



**Vaasan yliopisto**  
UNIVERSITY OF VAASA

Hannes Koljonen

## **Vesiluvan muuttaminen murroksessa**

Vesiluvan muuttamisen ongelmakohtat

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeus  
Pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2023

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Hannes Koljonen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Vesiluvan muuttaminen murroksessa : Vesiluvan muuttamisen ongelmakohdat		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kristian Siikavirta		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2023	<b>Sivumäärä:</b>	116

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkielman tavoitteena on tutkia, miten vesilupaa muutetaan ja millaista kritiikkiä sekä muutospaineita vesiluvan muuttamiseen liittyy. Metodina on lainoppi, jossa vahvaan rooliin nousee de lege ferenda -tutkimus, jonka avulla tutkitaan lain ongelmia ja esitetään ratkaisuja.

Vesilaissa on useampi säädös, jotka koskevat lupien muuttamista. Säädöksen soveltamiseen vaikuttaa muun muassa mitä hanketta, mitä luvan osaa ja kuinka vanhaa lupaa muutetaan. Useimmat luvan muuttamiset ovat yksinkertaisia ja koskevat lähinnä pieniä hankkeita. Suuremmissa hankkeissa, kuten vesivoimaloissa, vaikutukset ja rahamäärät ovat suurempia, joka tekee muuttamisesta oikeudellisesti haastavampaa.

Vesipuidedirektiivi luo pakottavia tarpeita muuttaa vesilupia. Sen pohjalta on luotu Suomeen kansallista lainsäädäntöä ja vesienhoitosuunnitelmia, joiden sitovuus on jäänyt todella heikoksi. Direktiivin mukaisten vesienhoidon tavoitteiden saavuttaminen ei ole nykyisellä lainsäädännöllä mahdollista, eikä edes erilainen laintulkinta voi ratkaista lainsäädännössä havaittuja ongelmia.

Kalatalousmääräyksiä on helpompi muuttaa ja niitä koskeva säädös koetaan pääosin toimivaksi. Ongelmaksi aiheutuvat hankkeet, joihin ei kuulu kalatalousmääräystä entuudestaan. Keväällä 2023 oikeusministeriön työryhmä sai valmiiksi mietinnön, jossa esitetään ratkaisuja siihen, miten kalatalousmääräyksiä voitaisiin tulevaisuudessa määrätä luvanhaltijoille, joilla sitä ei ole.

Pysyvyysuojan taustalla on oikeusvoimaoppi ja hallintolain luottamuksensuoja. Se suojaa hanketta muutoksilta ja pitää luvan samansisältöisenä, vaikka lainsäädäntö, ympäristö tai tiedon määrä muuttuisi. Pysyvyysuojaan liittyy perustuslaillisia intressejä, joka tuo perustuslain osaksi luvan muuttamisen kehittämistyötä. Se suojaa omaisuudensuojaa, mutta jossain määrin nykyään ympäristöperusoikeuden nojalla voidaan rajoittaa omaisuudensuojaa.

Vesiluvan muuttamiseen kohdistuu kaksi lainsäädäntöä valmistelemaa hanketta. Ensimmäisen työryhmän ehdotukset tulivat julki keväällä 2023 ja toisen työryhmän tulokset julkaistaan loppukesästä 2023. Ehdotetut muutokset edistävät direktiivin tavoitteiden saavuttamista ja heikentävät pysyvyysuojaa.

Johtopäätöksissä havaitaan, että muutokset eivät välttämättä ole riittäviä, vaan näyttävät enemmän pakollisilta muutoksilta. Suurimmat luvan muuttamista koskevat kehittämistarpeet liittyvät hankkeiltaan isompiin hankkeisiin, kuten vesivoimaan.

---

**AVAINSANAT:** pysyvyysuoja, vesilupa, vesitalouslupa, vesilaki, vesipuidedirektiivi, vesioikeus, vesienhoito, ympäristötavoitteet, ympäristöoikeus.

## Sisällys

1	Johdanto	5
2	Vesilupa ja vesiluvan muuttaminen	13
2.1	Vesiluvan muuttamisen esimerkitapaukset	19
2.2	Vesiluvan muuttamiseen liittyvät piirteet	24
3	Ympäristötavoitteet ja vesiluvan muuttaminen	28
3.1	Vesipuitedirektiivi	29
3.2	Kansalliset toimenpiteet ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi	34
3.3	Vesienhoitosuunnitelma	36
3.4	Kalatalousveloitteet ja -maksut	44
3.4.1	Olosuhteiden muutos	49
3.4.2	Nollavelvoitelaitokset	54
3.5	Ympäristötavoitteista poikkeaminen	64
4	Pysyvyysuoja	69
4.1	Pysyvyysuojan perustuslaillinen ulottuvuus	74
4.2	Hyödyn väheneminen ja kustannusten korvaus	78
5	Lainsäädännön muutosehdotukset	82
	Johtopäätökset	92
	Lähteet	97

## Kuvat

- Kuva 1. Pintavesien ekologinen tila 2019. 30
- Kuva 2. Ote Hämeen vesienhoidon toimenpideohjelmasta, jossa kartalla on kuvattuna suunniteltuja toimenpiteitä vuosille 2022–2027. 37

## Taulukot

- Taulukko 1. Oikeusministeriön VESTY-tietojärjestelmästä saama tieto vesivoimaloiden kalatalousmääräysten tilasta. 56

## Lyhenteet

VL	Vesilaki 587/2011
PL	Perustuslaki 731/1999
YSL	Ympäristönsuojelulaki 527/2014
HL	Hallintolaki 434/2003
KHO	Korkein hallinto-oikeus
EU	Euroopan Unioni
Vesienhoitolaki	Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
Vesipuitedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista

# 1 Johdanto

Vesi on tärkeä luonnonvara. Vettä tarvitaan ihmisten ja eläinten juotavaksi, tehdastuotannossa ja maataloudessa. Lisäksi vesi on valjastettu energiantuotantoon, sen joukkoon lasketaan jätteitä, se kuljettaa ihmisiä ja tavaroita, on tärkeä virkistyskäyttökohde ja elintärkeä elämälle. Vesi, erityisesti puhdas makea vesi, on arvokasta ja yhä vaarantuneempi luonnonvara, sillä veden käyttö on usein kestäättömällä pohjalla<sup>1</sup>. Veden käyttöä tulee siis säännellä.

Vettä on hyödynnetty Suomessa ja maailmalla jo pitkään. Veden sääntelystä ja ohjaamisesta on ollut hyötyä muun muassa maanviljelyssä. Vaikutukset vesistöihin ovat olleet kauaskantoisiakin. Nyt Kemissä oleva vesivoimalaitos voi vaikuttaa Itämeren lohien määrään, joita pyydetään Tanskan kapeikoissa. Vesistöjen muutokset ovat kuitenkin alkaneet jo varhaisista ajoista Esimerkiksi Välimeren seudulla akvedukteilla kuljetettiin vettä satojen kilometrien päähän jo ennen ajan laskun alkua.<sup>2</sup> Tämän takia tietoa vesistöjen alkuperäisestä tilasta ei ole aina tietoa, vaan vesistöt ovat pikkuhiljaa muovautuneet nykytilaansa ihmisten ja ympäristön muutosten vaikutuksesta.

Suomessa varhaiset asutuskeskittymät asettuivat vesistöjen ääreen. Vesistöt tarjosivat mahdollisuuden kaupankäyntiin, ruokaa, elinkeinoja ja mahdollisuuden liikkua pitkiäkin matkoja.<sup>3</sup> Myöhemmin vesistöjä alettiin valjastaa raskaammin teollisuuden käyttöön. Vettä tarvittiin tuotantoprosesseissa ja vesi tarjosi energiaa, jolla koneet toimivat. Esimerkiksi monet myllyt ja sahat saivat voimansa virtaavasta vedestä. Maininta Suomen ensimmäisestä vesimyllystä on jo 1300-luvulta<sup>4</sup>. Vesirakentamisella on pitkä historia Suomessa ja siksi vesistöjen alkuperäistä tilaa voi olla vaikea tavoitella.

---

<sup>1</sup> Richey ja muut, 2015, s. 5.

<sup>2</sup> Sürmelihindi ja muut, 2021.

<sup>3</sup> Gardberg, 1981, s. 11–12.; Vahtola, 1987, s. 65–67.

<sup>4</sup> Turun kaupunki, 2022.

Myöhemmin Suomen historiassa puroja, jokia, ojia ja järviä muokattiin erilaisiin ihmisen tarpeisiin. Esimerkiksi metsäteollisuus tarvitsi energiaa vedestä, puita uitettiin kivistä peratuista joissa ja soita ojitettiin metsäteollisuuden käyttöön<sup>5</sup>. Merkille pantavaa tässä historiassa on se, että nykyisen lupajärjestelmän alle kuuluvia asioita tehtiin Ruotsin vallan aikana sekä Venäjän keisarikunnan alaisena. Vastaavia lakeja tai lupia ei silloin ollut ja tarkkaa tietoa ei ole siitä, mikä on tehty siihen aikaan laillisesti ja mikä laittomasti. Muutokset ovat kuitenkin olleet pysyviä ja monet silloin tehdyt ja nykyisen vesilain (587/2011) mukaan luvanvaraiset vesitaloushankkeet ovat edelleen olemassa ja jopa käytössä. Suomen ympäristökeskuksen mukaan näitä hankkeita tulisi tarkastella uudestaan.<sup>6</sup>

Vesirakentamisen historia on pitkä. Hankkeille on myönnetty vesilupia, mutta selvästi eri muodossa kuin nykyään. Dokumentointi on ollut puutteellista ja hajautettua, jonka takia niiden löytäminen nykypäivänä on hankalaa. Esimerkiksi Helsingissä Vantaanjoessa oleva Vanhankaupunginkosken pato on rakennettu 1872 luvanvastaisesti. Se tuli selville vuonna 2016 tehdyn selvityksen myötä, kun selvityksen tekijät pyysivät kaupunkia selvittämään, onko padolle myönnetty joskus vesilupaa.<sup>7</sup> Tällä hetkellä padon purku olisi vesilain mukaan luvanvarainen vesitaloushanke.<sup>8</sup> Näin ollen luvanvastaisen padon purkaminen tai muuttaminen vaatisi vesiluvan.

Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia, millaisia muutospaineita vesiluvan muuttamiseen kohdistuu. Tämän selvittämiseksi on tarpeellista tutkia ensin luvan muuttamista. Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä siten on: Miten vesilupaa muutetaan tällä hetkellä? Tämän tutkimuskysymyksen tarkoituksena on alustaa varsinaista pääkysymystä, jonka käsittely alkaa kolmannessa luvussa. Toisena ja varsinaisena pääkysymyksenä on: Millaista kritiikkiä ja muutosehdotuksia vesiluvan muuttamiseen kohdistuu? Tutkimuskysymysten avulla saadaan vastaukseksi, mitä ongelmia nykyiseen vesilupien

---

<sup>5</sup> Hallila, 1986, s. 232–236.

<sup>6</sup> Suomen Ympäristökeskus, 2020a.

<sup>7</sup> Viitala, 2022.

<sup>8</sup> Kokko ja muut, 2016, s. 7.

muuttamiseen koskevaan lainsäädäntöön liittyy, miten niitä ehdotetaan ratkaistavaksi ja mitä ongelmia ratkaisuihin liittyy?

Ensimmäinen tutkimuskysymys koostuu lähinnä kysymyksistä, joissa haetaan vesiluvan muuttamisen rajoja. Missä tapauksissa vesilupaa on muutettu, missä tapauksissa ei? Millaisia rajoitteita lainsäädäntö asettaa luvan muuttamiselle? Mitä argumentteja luvan muuttamisessa käytetään?

Toisessa tutkimuskysymyksessä vastauksia etsitään useammasta lähteestä. Ketkä kohdistavat kritiikkiä? Mihin kritiikki perustuu? Mistä muutospaineet johtuvat ja miten niitä pyritään ratkomaan? Toisen tutkimuskysymyksen lähteet ovat monipuolisemmat, mutta painottuvat ajoittain isojen julkaisujen ympärille, kuten lainsäädäntöhankkeiden raportteihin ja mietintöihin.

Aiheeseen liittyvää tutkimusta ovat viime aikoina tehneet muun muassa Antti Belinskij, Niko Soininen ja Jussi Kauppila. Tutkielman kannalta merkittäviä viimeaikaisia pro gradu -tutkielmia ovat Salla Koskelan pro gradu vesienhoidon ympäristötavoitteet vesilupamääräysten tarkastamisen perusteena<sup>9</sup> sekä Christian Vimilän pro gradu vesitalouslupien pysyvyysuoja ympäristökysymysten taustalla<sup>10</sup>. Tutkielmani asettuu näiden tutkielmien välimaastoon. Tutkielmassa kritisoidaan nykyistä lainsäädäntöä ja sen tulkintaa. Vesivoimalaitoksiin liittyvien suurten intressiristiriitojen takia vesilupien kritiikki keskittyy pitkälti niiden ympäristövaikutuksiin ja pysyvyysuojaan. Se ei tarkoita, että muihin vesilupiin ei liity vesiluvan muuttamisen ongelmia, mutta suurin yhteiskunnallinen muutospaine kohdistuu tällä hetkellä juuri patoihin ja vesivoimaloihin.

Kritiikkiä ja ajatuksia nykyisen vesilainsäädännön aukoista on esitetty tutkijoiden ja valtionhallinnon toimesta. Esimerkiksi vuoden 2022 lokakuussa oikeusministeriö asetti

---

<sup>9</sup> Koskela, 2021.

<sup>10</sup> Vimilä, 2022.



normien todellisuudesta, eli mikä merkitys laeilla ja oikeuslähteillä on. Se esittää normikannanottoja ja tulkintakannanottoja, joissa otetaan kantaa oikeusnormin sisältöön.<sup>14</sup> Esimerkiksi perustuslain (731/1999) 20.1 § säättää, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, voidaan normikannanottoa pidemmälle menevällä tulkintakannanotolla sanoittaa esimerkiksi muotoon: kukaan ei saa tahallisesti turmella luontoa, sen monimuotoisuutta, ympäristöä tai kulttuuriperintöä esimerkiksi roskaamalla, pilaamalla luontoa tai tuhoamalla kulttuuriperintökohteita.

Lainopin yhtenä keskeisenä tehtävänä on tuottaa tulkintasuosituksia siitä, miten lakia tulee soveltaa<sup>15</sup>. Tulkintasuosituksilla tutkimuksen sisältö tukee viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaa. Lainopin tiedonintressit voivat johtaa myös voimassa olevien säännösten kritisointiin<sup>16</sup>. Lainopillisen työn ohessa esiin voi tulla esiin lainsäädännön aukkoja, puutteita tai epäselvyyksiä, jotka osoitetaan tutkimuksessa ja niihin voidaan esittää de lege ferenda -suosituksia.<sup>17</sup> Tällaiset tutkimukset tukevat sen sijaan enemmän lainsäätäjiä.

De lege ferenda -tutkimuksessa tutkitaan tulevaa lakia sen sijasta, että tutkitaan voimassa olevaa lakia (de lege lata). Perinteisessä lainopissa voidaan nojautua oikeuslähdeopin mukaiseen auktoriteettiin, mutta de lege ferenda ei Leskisen mukaan nojaudu samalla tavalla auktoriteetteihin, vaan perusteltuihin argumentteihin, jotka ovat rationaalisesti hyväksyttäviä ja osa legitiimiä oikeusjärjestystä.<sup>18</sup> Ongelmien ratkaisussa on siis tärkeää tuoda esille ne oikeudelliset ja tosiasialliset perusteet, joiden mukaan muutos olisi perusteltu ja legitiimi.

---

<sup>14</sup> Hirvonen, 2011, s. 21–22.

<sup>15</sup> Määttä ja muut, 2012, s. 17.

<sup>16</sup> Mäntylä, 2012, s. 82.

<sup>17</sup> Määttä ja muut, 2012, s. 18.

<sup>18</sup> Leskinen, 2022, s. 1158–1159.

Siltala esittää, että de lege ferenda -tutkimuksessa tutkija tuottaa ja arvioi erilaisia lainsäädäntövaihtoehtoja tulevaan lakiin<sup>19</sup>. Täten lainsäätäjällä voi käyttää tutkimusta oikeudellisen työn pohjana. Linnalla on tästä poikkeava näkökulma. Hänen mukaansa de lege ferenda -tutkimuksessa kohde ei ole tuleva laki, vaan nykyisen lain ongelmat ja niihin parhaaksi katsottavat ratkaisut, jotka eivät ole lakiehdotuksia<sup>20</sup>. Linnan tulkinta de lege ferenda -tutkimuksesta pitäytyy mielestäni enemmän tutkimuksena ja siten jättää tilaa lainsäätäjille. En kuitenkaan näe, että Siltalan ja Linnan näkemykset poissulkevat toisiaan.

Lainoppi ei välttämättä ole riittävän hyvä metodi käsittelemään modernia oikeutta, joka on entistä monipuolisempi ja sisältää puitelakeja sekä joustavia normeja<sup>21</sup>. Esimerkiksi vesioikeutta säätelee puitedirektiivi, johon jo itsessään kuuluu harkintavaltaa sisältäviä normeja. Miten lainopilla voidaan tulkita sellaista oikeuslähdettä, jonka käyttö vaatii itsessään tulkintaa, sillä jossain määrin puitelait ja joustavien normien käyttö ovat oikeuspoliittisia. Niiden nykyiseen käyttöön vaikuttavat valitut arvot, tavoitteet ja yhteiskunnan olosuhteet.

Hirvonen kuitenkin kirjoittaa, että edes puhdas lainoppi ei ole koskaan objektiivista ja epäpoliittista. Lainopin oikeuslähteet, kuten tuomioistuinten päätökset perustuvat aina ennalta määrättyihin ideologioihin, arvoihin ja tarkoituksiperiin.<sup>22</sup> Myös Leskinen sanoo, että de lege ferenda -tutkimukseen liittyy moraalisia kannanottoja<sup>23</sup>. Moraaliset valinnat ja arvot on kuitenkin voitava perustella, mikä onkin oleellista oikeudellisessa tutkimuksessa. Mitä paremmin valinta on perusteltu, sitä legitimiimpi se on.

Kolehmainen mukaan lainoppia käyttävän on voitava perustella tulkintaratkaisunsa niin, että muut tutkijat voivat ymmärtää ja rekonstruoida tulkinnat.<sup>24</sup> Tulkinta on kuitenkin

---

<sup>19</sup> Siltala, 2003, s. 131.

<sup>20</sup> Linna, 1987, s. 10.

<sup>21</sup> Mäntylä, 2012, s. 84.

<sup>22</sup> Hirvonen, 2011, s. 51.

<sup>23</sup> Leskinen, s. 1168, 2022.

<sup>24</sup> Kolehmainen, 2015, s. 7.

kirjoittajan omia ajatuksia, joihin on oltava logiikka. Kuten Aalto-Heinilä sanoo, oikeudellinen tulkinta sisältää luovan elementin, sillä tulkinta eroaa alkuperäisestä tekstistä. Tulkinta on kuitenkin samalla rajattu lain sanoihin, joten se ei ole täysin vapaata.<sup>25</sup> Tutkimusmetodi ei itsessään tee välttämättä tutkimuksesta tieteellistä tai epätieteellistä. Metodista pitää käyttää niin, että se palvelee tutkimuksen tarkoitusta ja tukee argumentointia.

Tutkielmaa voidaan pitää jossain määrin oikeuspoliittisena. Oikeuspoliittisina arvoina ovat oikeuslähdeopin mukaan jäsenneilyt lain tavoitteet. Siinä missä *de lege ferenda* esittää ongelmakohtia, niitä ratkotaan tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Tavoitteiden legitimitetti ja painoarvo syntyvät oikeuslähdeopin perusteella.

Oikeuslähdeoppi määrittää, mitkä aineistot toimivat oikeudellisen ratkaisemisen perusteena ja mikä on niiden välinen hierarkia. Oikeuslähdeoppi jakaa oikeuslähteet kolmeen eri kategoriaan, jotka ovat vahvasti velvoittavat, heikosti velvoittavat ja sallitut oikeuslähteet. Vahvasti velvoittaviin kuuluvat ylikansalliset oikeuslähteet, kuten EU-oikeus, kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin direktiivit ja kansallinen laki. Heikosti velvoittavilla ei ole samaa velvoittavuutta kuin edellä mainituilla. Niitä ovat esimerkiksi lainvalmisteluaineisto ja korkeimpien tuomioistuinten ennakkopäätökset. Sallittuja oikeuslähteitä voidaan käyttää esimerkiksi oikeudellisen ratkaisun perusteluissa. Sallittuja oikeuslähteitä ovat muun muassa oikeustieteellinen kirjallisuus, viranomaisten oppaat ja eri laillisuusvalvojen ratkaisut, kuten kuluttaja-asiamiehen päätökset<sup>26</sup>. Ne voivat tukea päätöstä, kun vahvasti ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden jälkeen tilanne on edelleen epäselvä.

Tämän lisäksi laintulkintaan vaikuttaa normihierarkia. Normihierarkian mukaan hierarkiassa ylempi normi ohittaa ristiriidassa olevan alemman normin<sup>27</sup>. Hierarkiassa

---

<sup>25</sup> Aalto-Heinilä, 2020, s. 908.

<sup>26</sup> Määttä & Paso, 2022, s. 18–19, 21, 23.

<sup>27</sup> Talus & Penttinen, 2016, s. 225

esimerkiksi EU-oikeus on kansallisen lainsäädännön yläpuolella.<sup>28</sup> Tähän liittyviä jänniteitä tullaan käsittelemään tutkielmassa myöhemmin.

Tutkielma alkaa luvulla, jossa on puhtaasti ensimmäiseen tutkimuskysymykseen liittyvää keskustelua. Tutkimuskysymykseen vastaaminen esittelee samalla aiheeseen liittyvän oikeudellisen ympäristön. Seuraavaksi tutkielma siirtyy kolmannessa luvussa vastaamaan lisäksi toiseen tutkimuskysymykseen, eli mitä kritiikkiä ja muutosehdotuksia vesiluvan muuttamiseen kohdistuu. Siinä esitetään, miten vesipuitedirektiivi, ympäristötavoitteet ja vesienhoitosuunnitelmat näkyvät vesiluvan muuttamisessa. Tämän jälkeen käsitellään kalatalousmääräyksiä vesiluvan muuttamisen näkökulmasta. Neljännessä luvussa käydään läpi laajasti pysyvyysuojaa, jolla on merkittävä rooli vesiluvan muuttamisessa. Ilman pysyvyysuojaa tätä tutkimuskysymystä tuskin edes olisi. Varsinaisten kritiikkilukujen jälkeen kootaan viidenteen lukuun konkreettisia lainsäädännön muutosehdotuksia, joita on esitetty eri julkaisuissa. Lopussa tutkielmasta tehdään johtopäätökset, joissa näkyy luvan muuttamiseen kohdistuvat keskeiset ongelmat ja tulevaisuuden näkymät.

---

<sup>28</sup> Kolehmainen, 2016, s. 117.

## 2 Vesilupa ja vesiluvan muuttaminen

Mikä vesilupa sitten on ja miksi sitä tarvitaan? Vesiluvalla viitataan vesilain (VL 587/2011) 3–10 luvuissa määriteltyjen hankkeiden toteuttamiseen tarvittavaa lupaan, jota haetaan lupaviranomaiselta. Vesilain mukaan luvanvarainen hanke ilman vesilupaa on lainvastainen, eikä sitä siten voida toteuttaa. Lupaa voidaan kutsua myös vesitalousluvaksi.

Samankaltainen lupa on käytössä ympäristönsuojelulaissa (527/2014). Sen nimi on ympäristölupa. Ympäristönsuojelulain 4. luvussa säädetään ympäristönluvan tarpeesta. Lain 27 §:ssä mainitaan, että ympäristölupa on oltava muun muassa ”toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta”. Ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa voi siis säädellä vesistöihin vaikuttavaa hanketta. Vaikka luvat koskevat eri asioita, voi hankkeessa olla tarvetta yhtä useammille luvulle. Toinen lupa ei siis korvaa toista lupaa.<sup>29</sup> Esimerkiksi hanke joka pilaa vesistöä kuuluu ympäristöluvun piiriin, mutta mikäli hanke muuttaa pohjaveden laatua, vaatii se myös vesiluvan.

Karkeasti eroteltuna veteen liittyvät hankkeet voidaan jakaa seuraavasti. Ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa vaaditaan silloin, kun hanke saattaa aiheuttaa vesistön pilaantumista (YSL 27 §). Vesilain 3:2 §:n mukaan vesilupa tarvitaan, jos pinta- tai pohjaveden tila muuttuu, esimerkiksi määrällisesti. Hanke vähentää veden virkistyskäyttöarvoa tai luonnonmukaisuutta. Lupa tarvitaan myös, jos siitä voi olla haittaa olemassa oleville elinkeinoille ja infrastruktuureille. Lisäksi hanke ei saa loukata edeltävän kaltaisesti loukata yleistä etua.

Vesilain 1:3:1:n 9 kohdan mukaan vesitaloushankkeella tarkoitetaan ”vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa

---

<sup>29</sup> Hollo, 2014, s. 119.

pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön”. Tarkemmin luvanvaraisista hankkeista säädetään vesilain 3–10 luvuissa.

Vesilain 3 luku säättää yleisesti lupajärjestelmästä ja luvantarpeesta. Vesitaloushankkeen yleisestä luvanvaraisuudesta säädetään vesilain 3 luvun 2 §:ssä. Lupa vaaditaan, mikäli hanke voi muuttaa ”vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää” ja muutos aiheuttaa 3:2 §:ssä mainitun luettelon mukaisia vaikutuksia. Vaikutuksilla viitataan sekä yksityisiin että yleisiin etuihin. Luettelo ei ole kuitenkaan täydentävä, vaan lähinnä tulkintaohje lainsoveltajalle<sup>30</sup>.

Vesilain 3:2 §:ssä mainitun luettelon mukaan hanke vaatii vesiluvan, mikäli siitä aiheutuu esimerkiksi tulvan vaaraa, vesistön tilan huononemista, muutos melkoisesti vähentää luonnon kauneutta, aiheuttaa vahinkoa kalakannoille, vaarantaa puron uoman luonnontilan säilymisen, aiheuttaa edunmenetystä toisen omaisuudelle tai vesialueelle. Yhteen luettelon kohtaan voi liittyä sekä yksityisiä että yleisiä etuja. Esimerkiksi vahingot kalakannoille voi heikentää alueen yksityisten toimijoiden kalasaaliita ja siten esimerkiksi uhata elinkeinoa. Toisaalta hyvinvoivat kalakannat tarjoavat laajempaa yleisen edun mukaista hyvinvointia harrastusten, biodiversiteetin ja ruuan muodossa.

Pääsääntönä on, että vesiluvan vaatimus perustuu hankkeen vaikutuksiin, eikä ennalta valittuihin luvanvaraisiin hankkeisiin<sup>31</sup>. Vaikka vesiluvan 3:2 §:ssä oli luettelo vaikutuksista, jotka johtavat hankkeen luvanvaraisuuteen, on olemassa erikseen määrättyjä hankkeita, jotka ovat luvanvaraisia ilman että ne aiheuttavat luettelossa mainittuja vaikutuksia.

Aina luvanvaraiset vesitaloushankkeet (VL 3:3 §) sisältää 11 kohtaa sisältävän luettelon hankkeista, joissa on aina oltava vesilupa. Näihin aina luvanvaraisiin hankkeisiin

---

<sup>30</sup> Hollo, 2014, s. 124.

<sup>31</sup> HE 277/2009 vp, s. 27.

kuuluu muun muassa vesivoimalaitokset, väylän käyttämistä vaikeuttavan esteen asettaminen, sillan tekeminen yleisen kulkuväylän yli, johdon tekeminen yleisen kulkuväylän ali ja maa-alueen muuttaminen pysyvästi vesialueeksi vedenkorkeutta nostamalla.

Vesilain 4–10 luvuissa säädetään erityisten hankelajien lupasääntelystä. Nämä hankkeet eivät ole kuitenkaan erillään yleisistä lupasäännöksistä, vaan niihin sovelletaan myös 3 luvun säännöksiä.<sup>32</sup> Vesilain 4–10 luvuissa käsitellään veden ottamista, ojitusta, keskivedenkorkeuden pysyvää muuttamista, säännöstelyä, vesivoiman hyödyntämistä, puutavaran uittoa sekä kulkuväyliä ja muita vesiliikennealueita.

Vesilain 3:8 §:n mukaan lupa myönnetään toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi. Lupaan sisältyy yleensä lupamääräyksiä, joissa määrätään muun muassa hankkeen aikana aiheutuvien haittojen välttämisestä, korvaamisesta, vesistön tilaan liittyvistä toimenpiteistä ja hankkeen jälkeen suoritettavista toimista, kuten maisemoinnista<sup>33</sup>. Toistaiseksi voimassa olevan luvan tarkoituksenmukaisuutta voidaan säädellä lupamääräyksillä. Määräaikaisissa hankkeissa luvan tarkoituksenmukaisuus tulee viimeistään tarkistettavaksi, kun määräaika umpeutuu.

Tarkistus on pääasiassa tarveharkintainen, mutta lupaviranomainen tarkistaa muutamissa lain määrittämässä tapauksissa lupamääräykset määräajoin<sup>34</sup>. Tällä tavoin hankkeiden vaikutuksia ympäristöön voidaan muuttaa, mikäli tilanne luvan voimassaoloaikana muuttuu. Hanke saa riittävän suojan investoinnille toistaiseksi voimassa olevasta vesiluvasta, mutta yhteiskunta saa suojan vesilaissa säädetyille asioille, kun hankkeen vaikutuksia on mahdollista korjata tarpeen vaatiessa.

---

<sup>32</sup> Hollo, 2014, s. 120.

<sup>33</sup> Hollo, 2014, s. 149.

<sup>34</sup> Hollo, 2014, s. 164.

Vesilain 3:21 §:n mukaan vesiluvan lupamääräyksiä tai muita vesiluvan määräyksiä on mahdollista muuttaa viranomaisen, kunnan tai yksityisen haitankärsijän aloitteesta, jos:

- 1) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;
- 2) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;
- 3) turvallisuussyyt tätä edellyttävät; tai
- 4) tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, eikä näitä vaikutuksia muutoin voida riittävästi vähentää.

Tämän lisäksi vesilain 3:23 §:n mukaan luvanhaltija voi hakea lupamääräyksen muutosta, jos muutos on vähäinen ja eikä sanottavasti koske toisen oikeutta tai etua. Vesilaissa säädetään myös kalatalousmääräysten tarkastamisesta (VL 3:22), tarkkailuvelvoitteen muuttamisesta (VL 3:11) sekä vedenkorkeuden- ja juoksutuksen lupamääräysten muuttamisesta (VL 19:8).

Vesilupien erityisluonteisuuden vuoksi, on olemassa erikseen muuttamislait vanhoille vesiluvulle. Vanhojen vesilupien muuttamisesta säädetään VL 19:5:ssä. Tämän lisäksi on pykälät vanhojen säännöstelylupien (VL 19:7) sekä vanhojen kalatalousmääräysten (VL 19:10) muuttamisesta.

Vesilain 3:20 mukaisesti vesiluvan myöntämisen yhteydessä on voitu määrätä lupamääräykset tarkistettaviksi määräajoin, jolloin lupaehdot voidaan muokata tarvittaessa. Lupamääräysten tarkastamisen määrääminen vähentää tarvetta myöntää lupa määräaikaisena, jos hankkeen vaikutukset ovat epävarmoja. Säännös ei ole automaatio, vaan lupamääräysten tarkistaminen määrätään vain, jos se sillä vältetään

merkittäviä haittoja.<sup>35</sup> Tutkielmassa tullaan syventymään tarkemmin siihen, mitä näillä säädöksillä tarkoitetaan, minkälaisia rajatapauksia pykäliin liittyy ja erityisesti, minkälaista pohdintaa ja kritiikkiä niihin liittyy.

