



POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTOLLE

Asia	Selitys vaatimukseen Isohaaran voimalaitoksen lyhytaikaissäännöstelyn lopettamiseksi, Keminmaa
Dnro	PSAVI/2685/2025
Hakijat	Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry Suomen luonnonsuojeluliitto ry Villilohi ry
Selityksen antaja	PVO-Vesivoima Oy ("PVOV" tai "yhtiö") Kotipaikka: Helsinki Y-tunnus: 0904130-0

Asiamiehet ja prosessiosoite

Asianajaja Kari Marttinen
Erottaja Asianajotoimisto Oy
Erottajankatu 15–17, 00130 Helsinki
Puhelin: +358 40 779 7878
Sähköposti: kari.marttinen@ealaw.fi

Asianajaja Laura Leino
Erottaja Asianajotoimisto Oy
Erottajankatu 15–17, 00130 Helsinki
Puhelin: +358 50 412 0869
Sähköposti: laura.leino@ealaw.fi

Sisällys

POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTOLLE.....	1
Vaatimukset.....	3
Perustelut.....	3
1 Johdanto	3
1.1 Mistä asiassa on kyse	3
1.2 Hallintopakkohakemuksen pääasiallinen sisältö	4
2 Tiivistelmä selityksen perusteista	5
3 Isohaaran voimalaitos ja lupapäätökset.....	8
3.1 Isohaaran voimalaitoksen ja Kemijoen perustiedot	8
3.2 Yleiskuvaus Isohaaran voimalaitosta koskevista keskeisistä vesioikeudellisista päätöksistä 9	
3.3 Isohaaran voimalaitoksella harjoitettava lyhytaikaissäännöstely	11
4 Lyhytaikaissäännöstely lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä	12
4.1 Lyhytaikaissäännöstely vesioikeudellisissa luvissa	12
4.2 Oikeuskäytäntö	13
4.3 Hollon lausunto ja Hepolan selvitys.....	16
5 Isohaaran voimalaitoksella on nimenomainen lupaan perustuva oikeus lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamiseen	18
5.1 Lupaan perustuva oikeus ei voi sääntelyn pysyessä muuttumattomana muuttua lainvastaiseksi	18
5.2 Isohaaran luvat on haettu ja myönnetty lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamiseen	19
5.2.1 Vuoden 1964 rakentamislupa	19
5.2.2 Kolmannen koneiston lupa	21
5.3 Lyhytaikaissääntely on ollut osa Isohaaran lupien lupaharkintaa	22
5.4 Lyhytaikaissäännöstelystä aiheutuvat haitat ja vahingot on arvioitu ja korvattu	23
5.5 Isohaara Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen mukaan	25
6 Hallintopakon asettamisen edellytykset eivät täyty	26
7 Lopuksi.....	27

VAATIMUKSET

PVOV kunnioittavasti pyytää, että Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (jäljempänä ”AVI”) hylkää hakemuksen.

PERUSTELUT

1 Johdanto

1.1 Mistä asiassa on kyse

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Villilohi ry (”hakijat” tai ”yhdistykset”) ovat toimittaneet AVI:lle 10.3.2025 päivätyn hakemuksen vesilain 14 luvun mukaisen hallintopakon asettamiseksi koskien yhtiön Isohaaran vesivoimalaitoksella harjoitettavaa lyhytaikaissäännöstelyä. Hakemuksessa on vaadittu, että toiminnanharjoittajan tulee välittömästi lopettaa lyhytaikaissäännöstely sekä estää siten sellaisten haittojen aiheutuminen, joita ei ole luvan myöntämisen yhteydessä arvioitu.

AVI on lähettänyt yhtiölle hakemusta koskevan 12.5.2025 päivätyn selityspyynnön. Yhtiölle on varattu tilaisuus antaa selitys hakemuksessa esitetyistä vaatimuksista viimeistään 6.6.2025. Yhtiö on hakenut ja saanut lisäaikaa selityksen toimittamiseksi 4.7.2025 saakka. Tällä kirjelmällä yhtiö antaa selityksensä asiassa.

Isohaaran voimalaitos on rakennettu tuottamaan sähköenergiaa vesivoimalla sekä perustuen pidemmällä aikavälillä vaihtelevaan Kemijoen virtaamaan että vastamaan sähkön kulutuksen lyhytaikaiseen vaihteluun eli verkon tasapainotuksen edellyttämään säätövoiman tarpeeseen. Toisin kuin yhdistykset esittävät, Isohaaran vesitalouslupia ei ole myönnetty tilanteessa, jossa tarkoituksena olisi ollut tuottaa tasaisesti sähköä. Sen sijaan aiemmin säätövoima tuotettiin käytännössä yksinomaan vesivoimalla. Isohaaran voimalaitos on nimenomaan suunniteltu ja rakennettu lyhytaikaissäännöstelyä hyödyntäväksi ja laitosta on käytetty lyhytaikaissäännöstelyyn sen rakentamisesta alkaen. Voimalaitoksen virtaamavaihtelut toteutetaan voimalaitoksen lupien mukaisen rakennusvirtaaman sekä tulva-aikaisten juoksutusvirtaamien puitteissa siten, että tulvatilanteissa vettä juoksutetaan myös patoluukkujen kautta. Säätövoiman kysyntään vastataan Isohaaran voimalaitoksella säännöstelemällä yläallasta noudattaen voimalaitoksen luvassa asetettua ylävesirajaa. Isohaaran voimalaitosta ajetaan käytännössä samassa rytmissä Taivalkosken voimalaitoksen kanssa, sillä Isohaaran voimalaitoksen yläaltaan pienen

tilavuuden takia eriaikainen lyhytaikaissäännöstely ei ole mahdollista. Isohaaran voimalaitoksen ajaminen samassa rytmissä Taivalkosken voimalaitoksen kanssa on perusteltua myös yläaltaan vedenkorkeuden vaihtelujen vähentämiseksi. Isohaaran voimalaitos on Kemijoen voimalaitoksista alin ja sijaitsee aivan joen suulla. Tästä syystä laitoksen alavedenkorkeus vastaa merivedenkorkeutta eikä lyhytaikaissäännöstelyllä ole siihen vaikutusta.

Isohaaran voimalaitos on suunniteltu ja rakennettu sitä tarkoitusta varten, että sen yläaltaasta voidaan käyttää voimalaitoksen tehonsäätöön eli lyhytaikaissäännöstelyyn. Tämä ilmenee voimalaitoksen rakentamista koskevista hakemusasiakirjoista, lupapäätöksistä ja lopputarkastusasiakirjoista. Voimalaitoksella harjoitettava lyhytaikaissäännöstely ja siitä aiheutuvat haitat ovat siis olleet osa voimalaitoksen lupaharkintaa. Lyhytaikaissäännöstelystä aiheutuvat vahingot ja haitat on otettu lupia myönnettäessä huomioon ja niitä koskien on annettu lupamääräykset sekä määrätty korvaukset.

PVOV toteaa, että hallintopakkohakemus koskee toisin sanoen toimintaa, johon Isohaaran voimalaitos on suunniteltu, rakennettu ja luvitettu ja jota voimalaitoksella on harjoitettu voimalaitoksen rakentamisesta alkaen ja nykyistä vastaavasti laitoksen kolmannen koneiston rakentamisesta lähtien. Hallintopakkoa koskevan sääntelyn soveltamisen edellytyksenä on, että toiminta on vesilain tai sen nojalla annetun luvan vastaista. Nyt kysymyksessä oleva lainvoimaiseen lupaan perustuva lyhytaikaissäännöstely ei ole eikä voi olla vesilain tai sen nojalla annetun luvan vastaista. Yhtiö katsoo, että hakemus on perusteeton ja tulee hylätä.

1.2 Hallintopakkohakemuksen pääasiallinen sisältö

Hakijat vaativat hakemuksellaan, että Isohaaran säännöstely on saatettava vastaamaan sille myönnettyä lupaa. Hakijat vaativat, että toiminnanharjoittajan tulee välittömästi lopettaa lyhytaikaissäännöstely sekä estää siten sellaisten haittojen aiheutuminen, joita ei ole luvan myöntämisen yhteydessä arvioitu.

Vaatimuksia perustellaan sillä, että lupamääräyksissä luvanhaltijalle ei ole annettu oikeutta lyhytaikaissäännöstelyyn eikä lupapäätösten yhteydessä ole selvitetty lyhytaikaissäännöstelyn vaikutuksia. Hakemuksen mukaan Isohaaran voimalaitoksella harjoitettava lyhytaikaissäännöstely edellyttää vesilain 7 luvun mukaista lupaa. Tältä osin viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2005:7. Hakemuksen mukaan virtaamaa koskevat määräykset vesitalousluvassa liittyvät tukinuittoon, eikä näillä määräyksillä ole enää käytännön vaikutusta voimalaitoksen toimintaan.

Hakijoiden mukaan Isohaaran voimalaitoksella harjoitettava säännöstely laskee ja nostaa voimalaitoksen yläpuolisen Kemijoen pintaa jatkuvasti ja voimakkaasti. Vedenpinnan korkeuden ja virtaaman nopeilla vaihteluilla

todetaan olevan haitallisia vaikutuksia Kemijoen ekosysteemiin, mitä ei ole selvitetty yhdessäkään Isohaaran vesitalousluvassa. Tästä johtuen lyhytaikais-säännöstelystä koituvia haittoja ei ole ehkäisty tai korvattu. Lyhytaikais-säännöstelyn mainitaan aiheuttavan haittaa vesieliöstölle, estävän joen ekologisen tilan parantumista sekä heikentävän kalatalousvelvoitteiden tuloksellisuutta.

Hakemuksen mukaan ympäristölupia tulee yleisten ympäristöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti tulkita suppeasti. Vanhat vesitalousluvut koskevat ainoastaan sitä tilannetta ja niitä olosuhteita, joihin ne alun perin on haettu. Lyhytaikais-säännöstelyn katsotaan olevan aina kiellettyä, mikäli sitä ei ole nimenomaisesti sallittu lupaehtojissa. Esille nostetaan Lapin yliopiston oikeus-tieteen professori Matti Hepolan 2016 laatima asiantuntijalausunto koskien Kuusinkijoen lyhytaikais-säännöstelyn luvanmukaisuudesta. Lausuntoon no-jaten korkeimman hallinto-oikeuden todetaan ratkaisuihinsa painottaneen, että lyhytaikais-säännöstely tulisi sallia lupaehtojissa nimenomaisesti, lyhytai-kaissäännöstelyyn tulisi antaa erikseen vesilain mukainen lupa ja, että lyhytai-kaissäännöstelyn vaikutukset (mukaan lukien vahinkoseuraamukset) tulisi ar-vioida. Lisäksi hakemuksessa viitataan Maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2006 tekemään selvitykseen, jossa Isohaaran voimalaitoksella tulki-taan olevan oikeus lyhytaikais-sääntelyyn. Tältä osin todetaan, että selvityk-sessä todetusta huolimatta hakemuksella ei ole haettu lupaa lyhytaikais-sään-telyyn, vaan uuden konciston rakentamiseen. Tästä johtuen lupaehdot eivät myöskään sisällä nimenomaisia mainintoja lyhytaikais-säännöstelyn harjoitta-misesta, asianomaisessa päätöksessä lyhytaikais-säännöstelyn haittavaikutuk-sia ei ole otettu huomioon, asiaa ei ole käsitelty lupaharkinnassa, lupaehtojissa tai asetetuissa korvausmääräyksissä.

Lisäksi hakemuksessa viitataan korkeimman hallinto-oikeuden lyhytaikais-sääntelyä koskevaan oikeuskäytäntöön, joiden todetaan osoittavan lyhytai-kaissäännöstelyn olevan luvanvaraista eikä vanhoja vesitalouslupia katsota voivan tulkita laajentavasti siten, että ne kattaisivat myös lyhytaikais-säänös-telyn. Tällaisen laventava tulkinnan todetaan edellyttävän vähintään sitä, että lyhytaikais-säännöstelyn vaikutukset olisi tutkittu lupaprosessin yhteydessä tai sen jälkeen.

