

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (21)
29.1.2013
Taltionumero
355
Diaarinumero
1606/1/11

Asia Valitus vesitalousasiassa
Valittaja UPM-Kymmene Oyj, Helsinki
Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 11.4.2011 nro 11/0087/1

Asian aikaisempi käsittely

Itä-Suomen ympäristölupavirasto on Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskus) hakemuksesta päätöksellään 10.11.2008 Nro 107/08/2 muuttanut Kaltimon voimalaitoksen päätöksen N:o 57/Va/79 lupamääräyksen kohdan II.D. Muut määräykset 4) kuulumaan seuraavasti:

"Luvan saajan on maksettava vuodesta 2009 lähtien Kaltimon voimalaitoksen rakentamisesta kalakannoille ja kalastukselle aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi Pohjois-Karjalan TE-keskukselle vuosittain tammikuun loppuun mennessä kalatalousmaksua 68 900 euroa. Pohjois-Karjalan TE-keskuksen on käytettävä varat kalojen istutukseen ja muihin kalakannan säilyttämistä tarkoittaviin toimenpiteisiin Pielisjoella ja sen kalataloudellisella vaikutusalueella Saimaalla."

Ympäristölupavirasto on perustellut päätöstään seuraavasti:

Hakemuksessa on kysymys vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin tarkoittamasta kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun muuttamisesta. Ympäristölupavirasto voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Edellä mainitun vesilain kohdan muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 266/1984 vp) on 4 momentin lisäyksen perusteluna todettu muun muassa, että "olosuhteet saattavat lupapäätöksen antamisen jälkeen muuttua. Kalanhoitovelvoite tai kalanhoitomaksu saattavat osoittautua ajan oloon epätarkoituksenmukaiseksi. Esimerkiksi kalatievelvoitteet eivät yleensä ole vastanneet tarkoitustaan. Lisäksi tutkimustieto ja teknistaloudelliset mahdollisuudet luovat edellytyksiä tarkoituksenmukaisten kalanhoitovelvoiteratkaisujen aikaansaamiseksi".

Olosuhteiden olennaiseksi muutokseksi on oikeuskäytännössä (esimerkiksi KHO 17.2.2005 taltio 292, oikeastaan KHO 2004:98) katsottu kalojen elinolosuhteiden muutoksen, esimerkiksi veden laadun parantamisen, lisäksi myös kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen.

Tietämys Pielisjoen menetetyn poikastuotannon merkityksestä Saimaan järvilohikannalle on tarkentunut, mutta perustiedot menetyksen määrästä (poikastuotantoalueet ja niiden tuotantomäärä/ha sekä voimalaitosrakentamisen lisäksi koskialueiden muiden poikastuotantoa vähentäneiden tekijöiden, kuten vesiliikenteen ja uiton merkitys poikastuotannolle) olivat voimassa olevaa kalatalousvelvoitetta koskevaa päätöstä tehtäessä olemassa. Tältä osin tietämyksessä ei ole tapahtunut oleellista muutosta lupapäätöksen antamisen jälkeen.

Oleellisesti on sen sijaan lisääntynyt uusi tutkimustieto niistä kalan viljelysteknisistä vaatimuksista, joita Pielisjoen koskia lisääntymiseensä käyttämän ja voimalaitosrakentamisen seurauksena luontaiset lisääntymismahdollisuutensa menettäneen saimaanlohen säilyttäminen Pielisjoella ja sen kalataloudellisella vaikutusalueella edellyttää. Erityisen suurta huomiota on kiinnitettävä saimaanlohen perinnöllisen aineksen säilyttämiseen mahdollisimman monipuolisena. Tämä lisää kalanviljelyn kustannuksia emokalakantojen säilytyksessä, poikasmateriaalin geneettisen monimuotoisuuden vaalimisessa ja muun muassa edes osittaisen luonnonkierron läpikäyneen viljelymateriaalin hankinnassa. Nämä seikat ovat ympäristölupaviraston käsityksen mukaan niitä oleellisia olosuhteiden muutoksia, joita vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momenttia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa tarkoitetaan "tutkimustieto ja teknistaloudelliset mahdollisuudet" -ilmauksella.

Nämä uudet tiedot ja niistä aiheutuvat vaatimukset erityisesti uhanalaisen saimaanlohen kalanviljelylle eivät ole olleet velvoitteen asettamisen aikoina käytössä eikä niiden aiheuttama kustannusten lisäys ole sisällynyt asetettuun kalatalousmaksuun (KHO 17.12.1980, 65 000 mk/v eli 22 957,66 euroa/v vuonna 2008), vaikka velvoitteen sanamuodon – "kalakannan säilyttämiseksi Pielisjoessa ja sen kalataloudellisella vaikutusalueella Saimaassa" – voidaan katsoa edellyttäneen saimaanlohikannan säilyttämistä.

Järvi-loheen kohdistuva kalastuspaine on muuttunut Saimaan järvi-alueella 1950-luvulta lähtien, jolloin ohutlankaiset ja edulliset nailon- ja mono-fiiliverkot syrjäyttivät puuvillaverkot. Uistelun merkitys kalastuskuolevuudessa on kasvanut 1990-luvulta alkaen. Nämä seikat on tuotu esille järvilohikannan hoitotarpeeseen vaikuttavina tekijöinä myös maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2003 julkaisemassa Järvilohistrategiassa. Ympäristölupavirasto on ottanut kalatalousmaksun määrää koskevassa harkinnassa huomioon, että Pielisjoen voimalaitosten rakentamisen jälkeen on tapahtunut muutoksia järvi-loheen kohdistuvassa kalastuspaineessa Saimaan alueella ja että tästä kalastusolojen muutoksesta johtuvaa kalaston hoitokustannusten lisääntymistä ei voi sisällyttää voimalaitosten kalatalousvelvoitteisiin. Kalatalousmaksulla toteutettavan kalatalousvelvoitteen piiriin eivät kuulu kustannukset kalastuksen järjestämisestä emokaloja suojaavasti eivätkä myöskään kalastuksen valvontaan kuuluvat kulut.

