

Tutkimusprofessori Antti Belinskij

Yhteiskunnan muutos / Murroksen ohjaus

21.11.2023

SYKE/2023/1811-1

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
kirjaamo.ym@gov.fi

Julkinen

Viite: VN/30326/2022

Asia: Lausuntopyyntö 2.10.2023 Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

Syken lausunto työryhmän mietinnöstä 2.10.2023: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta.

Suomen ympäristökeskus Syke kiittää tilaisuudesta lausunnon antamiseen ja esittää työryhmän mietinnöstä seuraavat näkemykset. Ne jakaantuvat kommentteihin mietinnön yleisistä linjauksista ja yksityiskohtaisempiin huomioihin pykäläehdotuksista.

Sykeessä lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet useat asiantuntijat eri yksiköistä. Lausunnon antamiseen on saatu lisää aikaa 22.11.2023 asti lainsäädäntöneuvos Erja Werdiltä (sähköposti 13.11.2023).

1. Työryhmämietinnön yleiset linjaukset

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan lainsäädäntöön lisätään säännökset 1) vesien tilan ympäristötavoitteista ja 2) ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Lisäykset tehtäisiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (1299/2014), ympäristönsuojelulakiin (527/2014) ja vesilakiin (587/2011). Säännöksiä sovellettaisiin lupamenettelyissä. Lisäksi tarkennettaisiin sääntelyä ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämisestä ja alennetuista tilatavoitteista.

1.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuus lupaharkinnassa

Syke yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa tulee säätää selvästi. Tällä hetkellä ympäristötavoitteiden yhteys lupaharkintaan perustuu lainsäädännössä siihen, että ympäristönsuojelulaissa (51 §) ja vesilaissa (3:6) säädetään vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisesta.

Kuten työryhmä on tuonut esille, unionin tuomioistuimen Weser (C-461/13) ja Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18) -tuomioiden perusteella on selvää, että vesipuidedirektiivissä (2000/60/EY) tarkoitettuja vesienhoidon ympäristötavoitteita vaarantavalle hankkeelle ei saa myöntää lupaa



ilman poikkeusta. Suomessa korkein hallinto-oikeus on vahvistanut saman linjauksen vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta esimerkiksi Finnpulp-ratkaisussa KHO 2019:166.

Työryhmän ehdottamat muutokset luvan myöntämisen edellytyksiin kuvaavat nykyistä EU:n ja kansallisen oikeuskäytännön tilaa. Niiden merkitys olisi siten selventävä. Lainsäädännön selventäminen on tarpeen perustuslain (731/1999) 80 §:n nojalla, sillä ympäristötavoitteiden sitovuudella on yhteys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin. Vaikka lainsäädäntöä ei muutettaisi, vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat Suomessa lupaharkintaa sitovia EU:n ja kansallisen oikeuskäytännön sekä lainsäädännön EU-oikeusmyönteisen tulkinnan vaatimusten perusteella.

1.2 Ympäristötavoitteista poikkeaminen

Hankekohtainen poikkeaminen. Jos ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa säädetään työryhmän ehdotuksen mukaisesti, on samalla luontevaa säätää niistä poikkeamisesta lupamenettelyssä uuden merkittävän hankkeen vuoksi. Tällä hetkellä ympäristötavoitteista voidaan poiketa uuden hankkeen takia vesien- ja merenhoitolain 23 §:n perusteella vesienhoidon suunnittelun yhteydessä kerran kuudessa vuodessa. Poikkeamisen suhde lupamenettelyyn on epäselvä.

Hankekohtaisen poikkeamisen yhdistäminen lupamenettelyyn on tarkoituksenmukaista paitsi poikkeamisen aikaikkunan joustavoittamiseksi myös sisällöllisesti. Lupaharkinnassa voidaan ensinnäkin varmistua yleispiirteisempää vesienhoidon suunnittelua paremmin siitä, edellyttääkö tietty hanke vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamista sen vesiin kohdistuvien vaikutusten takia. Toiseksi lupaharkinnassa on mahdollista arvioida yksityiskohtaisesti poikkeamisen edellytyksiä, kuten haittojen minimointivaatimusta.

Hankekohtaisen poikkeamisen harkintaan liittyy kuitenkin myös vesienhoidon ja yleisen edun arvioinnin elementtejä. Näiden takia on tärkeää varmistua jatkovalmistelussa siitä, että vesienhoitoviranomaisella on keskeinen rooli poikkeamisen menettelyssä lupaviranomaisen tukena.

