



Lausunto

13.11.2023

Asia: VN/30326/2022

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ympäristöministeriölle

VN/30326/2022

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö (2.10.2023) vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista koskevasta työryhmän mietinnöstä

Vaasan hallinto-oikeus esittää lausuntonaan työryhmän mietinnön johdosta seuraavaa:

Mietinnössä on ehdotettu, että vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin lisättäisiin uusi vesien tilan ympäristötavoitteita koskeva 3 a luku, jossa säädettäisiin vesien tilan tavoitteesta (20 a §), heikentämiskiellosta (20 b §) ja ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi (20 c §). Hallinto-oikeus pitää rakennetta onnistuneena. Myös säännökset ja niiden perustelut ovat pääosin lainkäyttöä hyvin palvelevia. Hallinto-oikeus huomauttaa kuitenkin eräistä periaatteellisesti ongelmallisista näkökohdista ja joistakin yksityiskohdista.

Hallinto-oikeus ei ota kantaa ehdotuksiin sikäli kuin ne koskevat vesistön luokitteluun liittyviä seikkoja taikka vesien- ja merenhoidon tavoitteiden saavuttamiselle asetetun määräajan pidentämistä tai alennettujen tilatavoitteiden tarkempaa sääntelyä.

Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että vesipuidedirektiivi tai nyt ehdotetut muutokset säädöksiin eivät ota riittävästi huomioon ilmastonmuutosta ja sen seurauksena aiheutuvaa hyvän tilan heikentymisriskiä vesimuodostumissa. Toimintojen päästöt tulisi pystyä suhteuttamaan ilmastonmuutoksen aiheuttamiin luonnonolosuhteiden muutoksiin.

Hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että ympäristötavoitteiden sitovuudesta säädetään lailla. Kotimainen oikeuskäytäntö ei vastaa niitä perusteluita, joita käytettiin, kun vuonna 2004 tehtiin vesipuidedirektiivin edellyttämiä muutoksia vanhaan ympäristönsuojelulakiin 86/2000 ja vanhaan vesilakiin 264/1961. Tuolloin katsottiin (HE 21/2004 vp), että vesienhoitosuunnitelma ei sellaisenaan ja suoraan vaikuttaisi luvan myöntämisen edellytyksiin tai yksittäisten lupamääräysten antamiseen eikä tästä näkemyksestä ole sanouduttu irti myöhemmissä lainsäädäntöhankkeissa. Hallinto- ja oikeuskäytäntö ovat ottaneet vesienhoidon tehokkaammin huomioon kuin tuosta sanamuodosta saattaisi päätellä. Näin on tapahtunut viimeistään Weser-tuomion (C-461/13) antamisen jälkeen huolimatta suomalaisessa laintulkintaperinteessä säädösvalmistelulle yleensä annetusta suuresta merkityksestä.

Toisin kuin mietinnön sivulla 12 on mainittu, hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kansallinen lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö eivät ole olleet ristiriidassa, mutta EU-tuomioistuimen päätösten myötä lainsäädännön soveltaminen on edellyttänyt vesimuodostumien ja niiden tilatavoitteiden laatutekijäkohtaista tarkastelua. Säännöksiä on hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voitu soveltaa ja tulkita eurooppaoikeudelliset näkökohdat huomioon ottaen. Ehdotettu sääntely ei siten muuttaisi lupamenettelyssä käytettäviä oikeuslähteitä kuten sivulla 19 on viranomaisvaikutusten kohdalla mainittu. Hallinto-oikeus pitää silti hyvänä, että oikeustilaa pyritään selventämään ottamalla kansallisissa säännöksissä ja niiden perusteluissa huomioon vesipuidedirektiiviä koskevaa EU-tuomioistuimen käytäntöä, jota kotimainen oikeuskäytäntö on jo vastannut.

