

LupaMuutos-hanke

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet

Muistio keskeisistä näkökohdista
7.3.2019

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



Kirjoittajat: Antti Belinskij¹⁾, Matti Hepola²⁾, Erkki Hollo³⁾, Jussi Kauppila⁴⁾, Milla Mäenpää⁵⁾, Tapio Määttä⁶⁾, Helena Valve⁷⁾ ja Niko Soininen⁸⁾

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⁾ Helsingin yliopisto

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

Julkaisija: Suomen ympäristökeskus (SYKE)

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

Julkaisuvuosi: 2019

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1 LupaMuutos-hanke.....	1
1.2 Muistio.....	1
2. Suomen oikeuden nykytila	2
2.1 Lupien muuttaminen	2
2.2 Vesienhoidon ympäristötavoitteet.....	3
2.3 Vesienhoidon suunnittelu	3
2.4 Vertailumaat.....	4
3. EU-oikeuden vaatimukset	4
3.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys	4
3.2 Lupien muuttaminen	4
3.3 Voimakkaasti muutetut vesimuodostumat	5
3.4 Komission palaute Suomelle	5
4. Lainsäädännön muuttamisen perustuslailliset reunaehdot.....	6
4.1 Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tarpeet	6
4.2 Perusoikeuksien punninta	6
4.3 Perustuslakivaliokunnan käytäntö ympäristöasioissa	6
4.4 Lainsäädännön muuttamisen arviointi.....	8
5. Lainsäädännön kehittämisen vaihtoehdot	8
5.1 Lähtökohdat.....	8
5.2 Sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja.....	8
5.3 Muut ohjauskeinot	11
6. Johtopäätökset	11
LIITE: Katsaus Ruotsin, Saksan ja Itävallan järjestelmiin	13
1. Ruotsin vesilainsäädännön uudistus	13
2. Saksan ja Itävallan vesioikeusjärjestelmät	14

1. Johdanto

1.1 LupaMuutos-hanke

LupaMuutos-hankkeen (Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet) tavoitteena on 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. tarkastelee, miten muissa jäsenvaltioissa on pantu täytäntöön vesipuitteiden vaatimukset lupien muuttamisesta, ja vertaa näitä esimerkkejä Suomen järjestelmään,
3. esittää vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi Suomessa, ja
4. tarkastelee muita ohjauskeinoja vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Hankeryhmää johtaa tutkimusprofessori Antti Belinskij (SYKE) ja siihen kuuluvat erikoistutkija Jussi Kauppila, suunnittelija Milla Mäenpää (31.1. asti), suunnittelija Essi Römpötti ja erikoistutkija Helena Valve (SYKE), apulaisprofessori Matti Hepola (Lapin yo), professori emeritus Erkki Hollo ja apulaisprofessori Niko Soininen (HY) sekä professori Tapio Määttä (Itä-Suomen yo). Hankkeen ohjausryhmässä ovat ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajat.

Hanke tuottaa raportin huhtikuun loppuun mennessä. Raportti julkaistaan toukokuussa 2019. Sitä ennen hankkeen tehtävänä on ollut tuottaa nyt käsillä oleva muistio keskeisistä linjauksista.

Hankkeella on yhtymäkohtia aikaisempaan VesiPOKE-hankkeeseen (Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely). Siinä tarkasteltiin vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen suhdetta uusien lupien myöntämiseen, kun nyt LupaMuutos-hankkeessa tarkastelun kohteena on vanhojen lupien muuttaminen. VesiPOKE-hankkeen raportti on julkaistu Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raporttina 42/2018.¹

1.2 Muistio

Tässä muistiossa tarkastellaan LupaMuutos-hankkeen keskeisiä näkökohtia ja alustavia linjauksia ympäristöllisten lupien muuttamiseen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Muistiossa käydään läpi Suomen oikeuden nykytila (luku 2), EU-oikeuden vaatimukset (luku 3) ja lainsäädännön muuttamisen perustuslailliset reunaehdot (luku 4). Tältä pohjalta esitetään vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi Suomessa (luku 5). Lopussa ovat johtopäätökset (luku 6). Muistion liitteenä on katsaus Ruotsin, Saksan ja Itävallan järjestelmiin.

Lupien tarkistamisen lainsäädäntömuutokset kohdistuisivat vesilain (VL 587/2011) ja ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) lupajärjestelmiin. Näiden lakien ohella osa ehdotettavista muutoksista voitaisiin tehdä lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (vesienhoitolaki 1299/2004).

Useat vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset toiminnot voivat vaikuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Vesilain mukainen lupa (vesilupa) tarvitaan fyysisiä muutoksia aiheut-

¹ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160921/42-2018-Vesienhoidon%20ymparistotavoitteista%20poikkeaminen.pdf>

taviin vesirakennushankkeisiin, kuten veden ottamiseen, säännöstelyyn ja vesivoiman hyödyntämiseen. Ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettu lupa (ympäristölupa) tarvitaan puolestaan vesistön tai pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille, esimerkiksi jätevesien puhdistuslaitoksille, turvetuotannolle, biotuotetehtaille, kalankasvatukselle ja kaivoksille.

Lupien tarkistamisen sääntelyn muuttamisella voi olla vaikutuksia kaikkiin näihin erilaisiin toimiin. Sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia ja sääntelyn muuttamisen perustuslaillisia reunaehdoja arvioitaessa on otettava huomioon myös, että vesi- ja ympäristölupien haltijat ovat heterogeeninen joukko toimijoita pörssiyrityksistä luonnollisiin henkilöihin asti.

