CASTRÉN & SNELLMAN

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Asia

Lausunto asioissa:

VN/3381/2019, Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen - perusteet ja menettely -hankkeen loppuraportti; sekä

VN/6814/2018 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet -hankkeen loppuraportti

Lausunnonantaja

Kemijoki Oy
0192171-7
Valtakatu 11, PL 8131
96100 Rovaniemi

Lausunnonantajan asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Matias Wallgren
Asianajotoimisto Castrén & Snellman Oy
PL 233 (Eteläesplanadi 14)
00131 Helsinki
Puhelin 020 7765 333
Sähköposti matias.wallgren@castren.fi

Asian tausta ja lausunnon rakenne

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja seuraavien kahden VN-TEAS -hankkeen loppuraporteista:

- Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen - perusteet ja menettely ("VesiPOKE")[1]; sekä
- Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet ("LupaMuutos")[2].

[1] Antti Belinskij, Jukka Aroviita, Jussi Kauppila, Sara Kymenvaara, Laura Leino, Milla Mäenpää, Elina Raitanen, Niko Soininen: Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely, kesäkuu 2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018.

[2] Antti Belinskij, Matti Hepola, Erkki Hollo, Jussi Kauppila, Milla Mäenpää, Tapio Määttä, Essi Römpötti, Helena Valve, Niko Soininen: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. Käsikirjoitus 15.5.2019.

VesiPOKE-hankkeessa tarkasteltiin yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin (2000/60/EY, "Vesipuitedirektiivi") mukaisten vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen suhdetta uusien lupien myöntämiseen. LupaMuutos-hankkeessa puolestaan arvioitiin Suomen nykytilaa, EU-oikeuden vaatimuksia ja perustuslaillisia reunaehtoja lupien muuttamiselle vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella.

Kemijoki Oy ("KEJO") kiittää ympäristöministeriötä lausuntojen pyytämisestä VesiPOKE-hankkeen loppuraportista ("VesiPOKE-raportti") ja LupaMuutos-hankkeen loppuraportista ("LupaMuutos-raportti", VesiPOKE-raportti ja LupaMuutos-raportti yhdessä "Raportit") ja esittää tässä asiakirjassa lausuntonsa Raporttien johdosta.

Tämä lausunto koostuu seuraavista pääluvuista:

- Ensimmäisessä pääluvussa KEJO kuvaa asian taustoittamiseksi vesivoiman merkitystä Suomessa, lainsäätäjän tarkoitusta Vesipuitedirektiiviä implementoitaessa ja direktiivin mahdollistamia joustoja ja näiden merkitystä;
- Toisessa pääluvussa KEJO esittää kommenttinsa VesiPOKE-raporttiin;
- Kolmannessa pääluvussa KEJO esittää puolestaan kommenttinsa LupaMuutos-raporttiin; ja
- Neljännessä ja viimeisessä pääluvussa KEJO esittää kokoavan yhteenvedon lausunnon keskeisimmistä havainnoista.

SISÄLLYS

ASIAN TAUSTA JA LAUSUNNON RAKENNE 1
1 VESIVOIMAN MERKITYS SUOMESSA, LAINSÄÄTÄJÄN TARKOITUS VESIPUITEDIREKTIIVIÄ IMPLEMENTOITAESSA JA VESIPUITEDIREKTIIVIN MAHDOLLISTAMAT JOUSTOT 4
1.1 Vesivoiman merkitys Suomessa 4
1.2 Lainsäätäjän tarkoitus Vesipuitedirektiiviä implementoitaessa 4
1.3 Vesipuitedirektiivin mahdollistamat joustot 6
1.4 Yhteenveto 9
2 VESIPOKE-HANKE 9
2.1 Johdanto 9
2.2 Tilatavoitteen sitovuuden korostaminen ja poikkeamismenettelyn toteuttaminen 10
2.3 Vesienhoitolain 23 §:n muutostarve 11
2.4 Johtopäätös 11
3 LUPAMUUTOS-HANKE 11
3.1 Johdanto ja yleiskommentit 11
3.2 Suomen nykytila 13
3.3 EU-oikeus 14
3.3.1 Johdanto 14
3.3.2 Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman käsite ja sen merkitys 14
3.3.3 Komission palautteesta 19
3.3.4 Omaisuudensuoja EU-oikeudessa, aiheuttamisperiaate ja tehokkuusperiaate 20
3.3.5 Yhteenveto 23
3.4 Perustuslailliset reunaehdot lupien muuttamiselle 24
3.5 Lainsäädäntövaihtoehdot 25
3.5.1 Johdanto 25
3.5.2 Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi 26
3.5.3 Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen 27
Vaihtoehdot B1. ja B2. Vesilain 3 luvun 21 §:n muuttaminen ja uusi säännös luvan muuttamisesta 27
Vaihtoehto B3. Vesilain 3 luvun 22 §:n muuttaminen 30
3.5.4 Luvan muuttamisen menettely 30
Vaihtoehto C1. Luvan muuttamisen yhteys vesienhoidon suunnitteluun 30
Vaihtoehto C2. Luokittelun tarkistaminen ja poikkeusten käyttö 31
Vaihtoehto C3. Luvan muuttamisen vireille saattaminen Vesilaissa 31
Vaihtoehto C 4. Lupien määräaikainen päivittäminen Vesilaissa 32
3.5.5 Yhteenveto raportin lainsäädäntövaihtoehdoista 32
4 LOPUKSI 33

1 Vesivoiman merkitys Suomessa, lainsäätäjän tarkoitus Vesipuitedirektiiviä implementoitaessa ja Vesipuitedirektiivin mahdollistamat joustot

1.1 Vesivoiman merkitys Suomessa

Suomessa tuotetusta sähköstä vesivoiman osuus on noin 20 prosenttia. Uusiutuvilla energialähteillä tuotetusta sähköstä osuus on noin puolet. KEJO on Suomen suurin yksittäinen vesivoiman tuottaja ja sillä on erittäin merkittävä yksityinen intressi vesilakiin (587/2011, "Vesilaki") kohdistuvia muutospaineita koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa.[3]

Vesivoiman tuotannon toimintaedellytyksistä huolehtimisessa on kuitenkin kyse myös erittäin merkittävästä yhteiskunnallisesta kysymyksestä ja yleisistä intresseistä. Kuten KEJO:n ulkopuolisella tutkimusyrityksellä teettämässä selvityksessä[4] ja liitteessä 1 on esitetty, on vesivoiman merkitys Suomen sähköjärjestelmälle, huoltovarmuudelle ja ilmastonmuutoksen torjunnalle ratkaisevan tärkeä, eikä tätä roolia voida vaikeudetta korvata muilla sähköntuotantomuodoilla. Vesivoima on päästötön, kotimainen ja uusiutuva energiantuotantomuoto, jonka säätöominaisuuksia lisäksi tarvitaan entistä enemmän, kun sähköntuotannossa siirrytään sääriippuvaisiin uusiutuviin energialähteisiin ilman säätöominaisuuksia (tuuli- ja aurinkoenergia). Liitteen 1 mukaan *"vesivoiman nykyinen rooli on kyettävä säilyttämään, jotta muutos hiilineutraaliin energiajärjestelmään on hallittu."* Kyseinen lainaus edustaa Huoltovarmuuskeskuksen kantaa vesivoiman merkityksestä energiahuoltovarmuuden näkökulmasta.

Yksi Raporttien keskeisimmistä puutteista onkin se, että vesivoiman merkitystä mm. säätövoiman tuotannossa ei huomioida niissä käytännössä lainkaan. Raporttien tarkastelukulma on näin ollen aivan liian yksipuolinen, ja niissä keskitytään juridis-teknisiin muutoksiin lainsäädännössä. Erityisesti LupaMuutoshankkeessa on mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutusten tarkastelu jäänyt vähäiselle huomiolle. Kokonaistarkastelun tekeminen on kuitenkin välttämätöntä eri vaihtoehtojen vaikutusten arvioimiseksi. Vesipuitedirektiivi tarjoaa jäsenmaille laajat joustomahdollisuudet, eikä lainsäädäntömuutoksilla tule tarpeettomasti rajoittaa yhteiskunnalle tärkeitä toimintoja. Vesivoiman tuotannon toimintaedellytysten turvaaminen tuleekin huomioida asian mahdollisessa jatkovalmistelussa, jotta tässä kappaleessa esitetyt erittäin tärkeät yleiset intressit eivät vaarannu.

1.2 Lainsäätäjän tarkoitus Vesipuitedirektiiviä implementoitaessa

Vesipuitedirektiivi on implementoitu Suomessa pääasiassa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (1299/2004, "Vesienhoitolaki") ja vesienhoidon järjestämisestä annetulla valtioneuvoston asetuksella (1040/2006). Vesipuitedirektiiviä implementoitaessa ei Suomessa katsottu direktiivin mukaisilla vesienhoitosuunnitelmilla olevan suoria vaikutuksia luvanmyöntämisen edellytyksiin. Vesienhoitolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 120/2004 todetaan tältä osin mm. seuraavaa (korostukset lisätty):

---

[3] Yhtiön Kemijoessa sijaitsevien voimalaitosten kalatalousvelvoitteet ovat Lapin ELY-keskuksen Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle jättämän muutoshakemuksen kohteena. Kyseessä ovat satojen miljoonien eurojen suuruiset taloudelliset intressit ja yhtiön toimintaedellytysten turvaaminen.

[4] Ks. Taloustieteellinen analyysi Lapin ELY-keskuksen ehdottamien uusien kalatalousvelvoitteiden vaikutuksista, Compass Lexecon 13.5.2019. Saatavilla osoitteessa https://www.kemijoki.fi/media/esitykset/compass-lexecon_taloustieteellinen-analyysi-ehdotettujen-uusien-kalatalousvelvoitteiden-vaikutuksista.pdf.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan olisi luvan myöntämisen edellytys tai este. Ympäristötavoitteet vaikuttaisivat lähinnä siihen, miten toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaisiin. Viranomaisen tulisi arvioida toiminnan vaikutuksia vertaamalla vaikutuksia ympäristötavoitteisiin. Lisäksi tulisi ottaa huomioon esimerkiksi keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskeva sääntely, vesimuodostuman tilan muuttamista koskevan uuden hankkeen erityissääntely sekä ympäristötavoitteiden lieventämismahdollisuus. Vesienhoitosuunnitelma ei vaikuttaisi suoraan luvan myöntämisedellytyksiin.

Asiaa on kommentoitu myös oikeuskirjallisuudessa. Seppälä on vuonna 2004 katsonut, että vesienhoitosuunnitelman ei voida katsoa vaikuttavan suoraan intressivertailuun ja että vesienhoitosuunnitelmien vaikutuksen kytkeminen ehdottomaan luvanmyöntämisesteeseen olisi sisältänyt "mittakaavavirheen".[5] Hollo puolestaan on todennut vuonna 2002, että pintavesimuodostumatyyppien luokittelussa ei ole kysymys lupapäätöksentekoon suoraan vaikuttavasta laadun heikentämiskiellosta.[6]

Raporteissa on pohjimmiltaan kyse siitä, tulisiko ja millä tavalla ylläesitettyä lainsäätäjän tarkoituksen mukaista lähtökohtaa muuttaa. Kyse on huomattavasti laajemmasta ja monitahoisemmasta asiasta, kuin yksittäisten Vesilain ja Vesienhoitolain säännösten mahdollisesta muuttamisesta. Tätä näkökulmaa ei Raporteissa ole huomioitu, vaan niissä on Vesipuitedirektiivin kokonaisuus ja joustomahdollisuudet liian vähälle huomiolle jättäen päädytty esittämään vesivoiman tuotannon toimintaedellytysten kannalta erittäin haitallisia lainmuutoksia, jotka ovat vastoin eduskunnan edellä kuvattua selkeää linjaa. Tällaista Suomen Vesipuitedirektiivin implementointia koskevaa merkittävää muutosta ei voida perustella Raporteissa esitettynä teknisenä, "EU-oikeuden vaatimana" muutoksena, sillä kuten jäljempänä tässä lausunnossa on esitetty, mahdollistaa Vesipuitedirektiivi ns. minimidirektiivinä eduskunnan aikaisemman määrittelemän position säilyttämisen, vaikka vesienhoidon ympäristötavoitteille on Euroopan unionin tuomioistuimen ("EUT") oikeuskäytännössä annettu huomattavan sitova merkitys. Tämä edellyttää sitä, että Suomi ottaa velvoittavina käyttöön Vesipuitedirektiivin mahdollistamat joustot. Näin on toimittu myös Ruotsissa, jossa vuoden alussa voimaan astuneen laajan lainsäädäntöuudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi nostettiin Vesipuitedirektiivin joustojen täysimääräinen hyödyntäminen.

Keskeisenä perusteena vesienhoidon ympäristötavoitteiden ylläesitetystä lähtökohdasta poikkeavalle tulkinnalle käytetään Raporteissa EUT:n tuomiota asiassa C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. vastaan Saksan valtio* ("Weser-tapaus"). On sinänsä kiistatonta, että Weser-tapauksen tuomiolauselma on muotoilultaan tiukka. Asiakokonaisuuden kannalta on kui-

[5] Seppälä, Mika: Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa, Ympäristöjuridiikka 3-4/2004, s.91-103, s. 102.

[6] Hollo, Erkki: Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys. Ympäristöjuridiikka 1/2002, s. 48.

tenkin ratkaisevan tärkeää huomioida Vesipuitedirektiivin järjestelmä kokonaisuutena, erityisesti direktiivin jäsenvaltioille jättämä huomattava liikkumavara sen toimeenpanossa. Weser-tapauksen tuomiolauselmassakin todetulla tavalla on selvää, että Vesipuitedirektiivin mukaisen ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytysten arvioinnin ja lupaharkinnan yhteensovittamisen merkitys korostuu uusien hankkeiden luvituksessa.[7] Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että tapauksen perusteella tulisi huomattavasti hankaloittaa uusien hankkeiden luvittamista jäsenvaltioissa. Tapaus myös koski uutta, vesimuodostuman tilan heikkenemisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa. Kyse ei ollut olemassa olevasta, lainvoimaisen lupapäätöksen nojalla toimivasta hankkeesta, kuten Suomen vesivoimalaitoksista.

1.3 Vesipuitedirektiivin mahdollistamat joustot

Vesipuitedirektiivi jättää jäsenvaltioille huomattavan liikkumavaran direktiivin toimeenpanossa ja mahdollistaa huomattavat joustot sen mukaisista tilatavoitteista. Vesipuitedirektiivin mukaisten joustokeinojen käyttö on jäsenvaltion harkinnassa. Tämä on välttämätöntä ja osoittaa sen, että:

- Vesipuitedirektiivin tarkoituksena ei ole estää uusien vesitaloushankkeiden luvitusta; sekä
- Vesipuitedirektiivin tarkoituksena on mahdollistaa aikaisemmin luvan saaneiden vesitaloushankkeiden jatkuminen.

Yksi Raporttien keskeinen puute on se, että niissä ei ole otettu riittävästi huomioon yhteiskunnallista tarvetta teolliselle toiminnalle, mukaan lukien vesitaloushankkeet, eikä direktiivin mukaisia joustokeinoja, joilla uutta teollista toimintaa voidaan luvittaa ja vanhan toiminnan jatkumisen edellytykset säilyttää.