2 Tiivistelmä selityksen perusteista

PVOV esittää selityksensä perusteiden tiivistelmänä seuraavat, jäljempänä tarkemmin perusteltavat, seikat:

1. Asiassa on kysymys vesilain 14 luvun 4 §:n mukaisesta yhdistysten aloit-teesta vireille tulleesta hallintopakkoasiasta. Hallintopakkomennettely koskee yksinomaan tilanteita, joissa on kyse vesilain tai sen nojalla an-ne-tun määräyksen rikkomisesta. Hallintopakkomennettely ei ole lupamenet-tely eikä siinä arvioida tai ratkaista toiminnan vaikutuksiin tai lupaan liit-tyviä kysymyksiä. Tässä asiassa voi siis olla arvioitavana ainoastaan se,

rikkooko Isohaaran voimalaitoksen käyttö lyhytaikaissäännöstelyyn voimalaitoksen lainvoimaisia lupia. PVOV toteaa jäljempänä tarkemmin perustellusti, että Isohaaran voimalaitoksen käyttö lyhytaikaissäännöstelyyn on lainvoimaisten lupapäätösten mukaista eikä toiminta miltään osin ole luvan tai vesilain vastaista. Näin ollen hallintopakon edellytykset eivät täyty ja hakemus tulee perusteettomana hylätä.

2. Vesistön säännöstelyä koskevassa lainsäädännössä ei ole selkeästi eroteltu vuosisäännöstelyä ja lyhytaikaissäännöstelyä. Isohaaran voimalaitoksen rakentamisaikoina ja aina 1980-luvulle asti myönnettyissä päätöksissä lupa lyhytaikaissäännöstelyyn sisältyy tyypillisesti voimalaitoksen lupaan, kuten on myös Isohaaran kohdalla. Erilliset säännöstelyä koskevat luvat ovat sen sijaan koskeneet laajempia vesistöjen säännöstelyhankkeita ja lähtökohtaisesti vuosisäännöstelyä, eikä Isohaaran voimalaitoksen lyhytaikaissäännöstelyä ole pidetty sellaisena säännöstelynä, että sille ylipäätään olisi voitu hakea erillistä säännöstelyä koskevaa lupaa (vanhan vesilain ”VVL” luku 8, voimassa olevan vesilain luku 7). Tämä käy ilmi muun ohella Pohjois-Suomen vesioikeuden (jäljempänä myös ”PSVO”) päätöksestä 18.9.1964 Isohaaran voimalaitoksen rakentamislupa-asiaassa, jossa vesioikeus on hylännyt lyhytaikaissäännöstelyn kieltämistä koskevat vaatimukset lausuen samalla, että ”niin sanottu lyhytaikainen säännöstely ei ole varsinaista säännöstelyä, vaan voimalaitoksen taloudelliseen ja järkipäraseen hoitoon liittyvää tehojärjestelyä”.
3. Isohaaran voimalaitoksen lupa on nimenomaisesti haettu ja myönnetty lyhytaikaissäännöstelyyn harjoittamiseen. Voimalaitoksen kolmannen koneiston rakentamiseen on myönnetty lupa kesäkuussa 1982 Pohjois-Suomen vesioikeuden päätöksellä (N:o 47/82/II). Kuten lupapäätöksestä ja hakemussuunnitelmasta käy ilmi, lupaa kolmannen koneiston rakentamiseen on haettu rakennusvirtaaman nostolle ja Taivalkosken voimalaitoksen harjoittaman lyhytaikaissäännöstelyn kanssa samassa rytmisissä tapahtuvalle lyhytaikaissäännöstelylle. Lisäksi Isohaaran voimalaitoksella on ollut jo aiemman vuoden 1964 rakentamisluvan perusteella oikeus lyhytaikaissäännöstelyyn (N:o 56/64/I). Päätöksen kertoelmasasta käy ilmi, että hakija on anonut lupaa nostaa vettä rakentamallaan padolla siten, että vedenpinta padon kohdalla tulisi olemaan korkeudella NN +12,00 metriä. Padon aiheuttama vedennousu tulisi vaikuttamaan Taivalkosken alapuolelle saakka eli noin 20 km pituiselle jokisosalle. Padon yläpuolelle tulisi näin ollen muodostumaan noin 13,5 km² suuruinen vesiallas, jota tulitisiin käyttämään tehonsäätöön. Toisin sanoen lupaa on nimenomaisesti haettu voimalaitoksella harjoitettavaan lyhytaikaissäännöstelyyn. Vesioikeudessa, ja laajemminkin ympäristöoikeudessa, vakiintuneen tulkinnan mukaan hakemuksen kertoelmasa on osa lupapäätöstä. Edellä todettuun nähden on selvää, että Isohaaran voimalaitoksella on nimenomainen lupa lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamiseen.
4. Lyhytaikaissäännöstely ja sen aiheuttamien haittojen tarkastelu on ollut osa Isohaaran voimalaitoksen vesilain mukaisten lupien lupaharkintaa. Tämä käy ilmi sekä kolmannen koneiston että voimalaitoksen rakentamisluvan asiakirjoista. Kolmatta koneistoa koskevassa päätöksessä on muun ohella todettu, että Isohaaran rakennusvirtaaman nosto on

tarpeen, jotta Taivalkosken voimalaitoksen säännöstelyn aiheuttamien ohijuoksutusten ja vedenkorkeuksien voimakkaiden vaihteluiden haittoja voitaisiin välttää. Lupaharkinnassa on tarkasteltu voimakkaankin tehonsäädön vaikutuksia erityisesti rantojen sortumiseen, käyttöön ja uittoon, mutta myös kalastoon.

5. Vuoden 1964 rakentamisluvasta puolestaan käy ilmi, että lupaharkinnassa on otettu huomioon edellä todettu yläaltaan käyttö tehonsäätöön ja muun ohella rantojen suojelemista varten tarvittavat rakenteet on suunniteltu padotuskorkeuden NN +12,00 metriä ja tehonsäätöön käytettävä patoallas huomioon ottaen. Lupapäätöksestä käy myös ilmi, että Metsähallitus on vaatinut, että ”lyhytaikainen säännöstely olisi kokonaan kiellettävä”. Vaatimus on hylätty. Edellä todetuilla perusteilla on selvää, että Isohaaran voimalaitoksella harjoitettavan lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset on arvioitu ja käsitelty osana lupaharkintaa. Oikeus harjoittaa lyhytaikaissäännöstelyä Isohaaran voimalaitoksella on todettu myös voimalaitosta koskevassa lopputarkastuspäätöksessä (28.6.1990, Dnro 17/90/2), jossa on todettu seuraavaa: ”Toimitusmiehet ovat lausunnossaan katsoneet, että vedenpinnan korkeusvaihtelut kuuluvat normaaliin vuorokausisäännöstelyyn, joka oli voimalaitoksen rakentamislupaa käsiteltäessä otettu jo huomioon.”
6. Lyhytaikaissäännöstelyn huomioon ottaminen osana em. vesitalouslupien lupaharkintaa käy ilmi myös lupamääräyksistä. Luvassa on annettu tarpeelliset määräykset padotuksesta ja juoksutuksesta. Yläaltaan ylärajaksi on asetettu NN +12,00 metriä. Lisäksi esimerkiksi vuoden 1964 rakentamisluvan lupamääräyksessä 4 on annettu uittoa turvaamaan määräys, jonka mukaisesti rakenteiden täytyy toimia ylavedenpinnan vaihtelusta riippumatta. Vahingot ja haitat on käsitelty osana lupaharkintaa ja niihin liittyen on määrätty velvoitteet ja korvaukset. Vuoden 1964 rakentamisluvassa on määrätty velvoitteesta korvata maan menetys sekä vahinko tai haitta, mikä vastaisuudessa saattaa aiheutua rantatörmien sortumisesta sekä määrätty korvaukset padotuksesta aiheutuvista vahingoista. Voimalaitosta koskevassa lopputarkastuspäätöksessä on määrätty korvattavaksi nimenomaisesti paikalliskalalle aiheutuneet vahingot, joiden osalta viitataan sekä voimalaitoksen rakentamisen että käytön, eli käytännössä virtaaman ja vedenkorkeuden vaihtelujen, aiheuttamiin vahinkoihin. Lisäksi on määrätty aiempaa täydentävät korvaukset rantojen sortumista ja niiden käytön vaikeutumisesta.
7. Isohaaran voimalaitoksen oikeus lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamiseen on todettu myös Maa- ja metsätalousministeriön laatimassa Vesi-voimalaitosten lyhytaikaissäännöstelyluvat ja -käytännöt selvityksessä (liite 1). Mainitun selvityksen mukaan Isohaaran voimalaitoksella on lupapäätöksen tulkintaan perustuen oikeus lyhytaikaissäännöstelyyn. Tätä tukee myös Erkki Hollon asiantuntijalausunnossaan (liite 2) esittämät tulkinnat, joiden perusteella on selvää, että Isohaaran laitoksen lupa sallii lyhytaikaissäännöstelyn. Hollo toteaa lausunnossaan muun ohella, että mikäli luvasta on pääteltävissä, että lyhytaikaissäännöstelyä koskeva asia on ratkaistu lupaharkinnassa, sen mukainen säännöstelykäytäntö kuuluu luvan piiriin riippumatta siitä, onko siitä nimenomainen maininta.

PVOV toteaa, että Isohaaran kohdalla luvan kertoelmaosassa oikeus lyhytaikaissäännöstelyyn on nimenomaisesti mainittu. Edelleen Hollo toteaa, että lyhytaikaissäännöstelyä koskeva tarkastelu on aiemmin tehty voimalaitoslupaa koskevassa harkinnassa eikä lupaharkinnan rajoissa sallittu toiminta voi itsestään ajan kuluessa muuttua kielletyksi.

8. Siltä osin kuin hakemusta on perusteltu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöllä, PVOV toteaa, että oikeuskäytännöstä ilmenevää vaatimusta erillisestä 7 luvun mukaisesta säännöstelyyn myönnettävästä luvasta sovelletaan Hollon lausunnosta ilmenevää uusiin säännöstelyhankkeisiin ja luvanhaltijan tekemiin hakemuksiin. Yhdistysten mainitsema Uljuan päätös (KHO 2005:7) koskee täysin erityyppistä asiaa eikä siitä ole johdettavissa tähän asiaan liittyvää oikeusohjetta. Mainittu päätös koskee vesistön säännöstelyyn myönnettyä lupaa ja siihen kytkeytyvää voimalaitoksen lupaa ja siinä on kyse säännöstelyyn myönnetyn luvan tarkistamisesta. Vaikka päätöksen oikeusohje ei tule tässä hallintopakkoasiassa sovellettavaksi, voidaan siitä todeta seuraavaa. Aiemman vuoden 1968 säännöstelyluvan perusteena olevista asiakirjoista ei käynyt ilmi, että kysymys olisi ollut muusta kuin vuosisäännöstelystä. Lyhytaikaissäännöstelystä aiheutuvia haittavaikutuksia ei ollut ennakoitu tai otettu huomioon lupaharkinnassa tai korvausmääräysten asettamisessa. Sen sijaan Isohaaran voimalaitoksen kohdalla voimalaitos on suunniteltu lyhytaikaissäännöstelyyn, oikeutta lyhytaikaissäännöstelyyn on käsitelty lupaharkinnassa ja lyhytaikaissäännöstely on otettu huomioon lupamääräyksiä annettaessa sekä haittoja korvattaessa.
9. Yhtiö toteaa kokoavasti edellä esitetystä seuraavaa. Isohaaran voimalaitoksen vesilain mukaiset luvat sallivat nimenomaisesti lyhytaikaissäännöstelyn. Voimalaitos on suunniteltu ja rakennettu siten, että sitä voidaan käyttää lyhytaikaissäännöstelyyn. Lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset on arvioitu osana lupaharkintaa ja siitä aiheutuvat vahingot ja haitat on otettu huomioon lupamääräyksissä sekä korvauksissa. Voimalaitoksen lyhytaikaissäännöstely noudattaa Taivalkosken voimalaitoksella harjoitettavaa säännöstelyä eikä lyhytaikaissäännöstely ole muuttunut kolmannen koneiston luvan myöntämisen jälkeen. Lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset kohdistuvat yläaltaaseen eivätkä ne ole muuttuneet kolmannen koneiston luvan myöntämisen ajankohtaan verrattuna. Edellä todettuun nähden on selvää, että Isohaaran voimalaitoksen toiminnasta ei aiheudu vesilain tai yhtiölle myönnetyn luvan vastaisia vaikutuksia. Näin ollen hallintopakon asettamisen edellytykset eivät täyty ja hakemus tulee hylätä.

