27.8.2019

Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: VN/3381/2019 ja VN 42/2018

LAUSUNTO VESIPOKE- JA LUPAMUUTOSHANKKEIDEN LOPPURAPORTEISTA

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainittujen hankkeiden loppuraporteista[1]. Kiitämme mahdollisuudesta lausua näkemyksemme ja toteamme lausuntonamme seuraavaa.

TIIVISTELMÄ

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.

Lausunnoilla olevissa raporteissa vesipuitedirektiivin 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.

Raporteissa esitetyistä vesilain muutostarpeista ja -ehdotuksista ainoastaan ns. nollavelvoitteiden muuttaminen on tarkoituksenmukaista vesipuitedirektiivin 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. Parhaillaan lausunnolla olevien selvitysten perusteella ei kuitenkaan ole edellytyksiä käynnistää muita lainsäädäntömuutoksia.

[1] Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen: Perusteet ja menettely -hankkeen (VesiPOKE) loppuraportti sekä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen (Lupamuutos) loppuraportti

27.8.2019

Nollavelvoitetta lukuun ottamatta nykyinen lainsäädäntömme täyttää EU-oikeuden vaatimukset. 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.

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 vesipuitedirektiivin 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.

Voimakkaasti muutetuksi nimeämisen ja muiden ympäristötavoitteisiin liittyvien joustojen käyttö on molemmissa raporteissa jäänyt vähälle huomiolle. Joustojen käyttö ja vesienhoitosuunnitelmissa usein hyvin vähäiseen seurantatietoon ja analyyseihin 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.

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.

27.8.2019

1 YLEISKOMMENTIT

Vesi- ja ydinvoima ovat energiajärjestelmän perusta

Vesivoiman osuus Suomessa tuotetusta sähköstä on noin 20 prosenttia ja uusiutuvilla energialähteillä tuotetusta sähköstä noin puolet. 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.

Vesivoima vastaa keskimäärin yli 70 prosentista vuorokausitasolla tarvittavasta sähköjärjestelmän säädöstä. Säätövoimaa 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. Euroopan hiilidioksidivapaasta sähköntuotannosta noin 50 % tuotetaan ydinvoimalla. Suomen sähköntuotannosta noin 32 % tuotettiin vuonna 2018 ydinvoimalla, mistä Loviisan voimalaitoksen osuus on reilut 10 %. Loviisan voimalaitoksen ja hiilidioksidivapaan ydinvoiman rooli puhtaan energian tuottajana on ilmastonmuutoksen hillinnässä merkittävä. Ydinvoiman elinkaaren aikaiset kasvihuonekaasupäästöt ovat samaa tasoa kuin tuuli-, vesi- ja aurinkovoimalla. Loviisan ydinvoimalaitoksen sähköntuotannolla vältetään Suomessa vuosittain noin 6 miljoonan tonnin hiilidioksidipäästöt ilmakehään verrattuna siihen, että vastaava määrä tuotettaisiin fossiilisilla polttoaineilla.

Vesipolitiikan puitedirektiivi ja sen toimeenpano Suomen lainsäädäntöön

Suomen eduskunta edellytti vesipolitiikan puitedirektiivin (VPD) hyväksyessään, että direktiivillä ei muuteta Suomen tapauskohtaista lupaharkintaa. VPD toimeenpantiin vesienhoitolailla (1299/2004) ja pienillä muutoksilla vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin. Hallituksen esityksessä todetaan: "*Vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan ole luvan myöntämisen edellytys tai este, eivätkä suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet tule suunnitelman perusteella toiminnanharjoittajaa sitovaksi. Vesienhoitosuunnitelma ei vaikuta suoraan luvan myöntämisedellytyksiin mutta siinä asetetuilla ympäristötavoitteilla voi olla vaikutusta siihen, miten toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä lupaharkinnassa arvioidaan.*"

Molemmat nyt lausunnoilla olevat TEAS-tutkimushankkeet käsittelevät VPD:n tavoitteiden sitovuuden lisäämistä Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Tarvetta muutok-

siin perustellaan lähinnä EU-tuomioistuimen päätöksellä (Weser) vesien tilan heikentämisestä uuden hankkeen vuoksi. Tämä päätös on jo heijastunut Suomen lainsäädännön soveltamiseen. Tulokulma molemmissa raporteissa on suhteellisen kapea, erityisesti, kun ottaa huomioon lainsäätäjän alkuperäisen tarkoituksen ja eduskunnan tahdon sekä VPD:n luoman suunnittelujärjestelmän monitahoisuuden. Kuten tutkijatkin toteavat, VPD jättää jäsenmaille suuren liikkumavaran direktiivin toimeenpanossa. Lisäksi direktiivi itsessään sisältää hyvän työkalun fyysisten muutosten aiheuttaman vesien tilan muutoksen "hyväksymiseen". Uusien vesien tilaa kuormittavien hankkeiden osalta VPD:n ympäristötavoitteiden ns. heikentämiskielto on sen sijaan jo tuonut ongelmatilanteita luvitukseen. VPD:n suunnittelujärjestelmässä tilatavoite on asetettu ns. vesimuodostumalle, joka direktiivin artikla 2:n mukaan on pintaveden erillinen ja merkittävä osa. Heikentämiskiellon osalta vesimuodostumien pitäminen riittävän suurina onkin ensiarvoisen tärkeää, jotta mahdollistetaan yhteiskunnalle tärkeiden kuormitusta aiheuttavien toimintojen, kuten kaupunkien ja muiden taajamien kasvu ja uusien teollisuuslaitosten luvitus.

Tutkimushankkeissa tämä direktiivin muodostaman suunnittelujärjestelmäkokonaisuus ja yhteiskunnan tarve mahdollistaa myös uudet hankkeet on jäänyt vähälle huomiolle. Yksittäisten vesipuitedirektiivin artiklojen tarkastelu osittain irrallaan kokonaisuudesta saattaa johtaa vääriin johtopäätöksiin. On jo tässä huomattava, että ns. Weser-päätös otti kantaa tarpeeseen käyttää VPD:n artiklaa 4.7, mikäli vesimuodostuman tila on vaarassa heiketä uuden hankkeen takia. Päätöksessä ei siis ollut kyse tilatavoitteeseen pääsemiseksi tarvittavien toimenpiteiden sitovuudesta olemassa olevien hankkeiden osalta. Näissä tulee sovellettavaksi artikla 4.5 (tai artikla 4.3) ja tähän liittyen ei ole annettu EU-tuomioistuimen päätöksiä.

Vesienhoidon toisen kierroksen suunnitelmien mukaan noin puolet Euroopan vesistä on hyvää huonommassa tilassa tai potentiaalissa vielä 2021. Toistaiseksi jäsenmaat eivät ole juurikaan käyttäneet VPD:n artiklan 4.5. mukaista mahdollisuutta määrittää vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristötavoitteita, vaan ovat hakeneet artiklan 4.4. mukaista määräaikojen pidentämistä. Jo seuraavassa vesienhoitosuunnitelmassa tullaan käyttämään myös artiklaa 4.5. Norja on raportoinut ensimmäisen vesienhoitosuunnitelmansa ja käyttänyt artiklaa 4.5. suurelle joukolle vesimuodostumia.

VPD:n järjestelmässä on siis kolme mahdollisuutta päätyä hyvää ekologista tilaa lievempään ympäristötavoitteeseen:

- Voimakkaasti muutettu vesimuodostuma, artikla 4.3
- Vähemmän vaativat ympäristötavoitteet, artikla 4.5
- Heikentämisen salliminen uuden hankkeen vuoksi, artikla 4.7.

Näistä artiklan 4.3 soveltaminen samoin kuin artiklan 4.7. soveltaminen johtavat tilanteeseen, jossa vesimuodostumalle määritetään oma hyvästä tilasta poikkeava, mutta tavallaan sitä vastaava ympäristötavoite, ns. hyvä potentiaali.

27.8.2019

Artiklan 4.5. soveltaminen taas hyväksyy sen, ettei näissä vesimuodostumissa hyvää tilaa tai potentiaalia voida saavuttaa. Riippumatta siitä mitä lieventämisartiklaa käytetään tilanne on direktiivin mukaan hyväksyttävä, kunhan soveltaminen on tehty direktiivissä esitetyllä tavalla. Käytännössä toimeenpano jättää siis jäsenmaille mahdollisuuden ottaa niin yhdyskuntien kuin teollisuudenkin tarpeet huomioon omien vesien tilatavoitteiden ja parantamistoimenpiteiden määrittelyssä.

Kuten raporteissakin todetaan, artikla 4.7. antaa erittäin rajallisen mahdollisuuden luvittaa uusia hankkeita, jotka heikentävät vesien tilaa muutoin kuin fyysisten muutosten kautta. Olemassa olevien hankkeiden toiminnan jatkuminen sen sijaan on mahdollista varmistaa soveltamalla artiklaa 4.5, vaikka ympäristötavoitteeseen ei päästäisikään. Koska kansallisessa lainsäädännössä jatkoluvat saatetaan mieltää uusiksi hankkeiksi, on erityisen tärkeää erottaa VPD:n toimeenpanon ja kansallisen toimeenpanon uusi hanke toisistaan. Tämä tarkastelu puuttuu raporteista, vaikka sen merkitys lainvalmistelutyössä on erittäin suuri. Mikäli olemassa olevien hankkeiden jatkoluvat käsitellään uusina hankkeina, niin kaikki hankkeet, jotka vaikuttavat hyvää huonommassa tilassa oleviin vesiin, ovat vaarassa jäädä ilman lupaa.