Vesiluvan tarkistamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa lupamääräys, lainvoimainen päätös tai sen osa muutetaan yleensä ulkopuolisen toimijan toimesta<sup>36</sup>. Kyseessä voi olla esimerkiksi määräajoin tarkistettavasta lupamääräyksen summasta, jolla korvataan hankkeesta aiheutuvia haittoja. Lupamääräyksen muuttamisella tarkoitetaan taas lupamääräyksen muuttamista tarkoituksenmukaisemmaksi. Jos sen sijaa hanke muuttuu toisenlaiseksi tai luvan edellytykset tarvitsee muutoksen myötä arvioitava uudelleen, on kysymyksessä luvan muuttaminen<sup>37</sup>. Tutkielmassa käytetään kuitenkin vesiluvan muuttamisen termiä yleisenä merkityksenä sille, että jokin osa vesiluvassa muuttuu.

Vesilain lupaharkinnan yksi ominaispiirre on intressivertailu. Intressivertailussa hankkeen yksityisille ja yleisille eduille tuomia hyötyjä verrataan näihin aiheutuviin haittoihin<sup>38</sup>. Intressivertailusäännösten mukaan hyötyjen täytyy olla haittoihin nähden huomattavia<sup>39</sup>. Yleisten etujen arvottaminen voi olla hankalaa ja niiden arvo voi vaihtua ajan myötä. Esimerkiksi vaelluskalakannan arvo voi nousta ajan kuluessa, kun tieto lajien uhanalaisuudesta ja elinympäristöjen vähäisyydestä lisääntyy. Sen sijaan itse hankkeelle voidaan laskea mekaanisesti arvo. Esimerkiksi vesilain 8:2 §:n mukaan vesivoiman arvona pidetään vuosittaisen sähköntuotannon hintaa kaksikymmenkertaisena, eli hyöty lasketaan kahdenkymmenen vuoden ajalle.

Vaikka intressivertailu on tapauskohtaista, näyttäytyy se Soinisen mukaan ennakoitavana. Vaikeassa lupaharkinnassa tapauskohtaisuus näyttää vahvuutensa mukautuvana

---

<sup>35</sup> HE 277/2009 vp, s. 72–73.

<sup>36</sup> Hollo, 2014, s. 163.

<sup>37</sup> Hollo, 2014, s. 165–166.

<sup>38</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 123.

<sup>39</sup> HE 277/2009 vp, s. 11.

työkaluna siinä missä yksinkertaisemmissa asioissa ennakoitavuus takaa sujuvan prosessin.<sup>40</sup>

Aluehallintoviraston ylläpitämästä vesi- ja ympäristölupien tietopalvelusta voidaan havaita, että vesilupapäätöksiä kohdistuu määrällisesti eniten veden ottamiseen sekä kulkuväyliin vaikuttaviin rakenteisiin, kuten laitureihin ja siltoihin.<sup>41</sup> Pääasiassa nämä päätökset eivät ole vaikutuksiltaan suuria ja ovat siten yksinkertaisempia oikeudellisesti.

Esimerkiksi useassa siltaan liittyvässä hakemuksessa kyseessä on vanhan sillan purkaminen ja uuden sillan rakentaminen. Esimerkiksi Sysmän kunta haki aluehallintovirastolta vesilupaa sillan uudistamista ja tienpenkereiden pystyttämistä varten. Lausunnoissa hankkeen todettiin aiheuttavan vain väliaikaista haittaa, kuten veden samentumista. Vanhalla sillalla ei ollut vesilupaa, eikä sen rakentamisvuosi ollut tiedossa. Aluehallintovirasto myönsi hankkeelle luvan 13.10.2022, perustellen päätöksensä sekä antaen vesilupaan liittyviä lupamääräyksiä. Lupamääräyksiin kuuluu muun muassa vaatimuksia sillan koosta, sen rakentamisesta liittyvien haittojen minimoinnista sekä kunnossapidosta.<sup>42</sup>

Monet vesitaloushankkeista ovat suhteellisen yksiselitteisiä, eikä niiden rooli tai vaikutukset ole muuttuneet ajan saatossa. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen mukaan valtion vesitaloushankkeista valtaosa on ajantasaisia ja tarpeellisia. Joissakin tapauksissa ajantasaisuus on vaatinut hankkeiden kehittämistä. Osa valtion vesilupien alaisista hankkeista on kuitenkin vanhentuneita, ja ne vaativat toimenpiteitä esimerkiksi haittojen kompensoinnin suhteen.<sup>43</sup> Tällöin tarpeeseen voi tulla vesitalousluvan muuttaminen, jotta tarpeellinen muutos voidaan suorittaa. On hyvä huomata, että selvityksessä on otettu huomioon otanta vain valtion vesitaloushankkeista. Yksityisten hankkeet ovat siis Suomen ympäristökeskuksen tutkimuksen otannan ulkopuolella.

---

<sup>40</sup> Soininen, 2017, s. 75.

<sup>41</sup> Aluehallintovirasto, 2023.

<sup>42</sup> Etelä-Suomen aluehallintovirasto, 2022.

<sup>43</sup> Rytönen ja muut, 2020, s. 4.

Ulkopuolella on siis vielä runsaasti hankkeita. Sysmän siltahankkeen esimerkistäkin voidaan huomata, että perusteellinen selvitys kaikista hankkeista ei olisi tarkoituksenmukainen. Hankkeita on pitkältä aikaväliltä, kaikkia ei ole dokumentoitu ja vesiluvat ovat kadonneet ajan saatossa tai niitä ei ole. Mikäli muuttamistarvetta halutaan tutkia yhteiskunnan näkökulmasta, on lähdettävä liikkeelle niistä merkittävistä vesitalousluvanvaraisista hankkeista, jotka ovat tiedossa.

## 2.1 Vesiluvan muuttamisen esimerkitapaukset

Seuraavaksi käydään läpi vuosina 2020–2022 annettuja aluehallintoviranomaisen päätöksiä vesilupien muuttamisesta ja yksi lupamääräyksen tarkastaminen. Tarkoituksena on yhdistää teoriaa ja käytäntöä sekä käydä näiden kautta läpi, miten vesilupia tällä hetkellä muutetaan. Tarkasteltavien päätösten valintaan vaikuttivat neljä seikkaa. Ensimmäisenä kriteerinä oli päätöksen tuoreus, toisena tutkielmaa tukeva hanketyyppi, kolmantena hankkeiden erilaisuus ja viimeisenä muuttamisten erilaisuus. Tutkielman kannalta epätarkoituksenmukaista olisi tarkastella samanlaisia hankkeita, joiden esimerkit eivät tukisi myöhemmin tutkielmaa.

Mäntän Energia Oy pani 21.12.2018 vireille hakemuksen<sup>44</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle kalatalousvelvoitteen tarkistamisesta. Hakemuksen perusteena on vesilain 3 luvun 20 §, jossa säädetään lupamääräysten määräaikaisesta tarkistamisesta.

Hämeen läänin maaherra oli vuonna 1934 antanut luvan vesivoimalaitoksen rakentamiseen. Päätöksessä oli lupaehto, johon kuului kalahissin rakentaminen ja velvoite tekemään ne muutokset, jota kalastusviranomaisen katsoo

---

<sup>44</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 2020.

tarkoituksenmukaiseksi. Kalahissi rakennettiin ja myöhemmin sen käyttö lopetettiin 1950-luvulla, jonka jälkeen haittaa ei ole kompensoitu.

Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus haki 28.6.2006 maaherran päätöksen lupaehdon muuttamista Länsi-Suomen ympäristölupavirastolta. Kalatalousvelvoite haluttiin muuttaa kalatalousmaksuksi (7100 €/v), vaelluskalojen määrän seuraamiseksi, kalatien alkupään rakentamiseksi ja lisäksi vesivoimalaitoksen omistajan oli haettava kalatalousvelvoitteen tarkistamista vuoden 2015 loppuun mennessä. Ympäristölupaviraston päätös asiasta oli lähes täysin hakemuksen kaltainen. Vesivoimalaitoksen omistaja valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen, sekä myöhemmin hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusta käsitellään vuosikirjapäätöksessä KHO 2012:52. Vesivoimalaitoksen omistajan valitus koskee kalatalousmaksua ja ympäristölupaviraston päätöksen määräaikoja. Korkein hallinto-oikeus pohti, onko kalatielle tai muulle vastaavalle kalatalousvelvoitteelle kohtuullisia perusteita. Kalatien tarpeellisuudelle ei ole näyttöä, mutta sen tarpeettomuudestaan ei ole näyttöä. Tämän takia korkein hallinto-oikeus punnitsi kohtuullista kalatalousmaksua suhteutettuna siihen, että kalatie mahdollisesti voidaan rakentaa. Kalatalousmaksun perusteena käytettiin arvioitua menetettyä vaelluskalojen poikastuotantoa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa kalatalousmaksu muutettiin 14 000 euroon ja ympäristölupaviraston määräaikoja pidennettiin. Muuten päätös pidettiin ennallaan.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto teki päätöksen 2.12.2020 Mäntän Energian vuoden 2018 kalatalousvelvoitteen tarkistamisesta. Kalatalousmaksu korotettiin 15 000 euroon. Vaelluskalojen seuraamisen ja kalatien rakentamisen selvittämisen tuloksena päädyttiin siihen, että kalatien rakentamisen aloittaminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Sen sijaan, ottamalla huomioon valtakunnallisen kalatiestrategian, kalastosta olevan tiedon puutteen ja muuttuvan lainsäädännön, kalatie voi tulla ajankohtaiseksi rakentaa tulevaisuudessa. Seuraava kalatalousvelvoitteen tarkistaminen on tehtävä 31.12.2030

mennessä, johon kuuluu muun muassa uusi selvitys kalatien tarpeellisuudesta sen hetkisen tiedon valossa.

Kalatalousvelvoitteen selvittäminen on hankalaa ja ajan kulumisen tehnyt siitä vain entistä vaikeampaa.<sup>45</sup> Ajan kuluessa tieto silloisesta lainsäädännöstä, luvista, kalakantojen tilasta ja kalojen elinympäristöjen tilasta hämärtyy. Tämän takia korkein hallinto-oikeus joutui pohtimaan, mikä on tarkoituksenmukainen kalatalousvelvoite. Kalatalousvelvoite voi olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä (VL 3:14.3).

Asian pääongelmana oli, että Mäntän Energian vesilupa on kuulunut kalatalousvelvoite, jota ei oltu toteutettu noin 50 vuoteen. Lupamääräys oli saatava taas voimaan. Pääongelmaa seurasi se, mikä on kohtuullinen kalatalousvelvoite, joka vastaa silloista velvoitetta. Belinskij'n ja Soinisen mukaan vesiluvan kalatalousvelvoitteen toteuttamatta jättäminen ei ole harvinaista. Esimerkiksi tapauksissa KHO 2016:84 ja KHO 2015:63 kalatalousvelvoitteen mukaiset hankkeet oli jätetty rakentamatta. Nykyään niiden muuttamisessa (uudelleen toimeenpanemisessa) pitää pohtia nykyisiä tavoitteita suhteessa silloin määrättyyn lupamääräykseen.<sup>46</sup> Vesitaloushankkeilla voi olla halukkuutta minimoida lupamääräyksistä ja velvoitteista johtuvat haitat saatavalla hyödyllä, minkä takia velvoitteen toteuttamatta jättämisestä ei tahdota pitää ääntä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätös<sup>47</sup> 2.6.2022 koskee Vaskiluoto-Vaasa väylän muuttamista ja uuden väyläalueen ruoppaamista. Tässä kohtaa tutkitaan vain väylän muuttamista, sillä siinä on kyse vesiluvan muuttamisesta. Väylävirasto on valtuuttanut Vaasan kaupungin hakemaan väylän muuttamista. Julkiset kulkuväylät ovat ennen kuuluneet Merenkululaitokselle, mutta ovat siirtyneet vuonna 1992 vesilain

---

<sup>45</sup> Hepola, 2007, s. 254–255.

<sup>46</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 104–105.

<sup>47</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 2022a.

alaisuuteen. Väylän muuttaminen on vesilain 3:3 §:n 1 momentin ja 10:4 §:n mukaisesti luvanvarainen hanke, johon oltava lupaviranomaisen myöntämä lupa.

Tapauksessa väylän muuttamista varten tehtiin selvityksiä muun muassa luonnontilasta, muinaismuistoista sekä vaikutuksista alueen virkistyskäyttöön ja ammattikalastukseen. Väylän muuttamisella ei havaittu selvityksen mukaan olevan haittoja. Sen sijaan hyödyksi laskettiin Vaskiluodon sataman laajennuksen mahdollistaminen sekä vesiliikenteen turvallisuuden parantuminen. Aluehallintoviraston mukaan vesilain 3 luvussa 4 §, 5 §, 6 §, 7 §, 8 §, 10 §, 11 §, 18 § eivät estä väylän muuttamista (ja ruoppausta), sillä hankkeen hyödyt arvioidaan paljon suuremmaksi kuin siitä aiheutuvat haitat. Aluehallintovirasto myönsi luvan ja lausui päätöksessään, että mikäli hankkeesta aiheutuu haittoja, joita ei lupaprosessissa osattu ennakoida, on niistä mahdollista hakea korvausta vesilain 10:9 §:n mukaisesti.

Vaskiluodon väylässä punninnassa oli eri intressit. Yleisillä eduilla (VL 3:6 §) tarkoitetaan yleisiä intressejä, joiden arvo on usein vaikeasti mitattavissa, kuten liikenneinfrastruktuuri, tulvariski tai luonnon monimuotoisuus. Yksityisillä eduilla (VL 3:7 §) viitataan siitä saatuihin yksityisiin etuihin ja haittoihin. Etuna voidaan laskea omaisuuden käyttöarvon nousu, haittoina hakijalle myönnetyt käyttö- tai lunastusoikeudet, kustannukset edellisistä oikeuksista tai muut menetykset.<sup>48</sup> Vakiintuneen käytännön mukaan hankkeesta saatujen hyötyjen tulee olla noin kolmanneksen suuremmat kuin siitä aiheutuvien haittojen.<sup>49</sup> Ei siis riitä, että hyödyt ovat haittoja suuremmat. Hyötyjen ja haittojen mittaaminen voi olla hankalaa, sillä kaikkea ei voi muuttaa rahaksi. Hyöty voi olla esimerkiksi valtakunnallisen tavoitteen edistyminen tai maiseman paraneminen, jolloin hintalappua on hankala määritellä.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> HE/277/2009 vp, s. 64–65.

<sup>49</sup> Hollo, 2014, s. 135.

<sup>50</sup> Hollo, 2014, s. 136.

Kolmas ja viimeinen esimerkki vesiluvan muuttamisesta on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätös Tervasaaren vesivoimalaitoksen vesiluvan lupamääräysten muuttamisesta<sup>51</sup>. Tapauksessa UPM Specialty Papers Oy haki vuonna 2021 Tervasaaren voimalaitoksen patorakenteen uittoaukkoa koskevan lupamääräyksen muuttamista, sillä uittoaukko oli suljettu 2012. Uittotoiminta oli loppunut vuonna 1973 ja uittoaukon rakenteet olivat todettu huonokuntoisiksi vuoden 2011 tarkastuksessa.

Vesivoimalaitoksella oli voimassa oleva lupa vuodelta 1978, joka oli kumonnut vuoden 1925 lupapäätöksen. Vesilain 2:9 § säätelee vesistön tehdyn rakennelman kunnossapidosta ja sen poistoon liittyvästä luvanvaraisuudesta. Rakennelma oli luvanvarainen, sillä se vaikutti vedenvirtaukseen. Uittoaukon sulkemisella ei ollut aluehallintoviraston selvityksen mukaan suurta merkitystä virtaamalle ja tulva-ajan purkukapasiteetti oli riittävä. Hanke ei loukkaisi yksityisiä tai yleisiä etuja, eikä aiheuttaisi vesilain mukaista korvattavaa vahinkoa. Aluehallintovirasto muutti uittoaukkoon liittyvät lupamääräykset nykytilanteen mukaiseksi ja mainitsee taas, että mikäli hankkeesta aiheutuu vahinkoa, jota ei ole lupaa myönnettäessä huomioitu, voi korvausta hakea aluehallintovirastolta.

Vesilain 2:9.1:n mukaan vesistöön tehdyn rakennelman kunnossapidosta vastaa sen omistaja. Lakipykälän 2 momentissa sanotaan, että rakennelmaa ei saa poistaa ilman lupaa, mikäli se vaikuttaa vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun. Ennen uittoaukon sulkemista olisi padon omistajan täytynyt lain mukaan hakea sulkemiselle lupaa tai kunnossapitää rakennelmaa lain säätämällä tavalla. Aluehallintovirasto ei perustele päätöksessään, miten on mahdollista hakea lupaa 10 vuotta hankkeen toteuttamisen jälkeen. Erityisen kummallista ratkaisusta tekee se, että lain mukaan luvanhaltijan olisi täytynyt kunnossapitää rakennelmaa. Luvanhaltijan voidaan todeta rikkoneen vesilain 2:9 §:n mukaista velvollisuutta kunnossapitää rakennelmaa. Seuraamuksia ei kuitenkaan luvanhaltijalle tästä tapauksesta seurannut.

---

<sup>51</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 2021.

## 2.2 Vesiluvan muuttamiseen liittyvät piirteet

Näistä esimerkkitapauksista voidaan huomata vesiluvulle ominaisia piirteitä. Nämä piirteet ovat tärkeitä vesiluvan muuttamisen kannalta ja ovat joko osin tai suoraan kritiikin kohteita.

Vesilupia tarkastellessa voidaan huomata, että monissa luvanvaraisissa hankkeissa lupa perustuu vanhoihin lakeihin, on lupaehdoiltaan vanhentunut tai ei ole tiedossa, onko hankkeelle joskus myönnetty siihen vaadittua lupaa.

Pysyvyysuoja on merkittävä osa vesilupia. Pysyvyysuojalla tarkoitetaan sitä, että kun lupa on kerran myönnetty, luvan omistaja voi luottaa luvan pysyvän samanlaisena pitkällä aikavälillä. Pysyvyysuojan taustalla on negatiivinen oikeusvoimavaikutus sekä luottamuksensuoja.<sup>52</sup> Negatiivisella oikeusvoimavaikutuksella tarkoitetaan sitä, että lainvoimaista tuomiota (vesilupapäätöstä) ei voi enää ottaa uudelleen käsiteltäväksi<sup>53</sup>. Hallintolain (434/2003) 6 §:n luottamuksensuoja tukee pysyvyysuojaa siten, että luvan omistaja voi luottaa päätöksen pysyvyyteen ja saa suojaa viranomaisten toiminnan muutoksilta<sup>54</sup>. Vesilupapäätös on muutettavissa vain lain määrittämässä tilanteissa.

Vesilain 3:8.1:n mukaan ”lupa myönnetään toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi”. Edellisen vesilain eli niin sanotun vanhan vesilain (264/1961) mukaan luvat ovat voimassa toistaiseksi, eikä laki tunne määräaikaisia lupia. Nykyisen vesilain alaisuudessa määräaikainen lupa voidaan myöntää esimerkiksi silloin, jos lupaa haetaan määräajaksi, hanke on luonteeltaan määräaikainen tai hankkeen vaikutuksiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia.<sup>55</sup> Vaikka lupa on vain poikkeustilanteissa määräaikainen, voidaan lupamääräyksiä kuitenkin tietyin lain määrittämin ehdoin muuttaa<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Hepola ja muut, 2021, s. 10.

<sup>53</sup> Hepola, 2005, s. 65–86.

<sup>54</sup> HE 72/2002 vp, s. 20; Hepola ja muut, 2021, s. 10.

<sup>55</sup> HE 277/2009 vp, s. 66.

<sup>56</sup> Puharinen, 2017, s. 191–193.

Vesiluvat nauttivat toistaiseksi voimassa olevasta luonteestaan ja pysyvyysuojan tuomasta turvasta. Tämän lisäksi on hyvä tuoda esille niin sanotut 1940-luvun poikkeuslait. Vuonna 1934 säädettiin laki eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä (62/1934). Hollon mukaan laki oli erikoinen ja itse vesioikeuslaista (31/1902) erillään oleva sääntely<sup>57</sup>. Laissa säädettiin vesistötoimikunnasta, joka päätti lupaviranomaisen sijasta kiireellisistä ja tärkeistä lupa-asioista. Käytännössä toimikunta päätti kaikista tärkeistä vesiluvista.<sup>58</sup> Seuraava merkittävä muutos oli vesioikeuslain muuttaminen (134/1939) lailla, joka muutti radikaalisti kalakantojen ja vesivoiman oikeudellista suhdetta. Hallituksen esityksen mukaan vesivoima oli tärkeämpää kuin jokikalastus<sup>59</sup>. Lisäksi kalatien rakentamisen sijaan tuli mahdolliseksi maksaa kalakannan haitat rahana. Sota toi lisää tarvetta energialle ja säädettiin laki eräiden vesioikeusasioiden poikkeuksellisesta käsittelystä (383/1940) sekä laki toimenpiteistä vesivoiman käyttöönoton helpottamiseksi (196/1941). Näiden pohjalta hakija pystyi saamaan luvan ennen päätöstä ja hakijan oli mahdollista saada nopeasti väliaikainen lupa, johon ei saanut hakea muutosta sekä siihen ei kuulunut esimerkiksi kalatalousvelvoitteita vuosikymmeniin<sup>60</sup>. Nämä poikkeuslakien aikaan saadut luvat nauttivat edelleen samaa suojaa, kuin muinakin aikoina saadut luvat.

Vesilain 19:4 §:ssä säädetään, että lainvoimaiseen lupaan sovelletaan lähtökohtaisesti säädöksiä, jonka pohjalta lupa on annettu. Hollo kertoo, että tämän takia kumotut vesioikeudelliset säädökset eivät ole menettäneet merkitystään, sillä niitä sovelletaan yhä. Vanhemmilla luvilla on yleensä ollut vahvempi asema ja niiden aikaiset lupamääräykset ovat olleet löyhiä tai niitä ei ole ollenkaan. Tämän takia virastot ja tuomioistuimet käsittelevät edelleen tapauksia, joissa sovelletaan 1700- ja 1800-luvun vesilainsäädäntöä. Kuitenkin rakenteelliset muutostyöt ja päivitykset ovat voineet vaatia uuden vesiluvan hakemisen, jolloin vanhaan lainsäädäntöön perustuva lupa on saatu

---

<sup>57</sup> Hollo, 2014, s. 9.

<sup>58</sup> Kotkasaari, 2019, s. 57.

<sup>59</sup> HE 99/1938 vp, s. 1.

<sup>60</sup> Kotkasaari, 2019, s. 58.

päivitettyä pohjautuvaksi nykyiseen lakiin.<sup>61</sup> Tästä voidaan myös havaita, että vesiluvanvaraiset hankkeet ovat pitkäikäisiä. Kivinen mylly voi kestää vuosisatoja ja kivistä perattu uoma on hankkeelta käytännössä ikuinen.

Miten 1700-luvulla rakennettu kivinen pato voidaan purkaa, jos se on vesiluvan vastainen, vesilupaa ei löydetä tai sillä ei ole vesilupaa. Mikäli tilanne on hypoteettisesti vain vesioikeudellinen kysymys, eikä pato ole museoviraston mukaan suojeltava kohde, on kyseessä vesilain mukaan lupaa vaativa hanke. Helsingin Vanhankaupunginkosken padon purkamisessa oli tilanne, jossa lähdettiin siitä, että vesilupaa ei ole. Selvityksen oikeudellisen arvion mukaan lupa ei vaikuta siihen, tarvitaanko padon purkamiseen vesilupaa. Purkaminen, edes osittain, on vesilain 3:2 §:n mukaan luvanvarainen.<sup>62</sup> Voidaan siten nähdä, että tarpeeksi pitkään voimassa ollut hanke saa lainsuojan.

Samaan aikaan on olemassa tapauksia, joissa lupamääräyksiä ei toteuteta ja tilanne korjataan myöhemmin viranomaisen toimesta. Vesiluvan omistaja voi päästä tilanteesta ilman mitään seuraamuksia, jolloin lupamääräyksen täyttämättä jättäminen on ollut taloudellisesti kannattavaa. Esimerkiksi äskettäin käsitellyssä tapauksessa, jossa lupamääräyksen määräämä kalahissi oli puuttunut noin 50 vuotta. Luvanhaltija eli Mäntän Energia Oy ei joutunut korvaamaan mitään siltä ajalta, jolloin kalahissi oli puuttunut<sup>63</sup>.

Tämän lisäksi viranomaisen on hankala puuttua jälkikäteen vesitalouslupa<sup>64</sup>. Vaikka vesilaki mahdollistaakin vesilupien jälkikäteisen muuttamisen viranomaisen toimesta, on vesiluvan pysyvyysuoja vahva. Luvan vahvuus riippuu paljolti siitä, minkä lainsäädännön pohjalta lupa on tehty.<sup>65</sup> Vesilaki on ajansaatossa yhdessä muiden lakien kanssa muuttunut vesilupien muuttamista sallivammaksi.

---

<sup>61</sup> Hollo, 2014, s. 14.

<sup>62</sup> Kokko ja muut, 2016, s. 7.

<sup>63</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 2020.

<sup>64</sup> Oikeusministeriö, 2022.

<sup>65</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 20.

Hepolan mukaan oikeuskirjallisuudessa on Suomen historian aikana esitetty erisuuntaisia näkemyksiä vesiluvan jälkikäteisestä muuttumisesta. Näkemykset ovat muuttuneet siinä missä vesilakikin. Esimerkiksi vuoden 1902 vesioikeuslain mukaan vesilaitoksen sai rakentaa omistusoikeuden perusteella ja luvassa vain määriteltiin rakentamisen ehdot.<sup>66</sup> Oikeustieteellisen keskustelun voidaan nähdä muuttuneen kulttuurin ja arvojen myötä. Nykyään myös lisääntynyt tieto ja teknologia mahdollistavat erilaisia ratkaisuja, jotka eivät aikaisemmin olleet mahdollisia.

---

<sup>66</sup> Hepola, 2005, s. 418–446.

### 3 Ympäristötavoitteet ja vesiluvan muuttaminen

*Olennainen kysymys silloin on, voidaanko lupa evätä, jos lupaviranomainen katsoo ympäristötavoitteiden vaarantuvan, vaikka muita luvan myöntämisen esteitä [ei] olisikaan tai voidaanko lupaan perustuva toiminta kieltää vastaavalla perusteella.<sup>67</sup>*

Luvanvaraisilla hankkeilla on aina vaikutuksia ympäristöön. Vaikutukset voivat olla alueeltaan laajoja ja kestoaltaan hyvinkin pitkäikäisiä. Ympäristönäkökulmaa voidaankin pitää merkittävimpänä syynä sille, miksi hankkeiden ulkopuoliset henkilöt kritisoivat nykyistä luvan muuttamisen järjestelmää. Tässä luvussa pureudutaan siihen kritiikkiin, mitä kansallisista ja ylikansallisista ympäristötavoitteista voidaan johtaa.

Ympäristöministeriön LupaMuutos-hankkeen tavoitteena oli selvittää, miten ympäristöllisten lupien muuttamista koskevaa lainsäädäntöä voidaan kehittää ympäristötavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta. Hankkeen toimikausi alkoi loppuvuodesta 2018 ja päättyi joulukuussa 2019.<sup>68</sup> Hankkeen loppuraportista on lisäksi pyydetty lausuntoja eri toimijoilta, jotka esittävät omat näkökulmansa loppuraportissa esitettyihin asioihin. Lausunnonantajissa näkyy selkeä kahtiajako. Hallintoviranomaiset sekä luonnon- ja vesiensuojelua edustavat tahot kannattavat muutoksia lainsäädäntöön, kun taas esimerkiksi elinkeinoelämää edistävät liitot ja yhtiöt näkevät, ettei muutoksille ole tarvetta.<sup>69</sup> Liittojen ja yritysten kritiikki on tämän takia hyvin pienessä osassa tutkielmaa, sillä se ei edistä tutkimuskysymykseen vastaamista. Yleistyksenä voidaan todeta, että yhtiöt tahtovat pitää lausunnossaan vesilain nykyisellään tai vähentää muutosmahdollisuuksia, mikä on ymmärrettävää yhtiöiden intressien näkökulmasta.

Sen sijaan vesilupa-asioita käsittelevät korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, aluehallintovirastot ja ELY-keskukset toteavat, että kansallisen vesilainsäädännön

---

<sup>67</sup> Hollo, 2005, s. 6.

<sup>68</sup> Valtioneuvosto, 2019a.

<sup>69</sup> Werdi, 2019, s. 7.

kehittäminen ja EU-oikeuden tehokkaampi toimeenpano on perusteltua sekä tarpeellista saavuttaa<sup>70</sup>. Ei ole kuitenkaan poikkeuksellista, että julkisen ja yksityiset sektorin intressit ovat jollain tavoin ristiriidassa. Julkinen sektori esimerkiksi tässä tapauksessa mainitsi ongelmaksi sen, että lainsäädäntö ei ole selkeää. Se tuskin häiritsee yhtiötä, joka hyötyy tästä lainsäädännön epäselvyydestä.

Ympäristötavoitteiden kohdalla tavoitteet eivät koske pelkästään vesilupia, vaan tavoitteet koskevat myös ympäristönsuojelulain mukaisia ympäristölupahankkeita. Vesiensuojelua tehdään Suomessa vesilain lisäksi esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa. Tässä tutkielmassa keskitytään kuitenkin ympäristötavoitteiden niihin osiin, jotka koskevat vesilainsäädäntöä.

### **3.1 Vesipuitedirektiivi**

Merkittäviltä osin vesiensuojelun taustalla on Euroopan Unionin vesipuitedirektiivi (2000/60/EY). Suppeampia vesilakiin liittyviä direktiivejä ovat muun muassa tulvadirektiivi (2007/60/EY) ja pohjavesidirektiivi (2006/118/EY), joiden sisältöä ei tässä tutkielmassa tarkemmin tutkita. On kuitenkin hyvä tiedostaa, että vesioikeudelliselle sääntelylle on olemassa muutakin kansainvälistä säädöspohjaa.

Vesipuitedirektiivissä säädetään vesimuodostumien tilan huonontumisen ehkäisystä ja jokien, järvien ja pohjaveden hyvän tilan saavuttamisesta vuoteen 2015 mennessä. Vesipuitedirektiivissä säädetään myös vesienhoitosuunnitelmien järjestämisestä, joissa kerrotaan muun muassa niistä keinoista, joilla vesien hyvä tila aiotaan saavuttaa<sup>71</sup>. Vesienhoitosuunnitelmat toimivat keskeisenä keinona vesipuitedirektiivin mukaisten tavoitteiden saavuttamisessa.

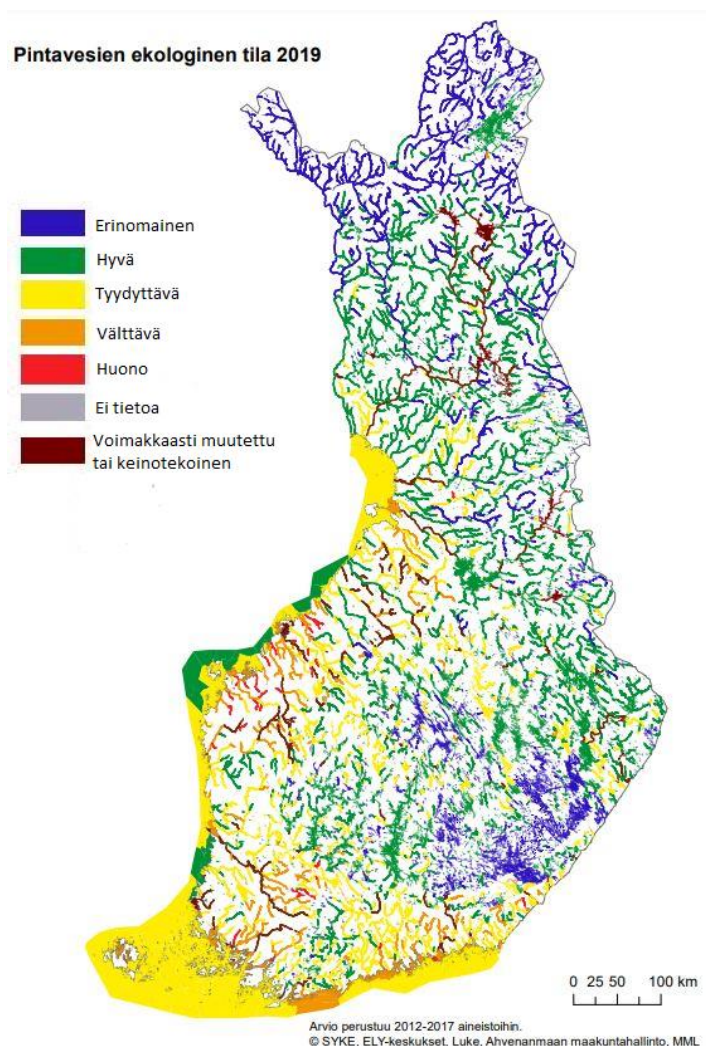
---

<sup>70</sup> Korkein hallinto-oikeus ja muut, 2019a, s. 10–11.