3 Isohaaran voimalaitos ja lupapäätökset

3.1 Isohaaran voimalaitoksen ja Kemijoen perustiedot

Kemijoen vesistöalue on Suomen toiseksi suurin vesistöalue ja kooltaan 51 000 km². Sen merkittävästä koosta kertoo myös se, että sen osuus koko Suomen pinta-alasta on noin 15 %. Joen pituus Kitisen latvoille mitattuna on

yli 550 km ja keskivirtaama noin 571 m³/s. Kemijoen vesistössä sijaitsee yhteensä 21 voimalaitosta, joista yksi on Isohaaran voimalaitos.

Isohaaran vesivoimalaitos sijaitsee Keminmaalla, lähellä Kemijoen suuta. Kyse on vanhasta, jo useita vuosikymmeniä toiminnassa olleesta voimalaitoksesta. Voimalaitoksen I- ja II-koneistot valmistuivat 1949 ja laitosta on laajennettu 1990-luvulla. III- ja IV-koneistot otettiin käyttöön 1993. Voimalaitoksen automaatio uusittiin 2016–2017. Isohaaran voimalaitos on tehoaan 112,5 megawattia.

Isohaaran voimalaitoksen vaikutusalue alkaa Vallitunsaaren eteläpään kohdalta ja se päättyy noin 20 km ylempänä Taivalkosken voimalaitoksen alakanavaan. Tällä jokiosalla on putousta noin 12 m, minkä Isohaaran voimalaitos käyttää hyväkseen alakanavan vedenpinnan ollessa merenpinnan tasossa ja yläkanavan vedenpinnan tasossa NN + 12,00 m. Voimalaitoksen ylävirran puoleinen jokiosa on muodostunut patoamisen jälkeen järvimaiseksi yläaltaaksi, jota voimalaitos käyttää lyhytaikaissäännöstelyyn.

3.2 Yleiskuvaus Isohaaran voimalaitosta koskevista keskeisistä vesioikeudellisista päätöksistä

Väliaikaista lupaa ryhtyä heti rakentamaan Isohaaran vesivoimalaitosta haettiin 21.3.1945. Väliaikainen lupa Isohaaran voimalaitoksen rakentamiseen ja veden padottamiseen voimalaitoksen yläpuolelle tasoon NN +8.00 m myönnettiin vesistötoimikunnan toimesta 23.7.1947 (Vt 23.7.1947, 21/1947). Vesistötoimikunta myönsi 2.4.1949 väliaikaisen luvan nostaa heti vesi korkeuteen NN +12.00 m (Vt 2.4.1949, 13/1949).

Lopullinen lupa Isohaaran voimalaitoksen rakentamiseen sekä käyttöoikeus käyttöönotettaviin luvansaajien vielä omistus- ja käyttöoikeuden nojalla kuulumattomiin maa- ja vesialueisiin sekä vesivoimaan myönnettiin Pohjois-Suomen vesioikeuden 17.9.1964 antamalla päätöksellä (Dnro/38/B -62, Nro 56/64/I). Lupapäätös salli kolmen rakennusvirtaamaltaan noin 200 m³/s koneistoyksikön rakentamisen voimalaitokseen kuitenkin niin, että kolmas koneisto voitiin rakentaa myöhemmin uutta lupaa hakematta. Luvan mukaisesti rakennettiin kaksi koneistoa.

Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka 21.10.1966 antamallaan päätöksellään palautti asian kalastuksen, kalansaaliiden ja kalastusvälineiden korvaamisen osalta vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi ja muilta osin vahvisti päätöksen. Vesiyläioikeus, jolle korkein hallinto-oikeus siirsi tehdyt valitukset siltä osin kuin niissä vaadittiin rahakorvauksia muusta kuin kalastuksesta, kalansaaliista ja kalastusvälineistä, antoi asiassa päätöksensä 28.5.1968. Korkein oikeus pysytti 25.2.1969 antamallaan päätöksellä vesiyläioikeuden päätöksen.

Pohjois-Suomen vesioikeus antoi 9.12.1977 asiassa päätöksen (Dnro II/38/B62/3, Nro 50/77/II) sille palautetuilta osin. Päätöksestä valitettiin vesiylöikeuteen, joka antoi korvauksia koskevan ratkaisunsa (VY 41/1978) 9.6.1982. Vesiylöikeuden päätöksestä valitettiin korkeimpaan oikeuteen, joka antoi asiassa päätöksen 16.6.1983 (VE 82/20, Nro 2231) ja palautti asian vesiylöikeuteen siltä osin kuin Kemijoki Oy oli velvoitettu maksamaan korvauksia. Vesiylöikeus antoi palautetuilta osin ratkaisunsa asiassa 5.6.1984 (VY 83/45). Korkein oikeus ei 5.12.1984 antamallaan päätöksellä myöntänyt asiassa muutoksenhakulupaa.

Vesioikeus antoi 17.11.1976 päätöksen (Nro 32/76/II) Kemijoen kalakanan säilyttämistä tarkoittavien velvoitteiden määrittämisestä koskien myös Isohaaran voimalaitosta. Päätöksessä luvanhaltijat velvoitettiin tekemään vuosittaisia istutuksia Kemijoen vesistöissä ja sen merellisellä vaikutusalueella Maa- ja metsätalousministeriön suunnitelman mukaisesti mereen Kemijoen suualueelle ja sen läheisellä merialueella sekä Kemijoen vesistöön. Päätös sisälsi myös tarkkailuvelvoitteen ja hoitotoimenpiteiden muuttamista koskevan määräyksen. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka antoi asiassa päätöksensä 17.11.1977 ja palautti asian takaisin vesioikeuteen perusteenaan se, että hakemus oli muutettu maa- ja metsätalousministeriön toimitusmiesten lausunnon johdosta lähettämässään huomautuskirjelmässä maksuvelvoitteesta toimenpidevelvoitteeksi. Vesioikeus toimitti asiassa suullisen käsittelyn huhtikuussa 1978 ja päätös kalatalousvelvoitteen määrittämisestä tehtiin 1979. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka antoi asiassa päätöksensä 30.5.1980. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukainen kalatalousvelvoite koostuu kalanpoikasten istutusvelvoitteesta, istutustoimenpiteiden tarkkailuvelvoitteesta ja nahkiaisten ylisirtovelvoitteesta.

Pohjois-Suomen vesioikeus myönsi 10.6.1982 päätöksellään (Nro 47/82/II) luvan kolmannen, rakennusvirtaamaltaan 500 m³/s, koneiston rakentamiseksi Isohaaran voimalaitokseen. Lupapäätöksen kertoelmaosan mukaan Kemijoessa Isohaaran voimalaitoksen yläpuolella olevan Taivalkosken voimalaitoksen rakennusvirtaama on 960 m³/s. Isohaaran voimalaitokseen jo rakennettujen kahden koneiston yhteinen rakennusvirtaama on 460 m³/s. Kolmannen koneiston paikalle olisi voitu rakentaa koneisto, jonka rakennusvirtaama olisi ollut enintään 240 m³/s. Isohaaran voimalaitoksen rakennusvirtaama on pienempi kuin yläpuolisen Taivalkosken laitoksen rakennusvirtaama. Taivalkosken laitoksen voimakas tehonsäätely aiheuttaisi aiheetonta ohijuoksutusta ja voimakasta vedenkorkeuksien vaihtelua. Yhtiö oli katsonut välttämättömäksi, että Isohaaran laitoksen kolmas koneisto on rakennettava aikaisemmasta suunnitelmasta poiketen 500 m³/s rakennusvirtaamaa vastaavaksi.

Pohjolan Voima Oy ilmoitti vesioikeuteen 8.4.1969 saapuneella kirjelmällä, että Isohaaran voimalaitoksen rakentamistyöt oli saatettu loppuun. Vesioikeus määräsi 22.5.1978 asiassa pidettävän lopputarkastuksen. Vesioikeus totesi 13.6.1980 pitämässään istunnossa, ettei Isohaaran voimalaitoksen lopputarkastusasiassa ollut käsitelty voimalaitoksen rakentamisesta paikalliskalalle aiheutuneita vahinkoja ja palautti asian toimitusmiehille täydentävän lopputarkastuksen toimittamiseksi paikalliskalavahinkojen osalta. Pohjois-Suomen vesioikeus antoi 28.6.1990 päätöksensä (Dnro 17/90/2, Nro 68/90/2) koskien Isohaaran voimalaitoksen rakentamisen lopputarkastusta. Vesioikeus määräsi Pohjolan Voima Oy:n muun ohella korvaamaan ja mittaamaan rantasyöpymiä, korjaamaan rantasuojauksia, maksamaan korvauksia rannan käytön vaikeutumisesta sekä maksamaan korvaukset paikalliskalavahingoista.

Päätökseen haettiin muutosta ja vesiyläoikeus antoi asiassa ratkaisunsa 3.6.1992 (Dnro VY 90/211, Nro 129/1992) kumoamalla päätöksen osittain määrättyjen korvausten osalta ja palauttamalla asian näiltä osin takaisin vesioikeudelle. Lisäksi päätöksellä muutettiin lupamääräysten 8, 12e ja 13 sisältöä.

Isohaaran voimalaitoksen lisäkoneistojen rakentamista koskevan päätöksen Nro 47/82/II lupaehtojen muuttamiseksi haettiin lupaa tulva-aukkojen rakenteita koskevalta osalta. Pohjois-Suomen vesioikeus antoi 10.4.1991 päätöksensä (Dnro 27/91/1, Nro 27/91/1), jossa se muutti lupamääräystä 1.

3.3 Isohaaran voimalaitoksella harjoitettava lyhytaikaissäännöstely

Isohaaran voimalaitos on rakennettu tuottamaan sähköenergiaa vesivoimalla sekä perustuen pidemmällä aikavälillä vaihtelevaan Kemijoen virtaamaan että vastamaan sähkön kulutuksen lyhytaikaiseen vaihteluun eli verkon tasapainotuksen edellyttämään säätövoiman tarpeeseen. Voimalaitoksen virtaamavaihtelut toteutetaan voimalaitoksen luvan mukaisen rakennusvirtaaman sekä tulva-aikaisten juoksutusvirtaamien puitteissa siten, että tulvatilanteissa vettä juoksutetaan myös patoluukkujen kautta.

Säätövoiman kysyntään vastataan Isohaaran voimalaitoksella säännöstelemällä yläallasta noudattaen voimalaitoksen luvassa asetettua ylävesirajaa NN +12, 00 m. Viimeisen kymmenen vuoden aikana säännöstelyväli yläaltaalla on yleensä ollut noin 40 cm. Voimalaitos on Kemijoen voimalaitoksista alimmainen ja sijaitsee aivan joen suulla. Tästä syystä laitoksen alavedenkorkeus vastaa merivedenkorkeutta eikä lyhytaikaissäännöstelyllä ole siihen vaikutusta.

