



Päiväys
21.5.2025

1 (2)

Diaarinumero
68/03.04.04.20/2025

JULKINEN KUULUTUS

Valitus vesilain mukaisesta päätöksestä

Vesilain 15 luvun 3 §:n mukaan Vaasan hallinto-oikeuden on annettava lupaviranomaisen, valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesilain nojalla antaman päätöksen sekä ojitustoimituksessa annetun päätöksen johdosta jätetty valitus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Tieto kuulutuksesta on julkaistava hankkeen vaikutusalueen kunnissa noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

Kuulutuksen julkaisupäivä Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla

21.5.2025

Valituksen tiedoksisaantipäivä

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

Valituksen tiedoksisaantipäivä on 28.5.2025.

Asia

Vaasan hallinto-oikeuteen on jätetty valitus Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksestä 5.12.2024 nro 297/2024 (Ahvenkosken voimalaitoksen kalatalousvelvoitteiden muuttaminen, Pyhtää. Hakijana Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Rannikon kalatalouspalvelut -yksikkö).

Valitusasiakirjan nähtävilläpito

Tämä kuulutus ja valitus pidetään nähtävillä 21.5. - 18.6.2025 Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla

(<https://tuomioistuimet.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/hallinto-oikeudenkuulutukset/valituskuulutukset.html>).

Hallinto-oikeuden verkkosivuilla valitus on ilman liitteitä. Tieto kuulutuksesta on julkaistava Pyhtään kunnassa ja Loviisan kaupungissa.

Hallintolain 62 b §:n mukaan julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tiedot julkaistaan, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Henkilötiedoista julkaistaan kuitenkin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot.

Mahdollisuus vastineen antamiseen

Vaasan hallinto-oikeus varaa asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, tilaisuuden vastineen antamiseen. Mahdollinen vastine tulee toimittaa hallinto-oikeuteen **viimeistään 18.6.2025**. Hakijalle ja viranomaisille varataan erikseen tilaisuus vastineen antamiseen.

Vastineeseen on merkittävä sen tekijän nimi, postiosoite, puhelinnumero ja mahdollinen sähköpostiosoite. Vastineessa on ilmoitettava asian diaarinumero 68/2025.

Kiinteistön osaomistajaa pyydetään antamaan tieto kuulutuksesta myös kiinteistön mahdollisille muille omistajille ja haltijoille.

Tiedoksianto järjestäytymättömien osakaskuntien osakkaille

Hakemuksessa tarkoitetulla hankkeella saattaa olla vaikutuksia myös seuraavilla yhteisillä maa- tai vesialueilla:

624-409-876-9, 624-409-876-12, 624-409-876-14, 624-876-1-0,
624-404-876-5, 624-404-876-3, 624-409-876-13, 624-404-876-6,
624-404-876-11, 624-404-876-2, 624-414-876-4, 624-876-4-0,
624-409-876-10, 434-483-876-1, 624-409-876-11, 624-404-876-4

VAASAN HALLINTO-OIKEUS
Kuulemiskanslia 029 56 42729

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla:
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>



Datum
21.5.2025

1 (2)

Diarienummer
68/03.04.04.20/2025

OFFENTLIG KUNGÖRELSE

Besvär över beslut enligt vattenlagen

Enligt 15 kapitlet 3 § i vattenlagen ska Vasa förvaltningsdomstol genom offentlig kungörelse med iakttagande av 62 a § i förvaltningslagen delge besvär över beslut som tillståndsmyndigheten, den statliga tillsynsmyndigheten eller den kommunala miljövårdsmyndigheten har meddelat med stöd av vattenlag samt över beslut som har meddelats vid en dikningsförrättning. Information om kungörelsen ska med iakttagande av 108 § i kommunallagen publiceras i kommunerna inom det område som påverkas av projektet.

Publiceringsdag för kungörelsen på webbplatsen av Vasa förvaltningsdomstol

21.5.2025

Delfäendedag för besväret

Enligt 62 a § 3 momentet i förvaltningslagen anses delfäendet ha skett den sjunde dagen efter publiceringstidpunkten för kungörelsen.

Delfäendedagen för besväret är 28.5.2025.

Ärende

Till Vasa förvaltningsdomstol har inlämnats ett besvär över beslut av Regionförvaltningsverket i Södra Finland 5.12.2024 nr 297/2024 (Ändrande av fiskevårdsskyldigheten vid Abborfors kraftverk, Pyttis. Sökande Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland, enheten för kustens fiskeritjänster).

Tillgänglighållande av en besvärshandling

Denna kungörelse och besväret hålls tillgängliga på webbplatsen av Vasa förvaltningsdomstol (<https://tuomioistuimet.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/sv/index/forvaltningsdomstolenskungorelser/offentligakungorelser/somgallerbesvar.html>) under tiden 21.5. – 18.6.2025. På webbplatsen av förvaltningsdomstolen finns besväret utan bilagor. Information om kungörelsen ska publiceras i Pyttis kommun och i Lovisa stad.

Enligt 62 b § i förvaltningslagen publiceras uppgifterna i en offentlig kungörelse och den kungjorda handlingen om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. I fråga om personuppgifter publiceras dock endast sådana personuppgifter som är nödvändiga för tillgången till information.

Tillfälle att avge bemötande

Vasa förvaltningsdomstol ger de parter som ärendet särskilt berör tillfälle att avge bemötande. Eventuella bemötandet ska inlämnas till Vasa förvaltningsdomstol **senast 18.6.2025**. Sökanden samt myndigheter ges skilt tillfälle att avge bemötande.

Av bemötandet ska framgå namnet på den som avger bemötandet, postadress, telefonnummer och eventuell e-postadress. Av bemötandet ska även framgå ärendets diarienummer 68/2025.

Delägare av en fastighet ombeds informera även eventuella övriga ägare och innehavare av fastigheten om denna kungörelse.

Tillkännagivande för delägare i icke konstituerade delägarlag

Det projekt som ansökan gäller kan även ha inverkan på följande samfällda mark- och vattenområden:

624-409-876-9, 624-409-876-12, 624-409-876-14, 624-876-1-0,
624-404-876-5, 624-404-876-3, 624-409-876-13, 624-404-876-6,
624-404-876-11, 624-404-876-2, 624-414-876-4, 624-876-4-0,
624-409-876-10, 434-483-876-1, 624-409-876-11, 624-404-876-4

VASA FÖRVALTNINGSDOMSTOL
Kansliet för hörande 029 56 42729

Domstolens kontaktuppgifter

Vasa förvaltningsdomstol
Korsholmsplanaden 43, 4 vån. (PB 204), 65101 Vasa
E-post: vaasa.hao@oikeus.fi
Telefonnummer: 029 56 42780

Förvaltnings- och specialdomstolarnas e-tjänst:
<https://asiointi.oikeus.fi/sv/hallintotuomioistuimet#/>

Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter och dataskydd finns:
tillgängliga på <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/sv/>



ASIANAJOTOIMISTO
PETRI VESA OY

13.1.2025

VAASAN HALLINTO-OIKEUDELLE

VALITUS

ASIA

Vesilain mukaista kalatalousvelvoitetta koskeva valitusasia, Ahvenkosken voimalaitoksen kalatalousvelvoitteiden muuttaminen, Pyhtää

VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätös 5.12.2024
nro 297/2024

MUUTOKSENHAKIJA

Oy Mankala Ab
Y-tunnus 0158738-4

Asiamies

[REDACTED]
Asianajotoimisto Petri Vesa Oy
Kampinkuja 2
00100 Helsinki
[REDACTED]

Ensisijainen prosessiosoite sähköpostiosoite.

LIITTYMÄ MUIHIN ASIOIHIN

Tämä valitus on samansisältöinen kuin yhtiön valitus aluehallintoviraston Klåsarön voimalaitosta koskevasta päätöksestä nro 298/2024

SISÄLLYS

VAATIMUKSET	3
TIIVISTELMÄ KESKEISISTÄ PERUSTELUISTA	4
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	9
1. Asian tähänastinen käsittely	9
2. Valituksen lähtökohdat ja rakenne	9
3. Olosuhteiden olennainen muutos	10
3.1. Aluehallintoviraston olosuhteiden olennaiseen muutokseen liittyvät perustelut	10
3.2. Olosuhteiden olennaiseen muutokseen liittyvä päätöksen lainvastaisuus	11
3.3. Luvanhaltijaa ei ole kuultu olosuhteiden muuttumisesta ennen vuotta 1998	12
3.4. Aluehallintovirasto on ottanut virheellisesti huomioon olosuhteiden muutokset ennen vuotta 1998.....	13
3.5. Olosuhteet eivät ole muuttuneet olennaisesti vuodesta 1998	15
3.6. Olosuhteet eivät ole muuttuneet olennaisesti vuodesta 1927/1930	17
3.7. Olosuhteiden olennaista muutosta ei voi tarkastella erikseen kalatalousmääräyksen muuttamisesta.....	18
4. Kalatietä koskeva velvoite.....	19
4.1. Kalatietä koskeva velvoite ja sen perustelut	19
4.2. Kalatietä koskevan velvoitteen lainvastaisuus.....	19
4.3. Päätöksestä ei ilmene onko kyse kalatien hakemisvelvoitteesta vai kalatien toteuttamisvelvoitteesta.....	20
4.4. Kalatietä koskevan määräyksen keskeisiä oikeudellisia edellytyksiä ei ole selvitetty....	24
4.5. Kalatietä koskevan velvoitteen perustelut ovat yleisluontoisia ja jopa poliittisia	26
4.6. Kalatien toteuttamismahdollisuuksia ja vaikutuksia Natura-alueisiin ei ole selvitetty..	27
4.7. Kalatien kustannuksia suhteessa hyötyihin ei ole selvitetty	29
4.8. Edellytyksiä kalatietä koskevalle velvoitteelle ei ole.....	30
4.9. Erityisesti alasvaellusreitin rakentamista ei ole selvitetty	33
5. Kalatalousmaksu	34
5.1. Aluehallintoviraston kalatalousmaksua koskeva määräys ja sen perustelut	34
5.2. Kalatalousmaksun lainvastaisuus	36
5.3. Kalatalousmaksu ei perustu olosuhteiden olennaiseen muutokseen vaan uuteen vahinkoarvioon.....	37
5.4. Kalatietä koskevaa velvoitetta ei ole otettu asianmukaisesti huomioon kalatalousmaksussa	40
5.5. Haitta-arviota ja maksun perustana olevia toimenpiteitä ei ole selvitetty	43
5.6. Kalatalousmaksun suuruus on määritetty virheellisesti.....	45
5.7. Yhteenvedo kalatalousmaksua koskevista vaatimuksista.....	46
6. Katselmuksen järjestäminen.....	47
LOPUKSI.....	48
Julkisuus	48
Määräaika.....	48
Liitteet.....	48
Allekirjoitus.....	48

VAATIMUKSET

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on muuttanut Ahvenkosken ja Klåsarön voimalaitosten kalatalousvelvoitetta. Oy Mankala Ab vaatii, että Vaasan hallinto-oikeus:

1. kumoaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksen ja hylkää Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen hakemuksen kalatalousvelvoitteen muuttamiseksi; tai
2. toissijaisesti palauttaa asian Etelä-Suomen aluehallintoviraston uudelleen käsiteltäväksi; tai
3. edellisiin nähden toissijaisesti
 - 3.1. poistaa lupamääräyksestä kohdan, jossa on määrätty kalatien rakentamisesta, tai tähän nähden toissijaisesti muuttaa määräystä siten, että määräyksessä ei oteta kantaa alasvaellusreitin rakentamiseen; ja
 - 3.2. poistaa lupamääräyksen kohdan, jossa on määrätty kalatalousmaksun suorittamisesta, tai tähän nähden toissijaisesti alentaa maksua merkittävästi; ja
4. pitää katselmuksen.

Vaatimuksia on täsmennetty valituksen perusteluissa.

TIIVISTELMÄ KESKEISISTÄ PERUSTELUISTA

Asian tausta ja tähänastinen käsittely

Oy Mankala Ab tuottaa uusiutuvaa energiaa vesivoimalla Kymijossa sijaitsevilla Ahvenkosken ja Klåsarön vesivoimalaitoksilla. Klåsarön voimalaitos on rakennettu 1900-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä ja Ahvenkosken voimalaitos 1930-luvulla.

Kummallakin voimalaitoksella on otettu rakentamisvaiheessa huomioon vaelluskalojen kulku. Klåsarön voimalaitokselle rakennettiin puurakenteinen kalatie ja Ahvenkosken voimalaitokselle kalahissi. Myöhemmin rakenteet purettiin, ja maa- ja metsätalousministeriö haki Itä-Suomen vesioikeudelta kalatievelvoitteiden muuttamista kalatalousmaksuksi. Vesioikeus hyväksyi hakemukset vuonna 1998 ja velvoitti luvanhaltijan maksamaan uusien kalan kulkua turvaavien rakenteiden rakentamis- ja käyttökustannuksia vastaavaa kalatalousmaksua kalatalousviranomaiselle. Voimalaitosten yhteinen kalatalousmaksu on vuoden 2024 indeksitarkistusten jälkeen 103 856 euroa vuodessa.

Kalatalousmaksun suorittamisen lisäksi Oy Mankala Ab ja yhtiön omistaja Helen Oy ovat pyrkineet vastuulliseen yhteistoimintaan Kymijoen alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Yhtiöt ovat tehneet selvityksiä, joiden tavoitteena on ollut löytää kustannustehokaimmat ja toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot, joilla voitaisiin säävuttaa kalan nousu voimalaitosten ohi.

Vuonna 2023 Oy Mankala Ab asensi hydraulisen kalatien Ahvenkosken voimalaitokselle. Kalasydän-kalatie on selvästi perinteisiä kalatieratkaisuja nopeampi suunnitella ja asentaa sekä muokata. Se mahdollistaa kalan nousun voimalaitoksen padon yläpuolelle välittömästi. Vuonna 2024 kokeiltiin erityisesti suuaukkojen erilaisia asemointeja ja selvitettiin ylös nousevia kalalajeja. Kesän aikana kalatietä pitkin nousi yli 5000 kalaa.

Kalatalousviranomainen ei ole tyytynyt yhtiön toimenpiteisiin. Sen sijaan kalatalousviranomainen on hakenut aluehallintovirastolta voimalaitosten vesilain mukaisen kalatalousmääräyksen muuttamista. Nyt valituksenalaisella päätöksellään aluehallintovirasto hyväksyi merkittävältä osin kalatalousviranomaisen hakemuksen. Määräysten mukaan yhtiön tulee tehdä hakemus sekä ylösnousuettä alasvaellusreitit sisältävien kalateiden rakentamiseksi Ahvenkosken ja Klåsarön voimalaitoksille. Lisäksi voimalaitoksille on määrätty kalatalousmaksu, jonka kokonaismäärä on 160 000 euroa.

Aluehallintoviraston päätös perustuu puutteelliseen selvitykseen. Se on hidas ja epätarkoituksenmukainen tapa yrittää parantaa Kymijoen kalaston tilaa. Päätös on lainvastainen usealla eri

perusteella. Perusteet liittyvät vesilain mukaiseen olosuhteiden olennaisen muutoksen arviointiin, kalatietä koskevaan määräykseen sekä kalatalousmaksua koskevaan määräykseen.

Olosuhteiden olennaiseen muutokseen liittyvä päätöksen lainvastaisuus

Vesilain mukaan kalatalousmääräystä voidaan muuttaa olosuhteiden olennaisen muutoksen vuoksi.

Ahvenkosken ja Klåsarön voimalaitosten kalatalousvelvoitetta on tarkistettu vuosina 1998. Tästä huolimatta aluehallintovirasto on ottanut olosuhteiden muutoksina huomioon ennen vuotta 1998 tapahtuneita muutoksia. Päätöksessä ei verrata nykyisiä olosuhteita johdonmukaisesti mihinkään aiempaan vertailukohtaan. Olosuhteiden muutoksia esitetään perustelemattomasti eri ajanjaksoilta ja päätöksessä viitataan esimerkiksi veden laadun paranemiseen 1980-luvun alun jälkeen. Hakemuksen käsittelyn yhteydessä yhtiötä ei ole kuultu ennen vuotta 1998 tapahtuneista muutoksista.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan olosuhteiden olennaiset muutokset liittyvät erityisesti siihen, että kalatiet olisivat aiempaa perustellumpi ratkaisu Kymijoen kalataloudellisen tilan parantamiseksi. Tosiasiassa joen fyysisessä tilassa, kalastossa tai nykyisen istutustoiminnan hyödyissä ei ole merkittäviä muutoksia. Päätöksessä korostetaan olosuhteiden muutoksena kalateihin liittyvän tiedon ja osaamisen kehittymistä. Yksi uusimmista kalateistä, kalatalousviranomaisen suunnittelema ja tilaama Kymijoen itähaarassa oleva Korkeakosken kalatie, toimii kuitenkin jopa heikommin kuin aiemmat kalatiet. Lohen osalta Korkeakosken kalatien kokonaistehokkuus on ollut viime vuosina selvästi alle 10 %.

Keskeisimmät olosuhteiden muutokset voimalaitosten edellisen kalatalousvelvoitteen tarkistamisen jälkeen liittyvät viranomaisen ja sidosryhmien asenteisiin ja toiveisiin. Ne eivät ole vesilain tarkoittamia olosuhteiden olennaisia muutoksia. Kalatalousviranomaisen hakemuksen ilmeisenä taustatekijänä on myös, että Kymijoen jätevesikuormitus ja tätä kautta teollisuuden maksamat kalatalousmaksut ovat alentuneet. Joen kalataloudellisen tilan parantamiseksi on tämän vuoksi tarpeen saada lisärahoitusta muuta kautta. Tämäkään ei ole lain tarkoittama olosuhteiden muutos.

Olosuhteet eivät ole muuttuneet vesilain tarkoittamalla tavalla sillä tavoin olennaisesti, että kalatalousmääräystä voitaisiin muuttaa.

Kalatietä koskevan määräyksen lainvastaisuus

Valituksenalaisen päätöksen mukaan yhtiön on tehtävä selvitys voimalaitoksen ohittavan kalatien vaihtoehtoista, suunnitelma kalatiestä ja hakemus kalatien rakentamisesta.

