

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS

DN:o YM4/577/2016

Annettu Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 2018

Asia:

Luonnonsuojelulain 66 § 2 momentin mukainen valtioneuvoston päätös koskien Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavan hyväksymistä

Hakija: Lapin liitto

Hakemus:

Lapin liitto on pyytänyt 12.12.2016 ympäristöministeriöön saapuneella kirjeellä valtioneuvostolta luonnonsuojelulain 66 §:n mukaista päätöstä, joka koskee Natura 2000 –verkostoon sisältyviä alueita Kemihaaran suot (FI1300907) ja Aatsinki – Onkamo (FI1301409), jotta Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaava voitaisiin hyväksyä ja toteuttaa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, kun vaihtoehtoja ratkaisua ei ole.

Hakemuksen mukaan Lapin liiton hallitus päätti 28.11.2016, että Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavaehdotuksessa Kemihaaran alue osoitetaan merkinnällä vesialue, tekojärvi (W-1 2903) sekä siihen liittyvä voimalaitos energiahuollon kohdemerkinnällä (EN 2276). Lapin liiton tavoitteena on maakuntakaavalla mahdollistaa energia-altaan yksityiskohtaisempi suunnittelu Kemijärven ja Rovaniemen kaupunkien tulvasuojelun toteuttamiseksi. Maakuntakaavassa osoitettavaa vesialuetta sijoittuisi runsaat 5000 hehtaaria Kemihaaran suot- nimiselle Natura 2000 -alueelle.

Samassa yhteydessä Lapin liiton hallitus päätti osoittaa Sallatunturin matkailupalvelujen alueen laajennuksen (RM 1433), joka sijoittuu kokonaisuudessaan Aatsinki – Onkamo Natura-alueelle. Lapin liiton tavoitteena on maakuntakaavalla mahdollistaa Sallatunturin matkailupalvelualueen laajennuksen yksityiskohtaisempi suunnittelu. Laajennus liittyy kiinteästi olemassa olevaan matkailutoimintaan ja mahdollistaa seudun kehittämisen taloudelliset edellytykset.

Hakemusasiakirjoihin liitettyjen Natura 2000 –alueisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa ja niistä annetuissa Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä Lapin ELY-keskus) ja Metsähallituksen lausunnoissa on päädytty johtopäätöksen, että kyseisten aluevarausten mukaisten toimien toteuttaminen tulisi merkittävästi heikentämään kyseisten Natura 2000 –alueiden suojelun perusteena olevia luonnonarvoja.

Lapin liitto on 29.1.2018 ympäristöministeriöön saapuneella sähköpostilla ilmoittanut täydentävänsä hakemustaan Sallatunturin matkailupalvelualueetta koskevan merkinnän osalta.

Ratkaisun lähtökohdat

Sovellettava lainsäädäntö

Luontodirektiivin (92/43/ETY) 6 artiklan 4 kohta:

Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.

Luonnonsuojelulain 66 §:

Viranomais 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 suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000-verkostoon.

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, saadaan lupa kuitenkin myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole.

Jos alueella on luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji, on lisäksi edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituviin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä taikka suunnitelman hyväksymistä tai vahvistamista. Viimeksi mainitussa tapauksessa asiasta on hankittava komission lausunto.

Valtioneuvoston on 2 tai 3 momentin nojalla tekemässään hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävä Natura 2000-verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Toimenpiteiden kustannuksista vastaa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Kustannusvastuuta voidaan kohtuullistaa ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena oleva yleisen edun kannalta pakottava syy.

Tulkintaohjeet ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

EU:n komissio on laatinut luontodirektiivin 6 artiklan tulkinnasta ohjeen (Natura 2000 –alueiden suojelu ja käyttö, Luontodirektiivin 92/42/ETY 6 artiklan soveltamisesta; Euroopan yhteisöt 2000), jonka tarkoituksena on antaa suuntaviivat tiettyjen kyseisessä artiklassa käytettyjen tärkeimpien käsitteiden tulkinnasta. Tulkintaohje kuvastaa komission yksiköiden mielipidettä, eikä ole luonteeltaan sitova.

Vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelusta ohjeessa todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten on ensimmäisessä vaiheessa tutkittava mahdollisuudet turvautua vaihtoehtoihin ratkaisuihin, jotka turvaavat paremmin kyseisen alueen koskemattomuuden. Tällaiset ratkaisut tulisi selvittää osana Natura-alueeseen kohdistuvien vaikutusten arviointia. Niihin voivat kuulua sijaintivaihtoehdot, hankkeen eri muodot tai mittasuhteet taikka vaihtoehtoiset prosessit. Myös ”nollavaihtoehto” olisi otettava huomioon. Vertailussa huomioon otettavat muuttujat ovat luonnonsuojeluun ja alueen koskemattomuuteen sekä ekologisten toimintojen säilyttämiseen liittyviä näkökohtia. Siksi muilla arviointiperusteilla, esimerkiksi taloudellisilla näkökohdilla, ei voida tässä vaiheessa syrjäyttää ekologisia perusteita.

Euroopan tuomioistuin on asiassa C-239/04 katsonut jäsenvaltion toimineen luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan vastaisesti, kun se on toteuttanut hankkeen, vaikka vaikutusten arvioinnin tulokset olivat kielteisiä eikä se ollut osoittanut, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole. Tuomioistuimen ratkaisut on otettava huomioon direktiivien toimeenpanemiseksi säädettyjä kansallisia lakeja sovellettaessa.

Valtioneuvoston päätöksen edellytykset

Edellä olevasta ilmenee, että suunnitelman hyväksymisen mahdollistavan valtioneuvoston päätöksenteko on oikeudellisesti sidottua harkintaa, jonka ensimmäisenä edellytyksenä on muun vaihtoehdon puuttuminen. Asiassa on sen vuoksi ensiksi tutkittava tämän ehdon täyttymistä. Mikäli ensimmäinen edellytys täyttyy, on toiseksi harkittava, onko hankkeen toteuttamiselle olemassa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy. Tämän syyn perusteella tapahtuva hankkeen tai suunnitelman hyväksymisen salliminen edellyttää kolmanneksi vielä Natura 2000 –alueille aiheutuvien heikennysten korvaamista. Kahden viimeksi mainitun edellytyksen tutkiminen ei ole tarpeen, mikäli ensimmäinen edellytys ei täyty, sillä se joka tapauksessa yksinään estäisi hankkeen sallimisen.

Ratkaisu

Valtioneuvosto hylkää luonnonsuojelulain 66 §:n mukaista suunnitelman vahvistamiselle myönteistä päätöstä koskevan hakemuksen Kemihaaran alueen osalta.

Asian ratkaiseminen Sallatunturin matkailupalvelualueen osalta siirretään myöhemmän ajankohtaan. Asian käsittelyä tältä osin jatketaan Lapin liiton täydennettyä hake-
mustaan.

Ratkaisun perustelut

Vaihtoehtojen ratkaisujen tarkastelu Kemihaaran alueen osalta

Maakuntakaavan valmistelussa on Kemihaaran alueen osalta Lapin liiton hakemuksen mukaan tutkittu seuraavia kahta vaihtoehtoista ratkaisua:

- Vesialue ja voimalaitos (W-1 ja EN-merkinnät)
- Luonnonsuojelu / maa- ja metsätalousvaltainen alue (SL/M-merkinnät)

Laadittuihin selvityksiin ja saatuun palautteeseen perustuen maakuntaliiton hallitus on päättänyt, että kaavaehdotuksessa Kemihaaran alue osoitetaan vesialueeksi. Hakemuksen mukaan ainoastaan vesialtaan rakentamisen avulla on mahdollista riittävällä tavalla ratkaista Kemijärven kaupungin ja Rovaniemen tulvasuojelulliset tarpeet. Lisäksi nähdään välttämättömänä, että hanke olisi mahdollista toteuttaa siten, että siitä saatava energiahyöty kattaisi hankkeesta aiheutuvat kustannukset.