Hyvä esimerkki on Kuusamon jäteveden puhdistamon luvitushanke, jossa AVI pohtii voiko uusi vanhaa parempi puhdistamo saada lupaa, koska se vaikuttaa purkuvesistöön, jonka tila on välttävä.

Vesilain päivityksen tarve

Vesilaki on vesien käyttölaki, jossa sovitetaan yhteen vesistön eri käyttötarpeet kuten veden käyttö, vesivoiman tuotanto, kalastus ja virkistyskäyttö. Lain mukaan vesirakentamisen haitat ehkäistään ja pysyvät haitat kompensoidaan tai korvataan. Nykyinen vesilaki mahdollistaa olemassa olevien lupaehtojen päivityksen esimerkiksi kalatalousvelvoitteiden ja säännöstelyn osalta.

Vesilakia on tarkoituksenmukaista päivittää siten, että kalatalousvelvoitteita voidaan asettaa voimalaitoksille, joilla velvoitteita ei vielä ole (ns. nollavelvoitelaitokset). Sen sijaan laajasti vesilain periaatteita ja lupaehtojen muuttamisen reunaehtoja laajasti muuttava vesilain uudistaminen ei ole tarpeen. VPD antaa mahdollisuuden ottaa esimerkiksi vesivoiman vaikutukset huomioon tilatavoitteita määriteltäessä. Voimakkaasti muutetuissa vesissä vesien tilaa parantavista toimenpiteistä ei saa aiheutua merkittävää haittaa tärkeille käytöille. Tämä on täysin linjassa nykyisen vesilain kanssa, jonka mukaan ympäristösyillä on mahdollisuus muuttaa lupaehtoja, kunhan hyöty ei vähene huomattavasti tai alkuperäinen tarkoitus vaarannu.

Mikäli vesilakia uudistetaan nollavelvoitelaitosten osalta, tulee varmistaa, etteivät muutokset ole kohtuuttomia pienillekään vesivoimalaitoksille, eivätkä kohtuuttomia saavutettavaan hyötyyn nähden.

27.8.2019

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Vesipuitedirektiivin tarkoituksena on mahdollistaa myös uudet vesirakentamishankkeet EU:ssa. VPD:ssä vesivoimahankkeiden vesistön ekologista tilaa heikentävä vaikutus on mahdollistettu vanhojen hankkeiden osalta voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi nimeämisen kautta ja uusien hankkeiden osalta VPD:n artiklan 4.7 poikkeusmenettelyllä. Myös EU-tuomioistuimen päätökset tukevat näkemystä, jonka mukaan eri kokoiset vesivoimaprojektit on mahdollista luvittaa, vaikka vesien tila rakentamisen johdosta heikkenisi. VPD:n yhteisen toimeenpanostrategian (CIS) ohjeistuksen päivitystyössä artiklan 4.7. soveltamisesta ovat olleet esillä niin ns. Weser-tapaus kuin myös ns. Schwarze Sulm -tapaus. Vuonna 2017 uusittu artikla 4.7. CIS-ohje tarkentaa uusien vesivoimahankkeiden ja vanhojen vesivoimahankkeiden päivityksen luvitusprosessin kuvausta tilanteissa, joissa vesien tila heikkenee.

Kuten Weser-tapauksen päätöksessäkin todetaan, vesistön tilan heikkeneminen ei sinällään estä vesirakentamista, vaan siinä määritellään, että poikkeusmenettelyä tulee käyttää, mikäli vesimuodostuman tilaa heikennetään. Poikkeusmenettelyn tulisi jatkossa mahdollistaa uudetkin hankkeet. Tällä hetkellä Suomessa käytäntö on rajattu direktiiviä tiukemmaksi (vesienhoitolaki 23§, ympäristötavoitteista poikkeaminen). Direktiivin vaatimuksia on muutettu lisäämällä vaatimus hankkeen merkittävyydestä ja muuttamalla direktiivin vaihtoehtoiset edellytykset yleisestä edusta tai haittoja suuremmista hyödyistä molemmat pakollisiksi.

EU:ssa käytäntö on ollut, että jos joku fyysisesti vesistöä muuttava hanke heikentää vesien tilaa ja se saa luvan, niin seuraavassa vesienhoitosuunnitelmassa se nimetään voimakkaasti muutetuksi. Luvituksen sujuvuuden kannalta olisi tärkeää, että päätös poikkeamisesta tehtäisiin lupaprosessissa ja se vain raportoitaisiin seuraavassa vesienhoitosuunnitelmassa.

Lupaviranomaisen pitäisi siis pystyä tekemään arvio tilan heikentymisestä sekä tarpeen vaatiessa arvio poikkeamisen edellytysten täyttymisestä lupaharkinnan yhteydessä (tämä sujuvoittaisi luvitusprosessia). Tulee huomioida, että:

- Vesien tilan heikentymistä tarkasteltaessa pitäisi pystyä tarvittaessa haastamaan vesienhoitosuunnitelman usein hyvin karkealla tasolla tehty tilaluokitus sekä vastaavasti tarvittaessa arvioimaan uudelleen, onko kyseessä voimakkaasti muutettu vesimuodostuma.
- Lupaviranomaisella (aluehallintovirasto) on paras edellytys arvioida, täyttyvätkö artiklan 4.7 poikkeusmenettelyn edellytykset. Poikkeusmenettelyn arviointi sisältää hankkeen hyötyjen ja vesimuodostuman tilan heikentymisestä aiheutuvien haittojen punnintaa, mikä edellyttää syvällistä paneutumista koko hakemussuunnitelmaan ja siihen liittyviin selvityksiin.
- Artiklan 4.7. mukainen poikkeusmenettely tulisi määritellä siten, että poikkeaminen tosiasiallisesti olisi mahdollista.
- Artiklan 4.5 mukaista vesien tilan lievempää tavoitetta tulisi käyttää aina silloin kun sen edellytykset täyttyvät.

27.8.2019

Ympäristöllisten lupien muutettavuus

"EU-oikeus edellyttää, että Suomi saavuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteet. Vesipuitedirektiivissä yhtenä keinona vesien tilan parantamiselle on olemassa olevien lupien tarkistaminen. Vaatimus lupien tarkistamisesta kuuluu vesipuitedirektiivissä vesienhoidon toimenpideohjelman toimenpiteisiin. Kansallisella tasolla lupien tarkistaminen edellyttää toimenpideohjelman lisäksi sitä, että lainsäädäntö mahdollistaa lupien muuttamisen ympäristötavoitteiden perusteella"

Jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, eivät tule saavuttamaan vesien hyvää ekologista tilaa tai potentiaalia ja vesien hyvää kemiallista tilaa kaikissa vesimuodostumissa. Tällä hetkellä näyttää siltä, että noin 50 % jäsenmaiden vesimuodostumista tulee jäämään tavoitteista. EU-oikeus edellyttää ympäristötavoitteen saavuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden toteuttamisen tai milloin se on mahdotonta tai suhteettoman kallista artikla 4.5 poikkeuksen käytön.

Käytännössä sekä ympäristönsuojelulaki että vesilaki mahdollistavat olemassa olevien hankkeiden lupaehtojen tarkistamisen. Vesipuitedirektiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden asettaa vesitaloushankkeiden muuttamille vesille oman ympäristötavoitteen, hyvä ekologinen potentiaali. Tämä tavoitetila on sellainen, johon pääsemiseksi ei aiheuteta merkittävää haittaa vesitaloushankkeelle. Vesilaki sisältää vastaavanlaisia rajoitteita lupaehtojen muuttamiselle ja erityisesti vedenkorkeuden, virtaaman ja kalatalousvelvoitteiden osalta nämä ovat hyvin linjassa artiklan 4.3. ja 4.5 kynnysten kanssa. Vesilain tulkinnan mukaan kalatalousvelvoitetta ei kuitenkaan voi määrätä laitokselle, jolla sitä ei lainkaan ole. VPD:n näkökulmasta Suomen vesilakia tulisi siten tältä osin tarkistaa. EU-oikeus jättää kuitenkin tarkoituksellisesti harkintavaltaa siihen, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään.

On selvää, että lupien muuttaminen VPD:n ympäristötavoitteiden perusteella voidaan ratkaista vain tapauskohtaisesti. Tällöin tulee arvioida mm. seuraavia kysymyksiä: Onko vesienhoidon tilatavoitteet saavutettu? Mikä merkitys tarkasteltavan luvan mukaisella toiminnalla on niiden saavuttamiseen? 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. Tapauksesta riippuen voi olla tarpeen käyttää VPD:n antamaa mahdollisuutta lievempiin ympäristötavoitteisiin.

Vesitalouslupien lupamuutosten tulee jatkossakin noudattaa nykyisen vesilain, erityisesti intressivertailun, periaatteita ja sisältää vaatimukset kalanhoitovelvoitteen ja maksun kohtuullisuudesta. Omaisuudensuojaan puuttumisen kynnys tulee edelleen säilyä korkeana, ja vaatimuksena on oltava selkeä muutoksesta saatava hyöty. Mikään näistä ei ole ristiriidassa VPD:n tavoitteiden ja velvoitteiden kanssa.

