

Toteutussuunnitelma

Viite: VN/4193/2018 Selvitys ”Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet”

1. Tausta

Vesipuidedirektiivin (VPD, 2000/60/EY) 4(1) artiklan nojalla vesienhoidon ympäristötavoitteina ovat vesimuodostumien tilan huononemisen estäminen ja hyvän tilan saavuttaminen. EU-tuomioistuimien linjasi Weser-tuomiossa (C-461/13) vuonna 2015, että jäsenvaltion on evättävä lupa ympäristötavoitteita vaarantavalta hankkeelta, ellei tavoitteista poiketa direktiivin mukaisesti. Tuomioistuimen mukaan vesimuodostuman tilan huononemista on jo yhden laadullisen tekijän huononeminen yhdellä luokalla, vaikka tällä ei olisi vaikutusta vesimuodostuman kokonaistilaan.

Vesipuidedirektiivissä säädetään myös lupien muuttamisesta. Vesienhoidon toimenpideohjelman perustoimenpiteisiin kuuluu eri toimintojen ennakoivien toimenpiteiden säännöllinen tarkastaminen ja ajan tasalle saattaminen (VPD 11(3) art.). Näitä toimintoja ovat vedenotto, patoaminen ja tekopohjaveden muodostaminen sekä sellainen piste- tai hajakuormitus, josta voi aiheutua pilaantumista. Lisäksi lupiin on tehtävä tarvittaessa erikseen tarkistuksia, jos vesienhoidon ympäristötavoitteita ei saavuteta (VPD 11(5) art.).

Suomessa vesilain (VL, 587/2011, 3:6) ja ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014, 51 §) sääntely edellyttää vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamista lupaharkinnassa. Korkein hallinto-oikeus on linjannut Weser-tuomion jälkeen (KHO 14.2.2018 t. 608), että laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (vesienhoitolaki, 1299/2004, 21 §) tarkoitetut vesimuodostumien tilatavoitteet ovat sitovia. Vesienhoitosuunnitelmia tai vesienhoidon ympäristötavoitteita ei kuitenkaan mainita lupien muuttamisen perusteena vesilaissa tai ympäristönsuojelulaissa.

Mahdollisuudet lupien muuttamiselle ovat vesilaissa selvästi ympäristönsuojelulakia rajoitetummat. Vesilain nojalla vesilupaa voidaan muuttaa, jos esimerkiksi hankkeesta aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia eikä niitä voida muuten riittävästi vähentää (VL 3:21). Luvan muuttaminen ei saa kuitenkaan sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset on korvattava luvanhaltijalle. Vesilaissa säädetään erikseen kalatalousmääräysten muuttamisesta (VL 3:22) ja vanhojen lupien tarkistamiseen liittyy VL 19 luvussa tarkoitettu siirtymäsääntely. Viime aikoina Suomessa on käyty julkista keskustelua erityisesti sellaisista vanhoista vesivoimaluvista, joissa ei ole ja joihin ei voida lisätä (ks. esim. KHO 4.4.2013 t. 1160) kalatalousmääräyksiä.

Ympäristönsuojelulain nojalla ympäristölupaa voidaan muuttaa useilla perusteilla eikä luvan muuttamisesta aiheutuvia edunmenetyksiä pääsäännön mukaan korvata luvanhaltijalle. Yhtenä perusteena on, että luvan muuttaminen on tarpeen EU:n säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan vaatimuksen täyttämiseksi (YSL 89 §). Lainkohdassa ei kuitenkaan suoraan viitata luvan muuttamisen vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomessa sääntelyn muutostarpeita suhteessa vesienhoidon ympäristötavoitteisiin ja niistä poikkeamiseen on hiljattain tarkasteltu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportissa Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018). Raportin keskiössä on lupaedellytysten ja poikkeamisen menettelyn sääntelyn kehittäminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden näkökulmasta. Siinä ei kuitenkaan käsitellä lupien muuttamista ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

2. Tavoitteet

Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa EU-oikeuden vaatimuksista ja Suomen oikeusjärjestelmän reunaehdoista lupien muuttamiseen siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa. Tässä tarkoituksessa selvityksessä:

1. arvioidaan Suomen oikeuden nykytilaa ja siihen kohdistuvia muutostarpeita,
2. tarkastellaan, miten muissa jäsenvaltioissa on pantu täytäntöön vesipuitedirektiivin vaatimukset lupien muuttamisesta ja verrataan näitä esimerkkejä Suomen järjestelmään,
3. esitetään vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi Suomessa, ja
4. tarkastellaan muita ohjauskeinoja vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Selvityksessä kiinnitetään vesienhoidon ympäristötavoitteiden ohella erityistä huomiota perustuslaista aiheutuviin rajoituksiin lupien muuttamiselle sekä EU:n valtioneuvoston sääntelyyn.

