

Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella

Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet

**Antti Belinskij, Matti Hepola, Erkki Hollo, Jussi Kauppila, Milla Mäenpää,
Tapio Määttä, Essi Römpötti, Helena Valve ja Niko Soininen**



Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella

**Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset
perusteet**

LupaMuutos-hankkeen loppuraportti

**Antti Belinskij, Matti Hepola, Erkki Hollo, Jussi Kauppila, Milla
Mäenpää, Tapio Määttä, Essi Römpötti, Helena Valve ja
Niko Soininen**



SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 26 | 2019

Suomen ympäristökeskus
Vesikeskus

Kirjoittajat: Antti Belinskij¹⁾, Matti Hepola²⁾, Erkki Hollo³⁾, Jussi Kauppila⁴⁾, Milla Mäenpää⁵⁾,
Tapio Määttä⁶⁾, Essi Römpötti⁷⁾, Helena Valve⁸⁾ ja Niko Soinen⁹⁾

¹⁾ Suomen ympäristökeskus/Itä-Suomen yliopisto

²⁾ Lapin yliopisto

³⁾ Helsingin yliopisto

⁴⁾ Suomen ympäristökeskus

⁵⁾ Suomen ympäristökeskus (31.1.2019 asti)

⁶⁾ Itä-Suomen yliopisto

⁷⁾ Suomen ympäristökeskus

⁸⁾ Suomen ympäristökeskus

⁹⁾ Helsingin yliopisto

Vastaava erikoistoimittaja: Ahti Lepistö

Rahoittaja/toimeksiantaja: ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä
työ- ja elinkeinoministeriö

Julkaisija ja kustantaja: Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Latokartanonkaari 11, 00790 Helsinki, puh. 0295 251 000, syke.fi

Taitto: Antti Belinskij

Kannen kuva: Johanna Korhonen

Julkaisu on saatavana veloituksetta internetistä: www.syke.fi/julkaisut | helda.helsinki.fi/syke sekä
ostettavissa painettuna SYKEN verkkokaupasta: syke.juvenesprint.fi

ISBN 978-952-11-5047-0 (nid.)

ISBN 978-952-11-5048-7 (PDF)

ISSN 1796-1718 (pain.)

ISSN 1796-1726 (verkkoj.)

Julkaisuvuosi: 2019

TIIVISTELMÄ

Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella: Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet

Vesienhoidon ympäristötavoitteina ovat vesienhoitolain (1299/2004) ja sen taustalla olevan EU:n vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) mukaan, että 1) vesimuodostumien tila ei heikkene, 2) pinta- ja pohja-vesimuodostumien tila on vähintään hyvä ja 3) keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien ekologinen tila on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ja kemiallinen tila hyvä.

Vesipuitedirektiivissä ympäristöllisten lupien muuttaminen on yksi keino ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.

Suomen lainsäädäntöä on syytä kehittää siten, että vesilain (587/2011) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisia lupia voidaan muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Kansallisen sääntelyn mukaan vesienhoitosuunnitelmassa tulee tarvittaessa esittää toimenpiteitä lupien saattamiseksi ajan tasalle, mutta ympäristötavoitteita ei mainita lupien muuttamisen perusteena.

Raportissa arvioidaan Suomen nykytilaa, EU-oikeuden vaatimuksia ja perustuslaillisia reunaehtoja lupien muuttamiselle ympäristötavoitteiden perusteella. Lisäksi tarkastellaan Itävallan, Ruotsin ja Saksan oikeusjärjestelmiä. Sääntelyn kehittämiseksi esitetään seuraavia ehdotuksia:

- lisätään vesienhoidon ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin
- lievennetään vesilain mukaisen luvan muuttamisen rajoitteita
- sovitetaan lupien muuttamisen menettely yhteen vesienhoidon suunnittelun kanssa

Avainsanat: Vesien käyttö, vesiensuojelu, vesioikeus, ympäristöoikeus, EU-oikeus, EU-direktiivi, vesipuitedirektiivi

SAMMANDRAG

Ändring av miljötillstånd med anledning av ramvattendirektivets miljömål: utvärdering av finsk lagstiftning och dess grundlagsenliga krav

Enligt direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramvattendirektivet) och den finska lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) innebär vattenförvaltningens miljömål att 1) vattenförekomsternas status inte försämras, 2) yt- och grundvattenförekomsternas status är åtminstone god, och 3) konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster uppnår god ekologisk potential och god kemisk status. Ramvattendirektivet kräver revidering av miljötillstånd som en av åtgärderna för att uppnå miljömålen.

Finsk lagstiftning bör utvärderas för att möjliggöra ändring av existerande miljö- och vattentillstånd med anledning av vattenförvaltningens miljömål. Medan nationell lagstiftning anger att tillstånd bör ändras vid behov, utgör inte miljömålen en explicit grund för ändring av tillståndsvillkor under varken vattenlagen (587/2011) eller miljöskyddslagen (527/2014).

- Denna rapport bedömer nuläget i finsk lagstiftning, ramvattendirektivets rättsliga krav för ändring av miljö- och vattentillstånd, och de grundlagsrättsliga aspekterna av ändring av tillstånd i Finland. Därutöver behandlar rapporten regelverken för ändring av miljö- och vattentillstånd i Österrike, Tyskland och Sverige. Slutligen presenteras i rapporten följande förslag för utveckling av finsk lagstiftning:
- vattenförvaltningens miljömål bör införas som grund för att initiera ändring av tillstånd under vattenlagen och miljöskyddslagen;
- vattenlagens begränsningar för ändring av tillstånd bör anpassas; och
- ändring av tillstånd bör samordnas med vattenförvaltningens planering.

Nyckelord: Nyttjande av vatten, vattenskydd, vattenrätt, miljö rätt, EU-rätt, EU direktiv, ramvattendirektivet

ABSTRACT

Review of Environmental Permits on the Grounds of Environmental Objectives in River Basin Management: Re-evaluation of Finnish legislation and its constitutional requirements

According to the EU Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Finnish Act on the Organisation of River Basin Management and the Marine Strategy (1299/2004), the environmental objectives in river basin management are that 1) the status of water bodies does not deteriorate, 2) the status of surface water and groundwater bodies is at least good and 3) artificial and heavily modified water bodies achieve good ecological potential and good chemical status. The Water Framework Directive requires reviewing environmental permits as one of the measures to achieve the environmental objectives.

Finnish legislation should be re-evaluated in order to facilitate the review of existing environmental and water permits on the grounds of environmental objectives in river basin management. While, according to the national legislation, water management plans must include measures to update permits when necessary, neither the Water Act (587/2011) nor the Environmental Protection Act (527/2014) mention the environmental objectives as grounds for the review of permit regulations.

This report assesses the current state of Finnish legislation, legal requirements stemming from the Water Framework Directive for reviewing environmental and water permits, and the constitutional aspects of the review of permits in Finland. In addition, it studies the framework for reviewing environmental and water permits in Austria, Germany and Sweden. Finally, the report presents the following proposals for the development of Finnish legislation in this regard:

- the environmental objectives should be included as explicit grounds for reviewing permits under the Water Act and the Environmental Protection Act;
- the Water Act's restrictions on the review of permits should be adapted; and
- water management planning and the review of permits should be integrated further.

Keywords: Use of waters, water protection, water law, environmental law, EU law, EU directive, water framework directive

SISÄLLYS

1 Johdanto	9
1.1 LupaMuutos-hanke	9
1.2 Muistio ja sidosryhmätalaisuus	9
1.3 Raportti	10
2. Suomen nykytila	11
2.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteet	11
2.2 Vesienhoidon suunnittelu	12
2.3 Ympäristötavoitteisiin vaikuttavat luvat	12
2.4 Vesitalouslupien muuttaminen	15
2.4.1 Lupien muuttamisen yleissäännös	16
2.4.2 Kalatalousmääräykset ja tarkkailumääräykset	17
2.4.3 Määräykset pakkotoimista	17
2.5 Vanhojen vesitalouslupien muuttaminen	18
2.6 Ympäristölupien muuttaminen	19
2.7 Arviointia	20
3. EU-oikeus	21
3.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys	21
3.2 Lupien muutettavuuden vaatimus	21
3.3 Unionin tuomioistuimen keskeinen oikeuskäytäntö	22
3.4 Voimakkaasti muutetut vesimuodostumat	24
3.5 Poikkeukset ympäristötavoitteista	24
3.5.1 Määräaikaisten pidentäminen	25
3.5.2 Tilatavoitteiden lieventäminen	25
3.6 Komission palaute Suomelle	25
3.7 Arviointia	27
4. Vertailumaat	29
4.1. Yleistä	29
4.2 Ruotsin vesilainsäädännön uudistus	29
4.2.1 Uudistuksen tavoitteet	29
4.2.2 Komission valvontatoimet	30
4.2.3 Energiapoliittinen sopimus	30
4.2.4 Lainsäädäntömuutokset	30
4.3 Saksan ja Baijerin vesioikeus	31
4.3.1 Vesilait	31
4.3.2 Vesienkäytön ohjausperiaatteet	31
4.3.3 Lupa- ja viranomaisjärjestelmä	32
4.3.4 Vesiensuojelu	33
4.4 Itävallan vesioikeus	33
4.4.1 Lainsäädäntö	33
4.4.2 Vesien omistus	33
4.4.3 Lupa- ja viranomaisjärjestelmä	34
4.4.4 Vesitaloussuunnittelu	35

4.4.5 Lupapäätöksen muuttaminen.....	35
4.4.6 Vesiensuojelu	35
4.4.7 Vesioikeuksien lunastaminen.....	36
5. Perustuslailliset reunaehdot	37
5.1 Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tarpeet	37
5.2 Perusoikeuksien arviointi.....	37
5.3 Perustuslakivaliokunnan käytäntö ympäristöasioissa.....	38
5.3.1 Vesiasiat ennen perusoikeusuudistusta	38
5.3.2 Käytäntö perusoikeusuudistuksen jälkeen	39
5.3.3 Uusin käytäntö ympäristöasioissa	40
5.4 Arviointia.....	42
6. Lainsäädäntövaihtoehdot.....	44
6.1 Lähtökohdat	44
6.2 Sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja	44
A. Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi.....	45
VL 3:21 ja YSL 89 §:n muuttaminen.....	45
Arviointia	46
B. Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen	46
B1. VL 3:21:n muuttaminen.....	47
B2. Uusi pykälä luvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella.....	48
B3. VL 3:22:n muuttaminen.....	48
B1-B3 vaihtoehtojen arviointia	48
C. Luvan muuttamisen menettely	51
C1. Luvan muuttamisen yhteys vesienhoidon suunnitteluun.....	51
C2. Luokittelun tarkistaminen ja poikkeusten käyttö.....	51
C1 ja C2 vaihtoehtojen arviointia.....	51
C3. Luvan muuttamisen vireille saattaminen vesilaissa.....	52
C4. Lupien määräaikainen päivittäminen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa	52
C3 ja C4 vaihtoehtojen arviointia.....	52
7. Muiden ohjauskeinojen tarkastelu	54
7.1 Tarve muun ohjauksen tarkastelulle	54
7.2 Yleisiä lähtökohtia ja reunaehtoja muun ohjauksen kehittämiseksi.....	54
7.3 EU:n valtioneuvoston päätöksen suhde vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ..	55
7.3.1 Valtiontuki ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi	55
7.3.2 Vesivoimalle myönnettävä investointituki.....	57
7.4 Toimenpideohjelman ja lupaharkinnan välisen kytkennän tiivistäminen	58
8. Johtopäätökset	61

1 Johdanto

1.1 LupaMuutos-hanke

LupaMuutos-hankkeen (Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet) tehtävänä oli tuottaa tietoa EU-oikeuden vaatimuksista ja Suomen oikeusjärjestelmän reunaehdoista lupien muuttamiseen siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa. Tässä tarkoituksessa hanke:

1. arvioi Suomen oikeuden nykytilaa ja siihen kohdistuvia muutostarpeita,
2. tarkasteli, miten muissa jäsenvaltioissa on pantu täytäntöön vesipuidedirektiivin vaatimukset lupien muuttamisesta, ja vertasi näitä esimerkkejä Suomen järjestelmään,
3. esitti vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi Suomessa ja
4. tarkasteli muita ohjauskeinoja vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.¹

Selvityshanke toteutettiin Suomen ympäristökeskus SYKE:n johdolla yhteishankkeena. Hankeryhmää johti tutkimusprofessori Antti Belinskij (SYKE) ja siihen kuuluvat erikoistutkija Jussi Kauppila, suunnittelija Milla Mäenpää (31.1.2019 asti), suunnittelija Essi Römpötti (30.4.2019 asti) ja erikoistutkija Helena Valve (SYKE), apulaisprofessori Matti Hepola (Lapin yliopisto), professori emeritus Erkki Hollo ja apulaisprofessori Niko Soininen (Helsingin yliopisto) sekä professori Tapio Määttä (Itä-Suomen yliopisto). Hankkeen ohjausryhmässä olivat ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajat.

Hankkeella oli yhtymäkohtia aikaisempaan VesiPOKE-hankkeeseen (Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely). VesiPOKE-hankkeessa tarkasteltiin vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen suhdetta uusien lupien myöntämiseen, kun nyt LupaMuutos-hankkeessa tarkastelun kohteena oli olemassa olevien lupien muuttaminen.

VesiPOKE-hankkeen raportti on julkaistu Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raporttina 42/2018.² Siinä arvioidaan Suomen oikeudellista nykytilaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen kannalta, verrataan sitä muiden valtioiden tilanteeseen ja esitetään vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi. Keskeisinä sääntelyteemoina VesiPOKE-hankkeessa olivat vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellinen merkitys lupaharkinnassa ja ympäristötavoitteista poikkeamisen menettely uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi.

1.2 Muistio ja sidosryhmätilaisuus

LupaMuutos-hanke julkaisi 7.3.2019 muistion hankkeen keskeisistä näkökohdista. Muistiossa tarkasteltiin Suomen oikeuden nykytilaa, EU-oikeuden vaatimuksia, lainsäädännön muuttamisen perustuslaillisia reunaehtoja ja vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi. Liitteenä oli katsaus Ruotsin, Saksan ja Itävallan oikeusjärjestelmiin.³

Hanke järjesti muistion pohjalta 14.3.2019 sidosryhmätilaisuuden, johon osallistui noin 90 henkilöä. Tilaisuudessa olivat edustettuina muun muassa ympäristöviranomaiset, useat toiminnanharjoittajat

¹ LupaMuutos-hankkeen toteutus suunnitelma, <https://www.syke.fi/download/noname/%7B35563160-FD57-4DD7-86A5-9B88C8D2450B%7D/141288> (tarkistettu 10.5.2019).

² Belinskij ym. 2018.

³ Belinskij ym. 2019.

ja kansalaisjärjestöt. Energiateollisuus, Suomen luonnonsuojeluliitto ja Uudenmaan ELY-keskus pitivät tilaisuudessa valmistellut kommenttipuheenvuorot.

Hanke sai muistiosta lisäksi kirjallisia palautteita. Näitä toimittivat Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Savo-Karjalan Vesiensuojeluyhdistys ry sekä Maailman Luonnonsäätiö (WWF), Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ja Suomen luonnonsuojeluliitto yhdessä.⁴ Palaute oli jakaantunutta. Toiminnanharjoittajien etujärjestöt kritisoivat muistiota monelta osin.

1.3 Raportti

Tässä raportissa esitetään LupaMuutos-hankkeen keskeiset näkökohdat ja linjaukset ympäristöllisten lupien muuttamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Raportissa käydään läpi Suomen oikeuden nykytila (2 luku), EU-oikeuden vaatimukset (3 luku), kolmen vertailumaan (Ruotsi, Saksa, Itävalta) vesioikeusjärjestelmät (4 luku) ja lainsäädännön muuttamisen perustuslailliset reunaehdot Suomessa (5 luku). Tältä pohjalta esitetään vaihtoehtoja Suomen lainsäädännön kehittämiseksi (6 luku). Lisäksi raporttiin sisältyy katsaus muihin ohjauskeinoihin ja EU:n valtioneuvoston sääntelyyn (7 luku). Lopussa ovat johtopäätökset (8 luku).

Raportissa luodaan oikeudellinen kokonaiskuva 1) EU-oikeuden mukaisista vesienhoidon ympäristötavoitteisiin liittyvistä vaatimuksista sekä siitä, 2) miten Suomen sääntelyä lupien muuttamisesta tulisi kehittää ja 3) minkälaisia vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseksi voidaan harkita. Raportissa ei oteta laajemmin kantaa ympäristö- ja energiapoliittisiin kysymyksiin.

⁴ Ks. LupaMuutos-hankkeen verkkosivu, https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Vesienhoidon_ymparistotavoitteiden_toteuttaminen_Ymparistollisten_lupien_muuttaminen/Hankkeen_sidosryhmatilaisuus (tarkistettu 10.5.2019).

2. Suomen nykytila

2.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteet

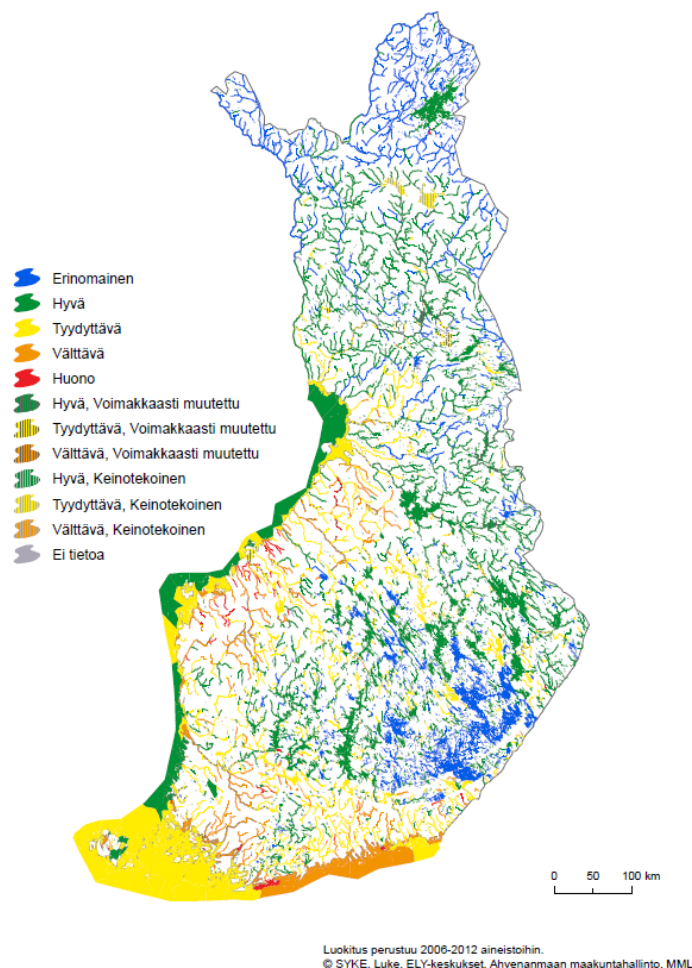
Vesienhoidon ympäristötavoitteista säädetään Suomessa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (vesienhoitolaki, VMJL 1299/2004). Sen taustalla on EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi (VPD 2000/60/EY). Ympäristötavoitteina ovat, että 1) vesimuodostumien tila ei heikkene ja että 2) pinta- ja pohjavesimuodostumien tila on vähintään hyvä sekä keinotekoisten ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien ekologinen tila vähintään hyvä saavutettavissa oleva ja kemiallinen tila hyvä vuoteen 2015 mennessä (VMJL 21 §). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) valmistelee vesien tilan luokittelun, ja tiedot siitä esitetään vesienhoitosuunnitelmassa (VMJL 5 ja 11 §).

Suomessa suuri osa pintavesistä täyttää hyvän tilan tavoitteen. Hyvää heikommassa ekologisessa tilassa on kuitenkin jokipituudesta 35 %, järvipinta-alasta 15 % ja rannikkovesien pinta-alasta 75 %.⁵

Ympäristötavoitteista voidaan poiketa kolmella perusteella, jos poikkeamisen erityiset edellytykset täyttyvät. Poikkeaminen voi tapahtua uuden merkittävän hankkeen takia (VMJL 23 §), alentamalla vesimuodostuman ympäristötavoitteita (VMJL 24 §) tai pidentämällä niiden saavuttamisen määräaika (VMJL 25 §). Ensimmäistä poikkeamisperustetta voidaan soveltaa uusien hankkeiden toteuttamiseen, kun taas ympäristötavoitteiden alentaminen ja määräaikojen pidentäminen voi olla oikeutettua olemassa olevien toimintojen perusteella. Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaika voidaan pidentää enintään vuoteen 2027 asti (VMJL 25 §). Poikkeamisperusteista on Suomessa käytetty vain määräajan pidentennyksiä.

Rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettu vesimuodostuma on mahdollista nimetä vesienhoitosuunnitelmassa voimakkaasti muutetuksi. Tällöin sen tilatavoitteena on hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemialli-

Pintavesien ekologinen tila 2015



Kuva 1. Pintavesien ekologinen tila. Lähde: <https://www.ymparisto.fi/pintavesientila>

⁵ Ymparisto.fi: Vesien tila, <https://www.ymparisto.fi/pintavesientila> (tarkistettu 26.4.2019).

nen tila (ks. tilatavoitteesta tarkemmin 3.4 luku). Nimeäminen voimakkaasti muutetuksi voidaan tehdä, jos hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi tarpeellisista hydrologis-morfologisten ominaisuuksien muutoksista aiheutuu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle tai tietyille toiminnoille, kuten veden hankinnalle, vesivoiman tuotannolle tai vesistön säännöstelylle. Lisäksi edellytyksenä on, ettei vesimuodostuman muutetuista ominaispiirteistä johtuvaa hyötyä voida saavuttaa ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla teknisten tai taloudellisten syiden takia (VMJL 22 §). Suuri osa Suomen padotuista virtavesistä on nimetty voimakkaasti muutetuiksi.⁶

Ympäristötavoitteet yhdistetään vesienhoitolaisissa vesienhoidon suunnitteluun. VMJL 21 §:n otsikona on *Ympäristötavoitteet vesienhoidon suunnittelussa*, ja pykälän mukaan ympäristötavoitteet ovat vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteita. Vesienhoitolakia säädettäessä niiden ei ajateltu vaikuttavan sitovasti lupaharkintaan eikä niiden vaikutusta lupien muuttamiseen käsitelty seikkaperäisesti.⁷

2.2 Vesienhoidon suunnittelu

Vesienhoidon suunnitteluun kuuluvat vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma ja sen osana käsiteltävä, erityisesti ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimenpideohjelma. Vesienhoitosuunnitelmassa on muun ohella esitettävä tiedot vesimuodostumien luokittelusta ja arvio ympäristötavoitteiden saavuttamisesta (VMJL 11 §).

Toimenpideohjelman tulee sisältää vesienhoidon eri toimenpiteet. Näihin kuuluvat perustoimenpiteet ja täydentävät toimenpiteet. Perustoimenpiteitä ovat vesienhoitolain mukaan esimerkiksi vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädännön vaatimukset. Täydentäviin toimenpiteisiin, joihin ryhdytään tarvittaessa ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, kuuluvat muut hallinnolliset ja taloudelliset keinot, sopimukset, vesistön kunnostus sekä koulutus- ja tutkimushankkeet (VMJL 12 §).

Vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (vesienhoitoasetus 1040/2006) 24 §:ssä täsmennetään toimenpideohjelmassa esitettäviä tietoja vesienhoidon perustoimenpiteistä. Sen nojalla ELY-keskuksen tulee osana toimenpideohjelman tarkistamista tarkastella tiettyjä ennakoivalvonta-toimenpiteitä ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle. Näihin kuuluvat piste- ja hajakuormituksen ennakoivalvonta, vedenoton, tekopohjaveden muodostamisen ja pintaveden patoamisen ennakoivalvonta, vesistön säännöstelyn ja rakentamisen ennakoivalvonta, kaavoitus sekä vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden ennakoivalvonta.

Valtioneuvosto hyväksyy vesienhoitosuunnitelmat (VMJL 17 §). Suunnitelma on otettava kaikessa viranomaistoiminnassa soveltuvin osin huomioon (VMJL 28 §).

2.3 Ympäristötavoitteisiin vaikuttavat luvat

Vesienhoidon ympäristötavoitteet on Suomen lupalainsäädännössä liitetty vesilain (VL 587/2011) mukaisiin vesitalouslupiin ja ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) mukaisiin ympäristölupiin. Vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa edellytetään, että vesienhoitosuunnitelma on otettava lupaharkinnassa huomioon (VL 3:6, YSL 51 §). Vesienhoitosuunnitelmia tai vesienhoidon ympäristötavoitteita ei kuitenkaan mainita vesilaissa tai ympäristönsuojelulaissa lupien muuttamisen perusteena.

⁶ Ks. SYKE 2013.

⁷ Ks. HE 120/2004 vp, s. 23. Ympäristönsuojelulakia (86/2000) muutettiin kuitenkin vesienhoitolain säätämisen yhteydessä siten, että toistaiseksi voimassaolevan luvan tarkistamismääräystä tai luvan määräaikaaisuutta harkittaessa tuli ottaa huomioon vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat.

Vesienhoitoasetuksen 24 §:ssä tarkoitetuista toiminnoista, joiden ennakkovalvontatoimenpiteiden ajan tasalle saattamiseksi tulee tarvittaessa esittää toimia toimenpideohjelmassa, vesilain lupajärjestelmän piiriin kuuluvat vedenotto, tekopohjaveden muodostaminen, pintaveden patoaminen sekä vesistön säännöstely ja rakentaminen (VL 3:2–3). Ympäristönsuojelulain nojalla luvutetaan puolestaan piste- ja hajakuormitusta aiheuttavia toimintoja sekä toimintoja, joissa käsitellään vesiympäristölle vaarallisia ja haitallisia aineita (YSL 27–30 §). Luvanvaraisia toimintoja ympäristönsuojelulaissa ovat muun muassa jätevesien puhdistuslaitokset, turvetuotanto, biotuotetehtaat, kalankasvatus ja kaivokset (YSL liite 1). Euroopan komissio on Suomelle antamassaan vesienhoidon palautteessa kiinnittänyt erityisesti huomiota tarpeeseen käydä vesivoimalaitosten luvat läpi toimenpideohjelmassa (ks. 3.6 luku).⁸

Oikeuskäytännössä vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat vaikuttaneet esimerkiksi vesivoimalaitoksen rakentamisen ja vedenoton (vesitalouslupa) ja turvetuotannon (ympäristölupa) lupa-asioiden käsittelyyn.⁹ Luparatkaisut tehdään kansallisen sääntelyn perusteella vesienhoitosuunnitelma huomioon ottaen, mutta vesienhoidon ympäristötavoitteille on annettu niissä merkittävä painoarvo.¹⁰ Ympäristötavoitteiden vaikutuksesta lupien muuttamiseen ei ole oikeuskäytännössä vastaavia esimerkkejä.

Sellaisia lupia, joita vesienhoitoasetuksen 24 §:n nojalla tulee tarkastella vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, on suuri määrä. Näiden vesitalous- ja ympäristölupien haltijat muodostavat heterogeenisen joukon toimijoita suurista pörssiyhtiöistä luonnollisiin henkilöihin.

Viime vuosina (2014–2018) aluehallintovirastot ovat vesilain mukaisina lupaviranomaisina käsitelleet noin 500 vesilain mukaista asiaa vuodessa.¹¹ Iso osa näistä on liittynyt sellaisiin kertaluonteisiin toimenpiteisiin, kuten johtojen sijoittamiseen vesistön pohjaan, jotka eivät enää niiden toteuttamisen jälkeen vaikuta olennaisesti vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Jatkuvia vaikutuksia ympäristötavoitteisiin voi aluehallintoviraston käsittelemistä toiminnoista olla esimerkiksi vedenotolla, padon rakentamisella, vesistön säännöstelyllä ja vesivoimalaitoksilla.