27.8.2019

"Vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi suhteessa olemassa oleviin lupiin on ensisijaisesti huolehdittava siitä, että lupien muuttamisen sääntely toimii hyvin, alkaen jo vesienhoidon toimenpideohjelman yhteydessä tehtävästä muutostarpeiden tarkastelusta. Toimiva lupajärjestelmä luo pohjan myös mahdollisen muun ohjauksen vaikuttavuudelle ja esimerkiksi mielekkään tukipolitiikan suunnittelulle. EU:n valtiontukisääntely 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 perustuslain tulkinnassa ympäristöperusoikeuden asema on vahvistunut. Näkemyksemme mukaan sääntelymuutosten tarkastelussa on kuitenkin ympäristöperusoikeuden ohella ehdottoman tärkeää kiinnittää erityistä huomiota omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyteen, rajoitusten oikeasuhtaisuuteen sekä vaikutuksiin luvanhaltijoiden kannalta. Sääntelymuutoksia tarkasteltaessa on kiinnitettävä suuri huomio ympäristöperusoikeuden sisäiseen kollisioon eli paikalliset ympäristövaikutukset vs. ilmastonmuutoksen torjunta. Erityisesti kasvihuonekaasujen kannalta päästöttömillä ja vähäpäästöisillä energiantuotantohankkeilla on merkittävä rooli ilmaston muutoksen torjunnassa. Mm. vesipuitedirektiivin artiklan 4.7. tulkinta eri jäsenmaiden luvituksessa osoittaa, että ilmastomuutoksen torjuminen arvioidaan usein merkitykseltään suuremmaksi kuin paikalliset ympäristövaikutukset.

2 VESIENHOIDON YMPÄRISTÖTAVOITTEISTA POIKKEAMINEN, VESIPOKE

Raportissa arvioidaan Suomen oikeudellista nykytilaa ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen kannalta, verrataan sitä muiden valtioiden tilanteeseen ja esitetään vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi. Keskeisinä sääntelyteemoina ovat vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellinen merkitys lupaharkinnassa ja ympäristötavoitteista poikkeamisen menettely uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi. Ympäristötavoitteiden sitovuus ja huomioonotto lupaharkinnassa on määritetty vesienhoitolaissa, vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Kuten raportissakin todetaan, näiden osalta ei ole välttämätöntä muuttaa lakeja.

Weser-tapaus korostaa poikkeamisen merkitystä tilanteessa, jossa vesimuodostuman tila heikkenisi uuden hankkeen johdosta. Vesilaki ja vesienhoitolaki eivät tällä hetkellä sisällä selkeitä menettelysäännöksiä siitä, miten mahdollisesti tarvittava poikkeaminen toteutetaan. Tästä syystä menettelyn selkeyttäminen tältä osin on perusteltua.

Raportissa esitetty vaihtoehto B2, lupaviranomaisen myöntämä poikkeus, toimisi ehdottomasti parhaiten. Artiklan 4.7 poikkeusmenettelyssä tulee arvioida hankkeen vaikutuksia monipuolisesti. Lupaviranomainen tutustuu hankkeen asiakirjoihin perusteellisesti, joten lupaviranomainen olisi luontevin taho arvioimaan täyttyvätkö poikkeuksen myöntämisen edellytykset.

Raportissa käsitellään myös vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden joustoja, voimakkaasti muutetuksi nimeämistä ja poikkeamista ympäristötavoitteista. Näiden joustojen käsittely on kuitenkin jäänyt osittain pintapuoliseksi, vaikka niiden merkitys

27.8.2019

VPD:n toimeenpanossa korostuu erityisesti tulevalla viimeisellä vesienhoitokaudella. Tilanne on se, että kaikki jäsenmaat joutuvat ottamaan käyttöön myös artiklan 4.5 mukaiset lievemmät ympäristötavoitteet suurelle osalle vesimuodostumiaan.

Vesipuitedirektiivi mahdollistaa joustokeinoina:

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

Vesipuitedirektiivi ei myöskään ole esteenä jo tehdyn tilaluokituksen haastamiselle lupaprosessissa. Päinvastoin, tämä on mahdollista ja tilaluokituksen merkityksen korostuttua Weser-tapauksen myötä, myös välttämätöntä.

Vesipuitedirektiivin ja Suomen luvitusjärjestelmän kannalta on tärkeää huomioida direktiivin mahdollistamat joustot kokonaisuudessaan rajoittumatta pelkkään 4(7) -artiklan mukaiseen poikkeamismenettelyyn. Vesipuitedirektiiviä ja kotimaista lainsäädäntöä tulee tarkastella kokonaisuutena. VesiPOKE-hanke on keskittynyt uusien hankkeiden luvittamiseen ja vesipuitedirektiivin 4(7) -artiklan mukaiseen poikkeamismenettelyyn. VesiPOKE-raportissa sivutaan kuitenkin lyhyesti myös muita vesipuitedirektiivin mukaisia joustokeinoja, eli voimakkaasti muutetuksi nimeämistä, määräaikojen pidentämistä ja vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamista. Lisäksi raportin kohdassa 5.1. on tarkasteltu luokituksen haastamista lupaprossin yhteydessä. Johtopäätöksenä haastamisesta on, että luokitusta voidaan tarkistaa lupaprosessissa. Joustojen käyttöä ja luokituksen haastamista ei kuitenkaan raportissa ole kytketty ehdotettuihin sääntelyn muutoksiin. Esim. vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamisesta todetaan raportissa, että "*Ympäristötavoitteiden lieventämisen sääntelyyn ei ole näköpiirissä kehittämistarpeita*". Weser-tapauksen tulkinta VPD:n heikentämiskiellosta yhdistettynä usein vajavaisin tiedoin tehtyjen vesimuodostumien luokitusten kanssa on käsityksemme mukaan aiheuttanut laajamittaisia haasteita koko Euroopassa. Toimivan lähtökohdan ja esimerkin vesipuitedirektiivin joustojen käyttöönottoon ja luokituksen haastamisen sääntelylle tarjoaisi Ruotsissa tehty lainsäädännön muutos, jossa joustojen käyttö on säädetty vesiviranomaista velvoittavaksi aina, kun edellytykset täyttyvät, ja luokituksen haastamismenettely kirjattu selkeästi lakiin

Lupaprosessissa tulisi siis arvioida seuraavat asiat:

- Perustuuko vesimuodostuman tilan luokittelu luotettaviin tietoihin ja analyysiin. Lupaviranomaisella on yleensä käytettävissään huomattavasti monipuolisemmat tiedot vesitaloushankkeesta kuin vesienhoitosuunnitelman laativalla viranomaisella, ja lupaprosessissa voidaan myös esittää tarkempaa tietoa vesimuodostuman tilasta. Kuten Vesi-

POKE -raportissakin todetaan, niin tilaluokitus tulee voida haastaa lupaprosessin yhteydessä ja mahdollinen puutteellisin tiedoin tai analyysein tehty luokitus tulee voida tarkistaa ja lupa myöntää ajantasaiseksi ja oikeaksi katsotun luokituksen mukaisista lähtökohdista. Tämä on erityisen tärkeää voimakkaasti muutettujen vesien osalta, koska niiden luokitus on toistaiseksi perustunut eri toimenpideyhdistelmien mahdollisten vaikutusten hyvin karkeaan suuruusluokka-arvioon;

- Onko luokittamisessa huomioitu täysimääräisesti vesipuitedirektiivin 4(3) artiklan mahdollisuus nimetä vesimuodostuma keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, ja onko voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tilatavoite määritetty riittävän luotettavasti ja onko määritettäessä huomioitu vesipuitedirektiivin 4(3) artiklan määräykset siten, ettei tilatavoitetta saa asettaa niin, että sen saavuttamisesta aiheutuisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia vesimuodostuman tärkeille toiminnoille, kuten vesivoiman tuotannolle;
- Täyttyvätkö edellytykset vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamiseksi vesipuitedirektiivin 4(5) artiklan mukaisesti;
- Täyttyvätkö uuden hankkeen kohdalla vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan edellytykset ympäristötavoitteesta poikkeamiseen. Lupaprosessin arvioinnin lopputulos tulisi ottaa huomioon täysimääräisesti siten, että esim. uudelle hankkeelle voidaan myöntää lupa, jos vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan edellytykset täyttyvät vesimuodostuman kohdalla. Muuttunut tilanne raportoitaisiin hoitosuunnitelman päivityksen yhteydessä; sekä
- Vesienhoitolain tarkistamista tulisi harkita siten, että vesipuitedirektiivin edellä mainittujen joustojen käyttöä tulisi aina arvioida vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa.

Yllä kuvatun kaltaiselle sääntelylle ei ole EU-oikeudellista estettä.

Yllä esitetyn lisäksi olisi tärkeää muuttaa vesienhoitolain sanamuodot vastaamaan vesipuitedirektiivin 4(7) artiklaa. Vesipuitedirektiivin vaatimuksia on vesienhoitolaissa muutettu siten, että vesienhoitolain 23 § sisältää kvalifioinnin "*merkittävä*". Lisäksi vesienhoitolain 23 §:ssä on vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan mukaiset vaihtoehtoiset edellytykset erittäin tärkeästä yleisestä edusta *tai* merkittävästä kestävän kehityksen, ihmisten terveyden tai ihmisten turvallisuuden edistämisestä säädetty molemmat pakollisiksi poikkeamisen edellytyksiksi. Vesienhoitolain 23 §:ä tulisi muuttaa seuraavasti (muutokset suhteessa voimassa olevaan säännökseen näkyvät alla yliviivausmerkinnöin sekä lihavoinnein):

Vesienhoitolain 23 §. Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden ~~merkittävän~~ hankkeen vuoksi.