<sup>71</sup> Suomen ympäristökeskus, 2022a.

Vesipuitedirektiivin tavoitteista säädetään sen 4. artiklassa. Sen mukaan vesimuodostumia on parannettava, suojeltava ja ennallistettava. Tavoitteena on saavuttaa veden hyvä tila ja keinotekoisten sekä voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien kohdalla hyvä ekologinen ja kemiallinen potentiaali. Lisäksi vesien huonontumista on rajoitettava ja ehkäistävä. Tavoitteiden tarkemmat vaatimukset on listattu direktiivin liitteeseen V, joka konkretisoi direktiivin julistuksellisen luonteen.

Voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien kohdalla täytyy pyrkiä lieventävillä keinoilla kohti parasta mahdollista tilaa<sup>72</sup>. Yleisesti puhutaan parhaan mahdollisen potentiaalisen tavoittamisesta. Mikäli voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tila muuttuu hydrologis-morfologiselta tilanteeltaan esimerkiksi kalatien tai kunnostustoimien kannalta, tulee sen nimeäminen voimakkaasti muutetuksi uudelleen harkittavaksi<sup>73</sup>. Kuvassa on vuoden 2019 yleiskatsaus pintavesien ekologiseen tilaan<sup>74</sup>.



**Kuva 1.** Pintavesien ekologinen tila 2019.

<sup>72</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 110.

<sup>73</sup> Mäenpää, 2011, s. 56.

<sup>74</sup> Suomen ympäristökeskus, 2022b

Kemijoki Oy ja PVO-Vesivoima Oy valittivat Ala-Kemijoen, Keski-Kemijoen ja Raudanjoen alaosan ekologisesta tilaluokituksesta vesienhoitosuunnitelmassa 2022–2027. Siinä todettiin vesimuodostumien olevan voimakkaasti muutettuja ja tyydyttävässä kunnossa. Yhtiöillä on vesimuodostumissa yhteensä 18 vesivoimalaa. Korkein hallinto-oikeus piti ratkaisussaan 30.3.2023/993 valtioneuvoston päätöstä vesienhoitosuunnitelmasta laillisena, jonka takia valitus hylättiin.<sup>75</sup> Vesistön tilalla on merkitystä, sillä nyt tyydyttävää vesistöä pitää pyrkiä parantamaan kohti tavoiteltua hyvää tilaa.

Vesipuidedirektiivin tavoitteita koskeva sääntely on implementoitu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) säädetyn lain 4. lukuun, jossa säädetään vesienhoitosuunnitelmien ympäristötavoitteista. Laki vesienhoidon ja merienhoidon järjestämisestä (jäljempänä vesienhoitolaki) säättää itse tavoitteista 21–22 §:ssä. Pykälien mukaiset ympäristötavoitteet eivät kuitenkaan ole itsessään sitovia, sillä niiden on tarkoitus ohjata vesienhoitosuunnitelmien laatimista. Sitovuus rakentuu muun lainsäädännön, kunnan ympäristönsuojelupäätösten ja lupapäätösten kautta<sup>76</sup>. Kansallinen implementointi ja siten direktiivin tulkinta on vähintään erikoinen, koska eurooppaoikeus on vahvasti velvoittavaa. Tavoitteet voivat olla vaikea saavuttaa, mikäli tavoitteet eivät ole kansallisesti sitovia.

Vesienhoitosuunnitelmia tai vesienhoidon tavoitteita ei mainita vesilaissa vesiluvan muuttamisen perusteena<sup>77</sup>. Vesilain 3:21 §:n mukaan viranomaisen ei voi antaa uusia määräyksiä ympäristötavoitteiden perusteella. Vaikka pykälässä mainitaan, että lupaa voi muuttaa ennakoimattomien haitallisten vaikutusten perusteella, koskee se vain ensimmäistä kymmentä vuotta siitä, kun hanke on valmistunut vesilain 3:18 §:n määrittämällä tavalla. Tavoitteiden sitovuudesta on kuitenkin EU-oikeudesta asti saatu näyttöjä.

---

<sup>75</sup> KHO 30.3.2023/993.

<sup>76</sup> Puharinen, 2017, s. 166–167.

<sup>77</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 12.

Vesipuidedirektiivin määräämät tavoitteet ovat todistetusti oikeudellisesti sitovia. Euroopan Unionin tuomioistuin linjasi niin sanotussa Weser-tuomiossa<sup>78</sup> (C-461/13), että lupaa hankkeelle ei voida myöntää, sillä se vaarantaisi Weser-joen tilatavoitteen. Heikentymiseksi lasketaan vesimuodostuman yhden laadullisen tekijän tilan heikkeneminen alempaan luokkaan.

Esimerkiksi Finnpulp-päätöksessä (KHO:2019:166) todettiin, että hankkeen aiheuttaman kuormituksen myötä kasviplanktonin luokitus oli vaarassa laskea hyvästä tyydyttävään. Tästä syystä lupaa ei voitu myöntää. Vaikka Weser-tuomiossa tilatavoitteen katsottiin olevan oikeudellisesti sitova, voidaan siitä vesipuidedirektiivin sääntelemien edellytyksien mukaan kuitenkin poiketa<sup>79</sup>. Päätökset ovat olleet merkittäviä ennakkopäätöksiä niin ylikansallisella kuin kansallisella tasolla. Weser-hanke toimii esimerkiksi lähtökohtana vuoden 2022 joulukuussa aloitetulle hankkeelle, jossa valmistellaan lainsäädäntöä vesienhoidon ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamiseksi<sup>80</sup>.

Weser-tuomiota ennen oli epäselvyyksiä ympäristötavoitteiden sitovuudesta, mutta tuomio osoitti sen, että tavoitteet on saavutettava<sup>81</sup>. Lupien muuttamisen osalta vesipuidedirektiiviä sen sijaan ei ole ainakaan vielä tarkennettu EU-oikeudessa. Vesipuidedirektiivin 11 artiklan kohdassa 5 sanotaan, että jos ”Jos seurantatiedoista tai muista tiedoista käy ilmi, että 4 artiklan mukaisesti asetettuja tavoitteita ei todennäköisesti saavuteta, jäsenvaltioiden on huolehdittava, että: syy tutkitaan, asianomaisia lupia tarkastellaan ja niitä tarvittaessa muutetaan”. Käytännössä tämän artiklan mukainen luvan muuttaminen on jätetty jäsenvaltioiden hoidettavaksi, mikä vaatii kansalliselta lainsäädännöltä työkaluja muuttamiseen<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> Tapaus C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. vastaan Saksan valtio, EU:C:2015:433

<sup>79</sup> Belinskij & Paloniitty, 2015, s. 277.

<sup>80</sup> Valtioneuvosto, 2022.

<sup>81</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 111.

<sup>82</sup> Josefsson, 2015, s. 71.

Suomi on saanut EU-komissiolta palautetta sen vesipuitedirektiivin täytäntöönpanon edistymisestä. Vahvuuksina Suomella oli esimerkiksi eri toimijoiden ja sidosryhmien ottaminen mukaan vesienhoitoon. Sen sijaan Suomi on käyttänyt direktiivin mahdollistamaa aikataulupidennystä vesien hyvän tilan saavuttamiseksi. Tavoitteet olisi siten tarkoitus saavuttaa vuoteen 2027 mennessä. Tämän lisäksi Suomen tulisi esittää vesienhoitosuunnitelmissa entistä selkeämmin ne toimenpiteet, joilla vähennetään ja poistetaan ihmisen toiminnan aiheuttamia haittoja. Komissio esittää myös kaikkien vesivoimalaitosten lupatarkastelua, jotta ympäristötavoitteiden toteutuminen olisi mahdollista<sup>83</sup>.

Direktiivin tavoitteiden näkökulmasta kansallinen sääntely ei saa asettaa esteitä tavoitteiden saavuttamiselle lupien muuttamisen näkökulmasta<sup>84</sup>. Normihierarkian ylin taso, eli EU-lainsäädäntö näyttää miten vesilupien tulisi suhtautua ympäristötavoitteisiin. Varsinainen EU-tuomioistuinpäätös on lupaharkinnasta, mutta samalla tavalla direktiivin pitäisi velvoittaa jo olemassa olevia lupia ja koskea siten luvan muuttamista.

Weser-tuomio konkretisoi vesipuitedirektiivin merkitystä Suomessa vuonna 2015<sup>85</sup>, mikä on 15 vuotta direktiivin voimassaolon jälkeen. Vesipuitedirektiivin sisältö oli jo ennen Weser-tuomiota implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön, mutta ympäristötavoitteita ei säädetty oikeudellisesti sitoviksi, vaan niitä sovelletaan vain välillisesti lupaharkinnassa<sup>86</sup>. Tämän takia ympäristötavoitteiden sitovuus on toistaiseksi jäänyt vain oikeuskäytännön tasolle.

Belinskij'n ja muiden tekemän selvityksen mukaan direktiivin mukaisen vesienhoitosuunnitelman suhdetta luvan muuttamiseen ei mainita vesilaissa. Vesilupien

---

<sup>83</sup> Valtioneuvosto, 2019b.

<sup>84</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 22.

<sup>85</sup> KHO:2019:166. Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt ympäristölupaa Finnpulp Oy:lle, sillä asiassa ei voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminta ei elinkaarensa aikana aiheuttaisi ekologisen tilan kehitykselle kiellettyä pilaantumista. Korkein hallinto-oikeus tulkitsi lakia unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteiden mukaisesti.

<sup>86</sup> Belinskij ja muut, 2018, s. 17.

muuttaminen perustuu lupamääräysten osalta vesilain 3:21 §:ään, kalatalousmääräysten kohdalla 3:22 §:ään ja ennen vuotta 1991 annettuja vesistöjen säännöstelylupien kohdalla vesilain 19:7 §:ään. Pääasiana muutoksen perusteena näissä on olosuhteiden muutos.<sup>87</sup> Olosuhteiden muutos on keskeinen termi ympäristötavoitteiden perusteella tehtävälle lupamuutokselle. Hallituksen esityksestä (HE 277/2009) vesilaista ei löydy tarkempaa kuvasta siitä, mitä olosuhteiden muutoksella tarkoitetaan. Olosuhteiden muutokselle on terminä jätetty tilaa tulkinnalle.

### **3.2 Kansalliset toimenpiteet ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi**

Vesipuitedirektiivistä ja kansallisesta ympäristönsuojelulainsäädännöstä johdannaisena on lisäksi kansallisia ja alueellisia ohjelmia sekä strategioita. Esimerkiksi ympäristöministeriön vesiensuojelun tehostamisohjelma on konkreettinen vesiensuojelua kehittävä toimenpide.<sup>88</sup> Maa- ja metsätalousministeriöllä on Sanna Marinin hallituksessa ollut käynnissä vaelluskalojen elvyttämishjelma NOUSU, jossa tavoitteena on ollut parantaa vaelluskalojen olosuhteita muun muassa rakentamalla kalateitä ja purkamalla patoja ja pienvesivoimaa<sup>89</sup>. Patojen ja pienvesivoimaloiden purkaminen vaatii vesilupien muuttamista.

Vesipuitedirektiivi on peruselementti suomalaisessa vesiensuojelulainsäädännössä. Vesipuitedirektiivillä on sekä suoria, että epäsuoria vaikutuksia kansallisiin tavoitteisiin, lakiin ja lain tulkintaan. Ylikansallisten tavoitteiden ja sääntelyn lisäksi Suomessa on kansallisia tavoitteita, ohjelmia, suunnitelmia ja muita vastaavia suuntaa antavia instrumentteja. Kauppila kertoo, että viranomaisten on huomioonottamis-, edistämisen- ja toteuttamisvelvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossa vesienhoitosuunnitelma osaksi päätökseen vaikuttavia perusteluja. Tämä sääntely ei ole vahvasti viranomaista

---

<sup>87</sup> Belinskij ja muut, 2018, s. 17.

<sup>88</sup> Ympäristöministeriö, 2023.

<sup>89</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, 2023a.

velvoittavaa, mutta se saattaa ajan kuluessa määrittää lain soveltamista tai sen tulkintaa.<sup>90</sup> Vesienhoitosuunnitelman merkitys saattaa muuttua muuttuneiden olosuhteiden tai lainsäädännön kautta. Myös uudenlaiset viranomaispäätökset voivat vakiintua ja konkretisoitua päätöksien tai tuomioiden kautta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vesilainsäädännön kehittämisessä on oltava tarkkana sen osalta, että vesiluvan muuttaminen voi vaikuttaa useisiin eri oikeussubjekteihin ja eri intresseihin. Tästä syystä vesilupien muuttamista koskevaa tarkastelua olisi syytä kohdistaa eri tavoilla eri hankkeisiin.<sup>91</sup> Esimerkiksi ison järven vedenpinnan korkeuden säätäminen voi vaikuttaa hyvin suureen määrään eri tahoja, sen sijaan sillan rakentaminen voi olla yksinkertaisempi asia.

On otettava huomioon se, että vesilain mukaiset muutokset ovat olleet voimassa pitkään. Esimerkiksi asunnot ovat sijoittuneet Kemijoen patoaltaiden ääreen, ison järven pinta on ollut 60 vuotta padon takia samassa tasossa, kaupungin kupeessa olevaa jokea on voinut käyttää jo 150 vuotta kulkuväylänä perkaamisen takia tai vesiluvan muuttaminen vaatisi rakenteita viereiselle kiinteistölle. Mikäli jotain näistä vesiluvista muutettaisiin, niillä olisi vaikutusta hankkeen ulkopuolisiin henkilöihin ja tapaus olisi suuren intressivertailun alainen. Hankkeiden muutettavuuden välillä on myös eroja, minkä takia KHO toivoo erilaista muutettavuuteen liittyvää sääntelyä eri hankelajeihin.

Mielestäni tämänkaltainen vesilaki on kaksiteräinen miekka. Se tukee luottamuksensuojaa ja estää lupapäätöksien perustelujen merkittävää vaihtelua. Lupien myöntämisprosessit ovat ennakoitavampia ja lupien edellytykset ovat helpommin ymmärrettävissä. Toisaalta vesilaki ei anna arvoa poliittisille hankkeille, suunnitelmille tai pitkäaikaisille tavoitteille. Tämä tekee ympäristötavoitteista lähes merkityksettömiä, mikäli tavoitteiden saavuttamiseen vaaditaan vesiluvan muuttamista.

---

<sup>90</sup> Kauppila, 2014a, s.47–48.

<sup>91</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019a, s. 3.

Hollon mukaan vesilupa perustuu kaikilta osin oikeusharkintaan, jonka takia tarkoituksenmukaisuus, maankäyttösuunnitelmat tai poliittiset ohjelmat eivät saa olla ratkaisun perustana.<sup>92</sup> Vesilaki ei anna lupaharkinnassa tilaa ympäristötavoitteiden ohjelmille, vaan lupien tulee perustua lakiin. Tästä syystä tavoitteiden saavuttaminen vaatii sitä, että tavoitteet kirjataan ja sidotaan lakiin noudatettavaksi osana lupaprosessia.

Korkein hallinto-oikeus esittää, että lupaharkinnassa ja lupien muuttamisessa voisi olla tarvetta tapauskohtaista harkintaa laajemmalle näkökulmalle. Esimerkiksi yleisempi suunnitelma, jossa otettaisiin huomioon vesistökohtaisesti tapahtuvat muutokset.<sup>93</sup> Lausunnossa todetaan, että lainvalmistelussa olisi selvitettävä tämän suhde vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiseen suunnitelmaan. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnosta on havaittavissa, että vesienhoitosuunnitelmalle tulisi antaa sitovampi osa vesilupaprosesseissa.

Kauppila kuitenkin näkee, että mikäli suunnitelmilla, kuten vesienhoitosuunnitelmalla, olisi vahvempi ja itsenäisempi rooli, voisi se tuottaa ongelman perustuslain 80 §:n laillisuusperiaatteen näkökulmasta<sup>94</sup>. Oikeuksista ja velvollisuuksista on suunnitelmien sijaan säädettävä laeissa ja asetuksissa. Vesilaki voisi kuitenkin säätää suunnitelmien sitovuudesta ja velvoittavuudesta, jolloin niille saataisiin haluttu painoarvo ja merkitys.

### 3.3 Vesienhoitosuunnitelma

Vesienhoitosuunnitelmat (VHS) ovat osa vesipuitedirektiivin kansallista toimeenpanoa. Vesienhoitosuunnitelmasta säädetään vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisen lain luvuissa 3 ja 4. Vesienhoitosuunnitelmissa on tietoa vesien tilasta ja niistä toimista, joilla

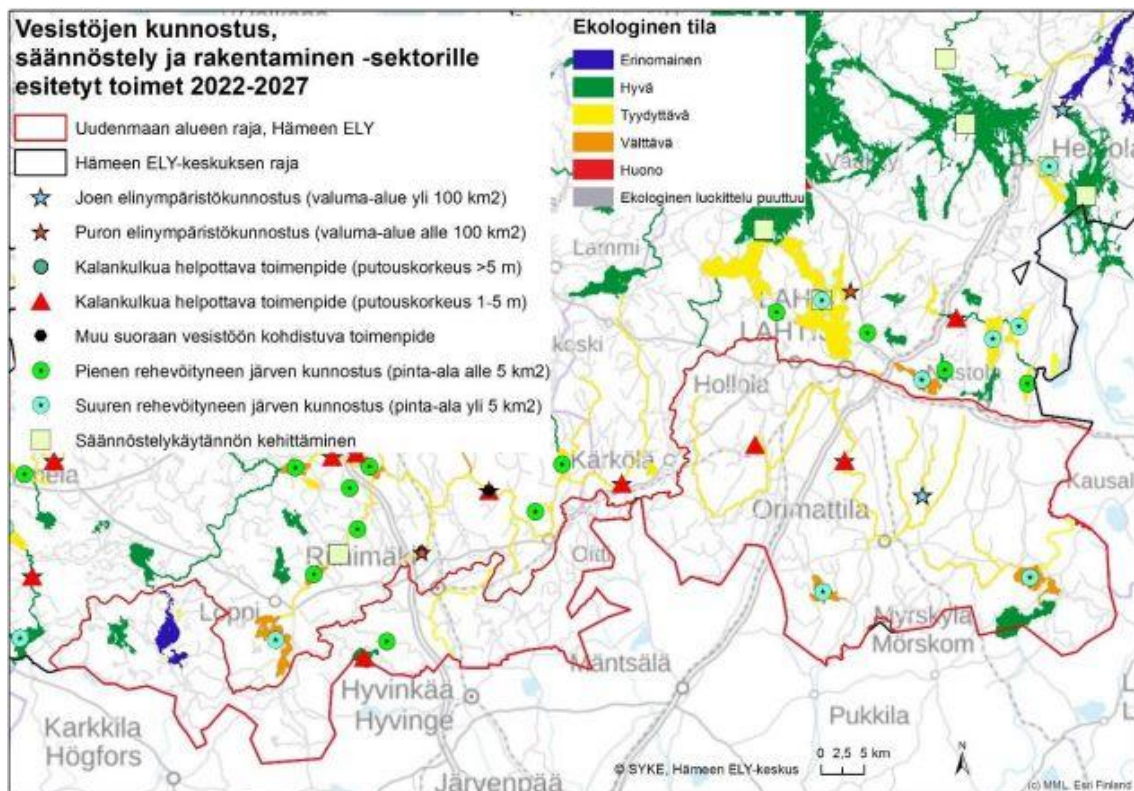
---

<sup>92</sup> Hollo, 2014, s. 45.

<sup>93</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019b, s. 17.

<sup>94</sup> Kauppila, 2014a, s. 58.

vesien hyvä tila aiotaan saavuttaa sekä ylläpitää<sup>95</sup>. Vesienhoitosuunnitelmassa annettua vesien tila-arviota ei juurikaan kyseenalaisteta, vaan siihen luotetaan<sup>96</sup>.



**Kuva 2.** Ote Hämeen vesienhoidon toimenpideohjelmasta, jossa kartalla on kuvattuna suunniteltuja toimenpiteitä vuosille 2022–2027.

Vesienhoitosuunnitelmat kattavat isoja alueita. Esimerkiksi Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma kattaa tietoja Uudeltamaalta ja Hämeestä aina Pohjois-Savoon asti. Tällä hetkellä suunnitelmat ovat tehty vuosille 2022–2027.<sup>97</sup> Yhden maakunnan alueella olevan vesienhoitosuunnitelman mukainen toimenpideohjelma on yksityiskohtainen ja kertoo esimerkiksi, että Hämeessä Mallusjärven ravinteiden päätymistä järveen vähennetään ja Palojoella tehdään elinympäristökunnostustoimia<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> Suomen ympäristökeskus, 2022a.

<sup>96</sup> Kauppila, 2014b, s. 75.

<sup>97</sup> Mäntykoski ja muut, 2022, s. 8–9.

<sup>98</sup> Horppila ja muut, 2022, s. 127–128.

Vesipuitedirektiivin 4 artiklan mukaan pintavesien on saavutettava hyvä ekologinen ja kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä. Suomessa aikataulu on viivytetty vuoteen 2027, mikä on direktiivin mukaan mahdollista. Nämä ympäristötavoitteet on Suomessa kirjattu vesienhoitosuunnitelmissa. Tavoitteisiin pääsemistä tuetaan suorasti tai välillisesti lainsäädännön avulla. Kauppila kysyykin, missä määrin viranomaisten ja tuomioistuinten tulisi huomioida se tosiasia toiminnassaan, että taustalla on EU-direktiivi, jota tulisi toimeenpanna tehokkaasti<sup>99</sup>. Direktiivi on vahvasti velvoittavaa oikeutta, jota ei tule sivuuttaa sillä, että sitä toteutetaan muinkin kuin lain keinoin.

Vesienhoitolain 28 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on otettava soveltuvin osin toiminnassa huomioon vesienhoitosuunnitelmat. Pykälä ei sinällään määrää, mitä huomioonottaminen tarkoittaa toiminnan kannalta. Lain valmisteluaineistosta selviää, että pykälää olisi tarkoitus selventää lupaharkintaa koskevista säännöksissä<sup>100</sup>. Vesilain tehtävänä olisi siis antaa konkretia vesienhoitosuunnitelman merkitykselle lupakysymyksissä.

Kauppilan mukaan vesilupapäätöksen perusteluosassa ei tarvitse kertoa, mikä on vesienhoitosuunnitelman merkitys<sup>101</sup>. Vesienhoitosuunnitelma ei ole vesilain mukaan osa vesilupaharkintaa. Kauppila kuitenkin lisää, että merkitystä onkin kuvattu välilliseksi, sillä vesilupaharkinnan intressivertailussa vesienhoitosuunnitelma konkretisoi hyötyjen ja haittojen merkittävyyttä<sup>102</sup>. Vesienhoitosuunnitelma voi auttaa viranomaisia hahmottamaan hankkeen aiheuttaman muutoksen suuntaa ja voimakkuutta. Kyseessä on siis enemmänkin lupaprosessin työkalu kuin sen peruste.

Vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toimenpidetarpeita, jotta vesipuitedirektiivin mukaisiin tavoitteisiin päästään. Toimenpidetarpeisiin suhtautuminen on kuitenkin erilaista vesitalouslupien ja ympäristölupien kohdalla. Vesilupien kohdalla tavoitteen

---

<sup>99</sup> Kauppila 2014a, s. 63–64.

<sup>100</sup> HE 120/2004 vp, s. 50.

<sup>101</sup> Kauppila, 2014a, s. 51.

<sup>102</sup> Kauppila, 2014a, s. 57.

saavuttamista voi hankaloittaa erityisesti se, että kyseessä on vanha lupa<sup>103</sup>. Kysymys on pysyvyyssuojan vahvasta asemasta ja vesienhoitosuunnitelman vähäisestä arvosta vesiluvan muuttamisen intressipunninnassa.

Ympäristönsuojelulain muutoksen (423/2015) jälkeen ympäristölupaa muutettaessa tai luvan määräaikaosuutta harkittaessa ei ole otettava huomioon vesien- ja mertenhoitosuunnitelmia. Muutos on johtanut sääntelyn puuttumiseen ja ennakoitua laajempiin vaikutuksiin ympäristölupamenettelyssä. Esimerkiksi aiemmin hankkeen aiheuttamien haittojen epävarmuus pystyi olla suurempi, nykyään sama epävarmuus johtaa lupahakemuksen hylkäämiseen.<sup>104</sup> Vesienhoitosuunnitelman asemaa on siis heikennetty ainakin selkeästi ympäristölupien kohdalla, minkä voisi nähdä heijastelevan myös vesilupien muuttamiseen. Huonot kokemukset heikennyksestä voivat johtaa nyt päinvastaiseen kehitykseen.

Lupaviranomaisen sijaan vesien- ja mertenhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen on tämän lakimuutoksen takia siirtynyt ELY-keskuksille<sup>105</sup>. Vesienhoidon järjestämisen asetuksen (1040/2006) 24 §:ssä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävästä tarkastella vesiluvan mukaisia lupia ja tarvittaessa muuttaa lupia ajan tasalle, jotta vesienhoidon ympäristötavoitteisiin päästään. Vesilaissa ympäristötavoitteita ei kuitenkaan mainita muutosperusteena, mikä osoittaa sääntelyn olevan tässä kohtaa epä johdonmukainen<sup>106</sup>. Lain muutos ei ole näkynyt vielä käytännössä siten, että ELY-keskus olisi hakenut lupaan muutosta tai tarkistamista tähän asetukseen vedoten. Jäljempänä kuitenkin esitetään tuore tapaus, jossa ELY-keskus hakee kalatalousvelvoitteiden muuttamista vesilain 3:22 §:n mukaan, missä vesienhoitosuunnitelma tuottaa faktapremissin.

---

<sup>103</sup> Kauppila, 2014a, s. 56.

<sup>104</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019a, s. 3–4.

<sup>105</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019a, s. 4.

<sup>106</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 20.

Kaivoshankkeissa tarvitaan usein ympäristöluvan lisäksi vesilupa. Kauppila mainitsee kaivoslupapäätöksistä sen, että useissa niistä ei täytetä lainsäädännön mukaista huomioonottamisvelvollisuutta. Kauppilan mukaan luvasta olisi käytävä ilmi, miten luvassa on otettu huomioon vesienhoitosuunnitelma.<sup>107</sup> Tämä on huolestuttava havainto, sillä tällainen luparatkaisutoiminta ei edistä vesipuitedirektiivin toteutumista.

Käytännössä tämä voi johtaa jopa vesiensuojelun kannalta epäedulliseen kehitykseen. Samassa artikkelissa tulee viitteitä myös siitä, että tällä hetkellä vesienhoitosuunnitelma ei ole merkittävä oikeudellinen työkalu ympäristötavoitteiden saavuttamisessa. Kauppilan tekemässä haastattelussa lupaviranomaisen edustaja sanoo, että vesienhoitosuunnitelma ei välttämättä tuo lisäarvoa luparatkaisuille. Toimenpideohjelmien vaatimustaso on alhainen ja ne eivät tuo uusia vaatimuksia lupaa koskien, sillä vaatimukset ovat jo lupakäytännössä.<sup>108</sup>

Vesienhoitosuunnitelman tilatavoite voimakkaasti muutetuille vesimuodostumille (esimerkiksi useammalla padolla padottu joki) ”paras saavutettavissa oleva tila” voi olla keskeinen, kun lupamääräyksiä muutetaan tai lupaa tarkistetaan<sup>109</sup>. Vesivoimalaitoksen kalatalousvelvoitteita muutettaessa on pohdittava sitä, mikä potentiaali vesistöillä on ja miten luvan muuttamisella voidaan päästä sitä kohti.

Mikäli vesimuodostuma on tilaltaan luokittelematon, ei se jää ilman vesienhoitolain suojaa. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 13.13.2012 12/0363/1 Viinivaaran pohjavesihankkeelle ei myönnetty vesilupaa, sillä aiheutti vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden vastaisia haittoja vaikutusalueella oleviin luokittelemattomiin vesistöihin.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Kauppila, 2014b, s. 87.

<sup>108</sup> Kauppila, 2014b, s. 75.

<sup>109</sup> Kauppila, 2014b, s. 95.

<sup>110</sup> Vaasan HaO 12.12.2012 12/0363/1

Ympäristöministeriön sanoo antamassaan lausunnossa, että vesilakia uudistettaessa tulisi ottaa paremmin huomioon vesienhoidon ympäristötavoitteet <sup>111</sup> . Ympäristötavoitteille olisi annettava vahvempi asema. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi sitomalla lain avulla vesienhoitosuunnitelmat osaksi vesilupaprosesseja.

Vesienhoitosuunnitelmalla ei kuitenkaan nyt ole vahvaa ja itsenäistä asemaa. Sitä ei saa käyttää sellaisenaan perusteena muuttaa vesilupaa. Esimerkiksi tapauksessa KHO 8.7.2013 T2337 hallinto-oikeus oli kumonnut aluehallintoviraston ympäristöluvan, sillä päätös oli vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden vastainen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeus ei voi kumota aluehallintoviraston päätöstä yksinomaan sillä perusteella, että päätös on vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden vastainen. KHO:n ratkaisu osoittaa muille lainsoveltajille sen, että lupapäätösten perustelujen täytyy myötäillä oikeuslähdeoppia. Luvan laillisuus on ratkaistava lainsäädännön, eikä vesienhoitosuunnitelman perusteella.

Etelä-Savon ELY-keskuksen lausunnon mukaan tulevaisuudessa myös vanhoja lupia tulisi voida muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden mukaan <sup>112</sup> . Vanhojen lupien pysyvyysuoja ei voi olla esteenä ympäristötavoitteiden saavuttamiselle ja vesiputedirektiivin toimeenpanolle. Kaakkois-Suomen ELY-keskus tukee tätä väitettä lausumalla, että ilman lakimuutoksia vesien tilatavoitteiden saavuttaminen on joissakin kohteissa mahdotonta<sup>113</sup>. Tämä on vakava viesti poliittisille päättäjille. EU-direktiiviä ei voida toteuttaa nykyisellä lainsäädännöllä. Kauppila on kuitenkin optimistinen ja näkee, että vesienhoitosuunnitelma voi tuoda sellaista tietoa vesistöistä, joka voi olla merkittävä tosiasia vesiluvan muuttamisen kannalta<sup>114</sup>.

Vesienhoitosuunnitelmista säädetään vesiputedirektiivin 4 artiklassa väljästi, jolloin niiden vaikutus jää välilliseksi. Kauppilan mukaan tämä johtaa siihen, että lainsoveltajien

---

<sup>111</sup> Ympäristöministeriö, 2019, s. 39.

<sup>112</sup> Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2019, s. 74.

<sup>113</sup> Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2019, s. 75.

<sup>114</sup> Kauppila, 2014a, s. 57.

tulisi tulkita lainsäädäntöä vesienhoitosuunnitelmien tavoitteiden kannalta myönteisellä tavalla<sup>115</sup>. VHS voisi tällä hetkellä tilkitä vesilupalainsäädännön aukkoja ja auttaa lain tulkinnassa. Tällöin sillä olisi vahvempi asema, vaikka se ei lainsäädännön velvoittavuuden tasolle ylläkään.