Määräyksestä tai aluehallintoviraston päätöksen perusteluista ei ilmene, mitä aluehallintovirasto on päättänyt: Onko tarkoituksena ollut, että yhtiö velvoitetaan tekemään hakemus, jonka perusteella ratkaistaan, onko kalatien toteuttamiselle vesilain mukaisia edellytyksiä? Vai onko tarkoituksena ollut päättää, että kalatien toteuttaminen on voimallaitoksilla vesilain mukainen velvoite ja että kalatien toteuttamisen yksityiskohdista päätetään myöhemmin erillisen hakemuksen perusteella? Yhtiön käsityksen mukaan kyse on ensimmäisestä. Vastaava epäselvyys on tullut esille aiemmissa muiden voimallaitosten kalateitä koskevista prosesseista, ja yhtiö pyysi hakemuksen käsittelyn aikana aluehallintovirastoa kiinnittämään asiaan erityisesti huomiota. Tästä huolimatta valituksenalainen päätös on epäselvä ja sen perustelut ristiriitaisia. Päätös on kumottava jo tästä syystä.

Aluehallintovirasto perustelee kalatietä koskevaa velvoitetta lähinnä muilla kuin Ahvenkosken ja Klåsarön voimallaitoksia ja Kymijokea koskevilla perusteilla. Päätöksen perusteluissa esitetään yleisiä kalatietä puoltavia näkemyksiä ja viitataan erilaisiin strategioihin ja kansainvälisiin sopimuksiin. Aluehallintovirasto on käyttänyt perusteluna jopa poliittista tahtotilaa. Päätöksessä on pitkä lainaus Petteri Orpon hallitusohjelmasta, millä ei pitäisi olla mitään vaikutusta riippumattoman viranomaisen vesilain mukaisessa oikeusharkinnassa.

Vesilain mukaan kalatalousvelvoitteen asettamisen keskeisimpiä edellytyksiä on hyötyjen ja kustannusten vertailu. Aluehallintovirasto on sivuuttanut vaatimuksen. Päätöksen perusteluissa ei ole edes arvioitu kustannuksia, vaan todettu, että *”kalatien kustannukset selviävät vasta sitä koskevassa yksityiskohtaisessa suunnittelu- ja lupahakemusvaiheessa”*. Perustelua on mahdotonta sovittaa yhteen vesilain 3 luvun 14 §:n kanssa, jonka mukaan *”kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia”*.

Kalatien kustannusten arvioinnin laiminlyönnin lisäksi kalatietä koskeva velvoite perustuu puutteelliseen ja virheelliseen selvitykseen. Yhtiön valituksen liitteenä on asiantuntijalausunto. Siinä tehty arviointi osoittaa, että monet seikat rajoittavat Kymijoen länsihaaran kalateiden hyötyjä. Kalateiden tehokkuus jää usein Kymijoen kaltaisissa tilanteissa valitettavan alhaiseksi. Länsihaaran potentiaalisten lisääntymisalueiden saavuttaminen edellyttäisi vielä kahden voimallaitoksen ylittämistä. Kymijoen kokonaisuuden tarkastelu osoittaa, että Ahvenkosken ja Klåsarön kalateiden rakentamisen vaikutukset voisivat jäädä marginaaliseksi. Kymijoessa tapahtuu vaelluskalojen luonnonlisääntymistä jo nyt. Istutukset ovat kuitenkin edelleen keskeisessä asemassa niin vaelluskalaston ylläpidossa kuin kalastuksen mahdollistajana. Lähtökohdat eivät

muuttuisi, vaikka voimalaitoksiin rakennettaisiin kustannuksiltaan erittäin merkittävät kalatiet. Joen kalaston tilan parantamiseksi olisi mitä ilmeisimmin tarkoituksenmukaisempia ja kustannustehokkaampia toimenpiteitä.

Myöskään kalatien toteuttamismahdollisuuksia ei ole selvitetty asianmukaisesti Natura 2000-alueen ja kulttuuriympäristön suojelun osalta.

Kalatalousmaksun lainvastaisuus

Voimalaitoksille vuonna 1998 määrätty kalatalousmaksu on korvannut puretut kalatiet. Kalatalousmaksun suuruus on määritetty kalateiden kustannusten perustella: koska yhtiötä ei velvoitettu rakentamaan kalatietä/kalaporrasta, niin yhtiö velvoitettiin maksamaan maksua, joka perustui kalaportaan/kalatien rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin sekä siitä aiheutuviin sähköntuotannon menetyksiin. Voimalaitosten voimassa oleva kalatalousmaksu on yhteensä noin 104 000 euroa vuodessa. Nyt aluehallintovirasto on määrännyt yhtiötä tekemään hakemuksen kalateiden rakentamiseksi. Jo tämä velvoite olisi laajempi kuin mikään yhtiöllä koskaan olleista aiemmista velvoitteista, koska se sisältäisi myös alavaellusreitit. Tästä huolimatta kalatalousmaksua ei ole poistettu. Kalatietä koskevan velvoitteen lisäksi yhtiö on velvoitettu maksamaan yhteensä 160 000 euron vuosittaista kalatalousmaksua.

Voimalaitosten kalatalousmääräys on perustunut tähän saakka kalan kulun estymiseen. Nyt periaate muuttuisi. Uusi kalatalousmaksu näyttää liittyvän haittaan, joka voimalaitoksista aluehallintoviraston mukaan aiheutuu kalan nousun estymisen lisäksi. Perkaukset, veden pinnan nousu ja muodostuneet patoaltaan ovat voineet heikentää vaelluskalojen poikastuotantoalueita. Nämä muutokset eivät kuitenkaan liity kalatiehen, kalan kulun estymiseen eikä siihen olosuhteiden muutokseen, joka on kalatalousmääräyksen muuttamisen perustana. Aluehallintovirasto ei voi ottaa uudelleen käsiteltäväksi sellaista haittaa tai vahinkoa, joka on ratkaistu jo lähes sata vuotta sitten.

Kalatalousmaksua koskeva määräys on lainvastainen myös siksi, että siinä ei ole otettu huomioon mahdollista kalatien rakentamista. Aluehallintovirasto on jopa itse päätöksessään todennut, että maksu tulee olemaan alustavasti arvioiden liian suuri. Yhtiötä ei voida velvoittaa rakentamaan hyödyiltään kyseenalaisia kalateitä ja maksamaan yhtä aikaa kalatalousmaksua, jonka suuruudessa ei ole otettu huomioon täysimääräisesti kalateiden rakentamista. Tilannetta ei auta, että kalatalousmaksua voitaisiin mahdollisesti alentaa vuosien kuluttua kalateiden rakentamisesta sillä edellytyksellä, että kalatiet toimisivat yhtiön olettaa paremmin.

Kalatalousmaksua ja muutoinkaan kalanhoitovelvoitetta

määritettäessä ei ole otettu huomioon myöskään Kymijoen kalaston hoitoon liittyviä toimenpiteitä. Erityisesti on jätetty ottamatta huomioon Ahvenkoskella jo oleva hydraulinen kalatie. Huomioon ei ole otettu myöskään muita Kymijoen alaosan kalaston hoitoon liittyviä toimenpiteitä, kuten muita kalateitä, koskien kunnostuksia ja istutustoimintaa.

Lähtökohtien virheellisuuden lisäksi kalatalousmaksu perustuu puutteelliseen selvitykseen. Kalatalousviranomaisen hakemuksessa esitetään selvästi virheellinen haitta-arvio. Siinä ei ole muun muassa otettu huomioon, että Kymijoen merkittävien koskien perkaaminen ei ole liittynyt voimalaitosten rakentamiseen. Kalatalousmaksulla tehtävien toimenpiteiden kustannusten osalta ei voida puhua edes selvityksen virheellisyydestä, koska selvitystä ei ole esitetty lainkaan. Määrätty maksu perustuu kalatalousviranomaisen hakemukseen, josta aluehallintovirasto on todennut, että *”hakemuksessa ei kuitenkaan ole tarkasti perusteltu, miten esitettyihin lukuihin on päädytty”*. Aluehallintoviraston päätöksessä on määrätty voimalaitoksille nykyistä huomattavasti suurempi kalatalousmaksu. Maksu pysyisi voimassa, vaikka voimalaitoksille rakennettaisiin kalatiet. Kun kalatalousmaksun suuruudesta ei ole asianmukaista selvitystä, niin sitä ei voida asettaa tästäkään syystä. Nykyistä lainvoimaista kalatalousmääräystä ei voi muuttaa siten, että muutos perustuu kalatalousviranomaisen perustelemtomaan ilmoitukseen ja toiveeseen uuden maksun suuruudesta.

Kalatalousmaksu perustuu muutoinkin puutteelliseen arviointiin. Maksua määritettäessä ei ole arvioitu maksun merkitystä vesivoimalaitoksen kannalta. Toisin lain mukainen arviointi ei ole mahdollistakaan, jos kalatien toteuttamisesta ei ole päätetty eivätkä sen kustannukset ole tiedossa. Huomioon ei ole otettu sitäkään, että ennen nykyisen vesilain voimaantuloa annettuihin kalatalousmääräyksiin liittyy korostettu pysyvyysuoja.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Asian tähänastinen käsittely

Oy Mankala Ab:n Ahvenkosken ja Klåsarön voimalaitokset maksavat vuosittaista kalatalousmaksua. Kalatalousviranomaisena toimiva Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus jätti Etelä-Suomen aluehallintovirastolle hakemukset kalatalousvelvoitteiden muuttamiseksi. Kalatalousviranomaisen hakemukset tulivat vireille 31.1.2023. Hakemuksissa katsottiin, että olosuhteet ovat muuttuneet siten, että kalatalousmääräystä voidaan muuttaa. Nykyinen kalatalousmaksu esitettiin korvattavaksi kalatietä koskevan velvoitteen ja uuden kalatalousmaksun yhdistelmällä.

Hakemuksista jätettiin lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä. Yhtiö jätti hakemuksista muistutukset 16.8.2023, missä yhteydessä se jätti myös selitykset jätetyistä lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä. Kalatalousviranomaisen jätti omat vastaselityksensä 16.10.2023. Yhtiö jätti omasta aloitteestaan lisäselvitykset 15.12.2023. Lisäselvitysten liitteenä oli [REDACTED] laatima 14.12.2023 päivätty muistio Ahvenkosken ja Klåsarön kalatalousvelvoitteen muuttamisesta liitteineen. Kalatalousviranomaisen jätti uudet vastaselitykset 7.2.2024.

Selityksissään ja lisäselvityksissään yhtiö katsoi erityisesti, että (1) yhtiön Ahvenkosken voimalaitokselle toteuttama hydraulinen kalatie tulisi ottaa huomioon asiaa ratkaistaessa, (2) olosuhteet eivät ole muuttuneet olennaisesti siten, että kalatalousmääräystä voitaisiin muuttaa, (3) oikeudellisia edellytyksiä kalatalousvelvoitteen muuttamiselle ei muutoinkaan ole olemassa, (4) kalatietä koskeva velvoite ei voi olla kalatalousviranomaisen esittämän mukainen, (5) poikastuotantoalueiden kompensointiin liittyvää kalatalousmaksua ei tule asettaa ja (6) kalatalousmääräyksellä ei voida määrätä määräysten tarkistamisajankohdasta.

Nyt valituksenalaisilla päätöksillään aluehallintovirasto on muuttanut voimalaitosten kalatalousvelvoitetta. Päätösten pääperiaatteet ovat pitkälti kalatalousviranomaisen hakemuksen mukaisia. Merkittävin poikkeus hakemuksesta on, että kalatalousmaksun määrän perusteeksi ei hyväksytty sellaisia kalatalousviranomaisen esittämiä elinympäristökunnostuksia, jotka sijoittuivat alueelle, joiden elinympäristöön voimalaitokset eivät olleet vaikuttaneet.

Oy Mankala Ab katsoo, että aluehallintoviraston päätökset ovat lainvastaisia, ja valittaa niistä Vaasan hallinto-oikeuteen.

2. Valituksen lähtökohdat ja rakenne

Aluehallintovirasto on antanut samaan aikaan kaksi päätöstä, joista toinen koskee Ahvenkosken voimalaitosta (nro 297/2024) ja toinen Klåsarön voimalaitosta (nro 298/2024). Kumpikin

voimalaitos sijaitsee Kymijoen länsihaarassa Pyhtään kunnassa. Klåsarön voimalaitos on huomattavasti Ahvenkosken voimalaitosta pienempi. Sinne on myös teknisesti vaikeampi toteuttaa kalatietä. Keskeisimmät oikeudelliset kysymykset ovat kuitenkin kummassakin tapauksessa samoja. Kalatalousviranomaisen hakemus ja aluehallintoviraston päätös ovat pitkälti samansisältöisiä kummallekin voimalaitokselle. Tässä asiakirjassa käsitellään kummankin päätöksen lainvastaisuutta. Asiakirja jätetään hallinto-oikeudelle kahtena kappaleena siten, että toinen koskee Ahvenkosken voimalaitosta koskevaa päätöstä 297/2024 ja toinen Klåsarön voimalaitosta koskevaa päätöstä 298/2024.

Valituksen vaatimukset ja keskeiset perustelut on esitetty tässä valituskirjelmässä. Valitus jakautuu kolmeen teemaan:

- olosuhteiden väitettyyn olennaiseen muutokseen, joka on vesilain mukaan edellytys sille, että kalatalousmääräystä voidaan muuttaa
- päätöksessä määrättyyn velvoitteeseen hakea lupaa kalatielle
- kalatietä koskevan velvoitteen lisäksi määrättyyn kalatalousmaksuun.

Valituksen eri osiin sisältyy sekä aineellisia että menettelyyn liittyviä valitusperusteita. Kolme teemaa ovat yhteydessä toisiinsa. Olosuhteiden olennaisen muutoksen olemassaolo liittyy läheisesti siihen, onko kalatietä koskeva velvoitteen asettaminen perusteltua. Kalatalousmaksua koskevan määräyksen lainvastaisuus liittyy puolestaan sekä olosuhteiden olennaiseen muutokseen että kalatietä koskevan velvoitteen ja kalatalousmaksun väliseen suhteeseen.

Valituksen kalataloudelliset perustelut on esitetty pääosin erillisessä valituksen liitteeksi otetussa [REDACTED] asiantuntijalauseunnossa, johon valituskirjelmässä viitataan lyhyesti.

Yhtiön aiemmin muistutuksessa 16.8.2023, lisäselvityksessä 15.12.2023 sekä lisäselvityksen liitteessä 14.12.2023 esitetyjä seikkoja ei ole otettu asianmukaisesti huomioon päätöksessä. Viitamme näihin valituksen täydentävinä perusteluina.

3. Olosuhteiden olennainen muutos

3.1. Aluehallintoviraston olosuhteiden olennaiseen muutokseen liittyvät perustelut

Vesilain 3 luvun 22 §:n mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Voimalaitoksen kalatalousmääräystä on muutettu vuonna 1998. Aluehallintovirasto on nyt tekemässään päätöksessä ulottanut olosuhteiden olennaisen muutoksen tarkastelun myös tätä aiempaan aikaan (päätöksen perustelujen kohta 7.7).

Aluehallintoviraston päätöksen kohdassa 7.7. on mainittu olosuhteiden olennaisena muutoksena erityisesti, että

- tieto ja osaaminen kalateiden suunnittelussa ja toteutuksessa on lisääntynyt
- Kymijoen vedenlaadun paraneminen on kiistatonta, ja pohjien ja pohjaeläinten tilanne on parantunut
- tieto lohikaloille sopivista lisääntymisalueista on lisääntynyt
- kansainvälisessä sääntely-ympäristössä on tapahtunut muutoksia
- kalanpoikasistutusten tuotanto on alentunut ja kalakantojen ylläpito kalanviljelyn ja istutusten avulla on osoittautunut haasteelliseksi.

3.2. *Olosuhteiden olennaiseen muutokseen liittyvä päätöksen lainvastaisuus*

Aluehallintovirasto on arvioinut vesilain 3 luvun 22 §:n mukaista olosuhteiden olennaista muutosta virheellisesti ja lainvastaisesti:

Asian käsittely aluehallintovirastossa on ollut virheellistä, kun päätöksen perusteluna on otettu huomioon olosuhteiden olennainen muutos ennen vuotta 1998, mistä yhtiötä ei ole kuultu (valituksen kohta 3.3).

Aluehallintoviraston arviointi on jo lähtökohdiltaan väärä ja lainvastainen, kun olosuhteiden olennaisena muutoksena on otettu huomioon virheellisesti ennen vuotta 1998 tapahtuneet olosuhteiden muutokset. Myös päätöksen perustelut ovat puutteelliset, koska päätöksestä ei ole erotettavissa ennen vuotta 1998 tapahtuneiden muutosten merkitystä vuoden 1998 jälkeen tapahtuneiden muutoksen merkityksestä (valituksen kohta 3.4).

Olosuhteet voimalaitoksilla ja Kymijoella eivät ole muuttuneet olennaisesti, tarkasteltiin asiaa sitten vuosista 1927/1930 (valituksen kohta 3.5) tai vuodesta 1998 (valituksen kohta 3.6). Siltä osin kuin muutoksia on, ne eivät ole olennaisia vaelluskalojen lisääntymisen tai muutoin kalatalousmääräyksen muuttamisen kannalta.

Lisäksi on huomattava, että olosuhteiden olennainen muutos liittyy läheisesti kalatalousmääräyksen muuttamiseen muutoin (valituksen kohta 3.7).

3.3. *Luvanhaltijaa ei ole kuultu olosuhteiden muuttumisesta ennen vuotta 1998*

Voimalaitosten kalatalousmääräykset on asetettu vuosina 1930 (Ahvenkoski) ja vuonna 1927 (Klåsarö). Kalatalousmääräyksiä on muutettu vuonna 1998, jolloin aiemmat kalatie-/kalaporrasvelvoitteet muutettiin kalatalousmaksuksi.

Kalatalousviranomaisen hakemuksessa on esitetty ainoana perusteena olosuhteiden muutoksille vuoden 1998 jälkeen tapahtuneet muutokset. Hakemuksessa on todettu, että *”Vuoden 1998 päätöksen jälkeen Kymijoen läntisen haaran kalataloudelliset olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet useiden kalatalousvelvoitteiden toteuttamisedellytyksiin sekä voimalaitoshankkeista kalataloudelle aiheutuvien haittojen arviointiin liittyvän tekijän osalta.”* Vuoteen 1998 viitataan hakemuksessa lukuisia kertoja ja kaikkia kalatalousviranomaisen esittämiä olosuhteiden muutoksia verrataan tähän vuoteen. Hakemuksessa ei ole viitteitä siitä, että aiemmilla muutoksilla olisi merkitystä olosuhteiden olennaista muutosta arvioitaessa. Siltä osin kuin hakemussuunnitelmassa on ollut viittauksia olosuhteisiin ennen vuotta 1998 ei mistään ole ollut pääteltävissä, että tällä voisi olla merkitystä olosuhteiden olennaisen muutoksen kannalta.

