympäristölupaviraston päätöksen siltä osin kuin siinä on määrätty luvan saaja maksamaan vuosittain Pohjois-Karjalan TE-keskukselle kalatalousmaksua 5 000 euroa.

Hallinto-oikeus on perustellut ratkaisuaan seuraavasti:

Sovelletut oikeusohjeet

Vesilain 8 luvun 10 b §:n mukaan, jos vesilain nojalla tai aikaisemmin voimassa olleiden säännösten nojalla annettuun lupaan perustuvasta säännöstelystä aiheutuu vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia eikä päätökseen ole sovellettava 10 a §:ää, asianomaisen alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) tulee riittävässä yhteistyössä luvan haltijan, säännöstelystä hyötyä saavien, vaikutusalueen kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa selvittää mahdollisuudet vähentää säännöstelyn haitallisia vaikutuksia. Alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) tulee tarvittaessa kuulla muitakin asianosaistahoja.

Kun 1 momentissa tarkoitettu selvitys on tehty, alueellinen ympäristökeskus (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus), kalatalousviranomainen tai kunta voi, jollei 1 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia voida muutoin riittävästi vähentää, hakea ympäristölupavirastossa (nykyisin aluehallintovirasto) lupaehtojen tarkistamista tai uusien määräysten asettamista.

Tarkistamisen edellytyksenä on, että siitä yleisen edun kannalta saatava hyöty on olosuhteisiin nähden merkittävä. Tarkistaminen ei saa myöskään vähentää huomattavasti säännöstelystä saatua kokonaisyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta, paitsi milloin se on jo menettänyt merkityksensä. Jos tarkistamisen edellytykset ilmeisesti ovat olemassa, ympäristölupavirasto (nykyisin aluehallintovirasto) voi, jollei hakemusasiakirjoissa ole riittävä selvitystä, määrätä myös luvan haltijan toimittamaan ympäristölupavirastolle (nykyisin aluehallintovirasto) tarvittavat lisäselvitykset. Tähän ympäristölupaviraston (nykyisin aluehallintovirasto) päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta. Jollei luvanhaltija ole toimittanut lisäselvitystä määräajassa ympäristölupavirastoon (nykyisin aluehallintovirasto), se voidaan teettää hänen kustannuksellaan. Tarkistamista suoritettaessa noudatetaan soveltuvin osin 10 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä.

Tarkistamisesta aiheutuvat vahingot, haitat ja muut edunmenetykset, jolleivät ne ole vähäisiä, määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin 11 luvun säännöksiä. Korvaukset maksetaan kuitenkin valtion varoista, jos tarkistamisella ei ole pääasiassa paikallista merkitystä. Säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovittelalla ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

Selvitysmenettelyä koskevat väitteet

Vattenfall Sähköntuotanto Oy on vaatinut, että ympäristölupaviraston päätös tulee kumota, koska lupaviraston olisi tullut jättää Pohjois-Karjalan TE-keskuksen hakemus tutkimatta sillä perusteella, että selvitysmenettelyä asiassa ei ole tehty vesilain 8 luvun 10 b §:n 1 momentin mukaisesti eikä selvitystyötä ole viety loppuun asti. Hallinto-oikeus on todennut, että ympäristökeskuksen käynnistämän Ala-Koitaen selvitysmenettelyn yhteydessä on pidetty kolme kokousta, joihin ovat osallistuneet ympäristökeskus, TE-keskus, alueen kunnat, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Vattenfall Sähköntuotanto Oy:n Pamilon voimalaitos sekä

alueen kalastusalueet. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan selvitystyö päätettiin, koska sopimusratkaisuun ei päästy. Edellä olevan perusteella hallinto-oikeus on katsonut, että selvitysmenettelyssä on riittävässä yhteistyössä eri osapuolten kesken selvitetty mahdollisuuksia vapaaehtoiseen säännöstelyluvan tarkistamiseen. Selvitysmenettely on tehty vesilain 8 luvun 10 b §:n mukaisesti ja se on saatettu loppuun. Koska selvitysmenettely on osoittanut, ettei mahdollisuutta vapaaehtoiseen säännöstelyluvan tarkistamiseen ole, on TE-keskus kalatalousviranomaisena voinut hakea ympäristölupavirastossa lupamääräysten tarkistamista ja uusien lupamääräysten asettamista. Siltä osin kuin yhtiö on esittänyt, että Ala-Koitajoen ja Koitereen säännöstelyn juoksutusmääräysten muuttamista koskeva selvitystyö olisi tullut käsitellä samanaikaisesti, hallinto-oikeus on katsonut samoin kuin ympäristölupavirasto, että Ala-Koitajoen juoksutusmääräysten muutoksella ei ole välittömiä vaikutuksia Koitereen säännöstelyn ja juoksutuksen muihin ympäristövaikutuksiin. Lisäksi Koitereen selvitystyö on saatu päätökseen vuonna 2006 ja eri osapuolet ovat sopineet säännöstelyyn liittyvistä kehittämistoimenpiteistä. Edellä oleva perusteella hallinto-oikeus on katsonut, ettei ympäristölupaviraston päätöstä, jolla yhtiön vaatimus hakemuksen tutkimatta jättämisestä on hylätty, ole perusteita kumota.

Säännöstelyn tarkistamisen edellytykset

Tarkistamisesta yleisen edun kannalta saatava hyöty

Säännöstelypäätöksen tarkistamisen edellytyksenä on, että siitä yleisen edun kannalta saatava hyöty on olosuhteisiin nähden merkittävä. Hallinto-oikeus on katsonut, että vähimmäisjuoksutuksen lisäämisestä yleisen edun kannalta saatava hyöty on ensisijaisesti se, että järvilohen poikastuotantopinta-ala Ala-Koitajoessa lisääntyy. Tällöin voidaan pitää nykyistä suurempi osa poikasista luonnonolosuhteissa. Saatavan hyödyn rahamääräinen arvo on vaikeasti arvioitavissa. Hallituksen esityksen (HE 17/1994) mukaan hyödyn ei tarvitse olla absoluuttisesti suuri, jos se on olosuhteisiin nähden merkittävä. Olosuhteet liittyvät uhanalaisen saimaanlohen kannan suojeluun, jolla on yleistä merkitystä. Lisäjuoksutuksen avulla turvataan saimaanlohen säilymistä. Hallinto-oikeus on katsonut, että vähimmäisjuoksutuksen lisäämisestä saatava hyöty on tässä tapauksessa olosuhteisiin nähden merkittävä.

Tarkistamisen muut edellytykset

Tarkistaminen ei saa vähentää huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta. Ympäristölupaviraston valituksenalaisessa päätöksessä määräämä

vähimmäisjuoksutuksen lisäys Ala-Koitajoen vanhaan uomaan merkitsee aiempaan lupaan verrattuna virtaaman lisäystä keskimäärin 3 m³/s. Lisäys on 4 % keskivirtaamasta. Edellä olevan perusteella ja ottaen huomioon mitä ympäristölupaviraston päätöksen perusteluissa muutosten vaikutuksista säännöstelystä saatavaan kokonaisuhyötyyn ja säännöstelyn alkuperäiseen tarkoitukseen on lausuttu, hallinto-oikeus on katsonut, ettei määrätty vähimmäisjuoksutuksen muutos vähennä huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaisuhyötyä eikä se muuta olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta tuottaa vesivoimaa voimalaitokselle.

Edellä olevan perusteella vesilain 8 luvun 10 b §:n 3 momentin mukaiset edellytykset luvan tarkistamiselle täyttyvät.

Korvaus menetetyistä energiasta

Vesilain 8 luvun 10 b §:n 4 momentin mukaan tarkistamisesta aiheutuvat vahingot, haitat ja muut edunmenetykset, jolleivät ne ole vähäisiä, määrätään hakijan korvattavaksi noudattaen soveltuvin osin 11 luvun säännöksiä. Korvaukset maksetaan kuitenkin valtion varoista, jos tarkistamisella ei ole pääasiassa paikallista merkitystä. Säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

Vähimmäisjuoksutuksen lisäämisestä voimalaitosyhtiölle vuosittain aiheutuvan menetyksen määräksi yhtiö on esittänyt 12,1 GWh, jonka ympäristölupavirasto on pyöristänyt noin 12 000 MWh. Asiakirjoihin sisältyvän selvityksen perusteella laskien hallinto-oikeus on päätenyt samaan arvioon kuin ympäristölupavirasto. Menetys on vähäistä suurempi. Säännöstelyhyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella. Tällöin on otettava huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. Pamilon voimalaitos on rakennettu vuonna 1955, josta lähtien voimalaitosyhtiö on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen kompensoimatta nykytiedon valossa täysimääräisesti siitä aiheutunutta haittaa saimaanlohikannalle. Pamilon voimalaitoksen tuotanto on noin 260 000 MWh/a. Tehonmenetys nyt määrätystä keskimäärin 3 m³/s lisäjuoksutuksesta on korkeintaan 5 % vuosituotannosta. Tarkistamisesta yleiselle edulle koituvaa hyötyä hallinto-oikeus on pitänyt merkittävänä. Hallinto-oikeus on todennut, että voimalaitokselle aiheutuva edunmenetys on otettu riittävästi huomioon kalatalousmaksua määrätessä. Pamilon voimalaitoksen laskennallinen osuus Pamilon, Kuurnan ja Kaltimon voimalaitosten aiheuttamasta kokonaisvahingosta laitosten

sulkeman koskipinta-alan suhteessa olisi 72 355 euron vuosittainen kalatalousmaksu. Pamilon kalatalousmaksuksi on ympäristölupaviraston päätöksessä määrätty 5 000 euroa, jonka hallinto-oikeus on tällä päätöksellä poistanut. Edellä olevan perusteella asiassa ei jää yhtiölle mitään korvattavaa. Yhtiön korvausvaatimus on siten hylätty.