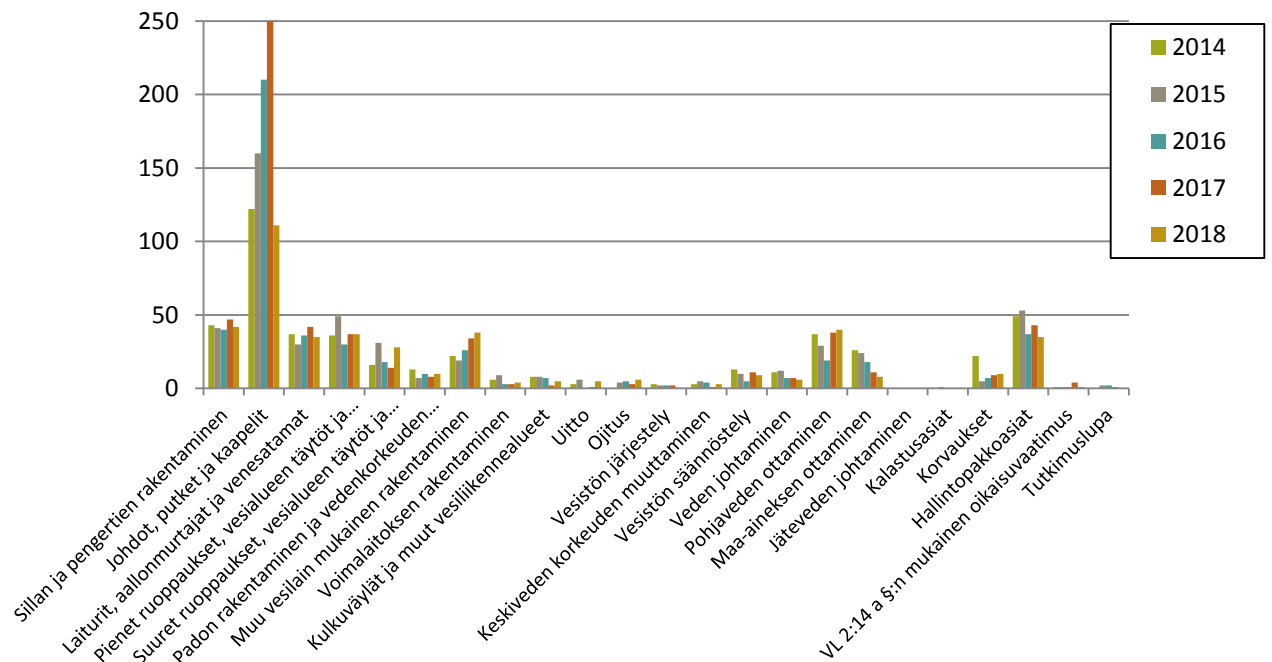
⁸ Ks. SWD (2019) 46 final.

⁹ Ks. KHO 2014:176, KHO 2017:87, KHO 13.4.2017 t. 1711 ja t. 1712, KHO 14.2.2018 t. 608 sekä Belinskij ym. 2018, s. 13–15.

¹⁰ Belinskij ym. 2018, s. 17–18.

¹¹ Tiedot aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmä USPA:sta / Mikko Attila (SYKE).

Taulukko 1. 2014–2018 aluehallintovirastoissa vireille tulleet vesilain mukaiset asiat



Vesivoimalaitoksia Suomessa on kaikkiaan 221.¹² Niiden yhteenlaskettu teho on noin 3100 MW, ja säätövoimaa tuottamaan kykenevien laitosten teho noin 2100 MW.¹³ Suurvesivoimaloita (yli 10 MW) on alle 60 ja niiden teho on yhteensä noin 2500 MW. Pienvesivoimaloita (1–10 MW) ja minivesivoimaloita (alle 1 MW) on molempia noin 80.¹⁴ Yli puolet Suomen vesivoimalaitoksista on teholtaan alle 2 MW.¹⁵ Vesivoiman osuus Suomen sähköntuotannosta on vuodesta 2000 lähtien ollut 12–25 %:n välillä, 1960-luvun lopulla se oli lähes 70 %.¹⁶

Alla olevissa kuvissa ovat Suomen vesivoimalaitosten sijainnit ja vaellusesteet. Kuvista havaitaan, että vaellusesteitä aiheutuu muistakin rakennelmista kuin vesivoimalaitoksista.

Vesilain mukaisia säännöstelylupia Suomessa on noin 240. Säännöstelyllä vaikutetaan yli 350 järven vedenkorkeuksiin. Säännöstely voi hyödyttää vesivoiman tuotantoa, tulvariskien hallintaa, vesiliikennettä, virkistyskäyttöä, vedenhankintaa ja kalankasvatusta. Suurin osa säännöstelyhankkeista on aloitettu 1950–70 luvuilla. Tuolloin tavoitteina olivat erityisesti vesivoiman tuotannon lisääminen ja tulvasuojelu.¹⁷

¹² Oy Vesirakentaja: Suomen vesivoimalaitokset, <http://www.vesirakentaja.fi/voimalaitokset/laitosluettelo.html> (tarkistettu 26.4.2019).

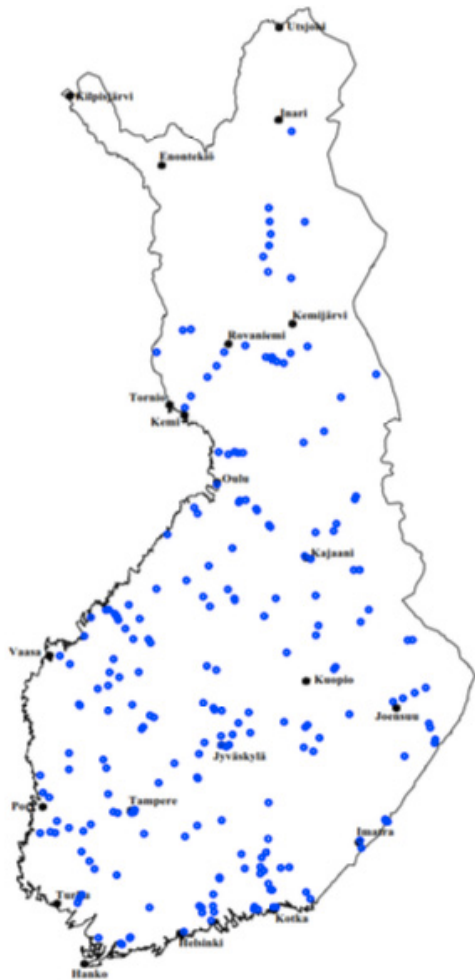
¹³ ÅF-Consult Oy 2019, s. 22.

¹⁴ Ks. Oy Vesirakentaja: Suomen vesivoimalaitokset, <http://www.vesirakentaja.fi/voimalaitokset/laitosluettelo.html>

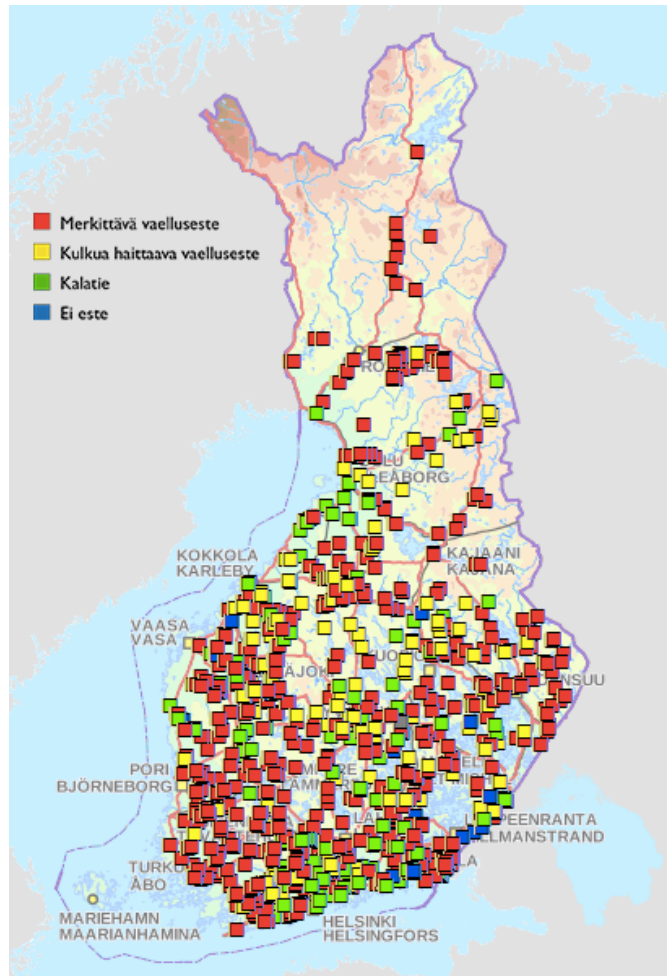
¹⁵ Sarnola & Suhonen 2015, s. 5.

¹⁶ SYKE 2016, s. 37–38.

¹⁷ SYKE 2016, s. 40–41.



Kuva 2. Suomen vesivoimalaitosten sijainnit. Lähde: ÅF-Consult 2019, s. 22



Kuva 3. Vaellusesteet. Lähde: Vesikartta-palvelu (paikkatieto.ymparisto.fi/vesikartta/, SYKE, ELY-keskus)

Ympäristönsuojelulain nojalla luvanvaraista toimintaa valvoo valtion viranomainen, jos valtion ympäristölupaviranomainen myöntää toiminnalle luvan (YSL 189 §). Tällaisia ympäristöluvanvaraisia toimintoja on yli 4000. Niihin kuuluvat esimerkiksi metsäteollisuuden laitokset, tietyn kokorajan ylittävät eläinsuojat, kalankasvatustilat ja turvetuotanto.¹⁸ Vastaavasti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo toimintoja, joille se myöntää luvan (YSL 189 §). Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvomia ympäristöluvanvaraisia toimintoja oli vuonna 2017 ilmestyneen selvityksen mukaan yli 12 000, joista eläinsuojat olivat selvästi suurin yksittäinen toimintaryhmä.¹⁹

Se, miten vesienhoitoasetuksen 24 §:n nojalla vesienhoidossa tarkasteltavia lupia on mahdollista muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, ratkaistaan vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten säännösten perusteella. Näitä lupien muuttamisen säännöksiä käsitellään seuraavaksi.

2.4 Vesitalouslupien muuttaminen

VL 3:21:ssä on yleiset säännökset vesitalouslupien muuttamisesta. Sen lisäksi vesilaissa säädetään kalatalousvelvoitteita tai -maksua koskevien määräysten (kalatalousmääräykset) tarkistamisesta (VL 3:22), tarkkailumääräysten muuttamisesta (VL 3:11), vanhojen lupien muuttamisesta (VL 19:5) sekä erikseen vanhojen säännöstelylupien (VL 19:7), vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavien lupamääräysten (VL 19:8) ja vanhojen kalatalousmääräysten (VL 19:10) muuttamisesta. Lupapäätöksessä voidaan

¹⁸ Tiedot Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä YLVA (ELY-keskusten valvontakohteet 22.3.2019) / Mikko Attila (SYKE).

¹⁹ Attila ym. 2017.

myös määrätä hankkeen vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevat lupamääräykset tarkistettaviksi määräajassa (VL 3:20).

2.4.1 Lupien muuttamisen yleissäännös

VL 3:21:n mukaan lupamääräyksiä voidaan viranomaisen, haitankärsijän tai kunnan hakemuksesta tarkistaa ja antaa uusia määräyksiä, jos

1. hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;
2. hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;
3. turvallisuussyyt tätä edellyttävät; tai
4. tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, eikä näitä vaikutuksia muutoin voida riittävästi vähentää.

Hakemus luvan tarkistamiseksi *ennakoimattomien haitallisten vaikutusten* perusteella (1 kohta) on tehtävä kymmenen vuoden kuluessa VL 3:18:ssä tarkoitetun valmistusilmoituksen tekemisestä, ellei lupamääräyksissä ole toisin määrätty (VL 3:21.2). Lupamääräysten tarkistamiseen tällä perusteella ei liity muita erityisiä rajoitteita.

Lupamääräysten tarkistaminen ennakoimattomien vaikutusten takia tarkoittaa käytännössä lupa-edellytysharkinnan avaamista uudelleen. Lupapäätökseen voidaan sisällyttää tällöin sellaiset lupamääräykset, jotka olisi annettu alun perin, jos haitalliset vaikutukset olisi pystytty ennakoimaan.

Jos luvan muuttaminen perusteena ovat edellä 2–4 kohdassa luetellut muut syyt, on vesilain pysyvyyssuoja selvästi vahvempi kuin ennakoimattomien haitallisten vaikutusten yhteydessä. Tällöin lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi. Jos lupaa muutetaan tulvan tai kuivuuden vaikutusten perusteella (4 kohta), vesivoiman menetystä ei kuitenkaan korvata (VL 3:21.3).

VL 3:21.1:n 2–4 kohdassa tarkoitetuista luvan muuttamisen syistä vesienhoidon ympäristötavoitteet voivat liittyä erityisesti *olosuhteiden muutoksen* vuoksi aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin. Suuntaviivoja VL 3:21:ssä tarkoitetun olosuhteiden muutoksen tulkinnalle on saatavissa siitä, miten VL 3:22:ssä tarkoitettua olosuhteiden olennaista muutosta on tulkittu oikeuskäytännössä kalatalousmääräysten tarkistamisen yhteydessä. Tällöin olosuhteiden olennaisen muutoksen kriteeri on voinut täytyä esimerkiksi kalastoa koskevan tiedon lisääntymisen ja vesistön tilan parantumisen perusteella (ks. KHO 2004:98, KHO 2015:63, KHO 2016:84).

Tältä pohjalta arvioituna myös vesienhoidon ympäristötavoitteisiin liittyvät tarpeet voivat täyttää VL 3:21:ssä tarkoitetun olosuhteiden muutoksen kriteerin. Aivan selvää tämä ei kuitenkaan ole. Lisäksi se, että luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja että muutoksen hakija vastaa muista kuin vähäisistä edunmenetyksistä, rajoittaa merkittävästi lupien muuttamista ympäristötavoitteiden perusteella.

VL 3:21:ssä suojataankin vahvasti luvanhaltijan luottamusta luvan pysyvyyteen, ellei kyse ole kymmenen vuoden kuluessa ilmenevistä ennakoimattomista haitallisista vaikutuksista.

2.4.2 Kalatalousmääräykset ja tarkkailumääräykset

Kalatalousmääräysten ja tarkkailumääräysten pysyvyysuoja on vesilaissa selvästi heikompi kuin muiden lupamääräysten. Kalatalousmääräyksiä voidaan VL 3:22:n perusteella muuttaa hakemuksesta, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä (VL 3:22). Yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen tehnyt viranomainen voi puolestaan muuttaa tätä päätöstä luvan voimassaolosta huolimatta (VL 3:11.2).

VL 3:22:ssä säädetään kahdesta eri perusteesta kalatalousmääräysten muuttamiselle. Ensimmäinen näistä on olosuhteiden olennainen muutos ja toinen määräyksen osoittautuminen epätarkoituksenmukaiseksi. Jos määräyksiä muutetaan olosuhteiden olennaisen muutoksen perusteella, ei luvan muuttamiselle ole VL 3:22:ssä asetettu erityistä kustannusrajoitetta eikä kustannuksia korvata luvanhaltijalle.

Kalatalousmääräyksen muuttaminen olosuhteiden olennaisen muutoksen perusteella tarkoittaa, että määräys ei enää kata niitä menetyksiä, joita hankkeesta tosiasiaassa aiheutuu kalataloudelle. Kuten edellä tuli ilmi, olosuhteiden olennaisen muutoksen kriteeri on voinut täytyä esimerkiksi kalastoa koskevan tiedon lisääntymisen ja vesistön tilan parantumisen perusteella (ks. KHO 2004:98, KHO 2015:63 ja KHO 2016:84).

VL 3:22:ssä tarkoitettu epätarkoituksenmukainen kalatalousvelvoite on kalataloudellisesti tarkoitustaan vastaamaton, vaikka olosuhteet eivät olisi muuttuneet. Velvoitetta voidaan tarkistaa, jos tätä kautta saavutetaan selvästi parempi kalataloudellinen tulos. Lain perustelujen mukaan tällöin tulee pysyä suunnilleen aiemman luvan mukaisessa kustannustasossa.²⁰

Jos vesiluvassa ei alun perin ole kalatalousmääräyksiä, ei niitä voida siihen lisätä VL 3:22:n nojalla (ks. esim. KHO 4.4.2013 t. 1160). Tällöin kokonaan uusien kalatalousmääräysten antaminen voi tapahtua VL 3:21:n perusteella sen mukaisia vesitalousluvan muuttamisen rajoitteita ja kustannusvastuita noudattaen.

Hieman laskentatavasta ja selvityksestä riippuen noin kolmanneksella vesivoimalaitoksista ei ole luvassa varsinaisia kalatalousmääräyksiä. Mitä pienempi laitos sitä todennäköisempää on, että lupa ei niitä sisällä.²¹ Pienien alle 5 MW:n vesivoimalaitoksien, joita on 153, tilanne on seuraava: ei kalatalousvelvoitetta: 38 kpl, kalatalousmaksu: 18 kpl, kalatievelvoite: 21 kpl, ehdollinen kalatievelvoite: 21 kpl, kalatien sallimisvelvoite: 8 kpl, istutusvelvoite: 21 kpl, ei velvoitteita, mutta tehty kalataloudellisia toimenpiteitä: 12 kpl, muu velvoite (esim. tarkkailuvelvoite): 7 kpl, ei tietoa: 10 kpl.²²

2.4.3 Määräykset pakkotoimista

Vesitalousluvassa voidaan antaa myös pakkotoimioikeuksia, esimerkiksi VL 2:13 a:n mukaisia lunastusoikeuksia, ja määrätä vahingonkorvauksia VL 13 luvun perusteella. Tämän tyyppisten lupamääräysten pysyvyys on rinnastettavissa siviilioikeudellisiin tuomioihin. Ratkaisut niistä tulevat oikeusvoimaisiksi, ja ratkaisujen muuttaminen edellyttää erityissäännöstä (esim. VL 13:3.3). Tällaisten lupamääräysten muuttaminen on hyvin rajoitettua.

²⁰ HE 17/1994 vp, s. 12–13, 27 ss.

²¹ Ks. Sarnola & Suhonen 2015, s. 23–26.

²² Linnunmaa Oy 2017, s. 126.

2.5 Vanhojen vesitalouslupien muuttaminen

Vesilaissa pääsääntönä on, että ennen nykyistä vesilakia myönnettyihin lupiin (vanhat vesitalousluvut) sovelletaan aikaisempia säännöksiä ja määräyksiä (VL 19:4). Esimerkiksi valtaosa vesivoimaluvista ja säännöstelyluvista on tällaisia vanhoja vesitalouslupia. Ajatuksena on, että luvanhaltijan ja muiden asi-anosaisten väliset oikeudet ja velvollisuudet on määritetty pysyvästi vesitalousluvassa tukeutuen sen antamisajankohdan lainsäädäntöön. Tästä perusratkaisusta on kuitenkin useita poikkeuksia.

Vanhojen vesitalouslupien tai lupiin rinnastuvien päätösten määräysten tarkistamisen yleissäännös on VL 19:5:ssä. Sen mukaan vanhan luvan tarkistamisessa noudatetaan soveltuvilta osin VL 3:21:ää eli vesilain yleisiä säännöksiä luvan muuttamisesta. Myös korvaussääntely on VL 19:5:ssä samantyyppistä kuin VL 3:21:ssä, mutta pykälät eivät ole täysin linjakkaita keskenään. VL 19:5:n nojalla luvanhaltijalla on paitsi oikeus saada hakijalta korvaus käyttömahdollisuuden vähäistä suuremmasta menetyksestä myös vaatia hankkeen lunastamista, kun taas VL 3:21:n nojalla luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä pykälässä siten mainita mahdollisuutta lunastuksen vaatimiseen.

Vanhojen vesitalouslupien kalatalousmääräysten muuttamiseen sovelletaan VL 19:10 perusteella VL 3:22:ää. Lisäedellytyksenä vanhan luvan kalatalousmääräysten tarkistamiselle on, että sitä on pidettävä yleisen edun tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena. Lupaviranomaisen tulee päätöksessään ottaa huomioon myös kalatalousmaksun määrittämisestä kuluneen ajan pituus ja muut asiaan vaikuttavat näkökohdat (VL 19:10).

Tarkkailumääräysten asettaminen vanhoihin vesitalouslupiin ja niiden muuttaminen on joustavasti mahdollista VL 19:9 nojalla.

Vesilaissa säädetään myös sellaisten vanhojen rakennelmien, joille on myönnetty lupa ennen vuoden 1961 vesilain voimaantuloa, omistajan velvoitteista. VL 19:12:n perusteella tällaisen rakennelman omistaja voidaan velvoittaa sallimaan kalakannan säilyttämistä, liikenteen turvaamista, uiton toimittamista tai vesistön tilan turvaamista varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittava vesimäärä. Omistajalle on korvattava tällaisesta velvoitteesta aiheutuva edunmenetys, jos se ei ole vähäinen. Jos omistaja oli kuitenkin aikaisemman lainsäädännön perusteella velvollinen poistamaan rakennelman korvauksetta, lupaviranomainen voi velvoittaa omistajan omalla kustannuksellaan tekemään tarvittavat laitteet ja rakennelmat (VL 19:12).

Vanhojen säännöstelylupien (myönnetty ennen 1.5.1991) muuttamisesta säädetään VL 19:7:ssä. Pykälää sovelletaan myös muihin sellaisiin vanhoihin vesitaloushankkeisiin, joihin sisältyy tai tulisi sisältyä vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavia lupamääräyksiä (VL 19:8).

VL 19:7:ssä mahdollistetaan erityisen selvitysmenettelyn avulla sellaisten säännöstelymääräysten tarkistaminen, joista on haittaa yleiselle edulle. Lainkohdan nojalla ELY-keskuksen tulee yhteistyössä eri tahojen kanssa selvittää mahdollisuudet vähentää säännöstelyhankkeesta aiheutuvia huomattavia haitallisia vaikutuksia. Säännöstelylupaa voidaan tarkistaa, jos hyöty on yleisen edun kannalta merkittävä eikä säännöstelyn kokonaisyöty vähene huomattavasti tai sen alkuperäinen tarkoitus muutu olennaisesti. Muut kuin vähäiset edunmenetykset on määrättävä muutoksen hakijan korvattaviksi. Korvauksia voidaan kuitenkin sovitella ottaen huomioon muun muassa aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen (VL 19:7).

Vanhan säännöstelyluvan muuttamisen edellytykset poikkeavat siten jonkin verran VL 3:21:ssä tarkoitettua vesitalousluvan muuttamisen sääntelystä. Säännöstelyluvan muuttamisen rajoitteet ovat väljempiä (VL 19:7: kokonaisyöty ei vähene huomattavasti / VL 3:21: ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä), ja säännöstelyluvan muuttamisesta luvanhaltijalle maksettavia korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon säännöstelyn hyödyntämisaika. Oikeuskäytännössä säännöstelyn kokonaisyödyn ei-huomattavana vähenemisenä on pidetty tilannetta, jossa lisäjuoksutuksesta aiheutuva

sähköntuotannon väheneminen on enintään 5 % koko voimalaitoksen tuotannosta. Ratkaisussa ei määrätty korvauksia luvanhaltijalle (KHO 29.1.2013 t. 357, Koitereen ja Koitajoen säännöstelylupan muuttaminen).

Vesilakiin vuonna 1994 tehdyt muutokset vanhojen säännöstelylupien tarkistamisesta ovat selvästi edistäneet lupien muuttamista ja siten säännöstelyhaittojen vähentämistä. Muutosten jälkeen on toteutettu tai käynnistetty noin 100 säännöstelyn kehittämishanketta. Osassa näistä hankkeista on annettu suosituksia säännöstelykäytäntöihin sekä kalakantojen, rantojen ja vesialueiden hoitoon, osassa tarkistettu säännöstelylupaa tai haettu kokonaan uutta lupaa. Yhteistyö eri tahojen kanssa on ollut keskeistä hankkeiden onnistumiselle.²³

2.6 Ympäristölupien muuttaminen

Ympäristölupien pysyvyys on heikompi kuin vesitalouslupien. Merkittävimmät erot muodostuvat siitä, että ympäristönsuojelulaissa luvan muuttamisen edellytyksistä säädetään väljemmin, luvanhaltijalle ei makseta korvauksia lupaa muutettaessa ja määräaikaisten lupien käyttö on ollut yleisempää. Ympäristöluvan tarkistaminen voi tarkoittaa olemassa olevien lupamääräysten muuttamista tai uusien lupamääräysten antamista. Luvan raukeaminen tai peruuttaminen on myös mahdollista, jos erityiset perusteet tälle täyttyvät.

YSL 89 §:n mukaan lupaviranomaisen on muutettava ympäristölupaa viranomaisten, haitankärsijän tai yhdistyksen aloitteesta, jos

1. toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta;
2. toiminnasta aiheutuu ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus;
3. parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia;
4. toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen;
5. luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen laissa, valtioneuvoston asetuksessa tai Euroopan unionin säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet voivat liittyä useisiin näihin YSL 89 §:ssä tarkoitettuihin luvan muuttamisen perusteisiin.

Ympäristönsuojelulaissa säädetään lisäksi erikseen lain liitteessä lueteltujen suurten teollisuuslaitosten, niin sanottujen direktiivilaitosten, lupien muuttamisesta. Kun EU:n komissio on julkaissut päätöksen direktiivilaitoksen pääasiallista toimintaa koskevista päätelmistä, on laitoksen lupa tarkistettava, jos lupa ei vastaa voimassa olevia päätelmiä tai tietyt muut edellytykset eivät täyty (YSL 80 §).

Ympäristölupaan voi sisältyä kalatalousmääräyksiä. Niiden muuttamiseen sovelletaan YSL 89 a §:n nojalla VL 3:22:n sääntelyä kalatalousmääräysten tarkistamisesta. Ympäristöluvan ja vesitalouslupan kalatalousmääräysten muuttamisen edellytykset ovat näin ollen samat. Jos määräyksen perusteista saadaan uutta selvitystä YSL 126 §:ssä tarkoitettussa korvausmenettelyssä, valtion ympäristölupaviranomainen voi samalla ottaa viran puolesta sen muuttamista koskevan asian käsiteltäväkseen.

Ympäristöluvassa voidaan määrätä, että luvanhaltija tekee erityisiä selvityksiä. Lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa selvityksen perusteella (YSL 90 §). Ympäristönsuojelu-

²³ SYKE 2016, s. 40–41.

laki sisältää säännökset myös luvan selventämisestä (YSL 92 §) ja peruuttamisesta (YSL 93 §) sekä toiminnan lopettamisesta (YSL 94 §).

Myös luvan muuttamisen menettely eroaa ympäristönsuojelulain ja vesilain välillä. Ympäristönsuojelulaissa luvan muuttaminen voi tapahtua viranomaisen, haitankärsijän tai yhdistyksen aloitteesta (YSL 89 §), kun taas vesilaissa edellytetään viranomaisen, kunnan tai haitankärsijän hakemusta (VL 3:21).

2.7 Arviointia

Suomessa vesilain mukaisten vesitalouslupien pysyvyyssuoja on selvästi vahvempi kuin ympäristönsuojelulain mukaisten ympäristölupien. Ympäristönsuojelulain säännökset lupien muuttamisesta (YSL 89 §) ovat väljemmät kuin vesilain puolella eikä ympäristönsuojelulaissa korvata vesilain tapaan luvanhaltijalle aiheutuvia edunmenetyksiä. Sääntelyn kehitystä on ohjannut pikemmin toiminnan tyyppi tai luonne (pilaamisluvut / vesitalousluvut) kuin niiden ympäristövaikutukset, jotka voivat olla molemmissa lupatyypeissä samantyyppisiä ekologisesti haitallisia vaikutuksia.

