

Ympäristöluvut

Vastaanottaja: Ympäristöministeriö /lausuntopalvelu

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö asiassa "Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö", diaarinumero VN/30326/2022

Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto viitteen mukaisessa asiassa

Työryhmän mietintö on kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon. Esitetty muutos tarkoittaa muutoksia ympäristönsuojelulakiin (YSL), vesilakiin (VL) sekä vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (VMJL). Hallituksen esityksessä on kolme ehdotettua muutostokokonaisuutta. Ensimmäinen liittyy vesien hyvän tilan tavoitteen ja heikentämiskiellon sääntelyn täsmentämiseen vastaamaan paremmin nykyistä oikeustilaa ja EU-oikeuden tulkintaa. Toiseksi esitetään uuteen hankkeeseen tai toimintaan liittyvän poikkeamismenettelyn siirtämistä vesienhoidon suunnittelusta lupamenettelyyn yhteyteen. Kolmantena esitetään ympäristötavoitteita koskevien poikkeamien sääntelyn tarkistamista vastaamaan paremmin vesipuitteidirektiiviä ja samalla selkeyttämään sääntelyä.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet toteavat lausuntonaan työryhmän mietinnöstä seuraavaa. Lausunto on valmisteltu Etelä-Suomen aluehallintovirastossa, yhteistyössä muiden aluehallintovirastojen asiantuntijoiden kanssa.

Esityksen vaikutuksista viranomaisiin

Aluehallintovirasto pitää perusteltuna, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen lupaviranomainen käsittelee ja ratkaisee hakemuksesta ja osana lupaharkintaa poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista. Tämä selkeyttää lupaprosessia ja mahdollistaa keskitetyn lupaharkinnan ja sen, että lupa-asiaa ja poikkeusta koskevat valitusasiat ratkaistaan yhdessä. Aluehallintovirastoissa on monipuolinen asiantuntemus ja kokemus toiminnoista ja hankkeista vesiin aiheutuvien vaikutusten arvioinnista ja niitä koskevien luparatkaisujen ja määräysten antamisesta. Aluehallintovirasto arvioi, että sille esitetty uusi tehtävä edellyttää henkilöstön lisäkoulutusta. Ennalta arvioiden tarvittavan koulutuksen määrä ei ole niin merkittävä, että se vaikuttaisi olennaisesti lupa-asioiden käsittelyaikoihin.

Työryhmän mietinnön arvio siitä, että lupakäsittelyajat voisivat vähentyä, kun lisäselvityspyyntöjen määrä vähentyisi (s.16) ei vaikuta oikeansuuntaiselta. Lakeihin esitettyjen muutosten myötä sekä lupahakemuksen että luvan myöntämisen edellytysten arvioinnin tulisi nykyistä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin sisältää tietoa ympäristötavoitteiden vaarantumisesta, tilan heikentymisestä tai poikkeusedellytysten täyttymisestä. Myös poikkeaminen uutena valitusperusteena voi lisätä lupaviranomaisen työmäärää (vertailu nykytilaan ei välttämättä anna oikeaa kuvaa poikkeushakemusten määrästä). Yksittäistä hanketta koskevien ympäristötavoitteiden sitovuuden sekä heikentämiskiellon kirjaaminen nykyistä selvemmin säädöksiin, voi ajan myötä vaikuttaa vesi- ja ympäristönsuojelulain luvan tarpeen kynnyksen alentumiseen, mikä toteutuessaan lisäisi lupaviranomaisen työmäärää. Mietinnössä on kuitenkin asianmukaisesti tunnistettu lisäresurssien tarve sekä lupaviranomaisiin että valvonta-/vesienhoitoviranomaisiin (s.17). Täydennyksenä mietinnössä esitettyyn voidaan todeta, että aluehallintovirastot tarvitsevat voimavaroja sujuvan lupakäsittelyn turvaamisen lisäksi vaikuttavaan ennakkoneuvontaan, mikä korostuu erityisesti monimuotoisissa vesien tilaan vaikuttavissa hankkeissa.

Ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytysten täyttymisen arviointi tulee käytännössä olemaan uusi tehtävä aluehallintovirastolle. VMJL 20 c §:ssä asetetut hankekohtaisen poikkeaman kriteerit ovat tiukat, joten niitä koskevien hakemusten määrä tulee todennäköisesti olemaan kokonaisuudessaan vähäinen. Kriteerit täyttäviä hankkeita/toimintoja tulee olemaan hakemusten joukossa vain muutamia. Tämä asettaa paineita hakemuksen laadulle ja lisää hakemuksesta annettujen lausuntojen merkitystä/painoarvoa. Viranomaisten yhteistyö, riittävä ohjeistus ja resurssien turvaaminen näissä asioissa on jatkossa erityisen tarpeellista. Tällä voidaan varmistaa myös, ettei hankekohtaiseen poikkeamamenettelyyn kohdisteta kohtuuttomia odotuksia.

Jatkossa tarvitaan edelleen panostuksia hakemuksissa esitettyjen selvitysten riittävän laadun varmistamiseksi. Uusien toimintojen/hankkeiden vesien tilaan ja sen heikentymiseen kohdistuvien vaikutusten ennalta-arviointi voi usein edellyttää syvällistä tieteellistä lähestymistapaa riittävien selvitysten laatimiseksi, ja näin tuotettu tieto joka tapauksessa usein sisältää suuria epävarmuuksia. Menetelmälliseen puoleen tarvittaisiin ympäristöhallinnolle ja hakemusten laatijoille konkreettista ohjeistusta ja jopa uusia työkaluja, jotta toiminnanharjoittajien yhtenäinen kohtelu voidaan varmistaa ja kohtuuttomat turhiin selvityksiin liittyvät kustannukset välttää.

Mietinnön säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 43–44) on mainittu vesienhoitosuunnitelmista saatavien seurantatietojen hyödyntäminen hankkeen vaikutusten arvioinnissa ja viitattu yleispiirteisesti kaikkien saatavilla olevien tietojen huomioimiseen. Olisi syytä mainita, että YVA- tai

lupahakemusvaiheessa hankkeesta vastaavan/hakijan voi olla tarpeen saatavilla olevien tietojen lisäksi selvittää vesimuodostuman tilaa myös ennakkotarkkailulla tai mallitarkasteluilla.

Vesien- ja merenhoidon järjestämislakiin esitetyt muutokset

Kun otetaan huomioon vesienhoidon ja merenhoidon järjestämislain tarkoitus sekä lain sisällön keskittyminen suurelta osin vesienhoidon ja merenhoidon suunnitteluprosessiin, tulisi harkita uuden vesien tilan ympäristötavoitteita koskevan luvun sijoittamista nykyisen ympäristötavoitteita vesienhoitosuunnitelmassa koskevan luvun jälkeen. Ympäristötavoitteet on määritettävä ensin vesienhoitosuunnitelmassa ennen kuin on mahdollista arvioida hankkeen vaikutuksia ympäristötavoitteisiin tai tavoitteista poikkeamisen edellytyksiä. Ehdotuksen myötä vaikuttaisi syntyvän myös päällekkäisyyttä ympäristötavoitteita vesienhoitosuunnitelmassa koskevan luvun sekä ympäristötavoitteita koskevan luvun välillä, mikä olisi vältettävissä lukujen järjestystä muuttamalla.

Mietinnön mukaan uusi tieto esimerkiksi ekologisen tilan luokittelusta otettaisiin nykyistä joustavammin huomioon myös vesienhoidon suunnittelukausien aikana. Mietinnössä olisi kuitenkin nykyistä selvemmin tarve kuvata sitä, että missä tilanteissa näin voidaan toimia. Esimerkiksi luokittelu, luokittelua koskevat tekijät, näiden mittaamiseen käytettävät muuttujat tai näihin liittyvät ohjeet voivat muuttua vesienhoidon suunnitteluprosessissa, mutta tieto muutoksesta tulee lupaviranomaiselle vasta vesienhoitosuunnitelmista päätettäessä tai mahdollisesti uuden tilaluokituksen valmistuttua. Mietinnöstä ei myöskään käy ilmi, onko tarkoitettu, että lupakäsittelyssä esitetty uusi tieto vesimuodostuman tilasta siirtyisi vesienhoidonsuunnitteluun.