Isohaaran voimalaitoksen yläaltaan pinta-ala on noin 13 km². Voimalaitosta ajetaan käytännössä samassa rytmissä Taivalkosken voimalaitoksen kanssa, sillä yläaltaan pienen tilavuuden takia eriaikainen lyhytaikaissäännöstely ei ole

mahdollista. Taivalkosken voimalaitoksella on lupa lyhytaikaissäännöstelyyn. Isohaaran voimalaitoksen ajaminen samassa rytmissä Taivalkosken voimalaitoksen kanssa on perusteltua myös yläaltaan vedenkorkeuden vaihtelujen vähentämiseksi. Lisäksi Isohaaran voimalaitoksen on Kemijoen alimpana voimalaitoksena käytännössä seurailtava myös Kemijoen muiden voimalaitosten juoksutuksia, joihin vaikuttaa osaltaan Kemijärven säännöstely.

4 Lyhytaikaissäännöstely lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä

4.1 Lyhytaikaissäännöstely vesioikeudellisissa luvissa

Vesistön säännöstelyä koskevassa lainsäädännössä ei ole selkeästi eroteltu vuosisäännöstelyä ja lyhytaikaissäännöstelyä. Isohaaran voimalaitoksen rakentamisaikoina ja aina 1980-luvulle asti myönnettyissä voimalaitosten rakentamista koskevissa päätöksissä lupa lyhytaikaissäännöstelyyn sisältyy tyypillisesti voimalaitoksen lupaan, kuten on myös Isohaaran kohdalla.

Lyhytaikaissäännöstelyä ole aiemmin pidetty sellaisena säännöstelynä, että sille ylipäätään olisi voitu hakea erillistä säännöstelyä koskevaa lupaa (vanhan vesilain ”VVL” luku 8, voimassa olevan vesilain luku 7). Tämä käy ilmi myös Isohaaran voimalaitoksen rakentamislupa-asiassa annetusta päätöksestä, jossa vesioikeus on hylännyt lyhytaikaissäännöstelyn kieltämistä koskevat vaatimukset lausuen samalla, että ”niin sanottu lyhytaikainen säännöstely ei ole varsinaista säännöstelyä, vaan voimalaitoksen taloudelliseen ja järkipäraseen hoitoon liittyvää tehojärjestelyä”. Vastaavasti Isohaaran kolmannen koneiston rakentamista koskevassa päätöksessä on todettu, että päätös ei koske vanhan vesilain 8 luvussa tarkoitettua säännöstelyä.

Sen sijaan lupa lyhytaikaissäännöstelyyn on voitu myöntää osana voimalaitoksen lupaa. Lupa lyhytaikaissäännöstelyyn on voitu myöntää voimalaitoksen lupaharkinnan yhteydessä määräämällä voimalaitoksen padotus- ja juoksutustoiminnan kannalta tarpeellisista määräyksistä. Lupaharkinta perustui tällöin vanhan vesilain 2 luvun (tai sitä edeltävän vesioikeuslain) säännöksiin, jotka koskivat vedenkorkeuteen ja vedenjuoksutukseen vaikuttavaa rakentamista. VVL 2 :14 §:n mukaisesti vedenkorkeuteen ja vedenjuoksuun vaikuttaessa lupapäätöksessä tuli antaa määräykset ”siitä korkeudesta, mihin vesi enintään tai eri aikoina saadaan nostaa tahi laskea, sekä siitä, millä tavalla veden juoksutus on järjestettävä.” Määräykset ovat asiallisesti samoja, kuin mitä voitiin antaa säännöstelyä koskevien säännösten nojalla.

Voimalaitoksen itsenäisesti harjoittamalle lyhytaikaissäännöstelylle ei siis aiemmin ole katsottu voitavan myöntää lupaa vesistön säännöstelyä koskevien säännösten nojalla. Kuten Hollo (s. 4) toteaa, sekä VVL 2 että 8 lukujen säännöksiä soveltamalla voidaan asettaa padotus- ja juoksutustoiminnan kannalta tarpeelliseksi katsottavat määräykset. Oleellista on, että säännöstelyn

vaikutuksia on tarkastelu lupaharkinnassa. Oikeudellisesti ei ole merkitystä sillä, onko lupa lyhytaikaissäännöstelyyn myönnetty erillisessä säännöstelyä koskevassa luvassa 8 luvun säännöksiä soveltaen (jota ei Isohaaran luvituksen ajankohtana kuitenkaan katsottu voitavan myöntää voimallaitoksen harjoittamalle lyhytaikaissäännöstelylle) vai sisältyykö oikeus lyhytaikaissäännöstelyyn voimallaitoksen lupaan.

Lupa voimallaitoksella harjoitettavaan lyhytaikaissäännöstelyyn on aiemmin tyypillisesti myönnetty ilman, että lyhytaikaissäännöstelyä mainitaan erikseen lupamääräyksissä. Tästä huolimatta lupapäätös voi nimenomaisesti sallia lyhytaikaissäännöstelyn. Vakiintuneen, ja jo Isohaaran voimallaitosten rakentamista koskevien lupamenettelyjen ajankohtana noudatetun, vesioikeudellisen tulkinnan mukaan lupa myönnetään hakemuksen mukaiselle hankkeelle. Hankesuunnitelma, johon luvassa viitattiin, oli osa lupapäätöstä, johon luvan hakija oli sitoutunut ja joka myös tuli hyväksytyksi toiminnan perusteeksi (Hollo, s. 8). Sitten ympäristöoikeudellisessa oikeuskäytännössä on yleisemminkin vahvistettu, että päätöksen kertoelmaosan tiedot ovat osa lupapäätöstä (ks. esim. KHO 2020:24). Korkein oikeus on päätöksessä KKO 2019:102 linjannut, että lupahakemus ja hakemuksen täydennykset ovat olleet perustana luvan myöntämisen edellytysten tutkimiselle, lupaharkinnalle ja toisaalta lupamääräysten asettamiselle, joten ympäristölupahakemuksessa esitetyt ja ympäristölupapäätöksen kertoelmaosaan kirjatut päästöjä koskevat tiedot olivat osa ympäristölupaa – ja näin on tulkittu jopa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa. Tähän nähden on selvää, että vesivoimallaitoksen lupa voi nimenomaisesti sallia lyhytaikaissäännöstelyn, vaikka lyhytaikaissäännöstelyä ei ole lupamääräyksissä erikseen mainittu.

Hollon mukaan (s. 8) erillistä VVL:n 8 luvussa (nykyisin 7 luvussa) tarkoitettua säännöstelylupaa ei voida edellyttää taannehtivasti sellaisilta hankkeilta, joiden lupa säännöstelyyn on lainvoimaisesti annettu. Toiminta, joka perustuu lainvoimaiseen säännöstelyoikeuden sisältävään lupaan, ei voi muuttua lainvastaiseksi sillä perusteella, että sittemmin uusissa hankkeissa on katsottu erikseen tarpeelliseksi arvioida lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia ja antaa sitä koskevia lupamääräyksiä (s. 27). Sääntelyssä ei myöskään ole tapahtunut muutoksia tätä koskevilta osin. Jäljempänä käsiteltävä, hakijan viittaama oikeuskäytäntö koskeekin yksinomaan uusia säännöstelyhankkeita ja luvanhaltijan tekemiä uusia hakemuksia, kuten myös Hollon lausunnosta (s. 6–8) käy ilmi.

4.2 Oikeuskäytäntö

Hakijat ovat hakemuksessaan viitanneet korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön todeten, että lyhytaikaissäännöstely on luvanvaraista eikä vanhoja vesitalouslupia voida tulkita laajentavasti lyhytaikaissäännöstelyn

kattavaksi. Esille nostetaan useampi eri oikeustapaus, jotka ajoittuvat 1980-luvulta 2010-luvulle.

Yhtiö korostaa, että asiassa tulee huomioida ratkaisujen ajallinen konteksti ja tulkintakehitys. Vanhemmissa, korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemissä 1960–1970 -lukujen lupapäätöksissä, erillistä sääntelylupaa taikka lyhytaikais-säännöstelyn erityistarkastelua ei ole pidetty tarpeellisena.

Valajaskosken voimalaitoksen rakentamishakemusta koskevassa ratkaisussa KHO 9.5.1964 taltio 2164a korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei lyhytaikais-säännöstelyä ollut pidettävä vesilain 8 luvussa tarkoitettuna vesistön säännös-telynä, eikä siihen täten tarvittu eri lupaa. Myöhemmin samaista voimalaitosta koskevassa ratkaisussa KHO 3.3.1982 katsottiin, että (lyhytaikaisen) säännös-telyn vaikutus on luonteeltaan sellaista, että voimalaitoslupan siltojen korjaa-mista koskevaa lupamääräystä ei ollut tarpeen tarkistaa. Vastaavasti Vanttaus-kosken voimalaitosta koskevassa ratkaisussa KHO 8.6.1967 taltio 3559 kor-kein hallinto-oikeus totesi, ettei lyhytaikaissääntelyä ollut pidettävä vesilain 8 luvussa tarkoitettuna vesistön säännöstelynä.

Ratkaisussa KHO 17.12.1980 taltio 6490 koskien Kaltimon voimalaitosta korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia ol-lut selvitetty ja kumosi tästä johtuen osan lupaehdosta sekä palautti asian uu-delleen käsiteltäväksi. Huomionarvoista kuitenkin on, että lupamenettely jat-kui huomattavan pitkään, jonka myötä sen loppuvaiheessa korkein hallinto-oikeus oli omaksumassa lyhytaikaisen säännöstelyn erillistarkastelua koske-vaa tulkintakäytäntöä. Kattilakosken voimalaitosta koskevassa ratkaisussa KHO 11.9.1980 voimalaitoslupapäätöksessä oli nimenomaan annettu oikeus suorittaa lyhytaikaista säännöstelyä toistaiseksi padotuksen ylärajan ja alarajan sallimissa rajoissa, kuitenkin siten, ettei vaikutus ulottuisi merkittävästi ala-puolisen vesistön voimalaitoksiin. Säännöstelylupaa ei vaadittu erikseen ly-hytaikaista sääntelyä varten vaan se sallittiin tilapäisenä. Korkein oikeus muutti lyhytaikaista säännöstelyä koskevaa lupaehtoaa jossain määrin.

Ratkaisussa KHO 22.4.1971 taltio 1759 koskien Permantokosken voimalai-tosta korkein hallinto-oikeus hylkäsi äänestyksen jälkeen rannanomistajien valituksen koskien vuorokausisääntelyn aiheuttamia haittoja. Enemmistö ei siten pitänyt tällaisia määräyksiä tarpeellisina, eikä korkein hallinto-oikeus myöskään ottanut kantaa lyhytaikaiseen säännöstelyyn. Uljuua koskevassa päätöksessä (VYO 10.4.1992 no 88/1992) vesiylioikeus ei erotellut lyhytai-kaissäännöstelystä aiheutuvia vahinkoja muusta säännöstelystä aiheutuvista vahingoista, kun muuta säännöstely- ja voimalaitosluvuissa ei ollut määrätty.

Lyhytaikaissäännöstelyn erillisen luvantarpeen ja lupaedellytysten tarkastelu alkaa näkyä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä käytännössä vasta 1980-luvulla.

