

Työryhmän mietintö 2.10.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia, ympäristönsuojelulakia ja vesilakia.

Esityksen mukaan vesipuitedirektiivin vesien ympäristötavoitteita koskevien EU-tuomioistuinn ratkaisujen perusteella vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin lisättäisiin uudet lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista, joita olisivat vesien tilan tavoitteet ja sitä täsmentävä heikentämiskielto. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi muutettaisiin paremmin vastamaan vesipuitedirektiiviä. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin tehtäisiin näistä muutoksista johtuvat lisäykset. Molempien lakien lupaedellytyksiin lisättäisiin uusi luvanmyöntämisen edellytys perustuen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistuneeseen tulkintaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa. Lisäksi sekä ympäristönsuojelulakiin että vesilakiin tehtäisiin tästä johtuva lisäys lupahakemuspykälään sekä säädettäisiin poikkeaminen tehtäväksi lupamenettelyssä. Esityksellä myös selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä vastaamaan paremmin vesipuitedirektiiviä. Lisäksi tarkistettaisiin näitä vesimuodostumakohtaisten poikkeusten soveltamisen edellytyksiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 (ensimmäiseen lisä)talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen jälkeen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Nykytila.....	6
2.2 Nykytilan arviointi	12
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	20
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	20
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja käytetyt menettelyt	21
5.2.1 Ruotsin lainsäädäntö	21
5.2.2 Tanskan keskeinen lainsäädäntö	27
5.2.3 Saksan keskeinen lainsäädäntö	28
6 Lausuntopalaute.....	32
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	32
7.1 Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki	32
7.2 Ympäristönsuojelulaki	42
7.3 Vesilaki	43
8 Lakia alemman asteinen sääntely	44
9 Voimaantulo	44
10 Toimeenpano ja seuranta	44
11 Suhde muihin esityksiin.....	45
11.1 Suhde lisätalousarvioesitykseen.....	45
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	45
LAKIEHDOTUKSET	49
Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta	49
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	51
Laki vesilain muuttamisesta.....	53
LIITE	55
RINNAKKAISTEKSTIT	55
Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta	55
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	60
Laki vesilain muuttamisesta.....	62

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Vesienhoidon ympäristötavoitteet

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki (1299/2004, jäljempänä vesienhoitolaki) tuli voimaan 31.12.2004. Lakia säädettäessä vesienhoidon ympäristötavoitteet tulkittiin ainoastaan jäsenvaltioita sitoviksi tavoitteiksi vesienhoitosuunnitelmissa, mutta niillä ei katsottu kuitenkaan olevan sitovaa vaikutusta päätöksentekoon (HE 120/2004 vp). Vesienhoidon ympäristötavoitteita ja vesien tilan heikentämiskieltoa koskevaa sääntelyä on kuitenkin nyt tarpeen tarkistaa vastaamaan paremmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä yhteisön vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY, jäljempänä vesipuitedirektiivi). Tarkistamistarve perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen ympäristötavoitteita ja niiden sitovuutta vahvistaviin tuomioidiin ja osaltaan myös Euroopan unionin komission vesienhoitosuunnitelmista Suomelle antamiin suosituksiin.

Poikkeaminen uuden hankkeen vuoksi

Ympäristötavoitteista poikkeamisesta uusien pintaveden ekologiseen tilaan, ekologiseen potentiaaliin tai pohjaveden määrälliseen tilaan vaikuttavien hankkeiden kohdalla säädetään vesipuitedirektiivin 4(7) artiklassa. Poikkeaminen on mahdollista tietyin direktiivin säännöksen edellytyksin. Direktiivin säännökseen perustuvan vesienhoitolain 23 §:n mukaan poikkeamisen edellytyksenä on muun muassa, että hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja se edistää merkittävästi kestävästä kehityksestä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta.

Ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytysten arvioinnin edellä mainitussa tilanteessa on nykyisin säädetty tehtävän vesienhoidon suunnittelumenettelyn yhteydessä. Poikkeaminen ja edellytykset tulee sisällyttää vesienhoitosuunnitelmiin, joista valtioneuvosto päättää kuuden vuoden välein. Lainsäädäntöön ei siten nykyisin sisälly mahdollisuutta poiketa vesienhoidon ympäristötavoitteista suunnittelumenettelyn ulkopuolella. Poikkeamista koskevan asian käsittely kuuden vuoden pituisen vesienhoitokauden aikana voi kuitenkin olla tarpeen lupamenettelyn sujuvoittamiseksi.

Euroopan unionin neuvosto on antanut 30.12.2022 voimaan tulleen asetuksen kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi ((EU) 2022/2577; EUVL 29.12.2022 L 335/36, jäljempänä myös luvitusasetus). Luvitusasetus on voimassa 18 kuukautta 30.6.2024 asti. Siinä vahvistetaan väliaikaiset säännöt, joilla nopeutetaan uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian tuotantoon sovellettavaa lupamenettelyä ja joissa keskitytään erityisesti sellaisiin tiettyihin uusiutuvan energian teknologioihin tai hanketyyppeihin, joilla voidaan lyhyellä aikavälillä nopeuttaa uusiutuvan energian käyttöönottoa unionissa. Asetusta sovelletaan kaikkiin uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyihin, joiden alkamispäivä on asetuksen soveltamisaikana (30.12.2022–30.6.2024). Luvitusasetuksessa annetaan määräajat lupamenettelyille ja säännökset niiden laskemiseen. Soveltamisalaan kuuluvat muun muassa uusiutuvan energian voimalaitosten päivittämistä koskeva lupa-asiat, jossa voimalaitos uusitaan kapasiteetin korvaamiseksi tai laitoksen tehokkuuden tai kapasiteetin lisäämiseksi. Soveltamisalaan kuuluvissa asioissa niiden on katsottava olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia. Luvitusasetuksen 3 artiklassa nimenomaisesti viitataan myös vesipuitedirektiivin 4(7) artiklaan ja asetuksen soveltamisalan mukaisten hankkeiden katsotaan täyttävän poikkeamisen edellytyksen tärkeästä yleisestä edusta.

Edellä esitetyistä syistä lainsäädäntöä olisi tarkistettava siten, että vesienhoitokauden aikana poikkeuksen käsittelevästä toimivaltaisesta viranomaisesta ja menettelystä säädettäisiin perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n mukaisesti laissa. Myös voimassa olevan EU:n luvitusasetuksen kansallinen soveltaminen tehokkaasti edellyttää lain tasoista sääntelyä toimivaltaisesta viranomaisesta ja menettelystä poikkeamista koskevassa asiassa. Lainsäädäntöön tulisi tehdä myös muut vaadittavat tarkistukset.

Vesimuodostumakohtaiset poikkeukset; ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentäminen ja alennetut tilatavoitteet

Vesienhoitolain 24 §:ssä säädetään ympäristötavoitteiden lieventämisestä ja 25 §:ssä tavoitteiden saavuttamisesta vaiheittain. Säännökset perustuvat vesipuitedirektiivin 4(5) ja 4(4) artikloihin. Vesimuodostumakohtaisia ympäristötavoitteita voidaan vesienhoidon suunnittelussa lieventää tai tavoitteiden saavuttamisen määräaika pidentää edellytysten täytyessä. Lievennetyt tilatavoitteet ja tavoitteiden saavuttamisen määräajat sisältyvät siten valtioneuvoston päätöksen vesienhoitosuunnitelmista. Vesienhoitolain 24 §:n sisältö ei täysin vastaa direktiivin säännöksiä poikkeuksen käytön ja edellytysten osalta. Vesienhoitolain 25 §:n mukaista poikkeusta on tähän saakka voinut käyttää kolmen eri perusteen nojalla ja vesipuitedirektiivin mukaan vuoden 2027 jälkeen perusteena voidaan käyttää enää luonnonolosuhdetta. Lainsäädäntöä olisi myös tästä syystä tarkistettava.

Ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltaminen

Vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1040/2006) 14 f §:ssä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen varmistamistehtävästä ympäristötavoitteista koskevien poikkeusten soveltamisessa. Säännöksellä toimeenpannaan osaltaan vesipuitedirektiivin 4(8) artiklaa. Säännös on tässä yhteydessä perusteltua siirtää lain tasolle, kun otetaan huomioon ehdotettu vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niitä koskevan sääntelyn kokonaisuus ja perustuslain 80 §.

Hallitusohjelma

Esitys kytkeytyy olennaisesti pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteeseen, jonka mukaan hallitus vastaa vesipuitedirektiivin tavoitteisiin kansallisella lainsäädännöllä. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamista koskeva sääntely toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta ottaa vesipuitedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot käyttöön. Ehdotuksella myös osaltaan sujuvoitetaan lupaprosesseja.

EU-oikeus

EU-oikeus velvoittaa kansallisia viranomaisia lainvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. EU:n perussopimusten ja säädösten lisäksi muut EU-oikeuden lähteet; EU-oikeuden periaatteet, EU:n tekemät kansainväliset sopimukset ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö – ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, ja ne velvoittavat kansallisia viranomaisia.

EU:n tuomioistuimen ratkaisuilla on keskeinen merkitys EU-oikeutta tulkittaessa ja sovellettaessa. Sen vuoksi EU-oikeuden sisällön selvittäminen edellyttää yleensä myös tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perehtymistä. EU:n tuomioistuin antaa ennakkoratkaisuja kansallisten tuomioistuinten sille esittämien ennakkoratkaisupyyntöjen johdosta. Tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu voi koskea EU:n perussopimuksen määräyksen tulkintaa taikka EU-säädöksen tulkintaa tai pätevyyttä. EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisu sitoo kansallista tuomioistuinta sen ratkaistessa esillä olevaa asiaa.

EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla voi olla myös yleisempää tulkinnallista merkitystä ja ratkaisuja voidaan soveltaa myös muissa vastaavissa tilanteissa. Ennakkoratkaisu saattaa edellyttää myös muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, jos kansallinen lainsäädäntö tai sen tulkinta on ristiriidassa ennakkoratkaisuun sisältyvän EU-oikeuden tulkinnan kanssa. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ennakkoratkaisuasioissa tulee seurata ministeriöissä erityisesti niiden toimialaan kuuluvien osien. Esityksen kannalta merkittäviä EU-tuomioistuimen ratkaisuja on selostettu jäljempänä jaksossa 2.1.

1.2 Valmistelu

Ympäristöministeriö asetti 8.12.2022 työryhmän valmistelemaan ehdotusta, jolla saatettaisiin lainsäädäntö ympäristötavoitteiden asettamisesta sitovaksi vastaamaan EU-sääntelyä ja mahdollistettaisiin vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen myös vesienhoidon suunnittelumenettelyn ulkopuolella. Työryhmän tehtävänä oli keskittää valmistelutyö ympäristöministeriön vastuulla olevaan vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin, jonka toimeenpanosta vastaavat ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö toimialoillaan.

Työryhmän tehtävänä oli sitovia ympäristötavoitteita koskevien säännösten valmistelu sekä näihin ympäristötavoitteisiin liittyvien keskeisten seikkojen, kuten vesimuodostumien tilaa koskevien säännösten valmistelu ja sitovia ympäristötavoitteita koskevien muutosehdotusten edellyttämien muiden lainsäädäntömuutosten valmistelu. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli heikentämiskielion sisällön täsmentäminen. Työryhmän tehtävänä oli myös valmistella ympäristötavoitteista poikkeamista koskevat säännösmuutokset sekä laatia ehdotukset myös ympäristönsuojelulain ja vesilain muutoksiksi siltä osin, jos päädyttäisiin esittämään aluehallintovirastolle toimivaltaa päättää poikkeuksesta lupamenettelyn yhteydessä. Työryhmän tehtävänä oli myös edellä esitettyjen teemojen osalta käsitteiden selkiyttäminen ja vaihtoehtojen selvittäminen sekä asetuksenantovaltuuksien tarkistaminen. Työryhmän tehtäviin on sittemmin sisällytetty myös muiden vesipuitedirektiiviin perustuvien poikkeusten muutosten valmistelu pääministeri Orpon hallitusohjelman luvituksen sujuvuutta koskevien kirjausten perusteella.

Työryhmä koostui ympäristöministeriön, oikeusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehistä. Työryhmän toimikautta on 9.1.–31.8.2023 jatkettiin 30.9.2023 saakka. Työryhmän tehtävänä on laatia ehdotus tavoitteiden saavuttamiseksi. Työryhmä on laatinut mietintönsä hallituksen esityksen muotoon. Valmistelun kuluessa on pidetty kaksi laajaa sidosryhmätyöpajaa. Ensimmäisessä työpajassa 27.2.2023 kuultiin sidosryhmiä hankkeeseen liittyvistä näkökulmista ja huolista. Toisessa työpajassa 30.3.2023 kerättiin näkemyksiä keskeisten säännösehdoitusten ja –vaihtoehtojen vaikutuksista. Ympäristöministeriö teetti lisäksi selvityksen yritysvaikutusten arvioinnin tueksi.

Työryhmä piti 18 kokousta. Työryhmä on kuullut asiantuntijoina OTT Antti Belinskij´ä ja OTT Niko Soinista (Itä-Suomen yliopisto), OTT professori emeritus Pekka Vihervuorta, ympäristöneuvos Kati Manua (Itä-Suomen aluehallintovirasto), johtaja Sami Koivula (AVI), hydrobiologi Antti Kannista (Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus), ylitarkastaja Kimmo Aronsuuta (Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus), johtaja Visa Niittyneimeä (Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) ja MICL Susanna Kaavia (Helsingin yliopisto), yliopistonlehtori, OTT, Tiina Paloniittyä (Helsingin yliopisto) ja erikoistutkija Sari Mitikkaa ja Jukka Aroviitaa (Suomen ympäristökeskus). Työryhmä on kuullut lisäksi seuraavia sidosryhmien asiantuntijoita: ympäristöoikeuden asiantuntija Satu Keski-Lusa (Suomen luonnonsuojeluliitto), sisävesivastaava Jenny Jyrkänkallio-Mikkola (WWF Suomi), vesiasiain päällikkö Paula Lindell (Suomen vesilaitosyhdistys), asiantuntija Airi Kulmala (MTK ry), johtava ympäristöasiantuntija Minna Ojanperä (Elinkeinoelämän keskusliitto), toi-

minnanjohtaja Pekka Suomela ja johtava konsultti Pekka Tuomela (Kaivosteollisuus ry), asiantuntija Marja Rankila (Energiateollisuus ry), asiantuntija Heidi Lettojärvi (Energiateollisuus ry), vastuullisuusasiantuntija Johanna Pentjärvi (Kemiateollisuus ry) ja toimitusjohtaja Jyrki Peisa ja ympäristöasiantuntija Helena Simula (Metsäteollisuus ry). Lisäksi Akkuteollisuus ry on toimitannut kirjallisen lausunnon.

Säädöshankkeen asiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston hankesivuilla tunnuksella YM043:00/2022 (linkki <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM043:00/2022>).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

Vesienhoidon ympäristötavoitteita koskeva sääntely

Vesienhoitolaki on tullut voimaan 31.12.2004. Vesien hyvän tilan tavoitteesta ja heikentämiskiellosta säädetään vesienhoidon suunnittelussa voimassa olevan vesienhoitolain 4 luvun 21 §:ssä. Siinä todetaan muun muassa, että pinta- ja pohjavesimuodostumien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Vesienhoitolakiin on tehty useita muutoksia eri perusteiden, mutta vesienhoidon ympäristötavoitteita tai vesien tilan heikentämiskieltoa koskevaa sääntelyä ei ole näissä yhteyksissä muutettu. Lisäksi samassa vesienhoitolain 4 luvussa säädetään vesien tilan saavuttamiseen koskevista vesipuidedirektiivin mahdollistamista joustoista vesienhoidon suunnittelussa.

Vesienhoitosuunnitelman tavoitteet eivät hallituksen esityksen (HE 120/2004 vp) mukaan aiheuta suoria veloitteita toiminnanharjoittajille tai kansalaisille. Tavoitteet tulevat sitoviksi erityisesti muun lainsäädännön, lupapäätösten ja mahdollisesti annettavien paikallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta. Vesienhoitosuunnitelmat tulee ottaa soveltuvin osin huomioon viranomaisten toiminnassa vesienhoitolain 28 §:n nojalla. Ympäristönsuojelulaisissa (527/2014) ja vesilaisissa (587/2011) säädetään vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisesta lupamenettelyissä.

Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen vuoksi

Vesipuidedirektiivin 4(7) artiklassa säädetään mahdollisuudesta poiketa vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden toimenpiteen vuoksi. Säännös on toimeenpantu kansallisesti vesienhoitolain 23 §:ssä, jossa säädetään poikkeamisen edellytyksistä. Kuten edellä on selostettu, lakia säädettäessä vesienhoidon ympäristötavoitteita ei tulkittu sitoviksi ja poikkeamisen valmistelun ja sen edellytysten arvioinnin katsottiin tapahtuvan suunnittelumenettelyn yhteydessä ja sisältyvän vesienhoitosuunnitelmiin. Tätä vesienhoitolain 23 §:n poikkeusta ei ole käytetty valtioneuvoston hyväksymissä vesienhoitosuunnitelmissa tähän mennessä.

Voimassa olevia vesienhoitosuunnitelmia valmisteltaessa on tarkasteltu uusia hankkeita ja arvioitu niiden vaikutuksia ympäristötavoitteiden kannalta soveltaen, mitä Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu vuosille 2022–2027 [Ympäristötavoitteiden asettaminen ja ympäristötavoitteista poikkeaminen –oppaassa](#) on esitetty. Oppaan päivityksessä on otettu huomioon komission antama palaute ja uusi EU-ohje vesipuidedirektiivin artiklasta 4(7) eli uusia hankkeita koskevista poikkeuksesta, soveltamisesta sekä EU-tuomioistuimen viimeaikaiset päätökset, erityisesti EU-tuomioistuimen niin kutsuttu Weser-tuomio.

Kolmansissa vuosia 2022–2027 koskevilla vesienhoitosuunnitelmissa on tarkasteltu lähes 90 merkittävää uutta hanketta, joilla voi olla vaikutuksia ympäristötavoitteisiin. Näistä noin 30

otettiin tarkempaan vaikutusten arviointiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa vesienhoitoalueilla. Arviointiprosessin perusteella yhdelläkään tarkastellulla hankkeella ei ollut sellaisia merkittäviä vaikutuksia ympäristötavoitteisiin, että poikkeamien edellytyksien arviointiin olisi ollut tarvetta, tai niiden ei katsottu täyttävän poikkeamien edellytyksenä olevia kriteereitä tai niiden vaikutuksista ei ollut riittävästi tietoa asian arvioimiseksi suunnitelmien valmisteluvaihteessa. Vesienhoitosuunnitelmissa todetaan näihin arvioituihin hankkeisiin liittyen, että hankkeiden vaikutusten arviointia tarkennetaan lupakäsittelyn yhteydessä. Luvan myöntämisen edellytysten arviointi ennakolta ei kuulu vesienhoitosuunnitelmissa käsiteltäviin asioihin, joten hankkeita arvioitiin vesienhoidon suunnittelussa sillä oletuksella, että ne tulotetaan toteuttamaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä tai lupahakemuksessa esitetyn suunnitelman mukaisessa muodossa.

Vesimuodostumakohtaiset poikkeukset; ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentäminen ja alennetut tilatavoitteet

Vesimuodostumakohtaisista poikkeuksista säädetään vesienhoitolain 24 §:ssä ja 25 §:ssä. Vesienhoitolain 24 §:n ympäristötavoitteiden lieventäminen ja 25 §:n ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaiheittain perustuvat vesipuidedirektiivin 4(5) ja 4(4) artiklaan. Nämä poikkeukset sisältyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valmistelemiin ja valtioneuvoston hyväksymiin vesienhoitosuunnitelmiin. Voimassa ovat vesienhoitosuunnitelmat vuosille 2022–2027.

