

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (24)
29.1.2013
Taltionumero
356
Diaarinumero
1607/1/11

Asia Valitus vesitalousasiassa
Valittaja Kuurnan Voima Oy, Joensuu
Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 11.4.2011 nro 11/0088/1

Asian aikaisempi käsittely

Itä-Suomen ympäristölupavirasto on päätöksellään 10.11.2008 Nro 108/08/2 Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskus) hakemuksesta muuttanut Kuurnan voimalaitoksen päätöksen N:o 121/Va/73 lupamääräyksen kohdan A. kuulumaan seuraavasti:

"Luvan saajan on maksettava vuodesta 2009 lähtien Kuurnan voimalaitoksen rakentamisesta kalakannoille ja kalastukselle aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi Pohjois-Karjalan TE-keskukselle vuosittain tammikuun loppuun mennessä kalatalousmaksua 39 500 euroa. Pohjois-Karjalan TE-keskuksen on käytettävä varat kalojen istutukseen ja muihin kalakannan säilyttämistä tarkoittaviin toimenpiteisiin Kuurnan voimalaitoshankkeen vaikutuspiirissä olevalla vesialueella."

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 mainittua vesilain kohtaa koskevassa vesilain muutosta 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 parantumisen, lisäksi myös kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen.

Tietämys Pielisjoen menetetyn poikastuotannon merkityksestä Saimaan järviolohikannalle on tarkentunut, mutta perustiedot menetyksen määrästä (poikastuotantoalueet ja niiden tuotantomäärä/ha sekä voimalaitosrakentamisen lisäksi muiden koskialueiden 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 kalanviljelyteknisistä 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 (Itä-Suomen vesioikeus 25.2.1974 ja KHO 8.5.1975, 23 000 mk/v eli 13 152,29 euroa/v vuonna 2008), vaikka velvoitteen sanamuodon – "käytettävä varat kalojen istutukseen ja muihin kalakannan säilyttämisestä tarkoitaviin toimenpiteisiin Kuurnan voimalaitoshankkeen vaikutuspiirissä olevalla vesialueella" – voidaan katsoa edellyttäneen saimaanlohikannan säilyttämistä.

Järviloheen kohdistuva kalastuspaine on muuttunut Saimaan järviolueella 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 kalastuspaikneessa 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 nykyisestäään 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

Kuurnan Voima Oy:n hakemuksen hylkäämistä koskevan vaatimuksen osalta ympäristölupavirasto on sen hyläten viitannut ratkaisun perusteissa lausuttuun. Kalastuksen valvontakuluja ei ole sisällytetty kalatalousmaksun määrään. Pielisjoen voimalaitosten maksuosuuksia yhteenlasketusta kalatalousmaksusta ei ole muutettu.

Yhtiön kuluja koskeva korvausvaatimus on hylätty. Päätöksen lopputulos huomioon ottaen ei ole perusteita kulujen määräämisestä hakijan maksettavaksi.

Muiden muistutuksien vaatimukset on päätöksessä otettu huomioon.

Ympäristölupaviraston soveltamat oikeusohjeet

Vesilaki (264/1961) 2 luku 22 § 4 momentti ja 16 luku 26 §

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on hylännyt Kuurnan Voima Oy:n ympäristölupaviraston päätöksestä tekemän valituksen.

Hallinto-oikeus on Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksikön valituksen hyväksyen muuttanut Kuurnan voimalaitoksen päätöksen N:o 121/Va/73 lupamääräyksen kohdan A. kuulumaan seuraavasti (*muutokset kursivilla*):

Luvan saajan on maksettava vuodesta 2009 lähtien Kuurnan voimalaitoksen rakentamisesta kalakannoille ja kalastukselle aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi *Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle* vuosittain tammikuun loppuun mennessä kalatalousmaksua *74 850 euroa*. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen on käytettävä varat kalojen istutukseen ja muihin kalakannan säilyttämisestä tarkoitaviin toimenpiteisiin Kuurnan voimalaitoshankkeen vaikutuspiirissä olevalla vesialueella.

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 Kuurnan voimalaitokselle on myönnetty vesioikeudellinen lupa vuonna 1971, Kaltimon voimalaitokselle vuonna 1958 ja Pamilon laitokselle vuonna 1955. Jokainen voimalaitos ja laitokset yhdessä estävät kalan nousun ylemmäksi Pielisjoen vesistöissä. Padottamalla ylävettä voimalaitokset ovat muuttaneet joen uoma koskineen virtakutuisten kalojen kudulle ja poikastuotannolle keltottomaksi. 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 nopeasti johtaa 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 vesistössä. 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 sen luvassa nyt määrätystä ohitusjuoksutuksesta.

