

10.3.2025

POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTOLLE

ASIA

Vesilain 14 luvun mukainen hallintopakkoasia

VIREILLEPANON KOHDE

Isohaaran vesivoimalaitoksen vesitalouslupa.

HAKIJAT

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Villilohi ry

PROSESSIOSOITE

Hannes Koljonen
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Itälahdenkatu 22 b A
00210 Helsinki
+358 44 493 1106
oikeusneuvonta@sll.fi

SELVITYS VIREILLEPANO-OIKEUDESTA:

Vesilain 14 luvun 14 §:n mukaan hallintopakkoasian voi panna vireille rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät.

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry on yhdistys, jonka toiminta-alueena on Lapin alue ja jonka sääntöjen mukaisena tarkoituksena on edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry on yhdistys, jonka toiminta-alueena on Suomi ja jonka sääntöjen mukaisena tarkoituksena on luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen.

Villilohi ry on yhdistys, jonka toiminta-alueena on Suomi ja jonka sääntöjen mukaisena tarkoituksena on ympäristön- ja luonnonsuojelu, erityisesti vesiluonnon ja vaelluskalakantojen osalta.

Tämän lisäksi tulee ottaa huomioon Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuihin tavoin sopimuksen tavoitteena oleva laaja muutoksenhakuoikeus ja sen turvaaminen.

VAATIMUKSET

Isohaaran säännöstely on saatettava vastaamaan sille myönnettyä lupaa. Toiminnanharjoittajan tulee välittömästi lopettaa lyhytaikaissäännöstely sekä estää siten sellaisten haittojen aiheutuminen, joita ei ole luvan myöntämisen yhteydessä arvioitu.

PERUSTELUT

Voimassa oleva vesitalouslupa

Isohaaran voimalaitoksen voimassaoleva vesitalouslupa perustuu Pohjois-Suomen vesioikeuden päätöksiin (PSVEO) 56/64/I, 29/78/I, 47/82/II, 53/84/I sekä 27/91/I.

Lupamääräyksissä luvanhaltijalle ei ole annettu oikeutta lyhytaikaissäännöstelyyn eikä lupapäätösten yhteydessä ole selvitetty lyhytaikaissäännöstelyn vaikutuksia.

Isohaaran voimalaitoksella harjoitettava lyhytaikaissäännöstely edellyttää vesilain 7 luvun mukaista lupaa (KHO 2005:7). Ilman nimenomaista lupaa lyhytaikaissäännöstely on kiellettävä.

Isohaaran voimalaitoksen lyhytaikaissäännöstely

Isohaaran voimalaitoksen vesitalousluvassa ei ole määräyksiä lyhytaikaissäännöstelystä. Virtaamaa koskevat määräykset vesitalousluvassa liittyvät tukinuiittoon, eikä näillä määräyksillä ole enää käytännön vaikutusta voimalaitoksen toimintaan.

Vesitalouslupa voimalaitokselle on myönnetty tilanteessa, jolloin vesivoiman tarkoituksena on ollut tuottaa tasaisesti sähköä. Nykyisin Isohaaran voimalaitoksen vesivoimaa käytetään enenevässä määrin muiden sähköntuotantotapojen säätövoimana, jonka johdosta voimalaitosten tuotantoa vähennetään ja lisätään nopeasti sekä voimakkaasti lyhyen ajan sisällä, useita kertoja vuorokaudessa. Tätä lyhytaikaissäännöstelyä toteutetaan täysin taloudellisista syistä. Toisin

sanoen voimalaitoksen läpi virtaavan veden määrää pidetään pienenä sähkön hinnan ollessa alhainen ja virtaamaa nostetaan sähkön hinnan noustessa.

Isohaaran voimalaitosta lyhytaikaissännöstellään myös siten, että veden virtaama katkaistaan ajoittain täysin tai virtaama lasketaan hyvin alhaiselle tasolle. Tällainen ns. katkokäyttö on erittäin vahingollista ympäristölle, joen ekologisille olosuhteille sekä virkistyskäytölle.

Isohaaran voimalaitoksella harjoitettava säännöstely laskee ja nostaa voimalaitoksen yläpuolisen Kemijoen pintaa jatkuvasti ja voimakkaasti. Vedenpinnan korkeuden ja virtaaman nopeilla vaihteluilla on haitallisia vaikutuksia Kemijoen ekosysteemiin. Näitä haittavaikutuksia ei ole selvitetty yhdessäkään Isohaaran vesitalousluvassa. Tästä johtuen lyhytaikaissännöstelystä koituvia haittoja ei ole ehkäisty tai korvattu. Luvaton lyhytaikaissännöstely sen sijaan aiheuttaa haittaa vesieliöstölle, estää joen ekologisen tilan parantumista sekä heikentää kalatalousveloitteiden tuloksellisuutta.

