

Vaasan hallinto-oikeus

Diaarinumero 00765/19/5207

JULKINEN KUULUTUS

Vaasan hallinto-oikeuden päätös vesilain mukaisessa valitusasiassa

Kuulutuksen julkaisupäivä Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla

26.10.2022

Päätöksen tiedoksisaantipäivä

Hallintolain 62 a §:n 3 momentin mukaan päätöksen tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä julkaisemisajankohdasta.

Päätöksen tiedoksisaantipäivä on **2.11.2022 (7 pv)**.

Asia

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 26.10.2022 nro 22/0044/1, valitus vesitalousasiassa, Pyhäjärven säännöstelyluvan muuttaminen sekä kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteen asettaminen, Pyhäjärvi ja Kärsämäki

Luvan hakija

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Kuulutuksen ja päätösasiakirjan nähtävilläpito

Tämä kuultus ja päätösasiakirja pidetään nähtävillä **26.10. – 2.12.2022** Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla osoitteessa:

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/hallinto-oikeudenkuulutukset/paatoskuulutukset.html>

Muutoksenhakuohjeet ja valitusaika

Ohjeet valituksen tekemiseen löytyvät kuulutetun päätöksen muutoksenhakua koskevasta osasta sekä siihen liitetystä valitusosoituksesta. Valitusaika päättyy **2.12.2022**.

Vaasan hallinto-oikeus**Päätös**

Antopäivä

Päätösnumero

26.10.2022

22/0044/1

Diaarinumero

00765/19/5207

Asia

Valitus vesitalousasiassa

Muutoksenhakija

Pyhäjärven kalastusalue (kalastusalue)

Luvan hakijaPohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/
Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (ELY-keskus)**Päätös, johon on haettu muutosta**

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (AVI) 20.5.2019 nro 68/2019

ELY-keskus on aluehallintovirastoon 5.5.2017 saapuneessa ja myöhemmin täydentämässään hakemuksessa pyytänyt Pyhäjärven säännöstelyluvan haltijana lupaa Pyhäjärven säännöstelyluvan lupaehtojen 2, 4 ja 5 muuttamiseen Pyhäjärven ja Kärämäen kunnissa. Lisäksi ELY-keskus on esittänyt, että säännöstelyluvassa annetaan uudet kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteita tarkoittavat määräykset.

AVI on päätöksellään jättänyt tutkimatta vaatimukset, jotka koskevat muusta kuin annetun päätöksen mukaisesta säännöstelytoiminnasta aiheutuvia vaikutuksia tai edunmenetyksiä.

AVI on muuttanut vesistötoimikunnan 20.12.1958 antaman päätöksen nro 41/1958 lupaehdot 2, 4 ja 5 kuulumaan seuraavasti:

2) Pyhäjärven vedenkorkeuden on oltava aina tason $N_{43} + 140,00$ m alapuolella ja tason $N_{43} + 139,00$ m yläpuolella. Vuosittainen kevätaleneman suuruus ja ajoitus on määritettävä talven lumiolosuhteiden perusteella. Vedenkorkeuden on kuitenkin käytävä vuoden vaihteen jälkeen ennen kevätsulannan alkamista tason $N_{43} + 139,65$ m alapuolella.

Juoksutuksen Pyhäjärvestä on aina oltava vähintään $1 \text{ m}^3/\text{s}$ ja niin suuri, että virtaama Haapajärven luusuassa ei laske $3,0 \text{ m}^3/\text{s}$ pienemmäksi.

Osoite

Korsholmanpuistikko 43
PL 204
65101 VAASA

Puhelin

02956 42611

Telekopio

02956 42760

Sähköposti

vaasa.hao@oikeus.fi

Juoksutus Pyhäjärvestä voi säännöstelyrakenteiden peruskorjauksen yhteydessä olla edellä mainittua pienempi, mutta kuitenkin vähintään 0,3 m³/s.

Pyhäjärven vedenkorkeuden uhatessa nousta ylärajaa ($N_{43} + 140,00$ m) korkeammalle, on säännöstelypadon aukko pidettävä täysin avoimena.

4) Pyhäjärven vedenkorkeus ja lähtövirtaama on mitattava tai havainnoitava vähintään kerran vuorokaudessa. Vedenkorkeustiedot on oltava muunnettavissa valtakunnalliseen korkeusjärjestelmään. Vedenkorkeus- ja juoksutustiedot on säilytettävä ja niiden on oltava saatavilla. Pyhäjärven vedenkorkeuden havainnointia varten Pyhäsalmen maantiesillassa on oltava kiinteä mitta-asteikko.

5) Pyhäjärven säännöstelyä on hoidettava vesistö- ja sääennusteita sekä valuma-alueen lumen vesiarvoja hyväksi käyttäen niin, että valitaan kuhunkin tilanteeseen säännöstelyluvan mukainen sopiva juoksutus huomioiden Pyhäjärven ja Pyhäjoen ekologinen tila ja virkistyskäyttö sekä vesivoimantuotanto ja tulvasuojelu. Säännöstelyn hoidosta on laadittava ohje hakemuksen liitteenä 1 olleen Pyhäjärven säännöstelyn kehittämisselvityksen säännöstelysuositusten pohjalta vesilain valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi kuuden kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Säännöstelyohjetta on tarvittaessa muutettava vesilain valvontaviranomaisen hyväksymällä tavalla säännöstelystä saatujen kokemusten perusteella.

Lupahtoa 2 oli aikaisemmin muutettu Pohjois-Suomen vesioikeuden 12.5.1964 antamalla päätöksellä nro 31/64/I ja korkeimman hallinto-oikeuden 26.11.1965 antamalla päätöksellä. Muutetut lupaehdot korvaavat kokonaisuudessaan aiemmin voimassa olleet lupaehdot.

AVI on antanut kalatalous- ja tarkkailuvelvoitetta koskevat uudet lupamääräykset 13 ja 14.

13) Luvan saajan on istutettava tämän lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen Pyhäjärveen vuosittain syyskuun loppuun mennessä 60 000 yksikesäistä keskimitaltaan vähintään 65 mm:n mittaista kuhan poikasta. Istutusten tuloksellisuutta on tarkkailtava hakemuksen liitteenä 6 olleen tarkkailuohjelman mukaisesti, jonka sisältö on esitetty tämän lupapäätöksen kertoelmaosassa.

Istutettavien kalojen lajia, ikää ja kokoa voidaan muuttaa toimenpiteen tuloksellisuuden parantamiseksi, mikäli tarkkailututkimusten tulokset tai muu tutkimustieto antavat siihen aihetta. Myös istutusten tuloksellisuuden tarkkailua on tällöin soveltuvin osin muutettava. Istutukset voidaan myös kokonaan tai osittain toteuttaa muina istutusten rahallista arvoa vastaavina toimenpiteinä. Kalatalousvelvoitteen muutoksista päättää kalatalousviranomainen kuultuaan luvan saajaa ja Pyhäjärven kalatalousaluetta.

14) Luvan saajan on tarkkailtava säännöstelyn vaikutuksia Pyhäjärven kalastoon ja kalastukseen sekä vesikasvillisuuteen hakemuksen liitteenä 6 olleen tarkkailuohjelman mukaisesti, jonka sisältö on esitetty tämän lupapäätöksen kertoelmaosassa. Tarkkailua voidaan tarvittaessa muuttaa valvontaviranomaisen hyväksymällä tavalla.

AVI:n päätöksen mukaan lupaehtojen muuttamisesta aiheutuu korvattavaa vetymishaittaa peltoalueilla, mikä määrätään korvattavaksi korvausmääräyksestä ilmenevästi. Hankkeesta ei ennalta arvioiden aiheudu muuta vesilain mukaan korvattavaa edunmenetystä. Ennakoimattoman edunmenetyksen varalta annetaan päätöksessä ilmenevä ohjaus.

Luvan saajan on noudatettava vesilain säännöksiä, aluehallintoviraston päätöksellä muutettuja lupaehtoja 2, 4 ja 5 sekä uusia lupamääräyksiä 13 ja 14. Muilta osin on määrätty noudatettavan vesistötoimikunnan päätöstä nro 41/1958.

= = =

Aluehallintoviraston päätöksen perustelut

Käsittelyratkaisun perustelut

Asiassa on kysymys Pyhäjärven säännöstelyä koskevaan lupaan tehtävistä muutoksista ja tässä yhteydessä käsitellään ainoastaan kyseisten muutosten mukaisesta toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia ja mahdollisia edunmenetyksiä. Näin ollen muut kuin muutosta koskevat vaatimukset on jätettävä tähän asiaan kuulumattomina tutkimatta.

Lupaehtojen muuttamisten perustelut

= = =

Lupaehtojen muuttamista on haettu vesilain 3 luvun 2 §:n perusteella. Kyseessä on luvan saaneen vesitaloushankkeen muuttaminen. Säännöstelyä ohjaavien lupaehtojen 2 ja 5 muuttamisen pääasiallinen syy on ilmastonmuutoksen aiheuttama sadanta- ja valuntaolosuhteiden muuttuminen. Tämän lisäksi perusteena muutokselle on säännöstelystä aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentäminen.

Hydrologista seuranta ohjaavan lupaehdon 4 muuttamisen pääasiallinen syy on ajantasaistaminen nykykäytäntöjä vastaavaksi. Lupaehdon muuttamisella ei ole vaikutusta yleiseen tai yksityiseen etuun.

Aluehallintovirasto pitää lupaehtojen 2 ja 5 muuttamista tarpeellisena, koska olosuhteet alueella ovat muuttuneet ja nykymääräyksen mukainen säännöstely aiheuttaa monia haittoja ja vahinkoja niin Pyhäjärven virkistyskäytölle kuin myös järven ekologiselle tilalle. Haitat ulottuvat myös Pyhäjärven alapuoliseen Pyhäjokeen mm. hyydeongelmina. Edellä mainitut haitat ja vahingot voidaan välttää tai niitä voidaan ainakin tehokkaasti vähentää lupaehtojen muuttamisen avulla. Lupaehtojen muuttamisella saadaan merkittävää hyötyä Pyhäjärven virkistys- ja viihtyvyyskäytön paranemisena.

