

VALITUKSENALAISET PÄÄTÖKSET

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös 15.3.2022 Nro 33/2022 Dnro PSAVI/2030/2021

Tämän pääasian yhteydessä valitamme myös Lapin ELYn päätöksestä hylätä yvan päivitysesityksemme 30.3.2021 Dnro LAPELY/4866/2021

ASIA

Sierilän voimalaitoksen päätöksen nro 32/11/2 rakentamisaikaa koskevan lupamääräyksen 1 d) muuttaminen, Rovaniemi sekä hankkeeseen liittyvän ympäristövaikutusten arvioinnin ajantasaisuus

Vaatimukset

1. Ensisijaisesti Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös 15.3.2022 Nro 33/2022 Dnro PSAVI/2030/2021 kumotaan. 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.
2. Asia käsitellään uuden vesilain (587/2011) mukaisesti, kun PSAVI on käsitellyt sen vanhan lain mukaisesti.
3. Toissijaisesti jos lupa myönnetään, 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 ELY-keskuksen kalatalousvelvoitteiden muuttamishakemuksen PSAVI/932/2017 aiheuttamat muutokset ja muut tarpeelliset muutokset.
4. Lapin ELY-keskuksen päätös hylätä 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 tarkoitetulla tavalla olennaisilta osiltaan puuttellisena.

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

PERUSTELUT

1. Päätöksessä ei ole osoitettu, että vesilain 3 luvun 8 §:n 3 momentin luvan määräajan jatkamisen edellyttämät erityiset syyt olisivat olleet toteutuneet. Sierilän vesivoimalaitoksen rakentamisen aloittamisen viivästyminen on johtunut luvanhaltijan väärin perustein ja liian myöhään hakemasta rakennusluvasta, joka on ollut yleiskaavan vastainen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan. Luvanhaltija ei myöskään muuten pystynyt noudattamaan luvan muita lupamääräyksiä, jotka kertovat luvanhaltijan kyvyttömyydestä täyttää lupamääräysten edellytykset yleisesti.
2. Mielestämme hakemus tulee käsitellä luvanhakijan hakemuksesta poiketen uuden vesilain 3 luvun

8 §:n 3 momentin mukaisesti, koska Sierilän vesitalousluvan mukaista rakentamista ei ole vielä aloitettu, joka on edellytys vanhan vesilain soveltamiselle.

3. Vesilain 3 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan lupaehtoja voidaan tarkistaa ja täydentää määräajan pidentämisessä. Siksi jos lupa annetaan ja määräaikaa pidennetään, tulee myös vesitalousluvan mukaiset kalatalousvelvoitteet ympäristövirtaamiseen tarkistaa.
4. Sierilän ympäristövaikutusten arviointi on yli 20 vuotta vanha ja tarvitsee päivittämistä esimerkiksi uusien luontotietojen myötä. Valitamme yvan päivittämistä koskevasta päätöksestä nyt tämä vesitalouslupa-asian yhteydessä YVAL 37.2 §:n mukaisesti, koska siitä ei voi valittaa suoraan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1.1 Puutteet rakennusluvan edellytyksissä

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto katsoo päätöksessään, että lupaprosessien viivästyminen on ollut hakijasta riippumatonta, eli hakija ei ole voinut niihin täysin vaikuttaa.

Määräajan jatkoajan perusteena vesilaissa ja HE:ssä ovat luvanhaltijasta riippumattomat syyt. Tässä tapauksessa kuitenkin viivästys liittyy luvanhaltijan vaikutuspiirissä oleviin seikkoihin.

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.

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 pitkittyneissä rakennuslupaprosesseissa on virheellinen. Luvanhaltijan olisi pitänyt ottaa ajoissa hanketta suunnitellessaan huomioon, että kaavamutokset ja rakennusluvut kestävät osallistumisen ja mahdollisten valitusten kanssa kauan.

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 PSAVin olisi ollut syytä tarkastella näiden kaikkien lupaehtojen noudattamista määrättyssä ajassa eikä tyytyä luvanhaltijan ilmoitukseen, että niitä olisi noudatettu. Hallinto-oikeuden on syytä selvittää, kuinka lupaehtojen valvontaa on toteutettu. Uuden vesilain mukaisesti valvontaa suorittavat ELY-keskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Tässä tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on ollut myöntämässä rakennuslupaa virheellisin perustein, ottamatta selvää onko rakentamisen aloittaminen ollut lupaehtojen mukaista.

1.2 Muiden lupamääräysten noudattamatta jättämisestä johtuva viivästys

Vesitalousluvan määräykset ovat olleet Kemijoki Oy:n tiedossa jo pitkään, vuodesta 2011, eikä yhtiö ole niistä valittanut. Toisin sanoen aikaa selvitysten ja asioiden kuntoon saamiseen on ollut yllin kyllin.

PSAVI 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 puutteellisuudesta johtuen.

Tilannetta kuvaa Lapin ELY-keskuksen vastaus Suomen luonnonsuojeluliitolle (liite 2): “Lapin ELY-keskus toteaa luontoarvojen osalta, että hankkeen vesitalousluvan tultua lainvoimaiseksi hankkeen vaikutusalueelta on tehty vuosittain havaintoja uhanalaisista lajeista, joista osa on erityisesti suojeltavia, luonnonsuojelulla rauhoitetuista sekä tiukkaa suojelua vaativista lajeista (ns. direktiivilajit). Selvitykset lajesiintymistä ja niiden merkittävydestä ovat osittain vielä keskeneräisiä.”

Näin esimerkiksi Pohjois-Suomen ELY-keskuksen antama poikkeamispäätös 25.5.2021 ei ole vielä lainvoimainen.