Vesienhoitolain 23 §:n mukaisia lievennettyjä tilatavoitteita on neljässä pintavesimuodostumassa ja yhdessä pohjavesimuodostumassa. Kaikkia pintavesimuodostumien lievennettyjä tilatavoitteita yhdistää yhdyskuntajätevesipuhdistamolta tuleva kuormitus sekä Natura-alue vastaanottavassa vesimuodostumassa tai sen alapuolella. Puhdistamoiden toiminta on vaikuttanut kyseisten vesimuodostumien tilaan vuosikymmenten ajan, ja historiallinen kuorma vaikuttaa vesistöjen tilaan sekä tilatavoitteen saavuttamiseen. Myös pohjavesimuodostuman tilatavoitteen alentamisessa on kyse alueella toimineen teollisuuden aiheuttamasta pohjaveden vanhasta pilaantumisesta, joka on tapahtunut 1940-luvulta alkaen. Alueen nykytoiminta ei enää aiheuta pohjaveteen uusia päästöjä.

Vesienhoitolain 25 §:ään perustuvia aikapidennyksiä ympäristötavoitteiden saavuttamisessa on käytetty pintavesimuodostumissa sekä ekologisen että kemiallisen tilatavoitteen osalta ja pohjavesimuodostumissa kemiallisen tilatavoitteen osalta.

Pintavesien kemiallisen tilatavoitteen poikkeama on kaikissa vesimuodostumissa laskeumapepäristen bromattujen difenyyliettereiden (6800 vesimuodostumaa) ja noin puolessa vesimuodostumista (3413 vesimuodostumaa) elohopean laatu normiylitysten takia. Näiden laskeumapepäristen poikkeamien perusteena on määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden ylivoimaisuuden vuoksi ja tavoitetilan saavuttaminen on asetettu vuoteen 2027, jolloin asiaa tarkastellaan uudestaan.

Muita vesienhoitolain 25 §:n mukaisia pintavesien kemiallisen tilatavoitteen poikkeamia sisältyy 93 vesimuodostumaan. Näistä osassa poikkeamat kohdistuvat kahteen tai useampaan aineeseen, joiden ympäristölaatu normi ylittyy havaintojen perusteella. Yleisimmät aineet, joiden takia tilatavoitteesta on poikettu, ovat nikkeli (41 vesimuodostumaa) ja kadmium (40 vesimuodostumaa).

Pintavesien kemiallinen tilatavoite on määrä saavuttaa vuoteen 2027 mennessä 48 vesimuodostumassa ja vuoden 2027 jälkeen 45 vesimuodostumassa. Määräajan pidentämisen syy on luonnonolosuhteiden ylivoimaisuudesta johtuva 71 prosentissa poikkeamista.

Lähes kaikkien pohjavesien (99 %) arvioidaan olevan hyvässä tilassa vuoteen 2021 mennessä. Pohjavesien hyvän tilan saavuttamisen määräajan pidentäminen on asetettu 74 pohjavesimuodostumalle joko teknisen tai luonnonolosuhteiden ylivoimaisuuden vuoksi. Tilatavoite arvioidaan saavutettavan vuoteen 2027 mennessä 55 pohjavesialueella ja vuoden 2027 jälkeen 18 pohjavesialueella. Pohjavesien osalta aikataulupidennykset johtuvat pohjaveden puhdistumisen hitaudesta tai pohjaveden tilan parantamisen teknisten ratkaisuiden puutteesta.

Taulukko. Ekologisen tilatavoitteen saavuttamisen aikataulu ja poikkeamien perusteet (vesimuodostumien lukumäärä). Huom. vesimuodostumille on voitu asettaa useampi syy (tekninen ja luonnonolosuhteet).

	Tavoitetila saavutettu tai saavutetaan 2021 mennessä	Tavoitetila saavutetaan 2027 mennessä	Tavoitetila saavutetaan 2027 jälkeen	Tavoitetila alennettu
Järvi	3911	631	75	2
Lievimät ympäristötavoitteet				2
Määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden ylivoimaisuuden vuoksi		595	75	
Määräajan pidentäminen teknisen kohtuuttomuuden vuoksi		283		
Joki	1299	538	121	2
Lievimät ympäristötavoitteet				2
Määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden ylivoimaisuuden vuoksi		458	121	
Määräajan pidentäminen teknisen kohtuuttomuuden vuoksi		346		
Rannikko	13	155	47	
Lievimät ympäristötavoitteet				
Määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden ylivoimaisuuden vuoksi		154	47	
Määräajan pidentäminen teknisen kohtuuttomuuden vuoksi		79		

Vesienhoitosuunnitelmien perustelumuistiossa (15.12.2021) todetaan, että arvion mukaan hyvä ekologinen tila voidaan vuoteen 2021 mennessä turvata tai saavuttaa valtaosassa sisävesistä, noin 66 prosentissa joki- ja 85 prosentissa järvesimuodostumista. Vuoteen 2027 mennessä tilatavoite on määrä saavuttaa 94 prosentissa jokimuodostumista, 98 prosentissa järvesimuodostumista ja 78 prosentissa rannikkovesimuodostumista. Määräajan pidennyksiä vuoden 2027 jäl-

keen esitetään erityisesti rannikkovesimuodostumiin, joista 22 prosentissa tilatavoitteen saavuttaminen on mahdollista vasta 2027 jälkeen luonnonolosuhteiden vuoksi, vaikka kaikki tilan parantamiseksi tarvittavat toimet olisivat käynnissä.

Luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus on syynä 80 prosentissa poikkeamista pidennettyihin aikataulutavoitteisiin. Vesiekosysteemit toipuvat hitaasti kuormituksen vaikutuksista muuttavien ja kuormittavien toimintojen vähennyttä. Ilmastonmuutos muuttaa ilma-maaperä-vesisysteemiin liittyviä prosesseja. Monet näistä muutoksista, kuten ilmaston lämpeneminen, talvisateiden lisääntyminen ja rankkasateiden yleistymisen todennäköisesti lisäävät erityisesti maatalousalueilta tulevaa ravinnekuormitusta. Lisäksi kuormituksen hallintaan tai tilan parantamiseen ei aina ole riittävän tehokkaita menetelmiä tai ohjauskeinoja, tai ne vaativat kehittämistä. Tekninen kohtuuttomuus on syynä pidennettyihin aikataulutavoitteisiin 45 prosentissa poikkeamista.

Keinotekoiseksi ja voimakkaasti muutetuksi nimetyissä vesissä hyvä saavutettavissa oleva tila voidaan turvata tai saavuttaa vuoteen 2021 mennessä noin 34 prosentissa vesimuodostumista. Vuoteen 2027 mennessä tilatavoite on määrä saavuttaa 82 prosentissa vesimuodostumista. Määräajan pidennyksiä vuoden 2027 jälkeen on esitetty noin 18 prosentissa vesimuodostumista, useimmiten jokivesimuodostumissa. Luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus on syynä 72 prosentissa ja tekninen kohtuuttomuus 54 prosentissa vesimuodostumissa, joissa tilatavoitteen saavuttamisen määräaika on pidennetty.

Voimassa olevien vesienhoitosuunnitelmien perustelumuition (15.12.2021) mukaan vesienhoitosuunnitelmissa ei tässä vaiheessa aseteta vesienhoitolain 23 §:n mahdollistamaa poikkeamista ympäristötavoitteista. Suunnitelmissa on esitetty yksi vesimuodostuma, johon poikkeama voidaan mahdollisesti soveltaa edellytysten täytyessä vesihoitokauden aikana.

Yleistä ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltamista

Poikkeusten soveltamiseen sisältyy vesipuidedirektiiviin perustuen poikkeusten edellytysten harkinta, perustelujen sisällyttäminen suunnitelmiin sekä poikkeusten vaikutusten tarkastelu vesienhoitoalueen vesimuodostumiin ja arviointi suhteessa ympäristölainsäädännön vaatimuksiin ja tavoitteisiin. Tästä säädetään vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1040/2006)14 f §:ssä, joka sisältää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen varmistamistehtävän ympäristötavoitteista koskevien poikkeusten soveltamisessa. Jos vesienhoitosuunnitelmassa esitetään vesienhoitolain 21 §:n 3 momentissa tai 22–25 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia lain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetuista ympäristötavoitteista, tulee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen varmistua siitä, että esitetyt poikkeukset eivät estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa. Vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen pykälä perustuu vesipuidedirektiivin 4(8) artiklaan.

Esityksen kannalta keskeistä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä

EU-tuomioistuin linjasi Saksan tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöön annetussa Weser-tuomioissa (C-461/13), että vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia. Ympäristötavoitteita tulkitaan ekologisen tilan osalta laatutekijäkohtaisesti siten, että kiellettyä tilan huononemista on jo yhdenkin laadullisen tekijän tilan huononeminen yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johtaisi pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan. Jäsenvaltio ei siten saa myöntää lupaa hankkeelle, joka heikentäisi vesimuodostuman tilaa yhdenkään ekologisen tilan laatutekijän osalta tai joka vaarantaisi vesimuodostuman ympäristöta-

voitteen saavuttamisen määräaikaan mennessä. Jäsenvaltiot voivat sallia tällaisen hankkeen ai-noastaan, mikäli hankkeelle myönnetään vesipuidedirektiivin 4(7) artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti poikkeaminen ympäristötavoitteista.

EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen koskee muun ohella pohjaveden ympäristötavoitteita. EU-tuomioistuin linjasi tuomiossa, että vesipuidedirektiivin pohjavettä koskevat ympäristötavoitteet ovat pintavesien tavoitteiden tapaan sitovia. Lupaa ei siten voida myöntää hankkeelle, joka heikentää pohjaveden tilaa tai vaarantaa sen hyvän tilan saavuttamisen. Heikkenemistä pohjavedessä arvioidaan seurantapaikkakohtaisesti niin, että kiellettyä tilan heikkenemisenä on pidettävä laatumormin ylittymistä yhdessäkin seurantapaikassa.

EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa Association France Nature Environnement (C-525/20) koskee lyhytkestoisten tilapäisten vaikutusten huomioon ottamista vesipuidedirektiivin 4 artiklan ympäristötavoitteiden tulkinnassa. Myös vesien tilan lyhytkestoisen tilapäisen heikkeneminen on direktiivin ympäristötavoitteiden vastaista, ellei ole ilmeistä, että vaikutuksilla on vain vähäinen vaikutus vesimuodostuman tilaan eikä niistä voi seurata 4 artiklassa tarkoitettua huononemista. Siten myöskään tilapäistä huononemista aiheuttavaa hanketta ei voida sallia, ellei sille voida sallia vesipuidedirektiivin 4(7) artiklan mukaista poikkeamista ympäristötavoitteista.

EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu Schwarze Sulm (C-346/14) koski muun ohella sen arvioimista, voiko hankkeen aiheuttama huononeminen kuulua vesipuidedirektiivin 2000/60 4 artiklan 7 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan. EU-tuomioistuin vahvisti tuomiossaan, että jäsenvaltioille on myönnetty tietty harkintavalta sen määrittämiseksi, onko konkreettinen hanke yleisen edun kannalta erittäin tärkeä (kohta 70). EU-tuomioistuin totesi, että hankkeen tarkoituksena oli edistää uusiutuvan energian tuotantoa, ja viittasi SEUT 194(1) artiklaan, jonka mukaan unionin energiapolitiikalla pyritään edistämään uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. EU-tuomioistuin nosti esiin, että tapauksessa ei vedottu abstraktisti erittäin tärkeään yleiseen etuun vaan hankkeessa oli arvioitu tärkeän yleisen edun täyttymistä tapauskohtaisesti. Ratkaisussa EU-tuomioistuin kuitenkin korosti, että jollei poikkeusta sovelleta, kaikenlainen pintavesimuodostuman tilan huononeminen on ehkäistävä.

Ympäristötavoitteiden sitovuus hallinto- ja oikeuskäytännössä

Weser-tuomion (C-461/13) mukaista EU-oikeuden tulkintaa ympäristötavoitteiden sitovuudesta noudatetaan nykyisin ELY-keskusten lausunnoissa lupahakemuksista sekä lupaviranomaisten lupapäätöksissä. Samoin hallintotuomioistuimet soveltavat Weser-tuomiota ratkaisukäytännössään.

Esimerkkejä kansallisesta oikeuskäytännöstä, jotka koskevat vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioon ottamista luvan myöntämisedellytysten tulkinnassa, ovat muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökset biotuotetehtaan ympäristölupa-asiassa (KHO:2019:166) ja kaivosyhtiön vesi- ja ympäristölupa-asiassa (KHO:2022:38) sekä biotuotetehtaan ympäristölupaa koskeva korkeimman hallinto-oikeuden muu päätös 31/2022.

Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2019:166, että unionin tuomioistuimen niin sanotussa Weser-tuomiossa vahvistaman tulkinnan mukaan kansallinen viranomainen ei saa myöntää lupaa toimenpiteelle, jonka seurauksena pintavesimuodostuman jonkun laadullisen tekijän tilaluokka heikkenisi. Asiassa saatu selvitys osoitti, että vesimuodostumanekologista tilaa kuvaavat kasviplankton-laatutekijän osatekijät olivat trendinomaisesti heikkenevässä rehevöitymisen vuoksi siten, että vesimuodostuman ekologinen tila tai ainakin yksi sen

laatutekijöistä eli kasviplankton oli vaarassa heikentyä tyydyttävälle tasolle erityisesti, jos vesistöön kohdistuva kuormitus vielä hankkeen vaikutuksesta lisääntyisi. Korkein hallinto-oikeus totesi vielä, että vaikka vesimuodostumaan kohdistuva kokonaiskuormitus onkin suurimmaksi osaksi peräisin hajakuormituksesta, suunnitellun tehtaan aiheuttama lisäkuormitus vesistöön olisi niin merkittävää ja pitkäaikaista, että sen vaikutuksesta vesistön hyvän tilan tavoitteen säilyttäminen tai saavuttaminen selvästi vaikeutuisi. Korkein hallinto-oikeus päätyi siten kumoamaan hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset ja hylkäämään toiminnanharjoittajan lupahakemuksen, kun asiassa ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan voitu riittävästi vakuuttaa siitä, että toiminnasta ei aiheutuisi jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohdassa kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lainkohtaa tulkitaan unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Korkein hallinto-oikeus totesi julkaistussa ratkaisussaan Muu päätös 19/2022 vesienhoitosuunnitelmasta saatavien tietojen merkityksestä lupaharkinnassa. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussa, että ympäristöluvanvaraisen toiminnan vaikutuksia vesimuodostuman ekologisen tilaan arvioidaan suhteessa vesienhoitosuunnitelman mukaiseen tilaluokkaan. Arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon saatavilla olevat tiedot vesimuodostuman tilaa kuvaavista laatutekijöistä. Korkein hallinto-oikeus totesi lisäksi, että pintavesien ekologisen tilan luokittelussa on kyse vesienhoidon suunnittelun tarpeisiin tehtävästä arviosta ja että luokitteluaineisto ei yleensä ole niin kattavaa, että yksin sen perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida ympäristölupaa edellyttävien toimintojen vaikutuksia vesimuodostuman ekologiseen tilaan. Luokitteluaineistoja ei myöskään ole kerätty toimintojen vaikutusten arviointia varten, joten ne eivät välttämättä ole arvioinnin näkökulmasta ajallisesti tai alueellisesti edustavia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vaikutustenarvioinnin luotettavuus edellyttää aineiston epävarmuuksien tunnistamista siitä riippumatta, ovatko tiedot viranomaisen vai toiminnanharjoittajan tuottamia ja kuten aiemmassa oikeuskäytännössä (ks. KHO 2017:87 ja KHO 2019:166) on todettu, arvioinnissa on otettava huomioon myös tiedossa olevat uudet luokittelutiedot riippumatta siitä, minkä vesienhoitokauden aikana lupahakemus on tehty.

Vesipuitedirektiivin toimivuustarkastelu

EU:n komission [vesipuitedirektiivin toimivuustarkastelu](#) yhdessä tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta annetun direktiivin (2007/60/EY) kanssa on valmistunut vuonna 2019 (Water Fitness Check (SWD(2019) 439), ja siitä on järjestetty julkinen kuuleminen ja asiantuntijakuuleminen. Toimivuustarkastelun lopputulemana on muun muassa, että direktiivit ovat suurelta osin tarkoituksenmukaisia. Ne ovat johtaneet parempaan vesistöjen suojelun tasoon ja tulvariskien hallintaan kuin ilman niitä olisi voitu odottaa.

Vesi on välttämätön yhteiskunnallinen tarve. Direktiivien tavoitteet ovat nyt yhtä merkityksellisiä kuin ne olivat direktiivien antamishetkellä tai jopa merkityksellisempiä. Ne edistävät monien kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Vedellä on suuri merkitys myös EU:n taloudelle. Vesipuitedirektiivin, jota täydennetään ympäristölaatu- ja pohjavesidirektiivillä, tulokset ovat vaihtelevia. Vesipuitedirektiivi on yhtäältä onnistunut luomaan yhdenmisen vesienhoidon hallintokehyksen yli 110 000 vesistölle EU:ssa, hidastamaan veden tilan huononemista ja vähentämään kemiallista pilaantumista. Toisaalta direktiivin täytäntöönpano on viivästynyt merkittävästi ja vain alle puolet EU:n vesistöistä on hyvässä kunnossa, vaikka määräaika tähän oli asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta vuosi 2015. Tulva-direktiivin osalta on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä.

Komission näkemys on, että vesipuidedirektiivin tavoitteiden saavuttamatta jääminen johtuu suurelta osin riittämättömästä rahoituksesta, hitaasta täytäntöönpanosta ja ympäristötavoitteiden puutteellisesta sisällyttämisestä alakohtaisiin politiikkoihin eikä lainsäädännön puutteellisuudesta.

2.2 Nykytilan arviointi

Euroopan unionin oikeuskäytännössä vahvistettujen vesipuidedirektiivien tulkintojen myötä vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys lupaharkinnassa on muuttunut olennaisesti vesienhoitolain säätämisaikakohdasta. Suomessa kansalliset viranomaiset ja hallintotuomioistuimet noudattavat unionioikeuden tulkintalinjauksia. Kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan enää vastaa voimassa olevaa oikeustilaa, kun säännösten sijasta joudutaan soveltamaan suoraan EU:n tuomioistuimen päätösten sisältämiä tulkintoja EU-oikeuden sisällöstä. Selkeys ja oikeusvarmuus voimassa olevan oikeuden sisällöstä edellyttävät sääntelyn tarkistamista. Oikeustilan selvittämisestä sääntely tulee muuttua paremmin vastaamaan EU-oikeuden nykyistä tulkintaa sitovista ympäristötavoitteista. Jäsenvaltiolla on velvollisuus saattaa kansallinen lainsäädäntönsä EU-oikeuden mukaiseksi.

Myös komissio on useissa eri yhteyksissä esittänyt Suomelle tarvetta kehittää vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevaa lainsäädäntöä. Ne ovat koskeneet muun muassa ympäristötavoitteita ja niiden sitovuutta lupakäsittelyssä. Komissio on suosituksissaan edellyttänyt Suomea varmistamaan, ettei muun lainsäädännön nojalla myönnetty lupa heikennä vesipuidedirektiivissä asetettuja ympäristötavoitteita. Lisäksi komissio on suosituksissaan esittänyt, että uusien hankkeiden osalta vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisen poikkeuksen arviointi olisi oltava yksityiskohtaisempaa ja läpinäkyvämpää. Lisäksi komissio on kiinnittänyt huomiota, että Suomen on varmistettava, että ehdotetut uudet hankkeet tai toiminnot arvioidaan perusteellisesti ja niiden tulee olla vesipuidedirektiivin vaatimusten ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-461/13 antaman tuomion mukaisia. Tiedot tulisi sisällyttää ja poikkeukset perustella suunnitteluasiakirjoissa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankesuunnittelua.