Kaavaselostuksessa tulvasuojeluratkaisujen eri vaihtoehtoja on käsitelty kappaleessa 6.15.2 *Tulvasuojelun vaihtoehdot Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa*. Siinä todetaan maakuntakaavaluonnoksessa esitetyn vaihtoehtoisina ratkaisuinä Kemihaaran tekoallas ja Kemijärven varastotilavuuden lisääminen nostamalla hätä-HW tasoa N43 + 150,8 korkeuteen. Liiton hallituksen linjauksen mukaisesti maakuntakaavaehdotukseen on valittu Kemihaaran altaan vaihtoehto. Kemijoen tulvaryhmän tulvariskien hallintasuunnitelmaehdotuksen ensisijaisen priorisoinnin todetaan olevan tulvavesien pidentäminen uudella säännöstelyaltaalla, jolla varaudutaan kerran 250 vuodessa tapahtuvaksi arvioidun tulvan torjumiseen. Lisäksi todetaan tulvaryhmän hylänneen suunnitelman kuulemisvaiheessa vaihtoehtona olleen Kemijärven varastotilavuuden lisäämisen toteuttamiskelvottomana.

Lapin liiton hallitus on 28.11.2016 päättänyt, että Kemihaaran alueen osoittamisesta maakuntakaavaehdotuksessa merkinnällä vesialue, tekojärvi (W-1). Käsiteltävänä olevan hakemuksen liitteenä 1 olevan pöytäkirjaotteen mukaan päätös asiasta on syntynyt äänestämällä ja vastaehdotuksena on ollut altaan pois jättämistä ja alueen merkintää SL-alueeksi koskeva esitys. Hallituksen päätökseen jätettiin pöytäkirjan mukaan vastaavan sisältöinen eriävä mielipide.

Hakemuksen liitteessä 2 (esityksen pääasiallinen sisältö) Lapin liitto kuvaa Kemihaaran alueen alueidenkäyttöratkaisun perusteita seuraavasti. Ainoastaan vesialtaan rakentamisen avulla on mahdollista ratkaista riittävällä tavalla Kemijärven ja Rovaniemen kaupunkien tulvasuojelulliset tarpeet. Lisäksi on nähty välttämättömänä, että hanke olisi mahdollista toteuttaa siten, että siitä saatava energiahyöty kattaisi hankkeesta aiheutuvat kustannukset, jolloin julkista tukea ei tarvita ja hanke on itsessään kannattava. Liitteessä todetaan myös, että maakuntakaavaratkaisulle ei ole löydetävissä toteuttamiskelpoista, vaihtoehtoista ratkaisua.

Lapin liiton teettämässä *Natura-arvioinnissa* (Ramboll Finland Oy 22.12.2015) katsotaan, että aluevaraukselle ei ole vaihtoehtoa, joka olisi teknis-taloudellisesti toteuttamiskelpoinen. Arvioinnin kohdassa 12 *Vaihtoehtojen tarkastelu* tuodaan esiin, että Kemijoen tulvaryhmä on pitänyt neljästä tarkastellusta allasvaihtoehdosta parhaana

vaihtoehtona tilavuudeltaan noin 800 milj. m³ tekoaltaan rakentamista, koska yksin sillä voidaan estää jopa 1/250 tulvan vahingot. Lisäksi altaasta on saatavissa merkittäviä taloudellisia hyötyjä energiantuotannon, työllisyyden ja verotulojen kautta. Arvioinnissa luetellaan myös muut tulvatyöryhmän käsittelemät vaihtoehdot ja esitetään syyt, miksi näistä vaihtoehdoista on luovuttu.

Lapin liitto on pyytänyt laaditusta arvioinnista lausunnot luonnonsuojelulain 65 §:ssä säädetyllä tavalla. Lausunnoissa on otettu vaihtoehtojen tarkasteluun kantaa seuraavasti.

Lapin ELY-keskus toteaa, että vaihtoehtotarkastelussa ei ole huomioitu Kemijoen vesistöalueen tulvariskien hallintasuunnitelmassa tarkasteltuja tulvasuojelun vaihtoehtoja.

