

Lausunto

10.01.2025

Asia: VN/31537/2024

Lausuntopyyntö vesienhoitoasetuksen muuttamista koskevasta ympäristöarviointisuunnitelmasta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausuntonaan yhdistys esittää, että valmistelussa otetaan huomioon vesienhoidossa havaitut epäkohdat seuraavasti:

Nykyinen lainsäädäntö, oikeuskäytäntö tai suositukset eivät suojaa pieniä, alle 50 ha:n järviä pilaamiselta tai tilan heikentämiseltä

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 20.06.2023 812/2023 (Dnro 282/03.04.04.19/2022) on esimerkki oikeuskäytännöstä. Luhalahden Pitkäjärven suojeluyhdistys lkaalisista vaati ympäristöluvan ehtojen muuttamista perusteena epäilyt lietelannan vaikutuksista järven tilaan. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ”Pitkäjärven tilaa ei ole vesienhoidon suunnittelujärjestelmän mukaisesti luokiteltu, eikä vesistön vesienhoidollinen tila näin ollen ole todettavissa. Tilaa ei voida todeta yksittäisten näytteiden perusteella, vaan vesistön vesienhoidollinen tila luokitellaan vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä. Vesienhoidon toimenpideohjelmaan liittyvän aineiston suositukset eivät ole peruste ympäristönsuojelulain mukaisten määräysten antamiseen. Asiassa ei tullut ilmi tarvetta ympäristönsuojelulain mukaisten määräysten antamiseen hakemuksessa mainituilla vesienhoitoon liittyvillä perusteilla.”

Vesienhoitosuunnitelmissa pintavesien tarkasteluysikkönä on vesimuodostuma. Kaikki valuma-alueeltaan yli 100 km² laajuiset joet ja pinta-alaltaan yli 1 km² (100 ha) kokoiset järvet on nimetty vesimuodostumiksi ja niille tehdään tilatavoitteet (ELY-keskus, raportteja 6/2022). Pienet järvet jäävät ilman tilaluokitusta ja tilatavoitteita. Tämän vuoksi niiden oikeudellinen asema esim. lupamenettelyssä on heikko. Ratkaisun mukaan nykyinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ei suojaa pieniä alle 1 km²:n järviä pilaamiselta tai tilan heikentämiseltä. KHO ei antanut valituslupaa, joten hallinto-oikeuden ratkaisu sai lainvoiman.

Lakiesitysten (HE 175/2024 vp.) perusteluista puuttui mm. maininta EU-oikeuden ratkaisusta ns. Sweetman -tapauksessa. Suomen luontopaneeli ja Suomen ympäristökeskus ovat tästä ja pienten järvien asemasta yleensä huomauttaneet lausunnoissaan.

Suomen luontopaneelin mukaan pinta- ja pohjavesimuodostumien määrittelyyn tulisi kiinnittää sääntelyä uudistettaessa huomiota. Heikentämiskiellon ja vesienhoidon tavoitteen vähintään hyvän tilan saavuttamisesta tulisi koskea nykyisessä laissa ja mietinnössä listattujen pintavesimuodostumien lisäksi myös pienempiä vesimuodostumia, joiden tunnistaminen on lupaharkinnassa joka tapauksessa oleellista. Pienempiä vesimuodostumia on huomioitu vesienhoidossa heikosti. Pienistä vesistöistä on rajattu vesimuodostumiksi vain noin viidennes niiden todellista määrästä. Tätä pienempiä vesistöjä ei huomioida lainkaan huolimatta siitä, että niiden tila on nykytiedon perusteella huomattavasti heikompi verrattuna suurempiin vesistöihin. (Lausunto Ek ympäristövaliokunta HE 175/2024 vp)

Suomen ympäristökeskuksen selvitysten mukaan pienvesien tila on uhattuna. Erityisesti pienten virtavesien tila on arvioiden mukaan valtakunnallisesti huono (Purohelmi-hanke). EUTIn päätöksen (Sweetman C-302/22) perusteella vesipuitedirektiivin suoja pienvesien osalta on heikko. Vesienhoidon ulkopuolella olevat vesimuodostumat ns. pienet vedet suojataan vain, jos se vaikuttaa jonkin vesienhoidon tarkastelussa mukana olevan vesimuodostuman tilaan. Pienten vesien tila tulisi samalla tavalla kansallisesti turvata selkeyttämällä pienvesiä koskeva lainsäädäntö. (Lausunto Ek ympäristövaliokunta HE 175/2024 vp)

EU-tuomioistuimen ratkaisu 25.4.2024 (ECLI:EU:C:2024:347) koskee pienten järvien tilan heikentämiskielloa. EU:n vesipuitedirektiivin pääsääntönä on, että kaikki vedet ovat suojelun piirissä. Hallinnollisen taakan vuoksi pinta-alaltaan alle 0,5 km² (alle 50 ha) kokoista järveä ei koske velvoite määritellä tilaluokitusta.