Euroopan komissio on alkuvuodesta 2021 aloittanut vuoropuhelun (EU Pilot (2020)9770) Suomen kanssa vesipuidedirektiivin vaatimusten täyttämistä. Kyseinen menettely on edelleen käynnissä. Osana käsiteltäviä asioita on muun muassa vesipuidedirektiivissä asetettujen tavoitteiden huomioon ottamisen varmistaminen lupamenettelyissä.

Voimassa olevassa vesienhoitolaissa säädetään ympäristötavoitteesta poikkeamisesta uuden hankkeen vuoksi ja sen edellytyksistä eri sanamuodoin kuin vesipuidedirektiivissä. Suomessa ei ole käytetty tätä poikkeusta, kuten edellä on todettu, joten sen soveltamisesta ei ole muita kokemuksia kuin suunnittelumenettelyyn sisällytynyt hankkeiden arviointi. Nykylainsäädännön perusteella uutta hanketta koskeva lupa-asia voi tulla vireille vesienhoitosuunnitelmakauden aikana, jolloin vesienhoitoviranomainen arvioi hanketta. Vesienhoitoviranomainen ottaa lausunnonaan kantaa siihen, aiheuttaako uusi hanke poikkeustarpeen ja onko sillä edellytyksiä poiketa ympäristötavoitteista. Hanke ja sen arviointiprosessi raportoidaan vesienhoitosuunnitelmissa aina niiden tarkistamien yhteydessä. Erillisiä poikkeusta koskevia menettelysäännöksiä ei ole, joten poikkeus käsiteltäisiin vesienhoidon suunnittelussa ja se sisältyisi valtioneuvoston kuuden vuoden välein tehtävään päätökseen vesienhoitosuunnitelmista.

Vesienhoitolainsäädäntöön ei tällä hetkellä sisälly mahdollisuutta käsitellä poikkeamista koskevaa asiaa vesienhoidon ympäristötavoitteista suunnittelumenettelyn ulkopuolella eli valtioneuvoston päätösten välisenä aikana vesienhoitosuunnittelukaudella. Käytännössä joidenkin hankkeiden lupahakemusten ratkaisemiseksi voidaan hankkeessa tarvita vesienhoitolain 23 §:n mukainen poikkeus. Jotta hankkeiden lupamenettelyt eivät tarpeettomasti viivästyisi, tulisi

poikkeamisen käsittelyä koskevan asian olla mahdollista muussa yhteydessä kuin vesienhoitosuunnitelmissa.

EU:n luvitusasetuksen tehokas kansallinen soveltaminen edellyttää myös uusia säännöksiä vesiputedirektiivin 4(7) koskevan poikkeuksen toimivaltaisesta viranomaisesta ja menettelystä, koska asetukseen sisältyy hankkeen edellyttämien lupien käsittelyaikoja koskevaa sääntelyä. Asetuksen soveltamisalaan voi kuulua myös sellaisia hankkeita, jotka tarvitset vesiputedirektiivin 4(7) artiklassa tarkoitetun poikkeuksen vesienhoidon ympäristötavoitteista. Näin ollen kuuden vuoden välein päätettävä poikkeus vesienhoitosuunnitelmassa ei ole tämän EU-asetuksen soveltamisen näkökulmasta riittävä. Asetukseen sisältyvä lupa-asian enimmäiskäsittelyaika sisältää myös vesiputedirektiivin 4(7) artiklan mukaista poikkeusta koskevan asian käsittelyn.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Julkisen vallan käytön tulee siten perustua lakiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaislain ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Edellä esitetyn perusteella olisi varmistettava, että mahdollisuus poikkeusta koskevan asian käsittelemiseen vesienhoitosuunnittelun ulkopuolella on mahdollista. Tämä edellyttää lainsäädäntöön lisäyksiä, joissa säädettäisiin sekä toimivaltaisesta viranomaisesta että menettelystä ja poikkeuksen yhteydestä vesienhoidon suunnitteluun ja hankkeen lupamenettelyyn.

Vesimuodostumakohtaiset poikkeukset ovat käytössä vesienhoidon suunnittelussa. Niitä koskevia säännöksiä vesienhoitolaissa (24 ja 25 §) on kuitenkin perusteltua selkeyttää ja ajantasaisistaa paremmin vastaamaan vesiputedirektiiviä. Vuoden 2027 jälkeen tilatavoitteiden saavuttamista vaiheittain voidaan käyttää enää luonnonolosuhte-perusteella, jonka vuoksi pykälää olisi muutettava. Ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltamiseen kytkeytyvä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen varmistamis- ja arviointitehtävästä olisi säädettävä lain tasolla nykyisen asetustason sääntelyn sijasta. Ehdotettujen säännösten perusteella tehtävä liittyy myös lupaviranomaisen tehtäviin hankekohtaisen poikkeuksen soveltamisessa.

Euroopan komission palaute toisen vesienhoitokauden eli vuosien 2016–2021 vesienhoitosuunnitelmista sisältää myös näkökohtia koskien poikkeusten käyttöä. Euroopan komission yleisessä palautteessa todetaan muun muassa seuraavaa: Vesipolitiikan putedirektiivin 4 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia sovelletaan tällä hetkellä noin puoleen Euroopan vesimuodostumista. Lisäksi palautteessa todetaan, että vaikka näiden poikkeusten perustelut ovatkin yleisesti parantuneet, poikkeusten jatkuva laaja-alainen käyttö on kuitenkin osoitus siitä, että hyvän tilan tai potentiaalisen saavuttaminen vuoteen 2027 mennessä edellyttää huomattavia ponnisteluja.

Komission Suomelle osoittamassaan palautteessa kehoitetaan etenkin varmistamaan, että ehdotetut uudet muutokset arvioidaan perusteellisesti vesipolitiikan putedirektiivin vaatimusten mukaisesti, sillä tilan huononeminen erinomaisesta hyvään ei välttämättä käynnistä 4 artiklan 7 kohdan mukaista arviointia. Lisäksi käytettyjen poikkeusten perusteita tulee tarkentaa seuraavalle kierroksella. Komissio toteaa myös, että vuoden 2027 jälkeen aikapidennysten perusteena voidaan käyttää ainoastaan luonnonolosuhteita.

Lisäksi voidaan todeta, että vesiputedirektiivin vaatimuksista johtuu, että vesien hyvä tila on tullut saavuttaa vuoteen 2015 mennessä ja viimeistään vuoteen 2027 mennessä. Jos vesimuodostuma ei kuitenkaan vuonna 2027 ole saavuttanut hyvää tilaa, kyseiseen muodostumaan valmistaen asetettava poikkeus edellytysten täytyessä. Edellä sivulla 8 esitetyssä taulukossa sarakkeessa ”Tavoitetila saavutetaan 2027 jälkeen” on arvoitu vesimuodostumien lukumääriä, joissa tavoitetilaa ei tultaisi saavuttamaan vuoteen 2027 mennessä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on asettaa vesienhoidon ympäristötavoitteet sitoviksi vastaamaan EU-sääntelyä ja täsmentää ympäristötavoitteisiin liittyvää heikentämiskieltoa vastaamaan paremmin EU-oikeuden nykyistä tulkintaa. Näin EU-oikeuden sijasta viranomaisissa ja hallintotuoimioistumissa sovellettaisiin jatkossa kansallisen lainsäädännön säännöksiä.

Tavoitteena on myös mahdollistaa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi vesienhoidon suunnittelumenettelyn ulkopuolella lupamenettelyn yhteydessä. Tämä edellyttää nykylainsäädäntöön lisäyksiä, joissa säädettäisiin sekä toimivaltaisesta viranomaisesta että menettelystä ja poikkeuksen yhteydestä vesienhoidon suunnitteluun ja hankkeen lupamenettelyyn.

Tavoitteena on lisäksi selkeyttää ja ajantasaistaa vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä vastaamaan paremmin vesipuidedirektiiviä. Ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltamisen sääntelyn tarkistaminen vastaamaan ehdotettuja muutoksia on perusteltua sääntelyn sisällön ja selkeyden näkökulmasta.

Tässä yhteydessä esitetään lisättäväksi myös asetuksenantovaltuuksia sekä tehtävät muut edellä mainittuihin muutoksiin kytkeytyvät muut tarkistukset.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Keskeisenä ehdotuksena on, että vesien hyvän tilan tavoitteesta ja sitä tarkentavasta heikentämiskiellosta säädettäisiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa uudessa 3 a luvussa. Uusia 20 a ja b pykäläiä sovellettaisiin sekä ympäristönsuojelulain että vesilain lupamenettelyissä näihin lakeihin lisättävien viittaussäännösten nojalla. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin sisällytettäisiin myös vesienhoidon ympäristötavoitteet uudeksi luvan myöntämisedellytykseksi vastaamaan nykyistä oikeustilaa.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi koskeva 23 § muutettaisiin kokonaan ja siirrettäisiin pykäläksi 20 c uuteen 3 a lukuun. Ehdotettu pykälä pohjautuisi nykyistä tarkemmin vesipuidedirektiivin 4(7) ilmaisuihin. Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että poikkeamista koskeva asia käsiteltäisiin lupamenettelyssä hakemuksesta. Tästä syystä myös lupahakemuksen sisältöä koskeviin ympäristönsuojelulain ja vesilain säännöksiin tehtäisiin lisäys siitä, että hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä. Toimivaltainen viranomainen poikkeamisessa määräytyisi ympäristönsuojelulain ja vesilain perustella. Ehdotus merkitsee muutosta nykyiseen oikeustilaan, koska poikkeamisesta ei enää päätettäisi vesienhoidon suunnittelussa vaan lupamenettelyn yhteydessä. Poikkeusta koskeva asia käsiteltäisiin lupakäsittelyn osana.

Vesienhoidon suunnittelussa sovellettavista ympäristötavoitteista säädettäisiin edelleen mainitun 4 luvun 21 §:ssä. Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutuksia vesienhoidon suunnittelussa tehtävään vesimuodostumien luokitteluun.

Vesien tilan tavoitteita ja niistä poikkeamista tarkasteltaisiin laatutekijäkohtaisesti. Heikentämiskieltoa koskevassa pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti vesimuodostuman kielletyn heikentymisen koskevan jo yksittäisenkin laatutekijän heikentymistä. Siten myös poikkeamista koskeva pykälä koskisi laatutekijäkohtaista tilan heikkenemistä.

Keskeisenä ehdotuksena vesimuodostumakohtaisten poikkeusten osalta on, että vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 24 ja 25 § muutettaisiin. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamisen käyttöön liittyvistä viranomaistehtävistä säädettäisiin lain tasolla uudessa 25 a §:ssä. Myös valtioneuvostolle osoitettavia asetuksenantovaltuuksia lisättäisiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esitys sujuvoittaisi lupamenettelyä ja lisäisi ennakoitavuutta. Ympäristötavoitteita ja niiden soveltamista koskeva sääntely selkeytyy, kun olemassa olevan oikeustilan mukaiset säännökset sisällytettäisiin lainsäädäntöön. Nykyiseen oikeustilaan verrattuna esitys ei suoraan lisäisi toiminnanharjoittajalta vaadittavia selvityksiä vesiin kohdistuvista vaikutuksista.

Lakiin ehdotettava menettely hankkeen vuoksi myönnettävän poikkeamisen käsittelystä sujuvoittaa lupamenettelyä. Ehdotetut tätä poikkeamista koskevat säännökset mahdollistaisivat sellaisten uusien hankkeiden toteuttamisen, jotka eivät ilman poikkeamista täyttäisi lupaedellytyksiä. Esitys lisäisi toiminnanharjoittajan selvitysten tarvetta niissä hankkeissa, joihin poikkeamista haetaan. Vastaavasti se lisäisi lupaviranomaisen hallinnollista työtä poikkeamisen edellytysten arvioimiseksi.

Vesienhoidon tavoitteista poikkeamista hankkeen vuoksi on arvioitu vesienhoitosuunnittelussa vesienhoitosuunnitelmia 2022–2027 varten kuten edellä jaksossa 2.1 on todettu. Nyt voimassa olevissa vesienhoitosuunnitelmissa on tarkasteltu lähes 90 merkittävää uutta hanketta, joilla voi olla vaikutuksia ympäristötavoitteisiin. Näistä noin 30 otettiin vesienhoitoviranomaisen tarkempaan vaikutusten arviointiin osana vesienhoidon suunnittelua. Valtioneuvoston hyväksymiin vesienhoitosuunnitelmiin ei ole sisällytetty yhtään poikkeusta ympäristötavoitteista uuden hankkeen vuoksi. Poikkeuksen tarve ja myöntämisedellytysten täytyminen tulisi arvioidavaksi vuosittain arviolta enintään viidessä hankkeessa.

Ehdotetuilla vesienhoidon suunnittelussa valmisteltavien poikkeussäännösten muutoksilla tuotaisiin selkeyttä poikkeuksia koskevaan sääntelyyn. Lisäksi varmistettaisiin, että kaikki kyseeseen tulevat vesienhoidon poikkeukset tulevat käyttöön.

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset yrityksiin

Ehdotettujen vesienhoitolain 20 a §:n ja 20 b §:n, vesilain 3 luvun 4 §:n ja ympäristösuojelulain 39 §:n vaikutukset kohdistuisivat niihin yrityksiin, joiden toimintoihin tai hankkeisiin vaaditaan ympäristölupa tai vesilain mukainen lupa ja joilla voi olla vesistövaikutuksia. Yritysvaikutukset johtuvat pääosin EU-oikeudesta. Ehdotettujen säännösten oikeusohjeita noudatetaan nykytilanteessa jo EU-oikeuden tulkintavaikutuksen kautta.

Säännösehdotusten yritysvaikutukset kohdistuisivat useisiin teollisuuden aloihin, kuten akku-, kemian-, energia-, elintarvike-, metsä- ja mineraalialaan. Ehdotuksella olisi vaikutuksia myös esimerkiksi kalankasvatukseen, jäteveden käsittelyyn ja turvetuotantoon. Lisäksi vaikutuksia kohdistuisi myös ympäristökonsulttipalveluihin. Sääntelyllä voi olla vaikutuksia minkä tahansa kokoiseen toimintaan tai hankkeeseen. Yritysvaikutusten laajuus riippuu pikemmin yrityksen

toimintojen ja hankkeiden aiheuttamien vesistövaikutusten merkittävydestä kuin yritysten koosta.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi hankkeen edellyttämän lupa-asian käsittelyn lupaviranomaisessa riippumatta siitä, sisältääkö valtioneuvoston 6 vuoden välein hyväksymä vesienhoitosuunnitelma poikkeuksen arviointia tai päätöstä poikkeuksesta. Poikkeusta koskeva asia sisältyisi jatkossa lupamenettelyyn ja siitä annettavaan päätökseen, mikä osaltaan sujuvoittaisi poikkeusta edellyttävän hankkeen lupakäsittelyä. Ympäristölupaa tai vesilain mukaista lupaa hakevat yritykset olisivat velvollisia osoittamaan selvityksin poikkeuksen täyttymisen edellytykset, jos hankkeessa tarvitaan poikkeus. Tämä lisää jokin verran yritykselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi koskevien ehdotettujen vesienhoitolain 20 c §:n, ympäristösuojelulain 39 ja 49 a §:n ja vesilain 3 luvun 4 a §:n ja 11 luvun 3 §:n vaikutukset voivat kohdistua vain sellaisiin yrityksiin, joiden toiminnat tai hankkeet ovat yleisen edun kannalta tärkeitä tai joiden vaikutukset kestäväälle kehitykselle tai ihmisten turvallisuudelle tai terveydelle aiheuttamat hyödyt ylittävät ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt. Lisäksi jos kyseinen toiminta edellyttää ympäristölupaa, voi vaikutuksia kohdistua vain yrityksiin, joiden toimet ovat kestävän kehityksen mukaisia.

Sääntelytaakka ja muut kustannukset

Ehdotettu sääntely sujuvoittaa lupamenettelyä. Tämä lisäisi ennakoitavuutta yrityksiltä vaadittavista selvityksistä. Tämä omalta osaltaan voisi parantaa myös lupahakemusten laatua. Lupakäsittelyajat voisivat lyhentyä, kun lisäselvityspyyntöjen määrä vähentyisi. Lisäselvityspyyntöjen määrän väheneminen alentaisi valitusprosessien kustannuksia ja siirtäisi selvityskustannuksia jo lupahakemusvaiheeseen.

Ehdotetut säännökset voisivat lisätä yritysten kustannuksia. Kustannusten lisääntymisen ei voida katsoa kuitenkaan aiheutuvan pelkästään ehdotetusta sääntelystä vaan myös EU-oikeuden vaikutuksesta. Lisäkustannuksia yrityksille voisi aiheutua erityisesti vesistövaikutuksia koskevista selvityksistä Yksittäisen lisäselvityksen kustannuksen arvioidaan olevan noin 5 000 – 10 000 euroa. Selvitykset olisi kuitenkin laadittava jo nykyisen oikeustilan mukaan. Lisäkustannuksia yrityksille voisi aiheutua myös uutta hanketta koskevan poikkeamisen edellytyksiin liittyvistä selvityksistä. Selvityksen kustannuksen arvioidaan olevan samaa luokkaa kuin edellä mainitun yksittäisen lisäselvityksen. Toisaalta kyseiset poikkeamissäännökset mahdollistavat uusia toimintoja ja hankkeita, joten niillä ei voida katsoa olevan suoria kustannuksia lisääviä vaikutuksia nykytilaan.

Lupapäätökseen sisältyvä poikkeaminen olisi uusi valitusperuste muutoksenhaussa. On mahdollista, että valituksia tehtäisiin myös tällä perusteella. Niiden määrän ei kuitenkaan arvioida käytännössä lisääntyvän. Poikkeus olisi osa lupapäätöstä, joten sillä ei olisi käytännössä vaikutusta muutoksenhaun käsittelyn kestoon.

Investoinnit ja kilpailukyky sekä yritystoiminnan tuotot ja kannattavuus

Ehdotetut säännökset lisääisivät lupamenettelyjen ennakoitavuutta ja siten niillä voisi olla investointeja lisääviä vaikutuksia. Poikkeamista koskeva sääntely mahdollistaisi myös kokonaan uusien hankkeiden toteuttamisen, joille ei aiemmin olisi voitu myöntää lupaa vesistövaikutusten vuoksi. Säännökset voisivat vaikuttaa uusien teknisten ratkaisujen syntymiseen ja kiihdyttää niiden kysyntää, kun ne selkeyttäisivät oikeustilaa ja asettaisivat samat vaatimukset johdonmukaisesti kaikille toimijoille.

Ehdotetut säännökset selkeyttäisivät lupaedellytyksiä siten, että hankkeiden vesien ympäristötavoitteiden vastaiset vaikutukset tulisivat huomioiduksi jo varhaisessa vaiheessa hankkeen valmistelua. Tämä lisäisi lupamenettelyn ennakoitavuutta. Säädosmuutosten myötä yritykset voivat paremmin ennakoida ja suunnitella investointeja ja myös välttää ennakolta investoinnit, joille ei voitaisi myöntää lupaa vesistövaikutusten vuoksi.