Voimassa olevissa kalatalousvelvoitteissa Pielisjoen voimalaitosten yhteenlasketun kalatalousmaksun suuruus jakaantuu Kaltimon ja Kuurnan voimalaitosten kesken niin, että Kaltimon osuus (22 957,66 euroa vuonna 2008) on 63,6 % ja Kuurnan osuus (13 152,29 euroa vuonna 2008) on 36,4 %. Ympäristölupavirasto on katsonut, että edellytyksiä muuttaa Pielisjoen voimalaitosten kalatalousmaksujen määrien keskinäistä suhdetta nykyisestä ei ole, kun otetaan huomioon voimalaitosten lupapäätösten antamisen aikajärjestys ja se, mitä edellä on sanottu maksun muuttamisen perusteena huomioon otettavasta olosuhteiden olennaisesta muutoksesta.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt perusteet kalatalousmaksun muutokselle eli saimaanlohen perinnöllisen monimuotoisuuden säilyttämisen vaatimat olennaisesti lisääntyneet kustannukset kalanviljelyssä ja kalakantojen säilyttämisvelvoitteen toteutuksessa, ympäristölupavirasto on katsonut, että vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin tarkoittamat, edellä kerrotut olennaiset muutokset Pielisjoen voimalaitosten kalatalousmaksujen määräytymisolosuhteissa edellyttävät kalatalousmaksujen kolmin-kertaistamista nykyisestä tasostaan.

Vastaus muistutuksissa esitettyihin vaatimuksiin

UPM-Kymmene Oyj:n hakemuksen hylkäämistä koskevan vaatimuksen osalta ympäristölupavirasto on sen hyläten viitannut ratkaisun peruste-luissa lausuttuun. Kalastuksen valvontakuluja ei ole sisällytetty kalatalousmaksun määrään.

Ympäristölupaviraston soveltama oikeusohje

Vesilaki (264/1961) 2 luku 22 § 4 momentti

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on hylännyt UPM-Kymmene Oyj:n ympäristölupaviraston päätöksestä tekemän valituksen.

Hallinto-oikeus on Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksikön valituksen hyväksyen muuttanut Kaltimon voimalaitoksen päätöksen N:o 57/Va/79 lupamääräyksen kohdan II.D. Muut määräykset 4) kuulumaan seuraavasti (*muutokset kursivilla*):

"Luvan saajan on maksettava vuodesta 2009 lähtien Kaltimon voimalaitoksen rakentamisesta kalakannoille ja kalastukselle aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi *Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle* vuosittain tammikuun loppuun mennessä kalatalousmaksua *102 295 euroa*. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen on käytettävä varat kalojen istutukseen ja muihin kalakannan säilyttämisestä tarkoitaviin toimenpiteisiin Pielisjoella ja sen kalataloudellisella vaikutusalueella Saimaalla."

Valtion aluehallinto on uudistunut 1.1.2010, tämän johdosta muutettuun lupamääräykseen on tehty kalatalousviranomaisen nimeä koskeva muutos.

Hallinto-oikeus on perustellut ratkaisuaan seuraavasti:

Sovellettu oikeusohje

Vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin mukaan kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä voidaan hakemuksesta muuttaa, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Kalatalousvelvoitteen muuttaminen

Velvoitteiden tausta

Nyt kyseessä olevalle Kaltimon voimalaitokselle on myönnetty vesioikeudellinen lupa vuonna 1958, Kuurnan voimalaitokselle vuonna 1971 ja Pamilon laitokselle vuonna 1955. Jokainen voimalaitos ja laitokset yhdessä estävät kalan nousun ylemmäksi Pielisjoen vesistöissä. Padottamalla ylävettä voimalaitokset ovat muuttaneet joen uomaan koskineen virtakutuisten kalojen kudulle ja poikastuotannolle kelvottomaksi. Voimalaitosten aiheuttama menetys on siten Pielisjoen ja Ala-Koitajoen luontaisten lohi-, taimen-, siika- ja harjuskantojen menetys.

Voimalaitosten rakentamisaikana Pielisjoen vesistö oli jo ihmisen muusta toiminnasta johtuen muuttunut kalakannoille epäedullisesti. Pielisjokeen nouseva saimaanlohi oli otettu viljelyyn jo 1940-luvun lopulla.

Kullekin voimalaitokselle on sen lupapäätöksessä määrätty kalatalousmaksu kalataloudellisten menetysten kompensoimiseksi. Lupaharkinnassa mahdollisesti tehdyt vahingonarviot eivät ole tiedossa eikä määrätyn maksun laskentaperuste ilmene lupapäätösten perusteluista.

Olosuhteiden muutos

Velvoitteiden määräämishetkellä on ollut tiedossa, että voimalaitokset estävät kalannousun ja että joki padotuilta osin muuttuu vaelluskaloille kelvottomaksi. Kalatalousmaksulla on oletettavasti ajateltu istutettavan kalanpoikasia etenkin, kun vahingon kohteena oleva saimaanlohi oli jo aiemmin otettu viljelyyn.

Käsitys kalakannan säilyttämisestä viljelyolosuhteissa on muuttunut nyt kyseessä olevien voimalaitoslupien antamisen jälkeen. Kalakantojen perinnöllisen monimuotoisuuden merkityksen korostumisen myötä ovat myös vaatimukset viljelykalakantojen monimuotoisuuden säilyttämiseksi kasvaneet. Toisin kuin päätösten antamisaikana, on nykyään tiedossa, että pelkästään laitoksella tapahtuva viljelykierto johtaa nopeasti sekä emokalojen että poikasten sopeutumiseen laitosoloihin. Laitokseen sopeutunut poikanen ei menesty istutettuna luonnossa. Tämän takia alkuperäiskalakannan säilyttämiseen tähtäävä nykyaikainen viljely käyttää mahdollisimman paljon luonnonkiertoa. Tämä tarkoittaa, että pyritään vuosittain saamaan emokaloja luonnosta ja että ainakin osa poikasista jatkokasvatetaan vesistöissä. Viljelykannan perinnöllisen monimuotoisuuden säilyttäminen lisää huomattavasti viljelyn työtä ja kustannuksia.