Yhtiölle on varattu tilaisuus antaa muistutus hakemuksen johdosta sekä selitys asiassa jätettyjen muistutusten johdosta. Lausuttavana olleesta materiaalista tai aluehallintoviraston vastinepyynnöstä ei ollut pääteltävissä, että olosuhteiden muutoksilla ennen vuotta 1998 voisi olla merkitystä asiassa.

Kalatalousviranomaisen on tuonut lokakuussa 2023 tekemässään vastaselityksessä lyhyesti esiin olosuhteiden olennaiset muutokset ennen vuotta 1998. Yhtiö on pyytänyt ja saanut asiakirjan aluehallintovirastosta asiakirjapyynnöllä ja lausunut siitä omasta aloitteestaan. Aluehallintovirasto ei ollut pyytänyt vastaselityksestä yhtiöltä vastaselitystä. Yhtiöllä ei ollut syytä olettaa, että ratkaisu voisi perustua hakemuksesta poikkeaviin kalatalousviranomaisen vastaselityksessä lyhyesti mainitsemiin ja yhtiön käsityksen mukaan ilmeisen virheellisiin lähtökohtiin. Yhtiö ei ottanut omasta aloitteestaan toimittamassaan lisäselvityksessä kantaa olosuhteiden olennaiseen muutokseen.

Aluehallintoviraston menettely on ollut virheellistä. Oikeus tulla kuulluksi on hallintomenettelyn keskeisiä periaatteita, mikä ilmenee jo perustuslain 21 §:stä. Kun ennen vuotta 1998 tapahtuneilla muutoksilla on aluehallintoviraston käsityksen mukaan ollut asiassa merkitystä, aluehallintoviraston olisi tullut pyytää kalatalousviranomaista täydentämään hakemustaan (VL 11:5). Tällöin yhtiö olisi voinut jättää hakemuksesta muistutuksen myös tältä osin (VL 11:6). Siltä osin kuin ELY-keskus on laajentanut vastaselityksensä asiaa, olisi yhtiölle tullut tilaisuus antaa vastaselityksen

antamiseen (VL 11:8). Jos aluehallintovirasto ottaa muuta kuin hakemuksesta ilmenevää selvitystä huomioon päätöksessään, sovelletaan kuulemiseen täydentävästi hallintolakia (VL 11:1.1). Yhtiön kuulemisvelvollisuus perustuu tällöin hallintolain 34 §:ään. Lain mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Olosuhteiden olennainen muutos on kalatalousvelvoitteen muuttamisen keskeinen edellytys. Aluehallintovirasto on ratkaissut asian ottamalla huomioon selvityksen olosuhteiden muuttamisesta noin 70 vuoden ajalta ennen vuotta 1998. Ratkaisu ei perustu hakemukseen eikä muuhunkaan aineistoon, josta luvanhaltijaa olisi kuultu.

Kuulemisvirheen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko olosuhteiden muutosta lain mukaan tarkasteltava vuodesta 1998 tähän päivään vai myös aiemmalta ajalta. Merkitystä ei ole myöskään sillä, ovatko olosuhteet muuttuneet aluehallintoviraston tai hallinto-oikeuden käsityksen myös vuodesta 1998 tähän päivään. Velvollisuus kuulla asianosaista koskee kaikkea selvitystä, joka saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaista ei voi jättää kuulematta ratkaisuun vaikuttavista seikoista sillä perusteella, että samaan ratkaisuun olisi mahdollista päätyä myös vaihtoehtoisilla perusteilla.

Luvanhaltijaa ei ole kuultu vesilain ja hallintolain edellyttämällä tavalla kaikista päätökseen vaikuttaneista seikoista, erityisesti olosuhteiden muutoksista ennen vuotta 1998. Päätös on kumottava tai asia on palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

3.4. Aluehallintovirasto on ottanut virheellisesti huomioon olosuhteiden muutokset ennen vuotta 1998

Aluehallintoviraston päätöksessä on otettu huomioon olosuhteiden muutoksena muutokset sekä ennen vuotta 1998 että sen jälkeen. Päätösten perusteluissa on katsottu, *”ettei olosuhteiden olennaisen muutoksen vertailukohtaa voi kiinnittää yksinomaan aikaisempiin päätöksiin vaan olosuhteiden muuttumista on tarkasteltava käytettävissä olevin tiedoin [Ahvenkosken osalta vuodesta 1930/Klåsarön osalta vuodesta 1927] tähän päivään”*.

Useat aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa esitetyt olosuhteiden muutokset ovat tapahtuneet ennen vuotta 1998. Päätöksen mukaan *”vielä 1980-luvun alussa veden heikko laatu esti lohikalojen lisääntymisen”*. Perusteluissa käsitellään lohikalojen lisääntymisen estymistä *”1980-luvun alussa”*, kokonaistyyppipitoisuutta *”vuosina 1995–1999”* ja kalakantojen hoitoa koskevia käsityksiä *”1900-luvun loppupuolella”*. Sääntely-ympäristön osalta nostetaan

erityisesti esille vuoden 1994 biodiversiteettisopimus. Kohdan 7.8 kalatalousvelvoitteen käsittelyn yhteydessä on viitattu 1900-luvun alkupuolella rakennettujen kalateiden toimivuuteen.

Aluehallintovirasto on tulkinnut lakia sen sanamuodon vastaisella tavalla. Vesilaki ei erottele 3 luvun 22 §:n ensimmäisen ja toisen virkkeen perusteella tehtäviä päätöksiä siten, että niiden muuttamisen edellytykset olisivat erilaisia.

Tulkinta on myös vastoin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Vastaava oikeuskysymys ratkaistiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 29.1.2013 t. 358 (Hiitolanjoki).

Lahnasenkosken voimalaitoksen kalatalousvelvoitetta oli muutettu vuoden 1961 vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin toisen virkkeen mukaisen kalataloudellisen epätarkoituksenmukaisuuden perusteella. Tämän jälkeen kalatalousvelvoitetta muutettiin uudelleen vuonna 2009. Vantaan Energia Oy valitti päätöksestä ensin Vaasan hallinto-oikeuteen ja myöhemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vantaan Energia Oy lausui valituksessaan muun muassa seuraavaa:

Vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin kahden eri virkkeen perusteella tehtäviä päätöksiä ei ole mahdollista erotella siten, että niiden pysyvyys ja oikeusvoima olisi erilainen. Muutetun velvoitteen pysyvyys ei voi riippua siitä, onko velvoitteen muuttaminen perustunut olosuhteiden muuttumiseen vai kalataloudelliseen epätarkoituksenmukaisuuteen. Pääsääntöisesti mikä tahansa vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin mukainen päätös kalatalousvelvoitteen muuttamisesta johtaa siihen, että myöhempää lupapäätöstä annettaessa vallitsevia olosuhteita tulee verrata edellisen päätöksen aikana olleisiin olosuhteisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä 29.1.2013 t. 358 ilmenee, että lakia on tulkittava Vantaan Energia Oy:n esittämällä tavalla. Korkein hallinto-oikeus selvitti, miten olosuhteet ovat muuttuneet ”edellisen kalatalousvelvoitteen tarkistamispäätöksen antamisen jälkeen”.

Aluehallintoviraston päätös perustuu väärään lain soveltamiseen. Vesilain 3 luvun 22 §:n mukaisessa olosuhteiden olennaista muutosta arvioitaessa arvio on tehtävä vertaamalla nykytilannetta vuoteen 1998, jolloin kalatalousvelvoitetta edellisen kerran muutettiin.

Aluehallintoviraston päätöksestä ei ilmene, millä perustein olosuhteet olisivat muuttuneet olennaisesti lain mukaisesta vertailuajan kohdasta, eli vuodesta 1998. Päätöksessä on tosin maininta, jonka mukaan ”aluehallintovirasto katsoo joka tapauksessa, viitaten ELY-keskukseen ja vastineeseen, että olosuhteiden muutos vedenlaadun sekä kalastoon ja kalatalouteen liittyvän tiedon osalta on ollut vuoteen 1998 verrattuna oleellinen”. Maininta jää epäselväksi. Aluehallintovirasto ei edes täsmennä, onko ”vedenlaadun sekä kalastoon ja

kalatalouteen liittyvän tiedon” osalta tapahtunut ”oleellinen” muutos aluehallintoviraston käsityksen mukaan osoitus siitä, että olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet vesilain 3 luvun 22 §:n tarkoittamalla tavalla vuodesta 1998. Epäselväksi jää myös, onko vuoteen 1998 verrattuna tapahtunut aluehallintoviraston käsityksen mukaan muita olosuhteiden olennaiseen muutokseen liittyviä seikkoja kuin vedenlaatuun sekä kalastoon ja kalatalouteen liittyvään tietoon liittyvät muutokset.

Valituksenalaisessa päätöksessä kalatalousmääräyksen muuttamisen perusteena on ollut olosuhteiden muutos vuosista 1930 (Ahvenkoski) tai 1927 (Klåsarö) oikean ajankohdan, eli vuoden 1998 sijasta. Aluehallintoviraston virheellinen laintulkinta on vaikuttanut tai ainakin saattanut vaikuttaa aluehallintoviraston päätöksen sisältöön. Valituksenalaisen perusteluista ei ilmene yksiselitteisesti, mihin lopputulokseen ja millä perusteilla aluehallintovirasto olisi päätenyt, jos se olisi tarkastellut asiaa lain edellyttämällä tavalla. Virhettä ei näin ollen voi korjata siten, että hallinto-oikeus arvioisi ensimmäisenä asteena, ovatko olosuhteet muuttuneet olennaisesti vuoteen 1998 verrattuna. Aluehallintoviraston päätös on kumottava tai asia on palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

3.5. Olosuhteet eivät ole muuttuneet olennaisesti vuodesta 1998

Kuten edellä on tuotu esiin, aluehallintoviraston päätöksen olosuhteiden muutosta koskeva osa on lainvastainen jo siksi, että siinä on käsitelty muutoksia ennen vuotta 1998 ja koska päätöksen perusteluista ei voi erottaa vuoden 1998 jälkeisiä olosuhteiden muutoksia. Voidaan kuitenkin todeta, että olosuhteet eivät ole muuttuneet olennaisesti verrattuna vuoteen 1998, jolloin voimalaitoksen kalatalousmääräystä edellisen kerran tarkistettiin. Kalatalousmääräyksen muuttamiselle ei ole vesilain mukaisia edellytyksiä, ja aluehallintoviraston päätös on kumottava kokonaan.

Perustelut sille, että olosuhteet eivät ole muuttuneet olennaisesti, on esitetty valituksen liitteenä olevassa [REDACTED] asiantuntijalausunnossa sekä yhtiön muistutuksessa 16.8.2023. Yhteenveto keskeisistä perusteluista on seuraavassa:

- Kalateiden suunnittelua ja toteuttamista koskeva tieto ja osaaminen ei ole muuttunut olennaisesti vuodesta 1998. Kaikki nykyisin käytössä olevat kalatietyyppit ovat olleet olemassa pitkään. Uutena innovaationa on lähinnä hydraulinen kalatie eli Kalasydän. Kalateiden toimivuudesta on saatu jonkin verran uutta tietoa. Se lähinnä vahvistaa, että aiemmat tiedot kalateiden toimivuudesta ovat paikkansa pitäviä myös uusien kalateiden osalta (liite 1, kohta 5.1)

Uusinta kalateitä koskevaa tietoa ja osaamista lienee käytetty

Kymijoen itähaaraan vuonna 2016 valmistuneessa Korkeakosken kalatiessä. Kalatie oli yksi kansallisen kalatiestrategian kärkihankkeista, ja kalatien tilaajana oli Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalouspalvelut -yksikkö. Seurantatutkimuksen mukaan kalatien kokonaistehokkuus on ollut erittäin alhainen: lohen osalta selvästi alle 10 % ja taimenen osalta luokkaa 20–30 %. Varsinkin lohen nousutehokkuus on ollut heikompi kuin mitä kansainvälisissä tutkimuksissa kalateiden tehokkuudesta on aiemmin todettu (liite 1, kohta 5.1). Kymijoen kokemukset eivät tue väitettä kalateiden suunnittelua ja toteuttamista koskevan tiedon lisääntymisestä.

- Kymijoen vedenlaadussa ja pohjan ekologisessa tilassa on tapahtunut muutoksia lähinnä 1950–1990 -luvuilla, mikä aluehallintoviraston päätöksestäkin ilmenee. Vuoden 1998 jälkeen tapahtuneet muutokset ovat vähäisiä, eivätkä vaikuta olennaisesti vaelluskalojen lisääntymismahdollisuuksiin Kymijoella. Muutokset ovat huomattavasti pienempiä kuin aluehallintoviraston päätöksessä viitatussa ratkaisussa KHO 2004:98, jossa oli kyse Kokemäenjoen tilan paranemisesta 1970- ja 1980-luvuilla (liite 1 kohta 4 sekä yhtiön muistutus kohta 2.3).
- Tiedot poikastuotantoalueiden pinta-aloista ja kunnostusmahdollisuuksista eivät ole muuttuneet. Aiemmissa voimalaitosten kalatalousvelvoitteita koskevissa menettelyissä on todettu, että voimalaitosten ja Tammijärven välissä ei ole vaelluskalojen lisääntymiselle soveltuvia alueita. Alueen virtauksen tarkastelu osoittaa, että arvio on edelleen oikea, eikä siinä ole muutoksia. Myöskään arvio Tammijärven yläpuolisten alueiden kunnostusmahdollisuuksista ei ole muuttunut merkittävästi (liite 1, kohta 3).
- Säännösten ja strategioiden muutos ei ole vesilain tarkoittama olosuhteiden muutos. Aluehallintoviraston päätös on irtautunut sekä vesilain sanamuodosta että oikeuskäytännöstä (yhtiön muistutus, kohta 3.3 ja 3.4).
- Kalanistutusten merkityksessä kalastolle ja kalastukselle tai istutuspoikasten laadussa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Pitkään on ollut tiedossa, että luonnon ja istutettujen lohis-molttien selviytymisessä on pieni ero, mikä tulee kompensoida istuttamalla smoltteja 1,6–2-kertainen määrä kompensoimaan luonnonlisääntymistä. Ajan kuluessa ero ei ole muuttunut, mikä osoittaa Kymijoen osalta istutusmäärien, itähaaran kalateissa nousevien kalojen sekä vaelluspoikastuotannon tarkastelu (liite 1, kohta 2).
- Jonkinlaisena muutoksena voidaan pitää istutustoiminnan kehittymistä. Kalanviljelymenetelmiä on kehitetty, ja otettu käyttöön muun muassa niin sanottu virikekasvatus. Samoin on

kehitetty emokalaston uusimista ja muita geneettisen monimuotoisuuden ylläpitämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Näiltä osin muutokset tukevat nykyisentyypin istutustoiminnan jatkamista ja kehittämistä Kymijoella. Muutoksilla ei voi perustella aluehallintoviraston päätöksen mukaista kalatalousmääräyksen muutosta, jossa kalakantojen hoito perustuisi ensi sijassa kalateihin (mm. liite 1, kohta 2).

Noin kolme kuukautta ennen nyt valituksenalaisten päätösten antamista Vaasan hallinto-oikeudessa on tullut vireille Kemijoen ja Iijoen kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskevat asiat. Valitukset koskevat Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätöksiä 29.7.2024. Kymijoen tilanne on fyysisten olosuhteiden osalta erilainen kuin Kemijoen ja Iijoen tilanne. Myös olosuhteiden muutoksen tarkastelujakso on lyhyempi: Kemijoen ja Iijoen kalatalousvelvoitteiden osalta olosuhteiden muutoksia on tarkasteltu vuosista 1979/1980 alkaen, kun taas Kymijoella niitä tulee tarkastella vuodesta 1998 alkaen. Oikeudellisen arvioinnin osalta Kymijokea, Kemijokea ja Iijokea koskevissa päätöksissä on yhteisiä piirteitä. Muun muassa Kemijoki Oy:n valituksessa 3.9.2024 on käsitelty laajasti vesilain olosuhteiden muutosten merkitystä. Kun asioilla on yhteisiä piirteitä ja kun Kemijoen ja Iijoen valitukset ovat tulleet hallinto-oikeudessa vireille nyt kyseessä olevaa asiaa aiemmin, niin viittaamme oikeudellisen arvioinnin osalta täydentävinä perusteluina siihen, mitä vesivoimayhtiöt ovat Kemijoen ja Iijoen velvoitteiden käsittelyn yhteydessä lausuneet.

3.6. *Olosuhteet eivät ole muuttuneet olennaisesti vuodesta 1927/1930*

Kalatalousmääräystä ei voitaisi muuttaa aluehallintoviraston päättämällä tavalla, vaikka olosuhteiden olennaisen muutoksen tarkastelussa otettaisiin yhtiön käsityksestä poiketen ennen vuotta 1998 tapahtuneet muutokset.

Aluehallintoviraston päätöksissä ei vertailla johdonmukaisesti nykytilannetta vuosiin 1930/1927. Sen sijaan aluehallintovirasto valitsee ajanjaksolta useita eri suuntiin tapahtuneita muutoksia. Nähtävästi aluehallintovirasto katsoo, että Kymijoen vedenlaadun heikkeneminen 1970-luvulle saakka sekä vedenlaadun paraneminen 1980- ja 1990-luvuilla ovat molemmat olosuhteiden muutoksia. Päätöksissä ei arvioida Kymijoen ekologista tilaa ja vedenlaadua vuosina 1930/1927. Oletettavaa on, että vedenlaatu tuolloin on ollut suhteellisen lähellä nykyistä tilannetta ja siinä määrin hyvä, ettei kalasto ollut kärsinyt mahdollisesti likaantuneesta vedestä.

Kymijokea on perattu jo 1920-luvulla ja myös myöhemmin. Joen fyysinen tila on muuttunut, mikä on heikentänyt vaelluskalojen lisääntymismahdollisuuksia. Aluehallintoviraston päätöksissä sivuutetaan tämä tosiasia merkittävin Kymijoen olosuhteiden muutos. Näin lienee siksi, että muutoksen takia kalateiden

toteuttamiselle ei ole enää yhtä vahvoja perusteita kuin ensimmäisten kalatalousvelvoitteiden asettamisen ajankohtana.

Ennen vuotta 1998 tapahtuneiden muutosten tarkastelun logiikka on muutenkin vaikeasti ymmärrettävissä. Vuosina 1930/1927 voimalaitoksille asetettiin nimenomaan kalatie-/kalaporrasvelvoitteet ja kalan kulun mahdollistaminen voimalaitoksen ohi katsottiin tarkoituksenmukaiseksi kalataloudelliseksi velvoitteeksi. Nyt aluehallintovirasto käyttää olosuhteiden olennaista muutosta vuosista 1930/1927 perusteena sille, että voimalaitoksille tulisi asettaa uudelleen kalatievelvoitteet.