Vertailumaissa ympäristötavoitteet ovat sitovia kansallisessa lainsäädännössä ja EU-oikeus sitoo kaikkia jäsenmaita. Esityksellä ei siten olisi merkittäviä vaikutuksia kilpailukykyyn. Lisäksi on arvioitavissa, etteivät ehdottavat säännökset yksin määräisi sijoituspaikan valintaa, vaan siihen vaikuttaisivat monet tekijät, kuten osaavan työvoiman ja raaka-aineiden saatavuus, riittävä, edullinen ja puhdas energia, mahdollisuudet siirtää energiaa, logistiset yhteydet ja muun muassa jatkojalostuksen mahdollisuudet sekä asiakkaiden sijainti.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä on vaikutuksia lupa- ja valvontaviranomaisten voimavaroihin.

ELY-keskusten voimavarojen tarve perustuu lisääntyvään luvanhakijoiden ennakkoneuvontaan, YVA-menettelyyn ja lupahakemuksesta annettavien aikaisempaa yksityiskohtaisempien lausuntojen valmisteluun, jossa vesienhoitoviranomaisen asiantuntemus ja työ korostuvat.

Aluehallintovirastojen voimavarojen lisäystarve perustuu asiantuntijavoimavarojen vahvistamiseen lupahakemusten sujuvoittamiseksi. Lisävoimavaroilla varmistetaan, että muiden asioiden käsittely ei viivästyisi viranomaisissa.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen voimavaroja tulisi lisätä 8 htv:tä siten, että niistä 3 htv:n osuus kohdistuisi aluehallintovirastoille. Henkilöstökuluihin arvioidaan tarvittavan siten noin 0,6 miljoonaa euroa vuosittain.

Esityksellä olisi vaikutuksia myös tiedon tuotantoon ja hallintaan liittyviin voimavaroihin. Lupa- ja lausuntomenettelyn sujuvoittamiseksi luotettavien ja ajantasaisten tietojen tulisi olla laajasti sekä toiminnanharjoittajan, viranomaisten että kansalaisten saatavilla ympäristöhallinnon tietojärjestelmistä. Tämän mahdollistamiseksi tulisi nykyistä tiedon tuotantoa ja hallintaa sekä tietojärjestelmiä edelleen kehittää. Tiedonhallinnan kehittäminen edellyttäisi 6 miljoonan euron kertaluontoista panostusta. Tiedon luotettavuuden parantaminen edellyttäisi seurantaan kohdennettavien ympäristöhallinnon määrärahojen lisäämistä 1,8 miljoonalla eurolla vuodessa. Panostukset julkiseen talouteen vähentäisivät yritysten taloudellista taakkaa, parantaisivat luvanhakijoiden yhdenvertaisuutta ja lisäisivät tietoa vesien tilasta ja niiden kehittymisestä.

Vesienhoitoviranomaisen olisi otettava ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten käyttö tarkemmin harkintaansa vesienhoitosuunnitelmien valmistelussa. Vesienhoitoviranomaisen tulisi jatkossa arvioida poikkeusten perusteita kaikissa niissä vesimuodostumissa, jotka eivät tule saavuttamaan hyvää tilaa tai potentiaalia asetettuihin määräaikoihin mennessä. Poikkeukset on perusteltava ja poikkeukset ja niiden perustelut on esitettävä vesienhoitosuunnitelmissa. Esitys lisäisi myös tältä osin hallinnollista taakkaa ja edellyttää tästäkin johtuen edellä mainittuja lisävoimavaroja vesienhoidon suunnitteluun. Poikkeusten käyttö edellyttäisi vesienhoitoviranomaiselta myös laajempia seurantatietoja luonnonolosuhteiden arvioimiseksi ja edellä mainitut määrärahojen lisäykset seurantatietoihin olisivat tarpeen myös tästä syystä.

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella edistettäisiin vesiputedirektiivin tavoitteita ja ehdotus turvaisi osaltaan vesien hyvän tilan saavuttamista ja ylläpitämistä. Vesien hyvän tilan tavoite ja heikentämiskielto koskevat vesiputedirektiivin mukaisesti sekä pinta- että pohjavesiä, mukaan lukien rannikkovedet. Esitys edistää puhtaan juomaveden saatavuutta ja sitä kautta myös ihmisten terveyttä ja elinoloja. Puhdas vesiympäristö tarjoaa ihmisille virkistysmahdollisuuksia ja kauniin maiseman sekä parantaa elinkeinotoiminnan mahdollisuuksia ja alueiden vetovoimaisuutta.

Toisaalta hankekohtaisen poikkeamisen mahdollistaminen vesienhoitokaudella, sekä alennettujen tilatavoitteiden ja määräaikojen pidentämistä koskevien poikkeusten käyttöön velvoittaminen voi hidastaa vesien hyvän tilan saavuttamista. Kuitenkin myös kyseisten poikkeusten käyttö edellyttää, että kaikki käytettävissä olevat toimenpiteet vesien hyvän tilan saavuttamiseksi on toteutettu.

Vaikutukset vesiin, maaperään ja luonnonvaroihin

Vaikutukset vesistöihin olisivat rajallisia siitä syystä, että vesienhoidon ympäristötavoitteita sovelletaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ja vesienhoitosuunnitelmien huomioonottamisvelvollisuuden vaikutuksesta jo nykyisinkin. Kansallisen lainsäädännön täsmentäminen vastamaan voimassa olevaa oikeustilaa varmistaisi sen, että vesienhoidon ympäristötavoitteita sovellettaisiin kaikissa lupaa edellyttävissä hankkeissa, mikä osaltaan edistäisi vesien hyvää tilaa. Vesilain mukaisille hankkeille tai ympäristösuojelulain mukaisille toiminnoille ei voitaisi jatkossakaan myöntää lupia, jos ne voisivat vaarantaa ympäristötavoitteiden saavuttamisen.

Ehdotus mahdollistaisi poikkeamisen vesienhoidon ympäristötavoitteista tietyin edellytyksin uusissa hankkeissa lupamenettelyn yhteydessä. Poikkeaminen voisi lisätä uusien hankkeiden aiheuttamia haitallisia vaikutuksia vesiin. Haitalliset vaikutukset vesiin olisivat kuitenkin rajoitettuja. Poikkeaminen ympäristötavoitteista kohdistuisi vesimuodostuman yhteen tai useampaan tilan luokittelussa käytettävään laatutekijään. Poikkeaminen voisi mahdollistaa luvan myöntämisen sellaisille luonnonvaroja hyödyntäville hankkeille, joiden toteuttaminen ilman poikkeamista ei olisi mahdollista.

Merkittävämmät poikkeamisen mahdollistamisesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset kohdistuisivat pintavesien hydrologis-morfologisiin tekijöihin kuten virtausolot, veden korkeus, pohjan ja rantavyöhykkeen rakenne sekä pintaveden yhteys pohjaveteen. Näillä muutoksilla on välillisiä vaikutuksia ekologista tilaa kuvaaviin biologisiin tekijöihin, erityisesti pohjaeläimiin, vesikasvillisuuteen ja kalastoon. Fyysisiä muutoksia pintavesiin aiheuttavien hankkeiden määrän arvioidaan olevan vähäinen. Vaikutukset olisivat lähinnä paikallisia.

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 virtaussuuntaa, 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.

Haitallisia vesistövaikutuksia rajoittaisi edellytys siitä, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet tulisi olla toteutettuna vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi. Fyysinen muutos voi aiheutua niin hankkeesta suoraan kuin sen välillisistä vaikutuksista. Fyysisiä muutoksia voivat aiheuttaa esimerkiksi vesivoima-, merituulivoima-, tulvasuo-

jelu- ja vedenottohankkeet, kaivosankkeet ja vesiliikenteeseen liittyvät hankkeet. Poikkeaminen mahdollistaisi toisaalta myös vesien, soiden ja pilaantuneen maaperän kunnostushankkeita, joilla voisi olla tilapäisiä haitallisia vaikutuksia vesien tilaan, mutta joiden tavoitteena olisi vesien ja ympäristön tilan parantaminen.

Pilaamisvaikutusta aiheuttavien hankkeiden päästöt voisivat vaikuttaa vesimuodostumien fysiikkaalis-kemiallisiin tekijöihin, esimerkiksi ravinnepitoisuuksiin, lämpötilaan, happioloihin, happamuuteen ja suolaisuuteen. Nämä tekijät voisivat välillisesti aiheuttaa muutoksia biologisiin tekijöihin. Pilaamisvaikutuksia pintavesiin aiheuttavissa hankkeissa vaikutukset eivät saisi johtaa laatutekijän heikkenemiseen kuin erinomaisesta hyvään tilaan. Hyvän tilan määritelmän mukaan, hyvässä tilassa olevien vesien biologisissa tekijöissä saa olla vain vähäisiä muutoksia verrattuna luonnontilaisiin vertailuoloihin. Tällaisista hankkeista aiheutuvat vaikutukset eivät siten voisi vaarantaa vesien hyvän tilan tavoitteita. Pilaamisvaikutuksia aiheuttavien hankkeiden kohdalla poikkeaminen voitaisiin myöntää ainoastaan kestäväen kehityksen mukaisille hankkeille. Lisäksi edellytyksenä on, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet tulisi olla toteutettuna kyseisen haittavaikutuksen vähentämiseksi. Pintavesi- tai pohjavesimuodostuman kemialliseen tilaan säännöstä ei voitaisi soveltaa. Tällaisia pilaamisvaikutuksia aiheuttavia hankkeita, joille poikkeaminen voitaisiin myöntää, olisi rajallisesti. Haitalliset vaikutukset kohdistuisivat siten vain pieneen määrään vesimuodostumia. Myös pilaamisvaikutuksia aiheuttavissa hankkeissa haitallisia vesistövaikutuksia rajoittaisi edellytys siitä, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet tulisi olla toteutettuna vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi.

Vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen

Esitetty poikkeamismenettely turvaisi osaltaan kestäväen kehityksen mukaisten hankkeiden ja yleisen edun kannalta tärkeiden hankkeiden toteutumista, joita voivat olla esimerkiksi uusiutuvan energian tai tulvasuojelun hankkeet. EU:n luvitusasetuksen 2022/2577 mukaiset uusiutuvan energian hankkeet täyttäisivät aina poikkeamisen edellytyksenä olevan tärkeän yleisen edun vaatimuksen suoraan asetuksen perusteella.

Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

Ympäristötavoitteiden selkiyttäminen ja vesien hyvän tilan edistäminen turvaa osaltaan myös vesiluonnon monimuotoisuutta. Esitetty poikkeusmenettely mahdollistaisi sellaisten lintuvesien, soiden ja virtavesien kunnostushankkeiden toteuttamisen, joissa hankkeella olisi tilapäisiä vesien tilaa heikentäviä vaikutuksia.

Vaikutukset viranomaisiin

Aluehallintovirasto soveltaisi ehdotettuja uusia lupamenettelyä koskevia säännöksiä EU-tuomioistuimen ratkaisujen sisältämien oikeusohjeiden sijasta. Tämä selkeyttäisi oikeustilaa ja parantaisi ennakoitavuutta. Aluehallintovirastolle tulisi uusi tehtävä arvioida vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n poikkeuksen edellytykset lupakäsittelyssä, jos luvan myöntäminen edellyttäisi poikkeusta. Tämä tarkoittaisi käytännössä aluehallintovirastoille osoitettavien pysyvien voimavarojen lisäämistä, jota on käsitelty edellä kohdassa taloudelliset vaikutukset. Tehtävässä tarvittava asiantuntijaosaaminen olisi turvattava alueellisesti.

ELY-keskusten tulisi edelleen osaltaan informaatio-ohjauksen keinoin varmistaa, että hankkeesta vastaava ottaisi huomioon hankkeen mahdolliset vaikutukset vesiin kattavasti. Myös mahdollinen poikkeuksen tarve tulisi tuoda esiin keskusteluissa toiminnanharjoittajan ja alue-

hallintoviraston kanssa. ELY-keskukset ottaisivat huomioon ehdotetut muutokset YVA-menettelyssä sekä antaessaan lausuntonsa aluehallintovirastolle ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista lupahakemuksista ja toimiessaan myös mainittujen lakien mukaisina yleisinä valtion valvontaviranomaisina sekä lupien valvontaviranomaisina.

ELY-keskukset eivät enää osana vesienhoidon suunnittelua arvioisi hankekohtaisen poikkeuksen edellytyksiä. ELY-keskukset kuitenkin sisällyttäisivät näkemyksensä asiasta lupahakemuksesta annettavaan lausuntoonsa. Lisäksi ELY-keskusten tulisi seuraaviin vesienhoitosuunnitelmaehdotuksiin sisällyttää tiedot lupapäätöksissä myönnettyistä lainvoimaisista poikkeuksista ja niiden edellytysten täyttymisestä.

Alennettuja tilatavoitteita ja määräaikojen pidentämistä koskevien poikkeusten käyttö olisi jatkossa vesienhoitoviranomaisia velvoittavaa. Näiden poikkeusten käyttö edellyttäisi vesienhoitoviranomaiselta laajempia seurantatietoja luonnonolosuhteiden arvioimiseksi. Myös kohtuuttomien kustannusten arvioinnin tueksi tarvittaisiin selvityksiä vesimuodostumakohtaisesti. Poikkeusten käyttö on perusteltava ja perustelujen on oltava asianmukaisia, selviä ja avoimia. Entistä tarkempien perustelujen laatiminen entistä useampaan vesimuodostumaan lisää vesienhoitoviranomaisen hallinnollista taakkaa. Myös komissio on kiinnittänyt huomioita asianmukaiseen poikkeusten perusteluun.

Ehdotettujen säännösten valtakunnallisesti yhdenmukaisen soveltamisen tueksi olisi laadittava ohjeistusta ja järjestettävä koulutusta. Lupamenettelyn sujuvoittamiseksi tiedon tuotantoa ja hallintaa sekä tietojärjestelmiä tulisi edelleen kehittää. ELY-keskuksen tulee varmistaa, että tietojärjestelmästä saatavat tiedot ovat luotettavia ja ajantasaisia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Työryhmä on tarkastellut vaihtoehtoa, jossa sekä ympäristönsuojelulakiin että vesilakiin lisättäisiin uusi erillinen lupaedellytystä koskeva pykälä. Uusissa pykälissä YSL 49 a § ja VL 3:2 a § säädettäisiin siitä, että vesienhoidon ympäristötavoitteet olisivat luvan myöntämisen edellytyksinä. Pykälissä viitattaisiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä annettuun lakiin lisättäisiin uusiin pykäliin vesien tilan tavoitteesta ja heikentämiskiellosta. Tämä erillispykäliin perustuva ratkaisu olisi omiaan eriyttämään ympäristötavoitteita muista lupaedellytyksistä eikä sitä tästä syystä otettu valmistelun pohjaksi.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet voitaisiin mahdollisesti ottaa huomioon jo nykyisin ympäristönsuojelulain pilaantumisen ja vesilain intressivertailua koskevan säännöksen perusteella ja EU-oikeuden tulkintavaikutuksen kautta. Vesienhoidon ympäristötavoitteista on kuitenkin tarpeen säätää nykyistä selkeämmin lupaharkintaa sitovina tavoitteita perustuslain vaatimusten vuoksi.

Vesienhoitolain 23 § sisältää poikkeamisen edellytykset. Pykälän sisällöllinen tarkistaminen voitaisiin toteuttaa myös kehittämällä tämän nykyisen pykälän terminologiaa ja sisältöä. Kyseisen pykälän ottamista muutoksen pohjaksi ei pidetty tarkoituksenmukaisena, vaan uuden pykälän pohjaksi otettiin vesipuidedirektiivin poikkeamista koskevan 4(7) artiklan sisältö.

Hankekohtaista poikkeamista koskevat menettelysäännökset voitaisiin ympäristönsuojelulain ja vesilain sijasta sijoittaa myös vesienhoitolakiin. Ympäristönsuojelulain ja vesilain lupamenettelyt muodostavat kuitenkin kokonaisuuden, jolloin menettelyä koskevien säännösten sijoitta-

minen vesienhoitolakiin lisäisi pykäläviittauksia ja tekisi kokonaisuudesta vaikeaselkoisemman. Hankekohtaista poikkeamista koskeva asia voitaisiin säätää ratkaistavan myös valtioneuvoston päätöksellä. Tämä vastaisi vesienhoitosuunnitelmista päättämisen tasoa. Poikkeusten edellytysten harkinnan kytkeytyessä tiivistä luvan myöntämisen edellytysten harkintaan ja muun muassa lupamääräyksiin, on poikkeamismenettelyn sujuvoittamiseksi katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää sen tapahtumisesta lupamenettelyn yhteydessä. Mikäli hankekohtainen poikkeaminen käsiteltäisiin erillisessä menettelyssä, se olisi omiaan pidentämään lupahakemuksen ratkaisemista. Poikkeamista koskevaan valtioneuvoston päätökseen liittyisi tällöin myös erillinen muutoksenhaku.

Vesienhoitolain 24–25 §:n muuttamisen sijasta voitaisiin käyttää hallinnollista ohjausta. Tyypillisesti vesienhoidon suunnittelussa käytetään suunnitteluoppaita, joita päivitetään sekä EU:n komission CIS-oppaiden (Common Implementation Strategy) ja kansallisten tarpeiden perusteella. Myös vesienhoidon asiantuntijoille laadittua Ympäristötavoitteiden asettaminen ja ympäristötavoitteista poikkeaminen –opasta on mahdollista tarkentaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja käytetyt menettelyt

5.2.1 Ruotsin lainsäädäntö

Taustaa

Ruotsissa tehtiin vuonna 2019 merkittävä vesienhoitoa koskeva lainsäädäntöuudistus, jossa muun muassa EU-tuomioistuimen Weser-tuomion sisältämät vesipuitedirektiivin soveltamista koskevat tulkinnat sisällytettiin ympäristölainsäädäntöön. Taustalla oli EU-komission vuonna 2007 Ruotsia vastaan nostama rikkomuskanne vesipuitedirektiivin velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. EU-komissio antoi asiassa virallisia huomautuksia sekä alkuvuonna 2018 perustellun lausuman. Rikkomusasia on sittemmin päätetty tehtyjen lainsäädäntömuutosten voimaantulon jälkeen. Rikkomusasia koski muun muassa vesipuitedirektiivin 4 artiklan velvoitteiden täytäntöönpanoa, erityisesti ympäristötavoitteiden sitovuutta ja niistä poikkeamista uuden hankkeen vuoksi (artiklat 4(1) ja 4(7)).

Uudistettu sääntely perustuu vuonna 2018 annettuun hallituksen esitykseen. Perusteluna muutoksille on hallituksen esityksessä todettu, ettei EU-direktiivin täytäntöön panemiseksi ole riittävää, että viranomaiset tosiasiansa noudattavat direktiivin mukaista käytäntöä vaan täytäntöönpano vaatii sitovaa kansallista lainsäädäntöä. Aikaisemmin Ruotsin lainsäädännöstä ei käynyt selvästi ilmi vesienhoidon ympäristötavoitteiden (ruots. miljökvalitetsnormen, myös kvalitetskrav) oikeusvaikutus lupaharkinnassa.