Vesipuitedirektiivi mahdollistaa joustokeinoina:

- Vesimuodostuman voimakkaasti muutetuksi nimeämisen direktiivin 4(3) artiklan mukaisesti;
- Määräaikojen pidentämisen direktiivin 4(4) artiklan mukaisesti;
- Vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamisen direktiivin 4(5) artiklan mukaisesti; sekä
- Tilatavoitteesta poikkeamisen uuden hankkeen yhteydessä direktiivin 4(7) artiklan mukaisesti.

---

[7] Weser-tapauksen tuomiolauselma kuuluu seuraavasti (korostus lisätty):

1) *Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 1 kohdan a ala-kohdan i–iii alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä lupa tietyltä hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen kyseisessä direktiivissä säädettynä ajankohtana.*

2) *Direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a ala-kohdan i alakohdassa olevaa käsitettä pintavesimuodostuman "tilan huononeminen" on tulkittava siten, että kyseessä on huononeminen heti, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitetun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan. Jos tämä kyseisessä liitteessä tarkoitettu laadullinen tekijä kuuluu jo alimpaan luokkaan, kaikenlainen kyseisen tekijän huononeminen merkitsee kuitenkin mainitun 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua pintavesimuodostuman "tilan huononemista".*

Vesipuitedirektiivi ei myöskään ole esteenä jo tehdyn tilaluokituksen haastamiselle lupaprosessissa. Päinvastoin, tämä on mahdollista ja tilaluokituksen merkityksen korostuttua Weser-tapauksen myötä, myös välttämätöntä toiminnanharjoittajien kannalta. Asia on huomioitu VesiPOKE-raportissa, jossa todetaan, että (korostus lisätty):

> *Lupaviranomaiset ottavat lupaharkinnan pohjaksi olemassa olevan luokittelutiedon. Luokittelutieto ei kuitenkaan ole lupaviranomaista sitovaa. Jos luvanhakija esittää vahvat perusteet muunlaiselle luokitukselle, lupaviranomainen voi perustaa luparatkaisun luvanhakijan selvitykselle.*[8]

Edelleen, LupaMuutos-raportissa todetaan, että *"Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuitedirektiivin mukaisten poikkeusten käyttö voidaan yhdistää lupien muuttamiseen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa"*.[9] Vesipuitedirektiivin kokonaisuuden kannalta on oleellista, että tämä mahdollisuus käytetään ja asiasta säädetään lupaviranomaista sitovalla tavalla, mikäli lainsäädäntöä mahdollisten jatkoselvitysten myötä katsotaan tarpeelliseksi muuttaa.

Uusien hankkeiden osalta joustokeinona on Vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan mukainen poikkeusmenettely, joka on keskiössä VesiPOKE-raportissa. Aikaisemmin luvan saaneiden hankkeiden, joita käsitellään LupaMuutos-raportissa, osalta joustokeinona on Vesipuitedirektiivin 4(3) artiklan mukainen vesimuodostuman voimakkaasti muutetuksi nimeäminen ja direktiivin 4(5) artiklan mukainen vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettaminen. Suomessa 4(5) artiklaa ei vielä ole sovellettu, mutta voimakkaasti muutetuiksi on nimetty merkittävä määrä vesimuodostumia. 4(5) artiklan mukaista menettelyä tullaan kuitenkin käyttämään Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa seuraavan kauden hoitosuunnitelmissa siitä syystä, että direktiivin mukaisiin tilatavoitteisiin ei muuten tulla pääsemään läheskään kaikissa unionin vesimuodostumissa. On Vesipuitedirektiivin ja Suomen lainsäädännön kokonaisuuden toiminnan kannalta olennaisen tärkeää, että mikäli lainmuutoksia tehdään, sidotaan tässä kappaleessa tarkoitettujen joustokeinojen käyttö lupaprosesseihin esim. liitteessä 2 esitetyn mukaisesti, jotta teollisen toiminnan luvittamisen ja jatkamisen edellytyksiä ei tarpeettomasti heikennetä nykyisestä.

Weser-tapaus yhdistettynä usein vajavaisin tiedoin tehtyjen vesimuodostumien luokitusten kanssa on KEJO:n käsityksen mukaan aiheuttanut laajamittaisia haasteita koko Euroopassa. Onkin Vesipuitedirektiivin ja Suomen luvitusjärjestelmän kannalta ratkaisevan tärkeää huomioida direktiivin mahdollistamat joustot täysimääräisesti ja velvoittavina rajoittumatta pelkkään 4(7) artiklan mukaiseen poikkeamismenettelyyn, mikäli lakia päädytään Suomessa mahdollisten jatkoselvitysten jälkeen muuttamaan. VesiPOKE-hanke on keskittynyt uusien hankkeiden luvittamiseen ja edellä mainitulla tavalla Vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan mukaiseen poikkeamismenettelyyn. VesiPOKE-raportissa sivutaan kuitenkin lyhyesti myös muita Vesipuitedirektiivin mukaisia joustokeinoja, eli voimakkaasti muutetuksi nimeämistä, määräaikojen pidentämistä ja vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamista.[10] Näiden käsittelyä ei kuitenkaan

[8] VesiPOKE-raportti, s. 70.

[9] LupaMuutos-raportti, s. 43.

[10] Esim. vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden osalta todetaan raportin sivulla 68 seuraavaa:

raportissa ole kytketty ehdotettuihin sääntelyn muutoksiin. Esim. vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamisesta todetaan raportissa, että *"Ympäristötavoitteiden lieventämisen sääntelyyn ei ole näköpiirissä kehittämistarpeita"*.[11]

Toimivan lähtökohdan ja esimerkin Vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen käyttöönottoa koskevalle sääntelylle tarjoaisi Ruotsissa tehty lainsäädännön muutos. Ruotsi on 1.1.2019 voimaan astuneella laajalla lainsäädäntömuutoksella päättänyt ottaa täysimääräisesti ja velvoittavana käyttöön Vesipuitedirektiivin mahdollistamat poikkeamismahdollisuudet ja joustot. Tämä on toteutettu sisällyttämällä Vesipuitedirektiivin 4 artiklan kohdat 3, 4, 5 ja 7 miljöbalkeniin (1998:808) ja vattenförvaltningsförordningiin (2004:660). Lisäksi ko. säädöksiin on sisällytetty säännös, jonka perusteella vesimuodostuman tilaluokitus voidaan haastaa lupaprosessin yhteydessä. Keskeisenä erona Suomen ja Ruotsin järjestelmien välillä on, että Suomessa vesimuodostuman luokitus on oikeuskysymys, johon voidaan hakea muutosta. Ruotsissa taas luokittaminen on norminantoa ilman muutoksenhakuoikeutta. Ruotsissa tehdyt ratkaisut tarjoavat kuitenkin toimivan mallin sille, miten asiasta tulisi Suomessa säätää, mikäli lakia päädytään mahdollisten jatkoselvitysten jälkeen muuttamaan. Lupaprosessissa tulisi siis muutoksen jälkeen aina ja soveltuvin osin arvioida seuraavat asiat esim. liitteessä 2 esitetyn mallin mukaisesti:

- Perustuuko vesimuodostuman tilan luokittelu luotettaviin tietoihin ja analyysiin. Lupaviranomaisella on yleensä käytettävissään huomattavasti monipuolisemmat tiedot vesitaloushankkeesta kuin vesienhoitosuunnitelman laativalla viranomaisella, ja lupaprosessissa voidaan myös esittää tarkkaa ja ajantasaista tietoa vesimuodostuman tilasta. Tilaluokitus tulee aina voida haastaa lupaprosessin yhteydessä ja mahdollinen puutteellisin tiedoin tai analyysein tehty luokitus tulee tarkistaa ja lupa myöntää ajantasaiseksi ja oikeaksi katsotun luokituksen mukaisista lähtökohdista. Tämä on erityisen tärkeää voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien osalta, koska niiden luokitus on toistaiseksi perustunut eri toimenpideyhdistelmien mahdollisten vaikutusten hyvin karkeaan suuruusluokka-arvioon. Tilaluokituksen haastamisen mahdollisuus on ylläesitetyllä tavalla tunnistettu Raporteissa, mutta huomioiden Vesipuitedirektiivin muodostama kokonaisuus, pitää KEJO tärkeänä säätää asiasta velvoittavassa muodossa;
- Onko luokittamisessa huomioitu täysimääräisesti Vesipuitedirektiivin 4(3) artiklan mukainen mahdollisuus nimetä vesimuodostuma keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, ja onko

---

"Ympäristötavoitteiden lieventämisen soveltamista ja ohjeistamista nykyistä tarkemmin on syytä harkita. Tämä koskee varsinkin sellaisia moniongelmaisia vesimuodostumia, joissa ympäristötavoitteiden saavuttaminen on epätodennäköistä edes vuoteen 2021 tai 2027 pidennetyn määräajan puitteissa. Tällaisista vesimuodostumista ja niille asetettavista tavoitteista tarvitaan erillinen selvitys."

Määräaikojen pidentämisen osalta raportissa todetaan esim. sivulla 68 seuraavaa:

"Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen kannalta vaikuttaa jo nyt selvältä, että kaikkien vesimuodostumien kohdalla hyvää tilaa ei pystytä saavuttamaan vuoteen 2027 mennessä."

[11] VesiPOKE-raportti, s. 37.

voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien tilatavoitetta asetettaessa huomioitu Vesipuitedirektiivin 4(3) artiklan määräykset siten, ettei tilatavoitetta saa asettaa niin, että sen saavuttamisesta aiheutuisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia vesimuodostuman tärkeille toiminnoille, kuten vesivoiman tuotannolle;

- Täyttyvätkö edellytykset määräaikojen pidentämiselle Vesipuitedirektiivin 4(4) artiklan mukaisesti;
- Täyttyvätkö edellytykset vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamiseksi Vesipuitedirektiivin 4(5) artiklan mukaisesti;
- Täyttyvätkö uuden hankkeen kohdalla Vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan mukaiset edellytykset ympäristötavoitteesta poikkeamiseen; sekä
- Vesienhoitolain tarkistamista tulisi harkita liitteen 2 mukaisesti siten, että Vesipuitedirektiivin edellä mainittujen joustojen käyttöä tulisi aina arvioida vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa.

KEJO toteaa, että Raporteissa esitettyjä selvityksiä tulisi vielä ylläesitetyin osin laajentaa. Yllä kuvatun kaltaiselle sääntelylle ei ole EU-oikeudellista estettä. VesiPOKE-hankkeessa on päädytty siihen, että Vesipuitedirektiivin 4(7) artiklaa vastaava säännös voidaan sisällyttää luvitusta koskevaksi normiksi Vesilakiin, ja Ruotsin esimerkki osoittaa, että näin voidaan toimia myös muiden Vesipuitedirektiivin joustoja koskevien artikloiden osalta. Näin myös tulee tehdä, mikäli lainsäädäntöä jatkoselvityksissä katsotaan tarpeelliseksi muuttaa.

1.4 Yhteenveto

Vesipuitedirektiivi on monitahoinen kokonaisuus. KEJO:n näkemyksen mukaan Raporteissa ei ole otettu riittävästi huomioon tässä luvussa esiintuotuja seikkoja. Vesipuitedirektiivin implementointia koskevaa merkittävää ja alkuperäisen lainsäätäjän tarkoituksen kanssa selkeästi ristiriidassa olevaa muutosta Suomen vesilainsäädännössä ei voida perustella Raporteissa esitettynä teknisenä, "EU-oikeuden vaatimana" muutoksena. Kyse on huomattavasti laajemmasta asiasta. Vesilainsäädännön muuttamistarve otetaan raporteissa annettuna kiinnittämättä riittävää huomioita siihen, mitä Suomen lainsäädäntö ja Vesipuitedirektiivi jo nykyisin mahdollistavat. Tämä on johtanut toisaalta liian pitkälle vieviin johtopäätöksiin, ja toisaalta liian suppeisiin ja näkökulmaltaan yksipuolisiin esityksiin lainsäädännön muuttamiseksi. KEJO on katsonut tarpeelliseksi tuoda tämän näkökulman esiin heti lausuntonsa aluksi, koska nämä puutteet heijastuvat siihen, mitä KEJO kommenteissaan Raporttien johdosta jäljempänä tässä lausunnossa esittää. KEJO lausuu ympäristöministeriölle nämä tulkintansa seuraavassa tämän lausunnon pääluvuissa 2 ja 3.

2 VesiPOKE-hanke

2.1 Johdanto

VesiPOKE-raportin tarkoituksena on ollut *esittää kehittämisehdotuksia vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen sääntelyyn Suomessa*[12].

[12] VesiPOKE-raportti, s. 2.

VesiPOKE-raportissa onkin esitetty vaihtoehtoja Suomen kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi. KEJO käsittelee VesiPOKE-raporttia lausuntonsa tässä luvussa seuraavan jaottelun ja otsikoinnin mukaisesti:

- Tilatavoitteen sitovuuden korostaminen ja poikkeamismenettelyn toteuttaminen (kappale 2.2);
- Vesienhoitolain 23 §:n muutostarve (kappale 2.3); sekä
- Yhteenveto (kappale 2.4).

Vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen puutteellista käsittelyä KEJO on käsitellyt jo luvussa 1.3, johon yhtiö kaikilta osin viittaa, eikä lausu asiasta tässä yhteydessä enempää. KEJO korostaa kuitenkin, että Vesipuitedirektiivin 4(3), 4(4) ja 4(5) artiklojen mahdollistamien joustojen velvoittavuudesta säätäminen sekä vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa että luvituksessa on keskeinen osa mahdollista tulevaa lainsäädäntömuutosta ja näiden kysymysten puutteellinen käsittely on yksi Raporttien merkittävimmistä puutteista.

2.2 Tilatavoitteen sitovuuden korostaminen ja poikkeamismenettelyn toteuttaminen

Weser-tapaus korostaa poikkeamisen merkitystä. Voidaankin katsoa, että Vesilaissa ja Vesienhoitolaissa on tällä hetkellä puute, koska ne eivät sisällä selkeitä menettelysäännöksiä, joiden nojalla voitaisiin hankekohtaisesti poiketa vesienhoidon ympäristötavoitteista kesken suunnitelmakauden. KEJO toteaa, että oikeustilan voitaneen katsoa tältä osin olevan tosiasiallisesti muuttunut jo nyt Weser-tapauksen myötä. KEJO toteaa kuitenkin, että poikkeamismenettelystä säätäminen olisi oikeusvarmuuden kannalta perusteltua.