Hallinto-oikeus on katsonut, kuten ympäristölupavirasto, että yhteiskunnan käsityksessä perinnöllisen monimuotoisuuden merkityksestä ja myös kalankasvatuksen menetelmissä on tapahtunut sellainen olennainen muutos, jonka perusteella määrättyjä kalatalousvelvoitteita tulee muuttaa. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2004:98 on olennaiseksi olosuhteiden muutokseksi katsottu kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen.

Kalatalousmaksun mitoitus ja maksun alkamisajankohta

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

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

Koska kalataloudellista vahinkoa on aiheutunut jo vuonna 2009, ei ole syytä muuttaa ympäristölupaviraston päätöstä, jossa luvan saaja on velvoitettu suorittamaan kalatalousmaksua vuodesta 2009 lähtien.

Ositus kolmen voimalaitoksen kesken

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

Laskennalliset osuudet ovat seuraavat:

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

Kuurnan ja Kaltimon laitosten osalta kalatalousmaksu on määrätty taulukon ja hakemuksessa esitetyn mukaan. Pamilon voimalaitokselle maksua ei ole määrätty. Hallinto-oikeus on Pamilon osalta ottanut huomioon menetyksen, joka aiheutuu voimalaitosyhtiölle luvassa nyt määrätystä ohitusjuoksutuksesta.

Hallinto-oikeuden soveltama oikeusohje

Vesilaki (264/1961) 2 luku 22 § 4 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

UPM-Kymmene Oyj on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset kumotaan ja hakemus Kaltimon voimalaitoksen omistajan UPM-Kymmene Oyj:n maksettavaksi määrätyn kalatalousmaksun korottamisesta hylätään kokonaisuudessaan tai että kalatalousmaksun korotuksen määrää ainakin tarkistetaan ja alennetaan. Muutos tulee määrätä vuoden 2009 sijasta tulemaan voimaan aikaisintaan päätöksen lainvoimaiseksi tulosta lukien. Vielä yhtiö on vaatinut, että Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on velvoitettava korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vuonna 2008 kalatalousmaksu oli 22 957,66 euroa. Muutetun lupamääräyksen 4 mukaan luvan saajan on vuodesta 2009 lähtien maksettava Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle vuosittain kalatalousmaksua 102 295 euroa käytettäväksi kalojen istutukseen ja muihin kalakannan säilyttämistä tarkoittaviin toimenpiteisiin Pielisjoella ja sen kalataloudellisella vaikutusalueella Saimaalla.

Kalatalousmaksua voidaan vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa mainituilla perusteilla muuttaa. Tässä tapauksessa kysymyksessä ei kuitenkaan ole laissa tarkoitettu olennainen olosuhteiden muutos eikä hakemuksessa ole esitetty perusteita kalatalousmaksun korottamiselle Kaltimon voimalaitoksen osalta määrältään moninkertaiseksi.

Yhteiskunnan käsityksessä perinnöllisen monimuotoisuuden merkityksestä ja myös kalankasvatuksen menetelmissä tapahtunut olennainen muutos ei edusta olennaista uutta tietoa tai ole sellainen olosuhteiden muutos, jolla aikanaan oikeusvoimaisesti määrättyä velvoitetta voidaan muuttaa. Käsitys perinnöllisen monimuotoisuuden merkityksestä voi olla lisääntynyt, mutta sillä ei ole voimalaitosten aiheuttamien vahinkojen määrän aikanaan tapahtunutta arviointia kyseenalaistavaa merkitystä. Se, että luonnontilainen ja viljelty kala menestyvät luonnonvesissä eri lailla, ei ole mikään uusi tieto.

Hakemuksessa ei ole esitetty toimenpiteitä eikä laskelmia, joilla osoitettaisiin nykyistä huomattavasti korkeammilla kalatalousmaksuilla ja istutusten lisäämisellä saatavan aikaan nykyistä parempia tuloksia. Kun tällä hetkellä ei tapahdu järvilohen luontaista lisääntymistä, näköpiirissä ei ole mitään, mistä voisi päätellä luontaista lisääntymistä tapahtuvan

istutusmäärien lisäämisen jälkeen. Lajin suojeluun pyritään yleensä käytämällä kalastusrajoituksia. Vaikka tiedetään, että valtaosa istutetuista kalanpoikasista pyydetään saman tien, kalastusrajoitukset eivät sisälly suunnitelmaan.

Korotetulla kalatalousmaksulla on tarkoitus maksattaa voimalaitoksilla Järvilohistrategia 2003 -julkaisussa suunnitellut toimenpiteet ja edistää järvilohen virkistyskalastusta. Hakemuksessa esitetyt perustelut painottuvat kustannusten lisääntymiseen ja vapaa-ajankalastuksen tarpeiden tyydyttämiseen valtion rahoitusta lisäämällä.

Lain mukaan kalatalousvelvoitteen perusteena ovat voimalaitoksesta kalastolle ja kalastukselle aiheutuvan vahingon ehkäisemisestä tai vähentämisestä aiheutuvat toimenpiteet. Kalatalousmaksun perusteena ovat toimenpiteiden kohtuulliset kustannukset.

On kiistatonta, että voimalaitosten rakentaminen on estänyt kalan nousun vesistöissä. Pamilon voimalaitos on rakennettu Ala-Koitaajoen varteen vuonna 1955. Pielisjoen varteen on rakennettu Kaltimon voimalaitos vuonna 1958 ja Kuurnan voimalaitos vuonna 1971. Patoamiset ovat osaltaan muuttaneet joen uomaa koskineen, jolloin kalojen kudulle ja poikastuotannolle on aiheutunut ja aiheutuu vahinkoa. Voimalaitosten rakentamisaikana Pielisjoen vesistö oli kuitenkin jo ihmisen muusta toiminnasta johtuen muuttunut kalakannoille epäedulliseksi ja Pielisjokeen nouseva saimaanlohi oli otettu viljelyyn jo 1940-luvun lopulla.

Järvilohen on todettu olevan luonnosta hävinnyt ja istutusten varassa, joten kysymys ei ole luonnontilaisen kannan säilyttämisestä tai suojelemisesta. Järvilohen luontaista lisääntymistä ei tapahdu eikä ole esitetty mitään, mistä voisi päätellä luontaista lisääntymistä tapahtuvan hakemuksen perusteeksi esitettyjen korotetuilla maksuilla tehtävien toimenpiteiden jälkeen. Emokalojen vähäisyys johtuu siitä, että ne kalastetaan ennen sukukypsäksi tulemistä.