Kattilakosken voimalaitoksen rakentamista koskevassa asiassa yhtiö haki lupaa lyhytaikaisen säännöstelyn suorittamiseen. Lupa padotukseen myönnettiin tilapäisesti ylä- ja alarajan puitteissa sekä uusi hakemus tehtäväksi kolmen vuoden kuluttua tarkoituksena harkita uudelleen lyhytaikaisen sääntelyn jatkamisen edellytyksiä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi ratkaisussaan KHO 11.9.1980 taltio 4258 lupaa koskevan valituksen viittaamalla vanhan vesilain 8 luvun 6, 9 ja 10 §:n säännöksiin asettaen lisäksi samalla eräitä säännöstelyä koskevia lupamääräyksiä. Ratkaisussa viitattiin vanhan vesilain 8 luvun säännöksiin ainoastaan padotus- ja juoksutussääntöä sekä rakentamisluvan edellytyksiä koskevilta osin. Ratkaisussa ei otettu kantaa lyhytaikaisen säännöstelyn itsenäiseen luvantarpeeseen. Vähimmäisjuoksutuksen ei katsottu ratkaisussa muodostavan lyhytaikaisesta säännöstelystä itsenäistä hanketta, kyse oli voimalaitoslupaan sisältyvästä käytön sääntelystä. Tästä huolimatta ratkaisussa linjattiin, että lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset tulee lupaa myönnettäessä selvittää. Myös Kaitforsin säännöstelyn lupa-asiassa KHO 26.2.1981 taltio 1053 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia oltu selvitetty riittävästi, jonka vuoksi lupapäätökset kumottiin ja palautettiin vesioikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Ratkaisussa KHO 4.12.1984 taltio 5677 korkein hallinto-oikeus katsoi myös, että vuorokausi- ja viikkosääntelyn vaikutukset tulee selvittää.

2000-luvun jälkeisessä ratkaisukäytännössä luvan tarve lyhytaikaissäännöstelylle on noussut esille. Hakemuksessakin viitatussa Uljuua koskevassa uudemmassa ratkaisussa KHO 2005:7 oli kyse vanhan vesilain 8 luvun 10 b §:ssä tarkoitettusta vesistön säännöstelyä koskevasta vuonna 1968 annetun luvan mukaisista lupamääräyksistä. Koska tosiasiallisesti suoritettuun, vanhan vesilain 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettuja haittoja aiheuttaneeseen vuorokausisäännöstelyyn ei katsottu olleen lupaa, sen varaan laskettua hyötyä ei voitu ottaa huomioon harkittaessa lupaehdon tarkistamisen edellytyksiä vanhan vesilain 8 luvun 10 b §:n 3 momentin mukaisesti. Ratkaisun perusteella asiassa ei ollut käynyt ilmi, että luvassa olisi ollut sitä myönnettäessä ollut kyse muusta kuin vuosisäännöstelystä, eikä lyhytaikaissäännöstelyn haittavaikutuksia ollut huomioitu lupaharkinnassa tai lupaehtoja taikka korvausmääräyksiä annettaessa.

Uudemman ratkaisukäytännön osalta hakemuksessa on viitattu myös ratkaisuun KHO 2018:23 koskien uuden voimalayksikön rakentamista. Lyhytaikaissäädön osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että voimalaitosyksikön käyttäminen, mukaan lukien mahdollinen lyhytaikaissäännöstely, saattaa olla sellaista vesilain 7 luvun 1 §:ssä tarkoitettua veden virtaaman sääntelyä ja veden jatkuvaa juoksuttamista vesistöstä toiseen, josta aiheutuu vesilain mukaan lupaa edellyttäviä seurauksia ja, jonka johdosta, saattaa olla tarpeen antaa vesilain 7 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisia juoksutusmääräyksiä hanketta koskevassa lupapäätöksessä.

Edellä esitetysti oikeuskäytännöstä on nähtävissä, että 1960–1970 pysyvinä annettussa rakentamislupapäätöksissä luvan on katsottu sisältävän voimalaitoksen padotusta ja juoksutusta koskevat säännöt. Siten lyhytaikaissääntely on käsitelty yhdessä voimalaitoslupaa koskevan lupaharkinnan yhteydessä. Tapauksissa ei ole katsottu, että vesistön säännöstelyluvan taikka voimalaitosluvan lisäksi tulisi erikseen hankkia lupa lyhytaikaissääntelyyn. 1980-luvulla linjauksen voidaan katsoa muuttuneen siltä osin, että lyhytaikaissääntelyn vaikutukset tuli selvittää.

Vasta uudemmassa oikeuskäytännössä on linjattu, että vanhan vesilain 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettuja seurauksia aiheuttava lyhytaikaissääntely edellyttää vesilain 8 luvun mukaista lupaa. Ne eivät tule nyt kysymyksessä olevassa asiassa sovellettavaksi. Uudemmat lupaa edellyttäneet ratkaisut eivät myöskään ole ominaispiirteiltään verrattavissa nyt käsillä olevaan asiaan. Ratkaisussa KHO 2018:23 oli kyse kokonaan uuden voimalayksikön rakentamisesta ja tällä voimalaitosyksiköllä harjoitettavasta lyhytaikaissääntelystä, josta saattoi aiheutua hankkeen vaikutusalueella sellaisia vaikutuksia, joita ei ollut huomioitu vanhan voimalaitoksen luvassa, eikä näitä vaikutuksia ollut arvioitu myöskään hakemuksessa. Vastaavasti ratkaisussa KHO 2005:7 kyseessä ollessa luvassa ei ollut myönnetty lupaa lyhytaikaissääntelyyn eikä sen haittavaikutuksia ollut arvioitu myöskään lupaharkinnassa. Uljuan päätös koskee täysin erityyppistä tilannetta, jossa oli kyse tekoaltaan rakentamiseen ja vesistön säännöstelyyn liittyvistä säännöstelymääräysten tarkistamisesta eikä siitä voida johtaa mitään nyt kysymyksessä olevaan asiaan soveltuvaa oikeusohjetta.

Vaikka edellä mainittujen päätösten oikeusohjeet eivät tule tässä hallintopakkoasiassa sovellettavaksi, PVOV toteaa selvyyden vuoksi, että kyseessä olleista tilanteista poiketen Isohaaran voimalaitoksen lupa on myönnetty nimenomaan lyhytaikaissääntelyn harjoittamiseen ja lyhytaikaissääntelyn vaikutukset on siten myös huomioitu lupaharkinnassa kuten tämän vastineen kohdassa 5 tuodaan esille.

4.3 Hollon lausunto ja Hepolan selvitys

Erkki Hollo on lausunnossaan tarkastellut vesistön säännöstelyn oikeudellista asemaa säännöstelyluvan ja säännöstelyn käsitteen valossa erityisesti voimalaitostoimintaa palvelevan säännöstelyluvan sisältöä ja pysyvyyttä koskien. Selvitys koskee vesilain voimassaoloaikana 1960- ja 1970-luvuilla myönnettyjä vesioikeudellisia lupapäätöksiä, joissa on kyse voimalaitosrakentamisesta ja siihen liittyvästä vedenkorkeuden ja vedenjuoksun säännöstelystä ja säädestä.

Hollo on lausunnossaan nostanut esille peräkkäisten vesivoimalaitosten toimintayhteyden toteamalla, että vesistön säännöstelyluvan säännöstelyn

rytmiä muutettaessa vaikuttaa se alapuolisen voimalaitoksen toimintaan ja sitä ohjaavaan lupaan. Lisäksi lausunnossa todetaan, että voimalaitoslupa voi itsessään sisältää tietynlaista vesistön säännöstelyä.

Hollon lausunnosta käy ilmi, että vesistön säännöstelyn käsitteen säännöstelyn säädöshistoria osoittaa voimatalouden edistämisen tai vesivoiman käytön olleen keskeisessä vuorovaikutusyhteydessä itse vesivoiman hyödyntämisen sääntelyyn ja voimalaitoslupajärjestelmään. Siten aiemmin säännöstely toteutettiin säännöstelyhyötyä saavan voimalaitoksen yhteydessä sen saaman luvan nojalla. Säännöstelyn itsenäistäminen hankkeena johtui pitkälti siitä, että hyötymuotojen eli tarkoitusten lisääntyminen voitiin huomioida paremmin erillisessä säännöstelyluvassa.

Tarkastelun perusteella Hollo toteaa, että 1960- ja 1970-luvuilla myönnettyt voimalaitosluvat ovat käsittäneet myös tarpeellisen padotuksen ja juoksutuksen ilman erillistä säännöstelylupaa, jolloin lyhytaikainen säännöstely on katsottu osaksi voimalaitoksen käyttöä. Säännöstelyluvista ei myöskään edellytetty erillistä lupaa lyhytaikaissääntelylle. Lyhytaikaissäätö nähtiin osana voimalaitoksen käyttöä, yleensä juoksutus- ja padotussäännössä tai hakemukseen liittyvässä käyttösuunnitelmassa. Mikäli lyhytaikaisesta säännöstelystä olisi johtunut erillistä lupatarkastelua edellyttäviä vaikutuksia, muutosvaatimukset olisi tullut ja voinut saattaa lupaviranomaisen tarkasteltavaksi vesilain 2 luvun 27 §:n mukaisina ennakoimattomina vaikutuksina. Koska näin ei ole tehty, myös lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia on pidettävä luvan mukaisesti tulkittuina ja lupaan kuuluvina. Ellei lyhytaikaissääntelyä ole erikseen kielletty tai rajoitettu, on sitä pidettävä sallittuna asetetuissa vesistörajoissa. Lupa määräyksineen on voimassa vastedeskin, ellei niitä ole erityisesti saatettu muuttamista merkitsevän menettelyn kohteeksi, eikä lupaharkinnan rajoissa sallittu toiminta voi itsessään muuttua ajan kuluessa kielletyksi.

Lupaharkinnan osalta Hollo nostaa esille, että useimmiten lyhytaikaissäätöön ei edes erikseen otettu lupakäsittelyssä kantaa, vaan säätö määräytyi esitetyn käyttösuunnitelman ja voimalaitoksen teknisen rakenteen salliman käytötvän perusteella. Voimalaitostoiminnalta ei vaadittu yleisesti ottaen myöskään erillistä säännöstelylupaa, mikäli padotus ja juoksutus eivät vaikuttaneet varsinaista padotusallasta laajemmin yläpuoliseen vesistöön.

Hollon mukaan säännöstelyn mahdollistavien lupien pysyvyysuojat määräytyy sen tilanteen mukaan, mikä lupia annettaessa on vallinnut. Mikäli luvan muuttamisperusteita ei ole, saa lupaharkinta pysyvyysuojaa. Oikeus voimalaitoksen pitämiseen katsotaan nauttivan vahvempaa pysyvyysuojaa kuin veden korkeuksien muuttamista ja vesistön juoksuttamista koskeva oikeus. Erityisesti korostetaan, että toiminta, joka perustuu lainvoimaiseen säännöstelyoikeuden sisältävään lupaan, ei voi muuttua lainvastaiseksi sillä perusteella,

että uusissa hankkeissa on katsottu tarpeelliseksi erikseen arvioida lyhytaikaisen säännöstelyn vaikutuksia ja antaa erityisiä sitä koskevia lupamääräyksiä.

Matti Hepolan 21.8.2016 päivätty oikeudellinen asiantuntijalausunto koskee sitä, onko Kuusinkijoen Myllykosken voimalaitoksen luvan puitteissa sallittua harjoittaa lyhytaikaissäännöstelyä. Hepola nostaa lausunnossaan esille, että hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä merkitystä on annettu sille, että lyhytaikaissäännöstely tulisi sallia lupaehdoissa nimenomaisesti, lyhytaikaissäännöstelyyn tulisi antaa erikseen vesilain mukainen lupa ja, että lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset (mukaan lukien vahinkoseuraamukset) tulisi arvioida.