Työryhmän mietinnön perusteella ympäristötavoitteista voidaan poiketa vesiä pilaavien päästöjen takia ainoastaan silloin, kun vesimuodostuman tila laskee erinomaisesta hyvään. Tämä perustuu vesipuidedirektiivin säännöksiin, mutta jatkossa olisi syytä selvittää säännön soveltamista eri jäsenmaissa ja sen tulkintaa EU-oikeuden näkökulmasta. Säännöksen perusteella yksittäiselle uudelle hankkeelle, kuten seudulliselle jätevesien puhdistuslaitokselle, ei voida myöntää poikkeusta ympäristötavoitteista, vaikka sen kokonaisvaikutukset vesienhoitoalueen vesimuodostumien tilaan olisivat merkittävän positiivisia.

Määräaikojen pidentäminen ja alennetut tilatavoitteet. Työryhmän mietinnön mukaiset tarkistukset sääntelyyn vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämisestä ja alennetuista tilatavoitteista ovat luonteeltaan teknisiä. Määräaikojen pidennyksiä voidaan hyödyntää enää rajoitetusti nykyisen vesienhoitokauden jälkeen, kun taas alennettuja tilatavoitteita joudutaan todennäköisesti asettamaan jatkossa monille vesimuodostumille.

1.3 Lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden perusteella

Syke katsoo, että vaikka työryhmän mietintö on oikean suuntainen, se on liian kapea-alainen vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta. Merkittävänä puutteena on se, että



mietinnössä ei ehdoteta muutoksia siihen, miten ympäristöllisiä lupia voidaan lainsäädännön perusteella muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella.

Vesipuidedirektiivin 11 artiklassa edellytetään selvästi, että ympäristöllisiä lupia tulee voida tarvittaessa muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Suomen lainsäädäntö, jossa lupien muuttamista ei vesilaisissa tai ympäristönsuojelulaisissa yhdistetä ympäristötavoitteisiin, ei täytä tässä suhteessa EU-oikeuden vaatimuksia.

Työryhmän mietinnössä tuodaan esille, että esimerkiksi useissa keinotekoiseksi ja voimakkaasti muutetuksi nimetyissä vesimuodostumissa on tarkoitus saavuttaa hyvä saavutettavissa oleva tila vuoteen 2027 mennessä. Käytännössä tämä edellyttäisi vanhojen vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien ehtojen päivittämistä. Euroopan komissio on esimerkiksi useaan otteeseen muistuttanut Suomea vesivoimalupien päivittämisen tarpeesta.

Se että vanhoja lupia voitaisiin muuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella, voisi myös edesauttaa uusien lupien myöntämistä kahdella tavalla. Ensinnäkin uutta lupaa ei olisi välttämättä tarvetta jättää myöntämättä vaikutusarvioinnin epävarmuuksien takia, jos lupaehtoja voitaisiin tarvittaessa kiristää jälkikäteen ympäristötavoitteisiin nojautuen. Toiseksi vanhojen lupien muuttamisen perusteella voitaisiin pyrkiä varmistumaan siitä, että ympäristötavoitteet eivät vaarantuisi uusien ja vanhojen hankkeiden yhteisvaikutusten perusteella.

1.4 Pienvesien heikentämiskielto

Unionin tuomioistuimessa on parhaillaan käsiteltävänä asia Sweetman (C-301/22), joka koskee ennakkoratkaisupyyntöä pienvesien suojelusta. Pienvesillä viitataan sellaisiin vesiin, jotka eivät ole vesipuidedirektiivissä tarkoitettuja vesimuodostumia ja jotka jäivät siten direktiivissä tarkoitettun tilaluokittelun ulkopuolelle.

Julkisasiamies Rantos antoi 21.9.2023 asiassa ratkaisuehdotuksen. Sen perusteella jäsenvaltion on varmistuttava siitä, että uusi hanke ei ole omiaan aiheuttamaan tällaisten pienvesien heikkenemistä vesipuidedirektiivin 4(1) artiklan vastaisella tavalla. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa vesien tilan heikentämiskielto saattaa siten olla syytä ulottaa myös vesimuodostumien luokittelun ulkopuolelle jääviin pienvesiin.

