

Altaan rakentamisen oikeudellisten edellytysten tarkastelua

Toimenpide-ehdotusten toteuttamisen oikeudellisten edellytysten täytyminen ratkaistaan vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Toimenpiteenä ehdotetun uuden säännöstelyaltaan toteuttamiseksi tarvitaan vesilain mukainen lupa.

Kemijoen tulvaryhmä on alustavasti tarkastellut uuden säännöstelyaltaan toteutettavuutta vesilain, luonnonsuojelulain ja vesienhoitolain näkökulmista:

Vesilaki (587/2011)

Vesilain 3 luvun 4§:n mukaan lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua tai hankkeesta saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä koituviin menetyksiin. Lupaa ei saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

Vesilain 3 luvun 6§:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Arvioinnissa on otettava huomioon myös, mitä tulvariskien hallintasuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen tulvariskeistä ja niiden hallinnan tavoitteista hankkeen vaikutusalueella sekä toimenpiteistä, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan.

Vesilain 11 luvun 6§:n mukaan yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydettävä lausunto valtioneuvostolta. Lupaviranomaisen on lisäksi pyydettävä lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä, sekä hakemuksen tarkoittaman hankkeen sijaintialueen kunnalta ja tarvittaessa hankkeen vaikutusalueen kunnilta.

Kemijoen tulvaryhmä pitää allashankkeesta saatavaa tulvasuojeluhuötyä huomattavana – altaalla voidaan torjua koko vesistöalueen kaikki tulvariskit asetettuun tavoitetasoon asti. Huoltovarmuutta turvaava säätöenergia on allashankkeen merkittävä etu, jolla on valtakunnallista merkitystä. Kemijoen tulvaryhmä näkee, että saavutettavat hyödyt ovat niin suuret haittoihin nähden, että vesilain 4 luvun 3§:n luvanmyöntämisehdot täyttyvät. Valtakunnallisen merkityksensä ja mahdollisten huomattavien haitallisten vaikutustensa vuoksi allashanke täytyy käsitellä vesilain mukaisesti valtioneuvostossa.

Luonnonsuojelulaki (1096/1996)

Jos uusi säännöstelyallas sijoittuu Natura 2000 -alueelle tai Natura 20000 -alueen läheisyyteen tai alueelle missä on yksityisiä suojelualueita (YSA-alueet), on huomioitava luonnonsuojelulaki toimenpiteen toteuttamisessa.

Natura 2000- alueen heikentämiskielto

Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää (Luonnonsuojelulaki 64a §).

Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelun alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. ([26.3.1999/371](#))

Tästä voidaan kuitenkin poiketa, jos valtioneuvosto yleisistunnossaan päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoisia ratkaisuja ole (LSL 66 § 2 mom.). Natura-alueen suojelusta poikkeamisesta tulee tietyin edellytyksin pyytää Euroopan komission lausunto (LSL 66 § 3 mom.).

Alueen kuuluminen Natura 2000 -verkostoon ei merkitse sitä, että kaikki rakentaminen näillä alueilla olisi kielletty - yhteiskunnan kannalta tärkeille hankkeille voidaan myöntää poikkeus Natura 2000 -sääntelystä.

Uusi säännöstelyallas on Kemijoen tulvaryhmän näkemyksen mukaan erittäin tärkeä yleisen edun, Rovaniemen ja Kemijärven kaupunkien tulvariskien hallinnan kannalta. Sen avulla voidaan torjua kymmenien miljoonien tulvavahinkojen syntyminen tulvariskialueilla. Toteuttamiskelpoisia riittäviä vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole löydetty. Mikäli ehdotettu allas sijoittuu Natura 2000 -verkoston alueelle, tulee se luonnonsuojelulain nojalla viedä valtioneuvoston käsiteltäväksi.

Natura 2000-alueen lakkauttaminen ja verkoston heikentymisen korvaaminen

Jos viranomaisen myöntää Natura-aluetta merkittävästi heikentävälle hankkeelle luvan tai hyväksyy tai vahvistaa tällaisia vaikutuksia sisältävän suunnitelman, on verkostolle aiheutettu heikennys luonnonsuojelulain 69 §:n mukaan korvattava. Ympäristöministeriön on välittömästi ryhdyttävä korvaaviin toimenpiteisiin heikentymisen aiheuttavan päätöksen jälkeen. Luontodirektiivin 6.4 artiklan mukaan jäsenvaltion on toteutettava kaikki korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä heikentämiskiellosta poikettaessa, ja ilmoitettava toimenpiteistä komissiolle. (Maa- ja metsätalousministeriön muistio 26.5.2014.)

Korvaavien toimenpiteiden tavoitteena on kompensoida hankkeen aiheuttama Natura-verkoston suojeluarvojen heikentyminen. Niiden avulla tulisi Euroopan komission mukaan korvata heikentyneet suojeluarvot (luontotyytit ja lajit) täysimääräisesti lukumäärän, suojelun tason ja luonnonmaantieteellisen kohdentumisen kannalta. Korvaavat toimenpiteet voivat olla kunnostus- ja parannustoimet muilla Natura-alueilla tai esimerkiksi luontotyytin palauttaminen uudella tai laajennetulla alueella, joka liitetään Natura-verkostoon. (Maa- ja metsätalousministeriön muistio 26.5.2014.)