Muistiossa luodaan oikeudellinen kokonaiskuva siitä, miten Suomen sääntelyä lupien muuttamiseksi tulisi ja voidaan kehittää EU-oikeuden mukaisten vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Siinä ei oteta laajemmin kantaa ympäristö- ja energiapoliittisiin kysymyksiin.

2. Suomen oikeuden nykytila

2.1 Lupien muuttaminen

Suomessa vesilain mukaisten vesilupien pysyvyysuoja on selvästi vahvempi kuin ympäristönsuojelulain mukaisten ympäristölupien. Ympäristönsuojelulain nojalla ympäristölupaa voidaan muuttaa useilla perusteilla, joihin kuuluvat esimerkiksi pilaantumisen poikkeaminen olennaisesti ennalta arvioidusta, tekniikan kehitys, olosuhteiden olennainen muutos tai lainsäädännössä pilaantumisen ehkäisemiseksi annettu sitova vaatimus. Luvan muuttamisesta aiheutuvia edunmenetyksiä ei ympäristönsuojelulaisissa korvata luvanhaltijalle. Ympäristölupaan sisältyvien kalatalousmääräysten muuttamisessa noudatetaan vesilain sääntelyä (YSL 89 §).

Vesilupaa voidaan muuttaa vesilain perusteella, jos hankkeesta esimerkiksi aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia eikä niitä voida muuten riittävästi vähentää. Luvan muuttaminen ei saa kuitenkaan sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset on korvattava luvanhaltijalle (VL 3:21, 19:5).

Kalatalousmääräysten muuttamisesta säädetään vesilaisissa astetta väljemmin siten, että muuttamisen edellytyksenä on vain olosuhteiden olennainen muutos eikä edunmenetyksiä korvata (VL 3:22, 19:10). Olosuhteiden olennaisen muutoksen kriteeri on voinut täytyä esimerkiksi kalastoa koskevan tiedon lisääntymisen ja vesistön tilan parantumisen perusteella (ks. KHO 2004:98). 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).

Vesilaisissa pääsääntönä on, että ennen nykyistä vesilakia myönnettyihin lupiin ja viranomaispäätöksiin sovelletaan aikaisempaa lupaa sekä aikaisempia säännöksiä ja määräyksiä (VL 19:4). Vanhojen lupamääräysten tarkistamiseen sovelletaan kuitenkin VL 3:21:ssä tarkoitettua yleistä luvan tarkistamisen sääntelyä (VL 19:5) tai VL 3:22:ssä tarkoitettuja säännöksiä kalatalousmääräysten muuttamisesta (VL 19:10).

Vanhojen säännöstelylupien (myönnetty ennen 1.5.1991) muuttamisesta säädetään erikseen VL 19:7:ssä. Jos säännöstelyhankkeesta aiheutuu huomattavia haitallisia vaikutuksia, ELY-keskuksen tulee yhteistyössä eri tahojen kanssa selvittää mahdollisuudet vähentää niitä. Luvan tarkistamisen edellytyksenä on, että siitä saatava 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, mutta korvauksia voidaan

sovitella ottaen huomioon muun muassa aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.

2.2 Vesienhoidon ympäristötavoitteet

Vesienhoidon ympäristötavoitteista säädetään Suomessa vesienhoitolaissa. Sen mukaan vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteena on ensinnäkin, että vesimuodostumien tila ei heikkene. Toisena tavoitteena on, että pinta- ja pohjavesimuodostumien tila on vähintään hyvä ja että keinotekoisilla ja voimakkaasti muutetuilla vesimuodostumilla on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä (vesienhoitolain 21 §). ELY-keskus valmistelee vesien tilan luokittelun, ja tiedot siitä esitetään vesienhoitosuunnitelmassa (vesienhoitolain 5 ja 11 §).

Ympäristötavoitteista voidaan poiketa kolmella perusteella, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Ensimmäinen poikkeamisperuste liittyy uusiin merkittäviin hankkeisiin (vesienhoitolain 23 §). Kahden muun poikkeamisperusteen eli ympäristötavoitteiden lieventämisen ja niiden saavuttamisen määräajan pidentämisen yhteydessä voidaan puolestaan kiinnittää huomiota olemassa oleviin toimintoihin. Määräaikaa voidaan pidentää enintään vuoteen 2027 asti (vesienhoitolain 24–25 §). Ympäristötavoitteista on Suomessa poikettu vain määräaikojen pidennysten avulla.

Rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettu vesimuodostuma voidaan nimetä vesienhoitosuunnitelmassa voimakkaasti muutetuksi. Nimeäminen 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 (vesienhoitolain 22 §). Suuri osa Suomen padotuista virtavesistä on nimetty voimakkaasti muutetuiksi.²

2.3 Vesienhoidon suunnittelu

Vesienhoitoon kuuluvat vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma ja sen osana käsiteltävä, erityisesti ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimenpideohjelma. Vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä arvio ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpideohjelmassa vesienhoidon eri toimenpiteet (vesienhoitolain 11–12 §). Valtioneuvosto hyväksyy vesienhoitosuunnitelmat (vesienhoitolain 17 §). Suunnitelma on otettava kaikessa viranomaistoiminnassa huomioon (28 §).