Mietinnön sivulla 11 on selostettu korkeimman hallinto-oikeuden muuna päätöksenä julkaistua ratkaisua, jonka numeroksi on ilmoitettu 19/2022. Tässä tarkoitettaneen kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden muuna päätöksenä julkaistua ratkaisua 30.6.2022 taltionumero 31, joka koskee Kemijärvellä sijaitsevan biojalostamon lupa-asiaa.

Mietinnön sivuilla 14–15 mainitaan vesienhoidon suunnittelussa sovellettavista ympäristötavoitteista, että tilan tavoitteita ja niistä poikkeamista tarkasteltaisiin laatutekijäkohtaisesti. Hallinto-oikeus huomauttaa, että jos tarkastelu on laatutekijäkohtaista, pitäisi kaikista laatutekijöistä olla käytettävissä luokittelutietoja. Tilanne on tämä vain hyvin harvan vesimuodostuman osalta.

Mietinnön sivulla 16 on mainittu, että poikkeuksen hakija olisi velvollinen osoittamaan, että edellytykset poikkeuksen myöntämiselle ovat olemassa. Hallinto-oikeus toteaa, että selvitysvelvollisuus on luonnollisesti hakijalla. Mietinnön perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko hakijalla velvollisuus esittää tiedot kaikista laatutekijöistä.

Hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että esityksessä on tunnistettu vesimuodostumakohtaisten tilatietojen täydentämisen ja muutosesityksen toimeenpanon edellyttämän resurssoinnin tarve. Tämä edesauttaisi muutosesityksen toimeenpanoa parantamalla luokitteluaineistojen luonnontieteellistä luotettavuutta nykytilaan verrattuna.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin ehdotetun uuden 20 a §:n 1 momentissa mainitaan, että tavoitteena on vesimuodostumien hyvä tila, joka määräytyy ekologisen tilan ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan kumpi on heikompi. Hallinto-oikeus huomauttaa, että kaikki Suomen pintavesimuodostumat ovat hyvää heikommassa kemiallisessa tilassa ja että tila on heikentynyt bromattujen difenyylietehteroiden kaukokulkeuman vuoksi. Hallituksen esityksessä olisi hyvä ottaa kantaa siihen, miten suhtaudutaan vesimuodostumissa ilmeneviin yleismaailmallisista tekijöistä johtuviin muutoksiin, joihin ei vesimuodostumakohtaisesti voida kansallisilla toimenpiteillä vaikuttaa.

Mietinnön sivuilla 34–35 on perusteltu heikentämiskieltoa koskevaa 20 b §:ää. Periaatteellisesti merkittävä on mietinnön sivulla 35 oleva maininta, josta voisi päätellä, että 2 momentin mukaan olisi lupakäsittelyn yhteydessä mahdollista luokitella vesimuodostuman tila uudelleen, kun arvioidaan hankkeen tai toiminnan vaikutuksia. Muusta perustelutekstistä päätellen 2 momentin maininnalla ajantasaisen tietojen huomioon ottamisesta ei kuitenkaan ole tarkoitettu, että tila voitaisiin luokitella uudelleen. Hallinto-oikeus huomauttaa, että luokittelumenettely siihen sisältyvine laskentajärjestelmineen on luotu viranomaiskäyttöä varten. Valtioneuvoston vahvistamaan vesienhoitosuunnitelmaan sisältyvän vesimuodostuman tilaluokituksen tulee nimenomaisesti olla lupaharkinnan perustana, muutoin vesienhoitosuunnitelma ja sen hyväksymismenettely menettävät merkityksensä. Tieto vesimuodostuman tilasta ja luokituksen perusteena olleista seikoista voi kuitenkin tukea arviointia hankkeen vaikutuksista. Tämän näkökulman tulisi ilmetä perustelutekstistä ilman ristiriitoja. Hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että jotta uusi aineisto voitaisiin ottaa vesimuodostuman luokittelussa huomioon, tulisi sen luotettavuus ja edustavuus luokittelun kannalta olla vesienhoitoviranomaisen hyväksymä.

