

**KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE
TÄYTÄNTÖÖNPANOKIELTOHAKEMUS,
VALITUSLUPAHAKEMUS JA VALITUS**

6.4.2023

MUUTOKSENHAKIJAT

1. Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Helsinki
2. Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry., Rovaniemi
3. Suomen luonnonsuojeluliitto Rovaniemi ry., Rovaniemi

PROSESSIOSOITE

Ympäristöjuristi Matti Kattainen
Suomen luonnonsuojeluliitto
Itälahdenkatu 22 b A
00210 Helsinki
Puh. 044 7785 013

ASIA

Täytäntöönpanokiellon määrääminen, valituslupahakemus ja valitus Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 21.3.2023 nro 310/2023. (Sierilän voimalaitoksen päätöksen nro 32/11/2 rakentamisaikaa koskevan lupamääräyksen 1 d) muuttaminen, Rovaniemi, hakijana Kemijoki Oy).

PÄÄTÖS, JOSTA VALITETAAN

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 21.3.2023 nro 310/2023, Sierilän voimalaitoksen päätöksen nro 32/11/2 rakentamisaikaa koskevan lupamääräyksen 1 d) muuttaminen, Rovaniemi, hakijana Kemijoki Oy.

PÄÄTÖS, JOTA VALITUKSENALAINEN VAASAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS KOSKI

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Ympäristölupavastuualue 15.3.2022, 33/2022.

VAATIMUKSET

1. Vaadimme kiireellisenä, että korkein hallinto-oikeus ensisijaisesti kumoaa Vaasan hallinto-oikeuden täytäntöönpanomääräyksen tai toissijaisesti antaa vesilain 15 luvun 7 §:n 3 momentin mukaisen määräyksen siitä, että Vaasan hallinto-oikeuden täytäntöönpanoa koskeva määräys lakkaa olemasta voimassa.
2. Korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.
3. Ensisijaisesti Vaasan hallinto-oikeuden 21.3.2023 antama päätös 310/2023 hylätään valitus vesivoiman hyväksikäyttöä koskevassa vesitalousasiassa kumotaan ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston, Ympäristölupavastuualue 15.3.2022, 33/2022 päätös kumotaan lainvastaisina. Näin PSAVIN luvanhaltijalle 31.5.2011 myöntämä luvan nro 32/11/2 Dnro PSAVI/22/04. 09/2010 lupamääräys 1 d pysytetään, eikä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston nyt myöntämää jatkoaikaa myönnetä. Samalla oikeuden tulee todeta lupa kokonaisuudessaan rauenneeksi lupamääräyksen mukaisesti.
4. Asia käsitellään uuden vesilain (587/2011) mukaisesti, kun Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on käsitellyt asian vanhan vesilain mukaisesti.
5. Toissijaisesti asia palautetaan Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi lupaehtojen tarkistamiseksi siten, että Pohjois-Suomen aluehallintoviraston luvanhaltijalle 31.5.2011 myöntämän luvan nro 32/11/2 Dnro PSAVI/22/04. 09/2010 lupamääräyksiä muutetaan niin, että niissä huomioidaan Pohjois-Suomen ELYkeskuksen kalatalousvelvoitteiden muuttamishakemuksen PSAVI/932/2017 aiheuttamat muutokset ja muut tarpeelliset muutokset.
6. Lapin ELY-keskuksen päätös hylätään ympäristövaikutusten arvioinnin (yva) päivitysesityksemme 30.3.2021 Dnro LAPELY/4866/2021 kumotaan. Asia tulee palauttaa Lapin ELY-keskukseen uudelleen käsiteltäväksi. Vaadimme, että hankkeen vanhentunut ja puutteellinen ympäristövaikutusten arviointi päivitetään ajantasaiseksi lain ympäristövaikutusten arvioinnista (252/2017) mukaisesti ennen vesitalouslupa-asian ratkaisemista. Muussa tapauksessa vesitalouslupa on hylättävä YVAL 34.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla olennaisilta osiltaan puutteellisenä.

Varaamme oikeuden täydentää valitusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 41 §:n mukaisesti.

ASIAN TAUSTA

Asiassa on kyse Sierilän voimalaitoksen lainvoimaisen päätöksen nro 32/11/2 rakentamisaikaa koskevan lupamääräyksen 1 d) ensimmäisen kappaleen muuttamisesta (rakentamisen aloittamista koskevan määräajan pidentämisestä).

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Ympäristölupavastuualue on päätöksellään 15.3.2022, 33/2022 muuttanut 31.5.2011 antamansa päätöksen nro 32/11/2 rakentamisaikaa koskevan lupamääräyksen 1 d) ensimmäisen kappaleen kuulumaan seuraavasti:

Rakennustyöhön on ryhdyttävä viimeistään 22.5.2024 mennessä uhalla, että lupa on muutoin katsottava rauenneeksi.

Muutoksenhakijat ovat hakeneet muutosta Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätökseen Vaasan hallinto-oikeudesta, joka on nyt 21.3.2023 antamallaan päätöksellä nro 310/2023 (liite 1) hylännyt valitukset sekä antanut vesilain 15 luvun 7 §:n mukaisen täytöntöönpanomääräyksen töiden aloittamisesta.

VALITUKSEN PERUSTELUT

1. Täytöntöönpanomääräyksen kumoaminen tai voimassaolon päättäminen

Vaadimme kiireellisenä, että korkein hallinto-oikeus ensisijaisesti kumoaa Vaasan hallinto-oikeuden täytöntöönpanomääräyksen tai toissijaisesti antaa vesilain 15 luvun 7 §:n 3 momentin mukaisen määräyksen siitä, että Vaasan hallinto-oikeuden täytöntöönpanoa koskeva määräys lakkaa olemasta voimassa.

Katsomme, että täytöntöönpanomääräyksen antamiselle ei perusteita asiassa, joten täytöntöönpanoa koskeva Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen määräys tulisi kumota lainvastaisena. Joka tapauksessa täytöntöönpanoon ei tule asiassa ryhtyä, joten vaadimme toissijaisesti että korkein hallinto-oikeus antaa määräyksen siitä, että täytöntöönpanoa koskeva määräys lakkaa olemasta voimassa.

Vesilain (587/2011) 15 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan hanketta ei saa aloittaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on saanut lainvoiman. Valitus korvauksesta ei estä hankkeen aloittamista. Tämän lain nojalla annettuun päätökseen ei sovelleta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n 3 momentin säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytöntöönpanosta. (5.7.2019/822)

Vesilain 15 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan Vaasan hallinto-oikeus voi hakijan pyynnöstä määrätä, että hanke voidaan valituksesta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Päätös voidaan määrätä pantavaksi täytöntöön kokonaan tai osaksi tai tietyinä ajankohtana. Määräys

voidaan antaa, jos toiminnan aloittamiselle esitetään perusteltu syy, täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi ja hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden niiden edunmenetysten ja kustannusten korvaamiseksi, jotka päätöksen kumoaminen tai lupamääräysten muuttaminen voi aiheuttaa. Vakuus asetetaan aluehallintovirastolle. Vaatimus vakuuden asettamisesta ei koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää.

Vesilain 15 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan Korkein hallinto-oikeus voi määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys lakkaa olemasta voimassa.

Hallituksen esityksen (HE 277/2009 vp, s. 178) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan;
“Pykälässä säädettäisiin päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. Pääsääntöisesti päätöksen täytäntöönpano ei ole mahdollista ennen kuin päätös on lainvoimainen. Päätöksen täytäntöönpanoa muutoksenhausta huolimatta ei tule sekoittaa töiden ennenaikaiseen aloittamiseen, josta säädettäisiin valmistelulupaa koskevassa 3 luvun 16 §:ssä.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin säännökset päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhausta huolimatta eivät sovellu vesiasioihin, minkä vuoksi säännösten soveltamisalaa tulisi tältä osin rajata. Rajaus koskisi paitsi lupaa tai oikeutta, myös hallintopakkoa ja tarkkailusuunnitelmia koskevia päätöksiä. Hallintolainkäyttölain säännösten soveltamisalan rajoittamisesta johtuen vesilakiin olisi sisällytettävä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevat erityissäännökset. Sääntely vastaisi asiallisesti ottaen vesilain nykyistä 17 luvun 12 §:ää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Vaasan hallinto-oikeuden mahdollisuudesta määrätä päätös pantavaksi täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Päätöksen täytäntöönpano voitaisiin rajata osaan päätöstä tai päätös voitaisiin määrätä pantavaksi täytäntöön tietyinä ajankohtana. Täytäntöönpanoa koskevan pyynnön Vaasan hallinto-oikeudelle voisi esittää ainoastaan hankkeesta vastaava, koska muilla tahoilla ei voida katsoa olevan oikeudellista intressiä vaatia lupa-asiaa tai oikeutta koskevan päätöksen panemista täytäntöön.

Määräyksen antamisen edellytyksenä on laissa säädettyjen vaatimusten täytyminen. Hakijan tulee voida esittää toiminnan aloittamiselle perusteltu syy. Tällainen voisi olla esimerkiksi hankkeen välttämättömyys toisen hankkeen toteuttamisen tai lupapäätöksen määräysten edellyttämä aikataulu, mutta ei yksinomaan hakijan kiire. Täytäntöönpano salliminen ei saa johtaa siihen, että muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi. Tästä johtuen päätöksen täytäntöönpanoa ei tule sallia sellaisille lupaan sisältyville toimille, joista voi aiheutua ympäristöoloissa tapahtuva peruuttamaton seuraus. Tällainen seuraus voisi olla esimerkiksi harvinaisen luonnonesiintymän tuhoutuminen tai laajat ja haitalliset vaikutukset vesiluonnossa.”

Vaasan hallinto-oikeus on antanut vesilain 15 luvun 7 §:n 2 momentin mukaisen määräyksen hankkeen aloittamisesta. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan;

“Luvan hakija on pyytänyt hallinto-oikeutta antamaan vesilain 15 luvun 7 §:n mukaisen määräyksen rajoitetusta täytäntöönpanosta niin, että voimalaitoksen rakentaminen saadaan aloittaa maa-aineksen kaivuulla koneaseman rakentamisen vaatimalta alueelta, massojen sijoittamisella läjitysalueelle sekä työalueiden raivaamisella.

Muutoksenhaun kohteena on rakennustyöhön ryhtymistä tarkoittavan määräajan pidentämistä koskeva päätös. Muilta osin asia on ratkaistu aiemmissä päätöksissä. Hallinto-oikeus on edellä katsonut, että luvan hakijasta pääosin riippumattomista syistä töiden aloittamiselle ei ole ollut edellytyksiä aiemmassa päätöksessä aloittamiselle varatun ajan kuluessa. Määräajan jatkamista koskevan päätöksen ollessa lainvoimaisesti ratkaisematta hanketta ei voitaisi miltään osin aloittaa. Kun otetaan huomioon muutoksenhaussa kulunut ja kuluva aika, lupapäätöksen määräysten edellyttämä aikataulu, hankkeen laatu ja osittaisen täytäntöönpanon vaikutukset hallinto-oikeus katsoo, että luvan hakijalle voidaan antaa rajattu täytäntöönpanomääräys ratkaisussa esitetyllä tavalla.