27.8.2019

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

1) hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ~~ja~~ **tai** se edistää merkittävästi kestävää kehitystä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta;

2) haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin;

3) tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella.

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

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

Kuten ylläesitetystä näkyy, lainkohdan otsikosta, sekä 1 ja 2 momenteista tulisi poistaa kvalifiointi, jonka mukaan lainkohdan soveltamisalan piirissä ovat ainoastaan merkittävät hankkeet. Kyseinen kvalifiointi on ristiriidassa vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan sanamuodon kanssa. Lisäksi lainkohdan 1 momentin 1) kohdan sanamuotoa tulisi yllä esitetyn mukaisesti muuttaa vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan mukaiseksi siten, että hankkeen tärkeys erittäin tärkeän yleisen edun kannalta olisi poikkeamisen edellytyksenä vaihtoehtoinen edellytys sille, että hanke edistää merkittävästi kestävää kehitystä, ihmisen terveyttä tai turvallisuutta.

3 LUPAMUUTOSHANKE

1 Johdanto

Raportin johdanto-osassa todetaan:

*"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 kokonaiskuva on rajattu kapeaksi jättämällä direktiivin toimeenpanon erilaiset jäsenvaltioille annetut joustomahdollisuudet lähes kokonaan käsittelemättä. Käsityksemme mukaan tämä johtaa hyvin erilaisiin johtopäätöksiin lainsäädännön muuttamistarpeista, kuin mihin laajemman tarkastelun perustella päädyttäisiin. Mahdollisessa jatkotarkastelussa olisi tärkeää tarkastella koko VPD:n toimeenpanokokonaisuus joustoineen myös erilaisten toimeenpanoesimerkkien avulla.

2 Suomen nykytila

2.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteet

Suomen eduskunta edellytti vesipolitiikan puitedirektiivin (VPD) hyväksyessään, että direktiivillä ei muuteta Suomen tapauskohtaista lupaharkintaa. VPD toimeenpantiin vesienhoitolailla (1299/2004) ja pienillä muutoksilla vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin. Hallituksen esityksessä todetaan: "*Vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan ole luvan myöntämisen edellytys tai este,* ***eivätkä suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet tule suunnitelman perusteella toiminnanharjoittajaa sitovaksi****. Vesienhoitosuunnitelma ei vaikuta suoraan luvan myöntämisedellytyksiin mutta siinä asetetuilla ympäristötavoitteilla voi olla vaikutusta siihen, miten toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä lupaharkinnassa arvioidaan.*"

Vesienhoitolakia säädettäessä ajatuksena siis oli, että VPD:n suunnittelujärjestelmä luo puitteen vesiensuojelulle. Tavoitteisiin pääsemiseksi tehdään suunnitelma vesiensuojelutoimenpiteiksi, jotka eivät sinällään ole suoraan toiminnanharjoittajia sitovia. Käytännössä toimenpiteet voidaan kuitenkin tarvittaessa viedä toiminnanharjoittajien lupiin ympäristönsuojelulain tai vesilain lupaprosessien kautta.

Weser-päätöksessä todetaan, ettei lupaa **uudelle hankkeelle** voi myöntää jos hanke heikentää vesien tilaa eikä direktiivin artikla 4.7 mahdollistamaa poikkeusta ole sovellettu. Käytännössä uusien hankkeiden luvanmyöntämisedellytyksiä harkittaessa tulee siis tarkastella vaikutusta vesimuodostumien tilaan. Ympäristönsuojelulaissa kielletään vesistön pilaaminen. Hallituksen esityksen sanamuoto, "ympäristötavoitteilla voi olla vaikutusta siihen, miten toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä lupaharkinnassa arvioidaan", on edelleen relevantti.

Weser-päätös käsittelin vesistön fyysisen muutoksen vaikutusta ja päätöksen mukaan, lupaa ei tule myöntää, ellei artikla 4.7. poikkeusta sovelleta. Lupa on siis myönnettävissä, jos artiklan 4.7. ehdot toteutuvat. Esimerkiksi Skotlannissa pientenkin vesivoimalaitosten lupaharkinnassa artikla 4.7 ehdot on useimmiten katsottu täyttyvän.

Weser-päätöksessä kyse oli vesimuodostuman tilan heikentymisestä. Siinä ei siis käsitelty tilannetta, jossa vesimuodostuman hyvää tilaa tai potentiaalia ei ole saavutettu ja tähän tarvittavia toimenpiteitä ei ole toteutettu. Nykytilan parantamisen osalta VPD:n ympäristötavoitteet sisältävät joustomahdollisuuden. Toisin sanoen ympäristötavoitteesta voidaan poiketa, kun tietyt edellytykset toteutuvat. Näin ollen ympäristötavoitteet eivät ole sillä tavoin sitovia, että niiden perusteella olisi pakko muuttaa olemassa

olevaa toimintaa. Lisäksi Suomessa, kuten pääosassa EU:n jäsenmaita, vesimuodostumat on rajattu merkittäviksi vesistön osiksi, joten yksittäinen pistekuormitus eiyleensä heikennä vesimuodostuman tilaa. Patojen ja muiden fyysisten muutosten vaikutusalue on laajempi, mutta tällöin voidaan soveltaa nimeämistä voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi, jolloin jo itse ympäristötavoite ottaa huomioon ko. fyysisen muutoksen tarpeet.

2.3 Ympäristötavoitteisiin vaikuttavat luvat

Raportissa todetaan

Vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa edellytetään, että vesienhoitosuunnitelma on otettava lupaharkinnassa huomioon (VL 3:6, YSL 51 §). ***Vesienhoitosuunnitelmia tai vesienhoidon ympäristötavoitteita ei kuitenkaan mainita vesilaissa tai ympäristönsuojelulaissa lupien muuttamisen perusteena.***

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaan lupia voidaan muuttaa, jos toiminnasta aiheutuu haittaa ympäristölle.

VPD:ssä tavoitteena on vesien hyvä tila tai potentiaali. VPD on kuitenkin rakennettu siten, että tuosta tavoitteesta voidaan myös perustellusti poiketa. Mikäli vesilakiin ja ympäristösuojelulakiin tuotaisiin VPD:n tavoitteet luvan muuttamisen perusteena, tulisi samalla säätää joustojen käyttö pakolliseksi Ruotsin mallin mukaisesti.

2.4. Vesitalousluvan muuttaminen

Raportissa tarkastellaan vesilain vesitalousluvan muuttamisen mahdollistavia pykäliä. Tulokulmana on se, miten nämä taipuvat mahdollisiin lupien tarkistuksiin vesienhoitosuunnitelmien tavoitteiden vuoksi. **Raportissa puuttuu kokonaan tarkastelu vesipuitedirektiivin joustojen ja poikkeusten ja näiden muuttamispykälien suhteesta eli miten vesilaki toimii suhteessa direktiivin vaatimuksiin ja niiden lievennyksiin**. Valitulla tulokulmalla vesilaki näyttäisi taipuvan huonosti VPD:n vaatimusten toimeenpanoon. Vesipuitedirektiivi antaa kuitenkin jäsenmaalle hyvän työkalupakin erilaisten tärkeiden käyttöjen huomioonottamiseen niin tavoitteita määritettäessä kuin tavoitteista poikettaessa.

Vesipuitedirektiivin artikla 4.3 mukaan jäsenmaat voivat nimetä tärkeän käytön fyysisesti muuttaman vesistön osan voimakkaasti muutetuksi tai keinotekoiseksi. Tämä työkalu on otettu vesipuitedirektiiviin samasta syystä, kuin Suomen vesilainkin vesitaloushankkeiden luvat ovat pysyviä. Toisin sanoen, koska tekojärvet, järvien säännöstelyt, jokien patoamiset, tulvapengerrykset ja muut näiden kaltaiset fyysisesti vesistöä muuttavat hankkeet, ovat muuttaneet vesistön vedenkorkeuksia ja virtaamia sekä mm. maa-alueiden tulvaherkkyyttä pysyvästi, on katsottu, että mahdollisuus tämän tilanteen säilyttämisen on turvattava myös direktiivissä.

Suomessa vesilaissa on lähtökohtana, että esimerkiksi vesivoimalaitoksen padotuksen ja käytön mukainen vesistöön syntynyt uusi tila katsotaan ”ns. uudeksi luonnontilaksi”, johon mahdollisen uuden hankkeen vaikutuksia tulee verrata. Tämän vuoksi esimerkiksi järven säännöstelyä ei saa lopettaa tai vesivoimalaitosta ja patoa purkaa ilman lupaa. Tällaisessa vesitaloushankkeen purkuluvassa vahingot muille vesistön

käyttäjille tulee selvittää ja korvata. Jäteveden päästön lopettamiselle ei ymmärrettävästi tarvitse hakea erikseen lupaa.

Vesipuitedirektiivin artikla 4.3. antaa siis mahdollisuuden määrittää voimakkaasti muutetuille ja keinotekoisille vesille omat ympäristötavoitteet.