ELY-keskus katsoo Kemijoen tulvaryhmän laatimaan tulvasuojelutoimenpiteiden arviointiin viitaten, että tulvasuojelulle Kemijoen vesistöalueella on osoitettu olevan vaihtoehto, joka ei edellytä vesialtaan rakentamista Kemihaaran soiden Natura-alueelle. Näin ollen ELY-keskus katsoo, että suunnitelman hyväksyttävyyys ei täytä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan vaatimuksia vaihtoehdottomuuden osalta.

Metsähallitus kiinnittää ELY-keskuksen tavoin huomiota siihen, että kaava-asiakirjoissa esitetyt vaihtoehtoiset hankekokonaisuudet eivät ole Kemijoen tulvatyöryhmän esittämiä vaihtoehtoja, vaan Kemijoki Oy:n vuonna 2011 laatimassa selvityksessä ”Kemijoen monitoimiallas, allas-vaihtoehdot tulvatorjuntaan” esitetyt vaihtoehdot. Metsähallituksen näkemyksen mukaan vaihtoehto on olemassa Kemijoen vesistöalueen tulvariskien hallintasuunnitelmassa tarkastelluissa vaihtoehdoissa. Hallintasuunnitelman mukaan tulvariskien hallinnan tavoite (1/250a) voidaan saavuttaa Kemihaaran tekoaltaan rakentamisen lisäksi toimenpidetäisyydellä, joka sisältää Kemijärven ylärajan tilapäisen ylityksen, Olkakajärven säännöstelyn ja tulvapenkereiden rakentamisen Rovaniemelle.

Pelkosenniemen kunta katsoo myös, että säännöstelyhankkeelle on olemassa vaihtoehtoja, eikä suojelusta haettavalle poikkeamiselle ole perusteita.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että Natura-arvioinnissa esitetyssä vaihtoehtojen tarkastelussa ei olisi pitänyt esittää jo selvästi lainvastaisia ja siksi toteuttamiskelvottomia vaihtoehtoja. Liitto pitää koskiensuojelulain suojaamia alueita näennäisinä vaihtoehtoina. Liitto katsoo, että mikäli varaudutaan harvinaisiin tulviin (1/100a) kuten muualla Suomessa ja Euroopassa eikä tarkoitushakuisesti erittäin harvinaisiin tulviin (1/250a) tulvasuojeluksi riittää, että Rovaniemelle tehdään alle metrin penkereet tulvaherkille alueille sekä korotetaan Kemijärven patoja. Liitto katsoo, että Kemijärven allas tulisi ottaa mahdolliseksi vaihtoehdoksi ja maakuntakaavan ratkaisuksi.

Kemijoki Oy ei ole lausunnossaan ottanut kantaa vaihtoehtoihin. Yhtiö pitää asianmukaisena arvioinnin näkemystä, jonka mukaan kaavan aluevaraus heikentäisi merkittävästi verkostoon sisällytetyn alueen luonnonarvoja. Lausunnossa pidetään mahdollisuutta talviaikaisen virtaaman lisäämiseen vesiä varastoimalla kotimaisen, uusiutuvan ja päästöttömän vesivoimatuotannon kannalta kannatettavana. Mikäli se katsotaan yhteiskunnan kokonaisedun kannalta hyväksi tavaksi pienentää tulvariskejä, myös yhtiö suhtautuu positiivisesti tällaiseen hankkeeseen. Selvyyden vuoksi yhtiö kuitenkin toteaa, ettei tällainen hanke ole tällä hetkellä *Kemijoki Oy:n* suunnitelmissa.

Pirkko Hyvönen kiinnittää huomiota siihen, että Vuotoksen tekoaltaan rakentaminen katsottiin jo KHO:n ratkaisussa (18.12.2002/3339) vesilain vastaiseksi. Lausunnossa katsotaan, ettei tulvasuojelu ole hyvin harvoin toistuessaan lain tarkoittama pakottava syy ja että tulvan vahinkojen ehkäisyyn on olemassa useita vaihtoehtoja. Energiahyödyn *Hyvönen* katsoo vastaavan hyödyn olevan saatavissa vaihtoehtoisista energiamuodoista.