Suojeluarvojen korvaamisen tarve tulee tarkasteltavaksi, siinä vaiheessa kun uuden säännöstelyaltaan tarkka sijainti on tiedossa.

Yksityisten suojelun alueiden lakkauttaminen

Luonnonsuojelulain 27 §:n mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi alueen omistajan tai sen, jolla asiassa on intressi, hakemuksesta taikka ympäristöministeriön esityksestä kokonaan tai osittain lakkauttaa yksityisen omistaman alueen suojelun tai lieventää sen rauhoitusmääräyksiä, jos alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet tai jos alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. ([22.12.2009/1587](#))

Jos suojelu lakkautetaan alueen omistajan hakemuksesta tai alueen rauhoitusmääräyksiä olennaisesti lievennetään, voidaan tällaisen päätöksen ehdoksi asettaa, että omistaja maksaa takaisin hänelle maksetun korvauksen kokonaan tai osittain.

Kemijoen vesistöalueella sijaitsee kymmeniä yksityisiä suojelun alueita Kemijärven yläpuolisella valuma-alueella. Kemijoen tulvaryhmä näkee, että mahdollisen uuden säännöstelyaltaan alueella sijaitsevat yksityiset suojelun alueet on mahdollista lakkauttaa yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen vuoksi.

Laki vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004)

Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista

Vesienhoidon ympäristötavoitteet on määritelty lain 21 §:ssä. Poikkeaminen ympäristötavoitteista edellyttää vesien- ja merenhoitolain (1299/2004) 23 §:n mukaan arviointia suhteessa pykälän 1 ja 2 mukaisiin poikkeamisedellytyksiin. Ympäristötavoitteista voidaan poiketa edellyttäen, että:

- hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja se edistää merkittävästi kestävästä kehitystä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta;
- haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin;
- tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella.

Kemijoen tulvaryhmä näkee, että edellytykset poiketa vesienhoidon ympäristötavoitteista ovat olemassa, koska allashanke on yleisen edun eli lakisääteisen tulvasuojelun kannalta erittäin tärkeä ja edistää merkittävästi ihmisten turvallisuutta. Tulvasuojelun tavoitteisiin ei päästä muilla taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. Tulvariskien hallintasuunnitelmassa edellytetään, että allas suunnitellaan ja toteutetaan siten, että haitalliset vaikutukset ovat mahdollisimman vähäiset.

Lapin ELY-keskuksen kommentit altaan rakentamisen oikeudellisten edellytysten tarkastelusta

Kommenttinaan altaan rakentamisen oikeudellisten edellytysten tarkastelua -asiakirjaan Lapin ELY-keskus toteaa, että uuden säännöstelyaltaan oikeudellisten edellytysten arviointi tässä vaiheessa suunnittelua on ongelmallista, koska tulvariskien hallintasuunnitelman toimenpiteenä on esitetty vain tulvavesien pidättäminen vesistöalueella uudella säännöstelyaltaalla ilman altaan paikan määrittämistä. Natura-vaikutusten arviointimenettely sekä altaan vaikutusten huomioiminen Kemijoen vesienhoitosuunnitelmassa on mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun tulva-altaan tarkka sijainti on tiedossa ja siitä on olemassa konkreettiset suunnitelmat. Ongelmallista oikeudellisten edellytysten arviointi on myös siksi, että Natura-suojelusta poikkeaminen ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen vaativat vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelun. Kemijärven tulvalaskelmat -selvityksen (InfraKat Oy 2015) perusteella tulvariskien hallinnalle on myös muita vaihtoehtoisia toteuttamistapoja kuin uusi säännöstelyallas.

Vesilaki

Suuren säännöstelyaltaan vaikutukset olisivat väistämättä niin suuret, että vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentti ja lupahakemuksen hylkäämisen mahdollisuus tulee ottaa keskeisesti huomioon tulvasuojeluallasta suunniteltaessa. Nykyisen vesilain perusteluissa (HE 277/2009) todetaan 3 luvun 4 §:n 2 momentin osalta muun muassa seuraavaa:

”... Säännöksen tarkoituksena on asettaa yläraja vesitaloushankkeen hyväksyttävälle seurauksille. Jos tämä raja ylittyy, hankkeelle ei voida myöntää lupaa, olivatpa sen hyödyt kuinka suuret tahansa.”

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulain mukaan Natura-suojelusta poikkeaminen on mahdollista silloin, jos valtioneuvosto yleisistunnossaan päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoisia ratkaisuja ole. Luonnonsuojelulain edellytykset suojelusta poikkeamiselle ovat siten tiukemmat kuin liitteessä ilmaistu ”yhteiskunnan kannalta tärkeä hanke”.

Kemijoen vesistöalueella sijaitsevat yksityiset suojelualueet kuuluvat pääsääntöisesti myös Natura 2000 -verkkoon, jolloin yksityisten suojelualueiden lakkauttaminen edellyttää ensin Natura-suojelun lakkauttamista.

Vesienhoitolaki

Jotta heikentämiskiellosta on mahdollista poiketa, tulee valtioneuvoston vesienhoitosuunnitelmia hyväksyessään päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, eikä vaihtoehtoisia ratkaisuja ole. Vaihtoehtoisen ratkaisun puuttuminen on perusteltava asianmukaisesti. Vesienhoitolain 23§:n soveltamisen arviointi tehdään vesienhoitosuunnitelmassa edellyttäen, että tietopohja on riittävä.