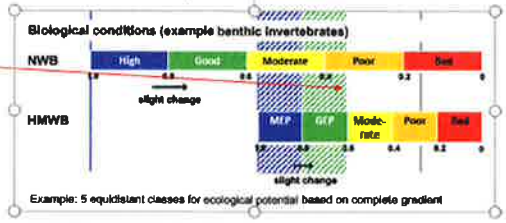
- Voimakkaasti muutettu vesi on vesipuitedirektiivin järjestelmässä oma pintavesijaotteluryhmänsä, jokien, järvien ja rannikkovesien ohella.
- Voimakkaasti muutetun veden vertailuolosuhteita ei kuitenkaan määritellä jokien ja järvien tapaan ns. tyyppikohtaisilla häiriintymättömän veden olosuhteilla
- Kukin voimakkaasti muutettu vesimuodostuma on tavallaan oma tyyppinsä, jolle tulee määrittää omat vertailuolosuhteet
- Luokituksessa vertailuolosuhteiden tulisi sen jälkeen toimia, kuten luonnon vesissäkin eli jako viiteen luokkaan (VPD liite V 1.4.1)
- Määritelmän mukaan (artikla 4.3) voimakkaasti muutettu vesi ei voi saavuttaa hyvää tilaa ilman että sen fyysisiä ominaisuuksia muutetaan niin paljon, että esimerkiksi vesivoimalle aiheutuu merkittävää haittaa
- Määritelmästä seuraa:
  - että biologisille laatutekijöille määriteltävät vertailuolosuhteet ja ympäristötavoite ovat hyvän tilan "alapuolella"
  - että vertailuolosuhteita määriteltäessä ei voida käyttää toimenpiteitä, joista aiheutuisi merkittävää haittaa tärkeälle käytölle, esim. vesivoima (CIS ohje, Suomen ohje)
- On huomattava, että myös voimakkaasti muutetuissa vesissä biologisille laatutekijöille tulisi määrittää vaihteluväli kullekin luokalle, hyvä potentiaali ei ole lista toimenpiteistä, vaan biologisten laatutekijöiden arvot (VPD liite V 1.4.1)
  - jos vertailuolosuhteita/ympäristötavoitteita määriteltäessä tarkasteluun valitun toimenpideyhdistelmän vaikutus biologisten laatutekijöiden arvoihin on vähäinen, hyvä (tai maksimi) potentiaali on jo saavutettu (VPD liite V ja sen tulkinta mm. Suomen voimakkaasti muutettujen luokitusohje)

27.8.2019

Voimakkaasti muutettu vesi Luokitus

- Voimakkaasti muutetun veden biologisten laatutekijöiden arvot hyvässä potentiaalissa ovat siten luonnon vesimuodostumaan verrattuna joko tyydyttävässä tai välttävässä tilassa.
- Direktiivin liitteen V normatiivisten määritelmien mukaan esimerkiksi tyydyttävässä tilassa
  - Pohjaeläimistö
    - "tärkeitä taksonomisia ryhmiä puuttuu ..."
    - "muutosherkkien taksonien ja epäherkkien taksonien suhde sekä monimuotoisuustaso ovat merkittävästi pienempiä kuin tyypille ominainen taso .."
  - Kalasto
    - "Kalaston ikärakenteessa on suurehkoja muutoksia siinä määrin, että kohtalaisen suuri osa tyypille ominaisia lajeja puuttuu .."

Luonnos liitteeksi CIS HMWB-ohjeeseen
Esimerkki luonnon vesimuodostuman ja voimakkaasti muutetun vesimuodostuman vertailuolosuhteiden ja luokkarajojen muodostumisesta (Ecostat kokous 7.-8.5.2019)



Artikla 4.3 antaa siis jäsenvaltiolle mahdollisuuden ottaa erilaisten tärkeiden vesiä fyysisesti muuttavien toimintojen tarpeet huomioon ympäristötavoitteita määritettäessä. Kun tarkastelee näin muodostuvia vaatimuksia biologisille laatutekijöille selkeä johtopäätös on, ettei kovin suurta painetta muuttaa vesitalouslupia vesipuitedirektiivin hyvän potentiaalin vuoksi ole.

Mikäli toimenpiteitä, joilla vesimuodostuma saavuttaisi hyvän tilan tai potentiaalin ei ole tai ne ovat suhteettoman kalliita jäsenvaltio voi asettaa vesimuodostumalle vähemmän vaativat ympäristötavoitteet, VPD artikla 4.5.

Toisen vesienhoitosuunnitelmakauden raporttien mukaan noin puolet EU:n vesistä on hyvää huonommassa tilassa tai potentiaalissa vielä vuonna 2021. Lupamuutosraportin mukaan Suomessa noin 35 % pintavesistä ja 75 % rannikkovesistä on hyvää huonommassa tilassa tai potentiaalissa. Jäsenmaat eivät vielä 2. kierroksella juurikaan käyttäneet artikla 4.5 lievempää tavoitetta, vaan artikla 4.4 pidennettyjä määräaikoja. Norja on kuitenkin äskettäin jättämässään raportissa käyttänyt artikla 4.5 suurelle joukolle vesimuodostumia. Suurta osaa Euroopan vesiä ei ole mahdollista saada hyvään tilaan tai potentiaaliin 2027 mennessä, joten artikla 4.5. tulee laajaan käyttöön seuraavissa vesienhoitosuunnitelmissa. Myös Suomi tulee jo seuraavassa vesienhoitosuunnitelmassa käyttämään artiklaa 4.5. vähemmän vaativia ympäristötavoitteita.

Artikla 4.3. ja artikla 4.5 käytön ja niissä olevien parantamistoimenpiteitä rajoittavien reunaehtojen tarkastelu ja rajoitusten suhde vesitalouslupien ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien vastaaviin rajoituksiin on erittäin oleellista mahdollisissa jatkoselvityksissä.

3 EU-oikeus

3.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys

Raportissa todetaan:
Lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ei ole ollut unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kohteena, mutta siitä säädetään direktiivissä selväpiirteisesti. EU-oikeus lähtee siitä, että kansallisen sääntelyn on mahdollistettava unionin oikeuden tehokas toimeenpano (effet utile).

Lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden tai niiden vaatimien toimenpiteiden vuoksi ei tosiaankaan ole ollut EU-tuomioistuimessa. Käsityksemme mukaan tähän on olemassa selkeä syy. Jäsenmaat ovat käyttäneet direktiivin mahdollistamia poikkeuksia tavoitteista, lähinnä määräaikojen pidennyksiä, joten tarvetta hakea ratkaisuja EU-tuomioistuimesta ei ole ollut. EU-oikeuden tehokas toimeenpano toteutuu, kun kansallinen sääntely on linjassa VPD:n kanssa. Sekä vesilaki että ympäristönsuojelulaki mahdollistavat lupien muuttamisen ympäristösyistä. EU oikeuden tehokas toimeenpano ei edellytä direktiivin säännösten sanatarkkaa implementointia kansalliseen sääntelyyn, vaan direktiivin tavoitteiden toteuttamista. VPD:n tavoitteet erityisesti vesitaloushankkeille sisältävät samankaltaisia rajoituksia ympäristötavoitteille, kuin vesilaki, joten lupien ei tarvitse olla muutettavissa ilman "kynnyksiä".

3.2 Lupien muutettavuuden vaatimus

Raportissa tutkijat esittävät:

"Kansallisen sääntelyn (Suomessa vesilain ja ympäristönsuojelulain) on siten mahdollistettava luvan muuttaminen jälkikäteen, jos toiminnalla on haitallisia vaikutuksia vesipuitedirektiivin 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"

Kansallisen sääntelyn tulee siis olla linjassa VPD:n vaatimusten kanssa. VPD antaa kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuuksia rajata parantamistoimenpiteitä tärkeälle käytölle aiheutuvien haittojen ja myös korkeiden kustannusten suhteessa ympäristöhyötyyn perusteella. Näiden rajojen määrittäminen on kansallinen päätös. Käytännössä Suomen kansallisessa lainsäädännössä olevat kynnykset eivät ole ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Poikkeuksena tähän on vain ns. nollavelvoite, joka estää kalanhoitovelvoitteen määräämisen lupaan, jossa velvoitetta ei aiemmin ole ollut.

Komission ja jäsenmaiden yhteistoimeenpanostrategiatyössä (CIS) keskustelu artiklan 4.3 voimakkaasti muutetulle aiheutuvan merkittävän haitan kriteereistä on hyvin linjassa mm. Suomen vesilain 19 luvun 7 pykälän määritelmien kanssa. Alkuperäisen tar-

koituksen vaarantaminen on aina merkittävä haitta. Muilta osin vallitsee yhteisymmärrys siitä, että päätös merkittävästä haitan kynnysarvoista kuuluu jäsenmaille, mutta määritysprosessin tulee olla läpinäkyvä.