3.7. *Olosuhteiden olennaista muutosta ei voi tarkastella erikseen kalatalousmääräyksen muuttamisesta*

Niin kalatalousviranomaisen hakemuksessa, aluehallintoviraston päätöksessä kuin tässä valituksessakin olosuhteiden olennaista muuttumista on tarkasteltu pääosin omana teemanaan. Olosuhteiden olennaisen muutoksen arviointia ei kuitenkaan voi irrottaa muusta kalatalousmääräyksen muuttamista koskevasta harkinnasta. Yhteys on kahdensuuntainen.

Aluehallintoviraston päätöksen keskeinen tarkoitus liittyy siihen, että Kymijoen kalataloudellista tilaa tulisi kehittää rakentamalla kalateitä. Kalateiden rakentamisvelvoitteen kalataloudellista tarkoituksenmukaisuutta sekä muita vesilain mukaisia edellytyksiä on tarkasteltu jäljempänä. Osittain samat kysymykset vaikuttavat myös siihen, ovatko olosuhteet muuttuneet olennaisesti. Jos kalatalousmääräystä ei ole kalataloudellisesti tarkoituksenmukaisista muuttamalla määräämällä kalatiestä, niin myöskään olosuhteiden ei voi arvioida muuttuneen olennaisesti.

Toisaalta kalatalousmääräyksen muuttamista koskevaan harkintaan vaikuttaa se, millä tavoin olosuhteet ovat muuttuneet. Vesilaki ei perustu siihen, että olosuhteiden olennaisen muutoksen jälkeen olemassa olevan voimalaitoksen kalatalousmääräys ratkaistaisiin samalla tavoin kuin uuden voimalaitoksen kalatalousmääräys. Kalatalousmääräyksen muutoksella on oltava yhteys olosuhteiden muutoksen. Nyt aluehallintovirasto perustelee olosuhteiden olennaista muutosta erityisesti kalateihin liittyvillä seikoilla. Määrätyt kalatalousmaksut puolestaan näyttävät perustuvan siihen, että voimalaitosten rakentamisesta olisi aiheutunut kalastolle muutaakin haittaa kuin kalatiellä korvattava kalan kulun estyminen. Määrätyllä kalatalousmaksulla ei ole yhteyttä väitettyyn olosuhteiden muutokseen. Asiaa on käsitelty tarkemmin jäljempänä kalatalousmaksun yhteydessä.

4. Kalatietä koskeva velvoite

4.1. Kalatietä koskeva velvoite ja sen perustelut

Voimalaitosten aiemmat kalateitä ja kalaportaita koskevat velvoitteet muutettiin vuonna 1998 kalatalousmaksuksi. Nyt valituksenalaisella päätöksellä yhtiölle asetettiin kalateitä koskeva velvoite:

Luvanhaltijan on tehtävä selvitys Kymijoen [Ahvenkosken/Klåsarön] voimalaitoksen ohittavan kalatien vaihtoehtoista, suunnitelma kalatiestä ja vesilain asettamat sisältövaatimukset täyttävä hakemus kalatien (ylösnousu ja alasvaellusreitit) rakentamisesta Etelä-Suomen aluehallintovirastolle viimeistään [kahden/kolmen] vuoden kuluessa päätöksen saatua lainvoiman.

Aluehallintoviraston päätöksen kohdassa 7.8 (Kalatievelvoitetta koskevat yleiset perustelut) päätöstä on perusteltu erityisesti seuraavilla seikoilla:

- näkemykset kalakantojen luontaisen lisääntymisen merkityksestä erityisesti kalatiestrategiassa, hallitustenhankkeissa sekä hallitusohjelmissa
- uusitun kalastuslain tarkoitus, sen esityöt ja siitä ilmenevä ”poliittinen tahtotila”
- kalanviljelyssä ilmenneet ongelmat ja kalanistutusten tuoton heikkeneminen, erityisesti geneettinen monimuotoisuus, emokalakantojen ylläpidon ongelmat ja istukkaiden laitostuminen
- tieto ja osaaminen kalateiden suunnittelussa ja toteutuksessa 1900-luvun loppupuolelta saakka.

Kohdassa 7.9 on käsitelty puolestaan seuraavaa:

- Kymijoen merkitys vaelluskalavesistönä ja lohen lisääntymis- ja poikastuotantoalueena
- voimalaitosten lupahistoria ja eri aikoina esitetyt erilaiset käsitykset kalatien toteutuksesta
- olosuhteiden muutoksiin liittyvät seikat, kuten vedenlaadun paraneminen, istutusten tuoton aleneminen, uusi tieto poikastuotantoalueiden laajuudesta sekä osaamisen lisääntyminen kalateiden suunnittelussa ja toteutuksessa
- vaelluskalojen luontaisen elinkierron toteutuminen, voimalaitosten ekologisen ja sosiaalisen kestävyysparantuminen, vapaa-ajankalastukseen liittyvien matkailuelinkeinojen edistäminen ja kaupallisen kalastuksen tukeminen.

4.2. Kalatietä koskevan velvoitteen lainvastaisuus

Kohdassa 3 esitetyin tavoin olosuhteet eivät ole muuttuneet siten olennaisesti, että kalatalousmääräystä voitaisiin muuttaa. Jos hallinto-oikeus katsoisi toisin, niin aluehallintoviraston määräämä kalatietä koskeva velvoite on kuitenkin lainvastainen seuraavista syistä:

Kalatietä koskeva määräys on epäselvä (valituksen kohta 4.3). Siitä ei ilmene, onko aluehallintovirasto tarkoittanut määrätä kalatietä koskevasta selvityksestä ja luvan hakemisvelvoitteesta vai kalatien toteuttamisvelvoitteesta. Epäselvyys vaikuttaa kalatietä koskevan velvoitteen lisäksi myös kalatalousmaksun arviointiin, ja tekee koko aluehallintoviraston päätöksen arvioinnin vaikeaksi tai mahdollottomaksi.

Kalatievelvoite perustuu puutteellisiin selvityksiin ja on sisällöltään lainvastainen. Päätöksessä ei ole otettu asianmukaisesti huomioon vesilain keskeisiä kalatietä koskevan velvoitteen asettamis-edellytyksiä, kuten kustannusten kohtuullisuutta hyötyihin verrattuna (valituksen kohta 4.4). Selvitys ei ole ollut riittävä määräämään edes kalatietä koskevasta luvan hakemisvelvoitteesta. Jos tarkoituksena olisi ollut määrätä kalatien toteuttamisvelvoitteesta, niin selvitys on ilmeisen puutteellinen.

Päätöksen perustelut ovat yleisluontoisia ja jopa poliittiseen harkintaan perustuvia (valituksen kohta 4.5). Kalateiden toteuttamismahdollisuuksia ei ole selvitetty muun muassa Natura-alueiden suojelun kannalta (valituksen kohta 4.6). Kalatien rakentamisen kustannuksia ei ole edes yritetty arvioida päätöksessä (valituksen kohta 4.7).

Kalatietä koskevan velvoitteen vesilain mukaisia edellytyksiä ei ole arvioitu myöskään muutoin (valituksen kohta 4.8). Olennaista on että (1) kalateiden Kymijoen olosuhteissa saavutettavissa oleva nousutehokkuus ja poikastuotantoalueiden vähäisyys vähentävät kalateiden merkitystä; (2) istutukset, luonnonlisääntyminen sekä itähaaran kalatiet huomioon ottaen läntisen haaran kalateiden vaikutus Kymijoen kokonaisuudessa jäisivät vähäiseksi tai jopa marginaaliseksi; (3) kalateiden kustannukset olisivat merkittäviä ja niillä saavutettavaan hyötyyn nähden kohtuuttomia; sekä (4) Kymijoen kalaston ja kalakantojen tilan parantamiseksi on mitä ilmeisimmin kustannustehokkaampia ja tarkoituksenmukaisempia tapoja. Asiaa on arvioitu tarkemmin valituksen liitteenä 1 olevassa asiantuntijalausunnossa. Aluehallintovirasto on itsekin katsonut, että kalatien kalataloudellisesta hyödystä ei voida varmistua. Tällöin kalatien hakemiseen ei voida myöskään velvoittaa.

Alasvaellusreitin toteuttamismahdollisuuksia ja kustannuksia ei ole arvioitu (valituksen kohta 4.9).

4.3. Päätöksestä ei ilmene onko kyse kalatien hakemisvelvoitteesta vai kalatien toteuttamisvelvoitteesta

Valituksenalaisen päätöksen mukaan luvanhaltijan on tehtävä selvitys voimalaitoksen ohittavan kalatien vaihtoehdoista, suunnitelma kalatiestä ja hakemus kalatien rakentamisesta. Jotta määräyksen lainmukaisuutta voi arvioida, tulee tietää määräyksen

sisältö. Nyt on epäselvää, onko päätöksellä määrätty kalatien hakemisvelvoite vai kalatien toteuttamisvelvoite. Kysymys on siitä, onko tarkoitus arvioida vasta myöhemmin kalatien rakentamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä, onko kalatien rakentaminen voimalaitoksen ohi vesilain mukaan oikeanlaajuinen ja oikeansisältöinen velvoite. Epäselvyys liittyy muun muassa siihen, onko aluehallintovirasto ratkaissut päätöksellään, että kalatien rakentamisesta ei aiheutuisi kalatiestä saatavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.

Yleisessä oikeudellisessa kielenkäytössä hakemuksen tekemiseen velvoittaminen ei tarkoita, että hakemus tulisi hyväksyä. On mahdollista, että toiminnanharjoittajaa kehoitetaan tai velvoitetaan tekemään hakemus ja että hakemus myöhemmin hylätään. Luvan hakija voi normaalisti esittää omassa hakemuksessaan, että hakemus tulee hylätä. Luvan hakija voi myös valittaa myönnettyistä lupapäätöksistä sillä perusteella, että hakemukset olisi tullut hylätä (oikeuskäytännössä ympäristölupien osalta esim. KHO 2009:56). Vaikka luvanhaltija on valituksenalaisella päätöksellä velvoitettu hakemaan kalatien rakentamista, niin määräyksen sanamuodon perusteella ei ole ratkaistu, tuleeko voimalaitoksen yhteyteen rakentaa kalatie vai ei. Kalatien rakentamista koskevan hakemuksen esittäminen voi päättyä yhtä lailla hakemuksen hyväksymiseen kuin sen hylkäämiseenkin.

Edellä mainitulla tavalla tulkittiin tilannetta, jossa oli kyse Hiitolanjoen kalatalousvelvoitteista. Ympäristölupavirasto oli asettanut muun muassa Ritakosken ja Kangaskosken voimalaitokselle kalatien hakemisvelvoitteen. Päätöksen yhteydessä ei ollut kuitenkaan ratkaistu rakentamisen vesilain mukaisten edellytysten täyttymistä:

Itä-Suomen ympäristölupavirasto päätti 20.1.2009 (11/009/2) Hiitolanjoen voimalaitosten osalta, että yhtiöiden on, ”tehtävä selvitys Ritakosken ja Kangaskosken voimalaitoksen padon ohittavan kalatien vaihtoehtoista, suunnitelma kalatiestä ja hakemus kalatien rakentamisesta Itä-Suomen ympäristölupavirastolle 31.1.2010 mennessä.”

Korkein hallinto-oikeus totesi asiassa tehtyjen valitusten johdosta päätöksessään 29.1.2013 t. 358 seuraavasti:

Valituksenalaisen päätöksen perusteluiden mukaan kalateiden rakentamisen vesilain mukaisten edellytysten täyttyminen voidaan ratkaista vasta sen jälkeen, kun on käytettävissä asianmukaiset selvitykset ja suunnitelmat. Näin ollen valituksenalaisella päätöksellä on ratkaistu, että Hiitolanjoen kalataloudelliset olosuhteet ovat vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen tarkoittamalla tavalla muuttuneet niin olennaisesti, että kalatalousvelvoitteet voidaan sen perusteella muuttaa. Koska asiassa ei ole kuitenkaan käytettävissä kalateihin liittyviä suunnitelmia tai selvityksiä, päätetään kalatalousvelvoitteiden tarkempi sisältö vasta valituksenalaisen päätöksen ratkaisuosassa mainittujen suunnitelmien,

selvitysten ja hakemusten valmistuttua.

Hiitolanjoen Voima Oy teki päätöksessä vaaditun hakemuksen ja selvityksen. Etelä-Suomen aluehallintovirasto teki hakemuksen johdosta päätöksen, jossa se myönsi luvan kalateiden rakentamiseksi. Hiitolanjoen Voima Oy valitti päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen, joka totesi muun muassa seuraavaan (2.2.2018 nro 18/0021/2):

Hallinto-oikeus toteaa selvyiden vuoksi, että asiassa ei ole enää kyse siitä onko yhtiölle määrättyä kalatalousvelvoitetta voitu muuttaa olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi, koska asia on siltä osin lainvoimaisesti ratkaistu korkeimman hallinto-oikeuden 29.1.2013 antamalla päätöksellä. Asiassa on siten Hiitolanjoen Voima Oy:n valituksesta ratkaistava onko yhtiölle valituksenalaisella päätöksellä määrätty kalatalousvelvoite eli kalateiden rakentaminen voimalaitosten ohi oikeanlaajuinen ja oikeansisältöinen velvoite ja toisaalta onko valituksenalaisen päätöksen lupamääräyksiä muutettava tai poistettava yhtiön valituksessaan esittämin tavoin. – –

Arvioitaessa kalatalousvelvoitteen sisältöä, on otettava huomioon vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentista ilmenevät seikat. Mainitun 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. Asiassa on siten arvioitava, aiheutuuko aluehallintoviraston päätöksellä määrättyistä kalatalousvelvoitteista niillä saatavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.

Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa, ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös jäi lainvoimaiseksi.

Erilaisesta tilanteesta on ollut kyse Kantturankosken kalatietä koskevassa asiassa. Padon omistaja oli lainvoimaisessa lupapäätöksessä velvoitettu rakentamaan ja kunnossapitämään kelvollisen kalaportaan sekä varaamaan porrasta varten tarpeellisen vesimäärän. Hallintopakkoapäätöksellä voimalaitoslupan haltija oli velvoitettu sakon uhalla jättämään aluehallintovirastolle *kalatien toteuttamista koskeva hakemus*. Hakemuksen jätettyään voimalaitoslupan haltija valitti päätöksestä ensin Vaasan hallinto-oikeuteen ja myöhemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että kysymys kalatien rakentamisvelvoitteesta ja kalatien toteuttamisen kustannusten kohtuullisuudesta on jo ratkaistu, eikä tutkinut valitusta tältä osin (KHO 2019:172).

Nyt kyseessä olevaa asiaa käsiteltäessä yhtiön muistutuksessa on viitattu edellä mainittuun Hiitolanjoen Voima Oy:tä koskevaan ratkaisuun. Sitä on kommentoitu myös kalatalousviranomaisen vastaselityksessä 7.2.2024. Kalatalousviranomaisen mukaan

"Hiitolanjoen kalatalousvelvoite oli tältä osin samansuuntainen tässä hakemuksessa esitetyn velvoitteen kanssa." Edelleen on todettu, että "kalatalousvelvoitteen muuttamiselle esitetystä muodosta ei aiemman oikeuskäytännön nojalla ole esteitä. Velvoitteen laajuus ja kustannukset tarkentuvat kalateitä koskevissa lupaprosesseissa."

Valituksenalainen kalatietä koskeva määräys vastaa Itä-Suomen ympäristölupaviraston vuonna 2009 Hiitolanjoen Voima Oy:lle antamaa määräystä. Kummassakin päätöksessä on velvoitettu luvanhaltija tekemään selvitys kalatien vaihtoehtoista, suunnitelma kalatiestä ja vesilain asettamat sisältövaatimukset täyttävä hakemus kalatien (ylösnousu ja alasvaellusreitit) rakentamisesta.

Vastaavasti kuin Hiitolanjoen tapauksessa aluehallintovirasto ei ole valituksenalaisessa päätöksessä selvittänyt kalatien mahdollisia kustannuksia. Päätöksen perusteluissa ei esitetä edes arviota kustannuksista, vaan todetaan, että *"voimalaitoksen yhteyteen toteutettavan kalatien rakentamiskustannuksista ei ole tehty tarkempia kustannuslaskelmia"* ja että *"kalatien kustannukset selviävät vasta sitä koskevassa yksityiskohtaisessa suunnittelu- ja lupahakemusvaiheessa."* Toisaalta valituksenalaisen päätöksen perusteluissa on mainittu, että *"asiassa saatujen selvitysten perusteella aluehallintovirasto katsoo, ettei tämän päätöksen mukaisesta kalatalousvelvoitteen muutoksesta aiheudu hyötyyn nähden voimalaitoksen luvanhaltijalle kohtuuttomia kustannuksia."* Maininnasta ei selviä, tarkoitetaanko luvanhaltijalle aiheutuvilla kustannuksilla kalatien rakentamisen ja käytön kustannuksia vai ainoastaan kalatalousmaksun ja kalatietä koskevan selvityksen, suunnitelman ja hakemuksen tekemisen kustannuksia.

Yhtiö vaati muistutuksessaan 16.8.2023, että mahdollisesta kalatietä koskevasta velvoitteesta tulee ilmetä sen merkitys. Muistutuksessa esitettyihin vaatimuksiin vastatessaan aluehallintovirasto ei käsittele asiaa selkeästi. Päätöksessä todetaan, että aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksen *kalatien* ja alasvaellusrakenteen suunnitteluun ja *toteutukseen* sekä kalateiden toimivuuteen ja muiden niihin liittyvien kalataloudellisten tarkkailujen tarkempaan sisältöön *liittyvien vaatimusten osalta*. Ne voidaan ratkaista vasta päätöksen mukaisen voimalaitoksen ohittavan kalatien erillisen hakemusasian yhteydessä. Tämä viittaisi siihen, että aluehallintovirasto ei ole ratkaissut kalatien toteuttamiseen liittyviä vaatimuksia, vaan tarkoittanut jättää sen myöhemmässä menettelyssä arvioitavaksi. Toisaalta päätöksen perusteluissa on mainintoja, jotka viittaavat siihen, että aluehallintovirasto olisi mieltänyt kalatien toteuttamisvelvollisuuden jo ratkaistuksi. Päätöksen kalatalousmaksun tarkistamista koskevassa osassa viitataan muun muassa *toteutettavaksi määrättyyn* kalatiehen.