Taulukko: Keskeiset käsitteet ja viranomaiset

Käytetty käsite tai ilmaisu	Selostus
Vesipiiri	Ruotsi on jaettu viiteen vesipiiriin (<i>vattendistrikt</i>) Pohjanmeren vesipiiri (<i>Bottenhavets vattendistrikt</i>), Pohjanlahden vesipiiri (<i>Bottenvikens vattendistrikt</i>), Itämeren pohjoinen vesipiiri (<i>Norra Östersjön vattendistrikt</i>), Itämeren eteläinen vesipiiri (<i>Södra Östersjöns vattendistrikt</i>), Pohjanmeren vesipiiri (<i>Västerhavet</i>)
Vesienhoitoviranomainen	Lääninhallitus, joka määrätty vesienhoitoviranomaiseksi (<i>vattenmyndighet</i>) ko. vesipiirissä (<i>länsstyrelsen</i>)
Vesivaltuuskunta	Vesipiiriin päättävä toimielin (<i>vattendelegation</i>)

Vesimuodostumakohtainen tilatavoite, ympäristötavoite, ympäristönlaatuvaatimus	Vesien hyvä tila, vesimuodostuman heikentymisen kieltö (<i>kvalitetskrav för vattenförekomster</i>)
Vesimuodostumakohtaiset ympäristötavoitteet, vesimuodostumakohtaiset tilatavoitteet	Vesienhoitoviranomainen antaa määräyksissä vesimuodostumakohtaiset ympäristötavoitteet ja poikkeukset (lieventäminen ja määräajan pidentäminen) ja ottaa huomioon ko. vesimuodostuman ympäristönlaatusnormit antaessaan näitä määräyksiä
Ympäristönlaatusnormit	Havs- och vattenmyndighet antaa pintavesille luokitusta ja raja-arvoja koskevat määräykset/ympäristönlaatusnormit (<i>klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten</i>) Sveriges geologiska undersökning antaa pohjavesille muun muassa luokitusta ja raja-arvoja koskevat määräykset/ympäristönlaatusnormit (<i>föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och klassificering av status för grundvatten</i>)

Keskeiset säädökset

Keskeiset vesienhoidon lakitasoiset muutokset sisällytettiin uudistuksessa Miljöbalk-lakiin (1998:808, jäljempänä myös MB tai ympäristökaari, muutos 2018:1407). Myös Vattenförvaltningsförordning-asetusta (2004:660, jäljempänä myös Ruotsin vesienhoitoasetus, muutos SFS 2018:2103) muutettiin.

Ympäristökaaren 2 luku sisältää yleiset huomioonottamissäännökset (Allmänna hänsynsregler m.m.) ja 5 luvussa säädetään ympäristötavoitteista ja ympäristönlaatusnormeista sekä niiden toimeenpanosta ja seurannasta (Miljö kvalitetsnormer och miljö kvalitetsförvaltning). Ympäristökaaren tähän lukuun sisältyvät sekä ympäristönlaatusnormien että ympäristötavoitteiden lakitason säännökset ja näitä koskevat valtuussäännökset. Ympäristökaaren 2:1 sisältää soveltamisaläsäännökset ja toiminnanharjoittajaan kohdistuvia valvonnassa sovellettavia näyttövelvoitteita.

Ruotsissa viranomaiset ja kunnat vastaavat siitä, että ympäristötavoitteita ja ympäristönlaatusnormeja noudatetaan (MB 5:3). Ympäristökaaren 5:4:n mukaan viranomainen tai kunta ei voi myöntää lupaa uudelle toiminnalle tai toiminnan muuttamiselle, mikäli lievennys- tai ehkäisemistoimenpiteistä huolimatta toiminnasta seuraa vesimuodostuman tilan heikentyminen. Lupaa ei voida myöntää myöskään silloin, jos vaikutukset ovat niin merkittävät, että niiden vuoksi tavoitetilaa ei saavuteta. Lupaviranomaisen tulee luvassa antaa tarvittavat määräykset siten, ettei toiminta aiheuta MB 5:4:ssä tarkoitettua tilan heikentämistä. Heikentämiskieltö ulottuu laadullisten tekijöiden tasolle ja on siten voimassa, vaikka vesimuodostuman tilaluokka ei kokonaisuudessaan alenisi. Uutta lupaa harkitessa tai entistä lupaa tarkistettaessa on määrättävä sellaisista lupaehdoista ja –määräyksistä, joita tarvitaan, jottei hanke aiheuta vesimuodostuman tilan heikentymistä tai vaaranna ympäristötavoitteen saavuttamista (MB 22:25).

Ruotsin vesienhoitoasetus on annettu pääosin ympäristökaaren 5 luvun nojalla. Asetuksen 4 luvussa (Miljö kvalitetsnormer) säädetään velvoitteesta antaa vesimuodostumakohtaiset ympäristö- eli tilatavoitteet (4:1). Vesienhoitoviranomaisen on vahvistettava vesimuodostumille tilatavoitteet siten, että vesimuodostumien tila ei huonone (4:2). Asetuksen 4:3:ssä säädetään keinotekoisista ja voimakkaasti muutetuista vesimuodostumista. Pintavesimuodostumien, pohjavesimuodostumien ja keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien ympäristötavoitteita ja ympäristönlaatusnormeja koskevat määräaika säännökset sisältyvät asetuksen 4 luvun 4, 4 a ja 5 §:ään. Suojeltuihin alueisiin sovelletaan asetuksen 4 luvun 6 ja 6 a §:ää. Jos

samaan vesimuodostumaan kohdistuisi useita ympäristötavoitteita, niistä tiukinta sovelletaan (4:7).

Asetuksen 4 luvun 8, 8 a ja 8 b §:ssä valtuutetaan Havs- och vattenmyndigheten antamaan määräyksiä pintavesistä ja Sveriges geologiska undersökning pohjavesistä sekä vesienhoitoviranomainen vesipiirissä sovellettavista ympäristötavoitteista.

Vesienhoitoasetuksen sisältöä poikkeusten osalta selostetaan jäljempänä jaksossa ympäristötavoitteista poikkeaminen.

Luokittelu ja ympäristölaatu normit

Havs- och vattenmyndighet antaa pintavesien luokitusta ja raja-arvoja koskevat määräykset ja laatutekijöiden ympäristölaatu normit/raja-arvot (klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten). Havs- och vattenmyndighetenin määräykset (HVMFS 2019:25, voimassa 1.1.2020 lukien) pintaveden luokittelusta, laatutekijöiden ympäristölaatu normeista/raja-arvoistasisältävät pintavesien luokittelussa sovellettavat säännökset ekologisen tilan, ekologisen potentiaalın ja kemiallisen tilan osalta. Määräys on jaettu neljään lukuun. Edellytykset ympäristölaatu normien vahvistamiselle sisältyvät lukuun kolme ja vesienhoitoviranomaisen sovellettavaksi tulevat säännökset vesimuodostumakohtaisten ympäristötavoitteiden asettamisesta lukuun neljä. Edellytykset keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien tilatavoitteiden asettamiselle sisältyvät myös asetukseen. Liitteisiin sisältyvät raja-arvot biologisille ja fysikaalis-kemiallisille laatutekijöille järvissä ja joissa sekä raja-arvot hydromorfologisille laatutekijöille järvissä, joissa, rannikkovesissä ja vaihettumisvyöhykkeillä (övergångszon).

Sveriges geologiska undersökning antaa pohjavesille muun muassa luokitusta ja raja-arvoja koskevat määräykset ja ympäristölaatu normit (föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och klassificering av status för grundvatten). Sveriges geologiska undersökning on antanut uudet määräykset muun muassa pohjaveden luokittelusta (SGU-FS 2023:1, voimassa 1.3.2023) ja pohjaveden ympäristölaatu normeista (SGU-FS 2023:2, voimassa 1.3.2023). Pohjaveden ympäristölaatu normit asetetaan pohjavesimuodostuman määrälliselle ja kemialliselle tilalle. Määräys SGU-FS 2023:2 sisältää myös pohjavesien osalta säännökset, joita vesienhoitoviranomainen on sovellettava asettaessaan pohjavesimuodostumakohtaisia ympäristötavoitteita.

Vesimuodostumakohtaiset tilatavoitteet

Ruotsissa on viisi vesipiiriä. Kunkin vesipiirin vesienhoitoviranomaiseksi on nimetty lääninhallitus, joka vahvistaa pohjavesi- ja pintavesimuodostumille sekä rannikkovesimuodostumille ja keinotekoisille ja voimakkaasti muutetuille vesimuodostumille Havs- och vattenmyndighet määräyksen mukaisesti tilatavoitteet (*ympäristötavoitteet*) vesimuodostumakohtaisesti. Vesipiirin päättävä toimielin on maaherran johtama vesivaltuuskunta, joka on asetettu kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Vesienhoitoviranomaisen kanslia tekee ehdotukset tilatavoitteista, toimenpideohjelmista ja vesienhoitosuunnitelmasta ja vesivaltuuskunta päättää niistä. Voimassa olevat tilatavoitteet on annettu loppuvuodesta 2021. Esimerkiksi Norrbottenin lääninhallituksen määräykset pintavesivesimuodostumien ympäristötavoitteista Pohjanlahden vesipiirissä (25FS 2021:13 A12) ovat voimassa 22.12.2021 lukien.

Lääninhallituksen vesienhoitoviranomaisena antamat määräykset tilatavoitteista ovat luonteeltaan oikeusnormeja, eikä niistä tehdystä päätöksestä voi valittaa. Tilatavoitteet perustuvat kuitenkin vesimuodostumalle tehtyihin tilaluokituksiin. Pelkästään vesienhoidon tilatavoitteiden säätämällä ei ole oikeudellista vaikutusta toiminnanharjoittajiin. Jotta tilatavoitteet olisivat

käytännössä merkityksellisiä, ne on kytkettävä muihin oikeudellisiin ohjauskeinoihin. Tilatavoitteiden oikeudellinen luonne tarkoittaa sitä, että ne eivät suoraan ohjaa toiminnanharjoittajaa tai yksityisiä henkilöitä. Vain silloin, kun määräykset on muutettu viranomaisen tai kunnan vaatimuksiksi tai säännöiksi, ne tulevat sitoviksi. Viranomaisten on asetettava tarvittavat ja kohtuulliset vaatimukset sekä yksittäistapauksissa että laajoja sääntöjä laadittaessa. Näin määräykset vaikuttavat välillisesti toiminnanharjoittajiin, yksityisiin ja ympäristöön.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet lupamenettelyssä

Ruotsissa viranomaiset ja kunnat vastaavat siitä, että ympäristölaatuunormeja noudatetaan (MB 5:3). Ympäristökaaren 5 luvun 4 §:n mukaan lupaviranomainen ei voi myöntää lupaa uudelle toiminnalle tai toiminnan muuttamiselle, mikäli lievennys- tai ehkäisemistoimenpiteistä huolimatta toiminnasta seuraa vesimuodostuman tilan heikentyminen. Lupaa ei voida myöntää myöskään silloin, jos vaikutukset ovat niin merkittävät, että niiden vuoksi tavoitetilaa ei saavuteta. Lupaviranomaisen tulee luvassa antaa tarvittavat määräykset siten, ettei toiminta aiheuta MB 5:4:ssä tarkoitettua tilan huononemista. Heikentämiskielto ulottuu pintavesien ekologisen tilan osalta laadullisten tekijöiden tasolle ja on siten voimassa, vaikka vesimuodostuman tilaluokka ei alenisi. Uutta lupaa harkitessa tai entistä lupaa tarkistettaessa on määrättävä sellaisista lupaehdoista ja –määräyksistä, joita tarvitaan, jottei hanke aiheuta vesimuodostuman tilan heikentymistä tai vaarana ympäristötavoitteen saavuttamista (MB 22:25). Jos ympäristölaatuunormin noudattamiseksi on laadittu toimenpideohjelma, on kyseinen ohjelma suuntaa antava tarpeen arvioinnissa. Lisäksi ympäristökaareissa säädetään edelleen myös muuta kuin vesiympäristöä koskevien ympäristölaatuunormien noudattamisesta hankkeiden tai toimenpiteiden sallittavuuden arvioinnissa.

Ympäristökaareen sisältyvää kohtuullisuusharkintaa (MB 2:7) ei sovelleta silloin, kun toimenpiteet ovat tarpeen vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Kohtuullisuusharkinnassa ei siten voida päätyä sellaiseen lopputulokseen, joka olisi vastoin heikentämiskieltoa tai vastoin vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantamiskieltoa.

Miljödomstolen (MMD) toimii vesitaloushankkeiden ja ympäristöön voimakkaimmin vaikuttavien hankkeiden lupaviranomaisena. MMD:n tulee (MB 22:13) hankkia vesienhoitoviranomaisen lausunto ennen päätöksentekoa. Näin esimerkiksi silloin, jos asiassa saatu selvitys osoittaa, että olosuhteet eivät vastaa sitä todellista tilaa tai niitä seikkoja, jonka perusteella vesienhoitoviranomainen on antanut ympäristötavoitteen kyseiselle vesimuodostumalle ja tämä vaikuttaa merkittävästi lupaehdoista päättämiseen.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet luvan tarkistamisen yhteydessä

Luvan tarkistamisen yhteydessä lupaviranomaisen (kunta tai MMD) on asetettava toiminnalle sellaiset lupaehdot ja määräykset, ettei toiminnasta aiheudu vesimuodostuman tilan heikentymistä tai ympäristötavoitteen saavuttamisen vaarantumista. Pääsäännöstä poiketen lupaviranomainen voi ympäristötavoitteen tai jonkin muun EU-jäsenyydestä johtuvan velvoitteen noudattamiseksi asettaa jopa sellaisia ehtoja tai määräyksiä, jotka johtavat toiminnan huomattavaan vaikeutumiseen (MB 24:10). Lupaviranomainen voi myös peruuttaa luvan ja määrätä luvan peruuttamisen yhteydessä rakennelman purkamisesta ja purkamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemis- ja vähentämistoimista (MB 24:4), jos luvan peruuttaminen on välttämätöntä ympäristötavoitteen tai jonkin muun EU-jäsenyydestä johtuvan velvoitteen noudattamiseksi tai jos luvan peruuttamiseen on toiminnanharjoittajan suostumus.

Hallituksella on toimivalta (MB 11:9c) antaa hallinnollisia määräyksiä vesitaloushankkeita koskevista kielloista, suojatoimenpiteistä, rajoituksista tai muista varotoimista, jos tämä on tarpeen

ihmisen terveyden tai ympäristön suojelemiseksi ja on tarkoituksenmukaisempaa kuin yksittäisten päätösten tekeminen taikka määräysten antaminen on tarpeen Ruotsin kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Esimerkiksi vesiä koskevien ympäristötavoitteiden noudattamiseksi hallitus voi siten antaa vesimuodostumakohtaisia toimintaa koskevia määräyksiä, jotka läpäisevät luvan oikeusvoiman.

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Tarkemmat säännökset ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamista sisältyvät Ruotsin vesienhoitoasetukseen, jonka antamista koskeva valtuus on ympäristökaaren 5:6. Asetuksessa säädetään muun muassa myös poikkeuksista 4:9:ssä (tavoitteiden saavuttaminen myöhemmin) ja 4:10 §:ssä (lievennetyt tavoitteet). Nämä poikkeustyypit sisältyvät vesienhoitoviranomaisten ympäristötavoitteita koskeviin määräyksiin taulukkomuotoisina liitteinä, joissa esitetään jokainen vesimuodostuma ja muun muassa niiden ekologinen ja kemiallinen tila sekä voimassa olevat poikkeukset.

Vesienhoitoasetuksen 4:9 §:n mukaan vesiviranomaisen on päätettävä laatuvaatimusten täyttämistä myöhemmän ajankohtana kuin asetuksen 4 luvun 2–6 §:ssä säädetään, jos tavoitteena on vesiympäristön asteittainen parantaminen siten, että laatuvaatimukset täyttyvät myöhemmin tai jos laatuvaatimusten täyttämiseksi tarvittavia vesiympäristön parannuksia ei ole mahdollista saada aikaan 2–6 §:ssä säädettyssä määräajassa teknisistä syistä tai kohtuullisin kustannuksin. Edellytyksenä on lisäksi, että veden laatu ei ole vaarassa huonontua entisestään. Tavoitteiden saavuttamisen määräaika voi olla myöhemmin kuin 22.12.2027 ainoastaan, jos parannuksia ei voida toteuttaa sitä ennen luonnonolosuhteiden vuoksi.

Vesienhoitoasetuksen 4:10 §:n mukaan vesiviranomaisen on määrättävä tietyille vesimuodostumalle 2–6 §:ssä säädettyä lievemmät laatuvaatimukset, jos tiukempien tavoitteiden saavuttaminen on ihmisen toiminnan vaikutuksesta tai vesimuodostuman luonnontilan vuoksi mahdotonta tai se aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia. Lisäksi edellytyksenä on, että toiminnan ympäristöllisiin tai kansantaloudellisiin tarpeisiin ei voida vastata ilman kohtuuttomia kustannuksia ympäristön kannalta olennaisesti paremmalla tavalla ja, että toteutetaan kaikki mahdolliset toimenpiteet parhaan mahdollisen ekologisen ja kemiallisen tilan saavuttamiseksi ottaen huomioon toiminnan luonne tai vesimuodostuman luontainen tila. Edellytyksenä on lisäksi, että veden laatu ei ole vaarassa huonontua entisestään.

Uuden hankkeen tai toiminnan muuttamisen vuoksi myönnettävästä poikkeuksesta säädetään vesienhoitoasetuksen 4:11–12:ssä. Poikkeuksen soveltamisala ja edellytykset perustuvat vesiputedirektiivin 4(7) säännöksiin. Viranomainen tai kunta voi sallia toiminnan tai toimenpiteen, joka muuttaa pintavesimuodostuman fyysistä luonnetta tai pohjaveden pinnan tasoa; tai aiheuttaa vaaran, että pintavesimuodostuman laatu heikkenee erinomaisesta hyvään tilaan ja toiminta tai toimenpide on kestävää inhimillistä kehitystä.

Edellytykset tälle hankekohtaiselle, luvan yhteydessä annettavalle poikkeukselle sisältyvät vesienhoitoasetuksen 4:12:ään. Ruotsin valtionhallintoon kuuluva Havs- och vattenmyndighet on antanut soveltamisohjeen vesienhoitoasetuksen 4:11–12 säännösten osalta. Viranomaisen tai kunnan on tehtävä ensin arvio poikkeuksen sovellettavuudesta (4:11). Jos lupa voidaan myöntää ilman poikkeusta, 4:12 ei tule sovellettavaksi. Jos lupaa ei voida myöntää ilman poikkeusta, viranomainen arvioi, täyttyvätkö asetuksen 4:12:n mukaiset poikkeuksen edellytykset. Tässä arvioinnissa voidaan päätyä siihen, että hanke täyttää 4:11–12 edellytykset ja poikkeus voidaan myöntää. Arvioinnin lopputuloksena voi myös olla, että edellytykset eivät täyty, jolloin hanketta ei voida sallia. Yhtä vesimuodostumaa koskevaa poikkeusta selvittäessä tarvitaan myös arvioi

hankkeen/toiminnan vaikutuksista muihin vesimuodostumiin. Myös näiden osalta voidaan tarvita poikkeusta, joiden edellytykset tulee selvittää samassa yhteydessä.

Hankekohtaiseen poikkeamiseen sovellettavaa menettelyä koskevat säännökset sisältyvät vesienhoitoasetuksen 4:13–14:iin. Lupaviranomaisen (kunnan tai MDD) tulee VPD 4(7) artiklan mukaisen poikkeamisen arvioinnissa antaa vesienhoitoviranomaiselle mahdollisuus lausua asiasta (Ruotsin vesienhoitoasetus 4:13 ja MB 19:5.7, 22:13.2). Tähän liittyy vesienhoitoviranomaisen mahdollisuus tehdä päivityksiä tilaluokkaan.