3.3 Unionin tuomioistuimen keskeinen oikeuskäytäntö

Raportin sivulla 15 todetaan: *Olemassa olevien hankkeiden lupia on siten muutettava, jos ne estävät Suomea velvoittavien ympäristötavoitteiden saavuttamisen **ja jos ympäristötavoitteista ei poiketa**.*

Näkemyksemme mukaan raportissa oleva virke antaa kuvan, että EU määrittelee yksilöidyn ympäristötavoitteen, joka on velvoittava. Tosiasiallisesti ympäristötavoite yksilöityy Suomen oman toimeenpanon tuloksena. Erityinen merkitys tässä on ns. voimakkaasti muutettujen vesien osalta, joissa jäsenvaltioilla on liikkumavaraa erityisesti sen suhteen, kuinka paljon haittaa tärkeille käytöille voidaan aiheuttaa. CIS-työpajoissa esitetyt eri maiden sallitut enimmäishaitat esimerkiksi vesivoiman menetyksen osalta, ovat suhteellisen pieniä (esimerkiksi Ruotsissa enintään 2,3 % kokonaistuotannosta).

Virkkeen loppuosa on aivan oleellinen erityisesti vesiä kuormittavan teollisuuden ja yhteiskunnan jätevesihankkeiden osalta. Poikkeusten käytön käsittely on kuitenkin jäänyt tässä lupamuutoshankkeen raportissa vähälle huomiolle.

Ruotsissa vesipuitedirektiivin toimeenpanossa vesimuodostumat ovat pieniä, joten yksittäinen hanke voi Suomea helpommin vaikuttaa vesimuodostuman tilaan. Ruotsin lainsäädäntömuutoksen seurauksena viranomaisen tulee jatkossa käyttää vesidirektiivin mahdollistamia poikkeuksia aina, kun edellytykset täyttyvät.

3.4 Voimakkaasti muutetut vesimuodostumat

Voimakkaasti muutettujen ja keinotekoisten vesien käsite ja erityisesti luokitus on suhteellisen selkeästi johdettavissa VPD:stä ja sen liitteistä. Prosessi on kuitenkin hyvin monitahoinen ja edellyttää direktiivin ja sen liitteiden ohella vesien tilaan vaikuttavien käyttöjen vaikutusten tuntemusta. Lisävaikeutta tuo se, etteivät jäsenmaat ole vieläkään tehneet voimakkaasti muutettujen vesien luokittelua direktiivin edellyttämällä tavalla. Lisäksi ilman prosessin syvällistä analyysiä mm. normatiivisten määritelmien sisältämä paras arvio ekologisesta jatkumosta on helppo ymmärtää väärin.

Kuten kommenteissamme kohdassa 2.4. olemme kuvanneet, voimakkaasti muutettu vesimuodostuma on direktiivissä oma kategoriansa jokien, järvien ja rannikkovesien rinnalla. Jokainen yksittäinen voimakkaasti muutettu vesimuodostuma on tavallaan oma tyyppinsä, jolle tulee direktiivin mukaan määrittää omat vertailuolosuhteet. Vertailuolosuhteita määritettäessä tarkastellaan voisiko vesimuodostuman fyysisiä (hydromorfologisia) olosuhteita muuttaa siten, että biologisten laatutekijöiden arvot parantuvat aiheuttamatta merkittävää haittaa esimerkiksi vesivoimalle. Tarkasteluun valitaan sitten toimenpidekokonaisuus, josta ei yhdessäkään aiheudu merkittävää haittaa tärke-

älle käytölle. Vesivoimalaitoksen muuttamassa ympäristössä tarkasteltava toimenpidekokonaisuus sisältää useimmiten minimivirtaaman ja kalatien ja mahdollisesti elinympäristökunnostuksia. Direktiivin mukaan tämän toimenpidekokonaisuuden vaikutus biologisten laatutekijöiden arvoihin tulisi arvioida. Näin saataisiin voimakkaasti muutetun vesimuodostuman vertailutila (paras mahdollinen potentiaali). Tämän jälkeen tulisi käyttää vastaavanlaista asteikkoa kuin luonnonvesille eli jakaa biologisten laatutekijöiden arvot viiteen luokkaa (VPD liite V 1.4.1). Näin toimien luokkaraja hyvän ja tyydyttävän potentiaalin välillä tulisi sijoittua luokittavan biologisen laatutekijän osalta jonnekin vastaavan luonnonveden välttävän tilan yläosan ja tyydyttävän alarajan välille.

Kun tilatavoite on määritelty, niin toimenpideohjelmaa tehtäessä tulee tilatavoitteeseen pääsemiseksi käyttää kustannustehokkainta toimenpideyhdistelmää (VPD liite III b). Koska vesipuitedirektiivin mukainen luokitus tapahtuu biologisten ja fysikaaliskemiallisten laatutekijöiden seurannan perusteella (VPD 1.4.1), ei vesipuitedirektiivi rajaa vesien tilatavoitteeseen pääsemiseksi tehtäviä toimenpiteitä. Tämä on todettu mm. CIS-ohjeessa No 4 voimakkaasti muutetuille vesille. Esimerkiksi kalojen istutukset, hoitokalastus, kasvien niitto, vesien kalkitus ja ilmastus ovat kaikki mahdollisia keinoja.

Useimmissa jäsenmaissa voimakkaasti muutettujen vesien luokitus on tehty käyttäen ns. Prahan menetelmää. Vaikka myös tämä menetelmä edellyttää tarkasteltavien toimenpiteiden vaikutusten arviointia biologisiin laatutekijöihin, on se useimmiten tekemättä. Suomessakin arvio tehdään karkeahkon tason ns. asiantuntija-arviona ja näin voidaan erottaa vain selvät tapaukset (Suomen voimakkaasti muutettujen ohje).

VPD ei siis sisällä mitään pakollisia toimenpiteitä voimakkaasti muutetuille vesille. Kaikki toimenpiteet, joita käytetään vertailuolojen määrittämisessä ovat alisteisia artikla 4.3 vaatimukselle, ettei saa aiheuttaa merkittävää haitta tärkeälle käytölle. Toimeenpanossa taas voidaan käyttää kaikkia tilaa parantavia toimenpiteitä, mm kalaistutuksia. Käytännön luokitustyö on myös osoittanut, että useimmiten hydromorfologiset toimenpiteet vaikuttavat vain vähän biologisten laatutekijöiden arvoihin. Toisaalta niissä vesissä, joissa seurantatietoa on saatavilla, on nähty, että biologisten laatutekijöiden arvot niissä voimakkaasti muutetuissa vesissä, joissa veden laatu on hyvä, vastaavat pohjaeläinten ja kalojen osalta luonnon vesimuodostumien tyydyttävää tilaa. Esimerkiksi Oulujoella kalastosta kohtalainen määrä kalalajeja (2-3) puuttuu. Näissä voidaan siis jo tuolla perusteella varmistua, että hyvä potentiaali on saavutettu.

3.5 Poikkeukset ympäristötavoitteista

Vesienhoidon toisen kierroksen suunnitelmien mukaan noin puolet Euroopan vesistä on hyvää huonommassa tilassa tai potentiaalissa vielä 2021. Toistaiseksi jäsenmaat eivät ole juurikaan käyttäneet VPD:n artiklan 4.5 mukaista mahdollisuutta määrittää vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristötavoitteita, vaan ovat hakeneet artik-

lan 4.4. mukaista määräaikojen pidentämistä. Jo seuraavassa vesienhoitosuunnitelmassa tullaan käyttämään myös artiklaa 4.5. Norja on raportoinut ensimmäisen vesienhoitosuunnitelmansa ja käyttänyt artiklaa 4.5. suurelle joukolle vesimuodostumia.

Raportin mukaan artiklan 4.5. mukaisen poikkeuksen soveltamisella ei ole suoraa vaikutusta siihen, miten kansallisella tasolla tulee säätää lupien muuttamisesta.

Artiklan 4.5. soveltaminen hyväksyy sen, ettei näissä vesimuodostumissa hyvää tilaa tai potentiaalia voida saavuttaa. Tilanne on direktiivin mukaan hyväksyttävä, kunhan soveltaminen on tehty direktiivissä esitetyllä tavalla. Käytännössä toimeenpano jättää siis jäsenmaille mahdollisuuden ottaa niin yhdyskuntien kuin teollisuudenkin tarpeet huomioon omien vesien tilatavoitteiden ja parantamistoimenpiteiden määrittelyssä.

Käsityksemme mukaan nimenomaan artiklan 4.5 poikkeuksen käyttö tulee jatkossa olemaan keskeistä, kun vesien tilan parantamisen ja yhteiskunnan muiden toimintojen vesiä kuormittavia vaikutuksia sovitetaan yhteen. Tästä syystä artiklan 4.5. ja luvan muuttamistarpeen mahdollisesti vaatimia lainsäädäntömuutoksia tulee tarkastella yhdessä.

3.6 Komission palaute Suomelle

Komission ns. maaraportit perustuvat kunkin jäsenmaan vesienhoitosuunnitelmien raportteihin. Raportointi tapahtuu elektronisesti ns. WISE-järjestelmään. Raportointiohjeen mukaan toimittaessa eri paineiden osuutta tilatavoitteiden toteutumiseen ei pysty erottamaan lopullisessa raportissa. Suomen maaraportissa komissio on tulkinnut, että koska Suomi on hakenut määräaikojen pidentämistä yli 60 sellaiseen vesimuodostumaan, johon kohdistuu vesivoiman aiheuttamia patoamis- tai virtaamamuutospaineita, niin Suomella on ilmeisesti tarve tarkastella vesivoimalupia. Ainakin pohjanmaan alunamailla pääasiallinen syy määräaikojen pidentämiselle on veden laatu.