1.5 Vaikutusten arviointi

Työryhmän mietinnössä tuodaan esille sitovista ympäristötavoitteista säätämisen vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnista ei kuitenkaan käy kaikista kohdin selvästi ilmi, onko kyse jo nykyisen oikeustilan myötä syntyneistä vai ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutuksista. Suurelta osin kyse olisi ilmeisesti jo nykyisen oikeustilan eli sitovien ympäristötavoitteiden perusteella aiheutuvista vaikutuksista.

Ehdotettujen säännösten vaikutusten arvioinnissa on ansiokkaasti tunnistettu viranomaisille aiheutuva taakka ja esitetty lisäresurssia alueellisille viranomaisille, mikä on erittäin kannatettavaa. Jatkossa tulisi lisäksi tunnistaa, että myös asiantuntijalaitoksilta tarvitaan tukea ympäristötavoitteisiin liittyvien tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon sekä yleisemmin asiantuntijatukea.

Toiminnan ympäristövaikutusten arviointi lupamenettelyssä ja vesienhoidon suunnittelussa perustuu siihen, minkälaisia lyhyt- ja pitkäaikaisvaikutuksia toiminnasta aiheutuvalla kuormituksella ja sen muutoksella voi olla ja miten vaikutukset kohdistuvat ekosysteemiin ja eliöstöön eli vesien tilaan. Toiminnan vaikutuksia vesien tilaan voidaan arvioida etukäteen edes



jossain määrin luotettavasti käyttämällä erilaisia matemaattisia malleja, kuten kuormitus- ja vaikutusmalleja.

Vesienhoidon suunnittelua ja toimeenpanoa tukevat mallit perustuvat sekä tutkittuun tietoon että luotettavaan ja kattavaan jatkuvaan seurantatietoon. Mallien ylläpitoon ja jatkuvaan parantamiseen, niihin liittyvien epävarmuuksien vähentämiseen ja mallien käytettävyyden kehittämiseen tulee varata riittävät resurssit ympäristöhallinnossa. Osaamista tarvitaan myös vaihtoehtoisten mallien luotettavuuden arviointiin.

Asiantuntijalaitosten osaamista tarvitaan myös poikkeamisen edellytysten arviointiin alueellisten viranomaisten tueksi. Hankkeiden yhteiskunnallisen merkittävyyden arviointiin poikkeamisharkinnassa tarvitaan taustatietoa ja osaamista laajasti eri sektoreilta. Vaikutusmallien lisäksi tarvitaan mallinnukseen perustuvia kustannushyötytietoja, joiden perusteella voidaan arvioida toiminnan ympäristövaikutuksista aiheutuvien kustannusten suhdetta hyötyihin.

Sykellä on tehtäviä vesienhoidon suunnittelun tukemisessa ja raportoinnissa. Ehdotetuilla uusilla säännöksillä on välittömiä vaikutuksia Syken resurssitarpeeseen, kun Syken asiantuntijoita ja kehittämiä malleja hyödynnetään enenevässä määrin arvioitaessa hankkeiden vaikutuksia ja poikkeusten käyttöä. Syken vastuulla on lisäksi keskeisten vesienhoidon tietojärjestelmien ylläpito, minkä lisäksi tietojärjestelmien kehittämisessä tarvitaan Syken osaamista ja laadunvarmennustyötä valtakunnallisesti yhtenäisen ja luotettavan tiedon tuottamiseksi eri osapuolten käyttöön.

Syken asiantuntijat toimivat ELY-keskusten tukena niin vesimuodostumien luokittelussa kuin vaikutusten arvioinnissa. Syken roolina on varmistaa valtakunnallinen yhtenäisyys vesienhoidossa ja vastata pitkälti esimerkiksi koulutuksesta ja ohjeistuksesta. Syken lisääntyvien tehtävien vesienhoidossa tulee turvata riittävällä lisäresurssoinnilla uuden sääntelyn toimeenpanon yhteydessä.

2. Pykäläehdotukset

2.1 Sitovat ympäristötavoitteet

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että vesien tilan ympäristötavoitteista lisätään vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin oma lukunsa. Toinen vaihtoehto olisi tarkentaa nykyisiä vesien- ja merenhoitolain säännöksiä (ks. VesiPoke-hankkeen loppuraportti: Belinskij ym. 2018, VN TEAS julkaisusarja 42/2018). Kyse on näiltä osin lähinnä lainsäädäntötekniikasta.