Hallinto-oikeuden täytäntöönpanoratkaisussa oikeutetaan aloittamaan työt lupapäätöstä noudattaen, jolloin aloittamisen edellytyksenä olevat vesitalousluvan lupamääräykset on otettava huomioon. Tällaisia määräyksiä ovat päätöksessä 1 d, 1 h, 8 a, 8 b, 9 c, 10 a, 10 c ja 10 i, joita on kuvattu asiassa saadussa selvityksessä. Hallinto-oikeuden antama määräys ei oikeuta aloittamaan sellaisia vesitaloushankkeen edellyttämiä, edellä mainituissa lupamääräyksissä yksilöityjä töitä tai toimenpiteitä, joiden edellytyksiä ei ole ratkaistu lainvoimaisesti mm. luonnonsuojelulain, maa-ainelain tai maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Rajattu täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi eikä muuta olosuhteita peruuttamattomasti siten, että vallinneita olosuhteita ei voitaisi saattaa ennalleen.

Luvan hakija on esittänyt asettavaksi 1 000 000 euron suuruisen vakuuden niiden edunmenetysten ja kustannusten korvaamiseksi, jotka päätöksen kumoaminen tai lupamääräysten muuttaminen voi aiheuttaa. Ehdotettua vakuutta on pidettävä riittävänä.”

Katsomme että vesilain 15 luvun 7 § ei voida lähtökohtaisesti soveltaa nyt kysymyksessä olevan lupaehdon muuttamista koskevan asian yhteydessä, sillä kyse ei ole koko luvan käsittelystä. Vaasan hallinto-oikeus on antanut täytäntöönpanomääräyksen tarkastelematta kuitenkaan muita lupaehtoja soveltaessaan vanhaa vesilakia (264/1961). Siten lupaehdoilla ei ole voitu varmistaa sitä, ettei täytäntöönpanolla aiheuteta hallituksen esityksessä mainittuja seurauksia luonnonoloissa tai vesistössä. Kyseistä lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen

yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan: ”Täytäntöönpano salliminen ei saa johtaa siihen, että muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi. Tästä johtuen päätöksen täytäntöönpanoa ei tule sallia sellaisille lupaan sisältyville toimille, joista voi aiheutua ympäristöoloissa tapahtuva peruuttamaton seuraus. Tällainen seuraus voisi olla esimerkiksi harvinaisen luonnesiintymän tuhoutuminen tai laajat ja haitalliset vaikutukset vesiluonnossa.”

Vaasan hallinto-oikeus on päätenyt vain viittaamaan alkuperäisen luvan lupaehtoihin, mutta ei ole ottanut kantaa ELY-keskuksen lausuntoon siltä osin kuin siinä on lausuttu varsinaisten lupaehtojen ja täytäntöönpanohakemuksen ristiriidoista.

Mikäli korkein hallinto-oikeus katsoo, että täytäntöönpanomääräyksen antaminen olisi mahdollista rakentamisen aloittamista koskevan määräajan pidentämisasian yhteydessä, vaadimme, että korkein hallinto-oikeus kumoaa päätöksen tai antaa vesilain 15 luvun 7 §:n 3 momentin nojalla täytäntöönpanokieltomääräyksen, jolla kielletään päätöksen täytäntöönpano siihen saakka, kunnes päätös on lainvoimaisesti ratkaistu, sillä muutoin valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Katsomme, että päätöksen täytäntöönpanosta voi aiheutua ympäristöoloissa tapahtuva hallituksen esityksessä mainittu peruuttamaton seuraus, harvinaisen luonnesiintymän tuhoutuminen tai laajat ja haitalliset vaikutukset vesiluonnossa. Täytäntöönpanomääräyksen antamiselle ei ole myöskään perusteita siitä syystä, että vesitalousluvan haltijana Kemijoki Oy on voinut itse vaikuttaa hankkeen aikatauluun ja viivästyminen on siten johtunut pääosin hakijasta itsestään eikä kiire nyt hankkeen tässä vaiheessa voine olla peruste täytäntöönpanomääräyksen antamiselle. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on antamassaan lausunnossa todennut, että kaikille luonnonsuojelulain mukaan suojelluille esiintymille (niiden tuhoutumiselle) alueella ei ole haettu poikkeamislupaa. Myös osa luontoselvityksistä on Kemijoki Oy:llä edelleen kesken. Nyt asetettu täytäntöönpanoon ryhtymisen määräys heikentää luonnontilan säilymistä alueella, vaarantaa luonnonsuojelulain erityistä suojaa nauttivien lajien esiintymisalueiden säilymistä, heikentää vesistön ja sen ranta-alueiden tilaa ja siten aiheuttaa vähintään välillisesti vaaran laajoista ja haitallisista vaikutuksista myös vesiluonnossa.

Lapin ELY-keskus on lausunut Vaasan hallinto-oikeudelle seuraavasti;

“ Vesitalousluvan lupamääräyksen 8 a mukaan luvan saajan on vähennettävä vaikutusalueen rantaekosysteemeille aiheutuvia haittoja. Jokivarrelle luontaisen niittylajiston säilymistä tulee edesauttaa siirtämällä padotuksen alle jäävää maa-ainesta, kasvustoja ja siemeniä uusille sopiville kasvupaikoille. Luvan saajan on ennen töiden aloittamista toimitettava Lapin ELY-keskukselle hyväksyttäväksi yksityiskohtainen perinnemaisemien säilyttämisen toimenpidesuunnitelma sekä suunnitelma hankkeen vaikutusalueella olevien luonnon monimuotoisuuden kannalta merkityksellisten elinympäristöjen hävittämistä ja uhanalaisten kasvi- ja eläinlajien kantojen taantumisesta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Suunnitelmissa on esitettävä toimenpide-ehdotukset aikatauluineen, niiden kustannukset sekä toimenpiteiden avulla saatava hyöty.

Luvan saajan on ennen töiden aloittamista merkittävä selkeästi maastoon kasvistollisesti merkittävät kohteet ja valtakunnallisesti uhanalaisten lajien esiintymät. Laaksoarhon säilyvät populaatiot on suojattava rakennustöiden aikana.

Lupamääräyksen 8 b mukaan luvan saajalla oltava ennen rakennustöiden aloittamista luonnonsuojelulain 49 §:n mukainen lainvoimainen poikkeuslupa veden tai rakenteiden alle jäävien laaksoarhopopulaatioiden hävittämiseksi tai poikkeuslupaviranomaisen päätös siitä, ettei poikkeuslupaa tarvita.

Täytöntöönpanohakemuksen kohteena olevalta suunnitellulta läjitysalueelta ja alakanavan alueelta on tehty vuosina 2020–2022 havaintoja luonnonsuojelulla rauhoitetun ja luontodirektiivin liitteen IV(b) mukaisen yhteisön tärkeänä pitämän ja tiukkaa suojelua vaativan laaksoarhon esiintymistä. Laaksoarhoa koskee luonnonsuojelulain 42 §:n mukainen hävittämiskielto. Suunnitellun koneaseman välittömästä läheisyydestä on myös uhanalaisen, vaarantuneen suikeanoidanlukon havaintoja. Hakemusalueen lähiympäristössä on huomionarvoista niittyajistoa, mm. silmällä pidettävien pohjannoidanlukon, ahonoidanlukon ja ketonoidanlukon esiintymiä. Laaksoarhon ja niittyajien sijainnista on toimitettu kartta. Lajiesiintymiä koskevat tiedot ovat myös yhtiön tiedossa.

ELY-keskuksessa ei ole vireillä hakemusalueella sijaitsevia laaksoarhon esiintymiä koskevaa luonnonsuojelulain 49 §:n mukaista poikkeuslupahakemusta. ELY-keskukselle ei ole myöskään toistaiseksi toimitettu lupamääräyksen 8 a mukaisia suunnitelmia luonnon monimuotoisuuden sekä uhanalaisten kasvi- ja eläinlajien säilyttämiseksi. Suunnitelmat koskevat myös täytöntöönpanohakemusalueella esiintyvää uhanalaista ja huomionarvoista niittyajistoa.”

Kun otetaan huomioon Lapin ELY-keskuksen lausunnossa esitetty katsaus Sierilän vesitalousluvan lupamääräysten 8 a ja 8 b toteutustilanteesta ja alueen luonnonsuojelullisista arvoista saaduista uusista tiedoista, katsomme, että Vaasan hallinto-oikeus ei ole täytöntöönpanomääräystä antaessaan ottanut huomioon luonnonsuojelulain yleisen edun valvontaviranomaisena toimivan Lapin ELY-keskuksen asiasta antamaa perusteltua lausuntoa. Kun kyse on monilta osin erityisen arvokkaista ja suojelusäännöksiin turvattujen luonnonarvojen säilymisen varmistamisesta, tulee asiaa tarkastella myös varovaisuusperiaatteella huomioon ottaen. Lapin ELY-keskuksen lausunnossa esitetyn perusteella jää huomattava epävarmuus siitä, ettei rakennustöiden aloittamisella vaarannetta luonnonsuojelulla suojeltujen ja rauhoitettujen lajien esiintymiä.

Viittaamme täytöntöönpanon kieltämisen osalta lisäksi Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen 3.3.2015 n:o 15/0041/2, jolla muutettiin Pohjois-Suomen aluehallintoviraston myöntämässä vesitalousluvassa 31.5.2011 n:o 32/11/2 luonnon monimuotoisuuden sekä uhanalaisten kasvi- ja eläinlajien säilyttämiseksi annettua määräystä 8 b. Muutetun määräyksen mukaan luvan saajalla on oltava ennen rakennustöiden aloittamista luonnonsuojelulain 49 §:n mukainen

lainvoimainen poikkeuslupa veden tai rakenteiden alle jäävien laaksoarhopopulaatioiden hävittämiselle tai poikkeuslupaviranomaisen päätös siitä, ettei poikkeuslupaa tarvita. Korkein hallinto-oikeus on 22.5.2017 (KHO:2017:87) pysyttänyt hallinto-oikeuden muutoksen ja lausunut että lupamääräyksen 8 b mukaan luvansaaaja ei voi ryhtyä hankkeen toteuttamiseen ennen kuin luvan saajalle on myönnetty määräyksessä tarkoitetut lainvoimaiset poikkeusluvat tai päätökset siitä, ettei poikkeuslupaa tarvita.

Ottaen huomioon ELY-keskuksen lausunto asiassa sekä edellä mainittu Vaasan hallinto-oikeuden päätös lupamääräyksen 8 b täsmentämisestä ja sen vahvistava korkeimman hallinto-oikeuden päätös, katsomme ettei edellytyksiä aloittaa rakennustyöt alueella olevilain 15 luvun 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Lisäksi vesitalousluvan hakijan ja hankkeeseen ryhtyvän tulee selvilläolovelvoitteen nojalla olla tietoinen alueella olevista luontoarvoista toiminta-alueella myös sen osalta, mitä on saatettu niin Lapin ELY-keskuksen kuin myös hakemuksen tekijän tietoon. Näitä luontoarvoja ovat ELY-keskuksen lausunnossakin esitetty laaksoarho sekä jokihelmisimpukka eli raakku, joiden häviämistä ja heikentämistä voitane pitää todennäköisenä rakentamistöiden aloittamisen myötä.