Metsäkiinteistöyhtymä Keränen, Kostamo, Deschamps arvostelee Natura-arvioinnin laatua monessa suhteessa ja katsoo, ettei siinä esitetty väittämä altaasta teknis-taloudellisesti ainoana toteuttamiskelpoisen vaihtoehtona pidä paikkaansa.

Vesa Kilpelä, Sirkka-Liisa Korkala, Liisa Kurki, Marja-Liisa Lindellin kuolinpesä, Irmeli Luoma-aho, Olli-Pekka Ulkuniemi, Johanna Viljanen ovat kukin erikseen antamissaan lausunnoissa vastustaneet allasta ottamatta kuitenkaan erityisesti kantaa mahdollisiin vaihtoehtoihin.

Pekka Nyman katsoo, että poikkeavan tulvan (1/250 vuodessa) käyttäminen arvioinnissa ei ole perusteltua. Rovaniemen tulvapenkereiden toteuttamista ja Kemijärven tulvapenkereiden korottamista pidetään lausunnossa toteuttamiskelpoisina vaihtoehtoina. *Nyman* katsoo, että muut tulvatorjunnan vaihtoehdot on jätetty pois tarkastelusta ja että ne on otettava huomioon, vaikka tulvaryhmä ei olisikaan niitä huomionut.

Pentti Pyykönen katsoo, että arviointi on puutteellinen mm. siksi, että altaalla on huonontava vaikutus myös läheisten Natura-alueiden linnustoon, mitä ei ole otettu arvioinnissa huomioon. Lausunnossa katsotaan, että tulvatyöryhmän tavoitteet (1/250) ovat ylimitoitettuja ja väärät, tulvasuojelulle on selvitysten mukaan muitakin toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja eikä energiahyöty ole riittävä eikä ehdoton peruste *Kemihaaran* altaalle.

Helena Tiihonen on lausunnossaan, ja sen liitteenä olevissa lukuisissa kaavaprosessin kuluessa antamissaan muistutuksissaan laajasti käsitellyt allashankkeen sekä historiaa että valmistelun viime vaiheita ja arvostellut kaavahankkeen lainmukaisuutta. Lausunnon liitteissä tuodaan lisäksi esiin mm. valitukset KHO:lle MMM:n tulvariskienhallintapäätöksestä,

KHO:n päätökset Vuotoksen altaasta ja Natura –valituksista, Lapin ELY-keskuksen ja Savukosken kunnan eriävät mielipiteet sekä kanteluasiakirjoja eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Tiihonen katsoo, että on vastuutonta viedä allashanketta eteenpäin, kun tulvasuojelulle on olemassa asiantuntijaviranomaisenkin mukaan parempia keinoja kuin esitetty allas, joka voi jopa huonontaa tulvahallintaa. Poikkeusta ei hänen mukaansa voi toteuttaa, koska kyse ei ole erittäin tärkeän yleisen edun mukaisesta pakottavasta hankkeesta, jolle ei ole vaihtoehtoja.

Kemijoen vesistöalueen tulvariskien hallintasuunnitelman (2016 – 2021) valmistelussa on Rovaniemen ja Kemijärven tulvariskialueen osalta tarkasteltu neljän toimenpideyhdistelmän muodostamia vaihtoehtoja (kappale 9.1.5, s. 66 – 68) ryhmiteltynä 1/100a ja 1/250a tavoitetasoihin. Vaihtoehtojen VE1 ja VE2 toimenpiteillä suojaudutaisiin kerran sadassa vuodessa toistuviksi arvioitujen harvinaisten tulvien aiheuttamilta vahingoilta. VE 1 toimenpiteet olisivat Kemijärven ylärajan tilapäinen ylittäminen ja Olkkajärven säännöstelyn tehostaminen. VE2 käsittäisi Kemijärven säännöstelyn nykyisten lupaehtojen mukaisesti, Olkkajärven säännöstelyn tehostamisen ja tulvavapenkereiden rakentamisen Rovaniemelle. Vaihtoehtoilla VE3 ja VE4 suojauduttaisiin kerran 250 vuodessa toistuviksi arvioitujen erittäin harvinaisten tulvien vahingoilta. Vaihtoehto VE3 käsittää vaihtoehdot VE1 ja VE2 yhdessä. Vaihtoehtoon VE4 toimenpiteenä on uuden tekoaltaan rakentamisen Kemijoki Oy:n vuonna 2011 laatiman Kemihaaran allas vaihtoehtoon 1a + 2c mukaisesti.

