

29.8.2019

Ympäristöministeriölle

Viite: Lausuntopyyntöne 29.5.2019

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/6814/2018

LAUSUNTO VESIENHOIDON YMPÄRISTÖTAVOITTEIDEN TOTEUTTAMINEN:
YMPÄRISTÖLLISTEN LUPIEN MUUTETTAVUUTTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN
KEHITTÄMINEN JA SEN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISET PERUSTEET -HANKKEEN
LOPPURAPORTISTA (**LupaMuutos -hanke**)

Vesilaitosyhdistys (VVY) on vesihuoltolaitosten toimialajärjestö. Jäseninämme on noin 300 vesihuoltolaitosta kattaen noin 90 % maamme vesihuollosta. Vesilaitosyhdistys kiittää mahdollisuudesta lausua raportista ja toteaa seuraavaa:

Vesilaitosyhdistys 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.

2. Suomen nykytila

3. EU-oikeus

Loppuraportissa todetaan, että EU:n komissio on Suomelle antamassaan palautteessaan kiinnittänyt erityisesti huomiota vesivoimalupien läpikäymiseen toimenpideohjelmassa. Komission palautteessa viitataan siihen, että Suomen vesienhoidon suunnittelujärjestelmään tulisi sisältyä selvät toimenpiteet vesivoimalupien tarkistamiseksi vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan Suomen on kiinnitettävä suunnittelussa erityistä huomiota ekologiin virtaamiin, kalateiden toteuttamiseen ja muihin haittojen vähentämistoi-
miin. Loppuraportissa vesivoimaluvat ovat erityisesti tarkastelun kohteena. On kuitenkin odotettavissa, että niitä koskevat ratkaisut vaikuttavat jossain määrin myös muihin vesitalouslu-
piin.

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).

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 pe-



rustuslaillinen kysymys, vaan se liittyy myös toimintavarmuuteen. Luvan jälkikäteiset muutokset ovat omiaan heikentämään toimintaa ja vaikuttavat niiden asemaan, jotka käyttävät luvanvaraisen toiminnan palveluita.

Esimerkiksi yhdyskunnan vedenhankintaa varten tarvitaan kalliita investointeja vedenottorakenteisiin ja veden siirtämiseen. Näiden investointien käyttöäksi 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.

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 kynnys katsotaan jossain asiassa liian korkeaksi, sen muuttamisen tarvetta voidaan tarkastella kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä. On myös oikeusturvan kannalta selkeämpää, jos luvan muuttamisen perusteet kirjataan kansalliseen lakiin. Lainsäädännön tarkistamisessa on otettava huomioon sekä Suomen perustuslaki että EU-oikeus ja arvioitava niiden keskinäistä suhdetta.

5. Perustuslailliset reunaehdot

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.

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. Katsomme, 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.

6. Lainsäädäntövaihtoehdot

6.1 Lähtökohdat

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.

Luvussa 3 (kohta 3.2) tuodaan esiin EU-oikeuden etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähdessä 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. Lainsäätämismenettely on eduskunnalla, joka käsittelee lainsäädännön muutostarpeet tarvittavassa lainsäätämismenettelyssä.

Jos EU:n komissio edellyttää, että lupia on voitava helpommin muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, muuttamisesta ja sen perusteesta joudutaan säätämään



laissa. Sääntelyssä tulee huolehtia luvanhaltijan oikeusturvasta. Luvan muuttamisen kynnyksen tulee olla sen verran korkea, että sen antamaan oikeussuojaan ei ole mahdollista puuttua perusteettomasti.

6.2 Sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja

Raportissa esitetään vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseen seuraavien teemojen mukaan:

A) ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi, B) vesiluvan muuttamisen väljentäminen ja C) lupien muuttamisen menettely. Vaihtoehdot ovat toisiaan täydentäviä. Samassa yhteydessä raportissa todetaan, että osa muutoksista voidaan harkita tehtäväksi vesilain ja ympäristönsuojelulain sijaan myös vesienhoitolakiin.

A. Ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi

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).

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 tarkoituksenmukaisempaan vaihtoehtoa B2, jossa säännöksen soveltamisala rajautuisi luvan muuttamiseen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Säännös (VL 3:xx) on sen mukainen. Samalla toteamme, että yleinen tarve muuttaa lupaehtoja luvan voimassaollessa tulee silti aina arvioida ja perustella, vaikka syynä olisivatkin vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttaminen.

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.

Sekä vesilain että ympäristönsuojelulain mukaisen luvan osalta toteamme, 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.



B. Vesitalousluvan muuttamisen väljentäminen

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.

C. Luvan muuttamisen menettely

Raportissa todetaan, että vesienhoitosuunnitelman ja luvan muuttamisen yhteydestä olisi mahdollista säätää vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa esimerkiksi siten, että kun ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista arvioidaan, on otettava huomioon mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä ennakoivalvontatoimenpiteiden saattamisesta ajan tasalle. Vesilaitosyhdistyksellä ei ole tältä osin ehdotukseen kommentoitavaa.

Vesimuodostuman luokittelun tarkistaminen ja vesipuitedirektiivin 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.

Raportissa on todettu lupien määräaikaisesta päivittämisestä vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa 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 voimaatulon jälkeen esimerkiksi kymmenen vuoden sisällä ja että päivityksen hakemisesta vastaisi luvanhaltija suoraan lain nojalla.” (s.44).

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.



Katsomme, että lupien päivittämistarpeen arviointiin tulee olla muu peruste kuin pelkästään ajan kuluminen. Lupamääräysten ajantasaisuuden tutkiminen lisääsi 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 ympäristönsuojelulaisissa (527/2014) ja vesilaissa (587/2011). (18.12.2014/1280)” Jo nykyisessä lainsäädännössä on siis mekanismi, jolla lupien ajanmukaisuus suhteessa vesistön tilaan tarkastetaan.

7. Muiden ohjauskeinojen tarkastelu

Raportissa tuodaan esille myös muut mahdolliset ohjauskeinot, mitä pidämme perusteltuna. 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 neuvottelleet uudesta sopimuksesta.

Vesilaitosyhdistys pitää tärkeänä, että vapaaehtoiset toimenpiteet 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 neuvottelujen toimenpiteiden käyttöönottoa on syytä edistää.

8. Johtopäätökset

Raportin lopussa todetaan, että olemassa olevien lupien tarkistaminen on yksi vesipuitedi-
rektiivin 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 kynnyks katsotaan liian korkeaksi, sen muuttamisen tarvetta voidaan tarkastella kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä. On tärkeää, että luvan muuttamisen perusteet ilmenevät suoraan kansallisesta lainsäädännöstä. 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.

Luvan muuttamisen kustannusten osoittaminen luvanhaltijalle ei voi tulla kysymykseen ilman, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään mekanismeista, joilla luvanhaltijan asemaa kohtuullistetaan. 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. Ongelmallista on, miten esim. ympäristöluvan tarkistamisella voidaan päästä vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseen, jos samaan aikaan vesistöalueelle tulee merkittävää hakuormitusta eri lähteistä.



Jos päädytään muuttamaan vesilakia ja ympäristönsuojelulakia, katsomme, että 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.

Osmo Seppälä
toimitusjohtaja

Anneli Tiainen
lakiasian päällikkö