Hallinto-oikeuden soveltama oikeusohje

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

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Kuurnan Voima Oy on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset kumotaan ja yhtiö vapautetaan kaikesta vaaditusta maksuvelvollisuudesta tai että maksuvelvollisuutta joka tapauksessa alennetaan. Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on velvoitettava korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut korkeineen.

Yhtiö on uudistanut asiassa aikaisemmin lausumansa. Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että voimalaitokset ovat padottamalla ylävettä muuttaneet joen uomaa koskineen virtakutuisten kalojen kudulle ja poikastuotannolle kelvottomaksi, eli että voimalaitokset olisivat aiheuttaneet virtakutuisten kalojen menetyksen Pielisjoessa ja Ylä-Koitajoessa.

Valituksessa yksilöidyistä luonnontilan muutoksista ja runsaasta kalastamisesta on ollut seurauksena se, että virtakutuisia kaloja ei ole enää ollut silloin, kun voimalaitoksia alettiin rakentaa. Päätöksessä todetaan asia liian lievästi sanomalla, että Pielisjoen vesistö oli muuttunut ihmisen muusta kuin voimalaitostoiminnasta johtuen kalakannoille epäedulliseksi. Senaatti määräsi jo vuonna 1913 Pielisjokeen rakennettavaksi ja kunnossapidettäväksi kalanviljelylaitoksen. Pielisjokeen nouseva saimaanlohi oli viljelyn varassa jo 1940-luvulla.

Hakemuksesta ilmenee, että jo vuodelta 1946 on saalispäiväkirjoja, jotka osittavat tuolloin viljelyä varten pyydetyksi emokaloja. Valituksessa yksilöidystä saalispäiväkirjoista ja kirjallisuudesta ilmenee lähtökohtatilan-teen yhtiön voimalaitosta rakennettaessa olleen, että lohi oli kalastettu loppuun jo ennen voimalaitoksia. Sen luontaiset kutupaikat oli tuhottu uiton ja laivaliikenteen vaatimien rakennelmien vuoksi.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan lupaharkinnassa mahdollisesti tehdyt vahingonarviot eivät ole tiedossa eikä määrätyn maksun laskentaperuste ilmene lupapäätösten perusteluista.

Maataloushallitus oli jo Itä-Suomen vesioikeudessa vaatinut Kyösti Mäkinen teokseen "Pielisjoen ja Koitajoen rakentamisen kalataloudelliset vaikutukset ja ehdotukset kompensatiotoimiksi" viitaten, että yhtiön

olisi suoritettava vuosittain 36 000 markkaa käytettäväksi maataloushallituksen määräämällä tavalla kalakannan säilyttämistä tarkoitaviin toimenpiteisiin. Korkein hallinto-oikeus antoi muun muassa maataloushallituksen valituksesta asiassa päätöksensä 11.2.1969. Vuotuinen maksu nostettiin valituksen johdosta 10 000 markkaan.

Toisen vaiheen käsittelyssä kalatalouskompensatioon palattiin ja maksu määrättiin 23 000 markaksi. Se perustui mittavaan pohdintaan ja selvityksiin, jotka ilmenevät toisen vaiheen katselmuskirjasta. Sen perusteella katselmuskirjassa saadaan yhtiön vuotuiseksi maksuvelvollisuudeksi 17 000 markkaa, mikä perustui laskelmaan, että poikastuotantoalue olisi 80 ha ja tuotanto 150 poikasta/ha. Poikasen hinta olisi 1,80 markkaa. Kun määrästä vähennetään suunnittelun aikaan samaa kustannushyötyä, oli korvattava vahinko 17 000 markkaa. Vesioikeus määräsi 25.2.1974, että korvauksille on maksettava toimitusmiesten ehdottamille määrille 35 prosentin inflaatiokorotus. Vesiylioikeus pysytti päätöksen.

Hallinto-oikeuden päätös ei perustu oikeaan lähtökohtaan. Vesioikeus hyväksyi toisen vaiheen päätöksellään toimitusmiesten esityksen, mutta korotti sitä inflaation vuoksi 35 prosentilla ja pysytti näin saadun 22 950 markkaa 23 000 markkana. Toimitusmiesten esitys taas perustui avoimeen pohdiskeluun eri asiantuntijoiden kannanottojen välillä samoin kuin myös viran puolesta hankittuun selvitykseen poikasten hinnasta. Kun hallinto-oikeuden päätöksessä virheellisesti katsotaan, ettei vahingon määrää ole aikoinaan selvitetty ja väitetään, ettei selvitystä ole enää saatavissa, vaan vahingon määrä on arvioitu. Hallinto-oikeus on sivuuttanut yhtiön vaatimukset siitä, että hakijan tulisi esittää jotain näyttöä kustannuksista. Perustetta arviointiin ei ole ollut, koska hakijalla olisi ollut mahdollisuus esittää yhtiön esittämästä näytöstä poikkeavaa selvitystä kustannuksista.