Hepolan lausunnossa esille nostetut seikat, joille korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on annettu merkitystä eli lyhytaikaissäännöstelyn nimenomainen salliminen lupaehdoissa, lyhytaikaissääntelyä koskeva erillinen lupa ja sen vaikutusten arviointi ilmentää uudempaa lyhytaikaissääntelyä koskevaa tulkintaa, kuten edellä on esitetty. Tämä käy ilmi myös lausunnossa viitatuista tapauksissa, jotka sijoittuvat 1980–2000 -luville. Myllykosken tapauksen osalta lausunnossa todetaan, että kyse on viime sijassa laillisuusharkinnasta ja epäselvissä tilanteissa toiminta tulee katsoa mieluummin sallituksi kuin kielletyksi. Loppupäätelmänä, ja huolimatta edellä mainitusta lausunnossa esille nostetusta oikeuskäytännöstä, Hepola toteaa, että Myllykosken voimalaitoksen käyttäminen vuorokausi- ja viikkosäännöstelyyn on luvan puitteissa ja sitä noudattaen sallittua.

5 Isohaaran voimalaitoksella on nimenomainen lupaan perustuva oikeus lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamiseen

5.1 Lupaan perustuva oikeus ei voi sääntelyn pysyessä muuttumattomana muuttua lainvastaiseksi

Isohaaran voimalaitosta on edellä kuvatusti käytetty lyhytaikaissäännöstelyyn voimalaitoksen rakentamisesta alkaen. Voimalaitoksen lyhytaikaissäännöstely ei ole kolmannen koneiston rakentamisen jälkeen olennaisesti muuttunut. Kuten edellä on selostettu, voimalaitosten rakentamisen ajankohtana lyhytaikaissäännöstelyä ei pidetty sellaisena säännöstelynä, että sitä koskien olisi voitu antaa erillistä säännöstelylupaa. Sen sijaan oikeus lyhytaikaissäännöstely sisältyi Isohaaran voimalaitoksen lupamenettelyjen ajankohtana voimalaitoksen rakentamisluvan lupaan ja lupaharkintaan. Näin on myös Isohaaran tapauksessa.

Kuten edellä kappaleessa 4.1 on tarkemmin selostettu, erillistä säännöstelyä koskevaa lupaa tai erillisiä lyhytaikaissäännöstelyä koskevia lupamääräyksiä ei voida oikeuskäytännön linjauksissa tapahtuneiden muutosten perusteella edellyttää taannehtivasti sellaisilta hankkeilta, joilla on lainvoimainen lupa toimintaan. Taannehtiva puuttuminen edellyttäisi luvanvaraisuutta koskevan

sääntelyn muuttamista. Säännöstelyä koskevaa sääntelyä ei tältä osin ole muutettu, vaikka oikeuskäytännössä tapahtuneiden linjanmuutosten jälkeen on muun muassa säädetty uusi vesilaki. Toisin sanoen muuttunut oikeuskäytäntö ei tule sovellettavaksi tässä hallintopakkoasiassa arvioitaessa, onko Isohaaran voimalaitoksen lyhytaikaissäännöstely yhdistysten esittämällä tavalla luvan tai vesilain vastaista.

Edelleen on niin, että mikäli lyhytaikaissäännöstelystä olisi johtunut erillistä lupatarkastelua edellyttäviä vaikutuksia, nämä muutosvaatimukset olisi tullut ja voinut saattaa lupaviranomaisen tarkasteltavaksi vanhan vesilain 2 luvun 27 §:n mukaisina ennakoimattomina vaikutuksina kymmenen vuoden kuluessa valmistumisilmoituksen tekemisestä. Isohaaran tapauksessa padotuksesta ja lyhytaikaissäännöstelystä aiheutuneita luvan myöntämisen ajankohdantana aiheutuneita ennakoimattomia vahinkoja onkin käsitelty ja korvattu lopputarkastusmenettelyssä.

PVOV on kuitenkin selvyden vuoksi ja vastatakseen yhdistyksen esittämiin väitteisiin perustellut seuraavissa luvuissa, että Isohaaran voimalaitoksella on nimenomainen lupaan perustuva oikeus lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamiseen myös tulkittaessa asiaa edellä viitatussa oikeuskäytännössä esitettyjen edellytysten valossa.

5.2 Isohaaran luvat on haettu ja myönnetty lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamiseen

Isohaaran voimalaitoksen rakentamista koskevista lupapäätöksistä ja niihin liittyvistä hakemusasiakirjoista käy selkeästi ilmi, että voimalaitos on suunniteltu ja luvitettu lyhytaikaissäännöstelyä varten. Hakemusasiakirjat ja päätökset ovat varsin laajoja, joten seuraavaan on pyritty poimimaan niistä keskeisiä asiaan liittyviä kohtia.

5.2.1 Vuoden 1964 rakentamislupa

Isohaaran voimalaitoksen rakentamista koskevassa 18.9.1964 annetussa lupapäätöksessä (DN:o I/38/B -62, N:o 56/64/I) on viitattu valtioneuvostolle 29.3.1945 toimitetussa lupahakemuksessa esitettyihin seikkoihin. Hakemuksella on haettu väliaikaista lupaa nostaa Isohaaran voimalaitoksen padon avulla vedenpinta korkeuteen $N + 12,00$ m.

Padotuskorkeus on vahvistettu vuoden 1964 päätöksellä. Päätöksen kertoelmaosan mukaan ”hakija on anonut lupaa saada nostaa vettä rakentamallaan padolla niin, että vedenpinta padon kohdalla tulisi olemaan korkeudella $NN + 12,00$ metriä. Tätä korkeutta silmällä pitäen on kaikki voimalaitosta, rantojen suojelemista ynnä muuta varten tarvittavat rakenteet suunniteltu. Padon aiheuttama vedennousu tulisi vaikuttamaan Taivalkosken alapuolelle saakka eli noin 20 km pituiselle jokiosalle. Padon yläpuolelle tulisi näin ollen

muodostumaan noin 13,5 km²:n suuruinen vesiallas, jota tultaisiin käyttämään tehosäätöön.”

Toisin sanoen lupaa on edellä todettu huomioon ottaen haettu nimenomaan lyhytaikaissäännöstelyn harjoittamiseen voimalaitoksella. Lupaa ei tässä vaiheessa ole tätä yksilöidymmin voitu hakea säännöstelylle, sillä lyhytaikaissäännöstelyn ei ole kyseisenä aikana katsottu edellyttävän erillistä lupaa. Tämä, sekä se, että tarkoituksena on nimenomaan lyhytaikaissäännöstelyn harjoittaminen, käy ilmi myös päätöksen kertoelmaosaan kirjatusta vaatimuksista. Metsähallitus on vaatinut vesioikeudelta lyhytaikaissäännöstelyn kieltämistä. Vesioikeus on tältä osin todennut, että lyhytaikaissääntely ei ole varsinaista sääntelyä, vaan voimalaitoksen taloudelliseen ja järkipäraseen hoitoon liittyvää tehojärjestelyä. Metsähallituksen vaatimukset on hylätty aiheettomina.

Luvassa on annettu lyhytaikaissäännöstelyn edellyttämät lupamääräykset, kuten tarpeelliset määräykset padotuksesta ja veden juoksutuksesta sekä vedenkorkeuden vaihteluista aiheutuvien haittojen ehkäisemisestä korvaamisesta. Padotuksesta ja juoksutuksesta on määrätty seuraavasti:

2) Veden patoaminen on padon tulva- ja jääaukkoja sekä suunnitellun kolmannen koneiston padossa äärimmäisen vasemmalla olevia turbiiniaukkoja tarpeen mukaan avaamalla siten toimitettava, ettei vedenkorkeus ylitä korkeutta NN + 12,00 m voimalaitoksen padolla.

Lupaehdossa 3 on annettu määräyksen vedenkorkeuden havainnoinnista ja joen vesimäärän vuosikeskiarvojen jatkuvasta määrittämisestä. Lupamääräyksessä 5 on velvoitettu voimalaitoksen omistaja huolehtimaan uiton edellyttämän riittävän virtaaman järjestämisestä. Lupamääräyksessä 8 on määrätty rakennettavista suojapadoista ja lupamääräyksissä 9–15 erinäisistä toimenpiteistä padotuksesta aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi ja korvaamiseksi.

Lupamääräys 18 koskee muun muassa lyhytaikaissäännöstelyyn liittyvästä vedenkorkeuden vaihtelusta aiheutuvien vahinkojen ja haittojen korvaamista ja sen mukaan:

18) luvansaajan on korvattava vuosittain maan menetys sekä vahinko ja haitta, mikä vastaisuudessa saattaa aiheutua rantatörmien vyörymisestä tai sortumisesta, mikäli suojausta vyörymiä vastaan ei ilman kohtuuttomia kustannuksia voida rakentaa. (---) Tähänastiset vahingot on tarkastusmittauksilla määrittävä ja korvattava.

Lisäksi päätöksessä on annettu määräys (25) ennakkoimattomista vahingoista, jonka mukaan hakija on vastuussa kaikesta vahingosta tai haitasta, joka luvvanmukaisesta toiminnasta saattaa vastaisuudessa aiheutua.

5.2.2 Kolmannen koneiston lupa

Myös vesioikeuden 10.6.1982 antamasta Isohaaran kolmannen koneiston rakentamista koskevasta lupapäätöksestä (N:o 47/82/II) ja hakemussuunnitelmasta käy ilmi hakijan tarkoitus hakea lupaa lyhytaikaissääntelyyn.

Isohaaran kolmannen koneiston rakentamista koskevassa vesioikeuteen 24.2.1976 toimitetussa hakemuksessa on todettu, että Isohaaran voimalaitoksen rakennusvirtaama on pienempi kuin yläpuolisen Taivalkosken laitoksen rakennusvirtaama, jonka myötä Taivalkosken laitoksen voimakas tehonsäätely aiheuttaisi aiheetonta juoksutusta ja voimakasta vedenkorkeuksien vaihtelua. Tästä johtuen yhtiö on hakemuksessa katsonut välttämättömäksi, että Isohaaran laitoksen kolmas koneisto on rakennettava aikaisemmasta suunnitelmasta poiketen luukkujen toiselle puolelle ja 500 m³/s rakennusvirtaamaa vastaavaksi. Isompana Isohaaran voimalaitos katsottiin olevan mahdollista rytmittää muiden Kemijoen laitosten kanssa tarkoituksenmukaisimmalla ja energiataloudellisesti järkevimmällä tavalla. Hakemus on siten koskenut muutoksia voimalaitoksen alkuperäiseen sijaintiin ja virtausolosuhteisiin.

Hakemuksessa on tuotu esille Taivalkosken voimalaitoksen 960 m³/s rakennusvirtaama sekä se, että Taivalkosken voimalaitoksen säännöstelyn aiheuttamien ohijuoksutusten ja vedenkorkeuksien voimakkaista vaihteluista aiheutuvien haittojen välttämiseksi Isohaaran rakennusvirtaaman pitäisi olla vähintään yhtä suuri kuin Taivalkosken voimalaitoksen rakennusvirtaama. Tämän johdosta yhtiö haki Isohaaran voimalaitoksen vesioikeudelliseen lupapäätökseen muutosta, joka sallisi kolmannen koneiston rakentamisen rakennusvirtaamalle 500 m³/s, jonka myötä Isohaaran rakennusvirtaamaksi tulisi 960 m³/s. Hakemuksessa ei esitetty muutoksia Isohaaran voimalaitoksen lupapäätöksen mukaiseen säännöstelypadon yläpuoliseen vedenkorkeuteen NN + 12,00 m. Voimalaitoksen juoksutus tapahtuu lähes samassa rytmissä kuin Taivalkosken voimalaitoksen.