Ympäristöluvilla rajoitetaan tavallisesti pistemäisestä päästölähteestä aiheutuvaa kuormitusta. Vesitalousluvut ovat puolestaan yleensä rakentamis- tai ottamisluvan tyyppisiä, jolloin ne mahdollistavat ympäristömuutosten toteuttamisen esimerkiksi vesivoiman tuotantoa taikka vedenottoa varten. Osa teollisista toiminnoista edellyttää lupaa molempien lakien perusteella.

Vesilain järjestelmä lupien muuttamisesta on kaikkiaan monipolvinen ja portaittainen. Luvanhaltijan oikeusasema voi määräytyä eri tavoin riippuen siitä, minkä vesilain ja minkä vesilain luvun perusteella lupa on aikanaan annettu ja mitä säännöksiä luvan muuttamiseen sovelletaan. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös, millaiseen vesitaloushankkeeseen lupa on myönnetty ja onko luvassa erikseen määrätty sen tarkistamisesta. Vesitalousluvan eri määräyksiä voidaan myös tarkistaa erilaisin perustein (esim. kalatalousmääräykset).

Vanhojen vesitalouslupien ja nykyisen vesilain nojalla myönnettyjen lupien muuttamisessa noudatetaan pitkälti samaa sääntelyä. Vanhojen säännöstelylupien muuttamisen kustannusrajoitus (kokonaisyöty ei vähene huomattavasti, VL 19:7) on kuitenkin väljempi kuin VL 3:21:n mukaisessa luvan muuttamisen yleissäännöksessä (ei sanottavaa hyödyn vähentymistä). Lisäksi säännöstelyluvan muuttamisesta maksettavia korvauksia voidaan sovitella.

Vesienhoidon ympäristötavoitteita ei mainita vesitalousluvan tai ympäristöluvan muuttamisen perusteina eikä luvan muuttamisen yhteydestä vesienhoitosuunnitelmaan ole säädetty. Vesienhoitoasetuksessa kuitenkin edellytetään, että ELY-keskus tarkastelee osana toimenpideohjelman tarkistamista vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupia ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle. Sääntely näyttäytyy tässä suhteessa epäjohdonmukaiselta.

Kansallisen sääntelyn mahdollisten muutostarpeiden hahmottamiseksi seuraavassa tarkastellaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden sääntelyä ja niiden merkitystä EU-oikeudessa lupien muuttamisen kannalta.

3. EU-oikeus

3.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys

Vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteina ovat, että vesimuodostumien tila ei huonone ja että niiden hyvä tila tai keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila saavutetaan vuoteen 2015 mennessä (VPD 4(1) art.).

Unionin tuomioistuimen *Weser*-tuomion (C-461/13) perusteella on selvää, että VPD 4 artiklan mukaiset vesienhoidon ympäristötavoitteet sitovat uuden hankkeen lupaharkintaa. Tuomioistuin linjasi, että jäsenvaltion on evättävä lupa ympäristötavoitteita vaarantavalta hankkeelta, ellei tavoitteista poiketa direktiivin mukaisesti.²⁴ Tapauksessa *Protect* (C-664/15) unionin tuomioistuin puolestaan totesi, että VPD 4 artiklan velvoitteita voidaan soveltaa suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.

Lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ei ole ollut unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kohteena, mutta siitä säädetään direktiivissä selväpiirteisesti. EU-oikeus lähtee siitä, että kansallisen sääntelyn on mahdollistettava unionin oikeuden tehokas toimeenpano (*effet utile*).

3.2 Lupien muutettavuuden vaatimus

Lupien muuttamisesta säädetään VPD 11 artiklassa, jossa sääntelyn kohteena on vesienhoidon toimenpideohjelma. Toimenpideohjelman tarkoituksena on saavuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteet (VPD 11(1) art.).

Vesipuidedirektiivissä lupien muuttamiseen liittyvät toimenpiteet jakaantuvat vesienhoidon toimenpideohjelman perustoimenpiteisiin, täydentäviin toimenpiteisiin ja lisätoimenpiteisiin (VPD 11(3–5) art.). Perustoimenpiteet ovat jäsenvaltioita suoraan velvoittavia.²⁵ Täydentävät ja lisätoimenpiteet ovat puolestaan sidottuja ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.²⁶

Perustoimenpiteisiin kuuluvat tiettyjen toimintojen ennakovalvontatoimenpiteiden säännöllinen tarkistaminen ja tarvittaessa ajan tasalle saattaminen. Näitä toimintoja ovat vedenotto, patoaminen, tekopohjaveden muodostaminen sekä pilaantumista aiheuttava piste- tai hajakuormitus (VPD 11(3) art.). Se, tuleeko ennakovalvontatoimenpiteet saattaa ajan tasalle, riippuu vesimuodostuman ympäristötavoitteiden (erityisesti hyvä tila tai hyvä ekologinen potentiaali) saavuttamisesta ja lainkohdassa tarkoitettujen olemassa olevien toimintojen vaikutuksesta ympäristötavoitteisiin.

Jos perustoimenpiteet eivät riitä ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, tulee jäsenvaltion ryhtyä täydentäviin toimenpiteisiin ja edelleen tarvittaessa lisätoimenpiteisiin. Täydentäviin toimenpiteisiin kuuluu laaja valikoima erilaisia oikeudellisia, taloudellisia ja informatiivisia ohjauskeinoja (VPD 11(4) art. ja liite VII(B)).²⁷ Lisätoimenpiteitä ovat muun muassa lupiin tehtävät erilliset tarkistukset (VPD 11(5) art.).

Vaikka perustoimenpiteisiin kuuluva vaatimus ennakonvalvontatoimenpiteiden ajan tasalle saattamisesta kohdistuu toimenpideohjelmaan, ratkeaa lupien muuttaminen viime kädessä kunkin jäsenvaltion

²⁴ Ks. vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellisesta merkityksestä hankkeiden luvituksessa Belinskij ym. 2018.

²⁵ Josefsson 2015, s. 70–71.

²⁶ Baaner 2011, s. 89.

²⁷ Ks. SWD (2015) 50 final, s. 6.

lupalainsäädännön perusteella.²⁸ Kansallisen sääntelyn (Suomessa vesilain ja ympäristönsuojelulain) on siten mahdollistettava luvan muuttaminen jälkikäteen, jos toiminnalla on haitallisia vaikutuksia vesipuidirektiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Kansallisen lainsäädännön kynnykset lupien muuttamiselle eivät saa olla direktiivin tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta liian korkeita eikä kansalliseen sääntelyyn saa sisältyä myöskään muita tosiasiallisia esteitä lupien muuttamiselle.

Tällaista VPD 11 artiklan tulkintaa, jonka mukaan kansallisella tasolla on pystyttävä tarvittaessa muuttamaan lupia vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, vahvistaa myös edellä viitattu unionin tuomioistuimen *Weser*-tuomio ympäristötavoitteiden sitovuudesta ennakkovalvonnassa. Vaikka tuomio käsitteli erityisesti VPD 4(1) artiklan mukaisen heikentämisen kiellon oikeudellista velvoittavuutta uusien hankkeiden luvituksessa, totesi tuomioistuin myös vesien tilan parantamiseen olevan oikeudellinen velvollisuus (39, 41 kohdat).

Lupien muutettavuuden vaatimus nojautuu myös EU-oikeudelliseen tehokkuusperiaatteeseen (*effet utile*). Periaatteen mukaan jäsenvaltioiden lainsäädäntö ei saa haitata unionin lainsäädännön tehokasta toimeenpanoa. Tähän sisältyvät muun muassa vaatimukset unionin oikeuden etusijasta kansalliseen sääntelyyn nähden ja kansallisen lainsäädännön tulkinnasta unionin lainsäädännön valossa.²⁹ Tehokkuusperiaatetta tasapainottaa yleinen suhteellisuusperiaate, jonka mukaisesti EU-oikeudesta johtuva rajoite on suhteutettava siitä koituvaan hyötyyn (SEU 5(4) art.).³⁰

Lupien muuttamisessa vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niiden saavuttamisesta koituvat hyödyt voivat tulla punnittaviksi muita intressejä vasten. Vesipuidirektiivin järjestelmässä olemassa oleville toiminnoille annetaan erityisesti merkitystä, jos vesimuodostuma on nimetty voimakkaasti muutetuksi tai jos ympäristötavoitteista poiketaan VPD 4 artiklan mukaisesti. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että kansallisen järjestelmän on mahdollistettava vesipuidirektiivin tavoitteiden saavuttaminen myös lupien muuttamisen avulla.

Lupien muutettavuuden kannalta keskeinen kysymys on, mikä taho kattaa luvan muuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Vesipuidirektiivissä tarkoitettujen kustannusten kattamisen periaatteen mukaisesti vesivarojen käyttäjien (teollisuus, kotitaloudet ja maatalous) tulee osallistua tästä aiheutuvien kustannusten, mukaan lukien ympäristökustannukset, kattamiseen (VPD 9 art.). Kun lisäksi otetaan huomioon unionin perussopimusten mukainen aiheuttamisperiaate (SEUT 191(2) art.), viittaa EU-oikeus siihen, että luvan muuttamisesta aiheutuvat kustannukset tulevat toiminnanharjoittajan kannettaviksi. Suhteellisuusperiaate kuitenkin tasapainottaa aiheuttamisperiaatetta siten, että toiminnanharjoittajan voidaan vaatia osallistumaan luvan muuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen vain siinä määrin kuin se on kohtuullista hankkeen ympäristövaikutusten laatu ja laajuus huomioon ottaen.

3.3 Unionin tuomioistuimen keskeinen oikeuskäytäntö

Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella ei ole varsinaisesti ollut unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kohteena. Unionin tuomioistuin on kuitenkin useissa tapauksissa arvioinut tähän liittyviä näkökohtia. Seuraavassa nostetaan neljä keskeistä tapausta esille: *Weser* (2015), *Schwarze Sulm* (2016), *Protect* (2017) ja *Folk* (2017).

Unionin tuomioistuin linjasi jo aikaisemmin esitellyssä *Weser*-tuomiossa (C-461/13) vuonna 2015, että vesipuidirektiivin tilatavoitteet sitovat EU-jäsenvaltioita ennakkovalvonnassa. Tuomioistuin toteasi, että 1) jäsenvaltio ei saa (jollei ympäristötavoitteista poiketa) myöntää lupaa hankkeelle, joka heiken-

²⁸ Ks. Josefsson 2015, s. 71.

²⁹ Raitio 2016, s. 211–212. Ks. oikeuskäytännöstä 6/64 *Costa v ENEL* (1964) ECR 585; 26/62; *Van Gend en Loos* (1963) ECR 1; 14/83; *Von Colson* (1984) ECR 1891; 79/83 *Harz* (1984) ECR 1921; 222/84 *Johnston* (1986) ECR 1651.

³⁰ Ks. myös C-331/88 *Fedesa* (1990) ECR I-4023 ja Raitio 2016, s. 262–265.

tää pintavesimuodostuman tilaa tai vaarantaa pintavesien hyvän tilan tai hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen, ja 2) pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä on jo yhden laadullisen tekijän tilan huonontuminen.

Vaikka Weser-ratkaisu käsitteli uutta hanketta, on sillä vaikutusta myös VPD 11 artiklan mukaisia luvan muuttamisen säännöksiä tarkasteltaessa. *Weser*-ratkaisu korosti vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuutta, ja sen valossa niiden painoarvo on entistä suurempi myös VPD 11(3) ja 11(5) artiklassa tarkoitettujen lupien muuttamisen kannalta. Olemassa olevien hankkeiden lupia on siten muutettava, jos ne estävät Suomea velvoittavien ympäristötavoitteiden saavuttamisen ja jos ympäristötavoitteista ei poiketa.

Unionin tuomioistuimen ratkaisu *Schwarze Sulm* -asiassa (C-346/14) liittyi myös ennakkovalvontaan. Tuomioistuin korosti siinä jäsenvaltion harkintamarginaalia vesipuidedirektiivin poikkeusten soveltamisessa. Se katsoi, että verraten pieni vesivoimahanke (kaksi promillea alueellisesta ja 0,4 promillea kansallisesta sähköntuotannosta) saattoi täyttää VPD 4(7) artiklassa tarkoitettuja ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset. Tuomioistuimen mukaan Itävalta oli voinut pitää vesivoimahanketta, jonka tavoitteena oli edistää uusiutuvan energian tuotantoa, yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä, kun otettiin huomioon EU:n tavoitteet uusiutuvien energialähteiden edistämisessä (69–73 kohdat).

Tapauksessa *Protect* (C-664/15) unionin tuomioistuin linjasi, että VPD 4 artiklan mukaiset velvoitteet ovat riittävän yksityiskohtaisia täyttääkseen EU-oikeuden suoran sovellettavuuden vaatimuksen. Tämä tarkoittaa, että vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteita voidaan soveltaa suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.³¹ Tuomio korostaa entisestään ympäristötavoitteiden oikeudellista merkitystä ympäristö- ja vesitalouslupien lainmukaisuuden ja muutostarpeiden arvioinnissa.³²

Lupien pysyvyysuojaan voi vaikuttaa välillisesti myös ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) soveltamiseen liittyvä oikeuskäytäntö. Ympäristövastuudirektiivissä ympäristövahingolla tarkoitetaan muun ohella sellaista vesille aiheutuvaa vahinkoa, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti vesipuidedirektiivissä määriteltyyn vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin (1 art.).

Unionin tuomioistuimen *Folk*-tapauksessa (C-529/15) tekemien linjausten mukaan myös luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuvat vahingot kuuluvat ympäristövahingon käsitteen piiriin (28 kohta). Ympäristövastuudirektiivin nojalla toiminnanharjoittajan on toteutettava ympäristövahingot korjaavat toimenpiteet ja vastattava niiden kustannuksista (6–8 art.). Lupien pysyvyysuojan kannalta tuomioistuin linjasi *Folk*-tapauksessa, että direktiiviä tulee soveltaa myös sellaisiin 30.4.2007 jälkeen aiheutuneisiin ympäristövahinkoihin, jotka johtuvat vesilainsäädännön perusteella aikaisemmin hyväksytyin ja käyttöön otetun laitoksen luvanmukaisesta toiminnasta. Tapauksessa oli kyse itävaltalaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöstä liittyen kansalliseen menettelyyn, jossa käsiteltiin vesivoimalan toiminnasta aiheutuneita huomattavia vedenkorkeuden vaihteluja ja kalojen lisääntyntä kuolleisuutta.

Suomessa vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaisen luvan ehtoja vastaava toiminta ei nykyisellään voi johtaa direktiivissä tarkoitettuun vastuuseen ympäristövahinkojen korjaamisesta. *Folk*-tapaus

³¹ Unionin tuomioistuin toteaa seuraavasti: ”Olisi SEUT 288 artiklassa direktiiveille tunnustetun sitovan vaikutuksen vastaista, että henkilöillä, joita asia koskee, ei lähtökohtaisesti olisi mahdollisuutta vedota direktiivissä säädettyihin velvoitteisiin. Direktiivin 2000/60 tehokas vaikutus ja sen edellisessä kohdassa mainittu ympäristönsuojelua koskeva tavoite edellyttävät, että yksityiset – taikka tarpeen vaatiessa asianmukaisesti perustettu ympäristönsuojelujärjestö – voivat vedota siihen tuomioistuimessa ja että kansalliset tuomioistuimet voivat ottaa kyseisen direktiivin huomioon unionin oikeuden osana voidakseen muun muassa valvoa, onko hankkeelle, jolla voi olla vaikutuksia vesien tilaan, luvan myöntänyt kansallinen viranomaisnoudattanut mainitun direktiivin 4 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, erityisesti vesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemistä koskevaa velvollisuuttaan, ja pysynyt toimivaltaisille kansallisille viranomaisille kyseisessä säännöksessä jätetyn harkintavallan rajoissa.” (34 kohta)

³² Ks. Söderasp 2018, s. 68–69.

suhteellistaa luvanmukaisen toiminnan suojaa ympäristövahinkotilanteissa. Tällä voi olla heijastevaikutuksia myös ympäristöllisten lupien yleiseen pysyvyyssuojaan, vaikka ympäristövastuudirektiivin soveltamiskynnys on korkea (”huomattava haitallinen vaikutus vesipuidedirektiivin tavoitteiden toteutumisle”).

3.4 Voimakkaasti muutetut vesimuodostumat

Pintavesimuodostuma voidaan vesipuidedirektiivin mukaan nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi samaan tapaan kuin vesienhoitolaissa säädetään asiasta (VPD 4(3) art.). Tällöin sen ekologisen tilan tavoitteena on hyvän tilan sijaan hyvä ekologinen potentiaali.

Hyvä ekologinen potentiaali määritetään vesipuidedirektiivissä vesimuodostuman parhaan mahdollisen ekologisen potentiaalın avulla. Direktiivin liitteen V nojalla paras mahdollinen potentiaali tarkoittaa, että ’kyseeseen tulevien laatutekijöiden arvot vastaavat mahdollisimman hyvin lähinnä vastaavan pintavesimuodostumatyyppin arvoja, ottaen huomioon vesimuodostuman keinotekoisista tai voimakkaasti muutetuista ominaispiirteistä johtuvat fyysiset olosuhteet.’

Vesipuidedirektiivin yhdennetyssä toimeenpanostrategiassa, joka ei ole oikeudellisesti sitova, eritellään tarkemmin parhaan mahdollisen ekologisen potentiaalın olosuhteita virtavesissä. Sen mukaan paras mahdollinen ekologinen potentiaali edellyttää kaikkien hydrologis-morfologisten haittojen vähentämistoimien käyttöön ottamista, kun pyritään mahdollisimman lähelle luonnontilaista ekologista jatkumoa erityisesti eliöstön liikkumisen ja lisääntymispaikkojen kannalta. Paras mahdollinen potentiaali nojautuu ensisijaisesti biologisiin laatutekijöihin, kuten kalastoon, mutta myös hydrologis-morfologisiin tekijöihin, kuten joen esteettömyyteen. Rajoitteena on kuitenkin VPD 4(3) artiklaan viitaten se, että haittojen vähentämistoimilla ei tule olla merkittäviä haittavaikutuksia niille toiminnoille, jotka ovat perusteena vesimuodostamisen nimeämiselle voimakkaasti muutetuksi.³³

Voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa tavoitteena oleva hyvä ekologinen potentiaali sallii vesimuodostumassa ’vähäisiä muutoksia kyseeseen tulevien biologisten laatutekijöiden arvoissa verrattuna parhaan ekologisen potentiaalın mukaisiin arvoihin’ (VPD liite V). Direktiivin liitteessä V ei aseteta erikseen hydrologis-morfologisia vaatimuksia hyvän potentiaalın yhteydessä. Tämän valossa voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa ei tarvitse ryhtyä kaikkiin hydrologis-morfologisten haittojen lieventämistoimiin mahdollisimman luontaisen virtavesijatkumon turvaamiseksi.

Hyvän ekologien potentiaalın arviointi lähtee luokitteluperusteena olevan toiminnan (usein vesivoimalaitos patoineen) pysyttämistä, mutta kuitenkin niin, että padotuksen ekologisia haittoja lievennetään teknis-taloudellisesti järkevin keinoin. Osa hyvän ekologisen potentiaalın vaatimista biologisista tekijöistä saatetaan voida tyydyttää esimerkiksi kalanistutuksin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikilta hydrologis-morfologisilta lieventämis- ja ennallistamistoimilta (esim. kalatiet ja kutualueiden kunnostukset) vältytään voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa. Myöhempanä tarkasteltavissa komission palautteissa Suomelle kiinnitettiin erityistä huomiota ekologisiin virtaamiin ja vaelluskalojen luonnonkierron mahdollistamiseen.

3.5 Poikkeukset ympäristötavoitteista

Vesipuidedirektiivin tavoitteista voidaan tietyin edellytyksin poiketa olemassa olevien hankkeiden takia kahdella perusteella. Näitä ovat 1) ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikaisten pidentäminen (VPD 4(4) art.) ja 2) ympäristötavoitteiden lieventäminen (VPD 4(5) art.) vesimuodostumakohtaisesti.

³³ CIS Guidance Document No. 4, 2003, s. 56.

Näiden poikkeusten soveltamisella ei ole suoraa vaikutusta siihen, miten kansallisella tasolla tulee säätää lupien muuttamisesta. Poikkeusten soveltaminen voi kuitenkin vaikuttaa ratkaisevasti yksittäistapauksessa siihen, missä määrin ja millä aikataululla lupia muutetaan.

3.5.1 Määräaikojen pidentäminen

Jäsenvaltio voi pidentää vesimuodostumien tilatavoitteiden saavuttamisen määräaikoja edellyttäen, että vesimuodostuman tila ei huonone edelleen.³⁴ Lisäksi yhden seuraavista edellytyksistä on täyttyttävä: 1) vesimuodostumien tilan tarpeellista paranemista ei kokonaisuudessaan voida kohtuudella saavuttaa teknisen toteuttamiskelpoisuuden vuoksi määräajassa; 2) paranemisen aikaansaaminen määräajassa olisi suhteettoman kallista; tai 3) luonnonolot eivät mahdollista vesimuodostuman tilan paranemista ajoissa (VPD 4(4) art.). Suomi on pidentänyt ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja useiden vesimuodostumien kohdalla.

Tilatavoitteiden saavuttamisen määräaikoja voidaan pidentää enintään kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella eli korkeintaan vuoteen 2027. Tämän jälkeen pidennyksiä voidaan tehdä ainoastaan sillä perusteella, että tarvittavat toimenpiteet on suoritettu, mutta luonnonolot estävät ympäristötavoitteiden saavuttamisen (VPD 4(4) art.). Olemassa olevien toimintojen johdosta ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja voidaan siten pidentää enää seuraavalla, vuonna 2021 alkavalla vesienhoitokaudella.

Määräajan pidentäminen ja sen perusteet on esitettävä vesienhoitosuunnitelmassa. Samalla on esitettävä yhteenveto toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen vesimuodostuman hyvän tilan tai hyvän ekologisen potentiaalin vaiheittaiseksi saavuttamiseksi, syyt viivästyksiin näiden toimenpiteiden käytäntöön saattamisessa sekä toimenpiteiden todennäköinen toteuttamisaikataulu (VPD 4(4) art.). Vesienhoitosuunnitelman tarkistamisen yhteydessä esitetään katsaus toimenpiteiden toteuttamisesta sekä yhteenveto mahdollisista lisätoimenpiteistä.³⁵ Onkin olennaista huomata, että ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentäminen ei poista tarvetta tarkastella olemassa olevia lupia (vaikka niiden muuttamiselle ei olisi poikkeamisen takia tarvetta), jos luvat vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen.

3.5.2 Tilatavoitteiden lieventäminen

Vesipuidedirektiivin tilatavoitteita voidaan lieventää VPD 4(5) artiklan nojalla. Jäsenvaltiot voivat asettaa tietyille vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristötavoitteita, kun ne ovat ihmistoiminnan muuttamat tai niiden luonnonolot ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista. Lisäksi edellytyksenä on, että tilatavoitteiden lieventämiseen johtavia ympäristöllisiä ja yhteiskunnallisia-taloudellisia tarpeita ei voida tyydyttää muilla keinoin ja ilman kohtuuttomia kustannuksia. Suomessa ei ole poikettu vesienhoidon ympäristötavoitteista tilatavoitteiden lieventämisen avulla.³⁶

Tilatavoitteiden lieventämisen syyt on esitettävä vesienhoitosuunnitelmassa, ja alennetut tavoitteet on tarkistettava joka kuudes vuosi (VPD 4(5) art.). Kun otetaan tavoitteiden lieventämisen kriteerit ja vaatimus alennettujen tavoitteiden tarkistamisesta huomioon, on selvää, että myöskään tämä poikkeamisperuste ei kokonaan vapauta jäsenvaltiota tarkastelemasta olemassa olevia lupia.

3.6 Komission palaute Suomelle

Komissio on kiinnittänyt huomiota sekä ensimmäisen että toisen vesienhoitosuunnitelmakauden palautteessa siihen, että Suomen vesienhoidon suunnittelujärjestelmään tulisi sisältyä selvät toimenpiteet

³⁴ Belinskij ym. 2018, s. 33.

³⁵ Belinskij ym. 2018, s. 33.

³⁶ Ks. Belinskij ym. 2018, s. 35 ja SWD (2019) 46 final, s. 116.

kaikkien olemassa olevien vesivoimalupien tarkistamiseksi vesipuidedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan Suomen on kiinnitettävä suunnittelussa erityistä huomiota ekologisiin virtaamiin, kalateiden toteuttamiseen ja muihin haittojen vähentämistoimiin.³⁷ Toisen vesienhoitokauden kaikille maille kohdistetussa yleispalautteessa komissio tuo esille tarpeen määrittää ja toteuttaa nykyistä paremmin ekologiset virtaamat ja varmistaa jokien esteettömyys.³⁸

Ensimmäisen kauden yleispalautteessa komissio totesi, että jäsenvaltiot soveltavat vesipuidedirektiivin poikkeuksia liian laveasti. Lisäksi jäsenvaltiot ovat toimenpideohjelmissaan tukeutuneet pääosin jo aloitettuihin toimenpiteisiin sen sijaan, että ne arvioisivat ja toteuttaisivat direktiivin tilatavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavat toimenpiteet.³⁹

Komission arvion mukaan vesistöjen virtaamien ja fyysisen muodon muutokset ovat päätekijöitä direktiivin tilatavoitteiden saavuttamisen kannalta.⁴⁰ Komissio toteaa, että ”jäsenvaltioiden olisi sovellettava ekologisia virtaamia vastikään hyväksytyyn yhteisen täytäntöönpanostrategian ohjeen mukaisesti ja pantava täytäntöön toimenpiteet, joilla suojellaan ja/tai saatetaan ennalleen nämä virtaamat sekä nykyisiä että uusia käyttötarkoituksia varten”.⁴¹

Suomen maakohtaisessa palautteessa komissio totesi muun muassa, että vesienhoitosuunnitelmaan tulisi sisällyttää toimenpide kaikkien olemassa olevien vesivoimalupien tarkistamiseksi erityisesti ekologisten virtaamien, kalateiden ja muiden haittojen lieventämistoimenpiteiden kannalta.⁴²

Toisen kauden yleispalautteessa komissio toteaa, että tällä hetkellä VPD 4 artiklan poikkeukset kattavat noin puolet kaikista luokitelluista vesimuodostumista EU:ssa. Komissio korostaa, ettei poikkeusten käyttö saa pysyvästi johtaa siihen, että hyvän ekologisen tilan tai -potentiaalın tavoitteita ei saavuteta.⁴³

Jäsenvaltiot ovat komission mukaan pääosin toteuttaneet toimenpideohjelmat, joilla pyritään vedenoton, maatalouden, teollisuuden ja vesien rakenteellista muuttamista tarkoittavien hankkeiden ympäristövaikutusten vähentämiseen. Jäsenvaltioiden on kuitenkin edistytävä erityisesti jokien ekologisten virtaamien määrittelyssä sekä virtavesijatkumoiden turvaamisessa.⁴⁴ Tilatavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on määritettävä tarkemmin hyvän ekologisen tilan tai -potentiaalın ja nykytilan välinen ero ja toteutettava tämän pohjalta tarvittavat toimenpiteet. Lisäksi jäsenvaltioiden on rajoitettava poikkeusten käyttöä siten, ettei niistä muodostu keinoa vesienhoidon tilatavoitteiden oikeusvaikutusten vältelyyn. Lopuksi komissio korostaa kustannusten kattamista kaikilla vesivarojen merkittävään käyttöön liittyvillä sektoreilla.⁴⁵

Toisen vesienhoitokauden maakohtaisessa palautteessa komissio toteaa muun muassa, että Suomen on kiinnitettävä huomiota tilatekijöiden seurantaan, varmistettava uusien hankkeiden vaatiman poikkeusarvioinnin perusteellisuus ja varmistettava VPD 9 artiklassa tarkoitettujen kustannusten kattamisen toimeenpano.⁴⁶ Komission tarkemmassa arvioissa kiinnitettiin erityistä huomiota esimerkiksi siihen, että Suomi on määritellyt ekologisen potentiaalın yksinomaan haittojen lieventämistoimien kautta, eikä mää-

³⁷ SWD (2015) 50 final; sekä SWD (2019) 46 final. Jälkimmäisessä asiakirjassa todetaan seuraavasti: “Finland should continue the work on defining ecological flow, and make sure that this is implemented in all RBDs. The revision of all existing hydropower permits should be done to ensure the achievement of WFD objectives, in particular in relation to ecological flow, fish passes and other mitigation measures.”