Katsomme, että täytäntöönpanon kumoamista tai voimassaolon päättämistä puoltaa myös Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen 3.3.2015 (15/0041/2) perustelut Sierilän voimalaitoksen vesitalousluvan töidenaloittamislupaa (vanhan vesilaki 2 luku 26 §:n 1 mom.) koskevan hakemuksen hylkäämisestä, minkä korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2017:87 pysyttänyt lainvoimaiseksi.

Perusteluina töidenaloitusluvan (nykyisessä vesilaissa valmistelulupa) hylkäämiselle Vaasan hallinto-oikeus lausuu:

"Luvan saaja on aluehallintovirastossa pyytänyt töidenaloittamislupaa ylä- ja alakanavan kaivu- ja louhintatöihin sekä massojen sijoittamiseen, maapatojen ja työpadon 1 rakentamiseen, tulva-aukon kaivu- ja louhintatöihin sekä tulva-aukon ja koneaseman perustusten rakentamiseen ja edellä sanottujen työalueiden raivaamiseen.

Aluehallintovirasto on katsonut, että edellä sanottujen töiden aloittamisen lykkääntymisestä voi aiheutua luvan saajalle huomattavaa vahinkoa, mutta oloja näiltä osin ei voida palauttaa vesilain 2 luvun 26§:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla entisen veroisiksi siinä tapauksessa, että lupa evätään tai sen ehtoja muutetaan.

Luvan saaja on hallinto-oikeudessa ensisijaisesti uudistanut töidenaloittamislupahakemuksen ja toissijaisesti pyytänyt töidenaloittamislupaa koneaseman keskuskavannon kaivu- ja louhintatöihin ja koneaseman betonointitöihin sekä työmaatukikohdan perustamiseen piirustuksessa R1-SRI-10001 esitetylle alueelle ja edelleen kaivumassojen sijoittamiseen Sieriniemen läjitysalueelle tarvittavine puuston raivauksineen. Kaivumassat ovat yhteensä 400 000 m³ ja louhintamassat 70 000 m³.

Hallinto-oikeus katsoo kuten aluehallintovirastokin, että töiden kiireellistä aloittamista on pidettävä tärkeänä pitkäaikaiseen, hakemuksen perustana olevaan rakentamissuunnitelmaan sisältyvän työn aloittamiseksi tai valmistamiseksi. Sen sijaan töiden aloittaminen suppeammassakin laajuudessa 163 (174) olisi vastoin vesilain 2 luvun 26 §:n 2 momentin vaatimusta voida palauttaa olot olennaisilta osin entisen veroisiksi siinä tapauksessa, että lupa evätään tai sen ehtoja muutetaan.

Luvan saajalla ei ole kaikilta osin hallussaan alueita, joilla se voisi aloittaa toissijaisessa töidenaloittamislupahakemuksessakaan mainittuja töitä. Tarvittavien maa-alueiden omistajilla on omat tarpeensa maankäytölle siinä tapauksessa, että lupapäätös muutoksenhakutuomioistuimessa kumotaan. Koneaseman perustusten rakentaminen, Sieriniemen läjitysalueiden raivaus ja

läjitys sinne muuttaisi merkittävästi työalueiden läheisyydessä asuvien asuinympäristöä ja sen viihtyisyyttä. Hallinto-oikeus katsoo, että olot eivät ole palautettavissa entiselleen sillä tavalla ja tarkkuudella, jota kyseinen ympäristö edellyttää. Sen lisäksi koko hankkeen toteuttamiseen ei riitä yksinomaan vesitalouslupa, vaan hankkeen toteuttamisedellytyksiä arvioidaan myöskin luonnonsuojelulain perusteella. Tästä syystä hanketta ei ole tarkoituksenmukaista aloittaa ennen kuin rakentamisen edellyttämät vesilain ja luonnonsuojelulain edellyttämät lupapäätökset ovat tulleet lainvoimaisiksi. Hallinto-oikeus hylkää luvan saajan vaatimuksen kaikilta osin töidenaloittamisluvan myöntämisestä.”

Täytäntöönpanomääräyksen antamisessa osana hanketta ei ole myöskään otettu vesilain edellyttämällä tavalla huomioon vesistön tilaa, tilan heikentämiskieltoa ja hyvän tilan saavuttamisen estymistä. Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027 osoittaa Keski-Kemijoen vesimuodostuman luokittelun muuttuneen suhteessa parhaaseen saavutettavissa olevaan tilaan vuodesta 2015, jolloin se oli ”hyvä”. Vuoden 2019 luokittelussa se määriteltiin tilaan ”tydyttävä”. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 30.3.2023 taltio 993/2023 hylännyt vesivoimayhtiöiden Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmaa koskevat valitukset ja siten Keski-Kemijoen ekologinen tila on KHO:n päätöksestä ilmenevin perusteluin määritelty ”tydyttäväksi”.

Olemme esittäneet valitusperusteina asiassa Vaasan hallinto-oikeudelle, että lupaehdon muuttamiseen tulisi soveltaa voimassa olevaa vesilakia (587/2011), jolloin lain 3 luvun 8 §:n 3 momentin perusteella ”(määräajan) pidentämistä koskevassa päätöksessä voidaan tarkistaa tai täydentää luvan määräyksiä”.

Täytäntöönpanomääräystä koskevassa harkinnassa tulee lisäksi ottaa huomioon, mitä jäljempänä on lausuttu valituslupahakemuksen ja valituksen yhteydessä. Asiaa tulee näkemyksemme mukaan harkita kokonaisarviona.

2. Valituslupahakemuksen perustelut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111§:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Pyydämme valitusluvan myöntämistä asiassa, sillä katsomme, että asiassa on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Valitusluvan ennakkopäätösperusteen osalta viittaamme edellä lausuttuun täytäntöönpanomääräyksen lainvastaisuudesta sekä lausumme lisäksi rakentamisen aloittamisen määräajan pidentämiseen sovellettavan lainvalinnan sekä olosuhteiden olennaisen muuttumisen osalta seuraavaa.

Rakentamisen aloittamisen määräajan pidentämiseen sovellettava lainvalinta

Korkein hallinto-oikeus ei ole antanut aiemmin tulkintalinjaratkaisua siitä, kuinka vesilain (587/2011) siirtymäsäännöksiä tulisi tulkita vastaavassa rakentamisen aloittamisen määräajan pidentämisestä koskevassa tilanteessa. Aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa on viitattu hallituksen esitykseen sekä oikeuskirjallisuuteen, joiden osalta jää kuitenkin epävarmuus ja selkeä tulkinnanvaraisuus siitä, tulisiko asiassa (rakentamisen aloittamista koskevan määräajan pidentäminen) soveltaa vanhaa vesilakia (264/1961) vai voimassa olevaa vesilakia (587/2011), kun otetaan huomioon Sierilän voimalaitosta koskevan vesitalousluvan lainvoimaistumisen ajankohta suhteessa vesilainsäädännön muuttumiseen. Vaasan hallinto-oikeus on soveltanut vesilain (587/2011) 19 luvun 4 §:n 2 momentin siirtymäsäännöstä, jonka mukaan ”tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta tässä laissa tarkoitettua hanketta tai toimenpidettä koskevaa lupaa on noudatettava. Hankkeen ja toimenpiteen toteuttamiseen sekä luvan tarkistamiseen sovelletaan, mitä luvassa määrätään, sekä ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä, jollei tässä luvussa muuta säädetä”.

Katsomme, ettei säännöksen sanamuodon tai edes sen tarkoituksen mukainen tulkinta suoraan mahdollista nyt kyseessä olevan rakentamisen aloittamista koskevan lisäajan käsittelyä kyseessä olevan säännöksen nojalla vanhan vesilain (264/1961) mukaisesti.

Sierilän voimalaitoshankkeen täytäntöönpanoa ei ole miltään osin aloitettu. Aloituksen lykkäämisessä ei ole kyse myöskään aloitetun hankkeen luvan tarkistamisesta, joka mainitaan 19 luvun 4 §:n 2 momentissa perusteeksi aikaisemmin voimassa olleiden säännösten noudattamiseen.

Rakentamisajan aloituksen jatkamishakemuksen käsittelyssä on kysymys prosessuaalisista menettelyistä ja niihin on sovellettava voimassa olevia vesilain (587/2011) menettelysäännöksiä. Tämä tulkintaepäselvyys menettelysäännösten noudattamisessa on perusteltua saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Lainvalintaa koskevan kysymyksen osalta kyseeseen voi tulla myös hallintoprosessilain 111.1 §:n 2 kohta, jonka mukaan asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Asiassa on sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa että Vaasan hallinto-oikeudessa sovellettu vanhaa vesilakia, vaikka katsomme, että asiassa olisi tullut soveltaa uutta vesilakia. Uuden vesilain soveltamista puoltaa valituksessa esitetty tulkinta sekä vesienhoidon tavoitteiden ja vesipuidedirektiivin vaatimusten mukainen tulkinta, siitä että vanhoja vesivoimalupia tulee voida ajantasaistaa ja tarkastella lupaehtojen ajantasaisuutta asian uudelleen käsittelyssä. Tässä tapauksessa Sierilän vesivoimalaitoshankkeen aloittaminen on viivästynyt huomattavasti, jonka vuoksi ympäristövaikutusten arvioinnit sekä luontoselvitykset tulisi saattaa ajantasaiseksi sekä arvioida vaikutukset nykytilassa.

Lainvalintaa koskevien perustelujen osalta viittaamme myös jäljempänä valituksessa lausuttuun siitä, että asiassa tulisi soveltaa voimassa olevan vesilain (587/2011) säännöstä lisääjän myöntämisestä.

Olosuhteiden muuttuminen

Katsomme, että valitusluvan myöntämisen edellytykset ennakkopäätösperusteella täyttyvät myös rakentamisen aloittamisen määräajan pidentämistä koskevan ratkaisun osalta, sillä asiassa ei ole otettu huomioon riittävässä määrin olosuhteiden muuttumista ympäristövaikutusten arvioinnin laatimisen ja Sierilän vesivoimalaitoksen lupapäätöksen antamisen jälkeen. Olosuhteiden muuttuminen tulisi ottaa huomioon riippumatta siitä käsiteltäisiinko hakemus määräajan pidentämisestä vanhan vai uuden vesilain mukaisesti. Määräajan myöntämiselle ei ole myöskään vesilain tarkoittamaan erityistä syytä, sillä vesitalousluvan haltija on pääasiassa voinut itse vaikuttaa hankkeen rakentamisen aloittamiseen eikä kiirettä voida pitää riittävänä perusteluna määräajan jatkamiselle uuden määräajan osalta.

Mikäli korkein hallinto-oikeus katsoisi määräajan pidentämistä koskevan asian käsiteltävän vanhan vesilain mukaisesti kiinnitämme huomiota siihen, etteivät edellytykset määräajan pidentämiselle täyty. Vanhan vesilain (264/1961) 2 luvun 12 §:n 2 momentin (1391/2009) mukaan päätöksessä tarkoitettuun rakennustyöhön on ryhdyttävä aluehallintoviraston määräämässä, enintään neljän vuoden ajassa päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta uhalla, että lupa on muutoin katsottava rauenneeksi. Aluehallintovirasto voi erityisestä syytä ennen määräajan päättymistä tehdystä hakemuksesta pidentää määräaika enintään kolmella vuodella.