Oikeudelliset perusteet

Vesistön säännöstelyä koskee vesilain 7 luku. Muuhun kuin vähäiseen veden virtaaman ja korkeuden jatkuvaan sääntelyyn tarvitaan säännöstelyä koskeva lupa. Edelleen tällaiseen lupaan sovelletaan vesilain 3 luvun 10–14 §:n säännöksiä vesistön tilan säilyttämisestä, tarkkailuvelvoitteista ja kalatalousvelvoitteista.

Korkein hallinto-oikeus on antanut lyhytaikaissännöstelyä koskevia vuosikirjaratkaisuja ja on ratkaisukäytännössään määritellyt lyhytaikaissännöstelyn vesistön vedenkorkeuden tai virtaaman nopeiksi ja toistuviksi vaihteluiksi, jotka johtuvat voimalaitoksen toiminnasta.

Isohaaran voimalaitoksen vesitalousluvassa ei ole annettu vesilain mukaista lupaa lyhytaikaissännöstelyyn.

Ympäristölupia täytyy yleisten ympäristöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti tulkita suppeasti. Vanhat vesitalousluvut koskevat ainoastaan sitä tilannetta ja niitä olosuhteita, joihin ne alunperin on haettu. Lyhytaikaissännöstely on aina kiellettyä, jos sitä ei ole nimenomaisesti sallittu lupaehdoissa.

Lyhytaikaissännöstelyn luvanmukaisuutta arvioitaessa sillä ei ole väliä, jos lyhytaikaissännöstelyä harjoitetaan vuosisäännöstelyssä noudatettavaa säännöstelylupaa rikkomatta. Tällaiset vuosisäännöstelyn rajat voivat olla esimerkiksi vedenkorkeuden ja virtaaman ylä- sekä alarajoja.

Lapin Yliopiston oikeustieteen professori Matti Hepola on 2016 antanut asiantuntijalausannon koskien Kuusinkijoen lyhytaikaissäännöstelyn luvanmukaisuutta. Hepola on tiivistänyt, että korkein hallinto-oikeus on lyhytaikaissäännöstelyä koskevissa ratkaisuissaan painottanut seuraavia seikkoja:

- lyhytaikaissäännöstely tulisi sallia lupaehdoissa nimenomaisesti
- lyhytaikaissäännöstelyyn tulisi antaa erikseen vesilain mukainen lupa
- lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset (mukaan lukien vahinkoseuraamukset) tulisi arvioida.

Maa- ja metsätalousministeriön 2006 tekemässä selvityksessä Isohaaran voimalaitoksella tulkitaan olevan oikeus lyhytaikaissäännöstelyyn. Oikeutta on perusteltu sillä, että "Voimalaitoksen kolmatta koneistoa koskevan päätöksen hankekuvauksessa todetaan, että hakemuksen perusteena on voimalaitoksen rytmittäminen muiden saman joen laitosten kanssa tarkoituksenmukaisemmalla ja energiataloudellisesti järkevimmällä tavalla ja niin, ettei toisella voimalaitoksella harjoitettu voimakas tehonsäätely aiheuttaisi aiheetonta ohijuokсутusta ja voimakasta vedenkorkeuksien vaihtelua." Kuvailu on peräisin Pohjois-Suomen vesioikeuden päätöksen 47/82/II hakemus-osioista. Hakemuksessa ei ole kuitenkaan haettu lupaa lyhytaikaissäännöstelyyn, vaan uuden koneiston rakentamiseen. Kyseessä on päätös "Pohjolan Voima Oy:n hakemukseen, joka koskee lupaa kolmannen koneiston rakentamiseen Isohaaran voimalaitokseen" (PSVEO päätös 47/82/II, s. 1) Yhtiö on perustellut tarvetta sillä, että Taivalkosken voimakas lyhytaikaissäännöstely johtaa Isohaaran voimalaitoksella voimakasta vedenkorkeuden vaihtelua sekä ohijuokсутuksia, sillä "Isohaaran voimalaitoksen rakennusvirtaama on pienempi kuin yläpuolisen Taivalkosken laitoksen rakennusvirtaama" (PSVEO päätös 47/82/II, s. 1).

Hakemuksessa ei siis ole haettu lupaa lyhytaikaissäännöstelyyn, jolloin laitoksen voimassaolevat lupaehdot eivät sisällä nimenomaisia mainintoja lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamisesta, asianomaisessa päätöksessä lyhytaikaissäännöstelyn haittavaikutuksia ei ole otettu huomioon, asia ei ole käsitelty lupaharkinnassa, lupaehdoissa tai asetetuissa korvausmääräyksissä.

Toiminnanharjoittajalla on mahdollisuus toimittaa hakemus Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle, mikäli se tahtoo harjoittaa voimalaitoksella lyhytaikaissäännöstelyä. Tällöin tulevat intressivertailussa selvitettäväksi myös lyhytaikaissäännöstelyä aiheuttavat haitat sekä niiden säätely ja kompensointi.