Lisäksi vesienhoitoasetuksessa säädetään siitä, jos toiminta tai hanke sallitaan, tulee lupaviranomaisen ilmoittaa asiasta välittömästi vesienhoitoviranomaiselle. Jos lupapäätöksen tehnyt kunta sallii säännöksen mukaisen toiminnan tai toimenpiteen tämän vesienhoidon ympäristötavoitteista tehtävän poikkeuksen nojalla, sen tulee MB 19:3a:n perusteella lähettää päätös vesienhoitoviranomaisena toimivalle lääninhallitukselle. Vesienhoitoviranomainen tutkii kunnan päätöksen muun muassa poikkeuksen edellytysten osalta (ks. MB 19:3b). Lääninhallituksella on ilmoitettava kolmen viikon kuluessa, jos kunnan päätös tutkitaan MB 19:3 b:n nojalla tai että tutkintaa ei tehdä. Tällä menettelyllä varmistetaan poikkeuksen edellytysten olemassaolo.

Kun vesienhoitoviranomainen on saanut tiedon MB 22 luvun 13.1 §:ssä tarkoitetusta selvityksestä siitä, että toiminta tai hanke on vesienhoitoasetuksen 4:11:n perusteella voidaan sallia, vesienhoitoviranomaisen on tehtävä selvityksestä tai sen sallimisesta johtuvat vesiympäristön tilan hallintaa koskevat päätökset. Vesienhoitoviranomaisen on esimerkiksi vesienhoitosuunnitelmassa esitettävä poikkeukset (Ruotsin vesienhoitoasetus 4:11, liitteen 1 kohta 5 ja 6.6 § ja Havs- och vattenmyndigheten, ohje 2015:34).

Vesienhoitoasetuksen 4:14.2 mukaan vesienhoitoviranomaisen on ilmoitettava hallitukselle (Sveriges regering), jos sen mielestä ei ole edellytyksiä ympäristötavoitteen muuttamiselle MB 22 luvussa tarkoitetun selvityksen mukaisesti. Samassa yhteydessä vesienhoitoviranomaisen on ilmoitettava hallitukselle omasta arviostaan, asiassa esille tulleista seikoista sekä muutoksen puolesta ja vastaan esitetyistä syistä. Lisäksi vesienhoitoviranomaisen on ilmoitettava lausunnon pyytäjälle asian ilmoittamisesta hallitukselle. Vesienhoitoviranomaisen tulee odottaa ennen lopullisen lausuntonsa antamista siihen saakka, kunnes Ruotsin hallitus on päättänyt muutosta koskevasta asiasta. Ruotsin hallituksessa on helmikuussa 2023 vireillä kaksi vesienhoitoasetuksen 4:14.2:n mukaista asiaa.

Poikkeukset Ruotsissa

Ruotsissa on rajattu yli 23 000 pintavesimuodostumaa ja yli 3 300 pohjavesimuodostumaa. Suomessa pintavesimuodostumia on rajattu 6 800 ja pohjavesimuodostumia noin 3 900.

Seuraavassa selostetaan Ruotsin kolmansiin vuoden 2022–2027 vesienhoitosuunnitelmiin sisältyvistä poikkeuksista, ellei toisin mainita. Ruotsin kolmessa vesienhoitosuunnitelmassa vuosille 2022–2027 on selostettu kunkin vesipiirin lainvoimaiset hankekohtaiset poikkeukset, jotka perustuvat vesienhoitoasetuksen 4:11 §:ään. Hankekohtaisia poikkeuksia on yhteensä viisi; Pohjanmeren vesipiirin ja Itämeren eteläisen vesipiirin vesienhoitosuunnitelmissa on molemmissa kaksi poikkeusta ja Pohjanmeren vesipiirin vesienhoitosuunnitelmassa yksi. Poikkeusten perusteina ovat olleet tulvasuojelu, talousveden saannin turvaaminen kahdessa tapauksessa, vesivoimalan purkamisen ja luonnonsuojelu.

Ruotsissa vesipuitedirektiivin artiklan 4(5) mukaisia alennettuja tilatavoitteita on käytetty kemiallisen tilan osalta kaikissa pintavesimuodostumissa elohopean ja polybromattujen difenyyliettereiden (PBDE) osalta. Pintaveden ekologisen tilan osalta alennettuja tilatavoitteita on

käytetty 116 vesimuodostumassa. Alennettua tilatavoitetta on käytetty yhdessä pohjavesimuodostumassa kemiallisen tilan osalta.

Ruotsissa vesiputedirektiivin artiklan 4(4) mukaista määräajan pidennystä on käytetty pintavesien ekologisen tilan osalta noin 13 900 vesimuodostumassa, pintavesimuodostuman kemiallisen tilan osalta noin 800 vesimuodostumassa ja pohjavesien osalta noin 170 vesimuodostumassa. Ruotsissa samalle vesimuodostumalle on voitu antaa alennettu tilatavoite sekä sille määräajan pidennys.

Ruotsissa on vuodesta 2019 lainsäädäntömuutoksen myötä alennettujen tilatavoitteiden ja määräaikojen pidennystä koskevien poikkeusten käyttö ollut vesienhoitoviranomaista velvoittavaa. Poikkeusten määrä ei kuitenkaan ole muuttunut toisten vuosien 2016–2021 ja kolmannen vuosien 2022–2027 vesienhoitosuunnitelmien välillä. Samassa yhteydessä vuonna 2019 säädettiin Ruotsissa vesienhoidon ympäristötavoitteet sitoviksi, sekä 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen soveltamisesta.

Ruotsissa ei ole käytetty kemiallisen tilan sekoittumisvyöhykettä koskevaa poikkeusta.

5.2.2 Tanskan keskeinen lainsäädäntö

Tanskassa valtionhallinto laatii vesienhoitosuunnitelmat (vandområdeplaner) ja niihin liittyvät määräykset ympäristötavoitteista ja toimenpideohjelmista (indsatsprogram) vesienhoitolain (LBK nr 126 af 26/01/2017 Bekendtgørelse af lov om vandplanlægning, jäljempänä myös Tanskan vesisuunnittelulaki) nojalla. Tanskan vesisuunnittelulain 7 §:ssä säädetään ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta ja 8 §:ssä tarkempien säännösten antamisesta. Kyseisen lain 10 §:ssä säädetään ympäristötavoitteiden saavuttamisesta vaiheittain ja 11 § alennetuista tilatavoitteista sekä 13 §:ssä poikkeuksesta uuden hankkeen vuoksi.

Ympäristöministeriö (Miljø- og fødevareministeren) toimii vesienhoitoviranomaisena, ja ministeriöllä on kokonaisvastuu laadittavista vesienhoitosuunnitelmista ja ympäristötavoitteiden saavuttamisesta. Ympäristövirasto (Naturstyrelsen) valmistelee vesialuesuunnitelmat ja -ilmoitukset. Maatalousvirasto jakaa tietoa vesisuunnitelmista johtuvista aloitteista - erityisesti maatalouden osalta. Toimenpideohjelmista (BEK nr 797 af 13/06/2023 Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter) käy ilmi, miten ympäristötavoitteet saavutetaan. Toimenpideohjelmat ovat sitovia ja niiden käytännön toteutuksesta vastaavat pitkälti kunnat.

Vesienhoitosuunnitelmat annetaan Tanskan neljälle vesienhoitoalueelle, joita ovat Jyllannin ja Fyn vesienhoitoalue, Sjellannin vesienhoitoalue, Bornholmin vesienhoitoalue ja Kansainvälinen vesienhoitoalue. Vesienhoidon suunnittelussa asetuksilla asetetaan ympäristötavoitteet kaikille vesienhoidon suunnittelun piiriin kuuluville vesialueille. Vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmat vuosille 2021–2027 sisältyvät samaan asiakirjaan, joka on hyväksytty heinäkuussa 2023.

Vesien ympäristötavoitteita koskevat tarkemmat säännökset määritetään ympäristöministeriön asetuksella (BEK nr 796 af 13/06/2023 Bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand), jonka liite 1 sisältää vesien ekologisen tilan ja potentiaalın mukaiset ympäristötavoitteet laatutekijäkohtaisesti sekä näitä tukevien tekijöiden osalta. Ympäristöviraston hallinnollinen määräys (BEK nr 833 af 27/06/2016 Bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand BEK no 833 of 27/06/2016) sisältää tarkemmat säännökset vertailuarvoista ja ympäristötavoitteista ja liitteissä 1 ja 2 ovat ekologisen tilan laatutekijäkohtaiset määritelmät ja ekologisen tilan luokitus.

Tanskassa vesipiirien vesimuodostumakohtaiset ympäristötavoitteet sisältyvät 21.6.2023 annettuun asetukseen (BEK 819 af 15/06/2023) pintavesille ja pohjavesille siten, että asetukseen sisältyy vesienhoitoaluekohtaiset liitteet (1–4). Liitteissä ovat taulukoituina vesienhoitoalueiden vesimuodostumat ja niiden ympäristötavoitteet sekä käytetyt poikkeukset. Asetuksen (BEK 819 af 15/06/2023) 4 §:ssä säädetään myös vesiputedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisesta poikkeuksesta. Toimivalta poikkeuksen myöntämiseen on ympäristöministerillä merkittävimmissä tapauksissa ja Ympäristövirastolla muissa tapauksissa. Hankkeen edellyttämä lupa ja poikkeus käsitellään eri menettelyssä. Hankkeessa pitää erikseen hakea poikkeusta ja hakijan on osoitettava edellytysten täytyminen.

Tanskassa on noin 10560 vesimuodostumaa. Noin 1800 vesimuodostumalle on asetettu hyvän tilan saavuttamisen määräajan pidennys vuoteen 2021 mennessä ja noin 7 800 vesimuodostumalle vuoteen 2027 mennessä. Noin 850 vesimuodostumalle hyvän tilan saavuttamisen tavoite on asetettu vuoden 2027 jälkeen käyttäen luonnonolosuhdeperustetta. Alennettu tilatavoite on asetettu noin 60 vesimuodostumalle. Tanskassa ei tähän mennessä ole juurikaan käytetty vesiputedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaista poikkeusta. Muutamia hankkeita kuitenkin on, kuten tapaukset, joissa vesistöjä muutetaan kosteikoiksi. Yksi laajempi tunnelihanke Tanskan ja Saksan välillä osana ”Femern Bælt” –yhteyttä on saanut poikkeuksen.

Tanskan ympäristönsuojelulaissa (LBK nr 5 af 03/01/2023) ja sen nojalla annetussa asetuksessa (BEK nr 1433 af 21/11/2017) säädetään sekoittumisvyöhykkeestä. Pistekuormittajien sekoittumisvyöhykkeitä on määriteltä vesienhoitosuunnitelmien mukaan kahden vesipiirin alueella yhteensä 13.

5.2.3 Saksan keskeinen lainsäädäntö

Yleistä

Saksan liittotasavalta (Bundesland) koostuu 16 osavaltiosta (Länder).

Saksan vesilainlainsäädäntö jakautuu liittovaltiotasoon ja osavaltiotasoon. Liittovaltiotason vesisiä koskeva lainsäädäntö on aikaisempaan verrattuna yksityiskohtaisempaa ja osavaltioiden sääntelyä yhdenmukaistavampaa. Liittovaltio vastaa ylikansallisten velvoitteiden toimeenpanosta. Liittovaltiotasosta sääntelyä täydentävät osavaltiokohtaiset vesilait, joita on laajasti uusittu 2010-luvulla liittovaltion uuden vesitalouslain myötä. Osavaltion toimivalta vesilainsäädännön osalta on rinnakkaista suhteessa liittovaltion lainsäädäntöön ja luonteeltaan konkreettista toimeenpanoa. Osavaltioiden vesioikeutta koskevaa lainsäädäntövaltaa on kavennettu vuoden 2006 perustuslakiuudistuksella.

Saksassa keskeinen vesitalousasioita ohjaava säädös on vuonna 2009 annettu ja vuonna 2010 voimaan tullut liittovaltion vesitalouslaki (Wasserhaushaltsgesetz, WHG). WHG:llä on saatettu voimaan muun muassa EU:n vesiputedirektiivi.

WHG:ssä säädetään myös liittovaltion asetuksenantovallasta, joka käsittää myös valtuuden säätää asetustasoisesti EU-oikeuteen perustuvista seikoista. WHG:n nojalla on annettu vesiputedirektiiviä toimeenpanevia liittovaltion asetuksia, joista keskeisimmät ovat pintavesiasetus (Oberflächengewässerverordnung,) ja pohjavesiasetus (Grundwasserverordnung, GrwV).

Vesienhoitoalueet ja vesien ympäristötavoitteet

Saksan vesienhoidon hallinto perustuu suurten jokien valuma-alueisiin ja niiden perusteella nimettyihin kymmeneen vesienhoitoalueeseen (Flussgebietseinheit). Vesienhoitoalueet sijaitsevat useiden osavaltioiden alueilla eivätkä noudata osavaltioiden hallinnollisia rajoja. Osa vesienhoitoalueista on kansainvälisiä. Vesienhoito edellyttää laajaa koordinoitua (WHG 7 §). Yhteistyöorganisaationa toimii Liittovaltion ja osavaltioiden vesityöryhmä.

Vesitalouden johtavana periaatteena on WHG 6 §:n mukaan, että vesimuodostumia on käytettävällä kestäväällä tavalla siten, että säilytetään niiden toiminta- ja suorituskyky osana luonnon taloutta. Vesien tulee muun muassa säilyä lajien elinympäristönä, ehkäistä haittoja vesisidonnaisille ekosysteemeille ja kosteikoille.

Vesipuitedirektiiviin perustuvista vesien ympäristötavoitteista (Bewirtschaftungsziele) säädetään vesipuitedirektiiviin perustuen WHG:ssä, pintavesien osalta keskeiset säännökset ovat 27–29 §:ssä, rannikkovesien osalta 44 §:ssä ja pohjavesien osalta 47 §:ssä.

WHG 27 § sisältää pintavesien ympäristötavoitteita koskevat säännökset hyvästä ekologisesta tilasta ja potentiaalista sekä hyvästä kemiallisesta tilasta ja heikentämiskiellosta, joista lisäksi säädetään liittovaltion pintavesiasetuksessa. Ympäristötavoitteena pintavesimuodostumien osalta tulee ehkäistä niiden ekologisen ja kemiallisen tilan huononeminen (WHG 27 §, OGEV 5.4 §).

Saksan oikeuskäytännön mukaan kysymyksessä on ekologisen tilan tai potentiaalın heikennys, kun biologinen laatukriteeri heikkenee, vaikka heikennys ei johda vesimuodostuman luokituksen muutokseen. Jos kriteeri jo on alimmassa kategoriassa, sen jokainen huononnuksen merkitsee pintavesimuodostuman tilan tai potentiaalın heikentymistä (Saksan Bundesverwaltungsgericht 9.2.2017).

Liittovaltion pintavesiasetuksella annetaan tarkemmat säännökset muun muassa pintavesimuodostumien jaottelusta tyyppeihin (3 §) sekä pintavesien ekologisen tilan ja ekologisen potentiaalın luokittelusta (5 §) ja määrittämisestä (12 §). Pintavesiasetuksen liite 3 sisältää pintaveden ekologisen tilan luokittelussa käytettävät laatutekijät ja niitä kuvaavat muuttujat. Liitteessä 4 ovat ekologisen tilan luokitusta ja ekologista potentiaalia koskevat määritelmät. Liitteessä 5 ovat ekologisen laatusuhteen (Ökologische Qualitätsquotienten) ilmaistut raja-arvot eri pintavesityypeille.

Liittovaltion pohjavesiasetus sisältää säännökset muun muassa pohjavesimuodostumien luokituksesta ja määrittämisestä.

Ympäristötavoitteista poikkeaminen

Pintavesien ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja koskevat säännökset sisältyvät WHG 29 §:ään (Fristen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele). Poikkeavista määräajoista voidaan säätää lailla. Toimivaltainen viranomainen voi pidentää vesimuodostumakohtaisesti tavoitteiden saavuttamisen määräaika edellytysten täytyessä. WHG 29 §:ssä säädetään myös poikkeuksen edellytyksistä sekä siitä, että vain luonnonolosuhdeperustetta voidaan käyttää kolmannen vesienhoitosuunnitelmakauden jälkeen.

Pintavesien lievempiä ympäristötavoitteita koskevista poikkeuksista säädetään WHG 30 §:ssä (Abweichende Bewirtschaftungsziele). Toimivaltainen viranomainen voi asettaa lievempiä ympäristötavoitteita vesimuodostumakohtaisesti edellytysten täytyessä.

WHG31 §:ssä säädetään hankekohtaisesta poikkeuksesta ympäristötavoitteista (Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen). WHG 31 §:n poikkeaminen perustuu vesipuitedirektiivin artikloihin 4(6) ja 4(7). WHG 31.1 §:n perusteella voidaan ympäristötavoitteista poiketa satunnaisten tai tilapäisten syiden vuoksi. WHG 31.2 § pohjaa vesipuitedirektiivin 4(7) säännöksiin ja sen perusteella voidaan poiketa hankkeen vuoksi, jolloin tulee sovellettavaksi intressipunninta. WHG:n 31 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan pintavesien hyvän ekologisen tilan saavuttamatta jääminen tai pintavesien tilan huononeminen ei ole vastoin 27 ja 30 §:ssä lueteltuja vesienhoidon tavoitteita, jos hanke täyttää 4 kohdan mukaiset edellytykset. Edellytyksenä on muun muassa, että ekologisen tilan saavuttamatta jääminen tai pintavesien tilan huononeminen johtuu uusista vesien fyysisiä ominaisuuksia tai pohjaveden korkeutta muuttavista toimenpiteistä ja muuttavat toimenpiteet ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä tai uusien muuttavien toimenpiteiden ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle taikka kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät vesienhoidon tavoitteiden toteutumiseen liittyvät ympäristölle ja yhteiskunnalle aiheutuvat hyödyt. Lisäksi edellytyksenä on, että vesiä muuttavilla toimenpiteillä tavoiteltuja tavoitteita ei voida saavuttaa muilla asianmukaisilla, teknisesti toteutettavissa olevilla ja kustannuksiltaan kohtuullisilla toimenpiteillä, joiden haitallinen vaikutus ympäristöön olisi selvästi vähäisempi, ja kaikki käytännössä asianmukaiset toimenpiteet on toteutettu vesien tilaan kohdistuvan haitallisen vaikutuksen vähentämiseksi.

Näitä edellä mainittuja poikkeuksia sovelletaan pintavesien lisäksi myös rannikkovesiin ja pohjavesiin viittaussäännösten nojalla.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet lupamenettelyissä

WHG 12 §:n mukaan vesilain mukaista lupaa ei saa myöntää, jos on ennakoitavissa vesien ympäristötavoitteiden vastaisia vesien muutoksia, joita ei voida lupamääräyksin ehkäistä tai toimenpiteitä välttää.

Vesien ympäristötavoitteet tulevat sovellettaviksi myös muiden lakien mukaisissa menettelyissä. Vesiväyliä koskevissa hankkeissa sovelletaan liittovaltion vesiväylälakia (Bundeswasserstraßengesetz. Lain 12 §:n 7 momentissa säädetään vesien ympäristötavoitteiden huomioon ottamisesta ja viitataan WHG:hen. Vesiväylälain mukaan muutostoimenpiteissä on otettava huomioon WHG 27–31 §:n nojalla sovellettavat vesienhoidon tavoitteet. Lisäksi vesiväylälain 14 §:n 1 momentin mukaan hankkeen hyväksymisen yhteydessä on otettava huomioon kaikki ne julkiset ja yksityiset edut, joihin tämä hanke vaikuttaa, mukaan lukien ympäristöön kohdistuva vaikutus. Esimerkiksi Weser-tuomion mukaisessa asiassa oli kyse vesiväylälain soveltamisalaan kuuluvasta hankkeesta.

Liittotasavallan immissiolain (Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung) 13 §:n mukainen lupa sisältää myös muiden lakien mukaisia lupia. WHG:n mukaiset luvat (Erlaubnis/Bewilligung) eivät kuitenkaan ole immissiolain integroidun lupamenettelyn piirissä.

Vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat

Vesienhoitosuunnitelmat (Bewirtschaftungsplan, WHG 83 §) ja toimenpideohjelmat (Maßnahmenprogramm, 82 §) laaditaan vesienhoitoalueille. Vesienhoitosuunnitelman sisällöstä säädetään WHG 83 §:ssä, jonka mukaan suunnitelmaan tulee sisältyä tiedot poikkeavista ympäristötavoitteista ja perustelut sekä poikkeamisen edellytykset. Toimenpideohjelmien tarkoituksena on saavuttaa WHG 27–31 §, 44 ja 47 §:ssä säädetty vesien ympäristötavoitteet. Seuraavassa selostetaan eräissä voimassa olevissa vesienhoitosuunnitelmissa olevia tietoja hankkeista ja WHG 31.2 §:n soveltamisesta.

Weserin vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmassa 2022–2027 (s. 155–156) selostetaan WHG 31.2 §:n sisältöä ja selostetaan kahdesta vireillä olevasta tapauksista, ulko-Weserin ja ala-Weserin rakentamishankkeesta sekä Offshore-terminaalin rakennushankkeesta Bremerhavenissa.

Ulko-Weserin ja ala-Weserin kautta kulkee (kontti)meriliikenne muun muassa Bremenin ja Bremerhavenin satamiin ja laivaväylää on tarkoitus syventää. Saksan liittovaltion tuomioistuin (Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) on päätöksellään 11.08.2016 katsonut, että kaavoituspäätös 15.7.2011 on osin lainvastainen eikä sitä saa panna täytäntöön. Kaavoituspäätös on kuitenkin osin lainvoimainen ja puutteet eivät johda kaavan hyväksymispäätöksen kumoamiseen. Hankkeella arvioidaan olevan pysyviä muutoksia useisiin vesimuodostumiin. Liittovaltion vesiväyläviranomaisen (Wasserstrassen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, WSV) ei voi vielä arvioida, täytyvätkö WHG 31.2 §:n mukaiset poikkeuksen edellytykset. Toisessa hankkeessa tarkoitus on rakentaa off-shore terminaali (Blexer Bogen) Hankkeen suunnitelma on hyväksytty vuonna 2015. Päätöksestä on valitettu, joten se ei ole lainvoimainen. Hankkeella olisi vaikutuksia yhteen vesimuodostumaan. Tekstissä selostaan hankkeen vaikutuksia ja edellytyksiä yleisellä tasolla. Hankkeessa toteutetaan toimenpiteitä, jotka vähentävät merkittävästi vesistön tilaan kohdistuvia haitallisia vaikutuksia.

Reininjoen kansainvälisen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmassa vuosille 2022–2027 (s. 72) selostetaan VPD 4(7) sisältöä. Esimerkkinä tuodaan esille kaksi poikkeuksen saanutta hanketta, ruskohiilien louhinta Ala-Reinjoella ja pohjavesimuodostumaan vaikuttava kalkkikiven louhinta Wuppertalissa.

Emsin kansainvälisen vesienhoitoalueen kansainvälisen osan vesienhoitosuunnitelmassa (s. 159-) selostetaan vesiväylähankkeesta, joka kohdistuu Ems-jokeen ja useisiin vesimuodostumiin. Hankkeen osalta ei voida vielä arvioida onko se WHG 27 §:n vastainen ja täytyvätkö WHG 31.2 §:n mukaisen poikkeuksen edellytykset. Arvioinnin tekee liittovaltion vesiväyläviranomaisen (Wasserstrassen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).

Muutaman vesipiirin vesienhoitosuunnitelmia on tarkasteltu myös siltä osin, onko vesienhoidossa sovellettu alennettuja tilatavoitteita ja/tai onko niissä pidennetty ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja.

Tonavan vesipiirissä on noin 720 pintavesimuodostumaa, joista joissa noin 680 ja järvissä 45. Pohjavesimuodostumia on noin 190. Alueen kaikissa pintavesimuodostumiin on asetettu kemiallisen tilatavoitteen poikkeus ja lisäksi myös tavoitteen saavuttamisen määräaika on pidennetty. Perusteena ovat elohopea ja bromatut difenyylietterit (BDE). Pintavesien hyvän ekologisen tilatavoitteen saavuttamisen määräaika on pidennetty noin 550 vesimuodostumassa.

Alennettuja ympäristötavoitteita ja muita poikkeuksia ympäristötavoitteisiin ei ole sovellettu Tonavan vesipiirissä. Vesienhoitosuunnitelman mukaan yli 50 pohjavesimuodostumassa on käytetty hyvän kemiallisen tilatavoitteen saavuttamisen määräajan pidentämistä. Määräaika on asetettu tuleville vesienhoidon suunnittelukausille ja myös vuoden 2045 jälkeen.

Eiderin vesipiirissä on noin 160 pintavesimuodostumaa (järvet, joet ja rannikkovedet). Pohjavesimuodostumia on hieman yli 20. Lisäksi käytössä on yksi vaihettumisvyöhyke ja yksi aluevesivyöhyke. Vesipiirissä on kaikille pintavesimuodostumille asetettu poikkeus kemiallisen tilan osalta elohopealle ja BDE:lle. Tavoitteet arvioidaan saavutettavan vuoden 2025 jälkeen.

Sen sijaan pintavesien hyvän ekologisen tilan saavuttamisen määräaikoja on Eiderin vesipiirissä pidennetty siten, että tavoite arvioidaan saavutettavan vuoteen 2039 mennessä noin 135 pinta-vesimuodostumassa ja muutamassa vuoteen 2045 mennessä tai vuoden 2045 jälkeen. Pohjavesimuodostumista kymmenelle on asetettu hyvän kemiallisen tilan saavuttamiseen määräajan pidennys luonnonolosuhteiden perusteella. Eiderin vesipiirissä ei ole käytetty alennettuja tilatavoitteita.

6 Lausuntopalaute

Työryhmän mietinnön muotoon laadittu hallituksen esitysluonnos on ollut lausunnolla Lausuntopalvelu.fi:ssä [*täydennetään*]

Lausuntopyyntö on lähetetty

Lausunnon antoivat

Keskeistä sisältöä lausunnoista

Lausuntojen johdosta tehdyt muutokset

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki

3 a luku. *Vesien tilan ympäristötavoitteet.* Lakiin lisättäisiin uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin vesien tilan ympäristötavoitteista. Uutta lukua sovellettaisiin vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä. Nämä ympäristötavoitteet ovat vesien hyvän tilan tavoite ja heikentämiskielto. Kyseiset tavoitteet perustuvat vesipuitedirektiivin 4 artiklaan. Luku sisältäisi myös lupamenettelyssä sovellettavaa hankekohtaista poikkeusta koskevan pykälän.

Vesien tilan luokittelusta säädetään lain 8 §:ssä ja asetuksenantovaltuudesta 10 §:ssä. Pintavesimuodostuman ekologisen tilan luokat ovat erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä tai huono. Keinotekoisien ja voimakkaasti muutetun pintavesimuodostuman tilan luokat ovat hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono. Pintavesimuodostuman kemiallisen tilan luokat ovat hyvä tai sitä huonompi. Pohjavesimuodostuman tilan määrällisen tilan ja kemiallisen tilan luokat ovat hyvä ja huono.

Pintavesimuodostuman ekologisen tilan luokittelu tehdään biologisten tekijöiden avulla ottaen huomioon niitä tukevat hydrologis-morfologiset ja fysikaalis-kemialliset tekijät. Tarkemmat säännökset sisältyvät vesienhoidon järjestämisestä annettuun valtioneuvoston asetukseen (1040/2006, 12 §, jäljempänä vesienhoitoasetus). Ekologisen tilan luokittelun tekijät ovat liitteessä 1 (Pintaveden ekologisen tilan luokittelussa käytettävät määritelmät). Liite on taulukkomuotoinen ja se sisältää tekijät seuraavasti: 1. Biologiset tekijät joita ovat kasviplankton (järvi ja rannikkovesi), makrofytyt ja päällysväät (joki ja järvi), pohjaeläimistö (joki ja järvi), pohjaeläimistö (rannikkovesi), kalasto (joki ja järvi), makrolevät ja koppisiemeniset kasvit (rannikkovesi) sekä biologiset tekijät (keinotekoinen tai voimakkaasti muutettu pintavesi). Taulukon 1 muut kohdat ovat 2. Hydrologis-morfologiset tekijät ja 3. Fysikaalis-kemialliset tekijät.

Lukuun sijoitettaisiin kolme uutta pykälää (20 a-c), jotka tulisivat sovellettaviksi lupamenettelyissä ympäristönsuojelulain ja vesilain nimenomaisten viittausten perusteella.

Vesienhoidossa sovellettavaksi tulevista ympäristötavoitteista säädetään edelleen lain 21 §:ssä. Lain 21 §:ään sisältyvät muun muassa vesipuidedirektiivin määrääjat vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamiselle. Lisäksi lain tarkoitusta koskevassa nykyisessä 1 §:ssä säädetään muun ohella, että vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisen yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämeren niin, ettei pintavesien ja pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä.

Nykyisten säännösten lisäksi olisi kuitenkin perusteltua säätää lupamenettelyissä sovellettavaksi tulevien ympäristötavoitteiden sisällöstä selkeästi omassa luvussaan, kun kyseiset ympäristötavoitteet ovat tulleet lupamenettelyissä sovellettavaksi jo nykyisin EU-oikeuden tulkinta-vaikutuksen perusteella. Myös hankekohtaista poikkeusta koskeva pykälä olisi selvyiden vuoksi sijoitettava uuteen lukuun.

20 a §. *Vesien tilan tavoite.* Pykälässä säädettäisiin vesien tilan tavoitteesta 1 momentissa. Pykälä sisältäisi myös asetuksenantovaltuuden 2 momentissa. Pykälä tulisi sovellettavaksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä.

Ehdotetun uuden pykälän 1 momentissa säädettäisiin vesienhoidon tavoitteesta, jota sovellettaisiin ympäristönsuojelulain ja vesilain viittaussäännösten nojalla. Momentin mukaan vesienhoidon tavoitteena on, että pintavesimuodostumissa ja pohjavesimuodostumissa tulee saavuttaa vähintään hyvä tila. Momentin mukaan hyvän tilan saavuttaminen ei saisi vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta. Kyseinen sääntely on tarpeen EU-tuomioistuimen *Weser*-ratkaisussa (C-461/13) vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteita tarkentavan oikeusohjeen vuoksi. Ratkaisussa EU-tuomioistuin totesi, että jäsenvaltiolla on, jos ei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä lupa hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen. Pykälä edellyttäisi, että vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaista lupaa edellyttävien hankkeiden tai toimintojen kaikessa toiminnassa varmistetaan, että vesimuodostumissa voidaan saavuttaa hyvä tila. Tämä edellyttää toiminnanharjoittajalta, lupaviranomaiselta ja valvontaviranomaiselta hyvän tilan tavoitteen huomioimista esimerkiksi hankkeen suunnittelussa, toteutuksessa ja lupamääräyksissä.

Pintavesimuodostuman ekologisen tilan luokittelusta säädetään vesienhoitoasetuksen 12 §:ssä ja kemiallisen tilan luokittelusta 13 §:ssä. Pohjavesimuodostuman tilan luokittelusta säädetään vesienhoitoasetuksen 14–14 c §:issä.

Pykälän 1 momentti koskisi myös keinotekoisesti ja voimakkaasti muutettua vesimuodostumaa, josta säädetään lain 22 §:ssä. Tällaisen momentissa tarkoitettun vesimuodostuman tulisi saavuttaa vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Lisäksi säädettäisiin siitä, että kyseisten tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta.

Pykälän 1 momentti sisältäisi myös viittauksen lain 24 ja 25 §:ään. Niissä pinta- ja pohjavesimuodostumissa, joissa olisi asetettu tavoite 24 §:n tai 25 §:n nojalla, tulisi saavuttaa vähintään kyseinen tavoite. Kyseisten tavoitteiden saavuttaminen ei saisi vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta. Pykälässä 24 säädetään alennetuista tilatavoitteista ja pykälässä 25 tavoitteiden

saavuttamisesta vaiheittain. Pykälien 24 ja 25 nojalla tavoitteet asetetaan laatutekijäkohtaisesti. Muiden laatutekijöiden osalta kyseisessä pinta- tai pohjavesimuodostumassa tavoitteena olisi edelleen hyvä tila vesienhoitosuunnittelukaudella. Momentti on tarpeen selvyyden vuoksi.

Pykälän 2 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä vesien ympäristötavoitteista. Asetuksella tarkennettaisiin ympäristötavoitteita antamalla teknisluonteisia säännöksiä muun muassa pinta-vesien ekologisen tilaluokan määrittämisessä käytettävistä laatutekijöistä. Pintaveden ekologisen tilan arvioinnissa käytettävät laatutekijät sisältyvät jo asetukseen, mutta niiden käyttöä tilaluokan arvioinnissa tulisi tarkentaa. Tähän saakka arviointia on ohjeistettu vesienhoidon suunnitteluoppailla.

20 b §. Heikentämiskielto. Pykälässä säädettäisiin heikentämiskiellosta. Pykälässä olisi kolme momenttia. Pykälä tulisi sovellettavaksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä.

Heikentämiskielto on olennainen vesipuitedirektiivin vesiensuojelun keino. Vesienhoitolakiin ei kuitenkaan nykyisellään sisälly heikentämiskielton sisältöä koskevaa tarkempaa sääntelyä. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Heikentämiskielolla on keskeinen merkitys lupaharkinnassa ja lupamääräysten asettamisessa, joten siitä on perusteltua säätää omassa pykälässä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että vesimuodostuman tila ei saa heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta. Täsmennykset sisältyisivät momentin kahteen alakohtaan.

Tilan heikkenemistä olisi tilan aleneminen vähintään yhdellä luokalla. Lisäksi momentissa säädettäisiin tarkemmin niistä tilanteista, jotka olisi tulkittava tilan heikentymiseksi. Tarkemmat säännökset ovat tarpeen EU-tuomioistuimen vuonna 2015 antaman Weser-tuomion (C-461/13) vuoksi, jonka mukaan jäsenvaltio ei saa myöntää lupaa hankkeelle, joka heikentää pintavesimuodostuman tilaa tai vaarantaa sen ympäristötavoitteen saavuttamisen. Lisäksi EU-tuomioistuin linjasi, että pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä on jo yhden laadullisen tekijän tilan huonontuminen. EU-tuomioistuin linjasi myös, että jos kyseinen laadullinen tekijä kuuluu jo alempaan luokkaan, kaikenlainen kyseinen tekijän huononeminen tulee tulkita kielletyksi heikkenemiseksi. Kielletyksi tilan heikentymiseksi tulisi tulkita myös vesien tilan lyhytkestoinen tilapäinen heikkeneminen EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti. EU-tuomioistuimen linjasi ratkaisussaan Association France Nature Environnement (C-525/20) että vesien tilan lyhytkestoinen tilapäinen heikkeneminen on direktiivin ympäristötavoitteiden vastaista, ellei ole ilmeistä, että vaikutuksilla on vain vähäinen vaikutus vesimuodostuman tilaan eikä niistä voi seurata vesimuodostuman tilan huononemista.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan heikentymisenä pidettäisiin sitä, että ekologisen tilan luokittelua koskeva tekijä heikentyy vähintään yhdellä luokalla tai sen edelleen heikentymistä, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa. Ekologisen tilan luokittelua koskevalla tekijällä tarkoitetaan vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen liitteessä 1 määriteltyjä biologisia, hydrologis-morfologisia ja fysikaalis-kemiallisia tekijöitä. Laatutekijän heikkenemistä tulisi arvioida kyseisessä liitteessä esitettyjen luokkien normatiivisten määritelmien mukaisesti. Hydrologis-morfologisten ja fysikaalis-kemiallisten tekijöiden osalta tilaa arvioidaan siten sen kautta, mitä vaikutuksia kyseisten tekijöiden muutoksilla on vesimuodostuman biologisiin laatutekijöihin. Luokittelua koskevaa tekijää voidaan mitata useilla muuttujilla. Yksittäisen muutujan huononeminen ei välttämättä tarkoita laatutekijän heikkenemistä kielletyllä tavalla.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kielletyllä vesien tilan heikentymisenä pidettäisiin pilaavan tai haitallisen aineen ympäristölaatu normin ylittymistä tai jos ympäristölaatu normi on jo ylittynyt, aineen pitoisuuden nousua pintavesimuodostumassa tai pohjavesimuodostumassa.

EU-tuomioistuimen vuonna 2020 antaman tuomion mukaan Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18), pohjavesimuodostuman kemiallisen tilan huononemisenä hankkeen vuoksi on pidettävä yhtäältä ainakin yhden direktiivin 2006/118 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun laatu normin rikkomista tai siinä tarkoitetun raja-arvon ylittymistä. EU-tuomioistuin linjasi samalla, että kiellettyä heikentymistä on myös pilaavan aineen pitoisuuden ennakoitavissa olevaa lisääntymistä silloin, kun sille vahvistettu raja-arvo on jo ylittynyt. EU-tuomioistuimen mukaan kullakin pohjavesimuodostuman seuranta paikalla mitatut arvot on otettava huomioon erikseen.

Pohjavesien pilaavista aineista ja niiden raja-arvoista säädetään kansallisesti vesienhoidon järjestämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1040/2006) liitteessä 7. Pintavesien haitallisista aineista säädetään vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006).

Pykälän 2 momentin perusteella hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa olisi otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetty. Tilan arvioinnissa olisi kuitenkin otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi ajantasaiset, luotettavat tiedot vesimuodostuman tilasta ja tilaan vaikuttavista seikoista. Hankkeen vaikutusta tulisi arvioida suhteessa vesimuodostuman nykyiseen tilaan, joka voisi olla poikkeava vesienhoitosuunnitelmassa esitetystä tila-arviosta Näillä uusilla ja ajantasaisilla tiedoilla voi olla merkitystä arvioitaessa hankkeen vaikutuksia vesiin.

Pykälän 3 sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä vesimuodostuman tilan heikentymisen arvioinnista. Tarkoitus on asetuksella täsmentää vesimuodostuman heikentymisen arviointiin liittyviä teknisiä seikkoja, jotka liittyvät myös ehdotetun 20 a §:n valtuussäännöksen nojalla annettaviin tarkentaviin säännöksiin.

20 c §. *Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi.* Pykälässä säädettäisiin poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Pykälä korvaisi aikaisemman 23 pykälän kokonaisuudessaan.

Poikkeamisesta säädettäisiin sisällöltään ja rakenteeltaan vastaavasti kuin vesipuidedirektiivin 4(7) artiklassa. Joitakin direktiivin 4(7) artiklan ilmaisuja tarkistettaisiin kansalliseen lakiin sopiviksi ja viittaus direktiiviin muutettaisiin viittaukseksi vesienhoitolain ympäristötavoitteita koskevaan pykälään. Lisäksi vesienhoitoviranomaisen tehtävistä (poikkeuksen sisällyttäminen vesienhoitosuunnitelmaan ja ympäristötavoitteiden tarkistaminen kuuden vuoden) säädetään jo toisaalla vesienhoitolainsäädännössä eikä niitä olisi siten tarvetta sisällyttää tähän pykälään.

Lisäksi on huomattava, että pintaveden kemiallisen tilan sekoittumisvyöhykkeestä säädetään vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetuksen (1022/2006) 6 b:ssä (poikkeaminen ympäristölaatu normeista sekoittumisvyöhykkeellä). Saman asetuksen 6 a § sisältää säännökset poikkeamisesta ympäristölaatu normeista valtioiden rajat ylittävän pilaantumisen seurauksena.