Vahingot on aikanaan arvioitu viranomaisten toimesta katselmustoimittuksissa, jolloin on ollut käytettävissä myös asiantuntijoiden lausunnot. Kaltimon voimalaitokselle vesioikeuden päätöksellä 28.6.1979 määrätty kalatalousmaksu on perustettu voimassa olleeseen vesilakiin, laajoihin viranomaiselvityksiin sekä tietoon kalastosta ja kalastuksesta.

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ilmenee, että se on perustanut arvion vahingon määrästä hakijan esittämiin istutusten kustannuksiin. Kalatalousmaksun määrän perusteena ei ole käytetty vahingon korvausoperustetta, vaan muun muassa kalastuksessa tapahtuneita kustannuksia lisääviä muutoksia, joista aiheutuu lisäkuluja. Perusteluissa on

mainittu erityisesti runsas verkkopyynti, joka heikentää istutusten tulosta ja vaikeuttaa emokalojen saantia. Kalastuksen lisäämistä, tarpeellisten pyyntikieltojen välttämistä ja pyynnin rajoituksettomuutta ei voi käyttää perusteena maksuvelvoitteen lisäämiselle.

Korotettu kalatalousmaksu on määrätty tulemaan voimaan jo vuonna 2009 eikä vasta sen jälkeen, kun päätös on saanut lainvoiman, koska vahinkoa on aiheutunut jo vuonna 2009. Kysymyksessä on lupamääräyksen muutos, joka ei voi tulla taannehtivasti voimaan. Toimenpiteitä vahingon kompensoimiseksi on toteutettu voimalaitoksen rakentamisesta lähtien.

Päätökseen ei sisälly yksilöityjä toimenpiteitä, laskelmaa eikä muutaakaan perustelua siitä, mihin kalatalousmaksun korotuksen määrä perustuu.

Pamilon voimalaitoksen lupaehtojen muuttamista koskevaan päätökseen 10.11.2008 nro 109/08/2 liittyvässä eriävässä mielipiteessä on todettu, että vähimmäisvirtaaman lisäämistä koskevasta hankkeesta saatavana merkittävänä hyötynä ei voi pitää pelkästään sitä, että sen jälkeen olisi mahdollista tutkimuksen avulla selvittää lisäjuoksutuksen merkitystä järvilohen luonnonmukaisen elinkierron palauttamisessa. Tässä asiassa on selvitetty, että luontaista lisääntymistä on elvytettävä ensisijaisesti Ala-Koitaajoessa, mikä edellyttää virtaaman lisäämistä joessa. Voimalaitosten velvoitteet perusteluineen liittyvät siinä määrin toisiinsa, että mahdollisesta Pamilon päätöksen kumoamisesta tai muuttamisesta tulee seurata myös Kaltimoa koskevan hakemuksen hylkääminen tai muuttaminen.

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

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

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

Valtioneuvosto on tehnyt 21.12.2006 periaatepäätöksen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta 2006–2016. Strategian lisäksi Suomella on toimintasuunnitelma biodiversiteetin suojelemiseksi. Järvilohesta ja sen suojelusta on laadittu useita suunnitelmia ja selvityksiä.

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

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

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

Strategiaan on tärkeimpinä toimenpiteinä kirjattu seuraavat toimenpiteet:

"(1) Perimän monimuotoisuutta täydentävän poikastuotannon tehostaminen luonnollisessa ympäristössä (Ala-Koitaajoki, Pielisjoen alaosan kosket), joka edellyttää virtaaman lisäystä Ala-Koitaajokeen.

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

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

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

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

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

Järvilohistrategia tähtää kannan säilyttämiseen ja parantamiseen. Strategian mukaan on oleellista pystyä ratkaisemaan järvilohikannan olemassaolo ja sen perinnöllinen monimuotoisuus pitkällä tähtäimellä. Strategiaa kartoitetaan ne toimenpiteet, jotka tarvitaan järvilohen säilyttämisen ja kestäväen käytön toteuttamiseksi. Strategian toteutuessa järvilohen virkistyskäyttömahdollisuuksien paraneminen olisi seurausta onnistuneesta kannan hoidosta, ei ensisijainen tavoite. Kannan elinvoimaisuuden säilyminen ja paraneminen toisi huomattavaa lisäarvoa Suomen sisävesien kalastukseen, sen virkistysarvoon ja taloudelliseen arvoon. Tärkeimmällä sijalla on kuitenkin koko ajan pidettävä järvilohikannan suojelua.

Nykyistä suurempia kalatalousmaksuja käytettäisiin osittain samoihin toimenpiteisiin kuin nykyisiäkin maksuja käytetään (istutukset), mutta lisäksi varat riittäisivät paremmin kattamaan kaikki ne toimenpiteet, joita nykyaikainen kalakantojen hoito vaatii. Kannan hoito edellyttää tässä tapauksessa korkeaa asiantuntemusta ja yhteistyötä toimenpiteiden toteutuksessa. Kun hoitotoimenpide yksinkertaisimmillaan on pelkkä istutus-tapahtuma, hoitokokonaisuus muodostuu järvilohen kohdalla laitospoikasten tuottamisen ja istuttamisen lisäksi istukkaiden ja koko kannan perinnöllisen laadun varmistamisesta ja toiminnan tuloksellisuuden seurannasta ja siihen liittyvästä toiminnan kehittämisestä. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää sitä, että Ala-Koitajoen ja Pielisjoen voimalaitosten kalataloudelliset velvoitteet muodostavat sellaisen kokonaisuuden, jotka yhdessä turvaavat järvilohen säilymisen.

Perinnöllisen monimuotoisuuden säilyttämisen vaatimus sekä kehittyneiden kalanviljelytekniikoiden ja luontaisten elinympäristöjen perustamisen kytkeminen säilyttämiseen on olennaista järvilohen säilymisen kannalta. Olennainen muutos tässä tapauksessa on muun muassa se, että hoidossa siirrytään pelkän kappalemääräisen kalanpoikasten istutusmäärän sijaan huolehtimaan kalanpoikasten laadusta kokonaisvaltaisesti, perinnöllinen rakenne turvaten.