Vesienhoitosuunnitelman vaikutuksesta lupaharkintaan säädetään erikseen vesilaissa ja ympäristön-suojelulaissa. Näiden lakien perusteella vesienhoitosuunnitelma on otettava lupaharkinnassa huomioon (VL 3:6, YSL 51 §).

Vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1040/2006) nojalla ELY-keskuksen tulee osana toimenpideohjelman tarkistamista esittää tarvittaessa toimia ennakoivalvonta-toimenpiteiden saattamiseksi ajan tasalle (24 §). Vesienhoitosuunnitelmia tai ympäristötavoitteita ei kuitenkaan mainita lainsäädännössä lupien muuttamisen perusteena.

² Ks. Suomen ympäristökeskus: Vesienhoidon suunnittelun ohjeistus 2. kaudelle. Voimakkaasti muutettujen ja keinotekoisien pintavesien tunnistaminen ja tilan arviointi. 2013.

2.4 Vertailumaat

Ruotsi, Saksa ja Itävalta, joiden oikeutta tarkastellaan tämän muistion liitteessä, ovat mielenkiintoisia vertailuvaltioita Suomen oikeuden kehittämisen kannalta. Ruotsissa on vastikään toteutettu vesilainsäädännön uudistus, jonka tarkoituksena on päivittää vesivoimaluvat nykyisten ympäristövaatimusten mukaisiksi. Saksan ja Itävallan järjestelmissä lupia voidaan puolestaan muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella ja luvanhaltijan oikeutta korvauksiin tästä aiheutuvista edunmenetyksistä on rajoitettu.

3. EU-oikeuden vaatimukset

3.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys

Vesipuitedirektiivin ja vesienhoitolain välillä ei ole merkittäviä eroja siinä, miten niissä säädetään vesienhoidon ympäristötavoitteista, niistä poikkeamisesta ja vesimuodostuman nimeämisessä voimakkaasti muutetuksi (VPD 4 art.). Vihahde-erona on, että VPD 4(1) artiklassa vesienhoidon ympäristötavoitteet liitetään toimenpideohjelmien käytäntöön saattamiseen, kun vesienhoitolaissa ympäristötavoitteet ovat vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteita (vesienhoitolain 21 §).

EU-tuomioistuimen Weser-tuomion (C-461/13, v. 2015) myötä 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.³ Lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ei ole ollut EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kohteena, mutta siitä säädetään direktiivissä verraten selväpiirteisesti.

EU-oikeus lähtee siitä, että kansallisen sääntelyn on mahdollistettava unionin oikeuden tehokas toimeenpano (*effet utile*) ja että toiminnanharjoittaja vastaa aiheuttamansa ympäristöhaitan estämisestä ja lieventämisestä aiheuttamisperiaatteen mukaisesti (SEUT 191(2) art.).

3.2 Lupien muuttaminen

Vesipuitedirektiivissä lupien muuttamiseen liittyvät toimenpiteet jakaantuvat vesienhoidon toimenpideohjelman perustoimenpiteisiin, täydentäviin toimenpiteisiin ja lisätoimenpiteisiin. Perustoimenpiteisiin kuuluvat eri toimintojen ennakoivalvontatoimenpiteiden säännöllinen tarkistaminen ja ajan tasalle saattaminen. Näitä toimintoja ovat vedenotto, patoaminen, tekopohjaveden muodostaminen sekä pilaantumista aiheuttava piste- tai hajakuormitus (VPD 11(3) art.).

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 art. 11(4) ja liite VII(B)).⁴ Lisätoimenpiteitä ovat muun muassa lupiin tehtävät erilliset tarkistukset (VPD art. 11(5)).

³ Ks. vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellisesta merkityksestä hankkeiden luvituksessa kootusti VesiPOKE-hankkeen raportti: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160921/42-2018-Vesienhoidon%20ymparistotavoitteista%20poikkeaminen.pdf>

⁴ Ks. SWD (2015) 50, final. Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures, s. 6.

Perustoimenpiteet ovat jäsenvaltioita suoraan velvoittavia.⁵ Ne tulee toteuttaa ympäristötavoitteiden saavuttamisesta riippumatta. Täydentävät ja lisätoimenpiteet ovat puolestaan sidottuja ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.⁶ Perustoimenpiteisiin kuuluva vaatimus ennakoivalvontatoimenpiteiden tarkistamisesta kohdistuu toimenpideohjelmaan, mutta viime kädessä lupien tarkistaminen ratkaistaan kunkin jäsenvaltion aineellisen sääntelyn nojalla.⁷

3.3 Voimakkaasti muutetut vesimuodostumat

Voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa ympäristötavoitteena oleva hyvä ekologinen potentiaali määritetään vesiputedirektiivissä vesimuodostuman parhaan mahdollisen ekologisen potentiaalilin avulla. Direktiivin liitteen V nojalla paras mahdollinen potentiaali tarkoittaa, että 'kyseeseen tulevien laatutekijöiden arvot vastaavat mahdollisimman hyvin lähinnä vastaavan pintavesimuodostumatyypin arvoja, ottaen huomioon vesimuodostuman keinotekoisista tai voimakkaasti muutetuista ominaispiirteistä johtuvat fyysiset olosuhteet.'