Tähän liittyvät ympäristönsuojelulain 49 §:ään ja vesilain 3 luvun 4 §:ään ehdotetut muutokset, jotka koskevat luvan myöntämisen edellytyksiä. Hallinto-oikeus pitää edellä lausumansa perusteella ongelmallisena ja ristiriitaisena säännösehdoitusten perusteluissa sivuilla 43 ja 44 olevia mainintoja siitä, että vesienhoitosuunnitelmassa esitetty tieto vesien tilasta ei olisi lupamenettelyä sitovaa. Hallinto-oikeus katsoo, että näitä perusteluiden mainintoja olisi tarpeen selventää.

Poikkeuksen myöntäminen hankkeen tai toiminnan vuoksi ja muutoksenhaku siitä tapahtuisi ehdotuksen 20 c §:n mukaan hakemuksesta osana lupamenettelyä, minkä vuoksi hallinto-oikeus ei ennakoi sääntelyn olevan menettelyn osalta ongelmallinen muutoksenhaun kannalta.

Poikkeuksen myöntämisen tarkemmat oikeudelliset tulkinnat jäävät hallinto- ja oikeuskäytännössä tehtäviksi. Säännöstö tulee olemaan uutta ja sen tulkinta edellyttää sekä kotimaisen että eurooppaoikeudellisen tulkintakäytännön syvällistä tuntemusta. Poikkeuksen edellytykset vaikuttavat varsin tiukoilta, minkä vuoksi niitä ennakoidaan haettavan vain harvoin ja silloinkin tapauksissa, joiden viranomaiskäsitely on muutoinkin suuritöistä. Tässä vaiheessa on vaikea ennakoida poikkeuksen edellytysten harkinnasta aiheutuvaa työmäärää. Mietinnön sivulla 16 oleva maininta siitä, että kun poikkeus olisi osa lupapäätöstä, sillä ei olisi käytännössä vaikutusta muutoksenhaun käsittelyn keston, ei kuitenkaan vastaa hallinto-oikeuden käsitystä.

Vesienhoitosuunnitelmissa vahvistettujen tilaluokkien ja ympäristötavoitteiden sitovuus ja heikentämiskielto sekä toisaalta ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin ehdotetut luvan myöntämistä koskevat muutokset ovat kokonaisuus.

Ympäristönsuojelulain luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaan 49 §:ään ehdotettu uusi 7 kohta selkeyttää hallinto-oikeuden käsityksen mukaan pykälää siten, että heikentämiskielto ja kielto ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta ympäristön merkittävästä pilaantumisesta arvioidaan rinnakkain.

Hallinto-oikeus toteaa, että ympäristönsuojelulain 49 §:n alussa mainittu toiminnan (hakemuksessa tarkoitetun ja sen kanssa yhdessä tarkasteltavan muun toiminnan) käsitettä, johon mietinnössä ei esitetä muutoksia, olisi syytä selventää tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. On epäselvää, tarkoitetaanko tällä jo aiemmin sinänsä ihmisen toiminnasta aiheutuneita muutoksia, myös ilmastonmuutosta, vai vain sellaisia toimintoja ja mahdollisesti vain luvanvaraista toimintaa, joihin voidaan kansallisesti vaikuttaa.

Luvan myöntämisen edellytyksiä koskeviin ympäristönsuojelulain 49 §:ään ja vesilain 3 luvun 4 §:ään ehdotettujen muutosten perusteluina mietinnön sivuilla 43 ja 44 esitetystä hallinto-oikeus on lausunut jo edellä.

Lausunnon ovat valmistelleet lainoppinut hallinto-oikeustuomari Sinikka Kangasmaa, luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit Kirsti Poikonen ja Jaakko Tuhkanen sekä esittelijä Satu Nieminen.

Ylituomari

Riikka Mäki

Mäki Riikka
Vaasan hallinto-oikeus - ylituomari