Aluehallintovirasto on jättänyt päätöksensä epäselväksi. Sen

enempää asetetun määräyksen muotoilussa kuin perusteluissa-kaan ei käy ilmi, miltä osin asia on ollut tarkoitus ratkaista valituksenalaisella päätöksellä ja miltä osin vasta kalatien rakentamista koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Päätöksestä ei ilmene, onko sillä ratkaistu, aiheutuuko kalatien rakentamisesta saatavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. Virhe on erityisen olennainen, koska se vaikuttaa paitsi päätöksen kalatietä koskevaan osan niin myös kalatalousmaksua koskevan osaan arviointiin. Kun päätöksen oikeudellinen merkitys ei ole selvä, niin luvanhaltijan on mahdotonta arvioida päätöksen merkitystä ja lainmukaisuutta sekä käyttää tehokkaasti muutoksenhakumahdollisuutta. Virhettä korostaa se, että nyt kyseessä olevan kaltaisen määräyksen epäselvyys tuotiin aluehallintovirastolle esiin lupahakemuksen käsittelyn aikana. Päätöksessä on näin ollen myös laiminlyöty vastata muistutuksissa tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin vesilaissa edellytetyllä tavalla (VL 11:21).

Päätöksen epäselvyyden, perustelujen puutteellisuuden sekä yksilöityyn muistutukseen vastaamisen laiminlyönnin vuoksi päätös on kumottava tai palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Jos määräys jää voimaan, niin luvanhaltija toteaa tulkitsevansa määräystä siten, että määräyksellä ei ole ratkaistu, aiheutuuko kalatien rakentamisesta saatavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia.

Jäljempänä tarkemmin esitettävin perustein kalatietä koskeva määräys on lainvastainen riippumatta siitä, onko kyseessä kalatien hakemisvelvoitteesta vai kalatien toteuttamisvelvoitteesta.

4.4. *Kalatietä koskevan määräyksen keskeisiä oikeudellisia edellytyksiä ei ole selvitetty*

Jotta yhtiö voitaisiin velvoittaa toteuttamaan kalatie, tulee vesilain mukaan ottaa huomioon erityisesti seuraavaa:

- kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta, kuten kalateiden toteuttamisesta, ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia (VL 3:14)
- koska kyse on ennen vuoden 2011 vesilain voimaantuloa annetun kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun tarkistamisesta, edellytyksenä on, että tarkistamista on pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisenä (mm. VL 19:10)
- kalatietä koskevaa velvoitetta ja kalatalousmaksua määrättäessä on otettava huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja

- kalastuksen järjestely (VL 3:14)
- yleisenä vesilain periaatteena on otettava huomioon, että haittoja on minimoitava ainoastaan niin pitkälle kuin hankkeen tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahingolliseen seuraukseen verrattuna (VL 2:7).
 - velvoitteiden kokonaiskustannukset (esim. kalatien rakentaminen, siihen johdettava vesimäärä ja mahdollinen kalatalousmaksu) eivät saa olla niin merkittäviä, että ne rinnastuisivat vaikutuksiltaan perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen.

Sekä vesilain 3 luvun 14 § että vesilaki kokonaisuutena perustuvat siihen, että kalatien toteuttamisen hyötyjen täytyy olla merkittäviä kustannuksiin verrattuna ja että kalatien täytyy olla tarkoituksenmukainen tapa kalaston ja kalakantojen hoidon kannalta. Kalatien kustannuksia ei voi pitää hyötyihin nähden kohtuullisina eikä kalatalousvelvoitteen muuttamista yleisen edun mukaisena, jos tarkoituksenmukaisempia vaihtoehtoja kalaston tai kalataloudellisen tilanteen parantamiseksi on olemassa. Edelleen on otettava huomioon *hankkeen laatu* ja siten velvoitteen merkitys voimalaitoshankkeen kannalta.

Lisäksi on varmistuttava, että kalatie voidaan ylipäättään teknisesti ja oikeudellisesti toteuttaa. Tämän kannalta on otettava huomioon muun muassa Natura-alueet ja aluetta koskevat suojelumääräykset.

Nyt aluehallintoviraston päätöksessä on velvoitettu yhtiö tekemään suunnitelma kalatiestä sekä hakemus kalatien rakentamisesta. Edellä kohdassa 4.3 ja jäljempänä tässä valituksessa todettulla tavalla aluehallintovirasto ei ole selvittänyt mitään edellä mainituista kysymyksistä. Ne on jätetty ratkaistavaksi myöhemmässä yhtiön hakemukseen perustuvassa menettelyssä.

Vesilaissa ei ole säädetty kaksivaiheisesta menettelystä kalatalousmääräyksen tarkistamista koskevassa asiassa. Lähinnä vertailukohtana on vesilain 11 luvun 18 §, jonka mukaan lupaviranomainen voi erityisestä syystä antaa hakemusasianssa päätöksen yksittäisestä asiakysymyksestä ennen asian ratkaisemista muilta osin. Hallituksen esityksessä on tällä kohtaa korostettu, että hakemus tulisi lähtökohtaisesti ratkaista kerralla kaikilta osiltaan (HE 587/2011 vp). Hakemusia tulisi ratkaista kaksivaiheisessa menettelyssä vain, kun siihen on riittäviä perusteita. Asian osittainen ratkaiseminen erikseen edellyttäisi erityisiä syitä.

Vesilain tarkoituksena ei ole ollut mahdollistaa menettelyä, jossa kalatietä koskeva selvitysvelvollisuus ja luvan hakemisvelvoite voitaisiin asettaa ilman selkeitä perusteluja siitä, että kalatie tulisi vesilain mukaan toteuttaa. Hakijan eli tässä tapauksessa

kalatalousviranomaisen velvollisuutena on esittää selvitys siitä, että hakemus voidaan hyväksyä. Hakemuksen laatijalla on oltava hankkeen laatu, laajuus ja vaikutukset huomioon ottaen riittävä asiantuntemus hakemuksen laatimiseksi. Kalatalousviranomaiselle kuuluvaa selvitysvastuuta ei voi siirtää kokonaan voimailaitosluvan haltijalle. Tällainen ei olisi tarkoituksenmukaistakaan. Nyt uhkana on, että usean vuoden prosessin jälkeen todetaan, että kalatalousviranomaisen hakemuksen mukaisten kalateiden rakentaminen ei ole Kymijoella tarkoituksenmukainen eikä vesilain mukainen ratkaisu.

Seuraavassa kohdissa 4.5–4.8 osoitetuin tavoin kalatalousviranomaisen hakemuksessa ja aluehallintoviraston päätöksessä ei ole osoitettu riittävällä varmuudella, että kalatien toteuttaminen olisi mahdollista, ei aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia ja että se olisi muutoinkin vesilain mukaan oikeanlaajuinen ja oikeansisältöinen velvoite. Perustelut liittyvät myös jo aiemmin käsiteltyyn olosuhteiden olennaiseen muutokseen. Kalatien toteuttamista ei ole selvitetty edes siinä laajuudessa, että luvanhaltija voitaisiin velvoittaa tekemään kalatiehen liittyvä selvitys ja hakemaan lupaa kalatien rakentamiseksi.

Vastaavat perustelut osoittavat aluehallintoviraston päätöksen lainvastaiseksi myös siinä tapauksessa, että sillä olisi tarkoitettu ratkaista, että kalatien toteuttaminen olisi vesilain mukaan oikeanlaatuinen ja oikeansisältöinen velvoite.

4.5. *Kalatietä koskevan velvoitteen perustelut ovat yleisluontoisia ja jopa poliittisia*

Kalatietä koskevan velvoitteen kannalta olennaisia seikkoja ovat muun muassa Kymijoella kalatietä mahdolliset käyttävät kalalajit ja niiden nousumäärät kalateistä saatujen kokemusten perusteella sekä kalojen nousun vaikutus kalojen lisääntymiseen ottaen huomioon nyt kyseessä olevien voimalaitosten yläpuolisten alueiden olemassa olevat ja potentiaaliset lisääntymisalueet. Olennainen merkitys on kalateiden kustannuksilla ottaen huomioon voimalaitosten erityispiirteet. Edelleen olennaista on kalatien vaihtoehtojen vertailu nykyiseen tai edelleen kehitettävään istutustoimintaan ja muihin mahdollisuuksiin kehittää Kymijoen kalataloudellista tilannetta. Tulisi selvittää, olisiko läntisen haaran kalateillä ja alavaellusrakenteilla sellaista merkitystä, jota ei voitaisi saavuttaa muilla selkeästi edullisimmilla toimenpiteillä.

Valituksenalaisen päätöksen perustelujen pääosa koostuu kuitenkin pitkälti yleisistä näkemyksistä, strategiatason kannanotoista ja jopa poliittisista linjauksista. Aluehallintovirasto on muun muassa selostanut eri hallitusten toimenpiteitä ja lainannut pitkälti Petteri Orpon hallituksen ohjelmaa. Päätöksessä on selvitetty, kuinka kalatiet ja vaellusesteiden poistaminen on ollut

”hallitusohjelmatasolta alkaen” esillä ja katsottu, että ”poliittinen tahtotila” kalateiden toteuttamiseen on selkeä.

Vesilain mukainen hakemusasian käsittely on oikeusharkintaa. Riippumaton viranomaisen tulisi sovittaa yhteen eri tahojen vastakkaisiakin intressejä. Periaate koskee lähes kaikkea hallintotoimintaa, mutta vesilainsäädännössä oikeusharkintaa ja viranomaisen riippumattomuutta on korostettu erityisesti. Laissa on luvan oikeusharkintaa korostava säännös (VL 11:17.2). Vesilakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että *”viranomaisen ei voi ottaa lupaharkinnassa huomioon muita kuin laissa säädettyt intressit”* (HE 277/2009 vp, VL 11:17:n perustelut). Viranomaisen riippumattoman päätöksenteon merkitystä korostettiin silloinkin, kun päätöksenteko vesilain mukaisissa asioissa ohjattiin ensin vesioikeuksiin ja myöhemmin ensin ympäristölupavirastoihin ja sitten aluehallintovirastoihin.

Aluehallintoviraston päätöksen viittauksia hallitusohjelmiin ja poliittiseen tahtotilaan ei voi ottaa huomioon kalatievelvoitteen lainmukaisuutta arvioitaessa. Maininnat antavat päinvastoin aihetta epäillä, että päätösharkinta ei ole ollut vesilain mukaista.

4.6. *Kalatien toteuttamismahdollisuuksia ja vaikutuksia Natura-alueisiin ei ole selvitetty*

Jotta kalatietä koskeva velvoite voitaisiin määrätä, niin kalatien tulisi olla teknisesti ja oikeudellisesti toteuttamiskelpoinen.

Ahvenkosken ympäristö on osa Kymijoen arvokasta maisema-aluetta. Ahvenkosken voimalaitos pato- ja pengeralueineen on osoitettu Pyhtään ja Ruotsinpyhtään kuntien yhteisessä Ahvenkosken osayleiskaavassa arvokkaaksi rakennetuksi alueeksi. Yleiskaavamääräyksen mukaan rakennuksissa suoritettavien korjaus- ja muutostöiden ja käyttötarkoitusten muutosten on oltava sellaisia, että rakennus- tai kulttuurihistoriallisesti tai maisemakuvan kannalta arvokas luonne säilyy. Aluehallintoviraston päätöksen perusteluissa on sivuutettu kalatien toteuttamisen edellytykset.

Alueella on Natura 2000-verkoston suojelualue (FI0401001). Tältä osin aluehallintoviraston päätöksessä on mainittu, että kalatalousvelvoitteen muuttaminen niin, että mahdollistetaan Kymijoen länsihaarassa vaelluskalojen nousu voimalaitosten ohi, on Kymijoen Natura-alueen luonnontilaa elvyttävä hanke. Päätöksen mukaan kalatalousvelvoitteen muuttamisella ei ole heikentäviä vaikutuksia kyseisen Natura-alueen suojeluperusteena olevien lajien ja luontotyyppien tilaan. Edelleen on mainittu, että kalateiden suunnittelussa ja toteutuksessa tulee ottaa huomioon ja välttää työaikaista vaikutuksia vedenlaatuun ja että tältä osin yksityiskohtaiset suunnitelmat tehdään kalatietä koskevassa suunnitelmassa ja käsitellään kalatien tulevassa lupakäsittelyssä.

Natura-suojelun kohteena ovat ne luonnonarvot, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Arviointivelvollisuudesta ei ole vapautettu hankkeita, joiden tavoitteena on alueen säilyttäminen tai ennalleen saattaminen (esim. EU-tuomioistuimen tapaus C-241 komissio vastaan Ranska, kohta 51). Myös ennallistamishankkeet tai ”luonnontilaa elvyttävät hankkeet” on arvioitavat sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.

Aluehallintoviraston päätöksen Natura-aluetta koskevien perustelujen mukaan kalatien suunnittelussa ja toteutuksessa tulee ottaa huomioon ja välttää työaikaisia vaikutuksia vedenlaatuun. Jo tämä mainita osoittaa, että päätöstä tehtäessä ei ole voitu sulkea pois sitä mahdollisuutta, että hankkeesta aiheutuisi kiellettyjä vaikutuksia niihin luonnonarvoihin, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000-verkostoon. Vaikutuksia lieventävien toimenpiteiden tarve merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että on todennäköistä, että alueeseen vaikutetaan merkittävästi ja että vaikutukset Natura-alueen luonnonarvoihin tulisi arvioida erillisessä arviointi- ja lausuntomenettelyssä (KHO 2020:3 siinä viitattuine EU-tuomioistuimen ratkaisuihin).

Kalatien toteuttamisen edellytykset ja Natura-aluetta koskevat velvollisuudet ja rajoitukset vaikuttavat oikeudellisesti kolmella eri tavalla:

Ensiksi, valituksenalainen päätös on lainvastainen, koska hankkeen tai suunnitelman vaikutuksia Natura-verkoston luonnonarvoihin ei ole arvioitu luonnonsuojelulain 35 §:n mukaisessa arviointi- ja lausuntomenettelyssä. Arviointivelvollisuus ei poistu, vaikka päätöksellä ei ole ratkaistu yksityiskohtaisesti kalatien toteuttamistapaa (arviointivelvollisuudesta oikeudellisesti sitomattomien suunnitelmien osalta mm. KHO 8.3.2002 t. 495).

Toiseksi, päätös on lainvastainen, koska yhtiölle on asetettu kalatien suunnittelua ja luvan hakemista koskeva velvoite ilman riittävää selvitystä siitä, miten kulttuurihistorialliset arvot sekä Natura-ralla suojellut luonnonarvot vaikuttavat velvoitteen toteuttamisedellytyksiin. Kaksivaiheista hakemusmenettelyä ei ole mahdollista käyttää siten, että kaikki keskeiset kalatien rakentamisen oikeudelliset edellytykset siirretään myöhemmin selvitettäväksi ja ratkaistavavaksi.

Kolmanneksi, maiseman ja kulttuuriympäristön arvojen huomioon ottamatta jättäminen sekä Natura-arvioinnin tekemättä jättäminen vahvistavat, että valituksenalaisella päätöksellä ei ole ratkaistu, onko voimalaitoksen yhteyteen toteutettava kalatie. Näin riippumatta siitä, hyväksyykö hallinto-oikeus yhtiön valituksen.

4.7. Kalatien kustannuksia suhteessa hyötyihin ei ole selvitetty

Vesilain keskeisen kalatalousmääräystä koskevan säännöksen mukaan kalatalousvelvoitteen toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia (VL 3:14).

Aluehallintovirasto ei näytä edes yrittäneen arvioida kalatien kustannuksia eikä täten myöskään hyötyjen ja kustannusten välistä suhdetta (edellä kohta 4.4). Päätöksen perusteluissa ei esitetä arviota kustannuksista, vaan todetaan, että *”voimalaitoksen yhteyteen toteutettavan kalatien rakentamiskustannuksista ei ole tehty tarkempia kustannuslaskelmia”* ja että *”kalatien kustannukset selviävät vasta sitä koskevassa yksityiskohtaisessa suunnittelu- ja lupa-hakemusvaiheessa.”* Myös kalatien hyötyjen arviointi on yleisluontoista ja lähinnä kuvailevaa. Erityisesti mahdollistuvaa smoltituo-
tanta ei ole arvioitu edes suuruusluokaltaan. Päätökseen ei sisälly lainkaan sellaista perusteltua vesilain 3 luvun 14 §:n 1 momentin mukaista tarkastelua, jonka lainmukaisuutta olisi mahdollista arvioida.

Hakemuksen käsittelyn kuluessa esitetyn selvityksen perusteella on todettu, että kalateiden toteuttaminen voimalaitoksille on kallista. Kläsarön voimalaitoksella se on voimalaitoksen sijaintipaikan ja sen teknisten ominaisuuksien vuoksi erityisen ongelmallista. Rakentamiskustannusten lisäksi tulee ottaa huomioon käyttökustannukset ja menetetyn energiantuotannon arvo. Jo hakemusmateriaali sekä tämän valituksen liite 1 osoittavat, että kalatien toteuttaminen ei vastaisi vesilain keskeistä vaatimusta, jonka mukaan toimenpiteiden suorittamisesta ei saa aiheutua niillä saavutettaviin hyötyihin verrattuna kohtuuttomia kustannuksia.

Tarkemman selvityksen esittäminen kalatien kustannuksista ei kuulu nyt kyseessä olevaan muutoksenhakuvaiheeseen. Sellaista ei voi muutoksenhakijalta edellyttää eikä hallinto-oikeus voisi edes ottaa ensimmäisenä asteena kantaa uuteen selvitykseen. Aluehallintovirasto ei olisi saanut päättää asiasta vaatimatta hakijana olleelta kalatalousviranomaiselta yksityiskohtaista selvitystä hyödyistä ja kustannuksista ja ottamatta siihen kantaa perusteluissaan.

Kalatien hyötyjen ja kustannusten välinen suhde on keskeinen vesilain mukainen kalatalousmääräyksen asettamiseen liittyvä säännös. Kustannusten ja hyötyjen arviointia ei voi siirtää kokonaan myöhempään vaiheeseen siten, että se käsiteltäisiin vasta voimalaitosluvan haltijan hakemuksen perusteella.