Vaihtoehtojen arvioinnissa Kemijoen tulvaryhmä on pitänyt vaihtoehtoa VE4 tulvasuojelullisesti ja rahoituksellisesti parhaana vaihtoehtona. Sen on suunnitelmaehdotuksessa katsottu olevan varmin vaihtoehto tavoitteiden saavuttamiseksi ja sen mahdollinen toteuttaja ja rahoittaja ovat tiedossa. Ongelmiksi todetaan pitkät lupaprosessit ja ympäristön muutokset. Suunnitelmassa katsotaan toiseksi parhaana pidetyn VE3:n täyttävän myös tulvaryhmän tavoitteet, mutta aiheuttavan maisemahaittoja ja herättävän vastustusta.

Toimenpiteiden arvioinnin johtopäätöksiä käsittelevästä suunnitelman kappaleesta 9.3 ilmenee, että tulvaryhmä on päättänyt vaihtoehtojen tarkastelun ja kuulemisen jälkeen jättää hallintasuunnitelmasta pois toimenpiteen Kemijärven varastotilavuuden kasvatamisesta. Se oli valmistelun aikana sisältynyt suunnitelmaan toissijaisena toimenpiteenä, mutta poistettiin myöhemmässä käsittelyssä. Kokouspöytäkirjan mukaan sitä pidettiin huonona sen vuoksi, että siinä padotetaan vettä Kemijärven kaupungin tuntumaan ja mahdollisesti siten lisätään siten tulvariskiä. Lisäksi toimenpidettä vastustetaan erityisesti Kemijärvellä. Päätös ei ollut yksimielinen, vaan asiasta äänestettiin Lapin ELY-keskusta edustaneen jäsenen tehtyä ehdotuksen toimenpiteen säilyttämisestä suunnitelmassa.

Ensisijaisena toimenpiteenä suunnitelmassa esitetään tulvavesien pidättämistä vesistöalueella uudella säännöstelyaltaalla tai –altailla. Toimenpidettä tukemaan esitetään rakennettavaksi Rovaniemelle tulvavapenkereet suojaustasoon 1/50a. Tulvavapenkereiden ja Kemijoen säännöstelyn nykyisten lupaehtojen mukaisesti katsotaan yhdessä suojaavan Rovaniemen harvinaisilta tulvilta. Suunnitelmaehdotusta on lopuksi vielä täydennetty

työryhmän ns. sähköpostikokouksessa mm. lisäämällä toimenpiteisiin myös aluehallintoviraston luvalla tapahtuvan Kemijärven hätävarastokapasiteetin käyttäminen poikkeuksellisessa tulvatilanteessa. Hätävarantokapasiteetin, Rovaniemen penkereiden ja tilapäisten rakenteiden avulla suojataan Rovaniemen rakennukset kerran 100 vuodessa toistuvilta tulvilta.

Lapin ELY-keskus ja Savukosken kunta jättivät suunnitelmaan eriävät mielipiteensä. Lapin ELY-keskus katsoi, ettei suunnitelmassa asetetulle asuinrakennusten suojaamisen tavoitetasolle 1/250a ole perusteita ja että se tulisi asettaa tasoon 1/100a. Lisäksi Lapin ELY-keskus katsoi, että Kemijärven varastotilavuuden kasvattaminen -toimenpide tulee palauttaa suunnitelmaan ensisijaiseksi toimenpiteeksi. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan Kemijärven varastotilavuuden kasvattaminen -toimenpiteen poistaminen Kemijoen tulvariskien hallintasuunnitelmasta aiheuttaa tilanteen, jossa tosiasiallinen tulvariskien hallinta vaarantuu ja mahdollisesti estyy kokonaan. Kemijärven varastotilavuuden kasvattaminen -toimenpide on nopeasti toteutettavissa oleva tulvasuojelun toimenpide, jolla on todettu olevan vähäiset haitalliset ympäristövaikutukset, eikä se vaaranna vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista. Toimenpidettä edistetään joka tapauksessa patoturvallisuuslain mukaisena patojen korottamisena, jonka suunnittelu on käynnissä. Patojen korottamisen myötä Kemijärven tulvariski-alue voidaan esittää poistettavaksi tulevissa tulvariskien hallintasuunnitelmissa.