Kalatalousvelvoite

Kalataloudellisen velvoitteen mitoitusperuste on kustannus, joka aiheutuu kalataloudellisen vahingon poistamisesta. Kuurnan, Kaltimon ja Pamilon voimalaitosten osalta vahinko on saimaanlohen ja muiden virtakutujen kalojen nousun ja poikastuotannon loppuminen joessa ja kalakan-
tojen taantuminen Saimaalla. Vahingon määrää ei ole aikoinaan selvitetty, eikä luotettavaa selvitystä ole enää saatavissa. Vahingon määrä on siksi arvioitava.

Hallinto-oikeus on hyväksynyt hakijan esittämän perusteen, että velvoitteiden tulee kattaa saimaanlohen säilyttämiseksi tarpeelliset kalanviljelykulut. Hakijan selvityksen mukaan nykyisten istutusten kustannus on noin 224 500 euroa vuodessa ja emopyynti ja seuranta maksavat noin 25 000 euroa vuodessa. Kalastuksessa on tapahtunut muutoksia, jotka aiheuttavat viljelylle lisäkuluja. Erityisesti runsas verkkopyynti heikentää istutusten tulosta ja vaikeuttaa emokalojen saantia. Kalastuksen muutoksesta aiheutuvia viljelyn lisäkuluja ei voida kokonaan siirtää luvanhaltijoiden velvoitteisiin. Toisaalta voimalaitokset ovat vaikuttaneet myös muihin virtakutuisiin kalakantoihin kuin loheen ja aiheuttanut menetyksiä muun muassa järvitaimenen, siian ja harjuksen saaliiseen. Tämän perusteella hallinto-oikeus arvioi, että vahingon kompensoimiseksi tarvittavan kalatalousmaksun määrä on yhteensä 249 500 euroa.

Ositus kolmen voimalaitoksen kesken

Voimalaitoksista jokainen sulkee kokonaan kalan nousun yläpuoliseen Pielisjokeen ja Ala-Koita jokeen. Vahingon osittamisesta samaan vesistöön rakennettujen laitosten kesken ei ole yksiselitteistä oikeuskäytäntöä. Kolmen voimalaitoksen aiheuttaman kokonaisvahingon määrä on luotettavan selvityksen puuttuessa arvioitu. Laitoskohtaisten vahinkojen määrästä ei ole myöskään selvitystä. Tämän takia hallinto-oikeus on katsonut, että vastuu vahingoista on jaettava laitosten kesken niiden padottamien koskipinta-alojen suhteessa.

Laskennalliset osuudet ovat seuraavat:

	Rakennusvuosi	Koskipinta-ala ha	%	Maksu euroa/v
Kuurnan voimalaitos	1971	73	30	74 850
Kaltimon voimalaitos	1958	98	41	102 295
Pamilon voimalaitos	1955	70	29	72 355

Päätöksen kumoaminen 5 000 euron kalatalousmaksun osalta

Kun otetaan huomioon yhtiölle juoksutusmääräysten muutoksista aiheutuva energian menetys, ei ole perusteita määrätä yhtiölle kalatalousmaksua. Tämän vuoksi hallinto-oikeus on kumonnut päätöksen siltä osin kuin siinä on määrätty luvan saajan maksettavaksi 5 000 euron kalatalousmaksu.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Vesilaki (264/1961) 2 luku 14 § 3 momentti ja 8 luku 10 b §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Vattenfall Sähköntuotanto Oy on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset kumotaan ja Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksikön hakemus Pamilon voimalaitokseen liittyviin Koitereen ja Koitajoen säännöstelyä koskevien lupaehtojen muuttamiseksi jätetään tutkimatta tai toissijaisesti hylätään. Myös kalatalousvelvoitetta koskeva muutoshakemus on hylättävä.

Mikäli hallinto-oikeuden päätös pysytetään, on Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai valtio määrättävä korvaamaan Pamilo Oy:lle tarkistamisesta aiheutuvana edunmenetyksenä 12 780 000 euroa.

Yhtiö on uudistanut asiassa aikaisemmin lausumansa ja lisäksi esittänyt, että Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen hakemus koski Itä-Suomen vesioikeuden 31.7.1978 myöntämää vesitaloudellista lupaa, jossa on kyse Pamilon voimalaitoksen rakentamisesta sekä Koitereen ja Koitajoen säännöstelystä. Hakemuksen mukaan Ala-Koitajokea koskeva juoksutusmääräys sisältyy Pamilon voimalaitoksen lupaehtoihin.

Kyseisessä vesioikeuden päätöksessä on annettu kaksi eri lupaa, vesilain 3 luvun mukainen voimalaitoslupa ja vesilain 8 luvun mukainen säännöstelylupa. Sillä seikalla, liittyykö Ala-Koitaajoen juoksutusmääräys voimalaitos- vai säännöstelylupaan, on vireillä olevan hakemuksen kannalta oikeudellista merkitystä. Päätöksessä on käsitelty ensin voimalaitosluvan myöntämisedellytyksiä ja päädytty siihen johtopäätökseen, että edellytykset lopullisen luvan myöntämiseen voimalaitoshankkeelle olivat olemassa.

Säännöstelyluvan edellytyksistä päätöksessä on lausuttu seuraavaa: ”Mitä sitten tulee haettuun Koitereen ja Koitaajoen säännöstelyyn, vesioikeus asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella katsoo, että säännöstelyhankkeen toteuttaminen on tarpeen Pamilon voimalaitoksessa käytettävän vesivoiman lisäämiseksi ja käytön tasoittamiseksi ja siitä koituvaa hyötyä on pidettävä melkoisena. Säännöstelystä tulee hyötyä ainakin Kuurnan Voima Oy:lle Pielisjokeen rakennetun Kuurnan voimalaitoksen omistajana ja Oy Kaukas Ab:lle sanottuun jokeen rakennetun Kaltimon voimalaitoksen omistajana. Sen johdosta on säännöstelyyn osallistumista varten toimitettu säädetty tarjousmenettely. Kuurnan Voima Oy ja Oy Kaukas eivät ole halunneet osallistua säännöstelyyn. Muitakaan osallistumisilmoituksia ei ole tehty. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Pamilo Osakeyhtiö omistaa säännöstelyn toimeenpanoa varten tarpeelliset padot, rakenteet ja laitteet ja niiden pohjaksi tarvitut alueet. Sanottu osakeyhtiö omistaa myös lähes kaikki vedenkorkeuden vaihtelun alaiseksi joutuvat Koitaajoen, Koitereenjoen ja Koitereen ranta-alueet. Muille kuuluviin sanotunlaisiin alueisiin rakennuksineen ja rakenteineen on mainitulla osakeyhtiöllä, joitakin vähäisiä yksittäisiä alueita ja rakenteita lukuun ottamatta, sopimuksiin perustuva oikeus. Säännöstelyhankkeesta saatavaa hyötyä on pidettävä huomattavana verrattuna siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen. Vesioikeus katsoo, että edellytykset myös säännöstelyluvan myöntämiseen ovat olemassa.”

Lupaharkinnan lopputulos on, että hakijalle on myönnetty sekä voimalaitoksen rakentamislupa että Koitereen ja Koitaajoen säännöstelylupa. Tämän jälkeen päätöksessä on määrätty voimalaitoksen rakentamista ja säännöstelyn toteuttamista varten tarvittavista lupamääräyksistä.

Ratkaisusta ilmenee muun muassa se seikka, että lopullisessa lupapäätöksessä Ala-Koitaajoen juoksutusmääräys on kytketty Koitereen ja Koitaajoen säännöstelylupaan eikä Pamilon voimalaitoksen rakentamislupaan. Kalatalousvelvoitetta koskevat määräykset on koottu lupamääräykseen D. Kalatalousvelvoitteeseen sisältyy muun muassa velvoite perata Ala-Koitaajoen vanhaan uomaan kalojen kulkutie siten, että uomaan

jää riittävästi seisonta- ja lepopaikkoja. Arvokalojen joutuminen voimalaitoksen koneistoihin tulee estää ja luvanhaltijalle on määrätty kalojen istutusvelvoitteita. Lisäksi luvanhaltijan tuli teettää muun muassa Koitajokea koskeva kalataloudellinen selvitys, jonka valmistuttua maa- ja metsätalousministeriöllä oli mahdollisuus saattaa kalakannan säilyttämisestä koskevat luvansaajan velvollisuudet uudelleen vesioikeuden käsiteltäväksi.

Jo aikoinaan eräissä toimitusmiesten lausunnosta annetuissa muistutuksissa kalataloudellisena velvoitteena vaadittiin Ala-Koitajokeen suurempaa minimivirtaamaa. Muun muassa kalastuskunnat totesivat yhteisessä muistutuksessa seuraavaa: "Saimaan lohi oli luonnontilassa noussut Koitajokeen. Koitajoki oli Pielisjoen ohella kalan tärkein ja ainoa lisääntymisalue. Nuorajärveen tuli istuttaa puotaimenten asemesta järvitaimenia. Kalaportaan rakentaminen Hiiskoskelle oli tarkoituksetonta ja portaan rakentamiseen tarvittavat varat tuli käyttää esimerkiksi luonnonravintolammikon rakentamiseen. Mahdollisista ruoppauksista huolimatta 2 m³/s suuruinen minimivirtaama Koitajokeen oli niin pieni, että varsinkin kookkaampien kalojen kulku ja menestyminen oli kyseenalaista." Myös maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosasto esitti, että "Ala-Koitajokeen tuli määrätä minimivirtaama 3 m³/s ja Koitereen säännöstelyn alarajaksi lukema 142,30, koska tästä tasosta alaspäin laskeuttaessa muun ohella muikun ensimmäinen vuosiluokka tietävästi kärsii huomattavasti". Edellä mainitut vaatimukset eivät kuitenkaan menestyneet.

Hallinto-oikeus on perustelematta hylännyt yhtiön valituksessaan esittämän vaatimuksen siitä, että ympäristölupaviraston olisi tullut jättää työvoima- ja elinkeinokeskuksen hakemus viran puolesta tutkimatta.