Hakemuksessa on erikseen tuotu esiin myös se, että tehonsäätö voi ajoittain olla voimakasta. Tähän liittyen on uiton osalta todettu, että juoksutus oli sovitettava erityisesti Isohaaran yläaltaan pienestä koosta johtuen yhteen Taivalkosken kanssa. Hakemuksen mukaan voimakaskaan tehonsäätö ei vaaranna erottelun suorittamista. Lisäksi mainitaan, että vuoden 1974 aikana virtaama oli pitkinä ajanjaksoina yli 1 200 m³/s, joka toisaalta aiheutti erottelulle jonkin verran haittaa. Täydellä teholla ajettaessa koneistojen läpi kulkevan yhteenlasketun virtaaman arvioitiin olevan 960 m³/s.

Virtausolosuhteiden muutokset on nostettu esille myös asiassa annetuissa lausunnoissa. Maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosasto on asiassa antamassaan lausunnossaan todennut, että hanke saa aikaan muutoksia virtausolosuhteissa. Tästä johtuen osasto on vaatinut, että lupaehtoihin tulisi sisällyttää kohta, jonka mukaan luvansaaaja olisi velvollinen tarkkailemaan hankkeen vaikutuksia vaelluskalan nousuun. Myös Lapin vesipiirin vesitoimisto on lausunnossaan nostanut esille, että kolmannen koneiston rakentaminen alkuperäisestä poikkeavaan paikkaan ja alkuperäistä suurempana aiheuttaa muutoksia virtausolosuhteissa siinä määrin, että ne tulisi ottaa huomioon lupaehdoja tarkistettaessa. Lisäksi vesitoimiston mukaan hakemus ja suunnitelma olivat puutteellisia siltä osin kuin hankkeella vaikutetaan vaelluskalan mätipyyntiin ja nahkiaisen siirtopyyntiin järjestämiseen muuttuvissa olosuhteissa. Metsähallitus nosti virtaamamuutokset vastaavasti esille lausunnossaan niiden vaikutuksista puiden syöttöolosuhteisiin. Edelleen Kemian kaupunki esitti, että hakijalle tulisi määrätä vesilain 8 luvun 25 §:n mukainen säännöstelymaksu. Myös yksityishenkilöt lausuiivat asiassa vuorokausisäännöstelyn kasvamisesta. Ilmolan – Koroiskylän kalastuskunta sekä sen muistuttajakumppanit toivat esille, että rannanomistajat olivat saaneet korvauksia alkuperäistä tehoa olevan voimalaitoksen aiheuttamista padotusvahingoista, jonka vuoksi olisi varmistettava, ettei uusi tuotantoteho aiheuta lisähaittaa.

PVOV katsoo, että edellä todetun perusteella on selvää, että voimalaitoksen kolmannen koneiston lupaa on nimenomaisesti haettu voimalaitoksella harjoitettavaa lyhytaikaissäännöstelyä varten.

5.3 Lyhytaikaissääntely on ollut osa Isohaaran lupien lupaharkintaa

Hakemuksen mukaan vanhojen vesitalouslupien laventava, lyhytaikaissäännöstelyn kattava, tulkinta edellyttäisi, että lyhytaikaissäännöstelyn vaikutukset olisi tutkittu lupaprosessin yhteydessä taikka sen jälkeen.

Edellä esitetysti Isohaaran voimalaitoksen kolmannen koneiston rakentamista koskevassa lupahakemuksessa on tuotu esille lyhytaikaissäädön harjoittaminen. Lupapäätöksen päätöskohdassa on erikseen tuotu vielä esille, että saadun selvityksen perusteella kolmannen koneiston rakentamisesta saattaa olla seurauksena uiton hankaloitumista. Vesioikeus on tältä osin ottanut huomioon Metsähallituksen sekä Lapin vesipiirin vesitoimiston ja Kemijoen Uittotyöhdistyksen muistutukset sekä hylännyt vesitoimiston ja yhdistyksen vaatimukset. Muut muistutukset ja vaatimukset vesioikeus on hylännyt siltä osin kuin niitä ei ole huomioitu lupaehdoissa.

Säännöstelymaksun osalta päätöskohdassa on todettu, ettei vesilain 8 luvun 25 §:n säännöstelymaksua koskevaa säännöstä voitu edes soveltaa ratkaistavana olevaan asiaan. Vahinkojen osalta vesioikeus on päätöksessä lausunut, että mikäli päätöksessä tarkoitetuista töistä aiheutuu muu kuin lupaehdoissa

mainittu vahinko, haitta tai edunmenetys, jota päätöstä annettaessa ei ole edellytetty ja josta luvan saaja on vesilain säännösten mukaan vastuussa, voi edunmenetyksen kärsinyt tai yleisen edun niin vaatiessa asianomainen saattaa asian lupapäätöksen lainvoiman estämättä vesioikeuden käsiteltäväksi siinä järjestyksessä kuin vesilaissa hakemusasioista on säädetty.

Vastaavasti Isohaaran voimalaitoksen rakentamista koskevassa 1964 myönnetyn luvan lupapäätöksessä vesioikeus on kommentoinut Metsähallituksen asiassa esittämiä vaatimuksia. Tältä osin päätöksessä on todettu, että niin sanottu lyhytaikainen sääntely ei ole varsinaista säännöstelyä, vaan voimalaitoksen taloudelliseen ja järkipäraseen hoitoon liittyvää tehojärjestelyä. Metsähallituksen tekemät vaatimukset hylättiin aiheettomina.

Lupamääräyksessä 4 asetettiin uittoa koskien erikseen toimintavelvoitteita, joissa on huomioitu ylävedenpinnan vaihtelut. Lupamääräyksen mukaan uittajalla on oikeus ilman eri korvausta käyttää voimalaitoksen rakentamisen yhteydessä voimalaitospadon uittoaukkoon laitettavaa uittoasuppiola ja siitä voimalaitoksen alakanavaan johtavaa uittoruuhta, jonka kuljetuskyky ylävedenpinnan vaihteluista riippumatta on vähintään 10 000 tukkia tunnissa ja mitkä uittaja on velvollinen pitämään kunnossa. Korvausten osalta vesioikeus päätti, että luvansaajan on korvattava vuosittain maan menetys sekä vahinko ja haitta, mitä vastaisuudessa saattaa aiheutua rantatörmien mahdollisista vyörymistä tai sortumista, mikäli suojausta vyörymiä vastaan ei voida rakentaa ilman kohtuuttomia kustannuksia.

Isohaaran voimalaitoksen rakentamisen lopputarkastusta koskevassa 28.6.1990 annetussa vesioikeuden päätöksessä (Nro 68/90/2, Dnro 17/90/2) on todettu toimitusmiesten lausunnossaan katsoneen, että vedenpinnan korkeusvaihtelut kuuluvat normaaliin vuorokausisääntelyyn, joka oli voimalaitoksen rakentamislupaa käsiteltäessä otettu huomioon. Vesioikeus katsoi, ettei rakentamislupapäätöksen lupaehtoihin ollut tämän johdosta tehtävä muutoksia.

Lupaviranomaisella on velvollisuus ottaa lupaharkinnassaan huomioon hakemuksessa esitetyt seikat sekä asiassa esitetyt muistutukset ja lausunnot. Kummassakin tapauksessa lupa on myönnetty lupaharkinnan jälkeen edellä esitetyt seikat huomioiden. Päätöksissä on lisäksi erikseen kommentoitu asiassa esitettyjä lyhytaikaissäännöstelyä koskevia muistutuksia ja vaatimuksia. Siten selvää on, että lupaharkinnat ovat sisältäneet myös lyhytaikaissäännöstelyn sekä sen vaikutukset.

5.4 Lyhytaikaissäännöstelystä aiheutuvat haitat ja vahingot on arvioitu ja korvattu

Isohaaran voimalaitoksen aiheuttamia haittoja ja vahinkoja on arvioitu ja korvattu vuosien aikana useassa eri menettelyssä. Kuten edellä selostettu,

Isohaaran voimalaitos on suunniteltu ja rakennettu käytettäväksi lyhytaikais-säännöstelyä varten. Voimalaitoksen vuoden 1964 rakentamisluvan yhteydessä yhtiö on määrätty muun ohella toteuttamaan vedenkorkeuden vaihteluihin liittyviä toimenpiteitä ja maksamaan korvauksia padotukseen liittyvistä haitoista. Kalastolle ja kalataloudelle aiheutuvista haitoista on määrätty korvaukset erillisissä menettelyissä.

Lyhytaikaissäännöstelyn vaikutuksia on tarkasteltu myös joen ylityksen vaikeutumisesta aiheutuvien haittojen osalta. Toimitusmiesten lausunnossa 15.7.1961 on ehdotettu korvattavaksi talviaikaiselle kululle aiheutuvia haittoja todeten seuraavasti ”Otaen huomioon, että ylityshaitan suuruuteen vaikuttaa joen levenemisestä aiheutuvien hankaluuksien lisäksi lyhytaikaisesta säännöstelystä johtuvista vedenpinnan vaihteluista aiheutuvat kulkuvaikeudet rannoille talviaikana, on toimitusmiesten enemmistö harkinnut ylityshaitan suuruudeksi [...]”.

Edellä mainittujen korvausasioiden lisäksi voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuneita haittoja ja vahinkoja on käsitelty voimalaitoksen lopputarkastuksessa, jota koskeva päätös annettiin 28.6.1990. Mainitusta päätöksestä käy selkeästi ilmi, että asiassa on keskeisesti ollut kysymys Isohaaran voimalaitoksen käyttämisestä, mukaan lukien lyhytaikaissäännöstelystä, aiheutuneiden haittojen korvaamisesta. Päätöksen kertoelmaosan mukaan esimerkiksi Keminmaan kunta on lausunut rantojen syöpymien kunnostamisesta ja korvaamisesta ja todennut, että suuret vedenpinnanakorkeuden vaihtelut ovat aiheuttaneet runsaasti haittaa rannanomistajille. Useat muistuttajat ovat esittäneet vedenkorkeuden vaihteluun liittyvien vahinkojen johdosta toimenpiteitä tai vaatineet korvauksia. Korvauksia on vaadittu myös lyhytaikaisen säännöstelyn toteuttamisesta aiheutuvista vahingollisista vaikutuksista jakoja kalastuskuntien osakaskunnille. Eräitten kalastuskuntien yhteisessä kirjelmässä on nimenomaan vedottu siihen, että ”Isohaaran voimalaitoksella ei ollut lupaa lyhytaikaiseen säännöstelyyn eikä sellaiselle säännöstelylle ollut lupaa haettukaan”. Kirjelmässä oli vaadittu vedenkorkeuksien ja virtaaman vaihtelun rajoittamista.

Päätöksessään vesioikeus on lausunut vedenkorkeuden vaihtelusta rannan omistajille aiheutuvasta haitasta, että ”vedenpinnan korkeusvaihtelut kuuluvat normaaliin vuorokausisäännöstelyyn” eikä tällä perusteella tehnyt muutoksia lupaehtoihin. Rantojen syöpymistä koskevien vaatimuksia on käsitelty kattavasti vesioikeuden ratkaisussa ja monilta osin vesioikeus on viitannut rakentamislupapäätöksen lupaehtoon 18, jonka mukaisesti suojaukset ovat tehtävä tai vahinko ja haitta korvattava. Jakokunnan vaatimukseen lyhytaikaissäännöstelyä koskevan luvan osalta vesioikeus on lausunut, että veden juoksutuksesta on määrätty lainvoimaisessa voimalaitoksen lupapäätöksessä eivätkä vesilaissa tarkoitetut edellytykset luvan muuttamiselle täyty. Vaatimus on hylätty.