VesiPOKE-raportissa esitetään useita eri sääntelyvaihtoehtoja. Raportissa esitettyjen menettelysäännösten osalta KEJO pitää ehdottomasti parhaana vaihtoehtoa B2, eli lupaviranomaisen myöntämää poikkeusta.[13] Lupaviranomainen olisi luontevin taho tekemään poikkeusharkinnan ja lupaviranomaisella olisi parhaat edellytykset arvioida, täyttyvätkö poikkeuksen myöntämisen edellytykset kulloinkin kyseessä olevan hankkeen kohdalla. KEJO toteaa, että sen näkemyksen mukaan luontevimpana lakiteknisenä valintana olisi, mikäli tällainen pykälä säädetään, säätää asiasta erillisessä lainkohdassa. Vesienhoidon ympäristötavoitteen sitovuus istuu huonosti Vesilain pitkän tradition mukaisiin intressivertailusäännöksiin, eikä tätä voida pitää myöskään perinteisessä mielessä luonteeltaan ehdottomana luvanmyöntämisesteenä, jonka soveltamiskynnys on ollut erittäin korkea. Vesitaloushankkeen lupahakemus on hylätty ainoastaan kerran ehdottoman luvanmyöntämisesteen perusteella (KHO 2002:86). Koska lupaharkinta ei siis tältä osin perustu vesilain tradition mukaiseen intressivertailuun, eikä ehdottomaan luvanmyöntämisesteeseen, tulisi asiasta säätää uudessa erillisessä säännöksessä. KEJO toteaa edelleen, että samassa säännöksessä tulisi kuitenkin säätää laajasti Vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen huomioimisesta lupaprosessissa luvussa 1.3 esitetyn mukaisesti.

---

[13] VesiPOKE-hankkeen raportissa hahmoteltu säännös kuuluu seuraavasti:

"Lupaviranomainen voi lupa-asian yhteydessä myöntää poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista, jos saman lain 23 §:ssä tarkoitetut poikkeamisen edellytykset täyttyvät. [Ennen päätöksen tekemistä lupaviranomaisen on pyydettävä asiasta vesienhoitoviranomaisen / valtioneuvoston lausunto.]"

2.3 Vesienhoitolain 23 §:n muutostarve

Yllä esitetyn lisäksi KEJO pitää tärkeänä, että Vesienhoitolain sanamuodot muutettaisiin vastaamaan Vesipuitedirektiivin 4(7) artiklaa. Vesipuitedirektiivin vaatimuksia on Vesienhoitolaissa muutettu siten, että Vesienhoitolain 23 § sisältää kvalifioinnin *"merkittävä"*. Lisäksi Vesienhoitolain 23 §:ssä on Vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan mukaiset vaihtoehtoiset edellytykset erittäin tärkeästä yleisestä edusta *tai* merkittävästä kestävän kehityksen, ihmisten terveyden tai ihmisten turvallisuuden edistämisestä säädetty molemmat pakollisiksi poikkeamisen edellytyksiksi. KEJO:n näkemyksen mukaan Vesienhoitolain 23 §:ä tulisikin muuttaa liitteessä 2 esitetyn mukaisesti.

2.4 Johtopäätös

KEJO on tiiviisti esittänyt edellä kommenttinsa VesiPOKE-raportista. Lienee varsin kiistatonta, että Weser-tapaus on jo muuttanut oikeustilaa Suomessa. KEJO:n tekemä keskeinen johtopäätös VesiPOKE-raportista on se, että Vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen käyttöönottoa ja lupaprosessin yhteydessä tulee järjestelmän toiminnan kokonaisuuden näkökulmasta selvittää huomattavasti laajemmin uusien hankkeiden luvittamista koskevan poikkeamismenettelyn lisäksi. Samassa yhteydessä tulisi harkita ja selvittää tilaluokituksen haastamisen käyttöönottoa lupaharkinnassa velvoittavana normina. Raportissa esitettyjen menettelysäännösten osalta KEJO pitää ehdottomasti parhaana vaihtoehtoa B2 eli lupaviranomaisen myöntämää poikkeusta. Edelleen tulisi Vesienhoitolain 23 § muuttaa sanamuodoiltaan Vesipuitedirektiivin 4(7) artiklaa vastaavaksi.

3 LupaMuutos-hanke

3.1 Johdanto ja yleiskommentit

LupaMuutos-hankkeen tehtävänä oli *"tuottaa tietoa EU-oikeuden vaatimuksista ja Suomen oikeusjärjestelmän reunaehdoista lupien muuttamiseen siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa"*[14]. LupaMuutos-raportin johtopäätöksissä todetaan seuraavaa (korostukset lisätty):

> *Vesipuitedirektiivin valossa Suomen lainsäädäntöä ympäristöllisten lupien muuttamisesta tulisi tarkistaa. Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteita ei mainita vesitalous- tai ympäristölupien muuttamisen perusteena, vesilain mukaisilla luvilla on vahva pysyvyyssuoja eikä ympäristöllisten lupien muuttamisen menettelyä ole sovitettu yhteen vesienhoidon suunnittelun kanssa. Vesienhoitoasetuksessa edellytetään nykyisin, että toimenpideohjelmassa tulee tarkastella ennakkovalvontatoimenpiteitä ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle, mutta tämän lisäksi lupalainsäädän-*

[14] LupaMuutos-raportti, s. 1.

> *nön tulee mahdollistaa lupien muuttaminen. EU-oikeus jättää Suomelle harkintavaltaa siihen, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään.*[15]

KEJO:n käsityksen mukaan kyseinen johtopäätös on liian yksipuolinen. Raportissa ei pohdita riittävästi sitä, mitä Vesipuitedirektiivi ja Suomen lainsäädäntö nykyisellään *mahdollistavat*. Raportin tarkastelukulma on liian kapea huolimatta siitä, että sen johdanto-osassa todetaan seuraavaa (korostus lisätty):

> *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.*[16]

Yllä esitetyn mukaisesti on totta, että EU-oikeus jättää Suomelle harkintavaltaa siinä, miten *mahdolliset* lainsäädännön tarkistukset tehdään *vai tehdäänkö niitä lainkaan,* mutta EU-oikeus jättää jäsenvaltiolle runsaasti liikkumavaraa myös siinä, miten Vesipuitedirektiivin velvoitteita toteutetaan. Tämä näkökulma on LupaMuutos-raportissa jäänyt aivan liian vähälle huomiolle. Erityisesti vesivoimatoimialan kannalta keskeinen puute raportissa on mm. se, että voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien käsite kyllä tunnistetaan LupaMuutos-raportissa, mutta asian erittäin suurelle merkitykselle annetaan liian vähän painoarvoa.

LupaMuutos-raportissa on myös ylitetty hankkeen toimeksianto ehdottamalla erittäin laajaa ja radikaalia lainsäädännön muutosta, jossa ei olisi enää kyse pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttamisesta. Tämä on jopa suoraan todettu raportissa.[17] Raportissa käytännössä ohitetaan luvussa 1.3 käsitelty Vesipuitedirektiivin mukaisten joustojen käyttöönotto sen keskeisestä merkityksestä huolimatta. Asia sivuutetaan raportissa lyhyellä maininnalla.[18] Asia tulee huomioida huomattavasti laajemmin mahdollisessa

---

[15] LupaMuutos-raportti, s. 53.

[16] Raportin sivu 2.

[17] Raportissa todetaan tältä osin seuraavaa sivulla 42:

"Vesilain selvyyttä 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 muuttamisen rajoitteita yleisesti. Tämänkaltaisen kokonaisratkaisun vaikutuksia on tarpeen arvioida mahdollisessa tulevassa säädösvalmistelussa tarkemmin."

[18] Raportissa todetaan tältä osin seuraavaa sivulla 43-44:

"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."

jatkovalmistelussa ja siten, että lähtökohdaksi otetaan se, että asian käsittelee lupaviranomainen.[19]

KEJO lausuu tässä luvussa yksityiskohtaiset kommenttinsa LupaMuutos-raportista alla olevan jaottelun mukaisesti:

- Suomen nykytila (kappale 3.2);
- EU-oikeus (kappale 3.3);
- Perustuslailliset reunaehdot lupien muuttamiselle (kappale 3.4); sekä
- Lainsäädäntövaihtoehdot (kappale 3.5).

Vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen puutteellista käsittelyä KEJO on käsitellyt jo luvussa 1.3, johon yhtiö kaikilta osin viittaa, eikä lausu asiasta tässä yhteydessä enempää. Kuten edellä luvussa 2.1 KEJO korostaa kuitenkin, että Vesipuitedirektiivin 4(3), 4(4) ja 4(5) artiklojen mahdollistamien joustojen velvoittavuudesta säätäminen sekä vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa että luvituksessa on keskeinen osa mahdollista tulevaa lainsäädäntömuutosta ja näiden kysymysten ainoastaan pintapuolinen käsittely on yksi Raporttien merkittävimmistä puutteista.

3.2 Suomen nykytila

KEJO toteaa, että Suomen nykytilaa käsittelevä LupaMuutos-raportin luku 2. on pääosin kuvaileva. KEJO toteaa kuitenkin selkeänä puutteena luvussa olevan sen, että raportin sivulla 6, jossa kuvataan vesivoimaa, huomio on mm. pienten vesivoimalaitosten ja vaellusesteiden suuressa määrässä.[20] Säätövoima mainitaan, mutta sen merkitystä ei raportissa käsitellä. Asia on erittäin oleellista huomioida mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Yksityiskohtaisena kommenttina KEJO toteaa, että Vesilain 3 luvun 21 §:stä esitetään raportissa jopa tarkoitushakuinen tulkinta, jonka mukaan *"myös vesienhoidon ympäristötavoitteisiin liittyvät tarpeet voivat täyttää VL 3:21:ssä tarkoitetun olosuhteiden muutoksen kriteerin."*[21] Kyseistä tulkintaa ei ole vahvistettu oikeuskäytännössä, eikä sille ole raportissa esitetty päteviä perusteluja. Näin ollen kyseistä tulkintaa ei tule käyttää jatkovalmistelun tukena.

LupaMuutos-raportissa todetaan, että *"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)"*.[22] Tältä osin KEJO toteaa, että o-velvoitteiden avaamismah-

---

[19] KEJO:n käsityksen mukaan Vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan mukaisen poikkeamisen osalta jo tähän mennessä unionissa vallinnut yleinen käytäntö ollut se, että poikkeuksen myöntämisen jälkeen kyseessä oleva vesimuodostuma on seuraavassa hoitosuunnitelmassa nimetty voimakkaasti muutetuksi.

[20] LupaMuutos-raportissa todetaan tältä sivulla 6 mm. seuraavaa:

Vesivoimalaitoksia Suomessa on kaikkiaan 221. Niiden yhteenlaskettu teho on noin 3100 MW, ja säätövoimaa tuottamaan kykenevien laitosten teho noin 2100 MW. 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. Yli puolet Suomen vesivoimalaitoksista on teholtaan alle 2 MW. Vesivoiman osuus Suomen sähköntuotannosta on vuodesta 2000 lähtien ollut 12–25 %:n välillä, 1960-luvun lopulla se oli lähes 70 %.

[21] LupaMuutos-raportti, s. 8.

[22] LupaMuutos-raportti, s. 9.

dollisuuden puuttuminen Suomen lainsäädännössä viitatun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun johdosta, saattaa olla ongelmallista Vesipuitedirektiivin kannalta. Direktiivissä ei tehdä eroa sen välille, onko kyseessä lupa, jossa on kalataloudellinen velvoite ja toisaalta sellaiseen, jossa tällaista velvoitetta ei ole. KEJO esittää, että mikäli lakia tältä osin muutetaan mahdollisen jatkovalmistelun perusteella, tapahtuisi tämä liitteessä 2 esitetyn mukaisesti.

3.3 EU-oikeus

3.3.1 Johdanto

LupaMuutos-raportin luvussa 3 arvioidaan EU-oikeuden vaatimuksia ja esitetään mm. seuraavaa (korostukset lisätty):

> *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 pysyvyyssuoja, 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.*[23]

KEJO esittää yksityiskohtaiset huomionsa LupaMuutos-raportin luvusta 3 seuraavassa esitetyn jaottelun mukaisesti:

- Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman käsite ja sen merkitys (kappale 3.3.2);
- Komission palautteesta (kappale 3.3.3);
- Omaisuudensuoja EU-oikeudessa, aiheuttamisperiaate ja tehokkuusperiaate (kappale 3.3.4); sekä
- Yhteenveto (kappale 3.3.5).

3.3.2 Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman käsite ja sen merkitys

LupaMuutos-raportissa käsitellään voimakkaasti muutetun vesimuodostuman käsitettä, mutta tälle ei anneta riittävästi painoarvoa ja käsittely on osittain puutteellista. Tällä on kuitenkin ratkaisevan tärkeä merkitys asiassa, koska voimakkaasti muutetuksi nimeäminen on vesivoiman tuotannon kannalta keskeinen direktiivin mahdollistama joustokeino. Suomessa tätä mahdollisuutta on myös laajasti käytetty nimeämällä merkittävä määrä mm. vesivoimantuotantoon val-

[23] LupaMuutos-raportti, s. 19.

jastettuja vesistöjä voimakkaasti muutetuiksi. Voimakkaasti muutettu vesimuodostuma on oikeudellisesta ja tosiasiallisesta näkökulmasta täysin eri asia kuin luonnonvesistö.

Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman *vertailutila* on paras ekologinen potentiaali. Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman *tilatavoite*, eli hyvä ekologinen potentiaali, määritetään *vertailutilasta* käsin. Vesipuitedirektiivin perusteella parhaan ekologisen potentiaalin eli *vertailutilan* mukaiset biologisten laatutekijöiden arvot määritetään sellaisten hypoteettisten hydrologis-morfologisten toimenpiteiden laskennallisten vaikutusten perusteella, jotka yhdessäkään eivät aiheuta merkittävää haittaa vesimuodostuman tärkeälle käytölle, kuten vesivoiman tuotannolle.[24] *Tavoitetila*, eli hyvä ekologinen potentiaali edellyttää biologisten laatutekijöiden arvoja, jotka ovat hieman *vertailutilan* alapuolella (slight changes).

Vesipuitedirektiivin liitteessä V on paras mahdollinen ekologinen potentiaali (eli *vertailutila*) hydrologis-morfologisten laatutekijöiden osalta määritelty seuraavasti (korostukset lisätty):

> *Hydrologis-morfologisissa olosuhteissa on havaittavissa ainoastaan niitä pintavesimuodostumaan kohdistuvia vaikutuksia, jotka ovat seurausta veden keinotekoisesti tai voimakkaasti muutetuista ominaispiirteistä sen jälkeen, kun kaikki toteutettavissa olevat lieventävät toimenpiteet on toteutettu, jotta varmistetaan pääseminen mahdollisimman lähelle parasta toteutettavissa olevaa ekologista jatkumoa, erityisesti eläimistön vaelluksen ja sopivien kutemis- ja lisääntymisalueiden kannalta.*[25]

Ylläolevaa määritelmää käytetään, siis valittaessa hypoteettisia toimenpiteitä, jotka otetaan mukaan laskettaessa biologisten laatutekijöiden arvoja *vertailutilassa*. Kuten yllä on todettu, ovat nämä toimenpiteet alisteisia Vesipuitedirektiivin 4.3 artiklan vaatimukselle siitä, ettei vesimuodostuman tärkeälle käytölle saa aiheutua merkittävää haittaa, eikä Vesipuitedirektiivi tästä syystä aseta yleisiä minimikriteerejä voimakkaasti muutetuille vesimuodostumille. *Tilatavoitteeseen* pääseminen ei siis tarkoita, että voimakkaasti muutetuissa vesistöissä tulee aina saada aikaan ns. jokijatkumo. Arvioitaessa sitä, onko voimakkaasti muutettu vesimuodostuma *tilatavoitteessaan*, vaatimuksena on, että vallitsevat hydrologis-morfologiset olot eivät *kyseisessä tapauksessa* haittaa biologisten laatutekijöiden arvojen saavuttamista. Voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskevassa VPD:n yhteistä toimeenpanostrategiaa koskevassa ohjeessa todetaan asiasta seuraavaa (korostukset lisätty):

> *The hydromorphological conditions at GEP must be such as to support the achievement of the GEP biological values (Example in the toolbox). This will require the identification of the hydromorphological conditions necessary to support the achievement of the GEP values for the biological quality elements,*

[24] Vesipuitedirektiivin 4.3 artikla ja liite V.