Lupamenettelyn yhteydessä kertyneiden asiakirjojen monista eri kohdista käy ilmi, että hakemuksessa vaadituilla toimenpiteillä ja kalatalousmaksuilla pyritään vähentämään väitettyjä kalataloudellisia vahinkoja. Vastineessaan hallinto-oikeudelle hakija on todennut, että asiassa on kyse alkuperäisen Saimaan järvilohikannan säilyttämisestä Suomessa. Vireille panemillaan hakemuksilla työvoima- ja elinkeinokeskus on pyrkinyt muuttamaan kolmen voimalaitoksen kalataloudelliset velvoitteet. Myös hallinto-oikeus on tarkastellut lupahakemuksia kalatalousvelvoitteiden muutoshakemuksina.

Vesilain muuttamista koskevan lain (553/1994) perusteluissa (HE 17/1994 vp) todetaan, että kalataloudellisten velvoitteiden tai maksujen

tarkistamisesta säädetään 2 luvun 22 §:n 4 momentissa. Uudistuksen yhteydessä korostettiin, että kalataloudellisella vahingolla ymmärretään muun muassa jollekin vesialueen kalaston osalle, esimerkiksi tietyn arvokkaan kalalajin kannalle, aiheutuvaa vahinkoa.

Kalatalousvelvoitteiden muuttamista tai tarkistamista koskevat edellytykset tulee erottaa muista ympäristöhaitoista. Kalatalousvelvoitteen muutosvelvoitetta ei voida kohdistaa säännöstelylupaosioon edes silloin, kun samalla päätöksellä hankkeen toteuttamista varten on annettu sekä voimalaitoksen rakentamislupa että vesistön säännöstelylupa. Kun otetaan huomioon, että nyt vireillä olevalla lupahakemuksella pyritään vesilain 8 luvun 10 b §:n nojalla muuttamaan voimassa olevaa kalatalousvelvoitetta, hakemus tulee jättää tutkittavaksi ottamatta tai vaihtoehtoisesti hylätä.

Koitereen ja Koitajoen säännöstelylupaa koskeva vesilain 8 luvun 10 b §:n mukainen selvitystyö jakaantui kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa käsiteltiin Ala-Koitajokea. Selvitystyössä olisi haluttu saada voitu hankkia tutkimustietoa muun muassa vaelluspoikasten kuolleisuudesta ja lisääntymisen onnistumismahdollisuuksista. Elinympäristökartoituksilla, habitaattimalleilla ja mädin haudontakokeilla olisi puolestaan voitu selvittää poikastuotantoalueiden määrää ja laatua.

Työvoima- ja elinkeinokeskus oli kiinnostunut pelkästään juoksutuksen lisäämisen kokeilusta. Lisäjuoksutuskokeiluun ei löytynyt tarvittavaa rahoitusta, minkä jälkeen vesilain 8 luvun 10 b §:n mukainen selvitystyö keskittyi Koitereen säännöstelyyn ja muihin ympäristövaikutuksiin.

Yhtiö ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskus eivät missään vaiheessa sulkeneet pois mahdollisuutta tarkastella Ala-Koitajoen juoksutusmääräyksiä yhdessä Koitereen koskevan säännöstelyn kehittämishankkeen yhteydessä. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus on 15.2.2005 työvoima- ja elinkeinokeskukselle lähettämässään kirjeessä todennut muun muassa seuraavaa: "Pohjois-Karjalan ympäristökeskus esittää, että Ala-Koitajoen lisävirtaamaa koskevan selvityksen tietoja tarkastellaan vielä yhdessä Koitereen järviällästä koskevan selvityksen myöhemmin vuonna 2005 tuottamien tietojen ja säännöstelysuositusten kanssa ja tuolloin yhteistyössä luvanhaltijan kanssa neuvotellaan vapaaehtoisen muuttamisen mahdollisuuksista yhtä aikaa sekä Koitereen säännöstelyn että Ala-Koitajoen osalta". Ympäristökeskus on nimenomaisesti halunnut kirjata selvitystyön asiakirjoihin vetoituksen, että mikään osapuoli, jolla on vesilain 8 luvun 10 b §:n 2 momentin mukainen oikeus luvan muuttamisen

hakemiseen, ei lähtisi liikkeelle ennen kuin Koitereen säännöstelyä koskeva vapaaehtoisiin muutosratkaisuihin tähtäävä prosessi on viety päätökseen.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus on ilmoittanut, että Koitereen säännöstelyn kehittämisen ohjausryhmän viimeinen kokous on pidetty 28.3.2006 ja julkaisu "Koitereen säännöstelyn vaikutukset ja kehittämismahdollisuudet" on toimitettu Itä-Suomen ympäristölupavirastolle 30.11.2006. Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksikkö jätti hakemuksen Itä-Suomen ympäristölupavirastolle 6.7.2005 eli siis ennen kuin selvitystyö oli päättynyt. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksikkö on vastoin vesilain 8 luvun 10 b §:ään kirjattua edellytystä ja ympäristökeskuksen nimenomaista vetoamista hakenut ympäristölupavirastolta lupaehtojen tarkistamista jo ennen kuin lainkohdan 1 momentissa tarkoitettu selvitys on valmistunut. Hakemus tulisi jo tälläkin perusteella hylätä.

Ala-Koitajoen juoksutusmääräys ja Koitereen veden korkeutta koskevat määräykset liittyvät vesioikeuden myöntämään säännöstelylupaan. Laskennallisesti ohijuoksutuksen lisäys vastaisi vuositason tilavuutena 94,6 miljoonaa kuutiometriä, joka Koitereen pinnan korkeudessa vastaisi 50 cm:iä.

Yhtiön tavoitteena on tuottaa sähköä hyödyntämällä uusiutuvaa vesivoimaa. Mikäli sähköntuotanto pyrittäisiin myös uusien juoksutusmääräysten vallitessa säilyttämään entisellä tasolla, heijastuisi tämä tavoite Koitereen vedenpinnan korkeuksiin ja sillä olisi myös ympäristövaikutuksia. Ala-Koitajoen uuden juoksutusmääräyksen aiheuttamaa tuotannonmenetystä on lupamääräysten sallimissa rajoissa mahdollista pienentää optimoimalla Koitereen säännöstelyä uutta tilannetta vastaavaksi. On mahdollista, että tässä tilanteessa jouduttaisiin tarkastelemaan uudelleen myös Koitereen säännöstelyn kehittämissuosituksia. Yhtiö on kirjauttanut suosituksia valmistelleen ohjausryhmän viimeisen kokouksen pöytäkirjaan Ala-Koitajoen virtaamaa koskevan varauksen.

Virtaamalisäyksen ansiosta tapahtuva vaelluspoikastuotantopotentiaalilin lisäys Ala-Koitajoessa ja järvi-vaelluksen aikaisen smolttien selviämistodennäköisyys pystyisi 18 hehtaarin poikastuotantopinta-alalla tuottamaan alle kaksi kutukalaa (3 600 smolttia x 0,038 % = 1,37 kutukalaa).

Hakemuksella pyritään vasta selvittämään, kuinka suuri hyöty virtaaman lisäyksellä olisi saavutettavissa kalakannan hoidolle. Tämän tiedon selvittäminen ei täytä lainkohdan edellyttämää yleisen edun kannalta saatavan hyödyn kriteeriä. On mahdollista, että jälkepäin todetaan, ettei

virtaaman lisäyksellä kalakannan hoidon kannalta ollut mitään vaikutusta tai vain vähäinen merkitys. Itä-Suomen ympäristölupaviraston päätökseen liitettyssä äänestyslausunnossa on todettu, että yleiselle edulle saatavana merkittävänä hyötynä ei voida pitää pelkästään sitä, että vähimmäisjuoksutusten lisäämisen jälkeen olisi mahdollista tutkimuksen avulla selvittää lisäjuoksutuksen merkitystä järvilohen luonnonmukaisen elinkierron palauttamisessa.

Vesilain 8 luvun 10 b §:n soveltamisalaan ei kuulu uhanalaisten kalalajien suojelu. Säännöstä on nyt käytetty sille vieraaseen tarkoitukseen.

Hallinto-oikeus on katsonut, että kun yhtiöltä poistetaan 5 000 euron suuruinen kalatalousmaksu eikä sille määrätä uutta 72 355 euron suuruista kalatalousmaksua, yhtiölle ei jää mitään korvattavaa. Tämä peruste on kestävä. Yhtiölle aiheutuva 639 000 euron tuotantomenetyks ei kuittaannu sillä, että 5 000 euron suuruinen kalatalousmaksu poistetaan eikä myöskään sillä, ettei yhtiölle määrätä uutta 72 355 euron suuruista kalatalousmaksua.

Hallinto-oikeuden tekemä ositus kalatalousvahingon kompensoimiseksi kolmen voimalaitoksen kesken on virheellinen. Pamilon voimalaitokselle aiheutuva menetys on moninkertainen verrattuna kahdelle muulle voimalaitokselle määrättyyn kalatalousmaksuun. Mikäli Pamilo Oy:llä olisi valintamahdollisuus uuden juoksutusmääräyksen ja uuden kalatalousmaksun välillä, se valitsisi kalatalousmaksun. Pamilo Oy:lle aiheutuva 639 000 euron vuotuinen menetys on hallinto-oikeuden päätöksen perusteissa arvioituun 249 500 euroon vuotuisen hyötyyn verrattuna kohutuon.

Ympäristölupavirasto on muun ohella muuttanut Ala-Koitajokeen kohdistuvaa aikaisempaa kalatalousvelvoitetta siten, että kaksivuotisia tai menia koskevan istutusvelvoitteen sijaan yhtiölle määrättiin 5 000 euron suuruinen kalatalousmaksu. Tämän lisäksi ympäristölupavirasto on määrännyt Ala-Koitajoen vähimmäisjuoksutukseen ja edellä mainittuun kalatalousvelvoitteeseen kohdistuvan tarkistamisvelvoitteen. Hallinto-oikeus on kumonnut yhtiölle määrätyn kalatalousmaksun, mutta jättänyt tarkistamisvelvoitteen voimaan myös siltä osin kuin se koskee määrättyä kalatalousmaksua. Hallinto-oikeuden päätös on tältä osin lainvastainen.

Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristövastuualue on ilmoittanut, ettei se anna lausuntoa valituksen johdosta.

Enon Luonnonystäväät ry on selityksessään vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös pysytetään.

