



kirjaamo.ym@gov.fi

erja.werdi@gov.fi

Viite Ympäristöministeriön lausuntopyyntö SOVA-lain mukaisesta arviointisuunnitelmasta 10.1.2025, VN/31537/2024, YM065:00/2024, Vesienhoitoasetuksen muuttaminen

ELY-keskusten lausunto vesienhoitoasetuksen muutossuunnitelman SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta

Asetuksen muutoksen tausta ja tavoitteet

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta on tullut voimaan 1.1.2025. Hallitus on antanut esityksen eduskunnalle lain muuttamisen (HE 175/2024vp) yhteydessä myös vesienhoitoasetuksen muuttamista siten, että siinä annettaisiin tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella vesien tilan tavoitteista ja vesien tilan heikentämättömyyden arvioinnista.

Vesienhoitoasetuksen muutoksella on tarkoitus täsmentää olemassa olevien säännösten pohjalta pinta- ja pohjavesien ominaispiirteiden selvittämistä, pintavesien jaottelua pintavesityyppeihin sekä pintaveden ekologista luokittelua koskevia säännöksiä. Vesien tilan arviointiin liittyvät olennaisesti vesien tilan tavoitteet ja heikentämättömyyden arviointi.

Asetuksen muuttamissuunnitelmasta tehdään suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (SOVA-laki 200/2025) mukainen ympäristövaikutusten arviointi, koska asetuksen muuttaminen täyttää SOVA-lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan edellytykset ympäristöarvioinnin velvoitteesta. SOVA-lain mukaisessa ympäristöarvioinnissa on kyse etukäteisarvioinnista, jossa tuotetaan tietoa asetuksen muutosten todennäköisistä ympäristövaikutuksista.

Ympäristöministeriö on esittänyt lausuntopyynnön suunnitellun vesienhoitoasetuksen SOVA-lain 8 §:n 2 momentin mukaisista muutoksista ja niiden ympäristöselostuksen lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta.

7.2.2025

SOVA-lain mukaista lausuntoa on pyydetty kaikilta ELY-keskuksilta. ELY-keskusten Ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueiden johtajat ovat sopineet, että Varsinais-Suomen ELY-keskus antaa lausunnon ELY-keskusten puolesta. Lausuntopyyntöön ovat antaneet kommenttinsa Etelä-Savon, Etelä-Pohjanmaan, Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Uudenmaan sekä Varsinais-Suomen ELY-keskukset.

Ympäristöarvioinnin tuloksena laaditaan SOVA-lain 8 §:n mukainen ympäristöselostus, josta kuullaan samanaikaisesti asetusluonnoksen kanssa. Ympäristöselostuksen on arvioitu valmistuvan ja tulevan lausuttavaksi helmi-maaliskuussa 2025 ja siinä arvioidaan asetusta koskevien sisältöratkaisujen ja niitä koskevien vaihtoehtojen vaikutuksia.

Asetusmuutoksen on suunniteltu tulevan voimaan 1.5.2025.

Arvioitavat suunnitelman vaihtoehdot, menetelmät ja tavoitteet

Ympäristöarviointisuunnitelman mukaan vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan yksityiskohtaisen vaihtoehdon (VE 1) tai yleisluontoisemman vaihtoehdon (VE 2) säännösratkaisun vaikutuksia suhteessa nykytilaan (VE 0). Ympäristövaikutuksia arvioidaan vesienhoitosuunnitelmien näkökulmasta sekä yksittäisten hankkeiden lupaedellytysten näkökulmasta.

Vaihtoehdossa (VE 1) säännellään yksityiskohtaisesti asetustasolla vesien tilan luokittelussa huomioitavista biologista laatutekijöistä, niiden arviointiin käytettävistä muuttujista ja muuttujien tyyppikohtaisista luokkarajoista ja vertailuarvoista.

Yleisluontoisemmassa vaihtoehdossa (VE 2) säänneltäisiin esimerkiksi laatutekijöistä ja niiden arvioinnissa käytettävistä muuttujista, mutta yksityiskohtaiset luokkarajat ja vertailuarvot annettaisiin hallinnollisella ohjeella.

Nykytilanteessa (VE 0) luokittelua koskeva sääntely on hyvin yleisellä tasolla ja luokittelusta on ohjeistettu erikseen annettavalla oppaalla.

Asetusmuutoksen tavoitteena on edistää vesien hyvän tilan tai vesille asetetun muun ympäristötavoitteen saavuttamista. Asetusmuutoksella on tarkoitus täsmentää sitä, miten vesienhoidon ympäristötavoitteita arvioidaan vesienhoidon suunnittelussa ja lupaharkinnassa yksittäisten hankkeiden vaikutusten arvioinnissa.