Jos valituksenalaisella päätöksellä olisi ratkaistu, että voimalaitoksen yhteyteen on toteutettava kalatie, niin hyötyjen ja kustannusten vertailun laiminlyönti osoittaisi päätöksen ilmeisen

lainvastaiseksi. Vesilain mukainen edellytys on, että kalateistä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia. Aluehallintoviraston päätöksen mukaan kalateiden kustannukset selviävät vasta myöhemmin niitä koskevassa yksityiskohtaisessa suunnittelu- ja lupahakemusvaiheessa. Vesilain vaatimuksia ja valituksenalaisen päätöksen perusteluja on mahdollonta sovittaa yhteen.

4.8. *Edellytyksiä kalatietä koskevalle velvoitteelle ei ole*

Vesilaki asettaa kalataloudelliselle velvoitteelle laajempia edellytyksiä kuin että siitä ei saa aiheutua saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. Edellä kohdassa 4.4 kuvatuin tavoin huomioon tulee ottaa paitsi vesilain 3 luvun 14 § ja 19 luvun 10 § niin myös vesilain periaatteet laajemmin. Yleisesti tulee edellyttää, että kalatalousvelvoite on tarkoituksenmukainen ja muihin vaihtoehtoihin verrattuna kustannustehokas keino alueen kalaston ja kalataloudellisen tilan parantamiseksi. Huomioon tulee ottaa myös hankkeen laatu ja merkitys voimalaitoshankkeen kannalta. Kalatien hyötyjä, tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulee tarkastella nyt kyseessä olevien voimalaitosten kannalta, ei vain yleisinä kaikkia kalatietä koskevinä periaatteina.

Yhtiön muistutuksessa sekä tämän valituksen liitteessä 1 on arvioitu, onko kalatietä koskeva velvoite vesilain mukaan oikeanlaajuinen ja oikeansisältöinen velvoite. Myös olosuhteiden olennaista muutosta koskevat perustelut tulee ottaa tässä yhteydessä huomioon.

Liitteessä 1 tarkemmin esitetyin perustein voidaan todeta seuraavaa:

Kalateiden hyötyjä rajoittavat merkittävästi helposti saavutettavissa olevien hyvien poikastuotantoalueiden vähäisyys Kymijoen länsihaarassa sekä Ahvenkosken ja Klåsarön voimalaitoksilla realistisesti saavutettavissa oleva kalateiden nousutehokkuus.

- Kymijoen läntisen haaran vaelluskaloille soveltuvat koski- ja virta-alueet sijaitsevat Tammijärven yläpuolella. Nousukalojen tulisi nousta sekä Ahvenkosken että Klåsarön voimalaitosten yli päästäkseen kohtalaisille tai hyvillä poikastuotantoalueille.
- Kymijoen perkausten vuoksi poikastuotantoon soveltuvia alueita ei ole erityisen paljon. Pohjasedimentin haitta-aineet rajoittavat alueiden kunnostamista.
- Kymijoki on suhteellisen suuri joki, mikä heikentää kalatien houkutustehokkuutta ja siten kokonaistehokkuutta.

- Kalateiden kokonaistehokkuus voi jäädä alhaiseksi, kuten Kymijoen itähaaran Korkeakosken kalatiessä on toistaiseksi käynyt. Vuosina 2020–2023 patojen yläpuolelle on noussut keskimäärin vain 130 lohta.
- Myös alasvaellukseen läntistä haaraa pitkin liittyy väistämättä merkittäviä tappioita. Näin siitä riippumatta, rakennettaisiin voimalaitoksiin alasvaellusreitit. Smolttien on selvittävä kahdesta voimalaitoksesta sekä niiden välisestä hidasvirtaisesta jokiosuudesta.

Kymijoen kalanistutukset, jo nykyisin tapahtuva luonnonlisääntyminen sekä itähaaran kalatiet huomioon ottaen läntisen haaran kalateiden vaikutus Kymijoen kokonaisuudessa jäisivät vähäiseksi tai jopa marginaaliseksi.

- Viimeaikaiset Kymijoella tehdyt tutkimukset osoittavat, että vaelluskalojen istutukset ovat edelleen hyvin toimiva tapa vähentää kalastolle ja kalastukselle aiheutuvia haittoja. Istutetut merivaellukselta palaavat lohet nousevat kalateihin jopa paremmin kuin luonnon lisääntyneet lohet.
- Läntisen haaran poikastuotantoalueiden saavuttamisen hyötyjä rajoittaa se, että samat alueet ovat pitkälti saavutettavissa myös joen itäistä haaraa pitkin.
- Kymijoella tapahtuu jo nykyisin vaelluskalojen luonnonlisääntymistä. Vaikka länsihaaraan rakennettaisiin kalatiet ja niiden kokonaistehokkuus saataisiin Korkeakosken kalatietä paremmaksi, niin parannus nykyiseen Kymijoen alaosan (itäinen ja läntinen haara) vaelluskalojen luontaiseen lisääntymiseen olisi marginaalinen.
- Istutukset eivät sulje pois geneettisen monimuotoisuuden säilyttämistä, vaan se voidaan ottaa huomioon kalanviljelyssä. Kymijoella tätä helpottaa se, että emokalastoa voidaan uusia luonnonlisääntyneistä vaelluskaloista, joita nousee merkittäviä määriä Kymijoen alaosiin esimerkiksi Korkeakosken voimalaitoksen alapuolelle.
- Vaikka läntiseen haaraan rakennettaisiin kalatiet, niin Kymijoen kalaston ja kalakantojen hoito kokonaisuutena perustuisi jatkossakin nykyisellä tavalla istutusten ja luonnonlisääntymisen yhdistelmään.

Kalateiden kustannukset olisivat merkittäviä.

- Vuoden 2018 selvitys kalateiden ja erityisesti alasvaellusreittien toteuttamismahdollisuuksista ja kustannuksista on jo rakennuskustannusten osalta vanhentunut. Viimeaikaisten

kokemusten perusteella kalateiden ja alasvaellusreittien kustannukset voivat nousta erittäin merkittäviksi.

- Klåsarön osalta on otettava huomioon, että voimalaitoksen ominaisuudet ja käytössä oleva tila rajoittavat huomattavasti kalatien suunnittelun ja rakentamisen mahdollisuuksia. Luonnonmukaisen kalatien rakentaminen Klåsarön voimalaitokselle on vaikeaa tai mahdotonta.

Kymijoen kalaston ja kalakantojen tilan parantamiseksi on mitä ilmeisimmin kustannustehokkaampia ja tarkoituksenmukaisempia tapoja.

- Jo vaelluskalojen istutuksen kustannusten ja kalateiden kustannusten liitteessä 1 tehdystä karkeasta vertailusta ilmenee, että tämänhetkisen tiedon perusteella istutusten kehittämisen ja lisäämisen kustannustehokkuus olisi huomattavasti parempi kuin kalateiden.
- Vaelluskalojen tilannetta olisi mahdollista parantaa enemmän ja kustannustehokkaammin kohdistamalla lisää toimenpiteitä itähaarassa olevaan Korkeakosken ja Koivukosken voimalaitoksiin.
- Länsihaaraan kohdistuvista toimenpiteistä olisi mahdollista selvittää lohikalojen ylisiirtoa Ahvenkosken voimalaitokselta Klåsarön yläpuolelle. Ahvenkosken ja Klåsarön välissä ei juuri ole lohikaloille sopivia lisääntymisalueita, jolloin kalojen ylisiirto saattaa olla kustannustehokkuudeltaan ja tarkoituksenmukaisuudeltaan tehokas ratkaisu.

Aluehallintoviraston päätöksessään epäillään kalateiden tehokkuutta. Päätöksessä korostetaan, että *”kyse on haastavasta suunnittelusta”* (kohta 7.9). Edelleen päätöksessä mainitaan kalatalousmaksun tarkistamista koskevien perustelujen yhteydessä, että viiden vuoden kuluttua kalatien valmistumisen jälkeen voitaisiin alkaa arvioida *”mikä osa voimalaitosrakentamisen aiheuttamasta kalataloudellisesta haitasta on mahdollista kattaa suunniteltavaksi ja toteutettavaksi määrätyn kalatien avulla ja mikä osa jää vielä kompensoitavaksi muilla toimenpiteillä.”* Kun aluehallintovirasto on itsekin katsonut, että kalatien kalataloudellisesta hyödystä ei voida varmistua, niin kalatien hakemiseen ei olisi voitu velvoittaa. Aluehallintoviraston päätöksessään viittaama kalatien hyödyn epävarmuus ei ole peruste määrätä kalatalousmaksu tarkistettavaksi, vaan peruste sille, että kalatalousviranomaisen hakemus olisi tullut hylätä kokonaan. Jos luvanhaltija velvoitettaisiin rakentamaan kalatie, niin sen täytyisi perustua luotettavaan selvitykseen kalatien hyödyistä.

Yhtiön esittämä selvitys osoittaa, että kalateiden hyödyt voivat

jäädä rajallisiksi. Kalatiet aiheuttaisivat yhtiölle erittäin merkittäviä kustannuksia. Kalatien kustannukset ovat sen hyötyihin verrattuna kohtuuttomia. Kalatalousviranomaisen hakemuksessa ja aluehallintoviraston päätöksessä ei ole otettu huomioon kalateiden todellista merkitystä Kymijoen olosuhteissa eikä otettu huomioon Kymijoen kokonaisuutta.

Edelleen yhtiön selvitys osoittaa, että Kymijoella voi olla olemassa ja mitä todennäköisimmin on länsihaaran kalatietä tarkoituksenmukaisempia ja kustannustehokkaampia keinoja joen kalaston ja kalataloudellisen tilan parantamiseksi. Näitä ovat istutusten jatkaminen ja kehittäminen, itähaaran kalankulun parantaminen sekä mahdolliset ylisiirrot joen länsihaarassa. Asiaa ratkaistessa tulee ottaa huomioon vesilain vaatimukset yleisen edun mukaisuudesta, kustannusten ja hyötyjen suhteesta sekä säännökset ja yleiset periaatteet kustannustehokkuudesta. Yhtiötä ei voida velvoittaa tekemään toimenpiteitä, joiden ei ole selvitetty olevan tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaampia tapoja Kymijoen kalaston ja kalataloudellisen tilan parantamiseksi.

4.9. Erityisesti alasvaellusreitin rakentamista ei ole selvitetty

Valituksenalaisen päätöksen mukaan luvanhaltijan on laadittava hakemus kalatien (ylösnousu ja *alasvaellusreitit*) rakentamisesta.

Alasvaellusreitin rakentamista koskevat samat päätöksen epäselvyydet ja lainvastaisuudet kuin koko päätöstäkin. Alasvaellusreitin kohdalla kysymykset vielä korostuvat.

Alasvaellusreittien tähänastinen suunnittelu ja arviointi on ollut vielä yleisluontoisempaa kuin kalateiden muutoin. Alasvaellusreitin suunnittelu ja toteuttaminen on haastavaa. Se voi kaksinkertaistaa kalatien kustannukset. Suomen ainoan suuressa joessa toteutetun alasvaellusratkaisun kustannukset Iin Haapakoskessa olivat noin kaksi miljoonaa euroa. Jonkin verran pienemmässä Lieksanjoen Pankakoskessa kustannukset olivat noin 1,5 miljoonaa euroa (liite 1, kohta 5.2).

Aluehallintoviraston päätöksen alasvaellusreittien hyötyä koskeva arviointi on erittäin yleisluontoista ja kuvailevaa. Lähinnä aluehallintovirasto on maininnut, että merkittävä osa Kymijoessa syntyneistä ja kasvaneista lohen ja taimenen vaelluspoikasista laskeutuu mereen Ahvenkosken haaraa pitkin. Liitteen 1 kohdassa 5.2 tarkemmin esitetyn mukaisesti alasvaelluksen järjestämisen hyödyt jäävät pieneksi:

- Alasvaellusta Kymijoella on seurattu vuosina 2010 ja 2019. Turbiinikuolleisuus oli suhteellisen pieni: Klåsarön laitoksessa 16,7 % ja Ahvenkosken laitoksessa 12 %. Todellinen kuolleisuus voi olla vielä pienempi, kun otetaan huomioon muun

muassa tutkimusten tekeminen vatsaonteloon asennettavien lähettimien avulla. Turbiinien tyyppi, pienet putouskorkeudet ja turbiinien läpi kulkeva suurehko vesimäärä tukevat sitä, että turbiinikuolleisuus jää pieneksi. Selvästi turbiinikuolleisuutta enemmän alasvaelluksen onnistumiseen vaikuttaa voimalaitosten välisellä jokiosuudella tapahtuva predaatio eli joutuminen petokalojen saaliiksi.

- Alasvaellusreitin rakentamisella ei ole mahdollista estää kokonaan kalojen laskeutumista turbiinien läpi. Voidaan arvioida, että hyvin toimivassa rakenteessakin vain noin 70 % smolteista ohjautuisi alasvaellusväylään ja merkittävä osa menisi edelleen turbiinien läpi.
- Kymijoella vaelluspoikasten on selviydyttävä vain yhdestä tai kahdesta voimalaitoksesta, mikä vähentää alasvaelluskuolleisuutta ja poikkeaa esimerkiksi Iijoen tai Kemijoen tilanteesta. Tämä on todettu esimerkiksi toimenpideohjelmassa Kymijoen lohikannan elvyttämiseksi.

Voimalaitoksille rakennettavalle alasvaellusreitille saattaa olla selvästi kustannustehokkaampia vaihtoehtoja. Turbiinikuolleisuutta voi olla mahdollista pienentää turbiinien käyttöä ohjaamalla. Edelleen tulisi harkita ohjainaidan rakentamista Kymijoen haarautumiskohtaan, mikä ohjaisi Kymijoen parhailta lisääntymisalueilta peräisin olevat smoltit Kymijoen itäiseen haaraan. Itäisessä haarrassa smolttien tarvitsee ohittaa vain yksi voimalaitos ja ne välttäisivät Klåsarön ja Ahvenkosken välisen jokialueen, jossa petokalojen aiheuttamat tappiot ovat merkittäviä (liite 1, kohta 5.2).

Alasvaellusreitin arvioinnin kannalta on myös olennaista, että velvoite poikkeaa kaikista aiemmista voimalaitoksen velvoitteista, myös vuosien 1927/1930 velvoitteista. Tällöin olisi tullut arvioida velvoitteen kohtuullisuutta, suhdetta voimalaitoshankkeen tarkoitukseen sekä merkitykseen verrattuna aiempaan kalatalousmääräyksen (jäljempänä kalatalousmaksun osalta valituksen kohta 5.6). Näin päätöksessä ei ole tehty.

Annetulla määräyksellä ei ole ratkaistu, onko alasvaellusreitti rakennettava, vaikka päätös tulisi lainvoimaiseksi (edellä kohta 4.3). Selvyyden vuoksi alasvaellusreittiä koskeva maininta tulee kuitenkin poistaa, jos määräystä ei kumottaisi kokonaan.

5. Kalatalousmaksu

5.1. Aluehallintoviraston kalatalousmaksua koskeva määräys ja sen perustelut

Aluehallintovirasto on määrännyt kalatalousmaksusta seuraavasti:

Luvanhaltijan on maksettava Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalousviranomaiselle siitä vuodesta, kun tämä päätös saa lainvoiman vuosittain [116 000 euroa Ahvenkosken osalta/ 44 000 euroa Klåsarön osalta] kalatalousmaksua käytettäväksi vesivoimarakentamisesta johtuvien kalataloudellisten haittojen vähentämiseen [Ahvenkosken/Klåsarön] voimalaitoksen vaikutusalueella. Lisäksi maksua voidaan käyttää kalatalousmaksulla toteutettavien toimenpiteiden suunnitteluun ja tuloksellisuuden seurantaan. Kalatalousmaksujen käyttösuunnitelman vahvistamisessa on noudatettava mitä vesilain 3 luvun 15 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetään.

--

Luvanhaltijan on viimeistään viiden vuoden kuluessa kalatien käyttöönotosta toimitettava Etelä-Suomen aluehallintovirastolle kalatalousmaksun tarkistamista koskeva hakemus. Hakemukseen on liitettävä selvitys kalatien toiminnasta, kalakantojen tilasta voimalaitoksen vaikutusalueella ja esitys kalatalousmaksun muuttamiseksi.

Eräänä maksun lähtökohtana on päätöksen perustelujen kohdassa 7.7 todettu, että olosuhteiden olennainen muuttuminen irrottaa kalatalousmääräyksen kustannusarvioinnin vertailukohdan alkuperäisessä luvassa asetetusta kustannustasosta. Tarkemmin kalatalousmaksua on perusteltu aluehallintoviraston päätöksiensä kohdissa 7.10 ja 7.11. Perusteluissa on käsitelty toisaalta voimalaitoksen aiheuttamaa kalataloudellista haittaa ja toisaalta kalatalousmaksulla tehtäväksi esitettyjä toimenpiteitä ja niistä kalastolle ja kalastukselle saatavaa hyötyä.

Päätöksen mukaan kalatalousmaksu perustuu viitteellisesti voimalalaitosten aiheuttamaan kalataloudelliseen haittaan. Edelleen todetaan, että kalataloudellisen haitan määrittäminen tarkemmin edellyttäisi Kymijoen läntisen haaran ja mahdollisesti koko Kymijoen alaosan kattavaa kokonaisvaltaista arviointia. Päätöksen mukaan on selvää, ettei kalankulun mahdollistavan rakenteen toteuttaminen voimalaitospatojen ohi yksistään ole riittävä toimenpide kompensoimaan padosta vaelluskaloille aiheutuvaa haittaa. Päätöksen kohdassa 7.11 viitataan kalataloudellisen haitan suuruuden osalta laskelmaan, jonka mukaan lohen, taimenen ja vaellussiian menetetyt poikastuotannon arvot perusteella arvioitu kalataloushaitan suuruus on Ahvenkosken osalta 445 000 euroa vuodessa ja Klåsarön osalta 30 705 euroa vuodessa.

Tehtävien toimenpiteiden osalta kalatalousviranomainen oli hakemuksessaan esittänyt, että kalatalousmaksun yhtenä perustana ovat elinympäristökustannukset Tammijärven yläpuolella Hirvi-voolteen ja Hirvikosken välisellä alueella. Aluehallintovirasto on katsonut, että elinympäristökustannukset eivät sovellut kalatalousmaksun perusteeksi. Voimalaitosten rakentaminen ei ole vaikuttanut tämän alueen kalataloudelliseen potentiaaliin lukuun ottamatta kalojen vaelluksen estymistä. Sen sijaan

aluehallintovirasto hyväksyi kalatalousviranomaisen hakemuksessa esitetyt kalojen istutuksia, ylisiirtoja sekä suunnittelua ja seurantaan koskevat perusteet. Hakemuksessa vaadittuja summia kuitenkin kohtuullistettiin. Päätöstä ja hakemusta on vertailtu seuraavassa:

	Ahvenkoski		Klåsarö		Yhteensä	
	hakemus	päätös	hakemus	päätös	hakemus	päätös
Elinympäristökunnostukset	108 450	0	41 550	0	150 000	0
Istutukset	97 605	78 000	37 395	30 000	135 000	108 000
Ylisiirrot	36 150	29 000	13 850	11 000	50 000	40 000
Suunnittelu ja seuranta	10 845	9 000	4 155	3 000	15 000	12 000
Yhteensä	253 050	116 000	96 950	44 000	350 000	160 000

Taulukko 1. Voimalaitoksille hakemuksessa vaaditut ja päätöksessä määrätty kalatalousmaksut, summat euroja vuodessa.