Vuoden 2003 Järvilohistrategia osoittaa, että kyse on erittäin merkittävästä lajiperimästä, jonka säilyttämiseksi on tehtävä toimenpiteitä rakentamalla Pielisjoen-Koitajoen vesiympäristössä. Juoksutus mahdollistaa järvilohen luontaisen lisääntymisen sen tärkeimmällä kutualueella ennen Pamilon voimalaitoksen rakentamista. Muidenkin jokiympäristössä elävien eliöiden kannalta juoksutuksen lisäys on välttämätön toimenpide. Tämä koskee muun muassa järvitaimenta ja harjusta, jotka ovat Ala-Koitajoen luonnonvaraisia eliöitä.

Ala-Koitajoella on vahva asema myös suomalaisena kulttuuri- ja luonnonympäristönä, jonka osittainenkin palauttaminen luonnonomaiseen tilaan lisäjuoksutuksella on merkityksellistä. Juoksutuksen lisäys tukee myös kalastusta ja alueen retkeily- ja luontopolkureittien arvoa.

Pamilon Kyläyhdistys ry on selityksessään uudistanut asiassa aikaisemmin lausumansa ja esittänyt, että Ala-Koitajoen merkitys matkailunähtävyytenä on lisääntynyt. Reittien käyttöä ja matkailumukavuutta on parannettu Joensuun kaupungin toimesta. Ala-Koitajoki on uhanalaisen järvilohen ainoa luonnollinen kutualue. Tilanne paranee juoksututusta lisäämällä, kun joen happitilanne parantuu ja leväkukinta vähenee tai loppuu. Kyläyhdistyksellä on muutama keväthavainto järvilohesta joen alajuoksulta viimeisen viiden vuoden ajalta, joten nousukkaita on vielä.

Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousyksikkö on lausunnossaan uudistanut asiassa aikaisemmin esittämänsä ja todennut, että Suomi on sitoutunut kansallisesti ja kansainvälisesti uhanalaisten eliölajien suojeluun ja lajien ja kantojen perinnöllisen monimuotoisuuden säilyttämiseen. Asian toimeenpanoon tähtää muun muassa biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus.

Euroopan yhteisön strategisena tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen. Järvilohi on mainittu luontodirektiivin liitteessä V. Direktiivi on merkittävä monimuotoisuutta ja direktiivissä mainittujen lajien elinympäristöjen säilyttämistä edistävä ja ohjaava asiakirja, joka velvoittaa laji- ja kantakohtaisiin toimiin tavoitteiden toteuttamiseksi.

Valtioneuvosto on tehnyt 21.12.2006 periaatepäätöksen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta 2006–2016.

Strategian lisäksi Suomella on toimintasuunnitelma biodiversiteetin suojelemiseksi. Järvilohesta ja sen suojelusta on laadittu useita suunnitelmia ja selvityksiä.

Uusimman, vuonna 2010 tehdyn kansallisen arvioinnin mukaan järvilohi on arvioitu Suomessa äärimmäisen uhanalaiseksi, järvitaimen erittäin uhanalaiseksi ja harjuskannat luokkaan silmällä pidettävät. Järvilohi oli aiemmassa luokituksessa arvioitu luonnosta hävinneeksi. Se ei kuitenkaan tarkoittanut, että alkuperäinen luonnonkanta olisi kokonaan hävinnyt, vaan määrittelyn pohjana oli luontaisen lisääntymisen lähes täydellinen puuttuminen. Tietyillä perusteilla määrittely muuttui äärimmäisen uhanalaiseksi.

Järvilohi on elänyt Suomessa luontaisesti ainoastaan Saimaassa ja Pielisessä. Pielisen kanta on kuollut sukupuuttoon 1960-luvulla. Lisäksi Laatokan järvilohen kutualueita tiedetään olevan vähäisessä määrin Hiitolanjoen latvoilla.

Järvilohikannan tilaa on pyritty parantamaan muun muassa laajapohjaisen suunnittelun ja ohjelmien keinoin. Uusin ohjelma on Järvilohistrategia, joka sisältää kattavan kuvauksen järvilohikannan nykytilasta Saimaalla. Lisäksi se sisältää kaikki osa-alueet sisältävän toimenpideohjelman, jonka toteutuminen turvaisi järvilohikannan säilymisen perinnöllisesti monimuotoisena ja elinvoimaisena kantana Suomessa. Strategian tavoitteena ei kalastuksen osalta ole ensisijaisesti kalastuksen edistäminen, vaan pikemminkin kalastuksen sopeuttaminen niillä alueilla, missä kannan hoito sitä vaatii.

Strategiaan on tärkeimpinä toimenpiteinä kirjattu seuraavat toimenpiteet:

”(1) Perimän monimuotoisuutta täydentävän poikastuotannon tehostaminen luonnollisessa ympäristössä (Ala-Koitajoki, Pielisjoen alaosan kosket), joka edellyttää virtaaman lisäystä Ala-Koitajokeen.

(2) Viljelyssä olevien emokalastojen uusiminen vuosittain järvivaellukselta palaavien emojen mädistä ja maidista. Tämä edellyttää vähintään 25 koirasta ja 25 naarasta vuodessa, mutta tavoitteena on 50+50 emokala, jolloin minimimäärä saadaan paremmin turvattua, luonnonkaloja voidaan siirtää kutemaan Ala-Koitajoelle tai niitä voidaan käyttää muihin kannan ylläpitoa tukeviin tarkoituksiin.

(3) Alkuperältään ja viljelyhistorialtaan tunnettujen ja mahdollisimman elinkelpoisten vaelluspoikasten (noin 100 000 kpl kaksivuotiaita poikasia) istuttaminen vuosittain Pielisjokeen korvaamaan menetettyä luonnontuotantoa.

(4) Kalastuksen järjestäminen Suur-Saimaalla, Ala-Koitajoelta Lappeenrantaan, kalastusalueittain järviolohen vaellus- ja syönnösalueilla kalastuskuolevuuden pienentämiseksi.

Kaikkien neljän osa-alueen samanaikainen ja pysyvä toteutuminen ovat tavoitteeksi asetetun kestäväen käytön kannalta yhtä tärkeitä”.

Strategiaa ollaan parhaillaan päivittämässä. Se koskee erityisesti kalastuksen järjestämistä. Päivityksessä otetaan huomioon muun muassa nykyistä laajemmat saimaannorpan suojelun takia tehdyt kalastusrajoitukset Saimaalla.

Vesilain 8 luvun 10 b §:n mukainen selvitysmenettely käynnistyi silloisen Pohjois-Karjalan TE-keskuksen tekemällä selvityspyynnöllä Pohjois-Karjalan ympäristökeskukselle. Ympäristökeskus totesi, että virtaama-asialla ei ole edellytyksiä edetä, koska Pamilo Oy ei voi ilmoituksensa mukaan antaa käyttöön selvitystyön vaatimaa lisävirtaamaa.

Koitereen säännöstelyn kehittämistä koskeva hanke syntyi samoihin aikoihin erillisenä hankkeena, jossa kokoonpano oli erilainen ja se keskityi Koitereen säännöstelyn käyttäjille aiheuttamien haittojen lieventämiseen. Koiteretta koskeva selvitys ei tietävästi ollut vesilain 8 luvun 10 b §:n mukainen selvitys, vaan pikemminkin vapaaehtoiseen sopimiseen perustuva selvitys- ja neuvotteluprosessi, joita Suomen ympäristökeskus oli pannut toimeen aiemmin jo useilla eri järvillä Suomessa. TE-keskus oli Koitere-työryhmässä edustettuna, mutta Ala-Koitajoen virtaaman lisäysasian käsittely kahdessa eri foorumissa tuntui tarpeettomalta. Asian käynnistäminen lupaprosessina olisi edelleenkin viivästynyt, jos olisi vielä jääty odottamaan Koiteretta koskevan selvityksen ja vapaaehtoisuuteen perustuvan neuvotteluprosessin loppuunsaattamista.

Voimayhtiön tekemä esitys tutkimusten käynnistämisestä vallitsevissa olosuhteissa oli tarpeeton. Lisätietoa joen tuotantopotentialista tarvitaan nimenomaan virtaamalla, jotka ovat nykyistä selvästi suuremmat.

Vaikka täydellinen luonnonkierto onkin jokaisen lajin ja kannan hoidossa lopullisena tavoitteena, jouduttaisiin luonnonympäristössä tuotettuja lohenoikasia tässä tapauksessa mahdollisesti käyttämään kannan hoidon hyväksi myös siten, että jokipoikasia otettaisiin suoraan jokialueelta

viljelyn käyttöön, emokalakasvatukseen. Kaiken toiminnan tavoitteena on perinnöllisen monimuotoisuuden säilyttäminen. Se ei onnistu tällaisissa tapauksissa, joissa lisääntymis- ja poikasalueet ovat minimaalisen vähäiset, ilman erityisiä, viljelyä tukevia hoitotoimia. Ala-Koitajoen poikastuotanto ei voi nykyistä korkeammillakaan virtaamalla korvata järvilohen vaelluspoikasten istutuksia kokonaan, mutta se korvaisi niitä jonkin verran; ennen kaikkea poikasten luonnontuotannolla turvattaisiin monimuotoisuuden säilymistä. Tarkkaa tietoa todellisesta poikastuotannon määrästä uudessa virtaamatilanteessa ei saada ilman kokeilua todellisissa olosuhteissa.

Saimaalle ollaan valmistelemaan yhteistyössä eri tahojen kanssa muun muassa järjestelyä, jossa vain eväleikkauksella merkityt kalat olisi sallittua ottaa saaliiksi. Rasvaevälliset kalat olisivat niin sanottuja luonnonpoikasia, joko Pielisjoen istukkaita tai Ala-Koitajoen ja vähäisessä määrin Joensuun kaupungin koskien luonnontuotantoa. Rasvaevällisten kalojen kalastaminen olisi kokonaan kielletty. Useat kalastusalueet ovat lähemässä mukaan eväleikkausmerkintään.

Tavoitellun viiden kuutiometrin keskivirtaaman saaminen kalatalouden käyttöön on tärkeää. Sen tärkein peruste on uhanalaisen järvilohen olemassaolon turvaaminen. Lajilla on toisaalta myös merkittävä virkistysarvo ja sitä kautta taloudellista arvoa kalastuksessa. Saimaan kantaa olevaa järvilohia istutetaan vuosittain kymmeniin järviin eri puolilla Suomea ja sitä tavoittelevat saaliiksi tuhannet kalastajat. Asiantuntijat ovat arvioineet Ala-Koitajoen merkittäväksi kohteeksi järvilohen suojelun kannalta. Tällä hetkellä järvilohen vaellusalueella ei ole tiedossa tähän tarkoitukseen muita yhtä hyvin soveltuvia poikastuotantoalueita. Suojelutavoitteiden edellyttämiä kalastusrajoituksia ollaan toteuttamassa. Saimaalla on asetettu aiempaa laajempia kalastusrajoituksia muun muassa saimaanorpan takia, järvilohen alamitta ollaan nostamassa kalastusalueiden toimesta 60 cm:iin ja eväleikkausmerkinnät ovat lähitulevaisuudessa toteutuksessa.

Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on lausunnossaan esittänyt, että voimalliseksi hallinto-oikeuden päätöksessä asetettu kalatalousvelvoite tulee pysyttää.

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousyksikkö on lausunnossaan viitannut Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausuntoon.

Joensuun kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta on lausunnoissaan esittänyt, että Ala-Koitaisten vähimmäisjuoksutuksen lisääminen vaikuttaa järvilohen kutualueiden lisääntymiseen. Juoksutuksen lisäämisen todellisten vaikutusten selvittäminen saimaanlohen lisääntymisen kannalta on mahdollista vain seurantatutkimuksen avulla. Istutusveloitteen sisällyttäminen erilliseen kalatalousmaksuun yhtenäistää käytäntöjä Pielisjoen vesialueella.

Vattenfall Sähkötuotanto Oy on vastaselityksessään uudistanut asiassa aikaisemmin lausumansa. Annetuissa vastineissa ja selityksissä ei ole esitetty vasta-argumentteja yhtiön esittämiin oikeudellisiin vaatimuksiin ja väitteisiin. Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kalatalousyksikkö ei ole tunnistanut Koitereen säännöstelyä koskevaa kehittämishanketta vesilain 8 luvun 10 b §:n mukaiseksi selvitystyöksi. Vastineet ja selitykset eivät anna yhtiölle aihetta muuttaa tai tarkistaa valitusta.

Merkittään, että korkein hallinto-oikeus antaa tänään päätökset asioissa, jotka koskevat

1. UPM-Kymmene Oy:n valitusta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 11.4.2011 Nro 11/0087/1 ja
2. Kuurnan Voima Oy:n valitusta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 11.4.2011 Nro 11/0088/1.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Sovelletut oikeusohjeet ja niiden perustelut

Vesilain (264/1961) 8 luvun 10 b §:n (553/1994) 1 momentin mukaan, jos vesilain nojalla tai aikaisemmin voimassa olleiden säännösten nojalla annettuun lupaan perustuvasta säännöstelystä aiheutuu vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia eikä päätökseen ole sovellettava 10 a §:ää, asianomaisen alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) tulee riittävässä yhteistyössä luvan haltijan, säännöstelystä hyötyä saavien, vaikutusalueen

kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa selvittää mahdollisuudet vähentää säännöstelyn haitallisia vaikutuksia. Alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) tulee tarvittaessa kuulla muitakin asianosaistahoja.

Kun 1 momentissa tarkoitettu selvitys on tehty, alueellinen ympäristökeskus (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus), kalatalousviranomainen tai kunta voi 2 momentin mukaan, jollei 1 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia voida muutoin riittävästi vähentää, hakea ympäristölupavirastossa (nykyisin aluehallintovirasto) lupaehtojen tarkistamista tai uusien määräysten asettamista.

Tarkistamisen edellytyksenä on pykälän 3 momentin mukaan, että siitä yleisen edun kannalta saatava hyöty on olosuhteisiin nähden merkittävä. Tarkistaminen ei saa myöskään vähentää huomattavasti säännöstelystä saatua kokonaishyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkupeleistä tarkoitusta, paitsi milloin se on jo menettänyt merkityksensä. Jos tarkistamisen edellytykset ilmeisesti ovat olemassa, ympäristölupavirasto (nykyisin aluehallintovirasto) voi, jollei hakemusasiakirjoissa ole riittävää selvitystä, määrätä myös luvan haltijan toimittamaan ympäristölupavirastolle (nykyisin aluehallintovirasto) tarvittavat lisäselvitykset. Tähän ympäristölupaviraston (nykyisin aluehallintovirasto) päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta. Jollei luvanhaltija ole toimittanut lisäselvitystä määräajassa ympäristölupavirastoon (nykyisin aluehallintovirasto), se voidaan teettää hänen kustannuksellaan. Tarkistamista suoritettaessa noudatetaan soveltuvien osien 10 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä.

Tarkistamisesta aiheutuvat vahingot, haitat ja muut edunmenetykset, jolleivät ne ole vähäisiä, määrätään pykälän 4 momentin mukaan hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvien osien 11 luvun säännöksiä. Korvaukset maksetaan kuitenkin valtion varoista, jos tarkistamisella ei ole pääasiassa paikallista merkitystä. Säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

Hallituksen esityksen 17/1994 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa on lausuttu 8 luvun 10 b §:n osalta seuraavaa:

”Säännöstelystä aiheutuvia ympäristöhaittoja voidaan vähentää kunnostushankkeilla ja säännöstelykäytäntöä kehittämällä. Ehdotuksen lähtökohtana onkin, että yhteistyössä eri asianosaisten kesken selvitetään ensin mahdollisuudet säännöstelyn haitallisten vaikutusten vähentämiseksi.

Vastuu selvitystyöstä kuuluisi vesi- ja ympäristöpiirille. Jos vesistö kuuluu useampaan vesi- ja ympäristöpiiriin, vastuu olisi näillä yhteisesti. Jos selvitystyö osoittaisi, ettei mahdollisuutta vapaaehtoiseen säännöstelyn tarkistamiseen ole, on asia määräedellytyksin saatettava vesioikeuden käsiteltäväksi.

Ehdotetun pykälän säännöksiä sovellettaisiin myös rakentamiseksi luettavaan padottamiseen ja juoksuttamiseen sekä vesistön järjestelyyn sisältyvään säännöstelyyn. Tätä tarkoittavat viittaukset otettaisiin 2 luvun 14 §:ään ja 7 luvun 6 a §:ään.

Säännökset koskisivat myös ennen vesilakia voimassa olleiden säännösten nojalla annettuja lupia.

Selvitys voidaan 1 momentin mukaan aloittaa, jos säännöstelystä aiheutuu vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia eikä säännöstelylupa tule tarkistettavaksi vuodesta 1991 voimassa olleen, uusia säännöstelyjä koskevan 8 luvun 10 a §:n nojalla. Selvitykseen voidaan ryhtyä esimerkiksi vaikutusalueen kunnan, ympäristönsuojelulautakunnan, kalastuskunnan, kalastusalueen, yksityisen asianosaisen tai asianomaisen viranomaisen vesi- ja ympäristöpiirille tekemästä ehdotuksesta tai vesi- ja ympäristöpiirin omasta aloitteesta.

Selvitys säännöstelyn haittojen vähentämiseksi tarvittavista toimenpiteistä on tarkoituksenmukaista laatia erityisessä suunnitteluprosessissa asianosaisten viranomaisten, luvanhaltijan, kuntien ja muiden hyödynsaajien yhteistyönä. Suunnittelua ohjaa vesi- ja ympäristöpiiri, joka yleisen edun valvojana on selvillä vesistön tilasta, sen moninaiskäytön (vedenhankinta, vesivoimatalous, tulvasuojelu, jätevesien johtaminen, kalatalous, virkistyskäyttö) tarpeista ja vaikutuksista vesistöön sekä yleisen edun vaatimista toimista ja niiden suhteesta säännöstelyyn. Suunnitelmaa tehtäessä vesi- ja ympäristöpiiriin tulee tarvittaessa kuulla muita tahoja kuten rannanomistajia, jotka eivät osallistu selvitykseen.

Yhteistyössä osapuolten kesken on mahdollista toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joilla voidaan päästä kokonaisuuden kannalta hyvään lopputulokseen. Jos vahinkoja voidaan riittävästi vähentää suunnitellulla tavalla voimassa olevista lupamääräyksistä poikkeamatta, ei vesioikeuskäsittely olisi välttämätön. Vesioikeuskäsittelyn välttäminen puolestaan motivoisi luvan haltijaa noudattamaan suunniteltuja toimenpiteitä. Sellaisesta toimenpiteestä, joka edellyttää poikkeamista voimassa olevasta luvasta, ei luonnollisestikaan voida sopia.

Mikäli selvityksen perusteella ei saataisi aikaan osapuolia tyydyttävää ratkaisua, selvityksessä saatua tietoa voitaisiin käyttää hyväksi vesioikeudelle tehtävässä lupaehtojen tarkistamista koskevassa hakemuksessa.

Vesi- ja ympäristöpiiri, kalatalousviranomainen tai kunta voisi 2 momentin mukaan tehdä hakemuksen vesioikeudelle lupapäätöksen tarkistamiseksi sen jälkeen, kun edellä mainittu selvitys on tehty, jos haitallisten vaikutusten vähentäminen edellyttää voimassa olevien lupaehtojen tarkistamista tai jos lupaehtojen tarkistamiseen muutoin on syytä. Hakemuksen vireille saattaminen perustuu siten pitkälti tapauskohtaiseen harkintaan. Vesioikeuskäsittelyyn olisi luonnollisesti saatettava sellainen luvanhaltijan hyväksymäkin muutos, joka merkitsee poikkeamista luvan määräyksistä.

Kunnan oikeus toimia hakijana on perusteltu etenkin silloin, kun luvan haltijana on valtio, mutta muutoinkin, kun tarkistamisella on lähinnä paikallinen merkitys. Koska tarkistamisella saattaa olla keskeinen merkitys alueen kalataloudelle, ehdotetaan hakemusvaltuutta myös valtion kalatalousviranomaiselle.