Vertailumainana tarkastellaan Ranskaa, Ruotsia ja Saksaa. Ranska ja Saksa ovat kaksi keskeistä EU:n vesipolitiikkaan ja -lainsäädäntöön vaikuttavaa maata. Ruotsin osalta keskitytään erityisesti vireillä olevaan vesilainsäädännön muuttamiseen, jonka yhtenä tarkoituksena on edesauttaa vanhojen vesivoimalupien päivittämistä (Regeringens proposition 2017/18:243). Vertailun tarkoituksena on tuottaa ideoita Suomen järjestelmän kehittämiseen.

Selvityksessä esitetään vaihtoehtoja sääntelyn muuttamiselle Suomessa ja arvioidaan muutosten toteuttamisen edellytyksiä erityisesti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Samalla hahmotetaan alustavasti sääntelyn muuttamisen vaikutuksia.

3. Tehtävät

i. Mitä vaatimuksia vesipuitedirektiivistä aiheutuu hankkeille, joilla on voimassa oleva ympäristötai vesilupa?

Analysoidaan EU-oikeuden sääntely, oikeuskäytäntö, lainvalmisteluasiakirjat ja oikeuskirjallisuus.¹ Lisäksi kiinnitetään huomiota komission palautteeseen Suomelle vesienhoitosuunnitelmista ja komission aikaisempaan valvontamenettelyyn vesipuitedirektiivin implementoinnista Suomessa. Oikeuskäytännön läpikäynnissä otetaan huomioon myös asiaa sivuavat EU-tuomioistuimen päätökset vesipalvelujen kustannusten kattamisesta (C-525/12) ja ympäristövastuista suhteessa luvan mukaisiin toimiin (C-529/15).

ii. Miten muissa jäsenvaltioissa on pantu täytäntöön kyseiset vesipuitedirektiivin vaatimukset?

Tarkastellaan Ranskan, Ruotsin ja Saksan oikeusjärjestelmiä ja verrataan niitä Suomen järjestelmään. Selvityksessä analysoidaan ympäristöllisten lupien muuttamista yleisesti näissä maissa, ei pelkästään suoraan vesipuitedirektiiviin liittyviä muutoksia.

Ranskan vesioikeudellisen sääntelyn rakenne on Suomeen verrattuna erilainen, koska siellä julkisoikeudellinen ohjaus on vahvempaa ja toimijoina ovat vesistökohtaiset elimet. Järjestelmä näyttää olevan mukautuvainen vesipuitedirektiivin vaatimuksiin, mutta tutkimusta vaatii erityisesti perusoikeuksien ja hallintolainkäytön rooli lupien muuttamisen yhteydessä.

Ruotsi on oikeuskulttuuriltaan lähellä Suomea ja siellä on vireillä mielenkiintoisia sääntelymuutoksia suhteessa lupien muuttamiseen. Hankkeen tarkastelu keskittyykin erityisesti uuteen hallituksen esitykseen vesilainsäädännön muuttamisesta (Regeringens proposition 2017/18:243).

Saksan vesioikeudellisen sääntelyn rakenne on historiallisista syistä samankaltainen kuin Suomessa. Sääntely jakautuu siellä kuitenkin kahdelle tasolle, liittovaltionsääntelyyn ja

¹ Ks. kirjallisuudesta muun muassa Kauppila, Jussi (2016). Vesienhoitosuunnitelman oikeudellisen vaikuttavuuden rakentuminen; Belinskij, Antti & Soininen, Niko (2017). Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X; Puharinen, Suvi-Tuuli (2017). Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X.

osavaltiosääntelyyn. Lupasääntelyn yksityiskohdat ovat pitkälti osavaltiotasoisia, mutta EU-oikeuden implementointivastuu on pääsäännön mukaan liittovaltiotasolla. Lupien muutettavuuteen liittyy saman tyyppisiä, mutta valtiosääntötaustaltaan erilaisia substanssisuojaa koskevia oikeuskysymyksiä kuin Suomessakin.

iii. Miten lupien pysyvyysuoja näyttäytyy perustuslain valossa?

Tarkastellaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja, lainvalmisteluasiakirjoja, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista otetaan esimerkiksi huomioon varhaiset lausunnot vesivoiman kuulumisesta perustuslain (PL 731/1999) 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan piiriin (PeVL 5/1947 vp, 8/1947 vp) ja koskiensuojelulaista annettu lausunto rakennuskiellon rinnastumisesta pakkolunastukseen (PeVL 18/1982 vp). Lisäksi analysoidaan uudempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja oikeuskirjallisuudessa käytyä keskustelua erityisesti ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) näkökulmasta. Lainvalmistelutöistä kiinnitetään huomiota esimerkiksi säännöstelylupien muuttamisesta annetun sääntelyn perusteluihin (HE 17/1994 vp).

Tarkastellaan myös syitä vesilupien ja ympäristölupien muuttamisen perusteiden eroavuudelle erityisesti oikeuskirjallisuuden² ja oikeuskäytännön kehittymisen valossa. Vesilupien pysyvyysuoja tarkoittaa, että lupien muuttaminen on mahdollista vain rajatuin perustein. Eri lupamääräyksille on myös osin toisistaan poikkeavat muuttamisedellytykset (esim. säännöstely- ja kalatalousmääräykset). Ympäristölupien pysyvyysuoja on puolestaan heikompi ja muuttamisen edellytykset avoimemmat. Vesiluvassa tarkoitetun rakentamisen ja säännöstelyn vaikutukset vesistöön eivät usein kuitenkaan merkittävästi poikkea ympäristöluvanvaraisen pilaantumisen vaikutuksista. Siten on aiheellista kysyä, tulisiko vesiputedirektiivin näkökulmasta vesilupien ja ympäristölupien muuttamisen edellytyksiä lähentää perustuslain muodostamissa rajoissa.

iv. Millaisissa tapauksissa kansallinen lainsäädäntö rajoittaa lupien tarkistamista vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi?

Analysoidaan nykyistä vesi- ja ympäristölupien muuttamisen sääntelyä erityisesti oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön valossa. Tässä tarkastelussa otetaan huomioon erilaisia tilanteita, kuten minkä tyyppisestä toiminnasta on kyse, minkä lain nojalla lupa tai oikeus hankkeen toteuttamiseen on myönnetty (esim. ennen vesilakia tai vesilaki (264/1961) tai vesilaki (587/2011)), miten annettuja lupamääräyksiä on noudatettu (esim. vanhojen vesivoimalupien kalatalousmääräykset) ja miten hankkeen mittakaava vaikuttaa arviointiin (esim. vesilain mukainen hankkeesta saatavan hyödyn väheneminen). Samoin kiinnitetään erityistä huomiota erilaisten lupamääräysten toisistaan poikkeaviin muuttamisen edellytyksiin ja tämän perusteisiin. Erityisenä teemana tarkastellaan vanhojen vesilupien kalatalousmääräysten muuttamista.³

v. Millaisin edellytyksin ympäristötavoitteista voidaan poiketa olemassa olevien hankkeiden osalta?

Tarkastellaan vesiputedirektiivin sääntelyä ympäristötavoitteiden lieventämisestä ja niiden saavuttamisen määräajan pidentämisestä (VPD 4(4–5) art.) sekä erityisesti näihin liittyviä komission ohjeita ja näkemyksiä. Tarkastellaan myös, mitä on vanhoihin lupiin liittyen pidettävä VPD 4(7) artiklan nojalla sellaisena uutena toimintana, joka voi oikeuttaa hankekohtaiseen poikkeamiseen. Suomessa näistä poikkeamismahdollisuuksista on toistaiseksi

² Esim. Hepola, Matti (2005). Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta; Hepola, Matti (2017). Oikeuskäytännön tulkinnasta kalatalousvelvoitteita muutettaessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X.