Kalatalousmaksu korvaa nykyisen vuonna 1998 määrätyn kalatalousmaksun, joka on kahdelta voimalaitokselta yhteensä noin 104 000 euroa. Uusi maksu on määrätty tulemaan voimaan siitä vuodesta, kun päätös saa lainvoiman. Kalatalousmaksun voimaantuloa ja määrää ei ole sidottu kalatietä koskevan hakemuksen tekemiseen tai kalatien rakentamiseen. Luvanhaltija on velvoitettu toimittamaan aluehallintovirastolle kalatalousmaksun tarkistamista koskeva hakemus viiden vuoden kuluessa kalatien käyttöönotosta.

5.2. Kalatalousmaksun lainvastaisuus

Kalatalousmaksua koskeva määräys on lainvastainen useasta syystä.

Kalatalousmaksu perustuu muuhun haittaan kuin kalan kulun esytymiseen ja siten kokonaan virheelliseen lähtökohtaan. Vesilain 3 luvun 22 §:n mukaiseen olosuhteiden olennaiseen muuttumiseen perustuva kalatalousmääräyksen muuttaminen on eri asia kuin vesitaloushankkeen kalastolle ja kalastukselle aiheuttaman haitan ja vahingon sekä kalatalousmaksun kokonaan uudelleen arviointi (valituksen kohta 5.3).

Kalatalousmaksua määrättäessä ei ole otettu asianmukaisesti huomioon kalatietä koskevaa velvoitetta. Tältä osin asian arviointia vaikeuttaa, että kalatietä koskeva velvoite on aiemmin kuvatulla tavalla epäselvä. Kalatalousmaksua ei ole mahdollista määrätä ilman tietoa kalatien toteuttamisesta, toteuttamistavasta ja kustannuksista. Huomioon ei ole otettu myöskään vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla muita haitta-alueella toteutettavia hoitotoimenpiteitä, kuten Ahvenkoskella olevaa hydraulista kalatietä (valituksen kohta 5.4)

Kalatalousmaksu perustuu muutenkin puutteelliseen selvitykseen (valituksen kohta 5.5). Maksun perustana on lähinnä

kalatalousviranomaisen perustelemattoman ilmoitus siitä, minkä verran se katsoisi tarpeelliseksi käyttää rahaa.

Maksu on määrätty muutoinkin virheellisistä lähtökohdista (valituksen kohta 5.6).

Yhteenvedo kalatalousmaksua koskevista vaatimuksista on esitetty valituksen kohdassa 5.7.

5.3. *Kalatalousmaksu ei perustu olosuhteiden olennaiseen muutokseen vaan uuteen vahinkoarvioon*

Ahvenkosken ja Klåsarön voimalaitosten kalatalousvelvoitteet ovat perustuneet johdonmukaisesti joen sulkemiseen ja kalan kulun estymiseen. Lainmukaisena kalatalousvelvoitteena on pidetty joko kalatie-/kalaporrasvelvoitetta taikka kyseisen velvoitteen kustannuksia vastaavaa maksua. Kummassakin tapauksessa kalataloudelle aiheutunut haitta liittyy kalan kulun estymiseen. Lupapäätöksiä on selostettu tarkemmin yhtiön muistutuksissa 16.8.2023, joita on referoitu Ahvenkosken lupapäätöksen sivulla 53 ja Klåsarön päätöksen sivuilla 52–53.

Voimalaitosten vesitalousluvissa on otettu huomioon, että voimalaitosten rakentaminen johtaa vedenpinnan nousuun, patoaltaiden muodostumiseen ja veden virtauksen hidastumiseen sekä perkauksiin. Seikat on otettu huomioon lupapäätöksessä ja lupaharkinnassa. Kalatalousmaksu tai kalatalousvelvoite ei ole perustunut näistä seikoista mahdollisesti aiheutuviin haittoihin, vaan kalan kulun estymiseen.

Poikastuotantoalueiden heikentymisen huomioon ottaminen kalatalousvelvoitteessa ei olisi ollut vuoden 1901 vesilain mukaan mahdollistakaan. Kalan kulkuun liittyvistä velvoitteista säädettiin vesioikeuslain (31/1902) I luvun 6 §:ssä, jonka mukaan padonomistajan velvollisuutena oli kalatien tekeminen ja kunnossapitäminen. Poikastuotantoalueiden heikentymisestä on voitu sopia vesialueiden omistajien kanssa tehdyin sopimuksin. Ennakoimattomasta vahingosta on voinut vaatia korvausta myös vesioikeuslain I luvun 21 §:n mukaisesti, ei kuitenkaan myöhemmin kuin kymmenen vuoden perästä siitä lukien kuin laitos tuli käyntiin.

Nyt valituksenalaisessa päätöksessä on irtauduttu aiemmista lähtökohdista. Päätösten perustelujen mukaan *”olosuhteiden olennainen muuttuminen irrottaa kalatalousmääräysten kustannusarvioinnin vertailukohdan alkuperäisessä luvassa asetetusta kustannustasosta”*. Kalatalousmaksun kannalta merkityksellistä kalataloudelle aiheutuvaa haittaa on perusteltu Ahvenkosken osalta muun muassa seuraavasti:

Voimalaitoksen rakentaminen Ahvenkoskelle muutti samalla jokialueen luonnontilaa. Voimalaitosrakentamisen alle jäi

potentiaalista vaelluskalojen lisääntymis- ja elinaluetta. Samalla voimalaitosrakentaminen aiheutti vedenpinnan nousua ja laajojen koskimaisten alueiden muuttumista hidasvirtaamisiksi patoaltaiksi. Näin voimalaitos paitsi esti emokalojen nousun entisille lisääntymisalueilleen myös tuhosi poikastuotantoalueita.

Klåsarön osalta vastaava perustelu on seuraava:

Klåsarön voimalaitoksen rakentaminen muutti samalla jokialueen luonnontilaa. Voimalaitosrakentamisen alle jäi potentiaalista vaelluskalojen lisääntymis- ja elinaluetta, ja koskea on voitu perata voimalaitoksen ylä- ja alapuolelta sekä Hattaranvirran kohdalta. Voimalaitosrakentaminen aiheutti vedenpinnan nousua ja laajojen koskimaisten alueiden muuttumista hidasvirtaamisiksi patoaltaiksi. Näin voimalaitos paitsi esti emokalojen nousun entisille lisääntymisalueilleen myös tuhosi poikastuotantoalueita.

Päätöksen kohdassa 7.11 on viitattu kalojen vaelluksen estymiseen ja todettu, että *"siltä osin asia on ratkaistu määräämällä kalatien suunnittelua ja kalatien rakentamista koskevan hakemuksen jättämisestä"*. Käsityksemme mukaan aluehallintoviraston määräämä kalatalousmaksu perustuu siihen haittaan, joka voimalaitoksesta on aiheutunut vaelluskalojen lisääntymis- ja elinalueelle Tammijärven alapuolella.

Aluehallintoviraston kalatalousmaksua koskeva lähtökohta on virheellinen. Maksu perustuu sellaiseen haittaan, jonka osalta olosuhteet eivät ole muuttuneet ja jonka perusteella ei aiemmin ole määrätty kalatalousmaksua tai kalatalousvelvoitetta.

Vesilain 3 luvun 22 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Näissä tilanteissa kalatalousmääräyksen kustannukset toiminnanharjoittajalle voivat lisääntyä. Säännöksen lähtökohtana on kuitenkin velvoitteen ja maksu muuttaminen tai tarkistaminen. Säännös ei mahdollista kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevan harkinnan irtautumista kokonaan voimalaitoksen aiemasta lupakäsittelystä. Vesilaissa tarkoitettu olosuhteiden muutos ei johda siihen, että voimalaitoksen kalatalousmääräys arvioitaisiin uudelleen samalla tavalla kuin uuden voimalaitoksen kalatalousmääräys. Kalatalousmääräyksen lähtökohtana on edelleen alkuperäinen vesitalouslupa, ja mahdollisen kalatalousmääräyksen muuttamisen täytyy liittyä olosuhteiden muutokseen.

Edellä mainittu rajoitus ilmenee sekä vesilain sanamuodosta, systematiikasta että lain esitöistä.

Vesilain 3 luvun 22 §:n otsikkona on *"kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistaminen"*. Kyse ei ole kokonaan uudesta määräyksestä. Pykälän ensimmäisessä momentissa

on käsitelty rinnakkain velvoitteen muuttamista olosuhteiden olennaisen muutoksen vuoksi sekä epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneen velvoitteen tarkistamista velvoitteen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Kummassakaan tapauksessa ei ole säädetty siitä, että kalatalousvelvoitteet otettaisiin kokonaan uudelleen arvioitavaksi. Kun laissa on säädetty, että kalatalousmääräystä voidaan muuttaa olosuhteiden olennaisesti muuttuessa, niin kalatalousmääräyksen muutoksen täytyy liittyä nimenomaan olosuhteiden muutokseen.

Vastaava säännös oli aiemmassa vuoden 1961 vesilaissa sen 2 luvun 22 §:n 4 momentissa, johon se tuli lainmuutoksella 467/1987. Hallituksen esityksessä säännöstä perusteltiin seuraavasti (HE 266/1984 vp s. 13, alleviivaus tässä):

” – – 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.”

Nykyistä vesilakia säädettäessä asiaa käsiteltiin oikeusministeriön lausunnossa (Lisäselvitys eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi, HE 277/2009, Oikeusministeriö. 18.5.2010. Myös Kemi-joki Oy:n valitus Vaasan hallinto-oikeudelle 3.9.2024):

Tarkistaminen voitaisiin tehdä joko olosuhteiden olennaisen muutoksen tai velvoitteen epätarkoituksenmukaisuuden vuoksi. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että tarkistamisella voitaisiin olennaisesti laajentaa kalatalousvelvoitteen tai maksun sisältöä ja siten merkittävästi korottaa hankkeesta vastaavan kustannusvastuuta.

Jos menetettyjen poikastuotantoalueiden korvaamista edellytettäisiin, niin kyse ei olisi enää kalatalousvelvoitteen tai -maksun tarkistamisesta, vaan muusta vesitalouslupan muuttamisesta. Luvan muuttamisesta säädetään vesilain 19 luvun 5 §:ssä ja siinä viitatussa 3 luvun 21 §:ssä. Lähtökohtana luvan muutostilanteissa on, että luvanhaltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus lupaan tai päätökseen perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä tai vaatia hankkeen lunastamista. Tähän lainkohtaan ei ole vedottu kalatalousviranomaisen hakemuksessa tai aluehallintoviraston päätöksessä.

Toinen vesilain mukainen tapa tarkastella veden nostamisen alle jääneitä poikastuotantoalueita voisi olla vesilain 13 luvun 8 §:n mukaiset ennakoimattomat vahingot. Näin tekoaltaan rakentamiseen liittyvän kala- ja rapukannan tuhoutumista on käsitelty vuoden 1961 vesilain aikaisessa ratkaisussa KHO 12.2.1976 t. 627.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että lupaehtoja voitiin muuttaa vuoden 1961 vesilain ennakoimattomia vahinkoja koskevan vesilain 2 luvun 27 §:n mukaisesti. Ennakoimattomien vahinkojen korvausvelvollisuuteen liittyy rajoitus, jonka mukaan asia on pantava vireille kymmenessä vuodessa laitoksen valmistumisilmoituksen tekemistä. Kymijoen tapauksessa näin ei ole tapahtunut. Kalatalousviranomaisen hakemus ei ole perustunut eikä voinut perustua vesilain 13 luvun 8 §:ään.

Edelleen tulee ottaa huomioon, että jos laitoksella ei ole olemassa olevaa kalatalousvelvoitetta tai -maksua, niin sellaista ei voi vesilain 3 luvun 22 §:n perusteella määrätä (mm. KHO 27.3.2006 t. 676 ja KHO 4.4.2013 t. 1160). Aluehallintoviraston päätöksessä määrätty kalatalousmaksu vastaa tosiasiaa uutta kalatalousmääräystä. Kyse ei ole aiemman velvoitteen tai -maksun tarkistamisesta tai muuttamisesta olosuhteiden muutoksen vuoksi, vaan uuteen lähtökohtaan perustuvasta maksusta.

Kymijoen tapauksessa olosuhteiden väitetyt muutokset liittyvät kalatien rakentamismahdollisuuksiin ja tarkoituksenmukaisuuteen. Olosuhteiden muutokset eivät liity Tammijärven alapuolisten alueiden soveltumiseen vaelluskalojen poikastuotantoalueeksi eikä muutenkaan vedenpinnan nousuun, veden virtauksen hidastumiseen tai perkauksiin. Nämä seikat ovat olleet tiedossa aiemmissa lupakäsittelyissä. Niiden perusteella ei ole määrätty kalatalousvelvoitetta eikä kalatalousmaksua, jota voitaisiin tarkistaa tai muuttaa.

5.4. Kalatietä koskevaa velvoitetta ei ole otettu asianmukaisesti huomioon kalatalousmaksussa

Siinäkin tapauksessa, että kalatalousmaksua koskeva asia voisi ylipäätään tulla arvioitavaksi, aluehallintoviraston kalatalousmaksua koskeva määräys on lähtökohdiltaan virheellinen. Vesilain 3 luvun 14 §:n mukainen kalatalousvelvoite ja kalatalousmaksu muodostavat yhden kokonaisuuden. Valituksenalaisessa päätöksessä kalatalousmaksun suhde kalatietä koskevaan velvoitteeseen on määrittelemätön ja virheellinen.

Kalatalousmaksun määrääminen perustuu 3 luvun 14 pykälän 1 momentin mukaisten toimenpiteiden kohtuullisiin kustannuksiin. Toimenpiteitä ja niiden kohtuullisuutta ei ole mahdollista määrittää ilman tietoa siitä, mitä muita kalatalousvelvoitteita voimalliseksi asetetaan kalatalousmaksun lisäksi. Myös pykälän 2 momentista ilmenee, että kalatalousmaksua ja kalatalousvelvoitetta ei voi arvioida toisistaan erillään. Lainkohdan mukaan kalatalousvelvoitetta, kalatalousmaksua tai näiden yhdistelmää määrittäessä on otettava huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja kalastuksen järjestely. Edelleen kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun

kokonaisuuden lainmukaisuuden arviointi edellyttää tietoa velvoitteiden kokonaiskustannuksista toiminnanharjoittajalle.

Ahvenkosken ja Klåsarön tapauksessa kalatalousmaksun määrääminen edellyttää näin ollen

- tietoa siitä, rakennetaanko voimalaitoksille kalatiet
- jos rakennetaan, tietoa kalatien kustannuksista ja hyödyistä.

Valituksenalaisen päätöksen lupamääräyksen rakenne on seuraava:

- ensimmäisessä kappaleessa luvanhaltija on velvoitettu suorittamaan vuosittain kalatalousmaksua alkaen siitä vuodesta, kun päätös saa lainvoiman
- toisessa kappaleessa luvanhaltija on velvoitettu tekemään selvitys kalatien vaihtoehtoista, suunnitelma kalatiestä ja hakemus kalatien rakentamisesta viimeistään kahden/kolmen vuoden kuluttua päätöksen saatua lainvoiman
- kolmannessa kappaleessa luvanhaltija on velvoitettu toimittamaan viimeistään viiden vuoden kuluessa kalatien käyttöön-otosta kalatalousmaksun tarkistamista koskeva hakemus.

Päätöksen perusteluissa on viittauksia, joiden perusteella uuden kalatalousmaksun lähtökohtana olisi nykytilanne, eikä siinä olisi otettu huomioon mahdollista kalatien rakentamista. Päätöksen kohdassa 7.12 on todettu, että *”kalatalousmaksun suuruutta arvioidessa on otettu huomioon nykyinen tilanne, jossa vaelluskalojen kulku on voimalaitosrakenteen vuoksi kokonaan estynyt”*. Uutta kalatalousmaksua on myös verrattu voimassa olevaan maksuun: *”Aluehallintovirasto katsoo, että kalatalousmaksua on nostettava, koska nykyinen velvoite ei vastaa voimalaitoksen aiheuttamaa kalataloudellista haittaa. Vuotuiseksi kalatalousmaksuksi on määrätty [116 000/44 000] euroa.”* Nykyinen kalatalousmaksu on perustunut kokonaisuudessaan siihen, että voimalaitoksella ei ole kalatietä. Uuden maksun vertaaminen olemassa maksuun on mielekästä ainoastaan, jos uuden maksun olisi tarkoitus olla vaihtoehto kalatielle.

Päätöksen perusteluissa on kohtia, joiden perusteella kalatalousmaksu olisi jonkinlainen siirtymäkauden maksu, jonka olisi tarkoitus pienentyä siinä vaiheessa, jos kalatie rakennetaan ja jos se toimii. Kalatalousmaksun tarkistamismääräyksen perusteluna on ilmoitettu muun muassa, että *”aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tätä päätöstä annettaessa ei vielä voida luotettavasti arvioida sitä, mikä osa voimalaitosrakentamisen aiheuttamasta kalataloudellisesta haitasta on mahdollista kattaa suunniteltavaksi ja toteutettavaksi määrätyn kalatien avulla”* ja että *”kalankulun mahdollistavan rakenteen rinnalle tarvittavien kompensatiotoimien laatu ja määrä riippuvat täysin siitä, kuinka tehokkaasti kalatie lopulta toimii.”* Edelleen on mainittu, että kalatien rakentamisen ja mahdollisesti toteutettavien elinympäristökustannusten toteuttamisen

jälkeen *"tulee nyt määrätty kalatalousmaksu olemaan alustavasti arvioiden liian suuri."*

Päätöksen perusteluissa kalatalousmaksun määrää on perusteltu kalankulun mahdollistavien rakenteiden lisäksi tarvittavilla toimenpiteillä, joita ovat istutukset, ylisiirrot sekä suunnittelu ja tarkkailu. Kaikkien tällaisten toimenpiteiden merkityksen, tarpeellisuuden ja kustannusten kohtuullisten arviointi edellyttää tietoa siitä, toteutetaanko kalatie ja minkälaisena. Toimenpiteistä ainakin ylisiirrot ovat sellaisia, joita ei lähtökohtaisesti tehdä, jos kalatie toteutetaan.