Vesienhoitosuunnitelman todellista vaikutusta lupaan on vaikea päätellä itse lupapäätöksestä tai sen asiakirjoista<sup>116</sup>. VHS:n huomioonottaminen eroaa tapauskohtaisesti. Se tuottaa oikeudellisen työn tueksi faktoja ja tavoitteita, joiden avulla oikeudellisia ohjeita pyritään toimeenpanemaan. Tämä tulkintavaikutus voi olla hankalaa havaita, jos sitä ei ole erikseen avattu. Puharinen sanoo, että VHS:n huomioonottaminen jättää myös harkintavaltaa viranomaisille siten, miltä osin he soveltavat vesienhoitosuunnitelmaa.<sup>117</sup> Tulkintavaikutuksen lisäksi voi olla myös vaikea havaita, miten vesienhoitosuunnitelmaa käytetään ja tulkitaan.

Mielenkiintoista on, voiko tulevaisuudessa vesilupiin tulla ehdottomia lupaesteitä intressivertailun rinnalle. Eli mikäli vesitaloushanke olisi ristiriidassa vesienhoitosuunnitelman kanssa, se voisi olla ehdoton este luvan myöntämiselle. Tällöin myös samaa periaatetta voitaisiin hyödyntää lupien muuttamisessa. Luvan muuttamisen ja tarkistamisen aikana tulisi tehdä sellaisia päätöksiä, jotka eivät ainakaan ole kiellettyjä vesienhoitosuunnitelman näkökulmasta. Salila ehdottaakin, että tulevaisuudessa vesienhoitosuunnitelman asemaa vesilupaharkinnan systematiikassa tulisi kehittää, mikä voisi tarkoittaa uudenlaista intressitulkintaa ja ehdotonta luvanmyöntämisestettä<sup>118</sup>.

Voidaanko vesienhoitosuunnitelmaa kuitenkin käyttää osana intressivertailua, vai näyttäytyykö se lopulta ehdottomana luvanmyöntämisesteenä<sup>119</sup>? Weser-tuomio

---

<sup>115</sup> Kauppila, 2014a, s. 61–62.

<sup>116</sup> Kauppila, 2014b, s. 92.

<sup>117</sup> Puharinen, 2017, s.166.

<sup>118</sup> Salila, 2018, s. 26.

<sup>119</sup> Puharinen, 2017, s. 173–174.

osoittaa, että vesienhoitosuunnitelma voi jo nyt toimia ehdottomana luvanmyöntämiseen, jolloin sen käyttö intressivertailuun estyy. Tämä lupaeste koskee tosin vain veden tilaa koskevaa arviointia. Mikäli vesiputedirektiivi ei estä hankkeen toteuttamista, voitaisiinko vesienhoitosuunnitelmaa käyttää osana intressivertailua.

Kauppila pohtii artikkelissaan, onko vesienhoitosuunnitelma laatunormi. Teollisuus päästödirektiivissä<sup>120</sup> ympäristölaatunormi määritellään unionin oikeuden eriteltyinä vaatimuksina, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tiettyinä ajankohtana täytettävä. Vesiputedirektiivissä tällä voitaisiin tarkoittaa tiettyjen aineiden pitoisuuksia vedessä, sedimentissä tai eliöstössä, joita ei saa ylittää ihmisen terveyden tai ympäristön suojelemiseksi.

Kauppilan mielestä on hankala sanoa, onko vesienhoitosuunnitelma lainsäädännön tarkoittama laatunormi<sup>121</sup>. Miksi laatunormiudella on sitten väliä? Aarnion oikeuslähdeopin mukaan laatunormiasetus on vahvasti velvoittava. Vesienhoitosuunnitelma ei kuitenkaan ole laatunormi sinällään, joten Kauppilan mukaan VHS:n kuuluisi olla jossain vahvasti ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden välillä. Yleensä suunnitelmat ja ohjeet kuuluvat sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>122</sup> Oikeuslähteenä vesienhoitosuunnitelma kuitenkin toimii tällä hetkellä enemmän faktapremissinä kuin normipremissinä.

Vesiputedirektiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltion olisi otettava huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate. Tähän sisältyy ympäristö- ja luonnonvarakustannukset. Artiklan mukaan tässä olisi huomioitava erityisesti pilaaja maksaa -periaate. EU-tuomioistuin ei ole toistaiseksi ottanut suoraa kantaa siihen, tulisiko vesivoimaloiden käyttämää vettä hinnoitella. Belinskij ja Soininen ehdottaakin,

---

<sup>120</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi teollisuuden päästöistä (2010/75/EU)

<sup>121</sup> Kauppila, 2014b, s. 99.

<sup>122</sup> Kauppila, 2014b, s. 101.

että mikäli vaelluskalakantojen elvyttäminen osoittautuu liian haastavaksi, voitaisiin pohtia vesiresurssien maksua suhteessa vesivoimatuotantoon.<sup>123</sup> Direktiivin mahdollisesti tarjoama mahdollisuus tähän avaa uuden näkökulman ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Se, olisiko tämä tapa hyvä saavuttamaan direktiivin tavoitteet vesivoimaloiden kohdalla, voidaan olla montaa mieltä. Ensisijaisesti maksujen sijaan tulisi pyrkiä tehokkaampaan lainsäädäntöön, joka mahdollistaisi vanhojen lupien muuttamisen tavoitteiden mukaiseksi.

Mielestäni tärkeää on löytää keinoja toteuttaa vesienhoitosuunnitelmaa tehokkaammin. Kuten Kauppilakin toteaa; kun kyseessä on EU-oikeudellinen velvoite, olisi oikeuslähdeopin mukaan tärkeää pohtia, miten EU-lainsäätäjän tahtoa voitaisiin toteuttaa parhaiten<sup>124</sup>. Onko käynyt niin, että Suomi on implementoinut ympäristötavoitteiden saavuttamisen keinot väärin ja ei löydä keinoja toteuttaa niitä tehokkaasti? Onko Suomen kansallinen vesilaki vesienhoitosuunnitelmien esteenä? Vai onko lainsäätäjän, viranomaisen ja tuomioistuinten välillä erimielisyyksiä lain tulkinnasta, jonka takia vesienhoitosuunnitelma ei saa sellaista arvoa, että se tosiasiaassa toimeenpanisi direktiivin ympäristötavoitteita tehokkaasti? Yhteinen konsensus toimeenpaneuvien tahojen kohdalla näyttää kuitenkin olevan se, että sääntely vesienhoitosuunnitelmista on epäselvää ja ainakin nyt estää vesienhoitosuunnitelmien toteutumisen direktiivissä vaaditulla tavalla.

### 3.4 Kalatalousvelvoitteet ja -maksut

Kalatalousvelvoitteiden -ja maksujen nykytilaa voidaan kuvata siten, että voimassa on uudet tavoitteet, mutta jarruna vanhat säännökset ja luvat<sup>125</sup>. Tarve muuttaa lupia on kasvanut. Tarvetta on kasvattanut EU-oikeuden muutokset, vaelluskalojen arvostuksen

---

<sup>123</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 117.

<sup>124</sup> Kauppila, 2014a, s. 70.

<sup>125</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 103–104.

nousu, tutkimustiedon lisääntyminen ja vesivoiman osuuden väheneminen Suomen sähköntuotannosta<sup>126</sup>. Nämä ovat johtaneet hankkeisiin, joissa on tutkittu muun muassa kalatalousmääräysten lisäämistä jälkikäteen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vesilupien haittojen takia tietyt vaelluskalakannat ovat kokonaan hävinneet tai taantuneet. Tällä hetkellä vastaavanlaisten lupien myöntämiseen ei olisi edellytyksiä, ilman asiallisia kalatalousmääräyksiä.<sup>127</sup> Tämä kertoo siitä kehityksestä, mitä on vesilupien suhteen tapahtunut. Tällä hetkellä vaelluskalojen, kuten lohikalojen ja ankeriaiden, nousu estyy useisiin patoihin tai ne silpoutuvat turbiineissa vaelluksellaan alaspäin<sup>128</sup>. Nykytila ei siten ole kestävä. On arvioitava lainsäädäntöä niin, että direktiivin tavoitteita ja kansallisia tavoitteita voidaan toteuttaa tehokkaammin. Nykyisin toimenpitein vaelluskalojen elpymistä ei voida toteuttaa<sup>129</sup>.

Kalatalousvelvoitteesta ja kalatalousmaksusta säädetään vesilain 3:14 §:ssä. Hankkeelle voidaan määrätä kalatalousmääräys tämän mukaan, mikäli hankkeesta aiheutuu kalastukselle tai kalakannoille vahinkoa. Kalatalousvelvoitteella tarkoitetaan laissa esimerkiksi kalatietä, kalataloudellista kunnostustoimenpidettä tai istutusta. Kalatalousmaksulla katetaan niitä vahinkoja, joita hankeen vaikutuspiirissä aiheutuu. Kalatalousvelvoitetta- ja maksua voidaan myös käyttää yhdistelmänä.

Nykyisessä vesilaissa kalatalousvelvoite ja -maksu ovat tasavertaisia vaihtoehtoja kalakantojen vahinkojen korvaamiseen. Vanhassa vesilaissa kalatalousvelvoite, kuten kalatie tai virtavesikunnostukset, olivat etusijalla.<sup>130</sup> Muutos ei ole looginen, kun se rinnastetaan muuhun oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen muutokseen. Tärkeämpää olisi säilyttää luontainen vaelluskalakanta kalateiden avulla, kuin keinotekoinen kanta

---

<sup>126</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 123.

<sup>127</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019b, s. 13.

<sup>128</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 120.

<sup>129</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 120.

<sup>130</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 104.

istutuksin. Luonnonmukaiset ratkaisut tukisivat myös laajempaa yhteiskunnallista ja ekologista hyötyä kuin pelkästään vaelluskalakantojen arvo<sup>131</sup>.

Kalatalousvelvoitteiden- ja maksujen tarkoituksenmukaisuutta tulisi pohtia osana lupien muuttamista<sup>132</sup>. Esimerkiksi Kemijoella, jossa patoja on useita, kalatalousmaksun tai -velvoitteen toimeenpano hankkeen välittömällä vaikutusalueella ei edistä vaelluskalakantojen tilaa. Useiden patojen takia vaelluskalakannat ovat menetetty, eikä niillä ole puuttuvien koskiosuuksien ja kalateiden takia mahdollisuuksia. Sen sijaan niitä tulisi kohdistaa joen osiin tai sivujokiin, jossa vaelluskalakannoilla on mahdollisuus menestyä. Hankkeen haittavaikutusalueen ulkopuolelle määräyksiä ei voida kuitenkaan asettaa. <sup>133</sup> Tämän takia määräykset voivat olla joissain tapauksissa epätarkoituksenmukaisia eivätkä siten tue luonnollista kalakantaa.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen mukaan nykyiset kalatalousvelvoitteet ja -maksut eivät palvele vesistökokonaisuutta vaan yksittäisiä hankkeita. Velvoitteet eivät myöskään vastaa nykytietämystä, jolloin vesilaki nykyisellään ei tue tarpeeksi vaelluskalojen luontaista elinkiertoa.<sup>134</sup>

Vesilain 19:10 §:n mukaan lupaviranomainen voi muuttaa ennen nykyisen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden lupien kalatalousvelvoitetta tai -maksua vesilain 3:22 §:n nojalla. Muuttaminen edellyttää sitä, että se on yleisen ja tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellista. Tämä säännös koskee vain vanhoja vesivoimalaitoksia, joissa on ennestään kalataloudellinen velvoite<sup>135</sup>. Tähän säännökseen liittyy merkittävä tapaus, jota ei ole vielä ratkaistu.

---

<sup>131</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, 2012, s. 21–22.

<sup>132</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 127.

<sup>133</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 127, 133.

<sup>134</sup> Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2019, s. 13.

<sup>135</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 17.

Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus on hakenut Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta vuonna 2017 useiden voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamista. Kalatalousvelvoitteiden muuttaminen perustuu vesilain 3:22 §:n tarkoittamaan olosuhteiden muutokseen<sup>136</sup>. Hakemusta ei ole vielä ratkaistu. Kalatalousmääräyksen muuttamisprosessi koskee Kemijoessa ja Raudanjoessa olevia vesivoimalaitoksia. Hakemuksen päätös voi olla hyvin merkittävä, sillä joen patoamiseen liittyy paljon ristiriitaisia intressejä, joten päätös ruokkii toisia intressinedustajia. Melko todennäköisesti, kun päätös asiasta tulee, se päättyy hallinto-oikeuteen punnittavaksi, joten vesilain konkretisoituminen tapahtuu hitaasti. Ehkä tapauksesta saadaan vielä korkeimman hallinto-oikeuden päätös. Loppujen lopuksi päätös tulee konkretisoimaan olosuhteiden muutoksen merkitystä.

Lapin ELY-keskus määritteli Kemijoen ekologisen tilan tyydyttäväksi vuonna 2021. Tämä on vesivoimayhtiöiden kannalta huono päätös, sillä vesipuidedirektiivin mukaisen hyvän tilan saavuttamiseen tarvitaan nyt toimia. Suurin Kemijoen vesivoimayhtiö, Kemijoki Oy, vastustaa päätöstä ja katsoo päätöksen haittaavan vesivoiman tuotantoa. Lisäksi Kemijoki Oy:n mielestä edellä mainittu kalatalousvelvoitteiden muutos vuodelta 2017 on epärealistinen ja ristiriitainen, jonka takia he tekivät asiasta muistutuksen.<sup>137</sup> ELY-keskuksen mukaan nykyiset kalatalousvelvoitteet 40 vuoden takaa eivät vastaa voimalaitosten kalakannoille aiheuttamaa haittaa<sup>138</sup>. Voimalayhtiöt kannattavat vesilain muuttamatonta tilaa, sillä muutokset ovat 2000-luvulla tarkoittaneet ympäristön ja luonnon edun parantumista, voimaloiden etujen kustannuksilla.

LupaMuutos-hankkeen lausuntotiivistelmässä Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus lausuu, että ympäristötavoitteet ovat näkyneet oikeuskäytännössä, kun kyse on ollut lupaharkinnasta. Sen sijaan ympäristötavoitteiden vaikutuksista luvan muuttamiseen ei ole vastaavia oikeuskäytännön esimerkkejä.<sup>139</sup> Mikäli edellä mainittu Kemijoen voimalaitoksia koskeva

---

<sup>136</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, 2020, s. 1.

<sup>137</sup> Saavalainen, 2021.

<sup>138</sup> Rantamartti, 2020.

<sup>139</sup> Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2019, s. 14.

kalatalousmääräysten muuttaminen lopulta päättyy hallinto-oikeuteen ja vielä peräti KHO:n ratkaistavaksi, saadaan ELY-keskuksen tarkoittama esimerkki luvan muuttamisesta suomalaisten lupaviranomaisten toiminnan tueksi. Ratkaisu loisi uutta laintulkintaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan on hyvä, että kalatalousvelvoitteen lisäksi lupien muutettavuutta on käsitelty lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta<sup>140</sup>. KHO on varovainen antamassaan lausunnossa. KHO voi kuitenkin lausunnon antamalla osoittaa, että he ovat havainneet ratkaisutoiminnassaan aukkoja lainsäädännössä tai muuten epäselviä laintulkinnan kohtia. Korkein hallinto-oikeus toteaaakin toisessa lausuntopyynnössään, että se ei ota poliittisen harkinnan piiriin kuuluviin seikkoihin kantaa<sup>141</sup>.

Vesivoiman ja vaelluskalakantojen yhteensovittamista on pyritty ratkomaan kauan. Ympäristö on ajan kuluessa muuttunut. EU-oikeus ja kansallinen oikeus ovat muuttuneet, ympäristöasenteet ovat muuttuneet ja tutkimustieto kalakannoista ja ekosysteemeistä on lisääntynyt.<sup>142</sup> Luvat ovat kuitenkin usein vanhoja ja vahvan pysyvyyssuojan takana.

Kalatalousmääräyksien muuttaminen ei ole ainoa ratkaisu vaelluskalakantojen ratkaisuun. Vesilupien juoksutusta ja säännöstelyä koskeviin lupamääräyksiin voidaan myös tarvita muutoksia. Veden määrällä ja virtaamalla voi olla suuremmat vaikutukset vaelluskaloihin, kuin kalatalousmääräyksillä, jonka takia säännöstelykäytäntöjä tulisi tarkistaa.<sup>143</sup> Lupamääräysten muuttaminen tai lisääminen on kuitenkin vanhojen säännöstely- ja juoksutushankkeiden kohdalla (VL 19:7–8 §) paljon raskaampi prosessi kuin VL 19:10 §:n ja VL 3:22 §:n mukainen menettely<sup>144</sup>. Esimerkiksi vesilain 19:7 § määrää tarkistamisen ja uusien lupamääräysten kanssa tehtäväksi selvityksen ja

---

<sup>140</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019c, s. 28.

<sup>141</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019a, s. 2.

<sup>142</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 97.

<sup>143</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, 2012, s. 13–14.

<sup>144</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 135.

asianosaisten kuulemisen. Lisäksi vähäistä suurempien edunmenetyksien korvaaja on hakija ja lain aukkoja paikkaa VL 3:22 §:ää tiukempi VL 3:21 §.

### 3.4.1 Olosuhteiden muutos

Vesilain 19:10 §:n mukaan lupaviranomainen voi muuttaa ennen tämän lain voimassaoloa myönnettyjen lupien kalatalousvelvoitteita -tai maksuja vesilain 3:22 §:n mukaisesti. Lupamääräyksen tarkistamisen tulee olla yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellista. Tämä on poikkeus siihen, että vesilain 19:4 § mukaan olisi noudatettava niitä säännöksiä, jotka olivat päätöksen antamisen aikaan voimassa.

Luvan muuttaminen on siis oikeutettua vesilain 3:22 §:n nojalla. Hepola on tutkinut olosuhteiden muuttamisen oikeudellisia edellytyksiä osana Lapin ELY-keskuksen hanketta, jossa on nimenomaisesti pohdittu Kemijoen kalatalousvelvoitteiden muuttamista<sup>145</sup>. Tutkimus on hyvä lisä vireillä olevaan hakemuksen oikeudellisten lähtökohtien tutkimiseen, sillä Lapin ELY-keskuksen voidaan oletettavasi tehneen hakemuksen myös Hepolan tutkimuksen tuoman tiedon avulla.

Olosuhteiden muutoksessa kyse voi olla siitä, että päätöksen perusteena olleista tosiseikoista tulee lisää tietoa tai ympäristö muuttuu hankkeen toiminnan ja sen vaikutusten kannalta oleellisesti<sup>146</sup>. Esimerkiksi tieto vaelluskalakantojen uhanalaisuudesta, lisääntynyt tieto kalatalousvelvoitteiden toimivuudesta tai ympäristökulttuurin muutos. Vanhojen lupien kohdalla tilannetta voidaan myös arvioida lainsäädäntökehityksen aiheuttamien muutosten vuoksi. Velvoitteen on vastattava tasoa, joka se olisi voimassa olevalla lailla asetettuna.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Hepola, 2014, s. 2.

<sup>146</sup> Hepola, 2014, s. 2–3.

<sup>147</sup> Hepola, 2014, s. 6–7.

Belinskij ja Soininen näkevät, että sääntely-ympäristö on muuttunut. Tämä näkyy esimerkiksi aiemmin esitellyssä Lapin ELY-keskuksen hakemassa Kemijoen voimalaitosten kalatalousmääräysten muuttamisena. Asiaa on perusteltu hakemuksessa ylikansallisen sääntely-ympäristön muutoksilla.<sup>148</sup> Olosuhteiden muutos on kuitenkin näkynyt jo viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksissä.

Vaasan hallinto-oikeuden pysytti ratkaisullaan (2.2.2018 18/0021/2) aluehallintoviraston päätöksen, jossa se määräsi Hiitolanjoessa olevien kolmen voimalaitoksen rakentamaan kalatiet. Kahdella laitoksella oli aiemmin ollut kalatievelvoite, jotka oli sittemmin muutettu kalatalousmaksuksi ja koskemaan lisäksi kolmatta voimalaitosta. Kalateiden rakentamisen perusteena olivat muun muassa äärimmäisen uhanalaisen järvilohen nousu lisääntymisalueille, vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden saavuttaminen, huomattavat yleiset ja yksityiset edut suhteessa yksityisiin menetyksiin ja Suomen ja Venäjän rajavesistö sopimukseen kuuluva edellytys väylän aukipitämisestä kalan kulkua varten (SopS 26/1965).<sup>149</sup>

Vesilain 3:22 § mahdollistaa myös kalatalousmääräysten muuttamisen epätarkoituksenmukaisuuden perusteella. Tässä kyse on siitä, että velvoite ei vastaisi tarkoitustaan, vaikka olosuhteet ovat pysyneet samana. Tällöin velvoitteesta aiheutuvat kustannukset eivät saa nousta merkittävästi.<sup>150</sup>

Vanhan vesilain alaisessa tapauksessa KHO 2004:98 oli kyse kalatalousvelvoitteen muuttamisesta kalatalousmaksuksi. KHO määräsi vesivoimalalle kalatalousmaksun ja määräsi sen suuremmaksi olosuhteiden muuttumisen takia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kalastoa koskeva tieto oli lisääntynyt ja vesistön tila parantunut<sup>151</sup>. Lisäksi arvioon vaikuttivat kalakantojen hoidon parantuneet mahdollisuudet, mutta paikallisten ihmisten asenteiden muuttumista kalakantoja arvostavammaksi ei voitu

---

<sup>148</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 130.

<sup>149</sup> Vaasan HaO 2.2.2018 18/0021/2

<sup>150</sup> Hepola, 2014, s. 6.

<sup>151</sup> KHO 2004:98

ottaa huomioon olosuhteiden muuttumisena<sup>152</sup>. Ratkaisun perusteella olosuhteiden muutoksen on oltava nähtävissä ympäristössä, sitä koskevassa tiedossa tai lainsäädännössä.

Tätä tietoa vasten korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan KHO 29.1.2013 T356, jossa käsiteltiin lupaviranomaisen kalatalousmaksun nostamista 13 000 eurosta 39 500 euroon. Korkein hallinto-oikeus piti lupaviranomaisen päätöksen voimassa ja totesi olosuhteiden muuttuneet. Muutokseen olivat vaikuttaneet kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen; erittäin uhanalainen järvilohi vaatii elpyäkseen luonnonmukaista lisääntymistä, joka ei nykyisellä kalatalousmaksulla olisi tehokkaasti toteutettavissa. Päätöstä tuki kansallinen kalatiestrategia, jossa erikseen mainittiin järvilohen luonnonmukaisen kierron palauttamisesta. Maksun määrän oli KHO:n mukaan perustuttava voimailaitoksen aiheuttamaan kalataloudelliseen haittaan.<sup>153</sup>

Hepola mainitsee korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen olevan hyvin perusteltu. Lainkohtien lisäksi luonnontieteellisen tiedon lisääntyminen ja merkitys näkyy merkittävässä roolissa ratkaisun perusteluissa. Lisäksi hän mainitsee, että kansallisten suunnitelmien, kuten kalatiestrategian, käyttö ratkaisun perusteluina on huomionarvoista<sup>154</sup>.

Kalatalousmääräykset eivät nauti samanlaista pysyvyyssuojaa, kuin muut lupamääräykset. Vesilain 3:22 § on nimenomaan säännös, joka rikkoo pysyvyyssuojaa ja säättää kalatalousmääräysten muutettavuudesta.<sup>155</sup> Vaikka vesilupia suojaakin poikkeuksellisen vahva pysyvyyssuoja, on kalatalousveloitteen kohdalle jätetty aukko, jotta sen tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin tarvittaessa korjata.

---

<sup>152</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 129.

<sup>153</sup> KHO 29.1.2013 T356

<sup>154</sup> Hepola, 2014, s. 14–15.

<sup>155</sup> Hepola, 2014, s. 5.

Olosuhteiden muutoksessa (VL 3:22 §) on merkittävää se, että siihen ei ole kytkeytyä vesilain 3:21 §:n kaltaista menetetyä hyödyn korvausta<sup>156</sup>. Näin ollen lupaviranomaisen ei ole muutospäätöstä tehdessä pohdittava korvauksen määrää tai sitä, miten hankkeen omistajan hyöty vähenisi päätöksestä kaikkein vähiten. Tämä voi lisätä viranomaisen harkintavaltaa ja edistää ympäristötavoitteiden saavuttamista.

Lupapäätöksissä voi olla myös erikseen maininta siitä, että lupaviranomaisella on mahdollisuus tarkistaa lupamääräyksiä. Määräys on itsenäinen, eikä siten vaadi lain edellytysten täyttymistä tarkistamiseen.<sup>157</sup> Tarkistamisen mahdollisuus voi koskea muitakin lupamääräyksiä, kuin vain kalataloudellisia määräyksiä.

Kun palataan takaisin Lapin ELY-keskuksen hakemukseen Kemijoen kalatalousvelvoitteiden muuttamisesta, voidaan kysyä miten olosuhteet ovat muuttuneet 1940-luvun Kemijoesta, jolloin joen alkupäähän rakennettiin ensimmäinen voimalaitos. Käytännössä voidaan katsoa Kemijoen lohen geneettisesti kuolleen tuolloin sukupuuttoon ja vastaaviin olosuhteisiin ei voida enää päästä. Vaikka voimalaitosten kalatalousvelvoitteita ja -maksuja muutettaisiin, on Kemijoki niin runsaasti valjastettu voimalaitosten käyttöön, että luonnonmukainen elinkierto on vaikeaa. Kemijoen voimalaitoksiin kuitenkin pätee samat olosuhteiden muutokset, kuin mitä edellä nähtiin käytetyn. Esimerkiksi alastoa koskeva tieto on kehittynyt, vesistöä koskeva tieto on parantunut ja sääntely-ympäristö on muuttunut.

Suomen ympäristöoikeustieteen seuran mukaan on aiheellista pohtia kalatien rakentamisen tarkoituksenmukaisuutta, jos padon yläpuolella ei ole kelvollisia kutualueita<sup>158</sup>. Kemijoki on esimerkiksi voimakkaasti padottu joki, jossa vaelluskaloille kelvollisia alueita on rajallisesti. Kemijoen lupamuutosten kohdalla tulee kuitenkin huomioida Ounasjoki ja Kemijoen muut sivujoet sekä latvavesistö. Korkeimman hallinto-

---

<sup>156</sup> Salila, 2018, s. 20.

<sup>157</sup> Hepola, 2014, s. 9.

<sup>158</sup> Suomen ympäristöoikeustieteen seura, 2019, s. 14.

oikeuden ratkaisujen perusteella kalataloudellisten määräysten pyrkimys on vahvasti kohti luonnonmukaista toimintaa, joka on vaelluskalakantojen kannalta kestävämpi vaihtoehto.<sup>159</sup> Näin ollen kalateiden avulla voitaisiin saavuttaa tila, missä vaelluskaloilla olisi pääsy mereltä lisääntymisalueille Ounasjokeen ja takaisin.

Rovaniemen kohdalla Kemijokeen liittyy Ounasjoki, jossa on potentiaalia vaelluskaloille. Ounasjokeen säädettiin vuonna 1983 laki Ounasjoen erityissuojelusta (703/1938), joka kieltää sinne voimalaitosten rakentamisen. Lain valmistelutöissä todetaan Ounasjoen olevan viimeinen Kemijoen isompi sivujoki, jota ei ole padottu. Joki on merkittävä luonnoltaan, vesistöltään ja potentiaaliltaan. Ennen Kemijoen patoamista lohien poikastuotanto oli Ounasjoessa 220 000 kappaletta vuodessa<sup>160</sup>. On hyvä tiedostaa tätä faktaa vasten, että Kemijoki on ollut Ounasjokea merkittävämpi luonnoltaan ja vesistönä. Voi siis olla todella vaikea pohtia, mikä olisi todenmukainen kalataloudellinen velvoite, joka kattaisi nykyisten olosuhteiden valossa haitat, joita voimalaitokset aiheuttavat. Koska muutos tapahtuu vesilain 3:22 §:n mukaan, kustannukset kattaa luvan haltija, mutta saavuttavaan hyötyyn nähden kustannusten tulee olla kohtuullisia.

Vesilain 3:22 §:n mukaista määräysten tarkistamista on pidetty pääosiltaan toimivana<sup>161</sup>. Lupaviranomaiset ovat voineet lain tarkoittamin keinoin puuttua lupamääräyksiin ja muuttaa niitä tarkoituksenmukaisemmiksi. Tämä on vesiluvan muuttamisessa harvinaista. Kokonaisuudessa vesilupiin muuttumista pidetään haastavana ja erityisesti nollavelvoitelaitosten kohdalla lainsäädäntö on Salilan mukaan epätyytyttävä<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> Hepola, 2014, s. 27.

<sup>160</sup> HE 279/1982 vp, s. 1.

<sup>161</sup> Salila, 2022, s. 2.

<sup>162</sup> Salila, 2022, s. 2.

### 3.4.2 Nollavelvoitelaitokset

Kun vanhaa vesilupaa muutetaan, on hyvin olennaista, muutetaanko lupaan jo kuuluvia kalatalousmääräyksiä vai lisätäänkö lupaan täysin uusia määräyksiä. Nimittäin uusien kalatalousmääräysten lisääminen vanhoihin vesilupiin on osoittautunut oikeudellisesti todella haastavaksi<sup>163</sup>. Nykyinen lainsäädäntö asettaa rajoituksia uuden lupamääräyksen asettamiselle vesilupaun.

Jos vanhaan lupaan on kuulunut kalatalousvelvoite, on sen sisältöä mahdollista muuttaa olosuhteiden muuttamisen perusteella. Sen sijaan, jos kyseessä on niin sanottu nollavelvoitelaitos, eli vesivoimalalla ei ole ollut kalatalousvelvoitetta, ei sitä käytännössä ole mahdollista jälkikäteen lupaan lisätä ilman luvanhaltijan suostumusta.<sup>164</sup> Voimalayhtiöiden taloudellisia intressejä vastaan olevat ympäristötavoitteet voivat siis olla hankala toteuttaa. Pohjois-Savon ELY-keskus sanoo antamassaan lausunnossa, että tällä hetkellä vesipuidedirektiivin tilatavoitteet eivät ole juurikaan lisänneet kalatierakentamista<sup>165</sup>. Tilanne kertoo myös siitä, että lainsäädäntö ei ole todennäköisesti mahdollistanut sitä määrää kalatierakentamista, kuin olisi tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Uusien lupamääräysten muuttaminen perustuu vesilain 3:21 §:ään. Lupamääräyksiä voidaan tarkistaa tai antaa uusia määräyksiä jos 1) alle kymmenessä vuodessa hankkeen valmistumisesta aiheutuu sellaisia haittoja, joita ei ole lupamääräyksiä annettaessa ennakoitu, 2) olosuhteiden muutosten vuoksi aiheutuu haitallisia vaikutuksia, 3) turvallisuussyyt edellyttää muutoksia ja 4) tulva tai kuivuus voi aiheuttaa vaaraa ihmisten hengelle, terveydelle, turvallisuudelle tai suurta haittaa yleiselle edulle. Mikäli 2–4

---

<sup>163</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 121.

<sup>164</sup> Kauppila, 2014a, s. 56.

<sup>165</sup> Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2019, s. 16.

mukaisista muutoksista aiheutuu muita kuin vähäisiä edunmenetyksiä, määrätään hakija niiden korvaajaksi. Kohtia 2–4 ei ole sidottu aikarajaan, niin kuin kohta 1 on<sup>166</sup>.

Kalatalousveloitteen ja -maksun asettaminen tai muuttaminen, sekä yleisesti lupamääräysten muuttaminen näyttäytyy Salilan mukaan seikkaperäiseltä ja osittain epäjohdonmukaiselta<sup>167</sup>. Lainsäädännöllä ei täysin toimi siinä tehtävässä, mihin se on tarkoitettu. Se ei kykene tehokkaasti toimeenpanemaan vesipuitedirektiiviä ja korjaamaan vesilupien kalatalousmääräyksiä nykytietojen valossa kestäväälle tasolle. Sen sijaan vesilupien pysyvyyssuojaa on saatu varjeltua vesilain historiassa, mikä hankaloittaa toimintaa, kun lainsäädäntö, sen tulkinta, ympäristö tai tiedon määrä muuttuu.