Hallituksen esityksessä vesilain muuttamiseksi (HE 17/1994 vp) todetaan säännöksen osalta, että töihin olisi 2 momentin mukaan ryhdyttävä vesioikeuden määräämässä ajassa, joka saisi olla enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Määräajan asettaminen on tärkeää paitsi edunmenettäjien aseman selkeyttämiseksi (epävarmuus hankkeen toteuttamisesta) myös yleisten etujen kannalta. Olosuhteet ovat paikalla saattaneet muuttua luvan myöntämisestä siten, että vuosikausia luvan myöntämisen jälkeen aloitettava hanke ei enää olisi sallittavissakaan.

Vaikka rakentamisen aloittamista koskevan määräajan pidentämistä koskeva asia käsiteltäisiin vanhan vesilain (264/1961) säännösten mukaisesti katsomme, että määräajan jatkamisen edellytykset eivät täyty sillä olosuhteiden muuttumisen vuoksi luvan myöntämiselle ei olisi enää edellytyksiä ottaen huomioon uudet tiedot alueen luonnosta ja lisääntyneistä suojeltavista kohteista sekä vesistön tilan muuttuminen hyvästä tyydyttäväksi (KHO 30.3.2023 taltio 993/2023). Jatkoajan myöntäminen rakentamisen aloittamiselle on myös vastoin vesipuidedirektiivin asettamia vaatimuksia, jotka on otettu huomioon nyt voimassa olevassa Kemijoen vesienhoitosuunnitelmassa Keski-Kemijoen ekologisen tilan määrittelyssä luokkaan tyydyttävä.

Edellisestä seuraa vesilain tarkoittama olennainen olosuhteiden muutos, sillä aluehallintoviraston myöntämän ja korkeimman hallinto-oikeuden pysyttämän vesitalousluvan jälkeen tapahtunutta tilaluokituksen muutosta ei ole voitu huomioida vesitalouslupaprosessissa myöhemminkään lain edellyttämällä. Tässä tapauksessa vesilain mukaisen lupapäätöksen ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun keskinäissuhteen lainmukainen toteutuminen oli edellyttänyt, että lupaviranomainen ja myöhemmin mahdollisesti tuomioistuin olisi arvioinut, mikä vaikutus Sierilän vesivoimalaitoksella on Keski-Kemijoen nyt saavutettuun tyydyttävään tilaluokkaan. Vesienhoitosuunnitelman merkittävästä muutoksesta johtuen voisi Sierilän vesivoimalaitoshanke toteutuessaan aiheuttaa esimerkiksi tilaluokituksen alenemiseen tyydyttävästä välttävään nykytiedon valossa. Joka tapauksessa, arvioinnissa olisi tullut hyödyntää vesienhoitosuunnitelman vuosille 2022-2027 päivitettyjä tieteellistä tietoa ja uusia arviointiperusteita kokonaisuudessaan, jotta voitaisiin katsoa, että vesienhoidon huomioiminen olisi tapahtunut ja rakennustöiden aloittamisluvun muuttamisprosessissa olisi menetelty vesilain edellyttämällä tavalla.

Vaasan hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluissa lausunut: ”Lainvoimaisessa vesitalouslupapäätöksessä on otettu huomioon hankkeen vaikutukset vesien tilaan ja vesienhoidon tilatavoitteisiin, eikä näiden uudelleenarviointi ole tässä yhteydessä tarpeen”.

Vaasan hallinto-oikeus on tehnyt virheellisen tulkinnan, kun se on perustanut päätöksensä siihen, että hankkeen (Sierilän voimalaitoksen rakentaminen) vaikutusten uudelleenarviointi vesienhoidon tilatavoitteisiin ei olisi rakentamisen aloituksen lykkäämisessä tarpeen. Keski-Kemijoen vesimuodostuman ekologisen tilan määrittely on muuttunut ja sen pitää vaikuttaa rakentamisajan aloituksen lykkäämisen lupaedellytysten harkinnassa.

Vesipuitedirektiivin vaatimuksista seuraa, että viranomainen ei voi myöntää lupaa sellaiselle hankkeelle, jolla voi olla vesistön tilaa heikentäviä vaikutuksia. Katsomme, että aluehallintoviraston olisi tullut siten arvioida ajankohtaiset vesistövaikutukset ottaen huomioon ajantasainen tieto vesistön tilasta. Katsomme tämän olevan oleellinen virhe myös Vaasan hallinto-oikeuden päätöspäätöseluissa, joka on syytä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Katsomme lisäksi, että vanhan vesilain (264/1961) soveltamiseen liittyy ennakkoratkaisuperusteen täyttävä tulkintaepäselvyys, sillä rakentamisen aloittamisen määräajan jatkamisen osalta säännös ei suoraan ota kantaa muiden lupaehtojen tarkistamiseen tai täydentämiseen. Koska säännös ei kiellä lupaehtojen tarkistamista, voitaisiin tulkinnassa ottaa huomioon vanhan vesilain 2 luvun 12 §:n 1 momentissa lausuttu siitä, että rakentamisen pidentämistä koskevassa päätöksessä voidaan tarvittaessa tarkistaa tai täydentää lupapäätöksen määräyksiä. Hallituksen esityksessä (HE 17/1994 vp) todetaan, että pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen maininta siitä, että luvan voimassaoloaikaa pidennettäessä vesioikeus voi tarkistaa tai täydentää aiemman päätöksen määräyksiä. Tällä viitataan myös korvauksia koskeviin määräyksiin. Korvausta koskevien määräysten tarkistaminen voisi olla tarpeen esimerkiksi rahanarvon alenemisen vuoksi. Lähes kymmenen vuotta aiemmin määrätyt korvaukset eivät ehkä vastaa sitä reaalista menetystä, jonka vahingonkärsijä hankkeen aikanaan toteutuessa kokee.

Olosuhteiden muuttumisen osalta viittaamme lisäksi valituksessa lausuttuun.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käsittely

Valitusluvan myöntämisen 1 kohdan ennakkopäätöspäätösteella katsomme täyttyvän myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan tulkinnan osalta. Esitimme valituksessamme, että YVA-menettely on vanhentunut ja siten vaikutukset tulee arvioida uudelleen. Vesitalousluvan uudelleen käsittely edellyttää myös YVA:n uudelleen tarkastelua. YVA on myös olennaisilta osiltaan puutteellinen YVAL 34.2 §:ssa tarkoitetulla tavalla uusien ympäristö- ja luontotietojen sekä ajan kulumisen vuoksi.

Viittaamme tulkintamme osalta ELY-keskukselle tehtyyn vireillepanoon (valituksen liite 4), siinä esitettyyn Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntöön sekä valituksessa jäljempänä kappaleessa 6 lausuttuun. Unionin tuomioistuimen ns. Wells-tuomiossa uusien ehtojen vahvistamisesta tehty päätös ja toiminnalle asetettuja uusia ehtoja koskevien seikkojen hyväksymisestä tehdyn päätöksen kaltainen päätös oli direktiivin tarkoittama uusi ”lupa” (Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 45–47 kohta). Katsomme, että aluehallintoviraston rakentamisen määräajan lisäämistä koskevassa asiassa on kyse direktiivin tulkinnan mukaisesta uudesta luvasta, joka edellyttää YVA-menettelyn uudelleentarkastelua. Viittaamme tulkinnan osalta jäljempänä kohdassa 6 kohdassa lausuttuun.

Vaasan hallinto-oikeus on hyväksynyt ELY-keskuksen päätöksen perustelut, joiden

mukaan kyseessä ei ole ollut voimassa olevan ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 3 §:n 1 momentin tarkoittama uusi hanke tai muutos, johon tulee soveltaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja siten ELY-keskuksen ratkaisua ei ole syytä kumota ja palauttaa asiaa ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi valituksissa esitetyillä perusteilla.

Lapin ELY-keskus ja Vaasan hallinto-oikeus ovat arvioineet YVA-menettelyn tarvetta liian suppeasti kansallisen lainsäädännön pohjalta ottamatta riittävästi huomioon olosuhteiden muuttumista ja unionin oikeuden vaatimuksia ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Katsomme, että YVA-menettelyä koskeva tulkinta on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeätä saattaa nyt korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn uudelleen tarkastelun osalta viittaamme lisäksi valituksessa lausuttuun.

3. Ensisijainen vaatimus päätösten kumoamisesta

Valittajien ensisijainen vaatimus on, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös 21.3.2023 nro 310/2023 kumotaan. Kemijoki Oy:n hakemus Sierilän voimalaitoksen rakentamisen aloittamista koskevan määräajan pidentämisestä tulee hylätä ja vesitalouslupa voimalaitoksen rakentamisesta tulee todeta rauenneeksi.

Edellytyksiä rakentamisen aloittamisen määräajan pidentämiselle ei ole, sillä olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet eikä Kemijoki Oy ole osoittanut vesilain tarkoittamia erityisiä syitä määräajan jatkamiseen. Määräajan jatkamiselta vaaditaan erityisiä syitä riippumatta siitä, käsitelläänkö määräajan pidentämishakemus vanhan vai uuden vesilain säännösten mukaisesti. Sierilän vesivoimalaitoksen rakentamisen aloittamisen viivästyminen on johtunut luvanhaltijan väärin perustein ja liian myöhään hakemasta rakennusluvasta, joka on ollut yleiskaavan vastainen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto katsoo päätöksessään, että lupaprosessien viivästyminen on ollut hakijasta riippumatonta, eli hakija ei ole voinut niihin täysin vaikuttaa. Myös Vaasan hallinto-oikeus on katsonut, että lupaprosessien viivästyminen erityisesti rakennusluvan osalta on ollut luvan hakijasta riippumaton syy rakennustöiden aloittamisen viivästykselle.

Määräajan jatkoajan perusteena vesilaissa ja hallituksen esityksessä (HE 277/2009 vp) ovat luvanhaltijasta riippumattomat syyt. Tässä tapauksessa kuitenkin viivästys liittyy luvanhaltijan vaikutuspiirissä oleviin seikkoihin.

Kuitenkin

Vesilaissa on säädetty, että toistaiseksi voimassa olevassa luvassa on määrättävä aika, jonka kuluessa vesitaloushanke on toteutettava ja toteuttamiseen ryhdyttävä. Määräaika hankkeen

toteuttamiselle saa olla enintään kymmenen vuotta ja toteuttamiseen ryhtymiselle enintään neljä vuotta.

Vesilain 3 luvun 8 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 277/2009 vp) todetaan, että pykälän 2 momentissa olisi nykyisen vesilain 2 luvun 12 §:ää vastaava säännös hankkeeseen ryhtymisen määräajasta, jonka tarkoituksena estää lupien hakeminen ennalta varastoon.

Toteutusajan rajaamisella on perustellusti haluttu estää lupien hakeminen ”varastoon”, jolloin pitkään vireillä olleet hankkeet voisivat toteutua jopa perusteiltaan vanhentuneiden määräysten mukaisesti. Lain esitöissä esitetty kielto hakea lupia varastoon sisältää ajatuksen siitä, että luvanhakijan oletetaan riittävästi varmistavan hankkeen muut toteuttamisedellytykset ennen hakemuksen jättämistä. Erityisiksi syiksi voidaan siten hyväksyä pääasiassa hakijasta riippumattomia seikkoja.