³⁸ COM (2019) 95 final.

³⁹ COM (2015) 120 final, s. 5.

⁴⁰ COM (2015) 120 final, s. 8.

⁴¹ COM (2015) 120 final, s. 13.

⁴² SWD (2015) 50 final, s. 108–109.

⁴³ COM (2019) 95 final, s. 4–5.

⁴⁴ COM (2019) 95 final, s. 5–6.

⁴⁵ COM (2019) 95 final, s. 6.

⁴⁶ COM (2019) 95 final, liite, s. 7–8.

ritelmä sisällä biologisia tekijöitä tarvittavassa laajuudessa.⁴⁷ Komissio tuo myös esille, että vain joidenkin virtavesimuodostumien ekologiset virtaamat on määritetty ja ekologisten virtaamien toimeenpano on kesken. Suomen vesienhoitosuunnitelmat eivät myöskään sisällä vesivoimalupien uudelleenarviointia.⁴⁸ Suomessa vesienhoitoasetuksen 24 §:n sääntely ennakoivalvontatoimenpiteiden tarkastelusta ja toimien esittämisestä niiden saattamiseksi ajan tasalle tuli voimaan vuoden 2015 alusta.

Komissio toteaa lupien muutettavuuteen liittyen, että Suomen tulisi muun muassa vahvistaa ja monipuolistaa tilatekijöiden arviointimenetelmiä. Toiseksi Suomen tulisi arvioida läpinäkyvästi, voidaanko sellaisten hankkeiden (erityisesti vesivoima), joiden perusteella vesimuodostumia on luokiteltu voimakkaasti muutetuiksi, hyödyt saavuttaa vaihtoehtoisin keinoin. Kolmanneksi Suomen tulee perustella avoimemmin VPD 4 artiklan mukaisten poikkeusten käyttö. Neljänneksi Suomen tulee määrittää ja toimeenpanna ekologiset virtaamat virtavesimuodostumissa. Lopuksi komissio toteaa, ettei Suomi ole täyttänyt ensimmäisen kauden arvioinnissa edellytettyä olemassa olevien vesivoimalupien uudelleenarviointia. Komissio suosittaa, että Suomi selvittäisi vaihtoehtoisia tapoja tavoitella padotuksen turvaamia yhteiskunnallisia päämääriä.⁴⁹

3.7 Arviointia

Vesipuidedirektiivissä säädetään vesienhoidon ympäristötavoitteista ja siitä, että lupia on tarvittaessa muutettava niiden saavuttamiseksi. *Weser*-tuomion perusteella ympäristötavoitteet ovat sitovia suhteessa hankkeiden lupaharkintaan. Tämä tausta huomioon ottaen on perusteltua tulkita, että ympäristötavoitteet sitovat myös vesipuidedirektiivin mukaista lupien saattamista ajan tasalle.

Tiettyjen toimintojen vanhoja lupia tulee VPD 11(3) ja 11(5) artiklan nojalla tarkastella ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi vesienhoidon toimenpideohjelmassa. Tämän lisäksi luvat tulee saattaa tarvittaessa ajan tasalle. Viime kädessä jäsenvaltioiden lupajärjestelmien on siten mahdollistettava lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden perusteella. Tällä perusteella ja ottaen huomioon EU-oikeudellinen tehokkuusperiaate (*effet utile*) kynnys lupamääräysten muuttamiseen ei saa kansallisella tasolla olla liian korkea.

Lupiin ympäristötavoitteiden perusteella tehtävien muutosten laaja korvaaminen luvanhaltijalle ei vaikuta yhteensopivalta EU-oikeudellisten kustannusten kattamisen periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen kanssa. Korvauskynnystä on toki tarkasteltava myös suhteellisuusperiaatteen valossa erityisesti siltä kannalta, millainen vaikutus yksittäisellä hankkeella ja sen luvan muuttamisella on vesimuodostumakohtaisten tilatavoitteiden saavuttamiseen. Luvanhaltijalle kuuluva kustannusvastuu on EU-oikeuden näkökulmasta oltava oikeassa suhteessa verrattuna hankkeen vesienhoidon tilatavoitteille aiheuttamaan haittaan.

EU-oikeuden vaatimukset luovat painetta ympäristöllisten lupien muuttamisen lainsäädännön päivittämiseen Suomessa. Ensinnäkin kyse on siitä, että lupia tulisi voida muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Tästä ei ole säännöksiä vesilaissa tai ympäristönsuojelulaissa. Toiseksi lupien muuttamisen kynnys ei tulisi olla ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta liian korkea. Erityisesti vesitalouslupien pysyvyysuoja, jonka mukaan luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään muutoksen hakijan korvattaviksi (VL 3:21), voi muodostaa esteen ympäristötavoitteiden saavuttamiselle eikä vaikuta yhteensopivalta kustannusten kattamisen periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen kanssa.

⁴⁷ SWD (2019) 46 final, s. 15.

⁴⁸ SWD (2019) 46 final, s. 18.

⁴⁹ SWD (2019) 46 final, s. 20–22 ja 140.

Komission palautteen mukaan Suomen tulee arvioida erityisesti olemassa olevat vesivoimaluvat uudelleen ympäristövirtaamien sekä vesivoiman aiheuttamien ekologisten haittojen lieventämisen kannalta. Uudelleenarviointi ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita vaatimusta lupamääräysten merkittävästä muuttamisesta. Lupamääräysten muutokset riippuvat vesimuodostuman tilatavoitteesta (esim. hyvä ekologinen potentiaali), nykytilasta sekä käsiteltävän hankkeen vaikutuksesta tilatavoitteen saavuttamiseen. Luvan muuttamisen tarpeet on mahdollista arvioida vain tapauskohtaisesti.

Jäsenvaltiot voivat käyttää vesipuitedirektiivissä tarkoitettuja poikkeuksia sen oikeuttamiseksi, että vesimuodostuman ympäristötavoitteita ei saavuteta. Poikkeuksista määräaikojen pidentäminen ja tavoitteiden alentaminen voivat liittyä olemassa oleviin toimintoihin ja siten lieventää painetta lupien muuttamiseen yksittäistapauksissa. Vaikka poikkeamisten käyttämisessä on runsaasti kansallista harkintavalttaa, tulee VPD 4(4–5) artiklassa tarkoitettujen kriteerien kuitenkin aina täytyä niiden yhteydessä. Lisäksi komissio on korostanut edellä viitatussa toisen vesienhoitokauden yleispalautteessa, ettei poikkeusten käyttö saa pysyvästi johtaa hyvän ekologisen tilan tai -potentiaalin tavoitteen saavuttamatta jäämiseen.

Siten vaikka poikkeusten käyttö voi lieventää vaatimuksia yksittäisten lupien muuttamiselle, ei se poista tarvetta lupien tarkasteluun ja tarvittaessa niiden muuttamiseen. Jäsenvaltioiden on poikkeuksista huolimatta pyrittävä jatkuvasti kohti hyvää ekologista tilaa tai -potentiaalia ja perusteltava poikkeusten pysyttäminen vesienhoitokausittain.

4. Vertailumaat

4.1. Yleistä

Ruotsi on oikeuskulttuuriltaan samankaltainen maa kuin Suomi. Ruotsissa ympäristösääntelyä on koottu ympäristökaareen (miljöbalk, MB, 1998:808), mutta sen lisäksi vesilainsäädäntö sisältää joukon muita säädöksiä. Vesienhoidon ympäristötavoitteet on pantu täytäntöön erityisten ympäristölaatumormien avulla.⁵⁰ Myös Ruotsissa vesitalousluvut ovat pääsäännön mukaan toistaiseksi voimassa olevia ja niiden pysyvyysuojia on perinteisesti ollut pilaamislupia vahvempi.⁵¹

Vesivoimalupien muuttamisesta annettiin Ruotsissa uutta sääntelyä vuoden 2019 alussa. Aihe on olennainen, sillä Ruotsissa on yli 2000 vesivoimalaitosta, kun Suomessa niitä on noin 220. Seuraavassa keskitytään Ruotsin kohdalla tähän vesilainsäädännön tuoreeseen uudistukseen.

Saksan (Baijerin) ja Itävallan vesilainsäädännöt ovat kattavuudeltaan samankaltaisia. Sääntely käsittää molemmissa maissa vesienkäytön kaikki muodot, mukaan lukien vesien pilaantumista aiheuttavat toiminnot. Rakente on verrattavissa Suomen vesilainsäädäntöön, sellaisena kuin se oli ennen vuoden 2000 uudistusta, jolloin vesien pilaantumisen sääntely erotettiin vesilaista ympäristönsuojelulain piiriin. Vesipuidedirektiivi on pantu molemmissa maissa täytäntöön vesilainsäädännön avulla eikä erillislaissa kuten Suomessa. Tästä on ilmeistä hyötyä integroinnin kannalta, kun direktiivin vaatimukset ovat selkeästi osa lupaharkintaa.

Saksa ja Itävalta ovat molemmat liittovaltioita. Erona niiden kesken vesilainsäädännössä on, että Saksassa osavaltioilla on ollut merkittävää historiallisesti periytynyttä omaa lainsäädäntövaltaa, jollaista Itävallan osavaltioilla ei sanottavasti ole. Kummassakin valtiossa liittovaltiotason lainsäädännöllä on kuitenkin nykyisin määräävä asema; eritoten siksi, että EU:n säädösten täytäntöönpano on liittovaltioiden vastuulla. Saksassa ja Itävallassa osavaltioita kuitenkin kuullaan lainvalmistelussa ja niillä on toimeenpanevina tahoina esimerkiksi viranomaisten nimikkeiden ja menettelytapojen suhteen toisistaan poikkeavia ratkaisuja.

Yhteistä Saksalle ja Itävalle on Suomen lupajärjestelmästä poiketen muun muassa se, että vesitalousasioiden sääntelyssä ei ole lain tasolla hanketyyppikohtaisia eroja. Vesiensuojeluasioiden eli pilaamislupien ja jätevesiasioiden sääntely on kuitenkin osittain muista vesitalousasioista poikkeavaa ja uusiin vaatimuksiin mukautuvaa.

4.2 Ruotsin vesilainsäädännön uudistus

4.2.1 Uudistuksen tavoitteet

Ruotsissa vesilainsäädännön uudistus, jonka tarkoituksena on vesienhoidon ympäristötavoitteiden noudattaminen, tuli voimaan vuoden 2019 alussa. Muutoksia tehtiin ympäristökaareen (miljöbalk 1998:808) ja useisiin muihin lakeihin.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on modernisoida vanhojen vesivoima- ja patolupien lupaehtot siten, että ne noudattavat Ruotsin ympäristökaaren uusia vaatimuksia. Hallituksen esityksessä kuitenkin

⁵⁰ Ks. Belinskij ym., s. 38–39.

⁵¹ Ks. Söderasp 2018, s. 77 sekä Salila 2018, s. 31.

korostetaan, että lupien tarkistamisen tulee perustua kokonaisnäkökulmaan, jossa otetaan myös vesivoimaintressit huomioon.⁵²

4.2.2 Komission valvontatoimet

Ruotsin uudistuksen taustalla ovat komission valvontatoimet. Komissio lähetti vesipuidedirektiivin täytäntöönpanosta viimeksi vuoden 2018 alussa Ruotsille perustellun lausunnon.⁵³ Komissio kiinnitti muun ohella huomiota siihen, että Ruotsin lainsäädännössä oli puutteita lupien – erityisesti vesivoimalupien – päivittämisessä vastaamaan vesienhoidon ympäristötavoitteita. Komissio ei ole ainakaan vielä lopettanut rikkomusasian käsittelyä.

Myös vuoden 2012 vesienhoidon arviointiraportissa komissio korosti, että Ruotsin on päivitettävä sellaiset luvat, joista aiheutuu vesimuodostumiin hydrologis-morfologisia paineita.⁵⁴

4.2.3 Energiapoliittinen sopimus

Lainsäädännön uudistamisessa tärkeä askel oli vuonna 2016 viiden Ruotsin keskeisen puolueen tekemä energiapoliittinen sopimus (Energipolitisk överenskommelse). Sen päälinjat ovat seuraavat: 1) vesivoiman kiinteistöveroa lasketaan 2,8 %:sta 0,5 %:iin vuodesta 2017 lähtien neljän vuoden aikana; 2) Ruotsi täyttää EU-oikeuden vaatimukset suhteessa vesirakentamiseen (vattenverksamheter); 3) vesivoimalle asetetaan modernit ympäristövaatimukset, ympäristötavoitteet on kuitenkin pyrittävä saavuttamaan ilman aiheutonta hallinnollista tai taloudellista rasitusta; ja 4) vesivoima-ala vastaa kokonaisuudessaan lupien tarkistamisesta sille koituvista kustannuksista.

Kokonaisratkaisuun kuuluu kiinteänä osana vesivoimarahaston perustaminen. Ruotsin kahdeksan suurinta vesivoimantuottajaa (yli 95 % Ruotsin vesivoimatuotannosta) ovat rahaston osakkaita. Vesivoimalaitokset voivat jatkossa hakea siitä rahoitusta modernien ympäristövaatimusten täyttämiseen.⁵⁵

4.2.4 Lainsäädäntömuutokset

Ruotsin lainsäädäntömuutosten pääteemana on ensinnäkin vesivoiman tuotantoon liittyvien vesitalouslupien lupaehtojen päivittäminen ympäristökaaren modernien ympäristövaatimusten mukaisiksi. Luvat eivät jatkossa saa olla yli 40 vuotta vanhempia (MB 11:27). Laitoksen omistaja vastaa päivittämisen hakemisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Lupien päivittämisestä, sen aikataulusta sekä vesivoima- ja vesienhoitointressien yhteensovittamisesta valmistellaan erillinen suunnitelma (MB 11:28). Olemassa olevaa toimintaa saa jatkaa niin pitkään, kunnes se päivitetään tämän suunnitelman mukaisesti (MB 11:27).

Suunnitelma lupien tarkistamisesta on olennainen uudistuksen onnistumisen kannalta. Kansallisesta suunnitelmasta (Nationell plan för moderna miljövilkor) säädetään tarkemmin vesiasetuksessa (föredning om vattenverksamheter 1998:1338), jota muutettiin vesilainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Asetuksen 24 §:n mukaisesti Ruotsin meri- ja vesiviranomainen (Havs- och vattenmyndigheten) valmistelee suunnitelman yhdessä energiaviranomaisen (Statens energimyndighet) ja voimaverkkoviraston (Affärsverket svenska kraftnät) kanssa. Suunnitelman avulla on tarkoitus yhteen sovittaa ympäristötavoitteiden vaatimukset tehokkaan vesivoimatuotannon kanssa (asetuksen 24–27 §).

Toiseksi lainsäädäntö antaa jatkossa mahdollisuuden vesimuodostumien luokittelun ja ympäristölaatumien tarkistamiseen lupien päivittämisen yhteydessä. Ympäristökaaren mukaan maa- ja ympä-

⁵² Regeringens proposition 2017/18:243.

⁵³ Dnr UD2018/01748/RS.

⁵⁴ SWD (2012) 379 final.

⁵⁵ Ks. Vattenkraftens miljöfond: <https://vattenkraftensmiljofond.se/> (tarkistettu 29.4.2019).

ristötuomioistuimien (mark- och miljöödomstolen) voi saattaa asian näiltä osin vesienhoitoviranomaisen käsiteltäväksi (MB 22:13). Vesienhoitoasetuksen (vattenförvaltningsförordning 2004:660, 4:14) perusteella vesienhoitoviranomaisen tulee tutkia asia, ja jos se katsoo, että ympäristölaatu normin muuttamiseen ei ole aihetta, siirtää asia vielä hallituksen päätettäväksi.

Huomionarvoista on, että vesilainsäädännön uudistamisen yhteydessä poikkeusten käytön sanamuotoja muutettiin velvoittavaan (ska) suuntaan (vesienhoitoasetuksen 4:9–10). Näin ollen, jos esimerkiksi määräaikojen pidentämisen tai ympäristötavoitteiden alentamisen kriteerit täyttyvät, on näitä poikkeuksia tarkoitus myös käyttää.

Kolmanneksi oikeus saada korvaus luvan tarkistamisesta aiheutuvista vesivoimamennyksistä poistui Ruotsin lainsäädännöstä. Korvausta on maksettu menetetyistä vedestä tai putouuskorkeudesta tai säännöstelyn rajoittamisesta, mutta toiminnanharjoittaja on voinut joutua sietämään korvaukset jopa 20 %:n menetyksen suhteessa vesivoiman tuotantoarvoon. Meneillään oleviin luvan tarkistamisprosesseihin liittyen korvauksen poistumiseen asetettiin kymmenen vuoden siirtymäaika (MB 31:20–23). Korvauksen poistumisen taustalla vaikutti kiinteistöveron alennus ja yllä mainitun vesivoimarahaston perustaminen.

Euroopan komission näkökannoista uudistuksen riittävyyteen vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta ei ole vielä tietoa. Uudistus keskittyy vesivoimalupien päivittämiseen. Myös muiden toimintojen lupien muuttamisen yhtenä perusteena on ympäristölaatu normien ja siten vesienhoidon ympäristötavoitteiden noudattaminen (MB 24:5), mutta luvan muuttaminen ei esimerkiksi saa johtaa toiminnan harjoittamisen huomattavaan vaikeutumiseen (MB 24:9).⁵⁶

4.3 Saksan ja Baijerin vesioikeus

4.3.1 Vesilait

Saksan liittotasavallan vesitalouslaki on uudistettu 2009 (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) muun muassa vesipolitiikan puitteiden vaatimusten täyttämiseksi. Lakia on myöhemmin merkittävästi osin muutettu, viimeksi vuonna 2017. Laissa säädetään myös liittovaltion asetuksenantovallostaan ja EMAS-järjestelmän toimeenpanovaltuuksista. Edellinen käsittää valtuuden säätää asetuksella EU-oikeuden yksityiskohdista. Vesienhoidon yksityiskohdista säädetään asetuksella (Oberflächengewässerverordnung).

Baijerin vesilaki on annettu 2010 (Bayerisches Wassergesetz, BayWG) ja sitä on päivitetty muun muassa vuonna 2018. Liittovaltiotason tapaan myös osavaltiolainsäädäntö jakautuu laintasoiseen ja asetuskenttään sääntelyyn. Hallitusvaltaa vesiasioissa edustaa Baijerin valtion ympäristö- ja kuluttajaministeriö. Baijerin osavaltion alue käsittää osia Tonavan, Elben ja Weserin vesistöalueista.

4.3.2 Vesienkäytön ohjausperiaatteet

Vedet jaetaan Baijerissa niiden merkityksen mukaan kolmeen luokkaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat liittovaltion päättämät vesiliikenneväylät. Ne samoin kuin toiseen luokkaan kuuluvat osavaltion vedet on luetteloidu. Kolmanteen luokkaan kuuluvat kaikki muut vedet ja ne ovat yksityisten omistamia. Vedet voivat muodostaa kiinteistöyksiköitä tai sitten virtaava vesistö on osa rantakiinteistöä. Vastakkaisilla rannoilla sijaitsevien kiinteistöjen suhteen sovelletaan keskiviivaperiaatetta ja vierekkäisten maarajasta kohtisuoraan johtavaa linjaa. Yleiskäytön (Gemeingebrauch) sääntely kuuluu osavaltioiden toimivaltaan.

⁵⁶ Ks. Söderasp 2018, s. 91.

Yleisiä vesitaloudellisia rajoitusperiaatteita ovat pintavesien pilaamiskielto, vähimmäisvirtaaman turvaaminen ja sulkemisrajoitukset (avonaisuus eli läpäisevyys). Vesistön patoaminen ja veden ottaminen tai johtaminen on sallittua vain, jos virtaama säilyy riittävänä siten, että vesistö liittämisine uomiineen saavuttaa kestävänsä vesitalouden tavoitteet. Vesivoiman käyttö edellyttää myös, että kalakantoja suojellaan.

Rantavyöhykkeen tarkoituksena on järjestää ranta-alueen käyttö vesiympäristön säilymisen turvalla tavalla. Sen avulla säilytetään ja parannetaan pintavesien ekologisia funktioita, veden varastointia, vedenvirtaamaa sekä vähennetään hajakuormitusta. Rantavyöhyke käsittää maa-alueen keskivedenkorkeuden mukaisen vesistön äärellä ja sen leveys on viisi metriä.

4.3.3 Lupa- ja viranomaisjärjestelmä

Vesilupaviranomaisena ja muutoinkin toimeenpanevana tahona Baijerissa toimii piirihallintoviranomainen. Vesitaloussuunnitelmien ja toimenpideohjelmien sekä vastaavien tulvaohjelmien laatimisesta vastaa Baijerin osavaltion ministeriö yhteistyössä alakohtaisten hallintoviranomaisten kanssa. Vesiasioissa tämä viranomainen on vesitalousvirasto, joka myös vastaa edunvalvonnasta eri menettelyissä. Jos hanke vaatii paitsi vesitalouslain mukaisen luvan myös aluekaavaan perustuvan vahvistuksen ("kaavaluvan") tai vuorilainsäädännön mukaisen luvan, lupa-asian käsittelee mainitusta päätöksestä vastaava viranomainen.

Vesitalouslain mukaan lupia on kahdenlaisia: oikeusvaikutuksiltaan lievempi hyväksyntä (Erlaubnis) ja pysyvämmän olotilan synnyttävä lupa (Bewilligung). Näiden eroavuudet ilmenevät lähinnä lupamenettelyssä ja lupien muutettavuudessa. Pääsääntönä on, että vesienkäyttö vaatii jommankumman luvan, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu tai poikkeuksista ole säädetty. Ilman merkittävää pysyvyyssuojaa oleva Erlaubnis-tyypin (päästötoiminta) lupa antaa valtuuden, pysyvämpi Bewilligung (rakentaminen) oikeuden käyttää vesimuodostumaa tiettyä tarkoitusta varten määritellyllä tavalla ja määritellyssä laajuudessa. Bewilligung-lupa annetaan määrääjäksi, joka vain erityisestä syystä saa ylittää 30 vuotta.

Kun kysymyksessä on Bewilligung-tyyppinen lupa, korostuvat hankkeen mukaisen toiminnan pysyvyyden ja lupanhaltijan oikeussuoja. Erlaubnis-tyyppinen lupa on peruutettavissa ilman laissa säädettyjä erityisiä edellytyksiä yleisten hallinnon oikeusperiaatteiden rajoissa. Bewilligung-luvan peruuttaminen edellyttää Saksan ja vastaavasti Baijerin hallintomenettelylaissa säädettyjä perusteita. Korvausta vastaan lupaa voidaan jälkikäteen rajoittaa merkittävän yleisen edun vaatiessa, mutta ilman korvausta lähinnä silloin, jos rajoitusten tarve johtuu veden laadun tai lakisäätöisen luonnonsuojeluedun turvaamisesta.

Vesipuidedirektiivi on siis pantu täytäntöön Saksan vesitalouslailla ja siihen perustuvilla asetuksilla. Pintavesimuodostumien lainmukaisena vesitalous- eli ympäristötavoitteena on ehkäistä niiden ekologisen ja kemiallisen tilan huononeminen ja saavuttaa hyvä tila tai hyvä ekologinen potentiaali. Oikeuskäytännön mukaan kysymyksessä on ekologisen tilan tai potentiaalinen heikennys, kun biologinen laatuksiteeri heikkenee, vaikka heikennys ei johtaisi vesimuodostuman kokonaisluokituksen muutokseen. Jos kriteeri jo on alimmassa kategoriassa, sen jokainen huononnut merkitsee pintavesimuodostuman tilan tai potentiaalisen heikentymistä. Se onko kyseessä heikennys, perustuu luvan myöntämisaikajankohdan mukaiseen vesimuodostuman tilaan.

Jatkoluissa, päästöjen säilyessä entisellään tai vähentyessä, vertailukohtana on alkuperäisen luvan aikainen tila. Kun arvioidaan vesien tilan heikentämiskieltoa ja velvoitetta tilan parantamiseen, tulee molempia arvioida erikseen omilla kriteereillä. Kustannuskattavuuden periaate tulee ottaa huomioon arvioitaessa käyttötavoitteiden saavuttamista. Laskelmaan on sisällytettävä ympäristö- ja luonnonvarakustannukset.

Osavaltio voi säätää yleisten vesisidonnaisten tarpeiden turvaamiseksi suunnittelualueista, joilla kielletään toimenpideohjelman vuoksi alueiden arvoa olennaisesti lisäävien tai toimeenpanoa merkittävästi vaikeuttavien hankkeiden toteutus (muutosrajoitusalue). Rajoitus on voimassa kolme vuotta ja siitä voidaan tietyin edellytyksin myöntää poikkeuksia.

Vesivoiman käyttö edellyttää, että kalakantoja suojellaan esimerkiksi kalannousua edistävillä toimenpiteillä. Ellei näin ole tapahtunut, velvoite voidaan asettaa jälkikäteen määräajassa toteutettavaksi. Määräys on annettavissa kuitenkin vain, jos voidaan osoittaa, että suojeluvelvoitetta ei ole täytetty. Lain kannalta kalatien tekemistä ja ylläpitämistä koskevan vaatimuksen edellytyksenä on, että olemassa olevat järjestelyt ovat riittämättömiä turvaamaan vesistön kalakantoja. Oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, että voimalaitoksen ylläpitäjä voitiin määrätä ylläpitämään kalatietä, kun otettiin huomioon vesistön avonaisuuden vaatimus ja hydrologis-morfologisten tekijöiden arviointi osana heikentämiskielltoa. Oikeus katsoi toimijan menettelleen lainvastaisesti, kun olemassa oleva kalatie ei toiminut kunnolla. Asiallisesti kyse oli muun ohella hankkeen muutostilanteen synnyttämien toimien riittävydestä ja vaatimusten kohtuullisuudesta.

Toimivaltaisen viranomaisen tulee tutkia, onko olemassa olevia padotuksia ja vastaavia poikittaisrakenteita edellytyksiä käyttäen vesivoiman hyödyntämiseksi, jos niihin kohdistuvien muutostenkaan avulla ei ole mahdollista saavuttaa pysyvästi vesienhoidon ympäristötavoitteita.

Hankkeiden toteuttamisen yhteydessä tulee lähtökohtaisesti suorittaa täysi korvaus aiheutetuista varallisuusvahingoista, mutta viranomaismääräykset saattavat alentaa korvauksia. Jos haittaa vähentäviä toimenpiteitä ei voida suorittaa, korvaus on annettava rahassa. Vesivoiman menetys voidaan määrätä korvattavaksi sähköinä, jos korvausvelvollinen on energiantoimittajayritys. Jos kiinteistön käytettävyys estyy tai merkittävästi heikkenee, korvausvelvollinen voidaan määrätä lunastamaan kiinteistö. Tietyin edellytyksin vahingonkärsijälle voidaan osoittaa sijaisalue.

4.3.4 Vesiensuojelu

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden suhteen lainsäädännössä ei tehdä eroa rakentamis- ja päästötyyppisten lupien välillä. Jätevesien johtamiseen vesistöön tulee olla lupa (Erlaubnis), jonka edellytykset ovat varsin tiukat. Johtamisen vähimmäisvaatimukset määräytyvät tekniikan tason (Stand der Technik, ”paras käyttökelpoinen tekniikka”) mukaan toimialakohtaisesti. Vesienkäyttäjien, joiden toiminnassa johdetaan päivittäin yli 750 m³ jätevettä, tulee nimittää yksi tai useampi vesiensuojeluvaltuutettu.