Luonnonpoikasen ja viljellyn poikasen ero luonnossa menestymisen kannalta on vasta viime vuosien tutkimuksissa todistettu kohtalaisen korkealla luotettavuustasolla. Tulokset luonnonpoikasen eloonjäämisen hyväksi ovat tasoa noin kaksin–nelinkertaiset viljellyn poikasen eloonjäämiseen. Mainitut tutkimustulokset on perusteltua ottaa vakavasti huomioon hoitotoimia suunniteltaessa ja myös kalataloudellisia velvoitteita määrättäessä.

Aikaisemman uhanalaisuusluokituksen mukaan järvilohi oli määritetty luonnosta hävinneeksi, mutta alkuperäinen Saimaan järvilohikanta on kuitenkin vielä olemassa kalanviljelyn ansiosta. Luontainen lisääntymisen on ollut lähes nollatasoa. Vuonna 2010 Saimaan järvilohen luokitus muuttui äärimmäisen uhanalaiseksi. Luontaista lisääntymistä tulee saada aikaan mahdollisimman paljon ja vähintäänkin sen verran, että perinnöllisen monimuotoisuuden säilyminen myös jokipoikasvaiheessa saadaan turvattua. Syönnösvaelluksen aikana Saimaalla kalat joutuvat luonnonvalinnan kohteeksi. Niiltä osin asia on kunnossa. Käytännön hoitotoimet pitkältä ajalta osoittavat, että nykyoloissa tarvitaan kannan ylläpitämiseen noin 100 000 kappaletta kaksivuotiaista vaelluspoikasta. Määrällinen tavoite ei ole kahta–kolmea vuotta lukuun ottamatta toteutunut, vaan istutukset ovat vaihdelleet noin 50 000–80 000 poikasen tasolla, jotka on kustannettu suurelta osin valtion varoin.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä on muun muassa todettu, että "Vahingon määrää ei ole aikanaan selvitetty, eikä luotettavaa selvitystä ole enää saatavissa". Tilanne oli aikanaan lupaprosessien yhteydessä se, että kalatalousvahinkoja arvioitaessa ei tehty tarkkoihin tutkimuksiin, esimerkiksi sähkökalastuksiin, perustuvia inventointeja todellisista pienpoikas- ja vaelluspoikasmääristä. Eri osapuolien esittämät arviot poikastuotantomääristä perustuivat muista jokivesistä saatuihin tietoihin ja arvioihin. Arviointien perusteena oli myös tietoja Pielisjoen järvilohi- ja taimensaaliista menneiltä ajoilta. Siitä syystä ainoa varsin absoluuttinen lukuarvo tässä tarkastelussa on nyt koskialueiden pinta-ala vertailtaessa esimerkiksi eri voimalaitosten suhteellisia vahinko-osuuksia keskenään. Lähtökohtana on alusta alkaen ollut se, että ratkaisu perustetaan sekä mitattavissa olevien koskipinta-alojen suhteeseen että todellisiin hoitokuluihin.

Järvilohikannan hoidon kokonaiskulut nykyisin ovat noin 249 500 euroa, kuten hallinto-oikeus on todennut. Kevään 2011 hintatason mukaan pelkän järvilohen vaelluspoikasistutuksen kustannus ilman arvonlisäveroa on noin 190 000 euroa. Pielisjoella kannan hoidon kustannuksia syntyy istutusten lisäksi ainakin emokalapyynnin toteuttamisesta ja hoidon tuloksellisuuden seurannasta. Kalatalousmaksua tulisi käyttää myös voimalaitoksen yläpuolisen Ala-Koitajoen koskialueen hoitoon pienpoikasilla sekä hoidon tuloksellisuuden seurantaan siellä.

Saimaalle ollaan valmistelemassa yhteistyössä eri tahojen kanssa muun muassa järjestelyä, jossa vain eväleikkauksella merkityt kalat saataisiin ottaa saaliiksi. Rasvaevälliset kalat olisivat niin sanottuja luonnonpoikasia, joko tietty osa Pielisjoen istukkaista tai Ala-Koitajoen luonnontuotantoa. Niiden kalastaminen olisi kokonaan kielletty. Saimaalla on asetettu aiempaa laajempia kalastusrajoituksia muun muassa saimaannorpan takia ja järvilohen alamitta ollaan nostamassa kalastusalueiden toimesta 60 cm:iin.

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

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

Joensuun kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta on lausunnossaan esittänyt, että keskeinen kysymys kalatalousmaksussa on, kohdistuuko maksu oikeaan tahoon ja kohdistuuko maksulla saavutettava hyöty oikein. Voimalaitoksella on epäilemättä kalataloudellisia vaikutuksia Pielisjoella ja Saimaalla. Tämän seikan myös valittaja on myöntänyt. Hakemuksessa on esitetty taloudellisia perusteita kalatalousmaksun korottamiselle. Rakennus- ja ympäristölautakunta ei ole ottanut kantaa kalatalousmaksun määrään. Maksun määrääminen on kalatalousviranomaisten arviointiin perustuva asia.

UPM-Kymmene Oyj on vastaselityksessään esittänyt, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossa on painotettu järvilohen uhanalaisuutta, mutta ei ole esitetty, että tilanne olisi muuttunut.

Lausunnossa on esitetty Pielisen järvilohikannan kuolleen sukupuuttoon 1960-luvulla. Kuitenkin jo ennen voimalaitosten rakentamista järvilohisaaliit olivat vähentyneet huomattavasti 1800-luvun tai sitä aikaisemmasta tasosta katselmustoimituksissa todettujen luonnontilaa muuttaneiden Pielis- ja Ala-Koitajoen perkausten, patojen ja kanavien rakentamisen, uiton ja laivaliikenteen seurauksena. Koskien perkaukset olivat hävittäneet koskia ja kutualueita jo ennen voimalaitosten rakentamista. Jokeen nouseva saimaanlohi oli otettu viljelyyn jo 1940-luvun lopulla. Tästä syystä lohikannan elvyttäminen uutena velvoitteena vuonna 1958 rakennetun voimalaitoksen velvollisuudeksi puoli vuosisataa myöhemmin tehtävällä päätöksellä on vailla perusteita. Lain mukaan kalatalousmaksua voidaan korottaa, mikäli olosuhteissa on tapahtunut olennainen muutos. Kysymyksessä täytyy olla asiaan vaikuttava muutos, mutta sellaista perustetta tässä asiassa ei ole.

