

Ympäristöministeriö

LupaMuutos-hankkeen loppuraportti 15.5.2019

Pyydettyinä lausuntona Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y (SYS) lausuu kunnioittavasti seuraavan.

EU:n vesipuidedirektiivin (2000/60) 4 artiklassa säädetään muun muassa seuraavasti:

”Ympäristötavoitteet

1. Vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitettyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa:

a) pintavesien osalta

i) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 6 ja 7 kohtaa ja rajoittamatta kuitenkaan 8 kohdan soveltamista;

ii) jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pintavesimuodostumia ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskevaa iii alakohtaa, tavoitteena saavuttaa viimeistään 15 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta pintaveden hyvä tila liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;

iii) jäsenvaltioiden on suojeltava ja parannettava kaikkia keinotekoisia ja voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia, tavoitteena saavuttaa hyvä ekologinen potentiaali ja pintaveden hyvä kemiallinen tila viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;

iv) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön 16 artiklan 1 ja 8 kohdan mukaiset tarvittavat toimenpiteet, tavoitteena vähentää asteittain prioriteettiaineista aiheutuvaa pilaantumista sekä lopettaa kerralla tai vaiheittain vaarallisten prioriteettiaineiden päästöt ja häviöt,

sanotun kuitenkin rajoittamatta osapuolia koskevien, 1 artiklassa tarkoitettujen kansainvälisten sopimusten soveltamista;”

Kuten havaitaan vesienhoitosuunnitelma sisältää paitsi vesien huonontamiskiellon myös vesien tilan parantamisen. Loppuraportissa on käsitelty tilannetta, jossa vesien tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelman mukaan edellyttää muutoksia voimassa oleviin vesioikeudellisiin lupiin.

Raportissa sivulla 8 on pohdittu sitä, voisiko vesienhoitosuunnitelman ympäristötavoite olla sellainen olosuhteiden muutos, joka antaisi oikeuden olemassa olevan luvan muuttamiseen. Ympäristöoikeuden keskeisiä periaatteita on, että olosuhteiden olennainen muutos voi antaa oikeuden lupapäätöksen muuttamiseen. Olosuhteiden muutoksella on kuitenkin yleensä tarkoitettu olosuhteissa tapahtunutta fyysistä muutosta verrattuna lupapäätöksen antamishetkellä olleisiin olosuhteisiin. Raportissa viitataan ratkaisuun KHO 2004:98. Tuossa ratkaisussa tarkoitettussa tapauksessa oli kuitenkin tapahtunut fyysinen muutos lupapäätöksen antamishetkeen verrattuna ja sen lisäksi tietämys oli lisääntynyt. Ennakkopäätöksessä todetaan: ”Edellytykset maksuvelvoitteen muuttamiselle sitä rahamäärältään suuremmaksi kalatalousmaksuksi olivat olemassa olosuhteiden olennaisen muuttumisen johdosta, kun kalastoa koskeva tieto oli lisääntynyt ja vesistön tila oli parantunut”.

SYS katsoo, 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 riittävällä täsmällisyydellä säädettävä lailla. Vesien tilan parantamisen peruste lienee tällaisessa tilanteessa yleinen tarve eli sama peruste, joka laissa säädetyin edellytyksin antaa oikeuden pakkolunastuksen toimeenpanoon.

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.

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulakiin liittyvät vesiä koskevat asiat ovat suurimmalta osaltaan jäteveden johtamista koskevia asioita. Jäteveden johtamista koskevien lupien historia on sellainen, että ensin annettiin toiminnanharjoittajille yksinomaan määräaikaista 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.

Jos uudelleentarkastelujärjestelmä 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 koskevista päätelmistä 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.

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.

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.

Raportissa esitetään, että ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momenttiin lisättäisiin uusi kuudes peruste, jonka johdosta ympäristölupaa olisi muutettava:

6) Toiminnasta aiheutuu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista.

Direktiivin näkökulmasta näyttäisi siltä, että esitetty muutos on aiheellinen.

On huomattava myös, että esitetyn aloitteen johdosta toiminnanharjoittajan olisi kustannuksellaan tehtävä selvitys siitä, mitä muutoksia ympäristölupaan on aiheellista tehdä. Tämä lienee tarkoituksenmukaista sen johdosta, että vain toiminnanharjoittaja tuntee kunnolla laitoksensa prosessin. Lisäksi on huomattava, että muutos tarkoittaa sitä, että toiminnanharjoittajan on kustannettava tarvittavat laitoksensa muutostyöt. Toisin sanoen aloite tulee valvontaviranomaiselta ja toiminnanharjoittaja maksaa.

Voitaneen todeta, että jäteveden johtamista koskevien lupien pysyvyysuojat oli alun alkaen varsin huono, koska luvat olivat käytännössä määräaikaista.

Voidaan perustellusti kysyä, tarvitsevatkokaan nämä luvat pysyvyysuojaa, koska kysymys on pakon sanelemasta toiminnasta, jolla valitettavasti pilataan toisen omistaman vesialueen vettä.

Nykyisen lain aikana voidaan todeta, että itse ympäristölupa nauttii varsin suurta pysyvyysuojaa. Lupa on voimassa pääasiassa toistaiseksi eikä sitä voida peruuttaa kuin toiminnanharjoittajan vakavien laiminlyöntien perusteella. Sen sijaan lupaa voidaan toiminnanharjoittajan vahingoksi muuttaa. Aivan selvää ei ole, milloin luvan muutos on niin suuri, että se toteuttaa tosiasiasa olemassa olevan luvan peruutuksen. Kysymys voi tulla esiin esimerkiksi tilanteessa, jossa vesistösuunnitelman ympäristötavoitteet edellyttävät, että laitoksen jäteveden purkuputki on sijoitettava toiseen vesistöosaan. Toiminnanharjoittajan ja uusien haitankärsijöiden näkökulmasta kysymys on vanhan luvan peruuttamisesta ja uuden luvan hakemisesta.

Näyttää siltä, ettei vesipuidedirektiivi edellytä vesien tilan parantamiseksi olemassa olevien lupien peruuttamista, vaan ”lupien tarkistuksia”.

Historiallisen kehityskulun ja nykyisen perustuslain 20 §:n ympäristövastuun perusteella voidaan lähteä siitä, että ympäristölupiin voidaan tehdä toiminnanharjoittajan vahingoksi vesien tilan parantamiseksi muutoksia vesistösuunnitelmien ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Raportissa esitetty ympäristönsuojelulain muutos on aiheellinen.

Vesilaki

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 pysyvyysuojaa kuin kiinteä rakennelma.

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 Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y. yhtyy arviomuistiosta 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.”

Raportin tarkoitus kuvataan sen ensimmäisellä sivulla näin:

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

Kun nyt 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.

Raportissa vaihtoehto B2 kuuluu seuraavasti.

”Lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos toiminnasta aiheutuu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumista.

[Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa merkittävästi/kohtuuttomasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä.] Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat merkittävät/kohtuuttomat edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. Korvauksia voidaan sovitella ottaen huomioon aika, jonka luvanhaltija on hyötynyt vesitaloushankkeesta.”

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.

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 suoritettuna lyhytaikaissäännöstelyn 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.

SYS katsoo, että jatkovalmistelussa luvanhaltijalle aiheutuvasta edunmenetyksen korvaamisesta ja luvanhaltijan 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.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet: Tiina Paloniitty, Matti Sepponen ja Robert Utter