Asetusmuutoksen aiheuttamia vaikutuksia pyritään SOVA-menettelyn yhteydessä arvioimaan keskeisiin vaikutuskohteisiin mahdollisesti kohdentuvien välittömien ja välillisten vaikutusten osalta. Ympäristöarviointi tehdään asiantuntija-arviona, perustuen olemassa olevaan tietoon. Arviointi on pääosin laadullista vaikutusten kuvailua eri ominaisuuksien

7.2.2025

suhteen. Vaikutusten arvioinnissa esitetään tarvittaessa käytettävän Suomen ympäristökeskuksen ja ELY-keskusten asiantuntijoita. Käytettäviä tietolähteitä voivat olla esimerkiksi asiaan liittyvän hallituksen esityksen vaikutusten arviointi, vesienhoitoasetuksen aiemmat vaikutusten arvioinnit sekä vesienhoitosuunnitelmien ympäristöarviointi.

Valtioneuvoston asetuksen perustelumuistioon sisällytetään perusteltu kannanotto siitä, miten ympäristöselostus ja saadut lausunnot on otettu huomioon sekä selvitys siitä, miten nämä sekä ympäristönäkökohdat ovat vaikuttaneet asetusmuutosten sisältöön ja vaihtoehtojen valintaan. Ympäristöselostus kokonaisuudessaan sisällytetään liitteenä valtioneuvoston asetuksen perustelumuistioon.

ELY-keskusten lausunto

Yleistä

ELY-keskusten mielestä vesienhoitotehtävät ovat tärkeä osa virastojen tehtäväkenttää ja ne näkevät asetusmuutoksella mahdollisesti olevan merkittäviä vaikutuksia tehtäviinsä. ELY-keskusten mielestä on tärkeää, että suunnitellun asetusmuutoksen vaikutukset arvioidaan mahdollisimman hyvin ennalta ja on positiivista, että asetusmuutoksen vaikutuksia arvioidaan SOVA-lain mukaisessa menettelyssä, mikä mahdollistaa aidon mahdollisuuden vaikuttaa ja saada tietoa vesienhoitoasetuksen muuttamisen arvioiduista vaikutuksista.

SOVA-lain mukainen arviointisuunnitelma on kuitenkin esitetty varsin yleisellä tasolla.

Suunnitelman arvioinnissa käytettävät menetelmät

SOVA-lain mukaisen arviointimenettelyn tausta ja lähtökohdat on esitetty varsin selkeästi. Sen sijaan arviointisuunnitelman kuvaus käytettävistä arviointimenetelmistä jää varsin ohueksi ja pelkästään toteamuksen "asiantuntija-arvion" varaan. Tärkeää olisi ollut ilmaista muun muassa millaisia tietolähteitä arvioinnissa käytetään, kuka tai ketkä vastaavat arvioinnista tai mikä on arvioijien pätevyys. Lisäksi olisi tullut ennakoida, mitkä vaikutukset on tässä vaiheessa tunnistettu merkittäviksi arvioitaviksi vaikutuksiksi.

Ympäristövaikutusten arvioinnissa on tärkeää kuvata riittävästi vesistön nykytila ja nykyiset ongelmat, joiden pohjalta voidaan tunnistaa merkittävät arvioitavat vaikutukset ja perustella, miksi asetusmuutos on tarpeen. Samalla voidaan esittää, mitä vaikutuksia aiheutuu siitä, jos suunnitelmaa asetusmuutoksesta ei toteuteta, vaan valitaan VE0.

7.2.2025

Vaikutusten arviointiin varattu aika vaikuttaa varsin lyhyeltä, jotta lausuntopyynnön palaute ja todennäköisesti merkittävät vaikutukset ehditään tunnistamaan ja arvioimaan riittävästi. On tärkeää, että suunnitelmassa esitettyjen vaihtoehtojen vaikutusten arviointi tehdään aidosti ja riittävän laajasti SOVA-näkökulmasta kaikkien niiden todennäköisesti merkittävien vaikutuskohteiden tai mekanismien osalta, jotka arviointisuunnitelmassa on esitetty. Tavoitteena tulee kuitenkin olla, että suunnitelman eri vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset tunnistetaan ja niihin keskitytään arvioinnissa.