Säännöstelypäätöksen tarkistamisen edellytyksistä säädettäisiin 3 momentissa. Edellytyksenä olisi ensinnäkin, että tarkistamisesta yleisen edun kannalta saatavan hyödyn tulee olla olosuhteisiin nähden merkittävä. Toiseksi tarkistaminen ei saa olennaisesti muuttaa säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta ja kolmanneksi se ei saa huomattavasti vähentää säännöstelystä saatua kokonaisyötyä. Hyödyn ei siten tarvitse olla absoluuttisesti suuri, jos se on olosuhteisiin nähden merkittävä. Säännöstelystä saatua kokonaisyötyyn sisältyisivät kaikki ne hyödyt, jotka ovat olleet eri osapuolten käytettävissä ennen lupaehtojen tarkistamista.

Kun hakemus on tehty, vesioikeus harkitsisi, ovatko tarkistamisen edellytykset ilmeisesti olemassa. Harkinta perustuisi tehtyyn selvitykseen ja muihin hakemuksen mukana toimitettuihin asiakirjoihin sekä luvanhaltijalta pyydettävään lausuntoon. Mikäli tarkistamisen edellytykset ilmeisesti olisivat olemassa, vesioikeus voisi päätöksessään määrätä luvanhaltijan toimittamaan vesioikeudelle tarpeelliset lisäselvitykset. Päätökseen ei voitaisi erikseen hakea muutosta. Lisäselvitysten hankinnassa voidaan tarvittaessa soveltaa myös 16 luvun 20 §:ää, joka koskee ensisijaisesti hakijaa. Jos selvityksen vaatiminen luvanhaltijalta olisi tämän kannalta kohtuutonta, tarkistamisen hakijan tulisi itse hankkia tarvittavat lisäselvitykset. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun luvanhaltijana on pieni perkausyhtiö tai kun selvitys olisi tarpeen pelkästään yksityisille asianosaisille aiheutuvien edunmenetysten vuoksi. Sama koskee tapauksia, joissa

luvanhaltijana toimivan vesioikeudellisen yhteisön, kuten vanhan perkausyhtiön toiminta on käytännössä lakannut ja sen uudelleen organisoiminen selvitysvaiheessa hidastaisi asian käsittelyä.

Saatuun tarpeelliset selvitykset vesioikeus ottaisi tutkittavakseen kysymyksen lupaehtojen tarkistamisesta.

Pykälän 4 momentin mukaan luvanhaltija ei olisi vastuussa tarkistamisesta muille aiheutuvista edunmenetyksistä. Säännöstelyn lupaehtojen tarkistamisesta aiheutuvat edunmenetykset, mikäli ne eivät olisi vähäisiä, korvattaisiin hakijan varoista 11 luvun säännöksiä noudattaen. Siinä tapauksessa, että tarkistamisella on muutakin kuin paikallista merkitystä, valtio maksaisi korvaukset.

Luvanhaltija ja muut säännöstelystä hyötyä saavat olisivat velvollisia sietämään ilman korvausta vähäiset edunmenetykset. Lisäksi säännöstelyhyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voitaisiin sovittaa. Tällöin otettaisiin huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. Siten esimerkiksi vanhoille voimalaitoksille saisi aiheutua selvästi enemmän korvaamatta jäävää hyödyn menetystä kuin uudemmille voimalaitoksille. Korvauksia määrättäessä otettaisiin kuitenkin huomioon myös voimalaitoksen uusimis- ja täydennysinvestoinnit. Voimalaitoksen rakenteiden poistoaika verotuksessa on 40 vuotta. Rakennusten poistoaika on samoin hyvin pitkä. Ainoastaan koneilla se on lyhyt. 20 vuoden käytön jälkeen voimalaitosinvestoinneista on poistamatta noin 20–30 % ja 30 vuoden jälkeen noin 10–15 %. Siten vanhimpien voimalaitosten säännöstelyhyötyä koskeva sovittelumahdollisuus olisi olennaisesti laajempi kuin vastaava mahdollisuus uusilla laitoksilla.

Lisäksi siirtymäkauden ongelmia voisi aiheutua voimassa olevien sopimusten, voimalaitoskauppojen sekä voimalaitosten uusimis- ja täydennysinvestointien osalta. Luvanhaltijan ja kolmannen tahon välisen sopimuksen olemassaolo ei lupapäätöstä tarkistettaessa ole sinänsä merkityksellinen seikka, koska sopimuksella ei voida taata luvan pysyvyyttä yli lain säännösten tai lupamääräysten. Lain voimaantulon jälkeen tehtyjen kauppojen tai investointien osalta olisi korvausvelvollisuudesta päätettäessä otettava huomioon, että lupapäätöksen tarkistamismahdollisuus on jo ollut tiedossa.”

Lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen tutkiminen

Vanhan säännöstelyluvan tarkistamista koskevan vesilain 8 luvun 10 b §:n soveltamisalaa ei ole rajattu pykälässä selvästi. Soveltamisalaa tulkittaessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti pykälän 1 momenttiin, jonka perusteella tehtävä selvitys on edellytys luvan tarkistamiseksi. Luvan tarkistaminen on mahdollista, jos säännöstelystä aiheutuu vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia. Pykälää koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole kuvattu lainkohdan soveltamisalaa siten, että kysymys olisi välittömästi säännöstelykorkeuksista johtuvista haitoista. Pykälän soveltamisalasta ei ole suljettu pois myöskään sellaista haittaa, joka aiheutuisi säännöstelystä vain yhdelle kalalajille tai sen kannalle. Siten luvan tarkistamiselle ei ole myöskään esteenä se, että varsinaisista kalataloudellista velvoitteista säädetään 2 luvun 22 §:ssä. Kun kalalajin suojelun tavoitteen kannalta tärkeäksi arvioitu lisävirtaamaan aikaansaaminen Ala-Koita jokeen vaikuttaa voimalaitoksen säännöstelyä koskeviin lupamääräyksiin, säännöstelyä koskevien määräysten tarkistaminen on harkittava soveltamalla vesilain 8 luvun 10 b §:ää.

Koitereen säännöstelyllä ja Pamilon voimalaitoksen juoksutuksella on ollut yhteys voimalaitoksen lupaa myönnettäessä. Voimalaitoksen kannalta Koitereen säännöstelyllä voitaisiin mahdollisesti vaikuttaa ohijuoksutuksen aiheuttamiin menetyksiin. Tätä yhteyttä ei voida kuitenkaan pitää välttämättömänä tarkasteltaessa pelkästään voimalaitoksen säännöstelyä koskevan määräyksen tarkistamista. Mahdollisia Koitereen säännöstelyyn liittyvien muutosten aiheuttamia energiamenetyksiä on selvitetty erikseen Koitereen säännöstelyn kehittämiseen liittyvän selvitystyön yhteydessä. Tämä selvitystyö on saatu vuonna 2006 päätökseen, ja eri osapuolet ovat sopineet säännöstelyyn liittyvistä kehittämistoimenpiteistä, joista on rajattu pois Ala-Koita joen juoksutusmääräysten mahdolliset muutokset. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan voimalaitoksen säännöstelyä koskevan määräyksen tarkistamista koskevalla toimenpiteillä ei ole myöskään välittömiä vaikutuksia Koitereen säännöstelyyn tai juoksutuksen muihin ympäristövaikutuksiin. Ympäristölupaviraston on siten tullut tutkia työvoima- ja elinkeinokeskuksen hakemus voimalaitoksen juoksutuksen lisäämiseksi, vaikka Koitereen säännöstelyä koskeva selvitystyö on ollut vielä kesken työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehdessä vesilain 8 luvun 10 b §:n 2 momentin mukaisen hakemuksen voimalaitoksen ohijuoksutuksen lisäämiseksi.

Ympäristökeskuksen käynnistämän Ala-Koita joen selvitysmenettelyn yhteydessä on pidetty kolme kokousta, joihin ovat osallistuneet ympäristökeskuksen, työvoima- ja elinkeinokeskuksen, Riista- ja kalatalouden

tutkimuslaitoksen, Vattenfall Sähköntuotanto Oy:n Pamilon voimalaitoksen sekä alueen kalastusalueiden edustajat. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan selvitystyö päätettiin, koska sopimusratkaisuun ei päästy. Selvitysmenettelyssä on riittävässä yhteistyössä eri osapuolten kesken selvitetty mahdollisuuksia vapaaehtoiseen säännöstelyluvan tarkistamiseen. Selvitysmenettely on tehty vesilain 8 luvun 10 b §:n mukaisesti ja se on saatettu loppuun. Koska selvitysmenettely on osoittanut, ettei säännöstelystä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voida muutoin riittävästi vähentää, työvoima- ja elinkeinokeskus on kalatalousviranomaisena voinut hakea ympäristölupavirastossa lupamääräysten tarkistamista ja uusien lupamääräysten asettamista.

Tarkistamisen edellytykset

Säännöstelypäätöksen tarkistamisen edellytyksenä on, että siitä yleisen edun kannalta saatava hyöty on olosuhteisiin nähden merkittävä. Tarkistaminen ei saa vähentää huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaisyhtyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta.

Yleisen edun kannalta saatava hyöty

Järvilohi on Suomessa uhanalainen laji. Se on vuonna 2010 määritelty Suomen uhanalaisten lajien punaisessa kirjassa äärimmäisen uhanalaiseksi.

Saimaan järvilohi on Vuoksen vesistössä kotoperäinen vaelluskala, joka on aiemmin esiintynyt todennäköisesti kahtena erillisenä kantana. Niin sanotun Pielisen kannan kutujokena oli Lieksanjoki jokisuulta Pankajärveen ja sen syönnösalue oli Pielinen. Niin sanotun Vuoksen kannan syönnös tapahtui Suur-Saimaalla, josta kalat nousivat kudulle Pielisjokeen ja Ala-Koitajokeen. Voimalaitosrakentaminen esti 1950–1960-luvuilla nousun kutualueille samalla, kun myös virtaamat joissa muuttuivat. Järvilohen sukupuuttoon kuoleminen lajina vältettiin ajoissa aloitetulla viljely- ja istutustoiminnalla. Melko suurista istukasmääristä huolimatta kutunousua yrittävien emokalojen määrä on jatkuvasti pysynyt pienenä tai vähentynyt. Tästä on seurannut, että laitoksissa olevien emokalastojen ja siten myös istukkaiden perimä kapenee, mikä saattaa pitkän ajan kuluessa vähentää järvilohen elinkykyisyyttä. Lajin perimän turvaamiseksi ja laajentamiseksi tarvitaan laitosten emokalastoihin täydennyksiä luonnonkierron läpikäyneistä kaloista.