Esitettyjen muutosten perusteluissa tulisi selventää sitä, miten VMJL 20 b §:ään lisättävä heikentämiskielto tulisi sovellettavaksi lainvoimaisiin lupiin liittyvien muutosten osalta. Muutoksia lupiin voidaan tehdä hankkeiden tai toimintojen olennaisten tai vähäisten muutosten takia tai muusta syystä, myös viranomaisten tai haitankärsijöiden tai eräiden yhdistysten aloitteesta. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa luvan muuttamista koskee 89 § ja toiminnan olennaista muuttamista 29 §. Lisäksi lupien tarkistamisesta BAT-päätelmien johdosta säädetään 80–81 §:ssä. Toiminnan olennaisen muutoksen lupaharkinnan laajuudesta on säädetty 48 §:n 4 momentissa, mutta muilta osin säädösten tasolla ei ole muutosten osalta viittauksia luvanmyöntämisen edellytyksiin tai lupaharkinnan laajuuteen. Ympäristölupien muutosten käsittely tapahtuu pääosin kevennetyssä menettelyssä (YSL 96 §). Mietinnössä tulisi tarkemmin tutkia ja määrittää heikentämiskielton soveltaminen lainvoimaisiin lupiin liittyvien muutosten osalta sekä ympäristö- että vesitalouslupamenettelyssä. Esimerkiksi hyödylliset muutokset säännöstely- ja /tai vesivoimalupiin

saattavat vähentyä, mikäli muutosta käsitellään tämän lain tarkoittamana uutena hankkeena.

Hankekohtaisen ympäristötavoitteista poikkeamisen soveltamista hankkeiden/toimintojen muutoksiin on mietinnössä avattu enemmän seuraavasti: *"Pykälän [20 c] 1 momentin mukaisella uudella hankkeella tarkoitettaisiin kaikkia uusia luvanvaraisia hankkeita tai jo olemassa olevien hankkeiden tai toimintojen muutoksia, jotka edellyttävät ympäristöluvan tai vesilain mukaisen luvan muuttamista."* Poikkeaman käsittely edellyttäne laajaa kuulemista ja yleisön osallistumismahdollisuutta eli kuuluisi YSL 96 §:n 3 momentin kuvaamiin tilanteisiin. Eräitä muita EU-säädöksistä tulevia poikkeamamenettelyjä on mainittu erikseen 96 §:n 2 momentissa, mihin myös toimintojen muutoksiin liittyvät VMJL 20 c §:n poikkeamat voisivat soveltua lisättäväksi. Vähintään mietinnön perusteluja voisi menettelyllisten kysymysten osalta tarkentaa.

Hankekohtaisten poikkeamien arviointi (VMJL 20 c §) on uusi tehtävä lupaviranomaiselle. Mietinnössä olisi tarpeen jollakin tavoin edelleen täsmentää (s.19 ja 36) tai ohjeistaa kriteerit, joilla kestävän kehityksen mukaiset hankkeet määritellään ja mitä pidetään yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä hankkeena. Pykäläkohtaisista perusteluista ei käy myöskään ilmi, otetaanko poikkeamisen edellytyksiä, kuten esimerkiksi *"kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet"*, arvioitaessa huomioon, onko alueen omistaja, tai se kenen käytössä alue muulla perusteella on, antanut suostumuksensa hankkeen toteuttamiseen tai hankkeen haittoja vähentäviin toimenpiteisiin.

Poikkeamisen kriteereissä, 20 c § 2 mom 3)-kohdassa, käytetään ilmaisua *"uuden hankkeen tai toiminnan muutokset ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä..."*. Direktiivissä (7 artikla) vastaava edellytys on muotoiltu *"muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä..."*. Direktiivissä käytetyn termin *"muutosten syyt"* (engl. *the reasons for those modifications or alterations*) voidaan todennäköisesti ymmärtää tarkoittavan hankkeita ja toimintoja (ei niiden muutoksia). Nykyisessä VMJL 23 §:ssä käytetään ilmaisua *"hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä..."*. Mietinnön s. 37 kohdan 2 osalta todetaan *"...uuden hankkeen tai toiminnan aiheuttamat muutokset ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä..."* Muotoilua tulisi tämän kohdan osalta tarkentaa pykälään ja mietintöön siten, ettei jää epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi, mitä kohdassa tarkoitetaan.