Ehdotettu vesien- ja merenhoitolain 20 a § vesien tilan tavoitteesta noudattelee lain 21 §:n säännöksiä vesienhoidon suunnittelun ympäristötavoitteista. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin yleisesti, että tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta, mikä on kannatettava linjaus. Hyvän tilan tavoitteen saavuttaminen liittyy hankkeiden luvituksen ohella laajasti vesienhoidon kokonaisuuteen.

Ehdotetussa vesien- ja merenhoitolain 20 b §:ssä säädettäisiin vesien tilan heikentämiskiellosta. Syke esittää pykäläluonnoksesta seuraavat huomiot:



- Heikentämiskielto on pykälän ensimmäisen momentin nojalla yleinen suhteessa hankkeisiin ja toimintoihin. Sitä ei ole rajattu tiukasti lupaharkintatilanteisiin. Tämä on kannatettava ratkaisu.
- Ensimmäisessä momentissa viitataan ekologisen tilan luokittelua koskevan tekijän alenemiseen pintavesimuodostumassa. Tätä laadullisten tekijöiden käsitettä on syytä selvittää joko lain tasolla tai asetuksessa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että vesienhoidon luokittelujärjestelmäkokonaisuus on monimutkainen ja että vesienhoidon tilanarviointi perustuu usean vuoden seurantatietojen arviointiin. Luokittelutekijäkohtainen arviointi vaatii selvää käsitystä siitä, mitä luokittelutekijällä tarkoitetaan, mitkä ovat luokkarajat ja minkälainen on eri luokkatekijöiden välinen suhde.
- Toisessa momentissa viitataan vesimuodostuman tilaan vaikuttavien ajantasaisten tietojen huomioon ottamiseen hankkeen vaikutuksia arvioitaessa. Tälle ei ole ollut estettä nykyisinkään, mutta asia on epäselvyyksien välttämiseksi hyvä todeta lainsäädännössä. Vesimuodostumakohtainen luokittelutieto ei useinkaan ole lupaharkintatilanteessa riittävän edustavaa alueellisesti tai ajallisesti. Resurssien tehokkaan kohdentamisen kannalta luvan hakijoiden tulisi arvioida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa viranomaisten kanssa, minkälainen tieto on vaikutusten arvioinnin kannalta olennaista tarkentavaa tietoa.

Lyhytkestoinen heikkeneminen. Unionin tuomioistuimien tuomiosta Association France Nature Environnement (C-525/20), että myös vesien tilan lyhytkestoinen ja tilapäinen heikentyminen on kielletty ilman poikkeuksen soveltamista. Tämä tulkinta todennäköisesti lisää sellaisten hankkeiden määrää, joissa poikkeuksen soveltaminen tulee harkittavaksi. Tilapäisen heikentymisen määrittely riittävän tarkasti tulevassa hallituksen esityksessä on sääntelyn ennakoitavuuden kannalta tärkeää, mutta laajemman oikeuskäytännön puuttuessa haastavaa.

Pohjavedet. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on vielä syytä kiinnittää huomiota vesiputedirektiivin säännöksiin pohjavesien heikentämiskiellosta ja meneillään olevan VN TEAS LaatuNOPPA-hankkeen (Ympäristölaatu-normit pohjaveden pilaantumisen ja puhdistustarpeen arvioinnissa) tuloksiin. Ehdotuksessa pohjavesien heikentämiskielto on sidottu vesiputedirektiivin verrattuna liian suoraan pohjaveden ympäristölaatu-normeihin. Asetuksella ei myöskään ole syytä tarkentaa liikaa vaatimuksia pohjaveden ympäristölaatu-normin ylityksen tulkinnasta, sillä unionin tuomioistuimen Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18) -tuomio on tässä suhteessa moniulotteinen ja tulkinnanvarainen.

Heikentämiskieltoa koskevan pykälän perusteluissa Land Nordrhein-Westfalen tuomiosta on nostettu esiin maininta siitä, että kullakin pohjavesimuodostuman seuranta-alueella mitatut [pitoisuus]arvot laatu-normiin verrattaessa on otettava huomioon erikseen. Unionin tuomioistuin kuitenkin perustelee tapauksessa asiaa tarkemmin ja toteaa laatu-normin ylityksen edustavassa seuranta-alueella osoittavan, että se ylittyy vähintään merkittävässä osassa pohjavesimuodostumaa. Siten heikentämiskielto tulisi ottaa huomioon, kuinka laaja-alaista pohjaveden laadun heikentyminen on tai voi olla.