Kokonaisuudessaan kalatalousmaksun, kalatietä koskevan velvoitteen suhde on jäänyt epäselväksi ja vesilain vastaiseksi.

Kalatalousmaksua ja sen tarkistamista koskeva määräys ja sen perustelut osoittavat koko päätöksen ongelmallisuuden ja virheellisyyden. Aluehallintovirasto on tehnyt ratkaisun kalatien hakemiselvoitteesta kalatalousviranomaisen puutteellisen hakemuksen ja selvityksen perusteella. Päätöksessä ei ole pystytty arvioimaan kalatien toteuttamista, kalatien merkitystä eikä siten myöskään mahdollisesti muita tarvittavia toimenpiteitä vesilain edellyttämällä tavalla. Lainmukaisesti toimien kalatalousviranomaisen olisi tullut esittää selvitys kalatien hyödyistä ja sen kustannuksista. Jos kalatien rakentaminen olisi todettu lain mukaiseksi, niin kalatien hyödyt ja kustannukset olisi tullut ottaa huomioon arvioitaessa sitä, tuleeko kalatievelvoitteen lisäksi asettaa kalatalousmaksu ja jos pitää, niin minkä suuruinen sen pitäisi olla. Kun kalatietä koskeva selvitys on jäänyt puutteelliseksi, niin myöskään kalatalousmaksua ei ole voitu arvioida lain edellyttämällä tavalla.

Aluehallintovirasto on pyrkinyt korjaamaan puutteellisen selvityksen siten, että kalatalousmaksun ja kalatievelvoitteen suhteen arviointi on lykätty ja määrätty tehtäväksi viiden vuoden päähän kalatien toteuttamisesta. Vesilain lähtökohtana olevasta asian käsittelystä yhdellä kertaa on siirrytty kolmivaiheiseen prosessiin. Luvanhaltijan tulisi maksaa aluehallintoviraston itsekin liian suureksi arvioimaa kalatalousmaksua mahdollisen kalatien rakentamisen ajan ja sen jälkeen. Myöhemmin voitaisiin alkaa arvioida *"mikä osa voimalaitosrakentamisen aiheuttamasta kalataloudellisesta haitasta on mahdollista kattaa suunniteltavaksi ja toteutettavaksi määrätyn kalatien avulla ja mikä osa jää vielä kompensoitavaksi muilla toimenpiteillä"*. Luvanhaltijan tulisi laittaa vireille maksun tarkistamista koskeva hakemus.

Aluehallintoviraston määräämä kalatalousmaksun tarkistamismääräys on vesilain vastainen, eikä korjaa tilannetta. Vesitalousasian käsittelyn yhteydessä voidaan määrätä VL 3:20:n perusteella kalatalousmääräystä tarkistettavaksi (KHO 2018:23). Sen sijaan kalatalousmääräyksen tarkistamisen yhteydessä ei voida määrätä

uudesta kalatalousmääräyksen tarkistamisesta. Vesilain 3 luvun 22 §:n mukaisen kalatalousmääräyksen tarkistamisen yhteydessä ei voida antaa VL 3:20:n perusteella määräyksiä lupamääräysten tarkistamisesta.

Epäselvää on, millä edellytyksillä kalatalousmaksun tarkistamista koskeva hakemus käsiteltäisiin. Vesilain ja valituksenalaisen päätöksen perustelujen mukaan kalatalousmaksun tarkistamisen yhteydessä tulisi harkittavaksi *”vesilain 3 luvun 22 §:n kalatalousmaksun muuttamisen edellytykset: olosuhteiden olennainen muuttuminen tai velvoitteen epätarkoituksenmukaisuus”*. Tämän mukaisesti kalatalousmaksun tarkistamista koskeva hakemus voisi johtaa kalatalousmaksun muuttamiseen ainoastaan samoissa tilanteissa, joissa kalatalousmaksu voitaisiin muutenkin muuttaa. Epäselvää on, täyttyisivätkö edellytykset.

Jos päätöksen logiikkana on, että kalatien rakentaminen muuttaisi olosuhteita siten, että kalatalousmaksua voitaisiin pienentää, niin tästä olisi tullut päättää nyt valituksenalaisessa päätöksessä. Asiaa ei voi jättää kalatalousmaksun tarkistamismääräyksen varaan.

Kalatalousmaksun suuruuteen vaikuttaa se, onko voimallaitoksella kalatie. Kalatien ja kalatalousmaksun suhdetta ei ole otettu päätöksessä huomioon asiaankuuluvasti. Kalatalousmaksu on kumottava tai asia palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

5.5. *Haitta-arviota ja maksun perustana olevia toimenpiteitä ei ole selvitetty*

Kalatalousmaksun euromäärää on perusteltu päätöksessä ensinnä kalataloudellisella haitalla. Päätöksen kohdassa 7.11 viitataan kalataloudellisen haitan suuruuden osalta laskelmaan, jonka mukaan lohen, taimenen ja vaellussiian menetetyn poikastuotannon arvon perustella arvioitu kalataloushaitan suuruus on Ahvenkosken osalta 445 000 euroa vuodessa ja Klåsarön osalta 30 705 euroa vuodessa.

Haittelaskelma on paitsi kohdassa 5.3 esitettyin tavoin epärelevantti niin myös ilmeisen virheellinen. Virheellisyys liittyy puutteelliseen selvitykseen, virheellisiin hehtaariohtaisiin poikastuotannon arvoihin sekä sen huomioon ottamatta jättämiseen, että Kymijoen tilanne vaelluskalojen poikastuotannon kannalta on muuttunut viimeisen sadan vuoden aikana monesta muustakin syystä kuin vesistörakentamisen takia. Kalatalousviranomaisen esittämän haitta-arvion virheellisyyttä on käsitelty tarkemmin yhtiön muistutuksessa 16.8.2023.

Aluehallintovirasto ei itsekään pidä haitta-arviota luotettavana. Päätöksessä on todettu, että *”kalatalousmaksun määrittäminen perustuu viitteellisesti voimallaitosten aiheuttamaan*

kalataloudelliseen haittaan” ja että ”kalataloudellisen haitan määrittäminen tätä tarkemmin edellyttäisi Kymijoen läntisen haaran ja mahdollisesti koko Kymijoen alaosan kattavaa kokonaisvaltaista arviointia”. Myöhemmin päätöksessä on katsottu, että ”tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää toimitettuja yksityiskohtaisempia tai tarkempia selvityksiä voimalaitoksen aiheuttaman kalataloushaitan määrästä”. Haitta-arvion ja kalatalousmaksun suhde jää epäselväksi siinäkin mielessä, että Klåsarön kalatalousmaksu on asetettu suuremmaksi kuin arvioitu kalataloudellinen haitta.

Varsinaisesti kalatalousmaksun suuruus perustuu hakemuksessa ilmoitettuihin istutusten, ylisiirtojen sekä suunnittelun ja seuranan kustannuksiin. Aluehallintovirasto on tarkemmin määrittelemättömillään perusteilla ”kohtuullistanut” hakemuksessa vaadittuja määriä. Kalatalousviranomaisen hakemuksesta ei ilmene, mihin euromäärät perustuvat. Tämän aluehallintovirastokin on todennut Klåsarön voimalaitosta koskevassa päätöksessään, jossa on mainittu, että *”hakemuksessa ei kuitenkaan ole tarkasti perusteltu, miten esitettyihin lukuihin on päädytty”*. Samansisältöiseen hakemukseen perustuvassa Ahvenkosken voimalaitoksen päätöksessä vastaavaa mainintaa ei ole.

Kalatalousmaksua määritettäessä tulisi ottaa vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentin mukaisesti huomioon muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet. Toimenpiteitä ovat esimerkiksi Ahvenkosken hydraulinen kalatie sekä muut toimenpiteet, kuten istutukset ja kunnostukset Kymijoen itäisessä haarassa. Valituksenalaisessa päätöksessä toimenpiteitä ei ole otettu huomioon. Niitä ei arvioida päätöksessä, eivätkä ne vaikuta maksun suuruuteen. Yhtiö on velvoitettu maksamaan yhtä suurta kalatalousmaksua riippumatta siitä, onko Ahvenkosken voimalaitoksella hydraulinen kalatie vai ei.

Vesilaki ei mahdollista menettelyä, jossa ”tässä vaiheessa” asetetaisiin kalatalousmaksu käytännössä ilman selvitystä siten, että se perustuu lähinnä kalatalousviranomaisen perustelemattomaan ilmoitukseen ja toiveeseen maksun suuruudesta. Valituksenalaisella päätöksellä on muutettu kalatalousvelvoitetta ja määrätty uudesta kalatalousmaksusta. Kalatalousvelvoitetta muutettaessa harkintatilanne on erilainen kuin käsiteltäessä voimalaitoksen ensimmäistä vesitalouslupahakemusta: nyt hakijana on kalatalousviranomaisen ja hakijan velvollisuutena olisi ollut selvittää huolellisesti perustelut uudelle maksulle. Kun riittävää selvitystä ei ole esitetty, hakemus on hylättävä.

Kalatalousmaksua koskevat selvitykset ovat virheellisiä, perustelemattomia ja puutteellisia. Niistä ilmenee, että maksu on liian suuri. Aluehallintoviraston ja kalatalousviranomaisen selvityksen perusteella ei voida määrätä kalatalousmaksua. Maksua koskeva

määräys on tälläkin perusteella kumottava kokonaan.

5.6. *Kalatalousmaksun suuruus on määritetty virheellisesti*

Edellä todetun mukaisesti edellytyksiä kalatalousmaksun määräämiseksi ei ole. Lopuksi voidaan vielä todeta eräitä seikkoja, jotka on jätetty ottamatta huomioon päätöksessä ja jotka osoittavat kalatalousmaksun perusteettomaksi ja liian suureksi.

Vesilain 3 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan kalatalousmaksun perustana ovat vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi tehtävät toimenpiteet. Hankkeesta vastaava voidaan velvoittaa korvaamaan lainkohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalatalousviranomaiselle. Kalatalousmaksun tarkoituksena ei ole kompensoida täydellisesti kalastolle ja kalastukselle mahdollisesti aiheutuvaa haitta.

Kalatalousmaksun ja kalatalousvelvoitteen yhdistelmää määritettäessä on otettava huomioon muun muassa vesilain 3 luvun 14 §:n 2 momentin mukaisella tavalla hankkeen laatu. Kokonaisuutta tulee verrata vesilain 2 luvun 7 §:n mukaisten periaatteiden mukaisesti vesitaloushankkeen tarkoitukseen ja kokonaiskustannuksiin. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa voimalaitosten energiataloudellisella hyödyllä ja kalatalousvelvoitteen kokonaiskustannusten suhteella hyötyihin. Yleisemminkin vesilain läpäiseviin periaatteisiin kuuluu erilaisten intressien yhteensovittaminen. Huomioon tulee ottaa sekin, että korkeat kokonaiskustannukset voisivat johtaa kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun muodostaman kokonaisuuden rinnastumisen perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen.

Kun kyseessä on ennen nykyisen vesilain voimaantuloa annetun kalatalousvelvoitteen tai -maksun tarkistaminen, niin tulee vielä ottaa vesilain 19 luvun 10 §:n mukaisesti huomioon kalatalousmaksun määräämisestä kuluneen ajan pituus ja muut asiaan vaikuttavat näkökohdat. Ennen vesilain voimaantuloa annetun kalatalousvelvoitteen tai -maksun tarkistamiselle on lisävaatimuksia verrattuna uuden vesitaloushankkeen kalatalousvelvoitteen tai -maksun tarkistamiselle. Lainsäätäjä on korostanut aiempien lakien aikana tehtyihin päätöksiin liittyvää pysyvyysuojaa.

Oikeuskäytännössä vanhojen vesivoimalaitosten kalatalousmaksuja käsiteltäessä on annettu vakiintuneesti erityistä painoarvoa aiempien velvoitteiden mukaiselle kalatalousvelvoitteelle ja sen kustannuksille. Oikeuskäytäntöä on käsitelty yhtiön muistutuksessa 16.8.2023 ja lisäselvityksessä 15.12.2023, jossa on käsitelty vuosikirjapäätöksiä KHO 2012:52 (Mäntänkoski), KHO 2016:84 (Kuusankoski) ja KHO 2004:98 (Kokemäenjoki). Jos tarkkaa selvitystä ei ole ollut saatavilla, niin kalatalousmaksun vertailuarvoksi

on otettu aiemman kalatalousmaksun suuruus.

Ahvenkosken ja Klåsarön voimalaitosten aiemmat kalatalousvelvoitteet ovat perustuneet aluksi kalatie-/kalaporrasvelvoitteeseen ja vuodesta 1998 sitä korvaavaan kalatalousmaksuun. Maksun määrä on indeksikorotusten jälkeen Ahvenkosken osalta 75 096 euroa ja Klåsarön osalta 28 760 euroa vuodessa. Nyt valituksenalaisella päätöksellä luvanhaltija on velvoitettu hakemaan lupaa kalatien rakentamiseksi siten, että hakemus sisältäisi myös alasvaellusreitin. Toteutuessaan jo tämä olisi laajempi velvoite kuin mitä voimalaitoksella on koskaan ollut. Lisäksi on määrätty kalatalousmaksusta siten, että maksu olisi Ahvenkosken osalta 116 000 euroa ja Klåsarön osalta 44 000 euroa vuodessa. Määräys moninkertaistaisi nykyisten kalatalousvelvoitteiden kustannukset. Määräys olisi kohtuuton myös verrattuna voimalaitosten kokoon ja energiantuotantoon, mikä korostuu Klåsarön voimalaitoksella (tarkemmin lisäselvitys 15.12.2023). Muutos vaatisi aivan erityisiä perusteita, mitä aluehallintovirasto ei ole esittänyt.

Aluehallintoviraston määräämä kalatalousmaksu on näilläkin perusteilla liian suuri, ja se tulee kumota kokonaan. Asia ei kuitenkaan tule tarkemmin hallinto-oikeuden arvioitavaksi, koska kalatalousmaksu tulee kumota jo edellä kohdissa 5.3–5.5 esitetyillä perusteilla.

5.7. *Yhteenveto kalatalousmaksua koskevista vaatimuksista*

Kalatalousmaksu liittyy monella tavoin valituksen muihin vaatimuksiin. Kootusti yhtiön vaatimukset ovat seuraavat:

(i) Kalatalousmaksu, jos koko päätös kumotaan

Yhtiön ensisijaisena vaatimuksena on koko päätöksen kumoaminen tai asian palauttaminen kokonaisuudessaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi olosuhteiden olennaisen muutoksen puuttumisen vuoksi. Näissä tapauksissa voimassa oleva kalatalousmaksu, eli vuoden 2024 tiedoilla 75 096 euroa (Ahvenkoski) ja 28 760 euroa (Klåsarö) jää voimaan.

(ii) Kalatalousmaksu, jos kalatien hakemisvelvoite poistetaan

Yhtiön toissijaisena vaatimuksena on kalatien hakemisvelvoitteen poistaminen.

Jos kalatien hakemisvelvoite poistetaan, niin myöskään kalatalousmaksun muuttamiselle ei ole perusteita. Kalatien hakemisvelvoitteen lainvastaiseksi toteamisen tulee näin ollen johtaa siihen, että koko päätös kumotaan. Voimassa oleva kalatalousmaksu jää myös tässä tapauksessa voimaan.

(iii) Kalatalousmaksu, jos kalatien hakemisvelvoite jää voimaan

Jos kalatien hakemisvelvoitetta ei yhtiön vaatimalla tavalla poisteta, niin yhtiön päätöksen lainvoimaiseksi tulemista seuraavien 2–3 vuoden kuluessa tehdä päätöksessä yksilöidyt selvitykset ja hakemus kalatien rakentamiseksi.

Selvitysten tekemisvelvoite on sellainen kalatalousvelvoite, jota ei ole otettu huomioon voimassa olevia kalatalousmaksuja määritettäessä. Kalatalousviranomaisen voisi itse tehdä mainittuja kalateihin liittyviä selvityksiä kalatalousmaksun avulla. Kun otetaan huomioon myös se, mitä edellä on sanottu kustannusten kohtuullisuudesta, niin kalatien hakemisvelvoitteen on alennettava nykyistä kalatalousmaksua. Kalatien hakemisvelvoitteen tulisi poistaa vähintään yhden vuoden kalatalousmaksu.

Jos yhtiö velvoitettaisiin hakemuksen perusteella rakentamaan kalatie, niin se korvaisi velvoitteena voimassa olevan kalatalousmaksun.

Kalatalousmaksusta tulisi määrätä seuraavasti:

Itä-Suomen vesioikeuden päätöksessä 46/98/2 määrättyä kalatalousmaksua ei tule suorittaa sinä vuonna, kun luvanhaltija jättää suunnitelman ja hakemuksen kalatien rakentamisesta. Jos yhtiö velvoitetaan hakemuksen perusteella rakentamaan kalatie, niin kalatalousmaksun maksuvelvollisuus päättyy sinä kalenterivuonna, kun kalatien rakennustyöt alkavat.

6. Katselmuksen järjestäminen

Pyydämme, että hallinto-oikeus järjestää asiassa katselmuksen.

Katselmuksella on mahdollista havainnoida voimalaitoksia ja niiden ympäristöä sekä kalateiden toteuttamiseen liittyviä teknisiä ja alueiden käyttöön liittyviä ongelmia. Samoin on mahdollista havainnoida Ahvenkosken hydraulisen kalatien toimintaa.

Ahvenkosken voimalaitos ja Klåsarön voimalaitos sijaitsevat lähellä toisiaan. Katselemukset on syytä yhdistää.

Parhaiten katselmukselle sopiva ajankohta on kesä.

LOPUKSI**Julkisuus**

Tämä valitus ei sisällä Oy Mankala Ab:n liikesalaisuuksia eikä yhtiön käsityksen mukaan muutenkaan salassa pidettäviä tietoja.

Määräaika

Valitus on jätettävä valitusosoituksen mukaisesti viimeistään 13.1.2025.

Liitteet

1. Asiantuntijalausunto Ahvenkosken ja Klåsarön voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen muuttamisesta, [REDACTED]

Lisäksi valitukseen on liitetty valituksenalainen päätös valitusosoituksineen.

Allekirjoitus

Helsingissä 13.1.2025

OY MANKALA AB

Laati

[REDACTED]