Selvitysten ja lupatilanteen puutteellisuudesta kertoo myös LAPELYn päätös vesiluvan tarkkailusuunnitelmasta (liite 3). Sen perusteella poikkeamispäätöksiä tarvittaneen vielä lisääkin.

Poikkeamispäätösten viivästyminen yksinään on tehnyt mahdottomaksi aloittaa rakentaminen 4 vuoden määräajassa.

2. Hakemuksen käsittely uuden vesilain mukaan

Päätöksen yksi merkittävä oikeuskysymys on se mitä vesilakia tulee käyttää. Tästä asiasta olisi tärkeää saada tuomioistuimen ratkaisu.

Katsomme, että asia tulee käsitellä luvanhakijan hakemuksesta poiketen uuden 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.

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 päätöksessäkkin 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 tekemää hakemusta 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 lupaehtoien tarkistamista voi johtaa myös ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin tehokkaan toteutumisen vaarantumiseen (vastaavasti kuin KHO 2010:16).

3. Lupamääräysten tarkistaminen ja täydentäminen

Vesilain 3 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan voidaan lupaehdot tarkistaa ja täydentää määräajan pidentämisessä. Vesilain hallituksen esityksen (HE 277/2009) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lupaviranomaisen on määräaikaan pidentäessään tarkistettava lupamääräysten ajanmukaisuus.

Vaadimme jo muistutuksessamme, että jos määräaikaan pidennetään, tulee vesitalousluvan mukaiset kalatalousvelvoitteet tarkistaa.

Näin ei Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kuitenkaan tehnyt. Se käsitteli asian vain suppeimmalla mahdollisella tavalla pelkästään antamalla nykyiselle luvulle teknisen jatkoajan.

Hankekokonaisuuteen liittyvien uusimpienkin päätösten jälkeen viime vuosina on kuitenkin erityisesti noussut esiin tarve parantaa virtavesien sekä vaelluskalojen tarviseman kalan kulun ja ympäristövirtaaman asemaa. Huomattakoon, että myös asiaan liittyvä LAPELYn vireille panema Kemijoen vanhojen voimaloiden kalatalousvelvoitteiden muutos on ollut aluehallintovirastossa 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.

4. Ympäristövaikutusten arvioinnin puutteet

Sierilän yva on tehty vuonna 1999 yli 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). Uudet tiedot voivat vaikuttaa vaihtoehtovertailuun ja arvioon hankkeen toteutettavuudesta. Yva tulee päivittää ennen vesitalousluvan päätöstä.

PSAVI ei käsitellyt yva-kysymystä päätöksessään syvällisemmin.

Teimme erikseen esityksen Sierilän yvan uusimisesta Lapin ELY-keskukselle 9.11.2021 (liite 4).

Lapin ELY ei kuitenkaan hyväksynyt esitystämme vastauksessaan 30.3.2021 Dnro LAPELY/4866/2021 (liite 2). 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 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, luonnonsuojelulla rauhoitetuista sekä tiukkaa suojelua vaativista lajeista (ns. direktiivilajit). Selvitykset lajiesiintymistä ja niiden merkittävyydestä ovat osittain vielä keskeneräisiä. Uudet tiedot eivät ELY-keskuksen mukaan edellytä YVA-menettelyn käynnistämistä ja lajien suojelussa sovelletaan luonnonsuojelulain mukaisia menettelyitä."

Lisää esimerkkejä yvan luontotietojen nyt myöhemmin esiin tulleista puutteista on LAPELYn hankkeen tarkkailusuunnitelmaa koskevassa päätöksessä (liite 3).

Ajatus siitä, että puutteellisen yvan jälkeen ilmenneet luontoarvot otettaisiin huomioon vain uusia poikkeamispäätöksiä tekemällä, ei ole kestävä. Siinä ei ole oivallettu, että uudet luontotiedot voisivat vaikuttaa myös yvan tuloksiin, vaihtoehtovertailuun ja käsitykseen hankkeen toteutettavuudesta.

Lisäksi 20 vuodessa monet muut asiat, 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 LAPELY:n päätöksessä huomioon.

Näistä syistä katsomme, että yva on olennaisilta osiltaan puutteellinen YVAL 34.2 §:ssa tarkoitetulla tavalla.

Valitamme LAPELYn 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.

YHTEENVETO

Mielestämme vesitalousluvalle ei olisi tullut myöntää jatkoaikaa, koska määräajan ylitys johtui toiminnanharjoittajasta. Sen olisi pitänyt tehdä riittävät selvitykset ajallaan sekä pistää kaava- ja lupaprosessit aikaisemmin vireille. Tähän kaikkeen sillä olisi ollut aikaa jo yli kymmenen vuotta.

Tapaus tuo esille kaksi yleisemminkin tärkeää oikeuskysymystä. Tuomioistuimen ratkaisu olisi tarpeen ensinnäkin siitä mitä vesilakia asiassa olisi tullut käyttää: uutta vai vanhaa?

Toinen keskeinen ongelma on yvan vanhentuneisuus ja riittämättömyys. Tuomioistuimen ratkaisu on tarpeen siitä, miten tulee menetellä näin vanhoissa ja puutteellisissa yva-selvityksissä.

Huomattakoon, että toiminnanharjoittajan vastuulla olleen yvan puutteellisuus on johtanut muun muassa monien poikkeuslupien tarpeeseen – mikä taas on osaltaan johtanut edellä mainitun määräajan ylitykseen.

Toissijaisesti jos lupa myönnettäisiin, sen lupamääräyksiä tulisi päivittää varsinkin kalatalousvelvoitteiden osalta. Huomattakoon, että virtavesien ja vaelluskalojen merkitys on muuttunut olennaisesti viime vuosina.