Vesivoimalaitoksien osalta jäsenmailla on mahdollisuus nimetä vaikutusalue voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi, mikäli hyvään tilaan ei päästä vesivoimavaikutusten vuoksi. Yhteisen täytäntöönpanostrategian ekologisia virtaamia käsittelevässä ohjeessa ekologinen virtaamakäsite on rajattu koskemaan luonnon vesimuodostumia. Ohjeessa todetaan erikseen, ettei se koske voimakkaasti muutettuja vesiä.
Tämä selkeästi virheellisiin johtopäätöksiin perustuva komission suositus osoittaa, miten vaikea elektronisen raportin perusteella on tehdä johtopäätöksiä siitä, mitä jäsenmaissa olisi tarpeen tehdä.

27.8.2019

2 RBMP, Commission report

Elektronisesta raportista vesivoiman on tulkittu olevan syynä määräaikoien pidentämiselle patoien muodostamien esteiden takia 63 kohteessa ja virtaamamuutosten takia 26 kohteessa

Significant pressure on surface water bodies	Failing Priority Substances	Article 4(4) - Technical feasibility exemptions	Article 4(5) - Technical feasibility exemptions
	Number	Number	Number
1.7 - Point - Mine waters	3	33	0
1.9 - Point - Other	2	172	0
2.1 - Diffuse - Urban run-off	2	7	0
2.10 - Diffuse - Other	3	90	0
2.2 - Diffuse - Agricultural	4	814	0
2.3 - Diffuse - Forestry	4	581	0
2.4 - Diffuse - Transport	1	1	0
2.5 - Diffuse - Contaminated sites or abandoned industrial sites	1	4	0
2.6 - Diffuse - Discharges not connected to sewerage network	4	433	0
2.7 - Diffuse - Atmospheric deposition	4	3 453	0
2.8 - Diffuse - Mining	2	2	0
3.3 - Abstraction or flow diversion - Industry	3	3	0
4.1.1 - Physical alteration of channel/bed/riparian area/shore - Flood protection	3	70	0
4.1.2 - Physical alteration of channel/bed/riparian area/shore - Agriculture	1	42	0
4.1.3 - Physical alteration of channel/bed/riparian area/shore - Navigation	1	4	0
4.1.4 - Physical alteration of channel/bed/riparian area/shore - Other	2	43	0
4.1.5 - Physical alteration of channel/bed/riparian area/shore - Unknown or obsolete	1	1	0
4.2.1 - Dams, barriers and locks - Hydropower	2	63	0
4.2.2 - Dams, barriers and locks - Flood protection	2	39	0
4.2.4 - Dams, barriers and locks - Irrigation	1	13	0
4.2.5 - Dams, barriers and locks - Recreation	1	3	0
4.2.6 - Dams, barriers and locks - Industry	3	13	0
4.2.8 - Dams, barriers and locks - Other	2	6	0
4.3.1 - Hydrological alteration - Agriculture	2	15	0
4.3.3 - Hydrological alteration - Hydropower	2	26	0
4.3.4 - Hydrological alteration - Public water supply	1	2	0
4.3.6 - Hydrological alteration - Other	1	6	0
4.5 - Hydromorphological alteration - Other	2	24	0
5.1 - Introduced species and diseases	1	1	0
7 - Anthropogenic pressure - Other	4	168	0
8 - Anthropogenic pressure - Unknown	1	6	0

2

3.7 Arviointia

Käsityksemme mukaan Weser-tuomion perusteella vesimuodostumien tilan heikentämiseen johtavalle hankkeelle ei saa antaa lupaa ellei VPD:n mukaista poikkeusta voida soveltaa. Lupamuutoshankkeen raportissa tämä on laajennettu koskemaan tilatavoitteeseen pyrkimistä. Raportissa on lisäksi kyseenalaistettu muiden poikkeusten käyttö. Mikäli tavoite olisi velvoittava ja poikkeuksia ei voisi käyttää, tulisi jäsenmaiden aktiivisesti ajaa VPD:n merkittävää lieventämistä.

Ruotsissa asia oli keskustelussa lakimuutosta laadittaessa. Ruotsissa nähtiin, että mikäli VPD:n tavoitteiden sitovuutta lisätään, niin myös poikkeusten käyttöä tulee merkittävästi lisätä. Niinpä viranomainen onkin velvoitettu käyttämään myös artiklan 4.5. lievempiä ympäristötavoitteita aina, kun edellytykset ovat olemassa.

Mikäli Suomessa lisätään VPD ympäristötavoitteen velvoittavuutta lupien muuttamisen osalta, tulee VPD:n tavoitteiden lieventämismahdollisuuksien käyttö määrätä viranomaisia velvoittavaksi.

Raportissa todetaan: *Toiseksi lupien muuttamisen kynnys ei tulisi olla ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta liian korkea. Erityisesti vesitalouslupien pysyvyyssuoja, jonka mukaan luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään muutoksen hakijan korvattaviksi (VL 3:21), voi muodostaa esteen ympäristötavoitteiden saavuttamiselle eikä vaikuta yhteensopivalta kustannusten kattamisen periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen kanssa.*

27.8.2019

Kuten olemme aiemmin esittäneet, kynnyksen korkeus erityisesti vesitaloushankkeiden osalta on käytännössä jäsenmaiden omassa harkinnassa. Suomen vesilain rajoituksien sanamuodot esimerkiksi "vähäistä suurempi" voidaan hyvin hoitaa tuon voimakkaasti muutetun tärkeälle käytölle aiheutuvan merkittävän haitan kynnyksen avulla. Onhan huomattava, että eri maiden esimerkeissä se on vesivoiman osalta ollut hyvinkin alhainen.

Raportissa todetaan: *Lisäksi komissio on korostanut edellä viitatussa toisen vesienhoitokauden yleispalautteessa, ettei poikkeusten käyttö saa pysyvästi johtaa hyvän ekologisen tilan tai -potentiaalin tavoitteen saavuttamatta jäämiseen.*

Jäsenmaat eivät valitettavasti pysty tässä toteuttamaan komission toivetta. Ruotsin ja Norjan esimerkit osoittavat, että jäsenmaiden on pakko alkaa käyttää artiklan 4.5. poikkeuksia ja kaikki jäsenmaat tulevat niitä käyttämään. VPD mahdollistaa poikkeuksen käytön, kunhan ne on perusteltu ja tarkastelu tehdään vesienhoitokausittain. Onkin erittäin tärkeää, että Suomessakin tähän liittyvillä mahdollisilla lainsäädäntömuutoksilla varmistetaan, ettei olemassa olevien toimintojen jatkoluvitus vaarannu.

4 Vertailumaat

4.2 Ruotsin vesilainsäädännön uudistus

"Kolmanneksi oikeus saada korvaus luvan tarkistamisesta aiheutuvista vesivoimamenetyksistä pois-tui Ruotsin lainsäädännöstä. Korvausta on maksettu menetetystä vedestä tai putouskorkeudesta tai säännöstelyn rajoittamisesta, mutta toiminnanharjoittaja on voinut joutua sietämään korvauksetta jopa 20 %:n menetyksen suhteessa vesivoiman tuotantoarvoon"

Ennen lainsäädännön uudistamista (2019) Ruotsissa vanhojen ennen 1990-luvun alkua luvan saaneiden vesivoimalaitosten lupien tarkistamisprosessissa voitiin 5% vesivoimahyödystä käyttää esimerkiksi minimivirtaamaan korvauksetta, mikäli ympäristöhyöty vastasi menetystä. Koska lakia muutettiin 1990-luvun alussa, niin sen jälkeen luvan saaneille laitoksille hyödyn korvaukseton menetys oli tuo 20 %.

Ruotsissa Energimyndigheten ja Havs- och vattenmyndigheten julkaisivat 2014 yhdessä kansallisen strategian, jonka yhtenä kantavana ajatuksena on rajoittaa vesienhoidon ympäristötöiden vaikutusta niin, että vesivoimantuotantoa menetetään korkeintaan 1,5 TWh eli **2,3 %:**iin koko Ruotsin vesivoimantuotannosta. Tämä on lähtökohtana vesivoimalupien tarkistamisen kansallisessa suunnitelmassa.

5 Perustuslailliset reunaehdot

"Luottamuksensuoja tarkoittaa puolestaan ensinnäkin, että vesitalous- tai ympäristöluvan haltijan tulee voida luottaa siihen, että lupaa ei hallinnossa muuteta ilman lakiperustetta. Toiseksi luvanhaltijoilla on oikeus luottaa siihen, että toimintaa säänteleviä keskeisiä säännöksiä ei muuteta ilman perusteltua syytä ja että muutoksia arvioidaan tarvittaessa perusoikeuksien kannalta"

27.8.2019

"Perustuslakivaliokunnan lausuntoja tulkittaessa on kuitenkin syytä korostaa kunkin lainsäädäntöehdotuksen tapauskohtaisuutta. Jokainen lakihanke on arvioitava itsenäisesti perustuslain näkökulmasta ja tällöin punnittava keskenään omaisuudensuojaa ja ympäristöperusoikeutta ... Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö antaa suuntaviivat tälle arvioinnille"

Vesitaloushanke poikkeaa merkittävästi raportissa esitellyistä tapauksista. Vesitaloushankkeella muutetaan vesien fyysistä tilaa pysyvästi. Esimerkiksi järvien säännöstelyllä on voitu nostaa keskivedenkorkeutta tai toisaalta laskea tulvavedenkorkeuksia jopa useita metrejä. Vesilaki edellyttää, että haitat tästä kompensoidaan ja veden alle jäävät alueet lunastetaan. Näin syntyy ns. "uusi luonnontila", jota kaikki vesistön käyttäjät (ei siis pelkästään luvan haltija) voivat hyödyntää ja luottaa tämän tilan pysyvyyteen. Mikäli tätä tilaa halutaan muuttaa, niin muutoksen tulee hakea lupa. Uudessa luvassa muutoksen negatiiviset vaikutukset vesien kaikille käyttäjille tulee korvata. Paluu luonnonmukaisin vedenkorkeuksiin aiheuttaisi useimmiten niin suuret haitat pelkästään virkistyskäytölle, ettei lupaa voitaisi myöntää.