Vesienhoitotyössä ympäristötavoitteita tarkastellaan vesimuodostumakohtaisesti. Luonnontieteellisesti ja käytännön tasolla Suomen pintavesimuodostumat ovat kuitenkin useissa tapauksissa toisiinsa systeemisesti (fysikaaliset, kemialliset ja biologiset lainalaisuudet) kiinteästi sidonnaisia reittivesistöjä, jolloin poikkeamalle 20 c § 2 mom kohdassa 4) (*"ei estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla*

ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa) asetetun edellytyksen toteutumisen arvioimisen (vesienhoito- ja lupaviranomainen) tai toteennäyttämisen taakka (toiminnanharjoittaja) on melkoinen ja sisältää huomattavia epävarmuuksia, erityisesti ottaen huomioon useiden toimintojen yhteisvaikutukset. Tämä liittyy myös aiemmin esille nostettuun tilan heikentymisen ennalta-arvioinnin vaativuuteen (tarkkuus, vaatimustaso ja syvällinen tieteellinen ymmärrystaso vesisysteemien prosesseista ja lainalaisuuksista). Vesimuodostuman tilan luokitteluun ja vaikutusten arviointiin vaikuttaa myös muodostuman koko ja mittauspisteet: muutostrendi hankkeen/toiminnan vaikutusalueella saattaa erota koko muodostuman alueesta. Arviointimenetelmiin liittyvän tiedon lisääminen esimerkiksi uudella ohjeistuksella ympäristöhallinnolle ja hakemusten laatijoille voisi olla tarpeen.

Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin esitetyjen muutosten perusteella poikkeaminen voi tapahtua vain hakemuksesta. On kuitenkin epäselvää, tunnistavatko hakijat ennalta nämä tilanteet tai miten toimitaan tilanteissa, joissa hakijan arvio poikkeaman tarpeesta eroaa viranomaisen arviosta tai joissa poikkeaman tarve olisi luvassa asetettavilla määräyksillä estettävissä. Hakija saattaa esittää uutta selvitystä vesimuodostuman tilasta, mikä voi vaikuttaa poikkeaman tarpeeseen ja heikentämiskiellon arviointiin.

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset hankkeet ja toiminnot ovat usein laajoja sekä tilanteet ovat vaihtelevia, joten tulisi harkita mahdollisuutta, jossa vesien tilan tavoitteista tai niiden heikentämisestä poikkeamista voisi hakea erikseen, kuten muitakin esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaista tai vesilain vesiluontotyyppien suojelusta poikkeamista. Kuten ehdotuksessakin on todettu, tarve poikkeamiseen voi tulla ilmi jo hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Poikkeamisedellytysten käsittely tarvittaessa erikseen sujuvoittaisi hankkeen käsittelyä tietyissä tilanteissa.

Ympäristönsuojelulakiin esitetyt muutokset

Mietinnössä esitetään YSL 39 §:n muuttamista siten, että siihen lisätään maininta hankekohtaista poikkeusta koskevien selvitysten liittämistä lupahakemukseen. Ottaen huomioon pykälän nykyinen sisältö, erityisesti 2. ja 4. momentti, voitaisiin myös harkita esitetyn muutoksen tekemistä ympäristönsuojelulain sijasta asetukseen ympäristönsuojelusta (713/2014). Asetuksen tasolla voitaisiin tällöin myös kuvata tarkemmin selvitysten vaadittua sisältöä, mikä edistäisi sujuvaa lupakäsittelyä nyt ehdotettua yleisluontoista kirjausta tehokkaammin.

Luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaa 49 §:ää esitetään muutettavaksi lisäämällä uusi kohta 7. Työryhmä ei kuitenkaan esitä muutosta

ympäristönsuojelulain 51 §:ään, joka nykyisin on keskeinen säädös vesien tilatavoitteiden sitovuuden huomioimiseksi lupaharkinnassa. 51 § sisältää suoran viittauksen luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaan 49 §:n 1 momentin kohtaan 2) merkittävistä ympäristövaikutuksista. Työryhmän mietinnöstä jää epäselväksi, mikä on jatkossa 51 §:än rooli. Erillisen kohdan 7) ja nykyisen kohdan 2), suhdetta tulisi perusteluissa kuvata tarkemmin erityisesti, kun huomioidaan ettei lisäyksellä olisi kuitenkaan tarkoituksena muuttaa vallitsevaa oikeustulkintaa vesienhoidon sitovuudesta. Myös 51 §:n muuttamisen tarpeellisuutta voisi vaihtoehtoisesti harkita.