Vesiputedirektiivin yhdenmetyssä toimeenpanostrategiassa, joka ei ole oikeudellisesti sitova, eritellään tarkemmin parhaan mahdollisen ekologisen potentiaalilin 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. Rajoitteena on kuitenkin VPD 4(3) artiklaan viitaten se, että haittojen vähentämistoimilla ei tulisi olla merkittäviä haittavaikutuksia niille toiminnoille, jotka ovat perusteena vesimuodostamisen nimeämiselle voimakkaasti muutetuksi.⁸

Hyvä ekologinen potentiaali sallii vesimuodostumassa 'vähäisiä muutoksia kyseeseen tulevien biologisten laatutekijöiden arvoissa verrattuna parhaan ekologisen potentiaalilin mukaisiin arvoihin' (VPD liite V). Siten kaikkiin mahdollisiin hydrologis-morfologisiin haittojen vähentämistoimiin mahdollisimman luontaisen virtavesijatkumon turvaamiseksi ei tarvitse ryhtyä.

3.4 Komission palaute Suomelle

Komissio on kiinnittänyt huomiota sekä ensimmäisen että toisen vesienhoitosuunnitelmakauden palautteessa siihen, että Suomen vesienhoidon suunnittelujärjestelmään tulisi sisältyä selvät toimenpiteet kaikkien olemassa olevien vesivoimalupien tarkistamiseksi vesiputedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan Suomen on kiinnitettävä suunnittelussa erityistä huomiota ympäristövirtaamiin, kalateiden toteuttamiseen ja muihin haittojen vähentämistoimiin.⁹ Toisen vesienhoitokauden kaikille maille kohdistetussa yleispalautteessa komissio tuo esille tarpeen määrittää ja toteuttaa nykyistä paremmin ekologiset virtaamat ja varmistaa jokien esteettömyys.¹⁰

⁵ Henrik Josefsson: Good Ecological Status. Advancing the Ecology of Law. Uppsala Universitet 2015, 70–71.

⁶ Lasse Baaner: 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, 89.

⁷ Ks. Henrik Josefsson: Good Ecological Status. Advancing the Ecology of Law. Uppsala Universitet 2015, 71.

⁸ Common Implementation Strategy (CIS) Guidance Document No. 4: Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies 2003, s. 56.

⁹ 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."

¹⁰ COM(2019) 95 final. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle vesipolitiikan putedirektiivin (2000/60/EY) ja tulvadirektiivin (2007/60/EY) täytäntöönpanosta.

4. Lainsäädännön muuttamisen perustuslailliset reunaehdot

4.1 Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tarpeet

Vesipuidedirektiiviin pohjautuvat sääntelyn tarkistamisen tarpeet kohdistuvat Suomessa vesilain ja ympäristönsuojelulain lupajärjestelmiin. Vesilupien lupamääräysten pysyvyysuoja on verraten vahva, kun taas ympäristölupien muuttaminen on jo nykyisin joustavaa. Mahdolliset lainsäädännön muutokset vaikuttavat siten ennalta arvioituna selvästi voimakkaammin vesilupien kuin ympäristölupien tarkistamiseen.

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

4.2 Perusoikeuksien punninta

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. PL 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja 2 momentin nojalla omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Ympäristöperusoikeuden mukaan taas vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tarkastelussa tulee lisäksi kiinnittää huomiota PL 18 §:n elinkeinovapauteen.

Omaisuudensuojan kannalta olennaista on rajanveto sen välillä, milloin on kyse PL 15 §:n 1 momentin piiriin kuuluvasta omaisuuden käytön rajoittamisesta ja milloin sääntelyn muuttamisen vaikutukset 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. PeVL 6/2010).

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

4.3 Perustuslakivaliokunnan käytäntö ympäristöasioissa

Perustuslakivaliokunta katsoi varhaisessa lausuntokäytännössään, että vesivoima kuuluu omaisuudensuojan piiriin (PeVL 5/1947 vp, 8/1947 vp). Koskiensuojelulain (35/1987) käsittelyssä se puolestaan rinnasti vesivoiman rakennuskiellon pakkolunastukseen (PeVL 18/1982 vp).

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).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt ympäristöasioissa usein sitä, missä määrin omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa PL 15 §:n 1 momentin nojalla ympäristöperusoikeus huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunta katsoi esimerkiksi lausunnossa ympäristönsuojelulain uudistamisesta (PeVL 10/2014 vp), että turvetuotannon korvauksettoma estymisessä luonnonsuojelullisin perustein oli kyse omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei vaikutuksiltaan rinnastunut pakkolunastukseen.

Oikeusministeriön arviomuistiossa 'Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle' (36/2018) käydään laajasti läpi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Johtopäätöksenä on, että vesiluvan jälkikäteiselle avaamiselle ja uusien lupamääräysten asettamiselle yleisten etujen turvaamiseksi ei yhtäältä ole perustuslaista johtuvia esteitä. Toisaalta jälkikäteinen kalatalousvelvoitteen asettaminen saattaa muistion mukaan johtaa huomattaviin toteuttamiskustannuksiin ja rajoittaa luvan haltijan toimintaa tavalla, joka voi rinnastua vaikutuksiltaan PL 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen.