Hoitamalla säännöstelyä muutettujen lupaehtojen mukaisesti, on mahdollista lisätä kevättulvan korkeutta ja kesäaikaista veden korkeutta järven ekologisen

tilan ja virkistyskäytön kannalta hyvälle tasolle sekä vähentää takaisinvirtaamaa Junttiselältä Kirkkoselälle noin 50 % ja vähentää keskimääräistä talvialenemaa. Lupaehtojen muutokset juoksutuskäytäntöön vähentävät myös äkillisiä virtaamavaihteluja talviaikana, mikä vähentää jääpatojen ja hyydejään vaaraa Pyhäjoessa. Vesivoimalaitoksilla hyydöstä aiheutuvat haitat pienevät, kun hyydön syntymiselle alttiit vuorokaudet vähenevät. Hyytöongelmien väheneminen parantaa myös Pyhäjoen ekologista tilaa. Lisäksi joen ekologien tila paranee, kun minimijuoksutus jokeen on aina vähintään 1 m³/s. Nykyaikaiset vesitilanteen ennustemallit luovat edellytykset joustavalle säännöstelykäytännölle ja antavat mahdollisuuden toteuttaa mm. kevättulvatilanteen juoksutusta paremmin ottaen huomioon sääennusteet ja olemassa oleva vesi- ja lumitalanne.

Pyhäjärven säännöstelyn muuttamisesta aiheutuu vettymishaittaa yhden kiinteistön viljelykäytössä olevalla peltoalueella Pyhäjoessa Vesikosken vesivoimalaitoksen yläpuolisella jokiosuudella. Tämä yksityiselle edulle aiheutuva edunmenetys määrätään korvattavaksi korvausmääräyksestä ilmenevästi. Korvausten määrä otetaan huomioon yksityiselle edulle aiheutuvana menetyksenä intressivertailussa. Lupaehtojen muutoksista ei ennalta arvioiden aiheudu muuta haittaa tai korvattavaa edunmenetystä Pyhäjärven tai Pyhäjoen ranta- tai maa-alueilla.

Pyhäjärven alapuolisessa Pyhäjoessa Kärämäenjoen liittymiskohdasta ylävirtaan on kolme voimalaitosta. Niiden omistajat katsovat, ettei säännöstelysuositusten mukaisesti hoidetusta säännöstelystä aiheudu heille sellaista haittaa, josta luvan saajan olisi tarvetta maksaa korvauksia.

Lupaehtojen muuttamisella ei ole haitallista vaikutusta veden laatuun, luonnonsuojeluun eikä Natura 2000 -alueisiin. Kaava ei aseta estettä lupaehtojen muuttamiselle eikä se merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista.

Oulujoen–Iijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmassa vuosiksi 2016–2021 Pyhäjärvi on jaettu kolmeen vesimuodostumaan (Pyhäselkä, Kirkkoselkä ja Junttiselkä), jotka on tyypitelty ja luokiteltu erikseen. Junttiselän ekologinen tila on arvioitu tyydyttäväksi ja Pyhäselän ja Kirkkoselän tilat hyviksi. Kemialliselta tilaltaan järvi on luokiteltu hyväksi. Pyhäjoen keski- ja alaosa on luokiteltu ekologiselta tilaltaan tyydyttäväksi ja kemialliselta tilaltaan hyväksi. Pyhäjoen yläosa Kärämäenjoen yhtymäkohdasta ylävirtaan on runsaan vesirakentamisen ja säännöstelyn vuoksi nimetty voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi ja luokiteltu tilaltaan tyydyttäväksi suhteessa parhaaseen saavutettavissa olevaan tilaan. Ensimmäisellä hoitokaudella Pyhäjärven säännöstelyn kehittämistä esitettiin vesienhoidon toimenpiteeksi, mutta toisen kauden vesienhoitosuunnitelmassa toimenpidettä ei ole mainittu, koska kehittäminen oli käynnissä jo toisen hoitokauden alkaessa. Hakemuksessa esitetyt muutokset säännöstelyyn ovat ensimmäisen hoitokauden toimenpideohjelman ja vesienhoidon yleisten tavoitteiden mukaisia. Ne mm. mahdollistavat paremmin kevättulvan syntymisen, takaisinvirtaaman vähentämisen ja lisäävät Pyhäjoen yläosan minimivirtaamaa. Hanke ei siten vaikeuta Oulujoen–Iijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmassa vuosille 2016–2021 asetettujen hankealueen vesistön tilatavoitteiden saavuttamista.

Edellä mainitun perusteella lupaehtojen muuttamisesta saatava hyöty yleisille

tai yksityisille eduille on huomattava verrattuna niistä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Näin ollen lupaehtojen muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Uusien lupamääräysten myöntämisen edellytykset

Taustaa

Pyhjäjärven säännöstely perustuu vesistötoimikunnan vuonna 1958 maataloushallitukselle antamaan lupaan. Juoksutusehtoihin tehtiin muutoksia mm. korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 26.11.1965. Päätöksissä ei määrätty kalatalousvelvoitetta eikä siihen liittyvää tarkkailuvelvoitetta.

1980-luvulla tehtyjen tutkimusten perusteella säännöstely aiheutti haitallisia vaikutuksia ainakin rantavyöhykkeen pohjaeläimistöön ja siian lisääntymiseen. Pyhjäjärvenkylä, Mäkikylän ja Hiidenkylän kalastuskunnat pyysivät vuonna 1989 Pohjois-Suomen vesioikeuteen jättämässään hakemuksessa, että vesioikeus tutkisi Pyhjäjärven säännöstelystä aiheutuneet vahingot ja velvoittaisi vesi- ja ympäristöhallituksen tekemään vahinkoa poistavia toimenpiteitä. Pohjois-Suomen vesioikeus hylkäsi hakemuksen lakiin perustumattomana, koska vesilain mukaisia kalatalousvelvoitteita ei voida soveltaa vesioikeuslain perusteella annettuun päätökseen. Vesiyläioikeus ja korkein hallinto-oikeus pitivät vesioikeuden päätöksen voimassa.

Keski-Pohjanmaan ympäristökeskus teki yhteistyössä kalastuskuntien kanssa vuosina 1994–1996 tutkimuksen, jossa selvitettiin kalastusta ja kalakantojen tilaa Pyhjäjärvestä sekä arvioitiin säännöstelyn vaikutuksia niihin. Tutkimustulosten perusteella tehtiin kalakantojen hoito- ja seurantaohjelma. Tämän jälkeen Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus ja Pyhjäjärven osakaskunnat (entiset kalastuskunnat) tekivät 26.2.1998 sopimuksen, jossa sovittiin mm. kompensaatiotoimenpiteistä sekä seurantaohjelman toteuttamisesta. Sopimukseen perustuen säännöstelyn haittoja kompensoitiin aluksi siikaistutuksin ja osakaskunnille rakennettiin kaksi yhä käytössä olevaa luonnonravintolammikkoa siian poikasten tuottamiseen. Siikaistutukset ovat tuottaneet huonosti. Pääsyyinä tähän on todennäköisesti luontaisen muikku- ja järvisiikakannan aiheuttama kilpailu. 1990-luvulta lähtien ELY-keskus on istuttanut Pyhjäjärveen kuhaa säännöstelyhaittojen kompensoimiseksi. Kuhaistutukset ovat onnistuneet hyvin, ja istutusten seurauksena aiemmin lähes hävinnyt kuhakanta on vahvistunut huomattavasti. Kuha lisääntyy nykyisin järvestä luontaisesti ja on tärkeä saaliskohde niin sivuammatti- kuin virkistyskalastajillekin.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on irtisanonut em. sopimukset, jotka koskevat Pyhjäjärven säännöstelyä, kalakantojen hoitoa sekä kalakantojen seurantaa. Sopimukset ovat olleet voimassa vuoden 2017 loppuun saakka.

Edellytykset uusien lupamääräysten myöntämiselle

Luvanhaltija on hakenut kalatalousvelvoitteen ja siihen liittyvän tarkkailuvelvoitteen sisällyttämistä osaksi säännöstelylupaa samalla, kun lupaehtoja muutetaan. Aikaisemmin niitä ei luvassa ole ollut. Vesilain (587/2011) 19 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan sille, joka on ennen tämän lain voimaantuloa saanut

luvan vesitaloushankkeeseen tai joka muutoin on laillisesti toteuttanut toimenpiteen ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla, voidaan hakemuksesta myöntää tämän lain mukainen lupa.

Vesilain uudistamisesta eduskunnalle annetun hallituksen esityksen (277/2009) mukaan vesilain 19 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan aikaisemman lainsäädännön nojalla myönnetyn luvan haltija voisi hakea luvan muuttamista uuden lain mukaiseksi. Säännöksen tarkoituksena olisi osaltaan kannustaa vapaaehtoista siirtymistä uuden lain mukaisiin lupiin. Tämä vähentäisi eri aikoina voimassa olleiden säädösten perusteella myönnettyihin lupiin tai muutoin laillisesti toteutettuihin hankkeisiin liittyviä epäselvyyksiä.

Vesilain 3 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan, jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa, hankkeesta vastaava on velvoitettava ryhtymään toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi (kalatalousvelvoite) taikka määrättävä maksamaan tällaisten toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalatalousviranomaiselle (kalatalousmaksu).

1980-luvulla tehtyjen tutkimusten perusteella säännöstely aiheutti haitallisia vaikutuksia ainakin rantavyöhykkeen pohjaeläimistöön ja siian lisääntymiseen. Säännöstelystä aiheutuvaa kalataloushaittaa on 2000-luvulla vähennetty säännöstelykäytäntöjä kehittämällä ja kalataloudelle aiheutuvat haitat vähenevät entisestään, kun uusi säännöstelykäytäntö otetaan käyttöön. Luvan mukaisilla säännöstelyn muutoksilla on mahdollista lisätä kevättulvan korkeutta ja kesäaikaista vedenkorkeutta sekä vähentää keskimääräistä talvialenemaa ja Juntti-
selän veden virtaamista Kirkkoselälle. Luvan mukainen säännöstelykäytäntö hidastaa myös järven umpeenkasvua parantaen kevätkutuisille kaloille suotuis-
ten kutu- ja ruokailualueiden syntyä. Kaikki edellä mainitut tekijät parantavat Pyhäjärven ekologista tilaa ja ovat kalatalouden näkökulmasta myönteisiä muutoksia. Myös Pyhäjoen tila paranee vähimmäisjuoksutuksen kasvaessa.