Korkeimman hallinto-oikeuden lyhytaikaissäännöstelyä koskeva oikeuskäytäntö

Oikeuskäytännössä on käsitelty tilanteita, joissa alkuperäisiä lupaehtoja on jouduttu tulkitsemaan muuttuneiden olosuhteiden vuoksi. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO 11.9.1980 T 4258 todennut, että vesitalouslupaa haettaessa lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset tulee selvittää. Kyseisessä tapauksessa näin ei voitu enää menetellä, joten luvanhaltija velvoitettiin saattamaan asia uudelleen lupakäsittelyyn.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 26.2.1981 T 1053 oli kyse Perhonjoen säännöstelystä ja siitä saatiinko voimalaitoksella suorittaa viikko- ja vuorokausisäännöstelyä. KHO katsoi, että lupaa lyhytaikaissäännöstelyyn ei voitu antaa ilman selvitystä lyhytaikaissäännöstelyn vaikutuksista.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 4.12.1984 T 5677 oli kyse tilanteesta, jossa vesitalousluvan hakija oli muuttanut hakemustaan tavalla, joka olisi mahdollistanut voimalaitoksen vuorokausisäännöstelyn. Vesioikeus katsoi, ettei hakemuksen muutos edellyttä erityistä tiedoksiantamista ja ratkaisi asian hakemuksen mukaisesti. KHO katsoi, että hakemuksen muutos vaikutti asianosaisten etuun eikä päätöstä saa tehdä ilman näiden tahojen kuulemista. KHO purki vesioikeuden päätöksen. Ratkaisu on linjassa edellä selostettujen päätösten kanssa, joiden mukaan lyhytaikaissäännöstely edellyttää sen vaikutusten selvittämistä lupakäsittelyn aikana.

Tärkein lyhytaikaissäännöstelyä koskeva ennakkoratkaisu on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2005:7. Ratkaisu koski Uljuan tekoaltaan lyhytaikaissäännöstelyä ja sen oikeudellisia edellytyksiä. KHO katsoi, että alkuperäinen vesitalouslupa oikeutti ainoastaan vuosisäännöstelyyn ja että lyhytaikaissäännöstely on luonteeltaan sellaista, että se edellyttää vesilain 8 luvun (nykyisen vesilain 7 luku) mukaisen luvan. Lyhytaikaissäännöstelystä koituvia vesilaissa tarkoitettuja haittavaikutuksia ei ole ennakoitu tai otettu huomioon alkuperäisessä lupapäätöksessä tai lupaharkinnassa ja korvausmääräysten asettamisessa. Näin ollen lyhytaikaissäännöstely ei ollut lupaehtojen mukaista.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa lyhytaikaissäännöstelyyn myös ratkaisussa KHO 2018:23. Ratkaisussa KHO totesi, että vesivoimalan käyttöön liittyy aina olennaisena osana kysymys virtaaman säädöstä. Hakemuksen kohteena olleen uuden voimalaitosyksikön käyttäminen, mahdollinen lyhytaikaissäännöstely huomioon ottaen, saattaa olla sellaista vesilain 7 luvun 1 §:ssä tarkoitettua veden virtaaman säätelyä ja veden jatkuvaa juoksuttamista vesistöstä toiseen, josta aiheutuu vesilain mukaan lupaa edellyttäviä seurauksia ja minkä johdosta saattaa olla tarpeen antaa saman lain 7 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisia juoksutusmääräyksiä hanketta koskevassa lupapäätöksessä. Ratkaisussa siis jo mahdollisuus

siihen, että lyhytaikaissäännöstelyä saatetaan harjoittaa johti siihen, että asiaa täytyi arvioida vesilain 7 luvun perusteella.

KHO:n ratkaisukäytäntö lyhytaikaissäännöstelyn suhteen on yksiselitteinen. Lyhytaikaissäännöstely on luvanvaraista eikä vanhoja vesitalouslupia voida tulkita laajentavasti siten, että ne kattaisivat myös lyhytaikaissäännöstelyyn. Tällainen laaventava tulkinta edellyttäisi vähintään sitä, että lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset olisi tutkittu lupaprosessin yhteydessä tai sen jälkeen. Näin ei kuitenkaan Isohaaran voimalaitoksen vesitalousluvan yhteydessä ole tehty.

Yhteenveto

Asiassa on riidatonta, että Isohaaran voimalaitoksella ei ole lupaa vesistön lyhytaikaissäännöstelyyn. Voimalaitoksen käyttäminen lyhytaikaissäännöstelyyn on vesilain vastaisena kiellettävä.

Edellä selostetun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön valossa alkuperäistä vesitalouslupaa ei voida laajentavasti tulkita siten, että se oikeuttaisi lyhytaikaissäännöstelyyn.

VAKUUDEKSI

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITON LAPIN PIIRI RY

Saara Laivamaa
Puheenjohtaja

Sari Hänninen
Taloudenhoitaja

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Hanna Halmeenpää
Puheenjohtaja

Tapani Veistola
Toiminnanjohtaja

VILLILOHI RY

Mika Suutari-Jääskö
Puheenjohtaja