[25] Vesipuitedirektiivin liite V, kohta 1.2.5.

and in particular the achievement of the values for those biological quality elements that are sensitive to hydromorphological alterations. [26]

Ekologinen jatkumo käsitteenä linkittyy siis parhaaseen mahdolliseen potentiaaliin, eli voimakkaasti muutetun vesimuodostuman *vertailutilaan. Tilatavoitteen* saavuttamisen kannalta ratkaisevia ovat biologiset laatutekijät, jotka ovat ns. luokittavia. Hydrologis-morfologiset laatutekijät ovat näitä tukevia.[27] Mikäli biologisten laatutekijöiden hyvän ekologisen potentiaalin mukaiset arvot saavutetaan, ei hydrologis-morfologisilla laatutekijöillä ole näin ollen itsenäistä merkitystä luokituksen kannalta.[28] Biologisten laatutekijöiden tavoitearvojen osalta on erittäin tärkeää huomata, että näiltä ei voimakkaasti muutetussa vesimuodostumassa vaadita samaa tasoa kuin luonnonvesistöissä. *Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman biologisten laatutekijöiden tavoitearvot hyvässä potentiaalissa, eli tavoitetilassa ovat joko tyydyttävässä tai välttävässä tilassa luonnonvesistön arvojen perusteella (ks. kuva 1).*[29]

---

[26] Ks. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance document n.o 4 Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies, s. 61, jolla todetaan seuraavaa:

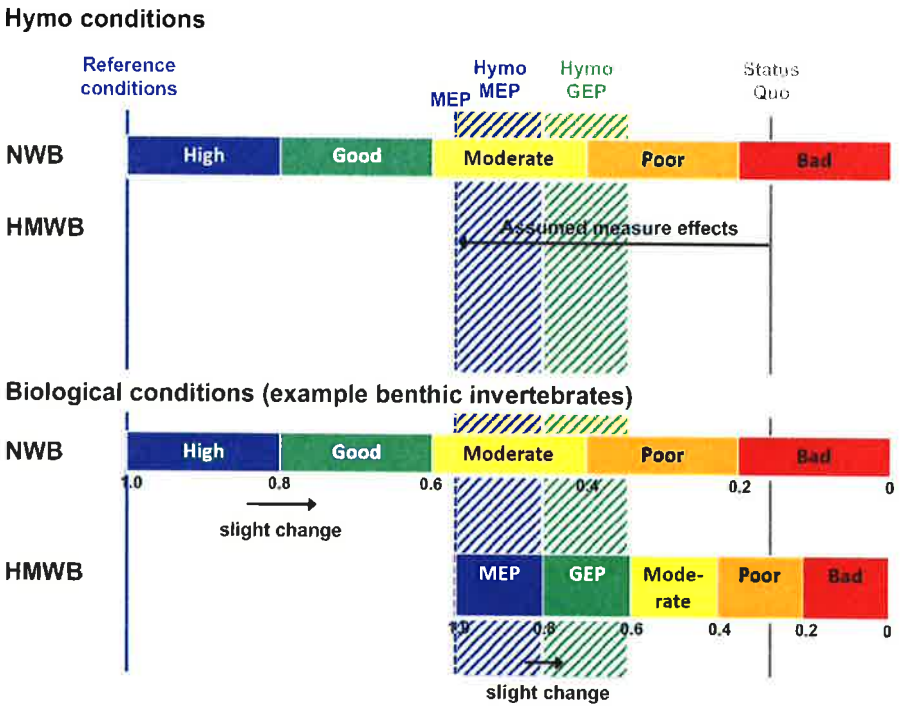
"The hydromorphological conditions at GEP must be such as to support the achievement of the GEP biological values (Example in the toolbox).This will require the identification of the hydromorphological conditions necessary to support the achievement of the GEP values for the biological quality elements, and in particular the achievement of the values for those biological quality elements that are sensitive to hydromorphological alterations."

[27] Vesipuitedirektiivin liite V.

[28] Ks. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance document n.o 13 Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential, s. 3, jolla todetaan seuraavaa:

"The values of the hydromorphological quality elements must be taken into account when assigning water bodies to the high ecological status class and the maximum ecological potential class (i.e. when downgrading from high ecological status or maximum ecological potential to good ecological status/potential). For the other status/potential classes, the hydromorphological elements are required to have "conditions consistent with the achievement of the values specified [in Tables 1.2.1 - 1.2.5] for the biological quality elements." Therefore, the assignment of water bodies to the good, moderate, poor or bad ecological status/ecological potential classes may be made on the basis of the monitoring results for the biological quality elements and also, in the case of the good ecological status/potential the physico-chemical quality elements (see paragraph 2.6 below). This is because if the biological quality element values relevant to good, moderate, poor or bad status/potential are achieved, then by definition the condition of the hydromorphological quality elements must be consistent with that achievement and would not affect the classification of ecological status/potential."

[29] Ks. Illustrative examples on the steps for defining ecological potential (PowerPoint-esitys), erityisesti sivu 21. Dokumentti on osa Ecostat-työryhmän 7-8-5.2019 pidetyn kokouksen aineistoa ja on saatavilla osoitteessa https://circabc.europa.eu/sd/a/2d3ee606-c435-4cd8-bab9-f35426186074/2c%20-%20GEP_illustrative_examples_20190507.pdf.



Kuva 1: Esimerkki voimakkaasti muutetun vesimuodostuman biologisten laatutekijöiden tavoitearvoista suhteessa luonnontilaiseen vesimuodostumaan. Lähde mainittu alaviitteessä 29.

Parhaan mahdollisen ekologisen potentiaalin osalta Vesipuitedirektiivin liite V edellyttää, että kyseeseen tulevien biologisten laatutekijöiden arvot vastaavat mahdollisimman hyvin *lähinnä vastaavan* pintavesimuodostumatyypin arvoja, *ottaen huomioon* vesimuodostuman keinotekoisista tai *voimakkaasti muutetuista ominaispiirteistä johtuvat fyysiset olosuhteet*. Vertailua ei siis tehdä luonnontilaiseen rakentamattomaan vesistöön, eikä vesimuodostuman tärkeälle käytölle saa aiheutua merkittävää haittaa. Vertailutilan määrittäminen tapahtuu hydrologis-morfologisisia olosuhteita parantavista toimenpiteistä käsin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mikäli hydrologis-morfologisia toimenpiteitä ei enää olisi tehtävissä tavalla, joka ei samalla tarkoittaisi merkittävän haitan aiheutumista vesimuodostuman tärkeälle käyttömuodolle, kuten vesivoiman tuotannolle, on vesimuodostuma parhaassa mahdollisessa ekologisessa potentiaalissa, ja tässä tilassa vallitsevien biologisten laatutekijöiden tila (esim. kalalajien lukumäärä) on se, mihin hyvää ekologista potentiaalia eli tavoitetilaa verrataan. Vertailua ei siis tehdä luonnontilaiseen vesistöön tai voimakkaasti muutettuun vesimuodostumaan, jossa kaikki mahdolliset toimenpiteet ekologisen jatkumon aikaansaamiseksi *on tehty*, vaan tilanteeseen, jossa ekologisen jatkumon aikaansaamiseksi *olisi tehty* toimenpiteet, jotka eivät aiheuta merkittävää haittaa vesimuodostuman tärkeälle käyttömuodolle. Näin menetellen määritellään jokaisen voimakkaasti muutetun vesimuodostuman osalta tavoitetilaan luokittamisen kannalta ratkaisevat biologisten laatutekijöiden arvot *kyseisessä tapauksessa*, ja jos nämä biologiset laatutekijät on saavutettu (esim. kalalaji esiintyy istutusten tai ylisiirron takia) hydrologis-morfologisilla ominaisuuksilla ei ole itsenäistä

merkitystä, sillä vesimuodostuma on jo tavoitetilassa Vesipuitedirektiivin liitteen V edellytyksen *"Vallitsevat olot eivät haittaa edellä yksilöityjen biologisten laatutekijöiden arvojen saavuttamista"* täyttyessä.[30]

Vesipuitedirektiivi myös jättää jäsenvaltioille huomattavan harkintamarginaalin direktiivin toimeenpanoa koskevissa ratkaisuissa. Vesipuitedirektiivin toimeenpano tapahtuu luonnollisesti jäsenvaltioissa ja direktiivi mahdollistaa jäsenvaltiokohtaisten erityispiirteiden huomioimisen. KEJO toteaa, että:

- *Jäsenvaltioiden* on määritettävä kansallisella alueellaan olevat erilliset vesistöalueet ja muodostettava niistä Vesipuitedirektiivin soveltamiseksi erillisiä vesipiirejä;[31]
- *Jäsenvaltiot* määrittelevät pintavesimuodostumien sijainnin ja rajat ja tekevät näiden muodostumien ominaispiirteiden tarkastelun;[32] sekä
- Vesipuitedirektiivissä tarkoitetaan voimakkaasti muutetulla vesimuodostumalla pintavesimuodostumaa, jota ihmisen toiminta on merkittävästi muuttanut fyysisesti kuten *jäsenvaltio* on määritellyt direktiivin liitteen II vaatimusten mukaisesti.[33]

Vesipuitedirektiivi jättää siis jäsenvaltioille paljon harkintamarginaalia myös ja erityisesti voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien osalta, huolimatta siitä, että direktiivin soveltamisesta on julkaistu laajasti ohjeistusta sekä EU:n tasolla, erityisesti ns. yhdennetyn toimeenpanostrategian (CIS) puitteissa, että Suomessa. Direktiivin käytännönläheisellä soveltamisella mahdollistetaan osaltaan se, ettei lakia tarvitse tältä osin muuttaa sen lisäksi, ettei lain muuttamiselle ole aitoa EU-oikeudesta johtuvaa tarvetta.

KEJO toteaa kootusti ja yhteenvetonaan voimakkaasti muutetun vesimuodostuman käsitteen merkityksen osalta, että:

- Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tilatavoitteen määrittäminen lähtee hypoteettisista toimenpiteistä. Kun kyse on voimakkaasti muutetusta vesimuodostumasta, tulee toimenpiteitä harkittaessa huolehtia siitä, että *vesistön fyysisiä ominaisuuksia parantavat toimenpiteet, joilla määritetään vertailuolot eli biologisten laatutekijöiden arvot parhaassa ekologisessa potentiaalissa, eivät saa aiheuttaa merkittävää*

---

[30] Ks. asiasta yksityiskohtaisesti Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance document n.o 4 Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies, s. 53-56. S. 55 esimerkissä todetaan seuraavaa:

"Substep 10.2:

It is clear that the hydromorphological elements required for MEP do not reflect the historical situation (estuary) but should reflect the theoretical improvements which could be undertaken by hydromorphological mitigation measures (which have no significant adverse effect upon the use (flood protection)). The closest comparable lake type should be used to choose the values for those elements as far as possible (see Section 7.2.2)."

"Substep 10.4:

The MEP biological conditions are those values found under the given circumstances of step 10.2 and 10.3 (see Section 7.2.4). "

[31] Vesipuitedirektiivin 3(1) artikla.

[32] Vesipuitedirektiivin liite II kohta 1.1.

[33] Vesipuitedirektiivin 2(9) artikla.

haittaa vesimuodostuman tärkeälle käyttömuodolle kyseisessä vesimuodostumassa;

- Tilatavoitteen saavuttamiseen voidaan pyrkiä joustavasti eri keinoin, istutukset mukaan lukien;[34] sekä
- Tilaluokituksen kannalta ratkaisevia ovat biologiset laatutekijät. Biologisten laatutekijöiden tavoitearvojen osalta ei voimakkaasti muutetussa vesimuodostumassa vaadita samaa tasoa kuin luonnonvesistöissä vaan voimakkaasti muutetun vesimuodostuman biologisten laatutekijöiden tavoitearvot hyvässä potentiaalissa, eli tavoitetilassa ovat joko tyydyttävässä tai välttävässä tilassa luonnonvesistön arvojen perusteella. Jo tämä tarkoittaa sitä, ettei esim. kalastolta vaadita luonnontilaa, sen lisäksi, että jokijatkumon aikaansaaminen ei ole voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa pakollinen toimenpide.

3.3.3 Komission palautteesta

LupaMuutos-raportissa todetaan, että *"Komissio on kiinnittänyt huomiota sekä ensimmäisen että toisen vesienhoitosuunnitelmakauden palautteessa siihen, että Suomen vesienhoidon suunnittelujärjestelmään tulisi sisältyä selvät toimenpiteet kaikkien olemassa olevien vesivoimalupien tarkistamiseksi vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi"*.[35] Edelleen raportissa todetaan, että *"Komission mukaan Suomen on kiinnitettävä suunnittelussa erityistä huomiota ympäristövirtaamiin[36], kalateiden toteuttamiseen ja muihin haittojen vähentämistoimiin"*.[37]

Komission palautteessa Suomelle on kyse siitä, että Suomen tulisi käydä vesivoimaluvat läpi hoitosuunnitelmien laatimisen ja toteutuksen yhteydessä. Varsinainen lupien muuttaminen on eri asia. Tämä käy ilmi myös LupaMuutos-raportista, jossa todetaan, että *"Uudelleenarviointi ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita vaatimusta lupamääräysten merkittävästä muuttamisesta"*.[38] Edelleen LupaMuutos-raportissa todetaan tältä osin ja perustellusti, että *"Lupamääräysten muutokset riippuvat vesimuodostuman tilatavoitteesta (esim. hyvä ekologinen potentiaali), nykytilasta sekä käsiteltävän hankkeen vaikutuksesta*

---

[34] Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance document n.o 4 Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies, s. 38, jolla todetaan seuraavaa:

"The first sub-step 7.1 of the designation test 4(3)(a) is to identify the hydromorphological changes which could lead to the achievement of GES. This process is complicated by the fact that water bodies will frequently be impacted by different pressures. Consequently, it will be necessary (but not always possible) to separate:

- measures to change hydromorphology;
- measures to improve the physico-chemical status; and
- direct measures to improve the biological status (such as manipulation of fish population or planting macrophytes)."

[35] LupaMuutos-raportti, s. 17-18.