Arvioinnissa on tärkeää huomioida, että erilaiset vaikutukset voivat ilmetä ajallisesti eri aikaan ja se tulee ottaa huomioon arvioinnissa. Lisäksi tärkeää on arvioinnissa pohtia, miten eri vaihtoehtojen kohdalla voidaan ehkäistä, vähentää tai poistaa mahdollisimman kattavasti suunnitelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvat merkittävät haitalliset vaikutukset.

Eri vaihtoehtojen vaikutusten vertailu on SOVA-arvioinnin keskeisin tulos.

Vaihtoehtotarkastelu ja arvioitavat vaikutukset

ELY-keskukset näkevät hyvänä, että arviointisuunnitelmassa esitetyt vaihtoehdot eroavat toisistaan selkeästi ja tarkastelu sisältää yksityiskohtaisen VE1 sekä yleisluontoisemman VE2 säännösratkaisun. Vaihtoehdossa VE 1 esitetään säänneltävän vesien tilan luokittelussa käytettävistä biologista laatutekijöistä, niiden arviointiin käytettävistä muuttujista ja muuttujien tyypikohtaisista luokkarajoista ja vertailuarvoista. Vaihtoehdossa VE 2 säänneltäisiin yleisemmin esimerkiksi laatutekijöistä ja niiden arvioinnissa käytettävistä muuttujista, mutta luokkarajat ja vertailuarvot annettaisiin hallinnollisella ohjeella.

ELY-keskuksilla on kokemuksia siitä, että nykyisin käytettäviin luokitteluperiaatteisiin ja niiden muuttamiseen eri luokittelukausilla on sisällynyt joitakin ongelmia. Muutokset luokitteluperusteissa ovat mm. vaikuttaneet luokittelun lopputulokseen, ja vesistön tilaluokka on eri luokittelukausilla voinut muuttua luokittelun perusteella. Yksityiskohtaisemmalla vaihtoehdolla saatettaisiin voida määrätä arviointiin käytettävistä muuttujista ja muuttujien tyypikohtaisista luokkarajoista ja vertailuarvoista.

Vaihtoehdoista riippumatta luokkarajat ja vertailuarvot voitaisiin myös harkita annettavan hallinnollisilla ohjeilla, eikä asetuksessa, koska vesien luokittelujärjestelmään liittyy edelleen kehittämistarpeita. Tyypikohtaisia luokkarajoja saatetaan joutua tarkistamaan, eikä kaikille muuttujille ole vielä luokkarajoja. Näin ollen niiden päivittäminen olisi tarvittaessa helpompaa, mikäli luokkarajat ja vertailuarvot olisivat hallinnollisessa ohjeessa, eivätkä asetuksessa. Luokittelun pääperiaatteet, kuten tilaluokan

7.2.2025

määräytyminen laatutekijöiden perusteella, saavuttanevat kuitenkin keskeiset tahot helpommin säädöksellä kuin hallinnollisella ohjeella. Asetuksessa myös niiden painoarvo lienee suurempi. Viranomaistyön kannalta molemmat vaihtoehdot ovat toimivia.

Vesien tilan luokittelun periaatteet tulee ilmaista tiiviisti ja hyvin selkeästi, jotta esim. toiminnanharjoittajat tietävät, miten eri tilaluokkiin päädytään lupaprosesseihin liittyvissä vesistöissä. Samoin tulisi kuvata myös fysikaaliskemiallisen ja hydrologismorfologisen tilan sekä kansallisten haitallisten aineiden vaikutus luokitteluun. Luokitteluprosessin läpinäkyvyys ja lupaprosessien ennakoitavuus paranevat, kun menettelyt ovat toiminnanharjoittajille ja kansalaisille nykyistä selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä. Tietämys heikoimmassa tilassa olevien vesien luokittelutekijöistä sekä luokitteluprosessin selkeydestä edistävät myös vesienhoidon toimenpiteiden tarkentumista.

Vaikutusten arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon, miten vesien- ja merenhoitolain 20a- 20 c §:ien täsmentäminen vaikuttaisi asetuksessa, etenkin että 20a-20b §:ien keskinäisen suhteen täsmentäminen. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden arviointi lupaharkinnassa on tapauskohtaista, joten menettelyn kuvaus asetuksessa on haastavaa. Vesienhoidossa keskitytään etenkin heikommassa tilassa olevien luokittelutekijöiden tilan parantamiseen. Lupaprosesseissa arvioidaan hankkeen mahdollisia vaikutuksia luokittelun eri laatutekijöihin ja niiden tilan mahdolliseen heikkenemiseen.