Lupalainsäädännön muutokset. Ehdotetut muutokset ympäristönsuojelulain ja vesilain säännöksiin luvan myöntämisen edellytyksistä ovat toimivia. Niistä käy selvästi ilmi nykyinen oikeustila, jonka perusteella lupaa ei voida myöntää vesienhoidon ympäristötavoitteiden vastaiselle hankkeelle. On selväpiirteistä, että asiasta säädetään suoraan asianomaisissa lupalaeissa.



2.2 Ympäristötavoitteista poikkeaminen

Ehdotettu vesien- ja merenhoitolain 20 c § seuraa vesipuidedirektiivin 4(7) artiklan sääntelyä vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen takia. Pykäläehdotuksen 2 momentin 4 kohtaan sekä ehdotettuun 25 a §:ään viitaten sen perusteluissa voitaisiin täsmentää, että yksittäisen hankkeen takia voidaan poikkeamisedellytysten täytyessä tarvittaessa poiketa yhtä useamman vesimuodostuman ympäristötavoitteista.

Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin ehdotetut säännökset vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta ja selvityksen esittämisestä poikkeamisen edellytyksistä lupahakemuksessa ovat asianmukaisia. On myös perusteltua, että lupaviranomainen voi päättää poikkeamisesta.

Poikkeamisen edellytyksiin sisältyy kuitenkin laajasti vesienhoitoon ja yleisen edun määrittelyyn viittaavia piirteitä. Näin ollen on olennaista, että vesienhoitoviranomaisen eli ELY-keskuksen lausunnolla on poikkeamisessa keskeinen merkitys. Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että tämä tulee riittävästi esille ja harkita asian kirjaamista selvemmin lainsäädäntöön.

Unionin tuomioistuimen Schwarze Sulm (C-364/14) -tapauksen perusteella poikkeaminen ympäristötavoitteista sisältää reilusti kansallista harkintavaltaa. Asiassa unionin tuomioistuin katsoi tiivistetysti, että kansallisella tasolla voitiin päättää poikkeamisesta ympäristötavoitteista, vaikka kyse oli hyvin pienestä vesivoimalaitoksesta. Ratkaisuun vaikutti ehkä osaltaan se, että kyseessä olleen vesimuodostuman tila ei ollut laskemassa alle hyvän tilan.

Syke toteaa, että poikkeamisen kaikkia edellytyksiä on syytä tarkastella yksityiskohtaisesti kansallisella tasolla, ja hahmotella perusteluissa, mitä taustatietoja ja selvityksiä tähän tarvitaan. Esimerkiksi hankkeen pelkkä EU:n luvitusasetuksen (EU) 2022/2577 mukaisuus ei saa johtaa automaattisesti ympäristötavoitteista poikkeamiseen. Vaikka hanke edistäisi uusiutuvan energian käyttöönottoa, on sen täytettävä kaikki poikkeamisen edellytykset. Edelleen poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista ei voi oikeuttaa poikkeamaan muun EU:n tai kansallisen lainsäädännön vaatimuksista.

Ympäristötavoitteiden lieventämissäännökseen (vesien- ja merenhoitolain 24 §) ja *tavoitteiden saavuttamiseen vaiheittain* (25 §) esitetyt tarkennukset ovat sinänsä asianmukaisia.

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja voidaan kuitenkin vuoden 2027 jälkeen pidentää enää luonnonolojen takia, minkä takia pykälän tarkentaminen muilta osin näyttäytyy turhalta. Määräaikojen pidentämisen vuorokausi voitaisiin tuoda selvästi esille lainsäädännössä.

Pääjohtaja

Leif Schulman

Tutkimusprofessori

Antti Belinskij



Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Jakelu Kirjaamo, YM, kirjaamo.ym@gov.fi

Tiedoksi Erja Werdi, YM, erja.werdi@gov.fi; Salla Koskela, YM, salla.m.koskela@gov.fi



Asiakirjan sähköinen allekirjoitus / Elektronisk underteckning / Electronic Signature

Asiakirja: SYKE/2023/1811-2 Syken lausunto Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti. / Följande personer har undertecknat detta dokument elektroniskt. / This document has been electronically signed by the following persons:

Leif Schulman, Suomen ympäristökeskus
Antti Belinskij, Suomen ympäristökeskus, murroksen ohjaus

* Allekirjoittajat ovat yllä organisaationimen mukaisessa aakkosjärjestyksessä. / The signers above are in alphabetical order according to their organization's name. / De ovan nämnda undertecknaren är i bokstavsordning efter organisationens namn.