Keskeisimpänä ongelmana Belinskij ja Soininen pitävätkin sitä, että vanhoihin lupiin ei voida käytännössä asettaa uusia kalatalousmääräyksiä, jos luvanhaltija ei niitä tahdo. Yksi syy sille on se, että muutos ei saisi vähentää kokonaishyötyä ja hyödyn väheneminen jäisi hakijan korvattavaksi.<sup>168</sup> Hakijalla tarkoitetaan esimerkiksi ELY-keskusta, joka pyrkii luvan muuttamisella vesienhoitosuunnitelman toimeenpanemiseen.

Salila näkee, että parhaat edellytykset kalatalousveloitteiden lisäämiseen nollavelvoitelaitoksille saataisiin, jos tulevaisuudessakin hakijana toimisi kalatalousviranomainen, eli ELY-keskus. Muut toimijat voisivat kuitenkin antaa asiaa koskevan esityksen vireillepanosta vastaavalle viranomaiselle.<sup>169</sup> ELY-keskuksella olisi kalatalousviranomaisena parhaat tiedot ja lähtökohdat panna vireille kalataloushankkeita. Oikeuden antaminen valtion virastolle on perusteltua, mikäli muilla toimijoilla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa hankkeiden vireillepanon aloittamiseen.

---

<sup>166</sup> Salila, 2018, s. 18.

<sup>167</sup> Salila, 2018, s. 49.

<sup>168</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 133–134.

<sup>169</sup> Salila, 2018, s. 37.

Oikeusministeriön tekemän selvityksen mukaan useissa vesivoimalaitoksissa ei ole kalataloudellista velvoitetta. Erityisesti alle 0,1 MW pienvesivoimaloissa on puutteita velvoitteiden osalta tai niiden tilasta ei ole tietoa. Sen sijaan suuremman kokoluokan laitoksissa on pääasiallisesti lupamääräyksiä.<sup>170</sup> Pieniä, niin sanottuja tippavoimaloita, on Suomessa selvityksen mukaan runsaasti. Niiden osuus Suomen energiantuotannosta on pieni, jonka takia olisi tarpeellista pohtia niihin kohdistuvia intressejä uuden tiedon valossa. Salilan tekemän selvityksen mukaan kalateiden lisääminen vesivoimaloihin voisi vähentää Suomen energiantuotannosta noin prosentin<sup>171</sup>, mikä herättää kysymyksen intresseistä. Onko pienten voimaloiden tuoma energiahuollollinen panos tähän prosenttiin suurempi, kuin niiden ympäristölle aiheuttama haitta?

Laitoksen teho	Laitoksia	Kalatalousvelvoite tai muu määräys	Ei velvoitetta	Ei tietoa
<0,1 MW	466	4	76	386
0,1–5 MW	154	93	60	1
>5 MW	78	59	5	0

**Taulukko 1.** Oikeusministeriön VESTY-tietojärjestelmästä saama tieto vesivoimaloiden kalatalousmääräysten tilasta.

Nollavelvoitelaitokseen liittyy hanke, joka käynnistettiin syksyllä 2022. Oikeusministeriön vetämässä hankkeessa oli tarkoitus laatia ehdotus vesilain muuttamiseksi siten, että nollavelvoitelaitokseen voitaisiin nykyistä helpommin asettaa kalatalousvelvoite tai -maksu<sup>172</sup>. Maa- ja metsätalousministeriö pitääkin kiireellisenä ja tärkeänä lakimuutoksia, jotta vaelluskalakantojen elvyttämisen tavoitteita voidaan toteuttaa. Yksi tärkeä muutos olisi se, että nollavelvoitelaitoksille voisi lisätä kalatalousvelvoitteita.<sup>173</sup> Tämä olisi ensisijaisen tärkeää myös vesienhoitosuunnitelmien tavoitteiden takia. Nollavelvoitelaitoksen ei pitäisi voida estää direktiivin toimeenpanoa.

<sup>170</sup> Salila, 2022, s. 1.

<sup>171</sup> Salila, 2018, s. 48.

<sup>172</sup> Oikeusministeriö, 2022.

<sup>173</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, 2019a, s. 82.

Korkein hallinto-oikeus sanoo oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa pitävänsä ongelmallisena vanhojen vesitalouslupien pysyvyysuojaa, sillä vaelluskalakantoja tulisi parantaa ja olosuhteet ovat muuttuneet merkittävästi lupien myöntämisaikajankohdasta<sup>174</sup>. Mikäli vesiluvalla on kalatalousvelvoite niin sitä on mahdollista muuttaa vesilain 3:22 §:n mukaan, mikäli olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Korkein hallinto-oikeus näkeekin ongelmana sen, että samaa olosuhteiden muutosta ei voi pitää perusteena velvoitteen lisäämiseksi lupaan.

Vaelluskalakantojen elvyttäminen vaatisi vanhojen vesilupien muuttamisen, mikä ei ole pysyvyysuojan takia aina mahdollista. Pysyvyysuojan nähdäänkin olevan merkittävä este kalataloudellisten lupamääräysten kehitykselle.<sup>175</sup> Salilan mukaan vesilupien pysyvyysuojaa on viime aikoina vähennetty lainsäädännössä ja uusissa luvissa. Kansallisen ja ylikansallisen lainsäädännön kehitys on asettanut paineita pysyvyysuojan tarkempaan arviointiin. Nykyään on vaikea nähdä laillisia esteitä sellaiselle sääntelylle, joka mahdollistaisi lupamääräysten tarkistamisen ympäristön tilan parantamiseksi.<sup>176</sup> Pysyvyysuojaa heikentävän sääntelyn kehittäminen ei tämän lausunnon mukaan pitäisi siis olla juridisesti estynyt.

Pysyvyysuoja kuitenkin tosiasiallisesti estää tällä hetkellä vesipuidedirektiivin tehokkaan toimeenpanon. Se miten, direktiivin tavoitteet voidaan toteuttaa paremmin ja laitoksille asettaa kalatalousmääräykset, on vielä työpöydällä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lausunnossaan, että laissa tulisi määritellä luonnontieteelliset perusteet, jonka perusteella kalatalousvelvoite voitaisiin lisätä lupaan. Luvan muuttamista edeltäisi selvitys, jossa perustellaan hankkeen tarkoituksenmukaisuus ja otetaan huomioon eri intressit.<sup>177</sup> Maa- ja metsätalousministeriön ehdotus tekisi prosessista raskaamman, mutta ennakoitavamman.

---

<sup>174</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019b, s. 13.

<sup>175</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 94.

<sup>176</sup> Salila, 2022, s. 3.

<sup>177</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, 2019b, s. 19.

Suomen ympäristöoikeustieteellisen seuran mukaan kalatalousvelvoitteen sääntelyn muuttamisessa oleellista olisi se, kenen kustannuksella muutos tehdään<sup>178</sup>. Tämänhetkisellä sääntelyllä edunmenetykset jäävät valtion kustannettavaksi, joka voi olla este lupien muuttamiselle, kun kyseessä on rajalliset resurssit. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ehdotus raskaammasta prosessista voisi myös lisätä lupaprosesseihin kuluvia resursseja entisestään.

Kalatalousvelvoitteen lisäämisen korvaamisesta Salila pohtii sitä, onko kyseessä sellainen ympäristön tilaa ylläpitävä vaatimus, jonka toiminnanharjoittaja on velvollinen sietämään korvauksetta vai onko tällainen vaatimus kohtuutonta toiminnanharjoittajaa kohtaan, jolloin yhteiskunnan tulisi korvata velvollisuudesta aiheutuvia kustannuksia.<sup>179</sup> Pohjois-Savon ELY-keskuksen mukaan oikeusministeriön muistiossa pohditut korvaukset toiminnanharjoittajille jälkeinpäin lisätyistä lupamääräyksistä ovat ristiriitaisia sillä toiminnanharjoittaja on saanut jo pitkäaikaisen hyödyn siitä, ettei lupaehtoissa ole ollut kalataloudellisia velvoitteita<sup>180</sup>.

Mikäli nollavelvoitelaitos saa korvauksia kalavelvoitteen asettamisesta, kuten nykyisessä lainsäädännössä, asettaa se luvanhaltijat eri asemaan. Kalatalousvelvoitteen omannut on selkeästi huonommassa asemassa taloudellisen hyödyn suhteen, kuin ilman velvoitetta ollut. Belinskij'n ja Soinisen mukaan pysyvyysuojaa tulisi tarkistaa, jotta toiminnanharjoittajat saataisiin yhdenvertaiselle tasolle. Vanha vesiluvan haltija on voinut jo pitkään olla ilman kalatalousmääräyksiä, kun taas toiset toiminnanharjoittajat osallistuvat haitoista aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.<sup>181</sup> Vesilupien haltijoiden kannalta tilanne ei siis ole yhdenvertainen ja looginen.

---

<sup>178</sup> Suomen ympäristöoikeustieteen seura, 2019, s. 28.

<sup>179</sup> Salila, 2018, s. 38–39.

<sup>180</sup> Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2019, s. 15.

<sup>181</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 139–140.

Lupamääräyksissä on suuria oikeudellisia eroja, joita nykyainsäädännöllä ei voida korjata. Belinskij ja Soininen sanovat, että erilaiset kalatalousmääräykset ovat perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia. Hankkeilla, joilla on samat haittavaikutukset, tulisi olla samanlainen kohtelu.<sup>182</sup> Nollavelvoitelaitos tai pienillä velvoitteilla oleva voimalaitos hyötyy toiminnastaan paljon enemmän kuin vastaava voimalaitos, jonka lupamääräyksiin kuuluu kohtuullisia kalatie ja kalatalousmaksuja. Tilanne on myös ongelmallinen itse ympäristön tavoitteiden kannalta.

Vesilain tarkistamiseksi asetetun työryhmän mukaan on ominaista, että sääntelyn vaatimukset perustuvat hankkeen vaikutuksiin ja asianosaisten oikeussuojan tarpeen perusteella. Vaatimukset eivät perustu hankkeen omistajaan liittyvien seikkojen perusteella. Tästä syystä nollavelvoitelaitosten osallistamista kalatalousvelvoitteisiin katsotaan lisäävän toiminnanharjoittajien välistä yhdenvertaisuutta (PL 6 §).<sup>183</sup>

Ympäristöministeriö, Suomen luonnonsuojeluliitto ja WWF Suomi mainitsevat, että perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 55/2018 vp) tulisi ottaa huomioon asian jatkovalmistelussa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan luvanhaltijalle ei saisi syntyä oikeutta korvaukseen kalatalousvelvoitteen asettamisesta.<sup>184</sup> Lausunnossa tämä perustellaan siten, että sellaisesta toiminnasta, joka on ympäristölle haitallista, ei voi saada perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä saada korvauksia<sup>185</sup>. Tästä voi kuitenkin vesilupien kohdalla olla erilainen tulkinta erityisesti vahvan pysyvyyssuojan takia. Vaikka korvauksia ei maksettaisikaan, ongelmia voi syntyä silloin, kun velvoitteen aiheuttamat kustannukset kasvavat suuriksi.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen mukaan velvoitteiden lisääminen nollavelvoitelaitoksiin ei ainakaan suurimpien hankkeiden kohdalla aiheuttaisi kohtuuttomia tai edes merkittäviä

---

<sup>182</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 134.

<sup>183</sup> Vesilain tarkistamistyöryhmä, 2023, s. 38–39.

<sup>184</sup> Ympäristöministeriö ja muut, 2019, s. 29.

<sup>185</sup> PeVL 55/2018 vp, s. 3.

kustannusten nousuja<sup>186</sup>. Pienemmissä tai merkittävästi haitallisissa kohteissa kustannukset voivat taas nousta kohtuuttomiksi.

Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus mainitsee lausunnossaan, että vesistöissä joissa vaelluskalakanta on häviämässä tai erittäin uhanalainen, voi asetettavat kalatalousvelvoitteet muodostua laaja-alaisiksi ja suuriksi. Tästä syystä velvoitteiden kustannukset, ainakin pienimpien hankkeiden osalta, voivat nousta kohtuuttoman suuriksi. Sen takia edunmenetystä ja hankkeen lunastamista tulisi myös käsitellä osana lainsäädäntöhanketta.<sup>187</sup> Mikäli päädytään ratkaisuun, joissa korvauksista luovutaan tai niiden määrää vähennetään, tulee siitä säännellä tarkkarajaisesti.

Mitä sitten pidetään kohtuullisena kustannusten nousuna? Vesilain 3:14 §:n mukaan kalatalousvelvoite tai -maksu ei saa aiheuttaa niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna hankkeesta vastaavalle kohtuuttomia kustannuksia. Kohtuuttomien kustannusten määritelmä ei ole yksinkertainen, vaan siihen täytyy yhdistää hankkeen kokonaishyödyt ja -kustannukset. Tarkastelun oltava siten hankekohtaista.<sup>188</sup> KHO on kuitenkin katsonut tapauksessa KHO 29.1.2013 T357, että kustannusten nousu viidellä prosentilla ei ole kohtuutonta. Vanhassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 4.8.1982 T3371 pidettiin jopa 12 % kokonaiskustannusten kasvua kohtuullisena, sillä se minimoi yleisiä haittoja.

Velvoite voisi lisätä kuitenkin kustannuksia niin, että voimalaitoksen käyttö ei olisi enää kannattavaa<sup>189</sup>. Tämä voi johtaa valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen<sup>190</sup> tai toiminnanharjoittaja voi luopua vesivoimantuotannosta, jolloin hankkeen alkuperäinen tarkoitus katoaa, jolloin lupaviranomainen voi hakea hankkeen raukeamista (VL 3:24–25 §)<sup>191</sup>. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lunastuksia tulisi arvioida riittävällä

---

<sup>186</sup> Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2019, s. 34.

<sup>187</sup> Vaasan hallinto-oikeus, 2019, s. 30.

<sup>188</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 131.

<sup>189</sup> Salila, 2018, s. 46.

<sup>190</sup> Salila, 2018, s. 50.

<sup>191</sup> Kotkasaari, 2019, s. 75.

tarkkuudella jatkovalmisteluissa, ottaen huomioon jo olemassa olevan lain pykälät aiheeseen liittyen <sup>192</sup> . Kustannusten korvaamisessa kyse on myös perustuslain turvaamista oikeuksista. Kyse voi olla niin yhdenvertaisuudesta, omaisuudensuojasta kuin ympäristövastuusta.

Salila pohtii selvityksessään sitä, onko kalatalousveloitteen lisääminen ristiriidassa perustuslain 15 §:n kanssa. Hän käy läpi perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset ja toteaa, että keskeiseksi voidaan katsoa nousevan se, onko veloitteen asettaminen oikeasuhtaista perusoikeuden tuomaan oikeushyvään tai sen rajoittaminen yhteiskunnallisen intressin perusteella. <sup>193</sup> Mitä pienemmät kustannukset veloitte laitokselle tuo, sitä vähemmän sen voidaan nähdä rajoittavan toiminnanharjoittajan omaisuudensuojaa. Suuremmat kustannukset, erityisesti kohtuuttomat sellaiset, voivat siten olla laillisesti ongelmallisia ja niitä on tutkittava lainsäädännön seuraavissa vaiheissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöjen mukaan omaisuudensuojaan kohdistuva lainsäädäntö voi olla joustavampaa niissä tapauksissa, kun rajoittava sääntely koskee pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan suuria oikeushenkilöitä, kun taas esimerkiksi luonnollisen henkilön omaisuussuoja on tarkemmin suojattu <sup>194</sup> . Kalatalousveloitteen lisäyksellä on voimalayhtiöiden osakkeenomistajien omaisuussuojan varallisuuteen enintään vähäinen ja välillinen vaikutus<sup>195</sup>.

Vaasan hallinto-oikeus ei näe valtiosääntöoikeudellista estettä puuttua lainvoimaiseen vesilupaan, mutta huomauttaa kuitenkin perustuslain omaisuudensuojan (PL 15 §) olevan sellainen haaste, joka tulee huomioida vesilupien muutettavuutta koskevassa lainsäätämässä. <sup>196</sup> Perustuslaki ei Salilan selvityksen mukaan aseta esteitä sellaiselle

---

<sup>192</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, 2023b.

<sup>193</sup> Salila, 2018, s. 45.

<sup>194</sup> PeVL 21/2010 vp, s. 2–3.

<sup>195</sup> Vesilain tarkistamistyöryhmä, 2023, s. 39–40.

<sup>196</sup> Vaasan-hallinto-oikeus, 2019, s. 23–24.

sääntelylle, joka mahdollistaisi vesilupien lupamääräysten uudelleen tarkastelun tai uuden lupamääräyksen lisäämistä lupaan<sup>197</sup>. Tämä on linjassa aiemmin esitettyjen tietojen kanssa. Kumpikaan ei kuitenkaan puhu siitä, miten kohtuuttomat kustannukset näyttäytyvät perustuslain edessä.

Jatkovalmisteluissa perustuslaki on läsnä myös muissa kuin korvauskysymyksissä. Salila nostaa esiin, että laajoihin vesitaloushankkeisiin voi kuulua valtion ja toiminnanharjoittajien välisiä sopimuksia. Sopimukseen puuttuminen taannehtivasti on ongelmallista, mutta ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä osoittautunut ehdottomaksi kielloksi. Tämän mukaan on mahdollista säätää lakeja, joilla voidaan puuttua sopimukseen jälkikäteen, joskin se voi vaatia perustuslain säätämisyjärjestystä.<sup>198</sup> Koska osa vesitaloushankkeista on todella vanhoja ja määrä on kohtuullisen suuri, voi olla vaikea selvittää tällaisten sopimusjärjestelyjen olemassaoloa tai määrää. Lainsäädännössä tulisi kuitenkin olla mahdollisuus puuttua tarvittavin keinoin sellaisiin sopimuksiin, joiden tarkoituksenmukaisuus on kärsinyt olosuhteiden muutoksesta. Olosuhteiden muutos voi näkyä sopimusten ja kalatalousveloitteiden tarkoituksenmukaisuudessa, mutta myös itse luvassa sekä lupamääräyksissä. Esimerkiksi hankkeeseen voi kuulua lupamääräyksenä uittoväylän ylläpitoa, joka ei nykypäivänä ole enää tarpeellista.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan uusien lupamääräyksiensä lisäämistä vesilupaan tulisi pohtia myös laajemmassa kontekstissa, kuin vain kalatalousveloitteita koskien. Näin voitaisiin vähentää myös muita hankkeesta aiheutuvia haittoja ja toimeenpanna paremmin EU-oikeutta.<sup>199</sup> Tätä tukee Salilan väite siitä, että kalatalousveloitteen lisääminen vanhaan vesilupaan ei ole välttämättä riittävää. Lupa saattaa edellyttää myös muiden lupamääräysten päivittämistä, jolloin lain olisi mahdollistettava myös muiden lupamääräysten tarkistaminen kalatalousveloitteen lisäämisen yhteydessä.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> Salila, 2018, s. 50.

<sup>198</sup> Salila, 2022, s. 5.

<sup>199</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019b, s. 16.

<sup>200</sup> Salila, 2018, s. 36–37.

Metsähallitus lisääkin tähän, että lainsäädäntöä kehitettäessä on huomioitava ne hankkeet, joissa lupamääräyksiä tulisi tarkistaa muista kuin vaelluskaloista johtavista syistä<sup>201</sup>. Lainsäädäntövalmistelun on siis oltava kyllin laajaa, vaikka alkuperäisenä kehityksen kohteena onkin nollavelvoitelaitokset.

Lainsäädäntövalmistelun seuraavissa vaiheissa korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tulisi selvittää kaikkien voimalaitosten kalatalousvelvoitteet ja lupamääräysten täytäntöönpanon tilanne. Selvitys antaisi tarkemman kuvan siitä, kuinka isoa joukkoa muutos voisi koskea.<sup>202</sup> Tällä hetkellä etenkin pienten voimalaitosten kohdalla oli epävarmuutta laitosten määrästä sekä niiden lupamääräysten olemassaolosta. Korkein hallinto-oikeus jatkaa ja toteaa tarpeelliseksi selvittää, miten puututaan vanhojen lupien kalatalousvelvoitteiden laiminlyönteihin, mikäli sellaisia löytyy<sup>203</sup>. Korkein hallinto-oikeus tiedostaa sen, että laiminlyöntejä todennäköisesti löytyy. Tutkielman toisessa luvussa oli esimerkki Mäntänkosken voimalaitokselta, jossa kalatalousvelvoitetta ei oltu koskaan pantu täytäntöön. Samanlaisia tapauksia, jossa määrättyjä kalataloustoimenpiteitä ei ole toteutettu, on tullut esille useissa oikeustapauksissa.<sup>204</sup>

Mikäli vanhoja lupia muutetaan ja näin ollen pysyvyyssuoja murtuu, voi sen vaikutukset koskea muitakin kuin luvanhaltijaa. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kalatalousvelvoitteeseen liittyvien eri intressien arvottamista ja vertailuperusteita tulisi selvittää<sup>205</sup>. Vaikka virtaama tai vedenkorkeus voi kalavelvoitteen lisäämisestä muuttua, todennäköisesti vesistön arvo virkistykseen ja asumisviihtyvyyteen kohenee<sup>206</sup>. Maa- ja metsätalousministeriön lausunto tukee heidän aiemmin ehdottamaansa prosessia, jossa lupaan voitaisiin lisätä velvoite tarkkojen luonnontieteellisten perusteiden avulla.

---

<sup>201</sup> Metsähallitus, 2019, s. 16.

<sup>202</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019b, s. 37.

<sup>203</sup> Korkein hallinto-oikeus, 2019b, s. 37.

<sup>204</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 104.

<sup>205</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, 2019b, s. 37.

<sup>206</sup> Salila, 2018, s. 47.

Suuremmissa hankkeissa luonnontieteellinen selvitys voisi tuoda lisäarvoa prosessille, mutta mielestäni selvityksen säätäminen pakolliseksi ei olisi tarkoituksenmukaista.

### 3.5 Ympäristötavoitteista poikkeaminen

Vesienhoidon ympäristötavoitteista voidaan poiketa 1) uuden merkittävän hankkeen toteuttamisen vuoksi; 2) lieventämällä vesimuodostuman ympäristötavoitteita; tai 3) siirtämällä ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaika enintään vuoteen 2027<sup>207</sup>. Ensimmäinen kohta ei ole tutkielman kannalta olennainen. Kolmannen kohdan tarjoaman mahdollisuuden Suomi on jo käyttänyt siirtämällä määräajan vuoteen 2027, jolloin tutkielman kannalta käsitellään vain toista kohtaa soveltuvin osin.

Belinskij ja muiden mielestä on erikoista, että ympäristötavoitteista poikkeamisesta säädetään, sillä ympäristötavoitteiden vastaiselle hankkeelle luvan myöntäminen ei ole selkeästi kiellettyä kansallisen lainsäädännön perusteella<sup>208</sup>. Vain Weser-tuomion linjauksen mukainen ympäristötavoitteiden vastainen hanke voi estyä oikeudellisesti. Mikäli hanke estää tavoitteiden saavuttamisen, mutta ei huononna veden tilaa vesipuitedirektiivin vastaisesti ja täyttää vesilain kriteerit, laki sallii hankkeen.

Ympäristötavoitteiden lieventämisestä säädetään vesipuitedirektiivin 4. artiklan kohdassa 5 ja 7. Vastaavasti lieventämisestä säädetään kansallisesti vesienhoitolain 34 §:ssä. Yleisesti vesistöhankeiden ympäristötavoitteista poikkeaminen on koottu vesienhoitolain 23–25 §:iin.

Vesienhoitolain 24 §:n mukaan vesienhoitosuunnitelmassa voidaan asettaa lievempiä ympäristötavoitteita, jos ihmisen toiminnan aiheuttamat muutokset tai luonnonolot

---

<sup>207</sup> Belinskij ja muut, 2018, s. 1.

<sup>208</sup> Belinskij ja muut, 2018, s. 19.

estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen. Ympäristötavoitteiden saavuttaminen ei saa myöskään olla teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuutonta, joka voi siten johtaa tavoitteista poikkeamiseen. Lisäksi poikkeamisella edellytetään, että hankkeesta saatuja hyötyjä ei voida saavuttaa muilla ympäristölle paremmilla keinoilla, saavutetaan paras mahdollinen tila, jota ei ole voitu kohtuudella välttää, muutokset hyvään pohjaveden tilaan ovat mahdollisimman vähäiset ja poikkeaminen ei saa myöskään johtaa vesimuodostuman tilan heikkenemiseen.

Ympäristötavoitteista on siten tietyin ehdoin mahdollista poiketa, vaikka Weser-tuomiossa vuonna 2015 ympäristötavoitteet katsottiin sitoviksi. Tapausta seurasi kuitenkin vuonna 2016 EU-tuomioistuin ratkaisu, jossa se katsoi Schwarze Sulmin<sup>209</sup> -tapauksessa, että valtiolla tulee olla laaja harkintavalta ympäristötavoitteista poikkeamiseen vesivoimaloiden kohdalla<sup>210</sup>. Tapauksessa komissio oli nostanut kanteen Itävaltaa vastaan, sillä Itävalta oli myöntänyt vesiluvan vesivoimalaitokselle, jonka seurauksena joen ekologinen tila laskisi erinomaisesta hyvään vesipuitedirektiivin 4(1) artiklan vastaisesti. EU-tuomioistuin hylkäsi kanteen, sillä hanke oli mahdollinen vesipuitedirektiivin 4(7) tarkoitetun ympäristötavoitteista poikkeamisen perusteella ja viranomaiset olivat perustelleet ratkaisun selvittämällä hankkeen hyödyt ja haitat. Lisäksi hankkeessa rajoitettiin kalojen vaellukseen liittyviä haittoja. Ratkaisu ei kuitenkaan poista vesienhoitoon liittyvien tavoitteiden sitovuutta, mutta sallii niistä poikkeamisen kansallisen harkinnan mukaan.

Ratkaisullaan EU-oikeus toteaa, että pienikin vesivoimala voi täyttää vesipuitedirektiivin mukaisen erittäin tärkeän edun silloin, kun vesimuodostuman tila pysyy hyvänä. Mikäli vesimuodostuma ei olisi ollut erinomaisessa tilassa, on epäselvää, olisiko poikkeus voitu tehdä samoin perustein<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Tapaus C-346/14, komissio vastaan Itävalta, EU:C:2016:322

<sup>210</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 113.

<sup>211</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 114.

Vaikka tapaus luo vapautta ympäristötavoitteista poikkeamiseen, se ei poista ympäristötavoitteiden huomioimista poikkeamistapauksissa. Tuomioistuimen ratkaisun lopussa annetaan painoarvoa sille, että vesivoimalahankkeessa ryhdytään toimiin vaelluskaloille aiheuttamien vahinkojen estämiseksi, muun muassa tukemalla vaellusta.<sup>212</sup> Voimalan rakentaminen voi siis itsessään olla ympäristötavoitteiden vastainen, mutta EU-tuomioistuimen ratkaisusta voidaan johtaa, että hankkeessa on pyrittävä vähentämään hankkeen aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia. Vaikka poikkeus myönnetään, se ei tarkoita oikeutta sivuuttaa ympäristöä, vaan oikeutta tehdä poikkeus määrätystä seikasta.

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden poikkeamisesta on tehty tuore selvitys, jonka tavoitteena oli tehdä lainsäädäntöehdotuksia vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen paremmaksi toimeenpanemiseksi<sup>213</sup>. Sittemmin asia on edennyt hallituksen esityksen valmisteluun, jonka olisi tarkoitus valmistua syyskuksi 2023<sup>214</sup>.

Belinskij ja Paloniitty pitävät EU-tuomioistuimen ja komission tulkintaa vesipuidedirektiivistä paradoksaalisena. Vesipuidedirektiivin osoitetaan olevan sitovaa, mutta samalla tuodaan esiin laajaa mahdollisuutta poiketa ympäristötavoitteista.<sup>215</sup> Mielestäni ympäristötavoitteiden poikkeamisen laaja harkintavalta ei estä ympäristötavoitteiden saavuttamista. Tavoitteiden saavuttaminen on ensisijaista ja pääsääntö.

Ympäristötavoitteista poikkeaminen on kuitenkin käyttöalaltaan pieni ja vaatimukset tiukkoja<sup>216</sup>. Poikkeaminen koskee vain harvoja tapauksia. Vesienhoitolain ehdot poikkeamiselle ovat suhteellisen tiukat, jolloin poikkeaminen tulee kyseeseen vain harvoin.

---

<sup>212</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 114–115.

<sup>213</sup> Suomen ympäristökeskus, 2020b.

<sup>214</sup> Valtioneuvosto, 2022.

<sup>215</sup> Belinskij & Paloniitty, 2015, s. 299–300.

<sup>216</sup> Belinskij & Paloniitty, 2015, s. 300.

Vesienhoitosuunnitelmien mukaisten tavoitteiden poikkeamisessa on ollut niukka linja, jonka takia tavoitteet ovat Kauppilan mukaan ankarat<sup>217</sup>. Jos tarkastellaan kansallista kokonaisuutta, on mielestäni vesienhoidollisten tavoitteiden saavuttaminen intressinä tärkeämpi, kuin poikkeamisen laajempi soveltaminen. On tarkoituksenmukaisempaa ensin pyrkiä löytämään ne keinot, joilla päästään vesienhoidollisiin tavoitteisiin, kuin pyrkiä toimeenpanemaan tavoitteista poikkeamia, jotka voivat myöhemmin näkyä erilaisina oikeudellisten olosuhteiden muututtua. Lisäksi komission suosituksissa ei kohdistettu palautetta poikkeamisten tiukkaan linjaan, sen sijaan tavoitteiden saavuttamisen löyhään linjaan kiinnitettiin huomiota.

Kansallisesti lainsäädäntöä on sovellettu enemmän tavoitteiden saavuttamiseen kuin poikkeuksien tekemiseen. Belinskij'n ja muiden mukaan ympäristötavoitteista poikkeamisen soveltaminen yksittäistapauksissa on tarpeellista. Se ei estä ympäristötavoitteiden saavuttamista, sillä poikkeamisen harkinnassa annetaan huomattava painoarvo vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiselle.<sup>218</sup> Tämä huomattiin myös Schwarze Sulmin -tapauksessa, jossa merkittävää oli veden ekologisen tilan lasku erinomaisesta hyvään ja vaelluskalojen kulun huomioiminen.

Ongelmaksi on osoittautunut se, että ympäristötavoitteiden poikkeamisesta päättää valtioneuvosto samalla kun se hyväksyy vesienhoitosuunnitelman. Poikkeamisesta päättäminen vain kuuden vuoden välein voi aiheuttaa suuria viivästyksiä lupaprosesseissa.<sup>219</sup> Julkisille vesistökuunnostuksille ja vesienhoitosuunnitelmien toteuttamiselle tämä ei välttämättä ole niin suuri ongelmakohta, kuin yksityisille tahoille, jotka pyrkivät toimeenpanemaan hanketta.

---

<sup>217</sup> Kauppila, 2014a, s. 72.

<sup>218</sup> Belinskij ja muut, 2018, s. 1.

<sup>219</sup> Belinskij ja muut, 2018, s. 30.

Vesipuitedirektiivi on osoittautunut sitovammaksi kuin mitä siitä ajateltiin implementoitaessa sitä kansalliseen lainsäädäntöön<sup>220</sup>. Tästäkin syystä vesienhoidon ympäristötavoitteisiin ja niistä poikkeamiseen liittyy oikeudellisia epäselvyyksiä joiden takia sääntelyä tulee tarkentaa<sup>221</sup>. Lainsäädäntökehitystä ympäristötavoitteiden poikkeamisesta ja tavoitteiden saavuttamisen keinoista ei tulisi eriyttää liikaa. Erityisesti poikkeamisen kohdalla, lainsäädäntötyön pitäisi pohjautua siihen, mitkä vesipuitedirektiivin mukaisten tavoitteiden saavuttamisen keinot ovat kansallisesti ja millaisia rajoitteita itsessään siihen liittyy.

Samalla tulisi pohtia myös sitä, onko tarvetta ja tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa sääntelyä ympäristölupasääntelyn kanssa soveltuvin osin, sillä vesipuitedirektiivi koskettaa molempia lupia. Esimerkiksi ympäristöluvan kohdalla ympäristötavoitteiden poikkeaminen voi olla mahdollista vain, jos veden tilan heikkeneminen tarkoittaa laskua erinomaisesta hyvään<sup>222</sup>. Tämä voisi taas vahvistaa Kauppilan havaitsemaa poikkeamisen niukkaa linjaa, mutta onko niukka linja lainsäädännön tavoitteiden valossa tarkoituksenmukainen?