Kalakompensaatiot tulisi arvioida uudelleen nykyaikaisten vaatimusten, tarpeiden ja tietojen pohjalta. Hakemuksessa on avattu koko lupapäätös, koska työ- ja elinkeinokeskuksen mielestä lupaa myönnettäessä ei ollut kattavia tietoja. Lupapäätös on kuitenkin perustunut asiantuntijalausuntoihin. Maksu on määrätty käytettäväksi vahinkojen ehkäisemiseen tai vähentämiseen. Hakemuksessa ja hallinto-oikeuden päätöksessä kalatalousmaksu on irrotettu vahingosta ja sen korvaamisesta.

Kuurnan Voima Oy:n velvollisuus ei ole ylläpitää ja edistää aiheutetun haitan ulkopuolella olevia etuja. Tästä syystä korvausta ei voida määrätä eikä muuttaa esimerkiksi kalastajien pohjattoman saalistarpeen perusteella. Maksu ei ole käynyt epätarkoituksenmukaiseksi sen vuoksi, että kalastuksen tarpeista on luotu olotila, joka sitoo varoja aikaisempaa enemmän. Olosuhteiden muutoksena ei voi pitää sitä, että olosuhteita

tietoisesti muutetaan aikaisemmasta. Se, että maksu on istutusmäärien tai kalalajien suhteen epätarkoituksenmukainen, ei ole peruste muuttaa maksuvelvollisuutta, koska Kuurnan Voima Oy ei pysty vaikuttamaan siihen, mitä istutetaan.

Vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin 1 lause muuttuneiden olosuhteiden vaikutuksesta perustuu hallituksen esitykseen 266/1984. Lainmuutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sanotaan: "Tämän vuoksi pykälän 4 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan kalanhoitovelvoitetta ja kalanhoitomaksua tulisi voida olosuhteiden olennaisesti muuttuttua tarkistaa. Ehdotuksen tavoitteena ei ole jo annettuihin lupiin liittyvien kalanhoitovelvoitteiden yleisen tarkistamisen käynnistäminen, vaan mahdollistaa nykyistä helpommin epätarkoituksen mukaiseksi osoittautuneiden kalanhoitovelvoitteiden ja -maksujen muuttaminen vastaamaan muuttuneita oloja".

Olosuhteet eivät ole olennaisesti muuttuneet. Olosuhteiden muutoksena ei voida pitää sitä, että järvilohen saalismääristä, poikastuotantomääristä, poikastuotantoalueista ja niin edelleen on eri mielipiteitä. Hakemuksessa niistä on esitetty yksi mielipide.

Hallinto-oikeuden päätöksessä viitataan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun KHO 2004:98, vaikka maatalousministeriö antamassaan lausunnossa katsoi, ettei päätökseen liity ennakkopäätösluonteisia elementtejä. Hallinto-oikeuden päätöksessä on katsottu, että jo pelkkä kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen olisi olosuhteiden muutos. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen liittyi Kokemäenjoen veden laadussa tapahtuneeseen olennaiseen muutokseen. Olosuhteelle annetaan hallinto-oikeuden päätöksessä vieras ja uusi sisältö. Tähän asti olosuhteena on pidetty havaittavissa olevaa asioiden tilaa. Tilanteen on oltava esimerkiksi fyysisesti havaittavissa.

Käsitys kutu- ja poikastuotantoalueiden suuruudesta on muuttunut yhtiön eduksi. Mäkinen on edellä mainitussa kirjoituksessaan esittänyt Pielisjoen kutualueen suuruudeksi 188 ha, josta Kuurnan osuus olisi ollut 80 ha, mikä on toisen vaiheen katselmuskirjassa hyväksytty laskentaperusteeksi. Alueeseen on laskettu mukaan kaikki koski- ja virta-alueet, jotka asiantuntija-arvion mukaan soveltuvat lohen ja taimenen poikasten elinalueiksi. Yhtiö on kiistänyt tiedon oikeellisuuden, koska uudemmassa tutkimuksessa todetaan, että "hyvälaatuista poikastuotantoaluetta on ollut luonnontilan aikana 75–100 ha". Suhteutettuna tämä tarkoittaa sitä, että Kuurnan Voima Oy:n poikastuotantoaluetta todellisuudessa on ollut nykytietämyksen valossa alle puolet, eli 31–42 ha, aikaisemmin luullusta 80 ha:sta. Tieto koskee luonnontilaa, jossa Pielisjoki ei uiton ja laivaliikenteen vuoksi voimalaitoksia rakennettaessa enää ollut. Tämä selittänee

myös sitä, että asiantuntijoiden arviot saalismääristä vaihtelivat. Poikas-
tuotanto on ollut alueiden pienemmän koon vuoksi vähäisempää kuin
toimitusten aikana arvioitiin.

Yhtiö on toisen vaiheen lupamenettelyssä määrätty maksamaan kompen-
saatiota täydellisen menetyksen perusteella. Kuitenkin hakemuksessa on
todettu, että lohen ja taimenen poikasten elinalueeksi soveltuvaa aluetta
on yhtiön osalta alajuoksulla jäljellä 4–8 hehtaaria. Nykytietämyksen pe-
rusteella menetys ei ole ollutkaan täydellinen.

Hakemuksessa esitetään Mäkisen vuonna 1972 antamana tietona, että
Pielisjoki olisi tuottanut 100 000 poikasta vuodessa. Mäkinen käytti
vuonna 1964 samaa 100 000 poikasen määrään johtavaa 400 poikasta
hehtaarille. Järvilohistrategiassa ilmoitetaan poikastuotantolukuna sama
400 poikasta hehtaarille. Ossi Seppovaara on todennut kirjoituksessaan
"Teollisuuden ja uiton vaikutuksista Pielis- ja Koitajoen kalatalouteen ja
aiheutuneen haitan korvaaminen, 1965", että "voidaan pitää varmana,
että ei ennen vuotta 1955, jolloin Pamilon voimalaitos rakennettiin, joki-
alueen poikastuotanto ole voinut olla läheskään 400 vaellusikäistä poi-
kasta hehtaaria kohden. Tällaiset luvut saattavat nähtävästi tulla kysy-
mykseen rauhoitetuissa järviolueemme koskivesissä".

Toisen vaiheen katselmuskirjassa todetaan, että Mäkinen ja Seppovaara
tarkoittavat eri asioita. Mäkinen tarkoittaa tilannetta, että Pielisjoki oli
luonnontilainen ja Seppovaara tilannetta ennen voimalaitosten rakenta-
mista. Tietämyksen taso ei siis ole muuttunut poikastuotannon määrän
suhteen siitä, mitä se on ollut lupaa myönnettäessä. Asiaa ei poikastuo-
tannon määränkään osalta voida avata uudelleen mistään muusta syystä
kuin että olosuhteissa olisi tapahtunut olennainen muutos. Nykyaikainen
tietämys poikastuotannon määrässä ei ole muuttunut siitä, mitä se oli
Kuurnan Voima Oy:n voimalaitosta rakennettaessa. Jo tuolloin oli esillä
toimituksessa Mäkisen arvio 400 poikasta hehtaarille. Perustellusti toi-
mituksessa päädyttiin 150 poikaseen hehtaarille. Tuokin määrä oli teo-
reettinen, koska nousukaloja ei enää ollut. Luvulla haettiin kompensaa-
tiota sille, mikä tuotanto olisi voinut olla. Hakemuksessa ei ole osoitettu,
että arvion perusteissa olisi virhe.

Hallinto-oikeuden päätöksessä otaksutaan kalatalousmaksu tarkoitetun
käytettäväksi kalan poikasten istuttamiseen. Vesioikeuden päätöksen
mukaan "Ministeriön on käytettävä varat kalojen istutukseen ja muihin
kalakannan säilyttämistä tarkoittaviin toimenpiteisiin Kuurnan voimalai-
toshankkeen vaikutuspiirissä olevalla vesialueella". Lupaehto on niin
laaja, että se mahdollistaa varojen ohjaamisen moniin kalataloudellisiin
toimenpiteisiin.

Yhtiö ei pysty vaikuttamaan siihen, mihin varat käytetään. Hakemuksen ja valituksen hyväksymistä ei voi perustaa siihen, että jokin olosuhde vaatisi kohdentamaan varoja sellaiseen tarkoitukseen, johon niitä ei aikanaan olisi määrätty.

Hallinto-oikeuden päätöksestä ei ilmene, millä tavoin käsitys kalakannan säilyttämisestä viljelyolosuhteissa ja perinnöllisyyden merkityksestä on muuttunut. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksenkin mukaan lohi oli viljelyn varassa jo ennen voimalaitoksia. Kalakanta on säilynyt, vaikka sitä on viljelty jo vuodesta 1913 lukien. Saimaanlohi on ollut yksinomaan viljelyn varassa vuodesta 1945 lukien. Viljelyyn ei olisi ollut tarvetta, jos luonnonkierto olisi toiminut. Hakemuksen mukaan järvilohi luokitellaan uusimmassa IUCN:n luokituksessa "luonnosta hävinneeksi". Näissä olosuhteissa ei käsityksen muutoksella ole merkitystä.

Kaikkien voimalaitosten rakentamisen hetkellä on ollut tiedossa, että kala ei nouse kutemaan. Siihen on ollut useita syitä. Nousukala oli kalastettu loppuun. Uitto ja laivaliikenne ja niitä varten tehdyt rakenteet olivat tuhonneet sen luontaiset lisääntymispaikat. Saimaanlohen ominaisuuksiin saattoi kuulua se, ettei se noussut ainakaan niin suuressa määrin kuin merilohi.

Pielisjoen veden laatu ei ole suosinut kalan nousua. Mäkinen toteaa kirjoituksessaan ”Jokien rakentamisen vaikutus vaeltavien lohilajien poikastuotantoon Suomessa, 1972”, että lohi ei mielellään nouse jokeen, jossa väriluku on 90 tai enemmän. Pielisjoesta Kaltimosta tehdyt värilukututkimukset osoittavat, että yli kahdesta sadasta havaintokerrasta väriluku yli neljänneksessä havainnoista on ollut 90 tai enemmän. Tähän nähden Pielisjoen veden laatu ei ole ollut sellainen, että järvilohi olisi siihen noussut kutemaan ainakaan siinä määrin kuin hakemuksessa esitetään.

Hakemuksessa ei kuvata sitä, miten luonnonkierto olisi tarkoitus järjestää. Mitään näyttöä ei ole siitä, että Pamilon ohjuoksutukset toisivat luontaisen lisääntymispaikan, jos ne saataisiin alkamaan. Vaikka niin tapahtuisikin, luonnonkierto ei toteudu muuta kuin Kaltimon ja Kuurnan voimalaitosten yläpuolisella alueella, koska kala ei pääse laskeutumaan Saimaalle. On myös osoitettu, että Pielisen lohi ei mielellään laskeutunut Pielisjokea Saimaaseen.

Omaehtoiseen kalakannan itsensä tuottamaan jatkuvaan kiertoon ei voida päästä. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan luonnonkiertoon pyritään siten, että pyritään saamaan vuosittain emokaloja luonnosta. Näin tehdään jatkuvasti. Emokalojen suhteen olosuhteet eivät ole muuttuneet miksikään. Päinvastoin yhtiö on osoittanut, että sen maalle on rakennettu puiteohjelmaa toteuttava emokalojen pyyntilaitteisto. Emokalojen

pyynnissä tai käsittelyssä ei ole näytetty tapahtuneen mitään sellaisia olosuhteiden muutoksia, jotka lisääisivät kustannuksia. Emokalojen vähäisyys johtuu siitä, että ne kalastetaan ennen aikojaan. Sama mikä tapahtui ennen voimalaitoksia, tapahtuu edelleenkin.

Mikään ei estä jatkokasvattamista poikasia vesistöissä. Yhtiö on osoittanut, että sen maksamalla kalatalousmaksulla saadaan istutettua jopa viisinkertainen määrä 1-vuotiaita poikasia verrattuna 2-vuotiaisiin poikaisiin.

Luonnonvaraneuvosto on vuonna 1990 todennut, ettei väitetystä perimän kapeudesta huolimatta mitään järvilohikannan romahtamista ole 16 vuoteen tapahtunut. Kun järvilohi on ollut viljelyn varassa ainakin 1940-luvun puolivälistä, ei kannan romahtamista tosiasiasa ole tapahtunut 70 vuoteen. Puiteohjelma toteaa, että hakijan tavoite – järvilohen elinkelpoisuuden säilyttäminen – saavutetaan 30 000 lohien istuttamisella. Tämä tavoite pystytään saavuttamaan nykyisillä kalatalousmaksuilla. Mikään olosuhde ei ole muuttunut niin, että voimalaitoksia edeltänyttä olotilaa tulisi muuttaa ainakaan voimalaitosten kustannuksella. Hakemus lähtee kalastuksen tarpeista. Jos sen tarpeista nousseet kustannukset peritään yhtiöltä, ei aiheuttaja maksaa -periaate toteudu.

Hakemuksessa ei ole esitetty kustannuslaskelmia. Vaadittu maksu on ylimitoitettu. Nykyinen maksu riittää edelleen hyvin kattamaan menetykset.

Hallinto-oikeuden päätös perustuu arvioon sellaisessa tilanteessa, jossa hakijalla olisi ollut mahdollisuus esittää suunnitelmat luonnonkierron toteuttamiseksi ja sen kustannusvaikutukset. Päätös perustuu moninkertaisille arvioille ilman, että otetaan kiinnekohtaa lupapäätöksen perusteena oleviin laskelmiin tai siihen, mitä nykyisellä maksulla voidaan toteuttaa. Arvioon ei olisi pitänyt mennä tilanteessa, jossa hakijalla olisi ollut mahdollisuus esittää näyttö kuluista. Hallinto-oikeudella ei olisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 6 §:n periaatteen nojalla ollut oikeutta arvioida määrää. Arviossa ei ole noudatettu varovaisuuden periaatetta eikä sitä ole tehty kohtuuden mukaan.

Yhtiö on omalla panoksellaan ollut edesauttamassa kalojen määrän lisääntymistä ja kalastuksen kasvua. Se ei ole velvollinen kustantamaan kalastusta. Päätöksessä on katsottu, että vahinkoa on tullut jo vuonna 2009. Yhtiön voimalaitos on rakennettu viimeksi. Sen osuutta maksusta tulisi alentaa sen vuoksi, että se on lyhyimmän ajan aiheuttanut vahinkoa. Muut voimalaitokset olivat tosiasiasa aiheuttaneet vahingon. Mitään kompensatiota ei tule määrätä maksettavaksi takautuvasti.

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 kestäväen käytön strategiasta 2006–2016. Strategian lisäksi Suomella on toimintasuunnitelma biodiversiteetin suojelemiseksi. Järvilohesta ja sen suojelusta on laadittu useita suunnitelmia ja selvityksiä.

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

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

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

Strategiaan on tärkeimpinä toimenpiteinä kirjattu seuraavat toimenpiteet:

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

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

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

(4) Kalastuksen järjestäminen Suur-Saimaalla, Ala-Koitajoelta Lappeenrantaan, kalastusalueittain 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. Strategiaassa 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.

Luontaista lisääntymistä tulee saada aikaan mahdollisimman paljon ja vähintäänkin sen verran, että perinnöllisen monimuotoisuuden säilyminen myös jokipoikasvaiheessa saadaan turvattua. Syönnösvaelluksen aikana kalat joutuvat Saimaalla luonnonvalinnan kohteeksi ja niiltä osin asia on kunnossa. Käytännön hoitotoimet pitkältä ajalta osoittavat, että nykyoloissa kannan ylläpitämiseen tarvitaan noin 100 000 kappaletta 2-vuotiasta vaelluspoikasta. Määrällinen tavoite ei ole 2–3 vuotta lukuun ottamatta toteutunut, vaan istutukset ovat viime vuosina vaihdelleet noin 50 000–80 000 poikasen tasolla, jotka on kustannettu suurelta osin valtion varoin.

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 meneiltä ajoilta. Siitä syystä ainoa varsin absoluuttinen lukuarvo tässä tarkastelussa on nyt koskialueiden pinta-ala vertailtaessa esimerkiksi eri

voimalaitosten suhteellisia vahinko-osuuksia keskenään. 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 arvonalisäveroa 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 luonnonpoikasista, 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. Rakennus- ja ympäristölautakunta ei ole ottanut kantaa kalatalousmaksun määrään. Maksun määrääminen on kalatalousviranomaisten arviointiin perustuva asia.

Kuurnan Voima Oy on vastaselityksessään esittänyt, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen esille tuomat yleiset näkökohdat eivät ole sellaisia olosuhteita, jotka oikeuttaisivat muuttamaan aikaisempia lupaehtoja. Niissä ei tuoda esille mitään sellaisia konkreettisia toimia, jotka olisi toteutettava yhtiön kustannuksella.

Järvilohi on nyt luokiteltu äärimmäisen uhanalaiseksi lajiksi sen oltua aikaisemmin luonnosta hävinnyt laji. Luokituksen muutos osoittaa, että olosuhteet eivät ole muuttuneet ainakaan huonommiksi siitä, mitä ne olivat silloin, kun Kuurnan voimalaitos rakennettiin. Yhtiö on ympäristölupavirastolle tekemässään muistutuksessa tuonut esille, että lohi oli kalastettu loppuun jo ennen voimalaitoksen rakentamista ja kertonut, mikä tilanne oli silloin, kun Kuurnan voimalaitos rakennettiin. Jo vuonna 1915 todettiin, että jos joku lohi nyttemmin on näiltä vesiltä saatu, katsotaan se Pielisjärveltä laskeutuneeksi loheksi.

Strategian toimenpideohjelmaa ei voida ottaa perustaksi olosuhteiden muuttumiselle. Asiassa ei ole kysymys siitä, että strategian toteutuminen turvaisi järvilohikannan säilymisen perinnöllisesti monimuotoisena ja elinvoimaisena kantana Suomessa. Kanta ei ole ollut elinvoimainen silloin, kun Kuurnan voimalaitosta rakennettiin. Lohi oli kalastettu loppuun. Sen kanta oli ollut viljelyn varassa ainakin 1940-luvun puolesta välistä. Voimalaitoksille määrätyillä maksuilla kanta on pidetty vähintään sellaisena kuin se oli ennen voimalaitoksia.

Strategiaan merkityt tärkeimmät toimenpiteet ovat tavoitteita. Ne eivät perustu olosuhteiden muutokseen. Virtaaman lisäys Ala-Koitajokeen voidaan toteuttaa ilman Kuurnan Voima Oy:n osallistumista. Poikastuotannon tehostaminen lisäämällä virtausta Ala-Koitajoessa ei muuta tilannetta miksikään. Kalat eivät lisääntyisi luontaisesti Ala-Koitajoessa, vaan viljely tapahtuisi edelleen laitoksissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei ole tuonut esille uhkia, joita poikasten siirrosta Ala-Koitajokeen ja Ala-Koitajoesta Saimaaseen saattaa aiheutua. Kuvattu toimenpide ei edelleenkään johda täydelliseen luonnonkiertoon. Kalojen siirtäminen mahdollisesti useammankin kerran paikasta toiseen saattaa aiheuttaa erilaisten kalatautien leviämisen mahdollisuuden ja kalojen runsaan kuoleamisen.

Viljelyssä olevia emokalastoja uusitaan vuosittain järvivaellukselta palaavien emojen mädistä ja maidista jo nyt. Kun strategiassa kerrotaan, että uusiminen edellyttää vähintään 25 koirasta ja naarasta, tämäkin voidaan toteuttaa jo nyt. Todennäköisesti jo nyt voidaan saada 50+50 emokalaa. Emokalojen kalastusta on tehty tarpeen mukaan. Emokalojen kalastus on lopetettu, ei suinkaan silloin, kun kaloja on saatu 25+25, vaan jostain muusta syystä.

Kalojen lisäämisen tarve johtuu kokonaan muusta kalastuksesta. Tähän mennessä viranomaiset eivät ole riittävässä määrin järjestäneet kalastusta Suur-Saimaalla siten, että se tukisi kantaa ja vähentäisi kalakuolemia vaellus ja syönnösalueilla, vaikka hakemuksessa tuotiin voimakkaasti esille kalastuksen tarpeet. Järvilohistrategia antaa selvän kuvan siitä, että kalastus aiheuttaa suurimman uhkan kannalle.

Yhtiö on tehnyt tähän asti oman osansa järvilohikannan säilyttämiseksi ja parantamiseksi. Kaloja on istutettu enemmän kuin velvoitemaksuilla olisi voitu tehdä. Kun voimalaitoksen kalatalousmaksuilla on ensin pystytty elvyttämään kanta ja saamaan lohen määrä kalastusta kiinnostavaksi, on istutusmääriä lisätty. Yhtiö ei kuitenkaan ole tähän velvollinen. Se on velvollinen pitämään yllä ne olosuhteet, jotka ovat vallinneet silloin, kun Kuurnan voimalaitos on rakennettu. Noin 10 000 kalan istuttaminen, johon kalatalousmaksu riittää, ylläpitää nuo olosuhteet. Istutuskalojen iän valinnalla on suuri merkitys määrään. Luonnon kiertokulkua, jota ei ollut olemassa, kun Kuurnan voimalaitos rakennettiin, ei saada aikaan millään kustannuksilla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on ollut mahdollisuus esittää yksityiskohtaiset laskelmat niistä kustannuksista, joihin se vaatimuksensa perustaa. Kustannuksia ei ole esitetty, vaan todettu, että hoitotoimenpide yksinkertaisimmillaan on istutustapahtuma. Sen mukaan hoitokokonaisuus kuitenkin edellyttää koko kannan perinnöllisen laadun varmistamista, toiminnan tuloksellisuuden seuranta ja toiminnan kehittämistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi pitänyt esittää edes tätä koskeva talousarvio. Näissä olosuhteissa ei ole laillisia perusteita arvioida syntyneitä kustannuksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on tosin kertonut käyttäneensä 249 500 euroa kannan hoidon kokonaiskuluina, mutta ei ole kertonut, mistä summa koostuu. Kustannukset olisi pitänyt eritellä. Yhtiöllä ei ole tiedossa, millainen määrä kaloja 190 000 eurolla on istutettu, aiotaanko ne istuttaa tai halutaanko vain tuoda esille kustannustaso jollekin määrälle.