Luvanhaltijan väite siitä, että viivästyksen syy on pitkittyneissä rakennuslupaprosesseissa on virheellinen. Luvanhaltijan olisi pitänyt ottaa ajoissa hanketta suunnitellessaan huomioon, että kaavamutokset ja rakennusluvut kestävät osallistumisen ja mahdollisten valitusten kanssa kauan. Luvanhaltija onkin tiedostanut muiden lupien tarpeen ja todennut rakennustöiden aloittamista koskevan lupamääräyksen muuttamista koskevassa hakemuksessa seuraavaa;

“Voimalaitoksen vesioikeudellisten lupapäätösten lisäksi Kemijoki Oy:n ("luvanhakija") on haettava voimalaitosta varten joukko muita lupapäätöksiä,”

Vastuu ja vaikutusmahdollisuudet muiden lupapäätösten hakemisesta on pelkästään vesitalousluvan haltijalla. Hakija ei ole myöskään näyttänyt, että muut lupapäätökset olisivat merkittävästi viivästyneet sellaisten syiden johdosta, johon luvanhaltijalla ei oleisi vaikutusmahdollisuuksia.

Asemakaavaprosessi on tullut vireille vasta 28.8.2020 – peräti kolme vuotta lupamääräysten lainvoimaistumisen jälkeen. Tästä on seurannut rakentamisen aloittamisen viivästys. Luvanhaltija ei ole huolehtinut alunperin luvan hakemisvaiheessa rakennusluvan maankäytön suunnittelun edellytyksistä kaavoituksella. Tästä johtuen rakentamislupaa ei voitu hankkeelle määräajan puitteissa myöntää.

Luvanhaltija on ollut tietoinen, ettei voimassa oleva yleiskaava mahdollista vesivoimalaitoksen rakentamista. Luvanhaltijan olisi tullut havaita jo vesitalousluvan lupahakemuksen laadintavaiheessa hankkeen edellyttämän kaavoitustarve ja tehdä aloite kaavoituksen muuttamiseksi hankesuunnitelmien mukaiseksi sekä huolehtia suunnitelmien kaavan mukaisuudesta hankkeen suunnittelun edetessä.

Todettakoon myös, että vesitalousluvassa olevat lupaehdot on määrätty yleisen edun vuoksi ja lieventämään voimalaitoksen rakentamisen aiheuttamia merkittäviä haittoja ympäristölle.

Tästä syystä aluehallintoviraston olisi ollut syytä tarkastella näiden kaikkien lupaehtojen noudattamista määrättyssä ajassa eikä tyytyä luvanhaltijan ilmoitukseen, että niitä olisi noudatettu.

Lisäksi on ilmeistä, ettei luvanhaltija pystyisi aloittamaan edes rakennustöitä merkittävältä osalta tai saattamaan niitä loppuun myönnetyn uuden määräajan puitteissa, kun otetaan huomioon luvanhaltijan tämänhetkiset merkittävät luvanhaltijan toiminnasta johtuvat puutteet muiden hankkeen kannalta tarpeellisten lupapäätösten osalta niin kuin ELY-keskus on asian käsittelyssä lausunut.

Muiden lupamääräysten noudattamatta jättämisestä johtuva viivästys

Vesitalousluvan määräykset ovat olleet Kemijoki Oy:n tiedossa jo pitkään, vuodesta 2011, eikä yhtiö ole niistä valittanut. Siten yhtiöllä on ollut mahdollisuus selvittää luontoarvoja ja toimittaa poikkeuslupahakemukset jo aikaisemmin. Aluehallintovirasto kommentoi tässä päätöksessään (s. 42) vain eri rakennuslupia, mutta ei varsinaisesti muita lupia, joita hanke tarvitsee. Kuitenkin esimerkiksi luonnonsuojelulain lajien poikkeamispäätökset ovat viivästyneet luvanhaltijan vastuulla olevien selvitysten puuttellisuudesta johtuen.

Lapin ELY-keskuksen lausunnosta Vaasan hallinto-oikeudelle käy ilmi, että hankkeen vaikutusalueelta on tehty luvan myöntämisen jälkeen uusia havaintoja suojeltavista lajeista ja että lajesiintymien selvitykset ovat kesken. Poikkeamispäätösten viivästyminen yksinään on tehnyt mahdottomaksi aloittaa rakentaminen 4 vuoden määräajassa.

Vesitalousluvan antamisen jälkeen tapahtunut olosuhteiden olennainen muutos

Vanhan vesilain (264/1961) 2 luvun 12 §:n 2 momentin (1391/2009) mukaan päätöksessä tarkoitettuun rakennustyöhön on ryhdyttävä aluehallintoviraston määräämässä, enintään neljän vuoden ajassa päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta uhalla, että lupa on muutoin katsottava rauenneeksi. Aluehallintovirasto voi erityisestä syystä ennen määräajan päättymistä tehdystä hakemuksesta pidentää määräaika enintään kolmella vuodella.

Hallituksen esityksessä vesilain muuttamiseksi (HE 17/1994 vp) todetaan kyseisen säännöksen osalta seuraavasti: ”Töihin olisi 2 momentin mukaan ryhdyttävä vesioikeuden määräämässä ajassa, joka saisi olla enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Määräajan asettaminen on tärkeää paitsi edunmenettäjien aseman selkeyttämiseksi (epävarmuus hankkeen toteuttamisesta) myös yleisten etujen kannalta. Olosuhteet ovat paikalla saattaneet muuttua luvan myöntämisestä siten, että vuosikausia luvan myöntämisen jälkeen aloitettava hanke ei enää olisi sallittavissakaan.”

Vaikka asia (rakentamisen aloittamista koskevan määräajan pidentäminen) käsiteltäisiin vanhan vesilain säännösten mukaisesti katsomme, että määräajan jatkamisen edellytykset

eivät täyty. Olosuhteiden muuttumisen vuoksi rakentamisen aloitusajan lykkäämisen myöntämiselle ei ole enää edellytyksiä ottaen huomioon uudet tiedot alueen luonnosta ja lisääntyneistä suojeltavista kohteista sekä vesistön tilan muuttuminen hyvästä tyydyttäväksi (KHO 30.3.2023 taltio 993/2023). Jatkoajan myöntäminen rakentamisen aloittamiselle on myös vastoin vesipuidedirektiivin asettamia vaatimuksia, jotka on otettu huomioon nyt voimassa olevassa Kemijoen vesienhoitosuunnitelmassa Keski-Kemijoen ekologisen tilan määrittelyssä luokkaan tyydyttävä.

Vaasan hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluissa lausunut: ”Lainvoimaisessa vesitalouslupapäätöksessä on otettu huomioon hankkeen vaikutukset vesien tilaan ja vesienhoidon tilatavoitteisiin, eikä näiden uudelleenarviointi ole tässä yhteydessä tarpeen”.

Vaasan hallinto-oikeus on tehnyt virheellisen tulkinnan, kun se on perustanut päätöksensä siihen, että hankkeen (Sierilän voimalaitoksen rakentaminen) vaikutusten uudelleenarviointi vesienhoidon tilatavoitteisiin ei olisi rakentamisen aloituksen lykkäämisessä tarpeen. Keski-Kemijoen vesimuodostuman ekologisen tilan määrittely on muuttunut ja sen pitää vaikuttaa rakentamisajan aloituksen lykkäämisen lupaedellytysten harkinnassa. Tämä, valittajien käsityksen mukaan oleellinen virhe Vaasan hallinto-oikeuden päätöserusteluissa, on syytä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Vaasan hallinto-oikeus ei ole päätöksessään mitenkään ottanut huomioon, mitä vaikutuksia Sierilän voimalaitoksen rakentamisella ja uuden täydellisen vaellusesteen muodostumisella olisi Lapin ELY-keskuksen kalatalousyksikön vireille paneman Kemijoen vesivoimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muutoshakemusten käsittelyyn (vireillä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa dnro PSAVI/932/2017). Valittajat pitävät myös tätä merkittävänä virheenä ja painavana syynä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Lainsäädännössä on rakentamisen aloitusajan rajaamisella haluttu tehostaa myös ympäristöolosuhteiden muutoksien huomioon ottamista niin, että vajailla tai vanhentuneilla tiedoilla ei ryhdyttäisi hankkeisiin, joiden toteuttamisedellytykset ovat muuttuneet luvan myöntämisestä kuluneena aikana.

Vaasan hallinto-oikeus lausuu päätöksensä perusteluina Sierilän voimalaitoksen rakentamisen aloittamisen jatkamiselle muun muassa:

”Vanhan vesilain 2 luvun 12 §:n 2 momentissa tarkoitettun määräajan pidentämisen edellytyksenä olevaa erityistä syytä ei ole määritelty hallituksen esityksen 17/1994 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa. Oikeuskäytännössä säännöksessä tarkoitettulle erityiselle syyille ei ole asetettu erityisen tiukkoja kriteerejä. Hallituksen esityksen perustelujen on kuitenkin tulkittava tarkoittavan, että esimerkiksi olosuhteiden merkittävä muuttuminen luvan myöntämisen jälkeen voi johtaa siihen, että määräaika rakentamistöiden aloittamiselle ei voida jatkaa.”

Käsityksemme ja saatujen selvitysten (mm. Lapin ELY-keskuksen lausunto Vaasan hallinto-oikeudelle luonnonsuojelulain nojalla suojeltujen lajien uusien esiintymien löytymisestä sekä poikkeuslupien ja Kemijoki Oy:n tehtäväksi määrättyjen suunnitelmien puuttumisesta) mukaan olosuhteet ovat Sierilän alueella olennaisesti muuttuneet siitä, mitä ne olivat voimalaitoksen vesitalousluvan käsittelyn aikana ja hakemuksen saadessa lainvoiman korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 22.5.2017 (taltio 2367). Keskeisimpiä muutoksia ovat alueen luonnonoloista ja -arvoista saatu selvitys ja Keski-Kemijoen vesimuodostuman ekologisen tilan määrittelyn muuttuminen siitä, mitä se vesitalouslupaa myönnettäessä on ollut.

Koko Sierilän alueen luonnonoloista on saatu laaja-alaista uutta tietoa. Uusissa lajiesiintymissä ei ole kysymys rajatusta tarpeesta uusiin poikkeuslupiin vaan siitä, että ne osoittavat Sierilän voimalan vaikutusalueen luonnonosuhteiden kokonaisuuden erityisyyden. Se on enemmän kuin yksittäisten lajiesiintymien summa ja on sellainen olosuhteiden tilasta saatu merkittävä uusi tieto, joka pitää ottaa huomioon tarkasteltaessa ”olosuhteiden merkittävän muuttumisen” tunnusmerkistön täyttymistä.

Vaasan hallinto-oikeuden tulkinta edellytyksistä aloitusajan jatkon myöntämiselle, kun otetaan huomioon olosuhteissa tapahtuneet merkittävät muutokset, poikkeaa täysin valittajien käsityksestä. Määräajan pidentäminen vanhan vesilain mukaisesti ilman lupaehtojen tarkistamista voi johtaa myös ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin tehokkaan toteutumisen vaarantumiseen (vastaavasti kuin KHO 2010:16).

