

Itä-Suomen yliopisto kiittää ympäristöministeriötä tilaisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä 2.10.2023, jonka aiheena on hallituksen esityksen luonnos laeiksi laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta. Mietinnön tarkoituksena on, että vesienhoidon ympäristötavoitteista uusien hankkeiden lupaharkinnassa säädettäisiin nimenomaisesti kansallisessa lainsäädännössä EU-oikeuden mukaisesti. Luonnoksessa myös ehdotetaan muutoksia, joilla vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen sääntelyä tarkennettaisiin ja uusien hankkeiden osalta poikkeaminen säädettäisiin osaksi hankkeiden lupaharkintaa. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos esittää mietinnöstä lausuntonaan seuraavan.

Lausunnossa on hyödynnetty strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamien hankkeiden ”Mutkikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa (RELIEF)” ja ”Sopeutuminen sinisen kasvun avaimena (BlueAdapt)” sekä Suomen Akatemian rahoittaman hankkeen ”SusHydro – Kohti ympäristöllisesti, taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestävää vesivoimatuotannon hallintaa” tutkimusta ja resursseja.

### **1. Mietinnön oikeudellinen tausta**

Vuonna 2000 annetun Euroopan unionin vesipuitedirektiivin<sup>1</sup> tavoitteena on luoda unionin vesipolitiikalle aineellisoikeudelliset ja menettelylliset puitteet, joiden piirissä jäsenvaltiot toteuttavat vesienhoitotyötä kohti direktiivin tavoitteiden saavuttamista. Aineellisesti direktiivin ytimen muodostavat pinta- ja pohjavesimuodostumia koskevat, direktiivin 4(1) artiklassa säädetyt ’vesienhoidon tavoitteet’, joihin sisältyy kaikkia vesimuodostumia koskeva edelleen

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista. EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1—73.

heikentämisen estäminen (heikentymiskielto) sekä hyvän tilan saavuttaminen alun perin vuoteen 2015 mennessä. Menettelyllisesti direktiivissä säädetään vesienhoidon suunnittelujärjestelmästä, joka muodostaa vaiheittaisen kuuden vuoden sykleissä täytäntöönpanntavan prosessin, johon sisältyy muun muassa vesimuodostumien tilan arviointi, ihmistoiminnasta aiheutuvien vesien tilaan kohdistuvien paineiden tunnistaminen, toimenpiteiden asettaminen ja toimenpideohjelman laatiminen tunnistettujen paineiden vähentämiseksi ja vesien tilan parantamiseksi sekä vesien tilan seurannan järjestäminen. Lisäksi direktiivissä säädetään tietyistä vesienhoitotyön ohjauskeinoista, jotka jäsenvaltioiden on otettava käyttöön lainsäädännössään ja sovellettava osana vesienhoidon toimenpiteitä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Näihin sisältyvät muun muassa tiettyjen vesienkäyttöhankkeiden ja vesiin vaikuttavien hankkeiden saattaminen ennakkovalvonnan piiriin (erityisesti luvitus) sekä lupien jälkikäteinen uudelleenarviointi ja päivittäminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden valossa (VPD 11(3) artiklan e-i alakohdat).

Kansallisessa täytäntöönpanossa vesienhoito nähtiin alun perin korostetun menettelyllisessä valossa ilman, että vesienhoidolla olisi juurikaan aineellisoikeudellisia vaikutuksia. Direktiivin velvoitteiden pääasiallinen kansallinen täytäntöönpanosäätely, laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004; vesienhoitolaki, VMJL) sekä sen nojalla annettu alemmanasteinen säätely, sääntelevät yksityiskohtaisesti vesienhoidon suunnittelun menettelyllisistä kysymyksistä. Sen sijaan täytäntöönpanossa kiinnitettiin huomattavasti vähemmän huomiota vesiputedirektiivin aineellisoikeudellinen puoleen. Lainsäädännössä omaksuttiin alun perin linja, jonka mukaan vesienhoidon tavoitteet määrittäisivät, mihin vesienhoitosuunnitelmilla ja toimenpideohjelmilla on tähdättävä, mutta tavoitteet eivät kuitenkaan itsenäisesti sitoisi viranomaisia tai varsinkaan yksittäisiä hankkeita eivätkö tavoitteet

voisi määrittää luvanmyöntämisedellytyksiä.<sup>2</sup> Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että myöskään vesienhoidon hankekohtaisiin poikkeuksiin ei kiinnitetty merkittävää huomiota ja poikkeukset ylipäänsäkin säädettiin sisällytettäväksi vesienhoitosuunnitelmiin, eikä esimerkiksi yksittäisiin lupiin. Tästä johtuen poikkeamisten luonne jäi sekä aineellisoikeudellisesti että menettelyllisesti epäselväksi eikä vesienhoitolaissa täsmennetä edes monia perustavanlaatuisia oikeudellisia reunaehtoja niiden soveltamiselle, kuten esimerkiksi hakijakompetenssia, virallista päätöksentekomenettelyä (hallintopäätös) tai muutoksenhakuun liittyviä seikkoja. Vesienhoidon tavoitteita koskeva aineellinen sääntely puolestaan rakennettiin vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuuksien kautta. Vesienhoitolaissa säädetään yleisestä valtion ja kuntien viranomaisten velvollisuudesta ottaa vesienhoitosuunnitelma huomioon toiminnassaan (VMJL 28 §). Lisäksi merkittävimpien vesiin vaikuttavien hanketyyppien lupamenettelyä ympäristönsuojelulain ja vesilain alaisuudessa (nykyisin YSL 51.1 § ja VL 3:6.2). Huomioonottamisvelvoitteiden luonne on, että niiden kautta vesienhoidossa kerätty ja tuotettu tietopohja sekä vesienhoidon näkökohdat välittyvät noiden lakien omien päätöksenteko- ja luvanmyöntämisedellytysten tulkintaan tavanomaista informaatio-ohjausta tiiviimmin, mutta varsinaista oikeudellista sitovuutta löyhemmin.<sup>3</sup> Käytännössä kuitenkin vesienhoitosuunnitelmien ohjausvaikutus on vaihdellut huomattavasti eri viranomaispäätöksenteon sektorien välillä.<sup>4</sup> Vesienhoidon poikkeusten epämääräinen asema osana vesienhoitosuunnitelmia ei tässä asetelmassa alun perin näyttäytynyt ongelmallisena.

---

<sup>2</sup> HE 120/2004 vp, s. 49–50.

<sup>3</sup> Jussi Kauppila, Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa I: lähtökohtia vedenlaatu- ja ympäristönsuojelun muodostumiselle. Ympäristöjuridiikka 1/2014, s. 47–78.

<sup>4</sup> Jussi Kauppila, Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa II: lupakäytäntöä neljältä toimintasektorilta. Ympäristöjuridiikka 3–4/2014, s. 69–116.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi vuonna 2015 nk. Weser-ratkaisun<sup>5</sup>, jossa se totesi vesipuitedirektiivin 4(1) artiklan pintavesiä koskevien tavoitteiden olevan oikeudellisesti sitovia jäsenvaltioita kohtaan kaikissa direktiivin täytäntöönpanon vaiheissa sekä asettavan täten sitovia edellytyksiä vesiin vaikuttavien hankkeiden lupaharkintaan. Pintavesien heikentämiskieltoa tulkittiin ratkaisussa varsin tiukasti: negatiivisesti vesimuodostuman tilaan vaikuttavat yksittäiset hankkeet laukaisevat tarpeen soveltaa direktiivin 4(7) artiklan mukaista poikkeusta, mikäli seurauksena on pintavesimuodostuman tilan luokittelussa käytettävän yhdenkään laadullisen tekijän tilaluokituksen putoaminen. Jos laatutekijä on jo valmiiksi huonoimmassa tilaluokituksessa, on sen kaikenlainen heikentäminen tulkittava VPD:n vastaiseksi, ellei mainittua poikkeusta sovelleta. Vaikka EU-tuomioistuimen tulkinnat poikkeavat huomattavasti kansallisen oikeuden huomioonottamisveloitteeseen perustuvasta sääntelystä, Suomessa korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään tulkinnut ympäristönsuojelulain ja vesilain luvanmyöntämisedellytyksiä Weser-ratkaisun mukaisella tavalla (KHO 2017:87, KHO 2019:166, KHO 2002:38, KHO 22.4.2022, t. 19).

Weser-ratkaisun jälkeen EU-tuomioistuin on antanut myös useita muita vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden oikeudellista sitovuutta koskevia ratkaisuja. Tuomioistuin on vahvistanut myös muut vesienhoidon tavoitteet, erityisesti pohjavesien kemiallisen tilan heikentämiskiellon ja hyvän tilan tavoitteen, Weser-ratkaisun pintavesiä koskevia oikeusohjeita vastaavalla tavalla sitoviksi uusien hankkeiden lupaharkinnassa.<sup>6</sup> Vesipuitedirektiivin heikentämiskielto, erityisesti pohjaveden määrällisen tilan heikentämiskielto, on vahvistettu jäsenvaltiota sitovaksi veloitteeksi saavutettavaan tulokseen nähden; tämä tarkoittaa, että jäsenvaltion on EU-

---

<sup>5</sup> C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v Bundesrepublik Deutschland (2015) ECLI:EU:C:2015:433.

<sup>6</sup> C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen (2020) ECLI:EU:C:2020:391.

oikeudellisten sanktioiden uhalla toteutettava kaikki mahdolliset toimenpiteet, jotta heikentyminen estetään.<sup>7</sup> Weser-ratkaisussa linjatun pintavesien ekologisen tilan heikentämiskiellon on todettu kattavan myös lyhytkestoiset, väliaikaiset heikentymiset esimerkiksi hankkeiden rakennusvaiheessa.<sup>8</sup> EU-tuomioistuimen tulkinta- ja ratkaisukäytännöstä on havaittavissa varsin vahva viesti siitä, että hyvin laaja joukko vesien tilaan vaikuttavia hankkeita tarvitsee VPD 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen voidakseen olla luvitettavissa vesipuitedirektiiviä rikkomatta.

Toisaalta ympäristötavoitteiden tiukkaa sitovuutta tasapainottaen EU-tuomioistuin vaikuttaa suhtautuvan uusia hankkeita koskevan tavoitteista poikkeamisen (vesipuitedirektiivin 4(7) artikla) myöntämisedellytyksiin verraten joustavasti. Tuomioistuin on korostanut kansallista harkintavaltaa erityisesti nk. intressivertailuedellytyksen (hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt; VPD 4(7) artiklan c alakohta) arvioinnissa.<sup>9</sup> Intressivertailuedellytystä koskevaa kansallista harkintavaltaan tosin kohdistuu kaventamispainetta muun EU-lainsäädännön taholta. Sekä niin kutsuttuja kriittisiä raaka-aineita koskeva komission asetusehdotus (COM(2023) 160 lopull.) että määräaikainen uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamista koskeva neuvoston asetukset (2022/2577/EU; luvitusasetus) pyrkivät harmonisoimaan tietyt hankkeet ”yleisen edun kannalta erittäin tärkeiksi”, millä olisi vaikutuksia esim. vesienhoidon poikkeusharkintaan (huomattakoon, että kriittisiä raaka-aineita koskevan ehdotuksen osalta neuvosto ehdotti 30.6.2023 kyseisen säännöksen poistamista).

---

<sup>7</sup> C-559/19 Commission v Spain (Détérioration de l'espace naturel de Doñana) (2021), ECLI:EU:C:2021:512.

<sup>8</sup> C-525/20 Association France Nature Environnement v Ministre de la Transition écologique et solidaire. (2022) ECLI:EU:C:2022:350.

<sup>9</sup> C-346/14 Komissio vs Itävalta (2016) ECLI:EU:C:2016:322.

Lisäksi aloitteiden keskeisenä tavoitteena on kyseisten hankkeiden lupaharkinnan nopeuttaminen.

Edellä esitetyn valossa on selvää, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellinen luonne ja hankekohtaisen poikkeuksen käyttöala ovat osoittautuneet hyvin erilaiseksi, kuin mitä direktiivin alkuperäisessä kansallisessa täytäntöönpanossa ajateltiin. Tämä muodostaa painavan perusteen kansallisen lainsäädännön uudelleenarvioinnille. Vaikka kansallinen oikeuskäytäntö onkin vastannut Weser-ratkaisun osalta EU-oikeuden täytäntöönpanoon, ei nykyistä tilannetta, jossa vesienhoidon tavoitteiden oikeudellinen painoarvo yksityisten toiminnanharjoittajien luvanmyöntämisedellytyksiä kohtaan ei tule selvästi lainsäädännöstä esiin, voida pitää oikeudellisesti kestäväenä myöskään kansallisen oikeuden ja perustuslain (731/1999) 80.1 §:n näkökulmasta. Nykyinen tilanne, jossa poikkeus voidaan myöntää ainoastaan osana kuuden vuoden välein hyväksyttäviä vesienhoitosuunnitelmia, on paitsi oikeudellisesti epäselvä, myös tarpeettoman raskas menettely. Se ei myöskään välttämättä ole tarkoituksenmukaisin päätöksentekotapa poikkeamisasiassa, joka liittyy kiinteästi hankkeen lupalainsäädännön mukaisiin luvanmyöntämisedellytyksiin ja lupapäätökseen sisältyviin lupamääräyksiin. Mietinnössä esitettävillä muutoksilla on siten selvä EU:n ja Suomen oikeudesta kumpuava oikeudellinen peruste ja tarve.

Kuitenkin on niin, että ehdotetut lainsäädäntömuutokset merkitsevät varsin merkittäviä muutoksia kansalliseen vesienhoidon aineellisoikeudellista puolta koskevaan oikeustilaan. Ensiksi sitovien oikeudellisten tavoitteiden sääntely ei ole ylipäänsä kansallisessa oikeudessa vakiintunut sääntelymekanismi, vaan perinteisesti esimerkiksi ympäristönlautua koskevia tavoitteita on kirjattu lakien tavoitesäännöksiin rakentamaan säädösten systematiikkaa ja välittämään niiden tulkintaan vallitsevien oikeudellisten tulkinta- ja argumentaatio-oppien

mukaisella tavalla.<sup>10</sup> Sen sijaan tavoite- ja tarkoitussäännöksillä ei ole tunnistettu olevan itsenäisiä suoria oikeusvaikutuksia, vaan niiden toimenpano tulee konkretisoitua erityissäännöksissä ilmenevien sääntelykeinojen ja normien avulla. Tältä osin oikeudellinen konteksti vesienhoidon sitovien ympäristötavoitteiden sääntelylle on erilainen kuin esimerkiksi mietinnössä vertailumaana esitetyssä Ruotsissa, jossa ympäristökaaren (miljöbalk, 1998:808) järjestelmä on jo pitkään perustunut erilaisia oikeudellisen sitovuuden asteita sisältävään ympäristölaatu-tavoitenormistoon (*miljö kvalitetsnormer*). Kansalliselle ympäristöoikeudelle on myös jonkin verran uutta rakenne, jossa osana sektorilainsäädännön mukaista lupamenettelyä myönnettäisiin lupaviranomaisen toimesta poikkeuksia toisessa säädöksessä säädetyistä normeista, joiden osalta toimivalta on eri viranomaisella.

Tätä taustaa vasten haluamme lausunnossa nostaa erityisesti esiin laajempia kysymyksiä liittyen EU-oikeuden täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa sekä ehdotetun uuden sääntelyn yhteensopivuuteen suhteessa kansallisen ympäristöoikeuden systematiikkaan.

## **2. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja vesienhoitosuunnitelman oikeudellisen luonteen muutos**

Mietinnössä esitetään, että vesienhoitolakiin sisällytettäisiin uudet 20 a ja b §:t, joissa säädettäisiin vesienhoidon tavoitteista ja heikentämiskiellosta niin, että niiden oikeusvaikutukset hankkeita ja toimintoja kohtaan kävisivät selvästi ilmi lain tasolla. Vesien hyvän tilan tavoitteesta ja heikentämiskiellosta säädetään nykyisin vesienhoidon suunnittelun yhteydessä vesienhoitolain 4 luvun 21 §:ssä. Säännöksen mukaan vesienhoitosuunnitelman ja

---

<sup>10</sup> Ks. esim. Soininen, Niko – Romppanen, Seita – Nieminen, Mika – Soimakallio, Sampo (2023) 'The Impact-based Regulatory Strategy in Environmental Law: Hallmark of Effectiveness or Pitfall for Legitimacy?' 35(2) *Journal of Environmental Law*, pp. 185–206.

toimenpideohjelman tavoitteena on muun muassa, että pinta- ja pohjavesimuodostumien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä.

On varsin selvää, etteivät tavoitteiden oikeusvaikutukset käy riittävällä tavalla ilmi nykyisestä VMJL 21 §:stä. Tämä koskee sekä julkisen vallan vastuuta tavoitteiden toteuttamisesta että sitä, millaisia oikeusvaikutuksia tavoitteilla on yksilöitä ja yksittäisiä hankkeita koskeviin päätöksiin. Yksilöiden, kuten esimerkiksi toiminnanharjoittajien oikeuksien ja velvollisuuksien piiri määräytyy sektorilainsäädännön ja sen nojalla annettavien päätösten, kuten lupapäätösten nojalla. Tästä johtuen olisi oikeusvarmuuden ja sääntelyn selkeyden kannalta johdonmukaista, että vesienhoidon tavoitteiden vaikutuksesta päätöksentekoon säädettäisiin suoraan kyseisissä laeissa. Samaan aikaan vesienhoidon tavoitteiden kasvaneet oikeusvaikutukset vaikuttavat vesienhoidon suunnittelutyöhön mm. poikkeamisharkinnan ja vesien tilan arvioinnin oikeudellistumisen kautta. Näin ollen pidämme yleisesti kannatettavana, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeusvaikutuksia koskevaa sääntelyä tarkennetaan sekä vesienhoitolaissa että yksilöihin kohdistuvan päätöksenteon perusteita koskevassa sektorilainsäädännössä.

## **2.1 Ehdotettu uusi vesienhoitolain 3 a luku**

Ehdotetut uudet säännökset jakautuvat niin, että 20 a §:ssä säädettäisiin 'vesien tilan tavoitteesta' ja 20 b §:ssä heikentämiskiellosta. Ottaen huomioon, että EU-tuomioistuimen tulkintakäytännössä heikentämiskiello on nähty selkeästi omaksi hyvän tilan tavoitteesta erilliseksi normiksi, josta lupaharkintaa kohtaan johtuvia oikeusvaikutuksia on myös tulkittu varsin spesifillä tavalla, pidämme kannatettavana heikentämiskiellosta säätämistä erikseen.

Mietinnön perusteella jää kuitenkin jokseenkin epäselväksi, millä perusteella on päädytty ratkaisuun, jossa vesienhoitolaissa vesienhoidon käsitteistöön lisätään vesienhoitolain 21 §:n



vesienhoidon yleisistä tavoitteista erillinen 20 a §, jossa ehdotetaan säädettäväksi semanttisesti epämääräisestä ”vesien tilan tavoitteesta”. Mietinnön perusteella tarkoituksena ilmeisesti on, että 20 a § säätäisi tavoitteista, joilla on oikeusvaikutuksia vesienhoidon suunnittelun ulkopuolelle ja 21 §:ssä säädettäisiin tavoitteista vesienhoidon suunnittelussa.<sup>11</sup> Mietinnön mukaan tämä 20 a §:n soveltamisala vesienhoidon suunnittelun ulkopuolella määrittäisi ympäristönsuojelulain ja vesilain viittaussäännösten kautta. Kuitenkin mikään itse 20 a §:n muotoilussa ei viittaa siihen, että se tulisi sovellettavaksi ainoastaan näiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. Hyvän lainvalmistelutavan mukaan säännösten sanamuodosta tulisi käydä ilmi niiden soveltamisala mahdollisimman selvästi. Nyt näin ei ole. Ehdotettu sääntely, jossa vesienhoitolain kahdessa eri pykälässä säädettäisiin samoista tavoitteista hieman eri tavoin, koska niillä on lainvalmisteltu ajateltu olevan erilaiset – säännösten sanamuodosta ilmi käymättömät – oikeudelliset soveltamisalat, on sääntelyratkaisuna arvostelulle altis ja omiaan lisäämään sääntelyn sekavuutta ja vaikeaselkoisuutta. Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että ehdotetun 20 a §:n muotoilu, ”vesienhoidon tavoitteena on saavuttaa vähintään hyvä tila kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa”, vaikuttaisi viittaavaan nimenomaan vesienhoidon suunnitteluun, eikä sektorilakien mukaiseen päätöksentekoon. Tämä vaikeuttaa ennestään sitä, että 20 a §:ää lukemalla saisi mietinnössä tarkoitetun kuvan säännöksen sisällöstä, tarkoituksesta ja soveltamisalasta. Huomautamme myös, että mietinnössä ei ole ehdotettu muutoksia VMJL 21 §:ään, jotka vahvistaisivat kyseisessä säännöksessä julkisen vallan velvoitteita edistää yleisesti toiminnallaan sekä konkreettisesti tehdä toimia vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi. Tältä osin ehdotuksessa vaikuttaa toistuvan alkuperäisessä kansallisessa täytäntöönpanossa ilmennyt tendenssi jättää tavoitteet aineellisoikeudellisesti epämääräisiksi ja julkisen vallan vastuu epäselväksi.

---

<sup>11</sup> Ks. työryhmän mietintö, s. 14.

Nyt käsillä oleva säätelyhaaste liittyy siihen, että vesipuidedirektiivin 4 artiklan vesienhoidon ympäristötavoitteilla on Weser-ratkaisun jälkeen kaksi ulottuvuutta. Yhtäältä jäsenvaltiolla eli julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia vesienhoidon suunnittelun ja muun vesipolitiikan ohjauksen kautta, että ympäristötavoitteet saavutetaan kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa. Suomessa tästä julkisen vallan tehtävästä vastaavat vesienhoitoviranomaisena toimivat ELY-keskukset. Toisaalta vesimuodostumakohtaiset tavoitteet – nykytilaan peilautuva heikentämiskielto ja vesimuodostuman toivottua kehitystä ilmaiseva hyvän tilan tavoite (tai muu vesimuodostumakohtainen tavoite) – muodostavat sitovat ympäristölaatunormit, joilla on oikeusvaikutuksia muun muassa vesimuodostumaan kohdistuvien hankkeiden luvitukseen. Kuten yllä on todettu, Suomen ympäristöoikeudessa tilatavoitteille ei ole tyypillisesti liitetty suoria oikeusvaikutuksia, vaan tavoitteet saavat oikeudellisen merkityksensä sitä kautta, että ne lainsäädännön tasolla käännetään julkisen vallan toimijoiden velvollisuuksiksi ja tehtäviksi ja linkitetään yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia normistoon. Nyt ehdotetussa muodossaan VMJL 20 a § ja 21 § eivät kuitenkaan riittävän selkeästi toteuta tätä tehtävää.

Näkemyksemme mukaan mietinnössä ehdotetun varsin epämääräisen säätelyn sijaan tulisi harkita vaihtoehtoisesti 1) VMJL 21 §:n tarkentamista niin, että siitä kävisi selkeämmin ilmi tavoitteiden oikeudellisen luonne sekä vesienhoidon suunnittelutyötä että muuta päätöksentekoa kohtaan, jolloin erillistä 20 a §:ä ei tarvittaisi; tai 2) ehdotetun 20 a §:n ja 21 §:n tarkentamista niin, että kummastakin käy yksiselitteisesti ilmi niissä asetettavat normit, niiden soveltamisala ja relevanttien toimijoiden velvollisuudet. Pidämme kuitenkin lähtökohtaisesti parempana ensimmäistä vaihtoehtoa, millä vältettäisiin tilanne, jossa vesienhoidon tavoitteista säädettäisiin hieman eri sanakääntein kahdessa erillisessä säännöksessä.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa olisi kyse siitä, että VMJL 21 §:ssä voitaisiin nykyisen muotoilunsa mukaisesti säätää yleisesti vesienhoidon tavoitteista. Lisäksi säännökseen voitaisiin lisätä kaksi uutta momenttia. Ensimmäisessä uudessa momentissa kävisi ilmi ELY-keskusten velvollisuus huolehtia tavoitteiden toteutumisesta kaikissa toimialueensa vesimuodostumissa. Kyseinen julkisen vallan huolehtimistehtävä tarkoittaisi, että vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat olisi laadittava ja vesienhoitoviranomaisen olisi edistettävä vesienhoidon toimenpiteitä niin, että kaikissa vesienhoitoalueen pinta- ja pohjavesimuodostumissa saavutetaan hyvä tila (tai muu vesimuodostumakohtainen tavoite) sekä estetään vesimuodostumien tilan heikentyminen. Toisessa uudessa momentissa voitaisiin säätää mietinnössä ehdotetun 20 a §:n 1 momentin viimeisen virkkeen tavoin siitä, ettei tavoitteiden saavuttaminen saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta. Nähdäksemme tarve ympäristönsuojelulain ja vesilain lupaharkintaan kohdistuvien oikeudellisten vaikutusten selkeydelle ei muodostaisi estettä tällaiselle sääntelyratkaisulle. Näiden lupalakien omiin luvanmyöntämisedellytyksiä koskeviin säännöksiin ehdotetaan sisällytettäväksi tarkkarajaiset ja selkeät säännökset siitä, että hanke ei saa vaarantaa vesienhoidon tavoitteiden saavuttamista tai aiheuttaa heikentämiskiellon vastaisia seurauksia (käsittelemme vesilain ja ympäristönsuojelulain säännösmuotoiluja tarkemmin jäljempänä). Tällöin vesienhoidon tavoitteiden oikeusvaikutukset lupaharkintaa kohtaan rakentuisivat jo näiden säännösten sekä (oikeudellisten vaikutusten osalta tarkennetun) vesienhoitolain 21 §:ään tehtävän viittauksen nojalla ilman, että tarvittaisiin erillinen oikeudellinen käsite ”vesien tilan tavoite”. Heikentämiskiellon osalta pidämme oman erillisen säännöksen antamista perusteltuna selkeyden vuoksi, mutta vastaavia perusteita ei nähdäksemme ole ehdotetun 20 a §:n osalta.

Kiinnitämme myös huomiota siihen, että nykyinen ja ehdotettu sääntely jättävät epävarmuutta sen suhteen, mitä vesistöjä ne koskevat. Sekä VMJL 21 §:ssä, että ehdotetuissa 20 a ja b §:ssä linkitetään tavoitteiden saavuttaminen ja heikentymisen estäminen ”pinta- ja

pohjavesimuodostumiin”. VMJL 2.1 §:n 4 kohdassa määritellään pintavesimuodostuma tarkoittamaan ”pintavesien erillistä ja merkittävää osaa, kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa, jokisuun vaihettumisaluetta tai rannikkoveden osaa” ja 5 kohdassa pohjavesimuodostuma tarkoittamaan ”yhtenäisenä esiintymänä olevaa vettä, joka sijaitsee huokoisessa ja läpäisevässä maa- tai kallioperämuodostumassa ja joka mahdollistaa merkittävän pohjaveden virtauksen tai merkittävän pohjavedenoton”. Tulkittuna yhdessä 2 §:n määritelmien kanssa 20 a ja b sekä 21 §:n ympäristötavoitteiden ja niistä johtuvien normien voisi siis katsoa soveltuvan kaikkiin pinta- ja pohjavesiin aivan pienimpiä, esimerkiksi noroja ja lähteitä lukuun ottamatta. Kuitenkin ilmeisesti pienimmät vesimuodostumat eivät ole nykyisin olleet kansallisesti vesienhoidon suunnittelun piirissä; niitä ei ole välttämättä rajattu vesimuodostumiksi, niiden tilaa ei ole luokiteltu eikä niitä ole välttämättä erikseen huomioitu vesienhoidon toimenpiteissä. Tämä on perustunut VPD liitteen II vesimuodostumien tyypittelysystemiin A, joka ei tunnista aivan pienimpiä vesimuodostumia. Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, ettei kansallisessa lainsäädännössä VMJL:n tasolla tai myöskään alemmanasteisissa säädöksissä ole nimenomaisia säännöksiä siitä, että pienet vesimuodostumat jäisivät vesienhoidon suunnittelun ulkopuolelle. Huomattakoon, että EU-tuomioistuimessa on parhaillaan vireillä ennakkoratkaisupyyntöön liittyvä asia, joka koskee juuri pienten vesimuodostumien asemaa.<sup>12</sup> Julkisasiamies *Rantos* antoi asiassa ratkaisuehdotuksensa 21. syyskuuta 2023, jossa hän katsoi, että vesipuidedirektiivin mahdollistaa pienten vesimuodostumien jättämisen pois luokittelun piiristä, mutta että direktiivin 4 artiklan tavoitteet ja niistä *Weser*-ratkaisun johdosta lupaharkintaa koskevat normit soveltuvat myös näihin vesimuodostumiin. Koska myös Suomen lainsäädännön nojalla pienten vesimuodostumien on

---

<sup>12</sup> C-301/22 Sweetman, ECLI:EU:C:2023:697.

katsottava kuuluvan vesienhoidon ympäristötavoitteiden piiriin, herää kysymys siitä, miten VMJL 21 §:ää ja uusia 20 a ja b §:iä tulisi soveltaa näihin vesimuodostumiin, joille ei ole vahvistettua tilaluokitusta, joka toimisi heikentämiskiellon arvioinnin pohjana tai joille ei ole asetettu tarkkoja hyvän tilan tavoitteen määritelmiä, joihin tuon tavoitetaso vaarantamista voitaisiin peilata. Erityisesti vesilain osalta tämä nostaa esiin myös tarpeen selvittää vesienhoidon tavoitteiden suhdetta vesilain 2:11:n mukaiseen eräiden vesiluontotyyppien suojeluun.

Viimeiseksi nostamme erikseen esiin positiivisena asiana sen, että ehdotetuissa vesienhoitolain 20 a ja b §:ssä tavoitteiden oikeusvaikutuksista yksittäisiin hankkeisiin säädettäisiin yleisesti. Muotoilu kattaa uudet lupaharkinnassa olevat hankkeet, lupamenettelyn ulkopuolella olevat hankkeet sekä olemassa olevat hankkeet ja toiminnot. Vesipuitedirektiivin 11 artikla edellyttää, että myös olemassa olevia hankkeita voidaan arvioida uudelleen vesienhoidon tavoitteiden näkökulmasta ja niiden lupia ja lupamääräyksiä voidaan tarvittaessa tarkistaa. Tällaisista oikeusvaikutuksista ei kuitenkaan voi säätää vesienhoitolaissa, vaan vesienhoidon tavoitteista olisi säädettävä luvan tarkistamista koskevissa sektorilaeissa, erityisesti ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. Vaikka nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tällaisia säännöksiä ei ehdoteta noihin lakeihin lisättäväksi, ehdotettujen VMJL 3 a -luvun säännösten muotoilu mahdollistaa kuitenkin sen, että sääntelyteknisesti niihin viittaaminen olisi sektorilakien luvantarkistamista koskevissa säännöksissä mahdollista.

## **2.2 Ympäristönsuojelulain ja vesilain vesienhoidon tavoitteiden oikeusvaikutuksia koskeva sääntely**

VMJL:in tehtävien, tavoitteiden oikeusvaikutuksia koskevien tarkennusten lisäksi mietinnössä ehdotetaan, että sekä ympäristönsuojelulakiin että vesilakiin lisättäisiin erillinen vesienhoidon tavoitteisiin liittyvä luvanmyöntämisedellytys. Kuten olemme todenneet yllä, pidämme lähtökohtaisesti kannatettavana sääntelyratkaisua, jossa vesienhoidon tavoitteiden vaikutuksista

lupaharkintaan säädetään ko. lupalainsäädännössä. Mietinnössä ehdotetaan, että tämä tapahtuisi lisäämällä uusi 7 momentti ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä koskevaan YSL 49.1 §:ään sekä lisäämällä uusi 3 momentti vesitalousluvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevaan VL 3:4:än, joita arvioimme sääntelyratkaisuin seuraavaksi.

Ympäristönsuojelulain osalta pidämme ehdotettua sääntelyratkaisua yleisesti ottaen onnistuneena ja sopivana suhteessa lain yleiseen systematiikkaan. Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun säännösmuotoilun mukaan hankkeesta ei saisi aiheutua pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman *hyvän tilan* saavuttamisen vaarantumista. Vesimuodostumakohtainen tavoite voi olla myös jokin muu kuin hyvä tila; keinotekoisilla ja voimakkaasti muutetuilla vesimuodostumilla tavoitteena on hyvä kemiallinen tila ja hyvä ekologinen potentiaali, minkä lisäksi vesimuodostumaan voi mahdollista soveltua VMJL 24 §:n mukaisesti asetettu lievempi ympäristötavoite. Uusi hanke ei saisi vaarantaa myöskään tällaisten tavoitteiden toteutumista, mikä tulisi käydä ilmi YSL 49.1 §:n uudesta 7 kohdasta. Vastaava tarkentamistarve koskee myös ehdotettua uutta vesilain sääntelyä. Lisäksi kuten aiemmin totesimme, jää ehdotettuun VMJL:n tai lupalakien sääntelyyn tällä hetkellä epävarmuutta siitä, mihin vesistöihin – ja siten vesistöihin kohdistuviin hankkeisiin – heikentämiskielto ja vesienhoidon tavoitetilan vaarantamisen kielto soveltuvat. Oikeusvarmuuden kannalta on erittäin tärkeää, että uuden sääntelyn soveltamisala on tältäkin osin mahdollisimman selvä.

Vesilain osalta todettakoon, että ehdotettu VL 3:4.3 merkitsee täysin uudenlaista sääntelyä vesilain lupaharkinnan perusteisiin. Vesilain traditiossa lupaharkinta ja luvan myöntäminen ovat perustuneet kahteen vaihtoehtoiseen edellytykseen, haitattomuusedellytykseen tai intressivertailuun (VL 3:4.1), minkä lisäksi on säädetty, että tietyntyyppiset laajamittaiset haitalliset vaikutukset muodostavat ehdottoman esteen luvan myöntämiselle (VL 3:4.2). Vesitalousluvan myöntäminen perustuu tyypillisesti intressivertailuun, jossa punnitaan keskenään hankkeen

yleiselle ja yksityiselle edulle tuottamia hyötyjä ja menetyksiä. Mikäli ehdoton luvanmyöntämisestä ei tule kyseeseen, lupa voidaan myöntää haittojen laadusta riippumatta, jos hankkeen hyödyt ovat huomattavat verrattuna menetyksiin. Näihin kolmeen vesilain mukaista luvitusta koskevaan kriteeriin nähden ehdotettu vesienhoidon tavoitteita koskeva säännös muodostaisi täysin uuden luvanmyöntämisperusteen, joka käytännössä sijoittuisi ehdottoman luvanmyöntämiseen ja intressivertailun välimaaston; tietyt haitalliset vaikutukset estävät luvan myöntämisen hankkeen hyödyistä riippumatta, mutta tästä on mahdollista poiketa muun muassa hankkeen yleiselle edulle tuottamien hyötyjen perusteella. Erityisesti ottaen huomioon EU-tuomioistuimen ratkaisu C-525/20, jossa heikentämiskiellon katsottiin kattavan myös väliaikaiset heikennykset esimerkiksi rakennusaikaisten vaikutusten johdosta, on todennäköistä, että merkittävä osa vesitaloushankkeista, joita ei voida arvioida haitattomuusedellytyksen perusteella, tulee arvioitavaksi uuden VL 3:4.3:n perusteella. Tätä taustaa vasten on olennaista selkeyttää, millaiseksi säännöksen suhde intressivertailuedellytykseen muodostuu. Ehdotuksen valossa lienee niin, että hanketta arvioitaisiin ensin suhteessa ehdottomaan luvanmyöntämisedellytykseen ja tämän jälkeen suhteessa vesienhoidon tavoitteita koskevaan edellytykseen. Ainoastaan, mikäli hankkeen osalta eivät tulisi kyseeseen kummankaan säännöksen soveltuminen, lupaharkinnassa edettäisiin varsinaiseen intressivertailuun. Intressivertailussa otetaan kuitenkin huomioon myös yksityiselle edulle koituvia hyötyjä ja haittoja, jotka eivät sisälly vesienhoidon luvanmyöntämisedellytyksen tai sen poikkeamisharkinnan piiriin. Tämän arvioinnin suhde vesienhoidon tavoitteiden ja poikkeamisedellytyksen yleisiä etuja ja menetyksiä koskevaan arvioon jää vielä esityksen perusteella avoimeksi, joskin oikeustila lienee selkeytyvän oikeuskäytännössä. Tällaista tilannetta ei kuitenkaan voida pitää vesilain systematiikan näkökulmasta johdonmukaisena ratkaisuna. Johdonmukaisempaa olisi liittää vesienhoidon tavoitteet suoraan VL 3:4.2:n mukaisen

ehdottoman luvanmyöntämiseen soveltamiseen tai VL 3:6:n valossa painotettuun intressivertailuun.<sup>13</sup>

Vesilain systematiikan kannalta toinen olennainen kysymys on vesienhoidon ympäristötavoitteiden soveltamisalaan kuuluvien vesistöjen piiri ja tämän suhde VL 2:11:n eräiden vesiluontotyyppien suojeluun. Kun näyttää siltä, että myös pienet vesistöt kuuluisivat vesienhoidon ympäristötavoitteiden piiriin, on vesilain lupaharkinnan osalta olennaista selvittää, mikä on vesienhoidon tavoitteiden ja niistä poikkeamisen sekä vesilain 2:11:n pienvesiluontotyyppien suojelun ja siitä poikkeamisen suhde. Mikäli hankkeella arvioitaisiin olevan vaikutuksia kummankin sääntelyn piiriin kuuluviin vesimuodostumiin, muodostuuko lupaharkinnan prosessi niin, että vesienhoidon tavoitteet ja mahdollinen poikkeus arvioitaisiin lupamenettelyn yhteydessä ja vasta sen jälkeen, kun lupa-asia on jo käsitelty, tulisi vielä erikseen kyseeseen vesiluontotyyppisuojelellinen arviointi ja siitä poikkeuksen hakeminen?

Mietinnössä on arvioitu, että sekä pintavesiin että pohjavesiin osalta käytännössä tulisi kyseeseen vain vähäinen määrä hankkeita, joiden vaikutukset ylittäisivät poikkeamiskynnyksen.<sup>14</sup> Olisi hyvä tietää, mihin tällainen arvio perustuu; tuleeko Suomessa vuosittain lupakäsittelyissä vireille vain vähäinen määrä pohjaveden ottoa tai pintavesien fyysisiä ominaispiirteitä muuttavia hankkeita? Vai arvioidaanko, että suurin osa hankkeista jäisi Weser-ratkaisussa asetettujen poikkeamisen tarpeen muotoavien normien soveltamisalan ulkopuolelle? Huomiota kiinnitetään

---

<sup>13</sup> Näin myös Soininen, Niko: Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Tutkimus vesilain intressivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä. Lakimiesyhdistyksen A-sarja N:o 330. Helsinki 2016, s. 93–96.

<sup>14</sup> Työryhmän mietintö, s. 18.



ratkaisuun C-525/20, jonka mukaan myös jo väliaikaiset ja lyhytkestoiset pintaveden ekologisen tilan laadullisissa tekijöissä näkyvät heikennykset ovat heikentämiskiellon vastaisia.

### **2.3 Vesienhoitosuunnitelmien rooli ohjauskeinona ja niiden oikeusvaikutukset**

Vesipuidedirektiivin alkuperäisessä täytäntöönpanossa vesienhoidon tavoitteiden ajateltiin välittyvän päätöksentekoon vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuuksien kautta, jonka myötä vesienhoitosuunnitelmalla oli eräänlainen oikeudellis-informatiivinen merkitys muun muassa ympäristönsuojelulain ja vesilain lupaharkinnassa ja VMJL 28 §:n perusteella muussa viranomaispäätöksenteossa. Nykyisessä oikeustilassa – jota ehdotettu sääntely pyrkii selkeyttämään lain tasolla – vesienhoidon tavoitteilla on itsenäisiä oikeusvaikutuksia, mikä merkitsee huomattavaa muutosta vesienhoitosuunnitelmien rooliin ohjauskeinona.

Nykyisessä oikeustilassa ja ehdotetuissa muutoksissa vesienhoidon tavoitteista johtuvat oikeudelliset reunaehdot koskevat suoraan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista lupaharkintaa. Kummassakin laissa ehdotetaan kuitenkin säilytettäväksi vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvoite (YSL 51.1 § ja VL 3:6.2). Pidämme tätä kannatettavana ratkaisuna, mikä mahdollistaa sen, että itse luvanmyöntämisedellytykset perustuvat oikeudellisesti selkeämmällä tavalla ympäristötavoitteisiin, mutta että vesienhoitosuunnitelmalla on korostettu rooli lupaharkintaan välittyvänä tietoaaineistona. Vesienhoitosuunnitelmassa esitettävä vesimuodostuman luokittelu ja esimerkiksi mahdollisesti sovellettava vesimuodostumakohtaiset poikkeukset vaikuttavat oleellisesti siihen, miten hankkeen vaikutuksia arvioidaan suhteessa vesimuodostuman nykytilaan ja tavoitetilaan. Tämän vuoksi vesienhoitosuunnitelman roolista päätöksenteossa on hyvä säilyttää nimenomaiset huomioonottamissäännökset. Muotoilu kuitenkin mahdollistaa, että lupahakemuksen yhteydessä esitetään vesienhoitosuunnitelman ohella tarkentavaa tai jopa poikkeavaa selvitystä.

Kuten mietinnössäkin on todettu, vesienhoidon selvitykset eivät kaikissa tapauksissa muodosta riittävän tarkkaa tietopohjaa yksittäisen hankkeen vaikutusten arvioimiseen.

Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä vesienhoidon ympäristötavoitteiden suorista oikeusvaikutuksista säädettäisiin ainoastaan lupaharkinnan osalta. Myös muiden ympäristölakien alaisuudessa voi tulla eteen tilanteita, joissa ihmistoiminnasta aiheutuu vesistövaikutuksia, jotka ovat heikentämiskiellon vastaisia tai joiden seurauksena vesimuodostumien tavoitelaan pääseminen vaikeutuu. Tällaisia ovat esimerkiksi maankäyttö- ja rakentamislain (132/1999) mukaiset kaavapäätökset, joiden mukainen yhteiskuntarakenteen kehittäminen voi johtaa lisääntyvään kuormitukseen vesimuodostumissa taikka metsälain (1093/1996) alaiset asiat. Ilmeisesti vesienhoidon välittyminen muiden ympäristölakien alaiseen päätöksentekoon on jatkossakin tarkoitettu tapahtuvan vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuuden kautta, mikä on oikeudelliselta sitovuudeltaan huomattavasti heikompi mekanismi verrattuna ympäristötavoitteista suoraan johtuviin kieltoihin ja edellytyksiin.

### **3. Hankekohtaisen poikkeuksen myöntäminen osan lupamenettelyä**

Nykyisin uudelle hankkeelle myönnettävissä olevista vesienhoidon tavoitteita koskevista poikkeuksista säädetään vesienhoitolain 23 §:ssä. Nykysääntelyn mukaan poikkeamisen valmistelu ja sen edellytysten arviointi tapahtuvat suunnittelumenettelyn yhteydessä ja sisältyvät vesienhoitosuunnitelmiin, jotka hyväksytään kuuden vuoden välein valtioneuvoston päätöksellä. Mikäli uutta hanketta koskeva lupa-asia tulee vireille vesienhoitosuunnitelmakauden aikana, on käytännössä toimittu niin, että vesienhoitoviranomainen arvioi hanketta lausunntomenettelyssä. Vesienhoitoviranomainen ottaa lausunnossaan kantaa siihen, aiheuttaako uusi hanke poikkeustarpeen ja onko sillä edellytyksiä poiketa ympäristötavoitteista. Hanke ja sen

arviointiprosessi raportoidaan vesienhoitosuunnitelmissa aina niiden tarkistamien yhteydessä.<sup>15</sup> Poikkeamisasiassa noudatettavasta menettelystä, mukaan lukien asianosaisten ja intressitahojen kuuleminen sekä asian selvittämismenettelyjen jakautuminen, ei ole säädetty tarkasti. Poikkeamisasiassa ei myöskään tehdä erillistä hallintopäätöstä, joka voisi olla muutoksenhaun kohteena. Lisäksi oikeustila on epäselvä sen suhteen, voidaanko poikkeamisasia käsitellä vesienhoidon suunnitelmien hyväksymisprosessin ulkopuolella vai tuleeko ennen hankkeen lopullista hyväksymispäätöstä poikkeamisen sisältyä valtioneuvoston päätöksellä hyväksytyyn vesienhoitosuunnitelmaan. Erityisesti nykyisessä oikeustilassa, jossa vesienhoidon ympäristötavoitteisiin liittyy suoraan yksilöihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia, vesienhoidon poikkeukset ovat samaan aikaan sekä yleistä ympäristöintressiä koskevia suunnittelulinjauksia, että yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevaa päätöksentekoa. Näistä syistä katsomme, että poikkeamismenettelystä nimenomaisesti säättäminen on ehdottoman tarpeellista.

Mietinnössä ehdotetaan, että jatkossa hankekohtaisen poikkeuksen oikeudellisten edellytysten arviointi ja asian ratkaiseminen siirtyisivät ympäristönsuojelulain ja vesilain lupamenettelyssä päätettäväksi (VMJL 20 c §). Lisäksi ympäristönsuojelulain uudessa 49 a §:ssä ja vesilain uudessa 3:4a:ssä säädettäisiin lupaviranomaisen toimivallasta poiketa vesienhoidon tavoitteista VMJL 20 c §:n perusteella. Sen sijaan vesimuodostumakohtaiset poikkeukset – tavoitteiden vaiheittainen saavuttaminen ja lievempien ympäristötavoitteiden asettaminen – säädettäisiin jatkossakin päätettäväksi vesienhoitosuunnitelmissa.

Hankekohtaisen poikkeamisen säättäminen tapahtuvaksi osana ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista lupaharkintaa perustuu mietinnön mukaan erityisesti menettelyn sujuvuuteen.

---

<sup>15</sup> Työryhmän mietintö, s. 12.

Nykyisen vesienhoitosuunnitelman osana tapahtuvan poikkeamisen ja ehdotetun lupamenettelyn osana tapahtuvan poikkeamisen lisäksi vaihtoehtona on mietinnössä tarkasteltu lähinnä vaihtoehtoa, jossa poikkeaminen tapahtuisi erillisellä valtioneuvoston päätöksellä. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan mietinnössä edistetty. Perusteena tälle on, että valtioneuvoston päätöksellä erillisessä menettelyssä tapahtuva poikkeusharkinta nähdään olevan omiaan pidentämään lupahakemus asian ratkaisemista, kun otetaan huomioon poikkeamista koskevaan valtioneuvoston päätökseen liittyvä s erillinen muutoksenhaku.<sup>16</sup>

Sen sijaan mietinnössä ei ole arvioitu vaihtoehtoa, jossa hankekohtaisesta poikkeamisesta päättäminen olisi vesienhoitoviranomaisen toimivallassa vesienhoitosuunnitelmasta erillisessä menettelyssä. Tällaiseen menettelyyn liittyisi toki vastaava menettelyn sujuvuutta koskeva haaste, kuin poikkeamiseen erillisellä valtioneuvoston päätöksellä. Katsomme kuitenkin, että tätä vaihtoehtoa olisi tullut mietinnössä vähintäänkin arvioida johtuen erityisesti poikkeamiseen liittyvistä viranomaisten toimivaltakysymyksistä, etenkin koskien lupaharkinnan oikeusharkintaisuutta sekä vesienhoitoviranomaisen roolia vesienhoidon yleistä etua valvovana viranomaisena, johon poikkeuksia koskeva päätöksenteko keskeisesti liittyy.

Hankekohtaisen poikkeamisen edellytyksiin sisältyy yhtäältä oikeusharkintaisia perusteita, erityisesti haittojen minimointi (ehdotetun VMJL 20 c §:n 2 momentin 1 kohta) sekä edellytys, ettei hanke vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa vesimuodostumissa (ehdotettu VMJL 20 c §:n 2 momentin 4 kohta). Kummankin perusteen käsillä olo riippuu olennaisesti toiminnalle asetettavista lupamääräyksistä, joiden osalta toimivaltainen viranomainen on ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen lupaviranomainen. Toisaalta poikkeamiseen liittyy myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältäviä elementtejä; hanke on

---

<sup>16</sup> Työryhmän mietintö, s. 21.

yleisen edun kannalta erittäin tärkeä tai sen ihmisten terveydelle, turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät vesienhoidon saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt (yleinen tarve tai intressivertailuedellytys, ehdotettu VMJL 20 c §:n 2 momentin 2 kohta) sekä edellytys siitä, ettei kyseisiä hyötyjä voida saavuttaa ympäristön kannalta paremmilla tavoilla (vaihtoehdottomuus, ehdotettu VMJL 20 c §:n 2 momentin 3 kohta). Näiden poikkeamisen edellytysten osalta on kyse siitä, että vesienhoidon yleistä etua punnitaan suhteessa hankkeen tuottamiin etuihin.

Tällainen tarkoituksenmukaisuusharkinta ei istu luontevasti ympäristönsuojelulain ja vesilain oikeusharkintaiseen lupaviranomaisen päätöksentekoon. Kummassakin lupalainsäädännössä lähtökohtana on, että toiminnanharjoittaja päättää lupahakemuksen kohteena olevan toiminnan muodosta ja lupaviranomainen antaa lupalainsäädännön nojalla päätöksen, voidaanko toiminnalle myöntää lupa ja minkä sisältöisenä. Päätöksenteko, jossa lupaviranomainen voisi evätä hankkeen luvan sillä perusteella, että sen tuottamat hyödyt voidaan tuottaa paremmalla tavalla, ei lähtökohtaisesti istu oikeusharkintaiseen lupapäätöksentekoon. Näin ei ole edes vesilain järjestelmässä, jossa lupaharkinta on perustunut hankkeen hyötyjen punnintaan menetyksiä vasten. Vesilainkin lähtökohta on, että hakijalla on oikeus muodota hanke, jonka jälkeen lupaharkinta perustuu yksinomaan aiotun hankkeen hyötyihin ja haittoihin, ei siihen, voisiko hyötyjä olla tarkoituksenmukaisempi edistää muilla tavoin.

Lisäksi on otettava huomioon, että vesienhoidon yleisen edun toimivalta on vesienhoitoviranomaisena toimivilla ELY-keskuksilla. Menettely, jossa muun lain mukainen viranomainen voisi päättää jonkin julkisen vallan käyttöön liittyvän yleisen edun sivuuttamisesta yli tuota yleistä etua valvovan viranomaisen, olisi hyvin poikkeuksellista kansallisessa ympäristöoikeudessa. Joka tapauksessa lupaviranomaisen tällaisesta toimivallasta tulisi säätää

VMJL:ssa; pelkkä VMJL 20 c §:n muotoilu, jonka mukaan poikkeuksesta voidaan päättää lupamenettelyssä, ei ole tähän tarkoitukseen riittävä toimivaltaperuste.

Pidämme kuitenkin kannatettavampana, että toimivalta määrittää, milloin hankkeen palvelevat muut edut ylittävät vesienhoidon yleisen edun, olisi vesienhoitoviranomaisella. Tämä voidaan toteuttaa kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on hankekohtaisen poikkeuksen säätäminen vesienhoitoviranomaisen päätettäväksi vesienhoitosuunnitelmasta erillisessä menettelyssä, joka ajallisesti linkitetään lupakäsittelyyn. Tämä vastaisi muun muassa nykyisiä luonnonsuojelulain suojelusäännöksistä myönnettäviä poikkeuksia valtioneuvoston päätöksellä myönnettäviä Natura -suojelua koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta. Toinen vaihtoehto on, että poikkeaminen tapahtuisi osana lupapäätöksentekoa, mutta tarkoituksenmukaisuusharkintaa koskevista poikkeamisen edellytyksistä tarvittaisiin poikkeuksen myöntämiseksi erillinen puoltava lausunto vesienhoitoviranomaiselta. Tämä vaihtoehto ei merkitsisi erillistä muutoksenhakua samalla, mutta kuitenkin kunnioittaisi vesienhoitoviranomaisen toimivaltaa vesienhoidon yleistä etua valvovana viranomaisena. Kiinnitämme huomiota siihen, että muualla lainsäädännössä merkittävämmän yleisen edun tai yleisen tarpeen harkinta on usein valtioneuvoston päätösvallassa (Natura -poikkeukset, lunastuslaki). Emme kuitenkaan pidä välttämättömänä vesienhoidon poikkeuksen säätämistä valtioneuvoston päätettäväksi tällä perusteella, joskin se edelleen korostaa tällaisten kysymysten ratkaisemista lupapäätöksenteosta erillisissä menettelyissä, joissa yleisen edun valvonta ja punninta ovat luontevampi elementti päätöksentekoa.

Kiinnitämme hankekohtaisen poikkeuksen osalta huomiota vielä siihen, että nykyinen poikkeamisesta päättäminen osana vesienhoitosuunnitelmia on tarkoittanut, että vesienhoitoon liittyvillä sidosryhmillä on monenlaiset ja kattavat osallistumismahdollisuudet asiaan liittyen. Vesienhoitoalueilla toimivilla vesienhoidon yhteistyöryhmillä on vesienhoitoalueista annetun

valtioneuvoston asetuksen (1303/2004) 4 §:n mukaan ollut tehtävänä mm. vesienhoitosuunnitelman käsittely sekä mahdollisuus ottaa kantaa vesienhoidon keskeisiin kysymyksiin ja tehdä esityksiä ympäristötavoitteisiin liittyen. Tältä osin vesienhoitoon liittyvien erilaisten yleisten etujen punnintaa on voitu tehdä varsin osallistavasti, mikä tukee mm. perustuslain 20.2 §:n turvaamaa jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon ja toteuttaa vesipuitedirektiivin osallistavan sääntelyn tavoitteita. Valmistelussa olisikin syytä pohtia, miten eri vaihtoehdot poikkeusmenettelylle ja poikkeuksesta päättävälle taholla näyttäytyvät suhteessa tähän kysymykseen.

#### **4. Muut vesienhoidon poikkeukset**

Mietinnössä ehdotetaan muutoksia myös vesimuodostumakohtaisia poikkeuksia koskevaan sääntelyyn, joiden mukaan tavoitteiden määräaikojen pidentämistä sekä lievempien ympäristötavoitteiden asettamista koskevien poikkeusten käyttö olisi jatkossa vesienhoitoviranomaisia velvoittavaa, kun niiden soveltamisedellytykset täyttyvät. Vastaava sääntelyratkaisu, jossa lainsäätäjä on halunnut velvoittaa vesienhoitoviranomaiset poikkeusten soveltamiseen ja kaventanut näin olleen niiden harkintavaltaa poikkeusasioissa, on tehty aiemmin mm. Ruotsissa. Lähtökohtaisesti sääntelytapa ei ole ongelmallinen EU-oikeuden näkökulmasta; vesipuitedirektiivi tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa poikkeuksia edellyttäen, että niiden edellytykset täyttyvät. On sinänsä jäsenvaltion omassa harkinnassa, halutaanko poikkeusten soveltamista välttää, antaa asiassa harkintavaltaa alueellisille viranomaisille vai käyttää mahdollisuutta aina, kun siihen löytyvät lainmukaiset perusteet.

#### **5. Perustuslailliset näkökohdat**

Mietintöön sisältyvät myös kohtalaisen kattavat säätämisyjärjestysperustelut, joissa ehdotukseen liittyviä perustuslaillisia näkökohtia on arvioitu erityisesti suhteessa PL 20 §:n

ympäristöperusoikeuteen sekä 18 §:n elinkeinovapauteen. Lisäksi mietinnössä on korostettu, että sääntelyn selkeyttäminen vastaa monelta osin PL 80 §:n vaatimukseen siitä, että yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Yhdymme mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että vesienhoidon tavoitteiden oikeusvaikutuksista säättäminen lain tasolla sekä VMJL:ssä että osana ympäristönsuojelulain ja vesilain lupapäätöksenteon perusteita koskevaa sääntelyä on välttämätöntä PL 80 §:n valossa.

Katsomme kuitenkin, että tässä lausunnossa esittämämme huomiot edellyttäisivät myös sääntämisympäristöperustelujen täydentämistä vastaavilta osin. Ensinnäkin kiinnitämme huomiota siihen, että vesipuitedirektiivin nykyisten tulkintojen mukaan julkisella vallalla on velvollisuus varmistaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteutuminen kaikissa vesienhoitoalueiden vesimuodostumissa, mikä tukisi vahvasti PL 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumista. Kuitenkin nyt mietinnössä ei ole ehdotettu, että VMJL 21 §:ää tarkennettaisiin niin, että siitä käy selkeästi ilmi vesienhoidon tavoitteiden aineellisoikeudellinen luonne ja erityisesti se, että ELY-keskuksella olisi niiden toteutumiseen liittyviä varmistustehtäviä. Katsomme, että ympäristötavoitteiden oikeudellisista vaikutuksista pitäisi säätää myös tältä osin ja tätä kysymystä olisi tarpeen käsitellä sääntämisympäristöperusteluissa.

Tätä vastoin hankekohtaisen poikkeamisen myöntämiseen liittyvät aiemmin kuvaamamme ongelmallisuudet pitävät sisällään myös perustuslaillisia näkökohtia. Ensinnäkin katsomme, ettei ehdotetuissa säännöksissä säädettäisi vielä riittävällä tavalla lupaviranomaisen toimivallasta päättää poikkeuksen myöntämisestä erityisesti intressivertailuedellytykseen nähden perustuslain 2.3 §:n edellyttämällä tavalla. Lisäksi katsomme, että tällainen menettely, jossa muulla viranomaisella kuin vesienhoidon yleistä etua valvovalla viranomaisella olisi toimivalta päättää, milloin jokin muu intressi ohittaa vesienhoidon yleisen edun, on mahdollisesti ongelmallinen PL 20.2 §:n ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Käytännössä tämä tarkoittaisi



julkisen vallan vesienhoitoa koskevan yleisen ympäristöedun turvaamismahdollisuuksien vähentymistä, mikäli tuo yleinen etu voitaisiin ohittaa sellaisen viranomaisen päätöksellä, jonka tehtäviin ei kuulu kyseisen yleisen edun valvonta tai edistäminen. Lisäksi katsomme, että asiaa tulisi arvioida myös siltä kannalta, vaikuttaisiko poikkeamista koskevan päätöksenteon siirtäminen vesienhoidon suunnittelun piiristä lupaharkinnan piiriin vesienhoitoalueen sidosryhmien mahdollisuuteen vaikuttaa asiaa koskevaan päätöksentekoon PL 20.2 §:n valossa negatiivisella tavalla.

## **6. Vaikutusten arviointi**

Työryhmän mietinnössä on käsitelty tiiviisti ehdotusten vaikutuksia. Eesityksen jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, kuvata ja perustella tarkemmin ehdotuksen vaikutuksia erityisesti pintavesille; pohjavesiä on jo vanhastaan koskenut ja koskee jatkossa vankka ympäristönsuojelulain mukainen pilaamiskielto. Vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon myös säädösehdotuksen yhteisvaikutukset muiden lakihankkeiden (erityisesti EU:n asetus kriittisistä raaka-aineista) kanssa.

Ehdotuksen mukainen sujuvoitettu poikkeamissäntely merkitsi viimeisten erinomaisessa tilassa säilyneiden vesimuodostumien heikentämismahdollisuuksien olennaista lisääntymistä.

Tunnistamme, että ongelman juurisyy on vesiputedirektiivissä ja sen tulkinnoissa. Heikentämiskiellon tiukka tulkinta uusien hankkeiden lupaharkintaa kohtaan tarkoittaa, että yhä useampi hanke vaatii poikkeuksen vesienhoidon tavoitteista voidakseen tulla luvitetuksi, mutta vesiputedirektiivin 4(7) artikla mahdollistaa pilaamisvaikutteisille hankkeille tällaisen poikkeuksen vain silloin, kun poikkeaminen kohdistuu erinomaisessa tilassa olevan vesimuodostuman tai laatutekijän heikentämiseen. Tämä johtaa siihen, että direktiivi ohjaa pilaamisvaikutteisia hankkeita viimeisiin erinomaisessa tilassa säilyneisiin vesimuodostumiin,

joiden osalta olisi pikemmin tiukemman suojelun tarvetta. Samanaikaisesti erityisesti kriittisten mineraalien voimakkaasti kasvava globaali kysyntä ja EU:n uusi mineraalipolitiikka tulevat suurella todennäköisyydellä lisäämään vesiputedirektiivin mukaisen poikkeamisen tarpeessa olevien kaivoshankkeiden määrää Suomessa. Mineraalipotentialtaan parhaat alueet sijaitsevat samoilla tyypillisesti alueilla (Pohjois-Suomi), joissa valtaosa maan viimeisistä erinomaisessa tilassa säilyneistä pintavesistä sijaitsee. Lisäksi kaivoshankkeiden toteutuminen poikkeamismenettelyjen turvin merkitsee käytännössä aina riskiä luvanvastaisista päästöistä ja ympäristövahingoista.

Vesiputedirektiivi mahdollistaa minimidirektiivinä myös sääntelyvaihtoehdon, jossa kansallisesti ei otettaisi käyttöön kaikkia mahdollisia poikkeusperusteita tai että poikkeamisedellytykset olisivat kansallisesti direktiivin vaatimuksia tiukemmat. Jäsenvaltion ei tarvitse mahdollistaa vesienhoidon poikkeusten soveltamista lainkaan lainsäädännössään, vaan vesiputedirektiivin poikkeukset ovat vain tarjolla oleva mahdollisuus. Toiseksi silloinkin, jos poikkeukset halutaan kansallisesti ottaa käyttöön, direktiivi ei estä poikkeusten soveltamisperusteiden asettamista direktiivin minimivaatimuksia korkeammalle tasolle. Näitä vaihtoehtoja olisi tarpeen vielä arvioida ottaen huomioon yksityiskohtaisemman vaikutusten arvioinnin tulokset. Pidämme ensisijaisesti harkittavana vaihtoehtoa, jossa poikkeuksen myöntämistä ei mahdollistettaisi viimeisissä erinomaisessa tilassa säilyneissä vesimuodostumissa. Kansallisessa lainsäädännössä esimerkiksi vesienhankintakäytössä olevat tai niihin soveltuvat pohjavesimuodostumat on nähty niin arvokkaiksi, ettei niiden pilaamiskiellosta ole säädetty poikkeusmahdollisuutta. Vastaavan perusteen voitaisiin nähdä soveltuvan erinomaisessa tilassa oleviin vesiin, jotka harvinaisuuden ja ainutlaatuisuuden vuoksi ovat erityisessä suojelun tarpeessa. Toissijaisesti esitämme harkittavaksi sitä, että poikkeaminen mahdollistetaan, mutta sille asetetaan kansallisia lisäedellytyksiä etenkin erinomaisessa tilassa oleville tai vaikkapa luonnonsuojelualueilla sijaitseville vesimuodostumille. Tällainen lisäedellytys voisi liittyä vaikkapa siihen, että

merkittävän yleisen edun käsilläolon toteutumiselle asetetaan korkeampi kynnyksen näiden vesimuodostumien ollessa poikkeamisen kohteena.

## **7. Vesilainsäädännön laajemman kehittämisen näköalat**

Lopuksi haluamme erityisesti painottaa, että mietinnössä käsiteltävät vesipuitedirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset ovat vain osa Suomen nykyisen vesilainsäädännön kehittämistarpeista. Kuten olemme aiemmin todenneet, vesipuitedirektiivin nykyisen EU-oikeudellisen tulkinnan mukaan direktiivistä ei aiheudu vaikutuksia ainoastaan uusien hankkeiden lupaharkintaan, vaan jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa ehkäistään heikentyminen ja päästään vesipuitedirektiivin mukaiseen tavoitetilään. Vaikka uusien hankkeiden lupaharkinta on keskeinen keino varmistaa, ettei erityisesti heikentymistä aiheudu uusien hankkeiden johdosta, ei tämä ohjauskeino puutu kaikkiin mahdollisiin heikentymisen syihin tai varsinkaan edistä vesien tilan parantamista nykyisestä kohti tavoitetilää. Tässä valossa olisi oleellista säätää vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen liittyvistä julkisen vallan velvollisuuksista aiemmin tässä lausunnossa kuvaamallamme tavalla. Lisäksi tämä edellyttää, että myös muuta kansallista vesimuodostumien tilaan kohdistuvia paineita koskevaa sääntelyä (mukaan lukien yhdyskuntarakentaminen, metsätalous, maatalous sekä olemassaolevat ympäristönsuojelulain ja vesilain alaiset hankkeet) tarkastellaan ja kehitetään niin, että kansallinen lainsäädäntö tarjoaa vesienhoitoviranomaisille riittävät keinot edistää vesienhoidon tavoitteiden toteutumista.

Yksi keskeisin ja tunnetuin kansallisen lainsäädännön ongelma on vanhojen vesitaloushankkeiden lupien suhteettoman vankka pysyvyysuoja verrattuna muihin taloudellisen toiminnan sektoreihin ottaen erityisesti huomioon luvituksen aikaiseen tilanteeseen nähden muuttuneet yhteiskunnalliset ja ympäristölliset olosuhteet. Vesilain

järjestelmä edellyttääkin kokonaisuudessaan laajempaa tarkastelua vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttaminen näkökulmasta. Vesien tilan parantaminen tulisi olla selvä yleinen peruste vesilupien muuttamiseen, jotta Suomi voisi panna asianmukaisesti täytäntöön vesipuitedirektiivistä johtuvat velvoitteensa. Lisäksi olisi tarpeen kriittisesti arvioida, edellyttääkö EU-oikeuden velvoitteiden toteuttaminen lupien pakkotoimisen peruuttamisen laajentamista tai kattavampien vesitaloushankkeiden lunastusmahdollisuuksien säätämistä.

Suvi-Tuuli Puharinen  
ympäristöoikeuden väitöskirjatutkija

Niko Soininen  
ympäristöoikeuden professori

Ismo Pölönen  
ympäristöoikeuden professori