4.4 Itävallan vesioikeus

4.4.1 Lainsäädäntö

Vesioikeuslaki (Wasserrechtsgesetz, WRG) on annettu vuonna 1959 ja päivitetty nykyiseen asuunsa helmikuussa 2019. Ohjausvalta ja vastuu ylikansallisten velvoitteiden täyttämisestä ovat liittovaltion hallituksella, erityisesti ympäristötoimialan ministeri(ö)llä (Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft). Lupaviranomaisina ja muutoinkin keskeisinä alueviranomaisina osavaltioissa ovat valtion aluehallintoon kuuluvat ylimmät viranomaiset (Landeshauptmann, ”maaherra”). Osavaltioiden omia viranomaisia ovat maatalousministeriö ja osavaltion aluehallintovirastot, joista jälkimmäiset toimivat myös lupaviranomaisina.

4.4.2 Vesien omistus

Vesistöt ovat julkisia tai yksityisiä. Ensiksi mainitut vedet ovat julkista (valtion) omaisuutta. Julkisia vesistöjä ovat lain liitteessä mainitut merkittävät uomat, sivujoet, kanavat ja niihin liittyvät pohjavedet

mukaan lukien. Julkisten vesien rantakiinteistöillä ei ole omistusoikeutta vesistöön. Yksityinen omistusoikeus voi kohdistua pohja- ja lähdevesiin, sadevesikertymiin, kaivoissa, lammikoissa ja muissa keino-tekoisissa altaissa oleviin vesiin sekä pintavesiin julkisten vesien ulkopuolella. Viimeksi mainitut ovat rantakiinteistöjen ainesosia rannan pituuden mukaan.

4.4.3 Lupa- ja viranomaisjärjestelmä

Kaikenlainen vesien käyttö, joka ylittää julkisten vesien yleiskäytön rajat tai yksityisten vesien käytön omaan tarpeeseen tai joka voi vaikuttaa toisten etuihin ja oikeuksiin, on luvanvaraista. Vesiluvassa (Bewilligung, joskus Genehmigung) on määrättävä vesienkäytön paikka, määrä ja laatu. Hakijalta voidaan tilanteen mukaan vaatia vakuus, joka kattaa muun muassa ylläpidon ja jälkihoidon toimenpiteet.

Yleisten etujen ja kolmansien oikeuksien turvaamiseksi luvan myöntämisessä on periaatteena, että toiminnan laajuus ja laatu mitoitetaan niin, että julkisen edun toteutumista ei vaikeuteta eikä yksityisiä oikeuksia loukata. Käytön määrälle on asetettu rajoitteeksi hakijan tarve, vallitsevat vesitaloudelliset olosuhteet, vesien muutosten puitteissa veden saatavuus, pohjavesien uusiutuminen sekä veden taloudellinen käyttö. Lupa myönnetään määräajaksi, joka määrittellään hankkeen kulloinkin pisimmäksi toteutamiskelpoiseksi määräajaksi; kasteluhankkeissa enimmäisaika on 25 vuotta, muissa 90 vuotta. Arvioinnissa otetaan huomioon hakijan tarve ja hankkeeseen liittyvä intressi sekä vesitaloudellinen ja tekninen kehitys.

Laissa säädetään tilanteista, joissa yleisen edun perusteella hanketta ei voida pitää sallittuna ilman ehtoja ja rajoituksia. Tällaisia lupamääräyksiin hallittavia esteitä ovat erilaiset vedenkorkeuteen, virtaamiin, veden laatuun, turvallisuuteen, tulvariskien hallintaan ym. liittyvät seikat samoin kuin vesimuodostuman tilan olennainen muutos.

Kun kyse on vesistöhankeeseen luvanvaraisuudesta, tulee arvioitavaksi ensin, vaatiiko hanke erityistä alustavaa tarkastelua. Viranomaisen arvioi hakemukseen liitettävien selvitysten riittävyyden, minkä jälkeen arvioidaan yhtäältä, onko julkisilla eduilla asiassa huomioonotettavaa merkitystä, ja sen jälkeen, millä tavoin hankkeen vaikutuksista tehdään tarvittava analyysi. Ensin mainitun tarkastelun perustana on laissa määritelty julkisen edun käsitteen normatiivinen ulottuvuus. Tarkasteltavana ovat myös mahdolliset haittoja vähentävät vaihtoehdot ja ympäristönsuojelullisten määräysten tarpeellisuus.

Luvanvaraiselle hankkeelle voidaan myöntää lupa yleisten etujen tarkastelun perusteella vain, jos kaikki mahdolliset toimenpiteet pinta- ja pohjavesimuodostumien tilaan kohdistuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi on tehty tai vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen on perusteltu.

Laaja-alaisen hankkeen kohdalla voidaan hakemuksesta tehdä ensin periaatehyväksyntä samalla määrittäen, mitä ehtoja ja ratkaisuja siihen liittyy. Sitä täydentävässä yksityiskohtaisessa hyväksyntäpäätöksessä annetaan määräykset yksittäisistä hankkeista sekä tarvittavista oikeuksista. Itse lupapäätöksessä määrätään muun ohella hankkeen loppuunsaattamisajankohdasta ja osavaiheiden ajankohdista.

Korvausasioiden käsittely lupaviranomaisessa on pääsääntö, mutta ratkaisusta ei valiteta hallintotuomioistuimeen, vaan asia voidaan saattaa vireille tietyssä ajassa yleisessä tuomioistuimessa. Ennakoimattomien ja toistuvien vahinkojen jälkikäsitteily tulee kysymykseen myös lupaviranomaisessa. Pakkotoimikorvausten määrittämisestä ja lunastuksesta on erityissäännöksiä. Oikeudenkäyntikuluja ei lupamenettelyssä korvata.

Hallinnollisten rakenteiden ulkopuolella muilla toimijoilla eli yksityisillä vesiyhteisöillä ja julkisoidellisilla vesiyhtymillä on merkittävä ohjaava ja toimeenpaneva asema.

4.4.4 Vesitaloussuunnittelu

Vesienhoitosuunnitelman vaikutus näkyy siinä, että jos jonkin vesistön tai vesistöosan ympäristötavoitteita ei saavuteta, maaherran tulee määrätä kunnostusohjelman toimista. Pintavesien parantamisohjelman tulee suhteellisuusperiaatetta noudattaen johtaa hydrologis-morfologisten olosuhteiden parantamiseen, jätevesien vähentämiseen ja tehokkaaseen puhdistamiseen ja haitta-ainepitoisuuksien vähentymiseen. Tarvittaessa toteutus voidaan määrätä asteittaiseksi. Nämä tilan parantamisen tavoitteet luokitellaan laissa julkisen edun piiriin kuuluviksi, mikä vaikuttaa lupaharkinnan painotukseen.

WRG:ssä määritellään vesienhoitosuunnitelman toimenpiteet, jotka luovat viitekehyksen vesipuitedirektiivin edellyttämille pilaantumisen ehkäisylle, laadun heikentymisen hillitsemiselle ja kestäväälle vesitaloudelle. Vesihanketta valmisteltaessa tulee jo ennen luvan hakemista olla yhteydessä vesienhoitosuunnittelusta vastaavaan viranomaiseen hankkeen laadun ja vaikutusten selvittämiseksi. Muutoinkin kun haetaan eri lakien mukaan lupaa, asiassa on kuultava vesienhoitosuunnitteluviranomaista. Toimenpiteiden tueksi asianomainen ministeriö voi tarkentaa ja antaa käyttöön asiaperusteisia ohjelma-alueita. Niiden avulla on mahdollista kuvata esimerkiksi parasta ympäristökäytäntöä ja tekniikan tasoa.

Tietyt toimenpideohjelman käsittämät hankkeet, etenkin vesivarojen käyttö ja pilaantumisvaaran aiheuttavat toiminnot, ovat luvanvaraisia. Niiden yhteydessä tutkitaan myös toimenpideohjelman rajoitusten ajantasaisuus. Maaherralla on valtuus säätää asetuksella toimenpiteiden tavoitteista konkreettisia hankkeita varten sopusoinnussa vesienhoitosuunnitelman alueellisten ohjelmien kanssa. Lupa alueohjelman kanssa ristiriitaiselle toimenpideohjelman hankkeelle voidaan myöntää vain, jos sen tuottama yleinen etu on huomattavampi kuin alueohjelman toteuttamisen.

Tilatavoitteista voidaan poiketa, jos kaikki mahdolliset toimenpiteet on suoritettu huonontumisen ehkäisemiseksi. Vesienhoitosuunnitelmassa tulee osoittaa poikkeamisen edellytykset ja sovellettavat indikaattorit. Toimenpiteet osoitetaan toimenpideohjelmassa eivätkä ne saa poikkeamistarpeen päätyttyä vaikeuttaa tilan palauttamista normaaliksi. Arvio tehdään vuosittain. Seuranta varten tulee vesienhoitosuunnitelman päivityksessä tehdä selkoa toimenpiteiden vaikutuksista ja vielä tarpeellisista toimenpiteistä.

Uutta hanketta varten on mahdollista hakea ennakkohyväksyntää tukeutuen vesienhoitosuunnitelmaan. Jos toimija osoittaa hankkeen edistävän ympäristötavoitteiden saavuttamista tai niiden mukaisia toimia, esitetään luonnos hankesuunnitelmaksi liittovaltion ministeriölle. Jos yleisen edun mukainen hanke liittyy luvanvaraiseen toimintaan, se voidaan hyväksyä osaksi kansallista vesienhoitosuunnitelmaa tai hyväksyä se muulla tavoin asetuksella.

4.4.5 Lupapäätöksen muuttaminen

Lupapäätöstä voidaan Itävallassa muuttaa jälkikäteen, jos vesienhoitosuunnitelmaa varten tehdyn tilaselvityksen perusteella yleistä etua ei ole mahdollista riittävästi turvata lupapäätöksen noudattamisesta huolimatta. Yleisen edun lajit on määritelty laissa. Viranomainen (maaherra) voi antaa, tekniikan tasovaatimus huomioon ottaen, tarvittavia lisämääräyksiä, rajoittaa määräaikaa tai myös keskeyttää toiminnan tietyksi ajaksi tai kokonaan.

Korvauksettoman muutoksen rajana on kytkentä yleisen edun ja vesien tilan kriteereihin. Jos luvan muuttamiselle on muu peruste, tulee sovellettavaksi korvauksellinen pakkotoimisaäntely. Lupa tulee peruuttaa, jos luvan tai muutetun tai tarkistetun luvan ehtoja ei kehotuksesta huolimatta noudateta.

4.4.6 Vesiensuojelu

Pistekuormituslähteitä, erityisesti jätevesilaitosten päästöjä on rajoitettava tekniikan tason (BAT) mukaisesti. Hajakuormituslähteitä taas on rajoitettava siten, että noudatetaan parasta ympäristökäytäntöä

(BEP) ainakin silloin, kun EU-oikeus tai vesienhoitosuunnitelman vaikutusselvitykset sitä edellyttävät. Jos ympäristötavoitteet edellyttävät tätä tiukempia vaatimuksia pinta- tai pohjavesimuodostumille, on toimenpideohjelmassa tai sen toteutuksessa asetettava tiukemmat päästörajat.

4.4.7 Vesioikeuksien lunastaminen

Itävallassa erikoisuutena on osavaltioiden oikeus lunastaa sen alueella oleva vesivoima. Vesivoimahakemuksen ollessa vireillä osavaltiolle on annettava asiasta tieto, minkä jälkeen osavaltio voi määräajassa ilmoittaa ottavansa vesivoiman kokonaan tai osittain haltuunsa. Osavaltion tulee esittää hanketta varten rakennussuunnitelma ja kustannuslaskelma. Alkuperäiselle hakijalle luopumisesta aiheutuva menetys on korvattava, riitatilanteessa asian ratkaisee tuomioistuin.

Yksityisiä vesiä, vesioikeuksia, rakennelmia ja laitteistoja voidaan pakkolunastaa tarpeen mukaan vesiviranomaisen luvalla pääasiassa toisten tärkeiden vedensaantitarpeiden tyydyttämiseksi. Lunastuksesta tulee suorittaa asianmukainen korvaus, ja se on sallittavissa vain, jos asiasta ei päästä sopuun osallisten kesken.

5. Perustuslailliset reunaehdot

5.1 Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tarpeet

Suomessa vesipuitedirektiivin mukaiset lupien muuttamisen vaatimukset kohdistuvat vesilain ja ympäristönsuojelulain lupajärjestelmiin. Vesitalousluvilla on vahva pysyvyysuoja, kun taas ympäristölupien muuttaminen on joustavaa. Mahdolliset tarkistukset lupien muuttamisen sääntelyyn vaikuttavat siten ennalta arvioituna voimakkaammin vesitalouslupien kuin ympäristölupien mukaisiin toimintoihin.

Sääntelyn muuttamisen perustuslailliset reunaehdot tulevat seuraavassa pohdittaviksi erityisesti vesitalouslupien pysyvyysuojan kannalta. Valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot tiivistyvät siihen, missä määrin vesilain sääntelyä lupien tarkistamisesta voidaan muuttaa ja milloin vesitalousluvan muuttaminen tulee korvata luvanhaltijalle.

5.2 Perusoikeuksien arviointi

Kun harkitaan lupien muuttamisen sääntelyn tarkistamista vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella, toisiaan vasten punnittavia perustuslain säännöksiä ovat erityisesti perustuslain (PL 731/1999) 15 §:n omaisuudensuoja ja 20 §:n ympäristöperusoikeus. Lisäksi tarkastelussa tulee kiinnittää huomiota PL 18 §:n elinkeinovapauteen.

Ympäristöperusoikeus lisättiin perustuslakiin perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995. PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen esitöiden perusteella vastuu ulottuu niin kansalaisiin ja yrityksiin kuin julkiseen valtaan.⁵⁷ Julkisen vallan asemaa korostaa PL 20.2 §, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveellisen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

PL 15 §:n säännös omaisuudensuojasta on kuulunut Suomen valtiosääntöön nykyisen kaltaisena vuodesta 1919 lähtien. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, ja 2 momentin nojalla omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuuden suojasta ja sen tulkinnasta on olemassa runsas eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö. Ympäristöasioiden kannalta erityisen merkityksellistä on omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden punnintaa käsittelevä käytäntö perusoikeusuudistuksen jälkeiseltä ajalta.

Omaisuudensuojasta säädetään myös EU:n perusoikeuskirjassa (17(1) art.) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (1. lisäpöytäkirja, 1 art.). Tiivistetysti EU:n perusoikeuskirjan nojalla jokaisella on oikeus nauttia omaisuudestaan ja käyttää sitä. Omaisuutta ei saa riistää muuten kuin yleisen edun sitä vaatiessa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti oikeudenmukaista korvausta vastaan. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia omaisuudestaan. Tämä oikeus voidaan riistää vain julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen mukaisesti. Valtiolla on kuitenkin oikeus saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä.

Omaisuudensuojan kannalta olennaista on rajanveto sen välillä, milloin on kyse PL 15 §:n 1 momentin piiriin kuuluvasta omaisuuden käytön rajoittamisesta ja milloin sääntelyn muuttamisen vaiku-

⁵⁷ HE 309/1993 vp, s. 66.

tukset voivat rinnastua PL 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun pakkolunastukseen, joka edellyttää yleistä tarvetta ja täyttä korvausta. PL 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuuden käytön rajoittamisen valtiosääntöoikeudellinen arviointi tapahtuu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 6/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 25/1994 vp) perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden yleisiä edellytyksiä ovat tiivistetysti: lailla säättämisen vaatimus, rajoitusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoitusperusteiden hyväksyttävyys perusoikeusjärjestelmän kannalta ja painava yhteiskunnallinen tarve, perusoikeuden ytimen koskemattomuus, rajoitusten oikeasuhtaisuus ja riittävät oikeusturvajärjestelyt.

Ympäristöperusoikeutta ja sen suhdetta muihin perusoikeuksiin voidaan tarkastella sekä lainsäädäntövaiheessa että lain soveltamisen yhteydessä. Tässä raportissa on lainvalmistelun näkökulma, jolloin tarkastelun keskiöön nousee perustuslakivaliokunnan käytäntö ympäristöasioissa. Käytäntö voidaan jakaa perusoikeusuudistusta edeltävään aikaan (1919–1994), sen jälkeiseen aikaan (1995–2015) sekä aivan uusimpaan käytäntöön (2016–).

5.3 Perustuslakivaliokunnan käytäntö ympäristöasioissa

5.3.1 Vesiasiat ennen perusoikeusuudistusta

Ensimmäiset perustuslakivaliokunnan kannanotot vesilainsäädännöstä ovat 1940-luvulta. Tuolloin hallitus esitti (HE 79/1946 vp) voimalaitosrakentamisen helpottamista niin, että myös toisen omistamaa vesivoimaa voidaan ottaa käyttöön. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnoissaan (PeVL 5/1947 vp ja PeVL 8/1947 vp), että vesien käyttöön kohdistuvia eturistiriitoja voitiin lähtökohtaisesti ratkaista tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Jos kysymys oli etujen syrjäyttämistä toisen hyväksi, oli asiaa kuitenkin tarkasteltava omaisuudensuojan kannalta. Perustuslakivaliokunta päätyi lausunnossaan siihen, että vesivoima oli omaisuuden suojan piirissä ja lakiehdotusta ei voitu esitetystä muodostaan toteuttaa.

Perustuslakivaliokunnan 1940-luvun lausunnot muodostivat perustan myös vuoden 1961 vesilain (VVL 264/1961) valtiosääntöoikeudelliselle tarkastelulle. Ehdotettu vesilainsäädäntö (HE 64/1959 vp) sisälsi useita omaisuudensuojan puuttuvia säännöksiä. Ensimmäisessä kyse oli siitä, että pakkolunastuksen luonteiset toimenpiteet mahdollistettiin myös yksityisen edun hyväksi. Vanhan vesilain valtiosääntöoikeudelliset ongelmat ratkaistiin säätämällä erityislaki (laki eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista 266/1961) perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Vuoden 1961 vesilakiin tehtiin merkittäviä muutoksia vuonna 1987 (laki 467/1987). Tuolloin muutettiin muun ohella vesiensuojelua, korvauksia, velvoitteita ja niiden muuttamista sekä lupaehtoja koskeneita säännöksiä. Näihin kuuluivat muutokset säännöksiin kalanhoitomaksusta, vesiensuojelumaksusta ja säännöstelymaksusta. Samoin mahdollistettiin kalanhoitovelvoitteen muuttaminen olosuhteiden muuttumisen perusteella (VVL 2:22). Nämä muutokset toteutettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä eikä perustuslakivaliokunta kiinnittänyt niihin lausunnossaan huomiota (PeVL 11/1985 vp). Luvanhaltijan velvoitteisiin olennaisesti vaikuttavaa sääntelyä voitiin siten tuolloin muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Koskiensuojelulainsäädännön säätämisen yhteydessä omaisuudensuojakysymykset nousivat monipuolisen tarkastelun kohteeksi. Koskiensuojelu toteutettiin osaksi erityislakien (mm. laki Ounasjoen erityissuojelusta 73/1983) ja osaksi yleisen koskiensuojelulain (35/1987) avulla. Valtiosääntöoikeudellisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan Ounasjoki-laista antama lausunto muodostui perustaksi valiokunnan myöhemmälle käytännölle. Ounasjoki-lain tarkastelussa oman erityispiirteensä muodosti se, että korvaussääntely toteutettiin vasta myöhemmin.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 18/1983 vp) totesi lausunnossaan Ounasjoki-laista, että vesivoima kuului omistusoikeuden piiriin, ja sovelsi oppia omaisuuden normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä käytöstä. Jos toimenpiteet eivät estäneet omaisuuden tällaista käyttöä, voitiin rajoituksista säätää tavallisella lailla. Merkitystä oli myös omaisuuteen puuttumisen asteella sekä korvausjärjestelyillä. Huomioon oli lisäksi otettava se, että tavallisella lailla ei voitu puuttua ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Kun laissa oli kyse pysyvästä kiellosta käyttää vesivoimaa, esti tämä omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön. Koska kiellosta esti omaisuuden käytön kokonaan, oli kyse tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon (94/1919) 6.3 §:n mukaisesta pakkolunastukseen rinnasteisesta toimenpiteestä.

Sittemmin perustuslakivaliokunta on korostanut, että lausunnot koskiensuojeluasioissa annettiin ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä (PeVL 61/2010 vp). Se on tuonut esille, että vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja erityisesti ympäristöperusoikeudesta säätäminen on vaikuttanut perusoikeuksien punnintaan (ks. esim. PeVL 55/2018 vp) ja että omaisuuden käyttörajoitusten arviointi ei enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen uudistusta (PeVL 8/2017 vp).

5.3.2 Käytäntö perusoikeusuudistuksen jälkeen

Perusoikeusuudistuksen toteuttamisen jälkeen perustuslakivaliokunta on arvioinut ympäristöasioissa usein sitä, missä määrin omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa PL 15.1 §:n nojalla ympäristöperusoikeus huomioon ottaen. Keskeisimpiä ympäristölainsäädännön alan uudistuksia ovat olleet ympäristönsuojelulait (86/2000 ja 527/2014), metsälaki myöhempine muutoksineen (1093/1996 ja 1085/2013), luonnonsuojelulaki (1096/1996), kaivoslaki (621/2011), vesilaki (587/2011) ja vesilain käyttöoikeussäätelyn muutokset (262/2016).

Ympäristönsuojelulain uudistuksessa vuonna 2014 turvetuotannon sijainnihajauksesta säädettiin aiempaa tiukemmin siten, että suoalueen käyttö turvetuotantoon estyy korvauksetta merkittävän luonnonarvon perusteella. Perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 10/2014 vp), että turvetuotannon korvauksettomasta estymisestä luonnonsuojelullisin perustein oli kyse omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei vaikutuksiltaan rinnastunut pakkolunastukseen. Metsälainsäädännön puolella samankaltaisesta tilanteesta oli kyse, kun metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen käyttörajoitukset voitiin toteuttaa ilman korvauksia tavallisessa lainsäätämisympäristössä (PeVL 36/2013).

Perustuslakivaliokunta punnitsi turvetuotannon rajoittamisen yhteydessä erityisesti omaisuuden suojaa ja ympäristöperusoikeutta (PeVL 10/2014 vp). Tavoitteena tuli valiokunnan mukaan olla pyrkiä ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. Hyväksyttävyyttä ja oikeasuhteisuutta arvioitaessa erityistä painoa tuli asettaa ympäristöperusoikeuteen kiinnittyville perusteille. Merkitystä oli myös sillä, että suuri osa ympäristölupaa edellyttävistä turvetuotantohankkeista kohdistui alueille, jotka olivat turvetuotanto- ja energia-alan yritysten hallussa. Tällöin liikkumavara omaisuuden suojan näkökulmasta oli suurempi. Suoalueita saattavat omistaa myös yksityishenkilöt, mutta tämä näkökohta ei muodostunut esteeksi turvetuotantoa rajoittavan sääntelyn antamiselle ympäristönsuojelulaissa.

Kaivoslain käsittelyssä (PeVL 32/2010 vp) perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa useantyyppisiin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin. Ympäristöasioiden kannalta näistä keskeisimmät liittyivät siirtymäsääntöihin ja lisävelvoitteiden asettamiseen olemassa olevalle toiminnalle. Valiokunta käsitteli lausunnossaan ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan suhdetta sekä tähän liittyen niin sanottua tosiasiallista pakkolunastusta (PL 15.2 §).

Kaivoslain siirtymäsääntösten mukaan kumottavan lain nojalla myönnetty oikeudet ja maanomistajalle maksettavat jäivät suurelta osin voimaan. Osaa uuden kaivoslain sääntelystä tuli kuitenkin soveltaa myös niin sanottuihin vanhoihin oikeussuhteisiin. Näitä olivat muun muassa säännökset valtaajan ilmoitus- ja selvittelyvelvollisuudesta, jälkihoitotoimenpiteistä sekä valtausoikeuden raukeamisesta, peruut-

tamisesta ja voimassaolon jatkamisesta. Niin ikään uutta lakia tuli soveltaa vakuuden asettamiseen ja kaivosturvallisuuden sekä lopetuksen ja jälkihoidon toimenpiteisiin. Nämä säännökset merkitsivät lisävelvoitteita toiminnanharjoittajille.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 32/2010 vp) lisävelvoitteiden asettamista toiminnanharjoittajille pidettiin hyväksyttävänä erityisesti ympäristöperusoikeuden perusteella. Siirtymäsäännösten tavoitteena oli ympäristöperusoikeuden kannalta välttämättömien sisällöllisten ja menettelyllisten velvoitteiden noudattaminen sekä tavoite saattaa vanhat ja uudet toiminnanharjoittajat velvoitteiden kannalta samaan asemaan PL 6.1 §:n yhdenvertaisuussäännöksen mukaisesti. Valiokunta piti sääntelyä tältä osin pikemmin nykyaikaiseen ympäristölainsäädäntöön luontevasti kuuluvana omaisuuden käytön sääntelynä kuin sen rajoittamisena.

Kaivoslaissa omaisuudensuojaan puututtiin voimakkaimmin sitä kautta, että kullanhuhdontaan myönnetty kaivosoikeus Lemmenjoen kansallispuistossa raukeaa yhdeksän vuoden siirtymäajan jälkeen. Perustuslakivaliokunta totesi oikeuden olevan sellainen, että se kuuluu PL 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan piiriin. Kaivosoikeutta ei kuitenkaan siirretty toiselle vaan säädettiin sen raukeamisesta (alun perin ehdotettiin kahdeksan vuoden siirtymäaikaa). Oikeudenhalijalla oli myös etuoikeus uuden lain mukaisen kullanhuhdontaluvan saamiseen (ilman konekaivua). Sääntelyä oli näin arvioitava PL 15.1 §:n yleislausekkeen mukaisesti käyttörajoituksena, ei PL 15.2 §:n mukaisena pakkolunastuksena tai siihen verrattavana toimenpiteenä.

Vesilain vuoden 2011 uudistuksessa (HE 277/2009) käsiteltiin valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä vesitalouslupien jälkikäteisestä tarkistamisesta, raukeamisesta, käyttöoikeussääntelystä ja voimaantulosäännöksistä. Perustuslakivaliokunta (PeVL 61/2010 vp) piti hallituksen esityksen suurimpana ongelmana sitä, että se oli laadittu liiaksi vuoden 1961 vesilain pohjalle. Lakia ei ollut sovitettu yhteen 50 vuoden aikana tapahtuneen kehityksen kanssa. Lakiehdotuksen mukaan laki vesien käyttöön myönnettyistä oikeuksista (266/1961) jätettiin voimaan, mutta valiokunta piti tätä perustuslain vastaisena. Vesilain käyttöoikeussääntely uudistettiin sittemmin vuonna 2016.

5.3.3 Uusin käytäntö ympäristöasioissa

Perustuslakivaliokunnan uusista lausunnoista ympäristöasioiden kannalta merkittäviä ovat lausunnot hiilen energiakäytön kiellosta (PeVL 55/2018) ja konkurssilain (120/2004) uudistamisesta (PeVL 69/2018 vp).

Laki hiilen energiakäytön kieltämisestä (416/2019) tuli voimaan 1.4.2019. Lain 5 §:n mukaan hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena on kielletty 1 päivästä toukokuuta 2029 lähtien. Kiellon johdosta ei makseta korvauksia toiminnanharjoittajille.

Lausunnossaan (PeVL 55/2018 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että ”kokonaisuutena arvioituna ehdotetut omaisuudensuojan rajoitukset ovat paitsi hyväksyttäviä myös oikeasuhtaisia, ennen kaikkea esityksen ilmasto- ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden ja siten perustuslain 20 §:n kannalta.” Valiokunta antoi erityistä merkitystä sille, että rajoitus kohdistuu kaikkiin energialaitoksiin yleisesti ja että lain voimaantulo ajoittuu noin 10 vuoden päähän, mikä mahdollistaa toiminnan uudelleenjärjestämisen.