Vesilakiin esitetyt muutokset

Kun otetaan huomioon vesilain systematiikka ja soveltaminen, vesien tilan ympäristötavoitteita sekä niistä poikkeamista koskevat säännökset tulisi sisällyttää uuteen 3 luvun pykälään sen sijaan, että ympäristötavoitteet lisättäisiin ehdotuksen mukaisesti pykälään luvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Kyseinen vesilain 3 luvun 4 § sisältää laajasti ja erikseen määrittelemättä yleisille eduille koituvien menetysten arvioinnin, johon vesien tilan ympäristötavoitteet jo selvästi kuuluvat. Nykyisin vesilain lupakäytännössä vesimuodostuman tilan aleneminen yhdellä luokalla (Weser-tuomio) huomioidaan merkittävänä yleisen edun haittana ja siten luvanmyöntämisedellytykset intressivertailun perusteella eivät täyty. Pykälän 2 ja 3 momentissa tarkoitettut ehdottomat luvan myöntämisen edellytykset eivät myöskään rinnastu vesienhoidon vesien tilan ympäristötavoitteisiin. Vesilain 3 luvun 4 §:ssä ei ole nykyisin säädetty suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Ympäristötavoitteiden sijoittaminen 3 luvun 4 §:ään vaikuttaisi käytännössä myös ns. haitattomien hankkeiden käsittelyyn (4 § 1 mom. 1 kohta).

Lupaharkinnan yhteydessä lupaviranomaisella on velvollisuus asettaa hankkeelle lupamääräyksiä, jolloin poikkeusluvan tarve mahdollisesti poistuu. Hallituksen esityksessä (HE 277/2009) todetaan, että vesilain ehdottoman luvanmyöntämiseen tarpeellisuutta uudessa vesilaissa voidaan arvioida kriittisesti muun ohella siitä näkökulmasta, että asianmukaisesti suoritettun intressivertailun pitäisi johtaa vastaavaan lopputulokseen.

Työryhmän mietinnössä kuvataan vesitaloushankkeita mm. seuraavasti:

"Pohjaveden osalta poikkeaminen olisi mahdollista ainoastaan pohjaveden korkeutta muuttavissa eli pohjaveden määrälliseen tilaan vaikuttavissa hankkeissa. Pohjaveden korkeutta muuttavat hankkeet kuten vedenotto ja ojitus voivat muuttaa pohjaveden virtaussuuntia, jolloin se saattaa muuttaa pohjaveden laatua myös siten että heikompi laatuista pohjavettä voi päästä vesimuodostumaan. Pohjaveden pinnan aleneminen voi vaikuttaa myös lähdepurkaumiin, joilla on vaikutusta pohjavedestä riippuvaisiin maa- ja



pintavesiekosysteemeihin. Pohjaveden korkeutta muuttavien hankkeiden määrän arvioidaan olevan vähäinen, joten vaikutukset pohjavesiin ja niistä riippuvaisiin ekosysteemeihin eivät olisi merkittäviä.”

Ojitus ja vedenotto talousvesikäyttöön ovat vaikutuksiltaan päinvastaisia hankkeita, koska pohjavesiesiintymien osalta VHS-tavoitteena on niiden soveltuvuus juuri talousvesikäyttöön ja siten puhtaan juomaveden turvaaminen. Vesitaloushanke, joka toteuttaa talousvesikäyttötavoitetta siten, että vedenlaatu säilyy, ei voi olla heikentämiskiellon vastainen (20 b §), koska se on kyseisen tavoitteen mukainen. Työryhmän mietinnössä tulisi tämä näkökulma tuoda esiin.

Vesitaloushankkeen vaikutukset pohjavedestä riippuvaisiin pintavesi- ja maaekosysteemeihin (E-luokka) huomioidaan lupaharkinnassa sen mukaan, mitä niiden suojelusta muussa lainsäädännössä on säädetty. Pienvesien suojelusta on säädetty vesilain 2 luvun 11 §:ssä.

Yksittäisiä huomioita mietinnön sisällöstä

Sivulla 7 lienee tarkoitus viitata vesienhoitolain 24 §:ään eikä 23 §:ään lievennettyjen tilatavoitteiden osalta.

Sivun 14 viimeisessä kappaleessa todettu seikka, ettei ehdotuksella olisi vaikutuksia vesienhoidon suunnittelussa tehtävään luokitteluun voi johtaa harhaan, kun otetaan huomioon, että ehdotuksen myötä luvan hakija voi toimittaa vesi- tai ympäristölupakäsittelyyn lisäselvityksiä, joissa voidaan ottaa kantaa luokitteluun.

Johtaja

Veli-Matti Uski

Johtaja

Johanna Ahonen

Johtaja

Tarja Savea

Johtaja

Sami Koivula