Ala-Koitajoki on järvilohen lisääntymisalueena ollut merkittävä ja selvitysten mukaan se on edelleen potentiaalinen järvilohen poikasympäristö.

Vähimmäisjuoksutuksen lisäämisen tarkoitus on varmistaa, että järvilohen poikastuotantoalue suurenee Ala-Koitajoessa riittävästi. Muuta vastaavaa korvaavaa aluetta ei ole voitu osoittaa. Vähimmäisvirtaaman noston $4 \text{ m}^3/\text{s}$ 1.10.–31.3. sekä $6 \text{ m}^3/\text{s}$ 1.4.–30.9, kun samalla toteutetaan muita rakenteellisia toimenpiteitä, on arvioitu lisäävän poikastuotantoaluetta siten, että luonnonpoikastuotanto alueella on mahdollista. Virtaaman lisääminen parantaa saadun selvityksen mukaan jokea oleellisesti myös poikasten kasvualueena, jolloin olosuhteet mäti- ja pienpoikasten istutuksien kautta tapahtuvalle geenihuollolle parantuvat.

Lisäjuoksutus on määrätty määräaikaisena, koska tarkoitus on selvittää toimenpiteen riittävyys ennen muita toimenpiteitä. Lisävirtaaman aiheuttamaa hyötyä ei voida selvittää mallintamalla eikä hyötyä voida saada aikaan muilla toimenpiteillä.

Järvilohen suojelemiseksi on laadittu maa- ja metsätalousministeriön hyväksymä järvilohistrategia (Maa- ja metsätalousministeriö, Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 66/2003). Strategia luo pohjaa toimenpiteille, joiden avulla järvilohi voidaan palauttaa luonnonmukaisen elinkierron piiriin siten, että viljelyn ja istutusten osuutta voidaan vähentää. Nyt esitetyt toimenpiteet ovat strategian mukaisia. Valtioneuvosto on hyväksynyt 8.3.2012 periaatepäätöksen kansallisesta kalatiestrategiasta, jonka toiminta-ajatuksena on painopisteen siirtäminen istutuksista kalojen luontaisen lisääntymiskierron ylläpitämiseen ja palauttamiseen. Periaatepäätöksessä on todettu liitteessä 2 kalatierakentamisen kärkikohteina Kuurnan ja Kaltimon voimalaitosten kalatiet, joiden rakentamisen edellytyksenä on kuitenkin pidetty Ala-Koitajokeen johdettavaa lisävirtaamaa. Järvilohen suojeluun tähtäävät toimet ovat biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) 8 ja 9 artiklan mukaisia toimenpiteitä. Vesivoimalla tuotetun sähkön merkitys uusiutuvana energiana tukee sinänsä Suomen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian tavoitteita, mutta tältä kannalta lisäjuoksutuksen vuoksi menetetyin vesivoiman merkitys on yleisen edun kannalta vähäinen.

Edellä todetun perusteella lisävirtaaman johtamista Ala-Koitajokeen on pidettävä järvilohen suojelemiseksi yleisen edun mukaisena toimena. Virtaaman lisääminen on edellytys muille järvilohen suojelemiseksi tarpeellisille selvityksille sekä jatkotoimille, vaikka virtaaman lisäys on määrätty määräaikaisena. Määräaikaista virtaaman lisäämistä on pidettävä välttämättömänä järvilohen suojelun tehostamismahdollisuuksien arvioimisen kannalta ja siten saatavaa hyötyä on myös olosuhteisiin nähden pidettävä merkittävänä.

Tarkistamisen muut edellytykset

Selvitysmenettelyn yhteydessä on tehty alustava laskelma Ala-Koitajoen virtaaman muuttamisen vaikutuksesta Pamilon voimalaitoksen energian tuotantoon (Pohjois-Karjalan ympäristökeskus, ympäristöhoitoyksikkö, Olli-Matti Verta, Helsinki 2002). Selvityksessä on käytetty 1 m³/s virtaamalle 485 kW:n tehoa. Voimalaitoksen keskimääräinen vuosituotanto on noin 256 000 MWh. Luonnontilaisen Ala-Koitajoen keskivirtaama on ollut noin 80 m³/s. Nyt seitsemän vuoden ajaksi määrätty vähimmäisjuoksu Ala-Koitajokeen, kesällä 6 m³/s ja talvella 4 m³/s, merkitsee nykytilanteeseen verrattuna voimalaitoksen kannalta kesällä 4 m³/s ja talvella 2 m³/s vähennystä vesivoiman tuotantoon käytettävästä virtaamasta. Vuositasolla juoksumäärän lisäyksen merkitys on hakemusaineiston perusteella laskettuna noin 12 000 MWh. Kokonaisuutena arvioiden lisäjuoksuudesta aiheutuva sähköntuotannon vähentyminen on enintään 5 % voimalaitoksen koko tuotannosta. Juoksuksen muutoksesta kokonaisuutena tai sen painottumisesta kesäaikaan ei voida arvioida aiheutuvan voimalaitoksen käytön kannalta olennaista muutosta.

Kun otetaan huomioon määrätyn lisäjuoksuvelvoitteen määräaikaisuus ja sen pieni suhteellinen osuus sähkön tuotannon kokonaismäärästä, ei määrätty vähimmäisjuoksuksen muutos vähennä huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä eikä se muuta olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta tuottaa vesivoimalla sähköä.

Säännöstelyhyödyn menetyksen korvaaminen

Vesilain 8 luvun 10 b §:n 4 momentin mukaan luvan tarkistamisesta aiheutuvat vahingot, haitat ja muut edunmenetykset, jolleivät ne ole vähäisiä, määrätään hakijan korvattavaksi noudattaen soveltuvin osin 11 luvun säännöksiä. Säännöstelystä saatavan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

Vahinkona, haittana tai muuna edunmenetyksenä on asiassa pidettävä pelkästään voimalaitoksen sähkön tuotannon vähentymistä. Sekä ympäristölupavirasto että Vaasan hallinto-oikeus ovat katsoneet, että vahingon, haitan ja edunmenetyksen lähtökohtana on noin 12 GWh:n suuruisen vuosittaisen sähköntuotannon arvon menetys. Rahana menetys on tehtyjen selvitysten tekemisajankohtana arvioitu noin 260 000 euroksi

vuodessa. Mahdollisesti korvattava menetys on kuitenkin arvioitava erikseen ottaen huomioon, mitä vesilain 8 luvun 10 b §:n 4 momentissa muutoin säädetään korvauksen määrän sovittelusta.

Sekä ympäristölupavirasto ja hallinto-oikeus ovat katsoneet, että voimalaitoksen luvan haltijan maksettavaksi määrätty kalatalousvelvoite on ollut riittämätön voimalaitoksen toiminta-aikana. Hallinto-oikeus on hyväksynyt luvan tarkistamista hakeneen työvoima- ja elinkeinokeskuksen esittämän perusteen siitä, että luvan kalatalousvelvoitteiden tulisi kattaa saimaanlohen viljelemiseksi tarpeelliset kalanviljelykulut. Istutuskustannuksiksi ja emokalojen pyyntikuluiksi on yhteensä katsottu 249 500 euroa vuodessa ottaen samalla huomioon voimalaitosten vaikutus myös muiden kalojen kantoihin. Tämä kustannus on ositettu kolmelle eri luvanhaltijalle näiden voimalaitosten padottaman koskipinta-alan suhteessa. Näin laskien Pamilon voimalaitoksen osalle on saatu 72 355 euron vuosikustannus.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että näin saatu vuosikustannus on likimääräinen arvio. Kustannusosuus on viitteellinen ja sitä voidaan käyttää vain vertailun suuruusluokkaa osoittavana arviona. Hallinto-oikeus on lisäksi katsonut, ettei yhtiölle ole enää perusteita asettaa kalatalousmaksua, mikä on voitu myös ottaa huomioon luvan tarkistamisesta johtuvan menetyksen määrää alentavana seikkana.

Arvioitaessa yhtiön oikeutta saada korvausta määräaikaisen, kokeilu- luonteisen juoksutusmääräysten muutoksen aiheuttamasta säännöstelyhyödyn menetyksestä on otettava huomioon vuonna 1955 rakennetun voimalaitoksen säännöstelystä saatu hyöty ja se, millaisia investointeja voimalaitostoimintaa varten on tehty. Tällöin voidaan tarkastella voimalaitosrakenteiden ja koneistojen kuoletusaikaa käyttäen hyödyksi laskennallisia poistoaikoja. Käytännössä 20 vuoden käytön jälkeen voimalaitosinvestoinneista on poistamatta noin 20–30 % ja 30 vuoden jälkeen noin 10–15 %. Yleisenä lähtökohtana on tällöin, että korvauskynnys yli 30 vuotta vahoille investoinneille on asetettava melko korkeaksi. Toisaalta, niin kuin edellä siteeratuista vesilain 8 luvun 10 b §:n 4 momentin yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, lain 553/1994 voimaantulon jälkeen tehtyjä investointeja on arvioitava toisin kuin muita tehtyjä investointeja. Lähtökohtaisesti korvauskynnys näiden investointien osalta on asetettava myös korkeaksi, koska lupapäätöksen tarkistamismahdollisuus on ollut tiedossa investointeja tehtäessä. Yhtiön valituksessaan viittaamat investoinnit ja omistusjärjestelyt on toteutettu mainitun lainmuutoksen voimaantulon jälkeen.