Perustuslakivaliokunta lausui hiilen energiakäytön kiellon perustuslaillisista ulottuvuuksista tiivistetysti seuraavasti viitaten laajasti myös aikaisempaan käytäntöön:

- Esityksen tavoitteet liittyvät paitsi kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan myös Pariisin ilmastopöytäkirjaan ja Euroopan unionin ilmastopolitiikkaan. Tällaiset tavoitteet sopivat hyvin yhteen perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden kanssa.

- Elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden suhteen yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelävän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. Esityksen mahdollisesti merkittävätkin rajoitukset on suhteutettava esityksellä tavoiteltaviin merkittävänä pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin.
- Ehdotetun kiellon ei voida katsoa vaikuttavan siinä määrin merkittävästi omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että kieltoa voitaisiin pitää pakko-lunastukseen rinnastettavana puuttumisena.
- Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä.
- Lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.

Edelleen valiokunta totesi omaisuudensuojaa ja ympäristöperusoikeutta tasapainottavasta lähestymistavasta seuraavasti:

”Perustuslakivaliokunta on esitetyn kiellon kaltaisia, ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöllä todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).”

Konkurssilain uudistamisessa (HE 221/2018 vp) oli perustuslain näkökulmasta kysymys ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan suhteesta konkurssitilanteissa. Lakiehdotuksessa ehdotettiin epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi, että konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisista ympäristövastuista konkurssissa. Niistä ilmeni, miltä osin konkurssipesällä on velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei ole.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli konkurssilain uudistusta käsitelleessä lausunnossaan (PeVL 69/2018 vp) ympäristöperusoikeuden merkitystä osana perusoikeusjärjestelmää. Sen mukaan ympäristöperusoikeuden piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. PL 20 § ilmaisee ihmisten kaikenpuolisen vastuun sellaisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Valiokunta korosti, että PL 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu ympäristölainsäädännössä ja siihen vaikuttaa EU:n lainsäädäntö. Konkurssilainsäädäntöön ehdotettujen muutosten arvioin-

nissa jouduttiin punnitsemaan keskenään konkurssivelkojen omaisuudensuojaa ja ympäristöperusteisia konkurssipesän vastuita. Periaatteessa ehdotetuissa säännöksissä oli yritetty tasapainottaa velkojen omaisuudensuoja ja konkurssipesän ympäristövastuut.

Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin ongelmallisena, että esimerkiksi aineellisen ympäristölainsäädännön rikkomuksiin ei voitu ehdotuksen mukaan puuttua konkurssin aikana. Samoin ympäristöhaittojen ehkäiseminen ennakolta olisi sen mukaan vaarantunut. Kynnys konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta oli asetettu liian korkeaksi siten, että se olisi rajoittunut lähinnä suuronnettomuustilanteisiin. Valiokunta päätyi ratkaisuun, jonka mukaan ehdotettu konkurssilain 16 a luku konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta tuli poistaa lakiehdotuksesta perustuslain vastaisina.

5.4 Arviointia

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen toteuttamisen jälkeen perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostunut ajattelutapa, jossa keskeistä on perusoikeuksien keskinäisen punninta. Merkitystä tähän lieenee ollut myös sillä, että Suomi liittyi 1990-luvulla Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perus- ja ihmisoikeudet ovat kaikkiaan nousseet laajemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Perusoikeuksien punnintaa painottava ajattelutapa eroaa selvästi perusoikeusuudistusta edeltäneestä valiokunnan käytännöstä, jossa arvioitiin erityisesti sitä, loukkasiko lakiehdotuksen mukainen rajoitus omistajan oikeutta omaisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Omaisuudensuojan tulkinnassa taannehtivuuskiellolla oli ennen perusoikeusuudistusta vahva merkitys, ja niin sanotun tosiasiallisen pakkolunastuksen (PL 15.2 §) käyttöala nykyistä laajempi. Useat vesi- ja ympäristölainsäädännön uudistukset ajoittuivat perusoikeusuudistusta edeltäneeseen aikaan, esimerkiksi koskiensuojelulainsäädännön antaminen ja siihen liittyneet korvaukset menetetyistä vesivoimasta.

Ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan keskinäisen punninnan painotusten kannalta kyse on ollut vaihteittaisesta tapahtumasarjasta, jossa ympäristöarvot ovat vähitellen saaneet entistä painavamman arvon. Samalla omaisuudensuojan tulkinnassa on tapahtunut muutoksia. Yhä useammin omaisuudensuojan rajoitustoimet on tulkittu omaisuuden käyttörajoituksiksi ja entistä harvemmin (tosiasiallisiksi) pakkolunastukseksi.

Valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiä kysymyksiä vesitalous- ja ympäristölupien pysyvyydessä ovat luparatkaisujen oikeusvoima, niiden muutettavuus ja luottamuksensuoja. Ajatus luparatkaisujen oikeusvoimasta korosti aikaisemmin voimakkaasti niiden pysyvyyttä. Nykyisin oikeusvoimaisina ja hyvin rajoitetusti muutokset mahdollistavina pidetään ympäristö- ja vesitalousluvista määräyksiä korvauksista ja pakkotoimioikeuksista. Luparatkaisujen muutettavuuden määräävät laeissa säädetyt edellytykset. Vesitalous- ja ympäristöluvut sekä niihin liittyvä lainsäädäntö ovat ja ovat myös aiemmin olleet muutettavissa perustelluista syistä.

Luottamuksensuoja tarkoittaa puolestaan ensinnäkin, että vesitalous- tai ympäristöluvan haltijan tulee voida luottaa siihen, että lupaa ei hallinnossa muuteta ilman lakiperustetta. Toiseksi luvanhaltijoilla on oikeus luottaa siihen, että toimintaa säänteleviä keskeisiä säännöksiä ei muuteta ilman perusteltua syytä ja että muutoksia arvioidaan tarvittaessa perusoikeuksien kannalta. Ympäristöhaittoja aiheuttavan toiminnan harjoittajilla ei kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan käytännön valossa perusteltua syytä luottaa siihen, että toimintaa määrittävät säännökset pysyvät muuttumattomina.

Myös ympäristöperusoikeuden merkitys on muuttunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön myötä. Viitaten perustuslakivaliokunnan tuoreimpaan käytäntöön voidaan ensinnäkin arvioida, että ympäristöperusoikeudelle on kehittymässä muiden perusoikeuksien tavoin eräänlainen ydinalue, jonka loukkaaminen ei ole mahdollista. Toiseksi EU-oikeuden mukaisten velvollisuuksien täyttämisenä on

annettu merkitystä lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ympäristöperusoikeuden kannalta.

Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunnan käytännön tarkastelun pohjalta voidaan todeta samaan tapaan kuin oikeusministeriön arviomuistiossa 'Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle' (36/2018), että vesitalousluvan jälkikäteiselle avaamiselle ja uusien lupamääräysten asettamiselle yleisten etujen turvaamiseksi ei ole perustuslaista johtuvia esteitä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoja tulkittaessa on kuitenkin syytä korostaa kunkin lainsäädäntöehdotuksen tapauskohtaisuutta. Jokainen lakihanke on arvioitava itsenäisesti perustuslain näkökulmasta ja tällöin punnittava keskenään omaisuudensuojaa ja ympäristöperusoikeutta sekä pohdittava rajanvetoa PL 15.1 §:ssä tarkoitettujen omaisuuden käyttörajoitusten ja PL 15.2 §:n mukaisen tosiasiallisen pakollunastuksen välillä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö antaa suuntaviivat tälle arvioinnille.

6. Lainsäädäntövaihtoehdot

6.1 Lähtökohdat

Kansallisen lupien muuttamisen sääntelyn kehittämiseksi siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa, on useita vaihtoehtoja ja niiden yhdistelmiä. Ensinnäkin tulisi harkita, että vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa säädettäisiin lupien muuttamisen yhteydestä vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Toiseksi vesilaissa voitaisiin väljentää luvan muuttamisen rajoitteita siten, että vesitalouslupien muuttaminen olisi tosiasiallisesti mahdollista. Kolmanneksi molemmissa laeissa on syytä kiinnittää huomiota lupien muuttamisen menettelyyn ja sen yhteyteen vesienhoidon suunnitteluun.

Mahdollisten lainsäädäntömuutosten valmistelussa on varmistettava, että ympäristötavoitteiden merkityksestä säädetään yhteensopivalla tavalla niin uuden luvan harkinnan kuin luvan muuttamisen kannalta. VesiPOKE-raportissa tehdään ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi siten, että ympäristötavoitteiden noudattamisesta ennakoivalvonnassa säädettäisiin nykyistä tarkemmin ja että ympäristötavoitteista poikkeamisen menettely olisi uuden hankkeen luvituksen yhteydessä selväpiirteinen.

Yksi lainsäädäntömuutosten yhteydessä tarkasteltava vaihtoehto kansallisen oikeuden kehittämiseen on myös se, että sääntelyä ei muuteta, vaan pelkästään tulkitaan mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden mukaisesti. Tällainen 0-vaihtoehto ei kuitenkaan näyttäyty lupien muuttamisen kannalta riittävältä EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon tai sääntelyn selvyiden ja ennakoitavuuden kannalta. Se ei myöskään poista vesitalouslupien muuttamisen tosiasiallisia rajoituksia. EU-oikeuden tarkastelun yhteydessä on 3 luvussa päädytty siihen, että lupien muuttamisen on oltava mahdollista ympäristötavoitteiden perusteella. Tästä ei ole säädetty Suomen lupalainsäädännössä.

Vaihtoehtojen vaikutuksia arvioidaan seuraavassa erityisesti EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon, valtiosääntöoikeuden sekä sääntelyn selvyiden ja ennakoitavuuden näkökulmista. Jos ehdotukset johtavat säädösvalmisteluun hallinnossa, on vaikutusten arviointia täydennettävä kaikilta osin ja lisäksi arvioitava esimerkiksi ympäristö- ja yritysvaikutukset, taloudelliset vaikutukset ja viranomaisvaikutukset.

6.2 Sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja

Seuraavassa esitetään vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseen seuraavien teemojen mukaan: A) ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi, B) vesiluvan muuttamisen väljentäminen ja C) lupien muuttamisen menettely. Vaihtoehdot ovat toisiaan täydentäviä. Osa muutoksista voidaan harkita tehtäväksi vesilain ja ympäristönsuojelulain sijaan myös vesienhoitolakiin.

Vaihtoehto	Kohdistuminen	Huomioitavaa
A. Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi	VL 3:21 ja YSL 89 §:n yleiset lupien muuttamisen säännökset	Perussäännös ympäristötavoitteista ja lupien muuttamisesta
B. Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen	VL 3 luku	Siirtymäsäännösten (VL 19 luku) yhteensopivuus
B1. VL 3:21:n muuttaminen	VL 3:21:n yleinen vesitalouslu-	Väljentää vesitalouslupien

	van muuttamisen säännös	muuttamisen rajoitteita yleisesti
B2. Uusi pykälä luvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella	VL 3:xx	Rajaa muuttamisen väljennykset vesienhoidon ympäristötavoitteisiin
B3. VL 3:22:n muuttaminen	VL 3:22:n sääntely kalatalousmääräysten muuttamisesta	Mahdollistaa uusien kalatalousmääräysten lisäämisen lupaan
C. Luvan muuttamisen menettely	VL ja YSL	Paljon kansallista harkintavaltaa
C1. Luvan muuttamisen yhteys vesienhoidon suunnitteluun	VL ja YSL	Vesienhoitosuunnitelman huomioon ottaminen lupaa muutettaessa
C2. Luokittelun tarkistaminen ja poikkeusten käyttö	VL ja YSL	Asian siirtäminen tarvittaessa vesienhoitoviranomaiselle
C3. Luvan muuttamisen vireille saattaminen	VL	Viranomaisten ja luvanhaltijan välinen työnjako
C4. Lupien määräaikainen päivityttäminen	VL ja YSL	Kokonaan uusi menettely

A. Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi

VL 3:21 ja YSL 89 §:n muuttaminen

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen voidaan säätää luvan muuttamisen perusteeksi vesilaisissa ja ympäristönsuojelulaisissa. Muutos on mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että lisätään VL 3:21 ja YSL 89 §:ssä tarkoitettuihin luvan muuttamisen perusteisiin uusi kohta. Säännös antaisi perusteen vesitalousluvan ja ympäristöluvan muuttamiseen, jos toiminnasta aiheutuu vesienhoitolain 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista. Vaarantumisella viitattaisiin sekä hyvän tilan tai hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteisiin että vesimuodostuman tilan heikentämisen kieltoon.

VL 3:21 Lupamääräysten muu tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen

Lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos

5) Toiminnasta aiheutuu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista.

YSL 89 § Luvan muuttaminen

Lupaviranomaisen on ... aloitteesta muutettava lupaa, jos:

6) Toiminnasta aiheutuu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista.

Arviointia

Tällaiset uudet säännökset VL 3:21 ja YSL 89 §:ään edistäisivät *EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa*. Viitaten aikaisemmin EU-oikeudesta kirjoitettuun vesipuitedirektiivin vaatimukset ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ja lupien tarkistamisesta tässä tarkoituksessa edellyttävät, että vesitalouslupia ja ympäristölupia tulee voida muuttaa ympäristötavoitteiden perusteella. Nykyisin tämä EU-oikeuden vaatimus ei ole luettavissa Suomen lainsäädännöstä. Sääntelyn tarkistaminen olisi perustelua myös PL 80 §:ssä tarkoitettu lailla säätämisen vaatimus huomioon ottaen.

Ympäristönsuojelulain aineellinen sääntely lupien muuttamisesta voisi tämänkaltaisen muutoksen myötä pitkälti täyttää EU-oikeuden vaatimukset suhteessa vesienhoidon ympäristötavoitteisiin, joskin ympäristönsuojelulain sääntelyn yhdenmukaisuus ehdotetun säännöksen kanssa tulisi tarkistaa laajemminkin. Vesilaisissa lupien muuttamisen rajoitteet jäisivät voimaan ja voisivat edelleen estää lupien muuttamisen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen pelkästään tämän sääntelyvaihtoehdon toteuttaminen tuskin täyttäisi EU-oikeuden aineellisia vaatimuksia, kun otetaan huomioon myös Weser-tuomio ja komission Suomelle antama palaute. Lisäksi molemmissa laeissa on syytä kiinnittää huomiota luvan muuttamisen menettelyihin.

Ehdotettuihin säännöksiin ei ennalta arvioiden liity *valtiosääntöoikeudellisia* ongelmia. Kyse olisi sen täsmentämisestä, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voivat toimia lupien muuttamisen perusteena. Samankaltaiseen johtopäätökseen voidaan päätyä nykyisen sääntelyn nojalla tulkitsemalla esimerkiksi olosuhteiden muutoksen kriteeriä EU-oikeusmyönteisellä tavalla. Muutoksessa olisi kyse korkeintaan PL 15.1 §:ssä tarkoitettusta omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei itsessään vaarantaisi luvan mukaista toimintaa.

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden asettaminen luvan muuttamisen perusteeksi sopisi hyvin yhteen ympäristöperusoikeuden kanssa. Mahdollisten sääntelymuutosten tavoitteet ovat vesiensuojelliset ja vaatimus sääntelyn muuttamisesta on peräisin EU-lainsäädännöstä.

Muutos edistäisi *sääntelyn selvyyttä ja ennakoitavuutta*. Kuten edellä on todettu, EU-oikeus edellyttää, että luvat ovat muutettavissa vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Tämä on syytä kirjata myös kansalliseen lainsäädäntöön.

Luvanhaltijan kannalta lupien pysyvyyden sääntelyn muutos voi näyttäytyä päinvastoin selvyyttä ja ennakoitavuutta heikentävänä. On myös otettava huomioon, että luvan muuttaminen voi vaikuttaa lukuisten asianosaisten etuihin. Kuitenkin myös luvanhaltijan kannalta on selvempää, että luvan muuttamisen EU-oikeudelliset ja kansallisen oikeuden tulkintaan vaikuttavat perusteet ilmenevät suoraan kansallisesta lainsäädännöstä.

B. Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen

Lupien muuttamisen väljentäminen vesilaisissa voi tarkoittaa sitä, että muutetaan VL 3:21:n säännöksiä, joiden mukaan luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset on korvattava luvanhaltijalle. Lisäksi VL 3:22:n mukainen sääntely kalatalousmääräysten muuttamisesta voidaan laajentaa uusien kalatalousmääräysten antamiseen.

Jos muutoksia tehdään VL 3:21:ään, on otettava huomioon, että luvan muuttamisen väljennykset eivät liittyisi pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteisiin, vaan myös muihin pykälässä tarkoitettuihin luvan muuttamisen perusteisiin. Seuraavassa esitetään vaihtoehtona myös oman pykälän säätämistä vesitalousluvan muuttamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella.

B1. VL 3:21:n muuttaminen

VL 3:21:n mukaisen lupien muuttamisen sääntelyn väljentämiseen on vesilaissa kaksi mallia: vanhojen säännöstelylupien muuttaminen (VL 19:7) ja kalatalousmääräysten muuttaminen (VL 3:22). VL 19:7:n mukaan säännöstelylupaa voidaan tietyin edellytyksin tarkistaa, jos tämä ei vähennä huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaisyötyä. Kalatalousmääräysten tarkistamiselle olosuhteiden olennaisen muutoksen perusteella ei puolestaan ole asetettu VL 3:22:ssä erityisiä rajoitteita.

Käytännössä VL 3:21:ää voitaisiin muuttaa esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Kriteeriä, jonka mukaan vesiluvan muuttaminen ei saa *sanottavasti* vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä, on mahdollista korottaa siten, että hyöty ei saa vähentyä *huomattavasti* tai *kohtuuttomasti*.
- Kun nykyisen sääntelyn perusteella *muut kuin vähäiset* edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi, voitaisiin jatkossa edellyttää vain *merkittävien* tai *kohtuuttomien* edunmenetysten korvaamista.

Lisäksi voidaan pohtia siitä säätämistä, että hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia määritettäessä voitaisiin ottaa huomioon aika, jonka luvanhaltija on hyötynyt vesitaloushankkeesta. Tämänkaltaisen korvausten sovittelun malli on VL 19:7:ssä, jonka mukaan hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovittaa ottaen huomioon muun muassa aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

VL 3:21:n muutokset voisivat olla seuraavan kaltaisia mukaan lukien A-vaihtoehto ympäristötavoitteista luvan muuttamisen perusteena:

VL 3:21 Lupamääräysten muu tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen

Lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos

5) Toiminnasta aiheutuu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista.

Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2–5 kohdan nojalla ei saa *sanottavasti merkittävästi/kohtuuttomasti* vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat ~~muut kuin vähäiset merkittävät/kohtuuttomat~~ edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. *Korvauksia voidaan sovittaa ottaen huomioon aika, jonka luvanhaltija on hyötynyt vesitaloushankkeesta.*

B2. Uusi pykälä luvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella

Lupien muuttamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella voidaan säätää myös omassa pykälässä samankaltaisella tavalla kuin yllä ehdotetussa VL 3:21:ssä. Tällaisen säännöksen soveltamisala rajautuisi luvan muuttamiseen ympäristötavoitteiden perusteella.

VL 3:xx Lupamääräysten tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella

Lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos toiminnasta aiheutuu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista.

[Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa merkittävästi/kohtuuttomasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä.] Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat merkittävät/kohtuuttomat edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. Korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvanhaltija on hyötynyt vesitaloushankkeesta.

Tällaisen uuden pykälän yhteydessä voidaan harkita, että hyödyn menetyksen rajoituksesta ei säädettäisi lainkaan (hakasuluissa oleva 2 momentin ensimmäinen virke). Tällöin luvan muuttamisen rajoituksena olisi vain se, että merkittävät/kohtuuttomat edunmenetyksen korvataan. Perusteena tällaiselle muotoilulle olisi se, että luvan muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella täyttää ennalta arvioiden VL 15.2 §:ssä tarkoitettua yleisen tarpeen edellytyksen.

B3. VL 3:22:n muuttaminen

VL 3:22:ää voidaan muuttaa siten, että kalatalousmääräysten muuttamisen ohella uusien kalatalousmääräysten antaminen olisi mahdollista. Samalla on mahdollista harkita, että pykälässä asetettaisiin VL 3:14:n mukainen kustannusrajoite, jonka mukaan määräyksistä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia.

VL 3:22 Kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistaminen

Lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa tai antaa uusia kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Määräyksistä ei saa aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia.

Samalla olisi lisättävä VL 19:10:ään maininta uusien kalatalousmääräysten antamisesta, jotta mahdollisuus tähän ulottuisi myös ennen vesilain voimaantuloa annettuihin vesitalouslupiin.

B1-B3 vaihtoehtojen arviointia

Vesiluvan muuttamisen rajoitteiden väljentäminen edistäisi alustavan arvion perusteella EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa. Kun otetaan huomioon EU-oikeuden vaatimukset ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ja lupien tarkistamisesta tässä tarkoituksessa, voidaan VL 3:21:ssä tarkoitettuja luvan muuttamisen rajoituksia (ei sanottavaa hyödyn menetystä ja muut kuin vähäiset edunmenetyksen korva-

taan) pitää liian tiukkoina. Ne voivat tosiasiallisesti estää luvan tarkistamisen, vaikka tarkistaminen olisi esimerkiksi katsottu tarpeelliseksi vesienhoitoasetuksen 24 §:n perusteella toimenpideohjelmassa. Matala korvauskynnys ei myöskään sovi hyvin yhteen EU-oikeudellisten aiheuttamisperiaatteen ja kustannusten kattamisen periaatteen kanssa.

EU-oikeuden kannalta muutokset voidaan rajata myös pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteisiin vaihtoehdon B2 mukaisesti.

Pelkkä VL 3:22:n muuttaminen vaihtoehdon B3 mukaisesti vaikuttaa kuitenkin riittämättömältä vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja siten EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon kannalta. Kalasto on tärkeä mutta vain yksi vesimuodostuman tilan luokittelun tekijöistä.

Perustuslain näkökulmasta ehdotusten arvioinnissa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka merkittäviä muutoksia lupiin voidaan tehdä, miten edunmenetyksen korvattavuudesta säädetään ja voivatko muutokset johtaa joissain tapauksissa pakkolunastukseen rinnastuvaan käyttörajoitukseen. Kyse on erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuus suojan välisestä punninnasta sekä PL 15.1 ja 15.2 §:ssä tarkoitettujen käyttörajoitusten ja valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen välisestä rajankäynnistä.

Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella ympäristöperusteilla on voitu ympäristöperusoikeus huomioon ottaen asettaa melko pitkälle meneviä käyttörajoituksia esimerkiksi turvetuotantoon ja hiilen energiakäyttöön ilman, että kyse olisi ollut PL 15.2 §:ssä tarkoitettusta valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta. Luvanhaltija ei myöskään voi olettaa toimintansa sääntelyn pysyvän muuttumattomana. Viime kädessä kyse on kokonaisarvioinnista, jossa myös kohtuulliset siirtymäajat voivat olla merkittäviä.

Ympäristöperusoikeuden valossa erityisesti vesivoimaa voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä vesiympäristön tilan parantaminen voi edellyttää rajoituksia vesivoiman tuotannolle. Toisaalta vesivoima voi uusiutuvan energian ja säätövoiman lähteenä edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden yhteydessä ilmastotavoitteiden huomioon ottaminen voi tapahtua vesimuodostuman voimakkaasti muutetuksi nimeämisen ja ympäristötavoitteista poikkeamisen kautta.

Myös Suomen järjestelmä tulee rakentaa sen mallin mukaisesti, miten vesienhoidon ympäristötavoitteet ja uusiutuvan energian tavoitteet sovitetaan yhteen vesiputedirektiivissä. Tämä tarkoittaa lupien muuttamisen kannalta sitä, että lupien muuttamisen tulee olla mahdollista vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Olemassa olevat toiminnot ja niihin liittyvät edut vaikuttavat kuitenkin vesimuodostumien nimeämisen voimakkaasti muutetuksi ja edelleen hyvän ekologisen potentiaalinen tavoitteen sekä lupien muuttamisen tapauskohtaiseen arviointiin. Lisäksi tärkeät yleiset edun voivat oikeuttaa ympäristötavoitteista poikkeamiseen, jos kaikki poikkeamisen kriteerit täyttyvät. EU-oikeudellista vaatimusta ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ei voida sääntelyssä sivuuttaa yleisesti ilmastotavoitteiden perusteella, vaan tämä voi tapahtua vain tapauskohtaisen harkinnan kautta.

Ehdotetuista muutoksista B3 eli VL 3:22:n muuttaminen siten, että sen perusteella voidaan antaa myös uusia kalatalousmääräyksiä, vaikuttaa perustuslain kannalta ongelmattomimmalta. Uusien kalatalousmääräysten lisääminen ei eroa olennaisesti nykyisestä tilanteesta, jossa vanhoja kalatalousmääräyksiä voidaan muuttaa merkittävästikin. Ehdotuksen mukaan kynnys uusien määräysten antamiselle olisi sama kuin vanhojen kalatalousmääräysten muuttamiselle. Kohtuullisuussäännöksen, joka sinänsä jo sisältyy vesilain järjestelmään (VL 3:14), lisääminen pykälään turvaisi sitä, että uusien kalatalousmääräysten antaminen ei voisi rinnastua valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Se että myönnettyyn lupaan ei lisätä uusia määräyksiä, ei ole perustuslaissa suojattu oikeus.

VL 3:21:n muuttaminen ehdotetulla tavalla tai oman, vesienhoidon ympäristötavoitteisiin rajautuvan pykälän säätäminen eivät myöskään näyttäytyä ongelmallisilta perustuslain näkökulmasta. Lupamääräysten muuttamista rajoittaisi ehdotuksissa se, että siitä ei saa aiheutua merkittävää/kohtuutonta

hyödyn vähentymistä ja että merkittävät/kohtuuttomat edunmenetykset korvataan. Näistä ensimmäinen rajoitus turvaisi sitä, että muutokset pysyisivät PL 15.1 §:ssä tarkoitettujen käyttörajoitusten piirissä, ja toinen sen, että jos muutostilanne voisi kuitenkin rinnastua valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen, olisi tästä maksettava korvaus.

VL 3:21:n muutoksen mahdollisessa valmistelussa tulee kuitenkin vielä varmistua siitä, että luvan muuttaminen yksityisten etujen perusteella ei voi johtaa valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen, kun otetaan huomioon pykälän laaja soveltamisala.

Perustuslain nojalla kynnyksenä hankkeesta saatavan hyödyn menetykselle ja edunmenetyksen korvaamiselle voisi olla kohtuuttomuus, jos lupaa muutetaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Tämä kuvastaisi perustuslakivaliokunnan käytäntöä siitä, että luvanhaltija on velvollinen sietämään verraten pitkälle meneviä käytönrajoituksia ympäristöperusteella ennen kuin kyse on valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta. Mikään ei toisaalta estä, että tavallisella lailla korvauskynnys asetetaan alemmaksi kuin mitä perustuslaki edellyttää.

Sitä kuinka suuria hyödyn menetyksiä luvanhaltija joutuisi sietämään korvauksetta, voisi olla syytä tarkentaa lainsäädännössä tai sen esitöissä. Esimerkin tähän tarjoaa Ruotsin (osin aikaisempi) järjestelmä, jonka perusteella luvanhaltija voi joutua sietämään korvauksetta toimintamahdollisuuksien supistumisesta aiheutuvia edunmenetyksiä enintään 20 prosenttiin saakka. Samassa yhteydessä tulisi miettiä myös siirtymäaikoja menetyksiin sopeutumiselle. Menetyksen laskemisessa pitäisi ottaa huomioon niin certaintinvestoinnit kuin omaisuuden tuoton väheneminen. Edunmenetyksen korvauksettoman sietämisen arvioinnin kannalta on syytä seurata myös ratkaisuja kalatalousviranomaisen hakemuksiin Kemijoen ja Iijoen kalatalousmääräysten muuttamisesta.⁵⁸

Myös valtiosääntöoikeuden kannalta on harkittava, tulisiko ehdotetut muutokset tehdä vesilain 3:21:ään vai omaan, vesienhoidon ympäristötavoitteisiin rajoittuvaan pykälään. Jos lupien muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella säädettäisiin omassa pykälässä, olisi selvää, että muutokset tapahtuisivat yleisen tarpeen perusteella.