---

<sup>220</sup> Belinskij & Paloniitty, 2015, s. 299.

<sup>221</sup> Belinskij & Paloniitty, 2015, s. 301.

<sup>222</sup> Belinskij & Paloniitty, 2015, s. 300.

## 4 Pysyvyysuoja

*Vesivoimaluvat vaikuttavat tyypillisesti lukuisten asianosaisten oikeuksiin ja niiden aikajänne on pitkä, helposti sadan vuoden mittainen. Kun ympäristön olosuhteet, yhteiskunnan arvostukset ja lainsäädäntö väkisin muuttuvat tällaisella aikajänteellä, joudutaan arvioimaan olosuhteiden muutosta lupien pysyvyysuojan kannalta.<sup>223</sup>*

Tähän tiivistyy keskeisin problematiikka pysyvyysuojaa koskien. Vaikka muuten kansallista lainsäädäntöä päivitetään muuttuvien yhteiskunnallisten olosuhteiden mukaan, pysyvyysuoja pitää vesiluvat suojassa muutoksilta. Myös muun muassa korkein hallinto-oikeus näkee ongelmallisena vanhojen lupien pysyvyysuojan, sillä olosuhteet, ympäristö ja toimintaa koskeva tieto on lisääntynyt merkittävästi<sup>224</sup>. Muutosten myötä vesilupienkin täytyisi muuttua. Näin ei kuitenkaan tapahdu, sillä pysyvyysuojaa tukevat oikeudelliset elementit.

Puharisen mukaan vesilupien pysyvyysuoja konstruoidaan oikeusvoimaopin sijasta usein luottamuksensuojaperiaatteen kautta<sup>225</sup>. Luottamuksensuoja on yksi hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteista. Periaatteen mukaan viranomaisen toiminnan on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojan mukaan voidaan luottaa siihen, että kerran lainmukaiseksi arvioitu toiminta, kuten vesilupa, on lainmukaista myös tulevaisuudessa<sup>226</sup>. Pysyvyysuoja takaa sijoitetulle omaisuudelle varmempaa kasvua ja houkuttelee siten investointeja. Samalla se antaa varmuuden hankkeen vaikutusalueella oleville siitä, että vaikutukset, niin hyvät kuin huonot, pysyvät jatkossa samanlaisina.

Hepola sanoo, että luottamuksensuoja (HL 6 §) suojaa lähtökohtaisesti luvanhaltijaa muutoksilta. Hän kuitenkin muistuttaa, että vesitaloushankkeiden kannalta merkittävien

---

<sup>223</sup> Hepola ja muut, 2021, s. 10.

<sup>224</sup> Korkein hallinto-oikeus ja muut, 2019b, s. 13.

<sup>225</sup> Puharinen, 2017, s. 183.

<sup>226</sup> Puharinen, 2017, s. 184.

laki on kuitenkin vesilaki, jota tulee ensisijaisesti noudattaa<sup>227</sup>. Luottamuksensuojaa onkin rajoitettu jo vuoden 1902 vesioikeuslaista lähtien eri säännöksiin.<sup>228</sup>

Vesilupien pysyvyysuoja on silti poikkeuksellisen vahva suhteessa muihin ympäristöoikeudellisiin lupiin<sup>229</sup>. Vesioikeudellinen pysyvyysuoja, jossa noudatetaan luvan myöntämisen aikaisia säännöksiä on erikoinen suhteessa muuhun lupalainsäädäntöön ja aiheuttaa vaikeuksia lupaan koskettaessa. Viranomaiset ja tuomioistuimet joutuvat silloin soveltamaan hyvin vanhoja säädöksiä, jotka voivat olla esimerkiksi Ruotsin tai Venäjän vallan aikana säädettyjä. Kauppila kuvaa ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan pysyvyyttä jokseenkin päivitettyinä käsityksenä, sen sijaan vesilaissa pysyvyysuoja on todella vahva, joka on turvattu myös uudessa vesilaissa<sup>230</sup>. Vesilain 3:8 §:n mukaan lupa myönnetään vain erityisistä syistä määrääjäksi, jolloin hankkeet saavat pääasiallisesti toistaiseksi voimassa olevan luvan. Pysyvyysuojalle on perusteet, jonka takia se näkyy myös muissa lupajärjestelmissä.

Vesioikeudelliset hankkeet ovat pitkäikäisiä. Tästä syystä vahva pysyvyysuoja on ymmärrettävää vesilupa-asioissa<sup>231</sup>. Veden korkeuden, virtaaman, rakenteiden ja rannan sijainnin pysyvyys palvelee paitsi hanketta, mutta myös muita vesialueen käyttäjiä kuten vesiliikennettä ja virkistyskäyttöä<sup>232</sup>. Pysyvyys kuitenkin varmistaa sen, että haitat ovat myös pitkäikäisiä.

Pysyvyysuojaa on kritisoitu laajasti oikeuskirjallisuudessa sen ympäristölle aiheuttamien haittojen takia<sup>233</sup>. Joissakin tapauksissa hankkeella on ollut tosiasiallista arvoa 150 vuotta sitten, mutta nykyään arvoa ei enää käytännössä ole. Nykytiedolla ja

---

<sup>227</sup> Turunen, 2004, s. 17–18. Kyseessä on *Lex specialis derogat legi generali*, jolla tarkoitetaan sitä, että ristiriitatilanteessa erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen. Tässä tapauksessa vesilaki on erityissäännös, joka säätää erityisesti vesilupa-asioista.

<sup>228</sup> Hepola, 2014, s. 7.

<sup>229</sup> Pokka, 1991, s. 492–493.

<sup>230</sup> Kauppila, 2014a, s. 56.

<sup>231</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 122.

<sup>232</sup> Salila, 2018, s. 34.

<sup>233</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 122.

lainsäädännöllä vastaavaa hanketta ei enää toteutettaisi. Vesitaloushankkeen jälkikäteiselle tarkistamiselle ei ole ollut aiemmin vastaavaa tarvetta, kuin nykyään<sup>234</sup>. Jälkikäteinen puuttuminen on kuitenkin laillisesti hankalaa tai estynyt täysin.

Nykyisessä laissa puuttumista lupaan on helpotettu, mutta mitä vanhempia lupia käsitellään, sitä hankalampaa luvan muuttaminen on. Lähtökohtaisesti ennen vuoden 1961 vesilakia myönnettyissä vesiluvissa myös lupien lupamääräykset nauttivat samanlaisesta pysyvyyssuojasta kuin itse lupa<sup>235</sup>.

Pysyvyyssuojaa voidaan tarkastella ympäristövastuudirektiiviä (2004/35/EY) koskevan oikeustapauksen näkökulmasta. Unionin tuomioistuimen Folk-tapauksessa (C-529/15) todettiin, että direktiivi sitoo myös vanhempia hankkeita. Direktiiviä tulee soveltaa 30.4.2007 jälkeen aiheutuneissa ympäristövahingoissa, vaikka ne aiheuttaisivat vesilainsäädännön perusteella aikaisemmin perustettu laitos <sup>236</sup>. Suomessa luvanmukaista toimintaa ei voi asettaa direktiivin kaltaiseen vastuuseen ympäristövahinkojen korjaamisesta<sup>237</sup>. Tämä herättääkin kysymyksen, tulkitseeko Suomi direktiiviä eri tavalla kuin Unionin tuomioistuin tai onko lainsäädännössä aukkoja?

Nyt lainsäädännössä oleva aukko tarkoittaa sitä, että laissa ei ole toimintaohjeita siihen, jos luvanvarainen hanke havaitaan jälkikäteen olevan vesilain vastainen ja lainvastaista tilaa ei voida korjata lupaa muuttamalla<sup>238</sup>. Hanke täytyisi siten purkaa, mikä ei ole lain puitteissa mahdollista, jos luvanhaltija ei siihen suostu.

Lupa voi olla lainvastainen myös siten, että se jättää lupamääräyksiä toteuttamatta. Esimerkiksi usein luvan tarkistamisessa käy ilmi puutteita kalatalousmääräysten

---

<sup>234</sup> Salila, 2018, s. 34.

<sup>235</sup> Hollo, 2014, s. 178.

<sup>236</sup> Tapauksessa C-529/15 oli kyse itävaltalaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöstä kansalliseen tapaukseen, jossa vesivoimalan toiminta aiheutti lyhytaikaisia ja merkittäviä vedenkorkeuden vaihteluja sekä kalojen kuolemista.

<sup>237</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 23.

<sup>238</sup> Pokka, 1991, s. 220.

toimeenpanemisessa, jotka ovat voineet olla alimitoitettuja tai puutteellisia jopa vuosikymmeniä, mikä herättää Kotkasaassa kysymyksen siitä, miten passiivisia kalatalousviranomaiset ovat toiminnassaan<sup>239</sup>. Tällainen tapaus oli esimerkkinä käyty Mäntän Energian tapaus, jossa kalatalousvelvoitetta ei oltu toimeenpantu ja se havaittiin vasta 50 vuotta jälkeenpäin.

Kalatalousvelvoitteen laiminlyönti ei tässä tapauksessa aiheuttanut mitään seurauksia vesivoimalaitoksen omistajalle. Puretun kalatien sijoituspaikka oli rakennettu umpeen 50 vuotta sitten, jonka takia mahdollisuudet uuden kalatien rakentamiseen olivat hyvin haastavat.<sup>240</sup> Laiton kalatalousvelvoitteen laiminlyönti ja sen uudelleentoteuttamisen estäminen eivät siten tuottaneet haittaa voimayhtiölle, vaan voidaan yhtiön todeta hyötynneen toiminnastaan parantuneena tuottona kalatien lopettamisen takia ja estämällä uuden vastaavan kalatien rakentamisen. Kalatalousvelvoite kuitenkin muutettiin maksuksi, mikä korvaa nykyisellään kalatalousvahinkoja.

Mielenkiintoista tapauksessa on se, että kalatalousvelvoitteen pysyvyys on eri kuin luvan pysyvyys. Kalatalousvelvoitteen lopettaminen oli lopulta sallittua ja keino muuttaa lupaa luvanhaltijan toimesta. Sen sijaan luvan muuttaminen luvanhaltijan vahingoksi, vastaavalla tavalla, olisi ollut rangaistava teko. Pysyvyysuoja suojaa oikeussubjektia, ei ympäristöä.

Ympäristön etua on kuitenkin parannettu. Vuonna 1987 ja 1994 vanhaan vesilakiin avattiin mahdollisuus tarkistaa ennen kyseistä vesilakia voimaan tulleita kalatalousmääräyksiä. Mahdollisuus tähän on säilynyt nykyiseen vesilakiin vesilain 3:22 §:n muodossa. Samanlaista pysyvyysuojan kehityskulkua ei olla nähty lupien ja lupamääräysten muuttamista koskien. Kalatalousvelvoitteiden- ja maksujen pysyvyysuoja on selkeästi heikompi, sillä vesilain 3:22 § mahdollistaa kalatalousmääräysten muuttamisen hakemuksesta, kun olosuhteet ovat olennaisesti

---

<sup>239</sup> Kotkasaari, 2019, s. 84.

<sup>240</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 2020.

muuttuneet<sup>241</sup>. Vastaavaa mahdollisuutta ei luvan tai muiden lupamääräysten kohdalla ole. Pysyvyysuojan merkitys on kuitenkin heikentynyt etenkin viime vuosikymmeninä, mikä viittaa oikeudellisen intressipunninnan antavan yhä enemmän painoarvoa ympäristölle.

Vesiluvan lupamääräykset voivat tulla tarkistettavaksi lupaan liitetyn tarkistamislausekkeen perusteella, jonka avulla luvan lupamääräykset tarkistetaan määräajan kuluttua<sup>242</sup>. Tällä tavoin voidaan myöntää lupa, vaikka siihen liittyy epävarmoja ympäristövaikutuksia. Määräajan kuluttua voidaan havainnoida paremmin todelliset ympäristövaikutukset ja tarvittaessa muuttaa lupamääräyksiä niiden mukaan.

Lisäksi useissa tuoreissa aluehallintoviraston päätöksissä on jonkinlainen lause lupapäätöksissä, jossa säädetään luvanhaltijan korvausvelvollisuudesta, mikäli hanke aiheuttaa ennakoimattomia edunmenetyksiä. Esimerkiksi lause ”Jos hankkeesta aiheutuu edunmenetys, jota lupaa myönnettäessä ei ole ennakoitu ja josta luvan saaja on vesilain säännösten mukaisesti vastuussa, eikä asiasta sovita, voidaan edunmenetyksestä vaatia tämän ratkaisun estämättä korvausta hakemuksella aluehallintovirastossa.” toistuu useassa lupapäätöksessä<sup>243</sup>. Lauseesta on hieman erilaisia versioita, mutta lauseen voidaan osaltaan todeta rajoittavan pysyvyysuojaa.

Onko lause merkki siitä, että aluehallintovirastojen mukaan vesilaki tarvitsee muutoksia? Mielestäni tämä osoittaa sen, että lainsäädännölle olisi tarvetta, joka mahdollistaisi korvausten hakemisen ennakoimattomissa tilanteissa. Nyt lupien pysyvyysuojaa joudutaan rajoittamaan lupamääräyksillä, mikä ei ole yhdenvertainen tilanne kaikkia hankkeita kohtaan.

---

<sup>241</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 17.

<sup>242</sup> Salila, 2018, s. 16.

<sup>243</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 2022b; Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 2022c; Etelä-Suomen aluehallintovirasto, 2021.

Salila esittää, että yleisen lupamääräysten tarkistamisveloitteen sijaan nykyistä toimivampi ratkaisu voisi olla se, että tarkistamistarve perustuisi tapauskohtaiseen harkintaan, sillä tarkistamistarpeen alla olevat hankkeet eivät ole aina selkeästi rajattavissa<sup>244</sup>. Tarkistamiselle täytyisi tässä tapauksessa olla selkeät laissa merkityt vaatimukset. Tarkistamisen kuuluisi tapauskohtaisen harkinnasta riippumatta olla ennakoitavaa, yhtenevää ja selkeää.

Esimerkiksi Hepolan nostaa myös esiin, että luottamuksensuojaa on myös se, että toiminnanharjoittaja tietää jo lupaa hakiessaan luvan muuttamisen ehdot ja täten tunnistaa, että päteville perusteilla lupaa voidaan muuttaa<sup>245</sup>. Vaikka lupaa voitaisiinkin entistä enemmän olosuhteiden muuttuessa tarkistaa, se voi olla hallittua ja ennakoitavaa.

Tällä hetkellä tilanne ei kuitenkaan ole ihanteellinen. Pysyvyysuoja on muuttamisessa niin vahva, että vesienhoitoviranomaiset voivat välillä jättää esittämättä toimenpiteitä, koska he tietävät, että pysyvyysuojan takia haetun asian toimeenpanemiseen ei ole oikeudellisia mahdollisuuksia<sup>246</sup>. Vesilaissa muuttamisen paineet kohdistuvat merkittävilta osin pysyvyysuojaan. Kehittämiskohteesta riippumatta pysyvyysuojan merkitys aiheessa on käsiteltävä.

#### **4.1 Pysyvyysuojan perustuslaillinen ulottuvuus**

Kuusiniemi sanoo, että pysyvyyden ongelmissa on lopulta kyse varallisuus oikeuksien ja ympäristön laatuun kohdistuvien oikeuksien konfliktista<sup>247</sup>. Mikäli pysyvyysuojaa kritisoidaan tai pyritään muuttamaan, on tarkastelu aloitettava pysyvyysuojan

---

<sup>244</sup> Salila, 2018, s. 36.

<sup>245</sup> Hepola, 2005, s. 489.

<sup>246</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 55.

<sup>247</sup> Kuusiniemi, 1992, s. 747.

perustuslaillisesta perustasta. Pysyvyysuojaa nauttivan hankkeen muuttamisessa kyse voi olla perusoikeuksien rajoittamisesta, jossa toisessa vaakakupissa on Kuusiniemen mainitsema varallisuus oikeus ja toisessa ympäristö.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) on käyty läpi perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävät edellytykset. Perusoikeuksien rajoittamisen vaatimuksena ovat lailla säätämisen vaatimus, rajoitusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoitusten oikeasuhtaisuus, perusoikeuden ytimeen koskemisen kieltä, rajoittamisen on oltava hyväksyttävää ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa sekä on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä<sup>248</sup>.

Pysyvyysuojan sidosteisuus perustuslakiin näkyy erityisesti silloin, kun vesilupien muutettavuuden rajoja pohditaan tai sitä koskevaa sääntelyä pyritään kehittämään. Keskeisiä perustuslain säännöksiä vesiluvan muuttamisessa ovat perustuslain 15 §:n omaisuudensuoja, 18 §:n elinkeinovapaus ja 20 §:n ympäristöperusoikeus<sup>249</sup>. Lisäksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta voidaan pitää tärkeänä hankkeiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Samanlaisia hankkeita ja samanlaisia haittavaikutuksia tulisi kohdella samalla tavalla.

Nykyisen vesilain problematiikkaa perustuslain kanssa voidaan tutkia jo sen valmistelusta lähtien, sillä perustuslakivaliokunta huomautti vesilain ongelmista jo ennen lain voimaantuloa. Perustuslakivaliokunta näki suurimpana ongelmana lausunnossaan (PeVL 61/2010 vp) sen, että lakiehdotus oli rakennettu vuoden 1961 vesilain pohjalle. Laki ei ota huomioon 50 vuoden aikana tapahtuneita luonnon ja oikeudellisen ympäristön muutoksia. Tällä tavalla vesilaki on voitu säätää tavallisessa lainsäätämisympäristössä ja valiokunnan mukaan lainvalmistelu ei siten ole edustanut nykyaikaista ja hyvää lainvalmistelua.<sup>250</sup> Esimerkiksi vesivoiman rooli on muuttunut tässä

---

<sup>248</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>249</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 37.

<sup>250</sup> PeVL 61/2010 vp, s. 2.

ajassa merkittävästi. Vesivoiman osuus Suomen sähköntuotannosta 1960-luvun lopulla oli lähes 70 %, kun taas 2000-luvulla puhutaan 12-25 %:n osuudesta<sup>251</sup>. Tietoisuus vesien tilasta on parantunut ja toimet niiden ylläpitämiseksi sekä parantamiseksi ovat kehittyneet irrallaan vesilaista.

Vanha vesilaki (264/1961) säädettiin normaalissa lainsäätämisyksessä, sillä samaan aikaan säädettiin laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961), joka oli poikkeuslakina voimassa ollut valtuuslaki. Se säädettiin aikanaan siksi, että vesilaki oli ristiriidassa perustuslain omaisuudensuojan kanssa. Poikkeuslaki on myöhemmin kumottu osissa vuosina 2012 ja 2018<sup>252</sup>. Koska vanhan vesilain säätäminen on perustunut poikkeuslakiin, joka on säädetty perustuslain säätämisyksessä, miten on ollut mahdollista säätää uusi vesilaki perustuen vanhaan vesilakiin ilman perusoikeuksiin kohdistuvia ongelmia tai perustuslain säätämisyksystä? Hallituksen esityksessä (HE 277/2009 vp) katsottiin, että juuri mainitun poikkeuslain 1 §:n säilyttäminen vesilain säätämisen yhteydessä säilyttää vesitaloushankkeiden toteuttamisedellytykset sekä lunastus- ja käyttöoikeuksien perustamisen ennallaan ja mahdollistaa siten tavallisen lainsäätämisyksyksen<sup>253</sup>.

Nyt kun poikkeuslaki on kokonaan kumottu, uuden vesilain säätämisessä tulisi ottaa huomioon se, miten laki toimisi yhdessä perustuslain 15 §:n kanssa. Tällä hetkellä voidaan katsoa, että vesilaki on sellainen, että sitä ei sellaisenaan voitaisi enää säätää ilman perustuslainsäätämisyksystä. Voimassa olevana lakina siinä on silti punnittavia perustuslaillisia intressejä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa ilmasto- ja ympäristönsuojelun tavoitteiden perusteella, jotka lopulta pohjautuvat perustuslain 20 §:ään<sup>254</sup>. Lausunnon kohteena oli hiilen energiakäytön kieltäminen. Kokonainen toimiala

---

<sup>251</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 96.

<sup>252</sup> PeVL 61/2010 vp, s. 5.

<sup>253</sup> HE 277/2009 vp, s. 214.

<sup>254</sup> PeVL 55/2018 vp, s. 4.

voidaan lausunnon perusteella kieltää, jos sille löytyy painavat perusteet. Perustuslakivaliokunta sitoi lausunnossaan ilmasto- ja ympäristötavoitteet perustuslain 20 §:ään ja totesi rajoituksen olevan oikeasuhteinen erityisen painaviin tavoitteisiin nähden<sup>255</sup>. Miten vesipuitedirektiivin tavoitteet tulisi siten näkyä perustuslain 20 §:n osana ja perusteena rajoittaa omaisuudensuojaa? Millainen rajoitus olisi silloin oikeasuhtaista? Voisiko rajoitus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että menetettyjä etuja ei korvata?

Vesilupien muuttamisessa on olennaista huomata, milloin kyse on PL 15.1 §:n rajoittamisesta ja milloin toiminta voi johtaa PL 15:2 §:n mukaiseen pakkolunastukseen, joka edellyttää yleistä tarvetta<sup>256</sup>. Perustuslakivaliokunnan mukaan turvetuotannon estyminen korvauksetta merkittävän luonnonarvon perusteella oli omaisuuden käyttörajoitus eikä pakkolunastus<sup>257</sup>. Perustuslain 15.1 §:n rajoittamisen yhteydessä punnittiin erityisesti ympäristöperusoikeutta (PL 20 §), jonka perusteille perustuslakivaliokunta antaa erityistä painoarvoa<sup>258</sup>. Korvaukseton omaisuudensuojan rajoittaminen oli tässäkin tapauksessa mahdollista ympäristöperusoikeuden nojalla.

Ympäristöperusoikeus tukee myös tapauksia, joissa itse toimintaa ei rajoiteta, vaan lupaan liittyviä velvoitteita lisätään. Kaivoslakiuudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 32/2010 vp) perustuslakivaliokunta piti hyväksyttävänä lisävelvoitteiden lisäämisen erityisesti ympäristöperusoikeuteen vedoten. Valiokunta piti tätä ympäristölainsäädäntöön kuuluvana omaisuuden käytön sääntelynä kuin rajoituksena. Lisäksi se edisti toiminnanharjoittajien välistä yhdenvertaisuutta (PL 6.1 §).<sup>259</sup> Lausunto tukee sitä, että esimerkiksi kalatalousmaksujen lisääminen nollavelvoitelaitoksille parantaisi perustuslain toteutumista. Sen sijaan esimerkiksi kalatien lisääminen voi rajoittaa toimintaa ja siten rajautua ulos tästä perustuslakivaliokunnan lausunnosta.

---

<sup>255</sup> PeVL 55/2018 vp, s. 2.

<sup>256</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 37–38.

<sup>257</sup> PeVL 10/2014 vp, s. 4.

<sup>258</sup> PeVL 10/2014 vp, s. 4; Belinskij ja muut, 2019, s. 39.

<sup>259</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 6.

Tällä hetkellä perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 15.1 § ei vaadi korvausta omistajalle mistä tahansa käyttörajoituksesta eikä se sisällä myöskään vaatimusta täydestä korvauksesta silloin, kuin korvauksia myönnetään<sup>260</sup>. Tästä poiketen vesilain 3:21 §, 19:15 § ja 19:16 § säättävät korvauksien maksamisesta luvanhaltijalle. Vesilaki ei siten ole ristiriidassa perustuslain 15.1 §:n kanssa, mutta ei myöskään linjassa perustuslakivaliokunnan tulkinnan kanssa.

Vesilaissa korvaaminen on edelleen keskeisessä osassa muutosprosesseja. Pysyvyysuojaa tukee se, että luvan muuttaminen ei saa vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset pitää korvata luvanhaltijalle. Tämä nostaa kynnystä muuttaa lupaa.<sup>261</sup>

Hyödyn vähenemiseen ja kustannusten korvaamiseen liittyvällä sääntelyllä turvataan pysyvyysuojaa siten, että jos pysyvyysuojaa joudutaan jollain tapaa rikkomaan, voi luvanhaltija viimeistään tyytyä siihen, että hankkeen taloudelliset kustannukset eivät kasva ainakaan kohtuuttomasti. Toisin sanoen voidaan todeta, että luvanhaltijan omaisuuden luottamuksensuoja on vielä vahvempi, kuin itse luvan pysyvyysuoja.

## 4.2 Hyödyn väheneminen ja kustannusten korvaus

Vesiluvan muuttamista ja määräyksistä johtuvia kustannuksia lähestytään aineellisen pysyvyysuojan kautta.<sup>262</sup> Aineellinen pysyvyysuoja tarkoittaa, että lupaviranomaisen on otettava huomioon aiempi lupapäätös uuden lupapäätöksen perustaksi<sup>263</sup>. Näin ollen

---

<sup>260</sup> PeVL 55/2018 vp, s. 3.

<sup>261</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 27.

<sup>262</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 139.

<sup>263</sup> Pietilä, 1973, s. 197–198.

luvan muuttamisesta johtuvia kustannusten ja hyötyjen muutoksia verrataan niiden aiempaan tilaan.

Mikäli vesiluvanvaraista hanketta joudutaan jostain syystä muuttamaan ja se on lain puolesta mahdollista, voi muutoksen toteuttaminen silti osoittautua hankalaksi. Jos hankkeen määräyksiä muutetaan tai uusia määräyksiä annetaan, vesilain 19:5 §:n, 19:7 §:n ja 3:21 §:n mukaan luvanhaltijalla on oikeus korvauksiin vähäistä suuremmista menetyksistä tai vaatia hankkeen lunastamista<sup>264</sup>. Pykälän mukaan luvan muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä tai aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia. Mikäli vähäistä suurempia edunmenetyksiä tapahtuu, korvaajana toimii hakija, joka on usein valtion viranomainen.

Vesilain 3:21 §:n mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen olosuhteiden muutoksen, turvallisuussyiden, tulvan tai kuivuuden takia ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Esimerkiksi juuri käsitellyissä nollavelvoitelaitoksissa, uuden kalatalousvelvoitteen lisääminen ei saa vähentää sanottavasti laitoksen hyötyä. Tällöin kalatie, joka ottaa osuuden joen vedestä, voi ylittää tämän kynnyksen ja näin ollen tarkoituksenmukaisen velvoitteen lisääminen voi estyä.

Vanhaan lainsäädäntöön perustuva lupa voidaan hakemuksesta muuttaa vesilain 19:15 §:n mukaisesti perustuvaksi nykyiseen lainsäädäntöön. Vesilain 19:5 §:n mukaan uuden luvan lupamääräykset täytyy suojella yleistä ja yksityistä etua, mutta määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä tai luvanhaltijalla on oikeus saada vähäistä suuremmasta menetyksestä korvaus tai vaatia hankkeen lunastamista.

Vesilain 19:16 §:ssä sanotaan, että jos ennen nykyistä vesilakia on annettu lupa tai oikeus, jonka sisällöstä tai haltijasta on epäselvyyttä, voi lupaviranomainen selventää päätöstä tai korvata sen nykyisen vesilain mukaisella päätöksellä. Pykälän toisen momentin

---

<sup>264</sup> Salila, 2018, s. 18.

mukaan määräykset eivät saa kutienkaan sanottavasti vähentää luvasta tai oikeudesta saatavaa hyötyä tai aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia.

Etelä-Savon ELY-keskuksen mukaan se, että hankkeen hyöty ei saa sanottavasti vähentyä ja edunmenetykset pitää korvata, voivat olla esteenä ympäristötavoitteiden saavuttamiselle<sup>265</sup>. Ympäristötavoitteiden saavuttaminen voi vaatia hankkeita, jotka vähentäisivät merkittävästi hankkeesta saatavaa hyötyä. Esimerkiksi pienen hankkeen toiminnassa lupamääräys voi vastata 20 prosentin määrää hankkeesta saatavasta hyödystä. Suuren hankkeen kohdalla sama lupamääräys voi vähentää hankkeen hyötyä vain 2 prosenttia. Tällöin pienen hankkeen kohdalla ei voida saavuttaa ympäristötavoitetta, sillä sen tavoittelu vähentäisi sanottavasti hankkeesta saatavaa hyötyä. Samalla hakijan, kuten ELY-keskuksen pitäisi korvata hankkeen omistajalle menetetty hyöty tai lunastaa hanke. Kyse voi olla siten suuristakin summista, jolloin voidaan kysyä, onko hankkeen lunastaminen suhteellisen suurella summalla tarkoituksenmukaista tavoiteltuihin tavoitteisiin nähden.

Belinskij ja muut toteavat raportissaan, että vesilain 3:21 §:n hyödyn vähenemisen esto ja edunmenetyksen korvaus rajoittavat merkittävästi lupien muuttamista ympäristötavoitteiden perusteella<sup>266</sup>. Mikäli ympäristötavoitteille tahdotaan vahvempi asema vesilupaharkinnassa, täytyy hyödyn vähenemisen esto ottaa lainsäädäntövalmisteluissa huomioon. Keväällä 2023 julkaistussa mietinnössä ehdotuksena on, että luvanhaltija saisi korvausta, jos hyöty vähenisi olennaisesti<sup>267</sup>. Vertailun vuoksi sanottakoon, että Ruotsissa poistettiin vuonna 2019 oikeus saada korvausta luvan tarkistamisesta johtuvista vesivoimamametyksistä<sup>268</sup>. Suomessa hankkeen omistajan oikeutta korvaukseen aiotaan siis vähentää, mutta oikeus korvaukseen silti säilyisi.

---

<sup>265</sup> Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2019, s. 74.

<sup>266</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 16.

<sup>267</sup> Vesilain tarkistamistyöryhmä, 2023, s. 18.

<sup>268</sup> Vesilain tarkistamistyöryhmä, 2023, s. 35.

Hankkeen korvauksiin liittyvästä ratkaistusta tullaan antamaan todennäköisesti lausuntoja, jotka kritisoivat sitä eri intressien näkökulmista. Lopullinen muotoilu voi siis vielä muuttua suuntaan tai toiseen. Perustuslaki on molemmissa suunnissa rajoittavana tekijänä, mutta kuinka vahvana. Esimerkiksi Salilan mukaan perustuslaki ei kiellä sitä, että edunmenetyksiä ei korvattaisi luvanhaltijalle<sup>269</sup>. Tällainen muutos voi tosin vaatia perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Tämä on tietysti hankkeen omistajan, hankkeesta hyötyvien ja pysyvyyssuojan kannalta hyvä asia. Kun hankkeeseen on kerran investoitu ja siitä saadaan hyötyä, kuten energiaa, virkistyskäyttöä tai liikenneyhteyksiä, voidaan tyytyä hyödyn pysyvän merkittäville osin samana tulevaisuudessakin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisenä lähtökohtana ei voida pitää sitä, että lainsäädännön muutoksista aiheutuvat välilliset kustannukset elinkeinotoiminnalle korvattaisiin valtion varoista<sup>270</sup>. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan mahdollisilla lakimuutoksilla voitaisiin estää tai vähentää korvausten saatavuutta. Miten lakimuutos suhtautuisi suhtautuu esimerkiksi perustuslain omaisuudensuojaa, tulee tarkastella tapauskohtaisesti.

---

<sup>269</sup> Salila, 2018, s. 50.

<sup>270</sup> PeVL 102/2022 vp., s. 4–5.

## 5 Lainsäädännön muutosehdotukset

Tässä luvussa käydään läpi konkreettisia lainsäädäntöehdotuksia, mitä eri aineistoissa on esitetty. Ehdotukset näyttäytyvät todennäköisenä lainsäädännöllisenä kehityskulkuna. Tämä voidaan todeta esimerkiksi 31. maaliskuuta 2023 julkaistusta vesilain tarkistamisen työryhmän tekemästä mietinnöstä, joka on hallituksen esityksen luonnos. Se konkretisoi monia ajatuksia tutkielmasta sekä tutkijoiden aikaisemmin ehdottamia lakimuutoksia.