Asian käsittelyn siirtäminen Sallatunturin matkailupalvelualueen laajennuksen osalta

Lapin liitto on 29.1.2018 saapuneella sähköpostilla ilmoittanut täydentävänsä hakemustaan myöhemmin.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu luonnonsuojelulain 66 §:n tarkoittaman valtioneuvoston päätöksen lähtökohdaksi, että hakija haluaa saattaa asian valtioneuvoston ratkaistavaksi. Vastaavasti on katsottava, että hakija voi ennen jo vireillä olevan asian ratkaisua niin halutessaan perua, muuttaa tai täydentää hakemustaan. Näin ollen asian käsittelyä voidaan em. ilmoituksesta johtuen jatkaa vasta liiton toimitettua täydennyksensä hakemukseen.

Johtopäätökset

Kemihaaran alue

Luonnonsuojelulain 66 §:n 2 ja 3 momentin säätämässä menettelyssä on ensimmäiseksi tarkasteltava kysymystä mahdollisista vaihtoehtoisista ratkaisuista. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan muiden vaihtoehtojen puuttuminen on osoitettava ennen kuin sovelletaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 artiklan sisältämää mahdollisuutta suunnitelman hyväksymisestä sen merkittävistä vaikutuksista huolimatta.

Tähän nähden on edellä esitettyjen aineistojen perusteella todettava, ettei muiden vaihtoehtojen puuttumista ole osoitettavissa Kemihaaran aluetta koskevan kaavamer-

kinnän osalta. Maakuntakaavaehdotuksen, tulvasuojelusuunnitelma-asiakirjan ja niihin liittyneiden valmisteluaineistojen ja kannanottojen perusteella on päinvastoin pääteltävissä, että vaihtoehtoisia ratkaisuja on olemassa.

Maakuntakaavan valmistelussa laaditussa Kemihaaran vesialuetta koskevassa Natura 2000 –vaikutusten arvioinnissa tarkastellut vaihtoehtoiset ratkaisut perustuvat Kemi-joki Oy:n Lapin liiton pyynnöstä laatimaan, vuonna 2011 valmistuneeseen selvitykseen, jonka tavoitteeksi oli asetettu tutkia energiantuotannon ja tulvasuojelun yhdistämisen allasvaihtoehtoja. Tarkastelu ei ole tyhjentävä sen vuoksi, että tulvariskien hallinnassa on käytettävissä muitakin toimenpiteitä.

Varsinaisessa, vuonna 2015 valmistuneessa Kemijoen vesistöalueen tulvariskien hallinnan suunnittelussa ja sitä koskevassa päätöksenteossa on ollut esillä myös vaihtoehto pitäytyä kerran 100 vuodessa toteutuvan tulvan torjumiseen asuinrakennuksille, mikä ei edellyttäisi altaita. Kyseinen suunnitelma on hyväksytty maa- ja metsätalousministeriössä tämän vaihtoehdon mukaisten toimenpiteiden osalta. Tämän tavoitetaso on ollut pohjana kaikkien muiden vesistöalueiden suunnitelmissa. Siinäkin tilanteessa, että olisi perustellusti välttämätöntä tavoitella kerran 250 vuodessa toteutuvan tulvan torjuntaa, olisi suunnitelma-asiakirjaan sisältyvän toimenpideyhdistelmien arvioinnin mukaan riittävä hyöty saavutettavissa uuden säännöstelyaltaan sijasta vaihtoehdolla VE3, jolla ei olisi lainkaan Natura 2000 –verkostoon kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia. Tämä käy havainnollisesti ilmi tulvariskien hallintasuunnitelman kappaleen 9.1.5 taulukosta 24 sivulla 67. Myös hallintasuunnitelmasta laaditussa ympäristöselostuksessa on todettu, että Kemijoella on mahdollista muodostaa kaksi vaihtoehtoista toimenpideyhdistelmää tulvasuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sitä seikkaa, että vaihtoehtoon VE3, jolla valmisteluaineiston mukaan myös on katsottu voitavan saavuttaa riittävä tulvasuojelun taso, sisältynyt toimenpide Kemijärven varastotilavuuden kasvattamisesta on päätetty tulvasuojelutyöryhmässä siihen kuulemisaineistossa saadun palautteen vuoksi jättää pois, ei voida pitää perusteluna sille, että vaihtoehto olisi teknisesti tai taloudellisesti toteuttamiskelvoton. Lapin ELY-keskuksen vesitalousasiantuntijana toimivan työryhmän jäsenen eriävän mielipiteen mukaan kyseistä toimenpidettä edistetään joka tapauksessa patoturvallisuuslakiin perustuen. Kemihaaran allasta ei voida näin ollen pitää ainoana vaihtoehtona tulvasuojelun toteuttamiseksi.

Valtioneuvosto on edellä esitetyn johdosta päätenyt hylkäämään hakemuksen Kemihaaran alueen osalta, koska vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumista koskeva edellytys ei asiassa täyty.

Sallatunturin matkailupalvelualueen osalta valtioneuvosto toteaa, että asian käsittelyä siirretään, kunnes Lapin liiton 29.1.2018 ilmoittama hakemuksen täydennys on käytettävissä.

Sovelletut oikeusohjeet:

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 66 § 2 momentti

Muutoksenhaku:

Päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 2018



Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen



Lainsäädäntöneuvos Heikki Korpelainen

LIITE Valitusosoitus

VALITUSOSOITUS

Valitusviranomainen

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallisella valituksella. Valituskirjelmä osoitetaan valitusviranomaiselle ja se on toimitettava valitusajassa korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamoon.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, lauantai, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, jouluaatto tai juhannusaatto, valitusaika jatkuu vielä seuraavana arkipäivänä.

Valituksen sisältö

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta, mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi ja millä perusteilla muutosta vaaditaan
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä.

Valituksen liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanote, johon sisältyy jäljennös valtioneuvoston päätöksestä / ministeriön päätös, johon haetaan muutosta alkuperäisenä tai jäljennöksenä,
- selvitys valitusajan alkamisajankohdasta tai todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi,
- asiamiehen valtakirja, asianajajan ja yleisen oikeusavustajan ei tarvitse esittää valtakirjaa, ellei korkein hallinto-oikeus niin määrää,
- muut asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Valituskirjelmän toimittaminen perille

Valituskirjelmä on toimitettava valitusviranomaiselle valitusajan kuluessa. Valituskirjelmän voi viedä henkilökohtaisesti valittaja tai hänen valtuuttamansa asiamies tai toimittaa lähetin välityksellä. Sen voi omalla vastuulla lähettää myös postitse tai sähköpostilla korkeimman hallinto-oikeu-

den sähköpostiosoitteeseen Muutoksenhakuasiaan liittyvä sähköposti on lähetettävä aina korkeimman hallinto-oikeuden virastosähköpostiin (korkein.hallinto-oikeus(at)oikeus.fi). Postiin valituskirjelmä on jätettävä niin ajoissa, että se ehtii perille valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Virastoaika päättyy kello 16.15. Postin ja sähköpostin käyttäminen on lähettäjän vastuulla.

Valittajalta peritään korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuomioistuinmaksulain (1455/2015) mukainen oikeudenkäyntimaksu, joka 1.1.2016 lukien on 500 euroa. Tuomioistuinmaksulaissa on erikseen säädetty tapauksista, joissa maksua ei peritä.

Korkein hallinto-oikeus

Postiosoite: PL 180, 00131 Helsinki

Käyntiosoite: Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki

sähköpostiosoite: korkein.hallinto-oikeus(at)oikeus.fi, puhelinvaihde: 029 56 40200