Edelleen mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi vesivoimalaitokset ovat hyvin erikokoisia ja myös niiden omistajat muodostavat heterogeenisen joukon. Tällä voi olla vaikutusta siihen, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia niille voidaan asettaa valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Tällöin kuitenkin on myös otettava huomioon, että ehdotetun säännöksen mukaista merkittävyyttä/kohtuuttomuutta arvioitaisiin nämä erityispiirteet huomioon ottaen.

Ehdotettu korvausten sovittelu hankkeen hyödyntämisaikojen perusteella ei näyttäyty ongelmalliselta perustuslain kannalta, kun otetaan huomioon, että siitä on säädetty jo aikaisemmin VL 19:7:ssä vanhojen säännöstelymääräysten muuttamisen yhteydessä. Säännöksen soveltamisessa tulisi ottaa laajasti hankkeeseen tehtyjen investointien kuoletusaika tai jäljellä oleva teknis-taloudellinen käyttöikä huomioon. Intressivertailussa vesivoiman hyötynä pidetään vähintään vuosittain tuotettavan sähkön hintaa kaksikymmenkertaisena (VL 18:2) eli hyöty lasketaan käytännössä kahdenkymmenen vuoden ajalle. Investointien kuoletusaika tai teknis-taloudellinen käyttöikä voi kuitenkin olla tätä selvästikin pidempi.

Sääntelyn selvytyden ja yhtenäisyyden edistämiseksi olisi toivottavaa, että mahdolliset muutokset eivät tekisi vesilain järjestelmästä entistä hajanaisempaa. Päinvastoin nykyistäkin järjestelmää lupien muuttamisesta olisi tarpeen yhtenäistää. Jos joitain muutoksia sääntelyyn tehdään, tarkoittaa tämä tarvetta käydä läpi myös siirtymäsääntely ja vesilaissa lupien muuttamisesta annettu erityissääntely.

Vesilain selvyttä ja yhtenäisyyttä edistäisi sellainen ratkaisu, jossa lupien muuttamisen sääntely koottaisiin yhteen esimerkiksi VL 3:21:n alle. On kuitenkin huomattava, että VL 3:21:ään nyt ehdotettu sääntely ei rajautuisi pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteisiin, vaan väljentäisi lupien muuttami-

⁵⁸ Asiat ovat vireillä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa, drno:t PSAVI/932/2017 ja PSAVI/3111/2017.

sen rajoitteita yleisesti. Tämänkaltaisen kokonaisratkaisun vaikutuksia on tarpeen arvioida mahdollisessa tulevassa säädösvalmistelussa tarkemmin.

C. Luvan muuttamisen menettely

Lupien muuttamisen menettelyn kannalta on ensinnäkin keskeistä, miten lupien muuttamisen yhteys vesienhoidon suunnitteluun järjestetään. Toiseksi on mietittävä, vastaako luvan muuttamiseen tarvittavien tietojen keräämisestä ja hakemuksen tekemisestä luvan haltija vai viranomainen ja miten näiden tahojen yhteistyötä voidaan edistää. Nämä menettelylliset kysymykset jäävät pitkälti kansallisen harkintavallan piiriin.

C1. Luvan muuttamisen yhteys vesienhoidon suunnitteluun

Vesienhoitosuunnitelman ja luvan muuttamisen yhteydestä olisi mahdollista säätää vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa esimerkiksi siten, että kun ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista arvioidaan, on otettava huomioon mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä ennakkovalvontatoimenpiteiden saattamisesta ajan tasalle.

Tämän kaltainen säännös toimisi yhdessä vaihtoehto A:n kanssa. A:n mukaan vesitalouslupaa ja ympäristölupaa voidaan muuttaa, jos toiminnasta aiheutuu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista. Säännös voitaisiin muotoilla vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin esimerkiksi seuraavasti:

VL x:x, YSL xx §

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä ennakkovalvontatoimenpiteiden saattamisesta ajan tasalle.

C2. Luokittelun tarkistaminen ja poikkeusten käyttö

Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesiputedirektiivin mukaisten poikkeusten käyttö voidaan yhdistää lupien muuttamiseen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Tästä voitaisiin säätää esimerkiksi siten, että lupaviranomaisella olisi aina tarvittaessa mahdollisuus siirtää asia näiltä osin vesienhoitoviranomaisen käsiteltäväksi tai lausuttavaksi.

C1 ja C2 vaihtoehtojen arviointia

Ehdotetut muutokset vahvistaisivat *EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa*. Ne tarkoittaisivat vesienhoidon suunnittelun tiiviimpää kytkemistä lupien muuttamiseen. Vesiputedirektiivin ja vesienhoitoasetuksen perusteella toimenpideohjelmassa tulee tarkastella lupien saattamista ajan tasalle, mihin taas lupien muuttamisen säännökset antavat keinon.

Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen voi tulla ajankohtaiseksi kesken luvan muuttamisprosessin, jos vesimuodostumasta saadaan lisää tietoa. Muodostuman tai laadullisten tekijöiden luokitusta voi tällöin olla tarpeen muuttaa ylös- tai alaspäin. Koska luokittelu voi vaikuttaa luvan muuttamisen tarpeeseen, olisi luokittelu tarvittaessa syytä pystyä saattamaan ajan tasalle. Tällaisen tietojen tarkistamisen voidaan osaltaan katsoa edistävän EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa.

Poikkeusten käyttöön ja niiden yhdistämiseen lupien muuttamiseen liittyy EU-oikeuden näkökulmasta paljon kansallista harkintavaltaa. Olemassa olevien toimintojen kohdalla ympäristötavoitteista

voidaan poiketa tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämisen ja tilatavoitteiden alentamisen perusteella. Lisäksi vesimuodostuma voidaan nimetä voimakkaasti muutetuksi. Ei ole EU-oikeudellista esteitä sille, että nämä asiat voitaisiin saattaa vesienhoitoviranomaisen käsiteltäviksi tai lausuttavaksi kesken luvan tarkistamisen prosessin.

Vesienhoidon suunnittelun ja lupien muuttamisen yhteensovittamiseen tähtääviin menettelyllisiin muutoksiin ei liittyisi *valtiosääntöoikeudellisia* haasteita. Toisaalta myöskään perustuslaillinen lailla säätämisen vaatimus ei edellytä tällaisia muutoksia, jotka olisivat luonteeltaan lähinnä selventäviä, eivät suoraan yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia.

Vesienhoidon suunnittelun ja lupien muuttamisen yhteensovittamisesta säätäminen edistäisi *sääntelyn selvyyttä ja ennakoitavuutta*. Se tekisi näkyväksi tämän yhteyden, joka on jo nykyisen sääntelyn perusteella oltava olemassa.

C3. Luvan muuttamisen vireille saattaminen vesilaissa

Luvanhaltijan ja viranomaisten vastuiden ja niiden välisen suhteen järjestämiseksi on useita tapoja. Selvää on, että jos viranomaisen tulee laajasti huolehtia lupien muuttamista varten tarvittavista selvityksistä ja muutoshakemuksesta, lisäksi tämä merkittävästi valvonta- ja lupaviranomaisten työtaakkaa. Ympäristönsuojelulaissa viitataan siihen, että lupaviranomainen voi ja sen täytyy pyytää tietyissä tilanteissa toiminnanharjoittajaa toimittamaan luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset yksilöidyt selvitykset, mutta vesilaissa ei vastaavaa sääntelyä ole.

Vesilain puolella yksi mahdollisuus on käyttää hyväksi mallia padotus- ja juoksutus selvityksestä tai säännöstelymääräysten tarkistamisesta. Näitä mukailen valvontaviranomainen voisi selvittää yhteistyössä luvanhaltijan ja muiden tahojen kanssa mahdollisuudet vähentää hankkeen haitallisia vaikutuksia ympäristötavoitteisiin. Tämän jälkeen vastuu asian vireille saattamisesta ja riittävien selvitysten toimitamisesta voitaisiin asettaa myös luvanhaltijalle.

C4. Lupien määräaikainen päivittäminen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa

Luvanhaltijan vastuuta luvan tarkistamisesta painottaisi sellainen malli, jossa vesiluvat ja ympäristöluvut olisi aika ajoin päivitettävä nykyisen lainsäädännön mukaisiksi. Luvanhaltija voitaisiin velvoittaa saattamaan lupamääräysten ajantasaisuus lupaviranomaisen tutkittavaksi, kun tietty aika on kulunut toiminnan aloittamisesta tai luvan edellisestä päivittämisestä. Tällainen malli edellyttäisi kokonaan uuden menettelyn luomista vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin.

Määräaikainen lupien päivittäminen voitaisiin yhdistää vesienhoitokausiin (esim. joka toinen tai kolmas vesienhoitokausi, 12–18 vuotta). Asiasta voitaisiin säätää myös siten, että vanhat luvat tulisi tarkistaa tällaisen lakimuutoksen voimaantulon jälkeen esimerkiksi kymmenen vuoden sisällä ja että päivityksen hakemisesta vastaisi luvanhaltija suoraan lain nojalla. Lupien päivittäminen ja hakemuksen tekeminen voisivat tapahtua toimenpideohjelmassa hahmotettujen tarpeiden mukaisesti.

C3 ja C4 vaihtoehtojen arviointia

Luvanhaltijan vastuut muutoshakemuksista palvelisivat *EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa*. Jos lupien päivittäminen jäisi kokonaan viranomaisen vastuulle, tulisi viranomaiselle olla käytettävissä tähän riittävät voimavarat. Asiasta säätämiseen ei ennalta arvioiden liity *valtiosääntöoikeudellisia* ongelmia, mutta lupien päivittämisestä säätämisen yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota samankaltaisiin näkököhtiin, kuin mitä edellä B1–B3 vaihtoehtojen arvioinnin yhteydessä on käsitelty. Jos lupien tarkistamiselle tulisi selvä aikataulu, parantaisi tämä *sääntelyn selvyyttä ja ennakoitavuutta*.

Mahdollisten lakimuutosten valmistelun yhteydessä tulee pohtia vielä ehdotetun lupien määräaikaisen päivittämisen suhdetta ympäristönsuojelulaissa tarkoitettujen direktiivilaitosten lupien päivittämi-

seen. Direktiivilaitosten lupien tarkistaminen BAT-päätelmien perusteella (YSL 80 §) ja mahdollinen lupien määräaikainen päivittäminen eivät saa johtaa päällekkäisiin menettelyihin, vaan nämä tarkistamisprosessit tulisi sovittaa yhteen.

7. Muiden ohjauseinojen tarkastelu

7.1 Tarve muun ohjauksen tarkastelulle

Vesipuidedirektiivin tehokas kansallinen täytäntöönpano edellyttää, että kansalliseen sääntelyyn sisältyy oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollisuus muuttaa lupia, jos se on ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeellista (ks. 3 luku). Vaikka lupa on ensisijainen keino luvanvaraisten toimintojen vesienhoitovelvoitteiden määrittämiseksi, direktiivi ei edellytä, että tarvittavia toimia lopulta toteutetaan lupia muuttamalla. Vesienhoidon näkökulmasta oleellista on ympäristötavoitteiden saavuttaminen mahdollisimman kustannustehokkailla toimenpideyhdistelmillä.

Tässä luvussa tarkastellaan muun ohjauksen mahdollisuutta tilanteessa, jossa vesienhoidon toimenpideohjelman tarkistamisen yhteydessä tehty arviointi osoittaa, että vesimuodostuman tilatavoitteen (ympäristötavoite) saavuttaminen edellyttää valuma-alueella sijaitsevien luvanvaraisten toimintojen uudelleen arvioimista. Normaalisti tämä voi tarkoittaa lupien muuttamista tai äärimmillään niiden peruuttamista laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Tarkastelun taustaoletuksena on, että parhaimmillaan muulla ohjauksella voidaan *tehostaa lupaprosessia* tai jopa *välttää luvan muuttaminen*.

Tarkastelun tavoitteena on arvioida muun ohjauksen kehittämisen lähtökohtia ja yleisiä reunaehtoja, ei tehdä yksilöityjä esityksiä yhden tai useamman ohjauseinojen käyttöönotosta. Tässä luvussa jäsenne-tään sääntelyasetelmaa vesienhoidon kannalta sekä tunnustetaan, minkälaisia reunaehtoja muiden ohjauseinojen käyttöön liittyy (7.2). Lisäksi tarkastellaan toimenpideohjelman ja lupien tarkistamisen väli-sen kytkennän vahvistamista sekä pyritään luomaan prosessikuvaus lupien tarkistamiseksi ja vaihtoehtoisten ohjauseinojen käytön arvioimiseksi (7.3)

Tarkastelu perustuu asiakirja- ja kirjallisuusanalyysiin sekä asiantuntijahaastatteluihin.

7.2 Yleisiä lähtökohtia ja reunaehtoja muun ohjauksen kehittämiseksi

Vesienhoidon toimenpideohjelman valmistelun yhteydessä tehdään vesiä kuormittavaa toimintaa arvioiva ”painetarkastelu”, joka toimii yhdessä tilatavoitteiden ja edellisen kauden toimenpiteiden vaikutusarvioinnin kanssa pohjana uusille toimenpide-esityksille.⁵⁹ Jos vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttaminen edellyttää uusia toimenpiteitä luvanvaraisilta toimintoilta, useimmiten on järkevää tai suorastaan välttämätöntä toimeenpanna nämä toimenpiteet lainmukaisessa lupaprosessissa.

Muun ohjauksen tarkastelu ei tässä yhteydessä olekaan sääntelyvaihtoehto lupajärjestelmän kehittämiseksi. Sen sijaan kyse on siitä, voidaanko joissain tilanteissa hyödyntää muuta ohjausta siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteisiin päästään normaalia lupaprosessia nopeammin tai vähäisemmin sääntelykustannuksin. Seuraavassa käydään läpi keskeisimpiä reunaehtoja, jotka muun ohjauksen kehittämisessä on syytä tunnistaa ja ottaa huomioon.

Ensinnäkin muun ohjauksen tarvetta ja toimintalogiikkaa on arvioitava tulevassa uudessa oikeustilassa. Tässä raportissa ehdotetaan, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitystä vahvistetaan lupien muuttamisen sääntelyssä ja että varsinkin vesilain puolella lupien muuttamista helpotetaan nykyisestä. Ehdotettujen suuntaviivojen mukaisesti viranomainen voisi jatkossa käynnistää ympäristöllisten

⁵⁹ Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu vuosille 2016-2021. Suunnittelun vaiheet (10.6.2013). <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BA5EE769B-40F3-4D56-9309-5390B4AEE69D%7D/78399> (23.3.2019).

lupien muuttamisprosessin niiden myöntämishetkestä tai alkuperäisestä sisällöstä riippumatta, jos vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttaminen sitä edellyttää.⁶⁰

Tämänkaltaisessa oikeustilassa tarve muulle ohjaukselle ei vesienhoidon näkökulmasta olisi niin suuri kuin mitä se on nykytilanteessa, jossa lupajärjestelmän kytkentä ympäristötavoitteisiin on heikohko. Tehokas lupajärjestelmä mahdollistaisi vaihtoehtoisten (”pehmeämpien”) keinojen käytön tilanteissa, joissa se katsotaan kustannustehokkaaksi.⁶¹

Muulla ohjauksella on lisättävä vesienhoidon ja sääntelyn yhteiskuntataloudellista kustannustehokkuutta verrattuna normaaliin lupaprosessiin.⁶² Tästä näkökulmasta esimerkiksi Ruotsissa toteutettu vesivoimaloiden kiinteistöverohelpotus ei ole ohjauskeino, vaan poliittisesti sovittu kompensatio kustannuksista, joita energiayhtiöille aiheutuu lupien pakkomodernisoinnista. Taloudellista ohjausta ei pääsääntöisesti tule käyttää tukemaan toimenpiteitä, jotka luvanhaltija olisi velvollinen toteuttamaan jo lainsäädännön ja lupamääräysten perusteella. Muulla ohjauksella on vähintään nopeutettava tällaisia toimenpiteitä tai parhaimmillaan saatava aikaan toimenpide, johon luvanhaltija ei olisi lainsäädännön tai lupamääräyksen johdosta välttämättä velvollinen.⁶³

Sääntelykustannukset tulisi pitää mahdollisimman alhaalla.⁶⁴ Vaikka lupaprosessille vaihtoehtoinen ohjausreitti tarjoaisi joissain tilanteissa kustannustehokkaan ratkaisun vesienhoidon tilatavoitteiden saavuttamiselle, se voi esimerkiksi mutkistaa sääntelyä tarpeettomasti. Ohjauskeinoja kehitettäessä onkin arvioitava kokonaisuutta ja kysyttävä, mitä voitetaan ja hävitään verrattuna siihen, että tarjolla olisi vain perinteinen, mutta nykyistä tehokkaampi lupien muuttamisen reitti.

Vesienhoitoon liittyen on jo käytössä useita sektorikohtaisia suunnitelmia ja strategioita. Esimerkiksi kansallisella kalatiestrategialla ja vesiviljelyn sijainninohjaussuunnitelmalla on käytännössä kytkentä ympäristöllisten lupien harkintaan ja niiden muuttamisharkintaan. Lisäksi niillä voi olla itsenäistä merkitystä toimenpiteiden aikaan saamisessa. Myös taloudellisella ohjauksella on merkitystä etenkin maa- ja metsätalouden kuormituksen hallinnassa sekä kunnostustoimenpiteiden edistämässä.⁶⁵

7.3 EU:n valtioneuvoston sääntelyn suhde vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen

7.3.1 Valtiontuki ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi

Yksi mahdollisuus muuksi ohjauskeinoksi on vesimuodostuman päästöjen vähentäminen tai sen kunnostaminen valtion tukemana. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi kalaportaasta tai luonnollisesta sivu-uomasta (vesitaloushankkeiden yhteydessä) tai valuma-alueen kipsikäsittelystä (ympäristöluvanvaraisten toimintojen yhteydessä). Valtion tukitoimet voisivat edesauttaa uusien vesienhoitotoimien syn-

⁶⁰ Ks. sääntelyvaihtoehdot edellä 6 luvussa.

⁶¹ Vesienhoitoviranomaisten haastattelussa tuodaan toistuvasti esiin varsinkin vesitalouslupien vahvan pysyvyyssuojan vaikutus vesienhoidon suunnitteluun: uusia toimenpiteitä ei edes yritetä esittää, koska tiedetään, että valvontaviranomaisilla ei ole oikeudellisia välineitä niiden toimeenpanoon.

⁶² Sääntelyn kustannustehokkuudesta ja ohjauskeinon valinnasta ks. Driesen 2003, s. 51-71.

⁶³ Esimerkiksi valtioneuvoston Euroopan komission ns. ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) 6 artiklan mukaan valtioneuvostolla on oltava kannustava vaikutus, ts. sen on johdettava nopeammin tai parempaan lopputulokseen kuin mihin päästäisiin ilman tukea.

⁶⁴ Sääntelykustannuksista esim. Määttä & Tala 2015.

⁶⁵ Muun ohella ympäristötoimenpiteiden tuki (ympäristöministeriön toimiala 22 mom.) ja kunnostushankkeet (korkeintaan 50 % osuudella). Nykytilanteessa tärkeimpänä lisänä on ollut hallituksen kärkihanke sekä maatalouden RAKI rahoitus. Käytännössä taloudellinen ohjaus painottuu sektorikohtaisiin ratkaisuihin ja tukien jakamiseen.

tymistä tai nopeuttaa muutenkin toteutettavia toimia. Mahdollisen tuen on kuitenkin oltava EU:n valti-ontukisääntelyn mukaisesti sisämarkkinoille soveltuva.

Valtiontukien sääntely perustuu Euroopan unionin toimintaa koskevaan sopimukseen (SEUT), jonka 107 artiklan 1 kohdassa muotoillaan valtiontukien käsite. Sen mukaan valtiontuki 1) siirtää julkisia varoja yrityksille tai taloudelliseen toimintaan jossain muussa muodossa, 2) on valikoiva joko yritysten, alojen tai alueiden suhteen, 3) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja 4) vaikuttaa jäsenvaltioiden väliin kaupan.

Mainitut neljä edellytystä ovat kumulatiivisia, eli kaikkien on toteuduttava, jotta kyse olisi valtiontuesta. Tyypillisesti valtiontuki liitetään perinteisiin taloudellisiin ohjauskeinoin kuten verotukseen tai suoriin tukitoimiin, mutta myös lainsäädännöllinen velvollisuus tai oikeus voi täyttää valtiontukien tunnusmerkistön. Valtiontukien käsitettä on pyritty selventämään komission tiedonannolla.⁶⁶ SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdissa säädetään lisäksi tuista, joiden katsotaan tai voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille ja joihin ei tästä johtuen sovelleta rajoituksia.⁶⁷ Esimerkiksi maa- ja metsätaloutta koskevien valtiontukien suuntaviivoissa (2014/C 204/01) katsotaan, että vesipuitedirektiivistä yrityksille kohdistuviin haittoihin tarkoitettu tuki soveltuu SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaisesti sisämarkkinoille, jos se täyttää suuntaviivoissa ja niihin liittyvässä ryhmäpoikkeusasetuksessa vahvistetut yhteiset ehdot.

Jos kyse on 107 artiklan mukaan kielletystä valtiontuesta, jäsenvaltion on ilmoitettava suunnitelluista tukitoimista komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ennakoilmoitusmenettelyssä. Tukea ei saa panna täytäntöön ennen komission hyväksyntää ja asian käsittely voi kestää vuosia. Pääsäännön mukaisesta valtiontukien kiellosta on kuitenkin säädetty poikkeuksia, joista tässä yhteydessä merkittävin on niin sanottu yleinen ryhmäpoikkeusasetus (EU N:o 651/2014). Sen piiriin kuuluvat tuet ovat kevyemmän ilmoitusmenettelyn piirissä: komission hyväksyntää ei tarvitse odottaa. Siksi mahdolliset vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevat tukitoimet tulisi ensisijaisesti suunnitella siten, että niihin voidaan soveltaa ryhmäpoikkeusasetusta.⁶⁸

Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluu laaja joukko eriperusteisia tukia, joiden hyötyjen arvellaan ylittävän mahdollisista kilpailuvääristymistä aiheutuvan haitan. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tukien on täytettävä sekä asetuksen 1 luvussa asetetut *yleiset* että kullekin tukimuodolle säädetty *erityiset* rajoitukset ja vaatimukset. Valtiontukien yleisinä edellytyksinä säädetään tukien kynnysarvoista (tukityyppikohtaisesti, asetuksen 4 artikla), läpinäkyvyysvaatimuksesta (5 artikla), kannustavan vaikutuksen vaatimuksesta (6 artikla), sallitusta tuki-intensiteetistä (7 artikla), tukien kasautumisesta (8 artikla) ja tukien julkaisemisesta ja tiedonantovaatimuksista (9 artikla).

Ryhmäpoikkeusasetuksen III luvun 7 jaksossa säädetään ympäristöperusteisista tuista. Näistä vesienhoidon ympäristötavoitteiden tukemisen kannalta oleellisin on 36 artiklan mukainen ympäristönsuojeluun myönnettävä investointituki, joilla tavoitellaan nykyistä parempaa ympäristönsuojelun tasoa.⁶⁹ Artikla mahdollistaa investointituen myöntämisen ”unionin normit ylittävään ympäristönsuojeluun tai ympäristönsuojelun tason parantamiseen unionin normien puuttuessa”. Vesipuitedirektiivin yhteydessä voi olla hankalaa tulkita, milloin tukitoimi myönnetään unionin normit ylittävään ympäristönsuojeluun.

⁶⁶ Komission tiedonanto 2016.

⁶⁷ Artiklan 3 kohdan mukaisia tukia koskevat ns. komission suuntaviivat, jota on annettu myös tuista ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014-2020, mutta ne eivät näyttäisi kattavan toimia, jotka ovat vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisia. Ks. komission tiedonanto 2014.

⁶⁸ Suomessa esimerkiksi ns. energiatukiasetuksen (1098/2017) lähtökohtana oli, että sen perusteella myönnettävät tuet ovat EU:n ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia, jolloin niille ei ole tarvinnut hakea ennakkoon komission hyväksyntää SEUT 108 artiklan mukaisesti. Asetuksen perustelumuistio 14.12.2017, s. 6.

⁶⁹ Ympäristönsuojelulla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään korjaamaan tai ennaltaehkäisemään tuen saajan toiminnasta aiheutuvia ympäristöhaittoja; ks. tarkka sanamuoto asetuksen 2 artiklan 102 kohta.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 102 kohdan määritelmän mukaan ”unionin normilla” tarkoitetaan pakollista ympäristönsuojelun tason vahvistavaa unionin normia, joka *yksittäisten yritysten* on saavutettava, tai teollisuuspäätösdirektiivin (2010/75/EU) nojalla vahvistettua parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) täytäntöönpanosäännöksissä määriteltyä tasoa.⁷⁰ Toisin sanoen vain suoraan toiminnanharjoittajiin kohdennetut ja riittävän tarkasti yksilöidyt päästönormit ovat valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettuja EU-oikeuden pakottavia normeja. Vesipuitteidirektiivin ympäristötavoitteet ovat ympäristön laatu- ja päästönormeja, jotka eivät koske suoraan toiminnanharjoittajia, vaikka ne voivat viranomaisiin kohdistuvan tulkintavaikutuksen kautta välillisesti vaikuttaa esimerkiksi lupamääräyksen sisältöön.⁷¹ Siksi ympäristötavoitteita ei voi pitää ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoittamina unionin pakottavina normeina.

Yleisesti ottaen Suomessa myönnetty tuet on tähän mennessä suunnattu tiettyjen elinkeinojen tukemiseen, ei niinkään ympäristönsuojelutoimiin.⁷² Ryhmäpoikkeusasetuksen 36 artikla näyttäisi mahdollistavan investointitukien myöntämisen vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista edesauttavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Tuet on kuitenkin suunniteltava huolellisesti, jotta ne täyttävät sekä asetuksen 36 artiklassa erikseen säädetyt että tukia yleisesti koskevat edellytykset. Tuki-intensiteetti saa olla enintään 40 prosenttia, jota voidaan yrityksen koosta riippuen kasvattaa 10 (keskisuuret) tai 20 prosenttiyksikköä (pienet).

7.3.2 Vesivoimalle myönnettävä investointituki

Ryhmäpoikkeusasetuksen 41 artiklan perusteella jäsenvaltiot voivat tukea investointeja ”uusiutuvista energialähteistä tuotetun energian käytön edistämiseen”. Vesivoima on uusiutuvaa ja päästötöntä, mutta vesistöjen patoamisen haitat vaelluskaloille ja muulle vesiekosysteemille ovat mittavia.⁷³ Ryhmäpoikkeusasetuksen 41 artiklan sanamuodon mukaan ”tukea ei saa myöntää vesivoimaloille, jotka eivät ole Euroopan parlamentin direktiivin 2000/60/EY mukaisia”.⁷⁴ Ryhmäpoikkeusasetuksen johdannossa todetaan myös, että jäsenvaltioiden on noudatettava vesivoimalle tukea myöntäessään vesipuitteidirektiiviä ja erityisesti sen 4(7) artiklaa, jossa säädetään ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen takia.