Kuitenkin toimivaltaisen viranomaisen on päättäessään lupahakemuksesta varmistettava (tiivistys), ettei hanke ole omiaan aiheuttamaan toisen (luokitellun) pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantamaan sen pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamista, ja että kyseisen hankkeen toteuttaminen sopii yhteen vesienhoitosuunnitelmien kanssa.

Tilaluokitus myös pienille pintavesimuodostumille perustellusta syystä

Vesienhoidon ulkopuolella olevat vesimuodostumat ns. pienet vedet suojataan vain, jos se vaikuttaa jonkin vesienhoidon tarkastelussa mukana olevan vesimuodostuman tilaan. Pienten vesien tila tulisi samalla tavalla kansallisesti turvata selkeyttämällä pienvesiä koskeva lainsäädäntö.

Ehdotetaan, että ympäristöarvioinnissa otetaan huomioon EU-oikeusistuimen em. ratkaisu siten, että asetukseen otetaan selkeät määräykset pintavesimuodostumista, joille on tarpeen tehdä tilaluokitus. Pienten vesimuodostumien osalta olisi otettava huomioon niiden nykyinen tila ja tilan heikentymisen vaara saatavissa olevien tilatietojen perusteella sen selvittämiseksi, voiko niiden mahdollisesti heikentynyt tila aiheuttaa luokitellun pintavesimuodostuman tilan huononemista. Sen lisäksi tilaluokitus ja seurantaohjelma on tarpeen tehdä pienten vesimuodostumien osalta

ympäristölupaa koskevaa harkintaa varten sen varmistamiseksi, ettei ympäristöluvan varainen toiminta vaaranna ilman tilaluokitusta olevan pintavesimuodostuman tilaa lain vastaisesti.

Pienten vesimuodostumien tila

Pienten vesimuodostumien tilasta ei ole nykyisin saatavissa luotettavaa tietoa, koska niitä ei ole luokiteltu eikä niiden tilaa seurata. Asiantuntijalausunnoissa on kuitenkin arvioitu, että pienvedet ovat pääosin huonommassa tilassa kuin luokitellut vesimuodostumat. Tämä on ristiriidassa juuri hyväksytyin vesienhoitolain ja EU:n vesipuitedirektiivin kanssa, joiden mukaan kaikki vedet ovat suojelun piirissä. Avoimista tietolähteistä, kuten Hertasta, on kuitenkin saatavissa muidenkin toimijoiden kuin ELY-keskusten hankkimia tietoja myös luokittelemattomien järvien ja jokien tilasta.

Ehdotetaan, että ympäristöarvioinnin osana selvitetään myös pienten vesimuodostumien tila riittävässä laajuudessa asetuksen valmistelua ja vesienhoitosuunnitelmia varten.

Vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat

Vesienhoitoalueille on laadittu omat vesienhoitosuunnitelmansa. Niihin on koottu tiedot jokien, järvien, rannikkovesien ja pohjavesialueiden tilasta ja vesien hoitokaudella tarvittavista toimenpiteistä vesien tilan parantamiseksi ja ylläpitämiseksi vesienhoitoalueella.

Vesienhoitosuunnitelmia konkretisoivat alueelliset toimenpideohjelmat, joiden avulla aiotaan saavuttaa vesien hyvä tila.

Vesienhoitosuunnitelmissa pintavesien tarkasteluyksikkönä on vesimuodostuma. Kaikki valuma-alueeltaan yli 100 km² laajuiset joet ja pinta-alaltaan yli 1 km² (100 ha) kokoiset järvet on nimetty vesimuodostumiksi ja niille tehdään tilatavoitteet. Pienempiä vesimuodostumia on rajattu vesimuodostumiksi, jos ne on arvioitu karttatietojen kannalta tarpeellisiksi tai vesienhoidossa muuten merkittäviksi. Pieniä virtavesiä on myös voitu yhdistää yhdeksi vesimuodostumaksi. ELY-keskus, raportteja 6/2022.

Nykyisessä käytännössä suuri osa pienistä järvistä jää ilman tilaluokitusta ja tilatavoitteita. Niiden tilan seuranta ei ole järjestetty suunnitellusti. EU:n vesipuitedirektiivin mukaan kaikki vedet ovat suojelun piirissä ja pienten vesien tilaa tulisi seurata, esim. ryhminä.

Toimenpideohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi monien kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset tekevät vesistöjen kunnostusta ja seuranta. Esimerkiksi usealla Pirkanmaan kunnalla on ajantasaiset kartoitukset ja suunnitelmat alueensa vesistöjen tilan seurannasta ja vaadittavista toimenpiteistä.

Ehdotetaan, että vesienhoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmissa asetetaan tavoitteet myös pienten pintavesimuodostumien hoidolle ja seurataan toimenpiteiden vaikutuksia säännönmukaisesti.

Oikeuskäytäntö luokittelemattomien järvien tilanteissa

Korkein hallinto-oikeus ja Vaasan hallinto-oikeus ovat vuosien varrella tehneet oletettavasti useita päätöksiä, joissa ympäristöluvan muutoksenhakuun on tehty hylkäävä päätös, jonka perusteluina on ollut se, ettei vesimuodostumaa ollut luokiteltu vesienhoitolaissa säädetyn mukaisesti.

Ehdotetaan, että selvitetään syyt, miksi oikeuskäytäntö on johtanut tilanteeseen, missä pieniä alle 0,5 km²:n järviä ei suojata pilaamiselta tai tilan heikentämiseltä.

Ehdotetaan, että selvitetään, kuinka moneen KHO:n tai Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen on liittynyt ympäristöluvan muuttamisvaatimuksen hylkääminen vesimuodostuman luokittelemattomuuden vuoksi.

Nitraattiasetuksen tai muun säädöksen muutostarve

Vaasan hallinto-oikeuden em. päätöksen mukaan eläinsuojan vaikutusalueen ulkopuolella sijaitseville pelloille voidaan vallitsevan oikeuskäytännön mukaan antaa määräyksiä vain lannanlevityssuunnitelman kautta.

Ehdotetaan, että ympäristöarvioinnissa selvitetään, miten vesistöjen pilaaminen voitaisiin estää lainsäädäntöä muuttamalla niin, että esim. nitraattiasetuksen selkeä puute poistuu. Eräänä vaihtoehtona olisi säätää lannanlevityssuunnitelmat pakollisiksi myös voimassa oleviin ympäristölupiin. Fosfori- ja nitraattipitoisuuksia tulisi valvoa nykyistä paremmin.

Vei- ja ympäristölupien viranomaisvalvonta ja omavalvonta

Viranomaisvalvonnasta vastaavat ELY-keskukset ja kunnan ympäristösuojeluviranomaiset. Kunnan ympäristöviranomainen toimii myös lupaviranomaisena. Toiminnanharjoittajien on raportoitava määräajoin päästöistä ja toiminnasta (omavalvonta). Valvontasuunnitelman toteutumista on seurattava ja arvioitava, ovatko valvonnan tavoitteet olleet asianmukaisia ja kuinka ne on saavutettu.

Ehdotetaan, että selvitetään valvontatoiminnan vaikuttavuus vesien suojelun kannalta, tarkastuksilla havaitut laiminlyönnit, puutteet ja määräysten rikkomukset sekä missä tapauksissa on ryhdytty esim. hallinnollisiin pakkotoimiin asian tilan saamiseksi lailliseen tilaan. Lisäksi olisi syytä selvittää, onko omavalvonta luotettavaa.

Ehdotetaan, että selvitetään, toteutuuko valvonta yhdenmukaisesti valtion ja kuntien suorittamana ja olisiko valvontatoiminnan yhdenmukaistamiseksi tehtävä järjestelyjä, esim. valvonnan siirtämiseksi valtion toimivaltaisille viranomaisille tai kuntien valvonnan järjestämiseksi laajemmalle pohjalle. Esimerkiksi pienen kunnan yhden virkamiehen suorittama lupien myöntäminen ja lupien valvonta saattaa toteutua puutteellisesti verrattuna valtion suorittamaan lupahallintoon ja valvontaan.

Hallinnollisilla ohjeilla ei voitane antaa toiminnanharjoittajia sitovia määräyksiä.

Ehdotetaan, että asetustasolla määritellään sitovat määräykset ainakin vesimuodostumien tyyppi- ja tilaluokituksen perusteista ja vesimuodostumista, joista on tehtävä tilaluokitukset. Pienten vesimuodostumien osalta olisi otettava huomioon niiden nykyinen tila ja tilan heikentymisen vaara saatavissa olevien tilatietojen perusteella. Lupaharkintaa varten olisi aina tehtävä tilaluokitus ja arvioitava veden laadun seurantatiheys.

Hämäläinen Olli
Luhalahden Pitkäjärven suojeluyhdistys ry