

Muutoksenhakukirjelmä

6.2.2023

Korkein hallinto-oikeus
Paasivuorenkatu 3
00530 Helsinki
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

VALITUSLUPAHAKEMUS JA VALITUS HAILUODON JA MANTEREEN VÄLISEN KIIINTEÄN YHTEYDEN RAKENTAMISLUPAA KOSKEVASSA VESITALOUSASIASSA

PÄÄTÖS, JOHON HAETAAN VALITUSLUPAA JA MUUTOSTA

Vaasan hallinto-oikeuden 29.12.2022 antama päätös nro 22/0052/1 (pätös liitteenä).

VALITUSLUVAN HAKIJA JA VALITTAJA

Suomen Luonnonsuojeluliiton Pohjois-Pohjanmaan piiri ry
Kansankatu 53
90100 Oulu
Y-tunnus 0544615-9
pohjois-pohjanmaa@sll.fi

Prosessiosoite:

Kirsi Eskelinen
kirsi.eskelinen@sll.fi

VAATIMUKSET

1. Korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.
2. Vaasan hallinto-oikeuden 29.12.2022 antama päätös nro 22/0052/1 (pätös liitteenä) hylätä valitus kumotaan.
3. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 11.2.2020 antama päätös Nro 6/2020 Dnro PSAVI/1049/2018 (pätös liitteenä), jolla se on myöntänyt Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle luvan pengertien ja kahden sillan rakentamiseen Oulun Riutunkarin ja Hailuodon Huikun väliselle merialueelle Oulun kaupungissa ja Hailuodon kunnassa kumotaan lainvastaisena ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen hakemus hylätään
4. Vaaditaan korvattavaksi valittajille aiheettomat oikeudenkäyntimaksut.

ASIAN KUVAUS

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue on 7.3.2018 aluehallintovirastossa vireille panemassaan ja myöhemmin täydentämässään hakemuksessa pyytänyt lupaa pengertien ja kahden sillan rakentamiselle Oulun Riutunkarista Hailuodon Huikkuun sekä lupaa ryhtyä hankkeen toteuttamista valmisteleviin toimenpiteisiin ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemista. Aluehallintovirasto on 11.2.2020 antamallaan päätöksellä Nro 6/2020 Dnro PSAVI/1049/2018 myöntänyt Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle luvan pengertien ja kahden sillan rakentamiseen. Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjois-Pohjanmaan piiri ry on valittanut aluehallintoviraston päätöksestä ja Vaasan hallinto-oikeus on 29.12.2022 antamallaan päätöksellä nro 22/0052/1 valituksen enemmälti hyläten, muuttanut aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksen 25 ensimmäistä kappaletta. Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjois-Pohjanmaan piiri ry hakee valituslupaa ja valittaa Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisusta hylätä valitus. Vaadimme, että aluehallintoviraston päätös ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös hylätä valitus kumotaan.

1. VALITUSLUPAHAKEMUS

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjois-Pohjanmaan piiri ry (jatkossa Pohjois-Pohjanmaan piiri) pyytää, että korkein hallinto-oikeus myöntää Pohjois-Pohjanmaan piirille luvan hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeuden 29.12.2022 antamaan päätökseen nro 22/0052/1 ja tutkii päätöstä koskevan valituksen (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki, 808/2019) 110 §).

Hallintoprosessilain 111.1 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

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

Katsomme, että valitusluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät tässä tapauksessa.

Valituslupaa pyydetään seuraavilla perusteilla:

- 1) ennakkopäätösperuste (hallintoprosessilaki 111 § 1 mom. 1 k)
- 2) ilmeinen virhe (hallintoprosessilaki 111 § 1 mom. 2 k)

1.1 Valituslupahakemuksen perustelut

1.1.1 Ennakkopäätösperuste

Pintavesimuodostumien tilan heikkeneminen ja tilatavoitteen vaarantuminen

Asia on tärkeää saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi, sillä katsomme, että hanke vaarantaa laadullisten tekijöiden tilaluokan säilymistä ja hyvän tilaluokan saavuttamista Oulun edustan ja Luodonselän

vesimuodostumissa eikä näin ollen vesienhoito- ja merenhoidonsuunnitelmia ole otettu aluehallintoviraston päätöksessä vesilain 3 luvun 6 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla riittävästi huomioon. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (C-461/13, ns. Weser-tuomio) ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (KHO 2017:87 ja 2019:166) on linjattu, että Vesipuidedirektiivin (2000/60/EY) tilatavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia ja viranomaisen ei saa myöntää lupaa sellaiselle hankkeelle, joka voi heikentää vesimuodostuman yksittäistä tilatekijää tai vaarantaa hyvän tilan tavoitteen saavuttamisen.

Vesienhoitoviranomaisen lupa-asian käsittelyssä antaman ja 27.1.2020 päivätyn lausunnon (liite 3) mukaan hankkeen seurauksena Oulun edustan pintavesimuodostuman HyMo-muuttuneisuusluokka alenisi tyydyttävästä välttäväksi. Luodonselän pintavesimuodostuman HyMo-muuttuneisuusluokka alenisi erinomaisesta hyvään/tyydyttävään.

Euroopan unionin tuomioistuin katsoi asiassa C-461/13 (ns. Weser-tuomio) antamansa tuomion kohdassa 69 muun muassa: ”kyseessä on direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu pintavesimuodostuman ”tilan huononeminen” heti, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitetun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan”.

Vesipuidedirektiivin 2000/60/EY liitteessä V luetellut laadulliset tekijät rannikkovesissä ovat:

Biologiset tekijät

Kasviplanktonin koostumus, runsaussuhteet ja biomassa

Muun vesikasvillisuuden koostumus ja runsaussuhteet

Pohjaeläimistön koostumus ja runsaussuhteet

Biologisia tekijöitä tukevat hydrologis-morfologiset tekijät

Morfologiset tekijät

syvyyden vaihtelu

pohjan rakenne ja laatu rannikolla

vuorovesivyöhykkeen rakenne

Vuorovesi

päävirtausten suunta

aaltojen vaikutus

Biologisia tekijöitä tukevat kemialliset ja fysikaalis-kemialliset tekijät

Yleiset tekijät

Näkösyvyys

Lämpöolot

Happitilanne

Suolaisuus

Ravinneolot

Eriyiset pilaavat aineet

Prioriteettiaineiksi määriteltujen aineiden vesimuodostumaan päästämisestä aiheutuva pilaantuminen

Muiden aineiden merkittävästä vesimuodostumaan päästämisestä aiheutuva pilaantuminen

Korkein hallinto-oikeus on Sierilän vesivoimalaitoksen rakennuslupaa koskevassa ratkaisussa KHO:2017:87 todennut muun muassa seuraavaa: ”Mikäli hanke vaarantaa saavutettavissa olevan hyvän tilan ja hyvän

kemiallisen tilan saavuttamisen, lupaa ei vesipuitedirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voida myöntää. Vesilain mukaisessa intressivertailussa tämä tarkoittaa, että hankkeen haitallisia vaikutuksia vesiympäristölle on painotettava siten, että hyödyt eivät ole huomattavia haittoihin verrattuna.

Asiassa on näin ollen arvioitava, vaarantaisiko Sierilän voimalaitoshankkeen toteuttaminen Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai aiheuttaisiko hanke ainakin yhden vesipuitedirektiivin liitteessä V mainitun jokivesistön ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän alenemisen. Näitä osatekijöitä ovat muun muassa biologiset tekijät, vesikasvillisuuden koostumus ja runsaussuhteet, pohjaeläimistön koostumus ja runsaussuhteet, kalaston koostumus, runsaussuhteet ja ikärakenne, biologisia tekijöitä tukevat *hydrologis-morfologiset tekijät*[kursivoitu], hydrologinen järjestelmä (virtauksen määrä ja dynamiikka, yhteys pohjavesimuodostumiin), joen esteettömyys, morfologiset tekijät (joen syvyyden ja leveyden vaihtelu, pohjan rakenne ja laatu sekä rantavyöhykkeen rakenne) ja biologisia tekijöitä tukevat kemialliset ja fysikaalis-kemialliset tekijät”.

Pengertiehanke aiheuttaa siis ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän (HyMo) alenemisen Oulun edustan ja Luodonselän vesimuodostumissa. Luodonselän HyMo-muuttuneisuusluokka saattaa alentua jopa erinomaisesta tyydyttävään. Biologisia tekijöitä tukevat hydrologis-morfologiset tekijät on vesipuitedirektiivin liitteen V mukaan laadullinen tekijä. Korkein hallinto-oikeuskin on Pohjois-Pohjanmaan piirin käsityksen mukaan Sierilä-päätöksessä katsonut biologisia tekijöitä tukevien hydrologis-morfologiset tekijöiden olevan sellainen osatekijä, jonka luokka ei saa alentua. Valitusluvan hakija pitää selvänä, että HyMo-muuttuneisuusluokan aleneminen muodostaa esteen myöntää pengertiehankkeelle lupa vesilain intressivertailun perusteella.

Pohjois-Pohjanmaan piiri toteaa lisäksi, että Aluehallintovirasto on ratkaisussaan katsonut, ettei ”pidä myöskään todennäköisenä, että hankkeesta aiheutuvat hydrologis-morfologiset tai hyvin vähäisiksi arvioidut fysikaalis-kemialliset muutokset vaarantaisivat hyvän ekologisen tilan saavuttamisen Oulun edustan tai Luodonselän vesimuodostumassa siinä tapauksessa, että vesimuodostumiin kohdistuva kuormitus vähenisi vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden mukaisesti ja vesimuodostumat muutoin saavuttaisivat hyvän ekologisen tilan.” Aluehallintoviraston arvio on perustunut oletukseen vesienhoitosuunnitelmien tavoitteiden toteutumisesta, jonka vuoksi jää epävarmuus siitä, vaarantavatko hydrologis-morfologiset ja fysikaalis-kemialliset muutokset hyvän ekologisen tilan saavuttamisen Oulun edustan tai Luodonselän vesimuodostumassa.

Aluehallintovirasto on ottanut ratkaisunsa perusteluissa huomioon vesienhoidon kolmatta kautta varten laaditun kansallisen ohjeistuksen (Pintavesien tilan luokittelu ja arviointiperusteet vesienhoidon kolmannella kaudella, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 37/2019) hydrologis-morfologisen muuttuneisuuden hyödyntämisestä ekologisen tilan arvioinnissa. Kansallisessa ohjeistuksessa on kuitenkin otettu huomioon asian tulkintaan liittyvä tieteellinen epävarmuus.

Asiassa tulee ottaa myös huomioon, että sekä Oulun edustan että Luodonselän tila on ollut trendinomaisessa laskussa. Ekologista tilaa Oulujoen edustalla ja Luodonselällä on arvioitu kolmella vesienhoidon arviointikaudella. Kolmannella arviointikaudella luokat olivat välttävä (Oulun edusta) ja tyydyttävä (Luodonselkä). Toisen arviointikauden luokittelussa Oulujoen edusta luokiteltiin tyydyttävään ja Luodonselkä hyvään. Hanke tulee vaikuttamaan heikentävästi muihinkin pintavesimuodostumien tilaa kuvaaviin laatutekijöihin edellä mainitun HyMo-tekijöiden lisäksi. Pohjaeläimet, kasviplankton, ravinteet ja näkösyvyys tulevat heikentymään sekä Oulun edustan että Luodonselän pintavesimuodostumassa. Lisäksi on otettava huomioon, että pelkästään Matti Leppärannan ”Hailuodon alueen jääeroosio – Jatkoselvitys

2013”-selvitykseen (liite 4) perustava arvio pengertien vaikutuksesta jääeroosioon on virheellinen. Hankkeen jääeroosioarvioinnin tieteellinen epävarmuus on osoitettu tarkemmin Natura 2000 -luontoarvojen merkittävää heikentymistä koskevassa osassa. Virheellinen käsitys hankkeen jääeroosioon aiheuttamista muutoksista luo tieteellistä epävarmuutta myös vesien tilaa koskevaan arviointiin.

Näin ollen katsomme, että aluehallintoviraston päätös, joka perustuu osaltaan kansalliseen ohjeistukseen ja olettaa vesimuodostumaan kohdistuvan kuormituksen pienenemisen, perustuu virheelliseen käsitykseen jääeroosiosta, sisältää epävarmuuksia eikä huomioi riittävällä tavalla Oulun edustan ja Luodonselän tilan negatiivista kehitystä, on vesipuidedirektiivin vastainen ja hanke vaarantaa vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden toteutumisen Oulun edustan ja Luodonselän vesimuodostumissa. Ottaen huomioon unionioikeudelliset velvoitteet ja varovaisuusperiaate katsomme, että hydrologis-morfologiset ja fysikaalis-kemialliset muutokset vesistöissä aiheuttavat kahden pintavesimuodostuman tilan heikkenemisen ja hyvän tilan vaarantumisen, jonka vuoksi vesitalouslupaa hankkeelle ei olisi tullut myöntää.

1.1.2 Ilmeinen virhe

Natura 2000 -luontoarvojen merkittävä heikentyminen

Hanke heikentää luonnonsuojelulain (1096/1996) 66.1 §:n tarkoittamalla tavalla merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi Perämeren saaret (FI1300302) Ojakylänlahti ja Kengänkari (FI1100204), Isomatala-Maasyvänlahti (FI1100203), Säärenperä-Karinkannanmatala (FI1100203) ja Liminganlahti (FI1102200) on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Lupa olisi voitu myöntää vain, jos valtioneuvosto olisi yleisistunnossa päättänyt, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole. Hanke estää luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettun ensisijaisesti suojeltava luontotyyppin (merenrantaniityt) perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävänsä säilyttämisen, joten lisäksi on edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituihin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä.

Perämeren saaret (FI1300302, SAC/SPA)

Jäät liikkuvat säännöllisesti Äijänkumpeleen, Jussinmatalan ja Kolmenkoivunkarin puuttomien luotojen yli. Tämä on todettu vuoden 2009 jääeroosioselvityksessä ”Oulunsalon-Hailuodon välille suunnitellun kiinteän yhteyden ja tuulipuiston rantojen eroosioselvitys 2009” (Oja & Oja 2009, Suomen Luontotieto Oy 39/2009) (liite 5). Samassa selvityksessä on todettu, että suurempien saarten etelä- ja länsirannat olivat jäiden kuluttamia ja osa niistä oli lähes kasvittomia. Vuoden 2011 jääeroosioselvityksessä ”Jääeroosioselvityksen täydentäminen” (Rintamäki toim. 2011) (liite 6) todettiin (s. 41), että ”Maayhteyden pohjoispuolella oleviin luotoihin lounaasta tuleva jääeroosio jää pois (lännen – luoteen suunnasta tuleva jääeroosio säilyy, ja avoimeksi kysymykseksi jää kuinka kriittinen on lounaasta tuleva jääeroosio)”.

Valittaja tietää vuosikymmenien kokemusten ja empiiristen havaintojen perusteella, että lounaasta tuleva jääeroosio on aivan ratkaisevan kriittinen suunnitellun pengertielinjauksen pohjoispuolella olevien luotojen ja saarten kannalta. Lännen-luoteen suunnasta tulevan jääeroosion merkitys etelän-lounaan suunnasta tulevaan jääeroosioon verrattuna on marginaalinen. Lounaispuoliset tuulet ovat olennaisia siksi, että niiden yhteydessä (ja yleensä matalapaineen vallitessa) meriveden korkeus nousee eniten ja tuulet ovat

voimakkaimpia. Tämän takia lounaistuulilla mekaanisen jääeroosion vaikutus on suurinta. Pohjois-itätuulilla merivesi laskee, ja jäitten työntövaikutus jää ulommaksi rannoilta ja kareilta, ja on heikompaa. Liikkuvat jäät kulkevat lauttaväylän poikki etelästä pohjoiseen kohti Natura-alueen luotoja ja saaria yleisesti niin alkutalvella kuin keväälläkin. Pohjoispuolen luodoille ja saarille nousee jäitten työntön todisteena röysiä erittäin usein. Se on nimenomaan mekaanista jääeroosiota. Mekaaninen jääerosio on välttämätön ilmiö Perämeren saarten luontodirektiivin Natura-luontoarvojen perustavanlaatuisen ominaispiirteiden säilymisen kannalta. Pengertie salpasi mekaanisen jääeroosion tehokkaimmin juuri pohjoispuolellaan. Lounaan-etelän suunnasta tulevan mekaanisen jääeroosion poistuminen aiheuttaa puuttomien luotojen ja saarien pensoittumisen ja direktiivin luontotyyppin Ulkosaariston luodot ja saaret suotuisan suojelutason vaarantumisen ja aiheuttaa merkittävää haittaa suojelun perusteena oleville lajeille. Valituskirjelmän liitteenä olevassa Pohjois-Pohjanmaan piirin Natura-vaikutusten arvioinnissa (liite 7) on yksityiskohtainen selvitys Ulkosaariston luodot ja saaret -luontotyyppille sekä muun muassa etelänsuosirille, lapinsirille ja suokukolle aiheutuvista merkittävistä heikennyksistä.

Asian jatkoselvityksessä kävi niin kuin hyvin usein konsultilta tilattaessa käy, tilaaja sai sellaisia tuloksia mitä halusikin. Matti Leppärannan "Hailuodon alueen jääerosio – Jatkoselvitys 2013" -selvityksessä (liite 4) sivulla 17 tehtiin hämmäntävä päätelmä: "Maayhteyden vaikutuksesta jään paineet laskevat hieman lauttaväylän pohjoispuolisilla saarilla lounais- ja etelätuulilla ja tällöin myös niistä suunnasta tuleva jääerosio heikkenee hieman. Lännen ja pohjoisen välisestä sektorista puhaltavien tuulien vallitessa sen sijaan eroosioon ei tule kuin korkeintaan vähäisiä muutoksia. Matalilla luodoilla termomekaaninen eroosio vaikuttaa sekä myös aaltoeroosion rooli on merkittävä. Alueella on selvästi nähtävissä, että puusto alkaa vahvistua, kun luodon korkeus ylittää vedenkorkeuden maksimin. Tämän perusteella *mekaanista jääeroosiota ei voi pitää tärkeänä* [kursivoitu]". Mekaanisen eroosion aliarvointi lauttaväylän ja suunnitellu pengertien pohjoispuolella ilman pengertietä on merkittävä virhe Perämeren saarten luontovaikutusten arvioinnin kannalta. Päätelmän virheellisyys osoitetaan valituslupahakemuksen ja valituksen tekstissä sekä tämän muutoksenhakukirjelmän liitteissä 7-9. Pelkästään Leppärannan 2013 selvitykseen perustuvat virheelliset käsitykset mekaanisesta jääeroosiosta ovat aiheuttaneet samalla tavalla myös muiden edellä mainittujen alueiden Natura-arviointiin.