[36] Ympäristövirtaama on tässä yhteydessä virheellinen termi. Kyseisessä LupaMuutos-raportin kohdassa viitatussa komission raportissa SWD(2019) 46 final käytetään termiä ekologinen virtaama (ecological flow). Käytetyllä terminologialla on tässä yhteydessä merkitystä, koska kuten alaviitteestä 38 käy ilmi, ei ekologisen virtaaman ns. työmääritelmää sovelleta voimakkaasti muutettuihin vesimuodostumiin.

[37] LupaMuutos-raportti, s. 18.

[38] LupaMuutos-raportti, s. 20.

tilatavoitteen saavuttamiseen. Luvan muuttamisen tarpeet on mahdollista arvioida vain tapauskohtaisesti."[39] KEJO korostaa kuitenkin edelleen, että:

- Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tilatavoite on alisteinen vesistön tärkeälle käyttömuodolle, kuten kohdassa 3.3.2 on esitetty. Tärkeälle käyttömuodolle alisteinen on myös voimakkaasti muutetun vesimuodostuman virtaama, eikä vesimuodostuman tärkeälle käytölle saa virtaaman muutoksista näin ollen aiheutua merkittävää haittaa. Ekologisen virtaaman ns. työmääritelmää ei sovelleta voimakkaasti muutettuihin vesimuodostumiin ja näissä vaadittava virtaama on aina alisteinen mm. tekniselle toteutettavuudelle, sekä yhteiskunnallis-taloudellisille vaikutuksille siihen vesistön käyttöön, johon ekologisen virtaamaan käyttöönotto vaikuttaisi;[40] sekä
- Komission vuoden 2019 raportoinnin suosituksissa Suomelle on ekologisen virtaaman osalta kyse siitä, että komissio esittää tällaisen virtaaman määrittelyä koskevan työn jatkamista ja tämän käyttöönottoa kaikilla kahdeksalla vesienhoitoalueella, koska näin ei toistaiseksi ole. Komission raportointi ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vesilakia tulisi tältä osin muuttaa, eikä komissio näin esitä, vaan Vesilain 19 luvun 7 § tarjoaa riittävät mahdollisuudet puuttua tarvittaessa säännöstelyä koskeviin lupamääräyksiin.

KEJO toteaa, että lupien tarkistaminen on viime kädessä kansallinen ratkaisu ja että komissio ei ole edes vaatinut Suomea muuttamaan lakia tältä osin. Komission palautteeseen vetoaminen ei muodosta uskottavaa perustetta LupaMuutos-raportissa esitetyille radikaaleille lainmuutoksille.

3.3.4 Omaisuudensuoja EU-oikeudessa, aiheuttamisperiaate ja tehokkuusperiaate

LupaMuutos-raportissa esitetään seuraavaa:

> *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. Tehokkuusperiaatetta tasapainottaa yleinen suhteellisuusperiaate, jonka mukaisesti EU-oikeudesta johtuva rajoite on suhteutettava siitä koituvaan hyötyyn (SEU 5(4) art.).*[41]

---

[39] LupaMuutos-raportti, s. 20.

[40] Ks. tältä osin Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive. Guidance Document No. 31. Technical Report - 2015 – 086, s. 3, jolla todetaan seuraavaa:

"Where water bodies can be designated as heavily modified water bodies and/or qualify for an exemption, related requirements in terms of flow regime are to be derived taking into account technical feasibility and socio-economic impacts on the use that would be affected by the implementation of ecological flows. The flow to be implemented in these water bodies is not covered by the working definition of ecological flow and it will be referred distinctively. These latter flows are to some extent addressed in the guidance document."

[41] LupaMuutos-raportti, s.14.

Ja edelleen seuraavaa:

> *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.*[42]

KEJO toteaa, että LupaMuutos-raportissa huomioidaan tässä yhteydessä EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate, mutta ei EU-oikeuden mukaista omaisuudensuojaa. Tehokkuusperiaatetta käytetään jossain määrin sille vieraassa yhteydessä. LupaMuutos-raportin laatijoiden näkemyksenä näyttää olevan, että aiheuttamisperiaatteen tulkitseminen tehokkuusperiaatteen (*effet utile*) valossa edellyttäisi mm. kalatalousvelvoitteiden muuttamista vesivoimayhtiöiden omaisuudensuojaa olennaisesti rajoittavalla tavalla tai ainakin mahdollistaisi tämän. Näkemys on pitkälle menevä, eikä sitä voi perustella EU-oikeuden omaisuudensuojaa, aiheuttamisperiaatetta ja tehokkuusperiaatetta koskevalla tulkintakäytännöllä. Omaisuudensuojasta määrätään EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

> *Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.*

Artiklassa on määrätty myös omaisuudensuojan rajoitusedellytyksistä. Tämän lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään yleisesti kaikkien perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä. Perusoikeuksien, mukaan lukien omaisuudensuojan, vähimmäistason on lisäksi vastattava Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetetun suojan tasoa[43]. Omaisuudensuojan soveltamisalan on EU-oikeudessa siten oltava vähintään yhtä laajaa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ("EIS") sellaisena kuin EIS:ta on tulkittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ("EIT").[44]

---

[42] LupaMuutos-raportti, s. 14.

[43] Perusoikeuskirjan 53 (2) artikla.

[44] EU-tuomioistuin on joutunut muuttamaan ratkaisukäytäntöään tilanteessa, jossa on ollut tarpeen saavuttaa sopusointu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Ks. esimerkiksi ratkaisu C-94/00, *Roquette Frères*.

Aiheuttamisperiaate on EU:n primäärioikeutta ja sen säädösperusta on EU:n perussopimuksessa (SEUT 191(2) artikla). EU-oikeuden tehokas toimeenpano ja/tai tehokkuusperiaate (*effet utile*) puolestaan edellyttää, että kansallisten oikeussuojakeinojen ja prosessinormien on tosiasiassa taattava yksilön oikeuksien ja oikeusturvan tehokas toteutuminen. Yksilön oikeussuojan ohella vaatimuksella on yhteys EU-oikeuden tehokkaaseen toteutumiseen. Aiheuttamisperiaatetta ei voi kuitenkaan tulkita tehokkuusperiaatteen valossa siten, että omaisuudensuojaa voitaisiin rajoittaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten vastaisesti. EU:n oikeuskäytännön mukaan omaisuudensuojan rajoitusten on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

EU:n oikeuskäytännössä on esimerkiksi ratkaisussa C-293/97 *Standley* todettu, että omistusoikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita, eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä.[45] Omaisuudensuojan rajoittamisessa on noudatettava mm. *suhteellisuusperiaatetta, jota aiheuttamisperiaate ilmentää.*[46] Vaikka ympäristönsuojelu on sinällään sellainen yleisen edun mukainen tavoite, jonka perusteella omaisuudensuojan tietynasteinen rajoittaminen on oikeuskäytännön mukaan mahdollista,[47] oikeuskäytännössä on rajoituksen suhteellisuusvaatimuksen lisäksi edellytetty, että *rajoituksella ei puututa omistusoikeuden keskeiseen sisältöön.*[48]

Vastaavasti EIT:n oikeuskäytännössä keskeinen linja on, että julkisen sääntelyn ja perusoikeuksien suojan välillä tulee vallita kohtuullinen tasapaino (*fair balance*). Esimerkiksi *Hentrich*-tuomiossa[49] (EIT 1994) todetaan, että yleisen edun ja omistusoikeuden suojan välillä on oltava kohtuullinen tasapaino. *Chassagnou*-tuomiossa[50] (EIT 1999) metsästysoikeuksien pakkosiirtoa tarkoittavia velvoitteita pidettiin suhteettomina omaisuudensuojan rajoituksina.

Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että aiheuttamisperiaate mahdollistaa perusoikeuksien suojan kaventamisen, jos tämä on suhteellisuusperiaatteen mukaista. Oikeuskirjallisuuden mukaan aiheuttamisperiaate on omistusoikeutta ohjaava periaate, jolloin lähtökohtana on, että itse toiminta on sallittua, mutta toiminnanharjoittajalla on oikeudellinen ja taloudellinen vastuu mahdollisista toiminnan seurauksista.[51] Toisaalta aiheuttamisperiaatteen soveltamisalan laventamista pohdittaessa on todettu olevan tarpeen tasapainottavana tekijänä ottaa huomioon omaisuudensuoja.[52]

---

[45] EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-293/97 *Standley* (1999), kohta 54.

[46] EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-293/97 *Standley* (1999), kohdat 52 ja 57. Ks. myös EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-416/10 *Križan ym.* (2013), kohdat 112–116.

[47] EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-416/10 Križan ym. (2013), kohdat 113 ja 114.

[48] Ks. mm. EU:n tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-8/15 P–C-10/15 *P Ledra Advertising Ltd and Others* (2016), kohta 70.

[49] *Hentrich v. France*, 13616/88, 22.9.1994, tuomion kohta 49.

[50] *Chassagnou and others v. France*, 25088/94, 28331/95, 28443/95, 29.4.1999, tuomion kohta 85.

[51] Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus, 1999, s. 518 alkaen.

[52] Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat 2001 s. 265 alkaen.

EU-oikeuden tehokkuusperiaate on ensisijaisesti *prosessuaalinen* periaate. Sillä pyritään turvaamaan erityisesti yksilön oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen mm. siten, että kansalliset menettelyt ja prosessinormit eivät saa tehdä EU-oikeudessa yksityiselle asetettujen oikeuksien toteutumisesta mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.[53] Lisäksi tehokkuusperiaatteen tavoitteena on mahdollistaa ylipäätään EU-oikeuden tehokas toteutuminen jäsenvaltioissa.

Ottaen huomioon edellä esitetty aiheuttamisperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen suhde omaisuudensuojan rajoituksiin, jää tehokkuusperiaatteen merkitys aiheuttamisperiaatteen toteuttamiseen siinä yhteydessä, jossa asia on LupaMuutos-raportissa esitetty, epäselväksi. Tehokkuusperiaatteeseen viittaaminen raportissa esitetyllä tavalla vaikuttaakin tarkoitushakuiselta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että omaisuudensuojaa ei voida ympäristönsuojelunäkökohtiinkaan vedoten rajoittaa yli sen, mitä nimenomaiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset sallivat ja sen, miten omaisuudensuojan rajoittamisedellytyksiä on tulkittu EU:n ja EIT:n oikeuskäytännössä. Rajoitusten on oltava aiheuttamisperiaatekin huomioiden suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eli ensinnäkin välttämättömiä niillä tavoiteltujen päämäärien toteutumiseksi, sekä lisäksi asianmukaisessa suhteessa niistä aiheutuviin haittoihin. EIT:n oikeuskäytännön mukaan yleisen edun ja perusoikeuksien välillä on vallittava kohtuullinen tasapaino. Tilanne, jossa sääntelymuutos johtaisi omaisuudensuojan ydinsisällön rajoittamiseen esim. siinä laajuudessa, että yksityinen elinkeinonharjoittaja menettäisi omaisuutensa ja liiketoimintansa *täysin* tai niin, että liiketoiminnan jatkaminen kävisi *käytännössä mahdottomaksi*, ei voi olla perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja oikeuskäytännön näkökulmasta hyväksyttävä.

Omaisuudensuojan ja ympäristönsuojelun sääntelystä johtuvat oikeudet ja intressit on siten yhteensovitettava niin, että lainsäädäntöratkaisu on perusoikeuksien suojan mukainen. Omaisuudensuojaa ei voida aiheuttamisperiaatteen ja/tai EU-oikeudellisen tehokkuusperiaatteen perusteella rajoittaa laajemmin kuin perusoikeuksien rajoitusedellytykset sallivat. Rajoituksen on aina oltava oikeasuhteinen ja välttämätön sillä tavoiteltuun yleiseen etuun nähden. Edellä esitetyn perusteella on omaisuudensuojan rajoituksia harkittaessa aina välttämätöntä selvittää: (i) ovatko rajoitukset juuri tässä laajuudessa välttämättömiä, (ii) toteuttavatko rajoitukset niillä tavoitellun päämäärän ja (iii) onko olemassa muita, vähemmän rajoittavia keinoja tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Mikäli täytäntöönpanossa voidaan käyttää erilaisia, yhtä tarkoituksenmukaisia keinoja ja seuraamuksia, niistä on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti valittava se, joilla on vähiten rajoittava vaikutus omaisuudensuojaan ja yksityisen asemaan.

KEJO toteaa kokoavasti, että kuten koko EU-oikeutta koskeva luku, kyseiset argumentit ovat yksipuolisia näkökulmaltaan, eikä niillä voida uskottavasti perustella LupaMuutos-raportissa esitettyjä radikaaleja lakimuutoksia.

3.3.5 Yhteenveto

KEJO toteaa, että LupaMuutos-raportin lukua 3 leimaa se, että Vesipuitedirektiivin laajasta kokonaisuudesta, joka antaa jäsenvaltioille myös runsaasti valinnanvaraa ja joustomahdollisuuksia, valitaan raportissa eri lähteistä jopa tarkoi-

[53] Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita 2010, s. 87.

tushakuisesti sellaiset kohdat ja argumentit, jotka tukevat käsitystä, jonka mukaan Vesilain mukaista pysyvyyssuojaa on muutettava Vesipuitedirektiivin velvoitteiden takia. Vesitalouslupien pysyvyyssuojalle on vahvat perusteet. Vesipuitedirektiivin järjestelmä on joustava ja hyväksyy sen, että vesivoiman tuotanto on pysyvästi muuttanut vesimuodostuman tilan. *Voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa tulee ympäristötavoitteet asettaa siten, ettei tarvittavista toimenpiteistä aiheudu merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, kuten vesivoimantuotannolle.* Vesipuitedirektiivin velvoitteet luetaan raportissa kirjaimellisesti ohittaen laajempi EU-oikeuden konteksti ja esim. EU-oikeuden tunnistama omaisuudensuoja. Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa tuleekin erittäin huolellisesti huomioida KEJO:n tässä lausunnossa esittämät seikat.

3.4 Perustuslailliset reunaehdot lupien muuttamiselle

LupaMuutos-raportissa esitetään mm. seuraavaa koskien lupien muuttamisen perustuslaillisia reunaehtoja:

> *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.*[54]

KEJO toteaa, että raportin luku 5 on sinänsä melko kuvaileva. Keskeinen puute luvussa on se, että siinä ei arvioida vesivoiman merkitystä ympäristöperusoikeuden näkökulmasta keskeisenä energiamuotona ilmastonmuutoksen torjunnassa, sen lisäksi että omaisuudensuojaa koskeva tarkastelu on puutteellinen ja yksipuolinen.[55]

LupaMuutos-raportissa ehdotetun kaltainen sääntelyn avaaminen johtaisi tietyissä tilanteissa Suomen perustuslain (731/1999, "Perustuslaki") 15 §:n 2 momentin tarkoittamaan pakkolunastukseen rinnastuvaan seuraukseen, jolloin muutoksen edellytykseksi olisi asetettava yleisen edun vaatimus ja täysi korvaus, tai asiasta tulisi säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä. Selvää kuitenkin on, ettei korvauksetonta puuttumista voimayhtiöiden lainvoimaisiin vesitalouslupiin voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä myöskään sellaisissa sinänsä Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa, jotka tosiasiassa ovat erittäin lähellä Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisen pakkolunastuksen kynnystä.