Aikaisemmin käsitteilykappaleissa käsitellyt muutospaineet, kritiikit ja ongelmakohtat konkretisoituvat esitettyjen lainsäädännön muutosehdotusten muodossa. Muutokset eivät tarkoita, että vesilain muuttamiseen liittyvät ongelmat poistuvat. Ehdotetut muutokset ovat tapoja, joilla voidaan purkaa tunnettuja ongelmakohtia. Yksi muutos voi tarvita toisen muutoksen toimiakseen. Kolmas muutos voi ratkaista ison ongelmaryppään, mutta siihen liittyy isoja intressiristiriitoja ja ehkä perustuslaista johtuvia ongelmia. Siinä missä kritiikki saattoi pyrkiä näyttämään mitä tavoitellaan, lainsäädännön muutosehdotukset pyrkivät tavoitetta kohti. Muutos on asteittaista.

Jonkin verran on ollut keskustelua siitä, kannattaako lupasääntelyä yhdentää esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisen luvan kanssa. Hollon mukaan ympäristöllisten lupien yhteneväisempään sääntelyyn ei kannata pyrkiä. Hankkeet ovat hyvin erilaisia ja vaativat erilaista sääntelyä. Ruotsissa ympäristökaarihankkeella tavoiteltu kokoava vaikutus jäi menettelylliseksi, jonka takia itse sääntelystä tuli rönsyilevämpi. Lupajärjestelmien säännösten erillään pito parantaa oikeusturvaa.<sup>271</sup> Esimerkiksi vesilaki sisältää jo monta hyvin erilaista hankelajia itsessään, joten ei voida pitää tarkoituksenmukaisena yhdenmukaistaa sitä esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisen lupasääntelyn kanssa. Vesilupien muutettavuutta kehittäessä tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin erilaisia

---

<sup>271</sup> Hollo, 2016, s. 5.

hanketyyppien eroja<sup>272</sup>. Erilaisten hankkeiden yhtenäisemmän käsittelyn sijaan olisi siis kyettävä käsittelemään hankkeita entistä yksilöidymmin.

Vesilakia tulee kehittää sen omiin käyttötarkoituksiin. Vaikka vesipuidedirektiivin mukaisilla ympäristötavoitteilla ja siten myös vesienhoitolailla on merkitystä myös ympäristöluvan prosesseissa, se ei tarkoita sitä, että vesiluvalla olisi paljon yhtäläisyyksiä ympäristöluvan kanssa. Sen sijaan lupaprosesseja yhdistää yleinen lainsäädäntökehitys, perustuslakivaliokunnan lausunnot, lain tulkinnat, oikeuskäytännöt ja niin edelleen. Näiden yleisten oikeudellisten normien tulee näyttäytyä yhtenevästi, koski hanke sitten vesilain mukaista lupaa tai muuta ympäristöllistä lupaa. Täten omaisuudensuojaa, ympäristöperusoikeutta ja luottamuksensuojaa koskevat muutokset ja tulkinnat tulisi olla samanlaisia, hankkeesta tai ympäristölainsäädännöstä huolimatta.

Intressivertailun takia vesilaki ei voi periaatteessa estää hanketta, joka vaarantaa ympäristötavoitteet, mutta tuottaa huomattavasti suurempia hyötyjä kuin haittoja. Weser-tuomion takia ympäristötavoitteille voidaan kuitenkin antaa kohtuuttoman suuri painoarvo, milloin luvan myöntämisperusteet estyvät.<sup>273</sup> Weser-tuomio on heikentämiskielto, mutta ympäristötavoitteiden edistäminen ei näy sitovana vesilupaprosessissa. Puharisen mukaan ympäristötavoitteet tulisi säätää itsenäisesti sitovaksi osaksi lupaharkintaa<sup>274</sup>. Huomioonottamisvelvollisuus ei ole kyllin vahva keino tavoitteiden saavuttamiseksi, jonka takia ympäristötavoitteiden sitovuuteen tarvitaan kansallisia lakimuutoksia.

Belinskij ja muut näkevät kolme lähestymiskulmaa lainsäädäntömuutoksiin, joilla voitaisiin parantaa ympäristötavoitteiden saavuttamista. Niin sanotun A vaihtoehdon mukaan ympäristötavoitteet asetettaisiin luvan muuttamisen perusteeksi. Lähestymistavalla B väljennettäisiin luvan muuttamista. Vaihtoehdon C eri variaatioissa

---

<sup>272</sup> Werdi, 2019, s. 7.

<sup>273</sup> Belinskij ja muut, 2018, s. 18.

<sup>274</sup> Puharinen, 2017, s. 210.

lupien muuttamisen menettelyä kehitettäisiin lähinnä antamalla lisää työkaluja viranomaisille.<sup>275</sup> Belinskij ja muut ovat antaneet lainsäädännön muutosehdotukset vuonna 2019, joten se on antanut tietopohjaa nykyisille lainsäädäntöhankkeille. Nämä ehdotukset näkyvät oikeusministeriön asettaman työryhmän keväällä 2023 julkaisemassa mietinnössä. Työryhmän tavoitteena oli, että nollavelvoitelaitokset voitaisiin velvoittaa nykyistä helpommin vaelluskalojen elvyttämiseen, eli toisin sanoen tutkittavana oli, miten vesiluvulle voitaisiin antaa uusi kalatalousmääräys<sup>276</sup>.

Työryhmä sai valmiiksi mietinnön 31. maaliskuuta 2023, joka on hallituksen esityksen luonnos. Siinä esitetään muutoksia vesilakiin sekä kokonaan uusia pykälä. Uusina lisättäisiin vesilain 2:13 b § ja 3:21 a §. Muutoksia kokisivat vesilain 13:11 §, 19:5 § ja 19:12 §.

Uusi 2:13 b § säätäisi vesivoimalaitoksen lunastamisesta kalankulun turvaamiseksi. Sen mukaan lupaviranomainen voisi myöntää kalatalousviranomaisen hakemuksesta oikeuden ilman kalatalousmääräystä olevan vesivoimalaitoksen lunastamiseen, mikäli 4 edellytystä täyttyvät. Edellytyksenä on, että laitoksen poistaminen on tarpeellista vaelluskalojen kannalta, laitoksella on vähäinen merkitys energiahuollollisesti, laitoksen taloudellinen arvo on vähäinen ja laitoksen ohittavan kulun teko ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin.<sup>277</sup> Muutosehdotuksen ongelmana voi olla se, että pienten voimalaitosten omistajina on todennäköisemmin pieniä yhteisöjä, jolloin lunastamisella on suurempia vaikutuksia luonnolliseen henkilöön. Tällainen vaikutus voi taas olla vahvasti suojattu omaisuudensuojan kannalta. Muutos on kuitenkin tarpeellinen hankkeen kannalta.

Uuden kalatalousvelvoitteen tai kalatalousmaksun määräämisestä säädettäisiin 3:21 a §:ssä. Sen mukaan vesivoimalalle, jolla ei ole kalatalousmääräystä, sellainen voitaisiin

---

<sup>275</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 44–45.

<sup>276</sup> Oikeusministeriö, 2022.

<sup>277</sup> Vesilain tarkistamistyöryhmä, 2023, s. 58.

määrätä. Luvanhaltija olisi oikeus saada korvausta hyödyn olennaisesta vähentymisestä sekä kohtuuttomista velvoitteesta aiheutuvista kustannuksista. Korvausta voitaisiin sovittaa ottamalla huomioon vesivoimaa hyödynnetty aika.<sup>278</sup>

Belinskij ja Soininen ehdottivat vuonna 2017 artikkelissaan, että vesilain 3:22 §:ään lisätään kohta, jonka nojalla lupaviranomainen voi lisätä vesilupaan uusia kalatalousmääräyksiä, mikäli olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Lisäksi VL 19:10 §:n siirtymäsääntelyssä tulisi viitata mahdollisuuteen lisätä kalatalousmääräyksiä vanhaan lupaan.<sup>279</sup> Kalatalousveloitteen lisääminen mietinnössä osaksi 3:21 §:ää eikä 3:22 §:ää on loogisempi, sillä 21 § säätelee lupamääräyksiä lisäämisestä. Uusi kalatalousmääräys olisi 3:21 §:n alla korvauksia ja edunmenetyksiä koskevan sääntelyn alainen, jonka takia mietinnön lakiluonnoksessa otetaan siihen kantaa. Kynnystä korvausten maksamisesta luvanhaltijalle myös nostettaisiin, mikä ei tosin vastaa täysin niihin ajatuksiin, mitä esimerkiksi ELY-keskukset ovat lausunnoissaan sanoneet korvauksista.

Vesilain 3:21 §:ään on kohdistettu muutosehdotuksia myös kalatalousmääräysten ulkopuolelta. Belinskij ja muut olivat vuoden 2019 raportissaan ehdottaneet, että ympäristötavoitteiden saavuttaminen voitaisiin asettaa luvan muuttamisen perusteeksi esimerkiksi tekemällä lisäys vesilain 3:21 §:n muuttamisen perusteisiin. Lupaa voitaisiin lisäyksen avulla muuttaa, jos toiminta vaarantaa vesienhoitolain tarkoittamien tavoitteiden saavuttamista.<sup>280</sup> Lisäksi voitaisiin luoda kokonaan uusi pykälä, jossa säädettäisiin lupamääräysten tarkistamisesta ja uusien määräysten antamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella<sup>281</sup>. Voi olla, että tämänkaltaisia muutoksia on tulossa, sillä vesienhoidon ympäristötavoitteista ja niiden poikkeamisesta on käynnissä työryhmä, joka päättyy loppukesästä 2023<sup>282</sup>.

---

<sup>278</sup> Vesilain tarkistamistyöryhmä, 2023, s. 58–59.

<sup>279</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 140.

<sup>280</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 45.

<sup>281</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 48.

<sup>282</sup> Ympäristöministeriö, 2022.

Muutos edistäisi sääntelyn ennakoitavuutta, tukisi ympäristöperusoikeutta, toimeenpanisi EU-oikeutta tehokkaammin ja siihen ei liittyisi ennalta arvioidusti valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Sen sijaan muutos ei itsessään olisi riittävä tavoitteiden saavuttamiseksi, sillä se ei poista lupien muuttamiseen liittyviä rajoitteita, jotka voivat yhtä hyvin estää tavoitteiden saavuttamisen.<sup>283</sup> Esimerkiksi korvauksia koskeva sääntely voi estää tosiasiallisesti muutosten toimeenpanemisen.

Työryhmän mietinnössä muutoksia tehtäisiin lisäksi kolmeen pykälään. Vesilain 13:11 §:ään lisättäisiin kohta, jonka mukaan korvaus ei olisi puolitoistakertainen 2:13 b §:n mukaisessa lunastuksessa. Vesilain 19:5 §:n 2 ja 3 momenttiin lisättäisiin maininta uuden 3:21 a §:n soveltamisesta ja soveltamattomuudesta. Uuden 19:12 §:n lisäyksen mukaan edunmenetystä ei korvattaisi 3:21 a §:n mukaisesta määräysten tarkistamisesta.<sup>284</sup> Muutokset vahvistaisivat kokonaan uusien lainkohtien asemaa ja sovittaisivat sen vesilain kokonaisuuteen.

Belinskij ja muiden raportissa lupien muuttamiseen liittyviä rajoitteita vähennettäisiin B vaihtoehtojen tarkoittamalla vesiluvan muuttamisen väljentämisellä. Korvauksia ja edunmenetyksiä koskevassa sääntelyssä puhutaan siitä, että muutos ei saa aiheuttaa sanottavasti vähentää hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset tulee korvata. Mikäli nämä tulkinnanvaraiset termit korvattaisiin niin, että hyödyn ja edunmenetyksien kohdalla puhuttaisiin merkittävistä edunmenetyksistä ja hyödyn alentumisista, olisi sääntelyä väljennettyä muuttamista edistäväksi. Lisäksi korvauskysymyksissä voitaisiin ottaa huomioon aika, jolloin luvanhaltija on hyötynyt hankkeesta.<sup>285</sup> Tämä on linjassa työryhmän mietinnön kanssa, jossa tulkinnanvaraisen termin muutos ei ole ehdotettu merkittävä, vaan 3:21 a §:ssä puhutaan kohtuuttomista kustannuksista ja olennaisesta hyödyn vähentymisestä.

---

<sup>283</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 46.

<sup>284</sup> Vesilain tarkistamistyöryhmä, 2023, s. 59–61.

<sup>285</sup> Belinskij ja muut, 2019, s.47.

Korvauksia ja edunmenetyksiä koskeva sääntely sopisi paremmin yhteen yleisesti EU-oikeuden toimeenpanemisen ja sen periaatteiden kanssa. Eri B variaatiot eivät näyttäyty ongelmallisilta perustuslain kannalta, vaikkakin niihin liittyy perusoikeudellisia pohdintoja, esimerkiksi omaisuudensuojan kannalta. Mikäli korvauksia ja edunmenetyksiä muutettaisiin, voitaisiin säätää, että luvanhaltija joutuu sietämään 20 prosentin edunmenetykset, mikä on ollut osin aikaisemmin Ruotsissa käytetyn järjestelmän käytäntö.<sup>286</sup> Suomessa on tähän asti noudatettu tulkintalinjaa, jossa 5 prosenttia oli siedettävä kustannusten nousu. Nosto olisi siten merkittävät 15 prosenttiyksikköä, mikäli tulkintalinja olisi kuvatus kaltainen.

Loppujen lopuksi korvausten ja edunmenetysten kohdalla on yksityisen ja julkisen sektorin rajalliset resurssit. Yksityisen resurssit vähenevät, jos julkinen tekee muutoksia, mutta silloin julkiselle aiheutuu muuttamisesta kustannuksia. Belinskij ja muut ehdottavat, että muuttamisen kustannuksia voitaisiin vähentää niin, että luvanhaltijan täytyisi tehdä muuttamista koskevat selvitykset ja laittaa muutoshakemus vireille. Vastaava on mahdollista ympäristönsuojelulain lupamenettelyssä, mutta ei vesilaissa. Nyt vesilaissa resursseja menee selvityksien ja muutoshakemusten tekemiseen.<sup>287</sup> Näin lupaviranomaisen ja vesienhoitoviranomaisen resursseja voitaisiin vapauttaa muihin tehtäviin. Tässä kohtaa tehtäväksi jäisi mahdollinen yhteistyö selvityksessä ja muutoshakemuksen varsinainen käsittely.

Luvan muuttamisen menettelyä käsitellään Belinskij'n ja muiden raportin C vaihtoehdossa. Ensimmäiseksi ehdotetaan, että vesienhoitosuunnitelman sitovuutta parannettaisiin säätämällä vesienhoitosuunnitelma osaksi luvan muuttamista. Lisäksi lupaviranomaiselle annettaisiin mahdollisuus siirtää vesimuodostuman luokittelu tai poikkeuksen käyttö osana luvan muuttamista vesienhoitoviranomaisen käsiteltäväksi tai

---

<sup>286</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 48–50.

<sup>287</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 52.

lausuttavaksi.<sup>288</sup> Luvan muuttamisessa olisi siten pyrittävä toteuttamaan vesienhoitosuunnitelmaa, ei vain huomioonottamisvelvollisuuden takia, vaan erityisen lainkohdan mukaan. Vesienhoitoviranomaiselle oikeuksien antaminen sen sijaan voisi sujuvoittaa prosessia ja vastaisi paremmin sellaiseen tarpeeseen, jossa muutosprosessin yhteydessä vesistöstä tulisi lisää tietoa. Lisätiedolla voitaisiin muuttaa vesistön tilaa, joka voisi esimerkiksi johtaa siihen, että lupa myönnetään vain poikkeamisella. Kyseessä on kuitenkin kuvailtua laajempi lainsäädännön muutos, mitä tulisi selvittää jatkossa lisää.

Puharinen painottaa tekstissään kollektiivisuutta. Vesimuodostuman tilatavoitteita tulisi lähestyä monella tapaa enemmän kokonaisuudesta käsin. Vesimuodostuman tila on syy-seuraussuhteessa useaan toiminnanharjoittajaan, minkä takia lainsäädännön tulisi mahdollistaa toimintojen kollektiivinen rajoittaminen ympäristötavoitteiden saavuttamisen vuoksi.<sup>289</sup> Siten ympäristötavoitteita ei lähestyttäisi yksittäinen hanke kerrallaan, vaan huomioitaisiin kenties nykyistä tasapuolisemmin kaikki vesistöön tilaan vaikuttavat tekijät.

Sama kehitystarve nähdään koskevan kalatalousvelvoitteita ja -maksuja. Kalatalousmääräyksiä koskevaa sääntelyä tulisi kehittää niin, että vesilaki tunnistaisi määräykset toimisivat paremmin kokonaisuutena, eikä vain vaikutusalueella. Tällä hetkellä korvaukset suoritetaan hankkeen vaikutusalueella (VL 13:1, VL 3:14). Jos vaelluskalahaittoja voitaisiin kompensoida vaikutusalueen ulkopuolella, se voisi tarkoituksenmukaistaa kalatalousmääräyksiä.<sup>290</sup> Esimerkiksi yläjuoksulla tehty kunnostus ja kalatie eivät ole tarkoituksenmukaisia, mikäli alemmina olevissa vesivoimaloissa ei ole väylää kalojen ylös- ja alasvaellukseen.

Vesipuidedirektiivin mukaan tavoitteenasettelu tehdään koko vesimuodostumaa koskien. Tästä syystä Puharisen mukaan olisi suotavaa, että useampaa lupaa tarkasteltaisiin

---

<sup>288</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 51.

<sup>289</sup> Puharinen, 2017, s. 212–213.

<sup>290</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 141.

samassa yhteydessä eikä yksittäin, mikä on nykyisen vesilain kaltainen lähestymistapa.<sup>291</sup> Vesilupien muuttaminen olisi siten yhdenvertaisempaa, mutta paljon haastavampi ja monimutkaisempi tapa. Tavoitteiden saavuttamisen kannalta se voisi osoittautua tehokkaammaksi.

Belinskij ja Soininen pohtivat, että kalatalousmääräykset voitaisiin tulevaisuudessa myös asettaa toiseen vesistöön ja muuttaa joustavammin, jotta määräykset olisivat entistä tarkoituksenmukaisempia tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>292</sup>. Voisiko toisen vesistön kalatalousmääräykset korvata hankkeen vesistössä aiheutuvat vahingot? Vaikka toisessa vesistössä olisi paremmat olosuhteet vaelluskaloille ja muille lajeille, ei se korvaa hankkeen vesistön alueella syntyneitä vahinkoja. Lajien geneettinen monipuolisuus vähenee, vesistön muiden käyttäjien vesistöä saatava arvo vähenee ja oikeudellisesti kaikkein tärkeimpänä, tapa ei välttämättä olisi vesipuitedirektiivin mukaista.

Kalatalousmääräyksiä ja ympäristötavoitteita tukevana vaihtoehtona ja muista ehdotuksista poikkeavana Belinskij ja muut ehdottavat, että lupanhaltijoiden pitäisi saattaa lupa ja sen lupamääräykset määräajoin tarkistettavaksi lupaviranomaiselle, jossa se päivitetäisiin nykyisen lainsäädännön mukaiseksi. Väli voisi olla esimerkiksi 10–20 vuotta.<sup>293</sup> Malli ottaisi hyvin huomioon olosuhteiden muutoksen laajassa merkityksessään. Lupanhaltijat voisivat ennakoida ajallisesti mahdollisten muutosten tuloa sekä koska päätöksiä tulisi useisiin hankkeisiin, loisi järjestelmä vakiintunutta käytäntöä, miten muutoksia tehdään missäkin tilanteessa. Määrällisesti suuri kattavuus loisi siis lopulta lisää ennakoitavuutta. Ehdotus ei tee luvasta toistaiseksi voimassa olevaa, mutta lupamääräysten voidaan nähdä olevan määräaikaista. Muutoksena tämä ehdotus koskisi kaikkein selkeimmin pysyvyyssuojaa, jolla on selkeä merkitys ympäristökysymyksiin.

---

<sup>291</sup> Puharinen, 2017, s. 211.

<sup>292</sup> Belinskij & Soininen, 2017, s. 142.

<sup>293</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 52.

Lainsäädännön muutokset ovat tarpeellisia ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Pelkästään tulkinnan muuttaminen ei riitä, sen sijaan se lisäisi sääntelyyn kohdistuvaa epäselvyyttä.<sup>294</sup> Ennalta mietityt lainsäädäntökeinot ja lain tavoitteet eivät välttämättä toteudu täysin suunnitellusti. Ympäristötavoitteiden saavuttamisen lainsäädännön kehittämisessä voi tapahtua kompromisseja eri intressiryhmien välillä. Olisi kuitenkin tärkeää, että vesilaissa havaitut ongelmat ratkaistaisiin niin, että ratkaisuihin liittyvät ongelmat eivät jättäisi muutosta puolitiehen. Kompromissi voi tarkoittaa muutosta, mutta muutos ei tarkoita, että tavoitteisiin päästään. Tavoitteet ja ongelmat nykyiseen vesilakiin asetetaan lainsäädännön puolelta, jonka takia erityisesti sen toimeenpanijoita ja soveltajia tulisi kuunnella lainsäädännön kehittämisessä.

Luvanhaltijoiden oikeudet on kuitenkin asiallisesti turvattava ja siksi lainsäädännön muuttamisessa tulee vastata ainakin seuraaviin kysymyksiin. Kuinka voimakkaasti luvanhaltijan toimintaan ja asemaan puututaan?<sup>295</sup> Puuttumista rajoittaa perustuslain omaisuudensuoja, mutta sitä koskevat tulkinnat ovat antaneet entistä enemmän painoarvoa ympäristöperusoikeudelle. Kuinka pitkä on lainsäädäntömuutosten siirtymäaika ja vaikuttaako harjoitetun toiminta-aika siihen? Toiminnanharjoittajan on voitava luottaa luvan pysyvyyteen ja investointinsa kannattavuuteen.<sup>296</sup> Lisäksi hankkeen vaikutusten muutokset vaikuttavat myös ulkopuolisiin tahoihin. Keitä sääntelymuutokset koskevat? Hiilen energiakäytön kiellon mahdollisti se, että toimijat olivat vakavaraisia yhteisöjä, kun taas vesivoimaloita pyörittävät myös hyvin pienet yhteisöt, jolloin rajoitus voi vaikuttaa varsin suoraan luonnolliseen henkilöön. Millaisia seurauksia luvanharjoittajan toiminnalla on muille eduille?<sup>297</sup> Merkittävät ympäristölliset haitat voivat mahdollistaa voimakkaita keinoja luvan muuttamiseen jo

---

<sup>294</sup> Belinskij ja muut, 2019, s. 44.

<sup>295</sup> Hepola ja muut, 2021, s. 38.

<sup>296</sup> Hepola ja muut, 2021, s. 38–39.

<sup>297</sup> Hepola ja muut, 2021, s. 39.

tällä hetkellä. Esimerkiksi Hiitolanjoen järvilohen elvyttäminen vaati voimalaitosten toiminnan lopettamisen.

Kysymyksillä vastattaisiin niihin luvanhaltijoiden tarpeisiin ja oikeuksiin, joista on huolehdittava koko lainsäädäntöprosessin aikana. Parempi ympäristöä koskeva tieto ja lainsäädäntö asettaa perusteet muutokselle, jota luvanhaltijoiden turvatut oikeudet rajoittavat.

## Johtopäätökset

Tutkielmaa aloittaessa ei ollut tietoa, että tutkielman aihe osuisi näin merkittävään murroskohtaan. Hieman tutkielman aloittamisen jälkeen syksyllä 2022 aloitti nollavelvoitelaitoksia tutkinut työryhmä, jonka mietintö tuli julki keväällä 2023. Joulukuussa 2022 aloitti työryhmä, jonka on tarkoitus valmistella lainsäädäntöä, joka koskee vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamisesta. Tämän työryhmän toimikausi päättyy elokuun lopussa 2023. Tutkielman kannalta ajankohtaisuus on ollut hyvä ja huono asia. Tutkielmassa esitellyille tiedoille on selkeästi kysyntää. Seuraavien muutosehdotusten ja muutosten tullessa tutkielman tiedot kuitenkin osaltaan vanhenevat. Ajankohtaista materiaalia on ollut tarjolla, mutta se on keskittynyt suuriin julkaisuihin. Tärkeää materiaalia on myös julkaistu kesken tutkielman teon.

Jo heti tutkielman alkupuolelta huomattiin, että vesiluvan muuttamiseen kohdistuu muutospainetta. Mahdollisiin lainsäädännön muutoksiin kuitenkin vaikuttavat vesilupiin liittyvät erisuuntaiset intressit. Elinkeinoelämää edustavat liitot ja yhtiöt lähtökohtaisesti pitävät muutoksia tarpeettomina ja lainvastaisina. Viranomaiset, tuomioistuimet ja oikeustieteilijät sen sijaan argumentoivat sen puolesta, että luvan muuttamista koskevassa lainsäädännössä on tarvetta kehittämiselle. Tilanne ei ole mitenkään poikkeuksellinen. Kun rajoitetaan esimerkiksi hiilivoimaloiden käyttöä tai polttomoottoriautojen sallittuja päästöjä, ovat muutokset yhtiöiden intressejä vastaan ja tuloksena on muutosten vastustaminen. Olisi poikkeuksellista, jos yhtiöt eivät pyrkisi vastustamaan muutoksia, jotka vähentävät heidän tuottoaan.

Suurimmat vesilain kritiikit ja muutospainet koskevat vesivoimaloita ja patoja. Voimaloiden ja patojen intressivertailussa olevat hyödyt ja haitat ovat molemmat määrältään suuria. Koska hyödyt ovat ainakin luvan myöntämisen aikaan olleet todennäköisesti suuremmat, pitää suhteellisen suuria haittoja vesilain mukaan sietää. Vaikka kritiikki keskittyi tutkielmassa pitkälti vesivoimaloihin, se ei tarkoita sitä, että muihin vesilain mukaisten hankkeiden muutoksiin ei liity ongelmia. Kuitenkin mitä

suuremmasta hankkeesta on kysymys, sitä todennäköisemmin hankkeeseen kuuluu suurempia negatiivisia vaikutuksia, joita voitaisiin luvan muuttamisella vähentää.

Vesitaloushanke kattaakin hyvin erilaisia hankkeita. Suurista vesivoimaloista, padoista ja vedenottamoista aina laitureihin ja venevajoihin. Tästä syystä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 61/2010 vp) pitänyt jo itse vesitaloushankkeen nimeä ongelmallisena.<sup>298</sup> Suurella hankkeella pitää olla merkittävästi erilainen prosessi luvan myöntämisessä, muuttamisessa tai purkamisessa. Laiturin pysyvyysuojalle on vaikea löytää yhtä painavia perusteita kuin järven vedenpintaa nostavalle padolle.

Tutkielmassa voidaan havaita, että pysyvyysuojan vahvuus vaihtelee vesiluvan eri osissa. Vahvimmillaan pysyvyysuoja on luvanhaltijan omaisuuden kohdalla. Sijoitettua omaisuutta ja sen tuottoa suojataan. Luvanhaltija voi luottaa siihen, että edunmenetykset ja hyödyn vähenemiset korvataan, joka näyttää säilyvän oleellisesti myös tulevaisuuden lainsäädännössä.

Toiseksi vahvimman pysyvyysuojan saa itse lupa. Luvan käyttötarkoituksen muutos tulee harvoin kyseeseen, mutta lupa ja hanke voidaan pakkolunastaa. Tässäkin tapauksessa luvanhaltijan omaisuus on suojattu, sillä pakkolunastus korvataan.

Kolmanneksi pysyvyysuoja turvaa lupamääräyksien muuttumattomuuden. Mitä vanhemmasta luvasta on kyse, sitä vahvempia lupamääräykset ovat. Lupamääräyksiä ei voi käytännössä muuttaa, ellei luvanhaltija itse sitä hae. Lupamääräyksiä on kuitenkin mahdollista muuttaa määräaikaisissa tarkistamisissa tai erilaisten tarkistamislausekkeiden avulla.

Huonoimman pysyvyysuojan saa kalatalousmaksut- ja velvoitteet. Vesilain 3:22 § mahdollistaa kalatalousmääräysten muuttamisen olosuhteiden muuttamisen

---

<sup>298</sup> PeVL 61/2010 vp, s. 3.

perusteella. Lisäksi pääasiassa muutoksesta aiheutuvia menetyksiä ei korvata luvanhaltijalle, mutta kustannusten tulee olla höytyyn nähden kohtuullisia.

Pysyvyysuojan nähdään perustuvan oikeusvoimaoppiin, mutta myös hallintolain mukaiseen luottamuksensuojaan. Luottamuksensuojaan kuuluu, että hakija voi luottaa viranomaisen päätöksen pysyvän ja siten ennakoida sitä, mitä tulevaisuudessa tapahtuu.

On absurdia, että lupa myönnetään sellaisella pysyvyysuojalla, joka ei reagoi tulevaisuuden muutoksiin, koska muutoksia tapahtuu aina. Viranomainen sekä luvan hakija tietävät, että luvan myöntämisen jälkeen muutoksia tapahtuu niin ympäristössä, tiedon määrässä kuin lainsäädännössä. Pysyvyysuoja ei voi tarkoittaa sitä, että lupa on erillään yhteiskunnan kehityksestä. Mikäli pysyvyysuojalle nähdään merkittävät perusteet ja hankkeiden investoinnit on suojattava, on pysyvyyden ja luottamuksensuojan vähintään heikennyttävä pitkällä aikavälillä. Ennen pitkään yhteiskunta muuttuu niin merkittävästi, että lupaa täytyy muuttaa.

Viranomaiset ja tutkijat ehdottavat suuriakin muutoksia ja kritiikin kohteita julkaisuissaan. Maaliskuussa 2023 julkaistuissa lainsäädännön muutosehdotuksissa tilanne näyttää siltä, että muutosten tavoitteena on direktiivin parempi toimeenpaneminen. Ehdotukset jäävät vajaaksi siitä, mitä viranomaiset, asiantuntijat ja tuomioistuimet ovat aikaisemmin lausuneet. Vaikka muutokset ovat linjassa monien ehdotettujen muutosten kanssa, ne näyttäytyvät intressiryhmien tavoitteiden kompromissilta. Luvan muuttamisen kehittämisellä voitaisiin pyrkiä parantamaan yleisesti ympäristön ja hankkeiden välisiä intressiristiriitoja, mutta nyt kehitystyö näyttää keskittyvän EU-oikeuden pakottamaan muutokseen, jota ei voi jättää tekemättä. Riittääkö tämä muutos siihen, että pakolliset tavoitteet saavutetaan vuonna 2027, jää vielä nähtäväksi. Tähän kuitenkin tulee merkittävästi vaikuttamaan myös elokuussa 2023 julkaista työryhmän mietintö. Näillä lainsäädäntöhankkeilla kuitenkin vastataan vesiluvan muuttamiseen kohdistuviin muutospaineesiin.

Mikä johtaa muutospaineisiin? Vesiluvan muuttamista on muutettava, jotta vesipuitedirektiivin mukaisiin vesienhoidon tavoitteisiin päästään. Tavoitteisiin piti alun perin päästä vuoteen 2015 mennessä, mutta Suomi on siirtänyt direktiivin mahdollistamissa rajoissa aikamääreen vuoteen 2027, joka on vastassa yhden vesienhoitosuunnitelmakauden jälkeen. Suomi on saanut EU-komissiolta palautetta vesipuitedirektiivin ja tulvadirektiivin täytäntöönpanoon liittyen. Vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisesta komissio sanoo, että Suomen tulisi tarkastella kaikkien vesivoimaloiden lupia, jotta tavoitteet toteutuisivat. Muutospaineita tulee siis direktiivistä ja komissiolta. Herää kysymys, pyrittäisiinkö luvan muuttamista koskeviin lainsäädännön muutoksiin, jos tällaista pakottavaa perustetta ei olisi?