Vaatus vesipuitteidirektiivimukaisuudesta on hankalasti tulkittava. Komission ympäristöperusteisia tukia koskevassa tiedonannossa todetaan samaan tapaan kuin ryhmäpoikkeusasetuksen johdannossa, että ”jäsenvaltioiden on vesivoiman tuotannolle tukea myöntäessään noudatettava direktiiviä 2000/60/EY ja erityisesti sen 4 artiklan 7 kohtaa, jossa säädetään edellytyksistä, joiden täyttyessä vesimuodostumien muuttaminen on hyväksyttyä.”⁷⁵ VPD 4(7) artiklan perusteella jäsenvaltio voi tietyin perustein myöntää uudelle hankkeelle poikkeuksen tietyn tyyppisistä ympäristötavoitteista. Viittausta voidaan tulkita seuraavasti: investointitukea ei saa myöntää hankkeelle, joka vaarantaa vesimuodostumalle asetetun ympäristötavoitteen saavuttamisen, ellei hankkeelle ole myönnetty lupaa poiketa ympäristötavoitteesta.⁷⁶ Vesivoimalan vaikutuspiirissä olevat vesimuodostumat on pääsääntöisesti nimetty keinokeinoiksi tai voimakkaasti muutetuiksi, joiden ympäristötavoitteena on hyvän kemiallisen tilan lisäksi hyvä ekologinen potentiaali, jolle ei ole tarkkaan määriteltyä kriteerejä (ks. 3 luku).

⁷⁰ Tässä viitataan ns. BAT-päätelmiin, jotka ovat sektorikohtaisesti ja tarkasti määriteltyjä päästörajoja.

⁷¹ EU:n ympäristöoikeuden suorasta vaikutuksesta ja tulkintavaikutuksesta ks. Kokko 2011. Vesipuitteidirektiivin ympäristötavoitteiden arvioiminen EU-oikeudellisen pakottavuuden näkökulmasta avaisi monopolisia tulkintavaihtoehtoja liittyen 4 artiklassa mainittuihin eri ympäristötavoitteisiin ja niitä koskeviin poikkeuksiin.

⁷² Paukku, Eelis: Mahdollistaako EU:n valtioneuvoston päätöksillä sinisen kasvun tukemisen Suomessa? Käsikirjoitus referee-menettelyyn 2019, s. 20-21, jossa tarkasteltu Suomessa käytössä olevia valtioneuvoston päätöksiä.

⁷³ Ks. Komission tiedonanto 2014, 3 luku, kohta 117; sekä valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012.

⁷⁴ Suomessa tuen maksamisen perusteena olevan energiaturvakiinasetuksen (1098/2017) 5 §:n 2 momentin mukaan vesivoimalaan tuen edellytyksenä on (muun ohella), että ”investointihanke on yhteisen vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY mukainen”.

⁷⁵ Komission tiedonanto 2014.

⁷⁶ Belinskij ym. 2018, s. 20-21; ks. myös CIS Guidance Document No. 36, 2017.

Suomessa on vuosien 2015–2018 aikana myönnetty investointitukia vesivoimalle yhteensä n. 5,7 miljoonalla eurolla.⁷⁷ Tukia myönnetään vain pienille (alle 10 MW) vesivoimaloille, koska isompien voimalahankkeiden arvioidaan toteutuvan ilman tukeakin. Kohdennus pieniin voimaloihin on ongelmallinen, koska niistä sähköntuotannon muodossa saatava hyöty vähäinen, mutta ekologiset vahingot voivat olla mittavia. Tukipäätöksenteossa hankkeen ”vesipuidedirektiivinmukaisuus” on tarkoittanut vesitalousluvan olemassaoloa. Linjaus on käytännönläheinen, mutta myös ongelmallinen, koska voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ja erityisesti vesilaki ei kaikilta osin ole vesipuidedirektiivin mukaista. Erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, joissa vesilain säännökset rajoittavat vesienhoidollisten toimien toteuttamista lupien muuttamisen avulla. Uusien voimalaitosten kohdalla tilanne on yleensä selvempi, mutta niidenkään lupaharkinnan yhteydessä ei ole varmaa, että vesienhoidon ympäristötavoitteille annetaan vesipuidedirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkoittama oikeudellinen merkitys.⁷⁸

Vuodesta 2019 alkaen tukipäätösten käsittelyn yhteydessä aletaan vaatia tarkempia selvityksiä hankkeen ympäristövaikutuksista, muun ohella kalaportaiden tarpeesta. Tukia käsittelevillä viranomaisilla (TEM, Business Finland) ei ole ohjeistusta siitä, mikä riittää näytöksi voimalan vesipuidedirektiivinmukaisuudesta. Jos voimassaolevan luvan ei katsota riittävän, tukiviranomaiset voivat pyytää asiassa vesienhoitoviranomaisen ja tarvittaessa kalatalousviranomaisen lausuntoa.⁷⁹ Investointituen perusteena oleva sähköntuotannon laitteiden uusiminen näyttäisi usein laukaisevan myös vesiluvan muuttamisen tai uuden luvan hakemisen tarpeen. Jos lainsäädäntöä muutetaan edellä tässä selvityksessä sekä VesiPOKE-hankkeessa (ennakkovalvonta) suositellulla tavalla, vesitalouslupaa voi pitää riittävänä takeena siitä, että voimalaitos on vesipuidedirektiivin mukainen. Tässä suhteessa tukipäätösten käsittelyyn olisi kuitenkin hyvä saada ohjeistusta.

7.4 Toimenpideohjelman ja lupaharkinnan välisen kytkennän tiivistäminen

Vesienhoidon toimenpideohjelman vaikuttavuus suhteessa lupien muuttamisharkintaan on todettu heikoksi. Ongelma on osin lainsäädännöllinen, mutta palautuu myös toimenpideohjelman laatimiskäytäntöihin ja sitä koskevaan ohjeistukseen. Toimenpideohjelma ei ole sitova, mutta viranomaisten on otettava vesienhoitosuunnitelma toiminnassaan soveltuvin osin huomioon (VMJL 28 §). Käytännössä tämä tarkoittaa, että toimenpideohjelman vaikuttavuus on sisältöriippuvaista. Ratkaisevaa on, kuinka vakuuttavasti siinä jäsennetään ja perusteellaan erilaisia toimenpidetarpeita⁸⁰ ympäristötavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.⁸¹

Toimenpideohjelman ja lupien muuttamisharkinnan välisen kytkennän sääntely on muuttunut. Vesienhoitoasetuksen (1040/2006) 24.2 §:n mukaan ELY-keskuksen tulee *osana toimenpideohjelman tarkistamista tarkastella ennakkovalvontatoimenpiteitä ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle*. Vuonna 2014 (18.12.2014/1280) lisätty säännös oli voimassa, kun toisen suunnitelmakauden toimenpideohjelmaa viimeisteltiin, mutta se ei ehtinyt vaikuttaa niiden sisältöön. Kolmannen kauden toimenpideohjelmien valmistelussa säännöksen soveltamiskäytäntö voi lupien muuttamistarpeiden arvioinnin lisäksi vaikuttaa muiden ohjausreittien tunnistamiseen. Toimenpideohjelman kehittämisen kannalta huomio kiinnittyy erityisesti 1) *painetarkasteluun* eli siihen, mikä on luvanvaraisen toiminnan merkitys ympäristötavoitteiden saavuttamiselle verrattuna muuhun kuormitukseen, ja 2) *toimenpideohdotusten konkretisointiin* eli niiden kohdennukseen ja muotoiluun.

⁷⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön kirjallinen tiedonanto 27.2.2019.

⁷⁸ Puharinen 2017, s. 189-207.

⁷⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön kirjallinen tiedonanto 27.2.2019 ja 13.3.2019.

⁸⁰ Vesienhoidossa ”toimenpiteenä” pidetään konkreettisten vesienhoitotoimien (suojavyöhykkeet, tehostettu kokonaistypen poisto, jne.) lisäksi myös ohjauskeinoja (tilakohtainen neuvonta, tehostettu vesiensuojelusuunnittelu, jne.), joiden ajatellaan mahdollisesti johtavan konkreettisiin vesienhoitotoimiin. Tässä yhteydessä toimenpiteellä viitataan kuitenkin konkreettisiin toimiin, joilla vähennetään kuormitusta tai kunnostetaan ympäristöä.

⁸¹ Valve ym. 2014, s. 371-376.

Painetarkastelussa selvitetään ja arvioidaan vesien tilaan vaikuttavaa toimintaa. Tarkastelu vaikuttaa toimenpidetarpeiden jakautumiseen eri sektorien ja mahdollisesti yksittäisten luvanhaltijoiden välillä. Kahdella ensimmäisellä suunnitelmakaudella painetarkastelu tehtiin suunnittelun loppupuolella eikä se ollut kovin tarkasti jäsenettyä. Siksi painetarkastelulla ei ollut vaikutusta toimenpiteisiin, mikä on tuotu esiin muun ohella Euroopan unionin komission kritiikissä. Painetarkasteluun tulee kolmannella suunnitelmakaudella muutoksia. Tietojärjestelmien ja mallien kehittymisen johdosta tarkasteluun tulee mukaan mm. yhdessä muiden toimintojen kanssa vaikuttavia toimintoja kuten metsätalous. Lisäksi painetarkastelu tehdään alueellisesti tarkemmin kohdennettuna ja aiemmassa vaiheessa — vesimuodostumakohtaisesti yhdessä ekologisen luokittelun kanssa.⁸²

Painetarkastelujen tarkentuminen tarkoittanee, että siitä johdettavissa olevat toimenpidetarpeet kohdentuvat entistä selvemmin. Vesimuodostuman valuma-alueen toiminnot eritellään joko sektoreittain tai merkittävien kuormittajien osalta yksilöiden. Painetarkastelun perusteella selviää entistä tarkemmin, mihin vesimuodostumiin ja mihin toiminnanharjoittajiin lainsäädännön edellyttämä lupien muuttamistarpeen arviointi kohdentuu. Tämä ei välttämättä lisää lupien muuttamista, koska tarkentunut painearvio voi tapauskohtaisesti tarkoittaa myös sitä, että luvanvaraisen toiminnan suhteellinen merkitys vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen kannalta näyttäytyy entistä vähäisempänä.

Lupien muuttamistarpeen tarkastelu vesienhoidossa on suunnattu valvontaviranomaiselle, jonka tehtävänä on arvioida muuttamistarpeita ja tarvittaessa käynnistää lupien muuttaminen. Kahdella ensimmäisellä suunnitelmakaudella vesienhoitoviranomaiset eivät kohdentaneet toimenpide-esityksiä etenkin yksittäisiin luvanhaltijoihin. Osittain tämä on johtunut vesienhoitosuunnitelman heikoksi mieltetystä oikeudellisesta merkityksestä ja vesitalouslupien kohdalla myös vahvaksi tiedetystä pysyvyyssuojasta.⁸³ Kolmannella kaudella toimenpiteiden entistä tarkempi kohdentaminen on kuitenkin paitsi mahdollista myös lainsäädännössä asetettu velvollisuus. Lupien tarkistamistarpeen arviointi ja sitä koskeva esitys voi toimenpidealueella sijaitsevien luvanvaraisten toimintojen määrästä ja laadusta riippuen kohdentua joko yksittäisiin lupiin tai tietyn sektorin lupiin.

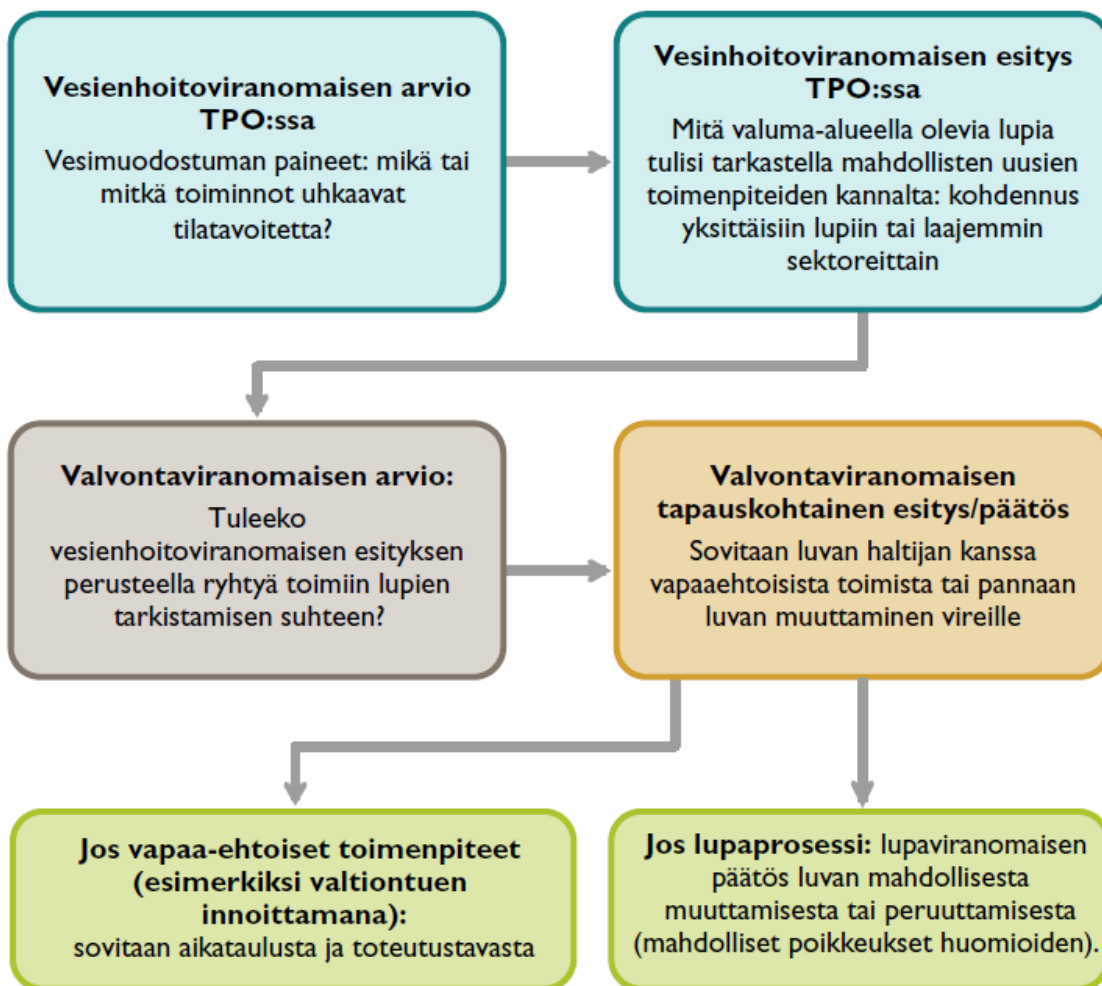
Selvemmästä kohdentumisesta huolimatta lupien muutostarpeita ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista yksilöidä sisällöltään liian tarkasti. Toimenpiteenä voidaan esittää esimerkiksi kalatie, mutta ei miten se tulisi toteuttaa. Vastaavasti ”säätökehittämisen” toimenpiteenä sisältää sekä mahdollisuuden (neuvotteluiden kautta) päästä vapaaehtoiseen toteutukseen että äärimmäisenä keinona luvan muuttamisen ympäristötavoitteiden edistämiseksi.⁸⁴ Toimenpiteen joustava määrittely jättää tilaa vapaaehtoisille toimille ja mahdollisten muiden ohjauskeinojen harkinnalle ennen lupaprosessin käynnistämistä. Toimenpideohjelman ja lupien muuttamisharkinnan välistä kytkeä on kuvattu seuraavassa kaaviossa.

⁸² Haastattelu 13.3.2019, vesienhoitoviranomainen.

⁸³ Haastattelu 13.3.2019, vesienhoitoviranomainen ja haastattelu 4.4.2019, vesienhoitoviranomainen.

⁸⁴ Haastattelu 16.1.2019, vesienhoitoviranomainen.

Taulukko 2. Toimenpideohjelman laatiminen ja lupien muuttamisharkinta



8. Johtopäätökset

EU-oikeus edellyttää, että Suomi saavuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteet. Vesipuidedirektiivissä yhtenä keinona tähän on olemassa olevien lupien tarkistaminen. Vaatimus lupien tarkistamisesta kuuluu direktiivissä vesienhoidon toimenpideohjelman toimenpiteisiin. Kansallisella tasolla lupien tarkistaminen edellyttää toimenpideohjelman lisäksi sitä, että lainsäädäntö mahdollistaa lupien muuttamisen ympäristötavoitteiden perusteella.

Vesipuidedirektiivin valossa Suomen lainsäädäntöä ympäristöllisten lupien muuttamisesta tulisi tarkistaa. Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteita ei mainita vesitalous- tai ympäristölupien muuttamisen perusteena, vesilain mukaisilla luvilla on vahva pysyvyysuoja eikä ympäristöllisten lupien muuttamisen menettelyä ole sovittu yhteen vesienhoidon suunnittelun kanssa. Vesienhoitoasetuksessa edellytetään nykyisin, että toimenpideohjelmassa tulee tarkastella ennakoivalvontatoimenpiteitä ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle, mutta tämän lisäksi lupalainsäädännön tulee mahdollistaa lupien muuttaminen. EU-oikeus jättää Suomelle harkintavaltaa siihen, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään.

Ruotsin, Saksan ja Itävallan esimerkit ovat mielenkiintoisia lupien muuttamisen kannalta. Ruotsissa vanhojen vesitalouslupien tarkistamisen uuteen sääntelyyn on vaikuttanut Euroopan komission valvontamenettely vesipuidedirektiivin implementoinnista. Ruotsin tarkoituksena on saattaa vanhat vesivoimalluvat nykyisten ympäristövaatimusten mukaisiksi ilman korvauksia, mutta laskea samalla tuntuvasti vesivoimalaitosten kiinteistövero ja hyödyntää vesipuidedirektiivin poikkeamismahdollisuuksia. Saksan ja Itävallan esimerkkien valossa ympäristötavoitteet edustavat puolestaan sellaisia yleisiä etuja, jotka voivat oikeuttaa laajankin puuttumisen vanhoihin lupiin.

Vesitalouslupien pysyvyysuoja on Suomessa ympäristölupia vahvempi, joten lupien muuttamisen sääntelyn tarkistaminen vaikuttaisi voimakkaimmin juuri vesitalousluvan haltijoihin. Näitä ovat esimerkiksi vedenottamot, vesivoimalaitokset ja säännöstelylupien haltijat. Siten myös mahdollisten lainsäädäntömuutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi kiinnittyy erityisesti vesilain järjestelmään.

Perusoikeusuudistus ja siihen liittyvä ympäristöperusoikeus ovat selvästi vaikuttaneet omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden tulkintaan. Useiden ympäristöperusteisten lainsäädännön muutosten on uudistuksen jälkeen katsottu kokonaisuutensa ja erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan keskinäisen punninnan perusteella kuuluvan PL 15 §:n 1 momentissa tarkoitettujen omaisuuden käyttörajoitusten piiriin.

Perustuslain voidaan katsoa muodostavan nykyisin verraten laveat reunaehdot myös vesilain muuttamiselle ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Sääntelymuutosten tarkastelussa on kuitenkin kiinnitettävä ympäristöperusoikeuden ohella erityistä huomiota omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyteen, rajoitusten oikeasuhtaisuuteen ja vaikutuksiin luvanhaltijoiden kannalta. Tässä harkinnassa huomioon otettavia tekijöitä ovat esimerkiksi sääntelyn kohde ja mahdolliset siirtymäajat.

Kansallisen sääntelyn muuttamiseksi on raportissa esitetty useita vaihtoehtoja. Ensinnäkin vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan asettaa luvan muuttamisen perusteeksi vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Toiseksi VL 3:21 ja 3:22:n sekä tiettyjen muiden vesilain pykälien sääntelyä luvan muuttamisen rajoitteista on mahdollista väljentää tai säätää erikseen vesitalousluvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella siten, että vesiluvan muuttaminen on käytännössä mahdollista. Kolmanneksi on syytä kiinnittää huomiota luvan muuttamisen menettelyyn, erityisesti siihen, miten luvan muuttaminen sovitetaan yhteen vesienhoidon suunnittelun kanssa ja miten hakemuksen valmistelun vastuut jakaantuvat luvanhaltijan ja viranomaisten välillä.

Lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden perusteella voidaan ratkaista vain tapauskohtaisesti. Tapauskohtainen päätöksenteko edellyttää sen tarkastelua, onko vesienhoidon tilatavoitteet saavutettu ja mikä merkitys tarkasteltavan luvan mukaisella toiminnalla on niiden saavuttamiseen. Jos ympäristötavoitteet ovat toteutuneet tai jos toiminta ei vaaranna ympäristötavoitteita, ei sen lupaa ole tarpeen muuttaa tästä näkökulmasta. Vesienhoitosuunnitelma ja toimenpideohjelma tarjoavat mahdollisuuden hahmottaa keinoja vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ja lupien muuttamisen tarpeita yksittäisiä toimintoja laaja-alaisemmin.

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi suhteessa olemassa oleviin lupiin on ensisijaisesti huolehdittava siitä, että lupien muuttamisen sääntely toimii hyvin, alkaen jo vesienhoidon toimenpideohjelman yhteydessä tehtävästä muutostarpeiden tarkastelusta. Toimiva lupajärjestelmä luo pohjan myös mahdollisen muun ohjauksen vaikuttavuudelle ja esimerkiksi mielekkään tukipolitiikan suunnittelulle. EU:n valtiontukisääntely ei estä vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista edesauttavien toimenpiteiden tukemista valtion varoista, mutta se edellyttää niiden huolellista suunnittelua. Valtiontuen on muun muassa oltava kannustava eli sen on saatava aikaan toimenpiteitä, joita ei syntyisi ilman tukea.

LÄHTEITÄ

Attila, Mikko – Kaminen, Kaarina – Mikkola-Pusa, Johanna – Mikkola-Pusa – Nguyen, Emmi ja Suoheimo, Pirke. 2017. Kuntien valvomat ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnot. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2017. Suomen ympäristökeskus.
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/178914>

Baaner, Lasse. 2011. The Programme of Measures of the Water Framework Directive – More than just a Formal Compliance Tool. *Journal for European Environmental & Planning Law* 8.1/2011.

Belinskij, Antti – Aroviita, Jukka – Kauppila, Jussi – Kymenvaara, Sara – Leino, Laura – Mäenpää, Milla – Raitanen, Elina – Soininen, Niko. 2018. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018.
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160921/42-2018-Vesienhoidon%20ymparistotavoitteista%20poikkeaminen.pdf>

Belinskij, Antti – Hepola, Matti – Hollo, Erkki – Kauppila, Jussi – Mäenpää, Milla – Määttä, Tapio – Valve, Helena – Soininen, Niko. 2019. LupaMuutos-hanke: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet, muistio keskeisistä näkökohdista 7.3.2019. SYKE 2019.
<https://www.syke.fi/download/noname/%7B6DD4E50C-C5F9-4AD7-B7CB-291B570E6AF6%7D/144471>

COM (2015) 120 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Vesipolitiikan puitedirektiivi ja tulvadirektiivi: Toimenpiteet EU:n vesien hyvän tilan saavuttamiseksi ja tulvariskien vähentämiseksi.

COM (2019) 95 final. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) ja tulvadirektiivin (2007/60/EY) täytäntöönpanosta.

COM (2019) 95 final. Liite komission kertomukseen Euroopan parlamentille ja neuvostolle vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) ja tulvadirektiivin (2007/60/EY) täytäntöönpanosta.

Common Implementation Strategy (CIS) Guidance Document No. 4. 2003. Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies.

Common Implementation Strategy (CIS) Guidance Document No. 36. 2017. Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7) – New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities.

Driesen, David M. 2003. *The Economic Dynamics of Environmental Law*. MIT.

Hallituksen esitykset:

- HE 79/1946 vp laiksi vesioikeuslain muuttamisesta.
- HE 64/1959 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 17/1994 vp laiksi vesilain muuttamisesta.
- HE 120/2004 vp vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 221/2018 vp laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Josefsson, Henrik. 2015. *Good Ecological Status. Advancing the Ecology of Law*. Uppsala Universitet.

Kokko, Kai. 2011. Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. *Lakimies* 3/2011, s. 475–503.

Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020. 2014/C 200/01. EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1–55

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitusta valtiontuen käsitteestä. C/2016/2946. EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1–50.

Korkein hallinto-oikeus:

- KHO 2004:98
- KHO 29.1.2013 t. 357
- KHO 4.4.2013 t. 1160
- KHO 2014:176
- KHO 2015:63
- KHO 2016:84
- KHO 2017:87
- KHO 13.4.2017 t. 1711 ja t. 1712
- KHO 14.2.2018 t. 608

Linnunmaa Oy. 2017. Selvitys Suomen alle 5 MW vesi- voimalaitosten sekä niihin välittömästi liittyvien säännöstelyhankkeiden vesilain mukaisten lupien kalatalousvelvoitteista. Linnunmaa Oy.

Määttä, Kalle – Tala, Jyrki. 2015. Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex 1.3.2015.

Perustuslakivaliokunta:

- PeVL 5/1947 vp
- PeVL 8/1947 vp
- PeVL 18/1983 vp
- PeVL 11/1985 vp
- PeVM 25/1994 vp
- PeVL 6/2010 vp
- PeVL 32/2010 vp
- PeVL 61/2010 vp
- PeVL 36/2013
- PeVL 10/2014 vp
- PeVL 8/2017 vp
- PeVL 55/2018 vp
- PeVL 69/2018 vp

Puharinen, Suvi-Tuuli. 2017. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X, s. 151–226.

Raitio, Juha. 2016. Euroopan unionin oikeus. Talentum Pro.

Regeringens proposition 2017/18:243. Vattenmiljö och vattenkraft.

Salila, Jari. 2018. Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle. Oikeusministeriön julkaisu 36/2018. Oikeusministeriö.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161236/OMSO_36_2018_Kalatalousvelvoitteen_maaraaminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sarnola, Teemu – Suhonen Ville. 2015. Vesivoimalaitosten ympäristövirtaamat. Energiategollisuus ry. ÅF-Consult Oy.

SYKE. 2013. Vesienhoidon suunnittelun ohjeistus 2. kaudelle. Voimakkaasti muutettujen ja keinotekkoisten pintavesien tunnistaminen ja tilan arviointi. Suomen ympäristökeskus.

SYKE. 2016. Väisänen, Sari – Ahopelto, Lauri (toim.): Vesivarojen arvo Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 23/2016. Suomen ympäristökeskus.

<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/164391>

SWD (2012) 379 final. A European Overview – Commission Staff Working Document accompanying the report on the Implementation of The Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans.

SWD (2015) 50 final. Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures.

SWD (2019) 46 final. Commission Staff Working Document. Second River Basins Management Plans – Member State: Finland.

Söderasp, Johanna. 2018. Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters. A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive. Luleå University of Technology.

Unionin tuomioistuin (EUTI):

- EUTI C-461/13. Unionin tuomioistuimen tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksan valtio (Weser).
- EUTI C-346/14. Unionin tuomioistuimen tuomio 4.5.2016, komissio v. Itävalta (Schwarze Sulm).
- EUTI C-529/15. Unionin tuomioistuimen tuomio 1.6.2017, Gert Folk.
- EUTI C-664/15, Unionin tuomioistuimen tuomio 20.12.2017, Protect Natur-,Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v. Bezirkshauptmannschaft Gmünd (Protect).

Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2012. Kansallinen kalatiestrategia.

Valve, Helena – Kauppila, Jussi – Kaljonen, Minna – Kauppila, Pirkko. 2014. Kohti hyvää ekologista tilaa: miten syntyy vesienhoitotoimenpide? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII, s. 371-376.

ÅF-Consult Oy. 2019. Vesivoiman merkitys Suomen energiajärjestelmälle. ZETVESF loppuraportti. https://energia.fi/files/3427/Vesivoimaselvitys_FINALrev1_20190206.pdf



ISBN 978-952-11-5047-0 (nid.)

ISBN 978-952-11-5048-7 (PDF)

ISSN 1796-1718 (pain.)

ISSN 1796-1726 (verkkokj.)