Vesienhoitosuunnitelmien muutokset

Vesilain 11 luvun 21 §:n 3 momentin mukaan lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukainen vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukainen tulvariskien hallintasuunnitelma on otettu huomioon. Vesienhoitosuunnitelmat on tullut ottaa huomioon myös vanhan lain soveltamistilanteessa.

Katsomme, että täytäntöönpanoa sekä lisääjän myöntämistä koskevassa päätöksenteossa eikä Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä ole otettu EU-oikeuden ja vesipuitedirektiivin edellyttämällä tavalla huomioon vesienhoitoalueen tilan kehitystä ja muuttumista. Täytäntöönpanomääräys osaltaan vaarantaa myös vesistön hyvän tilan saavuttamisen mahdollistaen töiden aloittamisen ilman asianmukaista arviointia.

Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027, joka on saanut lainvoiman KHO:n antamalla päätöksen 30.3.2023 (taltio 993/2023) myötä, osoittaa Keski-Kemijoen luokittelun muuttuneen suhteessa parhaaseen saavutettavissa olevaan tilaan vuodesta 2015, jolloin se oli ”hyvä”. Vuoden 2019 luokittelussa se määriteltiin tilaan ”tyydyttävä”. KHO:n ratkaisu (2017:87) perustui osaltaan vuoden 2015 luokitteluun, ja tämän jälkeen tilanne on muuttunut merkittävästi. Sierilän voimalaitoksen kohdalla tämä tarkoittaa

sitä, että kyseisen KHO:n ratkaisun osiot 4.2.5.5.3. *Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmien sisältö kyseessä olevalta osin* ja 4.2.5.5.4. *Asian arviointi Sierilän voimalaitoshankkeen kannalta*” eivät ole enää ajantasaaisia. Vaasan hallinto-oikeus ei ole huomionnut vesimuodostuman ekologisen tilan luokittelumuutosta päätöksessään rakennustöiden aloittamisen jatkoajan myöntämiselle. Vesistön ekologisen tilan luokitus on ollut perusteena KHO 2017:87 ratkaisussa, ja samassa ratkaisussa päätettiin soveltaa ajantasaista ja tulevaa ajanjaksoa. Vaasan hallinto-oikeus ei ole huomionnut tätä KHO:n käyttämän tosiasiallisen perusteen muutosta ajanjaksolla 2015-2019, todeten asiasta vain, että *”Lainvoimaisessa vesitalouslupapäätöksessä on otettu huomioon hankkeen vaikutukset vesien tilaan ja vesienhoidon tilatavoitteisiin, eikä näiden uudelleenarviointi ole tässä yhteydessä tarpeen.”*

Hallinto-oikeus vetoaa perustelussaan Hallituksen esitykseen (17/1994), ja toteaa että *”Oikeuskäytännössä säännöksessä [Vanhan vesilain 2 luvun 12 §:n 2] tarkoitetulle erityiselle syyllle ei ole asetettu erityisen tiukkoja kriteerejä.”* ja että *”momentissa ei säädetä mahdollisuudesta tarkistaa tai täydentää lupamääräyksiä töiden aloittamiseen varatun ajan jatkamista koskevan päätöksen yhteydessä. Tämän vuoksi rakentamisajan aloittamisen jatkamista koskevissa hakemuksissa ei lähtökohtaisesti ole tarvetta selvittää hankkeen vaikutuksia luonnonarvoihin siinä laajuudessa kuin esimerkiksi rakentamisajan jatkamista tarkoittavissa hakemuksissa.”*

Hallituksen esityksessä (17/1994) todetaan, että *”Töihin olisi 2 momentin mukaan ryhdyttävä vesioikeuden määräämässä ajassa, joka saisi olla enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Määräajan asettaminen on tärkeää paitsi edunmenettäjien aseman selkeyttämiseksi (epävarmuus hankkeen toteuttamisesta) myös yleisten etujen kannalta. Olosuhteet ovat paikalla saattaneet muuttua luvan myöntämisestä siten, että vuosikautia luvan myöntämisen jälkeen aloitettava hanke ei enää olisi sallittavissakaan.”*

Ratkaisussa KHO 2010:16 korkein hallinto-oikeus otti huomioon rakentamistoimenpiteiden aloittamiseen varatun määräajan pidentämisen arvioinnissa sen, että olosuhteet alueella olivat *”saattaneet olennaisestikin muuttua alkuperäisen luvan myöntämisen jälkeen ja vesitalousluvan määräaikojen pidentäminen siten saattaisi johtaa muun ohella tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (85/337/ETY) tehokkaan toteutumisen vaarantumiseen”*. Siten muun ohella olosuhteiden mahdollinen olennainen muuttuminen alkuperäisen luvan myöntämisen jälkeen ja yva-direktiivin tehokkaan toteutumisen vaarantuminen, kun yva-menettelyä ei ollut suoritettu olivat esteenä aloittamisen lisääjän myöntämiselle. Olosuhteiden muuttumisen arvioinnissa tulee ottaa huomioon täytäntöönpanomääräyksen kieltämisen osalta lausuttu sekä valitusluvan ja valituksen osalta lausutut seikat niin luonnonsuojelulain kohteiden, ympäristön kuin vesistön osaltakin.

KHO:n ratkaisussa 2017:87 lupapäätös perustui vuoden 2015 vesienhoidolliseen luokitukseen, joka muuttui olennaisesti vuonna 2019. Vuoden 2019 mukainen Keski-Kemijoen vesimuodostuman tila suhteessa parhaaseen saavutettavissa olevaan oli enää tyydyttävä, ja olosuhteet ovat tämän vuoksi muuttuneet siten, että aloitettava hanke ei olisi enää sallittavissa. Vaasan hallinto-oikeus on tulkinnut lainsäätäjän tahtoa jättäen huomiotta olosuhteiden olennaisen muuttumisen.

Keski-Kemijoen vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022-2027 toteaa, että [hyvän ekologisen potentiaalin] ”...saavuttamisen edellytyksenä merkittävien vaelluskalavesistöjen vesimuodostumissa on, että niissä on tehty teknis-taloudellisesti toteuttamiskelpoiset toimenpideyhdistelmät, joilla voidaan saada aikaan vesistöalueelle vaelluskalojen kestävä, luontaisesti lisääntyvä kanta. Vesienhoitoalueella tällainen vesistö on Kemijoki. Kemijoen pääuoma on luokiteltu alaosalta ja keskiosalta tyydyttävään ekologiseen tilaan. Ala-Kemijoella allastaminen ja perkaukset ovat hävittäneet alkuperäiset virtavesihabitaatit kokonaan, Keski-Kemijoella on jäljellä muutamia koskijaksoja. Vaellusyhteys sivujokien kutualueiden ja meren välillä puuttuu. Sekä ala- että keskiosan hydro-morfologinen tila on patoamisen ja säännöstelyn seurauksena huono.” Sierilän voimalaitoksen rakentaminen ei millään muotoa parantaisi alueen ekologista tilaa, joten edellytyksiä lisääjän myöntämiseen ei ole. Ottaen huomioon olosuhteiden muuttumisen hallinto-oikeuden päätös jatkoajan myöntämiseen on perusteeton.

Sierilän alueen jokivaeltava taimenkanta ja jokihelmisimpukka

Sierilän voimalaitoksen ympäristöselvitykset, joihin vesitalouslupa siihen tehtyihin muutoksiin perustuu, ovat nykytiedon mukaan merkittävästi puutteellisia, erityisesti alueella esiintyvän jokivaeltavan taimenen osalta. Tämän tiedon puuttuessa, vaikutukset sekä jokihelmisimpukan elinkierto on että Ounasjoen ekosysteemiin jäävät tuntemattomaksi. Kemijoki Oy:n selvitykset kuvaavat lähinnä kalastusmuotoja ja kalansaalista, eikä itse kalastoa tai sen geneettistä taustaa tai ominaisuuksia. Käsitys taimenen vaelluskäyttäytymisen syistä on muuttunut uuden tutkimustiedon vuoksi. Taimen on monimuotoinen laji, ja siitä on sekä paikallisia muotoja (usein pienikokoiseksi jääviä) että syönnösvaeltavia muotoja (mereen, järveen tai purosta joen isompaan uomaan). Lisääntymisalueiden välillä tapahtuu myös geneettistä vuorovaikutusta, sillä tietyn populaation kalat päätyvät toisinaan toisen populaation kutualueelle.

KHO arvioi päätöksessään 2022:38, että Nuorttijoien järvitaimenkannan heikentymistä ”oli pidettävä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuna merkittävänä pilaantumisenä tai sen vaarana. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kokonaisuutena arvioiden hankkeesta saattoi siten aiheutua ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua merkittävää ympäristön pilaantumista Nuorttijoessa. Todennäköisesti geneettisesti ainutlaatuisen järvitaimenen häviämisen vaaraa tai taimenkannan olennaista heikentymistä oli pidettävä tässä tapauksessa myös ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua erityisen luonnonolosuhteen huonontumisena.” Edellä mainittuun ratkaisuun vedoten, on syytä arvioida hankkeen jatko-ajan myöntämisen perustetta myös tästä näkökulmasta.

Taimenen vaelluskäyttäytymisen syytä ei tunnettu aiemmin erityisen hyvin, ja sen ajateltiin johtuvan lähinnä ympäristössä tapahtuvista muutoksista. Lemopoulos (2019) osoittaa väitöskirjassaan, että taimenen vaellusvietti on geneettisesti periytyvää, ja että taimenkantojen hoidossa sekä suojelussa tulisi turvata eri tavalla vaeltavat yksilöt. Mikäli taimenen elinkierrolle tarpeellisia syönnösalueita heikennetään, tällä aiheutetaan pysyvää ja voimakasta haittaa luonnon monimuotoisuudelle. Paikallisen taimenpopulaation osa, joka vaeltaa joen pääuomaan syönnöstämään, tulee mahdollisesti katoamaan. Aiheutettu vahinko voi olla peruuttamaton, sillä kadonnutta geeniperimää on mahdoton palauttaa. Tästä voidaan esimerkkinä mainita Saimaan järvilohen tilanne, minkä yksilömäärä romahti liian pieneksi ja samalla myös sen geneettinen monimuotoisuus.