³ Ks. esim. Belinskij & Soininen 2017; Hepola 2017.

käytetty vain määräaikojen pidennyksiä, jotka voivat oikeuttaa poikkeamiseen ympäristötavoitteista enintään vuoteen 2027 asti.⁴

vi. Mikä on vesipuidedirektiivin vaatimusten ja EU:n valtioneuvoston sääntelyn välinen suhde?

Selvitetään erityisesti uusiutuvan energian tukemisen ja vesienhoidon ympäristötavoitteiden välistä suhdetta. Komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 johdannossa tuodaan esille, että jäsenvaltion on vesivoimalle tukea myöntäessään noudatettava vesipuidedirektiiviä ja erityisesti sen 4(7) artiklaa, jossa säädetään ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksistä. Tarkastelu kohdennetaan erityisesti olemassa olevien toimintojen tukemiseen suhteessa niiden lupien muuttamisen edellytyksiin.

vii. Millaisia muita ohjauskeinoja kuin lainsäädäntöä voidaan käyttää vesipuidedirektiivin vaatimusten täyttämiseksi?

Tehdään kirjallisuuskatsaus, jonka avulla kartoitetaan toteuttamiskelpoisia tapoja vahvistaa suunnitteluinstrumenttien ja niissä tunnistettavien toimien vaikuttavuutta. Kerätään tästä näkemyksiä ja tunnistetaan uusia mahdollisuuksia yhteistyössä muiden tutkijoiden ja asiantuntijoiden kanssa (työpaja ja mahd. asiantuntijahaastattelut). Analysoidaan myös suunnitteluinstrumenttien ja lupien muuttamisen välistä suhdetta.

Alueellisen toimenpideohjelman tehtävänä on tuottaa tietoa ja ehdotuksia vesienhoitoaluekohtaisen vesienhoitosuunnitelman tueksi. Nämä suunnitteluinstrumentit ovat keskeisiä vesipuidedirektiivin vaatimusten täyttämiseksi. Tutkimuksessa on kuitenkin havaittu, että vesienhoitosuunnitelmat ovat luonteeltaan reaktiivisia niin, että toimenpiteinä tulee helposti kirjatuksi mitä jo sillä hetkellä tehdään tai edellytetään tehtäväksi.⁵ Lisäksi nämä kirjatut toimet voivat olla tehottomia johtuen niiden sisällöstä (esimerkiksi ympäristökorvausjärjestelmän mukaiset toimenpiteet) tai toimeenpanon puutteellisuudesta.

viii. Miten lainsäädäntöä voidaan Suomessa kehittää ja minkälaisia vaikutuksia tähän liittyy?

Tutkimusryhmä esittää erilaisia vaihtoehtoja vesi- ja ympäristölupien muuttamiseen liittyvän sääntelyn kehittämiseksi edellä esiteltyjen tutkimuskysymysten pohjalta. Samalla se arvioi alustavasti sääntelyn muuttamisen vaikutuksia.

4. Menetelmät

Selvitys perustuu lainopin, oikeusvertailun, ohjauskeinotutkimuksen ja evaluointitutkimuksen yhdistelmään. Vakiintuneisiin oikeus- ja tulkintalähteisiin nojautuen selvitetään ensin, millä tavoin nykysääntely rajoittaa ympäristö- ja vesilupien muuttamista. Lainopillisesti selvitetään myös, miltä osin ja missä laajuudessa unionin oikeus haastaa nykyisin voimassa olevaa lupien pysyvyysoppia ja tämän taustalla olevaa valtiosääntöistä omaisuudensuojaa.

Suomen ja EU:n sääntelyn lainopillisen tarkastelun rinnalla suoritetaan vertaileva analyysi Ranskan, Ruotsin ja Saksan järjestelmiin. Vertaileva tarkastelu luo ensin lyhyen katsauksen vesi- ja ympäristölupajärjestelmän yleispiirteisiin, mutta keskittyy pääosin selvityksen kohteena olevaan pysyvyysuojaproblematiikkaan erityisesti vesipuidedirektiivin tehokkaan toteuttamisen kannalta. Vertailumaat on valittu yhtäältä oikeuskulttuurisia yhteyksiä (Ruotsi ja Saksa) ja toisaalta EU-poliittista painoarvoa (Ranska ja Saksa) ajatellen.

⁴ Ks. Belinskij ym. (2017). Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018.