Lisäksi mainitussa päätöksessä on arvioitu ja korvattu kalastolle ja kalataloudelle aiheutuneet haitat paikalliskalavahinkoja koskien. Vahinkojen arvioiminen ja korvaaminen on siis tässä päätöksessä koskenut nimenomaan Isohaaran yläaltaan padottamisen ja säännöstelyn aiheuttamaa vahinkoa. Päätöksen kertoelmaosassa on selostettu toimitusmiesten lausuntoa ja siihen liitettyä kalatalouslausuntoa. Tältä osin päätöksessä todetaan muun muassa seuraavaa: ”Toimitusmiehet ovat korostaneet, että Isohaaran yläpuolisen voimalaitoksen valmistumisen jälkeen niiden huomattavasti suurempien rakennusvirtaamien vuoksi Isohaaran altaassa oli jouduttu suurempaan ja nopeampitempoiseen vedensäännöstelyyn ja tästä oli aiheutunut merkittäviä pyyntihaittoja kalastukselle”.

Vesioikeus on päätöksessään määrännyt muun ohella rantasyöpymien korvaamisesta, rantasuojausten korjaamisesta sekä rannankäytön vaikeutumisen korvaamisesta päätöksessä lueteltujen tilojen osalta. Lisäksi vesioikeus on määrännyt korvaukset paikalliskalavahingoista päätöksessä lueteltujen tilojen osalta.

PVOV toteaa, että Isohaaran voimalaitoksen lyhytaikaisäännöstelystä aiheutuvat vahingot ja haitat ovat olleet lupamenettelyssä ja vesilain mukaisia korvauksia määrättäessä arvioitavina. Kuten edellä selostetusta käy ilmi, Isohaaran voimalaitoksen vesitalouslupaa ei ole yhdistyksen esittämällä tavalla ”myönnetty tilanteessa, jolloin vesivoiman tarkoituksen on ollut tuottaa taasisesti sähköä”. Lyhytaikaisäännöstelyn voimakkuus ei myöskään yhdistyksen esittämällä tavalla ole aiemmin ollut vähäinen. Sen sijaan Isohaaran voimalaitoksen tarkoituksena on alusta alkaen ollut lyhytaikaisäännöstelyn harjoittaminen. Siihen liittyvät vedenkorkeuden vaihtelut ovat olleet ajoittain hyvinkin voimakkaita. Tältä osin tilanne parani kolmannen koneiston rakentamisen jälkeen, kun Isohaaran voimalaitoksen rakennusvirtaama nostetiin vastaamaan Taivalkosken voimalaitoksen rakennusvirtaamaa. Tämän jälkeen lyhytaikaisäännöstelyssä ei ole tapahtunut vastaavia olennaisia muutoksia. Lyhytaikaisäännöstelystä ei siis aiheudu mitään sellaista uutta haittaa tai vahinkoa, jota ei aiemmissa menettelyissä olisi otettu huomioon. Lyhytaikaisäännöstelystä aiheutuvat vahingot ja haitat on arvioitu osana lupamenettelyä ja niistä aiheutuvat vahingot ja haitat on asianmukaisesti kompensoitu ja korvattu. Tälläkin perusteella on selvää, että Isohaaran voimalaitoksen käyttö lyhytaikaisäännöstelyyn on lainvoimaisen luvan mukaista.

5.5 Isohaara Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen mukaan

Myös Maa- ja metsätalousministeriön 24.11.2006 päivätystä selvityksestä: ”*Vesivoimalaitosten lyhytaikaisäännöstelyluvat ja -käytännöt – Yhteenveto alueellisten ympäristökeskusten laatimista selvityksestä*” käy ilmi Isohaaran voimalaitoksen vesitalousluvan sisältämä oikeus lyhytaikaisäännöstelyyn.

Isohaaran voimalaitos on yksi selvityksessä esille nostetuista esimerkkilaitoksista, joilla on oikeus lyhytaikaisäännöstelyyn (ryhmä 1.3). Selvityksessä viitataan tältä osin kolmatta koneistoa koskevan lupapäätöksen kohtaan, jonka mukaan ”Voimalaitoksen kolmatta koneistoa koskevan päätöksen hankesuorauksessa todetaan, että hakemuksen perusteena on voimalaitoksen ryhmittäminen saman joen laitosten kanssa tarkoituksenmukaisimmalla ja energiataloudellisesti järkevimmällä tavalla ja niin, ettei toisella voimalaitoksella harjoitettu voimakas tehonsäätely aiheuttaisi aiheetonta ohijuoksutusta ja voimakasta vedenkorkeuksien vaihtelua”.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksestä käy ilmi, ettei lupapäätöksessä tarvitse olla nimenomaista mainintaa lyhytaikaisääntelyn sallimisesta, vaan lupa lyhytaikaisäännöstelyyn voi olla myös tilanteessa, jossa lupa on tulkittavissa lupapäätöksestä. Selvityksessä on erikseen nostettu esille tilanteita, joissa lyhytaikaisäännöstelyyn ei ole katsottavissa olevan lupaa. Selvityksessä on erikseen nostettu esille Isohaara ja sen lyhytaikaisääntelyn luvamukaisuus. Edellä esitetysti selvityksessä on katsottu, että Isohaaran voimalaitoksen lyhytaikaisääntelyn sallittavuus käy ilmi lupahakemuksen perusteena olevista seikoista ja siten hakijan tarkoituksesta, jotka on tuotu esille myös lupaviranomaiselle ja ovat siten olleet lupaharkinnan kohteena ja osaltaan päätöksen perusteena.

6 Hallintopakon asettamisen edellytykset eivät täyty

Vesilain 14 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisesti lupaviranomainen voi hallintopakkopäätöksellä kieltää toiminnan, joka on vesilain tai sen nojalla annetun määräyksen vastaista. Hallintopakkomennettelyn käynnistämisen edellytyksenä on siis joko vesilain tai vesitalousluvan vastainen toiminta.

Yhdistykset ovat hakemuksessaan esittäneet, että Isohaaran voimalaitoksen lupa ei anna oikeutta lyhytaikaisäännöstelyyn. Yhdistysten mukaan päätösten yhteydessä ei ole selvitetty lyhytaikaisäännöstelyn vaikutuksia ja lyhytaikaisäännöstely edellyttää vesilain 7 luvun mukaista lupaa.

PVOV viittaa edellä esittämäänsä ja toteaa yhteenvetona seuraavaa. Isohaaran voimalaitoksen luvat on myönnetty aikana, jolloin ei pidetty mahdollisena myöntää erillistä säännöstelyä koskevaa lupaa voimalaitoksella harjoitettavalle lyhytaikaisäännöstelylle. Lyhytaikaisäännöstelyä on käsitelty voimalaitoksen luvissa ja niissä on annettu tarpeelliseksi katsotut padotusta ja juoksutusta koskevat määräykset.

Isohaaran voimalaitoksen luvat on haettu ja myönnetty nimenomaisesti voimalaitoksen käyttämiseen lyhytaikaisäännöstelyyn. Kuten edellä viitatuista päätöksistä käy selkeästi ilmi, lyhytaikaisäännöstelyn vaikutukset ovat olleet

keskeinen osa lupaharkintaa, eikä laitoksen lyhytaikaissäännöstely ole kolmannen koneen rakentamisen jälkeen muuttunut.

PVOV pitää edellä todettuun nähden selvänä, että Isohaaran voimalaitoksen lyhytaikaissäännöstely, jota on harjoitettu yli 75 vuoden ajan, on vesitalouslupien mukaista. Käsillä ei siis ole mitään sellaista luvan vastaista menettelyä, johon voitaisiin puuttua hallintopakkoa käyttämällä. Näin ollen hakemus tulee hylätä.

PVOV toteaa selvyiden vuoksi, että lyhytaikaissäännöstely voi sinänsä aiheuttaa sellaisia vesilain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia vedenkorkeuksiin ja virtaamiin ja niistä aiheutuvia muutoksia, joiden aiheuttaminen ilman lupaa voisi olla vesilain vastaiseksi katsottavaa. Kysymys ei kuitenkaan ole eikä voi olla vesilain rikkomisesta, kun toimintaan on vesilain mukainen lupa, kuten Isohaaran tapauksessa on.

7 Lopuksi

PVOV haluaa lopuksi tuoda esiin, että Isohaaran voimalaitoksella ja sen harjoittamalla lyhytaikaissäännöstelyllä on ollut rakentamisajankohdasta lähtien suuri merkitys Suomen sähköjärjestelmälle sekä laajemmin yleiselle edulle.

Isohaaran voimalaitosta säädetään sähköntarpeen mukaan Kemijoen tulovirtaamasta riippuen. Voimalaitoksen on mukautettava säännöstelyään luontaisesta veden tulovirtaamasta johtuen. Isohaaran ollessa Kemijoen pääuoman alin voimalaitos, on sen välttämätöntä mukauttaa juoksutustaan tulovirtaaman mukaisesti, johon vaikuttaa luontaisen virtaaman lisäksi myös Isohaaraan katsottuna ylempänä Kemijoella sijaitsevien vesivoimalaitosten harjoittama juoksutuskäytäntö. Säännöstelyä on harjoitettava, jotta vahinkoja aiheuttavat veden pinnankorkeuden suuret vaihtelut on mahdollista minimoida. Säättötarvetta aiheutuu myös sähkön kysynnänvaihteluista, joihin säännöstelyllä pyritään vastaamaan.

Ramboll Finland Oy:n 2025 Maa- ja metsätalousministeriön toimeksianosta laatiman raportin (liite 3) mukaan vesivoimalle on ainoastaan rajallisesti vaihtoehtoisia teknologioita sähköverkon edellyttämän tehonsäädön tuottamiseen. Rambollin raportissa esittämän arvion mukaan vesivoimakapasiteetin korvaaminen millään tällä hetkellä olemassa olevalla riittävän kehittyneellä yksittäisellä teknologialla ei ole mahdollista. Kemijoen todetaan olevan Suomen merkittävin vesistöalue sähköverkon toiminnan kannalta johtuen osaltaan sen sähköntuotantopanoksesta ja säätökyvystä. Ala-Kemijoki ja Keski-Kemijoki on katsottu jokiuomatarkastelussa

merkittävimpien uomien joukkoon. Tehon mukaan tärkeimpiin jokiuomiin on sijoitettu noin 77 % Suomen vesivoimatehosta. Raportissa todetaan Isohaaran olevan Suomen 11. merkittävin vesivoimalaitos.

Kuten edellä on tuotu esille, nimenomaan säätökykynsä ansiosta vesivoima on sähköntuotantomuotona erittäin merkittävä. Kemijoen ollessa Suomen merkittävin vesistöalue ja Isohaaran voimalaitos 11. merkittävin voimalaitos, on Isohaaran voimalaitoksella harjoitettavalla lyhytaikais-sääntelyllä olennainen vaikutus myös Suomen sähköntuotantovarmuudelle sekä kyvyllä vastata sähkön kysynnän vaihteluihin.

PVOV toteaa, että lyhytaikaissääntelyn harjoittaminen on ollut kuulunut Isohaaran voimalaitoksen toimintaan laitoksen valmistumisesta lähtien. Laitoksen toiminta on lainvoimaisten lupien ja vesilain mukaista.

Helsingissä 2. heinäkuuta 2025

PVO-VESIVOIMA OY

Laati

A blue ink signature of Kari Marttinen, consisting of a stylized 'K' followed by a horizontal line and a small flourish.

Kari Marttinen
asianajaja, Espoo

A blue ink signature of Laura Leino, written in a cursive style.

Laura Leino
asianajaja, Helsinki

Liitteet

1. Maa- ja metsätalousministeriö, Vesivoimalaitosten lyhytaikaissääntelyluvat ja -käytännöt – Yhteenveto alueellisten ympäristökeskusten laatimista selvityksistä, MMM/MALO/Pekka Kemppainen 24.11.2006
2. Erkki Hollo, Lausunto
3. Ramboll 2025, Vesivoiman vaikutus Suomen sähköjärjestelmään ja merkittävimpien vesivoimakohteiden tunnistaminen yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamiseksi, Maa- ja metsätalousministeriö