Vesipuitedirektiivin artiklan 4.3 mukaan jäsenmaat voivat nimetä tärkeän käytön fyysisesti muuttaman vesistön osan voimakkaasti muutetuksi tai keinotekoiseksi. Tämä työkalu on otettu vesipuitedirektiiviin samasta syystä, kuin Suomen vesilainkin vesitaloushankkeiden luvat ovat pysyviä. Toisin sanoen, koska tekojärvet, järvien säännöstelyt, jokien patoamiset, tulvapengerrykset ja muut näiden kaltaiset fyysisesti vesistöä muuttavat hankkeet ovat muuttaneet vesistön vedenkorkeuksia ja virtaamia sekä mm. maa-alueiden tulvaherkkyyttä pysyvästi, on katsottu, että mahdollisuus tämän tilanteen säilyttämisen on turvattava myös direktiivissä.

On myös huomattava, että ilmastomuutos on tällä hetkellä merkittävin ympäristöuhka ja ilmaston muutoksen torjumisessa erilaisilla päästöttömillä energiantuotantomuodoilla tulee olemaan merkittävä rooli. Tästä syystä vesivoiman ja ydinvoiman vaikuttavan lainsäädännön ympäristöperusoikeuspunninnan tulisi sisältää myös paikallisten ympäristövaikutusten ja ilmastovaikutusten punninnan. Luvituksessa ja vesipuitedirektiivin toimenpanotapauksissa hyvin pienenkin vesivoimalaitoksen ilmastovaikutusten on katsottu olevan merkittäviä suhteessa paikallisiin ympäristövaikutuksiin (esimerkkeinä Itävallan pienen vesivoimalaitoksen Schwarze-Sulmin vesivoimalaitoksen luvitus (EU-tuomioistuimen päätös) ja useat pienet vesivoimalaitokset Skotlannissa.

6 Lainsäädäntövaihtoehdot

6.1 Lähtökohdat

"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."

EU-oikeuden tehokas toimeenpano toteutuu, kun kansallinen sääntely on linjassa VPD:n kanssa. Se ei edellytä rajoittamatonta lupien muutosmahdollisuutta, koska VPD sisältää joustoja ja lievennyksiä.

Jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, eivät tule saavuttamaan vesien hyvää ekologista tilaa tai potentiaalia ja vesien hyvää kemiallista tilaa kaikissa vesimuodostumissa. Tällä hetkellä näyttää siltä, että noin 50 % jäsenmaiden vesimuodostumista tulee jäämään tavoitteista. EU-oikeus edellyttää ympäristötavoitteen saavuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden toteuttamisen tai milloin se on mahdotonta tai suhteettoman kallista artikla 4.5 poikkeuksen käytön.

Käytännössä sekä ympäristönsuojelulaki että vesilaki mahdollistavat olemassa olevien hankkeiden lupaehtojen tarkistamisen. Vesipuitedirektiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden asettaa vesitaloushankkeiden muuttamille vesille oman ympäristötavoitteen, hyvä ekologinen potentiaali. Tämä tavoitetila on sellainen, johon pääsemiseksi ei aiheuteta merkittävää haittaa vesitaloushankkeelle. Vesilaki sisältää vastaavanlaisia rajoitteita lupaehtojen muuttamiselle ja erityisesti vedenkorkeuden, virtaaman ja kalatalousvelvoitteiden osalta nämä ovat hyvin linjassa VPD:n artiklojen 4.3. ja 4.5 kynnysten kanssa. Vesilain tulkinnan mukaan kalatalousvelvoitetta ei kuitenkaan voi määrätä laitokselle, jolla sitä ei lainkaan ole. VPD:n näkökulmasta Suomen vesilakia tulisi siten tältä osin tarkistaa. EU-oikeus jättää kuitenkin tarkoituksellisesti harkintavaltaa siihen, miten lainsäädännön tarkistukset tehdään

6.2. Sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja

Sääntelyvaihtoehdoissa päähuomio raportissa on vesienhoidon ympäristötavoitteiden vieminen kansalliseen lainsäädäntöön lupien muuttamisen perusteeksi. Ympäristönsuojelulaki ja vesilaki mahdollistavat jo nykyisellään lupien tarkistamisen ympäristösyillä. Nämä muutokset eivät siten ole välttämättömiä EU-oikeuden toimeenpanon kannalta.

Hankkeessa esitetään malli lupien jatkuvaksi ja määräaikaiseksi tarkistamiseksi. On huomionarvoista, että tällaisesta automaattitarkistuksesta luovuttiin ympäristönsuojelulain mukaisten 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. Vesilaki ja ympäristönsuojelulaki mahdollistavat lupien tarkistamisen ympäristösyillä. Vesilain mukaisia säännöstelyjen ja vesivoimavoimalaitosten käytön kehittämishankkeita on toteutettu yli 100. Vain osassa hankkeista on katsottu tarpeelliseksi päivittää lupaa. Mahdollinen lupien tarkistaminen tulee jatkossakin arvioida tapauskohtaisesti.

Raportissa sääntelyvaihtoehdoissa esitetään myös muutoksia vesilain lupamuutoksien "kynnyksiin" liittyviin kohtiin. Perusteluna tähän esitetään, mm. että vesipuitedirektiivissä voimakkaasti muutetuksi nimeämisen edellytyksenä on merkittävä haitta, mutta vesilain 19 luvun 7 pykälän mukaan vähäistä suuremmat haitat tulee korvata. Todettakoon, että vesipuitedirektiivi sitoo jäsenmaita, joten tuo korvauskynnys ei ole este muuttaa lupaa. Luvan muuttamisen osalta vesilaki edellyttää, ettei muutos vähennä huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä eikä muuta olennaisesti säännöstelyn alkuperäistä tarkoitusta. Todettakoon lisäksi, että vesipuitedirektiivin tarkoittama tärkeälle käytölle aiheutuva merkittävä haitta on vesivoiman ilmastohyödyn ja

27.8.2019

säätöominaisuuksien takia tulkittu jäsenmaissa yleensä selkeästi pienemmäksi kuin Suomen vesilain yksittäisten lupamuutosten "vähäinen". Esimerkiksi Ruotsissa pyritään korkeintaan 2,3 %:n kokonaisenergiamenetyksiin ja yksittäisissä lupamuutoksissa toiminnanharjoittaja voi hakea korvausta 5 %:n ylittävistä menetyksistä.

Kuten olemme aiemmin näissä aiemmissa Vesipokesta antamissamme kommenteissa todenneet, joustojen ja poikkeusten käytöstä ja siihen liittyvästä menettelyn tarkentamisesta ja velvoittavuudesta säätäminen Ruotsin mallin mukaisesti on välttämätöntä, jos vesidirektiivin ympäristötavoitteiden sitovuutta lisätään. Raportissa tätä on käsitelty kohdassa C Luvan muuttamisen menettely.

Yhteiskunta tarvitsee lainsäädännön, joka mahdollistaa olemassa olevien toimintojen jatkoluvat ja myös sellaisten uusien hankkeiden luvituksen, joissa ympäristövaikutukset on hoidettu mahdollisimman hyvin. Raportissa tämä tulokulma on jäänyt vähälle huomiolle ja kokonaisarviointi luvan muuttamisen menettelykohdassa esitetyn ja muun sääntelyn kokonaisvaikutuksista on jäänyt hyvin pintapuoliseksi.

Mahdollisessa jatkotyössä lähtökohdaksi tulisi ottaa erilaisten hankkeiden luvituksen varmistaminen vesipuitedirektiivin joustojen järkevän käytön avulla. Tulisi siis tarkastella millä tavoin vesipuitedirektiivin joustot toimeenpanossa (vesimuodostumat, luokkarajat jne.) ja direktiivin poikkeukset antavat Suomelle mahdollisuuden luvittaa hankkeita, joilla on vaikutusta vesien tilaan.

Mikäli tämän tarkastelun johtopäätös on, että direktiivi estää yhteiskunnalle tärkeiden hankkeiden luvituksen niissäkin tapauksissa, joissa vesilain ja ympäristönsuojelulain varsin tiukat edellytykset täyttyvät, tulisi Suomen ajaa aktiivisesti direktiivin muuttamista siten, että heikentämiskielto määritettäisiin direktiivissä Weser-tapauksen tulkintaa lievemmäksi eli vähintäänkin noudattamaan Suomen ja pääosan jäsenmaissa aiempaa tulkintaa.

Lisätietoja: Jukka Muotka, Senior Advisor, Hydropower, jukka.muotka@fortum.com
050-4532324

FORTUM OYJ