AVI:n lupapäätöksessä Nro 32/11/2 Dnro PSAVI/22/04.09/2010 todetaan, että 1980- luvulta 1990-luvun lopulle tehdyissä sähkökoekalastuksissa ”Kuohunkijoesta tavattiin myös taimenen poikasia. Varsinkin 1+-ikäisten poikasten tiheys korreloi selvästi istukkaiden määrään. Joessa tapahtui 25 lisäksi taimenen luontaista lisääntymistä. Pelkästään luonnonkudusta peräisin olleiden taimenen 0+-poikasten keskimääräiset tiheydet olivat 0–194/ha.” Poikastuotanto on merkittävää, sillä tiheys on laskettu joen koskipinta-alan (12,5 ha) mukaan, eikä varsinaisten. Toisin sanoen, luonnonkudusta peräisin olevien 0+ poikasten määrä on ollut joessa enimmillään 2425 yksilöä. Lisäksi on selvittämättä, missä määrin Ounasjoen taimenet syönnösvaeltavat Kemijoen pääuomaan, ja että mikä on Vanttauskosken ja Valajaskosken välisen pääuoman ja sen sivu-uomien taimenkantojen DNA-rakenne. Sierilän voimalaitoksen rakentaminen heikentäisi merkittävästi joessa syönnöksellä olevien (ts. puroista jokeen vaeltaneet) taimenien elinmahdollisuuksia, mahdollisesti tuhoten tai merkittävästi heikentäen sen perimää, mikä voisi johtaa laajoihin vaikutuksiin koko vesiekosysteemissä. Vaikutukset ulottuisivat esimerkiksi jokihelmisimpukoiden lisääntymis- ja leviämismahdollisuuksiin, sillä jokihelmisimpukan toukkavaihe isäntäkalan (taimen tai lohi) kiduksissa voi kestää jopa vuoden. Lisäksi uusi tutkimustieto osoittaa, että jokihelmisimpukalle paras isäntäeliö on oman joen kantaa edustava lohikala (Taskinen&Salonen 2022). Jokihelmisimpukan osalta olisi myös huomioitava Ympäristöministeriön (2020) ”Jokihelmisimpukan eli raakun suojelun strategia ja toimenpidesuunnitelma 2020–2030”. Sierilän voimalaitoshankkeen toteuttaminen toimisi vahvasti kyseisen strategian tavoitteita vastaan.

KHO arvioi päätöksessään 2022:38, että Nuorttijoien järvitaimenkannan heikentymistä ”oli pidettävä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuna merkittävänä pilaantumisenä tai sen vaarana. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kokonaisuutena arvioiden hankkeesta saattoi siten aiheutua ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua merkittävää ympäristön pilaantumista Nuorttijoessa. Todennäköisesti geneettisesti ainutlaatuisen järvitaimenen häviämisen vaaraa tai taimenkannan olennaista heikentymistä oli pidettävä tässä tapauksessa myös ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua erityisen luonnonolosuhteen huonontumisena.” Edellä mainittuun ratkaisuun ja perusteluihin vedoten valittajat katsovat, että jokivaeltavaan taimenkantaan liittyvä merkittävä tieteellisen tiedon muuttuminen muodostaa asiassa oleellisen olosuhteen muutoksen, joka muodostaa vanhan vesilain mukaisen esteen

vesitalousluvan aloittamisluvan jatkoajalle. (Lähteet: Lemopoulos A. 2019 A genomic perspective on brown trout migration https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/21577/urn_isbn_978-952-61-3159-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Taskinen J. & Salonen J.K. 2022 The endangered freshwater pearl mussel *Margaritifera margaritifera* shows adaptation to a local salmonid host in Finland, <https://doi.org/10.1111/fw.13882>)

4. Perustelut määräajan pidentämistä koskevan hakemuksen käsittelemiseksi voimassa olevan vesilain (587/2011) mukaisesti

Katsomme, että asia tulee käsitellä luvanhakijan hakemuksesta poiketen uuden, voimassa olevan vesilain 3 luvun 8 §:n mukaan, koska Sierilän vesitalousluvan mukaista rakentamista ei ole vielä aloitettu, jonka katsomme olevan edellytys vesilain 19 luvun 4 §:n mukaiselle vanhan vesilain soveltamiselle.

Katsomme, että sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirasto että Vaasan hallinto-oikeus ovat päätöksissään soveltaneet virheellisesti vanhaa vesilakia (264/1961). Hakemus rakentamisen aloittamisen määräajan pidentämisestä tulee käsitellä luvanhakijan hakemuksesta poiketen voimassa olevan vesilain (587/2011) 3 luvun 8 §:n mukaisesti, koska Sierilän vesitalousluvan mukaista rakentamista ei ole vielä aloitettu ja rakentamisen aloittamisen lykkäämishakemuksen käsittelyssä on kyse prosessuaalisesta menettelystä. Tällöin ei ole mahdollista vesilain (587/2011) 19 luvun 4 §:n siirtymäsäännöksen perusteella soveltaa kyseessä olevan hakemuksen käsittelyyn vanhan vesilain (264/1961) säännöksiä.

Hakija ei ole aloittanut täytäntöönpanoa vesilain edellyttämällä tavalla. Täytäntöönpanon aloittaminen ei olisi ollut mahdollista, koska luvan haltija ei ollut rakentamisen edellytysten lisäksi esimerkiksi noudattanut vesitalousluvan lupamääräystä 8. b kohta, joka edellytyksenä vesitalousluvan täytäntöönpanolle:

“ b) Poikkeusluvan hakeminen

Luvan saajalla on oltava ennen rakennustöiden aloittamista luonnonsuojelulain 49 §:n mukainen lainvoimainen poikkeuslupa veden tai rakenteiden alle jäävien laaksoarhopopulaatioiden hävittämiselle.”

Vesilain 19 lukua koskevan hallituksen esityksen (HE 277/2009) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoitus on, että sovellettavaksi tulee hankkeen tai toimenpiteen toteuttamisajankohdan lainsäädäntö. Tässä tapauksessa hanketta ei ole aloitettu ja lupaehdon muuttamista koskeva hakemus koskee hankkeen aloittamista. Vesilain siirtymäsäännösten tarkoituksena ei voine olla vanhan lainsäädännön soveltaminen uuden lain voimassa ollessa toteutettaviin hankkeisiin. Lisäksi kuten valituksenalaisessa aluehallintoviraston päätöksessäkin on nostettu esiin, on voimalaitoksen lupa saanut lainvoiman vasta uuden vesilain (587/2011) voimassa ollessa. Näin ollen hakemuksen käsittelyssä tulee soveltaa uutta vesilakia sekä hakemuksen käsittelyssä vesilain 3 luvun 8 §:n 3 momentin mukaisesti

tarkistaa tai täydentää luvan määräyksiä.

Lisäksi uuden vesilain 19 luvun siirtymäsäännökset eivät suoraan sääntele yksittäisen lupaehdon muuttamista koskevaa hakemusta, joten katsomme, että hakemuksen käsittelyssä edellä lausuttu huomioiden tulisi soveltaa uuden vesilain 3 luvun 8 §:n 3 momentin säännöstä määräajan pidentämisestä ja luvan määräysten tarkistamisesta. Uuden vesilain soveltamista voidaan katsoa puoltavan myös vesilain 1 §:n mukaiset tavoitteet 1) edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä; 2) ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja; ja 3) parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

Vesilain 19 lukua koskevassa hallituksen esityksen (HE 277/2009) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan siirtymäsäännökset 19 luvun 4 §:n osalta vastaavat vanhan vesilain (264/1961) siirtymäsäännöstä (22 luvun 2 § 1 mom.), jonka mukaan vanhan lain soveltamisessa voidaan katsoa myös edellytettävän luvan mukaiseen toimintaan ryhtymistä. Katsomme, että tapauksessa ei tule sovellettavaksi siirtymäsäännökset, jotka ohjaavat hakemuksen käsittelyyn vanhan vesilain sääntelyn mukaisesti vaan hakijan tekemään hakemukseen lupaehdon muuttamiseksi tulee soveltaa uuden vesilain säännöksiä (vrt. KHO 2011:115 luvan hakijan hakemusta luvan muuttamiseksi voitiin käsitellä voimassa olevan vesilain mukaisen sääntelyn nojalla). Hakija on saattanut lupaa koskevan asian viranomaisen käsiteltäväksi ennen kuin hanketta on aloitettu. Siten hakija on saattanut luvan viranomaisen tarkasteltavaksi uuden vesilain mukaisesti eikä asiaa tulisi käsitellä vanhaa vesilakia soveltaen.

Asiassa tulisi ottaa myös huomioon luvan myöntämisestä kulunut huomattavan pitkä aika, jolloin olosuhteet alueella ovat valituksessa esitetyin perustein muuttuneet olennaisesti luvan myöntämisen jälkeen. Ympäristövaikutusten arviointi on vanhentunut ja puutteellinen, ja uudet luontotiedot alueesta tulee ottaa huomioon. Määräajan pidentäminen vanhan vesilain mukaisesti ilman lupaehtojen tarkistamista voi johtaa myös ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin tehokkaan toteutumisen vaarantumiseen (vastaavasti kuin KHO 2010:16).

Katsomme, että Vaasan hallinto-oikeus ei ole ratkaisussaan arvioinut siirtymäsäännösten tulkintaa erityisesti vesipuidedirektiivin ja vesitaloulupien ajantasaistamisen vaatimusten näkökulmasta. Tulkinnassa tulisi tästä näkökulmasta ottaa huomioon myös ympäristöperusoikeuden vaatimukset.

5. Määräajan jatkamista koskevan asian palauttaminen Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle

Toissijaisesti rakentamisen määräajan jatkamista koskevan hakemuksen käsittely tulee palauttaa Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle siten, että aluehallintovirasto voi hakemuksen käsittelyn yhteydessä tarkastella muiden lupaehtojen ajantasaisuuden. Asia tulisi kohdan 4 vaatimuksen perustelujen mukaisesti käsitellä uuden vesilain (578/2011)

mukaisesti. Kuitenkin riippumatta siitä, sovelletaanko asiassa vanhaa vai voimassa olevaa vesilakia, katsomme, että vesitalousluvan lupamääräyksien ajantasaisuus tulee tutkia.

Vesilain 3 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan voidaan lupaehtoja tarkistaa ja täydentää määräajan pidentämisessä. Vesilain hallituksen esityksen (HE 277/2009) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lupaviranomaisen on määräaika pidentäessään tarkistettava lupamääräysten ajanmukaisuus. Vaadimme jo muistutuksessamme, että jos määräaika pidennetään, tulee vesitalousluvan mukaiset kalatalousvelvoitteet tarkistaa. Näin ei Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kuitenkaan tehnyt. Se käsitteli asian vain suppeimmalla mahdollisella tavalla pelkästään antamalla nykyiselle luvalla teknisen jatkoajan. Hankekokonaisuuteen liittyvien uusimpienkin päätösten jälkeen viime vuosina on kuitenkin erityisesti noussut esiin tarve parantaa virtavesien sekä vaelluskalojen tarvitseman kalan kulun ja ympäristövirtaaman asemaa. Huomattakoon, että myös asiaan liittyvä LAPELYn vireille panema Kemijoen vanhojen voimaloiden kalatalousvelvoitteiden muutos on ollut aluehallintovirastossa vireillä jo viisi vuotta. Lisäksi myös Euroopan komissio on jo useita kertoja huomauttanut Suomelle tarpeesta parantaa virtavesien ja vaelluskalojen tilannetta. Uuden padon ja vesivoimalan tekeminen Kemijokeen haittaisi näitä tavoitteita ja ennallistamistoimia entisestään. Tätä näkökulmaa ei ole nyt päätöksessä riittävästi otettu huomioon.