Perustuslakivaliokunta käsitteli hiljattain omaisuudensuojan ja elinkeinotoiminnan ympäristöperusteisia rajoituksia lausunnossa PeVL 55/2018 vp, jossa se otti kantaa hiilen energiakäytön kieltämiseen. Hallituksen esityksen HE 200/2018 vp mukaan hiilen käyttö sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena on lailla kielletty toukokuusta 2029 lähtien eikä tästä makseta korvauksia. Valiokunta katsoi, että 'kokonaisuutena arvioituna ehdotetut omaisuudensuojan rajoitukset ovat paitsi hyväksyttävissä 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 tiivistysti seuraavasti viitaten laajasti myös aikaisempaan käytäntönsä:

- Esityksen tavoitteet liittyvät paitsi kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan myös Pariisin ilmasopimukseen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikkaan. Tällaiset tavoitteet sopivat hyvin yhteen perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden kanssa.
- Elinkeinovapautteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden suhteen yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. Esityksen mahdollisesti merkittävätkin rajoitukset on suhteutettava esityksellä tavoiteltaviin merkittävinä pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojeleluun liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin.
- Ehdotetun kiellon ei voida katsoa vaikuttavan siinä määrin merkittävästi omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että kieltä voitaisiin pitää pakkolunastukseen 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 pörssiyrityksiin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.

Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti asiassa, että se 'on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.'

4.4 Lainsäädännön muuttamisen arviointi

Lupien tarkistamissääntelyn muuttamisen perustuslaillisia rajoituksia on syytä tarkastella erityisesti kolmesta näkökulmasta: 1) omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden, 2) rajoitusten oikeasuhtaisuus ja 3) korvaukset:

1. Siitä säättäminen, että lupaa voitaisiin muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella, sopii hyvin yhteen ympäristöperusoikeuden kanssa. Mahdollisten sääntelymuutosten tavoitteet ovat vesiensuojelulliset ja vaatimus sääntelyn muuttamisesta on peräisin EU-lainsäädännöstä. Tämänkaltaisten muutosten voidaan alustavasti arvioida täyttävän perusoikeuksien rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden kriteerin.
2. Rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta sääntely on mahdollista valmistella siten, että lupien muuttamisessa ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi ei mennä liian pitkälle meneviin rajoituksiin. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon paitsi elinkeinonvapaus ja omaisuudensuoja myös ympäristöperusoikeus, mahdolliset siirtymäajat, aika jona lupaa on voitu hyödyntää ja sääntelyn kohde. Sääntely vaikuttaisi ennalta arvioiden kohdistuvan erityisesti varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, mutta vesi- ja ympäristöluvan haltijat muodostavat heterogeenisen joukon.
3. Rajoitusten korvattavuus on yhteydessä erityisesti siihen, rinnastuuko käyttörajoitus pakkolunastukseen. Jos näin ei ole, antaa perustuslaki runsaasti liikkumavaraa korvauksista säättämiseen. Myös tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota yllä lueteltuihin, rajoitusten oikeasuhtaisuuden arvioinnin tekijöihin. Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen käytännön perusteella omaisuuden käytölle on voitu ympäristöperusteilla asettaa verraten pitkällekin meneviä käyttörajoituksia ilman, että ne olisivat rinnastuneet pakkolunastukseen.

5. Lainsäädännön kehittämisen vaihtoehdot

5.1 Lähtökohdat

Kansallisen lupien muuttamisen sääntelyn kehittämiseksi siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa, on useita vaihtoehtoja ja niiden yhdistelmiä. Vaikuttaa ensinnäkin selvältä, että lupien muuttamisen yhteydestä vesienhoidon ympäristötavoitteisiin tulisi säätää nimenomaisesti. Toiseksi voidaan ajatella, että luvan muuttamisen rajoitteita väljennettäisiin vesilaissa, jotta lupien muuttaminen olisi tosiasiallisesti mahdollista. Kolmanneksi on syytä kiinnittää huomiota lupien muuttamisen menettelyyn ja sen yhteyteen vesienhoidon suunniteluun.

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 tässä tapauksessa riittävästä sääntelyn selvyuden ja ennakoitavuuden tai EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon kannalta. Se ei myöskään poista vesilupien muuttamisen tosiasiallisia rajoituksia.

5.2 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.

A. Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen voidaan säätää luvan muuttamisen perusteeksi vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Muutos on mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että lisätään VL 3:21 ja YSL 89 §:ään uusi momentti. Säännös voisi antaa perusteen vesiluvan ja ympäristöluvan muuttamiseen, jos toiminnasta aiheutuu vesienhoitolain 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista.

Tällainen uusi säännös edistäisi sääntelyn selvyyttä ja ennakoitavuutta sekä EU-sääntelyn tehokasta toimeenpanoa. Siihen ei ennalta arvioiden liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Ympäristönsuojelulain aineellinen sääntely lupien muuttamisesta voisi tämänkaltaisen muutoksen myötä pitkälti täyttää EU-oikeuden vaatimukset suhteessa vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Vesilaissa 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. Lisäksi molemmissa laeissa on syytä kiinnittää huomiota myös luvan muuttamisen menettelyihin.

B. Vesiluvan muuttamisen väljentäminen

Lupien muuttamisen väljentäminen vesilaissa voisi 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 voidaan harkita, että VL 3:22:n mukainen sääntely kalatalousmääräysten muuttamisesta laajennetaan uusien kalatalousmääräysten antamiseen.