Kun otetaan huomioon lisäjuoksutuksen suhteellisen pieni osuus käytettävästä kokonaisvirtaamasta, säännöstelystä saatu pitkäaikainen hyöty ja vähimmäisjuoksutusta koskevan määräyksen suhteellisen lyhyt voimassaoloaika eli seitsemän vuotta tarkistamisesta, aiheutuvaa vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä ei nyt kysymyksessä olevan lupamääräyksen voimassaoloaikana ole määrättävä korvattavaksi Vattenfall Sähkön-
tuotanto Oy:lle.

Kalatalousvelvoitteen muuttamisesta tai tarkistamisesta

Ympäristölupaviraston päätöksessä osassa A on muutettu luvan osassa C olevaa kohtaa 1). Osa C koskee säännöstelyä ja juoksutusta sekä niiden tarkkailua koskevia määräyksiä. Ympäristölupavirasto on lisännyt tähän osaan C uuden kohdan 4). Osan C otsikon mukaisesti kysymys on määräaikaisena määrätyn lisäjuoksutusmääräyksen muuttamisesta tai tarkistamisesta. Kun lisäjuoksutusmääräys on tehnyt tarpeettomaksi kalatalousvelvoitteen määräämisen ja kun lisäjuoksutusmääräys on määräaikainen, on samalla vaihtoehtoisesti tarkasteltava kalatalousvelvoitteen uudelleen asettamista. Vaikka tarkistamisvelvoite kumotun kalatalousmaksun osalta onkin jätetty voimaan, määräys ei ole lainvastainen, koska kysymys on määräysten välisestä asiallisesta yhteydestä.

Lopputulos

Edellä lausutuilla perusteilla ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi

Sakari Vanhala

Hannu Ranta

Mika Seppälä (t)

Jukka Lindstedt

Mikael Hildén

Rauno Pääkkönen

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos Tuulia Riikonen

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Äänestyslausunto ja esittelijän eriävä mielipide ilmenee päätöksen liitteestä.

LIITE

Äänestyslausunto

Äänestyslausunto ja esittelijän eriävä mielipide

Eri mieltä olleen ympäristöasiantuntijaneuvos Rauno Pääkkösen äänestyslausunto:

Selvitysmenettelyn ja lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemisoikeuden, tarkistamisen muiden edellytysten ja juoksutusmääräysten tarkistamisvelvoitteen osalta olen samaa mieltä kuin enemmistö.

Hyväksyn valituksen juoksutusmääräysten tarkistamisesta aiheutuvan edunmenetyksen korvaamista koskevalta osalta ja palautan asian tältä osin Itä-Suomen ympäristöviraston sijaan tulleele Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueelle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti:

Sovelletut oikeusohjeet ja niiden perustelut

Vesilain (264/1961) 8 luvun 10 b §:n 4 momentin mukaan tarkistamisesta aiheutuvat vahingot, haitat ja muut edunmenetykset, jolleivät ne ole vähäisiä, määrätään hakijan korvattavaksi noudattaen soveltuvien osin 11 luvun säännöksiä.

Hallituksen esityksen HE 17/1994 vp yksityiskohtaisten perustelujen mukaan luvanhaltija ja muut säännöstelystä hyötyä saavat ovat velvollisia sietämään ilman korvauksia kohtuullisena pidettävän osan tarkistamisesta aiheutuvista hyödyn- ja edunmenetyksistä. Säännöstelyhyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella. Tällöin on otettava huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyödykseen. Esimerkiksi vanhoille voimalaitoksille saa aiheutua selvästi enemmän hyödynmenetystä ilman, että sitä korvattaisiin.

Korvauksia määrättäessä otetaan huomioon kuitenkin laitoksen uusimista täydennysinvestoinnit. Voimalaitoksen rakenteiden poistoaika verotuksessa on 40 vuotta. Rakennusten poistoaika on myös pitkä. Ainoastaan koneille se on lyhyt. 20 vuoden käytön jälkeen voimalaitosinvestoinneista on poistamatta noin 20–30 prosenttia ja 30 vuoden jälkeen noin 10–15 prosenttia. Korvauskynnys yli 30 vuotta vanhojen voimalaitosten säännöstelyhyödyn menetykselle on suhteellisen korkea. Vesilain muuttamisesta annetun lain 553/1994 voimaantulon jälkeen tehtyjen kauppojen tai investointien osalta korvauskynnys olisi korkeammalla, koska lupapäätöksen tarkistamismahdollisuus on ollut tiedossa.

Vesilain 11 luvun 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan, jollei jonkin toimenpiteen osalta ole korvauksesta muuta säädetty, on vesilaissa tarkoitettuna vahinkona, haittana ja muuna edunmenetyksenä korvattava muun muassa vesivoiman käyttöoikeuden menettäminen, sen käyttämisen estyminen tai vaikeutuminen samoin kuin sellaiseen oikeuteen perustuvan muunkin varallisuusarvoisen edun menettäminen.

Vesilain 11 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan vahingosta, jota tarkoitetaan saman luvun 3 §:n 1 momentin 1–5 kohdissa, on suoritettava sen täyttä arvoa vastaava korvaus.

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Pamilon voimalaitos on valmistunut vuonna 1955. Kysymyksessä on siis yli 30 vuotta vanha voimalaitos, jonka kohdalla korvauskynnys on suhteellisen korkea.

Valittajan mukaan Pamilon voimalaitoksen omistava Pamilo Oy on hankittu Vattenfall Sähköntuotanto Oy:n omistukseen kahdessa erässä. Pamilo Oy:n osakkeista 49 prosenttia siirtyi Vattenfall Sähköntuotanto Oy:n omistukseen 1.1.1998. Loput 51 prosenttia Pamilo Oy:n osakkeista siirtyi Vattenfall Sähköntuotanto Oy:n kokonaan omistaman ruotsalaisen tytäryhtiön, Vattenfall Sähköntuotanto Pamilo Ab:n omistukseen 30.11.2000. Kauppa on tehty vesilain muuttamisesta annetun lain 553/1994 voimaantulon jälkeen, minkä vuoksi tarkistamismahdollisuus on ollut Vattenfall Sähköntuotanto Oy:n tiedossa.

Voimalaitosta on Vattenfall Sähköntuotanto Oy:n mukaan täydennetty kolmannella koneyksiköllä, joka valmistui vuonna 1997. Kyseinen investointi oli suuruudeltaan noin 70 miljoonaa markkaa. Investointi oli yhtiön vuoden 1997 10,4 miljoonan markan liikevaihtoon verrattuna suuri. Yhtiö on vuoden 1997 jälkeenkin tehnyt merkittäviä investointeja kahden ensiksi valmistuneen koneyksikön saavutettua peruskunnostusta edellyttävän käyttöiän. Koneyksikkö 2:n peruskunnostus valmistui vuonna 2006 ja maksoi noin 4 miljoonaa euroa. Vastaava uudistus on tarkoitus toteuttaa koneyksikkö 1:n osalta vuonna 2010 ja sen kustannusten arvioidaan nousevan 6,5–7 miljoonaan euroon. Suunnitteilla on myös automaatiojärjestelmän uusinta, joka maksanee arviolta 1–1,5 miljoonaa euroa. Koneyksikköjen 1 ja 2 peruskunnostuksilla saavutetaan hyötysuhteen paranemisen johdosta yhteensä arviolta 9,2 GWh:n tuotannon lisäys, joka on vain 3/4 siitä, mitä hakemuksen mukaisilla ohijuoksutuksilla menetettäisiin. Edellä mainituista voimalaitosinvestoinneista on poistamatta vielä noin 20–30 prosenttia.

Pamilon voimalaitoksen tuotanto on noin 260 000 MWh/a. Tehonmenetyks nyt määrätystä keskimäärin 3 m³/s lisäjuoksutuksesta on noin viisi prosenttia vuosituotannosta. Vähimmäisjuoksutuksen lisäämisestä voimalaitosyhtiölle vuosittain aiheutuvan energianmenetyksen määräksi yhtiö on esittänyt 12,1 GWh, jonka ympäristölupavirasto on pyöristänyt noin 12 000 MWh. Vuoden 2008 hintatasossa taloudellinen menetys on yhtiön oman ilmoituksen mukaan 639 000 euroa vuodessa ja pääomitetu kokonaismenetyks 12 780 000 euroa. Kun otetaan huomioon sähkön nousujohteinen hintakehitys vuoden 2008 hintatasosta, on Vattenfall Sähköntuotanto Oy:lle vähimmäisjuoksutuksesta aiheutuva taloudellinen menetys todellisuudessa suurempi. Näissä oloissa sillä seikalla, että vähimmäisjuoksutus on määrätty näillä näkymin kestämaan ainoastaan seitsemän vuotta, ei ole korvausvelvollisuutta harkittaessa merkitystä.

Edellä olevan perusteella katson, että vähimmäisjuoksutuksesta Vattenfall Sähköntuotanto Oy:lle aiheutuvat vahingot, haitat ja muut edunmenetykset ovat merkitykseltään vähäistä suurempia ja suuruusluokaltaan sellaisia, ettei niiden sovittelu ole mahdollista sillä tavalla, ettei yhtiölle korvattaisi sen kärsimiä taloudellisia menetyksiä lainkaan.

Tämän vuoksi kumoan hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset korvauksia koskevalta osalta ja palautan asian Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueelle uudelleen käsiteltäväksi. Korvausta harkittaessa on otettava huomioon edellä hallituksen yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetut korvausta vähentävät seikat samoin kuin mahdollisuus tiettyjen investointikustannusten poistamiseen ja sähkön viimeaikainen hintakehitys.

Asian esittelijän esittelijäneuvos Tuulia Riikosen päätösehdotus asian ratkaisemiseksi oli saman sisältöinen kuin ympäristöasiantuntijaneuvos Rauno Pääkkösen äänestyslausunto.

Vakuudeksi:

Esittelijäneuvos

Tuulia Riikonen

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Oy Vattenfall Sähköntuotanto Oy, oikeudenkäyntimaksu 226 euroa
Vaasan hallinto-oikeus
Enon Luonnonystävät ry
Pamilon kyläyhdistys ry
Joensuun kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta
Joensuun kaupunginhallitus
Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kalatalousyksikkö
Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue
Ympäristöministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kalatalousyksikkö
Itä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristölupavastuualue
Suomen ympäristökeskus