Kalatalousvelvoite on kuitenkin asiassa saatujen selvitysten perusteella syytä määrätä ja se on annettu haetun mukaisena. Kalatalousvelvoite on tasoltaan alhaisempi kuin aikaisemmin sopimuksella sovittu, mutta edellä uudesta säännöstelykäytännöstä ja sen vaikutuksista todetun perusteella riittävä.

Kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman laatiminen ja sen hyväksyttäminen kalatalousviranomaisella ei ole tarpeen tässä tapauksessa, koska kalatalousvelvoitteesta on määrätty yksityiskohtaisesti luvassa.

Säännöstelyn vaikutuksia Pyhäjärven kalastoon ja kalastukseen sekä vesikasvillisuuteen on määrätty tarkkailtavaksi. Aluehallintovirasto katsoo, että luvan saajan esittämä tarkkailusuunnitelma on riittävä ja on määrännyt tarkkailuvelvoitteen sen mukaisesti.

== ==

Aluehallintoviraston vastaus yksilöityihin vaatimuksiin

== ==

12) Pyhäjärven kalastusalue

Siltä osin kuin muistuttajan vaatimukset koskevat irtisanottua sopimusta ja sen merkitystä lupakäsittelyssä sekä korvauksia irtisanotun sopimuksen johdosta ja kertakorvausta lupaehtojen muutoksesta aiheutuvasta lisätyöstä, aluehallintovirasto viittaa käsittelyratkaisuun ja sen perusteluihin. Lisäksi aluehallintovirasto toteaa, että osakaskuntien ja ELY-keskuksen välinen sopimus Pyhäjärven säännöstelyrajoista ja kalakantojen tilaa parantavista toimenpiteistä on yksityisoikeudellinen sopimus, joka on irtisanottu sopimuksessa olleen irtisanomispykälän mukaisesti. Sopimuksessa esitetyt velvoitteet eivät ole olleet vesilain tarkoittamia velvoitteita, joita nyt oltaisiin muuttamassa.

Muistuttajan muiden vaatimusten osalta (mm. osakaskunnan mahdollisuus vaikuttaa kalatalousvelvoitteen muuttamiseen, yksityiskohtaisemmat määräykset kalastorakenteen seurannasta) aluehallintovirasto viittaa luparatkaisuun ja sen perusteluihin. Uudessa lupamääräyksessä 13 on kalatalousvelvoitteen muutoksesta määrätty kuultavaksi myös Pyhäjärven kalatalousaluetta ja määräys antaa sille aluehallintoviraston käsityksen mukaan riittävät mahdollisuudet vaikuttaa kalatalousvelvoitteen muuttamiseen.

Uudessa lupamääräyksessä 14 mainitun tarkkailuohjelman mukaisesti tutkimusten tuloksista laaditaan raportti, joka toimitetaan mm. kalatalousalueelle. Lisäksi tarkkailun tuloksia tullaan esittelemään Pyhäjärvellä järjestettävissä tilaisuuksissa. Kalatalousalue voi ryhtyä tarkkailusta saatavien tietojen perusteella tarvittaessa toimenpiteisiin.

Aluehallintoviraston soveltamat säännökset

Vesilaki 3 luku 4 § 1 momentin 2) kohta, 5 §, 6 §, 7 §, 10 §, 11 §, 14 § ja 15 § 1 momentti, 7 luku 2 §, 13 luku 9 § 1 momentti, 11 §, 16 § ja 17 § sekä 19 luku 15 § 1 momentti

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Pyhäjärven kalastusalue on ensisijaisesti vaatinut, että muutoksenhakijan muistutuksessa esitetyt ja aluehallintoviraston päätöksessä tutkimatta jätetyt vaatimukset on hyväksyttävä tai että aluehallintoviraston päätös on kumottava ja palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi siltä osin kuin siinä on jätetty tutkimatta muutoksenhakijan esittämät vaatimukset. Lisäksi muutoksenhakijan oikeudenkäynti- ja asianosaiskulut asiassa on korvattava laillisine korkoineen yhden kuukauden kuluessa siitä lukien, kun tuomioistuim on antanut asiassa päätöksen.

Valituksessa ja muistutuksessa esitetyillä perusteilla valittajan vaatimuksena on joka tapauksessa katsottava olevan, että luvan haltijalle asetetuissa uusissa lupaehdoissa otetaan huomioon ainakin jäljempänä tarkemmin yksilöidyt seikat:

- Käyttö- ja hoitosuunnitelman noudattaminen on integroitava osaksi hakijan uusia lupaehtoja siten, että luvan saaja on velvollinen noudattamaan tai ainakin kuulemaan kalastus-/kalatalousalueen vuosittain etukäteen antamaa kirjallista ilmoitusta seuraavien vuosien istutusvelvoitteen toteuttamisessa.

- Oikeus istutusvelvoitteiden yksityiskohdista tai tarvittavasta joustavuudesta (muutokset lajeissa, iässä, paikoissa tms) päätettäessä on nimenomaan kalastus-/kalatalousalueella, eikä vesioikeudellisen luvan haltijalla. Lupaehdoissa on luvan saajan esittämän istutusvelvoitteen 60.000 yksikesäistä kuhanpoikasta lisäksi, kalastus-/kalatalousalueelle yhdessä sen jäsenenä olevien osakaskuntien kanssa on osoitettava vuosittain käytettäväksi 10.000 euroa Pyhäjärven kalakantojen hoitotoimenpiteiden toteuttamiseen ensimmäisten neljän vuoden aikana lupaehtojen muuttamisen lainvoimaiseksi tulemisesta sekä siitä eteenpäin 14.000 euroa siten, että rahamäärää on tarkistettava vuosittain kustannusten nousua vastaavalla elinkustannusindeksin määrällä, kuitenkin vähintään 2,5 %.

- Hakijan on toteutettava yhteistyössä kalastus-/kalatalousalueen kanssa luonnonravintolammikoiden laajuus joko aiemmin sovitun suuruisena taikka kompensoitava nimenomaan kalanhoitovelvoitteen toteuttamista koskevan sopimusmääräyksen (26.2.1998, muutettu 20.11.2011) mukaisesti siltä osin, kuin siinä on sovittu 8.400 euroa/vuosi vastaavan korvauksen maksamisesta sopimuksen osapuolina oleville osakaskunnille. Määrätyn uuden istutusvelvoitteen lisäksi on lupaehtoihin otettava määräykset vuotuisesta rahamääräisestä kompensatiosta sekä tulevista rahanarvon ja kustannusten tason noususta. Koska hakija on irtisanonut osapuolten välisen sopimuksen siten, että se on päättynyt vuoden 2017 lopussa, on hakijan määrättävä maksamaan vuoden 2018 osalta ja siihen saakka, kunnes lupahakemuksen muutos on saanut lainvoiman, vuosittain sopimuksen mukainen 8.400 euroa korvaus korkolain mukaisine korkoineen. Korko on maksettava vuosittain 1.1. lukien maksupäivään saakka.

- Tarkkailuvelvoitteessa on otettava huomioon kalastus-/kalatalousalueella kalastavien ammattikalastajien osallistuminen ja heiltä saatavissa olevan erityistiedon käyttäminen tarkkailussa. Tämä tulee toteuttaa lupaehtoihin tehtävällä kirjauksella suunnata erikseen kyselyt ammattikalastajille ja korvaamalla heidän vaivansa tarkkailun toteuttamisessa.

- Luvan haltijan on 31.8.2024 mennessä toimitettava aluehallintovirastolle hakemusasiassa esitys kalatalous- sekä tarkkailuvelvoitteen tarkistamiseksi. Tarkkailuohjelmaesityksen mukaisia toimenpiteitä ei saa tämän perusteella vähentää, vaan ne tulee jaksottaa tämän tarkistamisaikataulun mukaisesti. Tarkkailuvelvoitteeseen on lisättävä nimenomaisesti velvollisuus aktiivisesti pitää yhteyttä ja raportoida säännöllisesti tarkkailun tuloksista kalastus-/kalatalousalueelle ja osakaskunnille siten, että nämä voivat ottaa kantaa tuloksiin sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin kalakannan hoitoon ja kalastukseen vaikuttavien seikkojen osalta. Pelkkä hakemuksen liitteenä olevan tarkkailuohjelman mukaisen raporttiluonnoksen toimittaminen kalastus-/kalatalousalueille ja osakaskunnille ei ole riittävä. Kalastus-/kalatalousalueille ja osakaskunnille tulee osoittaa aktiiviset toimintamahdollisuudet ja -tavat vaikuttaa raportin laatimiseen ja huomautusten/vaatimusten esittämiseen siten, että tehtyjen havaintojen perusteella voidaan ryhtyä tarpeellisiksi katsottaviin toimenpiteisiin riittävän joutuisasti ja joustavasti.

- Lupaehtojen muutoksesta aiheutuvasta lisätyöstä ja kustannuksista muun mu-

assa käyttö- ja hoitosuunnitelman päivittämisestä ja muista uuden luvan mukanaan tuomista ylimääräisistä tehtävistä luvan saaja on velvoitettava maksamaan kertasuorituksena 10.000 euroa.

Valituksen perusteluissa on todettu, että uudet lupaehdot heikentävät merkittävästi Pyhäjärven kalastusalueen ja osakaskuntien ja niiden vastuulle kuuluvan kalatalouden hoitamisen edellytyksiä. Luvan hakija ei ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteiden muuttamiseksi hakemuksessa esitetyn mukaisiksi siltä osin kuin ne heikentävät valittajan ja osakaskuntien laissa määrättyä asemaa ja velvoitteita kalavesien hoidossa.

Pyhäjärven kalastusalue on muistutuksessaan esittänyt muun muassa, että voimassa olevaan lupaan liittyä kalanhoitovelvoitteen toteuttamista koskeva sopimus (26.2.1998, muutettu 20.11.2011), luvan hakijan ja sopimuksessa määritettyjen osapuolten kesken. Sopimuksella on otettu huomioon ja ratkaistu alkuperäisen luvan myöntämisen jälkeen esille tulleet ongelmat kalakantojen hoitoon liittyen. ELY-keskus on irtisanonut sopimuksen siten, että se on päättynyt vuoden 2017 loppuun. Hakija ei ole ottanut huomioon sopimuksessa sovittuja ja kalatalouden hoidon kannalta yleisesti ja osakaskunnille erityisesti kuuluvia velvoitteita ja kalakannan hoidon kannalta merkittäviä seikkoja. Hakija on pyrkinyt vähentämään uusissa lupaa koskevissa ehdotuksissaan omia taloudellisia ja muita vastuita, joista sopimuksessa on sovittu.