Mikäli korkein hallinto-oikeus katsoo hakemuksen käsittelemisen mahdolliseksi vanhan vesilain (264/1961) 2 luvun 12 §:n 2 momentin mukaisesti, että haettua lupaa Sierilän voimalaitoksen rakentamisen aloittamista koskevan määräajan pidentämisestä ei myönnetä ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös kumotaan. Ajan kulumisen vuoksi ei ole perusteita palauttaa hakemusta Vaasan hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Hallituksen esityksessä (17/1994 vp) vanhan vesilain 2 luvun 12 §:n muuttamiseksi todetaan: ”Töihin olisi 2 momentin mukaan ryhdyttävä vesioikeuden määräämässä ajassa, joka saisi olla enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Määräajan asettaminen on tärkeää paitsi edunmenettäjien aseman selkeyttämiseksi (epävarmuus hankkeen toteuttamisesta) myös yleisten etujen kannalta. Olosuhteet ovat paikalla saattaneet muuttua luvan myöntämisestä siten, että vuosikautia luvan myöntämisen jälkeen aloitettava hanke ei enää olisi sallittavissakaan.”

6. Perustelut vaatimukselle käsitellä hanke uudelleen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä

Sierilän ympäristövaikutusten arviointi (YVA) on tehty vuonna 1999, jolloin se on jo yli 20 vuotta vanha. Katsomme, että YVA on selvästi vanhentunut ja puutteellinen. Se tarvitsee päivittämistä esimerkiksi uusien luontotietojen myötä (vertaa luontodirektiivin ym. lajien

poikkeuslupahakemukset, joiden osalta lupaehdot erityisesti 8 a ja 8 b). Uudet tiedot voivat vaikuttaa vaihtoehtovertailuun ja arvioon hankkeen toteutettavuudesta. YVA tulee päivittää ennen vesitalousluvan päätöstä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ei käsitellyt YVA-kysymystä päätöksessään syvällisemmin. Teimme erikseen esityksen Sierilän YVA:n uusimisesta Lapin ELY-keskukselle 9.11.2021 (liite 4). Lapin ELY-keskus ei kuitenkaan hyväksynyt esitystämme vastauksessaan 30.3.2021 Dnro LAPELY/4866/2021 (liite 3). Se viittasi siihen, ettei itse hanke ollut muuttunut: "ELY-keskus katsoo, että sille esitettyjen tietojen perusteella kyseessä ei ole voimassa olevan YVA-lain 3 §:n 1 momentin tarkoittama uusi hanke, johon tulisi soveltaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä eikä Sierilän vesivoimalaitoshanke ole muuttunut sillä tavoin, että hanke voidaan tulkita YVA-lain 3 §:n 1 momentin tarkoittamaksi hankkeen muutokseksi, jolla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia." Luontotietojen osalta ELY-keskus ohitti YVA-lain vedoten luonnonsuojelulain poikkeamispäätöksiin: "Lapin ELY-keskus toteaa luontoarvojen osalta, että hankkeen vesitalousluvan tultua lainvoimaiseksi hankkeen vaikutusalueelta on tehty vuosittain havaintoja uhanalaisista lajeista, joista osa on erityisesti suojeltavia, luonnonsuojelulaille rauhoitetuista sekä tiukkaa suojelua vaativista lajeista (ns. direktiivilajit). Selvitykset lajiesiintymistä ja niiden merkittävydestä ovat osittain vielä keskeneräisiä. Uudet tiedot eivät ELY-keskuksen mukaan edellytä YVA-menettelyn käynnistämistä ja lajien suojelussa sovelletaan luonnonsuojelulain mukaisia menettelyitä." Lisää esimerkkejä YVA:n luontotietojen nyt myöhemmin esiin tulleista puutteista on Lapin ELY-keskuksen hankkeen tarkkailusuunnitelmaa koskevassa päätöksessä (liite 3).

Ajatus siitä, että puutteellisen yvan jälkeen ilmenneet luontoarvot otettaisiin huomioon vain uusia poikkeamispäätöksiä tekemällä, ei ole kestävä, sillä uudet luontotiedot voisivat vaikuttaa myös yvan tuloksiin, vaihtoehtovertailuun ja käsitykseen hankkeen toteutettavuudesta. Lisäksi 20 vuodessa monet muut olosuhteet, arvot, arvostukset ja säännöksetkin ovat muuttuneet. Ne koskevat keskeisesti vesivoimaloiden luontokato-ongelmia, virtavesiä ja vaelluskaloja, kuten edellä olemme todenneet. Tätä puolta asiassa ei ole otettu päätöksessä huomioon. Näistä syistä katsomme, että YVA on olennaisilta osiltaan puutteellinen YVAL 34.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla.

Valitamme Lapin ELY-keskuksen päätöksestä tämän vesiluvan yhteydessä YVAL 37.2 §:n mukaisesti, koska siitä ei voi valittaa suoraan. Huomattakoon, että Sierilän yva tehtiin vanhan yva-lain mukaan. Nykyisessä yva-laissa on ajantasaisuuden velvoite (27 §). Olisi täysin nurinkurista, jos ajantasaisuuden vaatimus otettaisiin huomioon vain uusien yva-selvitysten osalta, mutta ei vanhojen ja vanhentuneiden. Tämä on järjestelmävirhe, jossa on myös ennakkoratkaisun tarvetta.

Unionin oikeuden kehitys sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö puoltavat Wells-tuomiossa uusien ehtojen vahvistamisesta tehty päätös ja toiminnalle asetettuja uusia ehtoja koskevien seikkojen hyväksymisestä tehdyn päätöksen kaltainen päätös oli direktiivin tarkoittama uusi "lupa" (Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02,

EU:C:2004:12, 45–47 kohta). Tähän tuomioon viitataan muun muassa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa uudemmassa asiassa:

”Päätöstä, joka on tarpeen aikaisemman luvan raukeamisen estämiseksi, on kuitenkin pidettävä YVA-direktiivissä tarkoitettuna uutena lupana, joka edellyttää arviointia.” (ratkaisuehdotus asiassa C-254/19, kohta 45)

Uudemmassa tuomiossa C-254/19 oli kyse nesteytetyn maakaasun uudelleenkaasutukseen tarkoitetun terminaalin rakennushankkeesta ja rakennusluvan voimassaolon jatkamista koskevan päätöksen arvioinnista. Ennen rakennusluvan raukeamista hankkeen toteuttaja teki hakemuksen rakennusluvan voimassaolon jatkamisesta. Rakennusluvan voimassaolo päättyi 31.3.2018 ja kaavoitusviranomaisen myönsi 13.7.2018 hankkeen toteuttajalle viiden vuoden lisäajan 31.3.2023 saakka. Tuomiossa oli enemmälti kyse luontodirektiivin 6 artiklan tulkinnasta, mutta siinä otettiin kantaa myös YVA-direktiivin tulkintaan. Asiassa arvioitiin Natura-arvioinnin arviointivelvollisuuden täyttymistä sen vuoksi, oliko luvan jatkaminen luontodirektiivin mukainen hankkeen hyväksyminen. Hyväksymisen arvioinnissa merkitystä oli YVA-direktiivin luvan määritelmällä. Asiassa kaavoitusviranomaisen kiisti arvioinnin (Natura) sillä, että rakentaminen olisi voinut alkaa alkuperäisen luvan antamisesta lähtien ja toisen edellytyksen osalta pääasiassa kyseessä olevalla luvalla ainoastaan jatketaan hankkeen rakentamisaikaa hanketta muuttamatta.” (tuomion kohta 41). Kuitenkin tuomion mukaan ”vaikka luontodirektiivissä ei määritellä edellytyksiä, joilla viranomaiset ”antavat hyväksyntänsä” tietyille hankkeelle direktiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla, YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa olevalla luvan käsitteellä on merkitystä määriteltäessä näiden sanojen merkityssisältöä” (tuomion kohta 42). Tuomiossa tuodaan esiin, että direktiivin lupa tarkoittaa ”toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen” (tuomion kohta 43) Tuomion mukaan unionin oikeuskäytännössä ei vaadita uudelta luvulta sitä, että päätöksellä tulisi muuttaa alun perin hyväksyttyä hanketta, vaan alkuperäinen lupa oli rauennut ja uusi lupa oli välttämätön (kohta 44, viittaus Wells-tuomioon).

Katsomme, että aluehallintoviraston rakentamisen määräajan lisäaikaa koskevassa asiassa on kyse direktiivin tulkinnan mukaisesta uudesta luvasta, joka edellyttää YVA-menettelyn uudelleentarkastelua.

Lopuksi

Kaikkiaan tämän kaltaisissa tilanteissa, joissa jää epäselvyyttä sovellettavasta laista, tässä tapauksessa (vanha) Vesilaki (264/1961) ja Vesilaki 587/2011, olisi tärkeää huomioida myös perustuslain 20§:n tarkoituksen toteutuminen. Oikeusasteiden tulee soveltaa perustuslakia ja sen tavoitteita niin lakien tulkinnassa kuin päätöksenteossa. Tosiasiallisesti jatkoajan myöntäminen on päätös, joka on vastoin lainsäätäjän selkeää tahdonilmaisua (HE 17/1994) ja vesienhoitosuunnitelman tavoitetilaa.

Sierilän vesivoimalaitoksen vesitalousluvan alkuperäisen myöntämisen ja lainvoimaistumisen jälkeen tapahtuneet olennaiset olosuhteiden muutokset vesienhoitosuunnitelmassa ja

luonnontieteellisen tiedon kehitys koskien esimerkiksi uusia luontotietoja ja taimenen eri kantojen geneettisestä eriytymistä tarkoittavat sitä, ettei vesitalouslupaa voida pitää enää vesilain mukaisena ilman, että luvan myöntämisen jälkeen tapahtuneita olennaisia muutoksia olosuhteissa arvioidaan lupaviranomaisen toimesta uudestaan.

Katsomme, että vaikka asiassa korkein hallinto-oikeus arvioisi uuden vesilain siirtymäsäännöksistä johtuvan, että rakentamisen aloittamisen määräaika tulee käsitellä vanhan vesilain mukaisesti, tulisi määräajan pidentämistä koskevan ratkaisun yhteydessä arvioida lupamääräysten pysyttämisen tai uusien lupamääräysten antamisen tarve. Ratkaisussa KHO 2006:3 määräajan pidentämistä koskevan asian yhteydessä lupamääräyksiä oli lisätty ja pysytetty.

Katsomme myös, että olosuhteet ovat muuttuneet siinä määrin niin luontotietojen kuin vesienhoitosuunnitelman vesien tilan muutoksen osalta, että lupakäsittelyn mukaisessa intressivertailussa ei ole voitu ottaa huomioon näitä tekijöitä ja yleisen edun menetystä vesilain edellyttämällä tavalla.

Varaamme oikeuden täydentää valitustamme erityisesti valituslupaperustelujen ja valitusperusteiden osalta myöhemmin.

Allekirjoitukset

Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Hanna Halmeenpää
Puheenjohtaja

Tapani Veistola
Toiminnanjohtaja

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry.

Saara Laivamaa
Puheenjohtaja

Mika Flöjt
Toiminnanjohtaja

Suomen luonnonsuojeluliitto Rovaniemi ry.

Sari Hänninen
Puheenjohtaja

Malla Kuusi
Sihteeri

Liitteet

Liite 1 Vaasan hallinto-oikeuden päätös 21.3.2023 nro 310/2023

Liite 2 Valitus Vaasan hallinto-oikeudelle

Liite 3 Lapin ELY-keskuksen vastaus 30.3.2021 Dnro LAPELY/4866/2021

Liite 4 ELY-keskukselle tehty vireillepano