LupaMuutos-raportissa viitataan perustuslakivaliokunnan hiilen energiakäytön kieltämisen yhteydessä antamaan lausuntoon PeVL 55/2018 vp. KEJO toteaa olevan selvää, ettei vesivoimaa ja hiilen käyttöä voida rinnastaa toisiinsa. Hiilen käyttö energiatuotannossa on yksi suurimpia uhkia ilmastonmuutoksen torjunnalle, kun taas vesivoima on päästötön, kotimainen ja uusiutuva energiantuotantomuoto, jonka säätöominaisuuksia lisäksi tarvitaan entistä enemmän, kun

[54] LupaMuutos-raportti, s. 35.

[55] LupaMuutos-raportti, s. 29.

sähköntuotannossa siirrytään sääriippuvaisiin uusiutuviin energialähteisiin ilman säätöominaisuuksia (tuuli- ja aurinkoenergia). Mikäli vesivoiman tuotantoedellytyksiä heikennetään, on tämä vastoin Perustuslain 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta ja myös vastoin perustuslakivaliokunnan em. lausunnossa PeVL 55/2018 todettua, jonka mukaan ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyviä tavoitteita voidaan pitää *"erityisen painavina"*. Vesivoiman merkitykseen ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvien velvoitteiden (ns. Pariisin sopimus, Kansallinen energia- ja ilmastostrategia vuoteen 2030) ja Suomen sähköjärjestelmän toimivuuden kannalta ja myös ympäristöperusoikeuden sisäiseen kollisioon (biodiversiteetti vs. ilmastonmuutoksen torjunta) on kiinnitettävä suurta huomioita mahdollisessa jatkovalmistelussa.

LupaMuutos-raportissa todetaan, että sääntelyn muuttamisen perustuslailliset reunaehdot tulevat pohdittaviksi erityisesti vesitalouslupien pysyvyyssuojan kannalta.[56] Vesitalouslupien pysyvyyssuojalle on vahvat perusteet. Vesivoimalaitoksen luvan mahdollistamalla vesivoimalaitoksen rakentamisella ja laitoksen toiminnalla muutetaan yleensä merkittävästi vesistön fyysistä tilaa, vedenkorkeuksia ja virtaamia. Tämä muutos on mielletty ja tulee edelleen mieltää pysyväksi. Vesivoimalaitoksen rakentamisen aiheuttaman haitan kompensaatiot määritetään pysyvän haitan perusteella. Mikäli vesistön tilaa muutetaan uudelleen uuden vesitaloushankkeen myötä, arvioidaan hankkeen aiheuttaman haitan kompensaatiot tällöin vallitsevan vesistön tilan mukaan. Vesivoimalaitoksen omistajan velvollisuutena on ylläpitää luvan mukaista tilaa vesistössä. KEJO:n tulkinnan mukaan myös Vesipuitedirektiivin 4(3) artiklan mukainen voimakkaasti muutetuksi nimeämisen mahdollistaminen ilmentää tietyllä tavalla vesitaloushankkeiden pysyvyyden suojaamista. Voidaan katsoa, että artiklassa tarkoitetut hankkeet ovat muuttaneet vesistöä siinä määrin, että hankkeiden toiminnan pysyvyys tulee varmistaa mahdollistamalla voimakkaasti muutetuksi nimeäminen ja tätä kautta luonnonvesistöön verrattuna oma tilatavoite. LupaMuutos-raportissa todetaan edelleen seuraavaa:

> *Perustuslakivaliokunnan lausuntoja tulkittaessa on kuitenkin syytä korostaa kunkin lainsäädäntöehdotuksen tapauskohtaisuutta.*[57]

KEJO on samaa mieltä tapauskohtaisen arvioinnin tarpeesta ja toteaa, että hankkeen mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee huolellisesti huomioida KEJO:n edellä esiintuomat seikat. LupaMuutos-raportin mukaisen selvityksen tuloksena ei voida päätyä esittämään KEJO:n toimintaedellytykset vaarantavia, seuraavassa luvussa yksityiskohtaisesti käsiteltäviä lainmuutoksia.

3.5 Lainsäädäntövaihtoehdot

3.5.1 Johdanto

LupaMuutos-raportissa todetaan luvun 6 alussa seuraavaa:

> *Kansallisen lupien muuttamisen sääntelyn kehittämiseksi siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa, on useita vaihtoehtoja ja*

[56] LupaMuutos-raportti, s. 29.

[57] LupaMuutos-raportti, s. 35.

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 tosiasiassa mahdollista. Kolmanneksi molemmissa laeissa on syytä kiinnittää huomiota lupien muuttamisen menettelyyn ja sen yhteyteen vesienhoidon suunnitteluun.[58]

Raportin luvussa 6. esitetään kolme vaihtoehtoista sääntelytapaa A., B.1-3. ja C.1-4, joista A. ja B.:n eri alavaihtoehdot ovat vaihtoehtoisia aineellisia säännöksiä ja C. menettelyyn liittyviä säännöksiä. KEJO lausuu yksityiskohtaiset kommenttinsa asiasta alla esitetyn jaottelun mukaisesti ja raportin mukaista ryhmittelyä mukaillen seuraavasti:

- Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi (kappale 3.5.2);
- Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen (kappale 3.5.3);
- Luvan muuttamisen menettely (kappale 3.5.4); sekä
- Yhteenveto raportin lainsäädäntövaihtoehdoista (kappale 3.5.5).

3.5.2 Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi

LupaMuutos-raportin vaihtoehto A. kuuluu seuraavasti Vesilain osalta:

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.[59]

Tästä vaihtoehdosta todetaan kuitenkin LupaMuutos-raportissa, että *"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, kun otetaan huomioon myös Weser-tuomio ja komission Suomelle antama palaute. Lisäksi molemmissa laeissa on syytä kiinnittää huomiota luvan muuttamisen menettelyihin"*.[60] Lupien muuttamisen rajoitteilla vii-

[58] LupaMuutos-raportti, s. 36.

[59] LupaMuutos-raportti, s. 37.

Raportissa todetaan vaihtoehdon osalta, että *"Vaarantumisella viitattaisiin sekä hyvän tilan tai hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteisiin että vesimuodostuman tilan heikentämisen kieltoon"*.

[60] LupaMuutos-raportti, s. 38.

tataan tässä yhteydessä luvanhaltijan kärsimien edunmenetysten korvattavuuteen.[61] KEJO toteaa tältä osin, että Vesipuitedirektiivi on minimidirektiivi, joka ei estä jäsenvaltiota määräämästä korvauksia luvanhaltijoille eikä voitane pitää todennäköisenä, ettei valtiolla eli Vesilain 3 luvun 21 §:n mukaisella pääsääntöisellä korvausten maksajalla olisi varaa korvausten maksamiseen ja ettei säännöstä siksi voitaisi soveltaa käytännössä. KEJO huomauttaa, että myös Vesipuitedirektiivi sisältää merkittäviä käytännön rajoitteita koskien vesivoiman tuotantomahdollisuuksiin puuttumista; voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa ympäristötavoitteet tulee asettaa siten, ettei tarvittavista toimenpiteistä aiheudu merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, kuten vesivoimantuotannolle. KEJO toteaa vielä, että Vesilain mukaiset korvauskynnykset eivät sen käsityksen mukaan ole ristiriidassa Vesipuitedirektiivin kanssa. KEJO käsittelee tätä asiaa tarkemmin jäljempänä.

KEJO toteaa tämän vaihtoehdon osalta, että mikäli lainsäädäntöä tältä osin lähdetään mahdollisen jatkovalmistelun jälkeen muuttamaan, tarjoaisi LupaMuutos-raportin sääntelyvaihtoehto A. tähän huomattavasti raportin B. kohdan mukaisia vaihtoehtoja toteutuskelpoisemman ratkaisun. KEJO toteaa kuitenkin edelleen, että sen näkemyksen mukaan LupaMuutos-raportissa esitetyn säännöksen termi *"vaarantumista"* tulisi korvata vähemmän tulkinnanvaraisella vastineella *"vaarantumisen"* siinä tapauksessa, että lakia katsottaisiin tältä osin tarpeelliseksi muuttaa.

3.5.3 Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen

Vaihtoehdot B1. ja B2. Vesilain 3 luvun 21 §:n muuttaminen ja uusi säännös luvan muuttamisesta

LupaMuutos-raportin kohdassa B1. esitetään Vesilain 3 luvun 21 §:n laajempaa muuttamista. Kohdassa esitetään seuraavansisältöistä muutettua säännöstä:

> ***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

---

[61] LupaMuutos-raportin sivuilla 40-41 esitetään seuraavaa (korostus lisätty):

"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 korvataan) 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."

uusien määräysten antamisesta aiheutuvat ~~muut kuin vähäiset~~ *merkittävät/kohtuuttomat* edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. *Korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvanhaltija on hyötynyt vesitaloushankkeesta.*

Kohdassa B2. puolestaan esitetään uutta pykälää luvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella seuraavasti:

> ***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.*

Vaihtoehdoissa B1. ja B2. esitetään merkittäviä muutoksia Vesilain 3 luvun 21 §:n korvaussääntelyyn. KEJO toteaa, että esitetyt muutokset eivät tarjoa realistista pohjaa mahdollisille jatkoselvityksille. KEJO perustelee näkemystään seuraavilla argumenteilla:

- Vesilain 3 luvun 21 §:n kautta toteutetussa muutoksessa olisi kyse merkittävästä ja laajasta kevennyksestä vesitalouslupien muuttamisen edellytyksiin rajoittumatta enää vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioimiseen lupaprosessissa. LupaMuutos-raportissakin todetaan tältä osin, että *"nyt ehdotettu sääntely ei rajautuisi pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteisiin, vaan väljentäisi lupien muuttamisen rajoitteita yleisesti"*.[62] LupaMuutos-hankkeessa on tältä osin ylitetty sille määrätty toimeksianto, eikä tällaiselle muutokselle ole tarvetta. Joka tapauksessa tällaisen muutoksen tekeminen edellyttäisi kattavuudeltaan aivan eritasoista selvitystyötä, kuin mitä vesienhoidon ympäristötavoitteisiin keskittyvässä LupaMuutos-raportissa on tehty;
- Korvauksettoman toiminnanharjoittajien omaisuudensuojaan puuttumisen kynnystä ei tule laskea LupaMuutos-raportissa esitetyllä tavalla,

[62] LupaMuutos-raportti, s. 42-43.

varsinkaan siitä syystä, että KEJO:n käsityksen mukaan voimassa olevaan Vesilakiin sisältyvä korvaussääntely ei ole EU-oikeuden kanssa ristiriidassa raportissa esitetyllä tavalla;

- Vesilaki mahdollistaa 1) säännöstelyä koskevien lupamääräysten tarkistamisen, 2) kalatalousvelvoitteiden muuttamisen ja myös 3) lupamääräysten muun tarkistamisen ja uusien määräysten antamisen. Vesitalouslupien muuttamismahdollisuudet ovat siis voimassa olevassa laissa varsin laajat. Vesilain järjestelmässä voidaan vesivoimantuotannon näkökulmasta varmistua siitä, että vesienhoidon ympäristötavoitteet saavutetaan, koska mahdolliset ongelmakohdat ovat juuri säännöstelyä koskevat määräykset liittyen jokien virtaamiin ja toisaalta kalatalousvelvoitteet. Vesilain 3 luvun 21 §:n laajaan muuttamiseen ei ole tarvetta;
- Säännöstelyä koskevien määräysten tarkistamisen edellytyksenä on Vesilain 19 luvun 7 §:ssä, että *tarkistamisesta saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä. Tarkistaminen ei saa myöskään vähentää huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä eikä muuttaa olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta, ellei se ole jo menettänyt merkityksensä.* Kynnys ei ole niin korkea, ettei muuttamiseen käytännössä olisi mahdollisuuksia. Kynnys on myös sanamuotonsa mukaisesti hyvin lähellä voimakkaasti muutetun vesimuodostuman keskeistä nimeämisen edellytystä ja rajoitetta, jonka mukaan vesistön tärkeälle käytölle ei saa hydrologis-morfologisten olosuhteiden parantamista koskevista toimenpiteistä aiheutua merkittävää haittaa. Kuten KEJO on aikaisemmin tässä lausunnossa esittänyt, on o-velvoitteen avaamismahdollisuuden puuttuminen Suomen lainsäädännössä mahdollinen puute Vesipuitedirektiivin näkökulmasta. Mikäli kalatalousvelvoitteen lisääminen o-velvoitelupaan mahdollistuu, ei sääntelyn kattavampaan muuttamiseen KEJO:n näkemyksen mukaan ole tästäkään näkökulmasta tarvetta.[63] Vesilain 3 luvun 22 § mahdollistaa esim. epätarkoituksenmukaiseksi katsotun istutusvelvoitteen muuttamisen luonnonmukaiseksi ohitusuomaksi, mikäli tämä katsottaisiin Vesipuitedirektiivin näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi tietyssä tapauksessa. Vesilaki sallii tällaisessa tilanteessa velvoitteen toteuttamiskustannusten maltillisen nousun. On luonnollisesti selvää, että tässäkään tapauksessa vesimuodostuman tärkeälle käytölle ei saisi toimenpiteestä aiheutua merkittävää haittaa; sekä
- LupaMuutos-raportissa esitetään, että *"Ehdotettu korvausten sovittelu hankkeen hyödyntämisajan perusteella ei näyttäydy ongelmalliselta perustuslain kannalta, kun otetaan huomioon, että siitä on säädetty jo aikaisemmin VL 19:7:ssä vanhojen säännöstelymääräysten muuttamisen yhteydessä"*.[64] KEJO on asiasta täysin eri mieltä ja toteaa, että korvausten sovittelua koskeva säännös on suomalaiseen lainsäädäntöön sisältyvä anomalia erityisesti omaisuuden suojan kannalta. Muita vastaavia ratkaisuja, joissa toiminnanharjoittajan omaisuuden suojan taso olisi sidottu toiminnan harjoittamisen kestoon, ei Suomen lainsäädännössä KEJO:n käsityksen mukaan ole. Olisi esim. kiinteän omaisuuden ja eri-

[63] Hallitusohjelmassa todetaan, että *"Päivitetään vesilaki ulottamaan kalatalousvelvoitteet niin sanottuihin nollavelvoitelaitoksiin"*. Ks. pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019 – Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23, Helsinki 2019.

[64] LupaMuutos-raportti, s. 42.

tyisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) mukaisen järjestelmän kannalta kestämätöntä ja ajatuksellisesti vierasta, että maksettava lunastuskorvaus olisi suuruudeltaan muu kuin täysi korvaus esim. tilanteessa, jossa lunastuksen kohteena olisi moottoritien alle jäävä kesämökki, joka on ollut käyttäjänsä omaisuutta pitkän ajan. Kyseisenkaltaisen sääntelyn laajentamiselle ei ole esitettävissä päteviä perusteita, eikä tällaista toiminnanharjoittajien oikeusturvan kannalta kestämätöntä säännöstä tule tässä tapauksessa säätää. Aiheellisempaa olisi harkita korvausten sovittelumahdollisuuden poistamista Vesilain 19 luvun 7 §:stä, varsinkin mikäli 0-velvoitteen avaamismahdollisuudesta säädetään esim. liitteen 2 mukaisesti ja lakia näin ollen joka tapauksessa muutetaan.