Hakemuksessa on jätetty käsittelemättä ja perustelematta vedenpinnan korkeuden muutosesityksen vaikutukset verrattuna siihen mitä osakaskuntien sopimuksessa 26.2.1998 on sovittu. ”Sopimuksen voimassa ollessa Pyhäjärven vedenpinta pyritään pitämään 1.5.–15.12. välisenä aikana 20 cm säännöstelyluvan mukaisen ylärajan alapuolella ja koko vuoden 20 cm alarajan yläpuolella (tavoitevyöhyke), mikäli hydrologiset olosuhteet tämän mahdollistavat.” Kyseinen sopimusehto on muotoutunut alkuperäisen luvan jälkeen esille tulleista lupaehtojen mukaisesta ja havaituista haitoista. Esitetyt lupaehtojen muutokset konkretisoivat jälleen samat haitat, mutta niiden kompensoimisesta ELY-keskus pyrkii luopumaan. Sopimuksessa sovittujen kalatalouden hoitoon ohjattavien varojen ja muiden resurssien tarve ei kuitenkaan vähene.

Mikäli hakijan muutosesitykset lupaehtojen 2, 4 ja 5 osalta kokonaan tai osittain hyväksytään, voimassa olevan luvan mukaisia ehtoja ja velvoitteita osakaskuntia kohtaan ei saa heikentää. Myöskään hakijan vastuita sekä kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteita osakaskuntia ja säännöstelyaluetta ja sen vaikutuspiiriä kohtaan tai osakaskuntien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia ei saa heikentää. Mikäli Pyhäjärven voimassa olevaa säännöstelylupaa muutetaan, lupaehdoissa on otettava huomioon muistutuksessa tarkemmin yksilöidyt seikat.

Osakaskuntien tärkein kalatalouden hoitoa ja kehittämistä koskeva ohjausväline on alueen lakisääteinen käyttö- ja hoitosuunnitelma. Käyttö- ja hoitosuunnitelman asemaa ohjausvälineenä on vahvistettu uuden kalastuslain voimaantulon myötä. Käyttö- ja hoitosuunnitelman laatii kalastus-/kalatalousalue ja sen vahvistaa ELY-keskus. Uuden luvan kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteita koskevissa ehdoissa on otettava erityisesti huomioon kalastus-/kalatalousalueen olennainen rooli käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimisessa sekä tarvittaessa sen muuttamisessa. Muistuttaja on viitannut kalastuslain 40 §:n 1 momenttiin

esittäen, että kalastus-/kalatalousalueen merkittävä asema on otettava huomioon myös hakijan kalatalousvelvoitteista päätettäessä siten, että oikeus istutusvelvoitteiden yksityiskohdista tai tarvittavasta joustavuudesta (muutokset lajeissa, iässä, paikoissa tms.) päätettäessä on nimenomaan kalastus-/kalatalousalueella, eikä vesioikeudellisen luvan haltijalla.

Luvan hakija esittää ja antaa harhaanjohtavan kuvan aiemmin toteutettujen luonnonravintolammikoiden laajuudesta. Voimassa olevaan lupaan liittyen ja em. sopimusten johdosta luonnonravintolammikoita pitäisi olla enemmän kuin niitä on. Toteutuneiden luonnonravintolammikoiden laajuus on enintään 2/3 siitä, mitä on sovittu. Tätä puutetta on kompensoitu nimenomaan kalanhoitovelvoitteen toteuttamista koskevalla sopimusmääräyksellä siltä osin, kuin siinä on sovittu tasoa 8 400 euroa/vuosi vastaavan korvauksen maksamisesta sopimuksen osapuolina oleville osakaskunnille. Ajan saatossa tämä määrä ei enää vastaa kompensointiin tarvittavaa rahanarvoa. Näistä syistä johtuen istutusvelvoitteen lisäksi on lupaehtoihin otettava määräykset vuotuisesta rahamääräisestä kompensaatiosusta sekä tulevista rahanarvon ja kustannusten tason noususta.

Esitetty tarkkailuvelvoite painottuu istutusvelvoitteeksi määritellyn kuhan tarkkailuun. Tarkkailuvelvoitteeseen on otettava yksityiskohtaisemmin määräykset kalastorakenteen seurannasta ja lisäksi kalalajikohtaisesti kuhan lisäksi ainakin muiden petokalojen ja lohikalojen kasvun seurannasta. Tarkkailuvelvoitteessa on otettava huomioon kalastus-/kalatalousalueella kalastavien ammattikalastajien osallistuminen ja heiltä saatavissa olevan erityistiedon käyttäminen tarkkailussa. Tämä voidaan toteuttaa suuntaamalla erikseen kyselyt ammattikalastajille ja korvaamalla heidän vaivansa tarkkailun toteuttamisessa. Pyhäjärven kalastusalueen käsityksen mukaan tällä hetkellä Pyhäjärvellä toimii ainakin 6–8 osittaista ammattikalastajaa.

Hakijan esittämän istutusvelvoitteen (60 000 yksikesäistä kalanpoikasta) lisäksi, kalastus-/kalatalousalueelle tai osakaskunnille on osoitettava vuosittain käytettäväksi 10 000 euroa Pyhäjärven kalakantojen hoitotoimenpiteiden toteuttamiseen ensimmäisten neljän vuoden aikana lupaehtojen muuttamisen lainvoimaiseksi tulemisesta sekä siitä eteenpäin 14 000 euroa siten, että rahamäärää on tarkistettava vuosittain kustannusten nousua vastaavalla elinkustanusindeksin määrällä ja kuitenkin vähintään 2,5 %:lla. Kalastus-/kalatalousalueella on oltava oikeus määritellä istutusvelvoitteen toteuttamisesta siten, että se voi määrätä istutettavien kalanpoikasten lajia, ikää ja kokoa toimenpiteiden tuloksellisuuden tai muun tarkoituksenmukaisen perusteen kuten käyttö- ja hoitosuunnitelman perusteella. Luvan saajan on oltava velvollinen noudattamaan kalastus-/kalatalousalueen vuosittain etukäteen antamaa kirjallista ilmoitusta seuraavien vuosien istutusvelvoitteen toteuttamisessa.

Muistutuksessa on esitetty, että mikäli kalatalousvelvoitteesta esitettyä vuosittaista maksuvelvollisuutta rahana ei hyväksytä osaksi kalatalousvelvoitetta, on se vaaditun mukaisena kuitenkin otettava huomioon korvauksen maksamisvelvollisuutena tässä esitettyjen muiden korvausten lisäksi.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on lausuntonaan todennut, että valitus ei

anna aihetta päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen ja palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi aluehallintovirastoon sekä viitannut valituksen osalta luparatkaisuun ja sen perusteluihin.

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomainen on vastineenaan esittänyt, että kalatalousviranomainen on hakemuksesta aluehallintovirastolle lausueessaan arvioinut hakijan esittämän kalatalousvelvoitteen yleisen kalatalousedun näkökulmasta riittäväksi. Velvoitteen toimeenpanoa koskevat määräykset ovat vesilain mukaisia. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousviranomaisella ei ole asiasta uutta lausuttavaa.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on vastineessaan esittänyt, että aluehallintoviraston päätöstä ei tule valituksen johdosta muuttaa tai kumota ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Luparatkaisu on perusteltu oikein ja vesilakia noudattaen.

Pyhäjärven kaupungille, Kärsämäen kunnalle ja Pyhäjärven kaupungin ja Kärsämäen kunnan terveyden- ja ympäristönsuojeluviranomainen/Peruspalvelukuntayhtymä Selänteelle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen. Vastineita ei ole annettu.

Muutoksenhakija on antanut vastaselityksen.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on vastineenaan muun ohella esittänyt, että aiempi sopimus osakaskuntien ja ELY-keskuksen välillä muun muassa säännöstelyrajoista ja järven ja kalakantojen tilaa parantavista toimenpiteistä on irtisanottu sopimuksessa olleen irtisanomisyksikön mukaisesti, eikä sopimus ole ollut voimassa vuoden 2018 alusta lähtien. Kyseessä oli sopijapuolten välinen yksityisoikeudellinen sopimus eikä siinä mainitut toimenpiteet ja muut velvoitteet olleet sopimuksen voimassa ollessakaan vesilain tarkoittamia lupavelvoitteita, joita nyt oltaisiin muuttamassa. Kaikki vaatimukset ja muistutukset, jotka perustuvat irtisanottuun sopimukseen ovat perusteettomia.

AVI:n päätöksen lupaehdossa 13 esitetyt Pyhäjärven kalatalousalueen osallistumista koskevat käytännöt ovat riittävät eikä niitä ole syytä muuttaa. Lupaehdon 13 mukainen kalatalousvelvoite on lupahakemuksesta ja sen liitteistä selviävien perusteiden riittävä. Kompensaatioesitystä määritettäessä on huomioitu, että säännöstelyn haittoja kalastolle on viime vuosikymmenien aikana vähennetty ja lupahakemuksen mukaisella säännöstelykäytännöllä ne tulevat vähenevän hyvin vähäiselle tasolle. Lupahakemuksen liitteenä 6 esitetty tarkkailuohjelma on riittävä eikä sitä ole syytä muuttaa. Korvausvaatimukset ovat perusteettomia. Vaaditulle 10.000 euron kertasuoritukselle ei ole esitetty laillista perustetta.

Muutoksenhakijalle on varattu tilaisuus antaa vastaselitys Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen vastineen johdosta. Vastaselitystä ei ole annettu.

Muutoksenhakijalle, luvan hakijalle ja aluehallintovirastolle on hallinto-oikeuden toimesta varattu tilaisuus lausua käsityksensä siitä, mikä merkitys asian

ratkaisussa on annettava sille, että koko kysymyksessä olevalle vesitalous-hankkeelle ei ole haettu tai myönnetty vesilain (2011/587) mukaista lupaa.