Katselmustoimituksissa on aikanaan viranomaisten toimesta selvitetty voimalaitosten rakentamisen vaikutus järvilohikantaan. Tällä hetkellä tietoa voimalaitosten rakentamista edeltävästä järvilohikannasta ei ole enempää kuin päätettäessä Kaltimon voimalaitoksen kalatalousvelvoitteesta vesioikeuden 28.6.1979 antamalla päätöksellä ja korkeimman hallinto-oikeuden 17.12.1980 antamalla velvoitteen sisällön lopullisesti määränneellä päätöksellä oli. Sen jälkeen on ainoastaan esitetty se tarkentava tieto, että Pielisjoessa on poikastuotantoalueita ollut luonnon tilan aikana 75–100 hehtaaria eli velvoitetta määrättäessä arvioitua vähemmän.

Kysymys on kokeiluluontoisen toiminnan rahoituksesta merkittävällä rahamäärällä. Ohjelman ja suunnitelmien lisäksi ei ole tutkittua kokemusperäistä tietoa siitä, että rahalla tuettu ohjelma johtaisi järvilohikannan elpymiseen. Kysymys ei esimerkiksi ole menetelmästä, joka olisi jo kokeiltuna ja sen positiiviset tulokset tiedossa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossa on lueteltu hakemuksen tueksi toimenpiteitä ainoastaan teoria- ja periaatetasolla. Kalatalousmaksun perusteena tulisi olla konkreettisia toimenpiteitä, joilla voimalaitoksen ja patoamisen vaikutuksia kompensoidaan. Kalanistutus on tavanomainen esimerkki kompensointitoimenpiteestä, jolla vesialueen kalastoa lisätään laadullisesti ja määrällisesti vastaamaan mahdollisuuksien mukaan tilannetta, joka kalaston suhteen vallitsisi, ellei patoa tai voimalaitosta olisi. Lähtökohtaisesti tarkoituksena on kalatalousmaksulla tehtävin istutuksin lisätä luontaisesti vesistössä esiintyviä kalalajeja. Kalatalousmaksu antaa kalatalousviranomaiselle harkinta- ja päätätävällän, mutta siihen pitää sisältyä myös vastuu kalatalousmaksulla suoritettujen toimenpiteiden tuloksellisuudesta. Lohikalojen istuttaminen harrastekalastajien iloksi ja kalastuslupien myynnin edistämiseksi tapahtuu eri intressissä.

Hallinto-oikeuden päätöksestä on seurauksena, että voimalaitos rahoittaa vuosittaisilla kalatalousmaksuilla tutkimusluontoisia toimenpiteitä, joiden onnistumisesta tai tuloksellisuudesta ei ole tietoa.

Nykyisinkin kalatalousmaksulla tehtävistä toimenpiteistä päättää kalatalousviranomainen. Kalanpoikasten kasvattajalta ostetaan kalanpoikasia, tehdään istutukset ja siirretään emokaloja. Lausunnossa on vastattu siihen, mitä uutta korotetulla maksulla aiotaan tehdä nykyisellä kalatalousmaksulla tehtäviin toimenpiteisiin verrattuna: järvilohen perimän monimuotoisuutta pyritään lisäämään poikastuotannolla, joka vaatii virtaaman lisäystä Ala-Koitajokeen.

Perimän monimuotoisuus on tavoite, jonka saavuttamisesta ei ole kokemusperäistä tietoa. Jollei Pamilon voimallaitosta voida velvoittaa virtaaman lisäyksen luovuttamiseen, perusteita Kaltimon voimallaitoksenkaan velvoittamiseen hankkeen rahoittamiseen ei ole. Käytännössä ei ole kehitetty, onko virtaaman luovutuksella merkitystä järvilohikannan luonnollisen elinkierron palauttamisessa.

Lausunnossa on esitetty, että nykyistä suurempia kalatalousmaksuja käytettäisiin osittain samoihin toimenpiteisiin kuin nykyisiäkin maksuja käytetään (istutukset), mutta lisäksi varat riittäisivät paremmin kattamaan kaikki ne toimenpiteet, joita nykyaikainen kalakantojen hoito vaatii. Sen jälkeen toimenpiteitä on lausunnossa kuvattu sanoilla "kannan hoito", "korkea asiantuntemus ja yhteistyö", "istukkaiden ja koko kannan perinnöllisen laadun varmistaminen". Lausunnossa on lisäksi todettu, että olennainen muutos on muun muassa se, että hoidossa siirrytään pelkän kappalemääräisen kalanpoikasten istutusmäärän sijaan huolehtimaan kalanpoikasten laadusta kokonaisvaltaisesti, perinnöllinen rakenne turvaten.

Lausunnossa ei ole eritelty konkreettisia toimenpiteitä, joiden kustannukset olisi toimenpidekohtaisesti arvioitu ja ilmoitettu. Toiminnan tuloksellisuuden seuranta on tullut tehdä jo nykyisin. Kalatalousmaksun käyttö on jo nyt kalatalousviranomaisen harkinnassa ja valittavissa, kunhan kysymyksessä on kalakannan säilyttämistä tarkoittava toimenpide Pielisjoessa ja sen kalataloudellisella vahinkoalueella Saimaalla. Jos kalatalousmaksu käytetään tutkimus- tai muuhun viranomaisen toimintaan, tuloksellisuudesta ei saada näytöä.

Emokalojen siirtoa tehdään jo nykyisin. Poikasistutukset Pielisjokeen ovat nykyisen kompensaation ja veloitteen peruste. Kalastuksen järjestäminen Suur-Saimaalla, Ala-Koitaajoelta Lappeenrantaan, kalastusalueittain järvilohen vaellus- ja syönnösalueilla kalastuskuolevuuden pienentämiseksi ei sisällä uutta nykyiseen verrattuna. Järvilohen uhanalaisuus ja kalastuskuolevuus ovat olleet tiedossa, ja jo kalastuslaki velvoittaa kalastuksen järjestämiseen. Strategiassa ei puhuta kalastuksen rajoittamisesta, kalastuskielloista tai rauhoittamisesta. Kalastajien mukaan koko istutuserästä saatu saalis on käytännössä korjattu talteen runsaan vuoden sisällä ja istutukset ovat tällaisella kalastuksella kannattamattomia.

Hakemuksessa on todettu, että vaikka lupahakemuksella tavoitellaan nimenomaan järvilohikannan säilymisen turvaamista, on lopullisena tavoitteena pitkällä tähtäimellä turvata lajin virkistykseellinen ja taloudellinen hyödyntäminen eri puolilla Suomea. Hakemuksen tarkoituksena on kaupallisen kalastustoiminnan kohteena olevan yhden lajin lisääminen.

Yleensä lajin suojelu edellyttää sen pyynnin/kuolevuuden voimakasta rajoittamista. Kalastusrajoitukset kalatalousviranomaisen on tuonut esiin vasta, kun niiden puuttuminen on otettu maksajien toimesta esille. Kalastusrajoitukset on kuitenkin esitetty vain väitteenomaisena mainintana siitä, että niitä suunnitellaan. Hakemusta ei ole näiltä osin täydennetty eikä päätökseen sisälly tästä velvoitteita.

Lausunnossa on vastauksena viitattu Järvilohistrategia-asiakirjan tekstiin ikään kuin teksti ja strategian olemassaolo johtaisi luonnosta hävinneen ja sukupuuttoon kuolleen järvilohikannan säilyttämiseen ja parantamiseen. Kysymyksessä on sinänsä ansiokas tutkimus ja suunnitelma ja pyrkimys on kannatettava, mutta voimalaitosten kalatalousmaksuja ei pidä määrätä sen perusteella eikä määrätä voimalaitoksia ohjelman tai yksittäisen lajin suojelun rahoittajiksi.

Lausunnossa ei ole selostettu, mitä konkreettisia muutoksia kalankasvatuksen menetelmissä olisi tapahtunut ja miten luontaista lisääntymistä tapahtuu istutusmäärien lisäämisen jälkeen. Kun poikaskuolevuuden on tutkimuksissa todettu johtuvan pääosin kuolemista pyydyksiin ja rajoituksettomasta kalastuksesta, tiedolla viljellyn tai luonnonpoikasen selviytymiskyvystä ei ole asiaan vaikuttavaa merkitystä. Luontaista lisääntymistä ei nyt tapahdu eikä varmuutta tai kokemusperäistä tietoa ole siitä, että luontainen lisääntyminen saataisiin viljelyteknisin keinoin onnistumaan.

Laillisia perusteita kalatalousmaksun korottamiseen moninkertaiseksi nykyiseen verrattuna ei ole. Kokonaiskulut 249 500 euroa eivät voi olla kalatalousmaksun peruste, vaan lähtökohtana tulee olla vesistöön rakentamisen kalataloudellinen kompensointi.

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

1. Kuurnan Voima Oy:n valitusta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 11.4.2011 Nro 11/0088/1 ja
2. Oy Vattenfall Sähkötuotanto Oy:n valitusta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 11.4.2011 Nro 11/0089/1.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Vaasan hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Itä-Suomen ympäristölupaviraston päätös saatetaan voimaan kuitenkin siten muutettuna, että kalatalousmaksua on maksettava 1.1.2013 alkaen.

2. UPM-Kymmene Oyj:n oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

Perustelut

1.

Sovellettu oikeusohje

Vesilain (264/1961) 2 luvun 22 §:n 4 momentin (88/2000) mukaan aluehallintovirasto (aikaisemmin ympäristölupavirasto) voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä.

Edellä mainitun vesilain kohdan muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 266/1984 vp), jonka perusteella vesilakia muutettiin lailla 467/1987, on 4 momentin lisäyksen perusteluna todettu muun muassa seuraavaa: ”Olosuhteet saattavat lupapäätöksen antamisen jälkeen muuttua. Kalanhoitovelvoite tai kalanhoitomaksu saattavat osoittautua ajan oloon epätarkoituksenmukaiseksi. Esimerkiksi kalatievelvoitteet eivät yleensä ole vastanneet tarkoitustaan. Lisäksi tutkimustieto ja teknistaloudelliset mahdollisuudet luovat edellytyksiä tarkoituksenmukaisten kalanhoitovelvoiteratkaisujen aikaansaamiseksi. Vesilaki tarjoaa eräitä keinoja puuttua lainvoimaiseen lupapäätökseen. Vesilain 2 luvun 27 ja 28 §:n sekä 10 luvun 25 §:n säännökset ovat niistä esimerkkejä. Sen sijaan varsinaista eri hanketyypeille yhteistä kalanhoitovelvoitteiden tarkistamiseen oikeuttavaa säännöstä olosuhteiden muuttumisen varalle ei laissa ole. Tämän vuoksi pykälän 4 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan kalanhoitovelvoitetta ja kalanhoitomaksua tulisi voida olosuhteiden olennaisesti muututtua tarkistaa. Ehdotuksen tavoitteena ei ole jo annettuihin lupiin liittyvien kalanhoitovelvoitteiden yleisen tarkistamisen käynnistäminen, vaan mahdollistaa nykyistä helpommin epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneiden kalanhoitovelvoitteiden ja -maksujen muuttaminen vastaamaan muuttuneita oloja”.

Kalatalousvelvoitteen muuttaminen

Kaltimon voimalaitos on rakennettu vesistöimikunnan 3.9.1955, 28.6.1956, 25.7.1957 ja 15.8.1958 antamien väliaikaisten lupapäätösten perusteella.

Itä-Suomen vesioikeus on 28.6.1979 päätöksellään N:o 57/Va/79, jota korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 17.12.1980 osittain muuttanut, myöntänyt lopullisen luvan Kaltimon voimalaitoksen rakentamiseen. Tuossa päätöksessä määrätty kalatalousmaksu oli 65 000 markkaa. Vuonna 2008 kalatalousmaksun suuruus oli 22 957,66 euroa.

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

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

Ala-Koitajoki on järvilohen lisääntymisalueena ollut merkittävä ja selviytysten mukaan se on edelleen potentiaalinen järvilohen poikasympäristönä. Pamilon voimalaitoksen vähimmäisjuoksutuksen lisäämisen tarkoituksena on varmistaa, että järvilohen poikastuotantoalue lisääntyy Ala-Koitajoessa riittävästi. Muuta vastaavaa korvaavaa aluetta ei ole voitu osoittaa.

Järvilohen suojelemiseksi on laadittu maa- ja metsätalousministeriön hyväksymä järvilohistrategia (Maa- ja metsätalousministeriö, Kala- ja riisitalhallinnon julkaisuja 66/2003). Strategia on vesilain 2 luvun 22 §:n 2 momentin mukainen suunnitelma. Suunnitelma luo pohjaa toimenpiteille, joiden avulla järvilohi voidaan palauttaa luonnonmukaisen elinkierron piiriin siten, että viljelyn ja istutusten osuutta voidaan vähentää. Valtioneuvosto on hyväksynyt 8.3.2012 periaatepäätöksen kansallisesta kalatiestrategiasta, jonka toiminta-ajatuksena on painopisteen siirtäminen istutuksista kalojen luontaisen lisääntymiskierron ylläpitämiseen ja palauttamiseen.

Asiassa on vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa tarkoitettuna olosuhteiden olennaisena muutoksena pidettävä sitä, että saimaanlohen viljelyistutukset eivät ole toteutettavissa tehokkaasti aiemmilla toimilla ja saimaanlohen säilymisen kannalta on syytä viljelyistutusten lisäksi pyrkiä tukemaan luonnonmukaista lisääntymistä. Edellytykset kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi ovat siten olemassa.

Kalatalousmaksun määrän tulee perustua voimalaitoksen aiheuttamaan kalataloudelliseen haittaan. Uudet toimet saimaanlohen kannan tukemiseksi edellyttävät uusia kalanviljelytekniisiä keinoja. Kalanviljelyn kustannuksia lisäävät tällöin muun muassa emokalakantojen säilytys ja edes osittain luonnonkierron läpikäyneiden poikasten tuottaminen emokaloiksi. Kalatalousmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon, että Pielisjoen voimalaitosten rakentamisen jälkeen järvi-alueen kohdistuva kalastuspaine Saimaan alueella on muuttunut ja että tästä kalastusolojen muutoksesta johtuvaa kalaston hoitokustannusten lisääntymistä ei voida sisällyttää voimalaitosten kalatalousvelvoitteisiin. Kalatalousmaksulla toteutettavan kalatalousvelvoitteen piiriin eivät myöskään kuulu viljelyistukkaiden merkintä tai kalastuksen muu yleinen valvonta. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että voimalaitoksen rakentamisaikaan järvi-alueen kantoihin ovat vaikuttaneet myös muut tekijät, vaikka joen sulkeminen nykyisin estää joka tapauksessa kalan nousun.

Hallinto-oikeus on katsonut, että hakijan esittämä selvitys kalanviljelykuluista on ollut lähtökohtaisesti hyväksyttävä kalatalousmaksun pohjaksi. Lisäksi on voitu ottaa huomioon myös emokalapyynnin välttämättömät kustannukset. Kalatalousmaksun kokonaisuutta arvioitaessa on lisäksi otettu huomioon myös muille kalakannoille aiheutuvat vahingot. Kalatalousmaksun laskennallinen kokonaismäärä on tällöin hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ollut 249 500 euroa vuodessa. Tämä summa on ositettu kolmen voimalan luvanhaltijoille voimalaitosten padottamien koskipinta-alojen suhteessa. Korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että hyväksyttävää kokonaiskustannusta ja tehtyä ositusta on pidettävä lähinnä arvioina, joilla voidaan osoittaa vain viitteellisesti voimalaitosten aiheuttama kalataloudellinen haitta ja kunkin voimalaitoksen osuus siitä.

Edellä todetun vuoksi ja kun asiassa ei ole esitetty yksityiskohtaisia selvityksiä voimalaitosten aiheuttaman kalataloudellisen haitan suuruudesta tai hoitokustannuksia koskevia selvityksiä, jotka puoltaisivat kalatalousmaksun määräämistä suuremmaksi kuin ympäristölupavirasto on päätöksessään määrännyt, hallinto-oikeuden päätös on kumottava ja ympäristölupaviraston päätös saatettava voimaan maksun määrän osalta.

Kalatalousmaksun alkamisajankohta

Kalatalousmaksu on julkisoikeudellinen maksu, jonka tarkoituksena on rahakorvauksista poiketen vähentää hankkeesta sekä yleiselle että yksityiselle kalatalousedulle koituvia menetyksiä. Kalatalousmaksu, joka on tapauskohtaisesti vaihtoehtoinen vesilain 2 luvun 22 §:ssä tarkoitetun toimenpidevelvoitteen kanssa, ei ole vesilain 11 luvussa tarkoitettu korvaus.

Edellä lausuttuun nähden muutettua määräystä kalatalousmaksusta on noudatettava siitä lukien kun päätös on lainvoimainen. Päätöksen antamisvuoden osalta maksu on kuitenkin mahdollista määrätä suoritettavaksi kokonaan, koska maksu on luonteeltaan vuosittain suoritettava.

2. Osaksi asian laatuun ja osaksi sen lopputulokseen nähden ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, UPM-Kymmene Oyj:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi

Sakari Vanhala

Hannu Ranta

Mika Seppälä (t)

Jukka Lindstedt

Mikael Hildén

Rauno Pääkkönen

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos Tuulia Riikonen

Jakelu

Päätös
Jäljennös

UPM-Kymmene Oyj, oikeudenkäyntimaksu 226 euroa
Vaasan hallinto-oikeus
Joensuun kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta
Joensuun kaupunginhallitus
Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kalatalousyksikkö
Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue
Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kalatalousyksikkö
Itä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristölupavastuualue
Suomen ympäristökeskus
Maa- ja metsätalousministeriö
Ympäristöministeriö