Vaihtoehto B3. Vesilain 3 luvun 22 §:n muuttaminen

LupaMuutos-raportissa esitetään seuraavansisältöistä muutosta Vesilain 3 luvun 22 §:än:

> ***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.*[65]

Edelleen LupaMuutos-raportissa todetaan tältä osin, että "*Samalla olisi lisättävä VL 19:10:ään maininta uusien kalatalousmääräysten antamisesta, jotta mahdollisuus tähän ulottuisi myös ennen vesilain voimaantuloa annettuihin vesitalouslupiin*".[66] Muutos tarkoittaisi käytännössä sitä, että Vesilain 3 luvun 22 §:än lisättäisiin mahdollisuus antaa kokonaan uusia velvoitemääräyksiä (0-velvoitetapaukset), mutta säännöstä selvennettäisiin niin, että siihen sisältyisi kustannus/hyötyanalyysi. KEJO:n näkemyksen mukaan tämä olisi yksi vaihtoehto säätää 0-velvoitteen avaamisesta; sen näkemyksen mukaan 0-velvoitteen erityispiirteet huomioitaisiin kuitenkin parhaiten liitteen 2 mukaisessa mallissa. KEJO toteaa joka tapauksessa, että Vesilain 3 luvun 14 §:n mukainen kustannushyötyanalyysi koskee luonnollisesti kalatalousvelvoitteen muuttamista, koska velvoitteen tasoon liittyvän harkinnan reunaehdot eivät voi olla erilaiset velvoitetta muutettaessa, kuin sitä ensimmäisen kerran asetettaessa. Tällainen kirjaus voidaan luonnollisesti selvyyden vuoksi tehdä.

3.5.4 Luvan muuttamisen menettely

Vaihtoehto C1. Luvan muuttamisen yhteys vesienhoidon suunnitteluun

LupaMuutos-raportissa esitetään seuraavaa säännöstä:

---

[65] LupaMuutos-raportti, s. 40.

[66] LupaMuutos-raportti, s. 40.

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.[67]

Edelleen LupaMuutos-raportissa todetaan tältä osin, että "*Tämän kaltainen säännös toimisi yhdessä vaihtoehto A:n kanssa*".[68] Säännöstä voitaneen pitää lähinnä juridis-teknisenä viittauksena Vesienhoitolain mukaiseen vesienhoitosuunnitelmaan. Edelleen, tätä voitaneen pitää Vesienhoitolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaisen lainsäätäjän tarkoituksen mukaisena.[69] KEJO viittaa yllä tässä lausunnossa vaihtoehto A:n osalta esittämäänsä ja toteaa, että vaihtoehtojen A. ja C 1. yhdistelmä tarjoaisi vaihtoehtoa B. huomattavasti toteuttamiskelpoisemman ja ongelmattomamman vaihtoehdon asian mahdolliselle jatkovalmistelulle.

Vaihtoehto C2. Luokittelun tarkistaminen ja poikkeusten käyttö

LupaMuutos-raportissa todetaan, että "*Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuitedirektiivin 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.*"[70] KEJO viittaa kaikkeen luvussa 1.3 esitettyyn ja toteaa, että vesimuodostumien luokituksen ajantasaisuuden tarkistaminen ja kattava poikkeusten hyödyntäminen on EU-oikeuden kannalta ongelmatonta ja vesienhoidon suunnittelujärjestelmän ja teollisen toiminnan jatkumisen kannalta välttämätöntä. KEJO pitääkin hyvänä sitä, että asia on LupaMuutos-raportissa noteerattu, mutta asia pitää huomioida huomattavasti laajemmin asian mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Vaihtoehto C3. Luvan muuttamisen vireille saattaminen Vesilaissa

LupaMuutos-raportissa todetaan, että "*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, lisäisi tämä merkittävästi valvonta- ja lupaviranomaisten työtaakkaa*".[71] Edelleen raportissa todetaan, että

[67] LupaMuutos-raportti, s. 43.

[68] LupaMuutos-raportti, s. 43.

[69] Kuten KEJO on aikaisemmin tässä lausunnossa esittänyt, todetaan Vesienhoitolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 120/2004, että "*Ympäristötavoitteet vaikuttaisivat lähinnä siihen, miten toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaisiin*".

[70] LupaMuutos-raportti, s. 43.

[71] LupaMuutos-raportti, s. 44.

"Luvanhaltijan vastuut muutoshakemuksista palvelisivat EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa. Jos lupien päivittäminen jäisi kokonaan viranomaisen vastuulle, tulisi viranomaiselle olla käytettävissä tähän riittävät voimavarat".[72] EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon osalta KEJO viittaa kaikkeen tässä lausunnossa esittämäänsä. Viranomaisten resursoinnin osalta KEJO toteaa olevan selvää, että viranomaisten toimintaedellytyksiä ei voida käyttää perusteena toiminnanharjoittajien vastuiden lisäämiselle. Tästäkin huolimatta on toisaalta selvää, että Vesipuitedirektiivin mukaisten joustojen käytön yhdistäminen lupaprosessiin lisäisi toiminnanharjoittajien työmäärää. Tämä on kuitenkin järjestelmän toimivuuden kannalta kohtuuden rajoissa perusteltua.

Vaihtoehto C 4. Lupien määräaikainen päivittäminen Vesilaissa

LupaMuutos-raportissa esitetään, että *"Luvanhaltijan vastuuta luvan tarkistamisesta painottaisi sellainen malli, jossa vesiluvat ja ympäristöluvat 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".*[73] KEJO toteaa tältä osin, että vesitalouslupien muuttamisen sitominen määräaikaan ei ole realistinen vaihtoehto mahdollisessa jatkovalmistelussa tarkemmin selvitettäväksi, eikä Vesipuitedirektiivi tätä vaadi, vaan direktiivin mukaisena lähtökohtana on lupien tarkistaminen hoitosuunnitelman yhteydessä. Vesilain mukaisten lupapäätösten pysyvyyssuojalle on vahvat perusteet. Määräaikainen lainsäädännön kehittymiseen sidottu lupien uudelleen tarkastelu myös johtaisi toiminnanharjoittajien omaisuudensuojan kannalta täysin kohtuuttomiin seurauksiin.

3.5.5 Yhteenveto raportin lainsäädäntövaihtoehdoista

Johtopäätöksinään koskien LupaMuutos-raportissa esitettyjä vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi KEJO esittää seuraavaa:

- Vesilain muuttamiseen ei ole tarvetta vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioimiseksi. Vesipuitedirektiivi jättää jäsenvaltioille huomattavan liikkumavaran. Vesilain 3 luvun 21 §, 3 luvun 22 § ja 19 luvun 7 § mahdollistavat jo laajasti vesioikeudellisten lupien jälkikäteisen muuttamisen, joten vesivoiman kannalta vesienhoidon ympäristötavoitteisiin voidaan päästä. Vesipuitedirektiivi ja Vesilaki mahdollistavat vesivoiman tuotantoon valjastetun vesimuodostuman nimeämisen voimakkaasti muutetuksi. Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tilatavoite on alisteinen vesimuodostuman tärkeälle käyttömuodolle, eli tässä tapauksessa vesivoimantuotannolle ja näin ollen vesimuodostuman ympäristötavoite tulee asettaa siten, ettei tarvittavista toimenpiteistä aiheudu merkittävää haittaa vesivoimantuotannolle. Vesipuitedirektiivin ylitulkintaa ja "varmuuden vuoksi" tehtyjä lainsäädännön muutoksia tulee välttää;
- 0-velvoitelupien avaamismahdollisuuden puuttuminen saattaa olla ongelmallista Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden näkökulmasta. Tämän ratkaisemiseksi toimivan mallin tarjoaisi liitteen 2 mukainen säännös, joka huomioisi 0-velvoitetilanteiden erityispiirteet. Tämä on

[72] LupaMuutos-raportti, s. 44.

[73] LupaMuutos-raportti, s. 44.

kuitenkin täysin eri asia, kun LupaMuutos-raportissa esitetty Vesilain 3 luvun 21 §:n avaaminen;

- Korvauksetta tapahtuvaa toiminnanharjoittajien omaisuudensuojaan puuttumista ei tule laajentaa nykyisestä. Tämä olisi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta kestämätöntä. Vesilain 19 luvun 7 §:n mukainen korvausten sovittelu on erityistapaus ja täysin poikkeuksellinen sääntelyratkaisu, jonka käyttöalaa ei tule laajentaa;
- Mikäli Vesilakia päädyttäisiin mahdollisessa jatkoselvityksessä ja valmistelussa muuttamaan, tarjoaisi mahdollisen lähtökohdan tälle LupaMuutos-raportin sääntelyvaihtoehtojen A. ja C1. yhdistelmä sekä liitteen 2 mukaiset säännösluonnokset; sekä
- Vesitalouslupien muuttamisen sitominen määräaikaan ei ole realistinen vaihtoehto mahdollisessa jatkovalmistelussa tarkemmin selvitettäväksi, eikä Vesipuitedirektiivi tätä vaadi.

4 Lopuksi

Raporteissa on esitetty työryhmien näkemyksiä siitä, miten Suomen lainsäädäntöä tulisi muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioimiseksi niin 1) uusien vesitaloushankkeiden luvittamisen, kuin 2) käynnissä olevien vesitaloushankkeiden lupien muuttamisen näkökulmasta. KEJO on tässä lausunnossa esittänyt yksityiskohtaiset kommenttinsa Raporttien johdosta ja lausuu vielä seuraavassa kokoavat kommenttinsa ympäristöministeriölle.

Vesivoiman merkitys kasvaa jatkuvasti sähköjärjestelmämme toimivuuden kannalta siirryttäessä yhä enemmän myös muihin uusiutuviin, päästöttömiin ja kotimaisiin energiantuotantolähteisiin, joilta kuitenkin puuttuu vesivoiman säätöominaisuus. Vesivoiman tuotannon toimintaedellytysten säilyttäminen on tästä näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää. Tätä näkökulmaa ei Raporteissa juuri huomioida, vaikka myös perustuslakivaliokunta on antanut ilmastonmuutoksen torjunnalle viimeaikaisessa lausuntokäytännössään huomattavaa painoarvoa.

Kuten KEJO on tässä lausunnossa esittänyt, on Raporteissa erkaannuttu erittäin kauas niistä lähtökohdista ja lainsäätäjän tarkoituksesta, joka Suomessa vallitsi Vesipuitedirektiiviä implementoitaessa. Lienee selvää, että erityisesti Weser-tapaus on muuttanut oikeustilaa. Selvää on kuitenkin myös se, että vesilainsäädäntöön kuuluvien yksittäisten pykälien tarkastelu ei ole riittävää lainsäätäjän tarkoitusta ilmentävien lähtökohtien radikaaliksi muuttamiseksi. Lainsäädäntöä voidaan muuttaa, mutta lainsäätäjän alkuperäisestä tarkoituksesta poikkeava muutos edellyttäisi huomattavan laajaa valmistelu- ja selvitystyötä. Tähän kuuluisi olennaisena osana Vesipuitedirektiivin tarkastelu kokonaisuutena ja teollisen toiminnan jatkumisen edellytysten huomioiminen.

VesiPOKE-raportin osalta KEJO pitää perusteltuna sitä, että vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen menettelyä on hankkeessa selvitetty varsin laajasti. KEJO:n keskeisin viesti ympäristöministeriölle VesiPOKE-raportin osalta on kuitenkin se, että Vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen käyttöönottoa lupaprosessin yhteydessä tulee järjestelmän toiminnan kokonaisuuden näkökulmasta selvittää huomattavasti laajemmin uusien hankkeiden luvittamista koskevan poikkeamismenettelyn lisäksi. Joustot on lyhyesti mainittu LupaMuutos-raportissa, joka pitää kuitenkin sisällään joukon keskeisiä puutteita ja ongelmakohtia. Direktiivin mahdollistamien laajojen joustojen sovittaminen Vesilain

mukaiseen lupaprosessiin olisi direktiivin kokonaisuus huomioiden perusteltua, eikä tälle olisi lainsäädännöllistä estettä. Näin on toimittu myös Ruotsissa.

LupaMuutos-raportin johtopäätöksissä esitetään, että *"Vesipuitedirektiivin valossa Suomen lainsäädäntöä ympäristöllisten lupien muuttamisesta tulisi tarkistaa"*.[74] Toisaalta johtopäätöksissä todetaan, että *"EU-oikeus jättää Suomelle harkintavaltaa siihen, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään"*.[75] KEJO on samaa mieltä EU-oikeuden jättämästä harkintavallasta. Harkintavalta ulottuu myös Vesipuitedirektiivin soveltamiseen, joka jättää paljon liikkumavaraa kansallisille ratkaisuille, kuten voimakkaasti muutetuksi nimeämisen käytölle. Direktiivin mukaan voimakkaasti muutettujen vesistöjen ympäristötavoitteet tulee asettaa siten, ettei tarvittavista toimenpiteistä aiheudu merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, kuten vesivoimantuotannolle.

Johtopäätös Suomen lainsäädännön tarkistamistarpeesta ja erityisesti LupaMuutos-raportissa esitetty malli sääntelyn toteuttamiselle on kuitenkin liian pitkälle viety. Raportissa esitetty malli johtaisi laajaan luvanhaltijoiden kustannuksella tapahtuvaa vesitalouslupien muuttamiseen ja pysyvyyssuojan murentumiseen tilanteessa, jossa tälle ei ole EU-oikeudesta johtuvaa tarvetta. Komissio ei ole vaatinut Suomea muuttamaan lakia toisin kuin Ruotsia. Todellista tarvetta muutokselle ei ole olemassa. Jos asia kuitenkin etenee jatkovalmisteluun ja Vesilain muuttamiseen päädytään, on ensiarvoisen tärkeää huomioida tulevassa valmistelussa Vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen täysimääräinen hyödyntäminen ja vesienhoitosuunnitelman mukaisen tilaluokituksen haastaminen velvoittavana normina, sekä huolehtia riittävästä voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien erityispiirteiden huomioimisesta.

KEJO pyytää ympäristöministeriötä huomioimaan tässä lausunnossa esitetyt seikat sen harkitessa tarvetta mahdolliselle jatkovalmistelulle. KEJO toteaa, että yhtiöllä ja sen sidosryhmillä on huomattava vesivoima-alan asiantuntemus ja yhtiö on halukas tarjoamaan panoksensa mahdolliseen jatkovalmisteluun ja tuomaan tähän työhön mukaan vesivoiman tuottajan näkökulman.

Helsingissä 30. päivänä elokuuta 2019

KEMIJOKI OY

Laativat

Matias Wallgren
asianajaja, MMM
Helsinki

Iikka Väänänen
asianajaja, LL.M.
Helsinki

[74] LupaMuutos-raportti, s. 53.