Nollavelvoitelaitoksia koskevalle lainsäädäntöhankkeelle voitiin nähdä direktiivin ulkopuolisia lähtökohtia. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden parantuminen ja vaelluskalakantojen elvyttäminen nähtiin sellaisina tavoiteltavina arvoina, joilla lainsäädäntöhanketta voitiin perustella.<sup>299</sup> Sen sijaan ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista koskevaa lainsäädäntöhanketta perustellaan puhtaasti EU-oikeudellisilla syillä<sup>300</sup>. Lainsäädännön muutoksiin voitaisiin siis pyrkiä myös ilman EU-oikeudellista pakottavaa tarvetta. Lain muutos ehdotukset kuitenkin heijastelevat vahvasti direktiivin vaatimia tavoitteita, joten sen nähdään asettavan ainakin vähimmäistaso muutoksille. Kansallisillakin tavoitteilla on yhteys direktiivin, mikä osaltaan lisää direktiivin merkitystä muutospaineen antajana.

Veden tila voi heiketä myös hankkeista johtumattomista syistä. Hajakuormitus voi kasvaa ja vesistöjen lämpeneminen voi vaikuttaa veden tilaan.<sup>301</sup> Hankkeet eivät ole aina avainasemassa ympäristötavoitteiden saavuttamisessa. Vesienhoidon tavoitteita voidaan myös saavuttaa ilman että lupia muutetaan. Toimenpiteet voivat olla virtavesien kunnostuksia, hoitokalastusta tai vesistön sääntöjen muokkaamista.

---

<sup>299</sup> Oikeusministeriö, 2022.

<sup>300</sup> Ympäristöministeriö, 2022.

<sup>301</sup> Koskela, 2023, s. 3.

On mielenkiintoista nähdä, millainen mietintö ympäristötavoitteita koskevasta lainsäädäntöhankkeesta tulee kesällä 2023. Mietinnössä on otettava hyvin kokonaisvaltaisesti huomioon muutostarpeet, joita vesilupien muuttamisesta on esitetty. Direktiivin tavoitteiden saavuttamisen kannalta lainsäädäntöä on kehitettävä niin, että tavoitteet näkyvät sitovasti vesilupien intressivertailussa. Yleisten etujen huomioiminen ei ole vain direktiivin saavuttamisen takia tärkeää. Yleiset edut ovat itsessään arvo, joiden kehittyminen tulee huomioida myös vesilupia koskevassa lainsäädännössä.

Lainsäätäjien on huomioitava, että vesilupia koskeva lainsäädäntö on ympäristölainsäädännössä poikkeavuus. Vesiluvissa taloudelliset edut ovat saaneet poikkeuksellisen suuren painoarvon suhteessa ympäristövaikutuksiin, eikä tilannetta ole voitu korjata olosuhteiden muuttuessa.

Oleellisten lupaan liittyvien asioiden muuttuessa olisi kyettävä myös muuttamaan lupaa. Lainsäädännön ja lupien tulisi heijastella ympäröivää maailmaa ja siinä tapahtuvia muutoksia. Kun tieto lisääntyy, saadaan aikaan parempaa lainsäädäntöä ja parempia lupia, jos niiden säätäminen tehdään mahdolliseksi. Murros on nyt käynnissä, mutta onko se riittävän suuri murros? Asiaa olisi mielekästä tutkia muutaman vuoden päästä uudelleen.

## Lähteet

Aalto-Heinilä, M. (2020). Voiko oikeuslähteiden tulkinta olla objektiivista? Teoksessa S. Melander, M. Luukkonen Yli-Rahnasto, A. Alén-Savikko, T. Saranpää, E. Nykänen, J. Aer, K. Havu, I. Hovila, J. Husa, P. Koponen, P. Leino-Sandberg, H. Pajulammi & M. Viljanen (toim.), *Lakimies 7–8/2022* (s. 903–924). Suomalainen lakimiesyhdistys. [Rajattu pääsy]. Noudettu 26.4.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/100088.pdf>

Aluehallintovirasto. (2023). *Vesi- ja ympäristölupien tietopalvelu*. Aluehallintovirasto. Noudettu 5.1.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/fi-FI>

Belinskij, A., Hepola, M., Hollo, E., Kauppila, J., Mäenpää, M., Määttä, T., Römpötti, E., Valve, H. & Soininen, N. (2019). *Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet*. Suomen Ympäristökeskus. Noudettu 29.1.2023 osoitteesta [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/304634/SYKEra\\_26\\_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/304634/SYKEra_26_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Belinskij, A., Aroviita, J., Kauppila, J., Kymenvaara, S., Leino, L., Mäenpää, M., Raitanen, E. & Soininen, N. (2018). *Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely*. Valtioneuvoston kanslia. Noudettu 6.2.2023 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160921/42-2018-Vesienhoidon%20ymparistotavoitteista%20poikkeaminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Belinskij, A. & Soininen, N. (2017). Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. Teoksessa T. Määttä (toim.), *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017* (s. 89–150). Itä-Suomen yliopisto. [Rajattu pääsy]. Noudettu 18.1.2023

osoitteesta [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistopolitiikka\\_ja\\_oikeus/18350.pdf](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/18350.pdf)

Belinskij, A. & Paloniitty, T. (2015). Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden hankkeen takia. Teoksessa T. Määttä (toim.) *Ympäristöpolitiikan- ja oikeuden vuosikirja 2015* (s. 271–308). Itä-Suomen Yliopisto. [Rajattu pääsy].  
Noudettu 4.2.2023 osoitteesta [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistopolitiikka\\_ja\\_oikeus/17763.pdf](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/17763.pdf)

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. (2019). Lausunto LupaMuutos-hankkeen loppuraportista. Teoksessa E. Werdi (toim.), *Lausuntotiivistelmä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen loppuraportista (LupaMuutos)*. Ympäristöministeriö. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO\\_20191128084613.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO_20191128084613.pdf)

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. (2019). Lausunto LupaMuutos-hankkeen loppuraportista. Teoksessa E. Werdi (toim.), *Lausuntotiivistelmä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen loppuraportista (LupaMuutos)*. Ympäristöministeriö. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO\\_20191128084613.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO_20191128084613.pdf)

Etelä-Suomen aluehallintovirasto. (2022). *Ohrasaaren sillan uusiminen ja tiepenkereiden pysyttäminen, Sysmä, ESAVI/9538/2022*. Aluehallintovirasto. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/api/v1/documents/attachment/13281982>

Etelä-Suomen aluehallintovirasto. (2021). *Vesialueen ruoppauksen pysyttäminen Heisalan saaren edustalla, Parainen, ESAVI/41411/2019*. Aluehallintovirasto. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/api/v1/documents/attachment/9947741>

Gardberg, C. J. (1981). Kaupunkilaitos keskiajalla ja uuden ajan alussa. Teoksessa Gardberg, C. J., Ranta, R. Nikula, O. ja Lilius, H. (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. Keskiajalta 1870-luvulle* (s. 11–13). Vantaa: Suomen Kaupunkiliitto.

Hallila, A. (1986). Suurten uudistusten kausi. Teoksessa Avikainen, P., Pärssinen, E., Junnila, O., Halila, A., Laaksonen, P., Laitinen, K., & Rommi, P. (1986). *Suomen historia: 5, Kansallisen heräämisen aika*. Weilin + Göös. ISBN 951-35-2494-9.

Hepola, M., Belinskij, A. & Määttä, T. (2021). Ajat ovat muuttumassa – Ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Teoksessa N. Soininen (toim.), *Ympäristöjuridiikka 1–2/2021* (s. 7–42). Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry. [Rajattu pääsy]. Noudettu 26.1.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistojuridiikka/23725.pdf>

Hepola, M. (2014). *Olosuhteiden muutos vesilain 3 luvun 22 §:n tulkinnassa*. Suomen kalakirjasto. Noudettu 17.3.2023 osoitteesta <https://www.suomenkalakirjasto.fi/wp-content/uploads/2016/02/Olosuhteiden-muutos-vesilain-3-luvun-22-pyk%C3%A4l%C3%A4n-tulkinnassa.pdf>

- Hepola, M. (2007). Kalatalousvelvoite muutoksen tuulissa. Teoksessa J. Eklund (toim.), *Vesi, ympäristö ja oikeus: juhla kirja Pekka Kainlaurille. Festskrift till Pekka Kainlauri : 1.6.2007.* (s. 209–255). Vaasan hallinto-oikeus.
- Hepola, M. (2005). *Oikeusvoimaopin transformaatio: Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta.* [väitöskirja, Lapin yliopisto]. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 24.1.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/4432.pdf>
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä menetit?: Opas oikeustieteen metodologiaan.* Noudettu 29.4.2023 osoitteesta [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/225264/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/225264/hirvonen_mitka_metodit.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Hollo, E. (2016). Mitä on lupa, mihin se tarvitaan ja mihin se oikeuttaa? Teoksessa A. Belinskij, E. Hollo, M. Mättö, N. Soininen & T. Määttä (toim.), *Ympäristöjuridiikka 2–3/2016* (s. 3–5). Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry. [Rajattu pääsy]. Noudettu 17.3.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistojuridiikka/16866.pdf>
- Hollo, E. (2014). Vesioikeus. Edita.
- Hollo, E. (2005). Voidaanko oikeudellisesti tavoittaa vesiluonnon ympäristötavoitteet? Teoksessa M. Seppälä & K. Metsä-Simola (toim.), *Ympäristöjuridiikka 3–4/2005* (s. 3–7). Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry. [Rajattu pääsy]. Noudettu 10.3.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistojuridiikka/5800.pdf>

Horppila, P., Hulkko, H-M., Kaskenpää, M., Kolari, M., Laine, E., Leino, J., Mäkelä, H., Pudas, E. & Siiro, P. (2022). *Vesien tila hyväksi yhdessä: Hämeen vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027*. Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Noudettu 29.4.2023 osoitteesta <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/183716/Vesien%20tila%20hyv%3%a4ksi%20yhdess%c3%a4%2c%20H%c3%a4meen%20vesienhoidon%20toimenpideohjelma%20vuosille%202022-2027.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Josefsson, H. (2015). *Good Ecological Status: Advancing the Ecology of Law*. Uppsala University. Noudettu 5.2.2023 osoitteesta [https://www.researchgate.net/publication/295073849\\_Good\\_Ecological\\_Status\\_Advancing\\_the\\_Ecology\\_of\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/295073849_Good_Ecological_Status_Advancing_the_Ecology_of_Law)

Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. (2019). Lausunto LupaMuutos-hankkeen loppuraportista. Teoksessa E. Werdi (toim.), *Lausuntotiivistelmä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen loppuraportista (LupaMuutos)*. Ympäristöministeriö. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO\\_20191128084613.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO_20191128084613.pdf)

Kauppila, J. (2014a). Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa I: Lähtökohtia vedenlaatumuutoksen muodostumiselle. Teoksessa E. Hollo, M. Mättö, N. Soininen & A. Belinskij (toim.), *Ympäristöjuridiikka 1/2014* (s. 47–78). Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry. [Rajattu pääsy]. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistojuridiikka/13514.pdf>

Kauppila, J. (2014b). Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa II: Lupakäytäntöä neljältä toimintasektorilta. Teoksessa E. Hollo, M. Mättö, N. Soininen & A. Belinskij (toim.), *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2014 (s. 69–116). Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry. [Rajattu pääsy]. Noudettu 14.3.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistojuridiikka/14871.pdf>

Kokko, K., Häkkänen, M., Paloniitty, T. & Vaara, E. (2016). *Selvitys Helsingin Vanhankaupunginkosken padon purkamisen oikeudellisista edellytyksistä*. Noudettu 21.10.2022 osoitteesta <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/42/42237e9095f17e77654b463dd24a4589974791b2.pdf>

Kolehmainen, A. (2016). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa T. Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 106–131). Edilex. Noudettu 26.4.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/16170.pdf>

Kolehmainen, A. (2015). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Edilex. Noudettu 31.10.2022 osoitteesta [https://moodle.uwasa.fi/pluginfile.php/645971/mod\\_resource/content/6/kolehmainen\\_2015\\_tutkimusongelma.pdf](https://moodle.uwasa.fi/pluginfile.php/645971/mod_resource/content/6/kolehmainen_2015_tutkimusongelma.pdf)

Korkein hallinto-oikeus. (2019a). *Lausunto loppuraporteista ”vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely” ja ”vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet”*. Korkein hallinto-oikeus. Noudettu 7.3.2023 osoitteesta [https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/CqUpzqriZ/YM\\_vesienhoito\\_lausunto.pdf](https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/CqUpzqriZ/YM_vesienhoito_lausunto.pdf)

Korkein hallinto-oikeus. (2019b). Lausunto kalatalousvelvoitteen määräämisestä vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A. Heikkilä (toim.), *Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle: lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

Korkein hallinto-oikeus. (2019c). Lausunto LupaMuutos-hankkeen loppuraportista. Teoksessa E. Werdi (toim.), *Lausuntotiivistelmä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen loppuraportista (LupaMuutos)*. Ympäristöministeriö. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO\\_20191128084613.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO_20191128084613.pdf)

Korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, aluehallintovirastot, Uudenmaan ELY-keskus, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Etelä-Savon ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pirkanmaan ELY-keskus & Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kalatalouspalvelut-yksikkö. (2019a). Lausunto LupaMuutos-hankkeen loppuraportista. Teoksessa E. Werdi (toim.), *Lausuntotiivistelmä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen loppuraportista (LupaMuutos)*. Ympäristöministeriö. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO\\_20191128084613.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO_20191128084613.pdf)

Korkein hallinto-oikeus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Etelä-Savon maakuntaliitto & Kymenlaakson liitto. (2019b). Lausunto kalatalousvelvoitteen määräämisestä vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A. Heikkilä (toim.), *Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle: lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

Koskela, S. (2023). *Sidosryhmätyöpaja 27.2.2023 – yhteenveto esiin nousseista huomioista*. Ympäristöministeriö. Noudettu 9.4.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9484eeb7-2942-40ce-856b-6f213a7472f7/03b03514-5ce8-4b77-a593-4d04d5b638ca/YHTEENVETO\\_20230322104802.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9484eeb7-2942-40ce-856b-6f213a7472f7/03b03514-5ce8-4b77-a593-4d04d5b638ca/YHTEENVETO_20230322104802.pdf)

Koskela, S. (2021). *Vesienhoidon ympäristötavoitteet vesilupamääräysten tarkastamisen perusteena*. [Pro gradu]. Lapin yliopisto. Noudettu 10.4.2023 osoitteesta [https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/64796/Koskela\\_Salla.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/64796/Koskela_Salla.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Kotkasaari, T. (2019.) Vesilain mukaisten kalatalousmääräysten muuttamista koskevan sääntelyn tausta ja kehityspiirteitä. Teoksessa T. Soininen (toim.), *Ympäristöjuridiikka 3–4/2019* (s. 52–84). Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry. [Rajattu pääsy]. Noudettu 27.1.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistojuridiikka/20362.pdf>

Kuusiniemi, K. (1992). *Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu*. Lakimiesliiton kustannus.

Leskinen, M. (2022). De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. Teoksessa S. Melander, M. Luukkonen Yli-Rahnasto, A. Alén-Savikko, T. Saranpää, E. Nykänen,

J. Aer, K. Havu, I. Hovila, J. Husa, P. Koponen, P. Leino-Sandberg, H. Pajulammi & M. Viljanen (toim.), *Lakimies 7–8/2022* (s. 1158–1185). Suomalainen lakimiesyhdistys. [Rajattu pääsy]. Noudettu 26.4.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/100088.pdf>

Linna, T. (1987). *Ulosottorealisoinnista de lege ferenda*. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. (2022a). *Vaskiluoto-Vaasa väylän muuttaminen ja uuden väyläalueen ruoppaus, Vaasa, LSSAVI/562/2022*. Aluehallintovirasto. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/api/v1/documents/attachment/12388365>

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. (2022b). *Kylkilaiturin rakentaminen Härmälänjoan sekä valmistelulupa, Tampere, LSSAVI/6073/2022*. Aluehallintovirasto. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/api/v1/documents/attachment/12488480>

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. (2022c). *Veden ottaminen lähteestä, Kurikka, LSSAVI/15538/2021*. Aluehallintovirasto. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/api/v1/documents/attachment/12324145>

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. (2021). *Tervasaaren vesivoimalaitoksen luvan lupamääräysten muuttaminen, Valkeakoski, LSSAVI/8101/2021*. Aluehallintovirasto. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/api/v1/documents/attachment/11169634>

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. (2020). *Mäntänkosken voimalaitoksen kalatalousvelvoitteen tarkistaminen, Mänttä-Vilppula, LSSAVI/12344/2018*. Aluehallintovirasto. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/api/v1/documents/attachment/8819284>

Maa- ja metsätalousministeriö. (2023a). *Vaelluskalakantojen elvyttämishjelma NOUSU*.

Maa- ja metsätalousministeriö. Noudettu 4.2.2023 osoitteesta  
<https://mmm.fi/vaelluskalat/vaelluskalaohjelma>

Maa- ja metsätalousministeriö. (2023b). *Täydentävä lausuma työryhmän esitykseen*.

Maa- ja metsätalousministeriö. Noudettu 3.4.2023 osoitteesta  
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=1dfa153c-b521-411b-b6f9-3bb9e99b377c&attachmentId=20280>

Maa- ja metsätalousministeriö. (2019a). Lausunto LupaMuutos-hankkeen

loppuraportista. Teoksessa E. Werdi (toim.), *Lausuntotiivistelmä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen loppuraportista (LupaMuutos)*. Ympäristöministeriö. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO\\_20191128084613.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65-aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-56184feaa9b4/YHTEENVETO_20191128084613.pdf)

Maa- ja metsätalousministeriö. (2019b). Lausunto kalatalousvelvoitteen määräämisestä

vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A. Heikkilä (toim.), *Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle: lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

Maa- ja metsätalousministeriö. (2012). *Kansallinen kalatiestrategia*. Maa- ja

metsätalousministeriö. Noudettu 16.3.2023 osoitteesta  
[https://mmm.fi/documents/1410837/1516655/1-4-Kansallinen\\_kalatiestrategia2012.pdf/fae1c9f2-2908-4859-82ce-0b46c612f179](https://mmm.fi/documents/1410837/1516655/1-4-Kansallinen_kalatiestrategia2012.pdf/fae1c9f2-2908-4859-82ce-0b46c612f179)

Metsähallitus. (2019). Lausunto kalatalousvelvoitteen määräämisestä vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A. Heikkilä (toim.), *Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle: lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

Mäenpää, M. (2011). Kooste vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmista vuoteen 2015. Teoksessa S. Tolonen (toim.), *Suomen ympäristö 23/2011*. Noudettu 16.3.2023 osoitteesta [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37044/SY\\_23\\_2011.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37044/SY_23_2011.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Mäntykoski, A. (toim.), Nylander, E., Ahokas, T., Olin, S., Vähä-Vahe, A. & Närhi, M-A. (2022). *Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027: Osa 1: Vesienhoitoaluekohtaiset tiedot*. Uudenmaan ELY-keskus. Noudettu 29.4.2023 osoitteesta <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/184240/Raportteja%2017%202022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mäntylä, N. (2012). Mutkia Metodissa. Teoksessa K. Siikavirta (toim.), *Oikeus ja yhteiskunta – oikeustieteen monet kasvot* (s. 80–87). Vaasan yliopisto. Noudettu 26.4.2023 osoitteesta [https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-392-9.pdf](https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-392-9.pdf)

Määttä, T. & Paso, M. (2022). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin yliopisto. [Rajattu pääsy]. Noudettu 26.4.2023 osoitteesta <https://www.unicontent.fi/gfileproxy/MFBKTEkONEYrN01vQzR2eWRoK1R6TkpoZnpJMUhhaTFuVVJMbHISbXpiblljb0puTTR5Zk55VHEycU1CcnBsM2doQ1RmeDR2>

ZVRtOGdyZUZ0QmNHSFVFOGYdy8yYlPvVWQrKzZ1dGpiS2Z2TzFoaFRRUDJKMH  
 gwcFgvamRteEN1eTdLY3JUM1hkVU5DeW1JbjhjZnZLRXVZRWppdzgxZUFtbzBvaX  
 pWSXBHdXVXWHFUV0owU281WkFDTDVSODk5K1JWNmFQVVJobWNPVGpZbm  
 x4U2V0ampuRjN6cXBBSVhiYTNnRXBab3VORK5OWWd0ZEg4K0k2Ym9EUGJ6dW  
 poVC9UTlkvNctXNHBrK09zWSsrUTFOODVDUGp1ZVhqaU1vcjJiSW4vWm0zT289

Määttä, T., Tolvanen, M., Väätänen, U., Kolehmainen, A., Myrsky, M. & Keinänen, A.  
 (2012). *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. Itä-Suomen yliopisto. Noudettu  
 26.4.2023 osoitteesta  
[https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/10545/urn\\_isbn\\_978-952-61-0766-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/10545/urn_isbn_978-952-61-0766-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Oikeusministeriö. (2022). *Asettamispäätös: Vesilain tarkistamistyöryhmä*. Noudettu  
 31.10.2022 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/6ee26bfd-92f3-400e-9448-c3bc24ea2177/ASETTAMISPAATOS\\_20221004133035.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/6ee26bfd-92f3-400e-9448-c3bc24ea2177/ASETTAMISPAATOS_20221004133035.pdf)

Pietilä, J. (1973). *Vesioikeus*. Suomen lakimiesliiton kustannus.

Pokka, H. (1991). *Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät*. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. (2019). Lausunto kalatalousveloitteen määräämisestä vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A. Heikkilä (toim.), *Kalatalousveloitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle: lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfc657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfc657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. (2020). *Iijoen Raasakan, Maalimaan, Kierikin, Pahkakosken ja Haapakosken voimalaitosten kalatalousveloitteiden muuttaminen, Oulu ja Ii, PSAVI/3111/2017*. Aluehallintovirasto. Noudettu 27.4.2023 osoitteesta <https://ylupa.avi.fi/api/v1/documents/attachment/7271601>
- Puharinen, S-T. (2017). Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Teoksessa T. Määttä (toim.), *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017* (s. 151–226). Itä-Suomen yliopisto. [Rajattu pääsy]. Noudettu 18.1.2023 osoitteesta [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistopolitiikka\\_ja\\_oikeus/18350.pdf](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/18350.pdf)
- Rantamartti, T. (2020, 18. kesäkuuta). *Kemijoen kalatalousveloitteiden muutoshakemukseen voi nyt ottaa kantaa*. Yle. Noudettu 7.3.2023 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-11408551>
- Richey, A. S., Thomas, B. F., Lo, M.-H., Famiglietti, J. S., Swenson, S. & Rodell, M. (2015). *Uncertainty in global groundwater storage estimates in a Total Groundwater Stress framework* Teoksessa A. Montanari, J. Bahr, B. Blöschl, X. Cai, S. Mackay, A. Michalak, H. Rajaram & G. C. Sander (toim.), *Water Resources Research*, 51(7), (s. 5198–5216). Noudettu 16.10.2022 osoitteesta <https://doi.org/10.1002/2015WR017351>
- Rytkönen, A-M., Järvenpää, L. & Marttunen, M. (2020). *Valtion vesitaloushankkeiden toimivuuden tarkastelu: Yhteenveto arvioinnin tuloksista*. Suomen Ympäristökeskus. Noudettu 8.1.2023 osoitteesta [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/317962/SYKEra\\_30\\_2020\\_Vesitaloushankkeet\\_2.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/317962/SYKEra_30_2020_Vesitaloushankkeet_2.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

Saavalainen, H. (2021, 26. helmikuuta). *Viranomaiset määrittävät Kemi-joen tilan tyydyttäväksi, vesi-voima-yhtiö pitää luokittelua vääränä – taustalla yhtiön haluttomuus rakentaa vaellus-kaloille reittejä*. Helsingin Sanomat. Noudettu 6.3.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007826979.html>

Salila, J. (2022). *Kalatalousvelvoitteen määrääminen lainvoimaisen vesitalousluvan haltijalle*. Oikeusministeriö. Noudettu 15.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/5a5eeb32-585c-4a49-b541-5af46a0eeebb/MUISTIO\\_20221004133214.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/5a5eeb32-585c-4a49-b541-5af46a0eeebb/MUISTIO_20221004133214.pdf)

Salila, J. (2018). *Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle*. Oikeusministeriö. Noudettu 6.3.2023 osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161236/OMSO\\_36\\_2018\\_Kalatalousvelvoitteen\\_maaraaminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161236/OMSO_36_2018_Kalatalousvelvoitteen_maaraaminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Siltala, R. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Soininen, N. (2017). Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Teoksessa E. Tammi-Salminen, I. Vepsä, H. Lindfors, T. Saranpää, L. Hallila, A. Guimaraes-Purokoski, M. Hoffrén, M. Kimpimäki, A. Kumpula, P. Kuoppamäki, J. Könkkölä, J. Mäkelä & J. Tapani (toim.), *Lakimies 1/2017* (s. 71–75). Suomalainen lakimiesyhdistys. [Rajattu pääsy]. Noudettu 17.4.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/17556.pdf>

Suomen ympäristökeskus. (2022a). *Vesienhoidon suunnitelmat, ohjelmat sekä koosteet ja arvioinnit*. Ymparisto.fi. Noudettu 3.2.2023 osoitteesta [https://www.ymparisto.fi/fi-fi/vesi/vesiensuojelu/vesienhoidon\\_suunnittelu\\_ja\\_yhteistyö/Suunnittelumateriaalia\\_ja\\_julkaisuja](https://www.ymparisto.fi/fi-fi/vesi/vesiensuojelu/vesienhoidon_suunnittelu_ja_yhteistyö/Suunnittelumateriaalia_ja_julkaisuja)

Suomen ympäristökeskus. (2022b). *Valtioneuvosto hyväksyi vesienhoitosuunnitelmat vuosille 2022–2027*. Suomen ympäristökeskus. Noudettu 3.2.2023 osoitteesta [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uutiskirjeet/Vesistokunnostusverkosto/Valtioneuvosto\\_hyvakysi\\_vesienhoitosuunn\(62496\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uutiskirjeet/Vesistokunnostusverkosto/Valtioneuvosto_hyvakysi_vesienhoitosuunn(62496))

Suomen ympäristökeskus. (2020a). *Selvitys valtion vesitaloushankkeista: sääntöstelypatojen kunnossapidossa ja kalankulussa eniten kehittämistarvetta*. Ymparisto.fi. Noudettu 5.1.2023 osoitteesta [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesien\\_kaytto/Valtion\\_vesirakenteet/Selvitys\\_valtion\\_vesitaloushankkeista\\_sa\(57973\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesien_kaytto/Valtion_vesirakenteet/Selvitys_valtion_vesitaloushankkeista_sa(57973))

Suomen ympäristökeskus. (2020b). *Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen (VesiPOKE)*. Suomen ympäristökeskus. Noudettu 8.3.2023 osoitteesta [https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus\\_\\_kehittaminen/Tutkimus\\_ja\\_kehittamishankkeet/Hankkeet/Vesienhoidon\\_ymparistotavoitteista\\_poikkeaminen\\_VesiPOKE](https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus__kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Vesienhoidon_ymparistotavoitteista_poikkeaminen_VesiPOKE)

Suomen ympäristöoikeustieteen seura. (2019). Lausunto kalatalousvelvoitteen määrittämisestä vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A. Heikkilä (toim.), *Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle: lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

Sürmelihindi, G., Passchier, C., Crow, J., Spötl, C. & Mertz-Kraus, R. (2021). *Carbonates from the ancient world's longest aqueduct: A testament of Byzantine water*

*management*. Wiley Online Library. Noudettu 19.10.2022 osoitteesta <https://doi.org/10.1002/gea.21853>

Talus, K. & Penttinen S-L. (2016). Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa. Teoksessa T. Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 223–245). Edilex. Noudettu 26.4.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/16170.pdf>

Turun kaupunki. (2022). *Suomen historian merkkipaaluja: Ensimmäisenä Turussa*. Noudettu 20.10.2022 osoitteesta <https://www.turku.fi/ensimmaisena-turussa>

Turunen, J. (2014). *Oikeuden kollisionormit*. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 22.3.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/2421.pdf>

Vaasan hallinto-oikeus. (2019). Lausunto kalatalousvelvoitteen määräämisestä vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A. Heikkilä (toim.), *Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle: lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

Vahtola, J. (1987). Keskiäika. Teoksessa S. Zetterberg (toim.), *Suomen historian pikkujättiläinen* (s. 41–126). WSOY.

Valtioneuvosto. (2022). *Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen*. Valtioneuvosto. Noudettu 2.3.2023 osoitteesta [https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM043:00/2022#\\_blank](https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM043:00/2022#_blank)

Valtioneuvosto. (2019a). *Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuus (Lupamuutos)*. Valtioneuvosto. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM039:00/2018>

Valtioneuvosto. (2019b). *Komission suositukset Suomelle vesienhoidon ja tulvadirektiivin täytäntöönpanosta*. Valtioneuvosto. Noudettu 9.3.2023 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/komission-suositukset-suomelle-vesienhoidon-ja-tulvadirektiivin-taytantonpanosta>

Vesilain tarkistamistyöryhmä. (2023). *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta*. Lausuntopalvelu. Noudettu 1.4.2023 osoitteesta <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=1dfa153c-b521-411b-b6f9-3bb9e99b377c&attachmentId=20277>

Viitala, S. (2022, 29. tammikuuta). *"Uimaranta tuhoutuu ja simpukat kuolevat" – Helsingin Vanhankaupunginkosken padon purkamisesta liikkuu virheellisiä väitteitä, tarkistimme faktat*. Yle Uutiset. Noudettu 21.10.2022 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-12291206>

Vimilä, C. (2022) *Vesitalouslupien pysyvyyssuoja ympäristökysymysten taustalla*. [Pro gradu]. Lapin Yliopisto. Noudettu 10.4.2023 osoitteesta [https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/65249/Vilmila\\_Christian.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/65249/Vilmila_Christian.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Werdi, E. (2019). *Lausuntotiivistelmä Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet –hankkeen loppuraportista (LupaMuutos)*. Ympäristöministeriö. Noudettu 3.3.2023 osoitteesta <https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e057d400-c6a9-4210-bd65->

aa49703c844e/540683f2-ba4e-46bd-82b1-  
56184feaa9b4/YHTEENVETO\_20191128084613.pdf

Ympäristöministeriö. (2023). *Vesiensuojelun tehostamishjelma*. Ympäristöministeriö.  
Noudettu 4.2.2023 osoitteesta <https://ym.fi/vedenvuoro>

Ympäristöministeriö. (2022). *Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen*.  
Ympäristöministeriö. Noudettu 24.4.2023 osoitteesta  
<https://ym.fi/en/project?tunnus=YM043:00/2022>

Ympäristöministeriö. (2019). Lausunto kalatalousvelvoitteen määrittämisestä  
vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A. Heikkilä (toim.), *Kalatalousvelvoitteen  
määrittäminen vesitalousluvan haltijalle: lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö.  
Noudettu 29.3.2023 osoitteesta [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-  
5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-  
ddfcf657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

Ympäristöministeriö, Suomen luonnonsuojeluliitto & WWF Suomi. (2019). Lausunto  
kalatalousvelvoitteen määrittämisestä vesitalousluvan haltijalle. Teoksessa A.  
Heikkilä (toim.), *Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle:  
lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriö. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta  
[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-  
d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-  
ddfcf657f181/YHTEENVETO\\_20191126130454.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e3731ff-5224-45bf-ac80-d75ed5d0aa4a/cd4e0f83-e319-4bf7-b5e2-ddfcf657f181/YHTEENVETO_20191126130454.PDF)

**Virallislähteet**

- HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi vesienhoidon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 279/1982 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ounasjoen erityissuojelusta.
- HE 99/1938 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesioikeuslain muuttamisesta.
- PeVL 102/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi.
- PeVL 55/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 10/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 61/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 32/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 21/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

### **Kotimainen oikeuskäytäntö**

KHO 30.3.2023/993

KHO 2019:166

KHO 2016:84

KHO 2015:63

KHO 8.7.2013 T2337

KHO 29.1.2013 T357

KHO 29.1.2013 T356

KHO 2012:52

KHO 2004:98

KHO 4.8.1982 T3371

Vaasan HaO 2.2.2018 18/0021/2

Vaasan HaO 12.12.2012 12/0363/1

### **Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut**

Tapaus C-529/15 Gert Folk vastaan Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark, EU:C:2017:1

Tapaus C-346/14 komissio vastaan Itävalta, EU:C:2016:322

Tapaus C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. vastaan Saksan valtio, EU:C:2015:433