⁵ Ks. Valve, H., Åkerman, M., Kaljonen, M. (2013). ‘You only start filling in the boxes’: natural resource management and the politics of plan-ability. *Environment and Planning A* 45: 2084–2099; sekä Valve, H., Kaljonen, M., Kauppila, P., Kauppila, J. (2017). Power and the material arrangements of a river basin management plan: the case of the Archipelago Sea. *European Planning Studies*, 25(9), 1615–1632.

Ohjauskeinotutkimuksen ja evaluointitutkimuksen menetelmiin tukeutuen selvityksessä esitetään vaihtoehtoja vesilain ja ympäristönsuojelulain kehittämiseksi lupien pysyvyysuojan kannalta sekä hahmotetaan kehittämisehdotusten vaikutuksia säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden (oikeusministeriön julkaisu 2007:6) raamissa. Oikeudellisen ohjauksen lisäksi selvityksessä arvioidaan, missä määrin ja millä tavoin esimerkiksi vesienhoidon suunnitelmien hyödyntäminen ja taloudelliset ohjauskeinot kykenevät tukemaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteutumista.

Selvityksessä keskeisiä huomioon otettavia lähteitä ovat muun muassa seuraavat: 1) komission vesienhoitosuunnitelmista Suomelle antama palaute; 2) VN TEAS -raportti ”Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeamien perusteet”; ja 3) oikeusministeriön arviointimuistio ”Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalouslupan haltijalle”. Samoin selvityksessä hyödynnetään tutkimusryhmän ja muiden tutkijoiden aikaisempia julkaisuja, joista osaan viitataan tässä toteutussuunnitelmassa.

5. Vuorovaikutus ja yhteiskehittäminen

Hankkeen vuorovaikutus jakautuu hankeryhmän sisäiseen sekä hankeryhmän ja muiden tahojen väliseen ulkoiseen vuorovaikutukseen.

Hankeryhmä hyödyntää työskentelyssään laajasti ryhmään kuuluvien tutkijoiden poikkeuksellisen syvällistä osaamista aihepiiristä. Se kokoontuu keskustelemaan edellä kuvatuista tutkimuskysymyksistä, niihin liittyvästä aikaisemmasta tutkimuksesta ja kysymyksiin annettavista vastauksista. Näiden keskustelujen pohjalta eri tehtävien suorittamisesta vastuussa olevat tutkijat pystyvät tekemään tutkimustiedosta synteesin ja kohdentamaan analyysinsä avoimena oleviin kysymyksiin.

Ulkoista vuorovaikutusta ja yhteiskehittämistä varten hankkeelle asetetaan ensiksi ohjausryhmä, jossa on keskeisten ministeriöiden edustajia. Hankeryhmästä Antti Belinskij ja Essi Römpötti toimivat ohjausryhmän yhteyshenkilöinä. Toiseksi hanke järjestää työpajatyöskentelyä valittujen asiantuntijoiden kanssa ja tekee tarvittaessa haastatteluja liittyen nykytilan analyysiin, oikeudellisiin ja muihin ohjauskeinoihin sekä niiden vaikutusten hahmottamiseen. Lisäksi hanke voi ohjausryhmän toiveiden mukaan osallistua kansalliseen asiantuntijatyöhön ja esitellä selvityksen tuloksia (max. 3 tilaisuutta).

6. Aikataulu

Tarjouspyynnön mukaisesti hankkeen arvioitu kesto on kuusi (6) kuukautta, ja sen arvioitu aloitusaika on 22.10.2018. Jos hanke alkaa 22.10.2018, se päättyy 19.4.2019 mennessä. Jos hanke alkaa myöhemmin, siirtyy myös sen päättymisaika vastaavasti.

Vertailu: valmis 28.2.2019 mennessä

Muistio keskeisistä linjauksista: valmis 28.2.2019 mennessä

Nykytilan tarkastelu: valmis 15.4.2019 mennessä

Lainsäädännön kehittämisen vaihtoehdot: valmis 15.4.2019 mennessä

Muut ohjauskeinot: valmis 15.4.2019 mennessä

Raportti: valmis 15.4.2019 mennessä.

7. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Hanke tarjoaa eväitä lainsäädäntömuutoksiin ja vesien tilan parantamiseen eri ohjauskeinojen avulla.