1.1.2025 voimaan tullessa vesien- ja merenhoitolaissa on uutena pykälänä vesien hyvän tilan tavoitteen lisäksi heikentämättömyysvaatimus. Ympäristöarvioinnin suunnitelman mukaan myös vesien tilan tavoitteista ja vesien tilan heikentämättömyyden arvioinnista annettavat tarkemmat säännökset voitaisiin sisällyttää vesienhoitoasetukseen. Tällöin SOVA-lain mukaisessa arvioinnissa on tärkeää arvioida heikentämättömyysvaatimuksen vaikutuksia.

SOVA-vaikutusten arvioinnissa on tärkeää muistaa, että asetusmuutoksen tavoitteena on edistää vesien hyvän tilan tai muun ympäristötavoitteen saavuttamista ja täsmentää, miten vesienhoidon ympäristötavoitteita arvioidaan vesienhoidon suunnittelussa ja lupaharkinnassa yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa.

SOVA-lain mukaisessa arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että vesien tilan heikentämättömyys on olennaista määritellä säännöksissä niin, ettei se ole ristiriidassa vesien hyvän tilan tavoitteen kanssa. Määrittelyn pitäisi olla mahdollisimman yksiselitteinen niin ettei tulkintaeroja synny. Esimerkiksi: pintavesimuodostuman ”tilan heikentyminen” tarkoittaa myös sellaista huononemista, joka ei johda kyseisen vesimuodostuman tilaluokan alenemiseen. Näin ollen tulee selvittää, mitä tarkoitetaan ekologisen tilan

7.2.2025

luokittelua koskevan tekijän tilaluokan alenemisella vähintään yhdellä luokalla tai edelleen heikkenemisellä silloin, kun kyseinen luokittelutekijä on jo alimmassa luokassa. Eli voiko luokittelutekijän tila heiketä tilaluokan sisällä lukuun ottamatta alinta (huono) luokkaa. Jos luokittelutekijä on tyydyttävä, välttävä tai huono, tilan heikkeneminen luokan sisällä hankkeen tai toiminnan takia olisi ristiriidassa vesien tilan tavoitteen kanssa. Lähtökohtaisesti sitä ei pitäisi sallia, koska myös luokan sisäinen tilan heikkeneminen voi vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen tai hidastaa sitä. Luokkien välit voivat olla hyvinkin suuria ja tällöin muuttujan tai laatutekijän tila voi todellisuudessa heiketä paljonkin, ennen kuin kyseisen tekijän tila alenee yhdellä luokalla. Vesien tilan tavoitteen ja heikentämättömyysvaatimuksen keskinäistä suhdetta ja soveltamista tuleekin asetuksessa tarkentaa. SOVA-lain mukaisessa ympäristöarvioinnissa on tärkeää antaa riittävä vastaus näihin kysymyksiin ennen asetuksen voimaantuloa.

Pintavesien nimeäminen vesimuodostumiksi on tehty ELY-keskuksissa järvien osalta pääsääntöisesti yli 100 hehtaarin järville, mutta osassa ELY-keskuksia vesimuodostumiksi on nimetty myös yli 50 hehtaarin järvet. Virtavesien osalta rajauksen perusteena on käytetty valuma-alueen pinta-alaa sekä nimettyjen yli 50 hehtaarin järvien laskujokia. Jotta tasa-arvoisuus toteutuisi alueellisesti ja hankkeiden lupaedellytysten osalta, tulisi vaikutusten arvioinnissa tarkastella, miten asetusmuutos vaikuttaa niihin vesimuodostumia pienempiin pintavesiin, joilla on suora vaikutus nimettyjen vesimuodostumien tilaan. Vesimuodostumaa pienemmistä vesistöistä pääsääntöisesti puuttuu vastaavat pohjatiedot, kuin mitä nimetyistä vesimuodostumista on tiedossa.

ELY-keskukset korostavat, että suunnitelman eri vaihtoehtoja tulee arvioida SOVA-arvioinnissa kaikkien arviointitekijöiden osalta samalla tavoin. Arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon, että vesistövaikutuksilla on myös ihmisten hyvinvointiin vaikuttavia sosiaalisia vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös suunnitelman eri vaihtoehtoihin liittyvät riskit.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt johtava asiantuntija Asta Asikainen ja ratkaissut yksikön päällikkö Anu Lillunen.

Jakelu

ELY-keskukset

Tämä asiakirja KEHA/919/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/919/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Asikainen Asta 07.02.2025 16:21

Ratkaisija Lillunen Anu 07.02.2025 16:26