Muutoksenhakija on antanut vastineen. Korvattavaksi vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määräksi muutoksenhakija on ilmoittanut yhteensä 1.909,60 euroa.

Luvan hakija on antanut vastineen.

Aluehallintovirasto on ilmoittanut, ettei se anna vastinetta.

Muutoksenhakijan antama vastine on lähetetty tiedoksi luvan hakijalle.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoo aluehallintoviraston päätöksen ja palauttaa Pyhäjärven säännöstelyluvan muuttamista tarkoittavan asian kokonaisuudessaan ja Pyhäjärven kalastusalueen aluehallintovirastossa esittämää kuluvaatimusta tarkoittavan vaatimuksen perusteluista ilmenevistä syistä aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus hylkää Pyhäjärven kalastusalueen vaatimuksen luvan hakijan velvoittamisesta korvaamaan kalastusalueen asianosais- ja oikeudenkäyntikuluja hallinto-oikeudessa.

Perustelut

Sovelletut oikeusohjeet

Vesilain 19 luvun 4 §:n säännöksen mukaan tässä laissa tarkoitettuun hankkeeseen tai toimenpiteeseen, jonka täytäntöönpano on laillisesti aloitettu ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä, jollei tässä luvussa muuta säädetä.

Vesilain 19 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan sille, joka on ennen tämän lain voimaantuloa saanut luvan vesitaloushankkeeseen tai joka muutoin on laillisesti toteuttanut toimenpiteen ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla, voidaan hakemuksesta myöntää tämän lain mukainen lupa.

Vesilain 19 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan lupa voidaan myöntää antamalla samalla yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset, jotka eivät sanottavasti vähennä hankkeesta saatavaa hyötyä eivätkä aiheuta hankkeen tuottamaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia.

Vesilain esitöitä

Hallituksen esityksen eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi HE 277/2009 vp yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan 19 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan aikaisemman lainsäädännön nojalla myönnetyn luvanhaltija voisi hakea luvan muuttamista uuden lain mukaiseksi. Säännöksen tarkoituksena olisi osaltaan kannustaa vapaaehtoista siirtymistä uuden lain mukaisiin

lupiin. Tämä vähentäisi eri aikoina voimassa olleiden säädösten perusteella myönnettyihin lupiin tai muutoin laillisesti toteutettuihin hankkeisiin liittyviä epäselvyyksiä. Säännös vastaisi nykyisen vesilain 22 luvun 2 §:n 2 momenttia.

Uuden lain mukainen lupa voitaisiin hakea myös aikaisemman lainsäädännön mukaan laillisesti ilman lupaa toteutetulle hankkeelle. Uuden lain mukaisen luvan hakeminen oma-aloitteisesti saattaa eräissä tilanteissa olla hakijalle edullista, sillä 2 momentti rajaisi tällöin sovellettavaksi tulevan uuden lain säännöksiä. Ehdotetun säännöksen mukaan uuden luvan määräykset eivät saisi sannottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eivätkä aiheuttaa hankkeen tuottamaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia. Rajausta olisi yhdenmukainen 16 §:ssä säännellyn selventävien määräysten antamista koskevaan säännökseen sisältyvän rajoituksen kanssa.

Asiassa saatu selvitys

ELY-keskus on hakenut Pyhäjärven säännöstelyluvan lupaehtojen 2, 4 ja 5 muuttamista sekä kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteen asettamista. Hakemuksen mukaan lupa Pyhäjärven säännöstelyyn on annettu maataloushallitukselle vuonna 1958 (Vesistötoimikunnan päätös 20.12.1958). Nykyisin säännöstelyluvan haltija on ELY-keskus. Säännöstely perustuu edelleen pääosin vuonna 1958 annettuun lupaan. Vuonna 1998 on tehty ELY-keskuksen ja Pyhäjärven osakaskuntien välille sopimus, jossa muun muassa on sovittu lupaehtoja tiukemmista veden korkeuden suositusrajoista. Myöhemmin irtisanottu sopimus on ollut voimassa vuoden 2017 loppuun saakka.

Vesitalousluvan muutosta on haettu vesilain 3 luvun 2 §:n perusteella. Kyse on luvan saaneen vesitaloushankkeen muuttamisesta. Säännöstelyä ohjaavien lupamääräysten 2 ja 5 muuttamisen pääasiallinen syy on ilmastonmuutoksen aiheuttama sadanta- ja valuntaolosuhteiden muuttuminen. Tämän lisäksi perusteena muutokselle on säännöstelystä aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentäminen. Hydrologista seuranta ohjaavan lupamääräyksen 4 muuttamisen pääasiallinen syy on ajantasaistaminen nykykäytäntöjä vastaavaksi. Hakijan näkemyksen mukaan hanke ei sannottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua ja hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Aluehallintovirasto on valituksenalaisessa päätöksessään 20.5.2019 nro 68/2019 muuttanut vesistötoimikunnan 20.12.1958 antaman päätöksen nro 41/1958 lupaehdot 2, 4 ja 5 kuulumaan päätöksestä ilmenevästi. Lupaehto 2 on aikaisemmin muutettu Pohjois-Suomen vesioikeuden 12.5.1964 antamalla päätöksellä nro 31/64/I ja korkeimman hallinto-oikeuden 26.11.1965 antamalla päätöksellä. AVI:n päätöksen mukaan muutetut lupaehdot korvaavat kokonaisuudessaan aiemmin voimassa olleet lupaehdot. Lisäksi AVI on antanut kalatalous- ja tarkkailuvelvoitetta koskevat uudet lupamääräykset 13 ja 14. Lupaehtojen muuttamisesta aiheutuu korvattavaa vettymishaittaa peltoalueilla, mikä on määrätty korvattavaksi korvausmääräyksestä ilmenevästi. Hankkeesta ei ennalta arvioiden aiheudu muuta vesilain mukaan korvattavaa edunmenetystä. Ennakoimattoman edunmenetyksen varalta on annettu aluehallintoviraston päätöksessä ilmenevä ohjaus. Luvan saajan on noudatettava vesilain säännöksiä, aluehallintoviraston päätöksellä muutettuja lupaehtoja 2, 4 ja 5 sekä uusia

lupamääräyksiä 13 ja 14. Muilta osin on noudatettava vesistötoimikunnan päätöstä nro 41/1958.

AVI on valituksenalaisen päätöksensä perusteluissa muun ohella todennut, että luvanhaltija on hakenut kalatalousvelvoitteen ja siihen liittyvän tarkkailuvelvoitteen sisällyttämistä osaksi säännöstelylupaa samalla kun lupaehtoja muutetaan. Aikaisemmin tällaisia määräyksiä ei luvassa ole ollut. Vesilain (587/2011) 19 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan sille, joka on ennen tämän lain voimaantuloa saanut luvan vesitaloushankkeeseen tai joka muutoin on laillisesti toteuttanut toimenpiteen ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla, voidaan hakemuksesta myöntää tämän lain mukainen lupa.

Muutoksenhakija on hallinto-oikeudessa vaatinut muun muassa muutoksia asetettuihin kala- ja tarkkailuvelvoitteisiin sekä vaatinut korvausta ja oikeudenkäyntikuluja.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on kalastusalueen valituksesta arvioitavana muun muassa kysymys siitä, onko eräitä vesistötoimikunnan 20.12.1958 antaman Pyhäjärven säännöstelyluvan lupaehtoja voitu muuttaa ja lisätä lupaan uudet kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteet aluehallintoviraston päätöksestä ilmenevien vesilain säännösten perusteella tilanteessa, jossa vesioikeuslain nojalla myönnettyä vesitalouslupaa ei ole muutettu vesilain (587/2011) mukaiseksi luvaksi.

ELY-keskus on aluehallintovirastoon 5.5.2017 saapuneessa hakemuksessa pyytänyt lupaa Pyhäjärven säännöstelyluvan muuttamiseen. ELY-keskus ei ole kuitenkaan hakemuksessaan esittänyt, että vesioikeuslain nojalla myönnetylle vesitaloushankkeelle myönnetään uuden vesilain mukainen lupa. AVI:n päätöksen perustelujen mukaan luvan haltija on hakenut kalatalousvelvoitteen ja siihen liittyvän tarkkailuvelvoitteen sisällyttämistä osaksi säännöstelylupaa samalla kun lupaehtoja muutetaan.

AVI on 20.5.2019 antamallaan ratkaisulla muuttanut vesistötoimikunnan 20.12.1958 antaman päätöksen nro 41/1958 lupaehtoja 2, 4 ja 5, jotka koskevat säännöstelyä, sekä antanut uudet määräykset 13 ja 14 kalatalousvelvoitteesta ja säännöstelyn vaikutusten tarkkailusta. Muilta osin AVI on määrännyt luvan saajan noudattamaan vanhaa lupaa vuodelta 1958. Päätöksen mukaan muutetut lupaehdot korvaavat kokonaisuudessaan aiemmin voimassa olleet lupaehdot.

Luvan saaja on päätöksessä määrätty noudattamaan vesilain säännöksiä, aluehallintoviraston päätöksellä muutettuja lupaehtoja 2, 4 ja 5 sekä uusia lupamääräyksiä 13 ja 14. Muilta osin on määrätty noudatettavaksi vesistötoimikunnan päätöstä nro 41/1958.

AVI on perustanut päätöksensä muun muassa päätöksessä yksilöityihin vesilain 3 luvun säännöksiin ja 19 luvun 15 §:n 1 momentin säännökseen.

1.1.2012 voimaan tullut vesilaki (587/2011) on kumonnut vanhan vesilain (264/1961). Lain 19 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettuun hankkeeseen tai toimenpiteeseen, jonka täytäntöönpano on laillisesti aloitettu ennen

vesilain voimaantuloa, sovelletaan ennen sen voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä ja määräyksiä.

Pyhäjärven säännöstelyä koskeva vesistötoimikunnan päätös on annettu vesioikeuslain 1 luvun 5 §:n nojalla ennen vesilain (587/2011) voimaantuloa ja säännöstelyä on harjoitettu kyseiseen vesioikeuslain säännöksiin perustuvan luvan perusteella. Vesilain 19 luvun 4 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen nyt kysymyksessä olevaa säännöstelyä koskevat oikeudet ja velvollisuudet määrittyvät lähtökohtaisesti ennen vesilakia voimassa olleen vesioikeuslain säännösten perusteella ja luvan muuttaminen on lähtökohtaisesti mahdollista vain vesioikeuslain säännöksiä noudattaen.

Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa luvan haltija on perustanut hakemuksensa vesilain (587/2011) säännöksiin. Luvan haltija-aloitteinen vesitalousluvan muutos voi tulla kyseeseen aluehallintoviraston päätöksessä sovellettavaksi säännökseksi ilmoitetun, uuden luvan hakemista tarkoittavan vesilain 19 luvun 15 §:n 1 momentin säännöksen perusteella. Aluehallintovirasto ei kuitenkaan ole myöntänyt vesilain (587/2011) mukaista lupaa koko hankkeelle, vaan luvan saaja on AVI:n päätöksellä muutettujen lupaehtojen ohessa määrätty noudattamaan vesistötoimikunnan päätöstä nro 41/1958 siltä osin kuin päätöstä ei muutettu. AVI:n päätöksestä ei myöskään käy ilmi, onko asiaa ratkaistaessa punnittu vesilain 19 luvun 15 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ja mahdollisesti yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarpeellisten määräysten antamisen tarvetta.

Hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan haettaessa uutta lupaa vesilain 19 luvun 15 §:n nojalla hakemus ja siihen annettava ratkaisu ei voi kohdistua yksittäisiin lupamääräyksiin, vaan hakemus kohdistuu koko uudistettavaan lupaan. Vesilain 19 luvun 15 §:n säännöksessä ei ole mainintaa osittaisesta, esimerkiksi eräisiin lupamääräyksiin, kohdistuvista muutoksista ja säännöksen tarkoituksena on vanhempaan lainsäädäntöön perustuvan luvan päivittäminen vesitalousluvaksi, johon sovelletaan uutta lakia. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista perustaa hakemus ja ratkaisu siihen lakiin, jota kysymyksessä olevaan lupaan olisi sovellettava, jos hakemuksen mukainen muutos tuon lain mukaan olisi mahdollinen.

Hallinto-oikeus katsoo, ettei sillä nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa ole ensiasteena toimivaltaa määrätä vesistötoimikunnan päätöksellä nro 41/1958 myönnetyn vesitalousluvan nro 41/1958 muuttamisesta voimassa olevan vesilain mukaiseksi. Näin ollen aluehallintoviraston päätös on kumottava ja asia palautettava uudelleen käsiteltäväksi aluehallintovirastossa. Asian näin päättyessä lausuminen valituksessa esitettyihin vaatimuksiin enemmälti raukeaa.

Kuluvaatimukset

Kulut aluehallintovirastossa

Aluehallintovirastolle tekemässään muistutuksessa muutoksenhakija on vaatinut kertakorvauksena lupaehtojen muutoksesta aiheutuvasta lisätyöstä ja kustannuksia muun muassa käyttö- ja hoitosuunnitelman päivittämisestä ja muista uuden luvan mukanaan tuomista ylimääräisistä tehtävistä kertasuorituksena

10.000 euroa. Aluehallintovirasto on jättänyt vaatimuksen tutkimatta ja viitanut vesilain 13 luvun 9 §:n luetteloon vesilain mukaan korvattavista edunmenetyksistä. Hallinto-oikeus toteaa tältä osin, että aluehallintoviraston ei olisi tullut jättää muutoksenhakijan vaatimusta kokonaan tutkimatta. Muutoksenhakijan aluehallintovirastossa esittämässä kuluvaatimuksessa on ollut osin kysymys asian hoidosta aluehallintovirastossa aiheutuneista kuluista, joiden osalta ei tule sovellettavaksi aluehallintoviraston viittaama vesilain 13 luvun 9 §, vaan asiassa tulee tältä osin soveltaa vesilain 11 luvun 23 §:n edunvalvontakulujen korvaamista koskevaa säännöstä. Koska asia on jäänyt virheellisesti tutkimatta lupaviranomaisessa, asia on palautettava AVI:n ratkaistavaksi palaute-tun pääasian ratkaisun yhteydessä.

Oikeudenkäyntikulut ja asianosaiskulut hallinto-oikeudessa

Siltä osin kuin muutoksenhakijan valituksessaan esittämä kulujen korvaamista koskeva vaatimus koskee kuluja hallinto-oikeudessa, on kysymys oikeudenkäyntikulujen ja asianosaiskulujen korvaamista koskevasta vaatimuksesta.

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen

Ottaen huomioon mainittu lainkohta, annetun ratkaisun sisältö ja asian laatu ei ole kohtuutonta, että muutoksenhakija joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa ja asianosaiskulunsa hallinto-oikeudessa kokonaan vahinkonaan.

Julkinen kuulutus

Päätös on annettu julkisella kuulutuksella.

Päätöksestä ilmoittaminen

Pyhäjärven kaupungin kaupunginhallituksen ja Kärsämäen kunnan kunnanhallituksen on viipymättä julkaistava tieto tätä päätöstä koskevasta kuulutuksesta yleisessä tietoverkossa kuntalain 108 §:n mukaisesti. Tiedon kuulutuksen julkaisemisesta tulee olla nähtävillä vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen voi hakea muutosta valittamalla.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista eli viimeistään **2.12.2022**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJK (01.20).

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Sinikka Kangasmaa ja Pertti Piippo sekä tekniikan alan hallinto-oikeustuomari Lasse Käsälä.

Sinikka Kangasmaa

Lasse Käsälä

Pertti Piippo

Hallinto-oikeuden esittelijä

Maria Ingerström

Asiassa on äänestetty. Eri mieltä olevan jäsenen äänestyslausunto on päätöksen liitteenä.

Toimituskirjan antaja:

Inkeri Eriksson
lainkäyttösihteeri

Jakelu**Päätös**

Pyhäjärven kalastusalue
Asiamies:
Asianajaja Juha Regelin
Asianajotoimisto Regelin Oy

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Pyhäjärven kaupungin ja Käsämsäen kunnan terveyden- ja ympäristönsuojelu-
viranomaisen / Peruspalvelukuntayhtymä Selänne

Pyhäjärven kaupunginhallitus

Käsämsäen kunnanhallitus

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/
Ympäristö ja luonnonvarat, sähköisesti

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/
Kalatalousryhmä, sähköisesti

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, sähköisesti
Ympäristölupavastuualue

Suomen ympäristökeskus, sähköisesti

IE

ERI MIELTÄ OLEVAN JÄSENEEN ÄÄNESTYSLAUSUNTO

Hallinto-oikeustuomari Lasse Käsälä:

Annan asiassa seuraavan ratkaisun.

1. Kumoan aluehallintoviraston päätöksen siltä osin, kuin aluehallintovirasto on jättänyt tutkimatta kalastusalueen vaatimuksen lupaehtojen muutoksesta aiheutuvasta työstä aluehallintovirastossa aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta. Hallinto-oikeus palauttamatta asiaa kyseisen ratkaisun osalta aluehallintovirastolle ratkaistavaksi ottaa asian välittömästi ratkaistavakseen ja hylkää vaatimuksen.

Siltä osin kuin kalastusalueen vaatimukset koskevat Pyhäjärven säännöstelyn suositusrajoista ja kalakannan hoitotoimenpiteistä 26.2.1998 laadittua sopimusta ja sen merkitystä lupakäsittelyssä sekä korvauksia irtisanotun sopimuksen johdosta aluehallintoviraston päätöstä vaatimusten tutkimatta jättämisestä ei muuteta.

2. Valituksen muutoin enemmälti hyläten muutan lupamääräyksen 14 kuulumaan seuraavasti: *(muutokset kursivilla)*

14) Luvan saajan on tarkkailtava säännöstelyn vaikutuksia Pyhäjärven kalastoon ja kalastukseen sekä vesikasvillisuuteen hakemuksen liitteenä 6 olleen tarkkailuohjelman mukaisesti, jonka sisältö on esitetty tämän lupapäätöksen kertoelmaosassa. Tarkkailua voidaan tarvittaessa muuttaa valvontaviranomaisen hyväksymällä tavalla. *Luvan haltijan on 31.8.2027 mennessä toimitettava aluehallintovirastolle hakemus kalatalous- sekä tarkkailuvelvoitteen tarkistamiseksi.*

3. Hylkään Pyhäjärven kalastusalueen vaatimuksen hakijan velvoittamisesta korvaamaan kalastusalueen oikeudenkäyntikulut.

Perustelut

Sovelletut oikeusohjeet

Vesilain 3 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan luvassa on määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Lupaviranomainen, tai sen määräyksestä valtion valvontaviranomainen tai kalatalousviranomainen, voi määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta *(yhteistarkkailu)* tai hyväksyä toiminnan tarkkailemiseksi osallistumisen alueella tehtävään seurantaan. Yhteistarkkailu voi koskea myös ympäristönsuojelulakiin ja tähän lakiin perustuvaa tarkkailua. Tarkkailua koskevassa päätöksessä voidaan antaa oikeus tarkkailla toisen alueella ja sijoittaa tarkkailun edellyttämät laitteet ja rakennelmat toisen alueelle. Tarkkailusta aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta säädetään 13 luvussa.

(8.9.2017/611)

Vesilain 3 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan, jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa, hankkeesta vastaava on velvoitettu ryhtymään toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi (*kalatalousvelvoite*) taikka määrättävä maksamaan tällaisten toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalatalousviranomaiselle (*kalatalousmaksu*).

Vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan kalatalousvelvoitetta, kalatalousmaksua tai näiden yhdistelmää määrättäessä on otettava huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja kalastuksen järjestely. Kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.

Vesilain 3 luvun 14 §:n 3 momentin mukaan kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. Kalatalousvelvoitteeseen voidaan tarvittaessa sisällyttää toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkailu sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu.

Vesilain 3 luvun 14 §:n 4 momentin mukaan kalatalousmaksu käytetään 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu. Lupaviranomainen voi antaa kalatalousviranomaiselle määräyksiä maksun käytöstä.

Vesilain 3 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavan on laadittava yksityiskohtainen suunnitelma luvassa määrätyn kalatalousvelvoitteen toteuttamiseksi (*kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma*). Kalatalousviranomainen hyväksyy kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman. Suunnitelman laatiminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos kalatalousvelvoite on vähäinen ja sen sisällöstä määrätään yksityiskohtaisesti luvassa.