Mitään näyttöä ei ole siitä, että luonnonpoikasen eloonjääminen olisi todennäköisempää kuin viljellyn poikasen. Hakemuksessa esitetty suunnitelma käyttää Ala-Koitajokea allaskasvatuksen jälkeen istutuspaikkana ei muuta sitä, että kyseessä on viljelty kala, joka ilmeisesti edellyttää siirtämistä Saimaaseen. Kala ei nouse Saimaasta Ala-Koitajokeen kutemaan. Se ei ole tehnyt sitä aikaisemminkaan, koska Pielisellä on ollut oma lohilajinsa, joka ei ole laskeutunut Ala-Koitajoesta Saimaaseen.

Yhtiötä ei voida velvoittaa osallistumaan yläpuolisen Ala-Koitajoen koskialueen hoidon kustannuksiin ja hoidon tuloksellisuuden seurantaan. Kuurnan voimalaitosta rakennettaessa Pamilon ja Kaltimon voimalaitokset sulkivat väylän Ala-Koitajokeen. Vaatimus tai ilmoitus maksun käyttämisestä Ala-Koitajoen yläpuolelle osoittaa, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laskee kustannuksiksi sellaista, johon yhtiöllä ei ole velvollisuutta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mukaan nykyoloissa tarvittaisiin 100 000 kappaletta 2-vuotiasta poikasta kannan ylläpitämiseksi. Tällä haluttaisiin muuttaa olosuhteita siitä, mitä ne ovat olleet. Kanta ei

ole ollut Kuurnan voimalaitosta rakennettaessa näin runsas. Kantaa ylläpidetään nyt runsaana kalastuksen tarpeisiin. Jo pelkästään kalastuksen rajoittamisella pystytään kanta ylläpitämään niillä istutusmäärillä, jotka on mahdollista kattaa nykyisillä kalatalousmaksuilla. Kalatalousvahingot on arvioitu aikoinaan tarkkaan.

Hakemuksella on ilmeisesti hallituksen esityksen vastaisesti pyritty yleisesti tarkistamaan kalatalousvelvoitetta. Yhtiön maksama kalatalousmaksu ei ole ollut epätarkoituksenmukainen. Mitkään olosuhteet eivät ole muuttuneet niin, että sen tarkistamiseen olisi perusteita. Tällaisina olosuhteina ei voida pitää voimalaitoksen rakentamisen jälkeen luotua olotilaa, jossa istutettujen lohien määrää on lisätty kalastusta varten.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut ymmärtää, että aikanaan päätöksissä olisi tehty virhe. Hakemusta käytetään eräänlaisena aikaisemman päätöksen purkuperusteena. Kuitenkin päätös on aikanaan perustunut tuolloin olemassa olevaan tietoon, jota ei ole osoitettu vääräksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksenkin mukaan ratkaisu on perustettava mitattavissa olevien koskipinta-alojen suhteeseen. Vaikutuksellisesta koskipinta-alasta on ajan myötä tullut uutta tietoa. Yhtiö on osoittanut, että poikastuotannolle soveliasta aluetta on noin puolet siitä, mitä lupapäätöksessä alueeksi laskettiin. Kalatalousmaksu on perustettu vahingon todelliseen määrään. Sen perusteita ei ole osoitettu vääräksi.

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

1. UPM-Kymmene Oyj:n valitusta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 11.4.2011 Nro 11/0087/1 ja
2. Oy Vattenfall Sähköntuotanto 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. Kuurnan Voima Oy: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 kalanhoitovelvoite- ja maksujen 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 muuttuttua 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

Kuurnan voimalaitoksen rakentamista koskeva ensimmäisen vaiheen Itä-Suomen vesioikeuden päätös on annettu 29.6.1967. Itä-Suomen vesioikeus on 25.2.1974 päätöksellään N:o 121/Va/73, jonka korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 8.5.1975 kalatalousvelvoitteen osalta pysyttänyt, myöntänyt vesilain 16 luvun 5 §:n 3 momentissa ja 24 §:n 2 momentissa tarkoitettua toista vaihetta koskevalta osalta luvan Kuurnan voimalaitoksen rakentamiseen. Tuossa päätöksessä määrätty kalatalousmaksu oli 23 000 markkaa. Vuonna 2008 kalatalousmaksun suuruus oli 13 152,29 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 selvitysten mukaan se on edelleen potentiaalinen järvilohen poikasympäristönä. Pamilon voimalaitoksen vähimmäisjuoksutuksen lisäämisen tarkoitus 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 riistahallinnon 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 järvihoehen 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 järvilohen 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 tarkoitettun 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 §, Kuurnan Voima Oy: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

Kuurnan Voima Oy, 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