VL 3:21:ssä tarkoitetun 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 kokonaishyötyä. Lisäksi hyödyn menetyksestä maksettavia korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon muun muassa aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. 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.
- Pykälään on mahdollista myös harkita uutena säännöksenä korvausten sovittelusäännöstä, jonka mukaan korvauksia voitaisiin sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvanhaltija on hyötynyt vesitaloushankkeesta.

VL 3:22:ää voitaisiin puolestaan muuttaa siten, että kalatalousmääräysten muuttamisen ohella myös 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. Pelkkä VL 3:22:n muuttaminen

ilman muutoksia VL 3:21:ään vaikuttaa kuitenkin riittämättömältä vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta, koska kalasto on vain yksi vesimuodostuman tilan luokittelun tekijöistä.

Jos vesiluvan muuttamista väljennetään, on samalla huolehdittava siitä, että vesilain sääntely muodostuu mahdollisimman yhtenäiseksi. Tämä tarkoittaa myös siirtymäsääntelyn ja vesilaissa lupien muuttamisesta annetun erityissääntelyn läpi käymistä. Kaikkiin vesilupiin olisi tarkoituksenmukaista pystyä soveltamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lisäksi mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että lupien muuttaminen voi vaikuttaa luvanhaltijan ohella lukuisten muiden vedenkäyttäjien (kalastus, virkistyskäyttö, ranta-asutus ym.) asemaan.

Vesiluvan muuttamisen väljentäminen edistäisi alustavan arvion perusteella EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. On kuitenkin huomattava, että ehdotetun kaltainen sääntely ei rajautuisi pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteisiin, vaan väljentäisi lupien muuttamisen rajoitteita yleisesti.

Perustuslain näkökulmasta on esitettyjen säännösten arvioinnissa erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka merkittäviä muutoksia lupiin voidaan tehdä, miten edunmenetyksen korvattavuudesta säädetään ja voivatko muutokset johtaa joissain tapauksissa pakkolunastukseen rinnastuvaan käyttörajoitukseen.

C. Lupien 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 luvanhaltija vai viranomainen ja miten näiden tahojen yhteistyötä voidaan edistää. Nämä menettelylliset kysymykset jäävät pitkälti kansallisen harkintavallan piiriin.

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 ennakoivalvontatoimenpiteiden saattamisesta ajan tasalle.

Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuidedirektiivin mukaisten poikkeusten käyttö on mahdollista liittää lupien muuttamiseen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Yksi mahdollisuus voisi olla, että lupaviranomaisella olisi tarvittaessa mahdollisuus siirtää asia näiltä osin vesienhoitoviranomaisen käsiteltäväksi.

Myös luvanhaltijan ja viranomaisten vastuiden ja niiden välisen suhteen järjestämiseksi on useita tapoja. Vesilain puolella yksi mahdollisuus on käyttää hyväksi mallia padotus- ja juoksutus selvityksestä tai säännöstelymääräysten tarkistamisesta. Näitä mukaillen valvontaviranomainen voisi selvittää yhteistyössä luvanhaltijan ja muiden tahojen kanssa mahdollisuudet vähentää hankkeen haitallisia vaikutuksia ympäristötavoitteisiin. Tämän jälkeen vastuu asian vireille saattamisesta voitaisiin asettaa myös luvanhaltijalle.

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 kulu-
nut toiminnan aloittamisesta tai luvan edellisestä päivittämisestä. Tällainen malli edellyttäisi kokonaan uuden menettelyn luomista vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin.

5.3 Muut ohjauskeinot

Vesipuitedirektiivi edellyttää mahdollisuutta tarkastella ja tarvittaessa muuttaa vesien tilatavoitteisiin vaikuttavien toimintojen lupia. Se ei kuitenkaan edellytä, että luvanvaraisiin toimintoihin kohdennettavat vesienhoitotoimenpiteet aina toteutetaan lupia muuttamalla.

Luvan muuttaminen, varsinkin jos se toteutetaan viranomaisen aloitteesta, ei välttämättä ole nopein tai kustannustehokkain tapa edistää vesienhoidon ympäristötavoitteita. Siksi on kansallisen sääntelyn muuttamisen yhteydessä perusteltua arvioida, voidaanko muita ohjauskeinoja käyttämällä päästä vesien tilatavoitteisiin ja samalla nopeuttaa lupaprosessia tai välttyä kokonaan luvan muuttamiselta.

LupaMuutos-hanke tulee selvittämään myös näitä muita ohjauskeinoja suhteessa vesienhoidon ympäristötavoitteisiin ja vesipuitedirektiivin velvoitteisiin hankkeen loppuraporttia varten. Samalla kiinnitetään huomiota siihen, minkälaisia rajoitteita EU:n valtioneuvoston päätösasettaa eri ohjauskeinojen käytölle.

6. Johtopäätökset

EU-oikeus edellyttää, että Suomi saavuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteet. Vesipuitedirektiivissä 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.

Vesipuitedirektiivin järjestelmän valossa Suomen lainsäädäntöä ympäristöllisten lupien muuttamisesta tulisi tarkistaa. Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteita ei mainita vesi- ja ympäristölupien muuttamisen perusteena, vesilain mukaisilla luvilla on vahva pysyvyysuoja eikä ympäristöllisten lupien muuttamisen menettelyä ole sovitettu yhteen vesienhoidon suunnittelun kanssa. EU-oikeus jättää Suomelle harkintavaltaa siihen, miten lupien muuttamisen sääntelyä tarkistetaan.