[75] LupaMuutos-raportti, s. 53.

Liitteet

1. Vesivoiman rooli on korvaamaton Suomen sähköjärjestelmässä, lausunto, Huoltovarmuuskeskus 28.6.2019

2. Säännösehdotukset; 0-velvoitteen avaaminen, Vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen hyödyntäminen ja tarvittavat muutokset Vesienhoitolakiin

Liite 1

Energiahuolto-osasto ja
Voimatalouspooli

HUOLTOVARMUUSKESKUS
FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSCENTRALEN
NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY

28.6.2019

VESIVOIMAN ROOLI ON KORVAAMATON SUOMEN SÄHKÖJÄRJESTELMÄSSÄ

Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja luonnonvarojen käyttämiseksi kestävästi energiajärjestelmän on muututtava kohti päästötöntä ja hyödynnettävä enenevässä määrin uusiutuvia luonnonvaroja. Meneillään oleva muutos on sähköntuotannossa ja -kulutuksessa historian merkittävin. Samaan aikaan yhteiskuntamme elintärkeät toiminnot ovat enenevässä määrin riippuvaisia sähköstä, mikä lisää sähköjärjestelmän häiriöttömälle toiminnalle kasvavat vaatimukset. Teknologinen kehitys tukee muutosta, mutta kaikkiin sen mukanaan tuomiin ongelmiin ei ole ratkaisua lähitulevaisuudessa.

Säätökykyinen vesivoiman tuotanto on edelleen avainasemassa sähkön toimitus- ja huoltovarmuuden turvaamisessa. Lisääntyvä uusiutuva sähköntuotanto (tuuli- ja aurinkovoima) ja ydinvoima tarvitsevat rinnalleen nopeasti säätyvää sähköntuotantoa ja -kulutusta. Säätövoiman tarve on siten kasvava eikä sen toimintaedellytyksiä pidä heikentää.

Maamme energiajärjestelmä on suuressa murroksessa

Energiankäyttö kokonaisuudessaan elää vahvaa murrosta. Huoltovarmuuskeskuksen Pöyry Management Consultingilla teettämä selvitys "Huoltovarmuus energiamurroksessa" arvioi, että Suomessa noin 60 TWh polttoainekäyttöä ja tuontisähköä korvautuu tuuli- ja ydinvoimalla sekä kasvavalla puun käytöllä vuoteen 2030 mennessä. Muutos on valtava, mikä haastaa erityisesti sähköjärjestelmämme toimintakykyä, jossa tuotannon ja kulutuksen tasapaino on säilytettävä jatkuvasti. Muutos lisää merkittävästi säätövoiman tarvetta, koska uusiutuvan sähköntuotannon määrä kasvaa ja sen tuottamat sähkötehon määrät vaihtelevat sääolosuhteiden mukaan. Kulutuksen joustavuutta kehitetään, mutta sen volyymit eivät vielä vastaa säädön tarpeeseen.

Sähköjärjestelmästämme tulee muutoksessa myös haavoittuvaisempi vähenevän inertian muodossa. Sähköverkon inertialla tarkoitetaan liike-energiaa, joka pienentää verkossa tapahtuvien muutosten vaikutuksia. Sähköverkon taajuudella pyörivät massat (kuten lämpö- ja vesivoimalaitokset) tuottavat inertiaa, mitä tuuli- ja aurinkovoimassa ei ole käytännössä lainkaan. Riittävä inertia kasvattaa verkon kykyä selvitä äkillisistä häiriötilanteista.

Vesivoima tukee energia- ja ilmastopoliittisia tavoitteita

Tuore **Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista(1048/2018)** toteaa: *"Keskeiset ilmastopoliittiset tavoitteet tuottavat haasteita energiahuoltovarmuuden toteuttamiselle ja voivat olla jopa ristiriidassa huoltovarmuuden tavoitteiden kanssa."* Energiahuoltovarmuus heikkenee ja on heikentynyt varastoitavien polttoaineiden käytön vähentyessä, kun näköpiirissä ei ole ratkaisua sähkön varastoimiseksi. Vesivoima sitä vastoin tukee niin huoltovarmuuden kuin ilmastopolitiikan tavoitteita. Vesivoiman osuus maamme sähköntuotannosta on noin viidennes lisäten siten sähköomavaraisuuttamme. Se on merkittävin uusiutuva ja päästötön energialähde sähköntuotannossa. Lisäksi vesivoima on hajautettu eri puolille maatamme parantaen myös alueellista huoltovarmuutta.

Edelleen VNp 1048/2018 jatkaa: *"Säätökykyisellä ja hyvin ennustettavalla vesivoimalla on suuri merkitys Suomen sähköjärjestelmässä. Säätövoiman tarpeellisuus korostuu entisestään tulevaisuudessa, kun sääriippuvaisten energiamuotojen käyttö lisääntyy ilmastonmuutosta torjuttaessa."* Kotimaisella vesivoimalla on hyvien säätöominaisuuksien vuoksi erittäin tärkeä merkitys sähköntuotannon ja -kulutuksen tasapainottamisessa sekä vuorokausitasolla että reaaliajassa. Muuttuvassa sähköjärjestelmässä tarvitaan joustavaa tuotantoa lisääntyvän sääriippuvan tuotannon vaihteluiden hallintaan ja vesivoiman säätöominaisuudet mahdollistavat siirtymisen hiilineutraaliin sähköjärjestelmään.

Vesivoiman säätöominaisuudet ovat ylivoimaiset

Vesivoiman säätöominaisuuksille ei löydy korvaavaa vaihtoehtoa nykytekniikalla. Säätövoima puolestaan ylläpitää sähkön toimitus- ja huoltovarmuutta. Vesivoiman osuus sähköjärjestelmämme taajuudensäädössä on nykyisellään niin merkittävä, että sitä ei käytännössä voi korvata muilla keinoilla. Ilman vesivoimaa myös kansallisen tehotasapainon ylläpito muodostuisi järjestelmävastaavalle hyvin vaikeaksi ja siten kalliimmaksi sähkönkäyttäjille. Esimerkiksi vuonna 2017 kaikesta sähkön kulutuksen vuorokautisesta vaihtelusta noin puolet säädettiin sähkön tuonnilla naapurimaista ja noin puolet säätämällä vesivoimaa Suomessa (lähde: Fingrid muistio 1.11.2018). Monien selvitysten perusteella Ruotsin sähköjärjestelmän tehotasapaino heikkenee oleellisesti lähitulevaisuudessa mm. ydinvoimalaitosten sulkemisen johdosta. Tämä aiheuttaa huoltovarmuuden kannalta riskin maamme tehotasapainon ylläpitoon, kun sähkön tuonti erityisesti Ruotsista on suuressa roolissa.

Palautuminen vakavista häiriötilanteista on mahdollista vesivoiman avulla

Sähköjärjestelmän häiriötilanteissa voimalaitokset pyrkivät tukemaan verkkoa ja palauttamaan tilanteen normaaliksi. Hyvin vakavissa voimajärjestelmän häiriöissä maamme koko sähköverkko voi mennä jännitteettömäksi. Verkon saattaminen takaisin täyteen toimintaan on tällaisissa tilanteissa äärimmäisen vaikeaa. Huoltovarmuuskeskus tutkii yhdessä järjestelmävastuullisen Fingridin kanssa sähkön valtakunnallista palauttamista saarekkeiden avulla, missä vesivoimalaitoksilla on iso rooli. Vesivoiman säädettävyys tukee sähköjärjestelmän käytön palautusta.

Yhteenveto

Energiahuoltovarmuuden näkökulmasta vesivoiman nykyinen rooli on kyettävä säilyttämään, jotta muutos hiilineutraaliin energiajärjestelmään on hallittu. Meneillään oleva energiamurros vaatii ominaisuuksiltaan sitä tukevaa kapasiteettia, jolla turvataan sähkön toimitus- ja huoltovarmuus teknologiakehityksen ollessa vielä kykenemätön tarjoamaan vaihtoehtoja. Vesivoima tukee maamme energia- ja ilmastopoliittisia tavoitteita ollen uusiutuvaa, kotimaista, hajautettua ja päästötöntä sähköntuotantoa.

Liite 2

Vesilaki (587/2011)

3 luvun 4 b §. Vesienhoidon ympäristötavoitteet lupaharkinnassa.

Lupaviranomainen arvioi lupapäätöksen yhteydessä viran puolesta kyseessä olevan vesimuodostuman tilaluokituksen oikeellisuuden, mukaan lukien sen, onko luokittamisessa huomioitu täysimääräisesti vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 22 §:ssä tarkoitetut keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi nimeämisen edellytykset. Mikäli lupaviranomainen päätyy arvioinnissaan siihen, että vesimuodostuma tulisi nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi tai, että vesimuodostuman luokitusta tulisi tarkistaa, tulee lupa hankkeelle myöntää lupaviranomaisen ajantasaiseksi katsoman nimeämisen ja luokituksen mukaisesti.

Lupaviranomainen arvioi lupapäätöksen yhteydessä viran puolesta, täyttyvätkö hankkeen kohdalla vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 25 §:n mukaiset määräaikojen pidentämisen edellytykset tai 23 §:ssä tarkoitetut edellytykset ympäristötavoitteesta poikkeamiseen. Mikäli edellytykset täyttyvät, tulee lupa hankkeelle myöntää tämän mukaisesti.

Lupaviranomainen arvioi lupapäätöksen yhteydessä viran puolesta, täyttyvätkö hankkeen kohdalla vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 24 §:ssä tarkoitetut edellytykset lievempien ympäristötavoitteiden asettamiselle. Mikäli edellytykset täyttyvät, tulee lupa hankkeelle myöntää tämän mukaisesti.

19 luvun 10 a §. Uusi kalatalousvelvoite ja kalatalousmaksu.

Jos vesitaloushankkeesta, jolle on myönnetty lupa ennen tämän lain voimaantuloa ja jota koskevaan lupapäätökseen ei ole sisältynyt kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevia määräyksiä, aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle huomattavaa vahinkoa, voi asianomainen kalatalousviranomainen selvittää näiden vahinkojen laadun ja laajuuden, sekä keinot näiden vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi. Selvitys on tehtävä yhteistyössä luvanhaltijan kanssa.

Kun 1 momentissa tarkoitettu selvitys on tehty, kalatalousviranomainen tai kunta voi hakea lupaviranomaiselta uusien kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten antamista.

Uusien määräysten antamisen edellytyksenä on, että siitä saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä. Määräysten antamiseen sovelletaan 3 luvun 14 §:n määräyksiä.

Mikäli uusien määräysten antaminen vähentäisi huomattavasti muutoksen kohteena olevasta hankkeesta saatavaa kokonaishyötyä tai muuttaisi olennaisesti hankkeen alkuperäistä tarkoitusta, ellei se ole jo menettänyt merkityksensä, uusien määräysten antaminen edellyttää, että hakijalle myönnetään tarvittava oikeus toisen alueeseen, rakennukseen, laitokseen, muuhun rakennelmaan tai vesivoimaan, tai niiden omaksi lunastamiseen, poistamiseen muuttamiseen tai hyväksi käyttämiseen noudattaen soveltuvin osin, mitä 2 luvun 14 §:n 2 ja 3 momentissa määrätään. Tässä momentissa tarkoitettu oikeus voidaan myöntää, mikäli tämä edistää yleistä etua merkittävällä tavalla ja mikäli tätä voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Oikeus myönnetään pysyvänä tai erityi-

sestä syystä määräaikaisena ja sitä saadaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten oikeus on myönnetty.

Uusien kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten antamisesta aiheutuvat edunmenetykset, jolleivät ne ole vähäisiä, määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin 13 luvun säännöksiä. Korvaukset maksetaan kuitenkin valtion varoista, jos määräysten antamisella ei ole pääasiassa paikallista merkitystä.

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)

22 §. Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat.

Rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettu vesimuodostuma ~~voidaan~~ tulee vesienhoitosuunnitelmassa nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, jos hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi tarpeellisista hydrologis-morfologisten ominaisuuksien muutoksista aiheutuu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle tai seuraaville toiminnoille:

1) vesiliikenne tai satamatoiminta;
2) vesien virkistyskäyttö;
3) veden hankinta tai vesivoiman tuotanto;
4) vesistön säännöstely, tulvariskien hallinta tai maankuivatus; tai
5) muut vastaavat, kestävän kehityksen mukaiset ihmisen toiminnot.

Edellytyksenä on lisäksi, ettei vesimuodostuman keinotekoisista tai muutetuista ominaispiirteistä johtuvaa hyötyä voida teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuudella saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

Vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä tässä pykälässä tarkoitetulle vesimuodostumalle erikseen ympäristötavoitteet.

23 §. Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen vuoksi.

Jos uusi ~~merkittävä~~ hanke muuttaa fyysisesti vesimuodostumaa siten, ettei pintaveden hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää tilaa voida saavuttaa, edellä 21 §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista ~~voidaan~~ tulee poiketa edellyttäen, että:

1) hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ~~ja~~ tai se edistää merkittävästi kestävää kehitystä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta;
2) haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin;
3) tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella.

Pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä erinomaisesta hyvään ei pidetä ympäristötavoitteiden vastaisena, jos tilan heikkenemisen aiheuttaa uusi merkittävä, kestävän kehityksen mukainen hanke ja jos 1 momentin 1–3 kohtaa vastaavat edellytykset täyttyvät.

Vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä selvitys 1 momentin mukaisten edellytysten toteutumisesta sekä selvitys hankkeen aiheuttamista muutoksista vesimuodostumassa ja sen tilassa.

24 §. Ympäristötavoitteiden lieventäminen.

Vesienhoitosuunnitelmassa ~~voidaan~~ tulee asettaa 21 §:ssä säädettyä lievempiä ympäristötavoitteita, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että ne estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen, tai ympäristötavoitteiden saavuttamisen edellyttäminen on teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuutonta.

Edellytyksenä on lisäksi, että:

1) vesien käytöstä tai kuormituksesta aiheutuvia hyötyjä ei voida saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla;
2) toimintojen haittoja ei voida vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia;
3) saavutetaan paras mahdollinen pintavesimuodostumien tila ottaen huomioon vaikutukset, joita ei ihmisen toiminnan tai pilaantumisen luonteen vuoksi ole kohtuudella voitu välttää;4) muutokset pohjaveden hyvään tilaan verrattuna jäävät mahdollisimman vähäisiksi eikä näitä vaikutuksia ole mahdollista kohtuudella välttää ottaen huomioon ihmisten toiminta ja pilaantumisen luonne; ja
5) vesimuodostuman tila ei heikkene.

25 §. Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain.

Vesienhoitosuunnitelmassa ~~voidaan~~ tulee pidentää 21 §:ssä asetettuja määräaikoja, jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen on mahdollista ainoastaan vaiheittain.

Edellytyksenä määräajan pidentämiselle on, että:

1) vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on teknisesti tai taloudellisesti kohtuutonta tai luonnonolosuhteiden vuoksi ylivoimaista; ja
2) vesimuodostuman tila ei edelleen huonone.

Määräaikaa voidaan pidentää yhteensä enintään kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella.