

Ympäristöministeriö  
Luontoympäristöosasto  
Lainsäädäntöneuvos Erja Werdi

LAUSUNTOTIIVISTELMÄ  
VN/6814/2018  
28.11.2019

**Lausuntotiivistelmä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen loppuraportista (LupaMuutos)**

## Sisällysluettelo

Sisällysluettelo .....	2
1 Taustaa .....	4
1.1 Hanke .....	4
1.2 Lausunntoimenettely .....	4
2 Kokoavia näkökohtia .....	7
2.1. Yleistä .....	7
2.2. Suhtautuminen lainmuutoksiin.....	7
2.3. Lisäselvitysten tarve ja muutokset vesienhoidon järjestelmään .....	7
2.4. Vaikutusten selvittäminen .....	8
2.5. Jatkovalmistelu .....	8
3 Lausunnoissa esitetyt näkemykset raportista.....	9
3.1. Raporttiin ei huomautettavaa.....	9
3.2. Yleiset näkökohdat raportista .....	9
3.3. Ympäristötavoitteet lupaharkinnassa .....	14
3.4. Vesipuidedirektiivi ja sen kansallinen täytäntöönpano sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.....	14
3.4.1 Vesipuidedirektiivin luonne .....	14
3.4.2 Vesipuidedirektiivin tarkistaminen.....	16
3.4.3 Kustannusten kattaminen & siihen liittyvät periaatteet.....	17
3.4.4 Vesipuidedirektiivin joustomahdollisuuksien käyttäminen.....	17
3.4.5 Vesimuodostuman rajaukseen ja tilaluokitukseen sekä tietopohjaan liittyvät näkökohdat .....	19
3.4.6 Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat .....	21
3.5. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö .....	21
3.6. Vesienhoitosuunnitelmiin ja toimenpideohjelmiin liittyvät näkökohdat .....	22
3.7. Vesiin kohdistuvat paineet, vesivoimaan ja vesirakentamiseen liittyvät näkökohdat .....	23
3.7.1 Vesiin kohdistuvat paineet.....	23
3.7.2 Vesivoimatuotanto.....	23
3.7.3 Vesirakentamiseen liittyvät näkökohdat .....	25
3.7.4 Energiavarmuuteen ja sähköntuotantoon liittyviä huomioita.....	26
3.8. Muihin toimintoihin tai aloihin liittyvät näkökohdat.....	26
3.8.1 Väylähankkeet.....	26
3.8.2 Turvetuotanto .....	27
3.8.3 Kalastusmatkailu .....	27
3.8.4 Kalankasvatus.....	27
3.8.5 Investointituki .....	27
3.9. Vapaaehtoisuuteen perustuva kalakantojen vaellus- ja lisääntymismahdollisuuksien parantaminen.....	28
3.10. Yhtymäkohtia kahteen muuhun samaa aihepiiriä käsittelevään selvitykseen .....	28
3.11. Raportin puutteellisuuksiin liittyvät näkökohdat.....	29

4	Yleiset näkemykset sääntelyvaihtoehdoista .....	33
5	Loppuraportin sisältöä koskevat lausumat raportin rakenteen mukaisesti jaoteltuna.....	35
5.1	Raportin jakso Johdanto .....	35
5.2	Raportin jakso Suomen nykytila.....	35
5.3	Raportin jakso EU-oikeus .....	37
5.3.1	Yleiset näkökohdat.....	37
5.3.2	Voimakkaasti muutettu vesimuodostuma.....	38
5.3.3	Komission palaute Suomelle .....	40
5.3.4	Omaisuuksensuoja EU-oikeudessa, aiheuttamisperiaate ja tehokkuusperiaate .....	41
5.4	Raportin jakso Vertailumaat .....	43
5.5	Raportin jakso Perustuslailliset reunaehdot .....	43
5.6	Raportin jakso Lainsäädäntövaihtoehdot .....	47
5.6.1	Lähtökohdat .....	47
5.6.2	Sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja .....	55
5.7	Raportin jakso Muiden ohjauskeinojen tarkastelu .....	71
5.8	Raportin jakso Johtopäätökset .....	72
6	Lainsäädännön muutosehdotusten mahdolliseen valmisteluun liittyvät näkökohdat.....	74
6.1	Ympäristönsuojelulakiin, vesienhoitolakiin ja vesilakiin liittyviä näkökohtia .....	74
6.2	Vesilain päivittäminen ns. nollevelvoite-lupia koskevan sääntelyn osalta .....	82
6.3	Vaikutusten selvittäminen .....	85
6.4	Organisointiin ja aikatauluun kohdistuvat näkökohdat.....	86
6.5	Selvitykset lupien muuttamisessa.....	88
6.6	Ruotsin lainsäädäntömuutosten hyödyntäminen .....	88

# 1 Taustaa

## 1.1 Hanke

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

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

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

Hankkeen ohjausryhmässä olivat ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajat.

Hankkeella oli yhtymäkohtia aikaisempaan VesiPOKE-hankkeeseen (Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely). VesiPOKE-hankkeessa tarkasteltiin vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen suhdetta uusien lupien myöntämiseen, kun nyt LupaMuutos-hankkeessa tarkastelun kohteena oli olemassa olevien lupien muuttaminen. Hankkeella on yhtymäkohtia myös oikeusministeriön arviomuistioon ”Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle” (diarinumero VN/335/2019), jonka lausuntoyhteenveto on valmistunut. Ympäristöjärjestöt ovat jättäneet oikeusministeriölle aloitteen, jossa toivotaan toimenpiteitä luonnonvaraisten vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamiseksi jokivesistöissä. Arviomuistiossa tarkastellaan nykyisen vesilain säännösten riittävyttä vaelluskalakantojen turvaamisen kannalta.

## 1.2 Lausuntomenettely

Lausuntopyyntö lähetettiin 29.5.2019 Lausuntopalvelu.fi –palvelun kautta yhteensä 90 taholle ja lausuntoa pyydettiin 15.8.2019 mennessä. Lausuntoaikaa jatkettiin Lausuntopalvelu.fi –palvelussa 30.8.2019 saakka. Lausunnon saivat jättää myös muut kuin pyynnön saaneet.

Ympäristöministeriö vastaanotti yhteensä lähes 50 lausuntoa. Osa lausunnoista sisältää myös VesiPOKE-loppuraportista annetut huomiot. Osa lausunnonantajista on antanut yhteisen lausunnon ja ne on merkitty alla olevaan luetteloon.

Ympäristöministeriö pyysi lausuntoa alla mainituilta viranomaisilta ja yhteisöiltä (x:llä merkityt antoivat lausunnon):

Oikeusministeriö	x	Opetus- ja kulttuuriministeriö	
Puolustusministeriö	x	Sisäministeriö	
Sosiaali- ja terveysministeriö	x	Työ- ja elinkeinoministeriö	x
Ulkoministeriö		Valtiovarainministeriö	
Korkein hallinto-oikeus	x	Vaasan hallinto-oikeus	x
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	x	Itä-Suomen aluehallintovirasto	x
Lapin aluehallintovirasto		Lounais-Suomen aluehallintovirasto	
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	x	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (yhteinen lausunto Etelä-Suomen, Itä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen kanssa)	x
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	x	Etelä-Savon ELY-keskus	x
Hämeen ELY-keskus		Kaakkois-Suomi ELY-keskus	x
Kainuun ELY-keskus		Keski-Suomen ELY-keskus	x
Lapin ELY-keskus	x	Pirkanmaan ELY-keskus	x
Pohjanmaan ELY-keskus		Pohjois-Karjalan ELY-keskus	x
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	x	Pohjois-Savon ELY-keskus	x
Satakunnan ELY-keskus		Uudenmaan ELY-keskus	x
Varsinais-Suomen ELY-keskus ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalousyksikkö	x		
	x		
Luonnonvarakeskus LUKE		Metsähallitus	
Museovirasto	x	Suomen ympäristökeskus	
Väylävirasto	x		
Etelä-Karjalan liitto	x	Etelä-Pohjanmaan liitto	
Etelä-Savon maakuntaliitto		Hämeen liitto	
Kainuun liitto		Keski-Pohjanmaan liitto	
Keski-Suomen liitto		Kymenlaakson liitto	
Lapin liitto		Pirkanmaan liitto	
Pohjanmaan liitto		Pohjois-Karjalan maakuntaliitto	
Pohjois-Pohjanmaan liitto		Pohjois-Savon liitto	

Päijät-Hämeen liitto		Satakuntaliitto	
Uudenmaan liitto		Varsinais-Suomen liitto	
Aalto-yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos		Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta	
Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos		Lapin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta	
Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta			
Elinkeinoelämän keskusliitto		Elintarviketeollisuus ry	
Energiateollisuus ry	x	Infra ry	
Kaivosteollisuus ry	x	Metsäteollisuus ry	x
Pienvesivoimayhdistys ry		Suomen Suurpadot ry	
Teknologiateollisuus ry			
Kalatalouden keskusliitto	x	Suomen Kalankasvattajaliitto ry	x
Suomen vesiyhdistys ry		Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry	
Suomen Ammattikalastajaliitto ry		Vaelluskala ry	
Maa- ja metsätaloustuottajain keskusjärjestö ry	x	Svenska lantbruksproducenternas centralförbund rf	
Suomen luonnonsuojeluliitto ry	x	Natur och Miljö rf	
Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry	x	Maailman Luonnonsäätiö WWF	x
Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry	x	Saamelaiskäräjät	x
Suomen Asianajajaliitto	x	Suomen kuntaliitto	
Suomen Lakimiesliitto ry		Suomen Yrittäjät ry	
Ympäristöteollisuus ja -palvelut ry		Suomen ympäristöoikeustieteen Seura ry	x
Suomen Vesilaitosyhdistys ry	x		
Lisäksi lausunnon ovat antaneet:			
Bioenergia ry	x	Fortum Oyj	x
Kemianteollisuus ry	x	Kemijoki Oy	x
Koskienergia Oy	x	Paikallisvoima ry	x
Pohjois-Karjalan Sähkö Oy	x	Pohjolan Voima Oyj	x
Kuurnan Voima Oy (yhteinen lausunto Pohjois-Karjalan Sähkö Oy:n kanssa)	x		

## 2 Kokoavia näkökohtia

### 2.1. Yleistä

LupaMuutos –loppuraportista lausuiivat lähes 50 tahoa. Lausuntopalaute vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttamisesta olemassa olevien lupien tarkistamisessa oli jakautunutta. Hallintoviranomaisia ja luonnon- ja vesiensuojelua edustavat lausunnonantajat kannattavat lainsäädäntöön kuten vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (jäljempänä vesienhoitolaki) tehtäviä muutoksia. Eri toimialoja edustavat liitot ja vesivoimayhtiöt puolestaan katsovat, että muutoksille ei ole perusteita muutoin kuin ns. vesilain nollalupia koskevan vesilain muutoksen osalta. Tämä kahtiajako näkyy suhtautumisessa myös raportin eri teemoihin.

Useat lausunnonantajat tunnistavat tarpeen raportissa esitettyjen säännösmuutosten kehittämiseksi ja edelleen työstämiseksi. Osa lausunnonantajista ei kannata raportin ehdotuksia. Lisäksi useissa lausunnoissa korostettiin perusteita valmistella muutoksia myös vesienhoidon suunnittelun menettelyjen yhteensovittamiseksi. Tarve laajempaan ja kattavampaan vaikutusten arviointiin tunnistettiin lukuisissa lausunnoissa.

Useat hallintoviranomaisia edustavat lausunnonantajat pitävät raporttia perusteellisena tai kattavana tai lausuvat, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioimisen sääntelyn selvittäminen vesilaissa, ympäristönsuojelulaissa ja vesienhoitolaissa on ollut tarpeen. Sen sijaan esimerkiksi eri teollisuudenaloja edustavat järjestöt ja suuret vesivoimayhtiöt katsovat raportissa olevan puutteellisuksia. Perusteina esitetyt seikat liittyvät muun muassa vesiputedirektiivin tarkasteluun ja kansallisen toimeenpanon tavoitetasoon, vesiputedirektiivin joustoihin, vesienhoitosuunnitelmiin ja toimenpideohjelmiin, vesimuodostumien luokitteluun sekä perustuslakiin.

### 2.2. Suhtautuminen lainmuutoksiin

Raportin yksityiskohtaisiin vesilain ja ympäristönsuojelulain sekä vesienhoitolain muutosehdotuksiin saatiin runsaasti näkemyksiä. Lausuntojen pohjalta voidaan havaita, että muutoksia pidetään osin tarpeellisena ja perusteltuina. Mahdollisten säädösmuutosten toteuttamisen suurista linjoista sekä yksityiskohdista onkin eri painotuksia ja näkemyksiä. Useat lausunnonantajat kuitenkin katsovat, että raportti muodostaa käyttökelpoisen pohjan muutosten valmistelulle. Toisaalta ehdotettuja muutoksia myös vastustetaan eikä niitä pidetä perusteltuina. Muutoksia vastustavien perusteet vaihtelevat ja painottuivat jäsenvaltioiden kansallisen toimeenpanon liikkumavaraan, vesiputedirektiivin tarkistamisen vireilläoloon sekä siihen, että komissio tai vesiputedirektiivi ei edellytä muutoksia kansalliseen sääntelyyn. Lisäksi osa kielteisesti muutoksiin suhtautuvista lausunnonantajista kannattaa kuitenkin vesilain ns. nollavelvoitelupia koskevan sääntelyn muuttamista. Tätä näkemystä perustellaan yleisesti pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelman kirjauksella vesilain muuttamisesta.

### 2.3. Lisäselvitysten tarve ja muutokset vesienhoidon järjestelmään

Esimerkiksi vesilain osalta lausunnoissa tuodaan esille tarve tarkastella useita seikkoja, kuten tarkastella yksityiskohtaisemmin eri hanketyyppeihin liittyviä eroja sekä lainsäädännön että voimassa olevien lupien näkökulmasta. Toisaalta useat toimialoja edustavat liitot ja vesivoimayhtiöt katsovat, että raportti ei muodosta perustaa vesilain, ympäristönsuojelulain tai vesienhoitolain lainmuutoksille eikä muutoksille ole esitetty riittäviä perusteita.

Useissa teollisuudenaloja edustavien järjestöjen ja suurten vesivoimayhtiöiden lausunnoissa on myös tunnistettu vesienhoitolain tarkastelutarve mm. siltä osin, kuin mahdolliset muutokset vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa

vaikuttaisivat raportissa esitettyä laajemmin vesienhoidon järjestelmään tai tällaisia yhteyksiä tulisi muodostaa. Tässä yhteydessä tuodaan esille tarve vesimuodostumakohtaisten joustojen laajempaan käyttöön ja vesimuodostuman luokitteluun liittyvään tiedon epävarmuuteen.

#### 2.4. Vaikutusten selvittäminen

Useat lausunnonantajat katsovat, että vaikutusten arviointi on tarpeen laajempaan, kuin mitä raporttiin sisältyy. Esimerkiksi lausunnoissa todetaan, että vaikutusten arviointeja on täydennettävä muun muassa vaikutuksilla ympäristöön, uhanalaisiin ja muihin kalakantoihin, kalatalouteen, vesivarojen käyttöön ja hoitoon. Tarvitaan myös tarkempia arvioita siitä, millaisia konkreettisia ympäristövaikutuksia lupien muutettavuudella on mahdollista saavuttaa ja millaisista käytännön tilanteista on kysymys.

#### 2.5. Jatkovalmistelu

Osa lausunnonantajista katsoo, että vain ns. vesilain nollalupia koskevat säännösmuutokset tulee toteuttaa, kuten edellä on mainittu. Lausunnoista käy esille myös, että tämä valmistelu tulisi aloittaa muista raportin lainsäädäntömuutoksista erillisesti.

Useat tahot lausuvat siitä, että valmistelutyö tulisi tehdä laajapohjaisessa työryhmässä, jos päädytään muutosten valmisteluun.



## 3 Lausunnoissa esitetyt näkemykset raportista

### 3.1. Raporttiin ei huomautettavaa

**Sosiaali- ja terveysministeriö** pitää raporttia kattavana ja huolellisesti valmisteltuna. Ministeriöllä ei ole huomauttamista raportissa esitettyihin lainsäädännön kehittämisehdotuksiin ja muihin ohjauskeinoihin.

**Työ- ja elinkeinoministeriöllä** ei ole huomauttamista siihen, että loppuraportin mukaan Suomen lainsäädäntöä on syytä tarkistaa, jotta vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupia voidaan muuttaa EU:n vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

**Puolustusministeriö** arvioi, että raportissa esitetyillä ympäristölupien muutostarpeilla ei ole merkittävää vaikutusta puolustusministeriön hallinnonalaan. Puolustusministeriöllä ei täten ole huomautettavaa raportista.

**Etelä-Karjalan liitto** katsoo loppuraportin asiantuntevasti ja perusteellisesti laadituksi. Liitolla ei ole huomautettavaa tai lisättävää loppuraportin sisältöön.

**Saamelaiskäräjät** pitää tehtyjä selvityksiä perusteellisina ja pitää erittäin tärkeänä loppuraporttien johtopäätöksiä vesien tilatavoitteiden sekä vesienhoidon ympäristötavoitteiden nostamisesta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa luvituksessa nykyistä keskeisempään rooliin.

**Pohjois-Karjalan ELY-keskus** toteaa, että raportti on erinomainen ja selkeä kuvaus Suomen nykytilanteesta, EU-oikeuden vaatimuksista ja perustuslaillisista reunaehdoista lupien muuttamiselle vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella.

**Keski-Suomen ELY-keskus** toteaa, että raportti on perusteellinen ja rakenteeltaan selkeä ja johdonmukainen. Raportti on tarpeellinen jatke VesiPOKE-hankkeen loppuraporttiin ja molemmat raportit antavat yhdessä selkeän kokonaiskuvan alan säätelystä ja sen kehittämisvaihtoehdoista.

**Pirkanmaan ELY-keskus** lausuu yleisenä huomiona, että raportti on rakenteeltaan selkeä ja etenee johdonmukaisesti. Raportti yhdessä VesiPOKE-hankkeen loppuraportin kanssa muodostavat selkeän kokonaiskuvan alan sääntelykentästä ja sääntelyn kehittämisvaihtoehdoista. Raporttien laatiminen ja eri sääntelyvaihtojen huolellinen arviointi ovat tarpeen ennen mahdollisten säädösmuutosten valmistelua.

### 3.2. Yleiset näkökohdat raportista

**Oikeusministeriö** lausuu, että Euroopan unionin tuomioistuimen vesipolitiikan puitedirektiiviä koskevan oikeuskäytännön kehittymisen myötä voimassa olevien, vesimuodostumiin kohdistuvia vaikutuksia omaavien toimintojen lupien ajantasaisuutta ja tarkistamista koskevaan sääntelyyn on kiinnitetty lisääntyvässä määrin huomiota. Käsillä olevan raportin lisäksi asiaa on tarkasteltu muun muassa kalatalousveloitteen määrittämisestä vesitalousluvan haltijalle koskevassa selvityksessä (OM julkaisu 36/2018). Mainittu oikeusministeriön selvitys koski yksinomaan niitä tilanteita, jossa vanhaan vesivoimalaitoksen rakentamista koskevaan lupaan ei sisälly minkäänlaista kalataloutta koskevaa määräystä. Lausuntopyyntöä kohteena olevassa raportissa tarkasteltu luvan muuttaminen koskisi lukumäärällisesti suurempaa joukkoa ja erityyppisiä vesitaloushankkeita sekä myös ympäristöluvanvaraisia toimintoja. Raportin luvuissa 2 ja 3 tarkastellaan Suomen voimassaolevaa, luvan muuttamista koskevaa lainsäädäntöä (s. 7-12) sekä Euroopan unionin oikeudesta johtuvia vaatimuksia (s. 13-20). Oikeusministeriöllä ei ole näihin huomauttamista. Raportissa katsotaan, että kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista vesitalousasioiden osalta lupapäätösten tarkistamista siinä laajuudessa ja niillä edellytyksillä kuin unionin oikeuden ja tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön voidaan katsoa edellyttävän. Arvio on pitkälti yhtenevä edellä mainitussa oikeusministeriön selvityksessä esitetyn arvion kanssa.

**Korkein hallinto-oikeus** toteaa, että kysymys poikkeamismahdollisuuksien hyödyntämisen laajuudesta lainsäädännön asettamissa rajoissa kuuluu ensisijaisesti poliittisen harkinnan piiriin eikä korkein hallinto-oikeus ota siihen kantaa. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että loppuraportissa esitetty johtopäätös siitä, että kansallinen lainsäädäntö ei tällä hetkellä ole kaikilta osin riittävän selkeää ja kattavaa etenkin EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon näkökulmasta, on perusteltu. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että se on 14.2.2019 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut, että kalatalousvelvoitteen määräämistä koskevassa arviomuistiossa Euroopan unionin vesilainsäädännön kehityksestä ja siitä kansalliselle vesilainsäädännölle seuraavista vaatimuksista esitetty ei koske ainoastaan kalatalousvelvoitetta, vaan laajemmin mahdollisuuksia vesitalouslupien muuttamiseen. Korkein hallinto-oikeus lausuu, että on hyvä, että ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevaa lainsäädäntöä on nyt tarkasteltu kattavammin vesitalouslupien muuttamisen näkökulmasta.

**Vaasan hallinto-oikeus** lausuu, että käsikirjoituksessa loppuraportiksi on hyvin monipuolisesti käsitelty taustaa, tarvetta ja mahdollisuuksia muuttaa vesilain ja ympäristönsuojelulain sääntelyä siten, että vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja komission Suomelle antaman palautteen mukaisesti. Käsikirjoituksessa on käsitelty myös säädosmuutoksien suhdetta vesienhoidon suunnitteluun ja toteutukseen liittyvään prosessiin ja vesienhoidon muihin ohjaukeinoihin.

**Aluehallintovirastojen ympäristölupavastualueet (aluehallintovirastot)** lausuvat, että loppuraportin mukaan vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin on sääntelyn selvyden ja ennakoitavuuden perusteella syytä tehdä muutokset, jotka tulevat EU-oikeuden vaatimuksesta. Raportin EU-oikeuden tarkastelussa on päädytty siihen, että lupien muuttamisen on oltava mahdollista ympäristötavoitteiden perusteella. Aluehallintovirastot suhtautuvat lähtökohtaisesti myönteisesti oikeustilaa selkeyttäviin lainsäädännön muutoshankkeisiin.

**Uudenmaan ELY-keskus** pitää lausunnon kohteena olevaa hanketta ja sen seurauksena syntyneitä loppuraporttia varsin ajankohtaisena ja tarpeellisena selvityksenä Suomen oikeuden nykytilasta ja sen muutostarpeista. Raportti on onnistunut johdonmukaisella rakenteellaan ja selkeällä esittämistavallaan tuomaan selkeästi esiin nykytilan ongelmat, siihen liittyvät muutostarpeet ja seikat, jotka tulee ottaa tarkasti huomioon mahdollisessa lainsäädännön jatkovalmistelussa. Uudenmaan ELY-keskus kannattaa asian ottamista nopealla aikataululla säädösvalmistelutyön alle. Uudenmaan ELY-keskus jakaa raportin johtopäätöksen siitä, että kansallista lainsäädäntöä on muutettava, jotta EU:n vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan ottaa paremmin huomioon toiminnassa olevien laitosten vesitalous- ja ympäristölupien muuttamisen menettelyissä. Raportin mukaisesti lainsäädännön tilanne on tällä hetkellä epäselvä Suomessa ja tilannetta voidaan Uudenmaan ELY-keskuksen mukaan selkeyttää ja parantaa ainoastaan muuttamalla lainsäädäntöä. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset ovat lakiteknisesti yksinkertaisesti toteutettavissa, kuten raportissakin todetaan, mutta niiden vaikutusten ja käytännön menettelyjen tarkastelu tarvitsee jatkovalmistelussa vielä merkittävästi enemmän panosta.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** on yhtä mieltä raportin kanssa lainsäädännön muutosten tarpeesta ja tähdentää seikkoja, joihin lainvalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

**Etelä-Savon ELY-keskus** lausuu, että tavoite mm. EU- tuomioistuimen Weser-päätöksen ja komission palauteen pohjalta terävöittää ja selventää poikkeusten käyttöä ja voimakkaasti muutettujen vesien nimeämiseen liittyvää tarkastelua vesipuidedirektiivin 4. artiklan nojalla on hyvä. Ekologisten virtaamien ja virtavesijatkumojen turvaaminen, joka liittyy etenkin vanhojen vesitalouslupien avaamiseen ja uudelleentarkasteluun ja saattamiseen ajanmukaiselle nykytietämyksen ja tavoitteiden mukaiselle tasolle on tarpeen.

**Kaakko-Suomen ELY-keskus** lausuu, että loppuraportissa esitetyn sisällön mukaan on selvää, että EU-oikeuden vaatimukset edellyttävät lainsäädännön päivittämistä Suomessa. Kansallisen sääntelyn on mahdollistettava luvan muuttaminen jälkikäteen, jos toiminnalla on haitallisia vaikutuksia vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Lupien muuttamisen kynnyksen ei tulisi olla ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta liian korkea kuten se nykyisin on etenkin vesilain osalta, kuten raportissa todetaan.

**Pohjois-Savon ELY-keskus** lausuu, että vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, vesienhoitolaki), vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisesta viranomaisroolistaan lähtien ELY-keskus suhtautuu lähtökohtaisen myönteisesti sellaisiin lainsäädännön muutoshankkeisiin, joilla pyritään oikeustilan selkeyttämiseen. Pidemmällä tähtäimellä vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellisen aseman selkeyttäminen näyttäytyykin tarpeellisenä sekä ympäristön (vesien hyvä tila) että oikeusvarmuuden (lainsäädännön ja hallinnon toiminnan ennustettavuus) näkökulmasta.

**Pohjois-Karjalan ELY-keskus** lausuu, että lainsäädännön kehittäminen on Suomen vallitsevassa tilanteessa tarpeellista vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, kuten raportissa perustellusti tuodaan esille.

**Varsinais-Suomen ELY-keskus** katsoo, että vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen kannalta on erittäin tärkeää, että vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien muuttaminen olisi mahdollista ympäristötavoitteiden perusteella ja siihen liittyvä sääntelyn kehittäminen on tarpeellista. Lausunnolla olevassa raportissa esitetyt kolme vaihtoehtoa kansallisten lupien muuttamisen sääntelyn kehittämiseksi ovat kaikki hyviä ja perusteltuja ja niiden eteenpäin vieminen on kannatettavaa. Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa, että vesitalouslupien muuttaminen on nykyään hyvin hankalaa ja se hidastaa ja käytännössä monessa kohteessa estää vesimuodostuman ekologista tilaa parantavan hankkeen etenemisen. Lounais-Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta erityisen tärkeää on vanhojen vesistöissä olevien rakenteiden lupien päivittäminen/purkaminen. Lainsäädännön kehittämisessä olisikin tärkeää ottaa huomioon vesivoimaloiden luvantarkistusten ohella käytöstä poistuneiden vesirakenteiden, kuten vaellusesteenä toimivien patojäänteiden luonnonmukaistamisen luvituskäytäntöjen sujuvoittaminen riippumatta siitä onko luvanhaltija olemassa tai kadonnut.

**Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että käynnistyvää kolmatta, ts. nykydirektiivin mukaista viimeistä toimeenpanokierrosta varten valmisteltavissa toimenpideohjelmissa joudutaan tarkastelemaan lupien muuttamistarvetta. Luvan muuttamista joudutaan esittämään silloin, kun se on vesien tilatavoitteen saavuttamisen kannalta välttämätöntä. Nykyisellään kynnys lupien, etenkin vesitalouslupien, muuttamiseksi on korkea. Vuonna 2022 käynnistyvällä kolmannella hoitokaudella lainsäädännön tulee antaa mahdollisuus lupien muuttamiseen toimenpideohjelmissa esiin nousseiden tarpeiden mukaisesti, koska ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja ei enää ole mahdollista lykätä.

**Pirkanmaan ELY-keskus** pitää raportissa esitettyjä muutoksia nykyiseen sääntelytilanteeseen yleisesti ottaen hyvinä ja tarpeellisina. ELY-keskus kannattaa mahdollisuutta avata ympäristölliset luvat ja muuttaa niitä, sillä se edistäisi vesien- ja merenhoidon tavoitteiden saavuttamista sekä muun muassa vesiluonnon monimuotoisuuden turvaamista. Ympäristölliset luvat, etenkin vesiin liittyvät luvat, saattavat olla vanhoja ja peräisin ajalta, jolloin ympäristöön sekä vesien- ja merenhoitoon liittyvät arvot olivat vähemmän merkityksellisiä kuin nykyään, eikä tietoa esimerkiksi erilaisten toimintojen vaikutuksista ollut yhtä paljon. Myös kansainväliset sopimukset edellyttävät Suomelta toimia vesiluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

**Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalouspalvelut-yksikkö (Kalatalousviranomaisen)** hoitaa kalataloushallinnon tehtäviä kahdeksan maakunnan alueella. Tästä syystä annamme oman lausunnon erillään Varsinais-Suomen ELY-keskuksen lausunnosta. Kalatalousviranomaisen mielestä tutkimusaihe on hyvin tarpeellinen ja ajankohtainen ottaen huomioon mm. vaelluskalakantojen tila Suomessa, muuttuneet asenteet vesiluonnon käyttöä- ja arvostusta kohtaan sekä myös EU:n vesipuitedirektiivin tavoitteet ja näiden tavoitteiden toteuttamisesta EU-komission Suomelle antama palaute. Hankkeessa on onnistuttu tuomaan erittäin hyvin esiin nykyisen vesi- ja ympäristölainsäädännön tila Suomessa sekä lainsäädännön keskeiset puutteet suhteessa EU:n vesipuitedirektiivin tavoitteiden toteuttamiseen kansallisesti. Lisäksi raportissa tuodaan esiin konkreettisia ja selkeitä toimenpide-ehdotuksia kansallisen lainsäädännön jatkokehitykselle. Hankkeessa tehty vertailu tilanteeseen muutamassa muussa EU-maassa on mielenkiintoinen lisä ja auttaa hahmottamaan hyvin sitä, miten vesienhoidon toteutus on integroitu muissa maissa kansalliseen lainsäädäntöön.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** lausuvat, että toiminnanharjoittajana suhtautuvat lähtökohtaisesti avoimesti lainsäädäntömuutoksiin, jotka kohdistuisivat uusiin vesivoima- tai muihin vesitaloushankkeisiin.

Suunnitellessaan hanketta toiminnanharjoittajalla tulee olla tiedossa lupien myöntämiseen liittyvät lainsäädännölliset reunaehdot. Mikäli lupakysymykset nähdään liian haasteellisena toiminnanharjoittaja ei ota riskiä eikä lähde viemään hanketta eteenpäin.

**Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:n** mielestä vesilaki ja ympäristönsuojelulaki tulee uudistaa siten, että ne vastaavat vesipuidedirektiivin asettamia vaatimuksia näiden uusien selvitysten [VesiPoke ja LupaMuutos] tulosten mukaisesti. Näin säädökset mahdollistaisivat vesi- ja ympäristölupien ja esimerkiksi kalanhoitovelvoitteiden päivittämisen aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti.

**Maailman luonnonsäätiö (WWF)** katsoo, että vesipuidedirektiivi edellyttää Suomelta kalatalousvelvoitteita laajempaa vesilain tarkistamista. On hienoa, että vesilain muuttamiseen velvoittavasta EU-lainsäädännöstä on tehty kattavaa taustatyötä. Arvokasta on valtiosääntöoikeudellinen raamitus, jolla hälvennetään vesivoiman tarkoituksellisesti ylläpitämää ”mystiikkaa” vesitalouslupien voimassaoloon liittyvien perustuslaki- ja omaisuudensuojakysymysten ympäriltä. Viimeistään viimeaikaisen perustuslakivaliokunnan käytännön valossa on selvää, että ympäristöperusoikeus ei ole alisteinen omaisuudensuojalle ja että elinkeinonharjoittajat eivät voi olettaa sääntelyn pysyvän muuttumattomana.

**Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitto ry** lausuu, että Suomen tulisi pikaisessa aikataulussa saattaa lainsäädäntönsä sellaiseen muotoon, että vesienhoidon ympäristötavoitteet saavutetaan. Vesiensuojeluyhdistysten käytännön työssä nämä vesienhoidon ongelmakysymykset ovat tulleetkin useasti esiin. Vesienhoitoasetuksen 24 §:n sääntely ennakovalvontatoimenpiteiden tarkastelusta ja toimien esittämisestä niiden saattamiseksi ajan tasalle tuli voimaan jo vuoden 2015 alusta. Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitto ry ihmettelee, miksi alun perin Suomessa omaksuttiin ajatus, että vesipuidedirektiiviä ei tarvitse todellisuudessa ottaa huomioon. Matkan varrella vesienhoitolakia on alettu vähittäin soveltaa lupaprosesseissa sitä paremmin huomioiden. Esimerkiksi painetarkastelu on mukana tällä nykyisellä vesienhoidon kierroksella uuden luokittelun valmistelun yhteydessä. Käsitelty selvitys on todella tärkeä ja näemme tärkeäksi, että prosessia lainsäädännön uudistamiseksi jatketaan tältä osin kiireellisesti.

**Energiateollisuus ry** lausuu, että EU-lainsäädännön arviointivaihe sekä lausuttavana olevat raportit eivät anna riittävää pohjaa käynnistää muita lainsäädäntömuutoksia. Energiateollisuus lausuu, että omaisuudensuojaan puuttumisen kynnyks tulee edelleen säilyä korkeana, ja vaatimuksena on oltava selkeä muutoksesta saatava hyöty. Näin siitä huolimatta, että Suomen perustuslain tulkinnassa ympäristöperusoikeuden asema on vahvistunut. Energiateollisuuden mielestä sääntelymuutosten tarkastelussa on kuitenkin ympäristöperus-oikeuden ohella ehdottoman tärkeää kiinnittää erityistä huomiota omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyteen, rajoitusten oikeasuhtaisuuteen sekä vaikutuksiin luvanhaltijoiden kannalta. Erityisen suurta huomiota tulee mahdollisessa jatkovalmistelussa kiinnittää luvanhaltijalle aiheutuvien menetysten korvattavuuteen. Tässä arvioinnissa tulee ottaa huomioon korvattavuus myös sellaisten perustuslain 15.1 §:ssä tarkoitettujen omaisuuden käyttörajoitusten kohdalla, jotka eivät ylitä perustuslain 15.2. §:n mukaisen tosiasiallisen pakkolunastuksen kynnystä, mutta jotka tosiasiasa ovat luvanhaltijalle erittäin raskaita. Energiateollisuuden näkemys on, että sääntelymuutoksia tarkasteltaessa on kiinnitettävä suuri huomio ympäristöperusoikeuden sisäiseen kollision eli vesistön tila/biodiversiteetti vs. ympäristönsuojelun kokonaisnäkökulma/ilmastomuutoksen torjunta. Perustuslakivaliokunta on kivihiielen energiakäytön kieltämistä koskevasta hallituksen esityksestä HE 200/2018 antamassaan lausunnossa PeVL 55/2018 pitänyt ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyviä tavoitteita erityisen painavina. Vesivoiman tuotantoedellytysten tai muiden ympäristömyönteisten hankkeiden toteuttamisedellytysten heikentäminen olisi vastoin tätä tavoitetta.

**Vesilaitosyhdistys (VVY)** toteaa, että lausunnolla oleva loppuraportti on kattava ja perusteellinen katsaus lainsäädännön nykytilaan. Raportti käsittelee ympäristöllisten lupien muuttamista vesienhoidon

ympäristötavoitteiden perusteella ja siinä esitellään muun muassa vaihtoehtoja Suomen lainsäädännön kehittämiseksi. Siinä on otettu huomioon myös valtiosääntöoikeudellinen näkökulma.

**Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry** lausuu, että EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö (acquis communautaire) on osa Suomen oikeusjärjestystä ja velvoittaa kansallisia viranomaisia. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry pitää tärkeänä, että kansallinen oikeus mahdollistaa unionin oikeuden tehokkaan toimeenpanon (effect utile) myös ympäristötavoitteiden saavuttamisen osalta.

**Kaivosteollisuus ry** toteaa, että tällä hetkellä on menossa Vesipuidedirektiivin 19(2) artiklaan liittyvä Euroopan komission ("komissio") tekemä Vesipuidedirektiivin uudelleentarkastelu (ns. fitness check), ja komission arviointiraportti (Evaluation Report) on tarkoitus julkaista vielä tänä vuonna. Tältä osin on järjestetty laaja kuuleminen ja arviointi, ja on mahdollista, että komissio tulee esittämään Vesipuidedirektiiviin merkittäviä muutoksia. Ennen kuin edellä mainitun prosessin lopputulos on tiedossa Suomen ei tule muuttaa lainsäädäntöään Vesipuidedirektiivin takia. Kaivosteollisuus ry lausuu myös, Ympäristönsuojelulain 89 § antaa jo nyt laajat mahdollisuudet lupien muuttamiseen, ja tämä, yhdistettynä Vesipuidedirektiivin 4(4) ja 4(5) artiklojen käyttöön, johtaa siihen ettei tarvetta lupapäätösten avaamisesta sääntelyyn ole.

**Koskienergia Oy** suhtautuu myönteisesti vapaaehtoiisiin vesienhoitohankkeisiin, mutta kielteisesti pakottavan lainsäädännön muutoksiin, jotka vaikeuttavat vesivoimatoiminnan harjoittamista, aiheuttavat yhtiöille kohtuuttomia kustannuksia tai jopa vesivoimatoiminnan lopettamisen.

**Fortum Oyj** lausuu, että parhaillaan lausunnolla olevien selvitysten perusteella ei kuitenkaan ole edellytyksiä käynnistää muita [kuin vesilain ns. 0-velvoitelupia koskevia] lainsäädäntömuutoksia.

**Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (MTK)** toteaa, että EU-tuomioistuimen antama Weser-tuomio (C-461/13) on käynnistänyt Suomessa yhteiskunnallisen keskustelun, jossa on yllättävän suoraviivaisesti lähdetty pohtimaan perustavanlaatuisia muutoksia kansalliseen sääntelyyn.

**Asianajajaliitto** pitää myös mahdollisena, että lakimuutosten sijasta vesipuidedirektiivin asettamien velvoitteiden täyttäminen voisi olla mahdollista EU-oikeuden myönteisellä tulkintalinjalla. Asianajajaliitto pitää yhteenvedossaan loppuraporttia selkeänä kuvauksena vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisesta jatkossa. Suomen on luonnollisesti täytettävä EU:n vesipuidedirektiivin vaatimukset. Keinoina vaatimusten täyttämiseksi Asianajajaliitto pitäisi ensisijaisesti toimenpideohjelmien tarkistamisen yhteydessä annettavaa ohjausta. Liitto pitää myös suotavana määräaikaisten pidentämistä ja poikkeusluparatkaisuja erityisissä tilanteissa. Mikäli vesienhoidon ympäristötavoitteiden katsottaisiin edellyttävän mahdollisuutta muuttaa olemassa olevia lupia tai väljentää niitä, on luvanhaltijalla oltava oikeus korvaukseen. Vesivoima uusiutuvana energiana ja säätövoiman lähteenä edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista, mikä tulee huomioida lupatarkastelussa. Asianajajaliitto toteaa, että vesitalousluvut ovat yleensä pitkäkestoisia hankkeita, ja vesitalousluvilla on Suomessa ollut perustellusti vahva luottamuksen ja pysyvyyden suoja. Mikäli näihin lupiin tehtäisiin muutoksia, tulisi muutosten olla tarkkaan rajattuja ja muutosten toteuttamisen aikataulun tulisi mahdollistaa toiminnanharjoittajien taloudellinen sopeutuminen tilanteeseen.

**Energiateollisuus ry** lausuu, että nykyinen vesilaki mahdollistaa olemassa olevien lupaehtojes päivituksen esimerkiksi kalatalousvelvoitteiden ja säännöstelyn osalta.

**Pohjolan Voima Oy** lausuu, että vesilain mukaan vesirakentamisen haitat ehkäistään ja pysyvät haitat kompensoidaan tai korvataan. Vesilakia mahdollisesti päivitettäessä on välttämätöntä varmistaa, että vesilain perusluonne eri käyttötarpeet yhteensovittavana lakina säilyy.

### 3.3. Ympäristötavoitteet lupaharkinnassa

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että loppuraportissa on tullut esille, että oikeuskäytännössä ympäristötavoitteet ovat vaikuttaneet lupa-asioiden käsittelyyn mutta vastaavia esimerkkejä ei ole niiden vaikutuksesta lupien muuttamiseen. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan ELY-keskusten lausuntokäytännössä ja aluehallintovirastojen lupakäytännössä ympäristötavoitteet on kuitenkin jo pitkään otettu huomioon.

**MTK** tukee LupaMuutos-raportissa esiin nostettuja näkemyksiä tulkinnan tapauskohtaisuudesta. Lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden perusteella voidaan ratkaista vain tapauskohtaisesti. Lisäksi raportissa korostetaan kunkin lainsäädäntöehdotuksen tapauskohtaisuutta perustuslakivaliokunnan lausuntoja tulkittaessa.

**Fortum Oyj** lausuu, että ympäristötavoitteiden sitovuus on vahvistettu kansallisessa oikeuskäytännössä ja ympäristö- ja vesitalouslupien muuttaminen ympäristönäkökohtien perusteella on mahdollista. Sekä VesiPOKE- että Lupamuutos-raporteissa korostettua tarvetta vesilain ja vesilain mukaisten lupien muutoksiin ei mielestämme ole eikä sitä ole perusteltu asianmukaisesti.

### 3.4. Vesipuitedirektiivi ja sen kansallinen täytäntöönpano sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö

#### 3.4.1 Vesipuitedirektiivin luonne

**Bioenergia ry** lausuu, että vesipuitedirektiivi (VPD) hyväksyttiin Suomessa ja muissa jäsenmaissa pitkälti nimensä mukaisena eli ”puitteina” politiikalle vesien hyvän tilan saavuttamiseksi. Tämän mukaan direktiivi ei muuttaisi tapauskohtaista ympäristölupaharkintaa. Näin VPD saatettiin voimaan vain pienillä muutoksilla vesi- ja ympäristönsuojelulakiin. Vesienhoitolain (1299/2004) esityksessä todetaan, että ”Vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan ole luvan myöntämisen edellytys tai este, eivätkä suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet tule suunnitelman perusteella toiminnanharjoittajaa sitoviksi.”

**Energiateollisuus ry** lausuu, että säädettäessä vesienhoitolakia (HE 120/2004) katsottiin, että ympäristötavoitteilla ei ole suoraa vaikutusta yksittäisen luvan myöntämisedellytyksiin. Selvityksissä esitettyjen lainsäädäntömuutoksien ei siten voida katsoa olevan virkamiesvalmistelulla tehtäviä lainsäädäntötekniisiä muutoksia, vaan ehdotukset muuttaisivat Suomeen haluttua oikeustilaa merkittävästi. Energiateollisuus ry pyytää, että myös aiemmin toimittama osin varsin yksityiskohtainenkin aineisto otetaan soveltuvilta osin vielä huomioon tämän lausunnon ohella.

**Kemianteollisuus** lausuu, että EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi (VPD) on luonut jäsenmaille yhteisen vesienhoidon suunnittelujärjestelmän, joka sisältää myös yhteiset vesien tilatavoitteet. Järjestelmä on hyvin monitahoinen. Tilatavoitteiden, niiden lieventämisen ja niistä poikkeamisen ymmärtäminen vaatii syvällistä paneutumista direktiiviin ja sen käytännön toteutukseen.

**Bioenergia ry** lausuu, että ajatuksena siis oli luoda puitteet vesiensuojelulle, ja tavoitteisiin pääsemiseksi tehtävän suunnitelman vesiensuojelutoimenpiteet eivät ole suoraan toiminnanharjoittajia sitovia. Vesi- ja ympäristönsuojelulakien mukaisessa lupaharkintaprosessissa toimenpiteet kuitenkin voidaan viedä lupaehtoihin. Tämä lähtökohta on syytä muistaa, kun mahdollista lainsäädäntöä kansallisesti kehitetään.

**Paikallisvoima ry:n** mukaan pienvesivoimaa ja nollalupalaitoksia koskevat sääntelyn muutokset koskettavat siis merkittävästi Paikallisvoiman jäsenyhtiöitä. Paikallisvoima ry tunnistaa, että vesienhoidon ympäristötavoitteita koskeva tavoitteenasettelu ja oikeuskäytäntö sekä kotimaassa että Euroopan Unionissa edellyttää aiempaa vahvempaa ympäristönäkökohtien huomioimista myös vesivoimalaitosten osalta. Euroopan Unionin

vesipuidedirektiivi (WFD) jättää kuitenkin kansallisesti merkittävän liikkumavaran, eikä sinänsä edellytä vesilain avaamista. Kyseessä on siis ensisijaisesti kansallinen linjaus.

**Koskienergia Oy** lausuu, että EU-oikeuden tehokas toimeenpano tai sääntelyn selvyys ja ennakoitavuus eivät edellytä loppuraporteissa esitettyjen vesilakia ja vesienhoitolakia koskevien muutosten tekemistä (lukuun ottamatta ympäristötavoitteista poikkeamista koskevaa sääntelyä). Weser-ratkaisu ja EU:n komission palaute ja suositukset Suomelle on mahdollista huomioida muilla vesienhoitoon ja vaelluskalakantoihin liittyvillä toimenpiteillä.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että vesipuidedirektiivi on minimidirektiivi, joka antaa jäsenvaltioille hyvin laajan liikkumavaran, eikä tätä ole huomioitu raportissa läheskään riittävällä tavalla. Ympäristönsuojelulain 89 § antaa jo nyt laajat mahdollisuudet lupien muuttamiseen, ja tämä, yhdistettynä Vesipuidedirektiivin 4(4) ja 4(5) artiklojen käyttöön, johtaa siihen, ettei tarvetta lupapäätösten avaamisesta sääntelyyn ole. Vesilain osalta raportissa on pääosin sivuutettu se tosiasia, että merkittävien vesitaloushankkeiden kohteena olevat vesimuodostumat pitkälti on nimetty tai voidaan nimetä voimakkaasti muutetuiksi vesimuodostumiksi, ja tällä on ratkaisevan tärkeä merkitys tilatavoitteen sisällön osalta. Tämä yhdistettynä Vesilain sisältämiin laajoihin vesitalouslupien tarkistamismahdollisuuksiin (mm. Vesilain 3 luvun 21 § ja 22 § sekä Vesilain 19 luvun 7 §) luo kokonaisuuden, joka ei edellytä Vesilain tarkistamista Vesipuidedirektiivin takia. Kaivosteollisuus ry korostaa, ettei myöskään komissio ns. maaraportissaan ole edellyttänyt Suomen lainsäädäntöön muutoksia. LupaMuutos-raportin keskeinen johtopäätös siitä, että EU-oikeus edellyttäisin lainsäädäntöme avaamista, on näin ollen virheellinen. Vesipuidedirektiivi on minimidirektiivi, ja Suomi voi kansallisesti päättää, miten Vesipuidedirektiivin luoma kokonaisuus joustoineen implementoidaan. Ruotsin tämän vuoden alusta voimaan astunut lainsäädäntökokonaisuus on tästä hyvä esimerkki. Kaivosteollisuus ry lausuu, että vesipuidedirektiivi implementoitiin Suomessa vuonna 2014 pääosin Vesienhoitolain säätämällä. Tämän lain esitöistä käy hyvin selvästi ilmi lähtökohtana olleen, että vesienhoitosuunnitelmista tulisi lähinnä viranomaisia ohjaava suunnitteluväline ilman välitöntä oikeusvaikutusta yksittäisissä luvitustilanteissa.

**Kaivosteollisuus ry:n** ja **Kemijoki Oy:n** lausunnoissa myös viitataan vesienhoitolain säätämiseen johtaneen hallituksen esitykseen (HE 120/2004), jossa todetaan tältä osin mm. seuraavaa: ”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.”

**Kemijoki Oy** lausuu, että vesipuidedirektiivi on implementoitu Suomessa pääasiassa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (1299/2004, ”Vesienhoitolaki”) ja vesienhoidon järjestämisestä annetulla valtioneuvoston asetuksella (1040/2006). Vesipuidedirektiiviä implementoitaessa ei Suomessa katsottu direktiivin mukaisilla vesienhoitosuunnitelmilla olevan suoria vaikutuksia luvanmyöntämisen edellytyksiin. Kemijoki Oy tuo esille, että 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”. Hollo puolestaan on todennut vuonna 2002, että pintavesimuodostumatyyppien luokittelussa ei ole kysymys lupapäätöksentekoon suoraan vaikuttavasta laadun heikentämiskiellosta. Kemijoki Oy on LupaMuutos raportin kanssa samaa mieltä EU-oikeuden jättämästä harkintavallasta. Harkintavalta ulottuu myös Vesipuidedirektiivin soveltamiseen, joka jättää paljon liikkumavaraa kansallisille ratkaisuille, kuten voimakkaasti muutetuksi nimeämisen käytölle. Direktiivin mukaan voimakkaasti muutettujen vesistöjen ympäristö-tavoitteet tulee asettaa siten, ettei tarvittavista toimenpiteistä aiheudu merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, kuten vesivoimantuotannolle.

**Suomen Kalankasvattajaliitto ry** tunnistaa, että vesienhoidon ympäristötavoitteita koskeva tavoitteenasettelu ja oikeuskäytäntö sekä kotimaassa että Euroopan Unionissa edellyttää aiempaa vahvempaa ympäristönäkökohtien huomioimista kaikessa toiminnassa. Euroopan Unionin vesipuitedirektiivi (WFD) jättää kuitenkin kansallista liikkumavaraa. Nyt on syytä käyttää tuota liikkumavaraa, etteivät säädökset muodostu liian raskaiksi tai jopa kohtalokkaiksi kotimaisille vesivaroja hyödyntäville elinkeinoille. Jatkotyössä tulisi edelleen tarkastella WFD:n tarjoamaa mahdollisuutta nimetä vesimuodostuma voimakkaasti muutetuksi tai poiketa ympäristötavoitteista esimerkiksi ilmastotavoitteiden tai muun erityisen perustellun seikan (kuten ruokaomavaraisuuden turvaaminen) perusteella. Kalankasvattajaliitto ry toteaa, että Suomen on osaltaan täytettävä EU:n vesipuitedirektiivin vaatimukset. Ensisijaisina keinoina vaatimusten täyttämiseksi tulisi käyttää toimenpideohjelmien tarkistamisen yhteydessä annettavaa ohjausta. Suotavaa olisivat myös käyttää määräaikojen pidentämistä ja poikkeusluparatkaisuja erityisissä tilanteissa.

**Energiateollisuus ry:n** näkemyksen mukaan Suomen lainsäädäntöä ympäristöllisten lupien muuttamiseksi voidaan mahdollisesti tarkistaa tilanteessa, jossa komission tekemä direktiivin arviointi ja siitä seuraavat EU-tason toimenpiteet ovat valmiit. EU-oikeus jättää kuitenkin tarkoituksellisesti harkintavaltaa siihen, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään.

**Fortum Oyj** lausuu, että vesipolitiikan puitedirektiivissä on vesilain tavoin korostettu vesitaloushankkeiden pysyvää luonnetta ja annettu jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa esimerkiksi vesivoiman muuttama vesistön tila huomioon ympäristötavoitteita määriteltäessä. Direktiivin mukaan nämä tavoitteet tulee asettaa siten, ettei tarvittavista toimenpiteistä aiheudu merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, kuten vesivoiman tuotannolle. EU-oikeuden ns. Weser-tapauksen päätöksessä direktiivin ympäristötavoitteisiin kuuluvan vesien heikentämiskiellon katsottiin velvoittavan jäsenmaita. Päätöksen mukaan jäsenvaltio ei saa myöntää lupaa uudelle vesien tilaa heikentävälle hankkeelle, elleivät vesipuitedirektiivin poikkeussäännön edellytykset täyty. Weser-tapauksen osalta on kuitenkin tärkeää erottaa toisistaan vesipuitedirektiivin tarkoittama uusi hanke ja vanhan hankkeen parantaminen tai muuttaminen. Vaikka vanhan hankkeen muutos vaatisikin uuden luvan ympäristösuojelulain mukaisesti, vesipuitedirektiivin mukaan kyse ei ole uudesta hankkeesta.

### 3.4.2 Vesipuitedirektiivin tarkistaminen

**Energiateollisuus ry** toteaa, että vesipuitedirektiivin arviointiin liittyvä kuuleminen on päättynyt, ja komissio tekee johtopäätökset direktiivin mahdollisesta avaamisesta piakkoin. Useimmat jäsenvaltiot ovat tulkinneet direktiivin mukaisen heikentymisen yllä mainitusta tuomio-istuinratkaisusta eroavalla tavalla. ET:n näkemyksen mukaan on perusteetonta aloittaa laajaa kansallista lainsäädäntötyötä ennen kuin EU-tason keskustelu direktiivin tilanteesta ja mahdollisesta muuttamisesta on käyty.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että Vesipuitedirektiivin 19(2) artiklan mukaisesti komissio tarkastelee uudelleen Vesipuitedirektiiviä viimeistään 19 vuoden kuluttua sen voimaantulopäivästä ja ehdottaa siihen tarvittavia muutoksia. Tähän perustuva vuonna 2017 aloitettu fitness check on kesken, mutta alkuperäisenä tavoitteena on ollut julkaista komission arviointiraportti (Evaluation Report) vuoden 2019 aikana. Vesipuitedirektiivin 19(2) artiklan mukaisessa prosessissa komission tulee tarkastella uudelleen Vesipuitedirektiiviä kokonaisuudessaan ja ehdottaa siihen tarvittavia muutoksia. Koska kyseinen kokonaisarviointi on edellä kuvatulla tavalla kesken, ja ottaen huomioon, että tämä arviointiprosessi saattaa johtaa merkittäviin Vesipuitedirektiivin muutoksiin, ja ottaen vielä huomioon, että uusi komissio aloittaa työnsä vasta tänä syksynä, ei Suomen tässä keskeneräisessä tilanteessa tule ryhtyä lainsäädäntömuutoksiin ennen kuin tiedetään, miten Vesipuitedirektiiviä tullaan muuttamaan. Kaivosteollisuus ry katsoo, ettei nykyisessä tilanteessa, jossa mm. Vesipuitedirektiivin kokonaisarviointi on kesken, tule Suomessa ryhtyä lainsäädäntömuutoksiin. Mikäli muutoksia kuitenkin harkitaan, vaatii tämä Raportteja huomattavasti laajemmat selvitykset.



**Energiateollisuus ry** lausuu, että EU-lainsäädännön arviointivaihe sekä lausuttavana olevat raportit eivät anna riittävää pohjaa käynnistää muita lainsäädäntömuutoksia.

**Kemianteollisuus** lausuu, että vesiputedirektiivin arviointiin liittyvä kuuleminen on päätynyt, ja komissio tekee johtopäätökset direktiivin mahdollisesta avaamisesta. Katsomme, että on perusteetonta aloittaa laajaa kansallista lainsäädäntötyötä ennen kuin EU-tason keskustelu direktiivin tilanteesta ja mahdollisesta muuttamisesta on käyty. Mikäli muiden lainsäädäntömuutosten käynnistäminen kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, muutokset tulee valmistella perusteellisesti ja laajapohjaisesti.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että Vesiputedirektiivin toivuustarkastelu on parhaillaan käynnissä, eikä kansallista lainsäädäntöä ole tarkoituksenmukaista muuttaa toivuustarkastelun ja sen jälkeen mahdollisesti tehtävien direktiivimuutosten aikana.

### 3.4.3 Kustannusten kattaminen & siihen liittyvät periaatteet

**MTK** lausuu, että LupaMuutos-raportin mukaan lupien muutettavuuden kannalta keskeinen kysymys on, mikä taho kattaa luvan muuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Vesiputedirektiivissä tarkoitetun kustannusten kattamisen periaatteen mukaisesti vesivarojen käyttäjien (teollisuus, kotitaloudet ja maatalous) tulee osallistua tästä aiheutuvien kustannusten, mukaan lukien ympäristökustannukset, kattamiseen (VPD 9 art.). Kun lisäksi otetaan huomioon unionin perussopimusten mukainen aiheuttamisperiaate (SEUT 191(2) art.), viittaa EU-oikeus siihen, että luvan muuttamisesta aiheutuvat kustannukset tulevat toiminnanharjoittajan kannettaviksi. MTK:n näkemys on, että 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. MTK korostaa suhteellisuusperiaatteen merkitystä kokonaisharkinnassa eikä jaa yksipuolista näkemystä kustannusten kattamisen periaatteen tulkinnasta, joka painottaa vesivarojen käyttäjien kustannusvastuuta.

### 3.4.4 Vesiputedirektiivin joustomahdollisuuksien käyttäminen

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että Vesiputedirektiivi on Weser-tapauksen kautta odottamattomalla tavalla saamassa toisenlaisen merkityssisällön kuin mikä oli lähtökohta Vesiputedirektiivin implementoinnin yhteydessä. Suomen tulisi siksi harkita aiempaa täsmällisempää sääntelyä Vesiputedirektiivin mahdollistamista joustoista, jotta teollisuuden toimintaedellytyksiä ei tarpeettomasti heikennetä. Kaivosteollisuus korostaa, että juuri näin on toimittu Ruotsissa. Ruotsin lainsäädännössä on viranomaisille asetettu velvoitteeksi soveltaa Vesiputedirektiivin mahdollistamia joustoja sekä vesienhoitosuunnitelmien laadinnassa että luvituksessa ja lisäksi myös velvollisuus tarkistaa vesimuodostumien luokituksen oikeellisuus luvituksen yhteydessä.

**Koskienergia Oy** lausuu, että ympäristötavoitteista poikkeaminen ja määräaikojen pidentäminen EU:n tuomioistuimien katsoi Schwarze Sulmin-tapauksessa (C-346/14), että verraten pieni vesivoimahanke saattoi täyttää poikkeamisen edellytykset erityisesti EU:n uusiutuvan energian tavoitteet huomioiden. Schwarze Sulm-tapauksen valossa jäsenvaltiolla on runsaasti ympäristötavoitteista poikkeamisen soveltamiseen liittyvää harkintavaltaa. Koskienergia Oy:n näkemyksen mukaan taloudellista toimintaa edistävää Schwarze Sulm-ratkaisua koskeva oikeuskäytäntö on jäänyt loppuraporteissa ja niitä koskevissa säännöshdotuksissa pienelle huomiolle, kun taas loppuraporttien mukaisesti vesivoimatoimintaa rajoittavalle Weser-ratkaisulle on annettu huomattavaa painoarvoa. Koskienergia Oy toteaa, että jos ympäristötavoitteiden sitovuudesta ja niistä poikkeamisesta tullaan valmistelemaan uutta vesilakia ja/tai vesienhoitolakia koskevia lainmuutoksia, tavoitteiden sitovuuden ja niistä poikkeamisen säätämisen tulee muodostaa lainsäädännöllinen kokonaisuus, joka ei heikennä vesivoimantuotannon luvanmyöntämisedellytyksiä tai puutu takautuvasti lainvoimaisiin lupiin vesivoimantuotannon edellytyksiä heikentäen ja kustannuksia lisäten. Koskienergia Oy lausuu, että vesienhoidon ympäristötavoitteista voidaan poiketa 1) uuden merkittävän hankkeen

toteuttamiseksi; 2) lieventämällä vesimuodostumakohtaisia ympäristö(tila)tavoitteita tai 3) pidentämällä tavoitteiden saavuttamisen määräaikoja enintään vuoteen 2027 asti. Suomessa näistä poikkeuksista on käytetty vain määräaikojen pidennyksiä. Koskienergia Oy katsoo, että vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen lainsäädännöstä on tarpeen säätää tarkemmin kansallisesti sekä poikkeamisen aineellisten edellytysten että menettelyn osalta siten, että tavoitteista poikkeaminen olisi käytännössä nykyistä laajemmin mahdollista. Koskienergia Oy toteaa, että jatkossa kaikkia poikkeamismahdollisuuksia tulisi käytännössä soveltaa laajemmin lupakäytännössä.

**Fortum Oyj** lausuu, että voimakkaasti muutetuksi nimeämisen ja muiden ympäristötavoitteisiin liittyvien joustojen käyttö on molemmissa raporteissa jäänyt vähälle huomiolle. Joustojen käyttö ja vesienhoitosuunnitelmissa usein hyvin vähäiseen seurantatietoon ja analyysiin perustuvien vesien luokittelujen haastaminen ja tarkistaminen tulee kuitenkin olemaan kaikille jäsenmaille erittäin tärkeää uusien hankkeiden luvittamiselle ja vanhojen hankkeiden toiminnan jatkon mahdollistamiselle. Voimakkaasti muutetuksi nimeäminen, mahdollistaa vesitaloushankkeiden vaikutuksen huomioon ottamisen ympäristötavoitetta määritettäessä. Vesienhoitosuunnitelmien usein hyvin karkealla tasolla tehty luokitus (erityisesti voimakkaasti muutetuille vesille) tulisi voida haastaa nykyistä selkeämmin jo suunnitelman hyväksymisvaiheessa ja sitä pitäisi pystyä tarvittaessa muuttamaan lisääntyneen tiedon ja tarkemman tarkastelun perusteella luvituksen yhteydessä.

**Kemijoki Oy** lausuu, että vesiputedirektiivi jättää jäsenvaltioille huomattavan liikkumavaran direktiivin toimeenpanossa ja mahdollistaa huomattavat joustot sen mukaisista tilatavoitteista. Vesiputedirektiivin mukaisten joustokeinojen käyttö on jäsenvaltion harkinnassa. Tämä on välttämätöntä ja osoittaa sen, että:

Vesiputedirektiivin tarkoituksena ei ole estää uusien vesitaloushankkeiden luvitusta; sekä

Vesiputedirektiivin tarkoituksena on mahdollistaa aikaisemmin luvan saaneiden vesitaloushankkeiden jatkuminen.

Kemijoki Oy luettelee lausunnossaan vesiputedirektiivi mahdollistamat joustokeinot. Kemijoki Oy lausuu, että vesiputedirektiivi ei 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: 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. Kemijoki Oy lausuu myös, että LupaMuutos-raportissa todetaan, että ”Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesiputedirektiivin mukaisten poikkeusten käyttö voidaan yhdistää lupien muuttamiseen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa”. Vesiputedirektiivin kokonaisuuden kannalta on oleellista, että tämä mahdollisuus käytetään ja asiasta säädetään lupaviranomaista sitovalla tavalla, mikäli lainsäädäntöä mahdollisten jatkoselvitysten myötä katsotaan tarpeelliseksi muuttaa. Kemijoki Oy:n näkemys on, että direktiivin mahdollistamien laajojen joustojen sovittaminen Vesilain mukaiseen lupaprosessiin olisi direktiivin kokonaisuus huomioiden perusteltua, eikä tälle olisi lainsäädännöllistä estettä. Näin on toimittu myös Ruotsissa. Kemijoki Oy toteaa, että uusien hankkeiden osalta joustokeinona on Vesiputedirektiivin 4(7) artiklan mukainen poikkeusmenettely, joka on keskiössä VesIPOKE-raportissa. Aikaisemmin luvan saaneiden hankkeiden, joita käsitellään LupaMuutos-raportissa, osalta joustokeinona on Vesiputedirektiivin 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 Vesiputedirektiivin 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.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että Vesipuidedirektiivin 4(4) artiklan perusteella tilatavoitteen saavuttamiseksi asetettuja määräaikoja voidaan tietyin edellytyksin pidentää, ja näin on Suomessa myös toimittu monien vesimuodostumien osalta. Kaivosteollisuus katsoo, että tätä mahdollisuutta tulisi arvioida myös luvituksen yhteydessä, mikäli lainsäädäntömuutoksia harkitaan. Myöskään tälle sääntelylle ei ole oikeudellista estettä: artikla ei rakenteeltaan olennaisesti poikkea artiklasta 4(7), jonka soveltaminen luvituksen yhteydessä on todettu ongelmattomaksi VesiPOKE-raportissa. Kaivosteollisuus ry lausuu, että vesipuidedirektiivin 4(5) artiklan perusteella vesimuodostumalle voidaan tietyin edellytyksin asettaa vähemmän vaativat ympäristötavoitteet. Tätä mahdollisuutta ei ole Suomessa käytetty, mutta artiklan soveltamisen merkitys kasvaa jo pelkästään siitä syystä, että artiklaa 4(4) määräaikojen pidentämisestä voidaan soveltaa vain hyvin rajoitetusti vuoden 2027 jälkeen. Tämä yhdistettynä artiklan 4(7) etenkin päästöjä aiheuttavan toiminnan osalta hyvin ahtaan soveltamismahdollisuuden kanssa (vain heikentäminen erinomaisesta tilasta hyvään on sallittua) voi johtaa tilanteeseen, jossa edes kuormitusta vähentävälle hankkeen muutokselle ei voida myöntää lupaa, jos kuormituksen kohteena olevan vesimuodostuman tila on esim. tyydyttävä. Tällaisessa tilanteessa ja myös muutoin Kaivosteollisuus katsoo, että mikäli lainsäädäntömuutoksia harkitaan, olisi tärkeää, että luvituksen yhteydessä arvioitaisiin viran puolesta täyttyvätkö Vesipuidedirektiivin 4(5) artiklan edellytykset ja että lupa myönnettäisiin edellytysten täytyessä. Tälle ei ole oikeudellista estettä artiklan rakenteesta johtuen.

### 3.4.5 Vesimuodostuman rajaukseen ja tilaluokitukseen sekä tietopohjaan liittyvät näkökohdat

**Energiateollisuus ry** lausuu, että useasti todetusti vesimuodostumien tai niiden yksittäisten laadullisten tekijöiden luokitus ei aina pohjautu kattavaan tutkimustietoon. VesiPOKE -selvityksen mukaan Suomessa ei myöskään ole järjestelmällisesti käytetty one out-all out -periaatteen mukaan määräytyvää laskennallista tilaluokkaa, vaan kokonaisluokan määrittämisessä on voitu käyttää asiantuntija-arviota. Sitovien tavoitteiden ja poikkeusmenettelyn tulisi ehdottomasti pohjautua siihen, että luokitus on oikein. Käytännössä lupaviranomainen nojaa lupakäsittelyn aikana olemassa olevaan tietoon, jos lupakäsittelyn aikana saatavilla ei ole uutta tietoa. Sekä VesiPOKE- että LupaMuutos -selvityksissä on perustellusti todettu, että viranomaisen ei ole sidottu nykyiseen luokitukseen, vaan harkinnan pohjaksi voidaan ottaa uuteen tietoon pohjautuva luokitus. Energiateollisuus ry kannattaa tätä periaatetta. Energiateollisuus ry:n mukaan lähtökohdaksi on otettava, että luokitus voitaisiin avata laajasti kattaen vesimuodostuman rajaus, tyypittely, vertailuolot ja luokkarajojen määräytyminen sekä laadullisten tekijöiden että kokonaisluokan osalta. Luvanhakijan oikeutena tulee siis olla se, että viranomaisen ottaa arvioitavaksi luokituksen ajantasaisuuden ja oikeellisuuden. Selvityksissä ei esitetty lakitekniisiä ehdotuksia asiasta säätämiseksi. On kuitenkin oleellista huomioida, että vesistön tilaa koskevan riittävän ja luotettavan perustiedon tuottaminen ei ole lähtökohtaisesti yksittäisen toiminnanharjoittajan tehtävä etenkin laajoissa vesimuodostumissa, joissa vesistöön tilaan vaikuttaa useat tekijät. Tämän vuoksi perustiedon puutteellisuus on kohtuullinen varovaisuusperiaate huomioiden katsottava toiminnanharjoittajan eduksi. Toiminnanharjoittajan on useimmiten mahdotonta ja kohtuutonta tuottaa uutta, ajallisesti ja alueellisesti kattavaa tietoa hankekehityksen ja lupaprosessin edellyttämässä ajassa.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että Weser-tapauksen johdosta vesimuodostuman tilaluokitus ja sen oikeellisuus on saanut huomattavan merkityksen luvituksessa. Kuten myös VesiPOKE- raportin s. 70 todetaan, on luokittelutieto kuitenkin Suomessa vielä monin paikoin vajavaista ja useissa vesimuodostumissa tilan arviointi perustuu asiantuntija-arvioon. VesiPOKE-raportin s. 71 todetaan luokituksen nykytilasta edelleen seuraavaa: ”Etenkin luokittelussa käytettävissä vertailuoloissa on epätasaisuutta, mikä on joissain vesimuodostumissa johtanut epätarkkoihin arvioihin todellisesta ekologisesta tilasta. Luokittelumenetelmiin tehdyt muutokset vertailuolosten ja luokittelukriteerien tarkennusten avulla ovat voineet muuttaa vesimuodostuman luokitusta, joka perustuu kunkin vesienhoitokauden luokitteluoppaaseen. Luokittelussa käytettävissä vertailuoloissa on edelleen osassa vesiä tarkentamista ja luokittelukriteereissä kehitystarpeita. Lisäksi ilmastonmuutos tulee muuttamaan hydrologisia, biologisia ja fysikaalis-kemiallisia vertailuoloja ja nämä muutokset tulee ottaa kriteereissä huomioon (ns. shifting baselines), jotta ihmistoiminnan paineiden vaikutusten erottelukyky säilyy.” Kaivosteollisuus ry lausuu, että edellä mainituista syistä

johtuen on tärkeää, että luokituksen oikeellisuus voidaan arvioida myös luvituksen yhteydessä, eikä tälle ole oikeudellista estettä. Tämä on todettu myös VesiPOKE-raportissa, jonka s. 70 esitetään nimenomaisesti, että ”luokittelutieto ei kuitenkaan ole lupaviranomaista sitovaa”. Kaivosteollisuus ry lausuu, että luokituksen oikeellisuuden varmistamien on kuitenkin selkeästi viranomaistehtävä, eikä vastuuta tältä osin tule siirtää toiminnanharjoittajille. Viranomaisten tulee huolehtia siitä, että luokitus tehdään oikein ja myös tarkistetaan tarvittaessa yksittäisen luvituksen yhteydessä. Edellä mainituista syistä Kaivosteollisuus pitää tärkeänä, että viranomaisille varataan luokitusta varten riittävät resurssit ja että lupaviranomaisille asetetaan velvollisuus tarvittaessa yksittäisessä luvitustilanteessa tarkistaa luokituksen oikeellisuus, tarvittaessa pyytämällä lisäselvityksiä luokittavalta viranomaiselta. Toiminnanharjoittajille tulee varata mahdollisuus esittää omaa näyttöä luokituksen oikeellisuudesta, mutta tätä viranomaistehtävää ei luvituksen yhteydessä tai muutoinkaan tule siirtää toiminnanharjoittajille.

**Bioenergia ry** lausuu, että Vesimuodostuman tilaan voivat vaikuttaa monet tekijät. Arvioitaessa sitä, vaarantaako yksittäinen hanke tilatavoitteen saavuttamisen, tarvitaan kattavaa tietoa koko vesimuodostuman osalta. Luvituksen käytännössä on lähdettävä siitä, että kuormituksen vähentäminen tapahtuu ensisijaisesti merkittävimmistä vesimuodostuman tilaan vaikuttavista toiminnoista. Onkin valitettavaa, että ainoastaan luvat ja kunnan ympäristönsuojelumääräykset on kytketty vesienhoitosuunnitelmiin. Viime vuosina ennakovalvontaa on siirretty luvista kevyempiin menettelyihin, kuten ilmoituksiin ja rekisteröinteihin tai kokonaan pois ennakovalvontamenettelyistä. Näin ollen yhä suurempi osa vesistökuormittajista on lupamenettelyiden ulkopuolella. Bioenergia ry:n mukaan on lähdettävä siitä, että ympäristölupaa vaativan pistekuormituksen vaikutus tulee tarkastelluksi suhteessa koko vesimuodostumaan eikä niin, että sitä tarkasteltaisiin vain kuormituspisteen läheisyydessä.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että vesimuodostumien kokoa pitäisi myös katsoa uudella tavalla. Metsäteollisuus on kritisoinut liian pieniä muodostumia aikaisemmin, ja nyt maksetaan mahdollisesti hintaa liian pienistä muodostumista. Metsäteollisuus ry lausuu, että suunnitelmissa yksittäisten näytepisteiden merkitystä ei pidä ylikorostaa, pitäisi katsoa koko vesimuodostuman keskiarvoa. Suurin haaste suunnitelmien osalta on, että mitattua tietoa on liian vähän, asiantuntija-arviot ovat edelleen tärkeässä asemassa ja tila perustuu monesti arvioon. Mahdollisen sitovamman lainsäädännön näkökulmasta tämä ei ole hyväksyttävä lähtökohta. Ruotsissa on päädytty siihen, että tilaluokitusta voidaan haastaa lupamenettelyssä/oikeuskäsittelyssä. Tämän pitäisi myös olla lähtökohtana Suomessa, jos lainsäädäntöä tai oikeuskäytäntöä muutetaan.

**Pohjois-Savon ELY-keskus** lausuu, että kokonaisuuteen liittyy myös muita haasteita, joista yksi on VesiPoke -hankkeen loppuraporttissakin esille nostetut erot vesienhoidon luokituksen tietopohjassa. Vesimuodostumia joudutaan nykyisellään puuttuvien tietojen vuoksi luokittelemaan eritasoisilla aineistoilla. Kuinka jatkossa varmistetaan se, että esimerkiksi ympäristölupiin liittyvät tapauskohtaiset tarkastelut (luvan myöntämisedellytykset/luvan muutostarve) voidaan toteuttaa riittävään, yhdenmukaiseen ja luotettavaan tietopohjaan perustuen. Useimmiten paras tieto luokitteluun käytettyjen lähtötietojen luotettavuudesta on vesienhoitoviranomaisella. Käytännössä tapauskohtaisen tarkastelun vaatima työmäärä (luokittelutietojen analyysi ja tietojen soveltaminen yksittäistapaukseen) voi kuitenkin muodostua vesienhoitoviranomaiselle huomattavan suureksi.

**Korkein hallinto-oikeus** lausuu, että ympäristötavoitteiden oikeudellisen merkityksen sääntelyn vaihtoehtoja arvioitaessa tulee lainsäädännön selkeyden ja ennakoitavuuden ohella ottaa huomioon vesien tilaa ja ympäristötavoitteita koskevan tiedon tosiasiallinen laatu ja luotettavuus. Kuten loppuraportin nykytilan kuvauksesta ja kansainvälisestä vertailusta käy ilmi, perustuu vesimuodostumien luokittelu osin varsin puutteellisiin tietoihin, minkä lisäksi jo vesimuodostumien jaottelussa ja tyypittelyssä on saatettu tehdä ratkaisuja, joilla voi yksittäisen hankkeen lupaharkinnassa olla vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia. Tämä tulee säännöksiä muotoiltaessa ottaa huomioon, jos ympäristötavoitteiden sitovuudesta säädetään laissa. Lainsäädännöstä ei myöskään missään tilanteessa

saasi muodostua estettä sille, että lupaharkinnassa voidaan hyödyntää vesienhoitosuunnitelman hyväksymisen jälkeen saatua tarkempaa tietoa vesimuodostumien tilasta ja toiminnan vaikutuksista.

### 3.4.6 Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että sen alueella on runsaasti voimakkaasti muutetuksi tai keinotekoisiksi nimettyjä vesimuodostumia, ennen kaikkea virtavesiä, joissa nimeämisen perusteena on vuosien saatossa suoritettujen perkaamisien, oikomisien ja säännöstelyiden ohella merkittävässä määrin patoamiset. Näiden johdosta alueella on edelleenkin merkittäviä kalojen vaellusesteitä, vaikka edellisillä vesienhoitokausilla onkin tehty toimenpiteitä kalan kulun helpottamiseksi. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että raportissa esitetyt muutokset sääntelyyn tarjoaisivat selvästi aiempaa tehokkaamman työkalun ekologisten virtaamien turvaamiseen. Mutta kuten raportissa todetaan voimakkaasti muutettuja vesimuodostelmia koskevat omat tilatavoitteet asettavat nämä vesimuodostumat eri asemaan lieventämis- ja ennallistamistoimien suhteen kuin muut vesimuodostumat. Jatkovalmistelussa olisikin syytä kiinnittää enemmän huomiota sääntelyn mahdollisten muutosten vaikutuksiin myös voimakkaasti muutettujen tai keinotekoisien vesimuodostelmien suhteen. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella on paljon hyvää huonommassa tilassa olevia vesimuodostumia.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että vesipuidedirektiivin 4(3) artiklan perusteella vesimuodostuma voidaan tietyin edellytyksin nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi. Artiklan mukaisesti keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi nimetyn vesimuodostuman tilatavoitteena on hyvä ekologinen potentiaali. Monet vesitaloushankkeet täyttävät edellä mainitun artiklan edellytykset, ja voimakkaasti muutetuksi nimeämistä on myös sovellettu Suomessa melko laajasti. Artiklan soveltamisesta myös luvitustilanteissa tulisi kuitenkin Kaivosteollisuuden näkemyksen mukaan antaa nimenomaiset säännökset, mikäli lainsäädäntömuutoksia harkitaan. Tälle ei ole oikeudellista estettä, sillä artikla ei rakenteeltaan olennaisesti poikkea artiklasta 4(7), jonka osalta VesiPOKE-raportissa todetaan, että artiklan soveltuvuutta voidaan arvioida myös luvituksen yhteydessä. Luvituksen sujuvuuden kannalta olisi tärkeää, että päätös poikkeamisesta tehtäisiin lupaprosessissa ja se vain raportoitaisiin seuraavassa vesienhoitosuunnitelmassa. Myöskään tälle ei ole oikeudellista estettä. Vesipuidedirektiivin yhdenmukaisuutta toimeenpanostrategiaa (CIS) koskevassa ohjeistuksessa todetaan nimenomaisesti, että kyseessä on edellä tarkoitettu raportointivelvollisuus.

### 3.5. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö

**Energiateollisuus ry** lausuu, että vesipuidedirektiivin (VPD) soveltamiseen liittyy EU-tuomioistuimen ratkaisutkin huomioiden edelleen merkittäviä tulkinta- ja soveltamiskysymyksiä. Weser-tuomion mukainen yhden laadullisen tekijän tilan huonontuminen tarkoittaisi VPD:n mukaista tilan heikkenemistä silloinkin, kun tämä ei johda vesimuodostuman luokan alenemiseen. Tuomion jälkeen on kuitenkin esitetty erilaisia tulkintoja siitä, onko yksittäisen laatutekijän luokan huononeminen tulkittava eri lailla riippuen siitä, missä kohtaa viisiportaista asteikkoa huononeminen tapahtuu ja vaikuttaako tulkintaan se, missä tilassa vesimuodostuma kokonaisuudessaan on. Näitä luokan muutoksia on mahdollista tulkita yleisen tavoitteen kautta kiinnittämällä huomiota hyvään tilaan pääsemisessä tai siinä pysymisessä, jolloin huononeminen voisi olla sallittua, kun luokka ei putoa tyydyttäväksi tai alemmaksi. On myös erilaisia tulkintoja siitä, miten tulisi tulkita yksittäisen laatutekijän luokan sisäistä huononemista, vaikkakin tämän osalta VesiPOKE-selvityksessä on perustellusti otettu lähtökohdaksi se, että laatutekijän luokan sisäisellä huononemisella ei ole merkitystä. Kaiken kaikkiaan Weser-tuomioissa kysymys on kuitenkin vain yhdestä tuomiosta. Lisäksi olemassa olevat tuomiot koskevat tilan heikentämisen määrittelyä ja vastaavan tasoista oikeuskäytäntöä ei ole tilatavoitteen saavuttamisen vaarantamista koskien.

**MTK** huomauttaa, että yksittäiset EU-tuomioistuimen päätökset eivät suoraan velvoita kansallisen lainsäädännön muuttamiseen. Ympäristötavoitteiden vahvistamiseksi voidaan tukeutua esimerkiksi EU-oikeusmyönteiseen

laintulkintaan tai vesienhoitosuunnitelmien toimenpideohjelmien tarkistamiseen. MTK toteaa, että vesienhoitosuunnitelmat otetaan vakiintuneesti huomioon mm. eläinsuojien ympäristölupamenettelyssä ja niiden rooli KHO:n oikeuskäytännössä on vahvistunut jo ennen Weser-tapausta.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** lausuvat, että unionin oikeuskäytäntö, joka liittyy EU:n vesienhoidon ympäristötavoitteisiin ja vesitaloushankkeiden lupamääräyksiin, niin yhtiöiden näkemyksen mukaan se ei ole vielä vakiintunutta. Päätösten lopputulokset ovat olleet vahvasti sidoksissa esillä olleen tapauksen erityispiirteisiin ja lopputulos on perustunut tapauskohtaiseen harkintaan. Selkeätä linjaa oikeuskäytännön perusteelle ei voi tehdä. Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy lausuvat, että ns. Weser-tuomiosta on erityisesti huomattava, että siinä oli kyse uudesta vesitaloushankkeesta, eikä aikaisemmin annetusta lupapäätöksestä ja sen lupamääräysten muuttamisesta.

**Koskienergia Oy** katsoo, että vesivoimalle ei tulisi säätää sen tuotantoa ja kustannuskykyä haittaavaa tai rajoittavaa lainsäädäntöä EU:n tulkinnanvaraisen ja lukumäärältään vähäisen (Weser-ratkaisu, C-461/13) vesipolitiikan puitteiden direktiiviin liittyvän oikeuskäytännön nojalla. Ympäristö- ja kalatalousasiat on huomioitu riittävän tehokkaasti Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä. Suomessa EU:n vesipuitteiden direktiivi on toteutettu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (vesienhoitolaki 1299/2004) ja vesilain (587/2011) lakiviittauksilla vesienhoitolakiin, joita koskevaa oikeuskäytäntöä on linjattu useilla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla.

**Kaivosteollisuus ry** toteaa myös, että ns. Weser-tapauksen (asia C-461/134) tulkinnasta on esitetty eriäviä kantoja. Lisäksi tapaus koski vain yhtä yksittäistapausta, eli Weser-joen ruoppausta koskevaa hanketta, ja esimerkiksi ns. Schwarze Sulm –tapaus (asia C-346/14) osoittaa, että Vesipuitteiden direktiivin tulkinta edelleen on dynaamisessa tilassa. Suomen lainsäädäntöön ei siksi tässä tilanteessa tule tehdä sitovia muutoksia.

**Kemijoki Oy** lausuu, että Weser-tapaus yhdistettynä usein vajavaisin tiedoin tehtyjen vesimuodostumien luokitusten kanssa on yhtiön käsityksen mukaan aiheuttanut laajamittaisia haasteita koko Euroopassa.

### 3.6. Vesienhoitosuunnitelmiin ja toimenpideohjelmiin liittyvät näkökohdat

**Energiateollisuus** katsoo, että suunnitelmien ja toimenpideohjelmien rooli ja merkitys kasvavat. Näin on myös siinä mahdollisessa sääntelytilanteessa, jossa hankekohtaisista luvanmyöntämisedellytyksistä ja poikkeuksista säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Suunnitelmakausittain tarkasteltaisiin kuitenkin edelleen tilatavoitteita, toimenpiteitä ja poikkeamisperusteita (määräaikojen pidentäminen ja tavoitteen lieventäminen). Suunnitelmien ja toimenpideohjelmien rooli kasvaa myös jälkivalvontaa ja erityisesti selvityksen tarkastelemia luvanmuutoksia ajatellen. Energiateollisuuden mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, miten toimialat ja yksittäiset hankkeet voivat osallistua asiakirjojen laadintaan ja miten vaikutusmahdollisuudet turvataan. Selvitykset eivät juurikaan käsittele tätä kysymystä. Nykyinen käytäntö, jossa suunnitelmista päättää valtioneuvosto, on jossain määrin ongelmallinen osallistumisen ja toimivan valitusoikeuden järjestämisen kannalta. Yleisestikin vesienhoitosuunnitelmien jaksottaisuus on ongelmallinen yksittäisin hankkeen kannalta, koska hankesuunnittelun etenemisen ja siten kulloinkin käytettävissä ole-van tiedon tason vaihetta voi olla mahdoton koordinoida suunnitelmakausien kanssa. Toiminnanharjoittajille voi myös olla vaikea hahmottaa yleisen suunnitelman laadintaan osallistumisen tärkeyttä yksittäisten olemassa olevien tai suunnitteilla olevien hankkeiden näkökulmasta.

**Energiateollisuus** näkee yksittäisten hankkeiden nimeämisen toimenpideohjelmissa ongelmalliseksi erityisesti, jos kyseessä on vesimuodostuma, jonka tilaan vaikuttavat useat hankkeet ja muut tekijät. Lähtökohtana tulee olla tarvittavat muutokset kokonaisuutena, eikä niinkään puuttuminen yksittäiseen lupaan. Tätä näkökulmaa tulee myös em. haaste toiminnanharjoittajien osallistumisesta toimenpideohjelmien laadintaan. Ennakoitavuuden vuoksi on kuitenkin tarpeen, että toimenpideohjelma tunnistaa muutos-tarpeen esimerkiksi jonkin vesipäästökomponentin vähentämisessä, jotta luvan tarkistaminen tältä osin voisi olla mahdollista. Energiateollisuus toteaa, että on myös toiminnanharjoittajien intressissä, että jo luvitettujen toimintojen vaikutus tulee asianmukaisesti huomioiduksi seuraavan suunnittelukauden asiakirjoissa. EU:ssa käytäntö on ollut, että jos joku fyysisesti vesistöä muuttava hanke heikentää vesimuodostuman tilaa ja se saa luvan, niin seuraavassa vesienhoito-suunnitelmassa se nimetään voimakkaasti muutetuksi. Luvituksen sujuvuuden kannalta olisi tärkeää, että päätös poikkeamisesta tehtäisiin lupaprosessissa ja se vain raportoitaisiin seuraavassa vesienhoitosuunnitelmassa.

### 3.7. Vesiin kohdistuvat paineet, vesivoimaan ja vesirakentamiseen liittyvät näkökohdat

#### 3.7.1 Vesiin kohdistuvat paineet

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** lausuvat, että Euroopan vesiin kohdistuu paineita, mutta ne eivät pääosin johdu vesivoimantuotannosta. Tuoreet luvut osoittavat, että saastumisen vaara on suuri 20 prosentissa pintavesistä, pohjavesivaroja hyödynnetään liiallisesti 60 prosentissa Euroopan kaupungeista ja kosteikoista on uhanalaisia 50 prosenttia. Veden niukkuus ja kuivuus ovat aiheuttaneet EU:ssa entistä enemmän huolta erityisesti siksi, että Eurooppaa uhkaa pitkällä aikavälillä veden kysynnän ja saatavuuden epätasapaino. Vedentarve kasvaa jatkuvasti. Kolme neljäsosaa eurooppalaisista saa vetensä maan uumeniin varastoituneista pohjavesistä. Lähes puolet EU:n väestöstä asuu vesistressin koettelemissa maissa, joissa makean veden lähteistä otetaan liikaa vettä. Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy muistuttavat lausunnossaan, että Suomi on arvioitu maailman rikkaimmaksi maaksi veden suhteen (World Water Council ja Britannian Centre for Ecology and Hydrology).

**Energiateollisuus ry** lausuu, että lainsäädännön on mahdollistettava uusien/muutettavien teollisuuslaitosten ja yhteiskunnallisten toimintojen (esim. jäteveden puhdistamot) luvittaminen ja toiminta. Useimmat näistä investoinneista ovat yhteiskunnan ja elinkeinoelämän sekä myös ympäristönsuojelun kannalta perusteltuja ja jopa välttämättömiä.

**MTK** lausuu, että vesien hyvä tila on MTK:n edustamien tahojen vahva intressi. Esimerkiksi vesistöjen läheisyydessä toimivat maatalousyrittäjät ovat usein myös vesialueiden omistajakunnassa sekä muuten hyödyntävät lähivesiä elinkeino- ja virkistystoimintaan.

#### 3.7.2 Vesivoimatuotanto

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy:n ja Kuurnan Voima Oy:n** näkemys on, että pienvesivoima tai vesivoima yleisimminkään ei uhkaa vesipuidedirektiivin perustavoitteita. Direktiivi mahdollistaa myös jatkossa vesivoiman hyödyntämisen sähköntuotannossa ilman, että luvanhaltijalle säilytettäisiin taloudellisesti kohtuuttomia velvoitteita.

**Pohjolan Voima Oyj** lausuu, että vesivoimalla on tärkeä rooli Suomen täyttäessä sitoumuksensa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja uusiutuvan energian lisäämisessä. Vesivoima vastaa keskimäärin yli 70 prosentista vuorokausitasolla tarvittavasta sähköjärjestelmän säädöstä eli sähkönkulutuksen ja -tuotannon tasapainottamisesta. Vesivoima mahdollista säään mukaan vaihtelevan päästöttömän tuotannon lisäämisen. Vesivoiman toimintaedellytykset on turvattava välttämällä säätökäyttöä rajoittavia toimenpiteitä ja kilpailukykyä rasittavia lisäkustannuksia.

**Koskienergia Oy** lausuu, että vesivoima on uusiutuvaa kotimaista energiaa, joka vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja vähentää kasvihuonepäästöjä. Säättöomaisuutensa vuoksi vesivoimalla on tuuli- ja aurinkoenergian lisäämisen ja Suomen sähköjärjestelmän toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta olennainen merkitys. Vesivoimayhtiöt huolehtivat myös useiden ensisijaisesti tulvasuojelua varten rakennettujen altainen käytöstä sekä vedenkäytön ja virkistyskäytön kannalta tärkeiden järvien säännöstelystä voimantuotannon yhteydessä. Voimantuotannon muuttaminen tai äärimmäisessä tapauksessa patojen purkaminen tulee aiheuttamaan useissa tapauksissa huomattavia tulvasuojelullisia vahinkoja ja säännöstelyongelmia. Koskienergia Oy katsoo, että vesivoimaan perustuvien ilmastoratkaisujen tulisi olla lähtökohtaisesti painoarvoltaan ensisijaisia mm. monimuotoisuus-, kalatalous- ja muihin ympäristökysymyksiin nähden. Erityisesti edellä mainittu koskee tapauksia, joissa ilmasto-, monimuotoisuus- sekä vaelluskalaintressit eivät ole voimantuotannon kannalta kohtuullisesti yhteensovittavissa. Vesivoiman edistäminen ja säilyttäminen tulee pääsääntöisesti katsoa ensisijaiseksi ratkaisuksi useissa niissäkin tapauksissa, joissa voimantuotanto aiheuttaa kohtuullisen suurenkin vaikutuksen vaelluskaloille tai monimuotoisuudelle. Ilmastonmuutoksen torjumiselle olisi tullut antaa selvästi tärkeämpi merkitys hanketyöryhmien työssä ja loppuraporteissa.

**Energiateollisuus** toteaa, että vesivoimalla on aivan keskeinen rooli Suomen täyttäessä sitoumuksensa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja uusiutuvan energian lisäämisessä. Kansainvälisen Ilmastonmuutospaneelin mukaan vesivoima ja muut uusiutuvan energian lähteet ovat entistä tärkeämpiä globaalissa energiajärjestelmässä ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Energiateollisuus lausuu, että säättövoimaa tarvitaan varmistamaan sähköjärjestelmän tasapaino sään mukana vaihtelevan tuotannon (tuuli- ja aurinkovoima) kasvaessa ja yhteiskunnan sähköistyessä. Vesivoimalla varmistetaan pitkälle tulevaisuuteen sähköjärjestelmämme toiminta sekä toimitus- ja huoltovarmuus. Myös pienten laitosten rooli voi olla merkittävä. Pienet laitokset ovat monesti erittäin käyttökelpoisia säätökäyttöön, kun koko kapasiteetti voidaan ottaa käyttöön juuri tarpeeseen. Nämä laitokset tukevat hajautetusti huoltovarmuutta. On ensiarvoisen tärkeää, että vesivoimalle ei säädetä kansainvälistä kilpailukykyä rasittavia lisäkustannuksia tai säätökäyttöä rajoittavia toimenpiteitä.

**Kemijoki Oy** on Suomen suurin yksittäinen vesivoiman tuottaja ja sillä on erittäin merkittävä yksityinen intressivesilakiin (587/2011, "Vesilaki") kohdistuvia muutospaineitakoskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa. Vesivoiman tuotannon toimintaedellytyksistä huolehtimisessa on kuitenkin kyse myös erittäin merkittävästä yhteiskunnallisesta kysymyksestä ja yleisistä intresseistä. Kuten Kemijoki Oy:n ulkopuolisella tutkimusyrityksellä teettämässä selvityksessä ja [lausunnon] liitteessä 1 on esitetty, on vesivoiman merkitys suomen sähköjärjestelmälle, huoltovarmuudelle ja ilmastonmuutoksen torjunnalle ratkaisevan tärkeä, eikä tätä roolia voida vaikeudetta korvata muilla sähköntuotantomuodoilla (yhtiön lausunnon liitteenä on Huoltovarmuuskeskuksen muistio). Vesivoima on päästötön, kotimainen ja uusiutuva energiantuotantomuoto, jonka säättöomaisuuksia lisäksi tarvitaan entistä enemmän, kun sähköntuotannossa siirrytään sääriippuvaisiin uusiutuviin energialähteisiin ilman säättöomaisuuksia (tuuli- ja aurinkoenergia). Yhtiön lausunnon liitteen 1 mukaan "vesivoiman nykyinen rooli on kyettävä säilyttämään, jotta muutos hiilineutraaliin energiajärjestelmään on hallittu." Kyseinen lainaus edustaa Huoltovarmuuskeskuksen kantaa vesivoiman merkityksestä energiahuoltovarmuuden näkökulmasta.

**Fortum Oyj** lausuu, vesivoimalla on keskeinen rooli Suomen täyttäessä sitoumuksensa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja uusiutuvan energian lisäämisessä. Kansainvälisen Ilmastonmuutospaneelin (IPCC) mukaan vesivoima ja muut uusiutuvan energian lähteet ovat entistä tärkeämpiä globaalissa energiajärjestelmässä ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Säättövoimaa tarvitaan varmistamaan sähköjärjestelmän tasapaino sään mukana vaihtelevan tuotannon (tuuli- ja aurinkovoima) kasvaessa ja yhteiskunnan sähköistyessä. Vesivoimalla varmistetaan sähköjärjestelmämme toiminta sekä toimitus- ja huoltovarmuus pitkälle tulevaisuuteen. On ensiarvoisen tärkeää, että vesivoimalle ei säädetä kansainvälistä kilpailukykyä rasittavia lisäkustannuksia tai säätökäyttöä rajoittavia toimenpiteitä, jotka johtaisivat vesivoiman tuotannon korvautumiseen ympäristön kannalta huonommilla



energiantuotantomuodoilla. Ydinvoima on vesivoiman ohella merkittävin tuotantovaiheessa hiilidioksidivapaan sähköntuotannon muoto.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** lausuvat, että voimalaitoshanke on toteutettu tai hankittu luottaen siihen, että toimintaan liittyvät vastuut ovat tiedossa ja velvoitteet dokumentoitu olemassa oleviin lupa- ja muihin viranomaispäätöksiin. Toiminnanharjoittaja on toiminut vilpittömässä mielessä. Pohjois-Karjalan Sähkö Oy:n ja Kuurnan Voima Oy:n näkemys on, että vesilain mukaisessa lupamenettelyssä on tutkittu kaikki lain hankkeelle asettamat edellytykset. Lainvoiman saaneessa lupapäätöksessä on yksityiskohtaiset määräykset voimalaitoksen, patojen ja muiden rakennelmien rakentamisesta sekä määräykset voimalaitoksen käytöstä. Hankkeesta aiheutuvien vahinkojen välttämiseksi ja vähentämiseksi luvanhaltijalle on määrätty toimenpidevelvoitteita ja se on velvoitettu maksamaan korvauksia asianosaisille.

### 3.7.3 Vesirakentamiseen liittyvät näkökohdat

**Liikenne- ja viestintäministeriö** lausuu, että Väyläviraston hankkeissa vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupia tarvitaan maantie- ja rataverkon hankkeissa vesistöön rakennettaessa (esimerkiksi sillat, penkereet) ja vesiväylien rakentamis- ja parantamishankkeissa. Pääsääntöisesti väylien rakentamishankkeet voivat vaikuttaa hetkellisesti pintaveden laatuun rakentamisaikana, mutta niistä on harvoin vastaavia pysyviä vaikutuksia vesimuodostumien tilaan. Siten lainsäädännön uudistamisella ei odoteta olevan suuria vaikutuksia liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Väylälainsäädäntö edellyttää joka tapauksessa sekä uudis- että parantamishankkeissa eri toteutusvaihtoehtojen ympäristövaikutusten arvioimista ja negatiivisten vaikutusten hallintaa ja vähentämistä. Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää erityisesti kiinnittämään huomiota Väyläviraston lausunnossaan esiin nostamiin seikkoihin.

**Väylävirasto** toteaa, että raportissa on kattavasti ja selkeästi tuotu esiin sekä perusteet lainsäädännön muutostarpeille koskien vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioimista kansallisessa lainsäädännössä sekä eri sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Väylävirasto katsoo, että ehdotukset toteuttavat tavoitetta selkeyttää vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitystä koskien vesistövaikutuksia omaavien hankkeiden lupia ja niiden muuttamista.

**Lapin ELY-keskus** lausuu, että silloille, jotka on rakennettu ennen vesilain voimaantuloa vuonna 1961 (VVL 264/1961) ja joilla ei näin ollen ole nykyisen lain mukaista vesitalouslupaa ei tarvittaisi sillan kunnostus vaiheessa hakea vesilain mukaista vesitalouslupaa. Silloilla on voinut olla lainvoimainen tiesuunnitelma ja Lapin ELY-keskus esittääkin, että se riittää sillan lainvoimaisuuden turvaamiseksi. Sillan kunnostuksessa voi olla kyse pelkästään sellaisten rakenteiden uusimisesta, joilla ei ole varsinaisesti vaikutusta vesiuomaan. Asia koskee Lapissa useita ennen vesilain voimaantuloa rakennettuja vanhoja siltoja.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** katsovat, että vielä toteutusinvestoinnin jälkeenkin luvanhaltijat ovat todennäköisesti joutuneet panostamaan merkittäviä rahallisia-, aineellisia- ja henkilöresursseja voimalaitoksen ja patojen kunnossapitoon ja huoltotöihin. Vesivoimalaitosten rakentaminen on kallista, mutta toisaalta vesivoimalaitoksilla on erittäin pitkä tekninen käyttöikä. Toiminnanharjoittajat ovat luottaneet siihen, että pitkällä aikavälillä investointi on kannattava ja etukäteen tiedossa olevat kustannukset on mahdollista kuolettaa. Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy toteavat, että vesivoimalaitosrakentamisessa ei ole haettu lyhytaikaisia sijoitusvoittoja. Paikalliset toimijat ja kunnat ovat halunneet turvata paikkakunnan sähkön saannin hyödyntämällä lähiseudun vesivoimaa sähköntuotannossa. Vesistöarakentamisella on useimmiten ollut laaja paikallisen väestön tuki. Sähkön lisäksi padoilla on usein myös haluttu nostaa alhaisimpia vedenpintoja, hillitä kevättulvia tai muutoin säännöstellä vesistöä. Voimalaitosten maksamat kiinteistöverot ovat monelle kunnalle merkittävä tulolähde. Mikäli voimalaitoksen sähköntuotanto ajetaan alas, on ennen sitä huolella pohdittava mahdolliset patojen purkamiseen ja vesistön ennallistamiseen liittyvät seuraamukset ja velvoitteet.

**Museovirasto** tuo esiin, että se on aikaisemmissakin vesilainsäädännön uudistamista käsitelleissä hankkeissa todennut, että vesirakentamisella ja vesien käytöllä on olennainen yhteys kulttuuriperintöön ja -ympäristöön liittyviin näkökohtiin. Vesien käyttö on luonut huomattavan määrän rakennus- ja kulttuuriperintöä, vesistöjen säännöstelyllä on usein suuri merkitys kulttuurimaisemassa, muinaisjäännökset sijaitsevat usein ranta-alueilla ja myös vesistöjen alle ja jokien pohjiin sedimenttien peittoon on jäänyt muinaisjäännöksiä. Lisäksi, kuten Museovirasto on aiemminkin tuonut esiin, Museoviraston havaintojen mukaan kulttuuriympäristöön kohdistuvia vaikutuksia nykyisin sivuutetaan sekä hankesuunnittelussa että vesitalouslupien käsittelyssä. Tämä on omiaan aiheuttamaan luonnon kauneuden, ympäristön viihtyisyyden ja kulttuuriarvojen selvää vähenemistä. Tähän on kiinnitetty huomiota myös muualla Euroopassa, esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa, Virossa ja eräissä muissakin EU-maissa. Museoviraston kokemuksen mukaan vesienhoidon ja kalatalouden ympäristötavoitteet sekä kulttuuriympäristön vaalimisen tavoitteet voidaan yleensä yhdistää. Tämä edellyttää museoviranomaisten (maakuntamuseo ja/tai Museovirasto) osallistamista riittävän hyvissä ajoin ympäristöhankkeisiin sekä niihin liittyviin lupaprosesseihin. LupaMuutos-hankkeenloppuraportissa todetaankin (s. 33) vastuun kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille ulottuen kansalaisiin, yrityksiin sekä julkiseen valtaan. Olisikin hyvä täsmentää ja konkretisoida tätä vastuuta selostamalla kulttuuriperinnön huomioimisen käytäntöjä ja prosesseja. Museovirasto toistaa kantanaan, että mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä kulttuuriperinnön huomiointiin osana vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttamista sekä ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittämistä, tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota. Kulttuuriperintöarvojen selvittäminen ja mahdollisten vaikutusten arviointi tulisi ottaa aikaisempaa selvemmin mukaan osana vesitalouslupamenettelyä. Lupamääräyksiä koskevia säännöksiä tulee tästä näkökulmasta myös kehittää.

### 3.7.4 Energiavarmuuteen ja sähköntuotantoon liittyviä huomioita

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** lausuvat, että Tilastokeskukselta saatavien tietojen mukaan energian kokonaiskulutus oli Suomessa vuonna 2018 1,38 miljoonaa terajoulea (TJ). Tämä vastasi 2 prosentin kasvua edellisvuoteen verrattuna. Kansainvälisen energiajärjestön IEA:n tekemän arvion mukaan Suomen suurin haaste on energiavarmuus eli tuontiriippuvuus ja riippuvuus yhdestä tuontimaasta. Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy katsovat, että sähkönhuoltovarmuuden ja tarvittavan säädön kannalta vesivoimalla on erityinen asema, jolla se olennaisesti poikkeaa muista sähköntuotantomuodoista. Samalla kun sähköntuotanto on voimalaitosten osalta keskittymässä maantieteellisesti yhä harvempiin kohteisiin Ruotsin ja Suomen kilpailuviranomaiset ovat huomauttaneet, että energia-alalle tarvitaan lisää kilpailua ja kapasiteettia, jotta sähkön hinta pysyisi kohtuullisena.

## 3.8. Muihin toimintoihin tai aloihin liittyvät näkökohdat

### 3.8.1 Väylähankkeet

**Väylävirasto** lausuu, että se vastaa valtion väyläomaisuuden hallinnasta ja kehittämisestä (L Väylävirastosta 862/2009, 1 §). Väyläviraston hankkeissa luvan tarve liittyy sekä vesiväylien rakentamis- ja parantamishankkeisiin että maaväylien (maantiet, radat) rakentamis- ja parantamishankkeisiin silloin, kun niiden osana toteutetaan vesistöihin vaikuttavaa rakentamista (kuten sillat ja pengertiet). Väylälakien (L liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005, ratalaki 110/2007) mukaisessa maanteiden ja ratojen suunnittelussa arvioidaan hankkeen ympäristö- ja muita vaikutuksia ja niiden rajoittamisen mahdollisuuksia ja keinoja. Sekä vesi- että maaväylähankkeiden vesistömuodostumiin kohdistuvat vaikutukset ovat tyypillisesti hankkeen rakentamisen aikaisia (kuten veden samentuminen, tilapäiset kulkuesteet, vaikutukset vedenkorkeuteen ja virtaamaan) ja pysyvät vesistövaikutukset jäävät joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta vähäisiksi. Lupamenettelyn piiriin kuuluvilla väylähankkeilla ei siten pääsääntöisesti myöskään ole olennaisia vaikutuksia vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteutumiseen.

### 3.8.2 Turvetuotanto

**Bioenergia ry** lausuu, että turvetuotantoalueet ovat monilla valuma-alueilla kaivosten lisäksi ainoita ympäristölupaa edellyttäviä pistekuormittajia maa- ja metsätalouden hajakuormituksen ja luonnon taustakuormituksen lisäksi. Usein vesistötieto näillä valuma-alueilla on myös rajallinen, esim. ei ole tietoa kiintoaineesta ja humuksesta muutoin kuin lupavelvollisen toiminnan osalta. Bioenergia ry toteaa, että turvetuotannon ympäristölupaprosesseista löytyy viime vuosilta esimerkkejä, joissa vesienhoitosuunnitelmiin vedoten lupaehtoja on kiristetty tai suoraan evätty. Vaikka energiaturvetuotanto vähenee, niin uusia ympäristölupia turpeen nostoon tarvitaan jatkossa ympäristö- ja kasvuturpeen sekä uusien turvetuotteiden kysyntää vastaavasti. Bioenergia ry lausuu, että lainsäädännön on mahdollistettava uuden toiminnan ja usein myös vesistöjä aiempaa vähemmän kuormittavan toiminnan luvittaminen ja aloittaminen. Tällaiset hankkeet, kuten jätevesien puhdistamoiden ja päästöjen vähentämiseen käytettävän bioperäisen materiaalin tuottaminen, ovat yhteiskunnan kokonaisedun mukaisia ja ympäristönsuojelun kannalta perusteltuja. Ne edellyttävät tapauskohtaista harkintaa sekä usein myös eri intressien vertailua.

### 3.8.3 Kalastusmatkailu

**Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry** lausuu, että kalastusmatkailu on kasvava matkailuala ja sen taloudellisen arvon määrittämisessä tulee huomioida kaikki ne kerrannaisvaikutukset, joita matkailu alueelle tuottaa: kalastajat sekä heidän mukanaan alueelle tulleet käyttävät alueen palveluita kattavasti majoitus- ja ravintolapalveluista kaupan ja liikenteen palveluihin. Näin ollen kalastusmatkailun olosuhteiden laajaan turvaamiseen liittyy valtiosääntöoikeudellisessakin merkityksessä painava yhteiskunnallinen intressi. Kalastusmatkailun kasvun edellytykset ovat elinvoimaiset kalakannat, hyvät elinolosuhteet sekä kalastusta koskevien säännösten ymmärrettävyys ja hyväksyttävyys. Kalastusmatkailusta on monissa muissa Euroopan maissa merkittävä vientituote ja Suomella on vastaava mahdollisuus, kunhan edellä mainitut edellytykset turvataan. Erytystä huomiota tulisi kiinnittää Lapin jokien kehittämiseen ja monimuotoisuuden turvaamiseen, jotta matkailusezonki pidentyisi nykyisestä. Tämä mahdollistaisi enemmän kokoaikaisia työpaikkoja matkailualan jäsenyrityksiin. Työpaikkojen syntyminen mahdollistaisi työntekijöiden muuttamisen pysyvästi Lapin kuntiin ja verotulojen jäämisen näille kunnille. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:n näkemys on, että Suomessa tulee kaikin mahdollisin toimenpitein turvata ja edistää kalojen nousemista jokiin, luonnon biodiversiteetin säilymistä ja kalakantojen elinolosuhteiden korkeaa tasoa, jotka ovat kalastusmatkailun olennaisia edellytyksiä. Kalastusmatkailua harjoitetaan muun muassa jokialueilla. Siksi Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry pitää erittäin tärkeänä sitä, että kalakantojen elinympäristöjä, luonnon monimuotoisuutta ja vaellusreittejä suojellaan.

### 3.8.4 Kalankasvatus

**Suomen kalakalankasvattajaliitto ry** toteaa kalankasvatuksen ympäristöluvan olevan yhdistelmä lupa, jossa yhdistyvät vesilain mukainen vesilupa ja ympäristösuojelulain mukainen ympäristölupa. Tämä lupa on samalla lupa elinkeinon harjoittamiseen, sillä se vaaditaan jokaiselta yli 2000 kg kasvattavalta toiminnanharjoittajalta. Mahdolliset vesilupaan kohdistettavat muutokset vaikuttavat näin koko elinkeinon ja jokaisen kalankasvattajan toimintaedellytyksiin. Suomen kalakalankasvattajaliitto ry toteaa, että suomalainen kalankasvatus nykymuodossaan on kestävä tapa tuottaa eläinproteiinia eikä elinkeino tai yksittäinen kasvattamo harkiten sijoitettuna, oikein mitoitettuna ja hyvin hoidettuna uhkaa vesien hyvää tilaa tai sen saavuttamista. Vesivarojen hyödyntäminen on kuitenkin välttämätöntä elinkeinon harjoitettaessa, koska kalojen luontainen elinympäristö on vesi. Hyvä vedenlaatu ja vesiympäristön tilan vaaliminen ovat tärkeitä elinkeinon kannalta. Kalankasvatuksen hiilijalanjälki on pieni; tuotantomuoto on ympäristöystävällinen ja edistää osaltaan ilmasto-tavoitteiden saavuttamista.

### 3.8.5 Investointituki

**Energiateollisuus** lausuu, että toimiva lupajärjestelmä luo pohjan myös mahdollisen muun ohjauksen vaikuttavuudelle ja esimerkiksi mielekkään tukipolitiikan suunnittelulle. EU:n valtioneuvoston päätös ei estä vesienhoidon

ympäristötavoitteiden saavuttamista edesauttavien toimenpiteiden tukemista valtion varoista. Valtiontuen on muun muassa oltava kannustava eli sen on saatava aikaan toimenpiteitä, joita ei syntyisi ilman tukea.

**Suomen vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry** lausuu, että investointitukia ei tule kohdistaa voimaloihin, jotka vaativat vesipuitedirektiivin poikkeaman, muutoin kuin niiden purkamisen muodossa.

### 3.9. Vapaaehtoisuuteen perustuva kalakantojen vaellus- ja lisääntymismahdollisuuksien parantaminen

**Kalatalousviranomaisen** näkemys se, että etenkin vesivoimaloiden vapaaehtoisuuteen perustuva kalakantojen vaellus- ja lisääntymismahdollisuuksien parantaminen ei ole Suomessa tähän päivään mennessä tuottanut riittävästi tulosta, minkä takia hankkeessa esitetyn kaltaiset muutokset lainsäädännössä ovat välttämättömiä sekä vaelluskalakantojen vahvistamiseksi, että vesienhoidon tilatavoitteiden saavuttamiseksi.

**Koskienergia Oy** lausuu, että vesienhoidon tavoitteita (mukaan lukien vaelluskala-asiat) tulisi ensisijaisesti edistää viranomaisten, luvan haltijan ja muiden toimijoiden kesken osapuolten välisin neuvotteluin.

#### 3.10. Yhtymäkohtia kahteen muuhun samaa aihepiiriä käsittelevään selvitykseen

**Korkein hallinto-oikeus** lausuu, että se on antanut oikeusministeriölle arviomuistiosta lausunnon 14.2.2109 (VN/335/2019 ja H26/19). Oikeusministeriön arviomuistio ja nyt lausunnoilla olevat loppuraportit liittyvät läheisesti toisiinsa ja kaikkien taustalla ovat Euroopan unionin vesilainsäädännön kansalliselle lainsäädännölle asettamat vaatimukset ja niiden täyttäminen. Arviomuistiossa ja loppuraporteissa on osin päällekkäisyyttä, mutta ne täydentävät myös toisiaan esimerkiksi kansainvälisen vertailun ja vaihtoehtoisen ohjauskeinojen tarkastelun osalta. Korkein hallinto-oikeus on oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut, että kalatalousvelvoitteen määrittäminen koskevassa arviomuistiossa Euroopan unionin vesilainsäädännön kehityksestä ja siitä kansalliselle vesilainsäädännölle seuraavista vaatimuksista esitetty ei koske ainoastaan kalatalousvelvoitetta, vaan laajemmin mahdollisuuksia vesitalouslupien muuttamiseen. Onkin hyvä, että ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevaa lainsäädäntöä on nyt tarkasteltu kattavammin vesitalouslupien muuttamisen näkökulmasta.

**Museovirasto** lausuu (MV/3/00.04.00/2019) myös Perusteet ja menettely –hankkeesta (VesiPOKE). Lisäksi Museovirasto on lausunut ”Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle” – arviomuistiosta 22.2.2019 (MV/4/05.00.00/2019). Lausunnossa Museovirasto totesi vesistö- ja merialueiden ympäristöhankkeiden olevan tarpeellisia kalatalouden kestävyys- ja turvaamiseksi sekä vesien hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi. Museovirasto kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, ettei arviomuistiossa oltu käsitelty minkälaisia vaikutuksia kalatalousvelvoitteiden määrittämisellä on kulttuuriperintöön, tai voiko kalatalousvelvoitteiden määrittäminen arviomuistiossa tunnistetuille kohteille edellyttää kalatalousvelvoitteiden yhteensovittamista kulttuuriperinnön arvojen kanssa. Lausunnossaan virasto katsoi, että mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä kulttuuriperinnön huomiointiin osana lupamenettelyä tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota ja kulttuuriperintöarvojen selvittäminen tulee ottaa mukaan osana vesitalouslupamenettelyä. Lupamääräyksiä koskevia säännöksiä tulee tästä näkökulmasta myös kehittää.

**WWF** lausuu, että se on yhdessä Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestön ja Suomen luonnonsuojeluliiton kanssa yhdessä tehnyt 6.4.2017 päivätyn esityksen vesilain tarkistamiseksi kalatalousvelvoitteen määrittämisen osalta. WWF lausuu, että kalatalousvelvoitteen määrittäminen koskevan lakialoitteemme taustalla on yleisesti tunnistetut ja tiedostetut seikat:

- luonnonvaraiset vaelluskalakannat ovat uhanalaisia;
- Suomen virtavedet on pääosin padottu ja valjastettu vesivoiman tuotantoon;
- padot katkaisevat vaelluskalojen elinkierron;

- vanhoihin vesitalouslupiin ei sisälly kalatalousvelvoitteita;
- nykyinen vesilaki ei mahdollista kalatalousvelvoitteen määräämistä lupaan, jossa sellaista ei ole;
- EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimuksia vesitalouslupien ehtojen päivittämisestä ei ole huomioitu, kun vesilakia muutettiin vuonna 2011; ja
- vapaaehtoisuuteen perustuvat toimenpiteet kalakantojen elvyttämiseksi eivät tuota riittävä tulosta.

WWF:n näkemys on, että Oikeusministeriön arviomuistio (OMSO 36 2018), joka käsittelee kalatalousvelvoitteen määräämistä vesitalouslupan haltijalle, ja LupaMuutos-hankkeen muistio tukevat toisiaan. Molemmista ilmaistaan selkeä kanta, että perustuslaki ei aseta estettä sellaiselle sääntelylle, jonka perusteella vesitalouslupa hallinnollisena lupapäätöksenä voitaisiin ottaa uudelleen arvioitavaksi lupamääräysten riittävyyden ja ajantasaisuuden suhteen. WWF lausuu, että vesilain muuttaminen kalatalousvelvoitteiden määräämisen osalta on ympäristönsuojelun ja vesien hyvän ekologisen tilan saavuttamisen kannalta välttämätöntä. Luvituksen lähtökohtana pitää olla määrällisesti, laadullisesti ja ajallisesti riittävä ympäristövirtaama, jotta ekosysteemin hyvä tila turvataan. WWF toteaa, että kalatalousvelvoitteita koskevan muutoksen yhteydessä pitää purkaa vesitalouslupien ajallisesti rajoittamaton voimassaolo ja luoda mekanismi lupaehtojen määräaikaiselle tarkastamiselle. Määräaikainen lupaehtojen ajanmukaistaminen pitää olla mahdollista ilman että lupanhaltijalla on oikeutta korvaukseen mahdollisesta kustannusten noususta tai tuotannonmenetyksestä.

**Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry (SYS)** on oikeusministeriölle arviomuistiosta 36/2018 tänä vuonna antamassaan lausunnossa olosuhteiden muutoksesta lausunut seuraavan: ”Nykyinen laki mahdollistaa olosuhteiden muutoksen takia antamaan uusia määräyksiä vain, jos määräys ei sanottavasti vähennä hankkeesta saatavaa hyötyä. Voidaan sanoa, että nykyinen laki on verrattain tiukka, ja kysyä, onko se kaikissa olosuhteiden muutostilanteissa sopusoinnussa perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen kanssa. Nykyinen lainsäädäntö saattaa olla vajavainen siihen nähden, että merkittävä yleinen tarve vaatisi olosuhteen muutoksen perusteella lupamääräysten tarkistamista. Tällainen sääntely vaatii kuitenkin sen seikan erillistä tarkastelua, onko tällaiseen muutokseen mahdollista ryhtyä ilman korvausta. Sinänsä Seura pitää tällaisen arvioinnin tekemistä perusteltuna mahdollisen lainvalmistelun yhteydessä. Esitetyin perustein SYS yhtyy arviomuistiossa esitettyyn toteamukseen, että vaikutuksiltaan merkittävässä tapauksissa uusien lupamääräysten antaminen tai luvan sisällön muuttaminen saattaa rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Nykyinen laki on tältä osin vajavainen, jos olosuhteiden muuttamisen perusteella ilmenisi tapauskohtaisesti tarvetta laajentaa lupaviranomaisen puuttumisvaltaa.”

### 3.11. Raportin puutteellisuuksiin liittyvät näkökohdat

**Korkein hallinto-oikeus** lausuu, että loppuraportissa ei ole mainittu ympäristönsuojelulain muutosta (423/2015), jolla 1.5.2015 alkaen kumottiin ympäristölupien tarkistamismenettely, tai arvioitu tämän muutoksen merkitystä vesienhoidon tavoitteiden näkökulmasta. Ennen 1.5.2015 voimassa olleen ympäristönsuojelulain 71 §:n mukaan tarkistamista koskevaa määräystä tai luvan määräaikaaisuutta harkittaessa oli otettava huomioon vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma sekä niiden toimenpideohjelmat. Tarkistamissäännöksen kumoaminen vaikutti ympäristönsuojelulain osalta loppuraportissa kuvattuna vesipolitiikan puitedirektiiviin liittyvän sääntelyvajeen syntymiseen, mutta sillä on ollut muutoinkin ennakoitua laajempia vaikutuksia ympäristölupamenettelyyn. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta (HE 257/2014 vp) kuvattiin yleisperusteluissa myös ehdotetun muutoksen suhdetta vesipolitiikan puitedirektiivin velvoitteisiin ja todettiin tältä osin seuraavaa: ”Velvollisuus ennakoivalvontamenettelyiden tarkistamiseen liittyy direktiivissä toimenpideohjelmien laatimiseen, mistä Suomessa vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Komissio on vesipolitiikan puitedirektiiviin liittyvän valvontamenettelyn yhteydessä katsonut vaatimuksen säännöllisestä tarkistamisesta edellyttävän ennakoivalvontamenettelyiden tarkastelua nimenomaan vesienhoitosuunnitelmien mukaisten kuusivuotiskausien kuluessa.” Korkein hallinto-oikeus lisää, että ympäristönsuojelulain 71 §:n kumoamista koskevissa yksityiskohtaisissa

perusteluissa vesiputedirektiivin ja meristrategiadirektiivin velvoitteiden noudattamisesta todettiin puolestaan seuraavaa: "Jatkossa velvollisuus toimenpideohjelmien huomioon ottamiseen kohdistuisi lupaviranomaisen sijasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin vesienhoidosta ja merenhoidosta huolehtivina viranomaisina ja toisaalta ympäristönsuojelulain mukaisina valvontaviranomaisina. Huomioinnon velvollisuudesta voitaisiin tältä osin säätää asetustasolla vesienhoidon järjestämisestä annetun lain ja ympäristönsuojelulain nojalla." Korkein hallinto-oikeus lausuu myös, että loppuraportissa tarkasteltu vesienhoitoasetuksen 24 §:n säätäminen perustuu edellä mainitulla tavoin ympäristölupien tarkistamisen menettelystä luopumiseen. Tarkistamisen menettelystä luopumisesta säädettäessä tunnistettiin säädösmuutoksen yhteys vesipolitiikan putedirektiivin täytäntöönpanoon, mutta sen merkitystä ei jälkikäteen arvioituna kaikilta osin ymmärretty. Säädösmuutoksen yhteydessä ei myöskään laajemmin arvioitu sen vaikutuksia ympäristölupamenettelyyn ja esimerkiksi lupaharkintaan sellaisissa käytännössä suhteellisen yleisissä tilanteissa, joissa toiminnan haitallisiin vaikutuksiin pitkällä aikavälillä tai asetettavien lupamääräysten toimivuuteen liittyy lupaa myönnettäessä tavanomaista enemmän epävarmuutta. Lupamääräysten säännönmukaisen tarkistamisen ollessa vielä lähtökohtana oli lupaharkinnassa mahdollista käytännössä sietää jossain määrin suurempaa epävarmuutta kuin tilanteessa, jossa kynnys luvan muuttamiseen on korkea. Jos esimerkiksi toiminnan vaikutuksista vesienhoidon tilatavoitteisiin pitkällä aikavälillä on epävarmuutta, puoltavat varovaisuusperiaate ja unionin oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimus nykytilanteessa ympäristölupahakemuksen hylkäämistä tai määräaikaisen luvan myöntämistä aiempaa herkemmin. Ympäristönsuojelulain luvan muuttamista koskevan 89 §:n sääntelyä ei voida pitää riittävänä korvaamaan kumottua tarkistamisen menettelyä.

**Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että raportin luvussa 2.1 todetaan, että "ympäristötavoitteiden alentaminen ja määräaikojen pidentäminen voi olla oikeutettua olemassa olevien toimintojen perusteella". Vesien- ja merenhoitolain 24 §:n mukaan ympäristötavoitteiden alentaminen koskee kuitenkin myös vesimuodostumia, joissa luonnonolot estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus näkee tärkeänä, että raportista laadittavassa julkaisussa tätä ei jätettäisi mainitsematta huolimatta siitä, että painopisteenä on ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen.

**Energiateollisuus ry** pitää merkittävänä puutteena sitä, että muun muassa vesiputedirektiivin mahdollistamia joustoja ja tarvetta haastaa käytössä olevaa luokittelua on käsitelty raporteissa hyvin vähän.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että LupaMuutos-raportissa on monia puutteita, joista merkittävimpänä voidaan pitää Vesiputedirektiivin liian suppeaan tulkintaan perustuvaa lähestymistapaa, joka on johtanut raportissa esitettyjen keskeisten johtopäätösten virheellisyyksiin. Menemättä raportin yksityiskohtiin voidaan todeta, että raportissa esitetty keskeinen johtopäätös siitä, että EU oikeus edellyttäisi ympäristönsuojelulain (527/2014, "Ympäristönsuojelulaki") ja vesilain (587/2011, "Vesilaki") merkittävää avaamista, on virheellinen.

**Kaivosteollisuus ry** toteaa, että Raportit (VesiPoke ja LupaMuutos) antavat liian suppean ja yksipuolisen kuvan Vesiputedirektiivin muodostamasta kokonaisuudesta. Etenkin Raporteissa esitetyt näkemykset EU-oikeuden vaatimista muutoksista Suomen lainsäädäntöön ja Vesiputedirektiivin jäsenvaltioille antamien joustojen käytöstä ovat liian suppeat. Kaivosteollisuus ry toteaa myös, ettei komissio Vesiputedirektiiviin liittyvässä ns. maaraportissa ole esittänyt, että Suomen lainsäädäntöä tulisi muuttaa Vesiputedirektiivin takia. Kaivosteollisuus ry lausuu, että mitään EU-oikeudesta johtuvaa tarvetta lainsäädännön muuttamiselle ei siis ole. Raporteissa tätä kysymystä on kuitenkin käsitelty puutteellisesti ja osittain virheellisiä johtopäätöksiä esittäen, kuten jäljempänä esitetystä ilmenee.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** toteavat, että Lupamuutos-raportissa ilmoitetaan, että "raportissa ei oteta laajemmin kantaa ympäristö- ja energiapolitiittisiin kysymyksiin." On vaikea nähdä mikä on ollut tämän ulostulon tarkoitus, kun raportin mukaisilla suosituksilla nimenomaan olisi energiapolitiittisia vaikutuksia. Tämänkin vuoksi olisi ollut toivottavaa, että selvitystyöhön olisi otettu mukaan energiapoliittisten asiantuntijoiden ja tahojen, joihin ehdotetut muutokset kohdistuisivat.

**Kalatalouden keskusliitto** lausuu, että raportti on kokonaisuudessaan selkeä kooste vaihtoehdoista vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi jatkossa. Asia on kuitenkin ollut osin päällekkäin usean hankkeen

selvitettävänä, joten paremman kokonaiskuvan saamiseksi olisi mahdollisesti ollut parempaa yhdistää Lupamuutos-hanke ja VesiPOKE-hanke keskenään.

**MTK** lausuu, että LupaMuutos-hankkeen loppuraportissa todetaan, että kansallisen sääntelyn (Suomessa vesilain ja ympäristönsuojelulain) on mahdollistettava luvan muuttaminen jälkikäteen, jos toiminnalla on haitallisia vaikutuksia vesiputedirektiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Kansallisen lainsäädännön kynnykset lupien muuttamiselle eivät saa olla direktiivin tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta liian korkeita eikä kansalliseen sääntelyyn saa sisältyä myöskään muita tosiasiallisia esteitä lupien muuttamiselle. MTK toteaa, että raportissa on toisin sanoen esitetty päätelmä, jonka mukaan Suomen lainsäädäntö ei nykyisellään vastaa EU-normien vaatimusta, kun se ei mahdollista vesienhoidon ympäristötavoitteiden käyttämistä lupien muuttamisen perusteena tai jos mahdollistaakin (esim. tulkinnan kautta), edellytyksiin liittyvät kynnykset ovat kuitenkin liian korkeita. MTK ei tue tätä näkemystä eikä pidä raportissa esitettyjä asiaan liittyviä perusteluja riittävän vakuuttavina ja kokonaisvaltaisina. MTK lausuu, että raporttien [VesiPoke ja LupaMuutos] fokus on EU-oikeuden kansallisessa soveltamisessa ja lainsäädännön kehittämisessä eikä niissä oteta kantaa erilaisiin ympäristö- ja energiapoliittisiin kysymyksiin. Sääntelyvaihtoehtojen vaikutustenarviointi jää niin ikään vajaaksi, mikä raporteissa tunnustetaan. MTK:n näkemys on, että vesien hyvän tilan saavuttamisessa tulee ympäristöllisten näkökulmien ohella arvioida taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, ja etsiä niiden pohjalta kustannustehokkaimmat ohjauskeinot.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että selvitys rajautuu valitettavasti liian paljon oikeudelliseen tarkasteluun, eikä ota tarpeeksi kantaa vesiputedirektiiviin liittyvään kokonaisuuteen. Raportista puuttuu vesienhoitosuunnitelmia (ja toimenpideohjelmia) koskeva tarkastelu. Lainsäädännön kehittämisen rinnalla on myös tarkasteltava, miten suunnitelmien teon luonne muuttuisi mahdollisessa uudessa toimintaympäristössä ja minkälaisia muutoksia, esim. poikkeuksia, tarvittaisiin vesiputedirektiiviin, jotta toimintaympäristö olisi toimiva toiminnanharjoittajan kannalta. Raportissa otetaan kantaa siihen, miten vesienhoidon suunnitelmien maailma yhdistetään lupien muuttamiseen. Pitää myös miettiä miten suunnitelmien maailma muuttuisi. Metsäteollisuus ry lausuu myös, että mahdollinen sitovampi lainsäädäntö muuttaisi täysin asetelmaa suunnitelmien osalta. Nykyään kyse on suunnitelmista, joita otetaan huomioon. On aivan eri tilanne, jos tavoitteet muuttuvat sitovammiksi ja lupia lähdetään avaamaan tavoitteiden takia.

**Fortum Oyj** lausuu, että lausunnoilla olevissa raporteissa [LupaMuutos ja VesiPOKE] vesiputedirektiivin kokonaistarkastelu on varsin puutteellinen, minkä johdosta direktiivin kansallisen toimeenpanon tavoitetaso ja velvoitteet näyttäytyvät todellista tiukempina. Vesiensuojelun ja yhteiskunnan muiden tarpeiden yhteensovittaminen on molemmissa raporteissa jäänyt vähälle huomiolle; toimeenpanoa tarkastellaan ainoastaan vesivoiman näkökulmasta jättäen huomiotta direktiivin merkittävä vaikutus mm. teollisuuden eri toimintoihin sekä yhteiskunnan muihin sektoreihin. Kokonaistarkastelu VPD:n ja muun sääntelyn, kuten ilmastotavoitteiden vaikutuksista on myös jäänyt pintapuoliseksi.

**Kemijoki Oy:n** näkemyksen mukaan Raporteissa [Vesipoke ja Lupamuutos] ei ole otettu riittävästi huomioon tässä [lausunnon 1] luvussa esiintuotuja seikkoja. Vesiputedirektiivin 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 Vesiputedirektiivi jo nykyisin mahdollistavat. Tämä on johtanut toisaalta liian pitkälle vieviin johtopäätöksiin, ja toisaalta liian suppeisiin ja näkökulmaltaan yksipuolisiin esityksiin lainsäädännön muuttamiseksi. Kemijoki Oy katsoo, että 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. Kemijoki Oy lausuu, että yksi Raporttien [LupaMuutos ja Vesipoke] 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 LupaMuutos-hankkeessa on mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutusten tarkastelu

jäänyt vähäiselle huomiolle. Kokonaistarkastelun tekeminen on kuitenkin välttämätöntä eri vaihtoehtojen vaikutusten arvioimiseksi. Vesipuidedirektiivi 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. Kemijoki Oy toteaa, että vesivoiman merkitys kasvaa jatkuvasti sähköjärjestelmämme toimivuuden kannalta siirryttäessä yhä enemmän myös muihin uusiutuviin, päästöttömiin ja kotimaisiin energiantuotantolähteisiin, joilta kuitenkin puuttuu vesivoiman säätö-ominaisuus. 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. Kemijoki Oy lausuu myös, että Raporteissa [VesiPOKE ja LupaMuutos] on erkaannuttu erittäin kauas niistä lähtökohdista ja lainsäätäjän tarkoituksesta, joka Suomessa vallitsi Vesipuidedirektiiviä 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 Vesipuidedirektiivin tarkastelu kokonaisuutena ja teollisen toiminnan jatkumisen edellytysten huomioiminen.

**Vaasan hallinto-oikeuden** lausuntoon sisältyy teknisiä kirjoitusvirheiden tai ilmaisujen kehittämiseen liittyviä seikkoja.



## 4 Yleiset näkemykset sääntelyvaihtoehdoista

**Väylävirasto** toteaa, että valinnassa tulisi painottaa hallinnollisesti mahdollisimman kevyttä menettelyä, jolla ympäristötavoitteiden toteutumisen vaarantumiseen voidaan kuitenkin tehokkaasti puuttua. Luvan tarkastelun sitominen vesienhoitosuunnitelmaan ja siinä esitettyihin toimenpiteisiin ja edellä mainittujen muutoksiin on kannatettavaa, erityisesti jos valitaan sääntelyvaihtoehdoksi määräajoin suoritettava tarkastelu. Jatkovalmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa tulee selvittää tarkemmin ja ottaa huomioon eri vaihtoehtojen kustannusvaikutukset ja niiden kohtuullisuus kunkin hanketyypin osalta.

**Kalatalousviranomaisen** katsoo, että lainsäädännön kehittäminen edellyttää todennäköisesti useamman raportissa esitetyn muutosvaihtoehdon (vaihtoehdot A, B, C alakohtineen) hyödyntämistä samanaikaisesti. Tavoitteena tulee olla tilanne, jossa vesitalouslupaa voidaan muuttaa tilanteissa, joissa se estää vesienhoidon tilatavoitteen saavuttamisen, vesienhoidon tilatavoite voidaan saavuttaa/on saavutettu mutta toiminnasta syntyy silti merkittävää todennettua haittaa kyseisessä vesistöissä (esim. joen vaelluskalakannan vaelluspoikastuotanto ei elvy määritetylle potentiaaliselle tasolle, tai voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tilaa on esimerkiksi yleisen edun takia perusteltua parantaa pidemmälle kuin mitä hyvä saavutettavissa oleva tila edellyttäisi), tilanne vesistöissä on muuttunut oleellisesti luvan myöntämisen jälkeen tai tiedot vaikutuksista ovat muuttuneet, tai luvan muuttaminen on perusteltua yleisen edun kannalta. Kalatalousviranomaisen toteaa, että muuttamisen menettely olisi todennäköisesti tarkoituksenmukaista kytkeä nykyistä vahvemmin vesienhoidon suunnitteluun, mutta vesienhoidon tavoitteet ja luokittelu eivät saa myöskään toimia esteenä luvan muuttamiselle, jos hyvä tila on saavutettu mutta olosuhteita on edelleen mahdollista selkeästi parantaa (tällainen tilanne voinee syntyä etenkin voimakkaasti muutetuksi luokitellussa vesimuodostumassa). Luvan muuttamisen vireille laitto tulisi olla mahdollista kuitenkin muunkin kuin vesienhoitoviranomaisen toimesta. Vireille panon jälkeen tarvittavien selvitysten ja hakemusten laadinnan tulisi olla ensi sijaisesti luvanhaltijan vastuulla.

**Varsinais-Suomen ELY-keskus** lausuu, vaikka ympäristönsuojelulain mukaan on jo tällä hetkellä mahdollista muuttaa tai perua ympäristölupia helpommin kuin vesilain mukaisia lupia, on se kuitenkin vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella käytännössä usein hyvin hankalaa. Tätä ei ole aiemmin sovellettu, ennakkotapauksia ei tiettävästi ole. Missä vaiheessa vuosia toimineen luvanvaraisen toiminta muuttuu sellaiseksi, ettei sitä voida enää vesimuodostuman ympäristötavoitteiden perusteella sallia? Rajanveto voi olla hyvin vaikeaa, sillä esimerkiksi Saaristomeren alueella vesimuodostumien tila heikkenee koko ajan. Vaikka yksittäisellä luvanvaraisella toimijalla olisikin vaikutusta kyseisen vesimuodostuman tilaan, on sitä esimerkiksi tarkkailututkimusten perusteella vaikea osoittaa, koska muualta tuleva taustakuormitus ja sisäinen kuormitus ovat Saaristomeren alueella hyvin suurta.

**WWF** lausuu, että EU:n vesiputedirektiivi velvoittaa Suomen päivittämään lainsäädäntönsä direktiivin edellyttämälle tasolle. Ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan yhteensovittaminen mahdollistaa tarvittavien muutosten tekemisen ilman perustuslainsäätämisjärjestystä. Lainsäädäntöhanke vesilain muuttamiseksi pitää käynnistää viipymättä.

**MTK** toteaa, että molempien [Vesipoke ja LupaMuutos] lausunnolla olevien raporttien fokus on lainsäädännöllinen eikä siten riittävä arvioitaessa sitä, mihin johtopäätöksiin Suomessa tulee päätyä lähinnä EU-tuomioistuimen antaman yhden tuomion perusteella. Näiden näkökulmien puuttuessa MTK ei ota tarkempaa kantaa raporteissa esitettyihin sääntelyvaihtoehtoihin.

**Bioenergia ry** lausuu, että lähtökohtana mahdolliselle lupamuutokselle tulee olla todellinen mahdollisuus veden laadun parantumiseen tai kalakannan palautumiseen kyseisessä vesimuodostumassa kohtuullisin kustannuksin. Päätöstä tehtäessä on otettava huomioon kiistaton tutkimustieto, hyödyt ja kustannukset. Lupamuutosten tulee jatkossakin noudattaa nykyisen vesilain, erityisesti intressivertailun, periaatteita ja sisältää vaatimukset kalanhoitovelvoitteen ja maksun kohtuullisuudesta. Bioenergia ry lausuu, että luvan muuttamisen perusteena oleva

tietopohja on pääsääntöisesti viranomaisilla (vesistön tilatiedot sekä raportoidut kuormitustiedot). Näiden tietojen kokoaminen lupakäsittelyä varten ei tule olla toiminnanharjoittajan velvoite eikä kustannus. Yleisesti kerätyn ympäristön tilatiedon tulee olla helposti ja kootusti saatavilla. Toiminnanharjoittaja voi lähinnä toimittaa hakemukseen täydentäviä tietoja. Selvitysvelvoitteiden kasvaminen ja epämääräisyys koetaan tälläkin hetkellä sitä suurempana riskinä, mitä pienempi hanke on kyseessä.

**Koskienergia Oy** kiinnittää lausunnossaan huomioita ainoastaan vesilakiin ja vesienhoitolakiin ja jättää ympäristönsuojelulakia koskevat osiot lausuntonsa ulkopuolelle. Koskienergia Oy katsoo, että lain- ja oikeusvoimaisiin vesilupiin kohdistuva lainsäädöllinen puuttuminen sisältää useita huomattavia oikeudellisia ongelmia, joiden tulisi estää Lupamuutos-raportissa mainitun kaltaiset takautuvasti vaikuttavat vesilain ja vesienhoitolain muutokset (pois lukien ympäristötavoitteista poikkeaminen) tai ainakin johtaa mainittujen seikkojen huomioimiseen mahdollisessa myöhemmässä lainvalmistelutyössä. Koskienergia Oy lausuu, lupamuutos-hankkeen loppuraportin mukaan 0-vaihtoehto ei kuitenkaan näyttäyty lupien muuttamisen kannalta riittävältä EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon tai sääntelyn selvyiden ja ennakoitavuuden kannalta. Hankeraportin mukaan EU-oikeuden tarkastelun yhteydessä on päädytty siihen, että lupien muuttamisen on oltava mahdollista ympäristötavoitteiden perusteella. Koskienergia Oy on samaa mieltä LupaMuutos-hankkeen loppuraportin kanssa siitä, että EU:n tuomioistuimen Weser-ratkaisu on vaikuttanut joltain osin vesiputedirektiivin tulkintaan. Koskienergia Oy katsoo kuitenkin, että edellä mainitussa loppuraportissa ja oikeudellisessa keskustelussa ei ole voitu osoittaa, että EU:n oikeuskäytäntö ja erityisesti yhden tuomioistuinpäätöksen (Weser-tapaus) tulkintavaikutus olisi muuttanut Suomen vesilakia tai vesienhoitolakia koskevaa oikeustilaa siten, että lakeja tulisi muuttaa vesienhoitosuunnitelmien ja ympäristötavoitteiden sitovuuden tai muiden syiden vuoksi hankeraporteissa mainitulla tavalla. Koskienergia Oy toteaa, että Weser -tuomio koski asiallisesti Pohjois-Saksassa sijaitsevan Weser-joen eri osien syventämishanketta eikä ratkaisun yhteyttä koko EU:n alueen tai Suomen vesivoimantuotantoon tai esim. voimalaitokseen kuuluvan kalatalousvelvoitteen määrittämiseen ole asianmukaisesti selvitetty. Yhtiön mukaan hankkeiden loppuraporteissa ei ole myöskään esitetty perustellusti ja yksityiskohtaisemmin sitä, miten hankkeiden työryhmät ovat päätyneet EU-tuomioistuimen Weser -ratkaisun johdosta Suomessa esitettyihin vesi- ja vesienhoitolain säännösten muutoksiin. Koskienergia Oy:n näkemyksen mukaan lainsäädäntöä ei tule muuttaa lähinnä yksittäisen EU-tuomioistuimen tulkinnanvaraisen ratkaisun perusteella. Koskienergia Oy:n näkemys koskee sekä uusien lupien myöntämistä kuin myös lain- ja oikeusvoimaisten lupien muuttamista koskevaa uutta lainsäädäntöä. Voimassa olevan vesilain 3:21 yleissäännös antaa jo nykyään mahdollisuuden riittävässä määrin lupamääräysten tarkistamiseen ja uusien määräysten antamiseen sekä vesilain 3:22 erityissäännös kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistamiseen.

**Kemijoki Oy** lausuu, että mikäli Vesilakia päädyttäisiin mahdollisessa jatkoselvityksessä ja valmistelussa muuttamaan, tarjoaisi mahdollisen lähtökohdan tälle LupaMuutos-raportin sääntelyvaihtoehtojen A. ja C1. yhdistelmä sekä yhtiön lausunnon liitteen 2 mukaiset säännösluonnokset. Yhtiö toteaa, että vesitalouslupien muuttamisen sitominen määräaikaan ei ole realistinen vaihtoehto mahdollisessa jatkovalmistelussa tarkemmin selvitettäväksi, eikä Vesiputedirektiivi tätä vaadi.

## 5 Loppuraportin sisältöä koskevat lausumat raportin rakenteen mukaisesti jaoteltuna

Tähän pääjaksoon on poimittu keskeiset loppuraportin jaksoja koskevat lausumat.

### 5.1 Raportin jakso Johdanto

**Kemijoki Oy** lausuu, että raportin johtopäätöksissä todetaan seuraavaa: Vesipuidedirektiivin valossa Suomen lainsäädäntöä ympäristöllisten lupien muuttamisesta tulisi tarkistaa. Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteita ei mainita vesitalous- tai ympäristölupien muuttamisen perusteena, vesilain mukaisilla luvilla on vahva pysyvyysuoja eikä ympäristöllisten lupien muuttamisen menettelyä ole sovitettu yhteen vesienhoidon suunnittelun kanssa. Vesienhoitoasetuksessa edellytetään nykyisin, että toimenpideohjelmassa tulee tarkastella ennakoivalvontatoimenpiteitä ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle, mutta tämän lisäksi lupalainsäädännön tulee mahdollistaa lupien muuttaminen. EU-oikeus jättää Suomelle harkintavaltaa siihen, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään. Kemijoki Oy:n käsityksen mukaan kyseinen johtopäätös on liian yksipuolinen. Raportissa ei pohdita riittävästi sitä, mitä Vesipuidedirektiivi 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. Kemijoki Oy lausuu, että edellä 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 Vesipuidedirektiivin velvoitteita toteutetaan. Tämä näkökulma on LupaMuutosraportissa jäänyt aivan liian vähälle huomiolle. Erityisesti vesivoimatoimialan kannalta keskeinen puute raportissa on mm. se, että voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien käsite kyllä tunnustetaan LupaMuutosraportissa, mutta asian erittäin suurelle merkitykselle annetaan liian vähän painoarvoa. Kemijoki Oy lausuu, että LupaMuutosraportissa 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. Raportissa käytännössä ohitetaan luvussa 1.3 käsitelty Vesipuidedirektiivin mukaisten joustojen käyttöönotto sen keskeisestä merkityksestä huolimatta. Asia sivuutetaan raportissa lyhyellä maininnalla. Asia tulee huomioida huomattavasti laajemmin mahdollisessa jatkovalmistelussa ja siten, että lähtökohdaksi otetaan se, että asian käsittelee lupaviranomainen. Vesipuidedirektiivin mahdollistamien joustojen puutteellista käsittelyä Kemijoki Oy toteaa, että se on käsitelty edellä lausunnossaan ja viittaa siihen kaikilta osin, eikä lausu asiasta tässä yhteydessä enempää. Yhtiö korostaa kuitenkin, että Vesipuidedirektiivin 4(3), 4(4) ja 4(5) artiklojen mahdollistamien joustojen velvoittavuudesta säättäminen sekä vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa että luvituksessa on keskeinen osa mahdollista tulevaa lainsäädäntömuutosta ja näiden kysymysten ainoastaan pintapuolinen käsittely on yksi Raporttien merkittävimmistä puutteista.

### 5.2 Raportin jakso Suomen nykytila

**SYS** lausuu, että vesilain mukaisissa vesitaloushankkeissa edellytykset luvan tai luvan määräysten muuttamiseen myöhemmin ovat varsin tiukat. Tätä voidaan perustella sillä, että useimmiten on kysymys kiinteiden pysyvien rakenteiden esimerkiksi sillan, penkereen tai padon rakentamisesta vesistöön tai vesistön rakentamisesta, kuten esimerkiksi joen kallioisen uoman perkaamisesta. Lienee selvää, että tällaisten rakenteiden omistaja tarvitsee suhteellisen hyvän pysyvyysuojan. Vesilaki tuntee kuitenkin myös toimenpiteitä, jotka eivät ole luonteeltaan yhtä

pysyviä. Tällainen on esimerkiksi vesistön vedenjuoksun säännöstely, jossa veden virtausta säädellään avattavalla ja suljettavalla padolla luvan mukaisesti vuorokausi- tai vuodenaikarytmin mukaisesti. Tällainen jatkuva toiminta, josta voi aiheutua muille vahinkoa, ei tarvitse samanlaista pysyvyyssuojaa kuin kiinteä rakennelma.

**Kalatalousviranomaisen** lausuu, sitä, kuka on vastuussa syntyvistä kustannuksista ja missä määrin, on pohdittu hyvin raportissa, joskaan ratkaisumallia asiaan ei ole esitetty ja se vaatii ymmärretysti vielä laajempaa tarkastelua.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että kappaleessa 2, Suomen nykytila ei ole tarkasteltu lainkaan pohjaveden kemiallista ja määrällistä tilaa. Suomessa on nykyisellä 2. vesienhoitokaudella (vuoden 2013 luokittelu) tunnistettu noin 100 pohjavesialuetta, joiden kemiallinen tila on huono ja muutama alue, joilla määrällinen tila on huono. Kolmannen vesienhoitokauden luokittelu on parasta aikaa käynnissä ELY-keskuksissa. Huonossa kemiallisessa ja määrällisessä tilassa olevien pohjavesialueiden määrä tulee todennäköisesti muuttumaan uuden luokituksen myötä. Vesilaitosten käyttämästä raakavedestä pohjavettä on noin 65 %. Suurin osa pienemmistä ja keskisuurista vesilaitoksista käyttää pohjavettä raakavetenään. Ainoastaan suurimmat kaupungin käyttävät pintavettä. Raportissa ei ole käsitelty lainkaan pohjavedenoton lupien muutettavuutta. Ympäristölupien muutettavuuden osalta pohjavesi on epäsuorasti huomioitu (pohjaveden pilaantuminen on ympäristönsuojelulaissa kielletty). Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus lausuu, että muiden ohjauskeinojen tarkastelussa käsitellään vain vesimuodostumia, ei pohjavesimuodostumia. Painetarkastelu pohjavesialueiden osalta on riskitekijöiden arviointia, joka tehdään ennen tilaluokittelua. Raporttia on tarpeen täydentää siten, että pohjavesien tila ja tavoitteet lisätään Suomen nykytila-kappaleeseen. Pohjavedenoton lupiin liittyvä tarkastelu on tehtävä, jotta pohjaveden korvaamaton merkitys vedenhankinnan kannalta tulee huomioiduksi. Ympäristönsuojelullisten lupien muutettavuutta pohjaveden kannalta tulee raportissa pohtia, koska pohjaveden pilaantumiseen ei voi myöntää lupaa. Pilaantumista on kuitenkin todellisuudessa tapahtunut, koska huonossa kemiallisessa tilassa olevia pohjavesialueita on eteläisessä Suomessa paljon. Ohjauskeinojen tarkastelussa tulee käydä läpi myös pohjavesiin liittyvät ohjauskeinot, joista merkittävimmät koskevat pilaantuneita alueita. Taulukkoon 2 tulisi lisätä pohjavesimuodostumien paineet (riskitekijät) ja mitä pohjavesialueella olevia lupia tulisi tarkastella uusien toimenpiteiden kannalta.

**Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että raportin luvussa 2.1 todetaan, että ”ympäristötavoitteiden alentaminen ja määräaikaisten pidentäminen voi olla oikeutettua olemassa olevien toimintojen perusteella”. Vesien- ja merenhoitolain 24 § mukaan ympäristötavoitteiden alentaminen koskee kuitenkin myös vesimuodostumia, joissa luonnonolot estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen. POP ELY näkee tärkeänä, että raportista laadittavassa julkaisussa tätä ei jätettäisi mainitsematta huolimatta siitä, että painopisteenä on ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että Suomen nykytilan koskevassa kappaleessa kerrotaan miten asia ovat Suomessa tällä hetkellä ja haetaan perusteluja lupien muuttamisen tarpeeseen, mutta luvusta puuttuu kokonaistarkastelu sekä vesienhoitosuunnitelmiin liittyvä arviointi. Metsäteollisuus ry katsoo, että on hyvä, että raportissa on nostettu esiin, että ympäristönsuojelulaissa säädetään lisäksi erikseen lain liitteessä lueteltujen direktiivilaitosten, lupien muuttamisesta. Kun EU:n komissio on julkaissut päätöksen direktiivilaitoksen pääasiallista toimintaa koskevista päätelmistä, on laitoksen lupa tarkistettava, jos lupa ei vastaa voimassa olevia päätelmiä tai tietyt muut edellytykset eivät täyty (YSL 80 §).

**Kemijoki Oy** lausuu, että Suomen nykytilaa käsittelevä LupaMuutos-raportin luku 2. on pääosin kuvaileva. Kemijoki Oy toteaa kuitenkin selkeänä puutteena luvussa olevan sen, että raportin sivulla 6, jossa kuvataan vesivoimaa, huomio on mm. pienten vesivoimalaitosten ja vaellusesteiden suuressa määrässä. Säättövoima mainitaan, mutta sen merkitystä ei raportissa käsitellä. Asia on erittäin oleellista huomioida mahdollisessa jatkovalmistelussa. Yksityiskohtaisena kommenttina Kemijoki Oy 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 tarkoitettun olosuhteiden muutoksen kriteerin.” Kyseistä tulkintaa ei ole vahvistettu oikeuskäytännössä, eikä sille ole raportissa esitetty päteviä perusteluja. Näin ollen kyseistä tulkintaa ei tule käyttää jatkovalmistelun tukena. Kemijoki Oy lausuu,

että LupaMuutos-raportissa todetaan, että ”Jos vesiluvussa ei alun perin ole kala-talousmääräyksiä, ei niitä voida siihen lisätä VL 3:22:n nojalla (ks. esim. KHO 4.4.2013 t. 1160)”. Tältä osin yhtiö toteaa, että 0-velvoitteiden avaamismahdollisuuden puuttuminen Suomen lainsäädännössä viitatus korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun johdosta, saattaa olla ongelmallista Vesipuidedirektiivin kannalta. Direktiivissä ei tehdä eroa sen välille, onko kyseessä lupa, jossa on kalataloudellinen velvoite ja toisaalta sellaiseen, jossa tällaista velvoitetta ei ole. Kemijoki Oy esittää, että mikäli lakia tältä osin muutetaan mahdollisen jatkovalmistelun perusteella, tapahtuisi tämä yhtiön lausunnon liitteessä 2 esitetyn mukaisesti.

## 5.3 Raportin jakso EU-oikeus

### 5.3.1 Yleiset näkökohdat

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että raportin kappaleessa 3.5. (poikkeukset ympäristötavoitteista) kerrotaan poikkeuksista ympäristötavoitteista ja todetaan, että näiden poikkeusten soveltamisella ei ole suoraa vaikutusta siihen, miten kansallisella tasolla tulee säätää lupien muuttamisesta. Poikkeusten soveltaminen voi kuitenkin vaikuttaa ratkaisevasti yksittäistapauksessa siihen, missä määrin ja millä aikataululla lupia muutetaan. Lisäksi todetaan, että kun otetaan tavoitteiden lieventämisen kriteerit ja vaatimus alennettujen tavoitteiden tarkistamisesta huomioon, on selvää, että myöskään tämä poikkeamisperuste ei kokonaan vapauta jäsenvaltiota tarkastelemasta olemassa olevia lupia. Metsäteollisuus ry lausuu, että edellisestä käy ilmi raportin rajattu tarkastelu. Poikkeuksiin liittyen katsotaan ainoastaan, vaikuttavatko ne lupien muuttamisen tarpeeseen. Tämä lisäksi tulisi ehdottomasti tarkastella miten poikkeusten käyttötarve muuttuu lainsäädännön mahdollisten muutosten myötä. Lisäksi pitäisi myös katsoa miten poikkeuksia pitäisi kehittää direktiivissä, jotta vesipuidedirektiivin soveltamisesta saataisiin toimiva kokonaisuus.

**Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että raportin luvussa 3.5 todetaan, että Suomessa ei ole poikettu vesienhoidon ympäristötavoitteista tilatavoitteiden lieventämisen takia. Oulujoen-lijoen vesienhoitoalueen ohjausryhmä on tehnyt ennakkopäätöksen Torankijärven tilatavoitteen lieventämisestä kesällä 2019 Kuusamon jätevedenpuhdistamon lupaan liittyen. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus jatkaa, että ennakkovalvontatoimenpiteistä raporttiin on kirjattu mm: ”Se, tuleeko ennakkovalvontatoimenpiteet saattaa ajan tasalle, riippuu vesimuodostuman ympäristötavoitteiden (erityisesti hyvä tila tai hyvä ekologinen potentiaali) saavuttamisesta ja lainkohdassa tarkoitettujen olemassa olevien toimintojen vaikutuksesta ympäristötavoitteisiin” (luku 3.2). POP ELY muistuttaa, että vesimuodostuman tila ei saa myöskään heikentyä (VMJL 21 §). Osana luokitteluprosessia ELY-keskukset merkitsevät riskin heikkenemisestä niille vesimuodostumille, jotka ovat jo saavuttaneet tilatavoitteen, mutta joissa tilan säilyminen edellyttää toimenpiteiden tehostamista. Myös hyvän/erinomaisen tilan ylläpitäminen tällaisissa riskitapauksissa tulisi lisätä perusteeksi ennakkovalvontatoimenpiteiden ajan tasalle saattamiseksi ja sen tulisi käydä ilmi myös raportista. Lisäksi POPELY toteaa, että useissa kohdissa mainitaan pelkästään ympäristötavoitteiden saavuttaminen ennakkovalvontatoimenpiteiden yhteydessä. Esimerkiksi luvun 3.2 lause ”mikäli perustoimenpiteet eivät riitä ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, tulee jäsenvaltion ryhtyä täydentäviin toimenpiteisiin ja edelleen tarvittaessa lisätoimenpiteisiin” olisi todenmukaisempi, jos se olisi muodossa ”...eivät riitä ympäristötavoitteiden saavuttamiseen tai mikäli ympäristötavoitteiden mukaisen tilan säilyminen on toiminnon takia riskissä, tulee...”. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus katsoo, että tilatavoitteesta poikkeaminen uuden hankkeen myötä antaa tietyn tyyppisille hankkeille mahdollisuuden heikentää erikseen nimettyjen vesimuodostumien tilaa. Tässä raportissa olisi voinut tarkastella sitä, mikä taho on se joka tuo esille tarpeen poiketa tilatavoitteesta: onko se hakija vai tarkasteleeko AVI poikkeamisen tarvetta ja pyytää tätä koskevan lausunnon vesienhoitoviranomaiselta? Tätä koskeva prosessikaavio (samaa tyyliin kuin taulukko 2, toimenpideohjelman laatiminen ja lupien muuttamisharkinta) olisi hyvä lisä julkaisuun. Mukana voisi olla myös YVA-vaihe muistuttamaan siitä, että yhteysviranomaisen tulee tuoda asia hakijan tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Jonkin verran tätä on sivuttu asiakirjassa Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Nykydirektiivin mukaisen viimeisen hoitokauden suunnittelua varten olisi tärkeää saada ohjeita sille, miten ELY-keskusten ja Avien tulisi toimia näissä tapauksissa.

**Vesilaitosyhdistys** toteaa, että raportissa on EU-oikeuden tarkastelun perusteella luvussa 3 päädytty siihen, että lupien muuttamisen on oltava mahdollista vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Tästä ei ole säädetty Suomen lupalainsäädännössä. Vesilaitosyhdistys lausuu, että luvussa 3 (kohta 3.2) tuodaan esiin EU-oikeuden etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja kansallisen lainsäädännön tulkinta EU-oikeuden valossa. Näkemyksemme mukaan perustuslaki on laadittu suojaksi jopa lainsäätäjää vastaan. Näin ollen perustuslakia ei ole mahdollista ohittaa myöskään EU:n lainsäädännöllä. Lainsäätämisvalta on eduskunnalla, joka käsittelee lainsäädännön muutostarpeet tarvittavassa lainsäätämisympäristössä. Jos EU:n komissio edellyttää, että lupia on voitava helpommin muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, muuttamisesta ja sen perusteesta joudutaan säättämään laissa. Sääntelyssä tulee huolehtia luvanhaltijan oikeusturvasta. Luvan muuttamisen kynnyksen tulee olla sen verran korkea, että sen antamaan oikeussuojaan ei ole mahdollista puuttua perusteettomasti.

### 5.3.2 Voimakkaasti muutettu vesimuodostuma

**Kemijoki Oy** lausuu, että 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 valjastettuja vesistöjä voimakkaasti muutetuiksi. Voimakkaasti muutettu vesimuodostuma on oikeudellisesta ja tosiasiallisesta näkökulmasta täysin eri asia kuin luonnonvesistö. Kemijoki Oy lausuu, että voimakkaasti muutetun vesimuodostuman vertailutila on paras ekologinen potentiaali. Voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tilatavoite, eli hyvä ekologinen potentiaali, määritetään vertailutilasta käsin. Vesipuidedirektiivin perusteella parhaan ekologisen potentiaalini eli vertailutilan mukaiset biologisten laatu-tekijöiden arvot määritetään sellaisten hypoteettisten hydrologis-morfologisten toimenpiteiden laskennallisten vaikutusten perusteella, jotka yhdessä eivät aiheuta merkittävää haittaa vesimuodostuman tärkeälle käytölle, kuten vesivoiman tuotannolle. Tavoitetilä, eli hyvä ekologinen potentiaali edellyttää biologisten laatu-tekijöiden arvoja, jotka ovat hieman vertailutilan alapuolella (slight changes). Kemijoki Oy lausuu, että vesipuidedirektiivin liitteessä V on paras mahdollinen ekologinen potentiaali (eli vertailutila) hydrologis-morfologisten laatu-tekijöiden osalta määriteltä seuraavasti:

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 elämistön vaelluksen ja sopivien kutemis- ja lisääntymisalueiden kannalta.

Kemijoki Oy lausuu, että ylläolevaa määritelmää käytetään, siis valittaessa hypoteettisia toimenpiteitä, jotka otetaan mukaan laskettaessa biologisten laatu-tekijöiden arvoja vertailu-tilassa. Kuten yllä on todettu, ovat nämä toimenpiteet alisteisia Vesipuidedirektiivin 4.3 artiklan vaatimukselle siitä, ettei vesimuodostuman tärkeälle käytölle saa aiheutua merkittävää haittaa, eikä Vesipuidedirektiivi 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 laatu-tekijöiden arvojen saavuttamista. Voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskevassa VPD:n yhteistä toimeenpanostrategiaa koskevassa ohjeessa todetaan asiasta 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.

Kemijoki Oy lausuu, että 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. Mikäli biologisten laatutekijöiden hyvän ekologisen potentiaalın mukaiset arvot saavutetaan, ei hydrologis-morfologisilla laatutekijöillä ole näin ollen itse-näistä merkitystä luokituksen kannalta. 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 välttävissä tilassa luonnonvesistön arvojen perusteella. Yhtiön lausuntoon sisältyy asiaa koskeva kuva (kuva 1). Kemijoki Oy lausuu myös, että parhaan mahdollisen ekologisen potentiaalın osalta Vesipuidedirektiivin liite V edellyttää, että kyseeseen tulevien biologisten laatutekijöiden arvot vastaavat mahdollisimman hyvin lähinnä vastaavan pintavesimuodostumatyyppin arvo-ja, 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-morfologisia 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 Vesipuidedirektiivin liitteen V edellytyksen ”Vallitsevat olot eivät haittaa edellä yksilöityjen biologisten laatutekijöiden arvojen saavuttamista” täytyessä. Kemijoki Oy lausuu, että vesipuidedirektiivi myös jättää jäsenvaltioille huomattavan harkintamarginaalin direktiivin toimeenpanoa koskevissa ratkaisuisissa. Vesipuidedirektiivin toimeenpano tapahtuu luonnollisesti jäsenvaltioissa ja direktiivi mahdollistaa jäsenvaltiokohtaisten erityispiirteiden huomioimisen. Yhtiö toteaa, että:

Jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisella alueellaan olevat erilliset vesistöalueet ja muodostettava niistä Vesipuidedirektiivin soveltamiseksi erillisiä vesipiirejä;

Jäsenvaltiot määrittelevät pintavesimuodostumien sijainnin ja rajat ja tekevät näiden muodostumien ominaispiirteiden tarkastelun; sekä

Vesipuidedirektiivissä tarkoitetaan voimakkaasti muutetulla vesimuodostumalla pintavesimuodostumaa, jota ihmisen toiminta on merkittävästi muuttanut fyysisesti, kuten jäsenvaltio on määritellyt direktiivin liitteen II vaatimusten mukaisesti.

Kemijoki Oy lausuu, että vesipuidedirektiivi 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. yhdenmetyen 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. Kemijoki Oy 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 haittaa vesimuodostuman tärkeälle käyttömuodolle kyseisessä vesimuodostumassa;

Tilatavoitteen saavuttamiseen voidaan pyrkiä joustavasti eri keinoin, istutukset mukaan lukien; 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 välttävissä 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.

**Asianajajaliitto** lausuu, että loppuraportissa haetaan ratkaisua komission Suomelle antamaan palautteeseen, jonka mukaan Suomen vesienhoidon suunnittelujärjestelmään tulisi sisältyä selvät toimenpiteet olemassa olevien vesivoimalupien tarkistamiseksi vesiputedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission suosituksen mukaan Suomen tulisi arvioida olemassa olevat vesivoimaluvat uudelleen ympäristövirtaamien ja vesivoiman aiheuttamien ekologisten haittojen lieventämisen kannalta. Asianajajaliitto lausuu loppuraportin selvittävän EU-oikeuden vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaatimuksia, erityisesti vesiputedirektiiviä ja unionin oikeuskäytäntöä lähinnä Weser-tuomion (C-461/13), Protect-tuomion (C-664/15), Schwarze Sulm (C-346/14) ja Folk -tuomion (C-529/15) perusteella. Asianajajaliiton mukaan huomion arvoista on, että lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella ei ole kuitenkaan ollut varsinaisesti tuomioistuimen ratkaistavana. Asianajajaliitto lausuu, että asiassa kysymys on ennen kaikkea siitä, onko Suomen nykyinen kansallinen lainsäädäntö riittävä vesiputedirektiivin asettamien velvoitteiden täyttämiseksi.

### 5.3.3 Komission palaute Suomelle

**Kemijoki Oy** lausuu, että 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”. Edelleen LupaMuutos-raportissa todetaan tältä osin ja perustellusti, että ”Lupamääräysten muutokset riippuvat vesimuodostuman tilatavoitteesta (esim. hyvä ekologinen potentiaali), nykytilasta sekä käsiteltävän hankkeen vaikutuksesta tilatavoitteen saavuttamiseen. Luvan muuttamisen tarpeet on mahdollista arvioida vain tapauskohtaisesti.” Kemijoki Oy 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; 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.



Kemijoki Oy 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.

**Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitto ry** lausuu, että toivottavasti Komission nuhteet Suomelle johtavat pikaisessa aikataulussa lainsäädännön muuttamiseen vesienhoitolain hengen mukaiseksi.

#### 5.3.4 Omaisuudensuoja EU-oikeudessa, aiheuttamisperiaate ja tehokkuusperiaate

**Korkein hallinto-oikeus** lausuu, että raporttiin sisältyy valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan osalta, eikä korkeimmalla hallinto-oikeudella tältä osin ole huomautettavaa.

**Kemijoki Oy** lausuu, 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. Kemijoki Oy lausuu, että artiklassa on määrätty myös omaisuudensuojan rajoitusedellytyksistä. Tämän lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään yleisesti kaikkien perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä. Perus-oikeuksien, mukaan lukien omaisuudensuojan, vähimmäistason on lisäksi vastattava Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetetun suojan tasoa. Omaisuudensuojan soveltamisalan on EU-oikeudessa siten oltava vähintään yhtä laajaa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ("EIS") sellaisena kuin EIS:ta on tulkittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ("EIT"). Kemijoki Oy lausuu, että 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 tosiasiasa 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. Kemijoki Oy lausuu, että EU:n oikeuskäytännössä on esimerkiksi ratkaisussa C-293/97 Standley todettu, että omistusoikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiasa 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. Omaisuudensuojan rajoittamisessa on noudatettava mm. suhteellisuusperiaatetta, jota aiheuttamisperiaate ilmentää. Vaikka ympäristönsuojelu on sinällään sellainen yleisen edun mukainen tavoite, jonka perusteella omaisuudensuojan tietynasteinen rajoittaminen on oikeuskäytännön mukaan mahdollista, oikeuskäytännössä on rajoituksen suhteellisuusvaatimuksen lisäksi edellytetty, että rajoituksella ei puututa omistusoikeuden keskeiseen sisältöön. Vastaavasti EIT:n oikeuskäytännössä keskeinen linja on, että julkisen sääntelyn ja perusoikeuksien suojan välillä tulee vallita kohtuullinen tasapaino (fair balance). Esimerkiksi Hentrich-tuomiossa (EIT 1994) todetaan, että yleisen edun ja omistusoikeuden suojan välillä on oltava kohtuullinen tasapaino. Chassagnou-tuomiossa (EIT 1999) metsästysoikeuksien pakko siirtoa tarkoittavia velvoitteita pidettiin suhteettomina omaisuudensuojan rajoituksina. Kemijoki Oy lausuu, että 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. Toisaalta aiheuttamisperiaatteen soveltamisalan laaventamista pohdittaessa on todettu olevan tarpeen tasapainottavana tekijänä ottaa huomioon omaisuudensuoja. Kemijoki Oy katsoo, että 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. Lisäksi tehokkuusperiaatteen tavoitteena on mahdollistaa ylipäättään EU-oikeuden tehokas toteutuminen jäsenvaltioissa. Yhtiön näkemys on, 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. Kemijoki Oy lausuu yhteenvetona, 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. Yhtiön mukaan 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 omaisuuden-suojan 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. Kemijoki Oy:n näkemys on, että 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 omaisuuden-suojaan ja yksityisen asemaan. Kemijoki Oy toteaa kokoavasti, että kuten koko EU-oikeutta koskeva luku, kyseiset argumentit ovat yksipuolisia näkökulmaltaan, eikä niillä voida uskottavasti perustella LupaMuutos-raportissa esitettyjä radikaaleja lakimuutoksia. Kemijoki Oy toteaa yhteenvetona, että LupaMuutos-raportin lukua 3 leimaa se, että Vesipuidedirektiivin laajasta kokonaisuudesta, joka antaa jäsenvaltioille myös runsaasti valinnanvaraa ja joustomahdollisuuksia, valitaan raportissa eri lähteistä jopa tarkoitushakuisesti sellaiset kohdat ja argumentit, jotka tukevat käsitystä, jonka mukaan Vesilain mukaista pysyvyyssuojaa on muutettava Vesipuidedirektiivin velvoitteiden takia. Vesitalouslupien pysyvyyssuojalle on vahvat perusteet. Vesipuidedirektiivin 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. Vesipuidedirektiivin velvoitteet luetaan raportissa kirjaimellisesti ohittaen laajempi EU-oikeuden konteksti ja esim. EU-oikeuden tunnistama omaisuudensuoja. Asian mahdollisessa jatko-valmistelussa tuleekin erittäin huolellisesti huomioida yhtiön tässä lausunnossa esittämät seikat.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** lausuvat, että oikeusjärjestelmämme ei kuitenkaan mielestämme salli, että edellä mainituilla perusteilla vastoin luottamus- ja pysyvyyssuojaa toiminnanharjoittajat velvoitettaisiin omin kustannuksin toteuttamaan uusia velvoitteita, joihin heitä ei ole lainvoimaisissa lupapäätöksissä velvoitettu. Luvanmukainen toiminta ei ole pelkästään ajan kulumisen perusteella voinut muuttua luvanvastaiseksi. Yhtiöt toteavat, että valtiovalta voi luonnollisesti ottaa itselleen vastuun uusien velvoitteiden toteuttamisesta. Tähän tuskin on valtiosääntöoikeudellisia tai muita esteitä. Kuten Lupamuutos-loppuraportissakin todetaan, ”EU-oikeus jättää Suomelle harkintavaltaa siihen, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään”. Luonnollisesti tämäkin toimintamalli edellyttää yhteistyötä padon omistajien kanssa.

## 5.4 Raportin jakso Vertailumaat

**Asianajajaliiton** näkemys on, että loppuraportissa selvitetään kiinnostavalla tavalla myös Ruotsin, Saksan ja Itävallan kansallisia ratkaisuja vesienkäytössä.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että on huomattava, että Ruotsissa tehdyt lainsäädäntömuutokset voivat näyttää isoilta, mutta YM:n ja MMM:n seminaarissa vuonna 2018, Naturvårdsverketin edustaja itse arvioi, ettei toimintaympäristössä tapahdu isoja muutoksia toiminnanharjoittajan näkökulmasta. Ruotsissa tehdyissä muutoksissa on havaittavissa muutama tärkeä ja aspekti:

- Lupien tarkistamisen tulee perustua kokonaisnäkökulmaan, jossa otetaan myös vesivoimaintressit huomioon.
- Vaikka vesivoima-ala vastaa kokonaisuudessaan lupien tarkistamisesta sille koituvista kustannuksista, kiinteistöveron alennus ja vesivoimarahaston perustaminen ovat hyvin keskeisessä asemassa toiminnanharjoittajien näkökulmasta.
- Vesivoimalupien tarkistaminen tapahtuu hyvin pitkän ajan kuluessa.
- Luvan muuttaminen ei esimerkiksi saa johtaa toiminnan harjoittamisen huomattavaan vaikeuttamiseen.
- Vesilainsäädännön uudistamisen yhteydessä poikkeusten käytön sanamuotoja muutettiin velvoittavaan (ska) suuntaan (vesienhoitoasetuksen 4:9–10). Näin ollen, jos esimerkiksi määräaikojen pidentämisen tai ympäristötavoitteiden alentamisen kriteerit täyttyvät, on näitä poikkeuksia tarkoitus myös käyttää.
- Tehtyä tilaluokitusta voidaan haastaa lupamenettelyssä

## 5.5 Raportin jakso Perustuslailliset reunaehdot

**Oikeusministeriö** lausuu, että vesitalousluvan muuttamisen valtiosääntöoikeudellisista reunaedellytyksistä. Luvan muuttamista koskeva valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu (luku 5) kohdistuu ennen muuta vesitalouslupia koskevaan sääntelyyn. Ratkaisu on perusteltu, koska niin sanottujen pilaamislupien jälkikäteistä tarkistamista koskevaan sääntelyyn ei ole liittynyt valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, kun taas vesilainsäädännössä rakentamistyyppisten lupien pysyvyysuoja on perinteisesti ollut korostetun vahva ja lupien tarkistaminen jälkikäteen on ollut mahdollista hyvin rajoitetusti. Oikeusministeriö toteaa, että raportissa päädytään perustuslakivaliokunnan keskeisen omaisuudensuojaa ja ympäristöperusoikeutta koskevan lausuntokäytännön tarkastelun jälkeen lopputulemaan, että vesitalousluvan jälkikäteiselle avaamiselle ja uusien lupamääräysten asettamiselle yleisten etujen turvaamiseksi ei ole perustuslaista johtuvia esteitä. Arviossa korostetaan kuitenkin lainsäädäntöhankkeiden ja niiden perustuslain mukaisuuden arvioinnin tapauskohtaisuutta. Arvio on samansuuntainen edellä mainitussa oikeusministeriön selvityksessä esitetyn kanssa eikä oikeusministeriöllä ole siihen huomauttamista.

**Korkein hallinto-oikeus** lausuu, että raporttiin sisältyy valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan osalta, eikä sillä tältä osin ole huomautettavaa.

**Uudenmaan ELY-keskus** lausuu, että raportti on myös onnistunut katsaus vesitalouslupien ja ympäristölupien muuttamisen edellytysten merkittävästä eroavaisuudesta. Tämä on seikka, joka tulisi perustuslain ympäristöperusoikeuden vahvistuneen aseman ilmapiirissa ottaa huomioon ja antaa painoarvoa toivottavasti käynnistyvässä vesilain muutostyössä. On perusteltua kyseenalaistaa vesitalouslupien merkittävästi vahvempi pysyvyysuoja ympäristölupiin verrattuna.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** on yhtä mieltä raportin kanssa lainsäädännön muutosten tarpeesta mutta tähdentää, että lainvalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslain (PL, 731/1999) suojaamien perusoikeuksien

toteutumiseen. Raportissa on varsin hyvää pohdintaa ympäristöperusoikeuden (PL 20 §), omaisuudensuojan (PL 15 §) ja elinkeinovapauden (PL 18 §) keskinäisestä punninnasta ja nyt kyseessä olevien lupien muuttamisen arvioinnista tämän punninnan kannalta. Kuitenkin koska voimassa olevien lupien mahdollisilla muutoksilla tulee olemaan varsin merkittäviä vaikutuksia varsinkin pienille toimijoille, olisi PL 15.1 §:n mukaisen omaisuuden käyttörajoitusten ja PL 15.2 §:n mukaisen tosiasiallisen pakkolunastuksen välisen rajavedon tarkempaan selvittämiseen syytä kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus lausuu, että vesivoimaan kohdistuvat käyttörajoitukset poikkeavat raportissa käsitellystä kivihillen käyttökiellosta jo pelkästään energiamuodon kaksijakoisten ympäristövaikutusten suhteen. Toisin kuin kivihilli, vesivoima on ilmastonmuutoksen torjunnan näkökulmasta käypä energiamuoto. Näistä ristiriidoista johtuen ja mahdollisten lainmuutosten legitimitietin varmistamiseksi mahdollisimman perusteellinen perustuslaillinen tarkastelu on tarpeen. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus lausuu, että B1 ja B2 vaihtoehdoissa annetaan myös säännösvaihtoehtoja vesilain luvan muuttamisen rajoitteiden väljentämiseksi. Luvan muutoksesta aiheutuvan hankkeen hyödyn menetyksen rajoituksen kynnyksen nostaminen tai jopa kokonaan poistaminen sekä lupien muuttamisen aiheuttamien edunmenetyksen korvauskynnyksen nostaminen on raportissa perusteltu hyvin. Mikäli näitä koskevat säännökset pysyisivät nykyisellään, niin niistä voisi muodostua tosiasiallisia esteitä luvan muuttamiselle. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus lausuu, että esitetyt säännösvaihtoehdot myös puuttuvat varsin merkittävästi perustuslain turvaamaan omaisuudensuojaan ja on ennakoitavissa, että tästä syystä ne myös tulevat keräämään vastustusta. Valmistelun jatkuessa näiden lainkohtien muotoiluun ja vaihtoehtojen tarkasteluun onkin syytä kiinnittää erityisesti huomiota perusoikeuksien punninnan näkökulmasta ja myös mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan mitä korvauskynnyksiä koskevien joustavien normien konkretisoituminen käytännössä tarkoittaisi. Tässä yhteydessä olisi syytä tehdä jatkotyötä siitä, että tulisiko myös ympäristönsuojelulakiin lisätä saman tyyppisiä luvan muuttamista koskevia varauksia kuin vesilakiin tulisi muutettuina jäämään.

**Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry** lausuu, että perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Ympäristöperusoikeuden ydinalueeseen kuuluu vastuu luonnon monimuotoisuuden suojaamisesta. Vaelluskalojen elinolosuhteiden turvaaminen kuuluu vahvasti perusoikeuden piiriin. Lupien pysyvyys puolestaan liittyy perustuslain omaisuuden suojaan, joten kysymys on perusoikeuksien välisestä intressipunninnasta. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry painottaa, että lainsäädäntöuudistuksessa tulisi huomioida kalastusmatkailun edellytysten turvaaminen ja edistäminen, sillä kalastusmatkailu on kasvava matkailuala, jolle luonnon monimuotoisuus ja kalakantojen elinympäristön hyvinvointi ovat elinehtoja.

**MTK** pitää valitettavana, että raportissa pyritään osin aiheetta tuomaan esiin ympäristöperusoikeuden lisääntyntä asemaa omaisuuden suojan kustannuksella. Tämä ilmenee muun ohella siitä, että perustuslaillisia reunaehtoja tarkastelevassa osiossa uusin käytäntö on erotettu perusoikeusuudistuksen jälkeisestä käytännöstä. MTK ymmärtää tarpeen tarkastella erikseen perusoikeusuudistusta edeltänyttä ja sen jälkeistä aikaa, mutta ei pidä perusteltuna muutaman viimeisimmän lausunnon erottamista muusta perusoikeusuudistuksen jälkeisestä kokonaisuudesta. Yksittäisten lausuntojen merkitystä ei tule aiheetta korostaa, vaan ne on ymmärrettävä osaksi jatkumoa. MTK esittää huolensa siitä kehityskulusta, joka raporteista [LupaMuutos ja Vesipoke] ilmenee. MTK pitää yhteiskunnan vakaan kehityksen kannalta huolestuttavana, mikäli omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välinen tasapaino järkkyy. MTK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että kahden edellä mainitun oikeusnormin tasapaino säilyy ja muistuttaa, että ympäristönsuojeluun liittyvän vastuun on jakauduttava yhteiskunnassa kaikille. MTK kannattaa LupaMuutos-raportin näkemystä siitä, että mahdollisten sääntelymuutosten tarkastelussa on kiinnitettävä ympäristöperusoikeuden ohella erityistä huomiota omaisuuden suojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyteen, rajoitusten oikeasuhtaisuuteen ja vaikutuksiin luvanhaltijoiden kannalta. Tässä harkinnassa huomioon otettavia tekijöitä ovat esimerkiksi sääntelyn kohde, käyttörajoituksista suoritettavat korvaukset ja mahdolliset siirtymäajat.

**Bioenergia ry** lausuu, että omaisuudensuojaan puuttumisen kynnys tulee edelleen säilyä korkeana. Vaatimuksena on oltava selkeä muutoksesta saatava hyöty. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota luvanhaltijalle

aiheutuvien menetysten korvattavuuteen myös sellaisten omaisuuden käyttörajoitusten kohdalla, jotka eivät ylitä pakkolunastuksen kynnyksiä, mutta jotka tosiasiaa ovat luvanhaltijalle erittäin raskaita.

**Vesilaitosyhdistys** lausuu, että kappaleen 5.4 mukaan perustuslakivaliokunnan käytännöstä tehdään sellainen johtopäätös, että ympäristöhaittoja aiheuttavan toiminnan harjoittajalla ei ole perusteltua syytä luottaa siihen, että toimintaa koskevat säännökset pysyvät muuttumattomina. Katsomme, että omaisuudensuojan perusteella toiminnanharjoittajalla on edelleen oikeus luottaa saamansa luvan pysyvyyteen. Vesilaitosyhdistys lausuu, kuten raportissa todetaan, perustuslakivaliokunnan lausuntoja tulkittaessa on syytä korostaa kunkin lainsäädäntöehdotuksen tapauskohtaisuutta (kohta 5.4). Ennen kuin päätetään lain muutoksesta, sen kustannukset tulisi arvioida ja verrata niitä mahdollisiin hyötyihin, joita halutaan saavuttaa yleiselle edulle. Yhdistyksen näkemys on, että perustuslain 15 § (omaisuudensuoja) edellyttää, että olennaisia menetyksiä kompensoidaan ja/tai muutosten toteuttamiselle annetaan riittävän pitkä siirtymäaika. Perustuslain 20 § (vastuu ympäristöstä) ei kumoa omaisuudensuojasäännöstä, koska perusoikeudet eivät voi olla keskenään ristiriidassa.

**Asianajajaliitto** lausuu, että loppuraportin mukaan ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan keskeisen vertailun osalta ympäristöarvot ovat vähitellen saaneet entistä painavamman arvon. Toisaalta loppuraportissa myös käsitellään luparatkaisujen oikeusvoiman merkitystä luottamuksensuojana. Vesitalousluvuissa on usein kyse merkittävästä investoinneista, joten Asianajajaliitto pitää luottamuksensuojan merkittävyyttä tärkeänä kansallisen lupaharkinnan arvioinnissa. Asianajajaliiton näkemys on, että kiinnostavalla tavalla loppuraportissa katsotaan, että erityisesti perustuslakivaliokunnan tuoreimman käytännön perusteella ympäristöperusoikeuksille olisi kehittymässä eräänlainen ydinalue ja että EU-oikeuden mukaisten velvollisuuksien täyttämällä olisi merkitystä ympäristöperusoikeuden arvioinnissa. Liitto pitää kuitenkin loppuraportin näkemystä siitä, että vesitalousluvan jälkikäteiselle avaamiselle ja uusien lupamääräysten asettamiselle yleisten etujen turvaamiseksi ei olisi perustuslaista johtuvia esteitä, kyseenalaisena – erityisesti yleisten etujen määrittelyn epäselvyyden takia.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** lausuvat, että EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät poikkeavat toisistaan. Suomessa vesialueet ovat yksityisen omistusoikeuden kohteena. Luvan hakeminen vesitaloushankkeen toteuttamiseksi edellyttääkin, että luvanhakija on jo hakemusvaiheessa hankkinut tarvittavat alueet omistukseensa tai saanut niihin pysyvän käyttöoikeuden. Yhtiöt toteavat, mikäli luvanhakija ei ole saanut kaikkia tarvittavia alueita etukäteen hallintaansa luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hänelle lupamenettelyn yhteydessä voidaan laissa säädettyjen edellytysten täytyessä myöntää oikeus alueen käyttämiseen. Vesivoiman osalta asiasta on vielä oma erityissäännöksensä vesilain 8 luvun 2 §:n 1 momentissa. Yhtiöt lausuvat myös, että toisin kuin ehkä useimmissa EU:n jäsenvaltioissa, meillä voimalaitoslupa ei ole pelkkä hallinnollinen lupapäätös. Voimalaitoksen lupapäätöksessä on myös vahva yksityisoikeudellinen osansa. Meillä ei esim. Ranskan tapaan kyse ole vain valtion myöntämästä määräaikaista käyttöluvasta, ”vesivoimakonsessiosta”, jolla valtio antaa toiminnanharjoittajalle määräaikaista luvan käyttää mm. valtion omistamaa vesialuetta ja sen omistamia patoja voimantuotantoon. Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy katsovat, että vakiintuneen tulkinnan mukaan Suomessa vesivoima ja vesivoiman tuotannon mahdollistavat viranomaisluvut ja näihin liittyvät taloudelliset edut katsotaan kuuluvan omaisuuden suojan piiriin. Esitetyt lainsäädännön muutokset rikkoisivat perustuslailla suojattua omaisuuden suojaa. Pelkkä ajan kuluminen ei ole voinut muuttaa luvanmukaista toimintaa luvanvastaiseksi. Lailla voidaan säätää omaisuuden pakkolunastuksesta, vain mikäli yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saada toimittaa, mikäli lunastuksen tarkoitus on mahdollista saavuttaa jollain muullakin tavalla, tai jos lunastuksesta aiheutuva yksityinen haitta on suurempi kuin siitä aiheutuva yleinen etu. Lunastettavasta omaisuudesta tulee aina määrätä omaisuuden käyvän arvon mukainen täysi korvaus. Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy toteavat, että virkistyskalastuksella ja vaelluskalojen turvaamisella on merkittävä arvo, mutta nämä intressit eivät mielestämme kuitenkaan täytä yleisen tarpeen vaatimusta ainakaan silloin kun näitä arvoja verrataan sähkön merkitykseen yhteiskunnan perustoimintojen kannalta.

**Paikallisvoima ry** lausuu, että punnittaessa perustuslaillisesti omaisuuden suojaan puuttumista tulee harkinnan aina olla tapauskohtaista, kuten LupaMuutos-raportissa aivan oikein todetaan. Perustuslaillinen punninta omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välillä on hyvin erilainen vesivoiman kohdalla verrattuna esimerkiksi fossiilisen

kivihiiilen käyttökieltoon tai turpeen noston rajoituksiin, joihin raportissa viitataan. Vesivoima on täysin päästötön energiantuotantomuoto, joka edistää ilmastonmuutoksen torjuntaa. Ilmastonmuutoksen torjunta on myös käsityksemme mukaan ympäristöperusoikeuden tuoman oikeussuojan piirissä. Ylivoimaisen säätökykynsä ansiosta vesivoima edistää myös muiden ei-säädettävien päästöttömien tuotantomuotojen kasvua (tuuli- ja aurinkovoima), jolloin sen merkitys ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta on sen omaa tuotantopotentiaalia suurempi.

**Koskienergia Oy** lausuu, että raporteissa ei ole huomioitu Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan omaisuudensuojaan liittyviä oikeussäännöksiä ja niihin liittyvää oikeuskäytäntöä. Sen sijaan EU:n vesipolitiikan puitedirektiiville on annettu muistiossa huomattavaa painoarvoa. Raporttien perusoikeuksiin liittyvässä punninnassa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökselle on annettu suhteessa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen huomattavan suuri painoarvo. Raporteissa esitetyissä säännösluonnoksissa ei ole otettu riittävästi tai ollenkaan huomioon elinkeinonharjoittajan PL 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa puoltavia seikkoja. Sen sijaan ympäristöasioille ja PL 20 §:n ympäristöperusoikeudelle (pois lukien vesivoiman myönteinen vaikutus ilmastolle) on annettu taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia huomattavasti suurempi merkitys. Raporttien sisältämät säädösesitykset ovat monelta osin epätasapainossa ja säännösten keskinäinen punninta on jäänyt tekemättä. Koskienergia Oy katsoo, että vesivoiman huomattava myönteinen vaikutus ilmaston muutoksen ehkäisyssä (PL 20 ympäristöperusoikeus) on jäänyt työryhmien työssä vähäiselle huomiolle, kun taas vaelluskala- ja vesienhoitoon liittyvät asiat ovat saaneet merkittävää painoarvoa. Omaisuudensuojan ja muutospaineen alla olevan vesilainsäädännön keskinäinen oikeudellinen suhde olisi tullut selvittää perusteellisesti muistiossa; omaisuudensuojasäännöksen tulee omalta osaltaan määrittää sitä, missä laajuudessa vesivoiman tuotannolle voidaan perustellusti asettaa rajoitteita vesienhoidon turvaamiseksi ja korvataanko rajoituksesta aiheutuvat edunmenetykset ja vahingot täysimääräisesti luvan haltijalle. Lakiluonnoksissa toiminnanharjoittajalle asetettavia velvoitteita ja rajoitteita ei voi pitää laajuudeltaan oikeasuhtaisena perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon verrattuna.

**Kemijoki Oy** toteaa, että raportin luku 5 on sinänsä melko kuvaileva. Keskeinen puute luvussa on se, että siinä ei arvioida vesivoiman merkitystä ympäristöperus-oikeuden näkökulmasta keskeisenä energiamuotona ilmastonmuutoksen torjunnassa, sen lisäksi että omaisuudensuojaa koskeva tarkastelu on puutteellinen ja yksipuolinen. Yhtiön mukaan 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 säätämisyjärjestyksessä. Selvää kuitenkin on, ettei korvauksetonta puuttumista voimayhtiöiden lainvoimaisiin vesitalouslupiin voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä myöskään sellaisissa sinänsä Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa, jotka tosiasiaassa ovat erittäin lähellä Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisen pakkolunastuksen kynnystä. Kemijoki Oy lausuu, että LupaMuutos-raportissa viitataan perustuslakivaliokunnan hiilen energiakäytön kieltämisen yhteydessä antamaan lausuntoon PeVL 55/2018 vp. Kemijoki Oy 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 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. Kemijoki Oy toteaa, että LupaMuutos-raportissa todetaan, että sääntelyn muuttamisen perustuslailliset reunaehdot tulevat pohdittaviksi erityisesti vesitalouslupien pysyvyysuojan kannalta. Vesitalouslupien pysyvyysuojalle 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 kompensatiot määritetään pysyvän haitan perusteella. Mikäli vesistön tilaa muutetaan uudelleen uuden vesitaloushankkeen myötä, arvioidaan hankkeen aiheuttaman haitan kompensatiot tällöin vallitsevan vesistön tilan mukaan. Vesivoimalaitoksen omistajan velvollisuutena on ylläpitää luvan mukaista tilaa vesistössä. Kemijoki Oy:n tulkinnan mukaan myös Vesipuidedirektiivin 4(3) artiklan mukainen voimakkaasti muutetuksi nimeämisen mahdollistaminen ilmentää tietyllä tavalla vesitaloushankkeiden pysyvyyden suojaamista. Voidaan katsoa, että artiklassa tarkoitettut 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 lainsäädäntö-ehdotuksen tapauskohtaisuutta. Kemijoki Oy on samaa mieltä tapauskohtaisen arvioinnin tarpeesta ja toteaa, että hankkeen mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee huolellisesti huomioida yhtiön edellä esiintuomat seikat. LupaMuutos-raportin mukaisen selvityksen tuloksena ei voida päätyä esittämään yhtiön toimintaedellytykset vaarantavia, seuraavassa luvussa yksityiskohtaisesti käsiteltäviä lainmuutoksia.

## 5.6 Raportin jakso Lainsäädäntövaihtoehdot

### 5.6.1 Lähtökohdat

#### 5.6.1.1 Yleistä

**Oikeusministeriö** lausuu, että [raportin] luvussa 6 on esitetty hahmotelmia säännösmuutoksiksi (raportin sivut 36-43). Näiden tarkoituksena on laventaa ympäristölupien ja vesitalouslupien jälkikäteisen tarkistamisen edellytyksiä tilanteessa, jossa ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaarantuu. Tämä tapahtuisi lisäämällä lakiin luvan muuttamista koskeva peruste (ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momenttiin uusi 6 kohta ja vesilain 3 luvun 21 §:n 1 momentin uusi 5 kohta) sekä tarkistamalla hankkeesta vastaavaa suojaavia vesilain säännöksiä (3 luvun 21 §:n 3 momentti). Ehdotettua ympäristönsuojelulain 89 §:n muutosta ei ennalta arvioiden ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Raportissa esitetyn arvion mukaan myös esitetyt vesilain muutokset olisivat lähtökohtaisesti katsottavissa perustuslain omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n 1 momentin mukaiseksi omaisuuden käytönrajoitukseksi. Epäselväksi jää kuitenkin, voisiko vesitalousluvan jälkikäteisestä muuttamisesta jossain tapauksessa seurata hankkeesta vastaavalle valtiosääntöoikeudelliseksi pakkolunastukseksi katsottavia vaikutuksia (raportin s. 42).

**Maa- ja metsätalousministeriö** käsittelee lausunnossaan Lupamuutos-hankkeen loppuraportin luvussa 6 esitettyjä vesilain tarkistamisvaihtoehtoja, joiden tarkoituksena on edistää vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteutumista nykyistä paremmin. Lausunnossa vesilain muutosehdotuksista esitetyt kannanotot koskevat kuitenkin myös ehdotuksia ympäristönsuojelulain vastaavien säännösten muuttamiseksi.

**Kalatalousviranomainen** lausuu, että raportissa tuodaan hyvin perusteluin esiin se, että VL:n ja YSL:n säätämässä ei olla onnistuttu vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioimisen näkökulmasta, koska ympäristötavoitteita ei ole asetettu kummassakaan laissa luvan muuttamisen perusteeksi. Vaikka ELY-keskus on nykyisessä vesienhoitoasetuksessa velvoitettu tarkastelemaan VL:n ja YSL:n mukaisia lupia toimenpideohjelmiä laatiessa ja tarvittaessa esittämään toimia lupien saattamiseksi ajan tasalle, jää tämä edellä mainitusta nykylainsäädännön puutteista johtuen todellisuudessa voimattomaksi menettelytavaksi. Kalatalousviranomainen lausuu, että vesipuidedirektiivin mukaisesti toimenpideohjelman tarkoituksena on saavuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteet, ja VPD lähtee siitä olettamuksesta, että kansallisen lainsäädännön on mahdollistettava luvan muuttaminen myös jälkikäteen, jos toiminta estää tilatavoitteiden saavuttamisen. Kalatalousviranomaisen mielestä yhtenä keskeisenä lainsäädännön muokkaamisen lähtökohtana tulee olla se, että muutokset edesauttavat vesienhoitoviranomaisen

kykyä vaikuttaa luvanvaraiseen toimintaan ympäristötilatavoitteen saavuttamiseksi. Tämä mahdollistaa konkreettisempien toimenpiteiden kirjaamisen vesienhoidon toimenpideohjelmiin mm. vesivoimaloiden osalta.

**Vesilaitosyhdistys** toteaa, jos päädytään muuttamaan vesilakia ja ympäristönsuojelulakia, niin lupien muutosedellytykset tulee rajata laissa tarkasti. Sääntelyä ei tule yleisesti väljentää, vaan sääntelyn muutos tulee rajata niin, että se mahdollistaa lupien muuttamisen vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, jos siihen on yleinen tarve. Vesilain ja ympäristönsuojelulain säännöksiä ei tule avata kaikille muutoksille. Lisäksi Vesilaitosyhdistys toteaa, että luvan muuttamisesta johtuvia menetyksiä tulee kompensoida ja/tai antaa riittävä siirtymäaika. Yhdistys lausuu, että loppuraportissa vesivoimaluvat ovat erityisesti tarkastelun kohteena. On kuitenkin odotettavissa, että niitä koskevat ratkaisut vaikuttavat jossain määrin myös muihin vesitalouslupiin. Erityisesti vesilain mukaisilla vesiluvilla on vahva pysyvyysuoja. Vesilain 3:21:ssä suojataan luvan haltijan luottamusta luvan pysyvyyteen, ellei kyse ole kymmenen vuoden kuluessa ilmenevistä haitallisista vaikutuksista. Ympäristölupien pysyvyys on vesitalouslupien pysyvyyttä jonkin verran heikompi. Vesihuoltolaitosten toiminta edellyttää yleensä sekä vesilain (vedenotto) että ympäristönsuojelulain mukaista lupaa (jätevedet). Vesilaitosyhdistys katsoo, että joissain tapauksissa pitkäaikaisten lupien tarkistaminen voi olla perusteltua. Katsomme kuitenkin, että lupien tarkistaminen kesken kaiken niiden voimassaoloaikana on perustuslain omaisuudensuojan kannalta ongelmallista, eikä ainoastaan sen takia. Luvanvaraiseen toimintaan liittyy monia taloudellista ja yhteiskunnallisia intressejä. Vesitalouslupien ja ympäristölupien saaminen on usein pitkän prosessin takana. Luvan pysyvyys ei ole pelkästään perustuslaillinen kysymys, vaan se liittyy myös toimintavarmuuteen. Luvan jälkikäteiset muutokset ovat omiaan heikentämään toimintaa ja vaikuttavat niiden asemaan, jotka käyttävät luvanvaraisen toiminnan palveluita. Vesilaitosyhdistys lausuu, että esimerkiksi yhdyskunnan vedenhankintaa varten tarvitaan kalliita investointeja vedenottorakenteisiin ja veden siirtämiseen. Näiden investointien käyttöäkin suunnitellaan kymmeniä vuosia ja niille on vedenhankinnan kannalta perusteet. Jos vedenottolupaun tehtävä muutos aiheuttaa tarpeen etsiä vedenhankintaan uusi ratkaisu, tarvitaan yleensä vuosien valmistelu. Muutokset saattavat heikentää vedentoimituksen varmuutta. Lisäksi vedenkäyttäjien maksettaviksi saattaa tulla kohtuuttomia kustannuksia sekä uudesta että käyttämättä jäävästä infrastruktuurista.

**Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry** lausuu, kaikki ympäristöluvitetut toiminnotkaan ole vesienhoitolain tavoitteiden mukaisia. Monien pienten toimien ja hankkeiden yhteisvaikutusten huomioon ottaminen luvituksessa on tärkeää. Maatalouden ollessa monin paikoin merkittävin kuormitustekijä, tulisi lupaharkinnassa vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi lisätä keinovalikoimaa huomattavasti nykyisin käytettyyn nähden. Sama koskee esim. turkistuotannon vaikutusten vähentämistä lupaharkinnassa. Hajakuormitus on toisaalta edelleen merkittävimpiä vesien tilaan vaikuttavia tekijöitä, joten haasteita vesien hyvän tilan saavuttamisessa riittää. Yhdistyksen mukaan ensinnäkin vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa tulisi säätää lupien muuttamisen yhteydestä vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Toiseksi vesilaissa voitaisiin väljentää luvan muuttamisen rajoitteita siten, että vesitalouslupien muuttaminen olisi tosiasiallisesti mahdollista. Kolmanneksi molempiin lakeihin on tarve kirjata tiivis yhteys vesienhoidon suunnitteluun. Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry:n näkemys on, että Vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen tulisi säätää luvan muuttamisen perusteeksi vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Lupien muuttamisen väljentäminen vesilaissa voi tarkoittaa sitä, että muutetaan VL 3:21:n säännöksiä, joiden mukaan luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset on korvattava luvan haltijalle. Lisäksi VL 3:22:n mukainen sääntely kalatalousmääräysten muuttamisesta voidaan laajentaa uusien kalatalousmääräysten antamiseen. VL 3:21 liittyvässä erillisessä pykälässä säädettäisiin lupien muuttamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteiden tai muun yleisen etuun liittyvän seikan perusteella. Tämä voi tarkoittaa lupien muuttamista tai äärimmillään niiden peruuttamista, mutta parhaimmillaan muulla ohjauksella voidaan tehostaa lupaprosessia tai jopa välttää luvan muuttaminen. Ehdotettujen suuntaviivojen mukaisesti viranomaisen voisi jatkossa käynnistää ympäristöllisten lupien muuttamisprosessin niiden myöntämishetkestä tai alkuperäisestä sisällöstä riippumatta, jos vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttaminen sitä edellyttää. Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry:n katsoo, että luokittelutieto, luokittelujärjestelmän edelleen kehittäminen ja tiedon tuottaminen vesistämme on erittäin tärkeää ja on olennaista, ja siihen tulee jatkossa panostaa nykyistä enemmän laatien tarvittavia pohjaselvityksiä.



**Suomen Kalankasvattajaliitto ry** katsoo, ettei lupaehtoja missään tapauksessa tulisi avata kesken lupakauden. Mikäli vesienhoidon ympäristötavoitteiden katsottaisiin edellyttävän mahdollisuutta muuttaa olemassa olevia lupia tai kiristää niitä, on luvanhaltijalla kuitenkin oltava oikeus korvaukseen. Lupatarkastelussa tulee huomioida myös myönteiset vaikutukset, joilla kalankasvatus edistää muissa ohjelmissa asetettuja ympäristötavoitteita (ilmastotavoitteet). Suomen Kalankasvattajaliitto katsoo, mikäli vesilupien muuttamista koskevaa lainsäädäntöä tarkistetaan voimassa olevien lupien osalta, tulee muutoksiin sovellettavan menettelyn perustua perusteelliseen vesistö- ja laitoskohtaiseen selvitykseen ja kokonaisarvioon. Menettelyn soveltaminen tulee rajata vain tapauksiin, joissa toimijoille asetetuilla uusilla vaatimuksilla voidaan tosiasiallisesti saavuttaa merkittäviä ympäristöhyötyjä suhteessa niistä koituviin kustannuksiin, ja joissa kaikki muut kustannus-tehokkaat toimet tilan parantamiseksi kyseisessä vesimuodostumassa on tutkittu ja hyödynnetty. Luvan muuttamisen edellytykset tulee kirjata lakiin, sen suorittamista ei voi jättää vain lupaviranomaisen harkintaan. Suomen Kalankasvattajaliitto toteaa, että elinkeinotoiminnan hankkeet ovat pitkäkestoiseksi tarkoitettuja, samoin niiden vesitalousluvut. Vesitalousluvulla on Suomessa ollut perustellusti vahva luottamuksen ja pysyvyyden suoja. Mikäli näihin lupiin tehtäisiin muutoksia, tulisi muutosten olla tarkkaan rajattuja ja muutosten toteuttamisen aikataulun tulisi mahdollistaa toiminnanharjoittajien taloudellinen sopeutuminen tilanteeseen.

**Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry** lausuu, että vesilain 3:21:n mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä muun muassa, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää tai jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry katsoo, että lupien pysyvyyssuoja on ennakoimattomia haitallisia vaikutuksia korkeampi tilanteissa, joissa luvan mukaisesti muutetut olosuhteet aiheuttavat haitallisia vaikutuksia vesistön tilalle muuttuneiden olosuhteiden takia. Tämä johtuu siitä, että lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset korvataan hakijalle. Arvioinnissa tulisi pystyä huomioimaan nykyistä paremmin kalakantojen tuottoa, hoitoa ja luonnonmonimuotoisuutta koskevan tiedon lisääntyminen. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry pitää tilannetta vesistöjen tilan ja kalastusmatkailun kannalta ongelmallisena.

**Koskienergia Oy** lausuu, että joka tapauksessa vesivoimatoiminnalle esitettyjen lainmuutosten tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset (mm. suhteellisuus-, hyväksyttävyy- ja oikeusturvavaatimukset sekä omaisuudensuojan ydinalueen koskemattomuusvaatimus). Koskienergia Oy katsoo, että Lupamuutos-hankkeessa esitetyt muutokset aiheuttaisivat Suomen perustuslain näkökulmasta ongelman sekä niissä tilanteissa, jossa jälkikäteinen puuttuminen lupaan saattaa käytännössä rinnastua vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen kuin myös niissä tapauksissa, joissa luvan haltijalle aiheutuvat vahingot, haitat ja edunmenetykset ovat pakkolunastustilannetta vähäisempiä mutta voimantuotannon kannalta merkittäviä. Puuttumalla takautuvasti lainsäädännöllisen toimenpitein lainvoimaisiin lupiin annetaan samalla vahva viesti siitä, että toiminnanharjoittajille luotuun vakaaseen ja ennustettavissa olevaan toimintaympäristöön voidaan puuttua suhteellisen kiistanalaisen tavoitteen varmistamiseksi. Luvan saajan täytyy voida luottaa siihen, että oikeusjärjestys ja viranomaisten päätökset turvaavat lainmukaisesti saavutettujen oikeuksien hyväksikäyttöön uhratut varat ja työsuoritukset. Koskienergia Oy lausuu myös, jos luvan haltijan toimintaan puuttuminen mahdollistetaan takautuvasti Lupamuutos -hankeraportissa mainituilla tavoilla, on aiheutuneesta vahingosta, haitasta ja edunmenetyksestä suoritettava luvan haltijalle vähintään käyvän arvon mukainen korvaus. Pilaantumisen ehkäisyyn tarkoitettu ympäristönsuojelulaki ei voi toimia viitekehyksenä vesilain ja vesienhoitolain muuttamiselle eikä kivihiilen energiakäytön kieltävä laki (ns. hiililaki) sille, että luvan haltijan vesiluvan nojalla harjoitettavaa toimintaa rajoitetaan tai estetään korvauksetta. Vesilain ja vesienhoitolain ratio ja vesiensuojeluun liittyvät tavoitteet ovat täysin erilaiset ympäristönsuojelulakiin ja ns. hiililakiin verrattuna.

**Pohjois-Pohjanmaa ELY-keskus** toteaa, että luvussa 6 esitetyt lainsäädäntöä koskevat muutosehdotukset ovat kannatettavia ja tarpeellisia. On selkeä tarve saada lainsäädäntöön muutos, joka mahdollistaa nykyisten ympäristö- ja vesilupien muuttamisen siinä tilanteessa, jos luvan mukainen toiminta estää vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen. Tältä osin Pohjois-Pohjanmaa ELY-keskus yhtyy Pohjois-Savon ELY-keskuksen lausuntoon.

**Korkein hallinto-oikeus** katsoo, että ympäristötavoitteiden oikeudellisen merkityksen sääntelyn vaihtoehtoja arvioitaessa tulee lainsäädännön selkeyden ja ennakoitavuuden ohella ottaa huomioon vesien tilaa ja ympäristötavoitteita koskevan tiedon tosiasiallinen laatu ja luotettavuus. Kuten loppuraportin nykytilan kuvauksesta ja kansainvälisestä vertailusta käy ilmi, perustuu vesimuodostumien luokittelu osin varsin puutteellisiin tietoihin, minkä lisäksi jo vesimuodostumien jaottelussa ja tyypittelyssä on saatettu tehdä ratkaisuja, joilla voi yksittäisen hankkeen lupaharkinnassa olla vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia. Tämä tulee säännöksiä muotoillessa ottaa huomioon, jos ympäristötavoitteiden sitovuudesta säädetään laissa. Lainsäädännöstä ei myöskään missään tilanteessa saisi muodostua estettä sille, että lupaharkinnassa voidaan hyödyntää vesienhoitosuunnitelman hyväksymisen jälkeen saatua tarkempaa tietoa vesimuodostumien tilasta ja toiminnan vaikutuksista.

**Bioenergia ry** lausuu, että ympäristönsuojelulakia (YSL) ei ole tarpeen muuttaa vesienhoitolainsäädännön huomioon ottamiseksi, koska nykyinen YSL mahdollistaa vesistö päästöjen sääntelyn monella eri perusteella. Ympäristölupa voidaan avata uudelleen mm. 89:n perusteella ja vaatia luvan haltijalta mittaviakin selvityksiä.

#### 5.6.1.2 0-vaihtoehto

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen** mielestä 0-vaihtoehto olisi sekä ympäristövaikutusten että sääntelyn selvyiden ja ennakoitavuuden näkökulmasta kestävä ratkaisu. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on myös VesiPOKE-hankkeen raportista antamassaan lausunnossa pitänyt kansallisen lainsäädännön muutoksia

tarpeellisina vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Mielestämme uusia hankkeita koskevan lainsäädännön muutoksen lisäksi olisi samalla syytä vastaavasti tarkistaa lainsäädäntö myös vanhojen lupien saamiseksi ympäristötavoitteiden mukaisiksi. Kuitenkin, jotta VPD:n 11 artiklan tarkoittamat lupien tarkastukset pystytään käytettävissä olevan resurssin puitteissa tehokkaasti ja oikea-aikaisesti toteuttamaan, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus pitää tärkeänä, että kansallinen täytäntöönpano pystyttäisiin toteuttamaan mahdollisimman vähäisin muutoksin nykyisen lainsäädäntöön ja niin, että mahdolliset lupien tarkastuskierrokset perustuisivat todettuun tarpeeseen.

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

**Kemijoki Oy** toteaa, että Vesipuidedirektiivi on minimidirektiivi, joka ei estä jäsenvaltiota määräämästä korvauksia luvan haltijoille 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. Kemijoki Oy huomauttaa, että myös Vesipuidedirektiivi 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. Kemijoki Oy toteaa vielä, että Vesilain mukaiset korvauskynnykset eivät sen käsityksen mukaan ole ristiriidassa Vesipuidedirektiivin kanssa. Kemijoki Oy 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. Kemijoki Oy toteaa kuitenkin edelleen, että sen näkemyksen mukaan LupaMuutos-raportissa esitetyt

säännöksen termi ”vaarantumista” tulisi korvata vähemmän tulkinnanvaraisella vastineella ”vaarantumisen” siinä tapauksessa, että lakia katsottaisiin tältä osin tarpeelliseksi muuttaa.

#### *5.6.1.3 Vesienhoitosuunnitelmassa oleva ympäristötavoite*

**SYS** lausuu, ettei vesienhoitosuunnitelmassa oleva ympäristötavoite yksin voi olla sellainen olosuhteissa tapahtunut muutos, joka ympäristöoikeudellisten periaatteiden johdosta antaisi oikeuden lupapäätöksen muuttamiseen. Kun edellä mainitussa direktiivin säännöksessä jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eräissä tilanteissa parantamaan vesien tilaa vesienhoitosuunnitelman mukaan ja jos vesien tilan parantaminen tällöin edellyttää olemassa olevan lupapäätöksen muuttamista, muutoksen perusteista on riittäväällä täsmällisyydellä säädettävä lailla. Vesien tilan parantamisen peruste lienee tällaisessa tilanteessa yleinen tarve eli sama peruste, joka laissa säädetyin edellytyksin antaa oikeuden pakkolunastuksen toimeenpanoon.

#### *5.6.1.4 Vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat*

**Bioenergia ry** lausuu, että vesienhoidon suunnitelmien ja toimenpideohjelmien rooli ja merkitys kasvavat jatkossa. Näin on myös siinä mahdollisessa sääntelytilanteessa, jossa hankekohtaisista luvanmyöntämisedellytyksistä ja poikkeuksista säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Suunnitelmakausittain tarkasteltaisiin kuitenkin edelleen tilatavoitteita, toimenpiteitä ja poikkeamisperusteita (määräaikaisten pidentäminen ja tavoitteen lieventäminen). Suunnitelmien ja toimenpideohjelmien rooli kasvaa myös jälkivalvontaa ja erityisesti LupaMuutos -selvityksen tarkastelemia luvanmuutoksia ajatellen. Bioenergia ry lausuu, kun suunnitelmien ja toimenpideohjelmien merkitys jatkossa kasvaa, niin pelkästään alueellisissa yhteistyöryhmissä toimiminen ei enää riitä eri toimialojen tai yksittäisten hankkeiden kannalta. Bioenergia ry:n mukaan vesienhoitosuunnitelmien jaksottaisuus aiheuttaa haasteita yksittäisen hankkeen kannalta, koska hankesuunnittelun etenemistä voi olla mahdoton koordinoita suunnitelmakausien kanssa. Toiminnanharjoittajille voi myös olla vaikea hahmottaa vuosikautia kestävässä prosessissa ja osallistumisen tärkeyttä yksittäisten hankkeiden näkökulmasta. Bioenergia ry lausuu, että toimenpideohjelmissa voidaan esittää toimia lupien muuttamiseksi. Yksittäisten hankkeiden nimeäminen ohjelmissa on ongelmallista erityisesti silloin, kun kyseessä on vesimuodostuma, jonka tilaan vaikuttavat useat hankkeet ja muut tekijät. Lähtökohtana tulee olla tarvittavat muutokset kokonaisuutena, eikä niinkään puuttuminen yksittäiseen lupaan. Tämä on perusteltua myös siksi, että toiminnanharjoittajien osallistuminen toimenpideohjelmien laadintaan on vähintäänkin haasteellista.

**Pirkanmaan ELY-keskus** toteaa, että lupien muuttamisen sääntelyvaihtoehtoja arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että vesienhoitosuunnitelmien laadinta ja vesimuodostuminen tilojen arviointi perustuu vesimuodostumasta riippuen määrällisesti ja laadullisesti hyvin eritasoiseen aineistoon ja työhön on käytettävissä rajalliset resurssit. Luokittelu sekä vesienhoidon suunnittelu ja toteutus kehittyvät ja päivittyvät jatkuvasti ja tarvittaessa tehtyjä luokituksia olisi niihin edelleen sisältyvistä epävarmuustekijöistä johtuen voitava tarkistaa myös kesken vesienhoitokauden. Tämä on tärkeää paitsi eri toimijoiden oikeusturvan varmistamiseksi, niin myös vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi. Mikäli esimerkiksi vesienhoidon ympäristötavoitteita tai luokittelua joudutaan muuttamaan vesienhoitokauden aikana jonkin vesimuodostuman osalta, voi tämä muutos laukaista myös tarpeen muuttaa kaikkia alueen ympäristö- ja vesitalouslupia. Tämä seikka tulee ottaa huomioon sääntelyn joustavuudessa; esimerkiksi määriteltäessä edellä mainittua vaarantumisen - käsitettä. Saattaisi olla luvanhaltijan näkökulmasta kohtuutonta, mikäli vähäinen muutos esimerkiksi ympäristötavoitteissa, aiheuttaisi luvan muuttamisen.

#### *5.6.1.5 Vesienhoitoviranomaisten päätösten ja muiden toimien ja vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen suhde lupaharkintaan*

**Aluehallintovirastot** lausuvat, että loppuraportissa on käsitelty vesimuodostumien luokittelun muuttumisen ja vesipuidedirektiivin poikkeusten käytön yhteensovittamista vesitalouslupien ja ympäristölupien muuttamiseen. Tältä osin aluehallintovirastot viittaavat edellä Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamista koskevasta loppuraportista lausuttuun. Aluehallintovirastojen mielestä on tärkeää määritellä tarkemmin

vesienhoitoviranomaisen päätösten ja muiden toimien ja vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen suhdetta lupaharkintaan.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että toimenpideohjelman ja lupaharkinnan välisen kytkennän tiivistäminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Kuten raportissa on todettu, tällä tavalla luvanvaraisen toiminnan suhteellinen merkitys vesimuodostuman tilatavoitteen savuttamisen kannalta voisi näyttäytyä entistä vähäisempänä. Tiivistämisen kautta voitaisiin toisin sanoen välttää turhia luvan muutoksia. Metsäteollisuus yhtyy kuitenkin raportin näkemykseen, ettei lupien muutostarpeita ole tarkoituksenmukaista yksilöidä liian tarkasti.

#### *5.6.1.6 Osallistuminen ja vaikuttaminen vesienhoidossa*

**Bioenergia ry** katsoo, että selvityksissä ei tuotu esiin, miten asiakirjojen laadintaan osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet voitaisiin paremmin turvata. Nykyisin vh-suunnitelmista päättää valtioneuvosto, ja tämä on paitsi raskas myös ongelmallinen menettely osallistumisen ja toimivan valitusoikeuden järjestämisen kannalta.

#### *5.6.1.7 Luokituksen oikeellisuus ja läpinäkyvyys*

**Bioenergia ry** lausuu, että yleisesti tunnustetaan, että vesimuodostumien tai yksittäisten laadullisten tekijöiden luokitus ei aina pohjautu kattavaan tutkimustietoon. VesiPOKE -selvityksen mukaan Suomessa ei myöskään ole järjestelmällisesti käytetty one out-all out -periaatteen mukaan määräytyvää laskennallista tilaluokkaa, vaan kokonaisluokan määrittämisessä on voitu käyttää asiantuntija-arviota. Sitovien tavoitteiden ja poikkeusmenettelyn tulisi ehdottomasti pohjautua siihen, että luokitus on oikein. Bioenergia ry toteaa, että käytännössä lupaviranomainen nojaa lupakäsittelyn aikana olemassa olevaan tietoon, jos lupakäsittelyn aikana saatavilla ei ole uutta tietoa. Molemmista nyt lausuttavissa selvityksissä on todettu, että viranomainen ei ole sidottu nykyiseen luokitukseen, vaan harkinnan pohjaksi voidaan ottaa uuteen tietoon pohjautuva luokitus. Tämä onkin kannatettavaa. Lähtökohdaksi on otettava, että luokitus voitaisiin avata laajasti kattaen vesimuodostuman rajausta, tyypittelyä, vertailuolot ja luokkarajojen määräytyminen sekä laadullisten tekijöiden että kokonaisluokan osalta. Luvanhakijan oikeutena tulee siis olla se, että viranomainen ottaa arvioitavaksi luokituksen ajantasaisuuden ja oikeellisuuden. Yhdistys lausuu myös, että vesistön tilaa koskevan riittävän ja luotettavan perustiedon tuottaminen ei kuitenkaan voi olla yksittäisen toiminnanharjoittajan tehtävä etenkin laajoissa vesimuodostumissa, joissa vesistön tilaan vaikuttavat useat tekijät. Tämän vuoksi perustiedon puutteellisuus on kohtuullinen varovaisuusperiaate huomioiden katsottava toiminnanharjoittajan eduksi. Toiminnanharjoittajan on useimmiten mahdotonta ja kohtuutonta tuottaa uutta, ajallisesti ja alueellisesti kattavaa tietoa hankekehityksen ja lupaprosessin edellyttämässä ajassa.

#### *5.6.1.8 Ympäristötavoitteiden lieventäminen*

**Metsäteollisuus ry** katsoo, että suuri puute tässä selvityksessä ja VesiPOKE-selvityksessä on, ettei hankkeissa oteta tarkemmin kantaa menettelyyn ja kriteereihin yksittäisten vesimuodostumien tilatavoitteiden lieventämiseksi. Tämä on keskeinen asia selvittää samalla tavalla kuin lupien muuttamisenkin. Ymmärtääksemme tutkimussuunnitelman perusteella vesipuidedirektiivin sääntelyä ympäristötavoitteiden lieventämisestä piti olla osa hanketta. Jos lainsäädäntöä tiukennetaan, niin ympäristötavoitteiden lieventäminen tulee merkittävään asemaan. Sinänsä tavoitteen lieventäminen ei ole koskaan myönteinen asia, mutta tähän keskusteluun on pakko mennä, jos tulkintoja tiukennetaan. Mikäli vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin tuotaisiin vesipuidedirektiivin tavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi Suomessa, olisi poikkeusten käytön sanamuotoja muutettava velvoittavaan suuntaan, niin kuin Ruotsissa on tehty. Metsäteollisuus ry lausuu, että useat huonommassa kuin hyvässä tilassa olevan vesimuodostuvat eivät tule saavuttamaan hyvää tilaa vuoteen 2027 mennessä millään järkevillä toimilla. Teollisuuden lupien kiristäminen ei monessa tapauksessa toisi olennaista parannusta veden laatuun ja olisi tietyissä tapauksissa kohtuullista määrittää jokin lievempi tilatavoite. Esim. metsäteollisuuden tehtaiden päästöjen osuus kokonaiskuormituksesta on tavallisesti vain joitakin prosentteja. Miten ympäristötavoitteen lieventäminen sopii yhteen mahdollisten lainsäädäntömuutosten kanssa? Missä vaiheessa ja miten voidaan tätä poikkeusta käyttää? Pitääkö toiminnanharjoittajien ajaa lievennyksiä suunnitelmiin varmuuden vuoksi? Tämän roolia ja merkitystä pitää pohtia mahdollisessa uudessa tilanteessa.

### 5.6.1.9 Lupien pysyvyysuoja

**Kalatalousviranomaisen** lausuu raporttiin nojautuen, että vesitalouslupien pysyvyysuoja huomattavasti vahvempi kuin ympäristölupien, minkä takia käytännössä lupien tarkistamismahdollisuuden muutostarve kohdistuu nimenomaan vesilain alaisiin lupiin (vesivoima-, säännöstely- ja vedenottoluvat). Vaikka esim. kalojen vaellusesteitä on Suomen vesistöissä paljon muistakin toiminnoista kuin vesivoimaloista johtuen, liittyy vesivoiman osalta aiheeseen se erikoispiirre, että esim. kalatien rakentaminen ja vesitys aiheuttavat toiminnanharjoittajalle kustannuksia menetetyn energiapotentiaalin takia. Nykyisen vesilain pysyvyysuojan kautta tilanne johtaa useimmiten siihen, että muutoksen hakijalle muodostuva korvausvelvollisuus hankaloittaa toimenpiteiden eteenpäin viemistä, eikä aiheuttaja maksaa -periaatteen voida katsoa toteutuvan. Kalatalousviranomaisen lausuu, että oman erikoisen lisävärinsä lupien pysyvyysuojan tuovat lukuisat säännöstelyhankkeet ja niihin liittyvät luvat. Luvissa ei ilmeisesti läheskään aina ole käsitelty esimerkiksi lyhytaikaisäännöstelyn haitallisia vaikutuksia tai ei ollenkaan tätä vesiympäristölle haitallista säännöstelymenettelyä. Silti sitä, sekä vastaavaa pienten jokivoimaloiden katkokäyttöä, harjoitetaan ympäri Suomea erilaisten tulkinnanvaraisten vanhojen lupien nojalla. KHO linjasi vuosikirjapäätöksessään Siikajoen vesistöissä (1.2.2005/191 KHO:2005:7), että lupapäätöksen katsottiin oikeuttaneen vain vuosisäännöstelyyn, minkä jälkeen lyhytaikaisäännöstely oli lopetettava ao. laitoksella. Tässä yhteydessä toteutettiin valtakunnan kattava kysely vesilain valvojille kaikkien voimalaitosten luvista ja niiden mahdollisesti harjoittamasta lyhytaikaisäännöstä. Kalatalousviranomaisen tiedossa ei ole, että asia olisi johtanut laajempaan lupien tarkistamiseen, mutta ilmeinen johtopäätös oli kuitenkin se, että lupatilanne oli vähintäänkin epäselvä tämän asian suhteen. Kalatalousviranomaisen katsoo, että keskeinen syy tilanteeseen on luonnollisesti se, että luvat ovat pysyviä samalla kun maailma on muuttunut. Vesivoiman rooli on muuttunut perusvoiman tuotannosta säätövoiman tuotantoon ja samalla vesilainsäädännön ja sen nojalla annettujen vanhojen lupien tulkintaa on venytetty. Nykymaailman ajattelua kuvastaa se, että tuoreessa vuosikirjapäätöksessään KHO linjasi, että lyhytaikaisäännöstely on luvittava asia ja sen vaikutukset on lupaharkinnassa arvioitava (8.2.2018/518 KHO:2018:23 Oy Woikoski Ab).

**SYS** toteaa, että raportissa on havaittu, että vesiä koskevat lupien pysyvyydet ovat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa järjestelmissä erilaiset. Raportissa ei kuitenkaan ole paneuduttu siihen, mitkä periaatteelliset syyt ovat johtaneet lupien pysyvyyden erilaisuuteen. Koska eroavuus on selvä, lupien muuttamista vesienhoitosuunnitelmien ympäristötavoitteiden perusteella on aiheellista tarkastella erikseen ympäristönsuojelulain ja vesilain osalta.

### 5.6.1.10 Ympäristönsuojelulain muuttaminen

**SYS** lausuu ympäristönsuojelulaista, että vesipuidedirektiivi edellyttää, että asianomaisiin lupiin on tarvittaessa voitava tehdä muutoksia, jotta voidaan toteuttaa vesienhoitosuunnitelman ympäristötavoitteet. Direktiivin 11 artiklan 5 kohdassa säädetään, että jos seurantatiedoista tai muista tiedoista käy ilmi, että 4 artiklan mukaisesti asetettuja tavoitteita ei todennäköisesti saavuteta, jäsenvaltioiden on huolehdittava, että asianomaisia lupia tarkastellaan ja niihin tehdään tarvittaessa tarkistuksia. Koska nykyinen ympäristönsuojelulaki ei anna mahdollisuutta muuttaa ympäristölupaa vesipuidedirektiivin tarkoittamalla tavalla, lienee selvää, että nykyistä lakia on täydennettävä.

### 5.6.1.11 Ympäristönsuojelulakiin liittyvät vesiä koskevat asiat

**SYS:n** mukaan ympäristönsuojelulakiin liittyvät vesiä koskevat asiat ovat suurimmalta osaltaan jäteveden johtamista koskevia asioita. Jäteveden johtamista koskevien lupien historia on sellainen, että ensin annettiin toiminnanharjoittajille yksinomaan määräaikaaisia lupia. Sen jälkeen annettiin toistaiseksi voimassa olevia lupia, mutta luvan määräyksiä eli käytännössä jäteveden puhdistusvaatimuksia oli määräajoin tarkistettava eli käytännössä kiristettävä. Perusteena jatkuvalla jäteveden johtamisluvan uudelleentarkastelulle on ollut yhtäältä se, että tekninen kehitys johtaa yhä parempaan jäteveden puhdistustulokseen, ja toisaalta se, ettei kenellekään tulisi antaa lupaa jatkuvasti, ilman uudelleentarkastelua, pilata toisen omistaman vesialueen vettä. Jätevedet käytännössä aina pilaavat paitsi toiminnanharjoittajan myös toisen omistaman vesialueen vettä. **SYS** lausuu ympäristönsuojelulain uudelleentarkastelujärjestelmästä seuraavaa: jos se olisi edelleen voimassa, vesienhoitosuunnitelmien ympäristötavoitteet tulisivat automaattisesti tarkasteltavaksi määräajoin luvan haltijan pannessa vireille

kustannuksellaan luvan määräysten tarkastuksen. Viimeisimmässä ympäristönsuojelulain muutoksessa kuitenkin luovuttiin määräajoin tapahtuvasta luvan määräysten tarkistamisesta. Vain direktiivilaitosten osalta luvan määräysten tarkistaminen on mahdollista nykyisen ympäristönsuojelulain 80 §:n mukaan, kun EU:n komissio on julkaissut päätöksen direktiivilaitoksen pääasiallista toimintaa koskevasta päätelmästä eli käytännössä uusista BAT vaatimuksista. Nykyisin voimassa olevassa ympäristönsuojelulain 87 §:ssä säädetään, että ympäristöluvan myöntämistä koskeva päätös määrätään olemaan voimassa toistaiseksi. Se voidaan kuitenkin määrätä olemaan voimassa määräajan toiminnanharjoittajan hakemuksesta tai jos siihen on toiminnan erityisiin ominaisuuksiin, siinä käytetyn tekniikan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen tai toiminnan haitallisten vaikutusten arvioinnin vaikeuteen liittyvä painava syy. SYS lausuu myös, että ympäristöluvan peruuttaminen on mahdollista vain toiminnanharjoittajan laiminlyöntien perusteella. Ympäristönsuojelulain 93 §:ssä säädetään, että lupaviranomainen voi valvontaviranomaisen aloitteesta peruuttaa luvan, jos: 1) hakija on antanut virheellisiä tietoja, jotka ovat olennaisesti vaikuttaneet luvan myöntämisen edellytyksiin; 2) lupamääräyksiä on valvontaviranomaisen kirjallisesta huomautuksesta huolimatta toistuvasti rikottu siten, että toiminnasta voi aiheutua luvan myöntämisen edellytysten vastainen seuraus; 3) toiminnan jatkamisen edellytyksiä ei saada täytetyksi lupaa muuttamalla. Kohdan 3 kryptinen ilmaus tarkoittaa lain esitöiden (HE 84/1999 vp s. 77) mukaan sitä, että toiminnanharjoittaja rikkoo luvan määräyksiä ilman, että siitä aiheutuu suoranaista pilaantumisen vaaraa. Esimerkiksi toiminnanharjoittaja jättää asettamatta lupamääräyksessä tarkoitetun riittävän vakuuden ja aloittaa silti toiminnan. Ympäristönsuojelulain 89 §:ssä säädetään perusteista, joilla ympäristölupaa on muun kuin toiminnanharjoittajan itsensä hakemuksesta muutettava. Perusteet on lueteltu raportin sivulla 11.

#### *5.6.1.12 Lupien määräaikainen päivittäminen*

**Bioenergia ry** lausuu, että LupaMuutos -hankkeessa esitettiin malli lupien jatkuvaksi ja määräaikaiseksi tarkistamiseksi. Tällaisesta määräaikaistarkistuksesta kuitenkin YSL:n muutoksen myötä vasta luovuttiin 1.5.2015 vahvoin perustein hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja luvituksen resurssoinnin ja sujuvuuden turvaamiseksi. Paluu menneisyyteen ja lupien määräaikaistarkistuksiin ei ole perusteltua pelkästään selvityshankkeessa esitetyillä syillä.

**Metsäteollisuus ry** suhtautuu hyvin kriittisesti ajatukseen lupien ajantasaisuuden tutkimisesta määräajoin. Ympäristölupien määräaikaistarkistuksista luovuttiin juuri ja se korvattiin valvovan viranomaisen oikeudella ja velvollisuudella tarkastella luvan ajantasaisuutta. Mikäli ympäristölupia olisi tarpeen tarkistaa, menettely olisi jo valmiiksi olemassa (YSL 89 §). Mutta kuten edellä on todettu, luvan muuttamisen kynnyksen on oltava riittävän korkea. Metsäteollisuus pitää selvänä, että olisi valvovan viranomaisen tehtävä osoittaa luvan muutostarve. Lupaviranomaisella olisi harkintavaltaa, kuten tällä hetkelläkin YSL 89 §:n soveltamisessa. Mutta kuten edellä on todettu, teollisuuden ympäristöluvat päivitetään säännöllisesti BAT-päätelmien päivityksen myötä, joten lähtökohtaisesti erillinen isojen laitosten lupien päivityskierros ympäristötavoitteiden vuoksi on tarpeetonta. Metsäteollisuus ry lausuu, että Suomen vesilainsäädäntöön esimerkiksi rakenteellisten vesilupien tai vedenottolupien määräaikainen tarkistaminen ei lähtökohtaisesti sovellu lainkaan. Vesivoimalaitosinvestoinnit tehdään useiksi kymmeniksi vuosiksi eikä rakenteellisten muutosten tekeminen EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi ole perusteltua tai edes mahdollista. Lupien määräaikainen tarkistaminen johtaisi sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisten jatkuvaan kuormittamiseen lupaprosesseilla sekä toiminnanharjoittajille aiheutuviin lisäkustannuksiin esim. lupatarkistusten edellyttämistä selvityksistä. Metsäteollisuus ry katsoo, että vesilain osalta on huomattava, että vesilain mukaisten rakennettujen vesivoimalaitosten lupiin kohdistuva säätely ei voi tapahtua vain lisäämällä tarkistusvelvoite lakiin ottamatta huomioon merkittäviä vaikutuksia pitkäaikaiseen vesitalouslupien nojalla rakennettuun toimintaan.

#### *5.6.1.13 Vaikutukset lupaviranomaiselle ja valvontaviranomaiselle*

**Oikeusministeriö** lausuu, että raportin sivulla 44 tarkastellaan hankkeesta vastaavan ja valvontaviranomaisen väliseen työnjakoon liittyviä kysymyksiä tilanteessa, jossa vesitalouslupaa tulisi tarkistaa ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisen vaarantumisen vuoksi. Tilanteet saattavat olla siten vaihtelevia, että tarpeellisten selvitysten laatimisvelvollisuutta arvioitaessa tulisi voida ottaa olosuhteet huomioon tapauskohtaisesti. Hankkeesta vastaavan on

oltava selvillä toimintansa vaikutuksista, mutta toisaalta hankkeesta vastaavalta ei voida edellyttää laajempaa ympäristön tilan seurantavelvollisuutta kuin hankkeen vaikutusten arvioimiseksi on tarpeen. Sellaisissa tilanteissa, joissa ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisen vaarantuminen johtuisi useista eri syistä, viranomaisten osallistuminen vaikutusten selvittämiseen vaikuttaisi perustellulta ratkaisulta.

**Aluehallintovirastot** lausuvat, että ympäristöllisten lupien muuttamis- ja päivittämistarpeesta lupaviranomaiselle aiheutuvaan työmäärään voi aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan vaikuttaa se, säädetäänkö asian vireillepano viranomaisen vai luvan haltijan tehtäväksi. Ympäristönsuojelulain ns. aloitemenettely ei ole menettelynä osoittautunut yhtä toimivaksi kuin oli luvan haltija-aloitteinen lupamääräysten tarkistaminen.

**Pohjois-Karjalan ELY-keskus toteaa**, että kohdissa C3 ja C4 tarkastellaan luvan muuttamisen vireille saattamista vesilaissa sekä lupien määräaikaista päivittämistä vesi- ja ympäristönsuojelulaissa. Kuten raportissa todetaan, valvonta- ja lupaviranomaisen työtaakka lisääntyisi merkittävästi, jos viranomaisen tulee laajasti huolehtia vesilupien muuttamista varten tarvittavista selvityksistä ja muutoshakemuksista. Työ etenisi voimavarojen mukaan. Tähänastisten kokemustensa perusteella ELY-keskus arvioi, että yhteistyö luvan haltijan ja muiden tahojen kanssa itse selvitysten teossa jäisi melko vähäiseksi ja käytännössä niiden (esim. laajan vesistöaluekohtaisen padotus- ja juoksutusselvityksen) laatiminen jää yleensä pääosin valvontaviranomaisen tehtäväksi, varsinkin jos luvanhaltija ei ole hankkeeseen myötämielinen. ELY-keskus jatkaa, että lupien muuttamistarpeen tarkastelu vesienhoidossa on suunnattu valvontaviranomaiselle, jonka tehtävänä on arvioida muuttamistarpeita ja tarvittaessa käynnistää lupien muuttaminen. Ympäristönsuojelulain (527/2014) lupamääräysten tarkistamista koskeva pykälä (71 §) on kumottu muutama vuosi sitten. Säädöksen kumoamista ja sen vaikutusta voimassa olevien luvan muuttamista koskevien pykäläiden käyttöön on selvitetty viranomaishaastatteluin (Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset, YM julkaisu 2019:10). Kokemukset lain soveltamisesta eivät ole rohkaisevia. Raportissa on tuotu esille ongelmia, joihin viranomaistoiminnassa on törmätty ko. pykälän kumoamisen jälkeen. Keskeisenä epäkohtana on tunnistettu mm. nykyisen 89 §:n huono toimivuus (korkea kynnyks) valvovan viranomaisen tai haitan kärsijän tekemän aloitteen osalta saada lupa-asia vireille. Lisäksi aloitteen käsittelemiseksi ja luvan muuttamiseksi tarvittava tieto on pääasiassa pyydettävä luvan haltijalta, joka välttämättä ei ole samaa mieltä luvan muutostarpeesta. Ongelmana nähdään myös lupapäätösten pirstaloituminen, jos lupia tarkastetaan vain yksittäisten kohtien osalta eikä kokonaisuutena. Tämä voi heikentää valvonnassa toiminnan kokonaisuuden hahmottamista ja ajantasaisen lupatiedon ylläpitoa

#### 5.6.1.14 Näkökohtia Weser-päätöksestä

**Metsäteollisuus ry** toteaa, että huomionarvoista on, että Weser-tuomioistuinpäätöksessä otetaan kantaa uuteen hankkeeseen ja vesimuodostuman tilan heikentymiseen, ei luvan muutostarpeeseen tilanteessa, jossa vesimuodostuman hyvää tilaa tai potentiaalia ei ole saavutettu. Metsäteollisuus ry lausuu, että raportissa todetaan, että vaihtoehtojen vaikutuksia on raportissa arvioitu erityisesti EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon, valtiosääntöoikeuden sekä sääntelyn selvyiden ja ennakoitavuuden näkökulmista. Tämän liian suppean tarkastelun takia on hyvä, että raportissa korostetaan laajemman vaikutusten arvioinnin tarvetta, mikäli ehdotukset johtavat säädösvalmisteluun hallinnossa.

### 5.6.2 Sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja

#### 5.6.2.1 A. Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi

**Maa- ja metsätalousministeriön** näkemys on, että vesilain 3:21.1 §:ssä säädetään nykyisin neljästä perusteesta luvan määräysten tarkistamiseksi. Näistä perusteet 1 (vaikutusta ei ole lupaa myönnettäessä ennakoitu) ja 2 (olosuhteiden muutos) edellyttävät hakijan osoittavan, että hankkeesta aiheutuu haitallinen vaikutus. Perusteissa 3 (turvallisuussyyt) ja 4 (tulvasta ja kuivuudesta aiheutuva yleinen vaara tai suuri vahinko) määräysten tarkistamiseksi on riittävää, että hankkeesta *voi aiheutua* laissa tarkoitettu haitallinen vaikutus. Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan ympäristötavoitteiden saavuttaminen rinnastuu tarkistamisperusteena voimassa olevan vesilain 3:21.1 §:ssä

tarkoitettuihin perusteisiin 1 ja 2, joissa toiminnasta aiheutuva haitallinen vaikutus voidaan osoittaa. Ympäristötavoitteet eivät sen sijaan ole rinnastettavissa perusteisiin 3 ja 4, joissa riskin huomattava vakavuus puoltaa määräysten tarkistamista pelkästään haitallisten vaikutusten mahdollisuuden takia. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että säännösehdotuksen A sanamuoto ”aiheutuu vaarantumista” merkitsee kuitenkin, että luvan määräyksiä voitaisiin tarkistaa, vaikka toiminnan ei voitaisi osoittaa konkreettisesti heikentävän vesimuodostuman tilaa tai huonontavan sen perusteena olevaa laadullista tekijää. Ministeriön käsityksen mukaan pelkkä ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen olisi siksi tarkistamisperusteena epäjohdonmukainen verrattuna voimassa olevaan vastaavaan sääntelyyn ja ristiriidassa sen kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo myös, että ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen on lupamääräysten tarkistamisperusteena niin tulkinnanvarainen, ettei sen avulla voida määritellä luvan haltijan oikeuksia ja velvollisuuksia oikeusvarmuuden edellyttämällä tavalla eikä ohjata valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen päätöksentekoa yhdenmukaisesti ja ennakoitavasti. Tulkinnanvaraisuutta lisää se, että ympäristötavoitteiden asettamisessa ja niiden toteutumisen seurannassa käytettävä tietopohja on usein puutteellinen. Ministeriön käsityksen mukaan ympäristötavoitteisiin liittyvä tarkistamisperuste tulisi muotoilla ehdotettua säännöstä tarkkarajaisemmin niin, että lupamääräyksiä voitaisiin tarkistaa ja antaa uusia määräyksiä, jos hankkeen toteuttaminen estäisi saavuttamasta vesienhoitolain 21 §:ssä säädettyjä ympäristötavoitteita. Luvan haltijan vaatimuksesta tarkistamisen edellytyksenä tulee lisäksi olla, ettei hanketta voida saattaa vesienhoitolain vaatimusten mukaiseksi poikkeamalla ympäristötavoitteista tai lieventämällä niitä vesienhoitolain 23 ja 24 §:ssä säädettyin tavoin.

**SYS** katsoo, että direktiivin näkökulmasta näyttäisi siltä, esitetty YSL 89 §:n 2 momentin muutos on aiheellinen (s. 37)

**Vaasan hallinto-oikeus** lausuu vesilain 3 luvun 21 §:n muutosluonnoksesta (s. 37), että mainittu kohta olisi ehkä selkeämpää muotoilla kyseisen lainkohdan systematiikan mukaan seuraavasti:

5) Toiminta lupamääräysten mukaisesti toteutettuna vaarantaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen.

**Uudenmaan ELY-keskus** pitää ehdotusta selkeänä ja kannatettava muutoksena. Pykälämuotoilussa tulisi kuitenkin vielä täsmentää viittausta, että tarkoitetaan vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 21 §:n 1 ja 2 kohtaa.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen** näkemys on, että raportissa esitetyt VL 3:21 ja YSL YSL 89 § muutokset, joissa vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaarantuminen säädetään luvan muuttamisen perusteeksi, ovat sisällöltään tärkeitä perussäännöksiä koko lupien muuttamisen mahdollistamisen kannalta ja näin ollen perusteltuja. Säännösehdotukset ovat myös linjassa VesiPOKE-hankkeessa esitettyjen säännösehdotusten kanssa. ELY-keskus pitää tärkeänä, että lupapäätöksiä voidaan tarvittaessa muuttaa vesienhoitotavoitteiden vuoksi mutta toteuttamisen tulisi tapahtua niin mutkattomasti, että käytettävissä oleva rajallinen resurssi selviää tehtävästä ottaen huomioon muut tehtävät eikä automaattisiin tarkistuskierroksiin ei tulisi päätyä. Samalla voitaisiin tarkastella olisiko tarpeen tehdä vesilakiin nyt ehdotettuja väljennyksiä nykyisistä rajoitteista.

**Etelä-Savon ELY-keskus** lausuu, että vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin voidaan ESA- ELYn näkemyksen mukaan sopivalla tavalla tehdä molempiin maininta, että 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 sekä tarkentaa luvan muuttamisen menettelyihin liittyviä asioita. Tässä on tärkeää, että luvan muuttamisen EU-oikeudelliset ja kansallisen oikeuden tulkintaan vaikuttavat perusteet ilmenevät suoraan kansallisesta lainsäädännöstä.

**Keski-Suomen ELY-keskus** kannattaa ehdotusta. Säännös antaisi perusteen vesitalousluvan ja ympäristöluvan muuttamiseen, mikäli toiminnasta aiheutuisi ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista. Vaarantamisella viitattaisiin sekä hyvän tilan että hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteisiin sekä tilan heikentämisen kieltoon. ELY-



keskuksen mielestä tarvittaisiin vielä täsmennystä, minkä tasoista tavoitteiden saavuttamisen vaarantumisen tulisi olla, jotta luvan muuttamiseen olisi edellytykset.

**Pirkanmaan ELY-keskus** kannattaa ehdotusta ja lupien muuttamisen tulee olla mahdollista myös viranomaisen aloitteesta. ELY-keskus haluaa kuitenkin huomauttaa, että lupien viranomaisaloitteista muuttamisenettä käytetään melko harvoin. Mahdollisten uusien kohtien vaikuttavuuden varmistamiseksi olisi siten syytä kiinnittää huomiota myös yleisemmin lupien muuttamisenettä sääntelyn ja ohjeistuksen kehittämiseen. Lupien muuttamisen perusteisiin lisättävien uusien kohtien mukaan muuttamisenettä tulisi ryhtyä, mikäli toiminnasta aiheutuisi ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista. Epäselväksi vielä toistaiseksi jää, minkä tasoista tavoitteiden saavuttamisen vaarantumisen tulisi olla, jotta muuttamisenettä tulisi ryhtyä. Asiaa olisi syytä täsmentää esimerkiksi raportin perusteella mahdollisesti laadittavassa hallituksen esityksessä.

**Energiateollisuus** lausuu, että LupaMuutos -hankkeessa on esitetty yhtenä sääntelyvaihtoehtona, että lupa voidaan avata jos ”toiminnasta aiheutuu [laeissa..] tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista”. Energiateollisuus katsoo, että tämä sanamuoto ei riittävästi ilmaise sitä, että toiminnan merkitys yksinään on selkeä ja lisäksi tilatavoitteen kannalta merkittävä. Kynnys luvan muuttamiseen tulee olla oleellisissa vaikutuksissa. LupaMuutos -selvityksessä otettiin esille yhtenä ohjausekinona painetarkastelun vahvistaminen eli se, mikä on luvanvaraisen toiminnan merkitys tavoitteiden saavuttamiselle verrattuna muuhun kuormitukseen. Energiateollisuus näkee, että tämä lähtökohta on perustelu ja välttämätönkin tavoitteiden saavuttamisen ja kustannustehokkuuden näkökulmasta. Energiateollisuuden näkemys on, että vesimuodostuman tilaan voivat vaikuttaa monet tekijät. Arvioitaessa sitä, vaarantaako yksittäinen hanke tilatavoitteen saavuttamisen, tarvitaan kattavaa tietoa koko vesimuodostuman osalta. Luvituksen käytännössä on lähdettävä siitä, että kuormituksen vähentäminen tapahtuu ensisijaisesti merkittävimmistä vesimuodostuman tilaan vaikuttavissa toiminnoissa. Tässä mielessä on ongelmallista, että ainoastaan luvat ja kunnan ympäristönsuojelumääräykset on kytketty vesienhoitosuunnitelmiin. On huomioitava, että viimeisten hallituskausien aikana on voimakkaasti kehitetty ympäristönsuojelulain ennakovalvontamenettelyjä siten, että toimintoja on siirretty luvista kevyempiin menettelyihin, kuten ilmoituksiin ja rekisteröinteihin tai kokonaan pois ennakovalvontamenettelyistä. Näinollen yhä suurempi osa vesistökuormittajista on lupamenettelyiden ulkopuolella. On lähdettävä siitä, että pistelähteen vaikutus tulee tarkastelluksi koko vesimuodostumaan, eikä vaikutukset kuormituspisteen läheisyydessä yksinään ole ratkaisevia. Edelleen lähtökohtana mahdolliselle lupamuutokselle tulee olla todellinen mahdollisuus vesimuodostuman ekologisen tilan parantumiseen kohtuullisin kustannuksin. Päätöstä tehtäessä on otettava huomioon kiistaton tutkimustieto, hyötyjen saanti ja kustannukset hyötyyn nähden. Lupamuutosten tulee jatkossakin noudattaa nykyisen vesilain, erityisesti intressivertailun, periaatteita ja sisältää vaatimukset kalanhoitovelvoitteen ja maksun kohtuullisuudesta. Kun luvan tarkistaminen kohdistuu vanhaan hankkeeseen, ovat VPD:n joustot laajasti käytössä. Voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien osalta toimenpiteet eivät saa aiheuttaa merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, kuten vesivoimalle.

**Energiateollisuus** lausuu, että hankkeessa jätettiin auki luvan muuttamiseen liittyvät käytännön menettelyt. Peruste luvanmuuttamiselle ehdotettiin säädettäväksi osaksi YSL:n 89 §:n menettelyä. Peruste luvanmuuttamiselle ehdotettiin säädettäväksi osaksi YSL:n 89 §:ää. Tässä pykälässä (3. mom) on todettu, että kun luvan muuttaminen tulee vi-reille muun kuin toiminnanharjoittajan aloitteesta, ”lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista kuultava toiminnanharjoittajaa ja esitettävä tälle tarvittaessa yksilöity pyyntö toimittaa luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset.” Lähtökohtaisesti luvan muuttamisen perusteena oleva tietopohja on viranomaisilla (vesistön tilatiedot sekä raportoidut kuormitustiedot) ja siten näiden tietojen kokoaminen lupakäsittelyä varten ei tule olla toiminnan-harjoittajan velvoite (eikä kustannus). Sen sijaan toiminnanharjoittaja voi toimittaa hakemukseen täydentäviä yms. tietoja.

**Asianajajaliitto** katsoo, että yhtenä vaihtoehtona loppuraportissa mainitaan luvan myöntämisen perusteena vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa siten, että vesitalousluvan tai ympäristöluvan muuttaminen olisi mahdollista, jos toiminnasta aiheutuu vesienhoitolaissa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista. Tämän vaihtoehdon voidaan loppuraportin

mukaan katsoa edistävän EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa. Asianajaliitto katsoo kuitenkin, että EU:n suhteellisuusperiaatteen kannalta vaihtoehtoa voidaan pitää kyseenalaisena ja että kansallisen oikeusvarmuuden luottamuksensuoja ja valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset huomioon ottaen ratkaisuun on syytä suhtautua varauksellisesti.

**Vesilaitosyhdistys** lausuu, että raportissa todetaan, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen voidaan säätää luvan muuttamisen perusteeksi vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Muutos on mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että lisätään VL 3:21 ja YSL 89 §:ssä tarkoitettuihin luvan muuttamisen perusteisiin uusi kohta. Säännös antaisi perusteen vesitalousluvan ja ympäristöluvan muuttamiseen, jos toiminnasta aiheutuu vesienhoitolain 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista. Vaarantumisella viitattaisiin sekä hyvän tilan tai hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteisiin että vesimuodostuman tilan heikentämisen kieltoon (s. 37). Vesilaitosyhdistys toteaa, että raportissa esitetyn mukaan ”myös valtiosääntöoikeuden kannalta on harkittava, tulisiko ehdotetut muutokset tehdä vesilain 3:21:ään vai omaan, vesienhoidon ympäristötavoitteisiin rajoittuvaan pykälään. Jos lupien muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella säädettäisiin omassa pykälässä, olisi selvää, että muutokset tapahtuisivat yleisen tarpeen perusteella.” Raportissa todetaan vaihtoehtoja arvioitaessa (s. 40 – 42), että vesilain 3:21:ää muutettaessa sääntely ei rajautuisi pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteisiin, vaan väljentäisi lupien muuttamisen rajoitteita yleisesti. Vesilaitosyhdistys katsoo, että niin ei saa tapahtua. Pidämme tarkoituksenmukaisempaa vaihtoehtoa B2, jossa säännöksen soveltamisala rajautuisi luvan muuttamiseen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Säännös (VL 3:xx) on sen mukainen. Samalla Vesilaitosyhdistys toteaa, että yleinen tarve muuttaa lupaehtoja luvan voimassaollessa tulee silti aina arvioida ja perustella, vaikka syynä olisivatkin vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttaminen. Vesilaitosyhdistys katsoo, että EU:n lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö velvoittavat ottamaan huomioon vesienhoidon ympäristötavoitteet. Mutta onko liian helppoa tulkita, että ympäristötavoitteiden saavuttaminen voi jonkin toiminnan takia vaarantua? Epäselväksi jää, minkä tasoista tavoitteiden saavuttamisen vaarantumisen tulisi olla. Esitetyt säännösehdotukset eivät ole sellaisinaan tarpeeksi tarkkarajaisia. Vaarantumista tulisi täsmentää, jotta voidaan selvittää, onko luvan muuttamiselle yleistä tarvetta vai. Lisäksi intressivertailu on tarpeen tässäkin kohtaa. Luvanhaltijan näkökulmasta olisi kohtuutonta, mikäli vähäinen muutos ympäristötavoitteissa aiheuttaisi luvan muuttamisen. Vesilaitosyhdistys toteaa sekä vesilain että ympäristönsuojelulain mukaisen luvan osalta, että luvan muuttamisesta päätettäessä tulee arvioida ja ottaa huomioon myös muut luvan muuttamisen vaikutukset kuin vaikutukset vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Sellaisia ovat esimerkiksi vaikutukset yleiseen etuun, kustannusten kohtuullisuus sekä muut ympäristövaikutukset ja tehdä intressivertailua, jotta lopputulos on kokonaisuutena paras mahdollinen.

**Metsäteollisuus ry** suhtautuu kriittisesti ympäristötavoitteiden lisäämiseen luvan muuttamisen perusteeksi. Mikäli sääntelymuutoksiin mentäisiin, täytyisi sääntelyvaihtoehdon A kynnystä nostaa paljon korkeammalle muuttamalla ilmaisuja. Nyt kohdassa lukee ”Säännös antaisi perusteen vesitalousluvan ja ympäristöluvan muuttamiseen, jos toiminnasta aiheutuu vesienhoitolain 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista. Vaarantumisella viitattaisiin sekä hyvän tilan tai hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteisiin että vesimuodostuman tilan heikentämisen kieltoon.” Kirjauksen pitäisi mieluummin olla ”merkittävää vaarantumista”, ”olennaisella tavalla” tai jotain vastaavaa. Pitäisi olla hyvin selvä todiste siitä, että ko. toiminta todellakin vaikuttaa olennaisella tavalla vesimuodostuman tilaan, jotta peruste luvan tarkistamiselle syntyisi. Muuten on vaarana, että lupavelvolliset toimijat joutuvat täysin eriarvoiseen asemaan muiden vesien tilaan vaikuttavien tekijöiden rinnalla. Metsäteollisuus ry lausuu, että lisäksi on huomioitava, että metsäteollisuuden (ja muiden teollisuusalojen) ympäristöluvat päivitetään säännöllisesti BAT-päätelmien päivitysten myötä, joten lähtökohtaisesti erillinen päivityskierros ympäristötavoitteiden vuoksi on metsäteollisuuden kannalta tarpeeton. Metsäteollisuus ry toteaa, että A-vaihtoehtoa koskeva arviointi on hyvin suppea. Arvioinnista puuttuu laajempi tarkastelu siitä, miten näin laava pykälämuutos vaikuttaisi toimintaympäristöön. Arvioinnin lopussa todetaan, että lupien pysyvyyden sääntelyn muutos voi näyttäytyä selvyttä ja ennakoitavuutta heikentävänä. Tämä on totta. Arvioinnin lopussa kuitenkin todetaan, että myös luvanhaltijan kannalta on selvempää, että luvan muuttamisen EU-oikeudelliset ja kansallisen oikeuden tulkintaan vaikuttavat

perusteet ilmenevät suoraan kansallisesta lainsäädännöstä. Metsäteollisuus ei yhdy tähän näkemykseen. Mikäli kynnys luvan muuttamiselle olisi näin matala, toimintaympäristöstä tulisi hyvin ennakoimaton ja epäselvä toiminnanharjoittajan näkökulmasta.

**Kemijoki Oy** toteaa, että Vesipuidedirektiivi on minimidirektiivi, joka ei estä jäsenvaltiota määräämästä korvauksia luvan haltijoille 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 Vesipuidedirektiivi 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. Yhtiö toteaa vielä, että Vesilain mukaiset korvauskynnykset eivät sen käsityksen mukaan ole ristiriidassa Vesipuidedirektiivin kanssa. Kemijoki Oy katsoo 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 näkemysten mukaan LupaMuutos-raportissa esitetyn säännöksen termi ”vaarantumista” tulisi korvata vähemmän tulkinnanvaraisella vastineella ”vaarantumisen” siinä tapauksessa, että lakia katsottaisiin tältä osin tarpeelliseksi muuttaa.

#### 5.6.2.2 B. Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen

**Maa- ja metsätalousministeriö** lausuu, että voimassa olevan vesilain 3:21 §:n mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi hakijan on korvattava luvan haltijalle tarkistamisesta aiheutuvat muut kuin *vähäiset* edunmenetykset. Raportin mukaan nämä rajoitukset voivat nostaa lupamääräysten muuttamiskynnyksen EU-oikeuden vastaisesti liian korkealle. Maa- ja metsätalousministeriö lausuu, kuten raportissa todetaan, ehdotus väljentäisi lupamääräysten vesilaissa säädetyjä tarkistamisperusteita yleisesti, ei siis pelkästään ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Raportissa ei kuitenkaan ole esitetty tarvetta eikä perusteita sille, miksi vesilain sääntelyä tulisi muuttaa näin merkittävällä tavalla. Raportti ei myöskään sisällä arviota tällaisen muutoksen vaikutuksista. Näyttäisikin siltä, ettei vaihtoehtoa B1 ole raportissa tarkoitettu harkittavaksi todellisena sääntelyehdotuksena.

**Aluehallintovirastot** toteavat, että loppuraportin lainsäädäntövaihtoehtoja kohdan 6.2. B. (Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen) aihepiiri liittyy käsittelyltään vaativiin ja työpanoksia sitoviin lupamenettelyihin. Raportissa esillä olevat lainsäädäntövaihtoehdot todennäköisesti lisäisivät näiden määrää ja vaikeusastetta. Tavoitteeksi tulee asettaa mahdollisimman selkeät säännökset menettelyistä ja lupien muuttamisen aineellisista edellytyksistä.

**Uudenmaan ELY-keskus** lausuu, että sääntelyn kehittämisen vaihtoehdossa B esitetään vesitalousluvan muuttamisen väljentämistä. Uudenmaan ELY-keskus pitää kannatettavimpana vaihtoehtoa B1 ja B3. Vaihtoehto B3 on ehdottoman tarpeellinen ja pitäisi saada aikaan mahdollisimman pian. On kestävämpää, että vanhoissa vesivoimalaitoksille myönnettyissä luvissa ei ole kalatalousmääräyksiä eikä nykylainsäädäntö mahdollista uusien antamista, vaikka tarvetta olisi. Vaihtoehto B1 on lakiteknisesti selkeä. Muutos on tarpeellinen, mutta jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, ovatko esitetyt väljennykset riittäviä vai pysyisikö luvanmuutoskynnys vesitalousluvuissa edelleen perusteettoman korkeana verrattuna ympäristölupaun. Käytännössä kuluriski hakijan korvattavaksi tulevista kuluista voi muodostua viranomaiselle, haitankärsijälle tai kunnalle liian suureksi ja estää tarpeellisten hakemusten tekemisen.

**Pohjois-Karjalan ELY-keskus** lausuu, että raportin luvussa 6 esitetään sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja ympäristö- ja vesilupien muuttamiseksi ympäristötavoitteiden perusteella. Vesitalousluvan muuttamisen väljentämiseksi esitetään kaksi vaihtoehtoa, joista ELY-keskus pitää parempana vaihtoehtoa B1 VL 3:21 pykälään lisättävästä uudesta kohdasta 5) vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumisesta sekä väljennystä vesitalousluvan muuttamisen rajoitteisiin. Tällöin väljennykset ulottuisivat myös muihin VL 3:21 pykälässä tarkoitettuihin luvan muuttamisen perusteisiin. Suuri osa vesistön asemaan pysyväisluonteisesti vaikuttavista vesitalousluvuista on vanhoja

ja usein vaikeasti valvottavissa, ja lainsäädännön tulisi tarvittaessa mahdollistaa tapauskohtaisesti harkittuna luvan muuttaminen olosuhteiden muututtua. Myös esitettyä muutosta VL 3:22 pykälään (B3) ELY-keskus pitää kannatettavana, samoin kuin lupien muuttamisen sääntelyn yhtenäistämistä vesilaissa.

**Vesilaitosyhdistys** lausuu, että lupien muuttamisen väljentäminen vesilaissa voi raportissa esitetyn perusteella tarkoittaa myös sitä, että muutetaan VL 3:21:n säännöksiä, joiden mukaan luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset on korvattava luvanhaltijalle. Lisäksi raportissa on tuotu esiin, että VL 3:22:n mukainen sääntely kalatalousmääräysten muuttamisesta voitaisiin laajentaa uusien kalatalousmääräysten antamiseen. Vesilaitosyhdistys katsoo, että luvan muuttamisesta aiheutuvan hyödyn vähentymistä on perusteltua arvioida jatkossakin, vaikka lainsäädäntöä muutettaisiin. On kuitenkin vaikeaa löytää oikea tapa säännellä siitä. Kohtuuttomasti, huomattavasti – ne ovat melko tulkinnanvaraisia käsitteitä, kun arvioidaan hankkeesta saatavan hyödyn vähenemistä.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että B-vaihtoehdon osalta metsäteollisuus näkee, että hallitusohjelman mukaisesti voisi olla perusteltua päivittää vesilakia ulottamaan kalatalousvelvoitteet ns. nollavelvoite-laitoksiin. Muihin lainsäädäntömuutoksiin metsäteollisuus suhtautuu kuitenkin kriittisesti ja katsoo, ettei vesilainsäädännön keskeisistä periaatteista poikkeavaa vesilain muutosta tule toteuttaa. Metsäteollisuus ry vastustaa raportissa esitetyn VL 3:21:n muuttamista tai uuden pykälän kirjoittamista siten, että lupien pysyvyyttä muutetaan (vaihtoehdot B1 ja B2). Vesipuidedirektiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden nimetä pintavesimuodostuman keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi ja ottaa vesiä muuttaneiden toimintojen tarpeet huomioon ympäristötavoitteita määrittäessä. Suomen vesilainsäädännössä on lähtökohtana, että esimerkiksi vesivoimalaitoksen padotuksen ja käytön mukainen vesistöön syntynyt uusi tila katsotaan "ns. uudeksi luonnontilaksi". Tämän vuoksi esimerkiksi järven säännöstelyä ei saa lopettaa tai vesivoimalaitosta ja patoa purkaa ilman lupaa. Metsäteollisuus ry lausuu, että Vesipuidedirektiivin (VPD) tarkoituksena on mahdollistaa myös uudet vesirakentamishankkeet. VPD:ssä vesistön ekologista tilaa heikentävä vaikutus on mahdollistettu uusien hankkeiden osalta VPD:n artiklan 4.7 poikkeusmenettelyllä. Vanhojen vesivoimahankkeiden osalta tämä on mahdollistettu voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi nimeämisen kautta. Metsäteollisuus ry lausuu, että kuten raportissa todetaan, luvan mahdollinen muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään muutoksen hakijan korvattaviksi (VL 3:21).

**Kemijoki Oy** toteaa, että vaihtoehdoissa B1. ja B2. esitetään merkittäviä muutoksia Vesilain 3 luvun 21 §:n korvaussääntelyyn. Yhtiö toteaa, että esitetyt muutokset eivät tarjoa realistista pohjaa mahdollisille jatkoselvityksille.

**Asianajaliitto** lausuu, että toisena vaihtoehtona loppuraportin pidettyä vesitalousluvan väljentämistä voitaisiin Asianajaliiton mielestä pitää mahdollisena kuitenkin siten, että kynnys luvan muuttamiselle olisi korkeahko. Tämä voisi tarkoittaa sitä, että lupamääräyksiä voitaisiin hakemuksesta tarkistaa ja antaa uusia määräyksiä, jos toiminnasta aiheutuisi vesienhoitolaissa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden merkittävää vaarantumista eikä vaikutuksia voitaisi tehokkaasti estää muilla keinoilla. Mahdollisten käyttörajoitusten tulisi liiton näkemyksen mukaan olla vähäisiä. Asianajaliitto pitää joka tapauksessa tärkeänä, että mikäli vesienhoidon ympäristötavoitteiden varmistamiseksi lupaehtojen muuttaminen tulisi nykyistä helpommaksi, on varmistettava luvanhaltijoiden oikeudet riittäviin korvauksiin muutoksista. Pääsääntöisesti luvanhaltijalla tulee olla oikeus luottaa lupansa ehtoihin. Asianajaliitto suhtautuu varauksellisesti siihen, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden aiheuttamat muutokset vesitalousluvassa olisivat luvanhaltijan kustannettavia aiheuttamisperiaatteen perusteella.

### *5.6.2.3 B1. VL 2:21:n muuttaminen*

**Vaasan hallinto-oikeus** lausuu vesilain 3 luvun 21 §:n 3 momentin muutosluonnoksesta (s. 39), että on tarpeetonta muuttaa tekstiä kohtien 2-4 osalta, joten mieluummin tulisi pykälä muotoilla niin, että kohta 5 ilmaistaan erillisellä lauseella. Lisäksi lienee selvää, että useissa tapauksissa kohta 5 aiheuttaa merkittävää edunmenetystä, jolloin sen auki kirjoittaminen lienee tarpeetonta ja riittää ainoastaan säätää korvauskynnyksestä. Korvausten sovittelua koskeva lisäys tuntuu vaikeasti hyväksyttävältä, jos lähtökohta muutoinkin on, että vain merkittävät edunmenetykset

korvataan. Lisäksi korvauksista voidaan muutoinkin sopia vesilain 13 luvun 13 §:n perusteella. Tällöin vesilain 3 luvun 21 §:n 3 momentti voisi kuulua kokonaisuudessaan seuraavasti (muutos kursivoituna): Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2–4 kohdan nojalla ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta 1 momentin 2–4 kohdan nojalla aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta 1 momentin 5 kohdan nojalla aiheutuvat merkittävät edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. Jos lupamääräyksiä tarkistetaan tai uusia lupamääräyksiä annetaan 1 momentin 4 kohdan nojalla, tästä aiheutuvien edunmenetysten korvaamiseen sovelletaan lisäksi, mitä 18 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään. Samaa muotoilua voitaisiin käyttää, jos asia sijoitetaan vesilaissa omaan pykälään.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** katsoo, että B1 vaihtoehto laajentaisi VL 3:21 3.momentin mukaiset muuttamisen rajoitteiden väljentämiset koskemaan myös muita VL 3:21.1:ssä lueteltuja perusteita. Tämä ei kuitenkaan liene perusteltua ympäristötavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Mikäli kuitenkin päädytään vaihtoehtoon B1, muiden muuttamisperusteiden pohdintaan tarvittaisiin laajempi selvitystyö.

**Etelä-Savon ELY-keskus** lausuu, että vesilain 3:21 kriteeriä, jonka mukaan vesiluvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä, voidaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan korottaa siten, että hyöty ei saa vähentyä huomattavasti tai kohtuuttomasti. Jos ja kun ei välttämättä ole tarvetta väljentää luvan muuttamisen rajoitteita yleisesti, voidaan harkita myös uutta pykälää lakiin ympäristötavoitteiden perusteella. Kun nykyisen sääntelyn perusteella muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi, voitaisiin jatkossa edellyttää esitetysti vain merkittävämpien tai kohtuuttomien edunmenetysten korvaamista.

**Keski-Suomen ELY-keskuksen** mukaan vaihtoehdossa B käsitellään vesitalousluvan muuttamisen väljentämistä, joka voidaan tehdä VL 3:21 muuttamisena (vaihtoehto B1) tai uutena pykälänä luvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella (vaihtoehto B2). ELY-keskus pitää parempana vaihtoehtoa B1. Tällöin väljennykset ulottuisivat myös muihin VL 3:21 pykälässä tarkoitettuihin luvan muuttamisen perusteisiin. Suuri osa vesistön asemaan pysyväisluonteisesti vaikuttavista vesiluvista on vanhoja, joiden osalta nykyiset luvan myöntämisperusteet eivät täyty tai paikalliset olosuhteet ovat muuttuneet. Myös ehdotettua muutosta VL 3:22 pykälään ELY-keskus pitää hyvänä. Lisäksi ELY-keskus pitää kannatettavana lupien muuttamisen sääntelyn yhtenäistämistä vesilaissa.

**Kemijoki Oy** katsoo, että 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”. 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. Yhtiö lausuu, että korvauksettoman toiminnanharjoittajien omaisuudensuojaan puuttumisen kynnystä ei tule laskea LupaMuutos-raportissa esitetyllä tavalla, varsinkaan siitä syystä, että Kemijoki Oy:n käsityksen mukaan voimassa olevaan Vesilakiin sisältyvä korvaussääntely ei ole EU-oikeuden kanssa ristiriidassa raportissa esitetyllä tavalla. Yhtiö toteaa, että 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. Kemijoki Oy toteaa, että 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 kokonaisyötyä 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 0-velvoitteen avaamismahdollisuuden puuttuminen Suomen lainsäädännössä mahdollinen puute Vesipuidedirektiivin näkökulmasta. Mikäli kalatalousvelvoitteen lisääminen 0-velvoitelupaan mahdollistuu, ei sääntelyn kattavampaan muuttamiseen Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan ole tästäkään näkökulmasta tarvetta. Vesilain 3 luvun 22 § mahdollistaa esim. epätarkoituksenmukaiseksi katsotun istutusvelvoitteen muuttamisen luonnonmukaiseksi ohitusuomaksi, mikäli tämä katsottaisiin Vesipuidedirektiivin näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi tietyssä tapauksessa. Vesilaki sallii tällaisessa tilanteessa velvoitteen toteuttamiskustannusten maltillisen nousun. On luonnollisesti selvää, että tässäkin tapauksessa vesimuodostuman tärkeälle käytölle ei saisi toimenpiteestä aiheutua merkittävää haittaa

#### 5.6.2.4 B2. Uusi pykälä luvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella

**Maa- ja metsätalousministeriö** katsoo, että ehdotetun pykälän 1 momenttia tulisi muuttaa tarkkarajaisemmaksi siten, kuin edellä kohdassa Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi on todettu säännösehdotuksesta A. Maa- ja metsätalousministeriö lausuu, että ehdotuksen B2 mukaan vesilain sääntelyä olisi mahdollista väljentää edelleen niin, ettei hyödyn menetys estäisi lupamääräysten tarkistamista. Pykälän 2 momentin alusta poistettaisiin silloin edellä hakasulkeisiin merkitty virke. Lisäksi korvausta voitaisiin alentaa sen perusteella, miten pitkään luvan haltija olisi saanut hankkeesta hyötyä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lupamääräysten tarkistamisesta aiheutuvien edunmenetysten *merkittävyttä* tai *kohtuuttomuutta* olisi ilmeisesti arvioitava suhteessa vesitalousluvan mukaisen toiminnan taloudelliseen arvoon. Jos mahdollisuudet tarkistaa vesivoimalaitoksen lupamääräyksiä kalojen kulun turvaamiseksi vaihtelisivat olennaisesti voimalaitoksen koon mukaan, kalatalousvelvoitteita ei juurikaan pystyttäisi tehostamaan pienikokoisilla laitoksilla, vaikka ne suuren lukumääränsä vuoksi aiheuttaisivat kokonaisuutena tarkastellen merkittävintä vahinkoa. Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan korvauksia voi olla perusteltua sovittella ottaen huomioon myös vesitaloushankkeesta ajan myötä kertynyt hyöty. Ehdotuksen mukaan sovitteluun vaikuttaisi kuitenkin se aika, jonka luvan haltija olisi hyötynyt vesitaloushankkeesta. Hyödyksi luettava aika alkaisi siten aina luvan haltijan vaihtuessa alusta, mikä antaisi mahdollisuuden myös säännöksen kiertämiseen luvan tarkistamisen tullessa vireille. Ehdotusta tulisi tarkistaa ottaen huomioon sen taustalla oleva vesilain 19:7 §:n vastaava säännös, jossa luvan haltijan sijaan säädetään yleisemmin hyödynsaajasta. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Lupamuutos-hankkeen loppuraportissa keskitytään tarkastelemaan niitä edellytyksiä, joilla ehdotettu sääntely täyttäisi perustuslain vaatimukset omaisuudensuojasta. Raportissa ei sen sijaan käsitellä ehdotetun sääntelyn tarvetta ja oikeudellisia perusteita vesilain järjestelmässä. Ympäristötavoitteita koskevan sääntelyn siirtäminen omaan pykäläänsä ehdotuksessa B2 jättää siksi edelleen avoimeksi vesilain näkökulmasta keskeisen kysymyksen: mitkä ovat ne vesilain tavoitteiden mukaiset luonnontieteelliset ja oikeudelliset perusteet, joiden vuoksi lupamääräyksiä tulee voida tarkistaa ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi lievemmin perustein kuin laissa nykyisin säädetyistä muista vastaavista syistä (lähinnä VL 3:21.1 §:n 2 kohta, olosuhteiden muutos)? Ministeriö toteaa, että vaikka EU-oikeuden tehokas toimeenpano voi edellyttää lupamääräysten tarkistamista ensin mainituin perustein mutta ei jälkimmäisessä tapauksessa, perusteita vesilain sääntelyn muuttamiseksi raportissa esitetyllä tavalla ei voida johtaa EU-oikeudesta. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo edellä sanotuin perustein, että loppuraportin jaksossa 6 esitetyt lainsäädäntövaihtoehdot B1 ja B2 eivät ole raportissa esitettyjen tietojen perusteella sellaisinaan toteuttamiskelpoisia. Ministeriö korostaa, että lupamääräysten tarkistamisedellytyksiä vesilaissa voi olla perusteltua lieventää osana yhteiskunnallisen ja oikeudellisen ajattelun yleisempää muutosta ja kehittämistä. Muutokset tulee kuitenkin valmistella ja toteuttaa johdonmukaisesti ja oikeudellisesti kestävästi koko vesilainsäädännön järjestelmän tasolla. Muutoksia ei voida kytkeä yksittäiseen hanketyyppiin tai joihinkin vesitaloushankkeista aiheutuviin ja (kuten raportissa esitetyssä tapauksessa) varsin sattumanvaraisesti valikoituviin vaikutuksiin.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen** mielestä kokonaisuuden kannalta olisi paras säädösmuutosten yhteydessä laatia uusi pykälä luvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella, joten katsomme B2-vaihtoehdon paremmaksi.

**Asianajaliitto** lausuu, että loppuraportissa käsiteltyä vaihtoehtoa uudesta pykälästä luvan muuttamisesta ympäristötavoitteiden perusteella voidaan pitää teknisesti selkeänä, mutta sisällöllisesti epävarmuutta luovana. Mikäli lupien muuttamisen ehtoista kuitenkin säädettäisiin, tulisi edellytysten olla selkeät ja tarkkaan rajatut.

**Kalatalouden keskusliitto** lausuu, että lupamuutos raportin esittämistä vaihtoehtoisista sääntelyvaihtoehdoista katsomme, että parhaiten EU-oikeus ja kansallisesti todetut vesilain muutostarpeet tulee tyydytetyksi, jos väljennetään sekä vesilain 3:21 että 3:22 niin, että lupien muuttaminen mahdollistuu ja lisäksi tehdään mahdolliseksi lisätä uusi kalatalousvelvoite sellaiseen lupaan, josta velvoite puuttuu (raportin mukaiset vaihtoehdot B1+B3). Kalatalouden keskusliiton mukaan vain tämä vaihtoehto toteuttaa EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon ja samalla korjaa vesilain identifioitu ongelma, joka liittyy lupien liialliseen staattisuuteen muuttuvassa toimintaympäristössä. Lainsäädäntömuutosten suunnittelussa tulee huomioida myös oikeusministeriön arviomuistio Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalouslupan haltijalle (OMSO 36/2018). Tässä muistiossa on kuvattu hyvin puuttuviin kalatalousvelvoitteisiin liittyvä ongelma. Kalatalouden keskusliitto katsoo, että muuttamalla vesilakia sanotulla tavalla saavutetaan parempi ympäristöperusoikeuden toteutuminen vesilain järjestelmässä.

**SYS** lausuu, että raportissa on kysymys rajatusta tehtävästä, ei liene tarkoituksenmukaista tarkastella kaikkia muutoksia, joita vesilakiin voitaisiin tehdä. Raportin sivulla 41 todetaan, että EU-oikeuden kannalta muutokset voidaan rajata pelkästään vesienhoidon ympäristötavoitteisiin vaihtoehdon B2 mukaisesti. SYS yhtyy tähän käsitykseen.

#### *5.6.2.5 Hyödyn menetyksen korvaaminen*

**SYS** toteaa, että vaihtoehdossa B2 on tarkasteltu sitä, milloin luvanhaltijalle aiheutuu luvan määräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta niin paljon hyödyn menetystä, että menetys tulisi korvata luvanhaltijalle. SYS viittaa tässä yhteydessä luonnonsuojelulain korvausjärjestelmään. Luonnonsuojelulain 53 §:ssä korvauskynnys on asetettu ”merkitykselliseen” haittaan. Merkityksellistä haittaa vähäisempää haittaa ei korvata, ja merkityksellinen haitta korvataan. Raportissa on käytetty sanoja kohtuuttomat/merkittävät edunmenetykset. SYS katsoo, että ympäristöoikeudessa tulisi pyrkiä eri laeissa käyttämään samanlaisia ilmaisuja. Luonnonsuojelulain 53 §:n merkityksellinen haitta on oikeuskäytännössä saanut sisällön (ks. KKO 2008:73). Siten se olisi turvallinen valinta tähän tarkoitukseen.

**Asianajaliitto** pitää joka tapauksessa tärkeänä, että mikäli vesienhoidon ympäristötavoitteiden varmistamiseksi lupaehtojen muuttaminen tulisi nykyistä helpommaksi, on varmistettava luvanhaltijoiden oikeudet riittäviin korvauksiin muutoksista. Pääsääntöisesti luvanhaltijalla tulee olla oikeus luottaa lupansa ehtoihin. Asianajaliitto suhtautuu varauksellisesti siihen, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden aiheuttamat muutokset vesitalousluvassa olisivat luvanhaltijan kustannettavia aiheuttamisperiaatteen perusteella.

#### *5.6.2.6 Korvauksen sovittelu*

**SYS** lausuu, että vaihtoehdossa B2 esitetty korvauksen sovittelu sisältää ongelmia. Edellä on jo kerrottu, että vesitaloushankkeet ovat luoneeltaan keskenään varsin erilaisia. Jos aikaisemmin saadun hyödyn huomioonottaminen esim. voimalaitoksella suoritettun lyhytaikaisäännöstelyn muuttamisesta johtuvan edunmenetyksen sovitteluksi eli alentamiseksi katsotaan perustelluksi, samaa ei voine sanoa esim. kulkuyhteyksiin liittyvän sillan lupamääräysten muuttamisesta johtuvan edunmenetyksen osalta. Pulmaa lienee ajateltu ratkaistavan sanomalla, että korvausta ”voidaan sovittaa”. Sanonta voinee olla peräisin vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:stä, jossa kerrotaan, millä perusteilla vahingonkorvausta voidaan sovittaa. Lähtökohta tuossa säännöksessä kuitenkin on, että korvausta on sovittava, jos siihen on laissa tarkoitettu peruste ja sovittelua on vaadittu. ”Voidaan” sana liittyy siis siihen, että sovittelua on vaadittava. Muuten sovittelua ei toteuteta. Nyt kysymyksessä olevassa asiassa lienee kuitenkin niin, että korvaus ja

mahdollinen sovittelu määrätään virallisperiaatteen mukaisesti viran puolesta. Silloin korvauksen sovittelu ei voine jäädä korvauksen määrääjän yksilölliseen harkintaan.

**Kemijoki Oy** kirjoittaa, että LupaMuutos-raportissa esitetään, että ”Ehdotettu korvausten sovittelu hankkeen hyödyntämisaajan perusteella ei näyttävyydeltään ongelmalliselta perustuslain kannalta, kun otetaan huomioon, että siitä on säädetty jo aikaisemmin VL 19:7:ssä vanhojen säännöstelymääräysten muuttamisen yhteydessä”. Kemijoki Oy on asiasta täysin eri mieltä ja toteaa, että korvausten sovittelua koskeva säännös on suomalaisen lainsäädäntöön sisältyvä anomalia erityisesti omaisuuden suojan kannalta. Muita vastaavia ratkaisuja, joissa toiminnanharjoittajan omaisuuden suojan taso olisi sidottu toiminnan harjoittamisen keston, ei Suomen lainsäädännössä Kemijoki Oy:n käsityksen mukaan ole. Olisi esim. kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) mukaisen järjestelmän kannalta kestävämpi 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 kestävämpiä säännöistä tule tässä tapauksessa säätää. Aiheellisempää olisi harkita korvausten sovittelumahdollisuuden poistamista Vesilain 19 luvun 7 §:stä, varsinkin mikäli 0-velvoitteen avaamismahdollisuudesta säädetään esim. yhtiön lausunnon liitteen 2 mukaisesti ja lakia näin ollen joka tapauksessa muutetaan. Kemijoki Oy toteaa, että korvaukset tapahtuvaa toiminnanharjoittajien omaisuudensuojaan puuttumista ei tule laajentaa nykyisestä. Tämä olisi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta kestävämpi. Vesilain 19 luvun 7 §:n mukainen korvausten sovittelu on erityistapaus ja täysin poikkeuksellinen sääntelyratkaisu, jonka käyttöalaa ei tule laajentaa.

#### 5.6.2.7 B3. VL 3:22:n muuttaminen

**Maa- ja metsätalousministeriö** lausuu, että raportin ehdotus B3 liittyy niin sanottuihin 0-lupiin eli sellaisiin vesistön patoamiseksi myönnettyihin vanhoihin vesitalouslupiin, joissa luvan haltijalle ei ole asetettu lainkaan kalataloudellisia velvoitteita. Oikeuskäytännön mukaan kalatalousvelvoitteen tai -maksun tarkistamista koskeva vesilain 3:22 § ei anna myöskään mahdollisuutta lisätä tällaisiin lupiin kalatalousvelvoitetta jälkepäin. Ministeriö viittaa oikeusministeriön julkaisuun *Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle - Arviomuistio* (OM:n selvityksiä ja ohjeita 36/2018) ja toteaa, että vesitalouslupien tarkistamista koskevaa vesilain sääntelyä on tässä vaiheessa tarpeen muuttaa erityisesti vaelluskalakantojen elvyttämiseksi asetettujen kansallisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Ministeriö kannattaa tämän vuoksi Lupamuutos-hankkeen loppuraportin jaksossa 6 esitettyä sääntelyvaihtoehtoa B3 vesilain 3:22 §:n muuttamiseksi. Ministeriö toteaa kuitenkin, ettei ehdotus B3 ole varsinainen vaihtoehto ehdotuksille B1 ja B2 vaan, kuten raportissakin lienee tarkoitettu, vesilain 3:22 §:ää on joka tapauksessa välttämätöntä tarkistaa itsenäisesti ja muista ehdotuksista riippumatta. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että pykälään ehdotetun 4 momentin mukaan kalatalousmääräyksistä ei saisi aiheutua niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna kohtuuttomia kustannuksia. Säännöksen tarkoituksena on raportin mukaan estää se, että uusien kalatalousmääräysten antaminen voisi rinnastua valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Ministeriö toteaa, että säännös muuttaisi kuitenkin samalla voimassa olevaa sääntelyä, jonka mukaan luvassa jo olevia kalatalousvelvoitteita voidaan muuttaa ja niitä voidaan lisätä luvan haltijalle aiheutuvista kustannuksista riippumatta. Säännöksen muotoilua pitäisi tämän vuoksi tarkentaa niin, että se koskisi ainoastaan kalatalousmääräysten lisäämistä sellaiseen lupaan, jossa määräyksiä ei alun perin ole ollut.

**Kalatalousviranomaisen** lausuu, että raportissa esitetyistä muutosvaihtoehdoista vaihtoehto B3 koskien nykyisen vesilain 3:22:n muuttamista (Kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistaminen) vaikuttaa yksistään riittämättömältä vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta. Kuten raportissakin todetaan, kalasto on vain yksi vesimuodostuman tilan luokittelun tekijöistä. Tämän lisäksi kyseisen vaihtoehdon vaikuttavuutta uhanalaisten kalakantojen vahvistamisessa on vaikea arvioida, mikäli se jäisi lainsäädännön ainoaksi muutoskohdaksi.

**Vaasan hallinto-oikeuden** näkemys on, että vesilain 3 luvun 22 §:n 3 momentin muutosluonnoksesta, että raportissa kursivilla esitetyn lisäyksen sijaan olisi perustellumpaa viitata vesilain 3 luvun 14 §:ään esimerkiksi seuraavasti:



Kokonaan uusia määräyksiä annettaessa on noudatettava, mitä tämän luvun 14 §:ssä säädetään kalatalousvelvoitteesta ja kalatalousmaksusta.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että tämä muutos olisi Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen mielestä tervetullut kalankulun helpottamisen näkökulmasta. Nykyisen lainsäädännön puitteissa uusien kalatalousvelvoitteiden liittäminen vanhoihin lupiin, joissa sellaisesta ei ole alun perin määrätty, on mahdollista vain hyvin rajoitetusti.

**Etelä-Savon ELY-keskus** katsoo, että lupaviranomainen voisi 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, katsotaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan käyttökelpoiseksi. Lisäksi ESAELY toteaa hyväksi VL 19:10:ään esitetty maininta uusien kalatalousmääräysten antamisesta, jotta mahdollisuus tähän ulottuisi myös ennen vesilain voimaantuloa annettuihin vesitalouslupiin. Esitetyt perustelut ja suhde perustuslain tulkintaan näyttäisi raportissa esitetyn pohjalta tukevan em. muutoksia ja esitetysti myös esim. ilmastotavoitteiden, vesivoiman/ ja vesienhoidon ympäristötavoitteiden /ympäristöhyötyjen arvioinnin kautta ilmastotavoitteet tulevat huomioiduksi. Positiivisissa tapauksissa huomiointi tapahtuisi voimakkaasti muutetuksi nimeämisen ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen ja tapauskohtaisen harkinnan kautta.

**Kemijoki Oy:n** toteaa, että 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. Yhtiön näkemyksen mukaan tämä olisi yksi vaihtoehto säätää 0-velvoitteen avaamisesta; sen näkemyksen mukaan 0-velvoitteen erityispiirteet huomioitaisiin kuitenkin parhaiten liitteen 2 mukaisessa mallissa. Yhtiö toteaa joka tapauksessa, että Vesilain 3 luvun 14 §:n mukainen kustannus-hyötyanalyysi 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.

#### *5.6.2.8 C. Luvan muuttamisen menettely*

**Maa- ja metsätalousministeriö** lausuu, että raportissa kuvataan lyhyesti kahta menettelyä lupien muuttamisen kytkemiseksi vesienhoidon suunnitteluun (C1 ja C2). Lisäksi kuvataan kahta menettelyä luvan muuttamiseksi tarvittavien tietojen kokoamiseksi, hakemuksen tekemiseksi ja viranomaisen ja luvan haltijan välisen yhteistyön edistämiseksi (C3 ja C4). Menettelyt toteuttaisivat raportissa esitettyjä lainsäädäntövaihtoehtoja B1 ja B2. Maa- ja metsätalousministeriö on edellä [lausunnossaan] katsonut, etteivät vaihtoehdot B1 ja B2 ole raportissa esitettyjen tietojen perusteella sellaisinaan toteuttamiskelpoisia. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa esitetystä menettelyvaihtoehdoista silti yleisesti seuraavaa. Ministeriö pitää perusteltuna ehdotusta C2, jossa vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuidedirektiivin mukaisten poikkeusten käyttö kytkettäisiin joustavasti osaksi vesilain mukaista päätösharkintaa. Luvan muuttamisessa voitaisiin käyttää saman tyyppistä toimintatapaa kuin vesilain 18:3 a §:ssä tarkoitettussa vesistön padotus- ja juoksutusvelvoitteissa (C3). Vesitalouslupien määräaikainen päivittäminen esimerkiksi joka toinen tai kolmas vesienhoitokausi (C4) olisi sen sijaan hallinnollisesti suhteettoman raskas ja valtaosassa tapauksista myös tarpeeton menettely tarkastella kunkin hankkeen mahdollista vaikutusta ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.

**Oikeusministeriö** lausuu, että luvan muuttamisen menettelyä koskevassa osuudessa (s. 43-45) tarkastellaan muun muassa luvan muuttamista koskevan asian vireillepano-oikeutta. Oikeusministeriö toteaa, että käytännössä tilanteet voivat olla hyvin erilaisia. Vesitalousluvan muuttamista koskeva asia voi nykyään tulla vireille hankkeesta vastaavan hakemuksen lisäksi myös viranomaisen ja muiden vesilain 3 luvun 21 §:ssä säädettyjen tahojen tekemästä hakemuksesta. Tilanteiden vaihtelevuudesta johtuen olisi tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaisi ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisen vaarantumiseen perustuvan luvan muuttamista asian vireillepanon hankkeesta vastaavan lisäksi ainakin valvontaviranomaisen toimesta.

**Aluehallintovirastot** toteavat, että luvan muutoshakemuksen hakemusasiakirja-aineiston hankkimisvastuusta tulee säätää selkeästi, mikäli muutokset tulevat ajankohtaisiksi. Toiminnan harjoittajalla (luvan haltija) on yleensä parhaimmat edellytykset toimintansa ja sen vaikutusten kuvaukseen ja selvittämiseen. Luvanhaltijoiden edun mukaista ei ole voimavarojen sitominen sellaisen aineiston tuottamiseen, jonka perusteella viranomaisen harkittavaksi tulee toiminnan tai nykyisten päästöjen rajoittaminen ainakaan merkitsevällä tavalla. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukainen aloitemenettely (YSL 89 § 2 mom.) on osoittautunut hitaaksi ja osin jopa toimimattomaksi. Muutoshakemusten käsittelyajat venyvät, jos menettelysäännöksissä on tältä osin tulkinnanvaraa.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että raportin C1-vaihtoehdossa todetaan, että "Vesienhoitosuunnitelman ja luvan muuttamisen yhteydestä olisi mahdollista säätää vesilaisissa ja ympäristönsuojelulaisissa esimerkiksi siten, että kun ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista arvioidaan, on otettava huomioon mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä ennakoivalvontatoimenpiteiden saattamisesta ajan tasalle." Lähtökohtaisesti tämä on oikeansuuntainen tarkennus A-vaihtoehtoon, mutta yllä olevasta ei täysin avaudu miten huomioon ottaminen tapahtuisi. Käytännössä jos ympäristölupaa muutetaan ei-spesifin vesienhoitosuunnitelman perusteella, tavoite ja luvan muuttamisperuste on hyvin tulkinnanvarainen ja avoin. Metsäteollisuus ry lausuu, että yksinkertaistettuna peruste luvan muuttamiselle vesienhoitosuunnitelman perusteella voisi olla hyvä tila -tavoite, mikä on toiminnanharjoittajan näkökulmasta hyvin hankala. Vesipuidedirektiivin mukaan taas toimenpideohjelman konkreettinen velvoite voidaan panna täytäntöön. Jos toimenpideohjelmassa on mainittu teollisuuden häiriöpäästöjen vähentäminen tai ympäristölupien tarkistaminen BAT-päätelmien mukaiseksi (yleisiä käytännössä) ei perusteena lupamääräykselle voi olla hyvä tila- tavoitteeseen pääseminen määrämällä esimerkiksi vähentämään teollisuuden ravinnekuormitusta 10 %:lla. Perusteeksi luvan muuttamiselle toimivampi malli voisi olla toimenpideohjelma, joka sisältää konkreettiset eri kuormittajien toimenpiteet. Mutta kuten edellä on todettu, suunnitelmien (ja toimenpideohjelmien) teon luonne muuttuisi mahdollisten sitovampien tavoitteiden takia.

**Asianajaliitto** lausuu, että loppuraportissa käsitellään luvan muuttamisen menettelyä ja sitä, miten luvan muuttaminen sovitetaan yhteen vesienhoidon suunnittelun kanssa. Asianajaliitto pitää tärkeänä ennakoivaa ja perusteellista suunnitteluprosessia ja katsoo toimenpideohjelmien kehittämisen voivan tarvittaessa mahdollistaa perustellun luvan muuttamisprosessiin.

#### *5.6.2.9 C1. Luvan muuttamisen yhteys vesienhoidon suunnitteluun*

**Uudenmaan ELY-keskus** lausuu, että vaihtoehto C1 on raportissa vielä niin pintapuolisesti tarkasteltu, että sen tarkempi arviointi tai kommentointi ei tässä vaiheessa ole mahdollista. Todettakoon kuitenkin, että niin yleinen muotoilu, mitä raportissa on esitetty "on otettava huomioon" ei ole riittävä. Selvää on, että jatkovalmistelussa on paneuduttava siihen, miten luvan muuttaminen on yhteydessä vesienhoidon suunnitteluun.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että luvan muuttamista vesilain 3:21:n ja ympäristönsuojelulain 89 §:n nojalla harkittaessa tarvitaan täydentävä säännös siitä, miten vesienhoidon tavoitteet tulee ottaa huomioon. Se voisi olla kohdassa C1 esitetty "Ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä ennakoivalvonnan saattamisesta ajan tasalle." Muotoilu on perusteltu ympäristötavoitteiden vahvistamisen näkökulmasta ja istuu hyvin samaan sääntelykokonaisuuteen aiempien esitettyjen muutosehdotusten kanssa mutta tässä yhteydessä voitaisiin pohtia myös kytkentää konkreettisempiin vesienhoidon toimenpideohjelmiin. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus suhtautuu varauksellisesti siihen, että vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen voisi tulla ajankohtaiseksi kesken luvan muuttamisprosessin, ja lupaviranomainen voisi siirtää asian vesienhoitoviranomaisen käsiteltäväksi, jos vesimuodostumasta saadaan lisää tietoa. Tämä voisi tulla kyseeseen vain poikkeuksellisesti, kun yksittäinen hanke on erityisen suuri vesistömuodostuman kuormittaja. Nykyinen tietämys vesien tilasta lienee jo sillä tasolla, että merkittävän uuden tiedon ilmaantuminen kesken lupaprosessin ei vaikuta todennäköiseltä. Tästä tekevät kuitenkin poikkeuksen pohjavesimuodostumat, joiden uudelleen luokittelu on parhaillaan meneillään. Etelä-

Pohjanmaan ELY-keskus lausuu, että lupaviranomaisilla on nykyin mahdollisuus pyytää vesienhoitoviranomaisen lausunto lupa-asiassa ja poikkeuksien sekä määräaikojen pidennyksien käyttäminen on mahdollista. Yksittäisen toimijan vaikutusta vesialueen tilaan on vain harvoin mahdollista määritellä selkeästi. Yksittäisten lupakäsittelytilanteiden kautta vireille tulevat vesimuodostuman luokittelun tarkistamiset olisivat omiaan häiritsemään säännönmukaista vesienhoidon suunnittelua ja luomaan uusia monimutkaisia viranomaismenettelyjä. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus lausuu, että vesienhoidon suunnittelun tulisi kulkea lupaprosessien edellä. Vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseen tulisi ensisijaisesti pyrkiä ajantasaisen toimenpideohjelmien kautta, jotka olisivat lupaviranomaisten käytettävissä. Tällöin yksittäisen kuormittajan merkitys tulisi vesien tilaan tulisi otetuksi huomioon oikeassa mittakaavassa ottaen huomioon myös muut, sekä luvanvaraiset että muut kuormittajat. Laajan suunnittelutyön yhteydessä saadaan myös kokonaiskäsitys sekä luvanhaltijoita koskevien perustoimenpiteiden, että muita tahoja koskevien lisätoimenpiteiden käyttömahdollisuuksista. Lisäksi toimenpideohjelmien tulisi olla päivitetty niin, että niiden sitova merkitys on ehditty laadinnassa ottaa huomioon. Vesienhoitolakia säädettäessä ympäristötavoitteiden ei ajateltu vaikuttavan sitovasti lupaharkintaan eikä niiden vaikutusta lupien muuttamiseen käsitelty seikkaperäisesti.

**Etelä-Savon ELY-keskus** lausuu, että kuten raportissa esitetään, säännökset tarvitaan myös vesienhoitosuunnitelman ja luvan muuttamisen yhteydestä mainita vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin esimerkiksi esitetyllä tavalla. Luokittelun tarkistaminen ja mahdollinen täydentäminen lupakäsittelyn yhteydessä on tarpeen, koska vesien luokittelu perustuu monissa tapauksissa ainakin osin vajavaisiin seurantatietoihin, jotka tarvitsevat päivitystä laadukkaasti kaikkien osapuolten hyväksyttävissä olevan lopputuloksen saavuttamiseksi. Nämä lisäävät, kuten todetaan, sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta ja yhtenäistävät näkemystä sääntelystä/ sääntelyn tarpeesta. Etelä-Savon ELY-keskus lausuu, että luvanhaltijan ja viranomaisen vastuut olisi myös kuvattava riittävän tarkasti. Luvan muuttamista varten tarvittavat selvitykset ja hakemukset ovat suuritöisiä. Ympäristönsuojelulain viitataan siihen, että lupaviranomainen voi ja sen täytyy pyytää tietyissä tilanteissa toiminnanharjoittajaa toimittamaan luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset yksilöidyt selvitykset, mutta vesilaissa ei vastaavaa sääntelyä ole.

**Pohjois-Karjalan ELY-keskus** lausuu, että kohdassa C1 esitetään vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä ennakoivalvontatoimenpiteiden saattamisesta ajan tasalle. Vesienhoitosuunnitelmat ovat nyky muodossaan varsin yleispiirteisiä eikä vesien tilaan vaikuttavia toimintoja kuvata niissä kovin konkreettisesti. Toimenpideohjelmissä sen sijaan yleensä esitetään yksityiskohtaisempia tietoja esimerkiksi vesimuodostumakohtaisista kuormituksen vähentämistarpeista sekä luvanvaraisista laitoksista. Toimenpideohjelmissä tulee myös tarkastella lupien saattamista ajan tasalle, kuten raportissakin todetaan. Toimenpideohjelman merkityksen tulisi näkyä myös ao. säädöksessä vesienhoitosuunnitelman ohella.

**Keski-Suomen ELY-keskus:** Vaihtoehtoon C1 esitetään vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä ennakoivalvontatoimenpiteiden saattamisesta ajan tasalle. Toimenpideohjelmat ovat vesienhoitosuunnitelmia konkreettisempia asiakirjoja ja niissä esitetään yksityiskohtaisempia tietoja esimerkiksi vesimuodostumakohtaisista kuormituksen vähentämistarpeista ja kuormitusta vähentävistä toimenpiteistä. Toimenpideohjelmien merkitys tulisi nostaa vesienhoitosuunnitelmien lisäksi esille ko. säädökseen.

**Kemijoki Oy** lausuu, että säännöstä voitaneen pitää lähinnä juridis-tekniisena viittauksena Vesienhoitolain mukaiseen vesienhoitosuunnitelmaan. Edelleen, tätä voitaneen pitää Vesienhoitolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaisen lainsäätäjän tarkoituksen mukaisena. Kemijoki Oy viittaa [lausunnossaan] vaihtoehto A:n osalta esittämäänsä ja toteaa, että vaihtoehtojen A. ja C 1. yhdistelmä tarjoaisi vaihtoehtoa B. huomattavasti toteuttamiskelpoisemmän ja ongelmattomamman vaihtoehdon asian mahdolliselle jatkovalmistelulle.

### 5.6.2.10 C2. Luokittelun tarkistaminen ja poikkeusten käyttö

**Uudenmaan ELY-keskus** lausuu vaihtoehdon C3 osalta, että nykyisillä ja mahdollisesti edelleen vähenevillä viranomaisresursseilla ei voida ajatella, että lupien muuttamiseen tarvittavia selvityksiä tekisi tai teettäisi valvonta- tai lupaviranomainen vaan selvitysten tekemisvelvollisuus pitää säilyttää lupanhaltijalla.

**Kemijoki Oy** lausuu, että EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon osalta yhtiö viittaa kaikkeen lausunnossa esittämäänsä. Viranomaisten resursoinnin osalta yhtiö toteaa olevan selvää, että viranomaisten toimintaedellytyksiä ei voida käyttää perusteena toiminnanharjoittajien vastuiden lisäämiselle. Tästäkin huolimatta on toisaalta selvää, että Vesipuidedirektiivin mukaisten joustojen käytön yhdistäminen lupaprosessiin lisäisi toiminnanharjoittajien työmäärää. Tämä on kuitenkin järjestelmän toimivuuden kannalta kohtuuden rajoissa perusteltua.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että raportin C2-vaihtoehdossa todetaan, että "Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuidedirektiivin 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." Metsäteollisuus ry lausuu, että se ei ymmärrä mitä asian siirtämisellä vesienhoitoviranomaisen käsiteltäväksi tarkoitetaan eikä lähtökohtaisesti kannata tätä johtopäätöstä. Vesienhoitoviranomaisen lausuttavaksi ja lupaviranomaisen käsittely on lähtökohtaisesti parempi vaihtoehto. Metsäteollisuus ry lausuu, että on harkittava, miten ympäristötavoitteen lieventäminen sopii yhteen mahdollisten lainsäädäntömuutosten kanssa ja missä vaiheessa se voidaan tehdä. Lisäksi tehtyä tilaluokitusta tulisi voida haastaa lupamenettelyssä, kuten Ruotsissa. Metsäteollisuus kannattaa raportin johtopäätöstä siitä, että luokittelu olisi tarvittaessa syytä pystyä saattamaan ajan tasalle. Muidenkin poikkeusten osalta Vesipoke-hankkeessa esitetty vaihtoehto B2: Poikkeus lupaviranomaisen ratkaisemana, olisi hyvä lähtökohta. Metsäteollisuus ry lausuu, että tarve luokituksen tarkistamiseen ja poikkeusten käyttöön voi hyvinkin todennäköisesti ilmaantua myös siitä syytä, ettei hyvää tilaa -tavoitetta saavuteta vesimuodostuman rajauksista ja toimintojen paikallisista vaikutuksista johtuen. Muuttaminen kohdannee lähtökohtaisesti luokituksen ja rajaukset laatineen viranomaisen vastustusta, mutta joissakin tilanteissa se saattaa olla ilmeisen välttämätöntä.

**Pohjois-Karjalan ELY-keskus** lausuu, että sivulla 43 todetaan, että vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen voi tulla ajankohtaiseksi kesken luvan muuttamisprosessin, jos vesimuodostumasta saadaan lisätietoa, ja luokitusta voi tällöin olla tarpeen muuttaa ylös- tai alaspäin. Luokittelu olisi siis raportin mukaan tarvittaessa syytä pystyä saattamaan ajan tasalle. Pinta- ja pohjavesien tilan arviointi ja luokittelu tehdään nykyisen lainsäädännön mukaisesti osana vesienhoitosuunnitelman valmistelua kuuden vuoden välein, ja se vahvistetaan valtioneuvostossa vesienhoitosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Tilan arviointi tehdään vesienhoidon tietojärjestelmässä, johon tallennetut luokittelu- ja muut vesimuodostumakohtaiset tiedot ovat yhdenmukaisia vesienhoitosuunnitelmissa esitettyjen karttojen ja muiden yhteenvetojen kanssa. Vesienhoitosuunnitelman vahvistamisen jälkeen luokittelu- ja muita tietoja ei ole ollut mahdollista muuttaa ennen kuin seuraavaa luokittelua tehtäessä. Mikäli tämä muuttuisi, menettelyt tulisi ELY-keskuksen mielestä sisällyttää jollain tavalla myös vesienhoidon lainsäädäntöön. Jos luokittelua muutettaisiin sitä mukaa kuin uutta seurantatietoa on käytössä, mikä olisi "virallinen" tieto luokituksesta suhteessa vesienhoitosuunnitelmassa esitettyyn? Toki vesienhoitoviranomainen voi käsitellä asian ja antaa lausunnon tarvittaessa kesken lupaprosessin, kuten on nykyisinkin mahdollista. Tämä kuitenkin edellyttää, että lupahakemus sisältää niin kattavat aineistot biologisista ja muista laatutekijöistä, että luokittelu on mahdollista tehdä riittävällä luotettavuudella.

**Keski-Suomen ELY-keskus** toteaa, että vaihtoehdossa C2 tuodaan esille, että vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen voi tulla ajankohtaiseksi kesken luvan muuttamisprosessin, jos vesimuodostumasta saadaan lisätietoa luokittelua varten. Luokittelu tulisi raportin mukaan tarvittaessa päivittää. Pinta- ja pohjavesien tilan arviointi tehdään nykyisen lainsäädännön mukaisesti osana vesienhoitosuunnitelman valmistelua kuuden vuoden välein. Luokittelu vahvistetaan valtioneuvostossa vesienhoitosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Vesienhoitosuunnitelman vahvistamisen jälkeen luokittelutietoja ei ole ollut mahdollista muuttaa ennen kuin seuraavaa luokittelua tehtäessä.

Mikäli tätä muutettaisiin, tulisi siitä olla säädös myös vesienhoitolaissa. Luokittelun päivittäminen kesken vesienhoitokauden edellyttää kuitenkin kattavaa luokitteluaineistoa kaikkien luokittelutekijöiden osalta. Lisäksi luokittelutyö tarvitsee ELY-keskukseen riittäviä resursseja.

**Vesilaitosyhdistys** lausuu, että vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuidedirektiivin mukaisten poikkeusten käyttö voidaan yhdistää myös lupien muuttamiseen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Tästä voitaisiin säätää esimerkiksi siten, että lupaviranomaisella olisi aina tarvittaessa mahdollisuus siirtää asia näiltä osin vesienhoitoviranomaisen käsiteltäväksi tai lausuttavaksi. Vesilaitosyhdistys pitää tärkeänä, että vesien tilan määrittely on joustava siten, että aina voidaan käyttää viimeisintä ja parasta tietoa vesistön tilasta. Ympäristöluvan myöntämisen yhteydessä on olennaista, että tarkistetaan, onko tilanteessa edellytyksiä ja tarvetta poikkeuksien käyttöön.

#### *5.6.2.11 C3. Luvan muuttamisen vireille saattaminen vesilaissa*

**Oikeusministeriö** lausuu, että vaihtoehdossa C3 esitettyä mahdollisuutta kehittää sääntelyä säännöstelyn tarkistamiseen liittyvän padotus- ja juoksutus selvityksen laatimismenettelyn tapaan olisi aiheellista tarkastella jatkovalmistelussa.

**Vaasan hallinto-oikeus** lausuu, että luvanhaltija voitaisiin velvoittaa toimittamaan selvitykset muuttamalla hakemusmenettelyyn sisältyvää vesilain 11 luvun 5 §:n 2 momenttia. Ottaen huomioon hallituksen esityksessä (277/2009) olevat perusteet, voisi tätä kohtaa kai soveltaa ilman muutoksiakin, jos perusteluja täsmennettäisiin koskemaan tämän tyyppistä asiaa, jossa vireillepano tapahtuu yleisen edun vaatimuksesta.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että vaihtoehto C3 käsittelee vielä aika karkealla tasolla luvanhaltijan ja viranomaisen vastuita koskien luvanmuutoksen vireille saattamista. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen mielestä luvanhaltijan tulee huolehtia muutoshakemuksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä. Luvanhaltijan selvitysvelvoitetta ei voitane kovin paljon laajentaa tavanmukaisesta, esim. ympäristönsuojelulain mukaisesta käytännöstä, kun on kyse vesien tilaan vaikuttavista ja viranomaisten tiedossa olevista selvityksistä, joten valvonta- ja lupaviranomaisten työtaakka tulee jonkin verran lisääntymään

**Keski-Suomen ELY-keskus** toteaa, että vaihtoehdoissa C3 tarkastellaan luvan muuttamisen vireille saattamista vesilaissa sekä vaihtoehdossa C4 lupien määräaikaista päivittämistä vesi- ja ympäristönsuojelulaissa. Kuten raportissa todetaan, valvonta- ja lupaviranomaisen työtaakka lisääntyisi merkittävästi, jos viranomaisen tulee laajasti huolehtia vesilupien muuttamista varten tarvittavista selvityksistä ja muutoshakemuksista. Työ tulisi todennäköisesti etenemään resurssien mukaan.

**Vesilaitosyhdistys** lausuu, että raportissa on todettu lupien määräaikaisesta päivittämisestä vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa (s. 44) seuraavaa: ”Luvanhaltijan vastuuta luvan tarkistamisesta painottaisi sellainen malli, jossa vesiluvat ja ympäristöluvut olisi aika ajoin päivitettävä nykyisen lainsäädännön mukaisiksi. Luvanhaltija voitaisiin velvoittaa saattamaan lupamääräysten ajantasaisuus lupaviranomaisen tutkittavaksi, kun tietty aika on kulunut toiminnan aloittamisesta tai luvan edellisestä päivittämisestä. Tällainen malli edellyttäisi kokonaan uuden menettelyn luomista vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin. Määräaikainen lupien päivittäminen voitaisiin yhdistää vesienhoitokausiin (esim. joka toinen tai kolmas vesienhoitokausi, 12–18 vuotta). Asiasta voitaisiin säätää myös siten, että vanhat luvat tulisi tarkistaa tällaisen lakimuutoksen voimaantulon jälkeen esimerkiksi kymmenen vuoden sisällä ja että päivityksen hakemisesta vastaisi luvanhaltija suoraan lain nojalla.” Vesilaitosyhdistys muistuttaa, että lupien määräaikaisuutta koskeva lainsäädäntö on hiljattain muutettu siten, että osana normienpurkua määräaikainen lupien tarkistaminen loppui ja ympäristölupia muutettiin olemaan voimassa toistaiseksi. Valvova viranomainen voi kuitenkin perustellusta syystä edellyttää toiminnan harjoittajaa hakemaan päivitystä myös toistaiseksi voimassa olevan ympäristölupaan. Yhdistys katsoo, että lupien päivittämistarpeen arviointiin tulee olla muu peruste kuin pelkästään ajan kuluminen. Lupamääräysten ajantasaisuuden tutkiminen lisäisi luvanhaltijan ja lupaviranomaisen työtä ja kustannuksia. Emme pidä perusteltuina ratkaisuja, joissa luvanhaltijan kustannuksella edellytettäisiin luvan avaamista kesken sen voimassaolon. Vesilaitosyhdistys muistuttaa myös, että asetuksen (1040/2006) 24 §:ssä edellytetään, että

”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee osana vesienhoitolain 19 §:ssä tarkoitettua toimenpideohjelman tarkistamista tarkastella myös 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja ennakoivalvontatoimenpiteitä ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle. Ennakoivalvontatoimenpiteisiin kuuluvien lupien sekä tarkkailumääräysten muuttamisesta säädetään ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja vesilaissa (587/2011). (18.12.2014/1280)” Jo nykyisessä lainsäädännössä on siis mekanismi, jolla lupien ajanmukaisuus suhteessa vesistön tilaan tarkastetaan.

#### *5.6.2.12 C4. Lupien määräaikainen päivittäminen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa*

**Uudenmaan ELY-keskus** lausuu, että vaihtoehdossa C4 ei varsinaisesti ole kyse ”kokonaan uuden menettelyn luomisesta vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin”. Ympäristönsuojelulaissa on ollut lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskeva säädös, joka kumottiin lailla ympäristönsuojelulain muuttamisesta (423/2015). Nyt ehdotettu lainsäädäntömuutos muistuttaa kovasti edeltäjänsä. Yhtenä keinona raportissa on ehdotettu, että lupien määräaikainen päivittämisprosessi sovitettaisiin yhteen BAT-päätelmien takia tehtävän tarkistamisen kanssa. Uudenmaan ELY-keskus pitää tätä ehdotusta erittäin varteenotettava ja perusteltuna, jotta ei olisi monta eri prosessia, joissa muutetaan tiettyä kohtaa luvassa. Tavoitteena pitäisi nimenomaan olla, että lupa päivitetäisiin ajan tasalle kokonaisuudessaan yhdellä kertaa.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että vaihtoehto C4 esittelee vielä varsin yleisellä tasolla mallin, jossa luvat olisi päivitettävä esimerkiksi joka toinen tai kolmas vesienhoitokausi. Lupien määräaikainen päivittäminen nykyilainsäädännön mukaiseksi vaatisi jatkotyönä myös muiden kuin vesienhoitoon liittyvien perusteiden tarkastelua lähinnä vesilain osalta, ympäristönsuojelulain mukaiset toiminnot on ennestään päivitetty vastaamaan nykyilainsäädäntöä. Jos luvanhaltija vastaisi päivityksen hakemisesta esitetysti suoraan lain nojalla, tarkoittaisi se kaikkien lupien automaattista tarkistamismenettelyä riippumatta siitä, onko tarkistamisen tarvetta olemassa. ELY-keskus katsoo, että tarkistamismenettelyn tarvetta tulisi tarkastella kunkin vesistöalueen senhetkisen tilan perusteella ja lupien tarkistamistarvetta tulisi tarkastella toimenpideohjelmissa kaikkien ko. alueella olevien lupien osalta tai viranomaisen tehtävä on jollakin muulla tavalla huolehtia siitä, että tarkistamishakemuksia eivät joudu jättämään automaattisesti myös sellaiset toimijat joiden toiminta vastaa vesienhoidon tavoitteita ja vesien tila on hyvä. Luvanhaltijoiden asia ei voi olla itse arvioida, pitääkö lupa tarkistaa. Ympäristölupien säännönmukaisesta tarkistamismenettelystä on äskettäin luovuttu lukuun ottamatta IE-laitoksia. Aikaisemmin lähes kaikkiin sinänsä toistaiseksi voimassa olleisiin ympäristölupiin oli kirjattuna, että luvanhaltijan tuli jättää luvan tarkistamishakemus määräaikaan mennessä, useimmiten kymmenen vuoden kuluessa. Valvontaviranomaisten on pitänyt vuoden kuluessa määräajan päättymisestä arvioida, pitääkö lupa kuitenkin vielä kertaalleen tarkistaa. Jatkossa tarkistamisen tarvetta arvioidaan säännönmukaisen valvonnan yhteydessä, tarkistaminen tulee esille viranomaisen aloitteesta ja tarkistamiselle pitää olla aikaisempaa vahvemmat perusteet. Jos ympäristölupien automaattinen tarkistamismenettely palautettaisiin, olisi tarpeen arvioida, voitaisiinko luvat myös muutoin päivittää aikaisempaan tapaan.

**Etelä-Savon ELY-keskus** lausuu, että raportissa esitetään yhtenä vaihtoehtona lupien päivittämiseksi ja luvanhaltijan vastuuta luvan tarkistamisesta painottavaksi 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. Tällainen malli edellyttäisi uuden menettelyn luomista vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin. ELY-keskuksen mukaan lupien päivittäminen ja hakemuksen tekeminen voisivat tapahtua vesienhoidon toimenpideohjelmissa esitettyjen/esiin nousseiden tarpeiden mukaisesti ja tapauskohtaisesti kun olemassa olevia lupia on arvioitu uudelleen vesienhoidon tavoitteiden kannalta ja todettu tapauskohtainen päivitystarve.

**Pohjois-Karjalan ELY-keskus** toteaa, että raportissa esitetään useita kehittämissuhteita mm. lainsäädännön muuttamiseksi, joihin ELY-keskuksen mielestä on helppo yhtyä. Esitetyistä luvan muuttamisen menettelyistä ELY-keskus pitää hyvänä C4 -vaihtoehdon mukaista mallia, jossa vesi- ja ympäristöluvat olisi aika ajoin päivitettävä, esim.

vesienhoitokausiin kytkettynä. Ympäristönsuojelulaissa vastaavantyyppinen lupamääräysten tarkistamista koskeva säädös aiemmin olikin. Vesilaissa olisi myös tarpeen säätää ns. luvan teknisestä päivittämisestä, jolloin vanhojen lupapäätösten sisältö koottaisiin nykyaikaiseen lupapäätökseen ja samalla olisi mahdollisuus tehdä tarpeen mukaan päätöstä selventäviä täydennyksiä. Tämä voisi olla luvan muuttamiseen nähden kevyempi menettely. Lisäksi luvan muuttamisen vireille saattamista koskevien säännösten tulisi olla sellaiset, että lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella on tarvittaessa mahdollista.

**Keski-Suomen ELY-keskus** pitää hyvänä vaihtoehdon C4 mukaista menettelyä, jossa vesi- ja ympäristöluvat olisi aika ajoin päivitettävä esimerkiksi vesienhoitokausiin kytkettynä. Ympäristönsuojelulaissa vastaavantyyppinen lupamääräysten tarkistamista koskeva säädös oli aiemmin, mutta siitä luovuttiin noin neljä vuotta sitten. Sekä valvojat että monet toiminnanharjoittajat ovat pitäneet hyvänä lupien määräaikaista tarkastamista. Keskeisenä epäkohtana on tunnistettu nykyisen ympäristönsuojelulain 89 §, jota sovellettaessa on ollut haasteellista saada lupa-asia vireille valvojan viranomaisen tai haitan kärsijän aloitteesta. Vesilaissa olisi myös tarpeen säätää ns. luvan teknisestä päivittämisestä, jolloin vanhojen lupapäätösten sisältö koottaisiin nykyaikaiseen lupapäätökseen ja samalla olisi mahdollisuus tehdä tarpeen mukaan päätöstä selventäviä täydennyksiä.

**Pirkanmaan ELY-keskus** toteaa, että vaihtoehdossa C4 on ehdotettu vesi- ja ympäristölupien määräaikaista päivittämistä lainsäädäntövastaavaksi. On huomattava, että ympäristönsuojelulakia muutettiin noin neljä vuotta sitten siten, että siitä kumottiin yleinen lupamääräysten tarkistamista koskenut säännös (laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta 423/2015, voimaan 1.5.2015). Lain esitöiden mukaan tavoitteena oli muun muassa tehostaa ja sujuvoittaa lupamenettelyä sekä siirtää painopistettä valvontaviranomaisten valvonnan ja muuttamismenettelyn suuntaan (HE 257/2014 vp, esim. s. 29). Tätä taustaa vasten voidaan pohtia, onko tarkoituksenmukaista palauttaa tarkistamismenettelyä paloittain vai kehittää lupien muuttamismenettelyä. Edellä lausuttuun viitaten, ympäristölupien viranomaisaloitteista muuttamismenettelyä on käytetty melko harvoin ja menettely on melko vakiintunut. Käytettävän menettelyn tulee olla mahdollisimman selkeä ja yhdenvertainen kaikille toimijoille.

**Energiäteollisuus** lausuu, että on huomionarvoista, että tällaisesta automaattitarkistuksesta luovuttiin YSL:n lupien osalta 1.5.2015 voimaan tulleen lainmuutoksen (423/2015) myötä. Tämä lakimuutos oli erittäin tarpeellinen hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja luvituksen resurssoinnin ja sujuvuuden turvaamiseksi. Toisaalta IE-direktiivin täytäntöönpanon myötä ns. direktiivilaitoksille tuli velvollisuus saattaa lupa ja toiminta ajantasaiseksi aina toimialaa koskevien BAT-päätelmien julkaisemisen jälkeen. BAT-päätelmissä on toimialasta riippuen sitovat vaatimukset suoraan vesistöön ja/tai yleiseen jätevesiviemäriin johdettavien päästöjen rajoittamiselle. ET ei kannata lupien määräaikaistarkistuksista säätämistä.

**Kaivosteollisuus ry** toteaa, että Suomessa luovuttiin lainmuutoksella 423/2014 ympäristölupien määräaikaisesta tarkistamisesta. Kyseisen sääntelyn palauttamiselle ei ole tarvetta eikä EU oikeudesta johtuvaa velvoitetta. Ympäristö- ja vesitalouslupia voidaan jo nykyisen lainsäädännön perusteella muuttaa tarvittaessa.

**Kemijoki Oy** toteaa tältä osin, että vesitalouslupien muuttamisen sitominen määräaikaan ei ole realistinen vaihtoehto mahdollisessa jatkovalmistelussa tarkemmin selvitettäväksi, eikä Vesipuidedirektiivi 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.

## 5.7 Raportin jakso Muiden ohjauskeinojen tarkastelu

**Pirkanmaan ELY-keskus** lausuu, että olennainen osa toimenpideohjelman laatimista on painetarkastelu, jossa arvioidaan, mikä on toiminnan merkitys ympäristötavoitteiden saavuttamiselle verrattuna muuhun kuormitukseen, ja joka vaikuttaa toimenpidetarpeiden jakautumiseen. ELY-keskus pitää tärkeänä, että ympäristöllisten lupien

muuttamistarpeen tarkastelu tehtäisiin jatkossa lähtökohtaisesti painetarkastelun kautta. Luvan saaneet toiminnat ovat pääasiassa pistekuormitusta, jolla vain poikkeuksellisesti on keskeistä merkitystä vesimuodostuman veden laadun ja luokituksen määräytymisessä. Olisi kohtuutonta, mikäli painetarkastelussa melko vähäisen kuormituksen omaavat luvanhaltijat joutuisivat tukalaan asemaan ja varsin hallitsemattoman hajakuormituksen maksumiehiksi sen vuoksi, että heille asetettaisiin lisävaatimuksia lupien muuttamisen johdosta. Tästä poikkeuksena voidaan kuitenkin mainita luvitettu turvetuotanto, jonka kuormitusvaikutukset vesistöihin olisi syytä mitata muista sektoreista poikkeavilla kriteereillä, esimerkiksi orgaanisen kiintoaineen kautta. Hajakuormituslähteiden, kuten maa- ja metsätalouden, varsinainen luvittaminen lienee kuitenkin mahdotonta useiden eri syiden, esimerkiksi epämääräisen kuormituksen määrän, valvonnan haasteiden ja byrokratian paisumisen, vuoksi. Näin ollen vesienhoidon tavoitteisiin pääseminen voisi vaatia muun muassa maatalouden täydentävien toimenpiteiden siirtämistä sovelletusti perustoimenpiteisiin sekä taloudellisten menetysten kompensointia muilla tavoin, kuten lisäämällä muita ympäristötukia.

**Varsinais-Suomen ELY-keskus** lausuu, että raportissa on käsitelty muiden ohjauskeinojen tarkastelun yhteydessä myös vesienhoidon toimenpideohjelman ja lupaharkinnan välisen kytkennän tiivistämistä. Varsinais-Suomen ELY-keskus katsoo, että vesienhoidon toimenpideohjelman kehittäminen ja sen vaikuttavuuden parantaminen on myös tässä yhteydessä tarpeen. Raportissa on aivan oikein todettu, että ensimmäisellä ja toisella kaudella vesienhoidon toimenpideohjelman vaikuttavuus suhteessa lupien muuttamisharkintaan on ollut heikko ja että tämä on johtunut osittain lainsäädännöstä, mutta myös toimenpideohjelman laatimiskäytännöistä ja sitä koskevasta ohjeistuksesta. Kolmannen kauden toimenpideohjelmien laatimisen ohjeistusta ollaan parhaillaan päivittämässä ja nyt raportissa esiin nostetut seikat on ehdottomasti otettava uudessa ohjeistuksessa huomioon, mikäli ne halutaan konkreettisesti mukaan seuraaviin toimenpideohjelmiin. Varsinais-Suomen ELY-keskus pitää myös tärkeänä raportissa esitettyä asiaa, että vaikka toimenpideohjelmissä tulisikin jatkossa kohdentaa toimenpide-esitykset yksittäisiin lupiin, ei lupien muutostarvetta tarvitse vielä rajata toimenpideohjelmassa sisällöltään liian tarkasti. Kuten raportissa todetaan, toimenpiteen joustava määrittely jättää tilaa vapaaehtoisille toimille ja mahdollisten muiden ohjauskeinojen harkinnalle ennen lupaprosessin käynnistämistä.

**Asianajajaliiton** näkemys on, että kiinnostavalla tavalla loppuraportissa on käsitelty lainsäädäntövaihtoehtojen lisäksi muita ohjauskeinoja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Liitto katsoo, että näillä keinoilla, kuten vesienhoidon toimenpideohjelman tarkistamisen yhteydessä annettavan muun ohjauksen avulla, voitaisiin tehostaa lupaprosessia ja saavuttaa mahdollisesti kustannustehokkaat ratkaisut.

**Vesilaitosyhdistys** lausuu, että raportissa tuodaan esille myös muut mahdolliset ohjauskeinot, mikä on perusteltua. Vesilaitosyhdistys, Kuntaliitto ja Ympäristöministeriö solmivat vuonna 2012 suositussopimuksen yhdyskuntajätevesien pintavesiä rehevöittävän ravinnekuormituksen vähentämiseksi vuoteen 2015. Sopimus oli voimassa 31.12.2016 asti. Sopimuksessa asetettiin tavoitteita ja aikataulu yhdyskuntien jätevesipäästöjen vähentämiseksi. Sopimuksen toimeenpano perustui vesihuoltolaitoksilla toteutettaviin vapaaehtoisin toimenpiteisiin. Osapuolet ovat neuvotelleet uudesta sopimuksesta. Yhdistys pitää tärkeänä, että vapaaehtoiset toimenpiteet tunnustetaan ja tunnustetaan yhdeksi toimivaksi vaihtoehdoksi vesien tilan parantamisessa. Vapaaehtoisia toimenpiteitä toteuttamalla voidaan hyödyntää kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvia ratkaisuita ja välttää ympäristölupiin liittyvää raskasta byrokratiaa. Vapaaehtoisten ja yhdessä neuvoteltujen toimenpiteiden käyttöönottoa on syytä edistää.

**Energiateollisuus ry** lausuu, että yksittäisten hankkeiden osalta huomiota tulee kiinnittää jo tehtyihin vapaaehtoisin toimenpiteisiin sekä edistää ensisijaisesti laajalla yhteistyöllä vapaaehtoisesti tehtäviä toimenpiteitä.

## 5.8 Raportin jakso Johtopäätökset

**Kalatalousviranomaisen** mielestä huomionarvoinen asia on raportin johtopäätös siitä, että perustuslaissa tapahtuneet muutokset ml. ympäristöperusoikeuden määrittäminen, ovat selvästi vaikuttaneet omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden tulkintaan. Raportin johtopäätöksissä todetaan, että *useiden ympäristöperusteisten*



*lainsäädännön muutosten on uudistuksen jälkeen katsottu kokonaisharkinnan ja erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan keskinäisen punninnan perusteella kuuluvan PL 15 §:n 1 momentissa tarkoitettujen omaisuuden käyttörajoitusten piiriin. Omaisuuden käyttörajoituksen ja pakkolunastus –tilanteen osalta tulkinnan tekeminen etenkin vesivoiman osalta on vaikeaa, johtuen mm. siitä, että vesivoimaloiden koko ja omistajatahot vaihtelevat huomattavasti. Omaisuuden suojan, ympäristöperusoikeuden ja vesienhoidon ympäristötavoitteiden välisessä intressivertailussa tulisi kalatalousviranomaisen näkemyksen mukaan kuitenkin huomioida nykykäytäntöä vahvemmin tilatavoitteiden toteutumisen kautta saavutettava merkittävä yhteiskunnallinen etu.*

**Metsäteollisuus** lausuu, että on erittäin hyvä, että johtopäätöksissä on otettu kantaa siihen, että luvan muuttaminen ympäristötavoitteiden perusteella edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa. Jos ympäristötavoitteet ovat toteutuneet tai jos toiminta ei vaaranna ympäristötavoitteita, ei sen lupaa ole tarpeen muuttaa tästä näkökulmasta. On myös selvää, etteivät tietyt vesimuodostuvat saavuta hyvää tilaa vuoteen 2027 mennessä millään järkevillä toimilla. Metsäteollisuus yhtyy raportin johtopäätökseen, että vesienhoitosuunnitelma ja toimenpideohjelma tarjoavat mahdollisuuden hahmottaa keinoja vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ja lupien muuttamisen tarpeita yksittäisiä toimintoja laaja-alaisemmin.

## 6 Lainsäädännön muutosehdotusten mahdolliseen valmisteluun liittyvät näkökohdat

### 6.1 Ympäristönsuojelulakiin, vesienhoitolakiin ja vesilakiin liittyviä näkökohtia

**Oikeusministeriö** toteaa, että jatkovalmistelussa tulisi raportin luvun 6 tarkastelua tulisikin laajentaa ja syventää arvioimalla ehdotettuja säännöksiä niiden hanketyyppien kannalta, joita ehdotetut säännökset koskisivat.

**Maa- ja metsätalousministeriö** toteaa loppuraporteissa käsiteltyjen muiden [kuin vesilain O-lupia koskevien] lainsäädäntövaihtoehtojen jatkovalmistelusta, että vesienhoitolakia säädettäessä vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteiden ei ajateltu vaikuttavan sitovasti lupaharkintaan, eikä niiden vaikutusta lupien muuttamiseen käsitelty seikkaperäisesti lakia valmisteltaessa. Lisäksi vesipuidedirektiivi ja vesienhoitolaki painottuvat viranomaisia koskevan suunnittelujärjestelmän kuvaukseen ja toimeenpanoon, mikä poikkeaa Suomen muusta vesioikeusjärjestelmästä. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa on tarkasteltava kokonaisuutta laajasti ja mahdollisesti käynnistettävä lisäselvityksiä, ennen kuin varsinaista lainsäädäntöhanketta EU-oikeuden mahdollisesti edellyttämien muutosten valmistelemiseksi on tarkoituksenmukaista aloittaa. Myös jatkovalmistelun jakamista tarkoituksenmukaisiin osiin tulee harkita. Maa- ja metsätalousministeriö lausuu myös, että jatkovalmistelussa tulee arvioida, miten jo toteutetut tai muuten tiedossa olevat toimenpiteet haittojen vähentämiseksi otettaisiin tarkistamisessa huomioon.

**Korkein hallinto-oikeus** korostaa, että vesitalouslupien muuttaminen vaikuttaa todennäköisesti useiden eri tahojen asemaan ja moninainen intresseihin, ja luvan muuttamista koskevan hakemuksen vireille saattaminen vaatii näin ollen varsin laajoja omistus- ja vaikutusselvityksiä. Tältä osin erot vesilain eri hanketyyppien välillä voivat kuitenkin olla huomattavia, minkä lisäksi myös vesipolitiikan puidedirektiivin 11 artiklan vaatimukset lupien uudelleentarkastelusta kohdistuvat eri tavoin eri hankkeisiin. Kuten loppuraportissakin tuodaan esiin, on direktiivin 11 artiklassa nostettu erityisesti esiin vedenottoa, patoamista ja tekopohjaveden muodostamista koskevien lupien tarkistaminen ja ajan tasalle saattaminen. Tästä syystä vesilain osalta on tarpeen vielä tarkastella yksityiskohtaisemmin eri hanketyyppeihin liittyviä eroja sekä lainsäädännön että voimassa olevien lupien näkökulmasta laajemmin kuin oikeusministeriön arviomuistiossa jo tarkasteltujen vesivoimalaitosten lupien osalta. Lisäksi tarvitaan myös tarkempia arvioita siitä, millaisia konkreettisia ympäristövaikutuksia lupien muutettavuudella on mahdollista saavuttaa ja millaisista käytännön tilanteista on kysymys. Esimerkiksi uuden kalatien rakentaminen olemassa olevan vesivoimalaitoksen yhteyteen voi edellyttää mahdollisuutta käyttää ulkopuolisen maanomistajan kiinteistöä kalatien sijoituspaikkana, jolloin voimalaitoksen luvan muuttaminen vaikuttaa luvanhaltijan lisäksi myös kolmansien tahojen oikeuksiin.

**Etelä-Savon ELY-keskus** lausuu, että myös vanhoja lupia tulisi näin voida muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Tästä ei ole säännöksiä vesilaissa tai ympäristönsuojelulaissa. Kynnys lupien muuttamiseksi ei saisi olla ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta liian korkea. Erityisesti vesitalouslupien pysyvyysuoja, jonka mukaan luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään muutoksen hakijan korvattaviksi, voi olla esteenä ympäristötavoitteiden saavuttamiselle. Myös kustannusten kattamisen periaate ja aiheuttamisperiaate ovat ristiriidassa tämän asian kanssa. Etelä-Savon ELY-keskuksen mukaan lupiin ympäristötavoitteiden pohjalta mahdollisesti tehtävät muutokset ja niiden korvaaminen luvanhaltijalle liittyvät, kuten raportissakin mainitaan, EU- oikeudelliseen kustannusten kattamisen periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen toteutumiseen. Korvausasiaa on tarkasteltava mm. suhteessa luvan muuttamistarpeiden/ muuttamisen aiheuttamiin toimenpiteisiin ja kustannuksiin sekä toimenpiteillä saavutettavaan hyötyyn kohde/ vesimuodostumakohtaisten tilatavoitteiden ja niiden saavuttamisen kannalta (kustannus/hyöty- analyysi). Luvanhaltijalle kuuluva kustannusvastuu on EU-oikeuden näkökulmasta oltava, kuten raportissa todetaan, oikeassa suhteessa verrattuna hankkeen vesienhoidon tila-tavoitteille aiheuttamaan haittaan. Tapauskohtainen yksityiskohtainen tarkastelu on muutosharkinnassa tarpeen, jotta vältytään ylilyönneiltä ja tavoitteet ovat perusteltuja

ja kaikkien osapuolien hyväksyttävissä. Samoin mm. muutoksiin tarvittavien selvitysten vastuiden osalta on turvattava resurssit tarkastelujen toteuttamiseksi mm. siinä tapauksessa, että nämä tulisivat viranomaisvastuulle ja vastaavasti kustannukset on huomioitava arvioitaessa toimenpiteiden kustannuksia suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Yhteistyötä viranomaisen kanssa on korostettava. Myös perustuslain omaisuuden suoja koskeva rajanveto vanhojen lupien lupamuutosasia osalta on punnittava riittävän hyvin, jotta vältytään jatkossa tähän liittyviltä tulkintaongelmilta.

**Kaakkois-Suomen ELY-keskus** katsoo, että huomiota tulevassa lakimuutostyössä tulee kiinnittää vesilain ja ympäristönsuojelulain pysyvyyssuojan ja lupien muuttamista koskevien perusteiden ja edellytysten yhtenäistämiseen mahdollisuuksien mukaan. Nykyisin muuttamista koskevat perusteet ja edellytykset ovat vesilain sisälläkin eri kohdissa (VL 3:21,3:22, 19:7) toisistaan poikkeavia. Ympäristötilatavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien muutosten edellytysten tulisi vastata vähintään VL 3:22 mukaisten olosuhteiden muutoksesta johtuvien kalatalousvelvoitteiden muuttamisedellytyksiä ja -perusteita. Tätä heikommilla muuttamisedellytyksillä ja -perusteilla ELY-keskus arvioi, että ympäristötilatavoitteita ei voida useimmissa ratkaisua vaativissa tapauksissa saavuttaa. ELY-keskus lausuu, että jatkotarkastelussa tulee keskittyä ensisijaisesti niihin vaihtoehtoihin, jotka mahdollisimman hyvin tukevat vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista. Mikäli lakimuutosta ei saada aikaan, on tilatavoitteiden saavuttaminen mahdotonta tietyissä kohteissa.

**Energiateollisuus ry:n** mielestä on selvää, että lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden perusteella voidaan ratkaista vain tapauskohtaisesti. Tällöin tulee arvioida mm. seuraavia kysymyksiä: onko vesienhoidon tilatavoitteet saavutettu, mikä merkitys tarkasteltavan luvan mukaisella toiminnalla on tavoitteiden saavuttamiseen ja voidaanko luvan tarkistamisella saavuttaa ympäristötavoitteet kohtuullisin kustannuksin. Jos ympäristötavoitteet ovat toteutuneet tai jos toiminta ei vaaranna ympäristötavoitteita tai jos luvan tarkistamisesta aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia suhteessa ympäristöhyötyyn, ei lupaa ole tarpeen muuttaa tästä näkökulmasta. Tapauskohtaisesti voi olla tarpeen käyttää VPD:n antamaa mahdollisuutta lievempiin ympäristötavoitteisiin.

**Kalatalousviranomainen** lausuu, että luvan muuttamisen tarpeet ja perusteet on arvioitava tapauskohtaisesti. Tällöin voidaan arvioida parhaiten kyseisen toiminnan vaikutus vesistön tilaan sekä myös sitä, kuinka merkittäviä muutoksia lupaan voidaan tehdä ja mitä edunmenetyksen korvattavuudesta tilanteessa säädetään (tuleeko kyseeseen esim. pakkolunastusta vastaava käyttörajoitus). Kalatalousviranomaisen mielestä tärkeää olisi, että jatkoselvittelyssä luodaan malleja erilaisten tilanteiden taloudellisten menetysten korvaamisenmenettelyille ja linjataan sitä, kuka on vastuussa luvan muuttamisesta syntyvistä kustannuksista. Raportin johtopäätöksissä todetaan, että perustuslain voidaan katsoa muodostavan nykyisin verraten laveat reunaehdot myös vesilain muuttamiselle ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä tukee sitä, että muutokset lainsäädännössä ovat mahdollisia, mutta todellinen yksittäisen luvan muutosprosessi jää siitä huolimatta hyvin tapauskohtaiseksi harkinnaksi. Kalatalousviranomaisen mielestä asiassa tulisi edetä niin, että lainsäädännön muokkaamisen jälkeen ja lupien muuttamisen mahdollistuttua, suunnittelussa energiatuotannon ja vesienhoidon tavoitteiden yhteen sovittamiseksi tulee edetä yhdessä keskeisten viranomaisten, asiantuntijoiden sekä toiminnanharjoittajien kesken. Tärkeää on myös pyrkiä edistämään vaelluskalakantojen elpymistä ja vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista sellaisissa vesistöissä tai kohteissa, joissa vesivoimaloiden merkitys energiantuotannolle ja säätövoimalle on todellisuudessa hyvin pieni. Tällaiset voimalat muodostavat merkittävän osan voimaloiden kokonaislukumäärästä ja niiden yhteydessä tulisikin tutkia tarkkaan mahdollisuudet vesivoimatuotannon lopettamiseen, joka on aina kalatieratkaisua parempi vaihtoehto kalojen ja muun virtavesieliöstön kannalta. Kalatalousviranomainen toteaa, että laajempia ympäristövaikutuksia pohdittaessa tulee huomioida, että ilmastonmuutoksen torjumisen ohella yhtä tärkeä tekijä on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Vesivoimatuotannolla on sekä Suomessa että maailmalla todistetusti merkittävä heikentävä vaikutus vesiluonnon monimuotoisuudelle. Vaikkakin ilmastonmuutoksen torjuminen itsessään edistää myös luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, on etenkin pienten vesivoimaloiden merkitys ilmastonmuutoksen torjumisessa pieni suhteessa niiden aiheuttamiin haittoihin vesiluonnolle. Raportissa asiasta on lisäksi todettu seuraavasti: EU-oikeudellista vaatimusta ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ei voida sääntelyssä sivuuttaa yleisesti ilmastotavoitteiden perusteella, vaan tämä voi tapahtua vain tapauskohtaisen harkinnan kautta.

**Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus** lausuu, että loppuraportti onkin vahvasti painottunut vesilain mukaisten lupien muuttamisen mahdollisuuksiin vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi. Ympäristönsuojelulain mukaisen luvan muuttamisen perusteet ja niiden muutokset ovat jääneet raportissa melko vähälle huomiolle rajoitteen ympäristönsuojelulain 89 §:n tarkasteluun. Ympäristöluvilla on todettu olevan huomionpäänsuoja kuin vesilain mukaisilla luvilla, mikä johtuu vesilaissa olevista luvan muuttamista koskevista rajoituksista. Oikeusvoima ja luottamuksensuoja huomioon ottaen myös ympäristölupien pysyvyysuoja on käytännössä kuitenkin ollut hyvä ja viimeaikaiset ympäristönsuojelulain muutokset ovat olleet sen suuntaisia, että ympäristölupien muuttamiseen tarvitaan entistä vahvemmat perusteet. Loppuraportin mukaan esim. vesivoimalaitoksia on kaikkiaan 221 ja säännöstelylupia n. 240. Vesilain mukaisista luvista osa koskee voimakkaasti muutettuja vesistöjä, joiden osalta ekologisen tilan tavoitteena on hyvän tilan sijaan hyvä ekologinen potentiaali eli vesimuodostuman paras mahdollinen ekologinen potentiaali. Valtion valvomia ympäristölupia on yli 4000 ja kuntien valvomia yli 12 000. Vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen kannalta suuret haasteet valvonnassa kohdistuvatkin usein ympäristölupiin ja harvakseltaan vesilain mukaisiin lupiin, joiden lukumäärä on suhteessa ympäristölupiin vähäinen. Tarkempi ympäristönsuojelulain mukainen tarkastelu jatkotyössä onkin tarpeen.

**Energiateollisuus ry** lausuu, että YSL mahdollistaa nykyisin vesistö päästöjen sääntelyn useammalla perusteella. Vesienhoitolainsäädännön huomioon ottamisen lisäksi harkittavaksi tulee mm. pilaamisen käsite sekä päästövähennystekniikkaan ja päästörajoihin liittyvät vaatimukset. YSL:n mukaisilla luvilla ei tälläkään hetkellä ole juuri pysyvyysuojaa, vaan luvan aukaiseminen on mahdollista useilla perusteilla. Myöskään YSL:n muuttaminen ei ole tarpeen. Energiateollisuus ry lausuu, jos lainsäädännön laajempaan muuttamiseen kuitenkin lähdetään, tulee muutosten valmistelussa erityisesti huomioida seuraavat seikat:

- Vesilain pitää jatkossakin olla ensisijaisesti vesien käyttölaki, jossa sovitetaan yhteen vesistön eri käyttötarpeet kuten veden käyttö, vesivoiman tuotanto, kalastus ja virkistyskäyttö.
- Vesipuidedirektiivin tavoitteisiin liittyvien joustojen käyttö on välttämätöntä direktiivin toimeenpanossa; Ruotsissa joustojen käyttö on jo säädetty viranomaista velvoittavaksi, jotta yhteiskunnalle tärkeiden vesienkäyttömuotojen yhteensovittaminen olisi mahdollista.
- Vesimuodostuman tilaluokituksen haastaminen tulee mahdollistaa myös lupaprosessin yhteydessä.
- On välttämätöntä, että keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien tila otetaan huomioon ympäristötavoitteita määritettäessä. Vesipuidedirektiivi edellyttää, että nämä tavoitteet on asetettava siten, ettei tarvittavista toimenpiteistä aiheudu merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, kuten vesivoimatuotannolle.
- Mahdolliset lupamuutokset on tehtävä tapauskohtaisesti siten, että vaatimukset selkeästi perustuvat aiheutetun haitan vähentämiseen tai kompensoimiseen ja että näköpiirissä on todellinen mahdollisuus vesimuodostuman ekologisen tilan parantumiseen
- Vesilakia uudistettaessa tulee varmistaa, että mahdolliset lupamuutokset eivät ole kohtuuttomia saavutettavaan hyötyyn nähden. Myös jatkossa muut kuin vähäiset menetykset tulee korvata vesiluvan haltijoille.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** katsovat, että EU-oikeus ei edellytä lainvoiman saavuttaneiden voimalaitoslupien lupamääräysten muuttamista, ei ainakaan sitä, että mahdolliset lupamuutoksista aiheutuvat toimenpidevelvoitteet ja kustannukset tulisi säilyttää toiminnanharjoittajille. On selvää, että arvot muuttuvat ajan kuluessa ja esimerkiksi vaelluskaloja arvostetaan nykyään aivan toisin kuin esim. sodan jälkeisinä vuosikymmeninä.

**SYS** katsoo, että jatkovalmistelussa lupanhaltijalle aiheutuvasta edunmenetyksen korvaamisesta ja lupanhaltijan aikaisemmin saaman hyödyn perusteella johtuvasta korvauksen sovittelusta tulisi vielä tarkemmin selvittää korvauskynnyksen taso ja se, olisiko korvauksen sovittelu mahdollista kaikissa vesitaloushankkeissa vai tulisiko se rajoittaa vain joihinkin hankkeisiin.

**Vesilaitosyhdistys** toteaa, että kansallisen lainsäädännön tulkinta EU-oikeuden mukaisesti ei yksin riitä, koska se johtaa helposti oikeudelliseen epävarmuuteen. Perustuslaissa edellytetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Jos luvan muuttamisen kynnyksessä katsotaan jossain asiassa liian korkeaksi, sen muuttamisen tarvetta voidaan tarkastella kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä. On myös oikeusturvan kannalta selkeämpää, jos luvan muuttamisen perusteet kirjataan kansalliseen lakiin. Vesilaitosyhdistys katsoo, että lainsäädännön tarkistamisessa on otettava huomioon sekä Suomen perustuslaki että EU-oikeus ja arvioitava niiden keskinäistä suhdetta. Yhdistys lausuu raportin loppuosan toteamuksesta, että olemassa olevien lupien tarkistaminen on yksi vesipuidedirektiivin keinoista vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Jos lupaehtojen muuttaminen perustuisi siihen, että kansallista lainsäädäntöä tulkittaisiin EU-oikeuden mukaisesti, se johtaisi mielestämme helposti oikeudelliseen epävarmuuteen. Jos luvan muuttamisen kynnyksessä katsotaan liian korkeaksi, sen muuttamisen tarvetta voidaan tarkastella kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä. Vesilaitosyhdistyksen näkemys on, luvan muuttamisen perusteiden ilmeneminen suoraan kansallisesta lainsäädännöstä on tärkeää. Toisaalta luvan muuttamisen kynnyksen tuleekin olla sen verran korkea, että luvan antamaan oikeussuojaan ei ole mahdollista puuttua perusteettomasti. Vesilaitosyhdistys katsoo, että lainsäädännön tarkistamisessa (jos siihen mennään) on otettava huomioon sekä Suomen perustuslaki ja EU-oikeus ja arvioitava huolellisesti niiden keskinäistä suhdetta.

**Bioenergia ry** lausuu, että kansallisen lainsäädännön päivittämistarpeeseen vaikuttaa väistämättä, että VPD:n soveltamiseen liittyy EU-tuomioistuimen ratkaisutkin huomioiden edelleen merkittäviä tulkinta- ja soveltamiskysymyksiä. Direktiivin arviointiin liittyvä kuuleminen on vasta päättynyt ja komissio tekee johtopäätökset direktiivin mahdollisesta avaamisesta piakkoin. Jo tässäkin eri maiden ja intressitahojen kannat eroavat. Useimmat jäsenvaltiot ovat tulkinneet direktiivin mukaisen heikentymisen ym. tuomioistuinratkaisusta eroavalla tavalla. Bioenergia ry:n kanta on yhteneväinen monen muun elinkeinoelämän järjestön kanssa, että kansallista lainsäädäntötyötä ei ole syytä aloittaa ennen EU:n laajemman konsensuksen saamista direktiivistä ja sen mahdollisesta avaamisesta. Bioenergia ry lausuu, että lainsäädäntöä tulee kehittää niin, että se mahdollistaa nykyisten toimintojen jatkoluvat ja myös uusien hankkeiden luvituksen edellyttäen, että niiden ympäristövaikutukset hoidetaan mahdollisimman hyvin. Tämä näkökulma on jäänyt raporteissa kenties vähemmälle huomiolle. Lainvalmistelun lähtökohtana täytyy pitää, että vesipuidedirektiivin joustot ja poikkeukset mahdollistavat edelleen erilaisten hankkeiden luvituksen, kunhan niitä sovelletaan järkevästi Suomen oloihin. Bioenergia ry toteaa, että olennaista LupaMuutos -selvityksenkin mukaan muuttamistarpeelle on, mikä on luvanvaraisen toiminnan merkitys tavoitteiden saavuttamiselle verrattuna muuhun kuormitukseen. Tämä lähtökohta on perusteltu ja välttämätön tavoitteiden saavuttamisen ja kustannustehokkuuden näkökulmasta.

**Pohjolan Voima Oyj** katsoo, mikäli kuitenkin päädytään muiden kuin nollavelvoitteita koskevien lainsäädäntömuutosten valmisteluun, yhtiö korostaa seuraavia näkökohtia:

Vesipuidedirektiivin tavoitteisiin liittyvien joustojen käyttö on välttämätöntä direktiivin toimeenpanossa. Ruotsissa joustojen käyttö on säädetty viranomaista velvoittavaksi.

Vesipuidedirektiivin tarjoamat mahdollisuudet lieventää ympäristötavoitteita täytyy käyttää täysimääräisesti hyödyksi. Näitä mahdollisuuksia lausunnolla olevissa raporteissa ei ole juurikaan käsitelty. Vesivoiman kannalta on olennaista, että voimakkaasti muutetuksi nimeäminen mahdollistaa vesitalous-hankkeiden vaikutuksen huomioon ottamisen ympäristötavoitteita määritettäessä.

Vesienhoitosuunnitelman luokitukset on pystyttävä haastamaan suunnitteluvaiheessa ja luokituksia pitää pystyä tarvittaessa muuttamaan tiedon lisääntyessä myös lupaprosessissa. Näin siksi, että vesien luokittelu on vesienhoitosuunnitelmissa perustunut usein vähäiseen seurantatietoon ja analyysiin. Tarkempaa tietopohjaa ei pidetty alun alkaen tarpeellisena, koska luokittelua ei ollut tarkoitettu velvoittavaksi.

Vesipuidedirektiivin mukaan tavoitteet tulee asettaa siten, ettei tarvittavista toimenpiteistä aiheudu merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, kuten vesivoiman tuotannolle. Vesitalous-hankkeiden pysyvä luonne onkin ymmärretty nykyisen vesilain lisäksi vesipuidedirektiivissä.

Tarkastelussa on välttämätöntä erottaa toisistaan uusi ja vanha hanke. Vaikka vanhan hankkeen muutos vaatisikin uuden ympäristönsuojelulain mukaisen luvan, vesipuidedirektiivin mukaan kysymyksessä ei ole uusi hanke. Paljon keskustelussa ollut ns. Weser-case ei myöskään ole suorainen este uuden hankkeen toteuttamiselle, sillä hanke on edelleen toteutettavissa, mikäli vesipuidedirektiivin määrittelemän poikkeuksen edellytykset täyttyvät.

**Kaivosteollisuus** katsoo, ettei nykyisessä tilanteessa, jossa mm. Vesipuidedirektiivin kokonaisarviointi on kesken, tule Suomessa ryhtyä lainsäädäntömuutoksiin. Mikäli muutoksia kuitenkin harkitaan, vaatii tämä Raportteja huomattavasti laajemmat selvitykset. Kaivosteollisuus lausuu myös, mikäli lainsäädäntömuutoksia harkitaan, edellyttää tämä merkittävää jatkovalmistelua, johon Kaivosteollisuus omalla asiantuntemuksellaan on valmis osallistumaan.

**Metsäteollisuus** lausuu, että hallitusohjelman mukaisesti voisi olla perusteltua päivittää vesilakia ulottamaan kalatalousvelvoitteet ns. nollavelvoite-laitoksiin, mutta muihin ympäristönsuojelulain tai vesilain muutoksiin metsäteollisuus suhtautuu hyvin kriittisesti. Metsäteollisuus katsoo, että mahdolliset lainsäädäntömuutokset eivät saa rajoittaa biotalouden kehittämismahdollisuuksia. Vesistökuormitusta pitää edelleen vähentää, tähän myös metsäteollisuus on sitoutunut, mm. vuoteen 2025 ulottuvissa vastuullisuussitoumuksissaan. On kuitenkin muistettava, että yksittäisten hankkeiden vaikutus on usein rajallinen. Mikäli lainsäädäntömuutoksiin päädytään, on pidettävä huoli siitä, että kokonaisuudesta tulee teollisuuden kannalta järkevä ja kynnys yksittäisten lupien muuttamiseen vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi säilyy riittävän korkealla.

**Paikallisvoima ry** lausuu, mikäli vesilupien muuttamista koskevaa lainsäädäntöä tarkistetaan voimassa olevien lupien osalta, tulee muutoksiin sovellettavan menettelyn olla hyvin perusteelliseen vesistö- ja laitospohjaiseen selvitykseen ja kokonaisarvioon perustuva, ja tulla kyseeseen vain sellaisissa tapauksissa, joissa toimijoille asetetuilla uusilla vaatimuksilla varmasti voidaan saavuttaa merkittäviä ympäristöhyötyjä suhteessa niistä koituviin kustannuksiin, ja joissa kaikki muut kustannustehokkaat toimet kalakantojen tilan parantamiseksi kyseisessä vesistössä on tutkittu ja hyödynnetty. Vesistöissä on runsaasti muitakin vaellusesteitä kuin voimalaitokset. Luvan muuttamisen edellytyksenä oleva perusteellisen selvityksen vaatimus tulee kirjata lakiin, sen suorittamista ei voi jättää vain lupaviranomaisen harkintaan.

**Bioenergia ry** lausuu, että VPD:n näkökulmasta Suomen lainsäädäntöä ympäristöllisten lupien muuttamista tulisi tarkistaa. EU-oikeus jättää kuitenkin kansalliseen harkintavaltaan, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään. Bioenergia ry katsoo, että ympäristölupien muuttaminen ympäristötavoitteiden perusteella voidaan ratkaista vain tapauskohtaisesti ja arvioida, onko vesienhoidon tilatavoitteet saavutettu ja mikä merkitys tarkasteltavan luvan mukaisella toiminnalla on niiden saavuttamiseen. Jos ympäristötavoitteet ovat toteutuneet tai jos toiminta ei vaaranna ympäristötavoitteita, ei lupaa ole tarpeen muuttaa tästä näkökulmasta.

**Koskienergia Oy** katsoo, että ympäristöministeriön VesiPOKE ja Lupamuutos -hankkeiden loppuraportteja ja oikeusministeriön arviomuistiota sekä niitä koskevia perusteluja ja johtopäätöksiä tulee arvioida sekä hankekohtaisesti että lisäksi yhtenä kokonaisuutena. Lainsäädännön muutosten tulee täyttää kaikkien kolmen hankkeen/selvityksen yhteydessä esitetyt perustelut ja muutosten oikeudelliset edellytykset. Lisäksi Koskienergia Oy lausuu, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutus Suomen vesilakiin ja vesienhoitolakiin sekä muut kansallisen lainsäädännön muuttamisen edellytykset tulee arvioida EU:ssa ja Suomessa nyt käytyä laajemmassa ja syvällisemmässä tieteellisessä keskustelussa. Koskienergia Oy lausuu, että vesipuidedirektiivi on implementoitu Suomessa riittävän tehokkaasti ja laajasti vesilain ja vesienhoitolain säännöksiin. Hankkeiden loppuraporteissa ja oikeudellisessa keskustelussa ei ole voitu osoittaa, että EU -lainsäädännön (mm. Weser-ratkaisu) tulkintavaikutus ja oikeuskäytäntö olisi muuttanut Suomen vesilakia tai vesienhoitolakia koskevaa oikeustilaa siten, että lakeja tulisi muuttaa vesienhoitosuunnitelmien ja ympäristötavoitteiden sitovuuden tai muun huomioon ottamisen osalta raporteissa mainitulla tavalla. Asiassa ei ole myöskään selvitetty riidattomasti ja riittävällä tasolla EU:n vesipuidedirektiivin sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön todellisia vaikutuksia EU:n valtioiden lainsäädäntöön ja esim. vaelluskala-asiaan. Koskienergia Oy

lausuu, että raporteissa [VesiPOKE ja LupaMuutos) esitetyt muutokset (erityisesti Lupamuutos-hanke) muuttaisivat olennaisesti vesilain ja vesienhoitolain sekä niihin liittyvien oikeusjärjestelmän pysyvyys-, omaisuuden ja luottamuksen suojaan sekä lupapäätöksen oikeusvoimaan rakennettua systematiikkaa. Voimassa olevat vesilaki, vesienhoitolaki ja niihin liittyvät säännökset ja oikeusperiaatteet muodostavat sääntelykokonaisuuden. Koskienergia Oy katsoo, että luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen henkilö voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa esimerkiksi luvan haltijoiden päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.

**Suomen Luonnonsuojeluliitto ry** lausuu, että myös muita vesivoimaloita kuin nollavelvoitelaitoksia, joilta puuttuu joko koko lupa tai olemassa olevasta luvasta kalanhoitovelvoitteet, tulee voida käsitellä vesipuidedirektiivin ja vesienhoitosuunnitelmien takia. Vastaavasti myös muiden toimintojen kuin vesivoimaloiden vesi- ja ympäristölupia pitää voida päivittää samoista syistä. Lisäksi on tarpeen lisätä vesilakiin ympäristö- eli ekologinen virtaama sekä parantaa muutenkin uhanalaisten luontotyyppien ja lajien turvaa. Nämä selvitykset muodostavat hyvän pohjan jatkotyölle vesipuidedirektiivin toimeenpanon parantamiseksi.

**Fortum Oyj** lausuu, mikäli muiden lainsäädäntömuutosten käynnistäminen kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi raporttien perusteella, tulee muutokset valmistella perusteellisesti ja laajapohjaisesti huomioiden tässä lausunnossa jäljempänä esitetyt seikat. Kansallisen sääntelyn kehittämisessä on jatkossa tarpeen selvittää vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden lieventämiseen liittyvien joustojen täysimääräistä käyttöä, vesienhoitosuunnitelman luokituksen haastamista suunnitteluvaiheessa ja myös lupaprosessissa. Lähtökohdaksi tulee ottaa luvituksen varmistaminen joustojen ja VPD:n poikkeusten avulla hankkeissa, joilla on vaikutusta vesien tilaan.

**Kemijoki Oy** lausuu, että LupaMuutos-raportissa todetaan, että ”Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuidedirektiivin mukaisten poikkeusten käyttö voidaan yhdistää lupien muuttamiseen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa”. Vesipuidedirektiivin kokonaisuuden kannalta on oleellista, että tämä mahdollisuus käytetään ja asiasta säädetään lupaviranomaista sitovalla tavalla, mikäli lainsäädäntöä mahdollisten jatkoselvitysten myötä katsotaan tarpeelliseksi muuttaa. Kemijoki Oy lausuu, että Weser-tapaus yhdistettynä usein vajavaisin tiedoin tehtyjen vesimuodostumien luokitusten kanssa on yhtiön käsityksen mukaan aiheuttanut laajamittaisia haasteita koko Euroopassa. Onkin vesipuidedirektiivin ja Suomen luvitusjärjestelmän kannalta ratkaisevan tärkeää huomioida direktiivin mahdollistamat joustot täysimääräisesti ja velvoittavina rajoittumatta pelkkään 4(7) artiklan mukaiseen poikkeamisenettelyyn, mikäli lakia päädytään Suomessa mahdollisten jatkoselvitysten jälkeen muuttamaan. Yhtiö viittaa lausunnossaan tältä osin VesiPOKE-hankkeseen ja siihen, miten siinä tuodaan esille myös muita Vesipuidedirektiivin mukaisia joustokeinoja, eli voimakkaasti muutetuksi nimeämistä, määräaikaisten pidentämistä ja vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamista. Yhtiö toteaa, että näiden käsittelyä ei kuitenkaan raportissa ole kytketty ehdotettuihin sääntelyn muutoksiin. Esim. vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamisesta todetaan raportissa, että ”Ympäristötavoitteiden lieventämisen sääntelyyn ei ole näköpiirissä kehittämistarpeita”. Kemijoki Oy lausuu, että lupaprosessissa tulisi siis muutoksen jälkeen aina ja soveltuvin osin arvioida seuraavat asiat esim. yhtiön lausunnon liitteessä 2 esitetyn mallin mukaisesti:

Perustuuko vesimuodostuman tilan luokittelu luotettaviin tietoihin ja analyysiin. Lupaviranomaisella on yleensä käytettävissään huomattavasti monipuolisemmat tiedot vesitalous-hankkeesta 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 analyysien 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 suuruusluokkaravioon.

Tilaluokituksen haastamisen mahdollisuus on ylläesitetyllä tavalla tunnistettu Raporteissa, mutta huomioiden Vesipuidedirektiivin muodostama kokonaisuus, pitää Kemijoki Oy tärkeänä säätää asiasta velvoittavassa muodossa;

Onko luokittamisessa huomioitu täysimääräisesti Vesipuidedirektiivin 4(3) artiklan mukainen mahdollisuus nimetä vesi-muodostuma keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, ja onko voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien tilatavoitetta asetettaessa huomioitu Vesipuidedirektiivin 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 määräaikaisten pidentämiselle Vesipuidedirektiivin 4(4) artiklan mukaisesti;

Täyttyvätkö edellytykset vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamiseksi Vesipuidedirektiivin 4(5) artiklan mukaisesti;

Täyttyvätkö uuden hankkeen kohdalla Vesipuidedirektiivin 4(7) artiklan mukaiset edellytykset ympäristötavoitteesta poikkeamiseen; sekä

Vesienhoitolain tarkistamista tulisi harkita yhtiön lausunnon liitteen 2 mukaisesti siten, että Vesipuidedirektiivin edellä mainittujen joustojen käyttöä tulisi aina arvioida vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa.

Kemijoki Oy toteaa, että Raporteissa esitettyjä selvityksiä tulisi vielä ylläesitetyn osin laajentaa. Yllä kuvatun kaltaiselle sääntelylle ei ole EU-oikeudellista estettä. VesiPOKE-hankkeessa on päädytty siihen, että Vesipuidedirektiivin 4(7) artiklaa vastaava säännös voidaan sisällyttää luvitusta koskevaksi normiksi Vesilakiin, ja Ruotsin esimerkki osoittaa, että näin voidaan toimia myös muiden Vesipuidedirektiivin joustoja koskevien artikloiden osalta. Näin myös tulee tehdä, mikäli lainsäädäntöä jatkoselvityksissä katsotaan tarpeelliseksi muuttaa. Kemijoki Oy lausuu, että raporteissa [VesiPOKE ja LupaMuutos] on pohjimmiltaan kyse siitä, tulisiko ja millä tavalla lainsäätäjän tarkoituksen mukaista lähtökohdasta muuttaa siitä, että kyse on suunnittelujärjestelmästä ja että ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan olisi luvan myöntämisen edellytys tai este. Yhtiö katsoo, että kyse on huomattavasti laajemmasta ja monitahoisemmasta asiasta, kuin yksittäisten Vesilain ja Vesienhoitolain säännösten mahdollisesta muuttamisesta. Tätä näkökulmaa ei Raporteissa ole huomioitu, vaan niissä on Vesipuidedirektiivin kokonaisuus ja joustomahdollisuudet liian vähälle huomiolle jättäen päädytty esittämään vesivoiman tuotannon toimintaedellytysten kannalta erittäin haitallisia lainmuutoksia, jotka ovat vastoin eduskunnan edellä kuvattua selkeää linjaa. Yhtiön mukaan tällaista Suomen Vesipuidedirektiivin implementointia koskevaa merkittävää muutosta ei voida perustella Raporteissa esitetynä teknisenä, "EU-oikeuden vaatimana" muutoksena, sillä kuten jäljempänä tässä lausunnossa on esitetty, mahdollistaa Vesipuidedirektiivi 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 Vesipuidedirektiivin mahdollistamat joustot. Näin on toimittu myös Ruotsissa, jossa vuoden alussa voimaan astuneen laajan lainsäädäntöuudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi nostettiin Vesipuidedirektiivin joustojen täysimääräinen hyödyntäminen. Kemijoki Oy lausuu, että 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 kuitenkin ratkaisevan tärkeää huomioida Vesipuidedirektiivin järjestelmä kokonaisuutena, erityisesti direktiivin jäsenvaltioille jättämä huomattava liikkumavara sen toimeenpanossa. Weser-tapauksen tuomiolauselmassakin todetulla tavalla on selvää, että Vesipuidedirektiivin mukaisen ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytysten arvioinnin ja lupaharkinnan yhteensovittamisen merkitys korostuu uusien hankkeiden luvituksessa. 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. Kemijoki Oy katsoo, että vesilain muuttamiseen ei ole tarvetta vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioimiseksi. Vesipuidedirektiivi jättää jäsenvaltioille huomattavan liikkumavaran. Vesilain 3 luvun 21 §, 3 luvun 22 § ja 19 luvun 7 § mahdollistavat jo laajasti vesioikeudellisten lupien jälkikäteen muuttamisen, joten vesivoiman kannalta vesienhoidon ympäristötavoitteisiin voidaan päästä. Vesipuidedirektiivi ja Vesilaki mahdollistavat vesivoiman tuotantoon valjastetun vesimuodostuman nimeämisen voimakkaasti muutetuksi. Voimakkaasti muutetun vesi-muodostuman 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. Vesipuidedirektiivin ylitulkintaa ja ”varmuuden vuoksi” tehtyjä lainsäädännön muutoksia tulee välttää. Kemijoki Oy:n näkemys on, että 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 Vesipuidedirektiivin mahdollistamien joustojen täysimääräinen hyödyntäminen ja vesienhoitosuunnitelman mukaisen tilaluokituksen haastaminen velvoittavana normina, sekä huolehtia riittävästä voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien erityispiirteiden huomioimisesta.

**Kaivosteollisuus ry** toteaa, että mikäli lainsäädännön muutosta huolellisen valmistelun jälkeen harkitaan, tulee erityistä huomiota kiinnittää Vesipuidedirektiivin mahdollistamiin joustoihin. Vesipuidedirektiivin tulkinta näyttää Weser-tapauksen valossa olevan kehittymässä toisenlaiseen suuntaan kuin mitä Suomessa arvioitiin Vesipuidedirektiivin implementoinnin yhteydessä, jolloin mm. yksiselitteisesti katsottiin, että ”Vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan olisi luvan myöntämisen edellytys tai este” (HE 120/2004). Siksi on tärkeää, että myös Suomessa huolellisen valmistelun perusteella jäljempänä kuvatulla tavalla varaudutaan ottamaan täysimääräisesti käyttöön Vesipuidedirektiivin mahdollistamat joustot. Näin on toimittu myös Ruotsissa, eikä tälle ole olemassa EU-oikeudesta johdettavaa tai muutakaan estettä. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota myös eräisiin muihin jäljempänä tässä lausunnossa kuvattuihin kysymyksiin. Kaivosteollisuus ry lausuu, että tilaluokituksen oikeellisuuden merkitys on kasvanut Weser-tapauksen seurauksena. Kaivosteollisuus pitää siksi tärkeänä, että luokituksen laadukkaaseen toteutukseen on käytettävissä riittävästi resursseja. Myös vesimuodostumien rajaukseen tulee kiinnittää huomiota ja vesimuodostumia tulee tarvittaessa laajentaa, jotta luokituksessa tarkoituksenmukaisella tavalla voidaan ottaa huomioon vesimuodostuman kokonaisuus ja eri kuormituslähteet ja myös sellainen kuormitus, joka on luvituksen ulkopuolella, kuten hajakuormitus. Myös toiminnanharjoittajien todellisia vaikutusmahdollisuuksia luokituksen yhteydessä tulee vahvistaa. Mikäli lainsäädäntömuutoksia harkitaan, Kaivosteollisuus katsoo myös tarpeelliseksi muuttaa Vesienhoitolakia siten, että Vesipuidedirektiivin mahdollistamien joustojen käyttö tehdään pakolliseksi, esim. korvaamalla Vesienhoitolain 22 – 25 §:ien 1 momentin sana ”voidaan” sanalla ”tulee”. Lisäksi vesienhoitolain 23 §:n 1 momentin kohtaa 1) tulee muuttaa niin, että sana ”ja” korvataan sanalla ”tai” ja siten, että sana ”merkittävästi” poistetaan. Nykyinen sanamuoto ei tältä osin vastaa Vesipuidedirektiivin 4(7) artiklan sisältöä. Kaivosteollisuus ry toteaa, että Ruotsi on toiminut edellä ehdotetun mukaisesti, eli Vesipuidedirektiivin mahdollistamien joustojen hyödyntäminen vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa on Ruotsissa pakollista. Vastaavaa Vesipuidedirektiivin tarjoamaa joustoa tulisi hyödyntää myös Suomessa, mikäli lainsäädäntömuutoksia harkitaan. Kaivosteollisuus ry lausuu, että vaikka Raporteissa on pyritty antamaan kattava kuva Vesipuidedirektiivin muodistamasta kokonaisuudesta ja sen suhteesta Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön, on tässä onnistuttu vain osittain, eivätkä Raportit anna riittävä pohjaa mahdollisille lainsäädäntömuutoksille. Päinvastoin, mikäli lainsäädäntömuutoksia myöhemmin harkitaan fitness checkin valmistuttua ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön vakiinnuttua luvituksen liittyvien eri

osakysymysten osalta, tulee mm. jäljempänä tässä luvussa kuvattuja kysymyksiä selvittää huomattavasti tarkemmin kuin mitä Raporteissa on tehty.

**Kemianteollisuus** katsoo, että nyt lausunnoilla olevissa raporteissa [Vesipoke ja LupaMuutos] vesipuidedirektiivin kokonaistarkastelu on jäänyt varsin puutteelliseksi. Vesiensuojelun ja yhteiskunnan muiden tarpeiden yhteensovittaminen on molemmissa raporteissa jäänyt vähälle huomiolle. Direktiivin merkitys teollisuuden eri toiminnoille ja yhteiskunnan muille sektoreille jäävät tarkastelussa kokonaan huomiotta.

**Vesilaitosyhdistys** katsoo, että luvan muuttamisen kustannusten osoittaminen luvanhaltijalle ei voi tulla kysymykseen ilman, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään mekanismeista, joilla luvanhaltijan asemaa kohtuullistetaan. Yhdistys painottaa, että on syytä huomata, että komission ehdotukset eivät myöskään automaattisesti edellytä lupamääräysten merkittävää muuttamista. Käytännössä muutoksia voidaan tuskin toteuttaa muuten kuin tapauskohtaisesti yleinen tarve ja vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen. Lisäksi yhdistys lausuu, että on ongelmallista, miten esim. ympäristöluvan tarkistamisella voidaan päästä vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseen, jos samaan aikaan vesistöalueelle tulee merkittävää hajakuormitusta eri lähteistä.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että raportissa todetaan, että vesienhoidon suunnittelun ja lupien muuttamisen yhteensovittamisesta säättäminen edistäisi sääntelyn selvyyttä ja ennakoitavuutta. Yhteensovittamisen lisäksi, olisi kuitenkin syytä tarkastella myös vesien hoidon suunnittelun muutostarvetta, mikäli lainsäädäntömuutoksiin päädyttäisiin.

**Koskienergia Oy** lausuu, että Vesilakiin tulisi sitä mahdollisesti tarkistettaessa lisätä kalataloutta ja ekologista korvaavuutta koskevat kompensatiosäännökset siten, että monimuotoisuutta ja vaelluskalojen liikkumista voitaisiin toteuttaa (kustannus)tehokkaammin niissä vesistöissä, joissa se on ekologisesti ja kalataloudellisesti järkevintä ja jotka eivät ole jo tällä hetkellä osana voimantuotantoa. Vesiä koskeva tilaluokitus tulee voida jatkossa kyseenalaistaa ("haastaa") vesienhoidon suunnittelun ja lupamenettelyn yhteydessä. Vesipuidedirektiivin mukaisten joustojen käyttö tulee toteuttaa Suomessa täysimääräisesti, jos lainsäädännön muutostoimenpiteisiin ryhdytään. Koskienergia Oy lausuu myös, että keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien tila tulee ottaa huomioon ympäristötavoitteita määritettäessä.

**Koskienergia Oy:n** näkemys on, että vesistöt tulisi jakaa valtionhallinnon toimesta selvemmin niihin a) rakentamattomiin jokiin, joissa vaelluskalakantoja ja muita vesistön hoidon tavoitteita voidaan edistää kustannustehokkaammin ja joissa se on vesienhoidollisesti ja ekologisesti järkevintä sekä b) voimaantuotantoa varten rakennettuihin jokiin, joiden ekologinen ja kalataloudellinen vaatimustaso on alempi. Edellä mainitun kaltaisia esityksiä on esitetty myös kalatalous- ja monimuotoisuustutkijoiden keskuudessa.

## 6.2 Vesilain päivittäminen ns. nollevelvoite-lupia koskevan sääntelyn osalta

**Maa- ja metsätalousministeriö** pitää ensisijaisen tärkeinä ja kiireellisimpinä lainmuutoksia vaelluskalakantojen elvyttämiseksi asetettujen kansallisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Vesilakia on tämän vuoksi tarpeen muuttaa siten, että kalatalousvelvoitteita voidaan tarvittaessa lisätä myös niin sanottuihin 0-lupiiin. Vaikka tällainen sääntelymuutos palvelee osaltaan EU-oikeuden tehokasta toimeenpanoa, sen tarve on ennen kaikkea kansallinen. Ministeriö katsoo, että 0-lupia koskeva vesilain muutos voidaan valmistella ja toteuttaa loppuraporteissa käsitellyistä muista lainsäädäntömuutoksista erillään ja niiden lopullisesta sisällöstä riippumatta. Sääntelyn oikeudellista perustaa on selvitetty kattavasti oikeusministeriön julkaisussa *Kalatalousveloitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle - Arviomuistio* (OM:n selvityksiä ja ohjeita 36/2018). Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että arviomuistiossa esitettyjen lainsäädäntöratkaisujen valmistelua voidaan nopeasti jatkaa. Maa- ja metsätalousministeriö lausuu, että se on valmis käynnistämään tätä varten lainsäädäntöhankkeen yhteistyössä oikeusministeriön ja ympäristöministeriön kanssa.

**Pohjolan Voima Oyj, Kemianteollisuus ry ja Energiateollisuus ry** lausuvat, että vesilakia on tarpeen päivittää pääministeri Rinteen hallituksen ohjelman mukaisesti siten, että kalatalousvelvoitteita voidaan asettaa voimalaitoksille, joilla velvoitteita ei vielä ole. Kemianteollisuus katsoo, että muilta osin nykyinen lainsäädäntömme täyttää EU-oikeuden vaatimukset. Vesilain päivityksen yhteydessä tulee ottaa huomioon muutosten vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään, sähkö-järjestelmään sekä sähkön toimitus- ja huoltovarmuuteen.

**Metsäteollisuus ry** lausuu, että hallitusohjelman mukaisesti voisi olla perusteltua päivittää vesilakia ulottamaan kalatalousvelvoitteet ns. nollavelvoite-laitoksiin, mutta muihin lainsäädäntömuutoksiin metsäteollisuus suhtautuu hyvin kriittisesti.

**Pohjolan Voima Oy** toteaa, että nykyinen vesilaki mahdollistaa olemassa olevien lupaehtojen päivityksen esimerkiksi kalatalousvelvoitteiden ja säännöstelyn osalta. EU-oikeus ja vesipuidedirektiivi antavat jäsenmaille mahdollisuudet erilaisille kansallisille ratkaisuille, joita lausunnolla olevissa raporteissa on tarkasteltu varsin vähän. Näin ollen tarvetta vesilain laajemmalle päivittämiselle ei mielestämme ole eivätkä lausunnolla olevat selvitykset anna edellytyksiä vesilain muille muutoksille.

**Energiateollisuus ry:n** näkemys on, että vesilain päivityksen yhteydessä tulee ottaa huomioon muutosten vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään, sähköjärjestelmään sekä sähkön toimitus- ja huoltovarmuuteen. Muilta osin vesilakia ei ole tarpeen muuttaa. Vesilakia mahdollisesti uudistettaessa tulee varmistaa, että muutokset perustuvat aiheutettuun haittaan, muutokset eivät ole kohtuuttomia pienillekään vesivoima-laitoksille ja muutokset eivät ole kohtuuttomia saavutettavaan hyötyyn nähden (Vesil 3.14 §). Muut kuin vähäiset menetykset tulee korvata vesiluvanhaltijoille täysimääräisesti.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että vesilain tarkistaminen vesipuidedirektiivin vuoksi ei ole tarpeen ja ainoan poikkeuksen tästä muodostavat kalatalousvelvoitteiden osalta ns. o-velvoiteluvat, joiden osalta lainsäädäntöä hallitusohjelman mukaan on tarkoitus tarkistaa.

**Energiateollisuus ry** lausuu, että EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon kannalta ainoa tarpeellinen muutos on kalatalousmääräyksiä koskevan velvoitteen asettamismahdollisuus hankkeille, joilla velvoitetta ei aiheutuvasta kalataloushaitasta huolimatta ole aiemmin asetettu vesilain mukaisissa luvissa.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** lausuvat, että Lupamuutos-loppuraportissa ehdotetaan kansallista sääntelyä, joka mahdollistaisi vesitalouslupien jälkikäteisen avaamisen ja uusien lupamääräysten asettamisen. Raportista ja edellä mainitusta arviomuistiosta ilmenee, että uusin lupamääräysten kohteena olisivat etenkin pien- ja minivesivoimalaitokset. Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy:n näkemys on, että jälkikäteen yksipuolisesti määrätyt kalatiet tai muut vastaavat velvoitteet tulisivat toiminnanharjoittajan kustannettavaksi. Lupamuutos-loppuraportin ja arviomuistion ehdotukset ovat mielestämme arveluttavia. Pien- ja minivesivoimalaitokset, joihin ns. O-velvoitteet tyypillisesti liittyvät ovat lähes poikkeuksetta pienten toimijoiden omistuksessa. Uusista toimenpidevelvoitteista aiheutuva taloudellinen rasite olisi pienille toimijoille liian suuri taakka toteutettavaksi. Uudet velvoitteet johtaisivatkin mitä todennäköisemmin useiden, ehkä jopa kymmenien voimaloiden alasajoon.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** katsovat, että vesirakentamishistorian aikana painotukset eri kalatalousvelvoitteiden osalta ovat vaihdelleet. Vesioikeuslain aikana kalatalousvelvoitteeksi määrättiin etupäässä kalatievelvoitteita. Vanhan vesilain säätämisen jälkeen ryhdyttiin suosimaan istutusvelvoitteita ja uudessa vesilaissa kalatalousmaksu on säädös tasolla nostettu tasavertaiseksi vaihtoehdoksi toimenpidevelvoitteille. Nykyisessä keskustelussa on alettu korostamaan jälleen kalatieratkaisuja.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy:n ja Kuurnan Voima Oy:n** näkemys on, että vesilaki ei kuitenkaan mahdollista uuden pakkotoimisen kalatalousvelvoitteen määräämistä yksistään sillä perusteella, että vaelluskalakantojen turvaamista arvostetaan nykyään enemmän kuin vielä joitakin vuosikymmeniä sitten. Päätöksen kompensaaion sisällöstä ovat tehneet lupaviranomaiset. Luvanhaltijalla ei ole ollut eikä ole oikeutta valita itselleen sopiva kalatalousvelvoitetta tai -maksua.

**Paikallisvoima ry** lausuu, että vesitalouslupien muutospaineeet kohdistuvat käsityksemme mukaan erityisen vahvasti niin sanottuihin nollalupalaitoksiin, joiden luvissa ei ole ympäristövelvoitteita. Paikallisvoiman jäsenyhtiöllä on useita nollalupalaitoksia, joiden omistajat ovat hyvin pieniä toimijoita. Uusien velvoitteiden lisääminen näille toimijoille aiheuttaisi useissa tapauksissa todennäköisesti niin merkittäviä lisäkustannuksia, että laitosten toiminta jouduttaisiin lopettamaan kannattamattomana. Tällöin olisi kyseessä raportissakin tunnistettu perustuslain 15. pykälän 2. momentin tarkoittama valtiosääntöoikeudellinen pakkolunastus, jolloin omistajien tulisi saada menetetyistä omaisuudesta nykyarvoa vastaava täysimääräinen korvaus. Raportissa pohditaan korvauksen suuruuden määrittelyä, ja tämä vaatii huolellista jatkotarkastelua.

**Paikallisvoima ry** katsoo, että ennen lupaperusteisten velvoitteiden asettamista tulee käyttää keinot vapaaehtoisten kalatie- ja suojelutoimien toteuttamiseksi myös nollalupalaitosten osalta. Jäsenyhtiöllämme on nollavelvoitelaitoksia, joihin on jo rakennettu kalatie tai toteutettu muita ympäristötoimia. Nollalupalaitokset sijaitsevat usein hyvin pienissä vesistöissä, joissa edellytykset vaelluskalakantojen elvyttämiseen ovat rajalliset. Tämä korostaa huolellisen arvioinnin merkitystä sekä sitä, että kaikista toimenpiteistä tulee neuvotella luvanhaltijoiden kanssa.

**Paikallisvoima ry** lausuu, kuten LupaMuutos-hankkeen loppuraportissa ja myös samaa aihetta aiemmin käsitelleessä oikeusministeriön arviomuistiossa (18.12.2018) todetaan, ympäristötavoitteiden täyttymistä ja lisätoimiin pakottavien lupamuutosten tarvetta täytyy arvioida aina tapauskohtaisesti kunkin vesilaitosluvan kohdalla. Jokainen vesistö ja voimalaitos on oma tapauksensa, eikä yhtäläisten velvoitteiden asettaminen kaikille olisi kohtuullista eikä ympäristön kannalta järkevää.

**Koskienergia Oy** lausuu, että voimalaitokset tulisi jakaa energiantuottokapasiteettinsa mukaan Lupamuutos -hankkeen loppuraportista (s.6.) poikkeavasti seuraavalla tavalla: "Minivoimalaitokset <0,5 MW, pienet voimalaitoksen 0,5-10MW, keskisuuret voimalaitokset 10-200 MW ja suuret voimalaitokset >200 MW. Lainsäädännölliset ja muutkin ei-vapaaehtoiset vesienhoidolliset toimenpiteet tulisi kohdistaa ensisijaisesti niihin minivoimalaitoksiin, jotka ovat huonokuntoisia ja toimivat huonosti. Pienempienkin voimalaitosten kohdalla viranomaisten tulisi kuitenkin ensisijaisesti pyrkiä vapaaehtoiseen ratkaisuun ja korvata luvan haltijalle toiminnan lakkauttamisesta aiheutuvasta edun menetys ja muu vahinko ja haitta, jos laitoksiin kohdistetaan toiminnan rajoitteita. Lainsäädännön tulisi myös mahdollistaa jatkossakin lisävesivoiman rakentaminen ja olemassa olevien laitosten energiantuottokapasiteetin nostaminen.

**Koskienergia Oy** katsoo, että VesIPOKE ja Lupamuutos -raportissa mainitut nollavaihtoehdot, jossa vesilakia ja vesienhoitolakia ei tarkisteta muilta osin kuin ympäristötavoitteista poikkeamista koskevien säännösten osalta, varmistaa sen, ettei Suomen ilmastonmuutoksen vastustamisen kannalta tärkeää vesivoimatoimintaa "ylisäännellä" lähinnä yhden EU:n tuomioistuimen ratkaisun ja epävarman tulkintavaikutuksen perusteella.

**Fortum Oyj** lausuu, että raporteissa esitetyistä vesilain muutostarpeista ja -ehdotuksista ainoastaan ns. nollavelvoitteiden muuttaminen on tarkoituksenmukaista vesipuidedirektiivin ja sitä koskevan oikeuskäytännön huomioimiseksi ja EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi. Vesilakia on tarpeen päivittää hallitusohjelman mukaisesti siten, että kalatalousvelvoitteita voidaan asettaa voimalaitoksille, joilla velvoitteita ei vielä ole. Fortum Oyj lausuu, että nollavelvoitetta lukuun ottamatta nykyinen lainsäädäntömme täyttää EU-oikeuden vaatimukset.

**Kemijoki Oy** toteaa, että 0-velvoitelupien avaamismahdollisuuden puuttuminen saattaa olla ongelmallista Vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden näkökulmasta. Tämän ratkaisemiseksi toimivan mallin tarjoaisi liitteen 2 mukainen säännös, joka huomioisi 0-velvoitetilanteiden erityispiirteet. Tämä on kuitenkin täysin eri asia, kun LupaMuutos-raportissa esitetty Vesilain 3 luvun 21 §:n avaaminen.

### 6.3 Vaikutusten selvittäminen

**Maa- ja metsätalousministeriö** lausuu, että Lupamuutos-hankkeen raportissa säädösmuutosvaihtoehtojen vaikutuksia on arvioitu EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon, valtiosääntöoikeuden sekä sääntelyn selvyiden ja ennakoitavuuden näkökulmasta. VesiPoke-hankkeessa on lisäksi yleisellä tasolla arvioitu sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia vesien tilaan, toiminnanharjoittajiin, viranomaisiin ja muihin asianosaisiin. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että vaikutusten arviointien johtopäätökset ovat nykytiedon valossa oikean suuntaisia, ja niitä voidaan hyödyntää jatkovalmistelussa. Hankkeiden toimeksiantoihin ei kuitenkaan sisältynyt niin perusteellista vaikutusten arviointia, jota aiheiden laajuus ja niihin liittyvien kysymysten moniulotteisuus edellyttäisi. Maa- ja metsätalousministeriön näkemys on, että hankkeissa tehtyjä vaikutusarviointeja on siksi täydennettävä esimerkiksi siltä osin, miten vaihtoehdot vaikuttaisivat ympäristöön, uhanalaisiin ja muihin kalakantoihin, kalatalouteen sekä muuhun vesivarojen käyttöön ja hoitoon. Lisäksi lausuntopalautteen käsittelyn jälkeen on tarpeen arvioida, millaisia lisäselvityksiä tarvitaan, jotta lainsäädäntövaihtoehtoja voidaan arvioida eri elinkeinojen harjoittamisen, hallinnon sekä laajempien yhteiskunnallisten ja taloudellisten intressien kannalta.

**Uudenmaan ELY-keskus** lausuu, että ehdotetut lainsäädäntömuutokset ovat lakiteknisesti yksinkertaisesti toteutettavissa, kuten raportissakin todetaan, mutta niiden vaikutusten ja käytännön menettelyjen tarkastelu tarvitsee jatkovalmistelussa vielä merkittävästi enemmän panosta. ELY-keskus pitää raporttia hyvänä alkusysäyksenä tärkeälle ja tarpeelliseksi tunnistetulle lainsäädäntömuutoshankkeelle. Raportti on kuitenkin vasta pohjustava selvitys ja lopullisten muutosten työstäminen, vaikutusten arviointi ja käytännön menettelyiden muodostaminen vaativat vielä paljon jatkotyötä.

**Kaakkois-Suomen ELY-keskus** lausuu, että lakimuutokset vaikuttavat kansalaisiin, toiminnanharjoittajiin ja myös viranomaisiin. Raporttiin ei sisältynyt ehdotettujen lakimuutosten kattavampaa vaikutusten arviointia. ELY-keskuksen kannalta on tärkeää, että säädöstyön yhteydessä tehtävissä arvioinneissa otetaan huomioon muutosten vaikutukset ELY-keskuksen resursseihin. ELY-keskuksen asiantuntijat antavat lausuntoja vireillä olevista lupahakemuksista ja arvioivat hankkeiden vaikutuksia vesienhoidon tavoitteisiin. Jos jatkossa vaikutukset arvioidaan jokaiseen biologiseen muuttajaan, tulee selvitysten olla ehdottomasti riittäviä jo ennen lupahakemuksen jättämistä ja tästä olisi myös syytä mainita lakitasolla. Käytännössä luvituksessa ei ole useinkaan vaadittu riittäviä tietoja arvion tekemiseen. ELY-keskus ei näe, että riittävien tietojen kokoaminen viivästyttäisi hankkeen etenemistä, kunhan tästä laaditaan selkeä ohjeistus ja toiminnanharjoittaja veloitetaan tekemään selvitykset erityisesti herkimmistä muuttajista jo ennen lupahakemuksen vireille saattamista. Kuitenkin luvan hakija on tietoinen uusista hankkeista usein jo vuosia lupahakemusten vireillepanoa aikaisemmin. Usein hankkeiden viivästyminen johtuu tälläkin hetkellä liian suppeista lähtötiedoista hakemusvaiheessa. ELY-keskus katsoo, että Suomessa tulisikin panostaa myös VPD-seurantamenetelmien tutkimukseen jonka päämääränä on tunnistaa tietyille toiminnoille herkimmit biologiset muuttajat ja siten etukäteisseuranta voitaisiin kohdentaa direktiivin mukaisesti toiminnan vaikutuksille herkimpiin tekijöihin. Joka tapauksessa vesien tilan arviointiin liittyy paljon asiantuntija-arviota ja epävarmuutta, joka on syytä ottaa huomioon jatkotyössä. Myös vesilain mukaisten lupien tarkistaminen tukeutuu ELY-keskuksen asiantuntemukseen ja rajallisiin resursseihin.

**Pohjois-Savon ELY-keskus** toteaa, että pidemmällä tähtäimellä vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellisen aseman selkeyttäminen näyttäytykin tarpeellisena sekä ympäristön (vesien hyvä tila) että oikeusvarmuuden (lainsäädännön ja hallinnon toiminnan ennustettavuus) näkökulmasta. Nyt puheena olevien muutosehdotusten osalta on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että esitetyt muutokset kohdistuisivat ympäristönsuojelulain ja vesilain sääntelyn ehkäpä kaikkein keskeisimpiin osa-alueisiin (so. lupajärjestelmä, luvan myöntämisedellytysten harkinta, lupien muutettavuus). Tämän johdosta lakimuutokset edellyttävät pohjakeen erityisen huolellista ja kattavaa vaikutustenarviointia ml. eri intressitahojen laajamittainen osallistaminen. Pohjois-Savon ELY-keskus toivoo erityisesti, että jatkoselvittelyssä ja –vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan myös sitä, millaisia heijastusvaikutuksia ympäristönsuojelulain ja vesilain muutoksilla olisi vesienhoidon suunnittelujärjestelmään. On huomattava, että vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat sekä niiden

laatimisprosessi ovat muodostuneet nykyisen kaltaiseksi verrattain erilaisista lähtökohdista, kuin mihin lainsäädäntö nyt muun ohessa Weser-tuomion johdosta näyttää kehittyvän. Tämän johdosta on tarpeellista arvioida esimerkiksi sitä, onko vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien sisältövaatimuksista tarpeen säätää tai ohjeistaa aiemmasta eroavalla tavalla. Edellä mainitut dokumentit tullevat jatkossa olemaan aiempaa keskeisemmässä asemassa lupa- ja valvontaviranomaisten arvioidessa luvan myöntämisedellytyksiä tai luvan muutostarvetta. Vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien oikeudellistuminen voi heijastua myös niiden valmisteluprosessiin (vesienhoidon yhteistyö).

**Pohjolan Voima Oy** lausuu, että vesilakia mahdollisesti päivitettäessä on välttämätöntä ottaa huomioon muutosten vaikutukset ilmastomuutoksen hillintään, sähköjärjestelmään sekä sähkön toimitus- ja huoltovarmuuteen. Lisäksi on välttämätöntä varmistaa, että muutokset perustuvat aiheutettuun haittaan eivätkä ne ole kohtuuttomia saavutettavaan hyötyyn nähden. Myös jatkossa muut kuin vähäiset menetykset tulee korvata vesiluvanhaltijoille.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, että raportissa ei ole riittävällä tavalla huomioitu Vesipuidedirektiivin muodostamaa kokonaisuutta, eikä EU-oikeudesta seuraa veloitetta muuttaa Suomen lainsäädäntöä raportissa esitetyllä tavalla. Mikäli lupien jälkikäteisen muuttamisen mahdollistavan lainsäädännön laajentamista harkitaan, edellyttää tämä huomattavasti Raporteissa tehtyä pidemmälle menevää analyysiä muutosten todellisesta tarpeesta ja käytännön vaikutuksista. Kaivosteollisuus ry katsoo, mikäli muutoksia kuitenkin harkitaan, vaatii tämä Raportteja huomattavasti laajemmat selvitykset.

**Kaivosteollisuus ry** lausuu, mikäli lainsäädäntömuutoksia lisäselvitysten perusteella katsotaan tarvittavan, tulee Suomen kuten Ruotsin harkita Vesipuidedirektiivin tarjoamien joustojen täysimääräistä hyödyntämistä myös luvituksen yhteydessä, eikä rajata tätä Vesi-POKE-raportissa esitetyllä tavalla vain Vesipuidedirektiivin 4(7) artiklan mukaiseen ympäristötavoitteesta poikkeamiseen. LupaMuutos-raportissa ei ole riittävällä tavalla huomioitu Vesipuidedirektiivin muodostamaa kokonaisuutta, eikä EU-oikeudesta seuraa veloitetta muuttaa Suomen lainsäädäntöä raportissa esitetyllä tavalla. Mikäli lupien jälkikäteisen muuttamisen mahdollistavan lainsäädännön laajentamista harkitaan, edellyttää tämä huomattavasti Raporteissa tehtyä pidemmälle menevää analyysiä muutosten todellisesta tarpeesta ja käytännön vaikutuksista.

**Koskienergia Oy:n** näkemys on, että Lupamuutos--hankkeen taloudellisia, sosiaalisia ja ilmastollisia vaikutuksia ei ole tutkittu.

#### 6.4 Organisointiin ja aikatauluun kohdistuvat näkökohdat

**Maa- ja metsätalousministeriö** lausuu, että vesilainsäädäntöä ja ympäristölainsäädäntöä on tarpeen tarkistaa Lupamuutos-hankkeen ja VesiPOKE-hankkeen loppuraporteissa esitettyjen tulosten pohjalta ottaen huomioon vesienhoidon ympäristötavoitteita koskeva EU-oikeus ja sen kehittyvä soveltamiskäytäntö. Ministeriö toteaa kuitenkin loppuraporttien perusteella, että lainsäädäntöön tarvittavat aineelliset ja prosessuaaliset muutokset vaativat vielä merkittävästi lisävalmistelua ja aikaa.

**Korkein hallinto-oikeus lausuu, että [oikeusministeriön]** arviomuistiossa ja loppuraporteissa tarkastellut mahdolliset säädösmuutokset liittyvät ensisijaisesti vesilakiin, ympäristönsuojelulakiin sekä lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä. Edellä mainituista säädöksistä vesilakiin liittyvä säädösvalmistelu kuuluu oikeusministeriön vastuulle ja kahden muun säädöksen osalta vastuuministeriö on ympäristöministeriö. Lupamenettelyiden ja niihin liittyvän viranomaistoiminnan sekä muutoksenhaun osalta vesilaki ja ympäristönsuojelulaki liittyvät kuitenkin kiinteästi toisiinsa. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että lainsäädännön kehittämistä jatketaan arviomuistion ja loppuraporttien pohjalta yhteistyössä oikeusministeriön ja ympäristöministeriön kesken siten, että selvityksiä ja niistä annettua lausuntopalautetta voidaan hyödyntää täysimääräisesti ja tulevat lainsäädännön muutosesitykset sovittaa yhteen.

**Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:n** mielestä jatkotyön on tärkeää tapahtua jo tämän hallituksen aikana. Muuten vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttaminen myöhästyisi yhä enemmän. Luonnonsuojeluliitto lausuu olevansa mielellään mukana jatkotyössä.

**Pohjolan Voima Oy** lausuu olevansa käytettävissä jatkokeskusteluissa ja pitää tärkeänä, että mahdolliset vesilakiin tehtävät muutokset valmistellaan laajapohjaisesti.

**Koskivenergia Oy** lausuu, jos Suomessa päädytään muuttamaan kansallista lainsäädäntöä, tämän tulee tapahtua kaikkien kolmen hankkeen/selvityksen (kaksi raporttia ja arviomuistio) osalta neljän ministeriön ohjaamassa (OM, TEM, YM, ja MMM) laajapohjaisessa työryhmässä, jossa myös pieni- ja keskisuuri vesivoima on edustettuna. Yhtiö lausuu, jos asiassa päädytään vastoin sen näkemystä muuttamaan lainsäädäntöä, lainvalmistelu tulee suorittaa laajapohjaisessa intressiedustajat sisältävässä neljän ministeriön (OM, TEM, YM ja MMM) ohjauksessa olevassa työryhmässä, jossa myös pieni ja keskisuuri vesivoima ovat edustettuina.

**MTK** korostaa, että molemmissa raporteissa [VesiPoke ja LupaMuutos] esitellään erilaisia lainsäädäntövaihtoehtoja, joista jyrkimmät muuttaisivat selvästi ja osin tuntemattomin seurauksin vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin perustuvaa oikeustilaa. Vaikutukset perustuslain turvaamaan omaisuuden suojaan ovat ilmiselvät. Lisäksi taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, joita ei vielä toistaiseksi ole edes riittävällä tavalla arvioitu, olisivat kiistattomat. MTK lausuu, että näin ollen ennen lainsäädännöllisiin muutoksiin ryhtymistä Suomessa tulee saada päätökseen omaisuuden suojaa vahvistava lunastuslain uudistus. MTK:n mukaan sen jälkeen tulee huolellisesti ja vielä nykyistä tarkemmin selvittää raporteissa esitettyjen sääntelyvaihtoehtojen vaikutukset omaisuuden suojaan sekä ennen kaikkea se, onko lainsäädännön muutos ylipäättään tarkoituksenmukaisin ohjauskeino vesienhoitosuunnitelmien ympäristötavoitteiden saavuttamisessa. MTK huomauttaa, että molemmissa raporteissa hahmotellaan lainsäädäntömuutoksia, joiden vaikutukset omaisuuden suojaan olisivat merkittäviä. Lupien pysyvyyssuoja on yleisesti tunnustettu omaisuuden suojan yhden ulottuvuuden ilmentymä. LupaMuutos-raportissa tunnustetaan, että sääntelyn muuttamisen perustuslailliset reunaehdot tulevat pohdittaviksi erityisesti vesitalouslupien pysyvyyssuojan kannalta. Suomessa laadittiin edellisellä hallituskaudella mietintö lunastuslain uudistamistarpeista ja siinä havaituista omaisuuden suojan puutteista. Tämä kokonaisuus tulee saattaa päätökseen ennen kuin LupaMuutos- ja VesiPOKE-hankkeiden loppuraporttien esiin tuomia jatkotoimenpiteitä harkitaan.

**Pohjois-Karjalan Sähkö Oy ja Kuurnan Voima Oy** ovat omalta osaltaan valmiita yhdessä ympäristöhallinnon kanssa tapauskohtaisesti tarkastelemaan mihin voimalaitoksiin kalatiet tai vastaavat olisi tarkoituksenmukaista rakentaa. Todennäköisesti myös useat muut pien- ja minivesivoiman luvanhaltijat olisivat valmiita samantyyppiseen yhteistyöhön. Yhtiöt lausuvat, mikäli esille nostetut aiheet johtavat lainuudistamistyöhön, niin mahdollisina taustaineistoina edellä mainitut selvitykset kaipaavat mielestämme korjauksia ja täydennyksiä.

**Kemijoki Oy** toteaa, että yhtiöllä ja sen sidosryhmillä on huomattava vesivoima-alan asiantuntemus ja yhtiö on halukas tarjoamaan panoksensa mahdolliseen jatkovalmiste-luun ja tuomaan tähän työhön mukaan vesivoiman tuottajan näkökulman.

**Kemianteollisuus** katsoo, että on perusteetonta aloittaa laajaa kansallista lainsäädäntötyötä ennen kuin EU-tason keskustelu direktiivin tilanteesta ja mahdollisesta muuttamisesta on käyty. Mikäli muiden lainsäädäntömuutosten käynnistäminen kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, muutokset tulee valmistella perusteellisesti ja laajapohjaisesti.

**Kaivosteollisuus ry** katsoo, mikäli muutoksia kuitenkin [lainsäädäntöön] harkitaan, vaatii tämä Raportteja [VesiPOKE ja LupaMuutos] huomattavasti laajemmat selvitykset.

## 6.5 Selvitykset lupien muuttamisessa

**Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry** katsoo voimassaolevien lupien muuttamisen osalta, että riittävän, ajantasaisen ja perustellun tutkimustiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi vaelluskalakantojen sijoittumisesta ja määristä on ensiarvoisen tärkeää, jotta kalakantojen suojelliset tarpeet tulevat riittävästi huomioiduksi myös pienten vesialueiden osalta. Suomen alkuperäisistä lohikannoista suuri osa on hävinnyt jokien vesirakentamisen takia. Suomessa esiintyviä vaelluskalalajeja ovat lohi, taimen, nieriä, vaellussiika, vimpa, toutain, nahkiainen ja ankerias. Näistä lähes kaikki ovat uhanalaisia tai silmälläpidettäviä. Näin ollen pelkästään vesialueen pienen koon perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, että alueella ei olisi vaelluskaloja, vesialueen vaelluskaloilla ei olisi merkitystä tai että kyseisen alueen ekosysteemi ei olisi muuten merkityksellinen vaelluskaloille. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry lausuu myös, että tarpeen mukaan on mahdollista laatia lisäselvitystä muista mahdollisista ympäristötavoitteiden tehokasta toteutumista tukevista toimenpiteistä. Intressipunninnassa tulisi kuitenkin huomioida luonnon monimuotoisuuden (biologisen diversiteetin) turvaamisen periaate, jonka tavoitteena on luonnon eri osien ja ekosysteemien toimintojen ja elinkelpoisuuden säilyttäminen.

## 6.6 Ruotsin lainsäädäntömuutosten hyödyntäminen

**Pohjois-Savon ELY-keskus** toteaa, että sinällään Ruotsin uudistetussa vesilainsäädännössä ja energiapoliittisessa sopimuksessa voisi olla Suomeenkin soveltuvia elementtejä, joilla voitaisiin tehokkaasti vähentää vesivoimatuotannon ja vesienhoidon välisiä intressiristiriitoja.

**Kemijoki Oy:n** mukaan toimivan lähtökohdan ja esimerkin Vesipuidedirektiivin 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 Vesipuidedirektiivin mahdollistamat poikkeamismahdollisuudet ja joustot. Tämä on toteutettu sisällyttämällä Vesipuidedirektiivin 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 Kemijoki Oy:n lausunnon liitteessä 2 esitetyt seikat.