Vesilupien pysyvyysuoja on Suomessa ympäristölupia vahvempi, joten lupien muuttamisen sääntelyn tarkistaminen vaikuttaisi voimakkaimmin juuri vesilupiin. 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 kokonaisharkinnan perusteella kuuluvan PL 15 §:n 1 momentissa tarkoitettujen omaisuuden käyttörajoitusten piiriin. Viimeksi perustuslakivaliokunta päätyi tähän hiilen energiakäytön kiellon yhteydessä.

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

Kansallisen sääntelyn muuttamiseksi on muistiossa esitetty useita vaihtoehtoja. Ensinnäkin vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan asettaa luvan muuttamisen perusteeksi vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Toiseksi VL 3:21:n ja tiettyjen muiden vesilain pykälien sääntelyä luvan muuttamisen rajoitteista on mahdollista väljentää 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.

LIITE: Katsaus Ruotsin, Saksan ja Itävallan järjestelmiin

1. Ruotsin vesilainsäädännön uudistus

Uudistuksen tavoitteet

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

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on modernisoida vanhojen vesivoima- ja patolupien lupaehdot siten, että ne noudattavat Ruotsin ympäristökaaren uusia vaatimuksia. Hallituksen esityksessä (Regerings proposition) 2017/18:243 kuitenkin korostetaan, että lupien tarkistamisen tulee perustua kokonaisnäkökulmaan, jossa otetaan myös vesivoimaintressit huomioon.

Komission palaute

Ruotsin uudistuksen taustalla ovat komission valvontatoimet. Komissio lähetti vesipuitedirektiivin täytäntöönpanosta viimeksi vuoden 2018 alussa Ruotsille perustellun lausunnon (dnr UD2018/01748/RS). 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 (A European Overview – Commission Staff Working Document accompanying the report: SWD(2012)379 Volume 1, SWD(2012)379 Volume 2) komissio korosti, että Ruotsin on päivitettävä sellaiset luvat, joista aiheutuu vesimuodostumiin hydromorfologisia paineita.

Energiapoliittinen sopimus

Lainsäädännön uudistamisessa tärkeä askel oli vuonna 2016 viiden Ruotsin keskeisen puolueen tekemä energiapoliittinen sopimus (Energipolitisk överenskommelse). Sen päälinjat ovat seuraavat: 1) vesivoiman kiinteistövero lasketaan 0,5 % 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.

Lainsäädäntömuutokset

Ruotsin lainsäädäntömuutosten pääteemana on ensinnäkin vesivoiman tuotantoon liittyvien vesilupien 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).

Toiseksi lainsäädäntö antaa jatkossa mahdollisuuden vesimuodostumien luokittelun ja ympäristölaatu- ja ympäristövaatimusten tarkistamiseen lupien päivittämisen yhteydessä. Tuomioistuimien voi tarvittaessa saattaa nämä asiat ja poikkeusten harkinnan vesienhoitoviranomaisen käsiteltäväksi.

Kolmanneksi oikeus saada korvaus luvan tarkistamisesta aiheutuvista vesivoimamamennyksistä poistuu 10 vuoden siirtymäajan kuluessa. Tällä hetkellä korvausta maksetaan menetetyistä vedestä tai puitouskorkeudesta tai säännöstelyn rajoittamisesta, mutta toiminnanharjoittaja voi joutua sietämään korvauksetta jopa 20 %:n menetyksen suhteessa vesivoiman tuotantoarvoon (MB 31:20–23).

2. Saksan ja Itävallan vesioikeusjärjestelmät

Lähtökohdat

Saksan (Baijerin) ja Itävallan vesilainsäädännöt ovat soveltamisalaltaan samankaltaisia. Sääntely käsittää vesienkäytön kaikki muodot mukaan lukien vesien pilaantumista vaarantavat toiminnot. Vesipuitedirektiivi on siirretty kansalliseen lainsäädäntöön molemmissa maissa vesilainsäädännön avulla eikä tähän tarkoitukseen ole käytetty erillislakeja.

Saksa ja Itävalta ovat molemmat liittovaltioita. Kummassakin valtiossa liittovaltiotason lainsäädännöllä on vesiasioissa määrävä asema, ja liittovaltiolla on vastuu EU-säädösten toimeenpanosta.

Saksa

Saksan liittotasavallan nykyinen vesitalouslaki (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) tuli voimaan 2010. Sitä on muutettu merkittävästi osin viimeksi 2017. Laissa säädetään liittovaltion elinten asetuksenantovallasta, joka käsittää valtuuden säätää asetuksella EU-oikeuden, mukaan lukien vesipolitiikan puitedirektiivin, yksityiskohdista. Baijerin vesilaki on annettu 2010 (Bayerisches Wassergesetz, BayWG) ja sitä on päivitetty 2018.

Yleisiä vesitaloudellisia rajoitusperiaatteita ovat pintavesien pilaamiskielto, vähimmäisvirtaaman turvaaminen ja sulkemisrajoitukset. Vesistön patoaminen ja veden ottaminen tai johtaminen on sallittua vain, jos virtaama säilyy riittävänä siten, että vesistö liitännäisine uomineen saavuttaa kestävän vesitalouden tavoitteet.

Vesivoiman käyttö edellyttää, että kalakantoja suojellaan. Jos näin ei tapahdu, voidaan tähän velvoittaa jälkikäteen. Kalannousua edistävä rakenne voi kuitenkin synnyttää luvanhaltijalle oikeuden korvaukseen, jos se merkitsee merkittävää rajoitusta toimintaan. Toimivaltaisen viranomaisen tulee myös tutkia, onko olemassa olevia padotuksia ylipäänsä mahdollista hyödyntää vesivoimatarpeisiin, jos niiden muuttamisen avulla ei ole mahdollista saavuttaa vesitalouslaissa (vesitaloussuunnitelma, toimenpideohjelma) asetettuja ympäristötavoitteita.

Liittovaltion vesitalouslaissa on kahdenlaisia lupia: hyväksyntä (Erlaubnis) ja pysyvämpi lupa (Bewilligung). Näiden erot ovat lähinnä lupamenettelyssä ja lupien muutettavuudessa. Erlaubnis antaa valtuuden päästötoimintaan ja se on peruutettavissa yleisten hallinnollisten oikeusturvaperiaatteiden rajoissa. Bewilligung-lupa tarvitaan vesirakentamiseen ja se antaa oikeuden käyttää vesimuodostumaa tiettyä, luvassa tarkemmin määriteltyä tarkoitusta varten. Sen pysyvyys on selvästi Erlaubnis-lupaa vahvempi.

Bewilligung-lupaa voidaan muuttaa jälkikäteen, mutta tällöin luvanhaltija saattaa olla oikeutettu korvauksiin. Luvan rajoittaminen voi tapahtua ilman korvausta lähinnä silloin, jos rajoitusten tarve johtuu veden laadun tai lakisääteisen luonnonsuojeluedun turvaamisesta. Jos kyse on luvan rajoittamisesta muun merkittävän yleisen edun perusteella, tulee rajoitus korvata. Luvan peruuttaminen edellyttää erityisiä perusteita, joista säädetään Saksan ja Baijerin hallintomenettelylaissa.

Vesipolitiikan puitedirektiivi on pantu täytäntöön Saksan vesitalouslailla ja siihen perustuvilla asetuksilla. Vesienhoidon ympäristötavoitteista säädetään samaan tapaan kuin vesipuitedirektiivissä.

Kun arvioidaan lupien jatkamista, tulee vesimuodostuman heikentämisen kieltoa ja hyvän tilan tavoitetta arvioida erikseen. Myös kustannusten kattamisen periaate, mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset, tulee ottaa tällöin huomioon.

Osavaltio voi Saksassa säätää yleisten vesisidonnaisten tarpeiden turvaamiseksi suunnittelualueista, joilla kielletään toimenpideohjelman toimeenpanoa vaikeuttavien hankkeiden toteutus (muutosrajotus). Rajoitus on voimassa kolme vuotta ja siitä voidaan tietyin edellytyksin myöntää poikkeuksia.

Itävalta

Itävallan vesioikeuslaki (Wasserrechtsgesetz, WRG) on annettu 1959 ja päivitetty viimeksi helmikuussa 2019. Vesistöt ovat julkisia tai yksityisiä. Kaikenlainen vedenkäyttö, joka ylittää julkisissa vesissä yleiskäytön rajat tai yksityisissä oman tarpeen tai voi vaikuttaa toisten etuihin ja oikeuksiin, on luvanvaraista.

Vesiluvassa (Bewilligung, Genehmigung) annetaan vedenkäytöstä tarkemmat määräykset. Toiminnan laajuus ja laatu mitoitetaan niin, että julkista etua ei vaikeuteta eikä yksityisiä oikeuksia loukata. Lupa myönnetään määräajaksi. Kasteluhankkeissa enimmäisaika on 25 vuotta, muissa 90 vuotta. Määräajan asettamisessa otetaan huomioon hakijan tarve, hankkeeseen liittyvät intressit sekä vesitalouden ja tekniikan kehitys.

Lupapäätöstä voidaan muuttaa jälkikäteen, jos yleistä etua ei ole muuten mahdollista turvata vesienhoitosuunnitelmaa varten tehdyn tilaselvityksen perusteella. Tällöin viranomaisen (maaherra) voi antaa, tekniikan tasovaatimus huomioon ottaen, tarvittavia lisämääräyksiä, rajoittaa luvan määräaika tai keskeyttää toiminnan määräajaksi tai kokonaan. Jos luvan muuttaminen perustuu yleisen edun ja vesien tilan kriteereihin, ei siitä makseta luvanhaltijalle korvausta. Jos muuttaminen perustuu muihin tarpeeseen, tulee pakkotoimisasiäntely sovellettavaksi korvauksineen.

WRG:ssä määritellään vesienhoidon suunnittelun toimenpiteet. Vesihanketta valmisteltaessa tulee olla yhteydessä vesienhoitoviranomaiseen hankkeen laadun ja vaikutusten selvittämiseksi. Vesienhoidon toimenpiteiden tueksi asianomainen ministeriö voi puolestaan määrittää ohjelma-alueita, jotka kuvaavat esimerkiksi parasta ympäristökäytäntöä ja tekniikan tasoa. Kun vesien tilaan mahdollisesti vaikuttaville hankkeille haetaan lupaa, tutkitaan samalla toimenpideohjelman rajoitusten ajantasaisuus.

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