Jääeroosiovaikutusten jatkoselvitys (Leppäranta 2013) päättyi osittain kumoamaan aiemman jääeroosiotyöryhmän raportin tuloksia (Rintamäki 2011) ilman että tekijä olisi pyytänyt selvityksestään kommentteja muilta työryhmän jäseniltä. Leppäranta ei myöskään yhteisen raportin (Rintamäki 2011) valmisteluvaiheessa tuonut esille sitä, että raportin jään liikkeen mallinnusta koskevat tulokset olisivat puutteellisia. Jatkoselvityksessä oli haastateltu paikallisia asukkaita jääeroosiosta. Olisi olettanut, että Hailuodon ja Liminganlahden rannoilla vuosikymmenien aikana vuosittain useiden viikkojenkin jaksoja maastotöitä ja rantavoimien havainnointia tehneitä jääeroosiotyöryhmän asiantuntijajäseniä olisi myös haastateltu. He olisivat voineet kertoa, että esimerkiksi lauttaväylän pohjoispuolen luodoilla on varsin säännöllistä jäiden kasaantumista luodoille eli röysiintymistä ja eroosiota, jolle nimenomaan lounais- ja eteläpuolen tuulet ovat tärkeitä koska silloin vesi nousee eniten vesimassojen pakkautuessa Perämeren pohjukkaan. Lounaistuulilla mekaanisen jääeroosion vaikutus on suurinta. Tämän vuoksi penkereet vähentäisivät jääeroosiota lauttaväylän ja suunnitellun pengertien pohjoispuolen luodoilla. Pohjois- ja itäpuolen tuulilla merivedenkorkeus yleensä laskee. He olisivat myös voineet todeta, että Hailuodon Isomatalan-Maasyvänlahden alueen rannoilla tapahtuu voimakastakin röysiintymistä ja jääerosio ulottuu ajoittain aina rantametsiin saakka. Kaiken kaikkiaan jatkoselvityksessä (Leppäranta 2013) mekaanisen jääeroosion vaikutus rannoilla arvioitiin varsin vähäiseksi, vaikka esimerkiksi jään liikkeenopeuden pienenemisestä oli saatu Destian jääeroosiotyöryhmän työskentelyssä selkeä tulos, josta keskusteltiin

yhteisymmärryksessä ja joka julkaistiin raportissa (Rintamäki 2011). Jatkoselvitys jätti myös huomiotta ensimmäisen (Oja & Oja 2009) jääeroosioselvityksen, jossa kuvattiin lauttaväylän pohjoispuolen luotoihin ja saariin kohdistuvaa jääeroosiota. Jatkoselvitys (Leppäranta 2013) osin kumosi yhteistyössä Oulun yliopiston ekologien kanssa tehdyn raportin tulokset (Rintamäki, toim. 2011) kiinteän yhteyden rantojen jääeroosiota paikallisesti heikentävistä vaikutuksista. Liitteenä 8 olevassa jääeroosioryhmän asiantuntijajäsenten allekirjoittamassa selvityksessä on kerrottu tarkemmin hankkeen jääeroosion ja jääeroosion vaikutusten arviointiin liittyvistä puutteista.

Valittaja toteaa lisäksi omiin kymmenien vuosien aikana tehtyihin empiiriisiin havaintoihin perustuen, että jäiden liike ja kasaantuminen matalikoille, kareille ja rannoille eli röysiintyminen lauttaväylän kummallakin puolella on lähes jokavuotinen ilmiö, vaikka röysien korkeus, leveys ja pituus vaihtelevat suuresti. "Oulunsalon-Hailuodon välille suunnitellun kiinteän yhteyden ja tuulipuiston rantojen eroosioselvitys 2009" (Oja & Oja 2009) (liite 5)-selvityksessä (s. 6) todettiin: "Lauttaväylän pohjoispuolisista saarista ja luodoista Äijänkumpele, Jussinmatala ja Kolmenkoivunkarin luodot ovat puuttomia ja jäät liikkuvat saarten yli säännöllisesti. Keväällä 2009 kaikkien edellä mainittujen luotojen päälle oli kasaantunut jäärykkyitä. Suurempien saarten etelä- ja länsirannat olivat jäiden kuluttamia ja osa niistä oli lähes kasvittomia. Esim. Laitakarin rannat olivat lähes kasvittomia". Oja & Oja 2009 selvitys tukee valittajan vuosikymmenien omakohtaisia kokemuksia; jäät liikkuvat lauttaväylän pohjoispuolella olevien saarten ja luotojen yli usein ja jäiden liike tapahtuu lounaan-etelän suunnasta. Pengertie tulee estämään lounaan-etelän suunnasta tapahtuvan mekaanisen eroosion Äijänkumpeleen, Jussinmatalan ja Kolmenkoivunkarin luodoilla aiheuttaen merkittävää heikennystä Natura-luontotyypeille ja -lajeille. Liitteenä 9 olevassa valittajan jääeroosioselvityksessä on kerrottu tarkemmin valittajan jääeroosiohavainnoista ja hankkeen jääeroosioselvityksen epäkohdista ja virheistä.

Leppärannan jatkoselvityksessä oleva virheellinen päätelmä mekaanisen jääeroosion vähäisyydestä lauttaväylän ja suunnitellun pengertien pohjoispuolella on vaikuttanut ratkaisevasti aluehallintoviraston ja Vaasan hallinto-oikeuden päätöksentekoon. Päätökset ovat perustuneet täysin virheellisiin käsityksiin jääeroosion nykyisestä laajuudesta ja voimakkuudesta lauttaväylän pohjoispuolella sekä pengertien vaikutuksesta jääeroosion heikkenemiseen. Aluehallintovirasto on todennut päätöksensä sivulla 185, että "Kiinteä yhteys rajoittaa jään liikkumista estämällä jään liikettä pohjoiseen sekä aiheuttamalla kitkavastusta kiinteän yhteyden suuntaisiin liikkeisiin. Tämä heikennys estetään pitämällä auki noin 100 metrin levyistä kaistaa alkutalven aikana kiinteän yhteyden eteläpuolella, tai heikennystä voidaan lieventää pienentämällä kitkaa ja jään lujuutta muulla tavoin kiinteän yhteyden eteläpuolella". Pohjois-Pohjanmaan piiri toteaa, että kaistan aukipitäminen pengertien eteläpuolella ei edes teoriassa voi millään tavalla vaikuttaa jääeroosion heikennykseen pengertien pohjoispuolella.

Aluehallintoviraston päätöksessä ei ole määrätty lainkaan ennallistamistoimenpiteitä Perämeren saaret (FI1300302) -Natura-alueelle. Vakiintuneen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on kieltäydyttävä hyväksymästä suunnitelmaa tai hanketta silloin, kun esiintyy epävarmuutta kyseisen alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä. EU-tuomioistuin on edellyttänyt Natura-luontoarvojen perustavanlaatuisen ominaispiirteiden kestävää säilyttämistä, jotka liittyvät sellaisen luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite oikeuttaa asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon.

Pengertiehanke tulee estämään Ulkosaariston luodot ja saaret ja Merenrantaniityt (ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi) luontotyyppien perustavanlaatuisen ominaispiirteiden kestävän säilyttämisen. Vedenalaiset hiekkasärkät -luontotyyppille aiheutuvia merkittäviä heikennyksiä ei voida sulkea pois. Suojelun perusteena

olevista lajeista hanke tulee aiheuttamaan merkittäviä heikennyksiä etelänsuosirille ja lapinsirille. Suokukolle, pikkutiiralle, lapasotkalle ja merimetsolle aiheutuvia heikentäviä vaikutuksia ei voida sulkea pois Perämeren saarten Natura-alueella. Kasvilajien osalta tässä valitustekstissä viitataan liitteen 7 valittajan Natura-vaikutusten arviointiin. Samassa arvioinnissa on esitetty yksityiskohtaiset perustelut myös edellä mainituille luontotyypeille ja lintulajeille aiheutuvista heikennyksistä.

Pohjois-Pohjanmaan piiri katsoo, että pengertien ja kahden sillan rakentamista Oulun Riutunkarista Hailuodon Huikkuun koskeva vesitaloushanke heikentää merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi Perämeren saaret (FI1300302) on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Hanketta ei olisi saanut hyväksyä luonnonsuojelulain 66.1 § (luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan) perusteella Perämeren saaret (FI1300302) Natura-alueelle, vaan hyväksyminen olisi edellyttänyt harkintaa vaihtoehtoisten ratkaisujen ja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden olemassaolosta ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä luonnonsuojelulain 66.2 § (luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan) mukaisesti. Ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin ollessa kyseessä, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat olisivat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin. Pohjois-Pohjanmaan piiri katsoo edellä esitetyn perusteella, että lupaa pengertiehankeelle ei olisi tullut myöntää, joten Vaasan hallinto-oikeuden ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätökset on kumottava. Pohjois-Pohjanmaan piiri vaatii, että korkein hallinto-oikeus hylkää Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen vesilupahakemuksen.

Ojakylänlahti ja Kengänkari (FI1100204, SAC/SPA)

Aluehallintoviraston päätöksessä ei ole määrätty ennallistamistoimenpiteitä myöskään Ojakylänlahti ja Kengänkarin Natura-alueille. Hankkeesta aiheutuu merkittäviä heikentäviä vaikutuksia alueen Natura-luontoarvoille. Tämän Natura-alueen vaikutusarviointi toimitetaan mahdollisimman pian ja valmisteilla olevan arvion mukaan hanke aiheuttaa tälläkin kohteella merkittäviä heikentäviä Natura-vaikutuksia Kengänkarin ja Kaarannokan välillä.

Muut Natura-alueet

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri toteaa aluksi, että pengertiehanke aiheuttaa luonnonsuojelulain 66.1 §:ssä kiellettyä Natura-luontoarvojen merkittävää heikentymistä myös Isomatalan–Maasyvänlahden (FI1100203, SAC/SPA), Saarenperä-Karinkannanmatalan (FI1100203, SAC/SPA) ja Liminganlahden (FI1102200, SAC/SPA) alueilla. Näille alueille on määrätty lieventämistoimenpiteitä ja ne käsitellään tässä yhdessä.

Ympäristöministeriö katsoi 24.2.2014 antamassaan lausunnossa, että Isomatalan–Maasyvänlahden, Saarenperä-Karinkannanmatalan ja Liminganlahden Natura-alueiden osalta, että merkittävien Natura-luontoarvojen heikentymisen estämiseksi tarvitaan lieventäviä toimenpiteitä. Ympäristöministeriö katsoi, että ”lausuntopyynnön liitteenä olevan aineiston perusteella on osayleiskaavan käsittelyn kannalta katsottavissa, että ottaen huomioon arvioinnissa esiin tuodut lieventämistoimet pengertie on toteutettavissa tavalla, joka ei vaikuta merkittävän kielteisesti hankkeen vaikutuspiirissä olevien Natura 2000 —alueiden suojelutavoitteisiin. Tämä kuitenkin edellyttää, että vaikutusten arvioinnissa esitetyt lieventämistoimenpiteet otetaan käyttöön hankkeen vaatimien päätösten ja lupien käsittelyssä”.

Lieventävien toimenpiteiden käsitettä ei ole määritelty luontodirektiivissä. Komission tiedonannossa 21.11.2018 C(2018) 7621 on ohjeistettu lieventävistä toimenpiteistä:

“Jotta toimivaltainen viranomais kykenisi päättämään, ovatko lieventävät toimenpiteet riittäviä poistamaan suunnitelman tai hankkeen mahdolliset haitalliset vaikutukset alueeseen (ja varmistamaan, että toimenpiteillä ei tahattomasti aiheuteta muita haitallisia vaikutuksia kyseisille lajeille ja luontotyypeille), jokainen lieventävä toimenpide on kuvattava yksityiskohtaisesti ja on esitettävä tieteelliseen näyttöön perustuva selostus siitä, miten toimenpiteellä poistetaan havaitut haitalliset vaikutukset tai vähennetään niitä. Tämän lisäksi olisi ilmoitettava, miten ja milloin toimenpiteet toteutetaan ja kuka ne toteuttaa ja millaisia järjestelyjä otetaan käyttöön toimenpiteiden vaikuttavuuden seuraamiseksi ja tarvittavien korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Asiassa C-142/16 (37–45 kohta) on niin ikään tuotu esiin, että lopullisten tietojen tulee olla käytettävissä luvan antamishetkellä”.

Aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksen 14 mukaan “Luvan saajan on toteutettava tämän päätöksen kertoelmaosassa kohdassa ”Toimenpiteet menetysten ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi sekä vesistön käytön turvaaminen” mainitut, hakemuksessa esitetyt toimenpiteet”. Niin sanotuilla lieventämistoimenpiteillä (tai -toimilla) pyritään kertoelmaosan mukaan estämään jääeroosion heikkenemisen vaikutukset Natura-alueiden luontotyyppeihin Itämeren hiekkarannat, Ulkosaariston luodot ja saaret sekä merenrantaniityt sekä näillä luontotyypeillä esiintyvään lajistoon. Kulloinkin toteutettavat lieventämistoimet suunnitellaan ja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä ympäristöviranomaisen kanssa ja toimenpiteiden kohdistaminen sovitaan vuosittain.

Valituskirjelmän liitteessä 7 on todistettu yksityiskohtaisesti aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksissä hyväksytyjen lieventämistoimenpiteiden hyödyttömyys Natura-luontoarvojen säilyttämisen kannalta. Mainitussa liitteessä on osoitettu Natura-alue-, luontotyyppi- ja lajikohtaisesti, miksi merkittävää heikentymistä ei voida vähentää hyväksytyillä lieventämistoimilla. Yleisesti lieventämistoimenpiteistä voidaan todeta, että ainoa päätöksessä määrätty lieventämistoimenpide on lauttaväylän aukipito jään paksuuden ollessa 15-30 cm. Kaikki muut jäävät luvanhaltijan (Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus) "ympäristöviranomaisen" (Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus) välisen sopimuksen varaan. Liitteenä olevassa Oja & Oja 2009 eroosioselvityksen sivulla 5 on todettu, että Liminganlahden Natura-alueeseen kuuluvalla Riutunkarin ja Nenännokan välisellä alueella Riutunkarin maapenger on todennäköisesti osasyynä Riutunkainalon liettymiseen. Riutunkarin noin 300 m pitkä maapenger on rakennettu Hailuodon lauttaa varten mantereen puoleiseen päähän. Hankkeen virallisiin selvityksiin kuuluvan selvityksen sivulla 5 on todettu lisäksi: “Maapenger suojaa aluetta tehokkaasti ja vain lounaismyrskyllä alueelle kohdistuu hieman korkeampi aaltovaikutus. Riutunkarin maapenkereestä sekä osittain vesialueen mataluudesta johtuen jääeroosio ei pääse vaikuttamaan alueelle”.

Oja & Oja 2009 eroosioselvitys ei ole mukana lupahakemusaineistossa, joten sen havainnot ja johtopäätökset eivät ole olleet aluehallintoviraston eikä hallinto-oikeuden käytettävissä. Valittaja toteaa, että selvitys osoittaa, että lauttaväylän aukipito ei ole estänyt lyhyenkään maapenkereen haitallista vaikutusta Liminganlahden Natura-alueeseen. Valittajan omat vuosikymmenten aikana tekemät havainnot tukevat Oja & oja 2009 johtopäätöstä.

Muita toimenpiteitä toteutetaan tarvittaessa seuranta-alueilla ja niistä sovitaan tarkkailutulosten perusteella, mikäli tarkkailu osoittaa jääeroosion heikentymistä. Seuranta-alueet eivät koske Natura-alueiden koko rantavyöhykkeen pituutta, jossa jääeroosiota esiintyy. Seuranta-alueet on esitetty vesilupahakemuksen liitteenä 13 olevan tarkkailuohjelman sivulla 7 kuvassa 1. Esimerkiksi Isomatalan–

Maasyvänlahden Natura-alueeseen kuuluva Riisinnokka ei kuulu seuranta-alueeseen. Liitteenä olevan jääeroosioarvioinnin kuvassa 3 näkyy Riisinnokan kärjessä rannalle työntyneitä jäitä ja jäiden kaatamaa metsää. Kuva on otettu 25.1.2019. Vastaavasti seuranta-alueiden ulkopuolelle jäänyt huomattava määrä Natura-alueiden rantaviivaa, jossa jääeroosio on nykyään voimakasta.

Niin sanotuista lieventämistoimenpiteistä päätetään yhteistyössä luvanhaltijan ja “ympäristöviranomaisen” kanssa. Toimenpiteitä ei siis alisteta esimerkiksi luonnonsuojelun valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi, vaan niistä sovitaan yhdenvertaisina neuvottelukumppaneina. Päätöksen mukaan jää epäselväksi mitä tällä ympäristöviranomaisella tarkoitetaan. Jos sillä viitataan Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat-vastuualueeseen, joka toimii saman johtajan alaisuudessa kuin luvanhaltija, niin onko neuvottelukumppani luonnonsuojelun valvontaviranomainen vai vesilain valvontaviranomainen. Sopimusvapauden periaatteisiin kuuluu oikeus päättää tekeekö sopimusta, vai jättääkö sopimuksen tekemättä.

Tarkkailutulosten perusteella on mahdotonta erottaa pengertien vaikutusta jääeroosion luontaisesta vaihtelusta. Jääeroosion voimakkuus vaihtelee pengertien vaikutusalueen eri kohdissa jää-, tuuli- ja vedenkorkeusolosuhteiden mukaan. Jääeroosion heikkeneminen näkyy rantavyöhykkeessä viiveellä ja haitallinen kehitys voi olla hidastakin. Yhtenä osoituksena tarkkailuohjelman perustavanlaatuisista puutteista on se, että ohjelma oli alun perin määräaikainen ja kestoaltaan vain kahdeksan vuotta (2019-2027). Asiaan saatiin hallinto-oikeus käsittelyssä pieni parannus, kun hallinto-oikeus edellytti tarkkailun jatkamista koskevan suunnitelman toimitamista ELY-keskukselle. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan: “ELY-keskus voi hakijan esityksestä päättää, että tarkkailu lopetetaan siinä vaiheessa, kun hankkeen ja luvassa määrättyjen lieventämistoimenpiteiden vaikutusten voidaan arvioida tarkkailuista saatavien tulosten perusteella vakiintuneen”. Valittaja katsoo edellä kerrottuun ja liitteenä olevaan Natura-vaikutusten arviointiin viitaten, että lieventämistoimenpiteiden vaikutus ei tule koskaan alkamaankaan. Vaikka alkaisikin, vaikutus ei tule koskaan vakiintumaan ilman että lieventämistoimenpiteitä jatketaan. Hankkeen Natura-arvioinnissa on yksiselitteisesti todettu, että pengertie tulee aiheuttamaan merkittävää heikennystä Natura-luontoarvoihin. EU-tuomioistuimien on edellyttänyt Natura-luontoarvojen perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävästä säilyttämisestä. Pengertietä tuskin tullaan purkamaan, vaikka tarkkailutulokset osoittaisivat Natura-arvojen merkittävää heikentymistä. Ajatus siitä, että lieventämistoimet voitaisiin kymmenen vuoden jälkeen lopettaa (niin kuin hallinto-oikeus on päättänyt) sillä perusteella, että lieventämistoimenpiteiden vaikutukset olisivat jollain ihmeellisellä tavalla vakiintuneet, on täysin mahdoton.

Pohjois-Pohjanmaan piiri katsoo, edellä ja liitteessä Natura-vaikutusten arviointi esitetyn perusteella, että lieventäviä toimenpiteitä ei ole kuvattu yksityiskohtaisesti ja eikä ole esitetty tieteelliseen näyttöön perustuvaa selostusta siitä, miten toimenpiteellä poistetaan havaitut haitalliset vaikutukset tai vähennetään niitä. Ei ole ilmoitettu, miten ja milloin lieventämistoimenpiteet toteutetaan ja kuka ne toteuttaa. Ei ole myöskään ilmoitettu riittävällä tarkkuudella millaisia järjestelyjä otetaan käyttöön tarvittavien korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Lopullisia tietoja ei ole ollut käytettävissä luvan antamishetkellä. Pohjois-Pohjanmaan piirin Natura-vaikutusten arvioinnissa (liite 7) on esitetty luontotyyppi- ja lajikohtaisesti perustelut, miksi hyväksytyt lieventämistoimenpiteet eivät ole riittäviä merkittävien Natura-luontoarvojen heikennyksen estämiseksi.

Yhteenveto Natura 2000 -luontoarvojen merkittävästä heikentymisestä

Luonnonsuojelulain 65.1 § perusteella tehtyä arviointia ei voida pitää EU-tuomioistuimen kannanottojen mukaan asianmukaisena, jos siinä on aukkoja ja jos siinä ei ole täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voitaisiin hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen töiden vaikutuksista asianomaiseen suojelualueeseen. Tehty Natura-arviointi ei täytä luonnonsuojelulain 65.1 § vaatimuksia, koska se perustuu virheellisiin käsityksiin nykyisestä jääeroosion vaikutuksista neljällä Natura-alueella ja virheellisiin käsityksiin pengertien vaikutuksesta jääeroosioon. Natura-arvioinnissa on esitetty Natura-luontoarvojen kannalta hyödyttömiä lieventämistoimenpiteitä.

Edellä ja liitteissä 7-9 on perustellusti osoitettu, että jääeroosion mekaniikan ja sen vaikutusten arviointi alueen poikkeuksellisen monimuotoiseen luontoon on virheellinen. Virheellinen jääeroosion mallinnus on johtanut virheellisiin lähtöoletuksiin ja virheelliseen johtopäätökseen Natura-arvioinnissa. Hallinto-oikeus on aliarvioinut jääeroosion vähenemisestä johtuvia haitallisia vaikutuksia Liminganlahden, Ojakylänlahden ja Kengänkarin, Perämeren saarten ja Isomatalan–Maasyvänlahden Natura-alueiden luontoarvoihin.

Natura-vaikutusten arviointiin liittyy edellä kuvatulla tavalla merkittävää epävarmuutta. Arvioinnin perusteella ei voida sulkea pois elinympäristöjen sellaisen heikentymisen tai sellaisten lajeille aiheutuvien häiriöiden todennäköisyys tai vaara, joilla voi olla merkittävä vaikutus Natura-luontoarvoihin.

Pohjois-Pohjanmaan piiri katsoo, että hankkeesta heikentää merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi Perämeren saaret (FI1300302), Ojakylänlahti ja Kengänkari (FI1100204), Isomatalan–Maasyvänlahti (FI1100203), Saarenperä-Karinkannamatala (FI1100203) ja Liminganlahti (FI1102200) on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Luonnonsuojelulaki, EU-oikeuden tulkintavaikutus ja ympäristöoikeuden yleinen varovaisuusperiaate huomioon ottaen aluehallintovirasto ei olisi saanut myöntää hankkeelle lupaa. Luvan myöntäminen olisi edellyttänyt luonnonsuojelulain 66.2 § mukaisen valtioneuvoston päätöksen.

Valitusluvan hakija näkee edellä kuvatulla Natura-asialla myös ennakkopäätösarvoa ja viittaa hankkeen Natura-vaikutusten arvioinnin ja Natura-vaikutusten osalta myös hallintoprosessilain 111.1 § 1 kohtaan. Olisi tärkeää saada oikeuskäytäntöä ohjaava päätös muun muassa siitä lieventämistoimenpiteiltä vaadittavalta täsmällisyysdeltä.

Päätös on luonnonsuojelulain 39 § rauhoitussäännösten vastainen

Luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin rauhoitussäännöksen mukaan kiellettyä on muun ohella momentin 2 kohdassa tarkoitettu pesien tahallinen vahingoittaminen ja momentin 3 kohdassa tarkoitettu rauhoitettujen eläinten tahallinen häiritseminen. Mainituilla säännöksillä on pantu täytäntöön muun ohella Euroopan unionin lintudirektiivin 5 artiklan b ja d kohta.

Suunnitellun pengertien pohjoispuolella on useita merkittäviä lintujen pesimäluotoja. Esimerkiksi Äijänkumpeleen (/Äijänkumpale) puuttomalla luodolla noin 3,5 km suunnitellusta pengertiinjauksesta pohjoiseen on yksi kolmesta Perämeren Suomen puoleisen alueen ja yksi kahdesta Natura-alueella sijaitseva merimetsokolonioista. Monena vuotena kolonia on Perämeren Suomen puolen suurin. Äijänkumpale kuuluu Perämeren saaret (FI1300302) -Natura-alueeseen. Puolet Perämeren saarten Natura-alueen merimetsan pesimäkannasta on Äijänkumpeleella. Tiira-havainto järjestelmän mukaan saarella on vuodesta 2010 lähtien pesinyt enimmillään yli 200 merimetsoparia ja lintuja on enimmillään laskettu yli

1000 yksilöä. Äijänkumpele sijaitsee lupahakemuksen liitteen 7 vaikutusalueella, vaikka vaikutusalue on arvioitu lupahakemuksessa liian pieneksi.

Hakijan jääeroosioselvityksessä (liite) ja alla kohdassa Natura 2000 -luontoarvojen merkittävä heikentyminen on todistettu, että aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus ovat arvioineet pahasti väärin etelän-lounaan suunnasta tulevan mekaanisen jääeroosion nykyisen toistuvuuden ja voimakkuuden lauttaväylän pohjoispuolella. Pengertien rakentamisen myötä jäiden liike lauttaväylän pohjoispuolen luodoille etelän-lounaan suunnasta poistuu. Tästä on väistämättömänä seurauksena luotojen pensoittuminen ja pesivän lintukannan taantuminen. Perämeren saarten Natura-alueelle ei ole määrätty aluehallintoviraston päätöksessä mitään lieventämistoimenpiteitä.

Pengertien rakentaminen vahingoittaisi Äijänkumpeleella jopa 200 merimetson pesää, koska jääeroosion katoaminen etelänpuoleisilla tuulilla pengertien takia aloittaisi pesäpaikkojen pensoittumisen asumakelvottomiksi. Luodolla on lisäksi pesimä- tai pesintään viittaavia havaintoja karikukosta (EN), viimeisin vuodelta 2022, merilokista (VU), harmaalokista (VU) ja isokoskelosta (NT) sekä Perämerellä harvinaisesta haahkasta (EN). Pengertien rakentaminen vahingoittaisi yhtälailla näiden lajien pesiä ja pesimismahdollisuuksia.

Valittaja viittaa korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen KHO:2022:37, jossa katsottiin, että pengertien rakentamisesta aiheutuisi vahinkoa ainakin harmaahaikaran ja merimetson pesille. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjä pesiä ja pesintää suojaavia rauhoitussäännöksiä on vastaavasti perusteltua tulkita siten, ettei lintukolonioiden lisääntymisolosuhteita saa heikentää häiritsemällä lintuja niiden lisääntymisaikana tai vahingoittamalla niiden pesiä taikka muuttamalla alueen olosuhteita muulla tavoin niin, että pesien myöhempi käyttö estyy.

Lauttaväylän pohjoispuolen luotojen jääerosion väheneminen etelän suunnasta aiheuttaa Äijänkumpelella väistämättä sellaisen olosuhteiden muutoksen, että merimetson, merilokin, harmaalokin ja isokoskelon pesien käyttö estyy luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoittamalla tavalla. Edellä mainittujen lajien pesien vahingoittamiseen Äijänkumpeleen luodolla tarvitaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämä luonnonsuojelulain 48 § mukainen poikkeamislupa. Vesilain mukaista lupaa pengertien rakentamiselle ei olisi tullut myöntää ennen kuin lain vaatima poikkeamislupa on saatu.

2. VALITUS VAASAN-HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ NRO 22/0052/1

2.1 Vaatimukset

Pohjois-Pohjanmaan piiri (valittaja) vaatii, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös hylätä valitus ja aluehallintoviraston päätös kumotaan sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen hakemus pengertien ja kahden sillan rakentamiseksi Oulun Riutunkarin ja Hailuodon Huikun väliselle merialueelle Oulun kaupungissa ja Hailuodon kunnassa hylätään.

2.2 Vaatimusten perustelut

2.2.1 Natura 2000 -luontoarvojen merkittävä heikentyminen

Hanke heikentää luonnonsuojelulain (1096/1996) 66.1 §:n tarkoittamalla tavalla merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi Perämeren saaret (FI1300302) Ojakylänlahti ja Kengänkari (FI1100204), Isomatala-Maasyvänlahti (FI1100203), Säärenperä-Karinkannanmatala (FI1100203) ja Liminganlahti (FI1102200) on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Lupa olisi voitu myöntää vain, jos valtioneuvosto olisi yleisistunnossa päättänyt, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole. Hanke estää luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettua ensisijaisesti suojeltava luontotyyppiä (merenrantaniityt) perustavanlaatuisen ominaispiirteiden kestävän säilyttämisen, joten lisäksi on edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituihin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä.

Perämeren saaret (FI1300302, SAC/SPA)

Jäät liikkuvat säännöllisesti Äijänkumpeleen, Jussinmatalan ja Kolmenkoivunkarin puuttomien luotojen yli. Tämä on todettu vuoden 2009 jääeroosioselvityksessä "Oulunsalon-Hailuodon välille suunnitellun kiinteän yhteyden ja tuulipuiston rantojen eroosioselvitys 2009" (Oja & Oja 2009, Suomen Luontotieto Oy 39/2009) (liite 5). Samassa selvityksessä on todettu, että suurempien saarten etelä- ja länsirannat olivat jäiden kuluttamia ja osa niistä oli lähes kasvittomia. Vuoden 2011 jääeroosioselvityksessä "Jääeroosioselvityksen täydentäminen" (Rintamäki toim. 2011) (liite 6) todettiin (s. 41), että "Maayhteyden pohjoispuolella oleviin luotoihin lounaasta tuleva jääeroosio jää pois (lännen – luoteen suunnasta tuleva jääeroosio säilyy, ja avoimeksi kysymykseksi jää kuinka kriittinen on lounaasta tuleva jääeroosio)".

Valittaja tietää vuosikymmenien kokemusten ja empiiristen havaintojen perusteella, että lounaasta tuleva jääeroosio on aivan ratkaisevan kriittinen suunnitellun pengertielinjauksen pohjoispuolella olevien luotojen ja saarten kannalta. Lännen-luoteen suunnasta tulevan jääeroosion merkitys etelän-lounaan suunnasta tulevaan jääerosioon verrattuna on marginaalinen. Lounaispuoliset tuulet ovat olennaisia siksi, että niiden yhteydessä (ja yleensä matalapaineen vallitessa) meriveden korkeus nousee eniten ja tuulet ovat voimakkaimpia. Tämän takia lounaistuulilla mekaanisen jääeroosion vaikutus on suurinta. Pohjois-itätuulilla merivesi laskee, ja jättien työntövaikutus jää ulommaksi rannoilta ja kareilta, ja on heikompaa. Liikkuvat jäät kulkevat lauttaväylän poikki etelästä pohjoiseen kohti Natura-alueen luotoja ja saaria yleisesti niin alkutalvella kuin keväälläkin. Pohjoispuolen luodoille ja saarille nousee jättien työntö todisteena röysiä erittäin usein. Se on nimenomaan mekaanista jääeroosiota. Mekaaninen jääeroosio on välttämätön ilmiö Perämeren saarten luontodirektiivin Natura-luontoarvojen perustavanlaatuisen ominaispiirteiden

säilymisen kannalta. Pengertie salpasi mekaanisen jääeroosion tehokkaimmin juuri pohjoispuolellaan. Lounaan-etelän suunnasta tulevan mekaanisen jääeroosion poistuminen aiheuttaa puuttomien luotojen ja saarien pensoittumisen ja direktiivin luontotyyppin Ulkosaariston luodot ja saaret suotuisan suojelutason vaarantumisen ja aiheuttaa merkittävää haittaa suojelun perusteena oleville lajeille. Valituskirjelmän liitteenä olevassa Pohjois-Pohjanmaan piirin Natura-vaikutusten arvioinnissa (liite 7) on yksityiskohtainen selvitys Ulkosaariston luodot ja saaret -luontotyyppille sekä muun muassa etelänsuosirille, lapinsirille ja suokukolle aiheutuvista merkittävistä heikennyksistä.

Asian jatkoselvityksessä kävi niin kuin hyvin usein konsultilta tilattaessa käy, tilaaja sai sellaisia tuloksia mitä halusikin. Matti Leppärannan "Hailuodon alueen jääeroosio – Jatkoselvitys 2013" -selvityksessä (liite 4) sivulla 17 tehtiin hämmäntävä päätelmä: "Maayhteyden vaikutuksesta jään paineet laskevat hieman lauttaväylän pohjoispuolisilla saarilla lounais- ja etelätuulilla ja tällöin myös niistä suunnista tuleva jääeroosio heikkenee hieman. Lännen ja pohjoisen välisestä sektorista puhaltavien tuulien vallitessa sen sijaan eroosioon ei tule kuin korkeintaan vähäisiä muutoksia. Matalilla luodoilla termomekaaninen eroosio vaikuttaa sekä myös aaltoeroosion rooli on merkittävä. Alueella on selvästi nähtävissä, että puusto alkaa vahvistua, kun luodon korkeus ylittää vedenkorkeuden maksimin. Tämän perusteella *mekaanista jääeroosiota ei voi pitää tärkeänä* [kursivoitu]". Mekaanisen eroosion aliarvointi lauttaväylän ja suunnitellun pengertien pohjoispuolella ilman pengertietä on merkittävä virhe Perämeren saarten luontovaikutusten arvioinnin kannalta. Päätelmän virheellisyys osoitetaan valituslupahakemuksen ja valituksen tekstissä sekä tämän muutoksenhakukirjelmän liitteissä 7-9. Pelkästään Leppärannan 2013 selvitykseen perustuvat virheelliset käsitykset mekaanisesta jääeroosiosta ovat aiheuttaneet samalla tavalla myös muiden edellä mainittujen alueiden Natura-arviointiin.

Jääeroosiovaikutusten jatkoselvitys (Leppäranta 2013) päättyi osittain kumoamaan aiemman jääeroosiotyöryhmän raportin tuloksia (Rintamäki 2011) ilman että tekijä olisi pyytänyt selvityksestään kommentteja muilta työryhmän jäseniltä. Leppäranta ei myöskään yhteisen raportin (Rintamäki 2011) valmisteluvaiheessa tuonut esille sitä, että raportin jään liikkeiden mallinnusta koskevat tulokset olisivat puutteellisia. Jatkoselvityksessä oli haastateltu paikallisia asukkaita jääeroosiosta. Olisi olettanut, että Hailuodon ja Liminganlahden rannoilla vuosikymmenien aikana vuosittain useiden viikkojenkin jaksoja maastotöitä ja rantavoimien havainnointia tehneitä jääeroosiotyöryhmän asiantuntijajäseniä olisi myös haastateltu. He olisivat voineet kertoa, että esimerkiksi lauttaväylän pohjoispuolen luodoilla on varsin säännöllistä jäiden kasaantumista luodoille eli röysiintymistä ja eroosiota, jolle nimenomaan lounais- ja eteläpuolen tuulet ovat tärkeitä koska silloin vesi nousee eniten vesimassojen pakkautuessa Perämeren pohjukkaan. Lounaistuulilla mekaanisen jääeroosion vaikutus on suurinta. Tämän vuoksi penkereet vähentäisivät jääeroosiota lauttaväylän ja suunnitellun pengertien pohjoispuolen luodoilla. Pohjois- ja itäpuolen tuulilla merivedenkorkeus yleensä laskee. He olisivat myös voineet todeta, että Hailuodon Isomatalan-Maasyvänlahden alueen rannoilla tapahtuu voimakastakin röysiintymistä ja jääeroosio ulottuu ajoittain aina rantametsiin saakka. Kaiken kaikkiaan jatkoselvityksessä (Leppäranta 2013) mekaanisen jääeroosion vaikutus rannoilla arvioitiin varsin vähäiseksi, vaikka esimerkiksi jään liikkeenopeuden pienenemisestä oli saatu Destian jääeroosiotyöryhmän työskentelyssä selkeä tulos, josta keskusteltiin yhteisymmärryksessä ja joka julkaistiin raportissa (Rintamäki 2011). Jatkoselvitys jätti myös huomiotta ensimmäisen (Oja & Oja 2009) jääeroosioselvityksen, jossa kuvattiin lauttaväylän pohjoispuolen luotoihin ja saariin kohdistuvaa jääeroosiota. Jatkoselvitys (Leppäranta 2013) osin kumosi yhteistyössä Oulun yliopiston ekologien kanssa tehdyn raportin tulokset (Rintamäki, toim. 2011) kiinteän yhteyden rantojen jääeroosiota paikallisesti heikentävistä vaikutuksista. Liitteenä 8 olevassa jääeroosiotyöryhmän asiantuntijajäsenten

allekirjoittamassa selvityksessä on kerrottu tarkemmin hankkeen jääeroosion ja jääeroosion vaikutusten arviointiin liittyvistä puutteista.

Valittaja toteaa lisäksi omiin kymmenien vuosien aikana tehtyihin empiiriisiin havaintoihin perustuen, että jäiden liike ja kasaantuminen matalikoille, kareille ja rannoille eli röysiintyminen lauttaväylän kummallakin puolella on lähes jokavuotinen ilmiö, vaikka röysien korkeus, leveys ja pituus vaihtelevat suuresti. "Oulunsalon-Hailuodon välille suunnitellun kiinteän yhteyden ja tuulipuiston rantojen eroosioselvitys 2009" (Oja & Oja 2009) (liite 5)-selvityksessä (s. 6) todettiin: "Lauttaväylän pohjoispuolisista saarista ja luodoista Äijänkumpele, Jussinmatala ja Kolmenkoivunkarin luodot ovat puuttomia ja jäät liikkuvat saarten yli säännöllisesti. Keväällä 2009 kaikkien edellä mainittujen luotojen päälle oli kasaantunut jäärykkyitä. Suurempien saarten etelä- ja länsirannat olivat jäiden kuluttamia ja osa niistä oli lähes kasvittomia. Esim. Laitakaran rannat olivat lähes kasvittomia". Oja & Oja 2009 selvitys tukee valittajan vuosikymmenien omakohtaisia kokemuksia; jäät liikkuvat lauttaväylän pohjoispuolella olevien saarten ja luotojen yli usein ja jäiden liike tapahtuu lounaan-etelän suunnasta. Pengertie tulee estämään lounaan-etelän suunnasta tapahtuvan mekaanisen eroosion Äijänkumpeleen, Jussinmatalan ja Kolmenkoivunkarin luodoilla aiheuttaen merkittävää heikennystä Natura-luontotyypeille ja -lajeille. Liitteenä 9 olevassa valittajan jääeroosioselvityksessä on kerrottu tarkemmin valittajan jääeroosiohavainnoista ja hankkeen jääeroosioselvityksen epäkohdista ja virheistä.

Leppärannan jatkoselvityksessä oleva virheellinen päätelmä mekaanisen jääeroosion vähäisyydestä lauttaväylän ja suunnitellun pengertien pohjoispuolella on vaikuttanut ratkaisevasti aluehallintoviraston ja Vaasan hallinto-oikeuden päätöksentekoon. Päätökset ovat perustuneet täysin virheellisiin käsityksiin jääeroosion nykyisestä laajuudesta ja voimakkuudesta lauttaväylän pohjoispuolella sekä pengertien vaikutuksesta jääeroosion heikkenemiseen. Aluehallintovirasto on todennut päätöksensä sivulla 185, että "Kiinteä yhteys rajoittaa jään liikkumista estämällä jään liikettä pohjoiseen sekä aiheuttamalla kitkavastusta kiinteän yhteyden suuntaisiin liikkeisiin. Tämä heikennys estetään pitämällä auki noin 100 metrin levyistä kaistaa alkutalven aikana kiinteän yhteyden eteläpuolella, tai heikennystä voidaan lieventää pienentämällä kitkaa ja jään lujutta muulla tavoin kiinteän yhteyden eteläpuolella". Pohjois-Pohjanmaan piiri toteaa, että kaistan aukipitäminen pengertien eteläpuolella ei edes teoriassa voi millään tavalla vaikuttaa jääeroosion heikennykseen pengertien pohjoispuolella.

Aluehallintoviraston päätöksessä ei ole määrätty lainkaan ennallistamistoimenpiteitä Perämeren saaret (FI1300302) -Natura-alueelle. Vakiintuneen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on kieltäydyttävä hyväksymästä suunnitelmaa tai hanketta silloin, kun esiintyy epävarmuutta kyseisen alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä. EU-tuomioistuin on edellyttänyt Natura-luontoarvojen perustavanlaatuisen ominaispiirteiden kestävää säilyttämistä, jotka liittyvät sellaisen luontotyyppin esiintymiseen, jonka suojelutavoite oikeuttaa asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon.

Pengertiehanke tulee estämään Ulkosaariston luodot ja saaret ja Merenrantaniityt (ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi) luontotyyppien perustavanlaatuisen ominaispiirteiden kestävän säilyttämisen. Vedenalaiset hiekkasärkät -luontotyyppille aiheutuvia merkittäviä heikennyksiä ei voida sulkea pois. Suojelun perusteena olevista lajeista hanke tulee aiheuttamaan merkittäviä heikennyksiä eteläsuosirrille ja lapinsirrille. Suokukolle, pikkutiiralle, lapasotkalle ja merimetsolle aiheutuvia heikentäviä vaikutuksia ei voida sulkea pois Perämeren saarten Natura-alueella. Kasvilajien osalta tässä valitustekstissä viitataan liitteen 7 valittajan Natura-vaikutusten arviointiin. Samassa arvioinnissa on esitetty yksityiskohtaiset perustelut myös edellä mainituille luontotyypeille ja lintulajeille aiheutuvista heikennyksistä.

Pohjois-Pohjanmaan piiri katsoo, että pengertien ja kahden sillan rakentamista Oulun Riutunkarista Hailuodon Huikkuun koskeva vesitaloushanke heikentää merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi Perämeren saaret (FI1300302) on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Hanketta ei olisi saanut hyväksyä luonnonsuojelulain 66.1 § (luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 kohdan) perusteella Perämeren saaret (FI1300302) Natura-alueelle, vaan hyväksyminen olisi edellyttänyt harkintaa vaihtoehtoisten ratkaisujen ja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden olemassaolosta ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä luonnonsuojelulain 66.2 § (luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan) mukaisesti. Ensisijaisesti suojeltavan luontotyyppin ollessa kyseessä, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat olisivat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin. Pohjois-Pohjanmaan piiri katsoo edellä esitetyn perusteella, että lupaa pengertiehankeelle ei olisi tullut myöntää, joten Vaasan hallinto-oikeuden ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätökset on kumottava. Pohjois-Pohjanmaan piiri vaatii, että korkein hallinto-oikeus hylkää Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen vesilupahakemuksen.

Ojakylänlahti ja Kengänkari (FI1100204, SAC/SPA)

Aluehallintoviraston päätöksessä ei ole määrätty ennallistamistoimenpiteitä myöskään Ojakylänlahti ja Kengänkarin Natura-alueille. Hankkeesta aiheutuu merkittäviä heikentäviä vaikutuksia alueen Natura-luontoarvoille. Tämän Natura-alueen vaikutusarviointi toimitetaan mahdollisimman pian ja valmisteilla olevan arvion mukaan hanke aiheuttaa tälläkin kohteella merkittäviä heikentäviä Natura-vaikutuksia Kengänkarin ja Kaarannokan välillä.

Muut Natura-alueet

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri toteaa aluksi, että pengertiehanke aiheuttaa luonnonsuojelulain 66.1 §:ssä kiellettyä Natura-luontoarvojen merkittävää heikentymistä myös Isomatalan–Maasyvänlahden (FI1100203, SAC/SPA), Saarenperä-Karinkannanmatalan (FI1100203, SAC/SPA) ja Liminganlahden (FI1102200, SAC/SPA) alueilla. Näille alueille on määrätty lieventämistoimenpiteitä ja ne käsitellään tässä yhdessä.

Ympäristöministeriö katsoi 24.2.2014 antamassaan lausunnossa, että Isomatalan–Maasyvänlahden, Saarenperä-Karinkannanmatalan ja Liminganlahden Natura-alueiden osalta, että merkittävien Natura-luontoarvojen heikentymisen estämiseksi tarvitaan lieventäviä toimenpiteitä. Ympäristöministeriö katsoi, että ”lausuntopyynnön liitteenä olevan aineiston perusteella on osayleiskaavan käsittelyn kannalta katsottavissa, että ottaen huomioon arvioinnissa esiin tuodut lieventämistoimet pengertie on toteutettavissa tavalla, joka ei vaikuta merkittävän kielteisesti hankkeen vaikutuspiirissä olevien Natura 2000 —alueiden suojelutavoitteisiin. Tämä kuitenkin edellyttää, että vaikutusten arvioinnissa esitetyt lieventämistoimenpiteet otetaan käyttöön hankkeen vaatimien päätösten ja lupien käsittelyssä”.

Lieventävien toimenpiteiden käsitettä ei ole määritelty luontodirektiivissä. Komission tiedonannossa 21.11.2018 C(2018) 7621 on ohjeistettu lieventävistä toimenpiteistä:

”Jotta toimivaltainen viranomais kykenisi päättämään, ovatko lieventävät toimenpiteet riittäviä poistamaan suunnitelman tai hankkeen mahdolliset haitalliset vaikutukset alueeseen (ja varmistamaan,

että toimenpiteillä ei tahattomasti aiheuteta muita haitallisia vaikutuksia kyseisille lajeille ja luontotyypeille), jokainen lieventävä toimenpide on kuvattava yksityiskohtaisesti ja on esitettävä tieteelliseen näyttöön perustuva selostus siitä, miten toimenpiteellä poistetaan havaitut haitalliset vaikutukset tai vähennetään niitä. Tämän lisäksi olisi ilmoitettava, miten ja milloin toimenpiteet toteutetaan ja kuka ne toteuttaa ja millaisia järjestelyjä otetaan käyttöön toimenpiteiden vaikuttavuuden seuraamiseksi ja tarvittavien korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Asiassa C-142/16 (37–45 kohta) on niin ikään tuotu esiin, että lopullisten tietojen tulee olla käytettävissä luvan antamishetkellä”.

Aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksen 14 mukaan ”Luvan saajan on toteutettava tämän päätöksen kertoelmaosassa kohdassa ”Toimenpiteet menetysten ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi sekä vesistön käytön turvaaminen” mainitut, hakemuksessa esitetyt toimenpiteet”. Niin sanotuilla lieventämistoimenpiteillä (tai -toimilla) pyritään kertoelmaosan mukaan estämään jääeroosion heikkenemisen vaikutukset Natura-alueiden luontotyypeihin Itämeren hiekkarannat, Ulkosaariston luodot ja saaret sekä merenrantaniityt sekä näillä luontotyypeillä esiintyvään lajistoon. Kulloinkin toteutettavat lieventämistoimet suunnitellaan ja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä ympäristöviranomaisen kanssa ja toimenpiteiden kohdistaminen sovitaan vuosittain.

Valituskirjelmän liitteessä 7 on todistettu yksityiskohtaisesti aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksissä hyväksytyjen lieventämistoimenpiteiden hyödyttömyys Natura-luontoarvojen säilyttämisen kannalta. Mainitussa liitteessä on osoitettu Natura-alue-, luontotyyppi- ja lajikohtaisesti, miksi merkittävää heikentymistä ei voida vähentää hyväksytyillä lieventämistoimilla. Yleisesti lieventämistoimenpiteistä voidaan todeta, että ainoa päätöksessä määrätty lieventämistoimenpide on lauttaväylän aukipito jään paksuuden ollessa 15-30 cm. Kaikki muut jäävät luvanhaltijan (Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus) ”ympäristöviranomaisen” (Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus) välisen sopimuksen varaan. Liitteenä olevassa Oja & Oja 2009 eroosioselvityksen sivulla 5 on todettu, että Liminganlahden Natura-alueeseen kuuluvalla Riutunkarin ja Nenännokan välisellä alueella Riutunkarin maapenger on todennäköisesti osasyynä Riutunkainalon liettymiseen. Riutunkarin noin 300 m pitkä maapenger on rakennettu Hailuodon lauttaa varten mantereen puoleiseen päähän. Hankkeen virallisiin selvityksiin kuuluvan selvityksen sivulla 5 on todettu lisäksi: ”Maapenger suojaa aluetta tehokkaasti ja vain lounaismyrskyllä alueelle kohdistuu hieman korkeampi aaltovaikutus. Riutunkarin maapenkereestä sekä osittain vesialueen mataluudesta johtuen jääeroosio ei pääse vaikuttamaan alueelle”.

Oja & Oja 2009 eroosioselvitys ei ole mukana lupahakemusaineistossa, joten sen havainnot ja johtopäätökset eivät ole olleet aluehallintoviraston eikä hallinto-oikeuden käytettävissä. Valittaja toteaa, että selvitys osoittaa, että lauttaväylän aukipito ei ole estänyt lyhyenkään maapenkereen haitallista vaikutusta Liminganlahden Natura-alueeseen. Valittajan omat vuosikymmenten aikana tekemät havainnot tukevat Oja & oja 2009 johtopäätöstä.

Muita toimenpiteitä toteutetaan tarvittaessa seuranta-alueilla ja niistä sovitaan tarkkailutulosten perusteella, mikäli tarkkailu osoittaa jääeroosion heikentymistä. Seuranta-alueet eivät koske Natura-alueiden koko rantavyöhykkeen pituutta, jossa jääeroosiota esiintyy. Seuranta-alueet on esitetty vesilupahakemuksen liitteenä 13 olevan tarkkailuohjelman sivulla 7 kuvassa 1. Esimerkiksi Isomatalan–Maasyvänlahden Natura-alueeseen kuuluva Riisinnokka ei kuulu seuranta-alueeseen. Liitteenä olevan jääeroosioarviointin kuvassa 3 näkyy Riisinnokan kärjessä rannalle työntyneitä jäitä ja jäiden kaatamaa metsää. Kuva on otettu 25.1.2019. Vastaavasti seuranta-alueiden ulkopuolelle jäänyt huomattava määrä Natura-alueiden rantaviivaa, jossa jääeroosio on nykyään voimakasta.

Niin sanotuista lieventämistoimenpiteistä päätetään yhteistyössä luvanhaltijan ja “ympäristöviranomaisen” kanssa. Toimenpiteitä ei siis alisteta esimerkiksi luonnonsuojelun valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi, vaan niistä sovitaan yhdenvertaisina neuvottelukumppaneina. Päätöksen mukaan jää epäselväksi mitä tällä ympäristöviranomaisella tarkoitetaan. Jos sillä viitataan Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat-vastuualueeseen, joka toimii saman johtajan alaisuudessa kuin luvanhaltija, niin onko neuvottelukumppani luonnonsuojelun valvontaviranomainen vai vesilain valvontaviranomainen. Sopimusvapauden periaatteisiin kuuluu oikeus päättää tekeekö sopimusta, vai jättääkö sopimuksen tekemättä.

Tarkkailutulosten perusteella on mahdotonta erottaa pengertien vaikutusta jääeroosion luontaisesta vaihtelusta. Jääeroosion voimakkuus vaihtelee pengertien vaikutusalueen eri kohdissa jää-, tuuli- ja vedenkorkeusolosuhteiden mukaan. Jääeroosion heikkeneminen näkyy rantavyöhykkeessä viiveellä ja haitallinen kehitys voi olla hidastakin. Yhtenä osoituksena tarkkailuohjelman perustavanlaatuisista puutteista on se, että ohjelma oli alun perin määräaikainen ja kestoaltaan vain kahdeksan vuotta (2019-2027). Asiaan saatiin hallinto-oikeus käsittelyssä pieni parannus, kun hallinto-oikeus edellytti tarkkailun jatkamista koskevan suunnitelman toimittamista ELY-keskukselle. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan: “ELY-keskus voi hakijan esityksestä päättää, että tarkkailu lopetetaan siinä vaiheessa, kun hankkeen ja luvassa määrättyjen lieventämistoimenpiteiden vaikutusten voidaan arvioida tarkkailuista saatavien tulosten perusteella vakiintuneen”. Valittaja katsoo edellä kerrottuun ja liitteenä olevaan Natura-vaikutusten arviointiin viitaten, että lieventämistoimenpiteiden vaikutus ei tule koskaan alkamaankaan. Vaikka alkaisikin, vaikutus ei tule koskaan vakiintumaan ilman että lieventämistoimenpiteitä jatketaan. Hankkeen Natura-arvioinnissa on yksiselitteisesti todettu, että pengertie tulee aiheuttamaan merkittävää heikennystä Natura-luontoarvoihin. EU-tuomioistuimien on edellyttänyt Natura-luontoarvojen perustavanlaatuisen ominaispiirteiden kestävästä säilyttämisestä. Pengertietä tuskin tullaan purkamaan, vaikka tarkkailutulokset osoittaisivat Natura-arvojen merkittävää heikentymistä. Ajatus siitä, että lieventämistoimet voitaisiin kymmenen vuoden jälkeen lopettaa (niin kuin hallinto-oikeus on päättänyt) sillä perusteella, että lieventämistoimenpiteiden vaikutukset olisivat jollain ihmeellisellä tavalla vakiintuneet, on täysin mahdoton.

Pohjois-Pohjanmaan piiri katsoo, edellä ja liitteessä Natura-vaikutusten arviointi esitetyn perusteella, että lieventäviä toimenpiteitä ei ole kuvattu yksityiskohtaisesti ja eikä ole esitetty tieteelliseen näyttöön perustuvaa selostusta siitä, miten toimenpiteellä poistetaan havaitut haitalliset vaikutukset tai vähennetään niitä. Ei ole ilmoitettu, miten ja milloin lieventämistoimenpiteet toteutetaan ja kuka ne toteuttaa. Ei ole myöskään ilmoitettu riittävällä tarkkuudella millaisia järjestelyjä otetaan käyttöön tarvittavien korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Lopullisia tietoja ei ole ollut käytettävissä luvan antamishetkellä. Pohjois-Pohjanmaan piirin Natura-vaikutusten arvioinnissa (liite 7) on esitetty luontotyyppi- ja lajikohtaisesti perustelut, miksi hyväksytyt lieventämistoimenpiteet eivät ole riittäviä merkittävien Natura-luontoarvojen heikennyksen estämiseksi.

Yhteenveto Natura 2000 -luontoarvojen merkittävästä heikentymisestä

Luonnonsuojelulain 65.1 § perusteella tehtyä arviointia ei voida pitää EU-tuomioistuimen kannanottojen mukaan asianmukaisena, jos siinä on aukkoja ja jos siinä ei ole täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voitaisiin hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen töiden vaikutuksista asianomaiseen suojelualueeseen. Tehty Natura-arviointi ei täytä

luonnonsuojelulain 65.1 § vaatimuksia, koska se perustuu virheellisiin käsityksiin nykyisestä jääeroosion vaikutuksista neljällä Natura-alueella ja virheellisiin käsityksiin pengertien vaikutuksesta jääeroosioon. Natura-arvioinnissa on esitetty Natura-luontoarvojen kannalta hyödyttömiä lieventämistoimenpiteitä.

Edellä ja liitteissä 7-9 on perustellusti osoitettu, että jääeroosion mekaniikan ja sen vaikutusten arviointi alueen poikkeuksellisen monimuotoiseen luontoon on virheellinen. Virheellinen jääeroosion mallinnus on johtanut virheellisiin lähtöoletuksiin ja virheelliseen johtopäätökseen Natura-arvioinnissa. Hallinto-oikeus on aliarvioinut jääeroosion vähenemisestä johtuvia haitallisia vaikutuksia Liminganlahden, Ojakylänlahden ja Kengänkarin, Perämeren saarten ja Isomatalan–Maasyvänlahden Natura-alueiden luontoarvoihin.

Natura-vaikutusten arviointiin liittyy edellä kuvatulla tavalla merkittävää epävarmuutta. Arvioinnin perusteella ei voida sulkea pois elinympäristöjen sellaisen heikentymisen tai sellaisten lajeille aiheutuvien häiriöiden todennäköisyys tai vaara, joilla voi olla merkittävä vaikutus Natura-luontoarvoihin.

Pohjois-Pohjanmaan piiri katsoo, että hankkeesta heikentää merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi Perämeren saaret (FI1300302), Ojakylänlahti ja Kengänkari (FI1100204), Isomatalan–Maasyvänlahti (FI1100203), Saarenperä-Karinkannanmatala (FI1100203) ja Liminganlahti (FI1102200) on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Luonnonsuojelulaki, EU-oikeuden tulkintavaikutus ja ympäristöoikeuden yleinen varovaisuusperiaate huomioon ottaen aluehallintovirasto ei olisi saanut myöntää hankkeelle lupaa. Luvan myöntäminen olisi edellyttänyt luonnonsuojelulain 66.2 § mukaisen valtioneuvoston päätöksen.

2.2.2 Pintavesimuodostuman tilan heikkeneminen ja tilatavoitteen vaarantuminen

Hanke vaarantaa laadullisten tekijöiden tilaluokan säilymisen ja hyvän tilaluokan saavuttamisen Oulun edustan ja Luodonselän vesimuodostumissa eikä näin ollen vesienhoito- ja merenhoidonsuunnitelmia ole otettu aluehallintoviraston päätöksessä vesilain 3 luvun 6 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla riittävästi huomioon. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (C-461/13, ns. Weser-tuomio) ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (KHO 2017:87 ja 2019:166) on linjattu, että Vesipuidedirektiivin (2000/60/EY) tilatavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia ja viranomaisen ei saa myöntää lupaa sellaiselle hankkeelle, joka voi heikentää vesimuodostuman yksittäistä tilatekijää tai vaarantaa hyvän tilan tavoitteen saavuttamisen.

Vesienhoitoviranomaisen lupa-asian käsittelyssä antaman ja 27.1.2020 päivätyn lausunnon (POPELY/2778/2018) (liite 3) mukaan hankkeen seurauksena Oulun edustan pintavesimuodostuman HyMo-muuttuneisuusluokka alenisi tyydyttävästä välttäväksi. Luodonselän pintavesimuodostuman HyMo-muuttuneisuusluokka alenisi erinomaisesta hyvään/tyydyttävään. Aluehallintovirasto on ratkaisussaan katsonut, ettei ”pidä myöskään todennäköisenä, että hankkeesta aiheutuvat hydrologis-morfologiset tai hyvin vähäisiksi arvioidut fyysis-kemialliset muutokset vaarantaisivat hyvän ekologisen tilan saavuttamisen Oulun edustan tai Luodonselän vesimuodostumassa siinä tapauksessa, että vesimuodostumiin kohdistuva kuormitus vähenisi vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden mukaisesti ja vesimuodostumat muutoin saavuttaisivat hyvän ekologisen tilan.” Aluehallintoviraston arvio on perustunut oletukseen vesienhoitosuunnitelmien tavoitteiden toteutumisesta, jonka vuoksi jää epävarmuus siitä, vaarantavatko hydrologis-morfologiset tai fyysis-kemialliset muutokset hyvän ekologisen tilan saavuttamisen Oulun edustan tai Luodonselän vesimuodostumassa.

Jääeroosion nykyinen laajuus ja voimakkuus on aliarvoitu lupakäsittelyn aikana. Samoin pelkästään Matti Leppärannan "Hailuodon alueen jääeroosio – Jatkoselvitys 2013"-selvitykseen perustava arvio pengertien vaikutuksesta jääeroosioon on virheellinen. Jääeroosion epävarmuus on osoitettu tarkemmin Natura 2000-luontoarvojen merkittävää heikentymistä koskevassa osassa. Virheellinen käsitys hankkeen jääeroosioon aiheuttamista muutoksista luo epävarmuutta myös vesien tilaa koskevaan arviointiin. Hankkeen voimakkaimmat vaikutukset on rajattu pengertien välittömään läheisyyteen, mutta selvityksissä todetaan, että vaikutuksia syntyy huomattavasti laajemmalle alueelle kuin hakemuksessa rajatulle vaikutusalueelle. Virtaus- ja jääolosuhteiden sekä veden laadun muutokset on tunnistettu, mutta vaikutusten osalta puutteellisten arviointiaineistojen vuoksi todetaan useissa hankkeen selvityksissä huomattavia epävarmuustekijöitä ja arvioinnin vaikeutta. On syytä muistaa, että hankkeen vaikutusalue kuuluu valtioneuvoston asetuksessa vesienhoidon järjestämisestä (30.11.2006/1040) 4§:ssä (07.10.2010) lueteltuihin erityisalueisiin (kohta 3): Natura 2000 – verkostoon kuuluva alue, jolla veden tilan ylläpito tai parantaminen on tärkeää elinympäristön tai lajin suojelun kannalta. Hankkeen vaikutusten tarkempien vaikutusten arvioinnin kannalta tarkempien tietojen kokoaminen olisi pitänyt tehdä hakijan (ELY-keskus) toimesta.

Ekologista tilaa Oulujoen edustalla ja Luodonselällä on arvioitu kolmella vesienhoidon arviointikaudella. Toisen arviointikauden luokittelussa Oulujoen edusta luokiteltiin tyydyttävään ja Luodonselkä hyvään ekologiseen tilaan. Kolmannella arviointikaudella vastaavat luokat olivat välttävä ja tyydyttävä. Näiden alueiden ekologinen tila on siis heikentynyt toisen ja kolmannen arviointikauden arvioissa. Hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnissa on käytetty 3D-mallinnusta kokonaisfosforin ja –typen osalta hakemuksessa rajatulla suppealla vaikutusalueella. Lisäksi on arvioitu vaikutuksia klorofylliin ja näkösyvyyteen. Hankkeen ympäristövaikutusten arviointi olisi kuitenkin edellyttänyt mallintamista laajemmalla alueella ja kattavammalla biologisten tekijöiden aineistolla, jolloin eri ympäristötekijöiden yhteisvaikutukset sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä olisi voitu luotettavammin arvioida.

Ekologisen tilan arvioinnin kannalta keskeisessä asemassa ovat pohjaeläimet. Hankehakemuksessa rajatulla vaikutusalueella tehty pohjaeläin selvitys kuvaa hyvin vaikutusalueen pohjaeläinyhteisöjä ja alueen pohjan laadun vaihtelua hiekasta pehmeäpohjaisiin alueisiin. Selvitykseen ei kuitenkaan ollut liitetty tarkempia lajiluetteloita, joista olisi pystynyt arvioimaan eri lajien ekologisten vaatimusten perusteella pohjaeläinyhteisöjen tilaa.

Ekologisen tilan arvioinneissa on kuitenkin ollut nähtävissä sekä Oulujoen edustan että Luodonselän ekologisen tilan heikkeneminen. Luodonselän vesimuodostuman pohjaeläimistön laskennallinen ekologinen tilaluokka oli 2010 hyvä. Vuonna 2017 tehdyn pohjaeläin selvityksen perusteella pohjaeläinten laskennallinen ekologinen tila oli pääosin tyydyttävä tai välttävä pengertien molemmin puolin sijaitsevilla näytteenotto paikoilla (Albus 2017). POPELY on lausunnossaan 27.1.2020 todennut, että "suurin muutos alueen ekologisen tilan biologisissa tekijöissä on tapahtunut pohjaeläinten tilassa ja näkösyvyydessä, jotka molemmat ovat heikentyneet aiemmasta". Lausunnossa todetaan myös, että "kokonaisuudessa arvioiden hanke ei estä hyvän tilan saavuttamista vaikutusalueen vesimuodostumissa eikä se myöskään vaikuta ekologisen luokittelun luokittelutekijöihin siinä määrin, että niiden tilaluokka alenisi". Jälkimmäisestä on todettava, että tämä pitäisi pelkästään pohjaeläinyhteisöjen tilaluokan perusteella ekologista tilaa arvioitaessa paikkansa Ekologisen tilan arvioinnissa esim. välttävän tilan muuttuessa huonoksi pohjaeläinyhteisöjen muutokset ovat erittäin voimakkaita. Oleellista olisi kuitenkin pohtia, miten nykyinen kehitys saadaan pysäytettyä ja ekologinen tila nostettua hyvään, kuten vesienhoito edellyttää.

Vesimuodostuman tilan heikkeneminen tai tilatavoitteen vaarantuminen ei edellytä välttämättä biologisen laatutekijän luokan muuttumista huonommaksi.

Vesipuidedirektiivissä 2000/60 ei ole määritelty käsitettä "pintavesimuodostuman tilan huononeminen" eikä vesienhoitolaissa käsitettä "pintavesimuodostuman heikkeneminen". Ei voida ajatella, että tilaluokan heikkeneminen olisi kyseessä vasta kun biologisten laatutekijöiden tilaluokka muuttuisi huonommaksi, mikä tarkoittaa esimerkiksi pohjaeläinten kohdalla erittäin suuria muutoksia. Kokonaisvaltaisemman arvioinnin ja varhaisemman puuttumisen tarvetta korostaa pintavesimuodostumien trendinomaisen heikkenemisen lisäksi se, että Perämerellä biologisten laatutekijöiden tuloksiin liittyy paljon epävarmuuksia, jotka vesienhoitoviranomainenkin on tuonut lupakäsittelyssä 27.1.2020 antamassaan lausunnossa esille.

Euroopan unionin tuomioistuin katsoi asiassa C-461/13 (ns. Weser-tuomio) antamansa tuomion kohdassa 69 muun muassa: "kyseessä on direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu pintavesimuodostuman "tilan huononeminen" heti, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitetun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan".

HyMo-muuttuneisuusluokka muuttuisi pengertien rakentamisen vaikutuksesta huonommaksi Oulun edustan ja Luodonselän vesimuodostumissa. Biologisia tekijöitä tukevat hydrologis-morfologiset tekijät on vesipuidedirektiivin liitteen V mukaan laadullinen tekijä. Korkein hallinto-oikeuskin on Sierilä-päätöksessä katsonut biologisia tekijöitä tukevien hydrologis-morfologiset tekijöiden olevan sellainen osatekijä, jonka luokka ei saa alentua. Valitusluvan hakija pitää selvänä, että HyMo-muuttuneisuusluokan aleneminen muodostaa automaattisesti esteen myöntää pengertiehankkeelle lupa vesilain intressivertailun perusteella.

Pitää ottaa huomioon, että Oulun edusta ja Luodonselkä ovat molemmat hyvää huonommassa tilassa. Lisäksi molemmissa vesimuodostumassa tilaa kuvaavien laatutekijöiden: pohjaeläimet, kasviplankton, ravinteet, näkösyvyys ja hydrologis-morfologiset tekijät trendi on ollut heikkenevä. Pengertiehanke tulee vaikuttamaan heikentävästi kaikkiin näihin jo ennestään heikkeneviin laatutekijöihin molemmissa vesimuodostumissa, vaikka hydrologis-morfologisten tekijöiden lisäksi muiden laatutekijöiden tilaluokka ei välttämättä muuttuisikaan. Esimerkiksi Oulun edustan vuoden 2019 tila-arvioinnin fysikaalis-kemiallisen luokittelun perusteena olevat kokonaisravinnepitoisuudet ovat PTOT 18,0 µg/l ja NTOT 368 µg/l, jotka ovat jo aivan tyydyttävän ja välttävän tilaluokan rajalla ja niiden luokka on vaarassa muuttua huonommaksi.

Aluehallintovirasto on ottanut ratkaisunsa perusteluissa huomioon vesienhoidon kolmatta kautta varten laaditun kansallisen ohjeistuksen (Pintavesien tilan luokittelu ja arviointiperusteet vesienhoidon kolmannella kaudella, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 37/2019) hydrologis-morfologisen muuttuneisuuden hyödyntämisestä ekologisen tilan arvioinnissa. Kansallisessa ohjeistuksessa on kuitenkin otettu huomioon asian tulkintaan liittyvä tieteellinen epävarmuus. Myös ilmastonmuutoksen vaikutuksia olisi tullut arvioida tarkemmin hyvän ekologisen tilan saavuttamiseen (mm. lisääntynyt sulan maan aika ja talvisateiden kasvu)

Näin ollen katsomme, että aluehallintoviraston päätös, joka perustuu osaltaan kansalliseen ohjeistukseen ja olettaa vesimuodostumaan kohdistuvan kuormituksen pienenemisen, perustuu virheelliseen käsitykseen jääeroosiosta, sisältää epävarmuuksia eikä huomioi riittävällä tavalla Oulun edustan ja Luodonselän tilan negatiivista kehitystä, on vesipuidedirektiivin ja varovaisuusperiaatteen vaatimusten vastainen ja että hanke vaarantaa siten vesienhoitolain 21 §:ssä vesienhoitosuunnitelmille asetettujen tavoitteiden toteutumisen Oulun edustan ja Luodonselän vesimuodostumassa. Katsomme, että hydrologis-morfologiset ja fysikaalis-kemialliset muutokset ei ole tullut otetuksi huomioon luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa vesilain

3:6.2 §:n edellyttämällä tavalla. Lupaviranomaisen ei olisi tullut myöntää intressivertailun perusteella lupaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden vastaiselle hankkeelle ja Vaasan hallinto-oikeuden olisi tullut kumota aluehallintoviraston lupa. Valittaja vaatiikin, että korkein hallinto-oikeus kumoaa aluehallintoviraston ja Vaasan hallinto-oikeuden päätökset ja hylkää Hailuodon kiinteää yhteyttä koskevan vesilupahakemuksen.

2.2.3 Intressivertailu on tehty virheellisesti

Vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos: 1) hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua; tai 2) hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituihin menetyksiin.

Lisäksi vesilain 3 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa.

Katsomme, että vesilain mukaisessa intressivertailussa ei ole otettu riittävässä määrin huomioon muun muassa pengertien rakentamiskustannuksia, jonka vuoksi intressivertailussa on päädytty virheelliseen lopputulokseen. Aluehallintoviraston olisi tullut hylätä hakemus pengertien rakentamiseksi, sillä hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille koituvat menetykset ovat suuremmat kuin hankkeesta saatava hyöty. Vaasan hallinto-oikeuden olisi tullut Pohjois-Pohjanmaan piiri valituksesta kumota aluehallintoviraston päätös samasta syystä.

Hyödyt Vaasan hallinto-oikeuden mukaan

Kustannusten väheneminen

Hallinto-oikeuden mukaan ainoa hankkeesta saatava merkittävä hyöty on Hailuodon yhteyden vuotuisten kustannusten väheneminen. Kustannukset vähenevät lauttaliikenteen liikennöintikustannusten (6,8 M€/v) ja väylän kunnossapitokustannusten (0,1 M€/v) poistumisen myötä. Tosiasiassa väylän ylläpitokustannukset eivät poistu, koska määrättyt ennallistamistoimet edellyttävät väylän aukipitoa suurella aluksella, jolloin väylän kunnossapito entiseen tapaan on välttämätöntä. Todellisuudessa pengertien rakentamiskustannukset tulevat olemaan moninkertaiset tähän mennessä ilmoitettuun verrattuna. Yleinen maa- ja vesirakennuskustannusten nopea nousu sekä ennustettu kustannusten nousun jatkuminen vaikuttaa osaltaan hankkeen kokonaiskustannuksiin. (lähde: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164307/VM_2022_56.pdf?sequence=6)

Liitteenä on Pasi Kortesuon "Kallein siltarumpu ikinä"-kirjoitus, jossa on arvioitu hankkeen todellisiksi kustannuksiksi 400-700 M€. Lopussa on referenssit, minkä pohjalta kirjoittaja on arvioinut kustannuksia. Merkittävä periaatteellinen kysymys liittyy siihen, että voidaanko vesitaloushankkeen ainoa merkittävä hyöty saavuttaa kustannussäästöillä, jotka saadaan aikaan säästöjä suuremmilla kustannuksilla. Eli kyseessä ei ole ensinkään todellisista kustannussäästöistä. Vesilain oikeuskäytännössä näyttää olevan omaksuttu pääsääntö, jonka mukaan rakentamiskustannuksia ei oteta huomioon hankkeen haittoina. Mutta voiko hankkeen ainoa merkittävä hyöty olla kustannussäästö, joka tosiasiassa ole säästö vaan kustannuslisä. Voiko vesilain systematiikka todella olla sellainen, että rakentamiskustannuksia ei otettaisi huomioon, vaikka ainoa merkittävä hyöty olisi suurilla rakentamiskustannuksilla saatava pieni kustannussäästö.

Pengertiehanke on saatu täysin alimitoitetulla budjetilla näyttämään taloudellisesti kannattavalta, vaikka todellisuudessa kustannukset tulevat lisääntymään lauttaan verrattuna.

Oulun edustan merialueen maaperäolosuhteet ovat epäedulliset painavien rakenteiden rakentamiseen. Kustannuslaskelmien epäluotettavuus liittyy mm. huonosti tunnettuun merenpohjan rakennettavuuteen paksujen irtomaasedimenttien ja peruskalliota peittävän Muhos-muodostuman savihiekkakiven takia. Oulun syväväylän kahdeksan turvalaitteen asennustyön kilpailutus aloitettiin 12 M€ budjetilla, joka osoittautui aivan liian pieneksi. Hankkeeseen haettiin 15 M€ lisärahoitus, mikä yli kaksinkertaisti budjetin.

Väylä-viraston projektipäällikkö Pasi Kivioja kuvasi turvalaitteiden perustamisolosuhteita sanomalehti Kalevan artikkelissa 12.12.2019 (<https://yle.fi/a/3-11115276>) seuraavasti:

– Oulussa kantava pohja on hyvin, hyvin, hyvin syvällä. Siellä tarvitaan suuria paaluja, mutta Suomesta ei sellaista asennuskalustoa löydy, vaan siihen tarvitaan ulkomaalaisia todella massiivisia aluksia.

Nyt pengertietä ja siihen kuuluvia siltoja ollaan perustamassa samaan huonosti kantavaan maaperään täysin riittämättömällä budjetilla. Lupahakemuksen geoteknisen suunnitelmaselostuksen mukaan heijarikairaukset päättyivät esimerkiksi tiiviiseen maakerrokseen, kiveen tai määräsyvyyteen noin tasolla -33...-16. Siltapaikalla tehtiin yksi porakonekairaus, joka keskeytettiin tankojen juuttumisen vuoksi. Lupahakemuksesta ei käy selville siltojen tarkempi perustamistapa. Kustannusten arviointi ilman tarkempia suunnitelmia on mahdotonta. Myös poikkeuksellinen urakka hankalissa meriolosuhteissa lisää kustannusten arvioinnin epävarmuutta.

Hankkeen kustannus-hyötylaskelmassa käytettiin täysin epärealistista 73,40 M€ kustannusta ja 125,12 M€ euron hyötyä pengertielle, jolloin pengertiehanke saatiin näyttämään yhteiskuntataloudellisesti kannattavalta. Kustannukset ovat kuitenkin vuoden 2019 tietojen mukaan 147 M€, joka sekin tosin on aliarvio. Vaikka päätös lisämäärärahaa tehtiin vuonna 2019, 11.2.2020 tehdyssä vesilupapäätöksessä käytettiin vanhoja lukuja.

Verrattakoon tätä siihen, että 1980-luvulla, kun arvioitiin lauttayhteyden ja pengertien kustannuksia 30-vuotiskaudelle, lauttayhteyden kustannukset olivat 73 prosenttia pengertievaihtoehdosta ja turistiliikenteen aikakustannukset vähentäen 64 %. Tarkastelussa oli mukana kaksi lautta ja kolme täysiaikaista miehistöä ja yksi osa-aikainen miehistö. Ero tähän päivään oli mm. se, että laskelman perusteet esitettiin avoimesti suunnitelman osana, eikä tiekoneisto ollut vielä yhtä kokenut hankkeiden läpiviennissä kuin nykyisin.

Eduskunnan v. 2019 lopulla hyväksymää 30 miljoonan euron lisämäärärahaa pengertielle on hallituksen esityksessä

(https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_67+2019.pdf)

perusteltu seuraavasti: ”Hailuodon kiinteän yhteyden valtuutta korotetaan 30.1 milj. eurolla 116.9 milj. eurosta 147 milj. euroon. Kustannusten kasvu johtuu erityisesti kiviaineksen arvioitua suuremmista kuljetuskustannuksista, eroosiosuojauksesta ja penkereen rakentamisesta. Lisäksi rakennusaika pitenee alkuperäisestä.

Tästä huolimatta julkaistuja laskelmia ja tiesuunnitelmia ei ole päivitetty lainkaan näiltä osin, missään ei siis ole kerrottu:

- paljonko kuljetettavan kiviaineksen määrää täytyy lisätä julkaistuihin / hyväksytyihin suunnitelmiin nähden,

- mistä kuljetuskustannusten nousu muutoin johtuu, joudutaanko kiviaines uuden arvion mukaan tuomaan aiemmin ajateltua kauempaa sekä
- kuinka paljon tien rakennusaika pitenee, eli millä tavoin rakentamisen aikataulun jaksotukset ja kuljetusten rytmitykset muuttuvat julkaistuun suunnitelmaan nähden.
- mitä tämä vaikuttaa pengertievaihtoehdon ilmastopäästöihin.

Vaikka esim. pengertien osayleiskaavan kaavaselostuksessa myönnettiin, että kovilla tuulilla vesi ja jäät voivat yltää penkereelle, asian vakavuutta ei ole tunnustettu, koska uhkan torjumisen suunnittelu toisi tulevat, piilotetut kustannukset esille. Liikkuvat ja röysiintyvät jäät ovat tukkineet nykyiset lyhyetkin penkereet monta kertaa, mutta lauttaa ne eivät ole juuri pysäyttäneet. Pengertien tuo teoriassa ympärivuorokautisen autoilumahdollisuuden, mutta vähentää yhteyden varmuutta vaikeissa olosuhteissa.

Jotta jäät eivät alkutalven lounaismyrskyllä varmasti nousisi tielle, pitäisi eteläpuolelle rakentaa lähes penkereen pituiset aallonmurtajat. Tarvittavat kiviainemassat ovat ehkä luokkaa puolet – 2/3 varsinaiseen pengertiehen tarvittavasta määrästä. Se toisi myös vastaavan lisän rekkaliikenteeseen ja sen päästöihin sekä rakennuskustannuksiin.

Hailuodon pengertiehen verrattuna pienessä Raippaluodon silta-pengertieratkaisussa kustannukset kaksinkertaistuivat sen jälkeen, kun päätös oli tehty. Toteuttajana oli ELY-keskuksen liikennevastuualuetta silloin vastannut tielaitos.

Valittaja arvioi Hailuodon kiinteän yhteyden todellisiksi rakentamiskustannuksiksi vähintään 400 M€, epäedulliset rakenteiden perustamisolosuhteet huomioon ottaen jopa enemmän. Tarkemmat maaperätutkimukset on lupakäsittelyn aikana ollut vielä tekemättä. Suomessa ei ole kokemusta tämän kaltaisista rakennushankkeista, koska muualle ei ole pitkiä pengerteitä rakennettu. Tämä lisää riskiä kustannusten nousulle ja lisääntyville negatiivisille ympäristövaikutuksille. Hakijankaan kustannusarvio ei luonnollisesti ole täsmällinen. Olennaista on, että kukaan ei pysty lupakäsittelyssä esitetyillä tiedoilla arvioimaan kuinka suureksi rakentamiskustannukset tulevat nousemaan. Varmaa on kuitenkin lauttayhteyden korvaaminen ei ole yhteiskuntataloudellisesti kannattava hanke lisämäärärahan myöntämisen jälkeen, eikä 147 M€ voi mitenkään riittää kattamaan hankkeen kustannuksia. Pengertiestä on tulossa yhteiskuntataloudellisesti raskaasti tappiollinen hanke.

Hanke ei ole todellisuudessa kannattava edes ilmoitetulla (73,40 M€) kustannuksella ilman hyöty-kustannus-laskennassa huomioituja ulkoisia kustannuksia, kuten päästöille ja odotusajalle laskettuja arvoja. Hanke ei ole nykyisen lauttaliikenteen kustannuksia edullisempi, mikäli huomioidaan lautan nykyinen vuosikustannus (5,8 miljoonaa / vuosi), 2/3 kahden lautan uushankinta-arvoista (20 miljoonaa euroa 1,333 miljoonaa/vuosi, kun lautan jäännösarvo 30 vuoden jälkeen on 0) ja väylänpitokustannukset (0,3 miljoonaa euroa/vuosi tiesuunnitelman mukaan) - tällä yksinkertaistetulla laskennalla lauttaliikenteen vuosikustannus olisi noin 7 433 333 euroa vuodessa. Kun tuo laskelma vielä korjataan lauttojen jäännösarvolla ja pengertien kustannus jaetaan vain elinkaaren hyödyllisille käyttövuosille (17 vuotta), lukema on pengertien kannalta tuolla aikavälillä selkeästi epäedullisempi. Hyöty-kustannus-laskelman jälkeen käyttöön tulleet täyssähkölautat ovat vähäpäästöisiä, mikä on kallistanut vaakaa edelleen lauttayhteyden suuntaan.

Kun hankkeen tavoite on alusta asti ollut kiinteä tieyhteys, lauttaliikenteen kehittämismahdollisuudet ovat jääneet vähälle huomiolle. Jo mahdollisuudet polttoainevalikoimassa tekevät väylän ylityksestä lautalla

pääosin henkilöautoliikenteen sijaan ympäristöllisesti merkittävästi kestävämpää ja siten paremman vaihtoehdon. Nykyään Turun saaristossa on käytössä täyssähkölautoja (Altera ja Elektra), jotka ovat äänettömiä ja hyvin vähäpäästöisiä. Pelkästään pengertien rakentamisaikaiset hiilidioksidipäästöt tulevat olemaan parhaassakin tapauksessa vähintään 15 296 t CO₂ (liite). Lisäksi tulevat 8,4 km pitkän pengertien ajamisesta syntyvät päästöt henkilöautoilla, joiden sähköistyminen on paljon hitaampaa.

Valittajan mielestä rakentamiskustannukset pitää tässä tapauksessa ottaa intressivertailussa huomioon haittoina, koska hanke ei ole taloudellisesti kannattava. Tai vaihtoehtoisesti julkisen talouden kustannuksia lisäävän hankkeen hyödyksi ei voi lukea kustannussäästöjä joita ei muodostu. Kustannussäästöt on teknisesti aikaansaatu hyöty, jota ei todellisuudessa ole koskaan ollut olemassa eikä tule olemaan. Valittaja pyytää korkeinta hallinto-oikeutta arvioimaan ilmoitettuja hankkeen kustannuksia kriittisesti, koska aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus eivät tähän ole kyenneet.

Saaren ja mantereen välisen yhteyden sujuvoituminen sekä saaren toimintojen saavutettavuuden parantuminen

Toisena hyötynä hallinto-oikeus on tunnistanut Hailuodon ja mantereen välisen yhteyden sujuvoitumisen sekä saaren saavutettavuuden parantumisen. Tämä tapahtuu matka-ajan lyhenemisen kautta. Hallinto-oikeus katsoo, että matka-aika lyhenee "useita kymmeniä minutteja" pengertien ja siltojen korvatesa lauttaliikenteen.

Nykyään matka-aika Hailuodon kylältä Oulun keskustaank jakautuu niin, että ajomatka Keskikylältä Huikkuun vie noin 20 minuuttia, lauttamatka lastauksineen noin 30 minuuttia ja ajo Oulun päässä keskustaan ruuhka-aikojen ulkopuolella noin 30 minuuttia. Kun tähän lisätään 10 minuutin aika lautan odotukselle, saadaan matka-ajaksi Hailuodon Keskikylältä ilmoitettu suunnitelmissa ilmoitettu 90 minuuttia.

Vastaavasti kiinteää yhteyttä käyttäen matka-ajat Hailuodossa ja Oulussa ovat samat kuin lauttayhteydellä, mutta lauttamatka ja odotus - noin 40 minuuttia - korvautuu kiinteän yhteyden ylityksellä, joka kestää asetetusta nopeusrajoituksesta riippuen yleissuunnitelman mukaan "5-7 minuuttia". Näin ollen matka-aika Hailuodon keskustasta Oulun keskustaan olisi kiinteää yhteyttä käyttäen n. 55 - 57 minuuttia; vain 33-35 minuuttia eli kolmanneksen nopeampi kuin vastaava matka lauttayhteydellä. Myrskyt tulevat nostamaan jäätä tielle ja pengertie tekee yhteydestä epävarmemman, mikä olisi tullut ottaa huomioon matka-ajan lyhenemisen hyötyä arvioitaessa.

Pengertiesuunnittelun tarkoitushakuisuutta kuvaa edellä mainittu yleissuunnitelmassa käytetty ylitysaika. Viisi minuuttia tarkoittaisi pengertien ylityksessä keskimäärin 100,8 kilometrin tuntinopeutta! Tämä tiellä, jonne ei suunnitella kevyen liikenteen kaistoja tai valaistusta – ennen kuin lopullinen rakentamispäätös on saatu ja jonka tieolosuhteet voivat olla vaikeat mihin aikaan tahansa vuodesta.

Matka-ajan lyheneminen noin 30 minuutilla koskee autoliikennettä. Esimerkiksi pyöräilyn osalta matka-aika tuulen suunnasta riippuen pysyy suunnilleen samana tai jopa pitenee, vaikka sää olisi hyvä. Kevyen liikenteen osalta yhteys huononee merkittävästi, kun lautan sijaan kevyt liikenne kulkee tien reunassa vaarallisella tieosuudella. Lauttamatkalla pyöräilijä lepää, penkereen vastatuulussa pyöräily on taas erittäin

raskasta. Kesällä merkittävä osa turisteista vierailee nykyisin Hailuodossa kestävästi polkupyörällä. Matka-aika on vain teoreettinen käsite. Lautalla matkustava voi käyttää tahtoessaan ajan etätöihin. Sen sijaan lautan tien käyttäjälle tuoma polttoaineen kustannussäästö ei ole teoriaa, vaan totta: Hailuodon kylän ja Oulun keskustan välillä lauttamatka säästää noin 14 prosenttia polttoaineen kustannuksista (väylä 6,9 km, koko matka noin 50,9 km). Lisäksi lomaliikenteelle lautta on matkan kohokohta.

Työssäkäyntialueen laajentuminen

Kolmantena hyötynä hallinto-oikeus on ottanut lukuun työssäkäyntialueen laajentumisen. Työnteko on mullistunut monilla aloilla sen jälkeen kun luvan hakija on ilmoittanut hyödyksi työssäkäyntialueen laajentumisen ja jonka aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus ovat hyväksyneet. Asiantuntijatyötä tehdään nykyään suureksi osaksi etätöinä. Valittajan mielestä tuhannen asukkaan saareen rakennettava pengertie ei laajenna työssäkäyntialuetta, koska saareen on täysin toimiva lauttayhteys, jonka tasoa on mahdollista parantaa entisestään. Tiepenger kylläkin lyhentää työmatkaan kuluva-aikaa, niillä asukkailla, jotka käyvät töissä mantereella.

Yhteenveto hyödyistä

Valittaja pitää hankkeen hyötyjä vähäisinä. Matka-aika Hailuodon ja mantereen välillä lyhenee autoliikenteen osalta hieman. Samalla yhteys muuttuu kuitenkin epävarmemmaksi ja kevyelle liikenteelle vaarallisemmaksi. Oulunsalon ja Hailuodon välillä on toimiva lauttayhteys, eikä tien rakentamiselle mereen ole mitään tarvetta. Eihän missään muuallakaan Suomessa ole rakennettu pitkiä pengerteitä mereen. Esimerkiksi Saaristomeren alueella lyhyetkin yhteydet on toteutettu lauttayhteyksin. Saaret ovat saaria eikä liikenneyhteyksien voida olettaa täysin yhdenvertaisia kaikkien Suomen kuntien kesken.

Haitat Vaasan hallinto-oikeuden mukaan

Vaikutukset vesiympäristöön ympäristötavoitteiden ja ekologisen tilan luokittelua koskevien osatekijöiden alenemisen kannalta

Ensimmäisestä haitasta hallinto-oikeus on todennut seuraavaa: "Hankkeen aiheuttamat hydrologis-morfologiset muutokset sekä muutokset ekologisesta tilasta kuvaavissa laatutekijöissä ovat pieniä eikä hanke estä Luodonselän ja Oulun selän vesimuodostumien hyvän tilan saavuttamista eikä aiheuta näiden vesimuodostumien luokittelun muuttumista voimakkaasti muutetuiksi vesistöiksi. Hanke ei ole Oulujoen-lijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelman vastainen".

Hallinto-oikeus on menetellyt sinänsä oikein ottaessaan intressivertailussa huomioon hankkeesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset vesiympäristöön ympäristötavoitteiden ja ekologisen tilan luokittelua koskevien osatekijöiden alenemisen kannalta. Hallinto-oikeus on kuitenkin arvioinut hydrologis-morfologiset muutokset virheellisesti pieniksi. Vesienhoitoviranomainen on kuitenkin 27.1.2020 asiassa antamassaan lausunnossa (liite) todennut Luodonselän pintavesimuodostuman osalta, että "selvityksen

perusteella rakennetun/muutetun rantaviivan osuus kasvaisi hankkeen seurauksena 11,5 %:iin ja prosenttiluvun perusteella muutoksen suuruus olisi tämän jälkeen melko suuri (2 pistettä)”. Lisäksi pengertien vaikutus mm. virtaus- ja jääolosuhteisiin, mikä toisi 1-2 muuttuneisuuspistettä lisää. Hymo-muutospisteet olisivat hankkeen toteutumisen jälkeen yhteensä 3-4 ja HyMo-muuttuneisuusluokka alenisi erinomaisesta hyvä/tydyttävään. Vastaavasti Oulun edustalla HyMo-muuttuneisuuspisteet lisääntyisivät viidestä pisteestä kuuteen-seitsemään pisteeseen ja HyMo-muuttuneisuusluokka alenisi tyydyttävästä välttäväksi. Hydrologis-morfologisia muutoksia ei voi pitää vähäisinä, jos HyMo-muuttuneisuusluokka alenee vähintään yhden luokan, mutta Luodonselän kohdalla jopa kaksi luokkaa. Haittoja on näiltä osin aliarvioitu intressivertailussa. Valittajan mielestä aluehallintoviraston päätös olisi tullut kumota HyMo-muuttuneisuusluokan alenemisen vuoksi edellä kohdassa 2.2.3 mainituin perustein.

Rakentamisaikaiset vesistövaikutukset, melu ja työmaaliikenteen häiriöt

Hallinto-oikeus on todennut, että haittojen tilapäisyydestä ja pienialaisuudesta johtuen työnaikaiset haitat eivät ole merkittäviä.

Lupahakemuksen mukaan penkereeseen tarvittava materiaali (1 Mm³) on tarkoitus tuoda paikalle maakuljetuksena. Tämä tarkoittaa noin 45 000 kasettirekan edestakaista ajoa työmaalle. Lisäksi pengertien toimivuus ja turvallisuus vaatisivat pitkää aallonmurtajasuojaa eteläpuolelle. Tarvittavan maa-aineksen valtavasta määrästä johtuen rakennusmateriaalia joudutaan tuomaan kaukaa. Haitat eivät ole pienialaisia. Suunnittelun pengertien Hailuodon päässä happamien sulfaattimaiden todennäköisyys on GTK:n karttapalvelun mukaan suuri. Suuren todennäköisyyden alueita on myös mantereella lähellä pengertien päätä. GTK ei ole arvioinut todennäköisyyttä merialueella. Vaikka muutamassa näytepisteestä ei löytynyt happamia sulfaattimaita, on todennäköistä että jossain kohti laajaa ruoppausaluetta happamia maita on. Happamien maiden vesistövaikutukset ovat erittäin haitallisia. Hallinto-oikeus on aliarvioinut työnaikaisia haittoja.

Maisemaan kohdistuvat haitat

Hallinto-oikeus katsoo, että maisemaan kohdistuvaa haittaa ei ole yleiseltä kannalta arvioiden merkittävä.

Hailuoto on kokonaisuutena kansallismaisema ja mukana valtakunnallisesti arvokkaissa maisema-alueissa ja valtakunnallisesti merkittävässä rakennetuissa kulttuuriympäristöissä. Vaikka haitta ei olisikaan yleiseltä kannalta arvioiden merkittävä, olisi se tullut ottaa huomioon intressivertailussa.

Vaikutukset rakennetun kulttuuriperinnön arvokohteisiin

Hallinto-oikeus on katsonut, että vaikutusalueen lähistöllä ei ole erityisiä rakennetun kulttuuriperinnön arvokohteita, joita hanke suoranaisesti uhkasi.

Hallinto-oikeus näyttää tunnistaneen pengertien ja sen myötä lisääntyvän Hailuodon kävijämäärän lisääntymisen välilliset vaikutukset Hailuodon valtakunnallisesti merkittävässä kulttuuriympäristöissä, mutta jättänyt vaikutukset huomioimatta. Hyötyihin on kuitenkin kelpuutettu välillisiä hyötyjä. Hankkeen vaikutuksista kulttuuriperinnön arvokohteisiin on kerrottu alla kohdassa “ Vaikutukset valtakunnallisesti

arvokkaaseen maisema-alueeseen, Suomen kansallismaisemaan ja valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön”.

Haitta vesistössä liikkumiselle

Hallinto-oikeuden mukaan hanke haittaa jonkin verran vesistössä liikkumista pengertien lähialueella, mutta haittaa ei voida pitää merkittävänä.

Valittaja toteaa, että kiinteään yhteyteen kuuluvat kolme pengertä, yhteismitaltaan noin 8,4 km, estävät liikkumisen niiden kohdalla kokonaan. Pitkässä pengertiessä on kaksi aukkoa, joista toisesta ei esimerkiksi purjeveneet mahdu kulkemaan. Vesistössä ja merialueella liikkuminen on perinteisesti ollut Suomessa tärkeä yleinen oikeus ja vesistön käyttömuoto. Kolme pengertä haittaavat merkittävästi vesistössä liikkumista.

Haittavaikutus Natura 2000 -alueiden suojelun perusteena oleville luontotyypeille ja lajeille

Hallinto-oikeus katsonut, että hanke ei merkittävästi heikennä Natura-alueiden luonnonarvoja ja jättänyt tätä lievemmat heikennykset huomioimatta. Hanke tulee tosiasiasa vaikuttamaan neljän Natura-alueen koskemattomuuteen merenrantaniityt ja ulkosaariston luodot ja saaret -luontotyyppien suojelutavoitteet. Hanke estää neljän Natura-alueen suotuisan suojelun tason saavuttamisen ja perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävän säilyttämisen. Liitteenä olevassa valittajan Natura-vaikutusten arvioinnissa (liite) on esitetty yksityiskohtaiset perustelut kaikkien neljän Natura-alueen luontodirektiivin luontotyypeille ja lajeille aiheutuvista heikennyksistä.

Poikkeamislupa tiukasti suojellun upossarpion rauhoitusmääräyksistä

Hallinto-oikeus katsoo, että päätöksillä sallittu rauhoittamissäännöistä poikkeaminen ei aiheuta merkittävää haittaa yleiselle edulle. Valittaja toteaa, että Rönssysorsimo esiintyy alueella runsaana, joten yleiselle edulle aiheutuvaa haittaa voidaan pitää merkittävää vähäisempänä.

Kalataloudelliset haitat, haitta kaupallisille kalastajille ja käyttöoikeus 22,7 ha:n suuruiseen vesialueeseen

Luvan hakijan arvion mukaan kaupallisille kalastajille maksettavien korvausten määrä on 148 000–240 000 euroa. Kalataloudellisesta tuoton menetys on arvioitu 27 240 euron suuruiseksi. Korvauksista pyritään sopimaan ja jos sopimukseen ei päästä, asia käsitellään aluehallintovirastossa. Käyttöoikeudesta maksettavan korvauksen suuruutta ei ole edes arvioitu. Arvioitujen korvausten lopullinen määrä voi suurempi, mutta valittaja pitää arviota kertaluokaltaan oikeana. Kaupallisille kalastajille maksettava korvaus todistaa merkittävän haitan vesistössä liikkumiselle.

Vaasan hallinto-oikeudelta kokonaan tunnistamatta jääneet haitat

Äijänkumpeleen merimetsokolonia, karikukot, merilokit, harmaalokit

Ks. edellä valituksen kohta 1.1.2 ja jäljempänä kohta 2.2.4.

Vaikutukset Natura-alueiden ulkopuoliseen luontoon

Aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus eivät ole huomioineet mitenkään jääeroosion heikentymisestä Natura-alueiden ulkopuoliseen luontoon aiheutuvia haittoja. Natura-alueille on esitetty lieventämistoimenpiteitä, jotka ovat lähes hyödyttömiä Natura-luontoarvojen säilyttämisen kannalta.

Luontodirektiivin lajeista Viitasammakolla on koko Hailuodon Santosen alueella laaja esiintymä Natura-alueen ulkopuolella, Oulunsalossa sisällä Liminganlahden Natura-alueella. Viitasammakkoon pengertien suurin haitta lienee lisääntyvän autoliikenteen alle jääminen vuodenaikaisliikkeitten aikana kevään-syksyin.

Meriuposkuoriaista tavataan Suomessa pitkin rannikkoa Haminasta Ouluun sekä Ahvenanmaalla. Uusia havaintoja on vain muutamalta paikalta, runsaimmat tunnetut esiintymät ovat Oulun, Hailuodon ja Espoonlahden alueella

Meriuposkuoriainen tunnetaan Euroopassa vain Suomesta ja Ruotsista Norbottenin läänin rannikolta. Kannan kehityksestä löytöjen perusteella on vaikea sanoa mitään varmaa, sillä havainnot ovat yleensä yksittäisiä ja usein on havaittu vain yksi yksilö. Kattavampia selvityksiä on tehty vain Oulun seudulla, Espoonlahdella sekä osista Paimionlahtea. Meriuposkuoriaisen suojeluaste on matala, eikä suojelutasoa voida pitää suotuisana. Lajia uhkaavat sekä veden laadun muutokset että matalien rantavesien umpeen kasvaminen, toisaalta myös matalien rantojen ruoppaaminen. Meriuposkuoriaisen vaatimat matalat, avoimet vedet (joissa kasvaa vain vitaa ja muita harvakseltaan kasvavia uposkasveja) häviävät ruovikon vallatessa alaa. Lajille pengertien vaikutukset ovat huomattavat.

Oulun(salossa) esiintymispaikoista osa on Naturan ulkopuolella Riutunkainalon-Hylkykarin välillä. Hailuodon kaikki 8 esiintymää. Albus Luontopalvelut Oy, 2019, vesilupahakemuksen liitteenä olevan päivitetyn seurantaohjelman sivulla 28 oleva kuva osoittaa, että meriuposkuoriaisen tunnettuja esiintymisalueita on hankkeen vaikutusalueella Natura-alueiden ulkopuolella.

Kasveista haitan kärsijöitä Ojakylänlahden alueella ovat nelilehtivesikuusi ja upossarpio, joista jälkimmäisellä on suuria esiintymiä Santosen pohjoisrannalla ja etenkin Härkäsäikän-Petsamon-Kaaran alueelle, osa näistä suurimpia koko maailmassa tunnettuja.

Lintudirektiivin lajeista pengertiestä kärsisivät todennäköisesti eniten kalatiira, lapintiira, ruskosuohaukka, sinisuohaukka, suokukko, suosirri, liro, sinirinta, suopöllö ja useat lintudirektiivin metsälinnut kuten Santosessa pesivä varpuspöllö, joille kaikille pengertien lisäämä liikenne tosi lisää törmäyksiä ja kuolleisuutta.

Jääeroosion heikentyminen aiheuttaa direktiivilajeihin kuulumattomista lajeista haittaa ainakin avointen luotojen ja matalakasvuisten niittyjen pesiville vesilinnuille kuten sotkille, vähentyneelle jouhisorsalle, ja haapanallekin (osa pesii puustoisilla paikoilla).

Muut lintulajit

Pengertien mukana lisääntyvä autoliikenne ja nykyisen lauttaväylän kohdalla nousevat nopeudet ovat hyvin vaarallisia sekä pesiville, että muuttolinnuille. Kevään-syksyin yhteensä monen kuukauden aikana Santosen

kärki Huikun sataman luona kerää yömuuton jälkeisen aamuliikeshdinnän aikana tuhansia, usein kymmeniä tuhansia muuttavia varpuslintuja, peippolintuja, tiaisia, kirvisisiä ym., jotka etenkin kohtuullisessa itätulessa pakkautuvat reunametsikköön ja rannalle, ennen kuin jatkavat kohti mannerta välille Haukipudas-Oulunsalon kärki. Mukana on myös direktiivilajeja, joskus mm. valkoselkätikkoja. Käpytikkojen määrä aamussa on helposti satoja.

Ennallistamistoimien kustannukset

Hallinto-oikeus ei ole huomioinut lainkaan haittoina ennallistamistoimien kustannuksia.

Aluehallintoviraston mukaan "Arvioitu vuosikustannus riittävälle väylän aukipidolle on 50 000–75 000 euroa/vuosi. Mikäli täydentävää rannan mekaanista muokkausta tarvitaan, arvioitu vuosikustannus tälle on 24 000 euroa/vuosi". Aluehallintovirastokin on huomioinut vain väylän aukipidon kustannuksen ja täydentävän mekaanisen muokkauksen, mutta jättänyt hakemuksen liitteen 11 "lieventämistoimenpiteet"-asiakirjan toimenpiteistä mahdollisten raivauksen, niiton ja laidunnuksen kustannukset huomioimatta. Lieventämistoimenpiteiden suunnittelu vaatii tarkkailua ja suunnittelua, mistä aiheutuu hallinnollisia kuluja eivätkä aluehallintoviraston huomioimat kustannukset ole missään tapauksessa riittäviä kattamaan todellisia ennallistamistoimien kustannuksia. Väylän aukipidon kustannuksista puuttuvat myös väylän kunnossapitoruoppauksen kustannukset. Lauttaväylän kunnossapitokustannusten poistuminen (0,1 M€/v) on kyllä huomioitu hyötynä lauttakustannusten vähenemisen yhteydessä. Väylän kunnossapitotarve ei tule poistumaan eikä pienenemään, kun pengertien vieressä tullaan ennallistamistoimenpiteenä pitämään jäästä avointa väylää, mikä vaatii suurisyräyksisen aluksen. Väylän aukipidon tulisi jatkua niin pitkään kuin Hailuodon ja mantereen välinen alue on noussut merestä.

Kevyen liikenteen yhteys heikkenee

Hallinto-oikeus ei ole ottanut huomioon, että kevyt liikenne kärsisi merkittävästi lauttayhteyden poistosta. Matka-aika ainakin vastatulessa pitenee. Hankkeen YVA-arviointiselostuksen mukaan "kiinteän yhteyden myötä Hailuodon saavutettavuus paranee ja lähtemisen kynnyks Hailuotoon pyöräilemään ... madaltuu ainakin mielikuvissa." Mielikuvat kyllä haihtuisivat nopeasti reaali maailmassa. Pyöräilijät pääsevät aina lautalle, oli jonoja tai ei. Lauttamatka on pyöräilijälle odotettu ja ansaittu lepotauko, varsinkin vastatulessa. Pengertie on lauttayhteyden verrattuna pyöräilijän painajainen: väli, joka ennen muodosti lepotauon, tarjoaa pahimmillaan taistelua myrskytuulta ja kaatosadetta vastaan suojattomalla merenselällä suojattomana kapean ajoradan vielä kapeammalla reunalla. Tämä on YVA-konsulttien mukaan "maakunnallinen viheryhteys".

Tällä hetkellä lauttamatka on monille vierailijoille ja muillekin Hailuodon matkan kohokohta. Kiinteän yhteyden liikenneturvallisuus ja -varmuus on kaikkien liikkujaryhmien näkökulmasta merkittävästi heikompi kuin lauttayhteyden.

Vaikutukset liian suppean vaikutusalueen ulkopuolisiin Natura-alueisiin

Hailuodon pohjois- ja länsiosassa ei ole tehty Natura-arviota. Hailuodon pohjoisrannan Natura-alueella (koko noin 40 km²), joka kattaa myös Hailuodon länsirantaa, on peräti 27.:ää eri Natura-luontotyyppiä

(priorisoiduissa luontotyypeissä tähti). Se on jopa paljon enemmän kuin Liminganlahden selvästi suuremman Natura-alueen noin 118 neliökilometrin alalla, missä luku on 19.

Luontotyytit (priorisoiduissa tähti), joita pengertien lisääntyvä maastoajoneuvo- ja muu liikenne uhkaa ovat etenkin 1150 Rannikon laguunit*, 1640 Itämeren hiekkarannat, 1630 Merenrantaniityt*, Liikkuvat alkiovaiheen dyynit, 2120 Liikkuvat rantakauradyynit (täällä valtalajina rantavehna), 2130 Kiinteät ruohokasvillisuuden peittämät dyynit*, 2140 Variksenmarjadyynit, 2180 Metsäiset dyynit ja 2320 Kuivat kanerva- ja variksenmarjadyynit.

Näiden alueiden luontovaikutukset ja Natura-arvio jätettiin tekemättä, kun tarkastelualue alkuvuosien jälkeen rajattiin vain Santoseen ja Oulunsalon-Hailuodon väliselle merialueelle. Pengertien myötä lisääntyvä kävijämäärä Hailudossa aiheuttaa haittaa edellä mainituille Natura-luontotyypeille. Samoja luontotyyppisiä on myös NATura-alueen ulkopuolella Hailuodossa.

Hailuodon kunta ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus ovat tehneet melkein koko Hailuodon päätietä koskeva tienlevennyssuunnitelman. Se on pengertien ennakointia, mikä mainitaankin Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen valmisteluaineistossa.

Edellisestä tiealueen muutoksesta, jonka myös suunnittelivat ja toimeenpanivat Hailuodon kunnan tekninen toimi ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen liikenneorganisaatio, on erittäin huonoja kokemuksia. Pitkään toivottu kevyen liikenteen väylä tehtiin Ailaston aukion ja Takalontien välille vuonna 2018, mutta linjauksissa ei otettu mitenkään huomioon maisemavaikutuksia, vaan tärkeitä maisemapuita kaadettiin nuorisoseurantalon kohdalla ("jotta parkkipaikat eivät vähenisi") ja Ojakylän keskeisellä maisema-alueella. Vanhojen tarrimäntysten kaato olisi voitu välttää jo linjauksen parin metrin muutoksella.

Vuonna 2022 Hailuodon kunta ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus käynnistivät hankkeen Hailuodon Luovontien ja Marjaniementien leventämiseksi. Virallisesti "hankkeen tavoitteena on liikenneturvallisuuden, liikenteen toimivuuden sekä sujuvuuden parantaminen erityisesti jalankulun ja pyöräilyn osalta". Samassa yhteydessä tutkitaan mahdollisuuksia järjestää lisää pysäköintitilaa Marjaniementien päätepisteen läheisyyteen."

Suunnitelmaa kuitenkin kuului vain 0,46 km uutta pyörätietä ja 25,64 kilometriä maantien leventämistä. Päätiestä vain väli Takalontie-Sauvolan aukio (n. 5,5 km) jäisi leventämättä. Kustannuksista (9,31 miljoonaa €) pyörätiehen (0,22 M€) aiotaan laittaa 2,36 prosenttia. Levennyksiin ja Marjaniementien maisemallisesti, geologisesti ja historiallisesti arvokkaiden dyynikumpareiden madaltamiseen ja parkkipaikkoihin 97,64 prosenttia.

Luonnonsuojelujärjestöjen ja Hailuoto-seuran (kulttuuriyhdistys) avunpyyntö ympäristöministeriölle johti kuitenkin siihen, että ministeriö lähetti asiasta paimenkirjeen ELY:yn ja kuntaan syksyllä 2022. Lopputuloksesta emme tiedä. Tiemaiseman muuttuminen tulee ottaa huomioon intressivertailussa, koska se on seurausta pengertiestä ja lisääntyvästä liikennemäärästä.

Pengertien haitalliset ilmastovaikutukset

Uusi ilmastolaki astui voimaan 1.7.2022. Lain mukaan Suomen tulee olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Valtion viranomaisten, myös aluehallintoviranomaisten, on toiminnallaan edistettävä ilmastolain tavoitteita. Alueellisista päästöistä valtaosa, jopa 80 prosenttia, kulkee ELY-keskusten lupapäätösten ja valvonnan kautta.

Liikennesektorin ja infrahankkeiden suuri vaikutus ilmastonmuutokseen koskee myös Hailuodon kiinteää yhteyttä. Tieliikenne on koko EU:n alueella vakavimpia esteitä ilmastotavoitteiden saavuttamiselle. Suomessakin liikenteen eli ns. "liikennesuoritteen" kasvu vesittää päästövähennystoimien vaikutuksia. Sähköautojen osuus liikenteessä vuonna 2022 oli vain yhden prosentin luokkaa. Tarpeettoman autoilun vähentäminen on tärkeää ilmastolaissa asetetun hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Yksityisautoilun sijasta pitää edistää vähäpäästöisiä liikkumistapoja, joita ovat kävely, pyöräily ja julkinen liikenne.

Lauttaliikenne tarjoaa autoilijoille osalla matkaa joukkoliikenteen ja päästövähennysten mahdollisuuden. Parainen-Nauvo-välillä jo kesällä 2017 liikennöinnin aloittanut hybridilautta Elektra tuottaa noin 80 prosenttia vähemmän päästöjä kuin diesel-lautat. Vastaavaa vaihtoehtoa Hailuodon liikenneyhteyden osalta ei ole kuitenkaan selvitetty. Hailuodon kiinteän yhteyden ilmastovaikutusten arvioinnissa on kauttaaltaan vakavia puutteita, eivätkä aluehallintoviranomaisten käyttämät selvitykset nähdäksemme perustu parhaaseen ja ajantasaiseen tutkittuun tietoon. Pengertieratkaisu on vastaus tieliikenteen kasvuennusteisiin, ei ilmastolain mukaiseen tavoitetilään hiilineutraalista Suomesta vuonna 2035.

Pengertie tulisi lisäämään päästöjä rakentamisaikaisten päästöjen ja autoliikenteen lisääntymisen takia sekä estämällä yhteyden toteuttamisen vähäpäästöisellä lauttatekniikalla. Ilmastolain tavoitteet puoltavat päästöjen lisääntymisen vahvaa painottamista intressivertailussa.

Olemme kahdesti esittäneet mahdollisimman täsmällistä kritiikkiä pengertiesuunnittelussa esitetyistä hiilidioksidipäästöluvuista, mutta se ei ole päässyt virallisiin asiakirjoihin, vaan on korvautunut alkuperäisellä, jo kumotulla väitteellä, jonka mukaan lauttavaihtoehto tuottaa 40 prosenttia enemmän päästöjä kuin pengertie. Käsittelimme tätä jo 16.6.2010 lausunnossa Hailuodon liikenneyhteyden ja Oulunsalo-Hailuoto tuulipuiston YVA-selostuksista (Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry, Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry.). Lautta-vaihtoehto (VE0) tuotti 30-vuotistarkastelussa hiilidioksidia 16 prosenttia pengertietä enemmän – eikä 40 prosenttia, kuten YVA-arviointiselostus väitti.

Lausunto annettiin Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle. ELY-keskus ei toimittanut lausuntoamme eteenpäin Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen eikä se siirtynyt sieltä KHO:een. Siinä on mielestämme rikottu hyvää hallintotapaa, ja sillä oli asian käsittelyn kannalta vakavia seurauksia: Aikanaan Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä hylätä 12.4.2018 osayleiskaavavalituksemme, päätöksessä kohdan "4.11.2 päästöt ilmaan" toistui alkuperäinen väite: "Päästöjen ja ilmastovaikutusten osalta on yhteenvetona todettu, että kiinteä yhteys tuottaa 40 prosenttia vähemmän päästöjä kuin lauttayhteys, kun suuren energiatarpeen vaatima lauttayhteys korvataan autoliikenteellä."

Alla on edellä mainitun lausuntonne luku "päästöt ilmaan ja vaikutukset ilmastoon: polttoaineen kulutus ja hiilidioksidipäästöt" kursivoituna.

"Sivun 95 hieman hämärä yhteenvetoteksti päästöistä kuulu seuraavasti: "Vaihtoehto VE0 tuottaa yli puolet Hailuodon liikenneyhteyden kasvihuonepäästöistä ja vaihtoehto VE0+ suuremmilla liikennöintimäärillä vielä noin 40 prosenttia enemmän kuin vaihtoehto VE0. Vaihtoehto VE1 tuottaa 40 prosenttia vähemmän päästöjä kuin vaihtoehto VE0, kun suuren energiatarpeen vaativa lauttayhteys korvataan autoliikenteellä."

Siis lopputulema on, että pengertie toisi 40 prosentin säästön hiilidioksidipäästöihin. Ensimmäinen virhe tässä on se, että tarkastelujaksoa ei määritellä. Se on luonteva ottaa 30 vuodeksi, jota muutenkin käytetään.

Teimme vertailun VE0:n (nykyinen liikenteen tiheys lautalla) ja VE1:n (pengertie) välillä 30 vuoden aikana (2008–2038). Laskimme hiilidioksidipäästöt käyttäen YVA-selostuksen liikennelukuja ja taulukon 8.1

päästökertoimia (ominaispäästöjä) henkilöautoille ja täysperävaunurekoille. Teimme sen yksinkertaistuksen, että oletimme kaiken liikenteen olevan henkilöautoliikennettä. Tämä suosii pengertievaihtoehtoa laskelmassa.

Lauttavaihtoehdossa päästöt koostuivat lautan päästöistä, koko ajan 4700 t, ja autoliikenteen päästöistä, jotka asetettiin YVA-selostuksen lukujen mukaisesti 3200 tonniksi vuonna 2008, 3300 tonniksi vuonna 2018, 3500 tonniksi vuonna 2028 ja 4000 tonniksi vuonna 2038. Näiden vuosien välillä käytettiin keskiarvolukuja, esimerkiksi vuosina 2009–2017 3250 tonnia. Yhteensä lautan päästöistä kertyi 145 700 ja autojen 107 600 tonnia, yhteensä 253 300 tonnia.

Pengertievaihtoehdossa meneteltiin autojen kanssa vastaavasti nojautuen YVA-selostuksen lukuihin. Kasvaneiden automäärien yhteispäästöjä kertyi 154 640 tonnia. Lauttaliikenteen päästöjen laskimme jatkuvan nykyisellään vuoteen 2017 asti. Päästöjä lautalle kertyi näin 47 000 tonnia. Pengertien rakentamisesta otimme mukaan suurimman erän eli kiviaineksen kuljetuksen tuottamat päästöt. 1,2 miljoonan kuution kiviaineksen tiheydeksi laskimme 3g/cm³. Tarvittavan kiviaineksen kausaus 40 tonnin kuormina vaatisi noin 90 000 rekkakuormaa. Jos kuljetuksin tarvittava matka on yhteen suuntaan noin 25 kilometriä, kuljetus- ja paluumatkaa kertyy yhteensä 4,5 miljoonaa. Jos keskilukulukseksi oletetaan 30 l / 100 kilometriä, kiviaineksen kausaus tuottaa yhteensä 10 903 tonnia hiilidioksidia. Yhteensä pengertievaihtoehto tuotti laskelmassa 212 503 tonnia hiilidioksidia.

Lautta-vaihtoehto (VE0) tuotti 30-vuotistarkastelussa hiilidioksidia 16 prosenttia pengertietä enemmän – eikä 40 prosenttia, kuten YVA-selostus väitti.

Reaalimaailmassa muun muassa öljyn niukkeneminen voi 30 vuodessa muuttaa radikaalisti asioiden tärkeysjärjestystä, ja nykyisenkin kaltainen liikennöintiväli voi olla saavuttamatonta ylellisyyttä. Myös merenkulussa voidaan ja joudutaan ottamaan käyttöön uusiutuvaa energiaa, ainakin tuulivoimaa. Se vähentää merenkulun ympäristökuormitusta.”

Pengertien rakentamissuunnitelmassa on ainakin YVA-arviointiselostuksesta lähtien tarkasteltu päästöjä vain osalla Hailuodon asutuksen painopisteen ja Oulun keskustan välistä, välille Oulunsalo, teiden 815 ja 816 liittymä (Oulunsalon Shell) – Hailuoto / Potti. Näin on noin 38 prosenttia Oulun ja Hailuodon autoliikenteen päästöistä on poistettu ja päästy korostamaan diesellautan suuria päästöjä. Alla olevassa taulukossa ja sen pohjana olevissa Vaasan hallinto-oikeuden valituksemme liitteissä tarkasteluväli on tuo sama Potin ja Oulunsalon väli, jotta ne ovat vertailukelpoisia konsulttien ja viranomaisten väittämiin.

Asetelma, jossa laskelmamme sivuutettiin ja kopioitiin vanhat väittämät, toistui Vaasan hallinto-oikeuden valituksen alaisessa päätöksessä. Valituksessamme vuonna 2020 (liitteet V2 taulukot 1-3) Pohjois-Suomen aluehallintoviraston myöntämästä pengertien vesiluvasta Vaasan hallinto-oikeuteen esitimme päivitetyn laskelman modernin hybridilautan päästöistä pengertiehen verrattuna, ja päädyimme hybridilautan 5-18 prosentin paremmuuteen (Hailuoto-Oulu vähempiin hiilidioksidipäästöihin, ks. oheinen pikku taulukko) eri vaihtoehtoilla ja tarkastelujaksoilla (vuoteen 2028 ja 2038). Koska lauttaväylän pituus on vain noin 15 % Hailuodon pääkylän ja Oulun keskustan välisestä matkasta, päästöjen väheneminen lauttamatkalla on autolla ajoon verrattuna erittäin suuri, ja kuvastaa myös parannettuun joukkoliikenteeseen liittyvää päästöjen vähennyspotentiaalia. Joukkoliikenne hyötyy lautan aikataulutetusta liikennöinnistä.

Vesiluvan vastaselityksessä 28.8.2020 Vaasan hallinto-oikeudelle kirjoitimme muun muassa ”Edelleen myös lauttaliikenteen päästöjen loppumista korostetaan erityisen merkittäväksi ympäristöhyödyksi: ”Hankearvioinnissa on myös todettu, että hankkeella on tiehankkeeksi suuret

myönteiset vaikutukset päästöihin." YVA-selvityksessä ei oltu laskettu rakentamisaikaisia päästöjä, joita käsiteltiin valituksen liitteenä olleessa taulukossa. Samoin myös modernin hybridi-/täyssähköalusteknologian käyttö on, käsitellyistä vaihtoehdoista poiketen, omiaan poistamaan hankealueeseen välittömästi kohdistuvat ilmastopäästöt kokonaan. Väite hankkeen suurista myönteisistä vaikutuksista päästöihin pätee ainoastaan, mikäli lauttaliikenteen katsotaan jatkossakin tapahtuvan nykyisellä dieselkoneisiin pohjautuvalla teknologialla, eikä rakentamisajan aiheuttamaa päästöpiikkiä jyvitetä pidemmälle ajanjaksolle. Silti intressivertailuun näyttää edelleen sisältyvän väite pengertien 40 prosentin paremmuudesta."

Toimitimme Vaasan hallinto-oikeuteen päästöistä kolme liitettä, joissa tarkasteltiin vaihtoehtojen hiilidioksidipäästöjä. Niistä keskeisin on "V2_ Taulukko 3 - liikenevaihtoehtojen vuosipäästövertailu YVAN malleihin." Laskelmastamme ei ole mitään mainintaa Vaasan päätöksessä 29.12.2022, ja siinä lukee vain sivulla 33 Väyläviraston siteerauksessa "hankkeella on tiehankkeeksi suuret myönteiset vaikutukset päästöihin." Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole minkäänlaista viittausta edes käsitellyssä olleen valituksemme päästötarkasteluun. Olimme edellä mainitussa dokumentissa osoittaneet hybridilautan olevan ympäristöystävällisin. Vaasan päätöksestä löytyy neljä kertaa "päästö"-sana, hiilidioksidia ei ollenkaan, puhumattakaan asianmukaisesta käsittelystä.

Alaolevassa taulukossa on em. taulukosta (V2, taulukko 3) kiteytetty yhteenveto. Kiinteän yhteyden "best" vaihtoehto tarkoittaa pengertien pienintä arvioitua hiilidioksiditonniäärää tarkastelujaksolla ja "worst" suurinta. Mukana ovat myös arvioidut rakentamisen päästöistä. Liitämme tähän valitukseen uudelleen Vaasan valituksemme liitteet V2 Taulukko 1, V2 Taulukko 2 ja V2 Taulukko 3.

Taulukko. "Best" pengertien kannalta paras ja "worst" huonoin.

Eri vaihtoehtojen kokonaispäästöt vuosittain jaoteltuna (vain tulevaisuudessa olevat vuodet 2028, 2038, tievaihtoehdossa oletuksena valmis tie kumpanakin vuonna)

Luvut tonneja CO2 vuodessa								
	Lautta VEO	Lautta VEO+	Kiinteä yhteys ilman rakennusajan päästöjä	Hybridilautta	Kiinteä "best"	Kiinteä "worst"		"Best 30v"
2028	8200	10100	5000	5420	5723	6555		5482
2038	8700	10600	5700	5920	6423	7255		6182

Vaikutukset valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen, Suomen kansallismaisemaan ja valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön

Kiinteä yhteys tulisi lisäämään autolla tehtäviä vierailuja Hailuodon entisessä saarella. Liikennepaine johtaisi todennäköisesti saaren päätien levennykseen, mikä hävittäisi paikoin vielä säilyneen kylänraittitunnelman. Suurin liikennepaine kohdistuisi kulttuurihistoriallisesti, maisemallisesti ja luontoarvoiltaan rikkaan Marjaniemen alueelle. Sinne tarvittaisiin lisää erilaista palveluvarustusta ja pysäköintialueita, jotka veisivät näkyvyyttä luonnon ja perinnemaiseman elementeilä. Liikenteen kasvaessa myös roskaantuminen, herkän rantaluonnon häirintä ja liikennemelu lisääntyisivät.

Saaristokunta-aseman menetykset

Kiinteä yhteys aiheuttaisi Hailuodolle saaristokunta-aseman menettämisen, jolloin sen saama ylimääräinen valtionapu loppuisi. Taloudellinen menetykset olisi kohtalokas alle 1000 asukkaalle kunnalle, jonka toiminnoista

monet on pidetty pystyssä saaristolisien ansiosta. Tieyhteys mantereeseen tarkoittaisi esim. Hailuodon pienen yläkoulun loppumista ja koulukuljetuksia Oulunsaloon. Yläkoululaisten koulumatkat ja -päivät pitenisivät selvästi. Kunnan muitakin nykyisiä palveluja jouduttaisiin lopettamaan valtion tuen vähentyessä, ja asukkaiden olisi haettava palvelunsa kauempaa.

Koko itsenäinen Hailuodon kunta lakkaisi talouden pettäessä lähitulevaisuudessa ja liitettäisiin Ouluun, jolloin kunnantoimistoakaan ei enää tarvittaisi. Merkittävä osa kunnan nykyisistä yli 80 työpaikasta menetettäisiin Hailuodosta, jossa kunta tällä hetkellä on selvästi suurin työnantaja. Työpaikka- ja palvelukato tuottaisivat vaikeuksia myös paikallisille kaupille. Tieyhteyden takia Hailuotoon muuttavien uusien veronmaksajien ja uusien yritysten tuomat verotulot ja työpaikat tuskin pystyvät korvaamaan aiheutuvia menetyksiä saati kääntämään taloutta nousuun.

Saaristotukea on saanut myös Hailuodon seurakunta, jolta kirkkohallituksen myöntämä tuki ilmeisesti loppuisi ja edessä voisi olla seurakuntaliitos mannerseurakunnan kanssa.

Yhteenveto hyödyistä ja haitoista

Hankkeen hyötynä on Oulunsalon ja Hailuodon välisen yhteyden autoliikenteen matka-ajan lyheneminen. Yhteys muuttuu kuitenkin epävarmemmaksi jäiden noustessa varmuudella tielle aika ajoin. Tieolosuhteet voivat olla vaaralliset ympäri vuoden kaikilla kulkutavoilla. Suurin osa yhteyden matkoista on vapaa-ajan liikennettä, eikä automatka-ajan lyhenemisestä saada merkittävää hyötyä. Ilmeisesti edelleen on mahdoton ajatella muita kulkutapoja kuin autoliikenne, koska kevyttä liikennettä ei ole huomioitu matka-ajan käsitteen yhteydessä aluehallintoviraston eikä hallinto-oikeuden päätöksissä. Suuri osa vierailijoista saapuu Hailuotoon polkupyörällä kesäaikaan, eikä hallinto-oikeuden päätelmä saaren toimintojen saavutettavuuden paranemisesta ole täysin oikea. Hailuodon ja Oulunsalon välillä on toimiva ja turvallinen lauttayhteys ja kaiken kaikkiaan hyödyt jäävät erittäin pieniksi.

Sitä vastoin haitalliset vaikutukset luontoon ovat laaja-alaisia ja merkittäviä, niin kuin edellä esitetystä käy hyvin esille.

Intressivertailu ja johtopäätös

Hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty ei ole vesilain (587/2011, VL) 3:4 §:n tarkoittamalla tavalla huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Vaasan hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset tulee kumota ja lupahakemus kiinteän yhteyden rakentamiseksi hylätä.

2.2.4 Päätös on luonnonsuojelulain (1096/1996) 39 § rauhoitussäännösten vastainen

Luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin rauhoitussäännöksen mukaan kiellettyä on muun ohella momentin 2 kohdassa tarkoitettu pesien tahallinen vahingoittaminen ja momentin 3 kohdassa tarkoitettu rauhoitettujen eläinten tahallinen häiritseminen. Mainituilla säännöksillä on pantu täytäntöön muun ohella Euroopan unionin lintudirektiivin 5 artiklan b ja d kohta.

Suunnitellun pengertien pohjoispuolella on useita merkittäviä lintujen pesimäluotoja. Esimerkiksi Äijänkumpeleen (Äijänkumpaleen) puuttomalla luodolla noin 3,5 km suunnitellusta pengertielinjauksesta pohjoiseen on Perämeren Suomen puoleisen alueen yksi kolmesta merimetsokoloniasta. Monena vuotena kolonia on Perämeren Suomen puolen suurin ja siellä pesii vuodesta riippuen 50-100 % Perämeren saarten Natura-alueen merimetsan pesimäkannasta. Äijänkumpale kuuluu Perämeren saaret (FI1300302) -Natura-alueeseen. Tiira-havainto järjestelmän mukaan saarella on vuodesta 2010 lähtien pesinyt enimmillään yli 200 merimetsoparia, ja lintuja on enimmillään laskettu yli 1000 yksilöä. Äijänkumpele sijaitsee lupahakemuksen liitteen 7 vaikutusalueella siitä huolimatta, että vaikutusalue on arvioitu lupahakemuksessa liian pieneksi.

Hakijan jääeroosioselvityksessä (liite x) ja alla kohdassa Natura 2000 -luontoarvojen merkittävä heikentyminen on todistettu, että aluehallintovirasto ja hallinto-oikeus ovat arvioineet pahasti väärin lounaan suunnasta tulevan mekaanisen jääeroosion suuruuteen lauttaväylän pohjoispuolella. Pengertien rakentamisen myötä jäiden liike lauttaväylän pohjoispuolen luodoille poistuu. Tästä on väistämättömänä seurauksena luotojen pensoittuminen ja pesivän lintukannan taantuminen. Perämeren saarten Natura-alueelle ei ole määrätty aluehallintoviraston päätöksessä mitään lieventämistoimenpiteitä.

Pengertien rakentaminen vahingoittaisi Äijänkumpeleella vuosittain jopa 200 merimetsan pesää, koska jääeroosion katoaminen etelänpuoleisilla tuulilla pengertien takia aloittaisi pesäpaikkojen pensoittumisen asumakelvottomiksi. Luodolla on lisäksi pesimä- tai pesintään viittaavia havaintoja karikukosta (EN), viimeisin vuodelta 2022, merilokista (VU), harmaalokista (VU) ja isokoskelosta (NT) sekä Perämerellä harvinaisesta haahkasta (EN). Pengertien rakentaminen vahingoittaisi yhtäläillä näiden lajien pesiä ja pesimismahdollisuuksia.

Valittaja viittaa korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen katsoi KHO:2022:37, jossa katsottiin, että pengertien rakentamisesta aiheutuisi vahinkoa ainakin harmaahaikaran ja merimetsan pesille. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjä pesiä ja pesintää suojaavia rauhoitussäännöksiä on vastaavasti perusteltua tulkita siten, ettei lintukolonioiden lisääntymisolosuhteita saa heikentää häiritsemällä lintuja niiden lisääntymisaikana tai vahingoittamalla niiden pesiä taikka muuttamalla alueen olosuhteita muulla tavoin niin, että pesien myöhempi käyttö estyy.

Lauttaväylän pohjoispuolen luotojen jääeroosion väheneminen etelän suunnasta aiheuttaa Äijänkumpelella väistämättä sellaisen olosuhteiden muutoksen, että merimetsan, merilokin, harmaalokin ja isokoskelon pesien käyttö estyy luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoittamalla tavalla. Edellä mainittujen lajien pesien vahingoittamiseen Äijänkumpeleen luodolla tarvitaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämä luonnonsuojelulain 48 § mukainen poikkeamislupa. Vesilain mukaista lupaa pengertien rakentamiselle ei olisi tullut myöntää ennen kuin lain vaatima poikkeamislupa on saatu.

Hailuodon Huikun alueella, aivan suunnitellun pengertien läheisyydessä, aiheutuu luonnonsuojelulain 39 § vastainen seuraus Ristirsorsalle (1-2 paria), merihanhelle (3-4 paria) karikukolle (0-1 paria) ja suokukolle (1-5 paria), tukasotkalle vähintään (5 paria), meriharakalle (1-3 paria). Lukuisien merkittävien lajien yksilöille ja niiden pesille tulisi aiheutumaan luonnonsuojelulain 39.1 § 1 ja 2 kohdissa kielletty seuraus.

2.2.5 Päätös on luonnonsuojelulain (1096/1996) 47 § erityistä suojelua vaativien lajien esiintymispaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiellon vastainen

Asetuksella voidaan säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishäly on ilmeinen. Ympäristöministeriön on tarvittaessa laadittava ohjelma erityisesti suojeltavan

lajin kannan tai kantojen elvyttämiseksi.

Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.

Hallituksen esityksen (HE 79/1996 vp) perustelujen mukaan luonnonsuojelualueilla ei luonnonsuojelulain 47 §:n 3 tarkoitetun esiintymispaikan rajojen määrittämistä tarvitse tehdä. Vaatimus koskee hankkeen vaikutusalueiden Natura- ja niille perustetuilla luonnonsuojelualueilla esiintyvien erityisesti suojeltavien lajien) ja esiintymispaikkojen hävittämisen tai heikentämisen kieltoa

Lapasotka (Aythya marila)

Lapasotkan pesimäkannan selvä taantuma alkoi 1970-luvulla. Lajin kannan lasku näkyy Hailuodon Isomatalan alueella, joka on aiemmin ollut lapasotkan merikannan yksi merkittävimpiä keskuksia: parhaimmillaan kanta on ollut 40 paria. Taantuma näkyy alueella tehdyissä laskennoissa: vuonna 1982 kanta oli ainakin 24 paria ja vuonna 1992 19 paria. Isomatalan alueella lapasotkan tärkeimmät esiintymisalueet ovat olleet Isomatalan edustalla sijaitsevat Ulkoriisin ja Väliteonkarin alueet. Siellä pesivät tällä lapasotkan viimeiset parit Isomatalan alueella, pesimäkanta on huvennut yksittäisiin pareihin. vastaava kehitys näkyy myös Kengänkarissa ja Kotakarin-Kammonkarin pesimäluodoilla, joilla aiemmin useita pareja ja nyt niilläkin sinnittelee enää yksittäisiä pareja.

Taantuman yksi merkittävä syynä on pesimäsaarten umpeenkasvu. Pengertiehankkeen vaikutuksesta alueella jään liikenopeus pienenee, joten jääeroosion on arvioitu lieventyvän. Tämän vaikutuksesta luotojen umpeenkasvu voi edelleen kiihtyä ja näin heikentää lapasotkan, elinympäristöjä luonnonsuojelulain 47 §:n vastaisesti kaikilla näillä kolmella vaatimuksen mukaisella pesimäalueella.

Kotakarin-Kammonkari alueella hankkeen rakennusaikaisen vesistökuormituksen aiheuttama vesistön samentuminen ja pohja-alueiden liettyminen voi myös ulottua tälle alueelle ja näin heikentää alueen pesimälajien, kuten lapasotkan, elinympäristöjen laatua.

Kammonkarin-Kotakarin alueella hankkeen rakennusaikaisen vesistökuormituksen aiheuttama vesistön samentuminen ja pohja-alueiden liettyminen voi myös ulottua tälle alueelle ja näin heikentää alueen lapasotkan pesimä- ja ruokailupaikkoja.

Vastaavanlaista veden samentumista ja ranta-alueiden pohjien liettymistä voi piirin arvion mukaan myös Kengänkarin pesimäalueella, tosin ehkä vain melko vähäisiä määriä.

Piirin valitukseen liittyvässä ympäristövaikutusten arvioinnissa hankkeen arvioitiin aiheuttavan merkittävää heikentymistä lapasotkalle Liminganlahden Natura-alueella. Hankkeessa on esitetty heikentävien vaikutusten vähentämiseksi lieventämistoimia. Kammonkarin ja Kotakarin tämän vaatimuksen ainoa alue, jota vaatimus koskee, tosin vain, mikäli hankkeen seurantaohjelman mukaisesti havaitaan hankkeen aiheuttamia haittoja alueella. Tämän vuoksi lieventämistoimet ovat aivan liian hitaita lapasotkan kiireelliseen suojelutarpeeseen nähden. Lisäksi niitä ei seurantaohjelman perusteella katsota olevan lainkaan tarvetta.

Yllä esitettyjen syiden vuoksi lapasotkan esiintymispaikkojen heikentämiseen ja hävittämiseen Ulkorsiin ja Väliteonkarin, Kammon- ja Kotakarin sekä Kengäkarin alueella tarvitaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämä luonnonsuojelulain 48 § mukainen poikkeamislupa. Samalla tavalla hanke voi olla perämerenhitukoin, kiljuhanhi, etelänsuosirrin, pikkutiiran ja rönsysorsimon esiintymispaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellon vastainen. Näiltä osin pyritään toimittamaan täydennystä myöhemmin.

3. ENNAKKORATKAISUPYYNTÖ

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjois-Pohjanmaan piiri ry pyytää, että korkein hallinto-oikeus tekee Euroopan Unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntönsä valituslupahakemuksen kohdassa 1.1.1 mainitusta pintavesimuodostumien tilan heikkenemistä ja tilatavoitteen vaarantumista koskevassa asiassa.

Asiassa on tullut esiin uusi tulkintakysymys, jolla on merkitystä EU:n oikeuden yhtenäisen soveltamisen kannalta, eikä aikaisemmasta oikeuskäytännöstä ole saatavissa uudenlaisen oikeudellisen tilanteen edellyttämää tietoa. Kansallisen ja unionin lainsäädännön perusteella on epäselvää voiko yhden vesipuitedirektiivin liitteessä V tarkoitettun laadullisen tekijän tila huonota yhdellä luokalla, ja jos voi niin mitkä ovat tällaisia laadullisia tekijöitä.

Esko Saari
puheenjohtaja

Kirsi Eskelinen
sihteeri

LIITTEET

- Liite 1 Vaasan hallinto-oikeuden 29.12.2022 antama päätös nro 22/0052/1
- Liite 2 Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 11.2.2020 antama päätös Nro 6/2020
- Liite 3 Vesienhoitoviranomaisen 22.1.2020 antama lausunto
- Liite 4 Matti Leppärannan "Hailuodon alueen jääeroosio – Jatkoselvitys 2013"
- Liite 5 Eroosioselvitys Oja & Oja 2019
- Liite 6 Jääeroosion täydentäminen Rintämäki (toim.) 2011
- Liite 7 Pohjois-Pohjanmaan piirin Natura-vaikutusten arviointi
- Liite 8 Jääeroosior ryhmän asiantuntijajäsenten allekirjoittama selvitys
- Liite 9 Pohjois-Pohjanmaan piirin jääeroosioarviointi
- Liite 10 Kallein siltarumpu ikinä -kirjoitus
- Liitteet 11-13 Eri yhteysvaihtoehtojen päästölaskelmat