Asiassa saatu selvitys

Pyhäjärven säännöstely on perustunut vesistötoimikunnan 20.12.1958 antamaan päätökseen nro 41/1958, jota on täydennetty ja osittain muutettu lupaehdon 2 osalta Pohjois-Suomen vesioikeuden 12.5.1964 antamalla päätöksellä nro 31/64/I ja korkeimman hallinto-oikeuden 26.11.1965 antamalla päätöksellä.

Keski-pohjanmaan ympäristökeskus Pyhäjärven säännöstelyluvan haltijana ja Pyhäjärven osakaskunnat ovat 26.2.1998 laatineet sopimuksen Pyhäjärven säännöstelyn suositusrajoista ja kalakannan hoitotoimenpiteistä. Sopimuksen 5. kohdan mukaan on sovittu seuraavaa: ”Sopimuksen voimassa ollessa Pyhäjärven vedenpinta pyritään pitämään 1.5.–15.12. välisenä aikana 20 cm säännöstelyluvan mukaisen ylärajan alapuolella ja koko vuoden 20 cm alarajan yläpuolella (tavoitevyöhyke), mikäli hydrologiset olosuhteet tämän mahdollistavat. Säännöstelyluvan mukaiset ylä- ja alarajat säilyvät ennallaan.” Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on irtisanonut sopimuksen päättymään vuoden 2017 loppuun.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on 5.5.2017 hakenut muutosta Pyhäjärven säännöstelyluvan lupaehtoihin 2, 4 ja 5. Lisäksi se on hakenut uutta, kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteen sisältävää lupamääräystä. Suunnitelman mukaan nykyisen säännöstelyluvan lupahdossa 2 olevista, päivämääriin sidotuista Pyhäjärven vedenkorkeuden ylä- ja alarajoista luovutaan, ja tilalle tulee vedenkorkeudelle yksi yläraja ($N_{43} + 140,00$ m) ja alaraja ($N_{43} + 139,00$ m), joiden välillä Pyhäjärven vedenkorkeus saa vaihdella. Vuosittaisen kevätaleneman suuruus ja ajoitus määritetään suunnitelman mukaan talven lumiolosuhteiden perusteella.

Luvan hakija on arvioinut, että hanke parantaa kalojen elinolosuhteita. Säännöstelystä on vuosikymmenien kuluessa aiheutunut haittaa kalakannoille muun muassa mädin talvikuolleisuuden lisääntymisen, ravintoeläinten elinolosuhteiden huononemisen, poikastuotantoalueiden heikentymisen ja takaisinvirtauksen aiheuttaman rehevöitymisen vuoksi. Näitä haittoja on pyritty vähentämään 1990-luvulta lähtien kehittämällä säännöstelyä ekologisempaan suuntaan. Talvialenemaa on pienennetty, kevättulvaa kasvatettu ja keväistä juoksutusta suurennettu. Uusien lupamääräysten muutosten myötä kevätkuopan pienentäminen, tulvan vähäinen nosto ja takaisinvirtaaman laskeminen muuttavat hakijan käsityksen mukaan järven hydrologiset olot sangen lähelle luontaista. Kasvillisuuden muuttuminen on hidasta, mutta hakijan käsityksen mukaan esitetty säännöstelykäytäntö tulee kuitenkin varmuudella hidastamaan umpeenkasvua parantaen myös kevätkutuisille kaloille suotuisten kutu- ja ruokailualueiden syntyä.

ELY-keskus on säännöstelyluvan haltijana hoitanut ja seurannut Pyhäjärven kalakantoja vuosikymmeniä yhteistyössä osakaskuntien kanssa. Tärkein saalislaji on muikku. Muita kilomääräisesti merkittäviä saalislajeja ovat kuha, kuore, ahven ja hauki. Aluksi säännöstelyn haittoja kompensoitiin siikaistutuksin ja osakaskunnille on rakennettu kaksi yhtä käytössä olevaa luonnonravintolamikkoo siian poikasten tuottamiseen. Hakijan käsityksen mukaan vesistötoimikunnan päätöksen mukainen säännöstely lisää syyskutuisten kalojen mätikuolleisuutta vain muutamilla prosenttiyksiköillä. Kevätkutuisten kalojen lisääntymiselle on olennaista eri kalalajien lisääntymiseen soveltuvat kasvillisuusraannat ja sopiva veden korkeus lisääntymis-, mädin haudonta- ja pienpoikasvaiheessa.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaiset kalatalousvelvoitteet ovat tasoltaan alhaisemmat kuin aikaisemmat, sopimukseen perustuvat velvoitteet. ELY-keskus on perustellut velvoitteen alemmaa tasoa sillä, että haittaa on 2000-luvulla vähennetty säännöstelykäytäntöjä kehittämällä ja että haitat vähenevät entisestään, kun uusi säännöstelykäytäntö otetaan käyttöön.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

1.

Muutoksenhakija on hallinto-oikeudessa vaatinut asianosaiskuluja sekä muistutuksessaan vaatinut kertakorvauksena lupaehtojen muutoksesta aiheutuvasta lisätyöstä ja kustannuksia muun muassa käyttö- ja hoitosuunnitelman päivittämisestä ja muista uuden luvan mukanaan tuomista ylimääräisistä tehtävistä kertasuorituksena 10.000 euroa. Aluehallintovirasto on jättänyt vaatimuksen

tutkimatta ja viitannut vesilain 13 luvun 9 §:n luetteloon vesilain mukaan korvattavista edunmenetyksistä. Totean tältä osin, että aluehallintoviraston ei olisi tullut jättää muutoksenhakijan vaatimusta kokonaan tutkimatta. Muutoksenhakijan aluehallintovirastossa esittämässä kuluvaatimuksessa on ollut osin kysymys asian hoidosta aluehallintovirastossa aiheutuneista kuluista, joiden osalta ei tule sovellettavaksi aluehallintoviraston viittaama vesilain 13 luvun 9 §, vaan asiassa tulee tältä osin soveltaa vesilain 11 luvun 23 §:n edunvalvontakulujen korvaamista koskevaa säännöstä.

Vesilain 11 luvun 23 §:n 1 momentin mukaan asianosaiset vastaavat omista kuluistaan lupaviranomaisessa. Saman pykälän 2 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada korvaus kuluistaan, jos hänen on ollut tarpeen ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin osoittaakseen, että hänelle aiheutuu hankkeesta korvattavaa edunmenetystä, tai jos kulujen korvaamiseen on muutoin erityistä syytä.

Katson, ettei asiassa ole esitetty vesilain 11 luvun 23 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisiä syitä pääsäännöstä poikkeamiselle. Näin ollen vaatimus aluehallintovirastossa aiheutuneiden kulujen korvaamisesta on hylättävä.

Siltä osin kuin kalastusalueen vaatimukset koskevat irtisanottua sopimusta ja sen merkitystä lupakäsittelyssä sekä korvauksia irtisanotun sopimuksen johdosta totean, että Keski-Pohjanmaan ympäristökeskuksen ja Pyhäjärven osakaskuntien 26.2.1998 laatima sopimus Pyhäjärven säännöstelyn suositusrajoista ja kalakannan hoitotoimenpiteistä on oikeudelliselta luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus. Sopimus on irtisanottu päättymään sopimukseen kirjatun irtisanomisehdon mukaisesti vuoden 2017 lopussa. Näin ollen sopimuksen mukaiset velvoitteet eivät ole olleet vesilakiin perustuvia velvoitteita, joita nyt oltaisiin muuttamassa. Koska aluehallintovirastolla ei ole asiallista toimivaltaa ratkaista yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvia erimielisyyksiä, aluehallintoviraston on tullut jättää kalastusalueen sopimukseen liittyvät vaatimukset tutkimatta.

2.

Valituksessa haetaan asiasisältöisiä muutosta aluehallintoviraston valituksenalaisessa päätöksessä määrättyihin kalatalousvelvoitteisiin. Vaatimuksien lähtökohtana on, että muutoksenhakijan muistutuksessa esitetyt ja aluehallintoviraston päätöksessä tutkimatta jätetyt vaatimukset hyväksytään. Toissijaisesti mikäli vaatimuksia ei voida hyväksyä hallinto-oikeudessa, vaaditaan aluehallintoviraston päätös kumottavaksi ja asia palautettavaksi mainittujen vaatimusten osalta uudelleen käsiteltäväksi aluehallintovirastoon.

Asiassa on kyse luvan haltijan aloitteesta tehdystä säännöstelyn muuttamista koskevasta hakemuksesta. Asiakirjoista ilmenee, että vanhaan säännöstelylupaan ei ole sisältynyt kalataloudellista tarkkailuvelvoitetta. Kalatalousvelvoitetta ja tarkkailuvelvoitetta määrättäessä vähimmäisvaatimuksena ovat muutoksen aiheuttamat vaikutukset ja toisaalta hakemuksen sisältö.

Esitettyjen selvitysten mukaan säännöstelyn muutoksella on pääsääntöisesti myönteinen vaikutus kalastoon, kalatalouteen ja kalastukseen voimassa olevan säännöstelyluvan mukaiseen tilanteeseen verrattuna. On todennäköistä, että toimet säännöstelyn kehittämiseksi ovat vähentäneet säännöstelyn kielteisiä

vaikutuksia, ja ne tulevat vähenemään asteittain entisestään, kun uusi säännöstelykäytäntö otetaan käyttöön.

Aikaisempi sopimus ELY-keskuksen ja muutoksenhakijan välillä ei ole ollut osa säännöstelylupaa. Totean, että oikeudellista merkitystä ei ole aiemmin voimassa olleilla yksityisoikeudellisilla sopimuksilla tai sovituille käytännöillä. Siten irtisanottuun sopimukseen kuulunutta luonnonravintolammikoiden vajaukseen perustuvaa vuotuiskorvausta 8.400 euroa ei ole perusteltua määrätä maksettavaksi ja vaatimus on tullut hylätä.

Asetettu istutusvelvoite perustuu hakemukseen ja tarkkailun osoittamaan tulokselliseen kalalajivalintaan. Katson, että istutusvelvoite on riittävä muutoksen aiheuttaman vaikutuksen kalataloudelliseen kompensointiin eikä valituksessa kalakantojen hoitoon vaadittua vuotuista maksua ole syytä määrätä istutusvelvoitteen lisäksi.

Vesilain 3 luvun 11 §:n 1 mukaan luvassa on määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Lupamääräykset 13 ja 14 ovat tarpeen kalatalousvelvoitteen toimivuuden selvittämiseksi, mutta myös vaikutusten arvioimiseksi ja luvan noudattamisen valvomiseksi. Kalatalousvelvoitteen määrittäminen asiassa perustuu vesilakiin ja valituksenalaisen päätöksen lupamääräyksen 13 velvoite kohdistuu luvanhaltijaan. Saman määräyksen mukaan istutettavien kalojen lajia, ikää ja kokoa voidaan muuttaa toimenpiteen tuloksellisuuden parantamiseksi, mikäli tarkkailututkimusten tulokset tai muu tutkimustieto antavat siihen aiheita. Myös istutusten tuloksellisuuden tarkkailua on tällöin soveltuvin osin muutettava. Istutukset voidaan myös kokonaan tai osittain toteuttaa muina istutusten rahallista arvoa vastaavina toimenpiteinä. Kalatalousvelvoitteen muutoksista päättää kalatalousviranomainen kuultuaan luvan saajaa ja Pyhäjärven kalatalousaluetta. Katson, että luvassa määrätty istutusvelvoite ja sen muuttamisesta määrätty voidaan asianmukaisesti ottaa huomioon kalastuslain mukaisen kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelman laadinnassa, toimeenpanossa ja seurannassa kalastuslaissa mainittujen 35 - 40 §:ien nojalla. Edellä esitetyn perusteella kalatalousalueen enemmästä osallistamisesta sekä käyttö- ja hoitosuunnitelmaan perustuvasta kalatalousalueen päätävävallan ensisijaisuudesta luvanhaltijaan nähden vaadittu on hylättävä.

Katson, että tarkkailuohjelma kattaa muutoksen vaikutusten seurannan riittäväällä tavalla. Valituksenalaisen päätöksen lupamääräystä 14 ei ole siten syytä muuttaa yksityiskohtaisemmaksi tai lisätä tarkkailuun kuhan lisäksi muiden petokalojen ja lohikalojen seurantaa tai ammattikalastajille suunnattua kyselyä.

Kalatalousvelvoitteen tai tarkkailumääräysten tarkistamisesta ei ole määrätty valituksenalaisessa päätöksessä. Päätöksessä on viitattu hakemuksen liitteeseen 6, jossa esitetään kalatalous- ja tarkkailuvelvoitteen tarkistamisesta jätettäväksi hakemus aluehallintovirastolle 31.8.2027 mennessä. Valvontaviranomaiselle on kuitenkin annettu rajattu oikeus perustellusta syystä muuttaa velvoitetta tai tarkkailua. Tarkkailumääräysten tarkistamista ei ole muistutuksessa tai valituksessa esitettyjen syiden perusteella syytä aikaistaa muutoksenhakijan esittämällä tavalla, mutta selvyyden vuoksi on syytä muuttaa päätöstä velvoittamalla luvanhaltija jättämään määräajassa muutosta koskeva hakemus aluehallintovirastolle liitteessä 6 esitetystä määräajassa.

Kannanotto enemmistön ratkaisun kumoamisperusteisiin

Vesistötoimikunta on myöntänyt voimassa olevan luvan maataloushallitukselle valtion edustajana 20.12.1958 päätöksellään nro 41/1958. Lupaehto 2 on muutettu Pohjois-Suomen vesioikeuden 12.5.1964 antamalla päätöksellä nro 31/64/I ja korkeimman hallinto-oikeuden 26.11.1965 antamalla päätöksellä. Luvan haltijana on nykyisin Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus.

Voimassa olevan luvan lupaehdossa 1 määrätään säännöstelypadon rakenteesta, lupaehdot 3, 6 ja 7 koskevat rakennustyön suorittamista, lupaehto 8 koskee työnaikaisten ja pysyvien vahinkojen korvaamista, lupaehto 9 rakentamisen yhteydessä vaurioituvien rakenteiden korjaamista, lupaehto 10 koskee rakenteiden kunnossapitoa, lupaehto 11 koskee sopimuksilla siirrettyjä hankkeeseen kuuluvia velvollisuuksia ja lupaehto 12 hankkeen toteuttamisaikaa.

Aluehallintoviraston valituksenalaisella päätöksellä on muutettu säännöstelyä koskevia lupamääräyksiä 2, 4 ja 5 sekä annettu kalatalous- ja tarkkailuvelvoitetta koskevat uudet lupamääräykset 13 ja 14. Säännöstelyluvan muutoksen perusteena on toimivaltaisen ELY-keskuksen viranomaisena vuonna 2016 toteuttama Pyhäjärven säännöstelyn kehittämishanke, jota on lähtökohtaisesti pidettävä vesilain 19 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisena selvityksenä. Kyseisen lainkohdan 2 momentin mukaan lupamääräysten tarkistamista voi hakea valtion valvontaviranomaisena ELY-keskus, kalatalousviranomainen tai kunta. Näin ei kuitenkaan menetelty, vaan selvityksen perusteella Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus säännöstelyluvan haltijana on hakenut lupaehtojen muutosta perusteena vesilain 3 luvun 2 §:n mukainen luvan saaneen vesitaloushankkeen muuttaminen. Kyseisessä lainkohdassa on kyse luvan tarpeesta. Haetut muutokset ovat sinänsä sellaisia, että niillä on luvan tarve. Itse luvan muutos on myönnetty intressivertailun perusteella vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin kohdan 2 mukaisesti.

Vesistötoimikunnan alkuperäisessä päätöksessä lupaehdon 2 neljäs kappale kuuluu: ”Mikäli käytännössä osoittautuu tarpeelliseksi muuttaa säännöstelymääräyksiä, on siinä tarkoituksessa haettava tarkistettuja määräyksiä.” Määräyksiä on tarkistettu ensimmäisen kerran Pohjois-Suomen vesioikeuden vuonna 1964 antamalla päätöksellä muuttamalla lupaehto 2. Korkein hallinto-oikeus on muuttanut valitusten johdosta lupaehdon 2 toista kappaletta. Korkeimman hallinto-oikeuden antamalla päätöksellä vesioikeuden päätös on tullut lainvoimaiseksi. Vesioikeuden päätöksen mukainen lupaehdon 2 neljäs kappale kuuluu: ”Mikäli olosuhteiden muuttumisen vuoksi juoksutussäännön muuttaminen osoittautuu tarpeelliseksi, on muutosta haettava vesioikeudelta.” Säännöstelylupaa koskee siten olosuhteiden muutokseen perustuva velvoite muuttaa juoksutussääntöä tarvittaessa ilman että muita kuin juoksutukseen liittyviä lupaehtoja tarvitsee tarkastella. Tähän perustuen on itse asiassa tehty vesioikeuden vuoden 1964 ja korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 1965 päätökset, joissa on sovellettu vesilain säännöksiä. Katsoisin siten, että aluehallintoviraston tekemä päätös muuttaa juoksusta koskevia lupamääräyksiä on ollut sallittua myös alkuperäiseen lupaan perustuen.

Säännöstelyn hoidosta on tehty vuonna 1998 Keski-Pohjanmaan ympäristökeskuksen (nykyisin ELY-keskus) ja Pyhäjärven kalastuskuntien (nykyisin osakaskuntia) välinen sopimus. Sopimuksen mukaan on noudatettuja voimassa olevan luvan lupaehtoja tiukempia vedenkorkeuden suositusrajoja. Pyhäjärven

kalatalousvelvoitteiden ja -tarkkailun hoito on pohjautunut 1990-luvulta asti Pyhäjärven osakaskuntien ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen välisiin sopimuksiin. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on irtisanonut sopimukset siten, että sopimusten voimassaolo on päättynyt vuoden 2018 alusta lukien.

Aluehallintovirasto on soveltanut muutettujen lupaehtojen osalta vesilain 19 luvun 15 §:ää. Lähtökohtaisesti kyseisen lainkohdan mukaan olisi tullut voimassa ollut lupa korvata kokonaisuudessaan uuden vesilain mukaisella luvalla. Kun otetaan huomioon se mitä valituksessa on vaadittu ja se, että muiden kuin muutettujen lupaehtojen osalta niiden luonteen takia olisi voinut tulla kyseeseen vain teknisluontoiset sisältöön kohdistumattomat muutokset ja voimassa olevan luvan lupaehtojen 2 neljäs kappale, katson, että annettua päätöstä ei ole syytä kumota ja palauttaa sillä perusteella, että koko lupaa ei ole muutettu uuden vesilain mukaiseksi.

Lisäksi koska kumoamis- ja palautusvaatimus on asetettu valituksessa toissijaiseksi ja myös tämä toissijainen vaatimus kohdistuu perusteiltaan kalatalousvelvoitteisiin, ei aluehallintoviraston päätöksen muuttamista ole perustetta tutkia valituksessa esitettyjä vaatimuksia laajemmin. Päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi muulla kuin kalatalousvelvoitteeseen liittyvällä perusteella johtaa valituksen tarkoituksen kannalta kohtuutomaan tilanteeseen, jossa luvanhaltijalla ei ole lainkaan päätökseen perustuvaa kalatalousvelvoitetta sopimuksen irtisanomisajankohdasta lukien siihen saakka, kunnes asiaa koskeva päätös uudelleen käsiteltynä saa lain voiman.

3.

Siltä osin kuin muutoksenhakijan valituksessaan esittämä kulujen korvaamista koskeva vaatimus koskee kuluja hallinto-oikeudessa, on kysymys oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevasta vaatimuksesta.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Ottaen huomioon mainittu lainkohta, annetun ratkaisun sisältö ja asian laatu ei ole kohtuutonta, että muutoksenhakija joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa hallinto-oikeudessa kokonaan vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Vakuudeksi

Maria Ingerström

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

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

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

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkisella kuulutuksella. Päätös on julkaistu hallinto-oikeuden verkkosivuilla päivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaanista, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiantipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite: Korkein hallinto-oikeus
PL 180, 00131 Helsinki

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Käyntiosoite: Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki

Puhelin: 029 56 40200

Faksi: 029 56 40382

Aukioloaika: arkipäivisin klo 8.00–16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>