Pykälä jaettaisiin kolmeen momenttiin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joita uuden hankkeen tai toiminnan tulee täyttää. Pykälän 1 momentti olisi jaettu kahteen kohtaan, joista 1 kohta koskisi uusia pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia tai pohjavesimuodostuman pohjaveden korkeutta muuttavia toimenpiteitä. Momentin 2 kohta koskisi

uusia kestävän kehityksen mukaisia toimintoja. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muista poikkeamisen edellytyksistä. Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuk-senantovaltuuden antaa tarkempia säännöksiä poikkeamisen edellytyksistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että ympäristötavoitteista voidaan poiketa lupamenet-telyssä. Poikkeaminen olisi luonteeltaan oikeusharkintaa. Jos poikkeamisen laissa säädetyt edel-lytykset täyttyisivät, olisi poikkeus myönnettävä.

Ympäristötavoitteita tulkitaan ekologisen tilan osalta laatutekijäkohtaisesti EU-tuomioistuimen linjauksen mukaisesti siten, että kiellettyä tilan huononemista on jo yhdenkin laadullisen tekijän tilan huononeminen yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johtaisi pintavesimuodos-tuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan. Ehdotetun 20 b § pykälän heikentämiskieltoa sovellettaisiin laatutekijäkohtaisesti. Siitä syystä tulisi myös ympäristötavoitteista poikkeami-nen arvioida ja myöntää laatutekijäkohtaisesti.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan 20 a ja b §:n mukaisista ympäristötavoitteista voitaisiin poiketa silloin, kun uusi hanke tai toiminta muuttaa vesimuodostumaa niin, ettei pintavesien hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää tilaa voitaisi saavuttaa tai ettei tilan heikkenemistä voida estää. Pykälän 1 momentin mukaisella uudella hankkeella tarkoitettaisiin kaikkia uusia luvanvaraisia hankkeita tai jo olemassa olevien hankkeiden tai toimintojenmuutoksia, jotka edellyttävät ympäristöluvan tai vesilain mukaisen luvan muuttamista.

Pykälän 1 kyseinen momentti koskisi pintaveden fyysisiä ominaisuuksia tai pohjaveden kor-keutta muuttavia toimenpiteitä. Pintaveden fyysisiä ominaisuuksia muuttavilla toimenpiteillä tarkoitettaisiin vesimuodostumien hydrologis-morfologisiin ominaisuuksiin (hydrologinen jär-jestelmä, joen esteettömyys, morfologiset tekijät, vuorovesi) tehtäviä muutoksia. Vesimuodos-tuman tilaan kohdistuvat vaikutukset voivat olla suoraa seurausta itse muutoksesta tai muutok-sen aiheuttamista vedenlaadun muutoksista. Pohjaveden korkeuden muutokset voivat olla seu-rausta pohjaveden vedenotoista uusien porakaivojen kautta tai olemassa olevien porakaivojen kautta tapahtuvien vedenottojen lisääntymisestä. Myös pintavesiin tehdyt muutokset voivat ai-heuttaa pohjaveden korkeuden muutoksia. (CIS Guidance nro. 36) Pintavesillä tarkoitettaisiin myös keinotekoisia ja voimakkaasti muutettuja pintavesiä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan 20 a ja b §:n mukaisista ympäristötavoitteista voitaisiin poiketa silloin, kun pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hy-vään tilaan aiheutuu uusista kestävän kehityksen mukaisista toiminnoista. Vesipuidedirektiivissä ei määritellä kestävän kehityksen mukaisia toimia tarkasti, mutta kestävään kehitykseen sisäl-tyvät taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat. Komission ohjeistuksessa (CIS Guidance nro. 36) todetaan, että yleisesti ottaen tällaisia toimia ei voida määritellä tietyillä kri-teereillä tai käytännöillä, vaan määrittäminen tehdään kyseisen päätöksentekoprosessin vaatimusten mukaisesti avoimella ja toistuvalla menettelyllä. Näin ollen kestävän kehityksen mukaisten toi-mien tarkkaan määrittelyyn liittyy useita näkökohtia, esimerkiksi aika, laajuus, mukana olevat sidosryhmät ja käytettävissä olevat tiedot. Asiaan liittyvien menettelyjen vaatimukset on esitetty vesipolitiikan puidedirektiivissä, strategista ympäristöarviointia ja ympäristövaikutusten arvi-ointia koskevissa direktiiveissä sekä Århusin sopimukseen liittyvässä osallistumisoikeusdirek-tiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiet-tyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/EY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireil-lepano-oikeuden osalta). Ohjenuorana tulisi käyttää EY:n perustamissopimusta, saastuttaja maksaa -periaatetta, varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteita, ympäristövahinkojen lähteellä korjaamisen periaatetta sekä kestävyuden periaatetta.

Vesienhoitoviranomainen lausuisi poikkeamista koskevasta asiasta samassa yhteydessä lausussaan lupahakemuksesta. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin lisättäisiin uudet pykälät, joissa viitattaisiin ehdotettuun 20 c §:ään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muista edellytyksistä poikkeamiselle. Nämä edellytykset koskisivat molempia 1 momentissa tarkoitettuja tilanteita.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin poikkeamisen edellytykseksi se, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi. Vesiputedirektiivissä ei rajata vaikutusta vähentäviä toimenpiteitä. Direktiivin 4 artiklan 7 kohdan a alakohdassa määritellyt toimenpiteet kattavat mahdollisesti monenlaiset toimenpiteet kehityshankkeen kaikissa vaiheissa ja ne koskevat laitosten suunnittelu-, ylläpito-, ja toimintaolosuhteita sekä elinympäristöjen ennallistamista ja uudelleenluomista. Ilmaisuihin ”kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet”, yhdistettynä muussa lainsäädännössä käytettyyn ”toteuttamiskelpoinen”-käsitteeseen viittaa haittoja vähentäviin toimenpiteisiin, jotka ovat teknisesti toteutettavissa, kohtuullisen hintaisia ja verrannollisia uuteen muutokseen tai uuteen kestäväan kehityksen mukaiseen ihmisen toimeen. Haittoja vähentävien toimien tarkoitus on minimoida tai täysin poistaa vesimuodostuman tilaan kohdistuvat haittavaikutukset ja niiden tulisi olla olennainen osa suunniteltua toimintaa tai hanketta.

Komission ohjeistuksen mukaan merkittävää on se, että näiden toimenpiteiden tavoitteena on välttää tai vähentää todettuja mahdollisia haittavaikutuksia vesipolitiikan putedirektiiviin laadutuskijän tilaan. Toisin sanoen toimenpide vähentää tilan huononemisen tai muutoin odotettavissa olleen tilan parantumisen vaarantumisen riskiä tai jopa estää sen (CIS Guidance nro. 36).

Pykälässä tarkoitettut kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet koskevat luvitettavaa toimintaa tai hanketta. Säännöksessä tarkoitettut toimenpiteet ovat yhteydessä suunnitellun toiminnan tai hankkeen sisältöön ja toisaalta myös lupamääräysten asettamiseen.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädettäisiin poikkeamisen edellytykseksi, että uuden hankkeen tai toiminnan aiheuttamat muutokset ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä tai että uuden hankkeen tai toiminnan vaikutukset ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 20 a ja 20 b §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt. Vesiputedirektiivissä mahdollistetaan vaihtoehto molempien edellytysten olemassaolon vaatimusten täyttämistä samanaikaisesti tai tässä valittu vaihtoehto jommankumman yleisen edun tai intressivertailua koskevan edellytyksen täyttymisestä. Vesiputedirektiivissä tämä vaihtoehtoinen mahdollisuus on esitetty käyttämällä ilmaisua ja/tai. Sääntelyn sisällön vaihtoehtoinen vaatimus on omaksuttu myös vertailumaissa (Ruotsi, Tanska ja Saksa).

EU-tuomioistuimien vahvistanut tuomiossaan Schwarze Sulm (C-346/14), että jäsenvaltioille on myönnetty tietty harkintavaltia sen määrittämiseksi, onko konkreettinen hanke yleisen edun kannalta erittäin tärkeä (kohta 70). Kyseisessä uusiutuvan energian hanketta koskevassa tuomiossa EU-tuomioistuimien viittasi myös SEUT 194 artiklan 1 kohtaan. Kyseisen kohdan mukaan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä, ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskeva vaatimus huomioon ottaen, unionin energiapolitiikalla pyritään jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä varmistamaan muun muassa energiamarkkinoiden toimivuus ja edistämään uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Lisäksi EU-tuomioistuimien totesi, että uusiutuvien energialähteiden edistäminen kuuluu keskeisiin painotuksiin unionin toiminnassa. Tämä on perusteltua muun muassa siitä syystä, että näiden energialähteiden käytöllä edistetään ympäristönsuojelua ja kestäväää kehitystä. EU-tuo-

mioistuin totesi, että poikkeamisen edellytysten voitiin katsoa muun ohella täyttyneen, kun kansalliset viranomaiset olivat punninneet keskenään riidanalaisen hankkeen oletettuja etuja ja siitä aiheutuvaa Schwarze Sulmin pintavesimuodostuman tilan huononemista (kohdat 72–74).

Erittäin tärkeän yleisen edun arvioinnissa tulisi punnita edun tärkeyttä suhteessa vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. EU-tuomioistuin on korostanut Schwarze Sulm (C-346/14, kohdat 66 ja 79–80) tuomiossa, että hankkeen vaikutuksista erittäin tärkeään yleiseen etuun on oltava riittävä selvitys. EU:n poliittisista päämääristä voidaan saada tukea erittäin tärkeän yleisen edun määrittämisestä yksittäistapauksissa. Esimerkiksi EU:n energiapolitiikan tavoitteet voivat antaa tukea arvioitaessa yksittäisen hankkeen merkitystä yleisille eduille, vaikka päätöksenteko tapahtuukin tapauskohtaisesti. Erittäin tärkeän yleisen edun sijasta voidaan arvioida myös hankkeen tai toiminnan vaikutuksia ihmisten terveydelle, turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle. Näiden hyötyjen tulisi ylittää ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt. Myös tätä arvioidaan tapauskohtaisesti. Esimerkiksi tulvariskien hallinta saattaa antaa aiheen vesipuitedirektiivin mukaisten poikkeusten käyttämiseen ihmisten turvallisuuden suojelun perusteella.

Lisäksi EU:n luvitusasetuksen perusteella sen soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden on katsottava olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia. Nämä hankkeet täyttävät tämän edellytyksen suoraan EU:n asetuksen nojalla.

Pykälän 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin poikkeamisen edellytykseksi, että kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. Säännös perustuu vesipuitedirektiivin 4(7) artiklaan.

Pykälän 2 momentin 4 kohta perustuisi vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 14 f §:ään. Kohdassa säädettäisiin siitä, että poikkeamisen edellytyksenä on, että poikkeus ei estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vesienhoitoviranomaisen lausunto on keskeisessä asemassa edellytyksen täyttymisen arvioinnissa. Säännöksellä toimeenpantaisiin osaltaan vesipuitedirektiivin 4(8) artiklaa.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista poikkeamisen edellytyksistä kuten esimerkiksi intressivertailusta ja teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kustannusten kohtuuttomuuden arvioinnista. Säännökset olisivat teknisluonteisia. Poikkeamisen edellytykset perustuvat vesipuitedirektiiviin. Tähän saakka poikkeamisen edellytyksiä on tarkennettu vesienhoidon suunnitteluoppailla, jotka eivät ole sitovia.

24 §. Ympäristötavoitteiden lieventäminen. Pykälässä säädettäisiin ympäristötavoitteiden lieventämisestä. Pykälä jaettaisiin kolmeen osaan. Pykälän sisältöä selvennettäisiin 1 ja 2 momenttien osalta ja siihen lisättäisiin uusi 3 momentti. Ympäristötavoitteiden lieventämisen arviointi- ja valmistelutehtävä kuuluisi edelleen vesienhoitoviranomaiselle. Ehdotukset poikkeuksista sisältyisivät nykyiseen tapaan vesienhoitosuunnitelmaehdotuksiin. Valtioneuvosto tekee päätöksen suunnitelmista kullekin vesienhoitokaudelle.

Alennettua tilatavoitetta käytetään pinta- ja pohjavesimuodostumille ja myös keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi nimetyille vesimuodostumille. Alennettua tilatavoitetta arvioidaan ja se asetetaan aina laatutekijäkohtaisesti. Alennettu tilatavoite ei tarkoita, että muiden laatuteki-

jöiden tilatavoite alenisi samalla. Kaikki mahdolliset toimenpiteet on tehtävä hyvän tilan saavuttamiseksi muiden laatutekijöiden osalta. Ehdotettu säännös perustuisi vesipuidedirektiivin 4(5) artiklaan. Asetettuja alennettuja tilatavoitteita ja niiden edellytysten täyttymistä on tarkasteltava uudelleen 6 vuoden välein.

Pykälän 1 momentin mukaan vesienhoitoviranomainen sisällyttäisi vesienhoitosuunnitelmaehdotukseen vesimuodostumille lain 21 §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista poikkeavia tavoitteita, mikäli edellytykset täyttyvät. Nykyisen säännöksen ilmaisua ”voidaan asettaa” muutettaisiin muotoon ”asetetaan”, jolloin viranomaisen harkintavalta poikkeuksen käytön osalta supistuisi. Momentista poistettaisiin viittaus tekniseen kohtuuttomuuteen. Ehdotus vastaa paremmin direktiivin 4(5) artiklan ilmaisua, jossa mainitaan vain vaativampien tavoitteiden saavuttamisen mahdottomuus ja kustannusten kohtuuttomuus. Tavoitteen saavuttamisen tulee olla teknisesti mahdotonta, ei pelkästään kohtuutonta.

Vesipuidedirektiivin mukaan kaikissa vesimuodostumissa tulee saavuttaa vesien hyvä tila vuoteen 2027 mennessä ellei niissä ole käytetty jotain poikkeusta. Momenttiin lisättäisiin selvyden vuoksi aikamääre vesienhoitokaudeksi samoin kuin maininta vesimuodostumasta.

Selvitysten mukaan vesimuodostuman tulee olla ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että ne estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen tai se on suhteettoman kallista.

Vesipuidedirektiivin yhteisen toimeenpanostrategian ohjeessa (CIS Guidance no. 20) suositellaan, että poikkeusten käyttöä arvioitaessa tulisi edetä vaiheittain tarkastellen ensin mahdollisuutta ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämiseen tiedon karttumisen myötä ja vasta sen jälkeen lievempien tilatavoitteiden asettamista.

Vesipuidedirektiivin yhteisen toimeenpanon yhteydessä on laadittu dokumentti, jossa on tarkasteltu 4(4) ja 4(5) artiklojen luonnonolosuhde-käsitteitä (4–5 Dec 2017). Sen mukaan lievempien tavoitteiden asettaminen edellyttää enemmän tietoa ja perusteellisempaa vaihtoehtojen arviointia kuin direktiivin 4(4) artiklassa tarkoitettu ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentäminen. EU-ohjeen mukaan 4(5) artiklan poikkeuksen soveltamisen olisi perustuttava erityisen vankkaan näyttöön. Momenttiin lisättäisiin myös poikkeuksen käytön edellytykseksi se, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on suhteettoman kallista. Tämä vastaa nykyistä pykälää tarkemmin myös vesipuidedirektiivin 4(5) artiklan ilmaisua.

Pykälän 2 momentti sisältäisi neljäkohtaisen luettelon niistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä 1 momentin lisäksi.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan edellytyksenä on, yhteiskunnallis-taloudellisia tarpeita, joita vesiä käyttävä tai kuormitusta aiheuttava toiminta palvelee, ei voida tyydyttää muilla ympäristön kannalta paremmilla keinoilla, joista ei aiheudu kohtuuttomia kustannuksia. Säännöstä tarkistettaisiin siten paremmin vastaamaan direktiivin ilmaisua muun muassa lisäämällä säännökseen maininta yhteiskunnallis-taloudellisista hyödyistä. Poikkeuksen edellytysten arvioinnissa tulisi ensisijaisesti huomioida yleinen etu ja punnita yhteiskunnallisia hyötyjä ja kustannuksia, ei niinkään vaikutuksia yksittäisen toimijan kustannusten kohtuuttomuuteen tai maksukykyyn.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan edellytyksenä on, että saavutetaan paras mahdollinen pintavesimuodostumien tila ottaen huomioon vaikutukset, joita ei ihmisen toiminnan tai pilaantumisen luonteen vuoksi ole kohtuudella voitu välttää. Säännös vastaa voimassaolevan pykälän 2 momentin 3 kohtaa.

Pykälän 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että muutokset pohjaveden hyvään tilaan verrattuna jäävät mahdollisimman vähäisiksi eikä näitä vaikutuksia ole mahdollista kohtuudella välttää ottaen huomioon ihmisten toiminta ja pilaantumisen luonne. Säännös vastaa voimassaolevan pykälän 2 momentin 4 kohtaa.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan perusteella edellytyksenä on myös, että vesimuodostuman tila ei heikkene. Säännös vastaa voimassaolevan pykälän sisältöä tältä osin. Säännös toteuttaa osaltaan vesimuodostuman tilan heikentämiskieltoa. Säännös vastaa voimassaolevan pykälän 2 momentin 5 kohtaa.

Vesiputedirektiivin mukaan poikkeusten käyttö on perusteltava. Direktiivin johdanto-osan mukaan perustelujen tulee olla avoimia, selviä ja asianmukaisia. EU komissio on toisia vesienhoitosuunnitelmia koskevassa palautteessa jäsenvaltiolle kiinnittänyt huomiota poikkeusten käytön riittävälle perustelulle vesienhoitosuunnitelmissa. Vesienhoitolain 19 §:n perusteella vesienhoitosuunnitelmassa esitettävät vesimuodostumakohtaiset tilatavoitteet ja toimenpideohjelmassa esitettävät toimenpiteiden yhdistelmät tarkistetaan kuuden vuoden välein. Vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen 23 §:ssä ja liitteen 5 kohdissa 5,7 ja 13 säädetään näiden tietojen sisällyttämisestä vesienhoitosuunnitelmiin.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista poikkeamisen edellytyksistä. Näitä olisivat teknisluonteiset säännökset luonnonolosuhteiden tai kustannusten kohtuuttomuuden arvioinnista. Poikkeamisen edellytykset perustuvat vesiputedirektiiviin. Tähän saakka poikkeamisen edellytyksiä on tarkennettu vesienhoidon suunnitteluoppailla, jotka eivät ole sitovia.

25 §. Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain. Pykälässä säädettäisiin vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamisesta vaiheittain. Pykälässä olisi kaksi momenttia. Ehdotukset poikkeuksista sisältyisivät nykyiseen tapaan vesienhoitosuunnitelmaehdotuksiin. Valtioneuvosto tekee päätöksen suunnitelmista kullekin vesienhoitokaudelle.

Pykälän 1 momentin mukaan vesimuodostumakohtainen tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämisen arviointi- ja valmistelutehtävä kuuluisi edelleen vesienhoitoviranomaiselle vesienhoitotyössä. Nykyisen säännöksen ilmaisua ”voidaan pidentää” muutettaisiin muotoon ”pidennetään”, jolloin viranomaisen harkintavalta poikkeuksen käytön osalta supistuisi. Vesien hyvä tila on tullut saavuttaa vuoteen 2015 mennessä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös siitä, että sovellettavaksi tulisivat pintaveden kemiallisen tilan tavoitteeseen liittyviä vesienhoitolain 21 §:stä poikkeavia määräaikoja. Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristölaatuohjelman direktiivin (2008/105/EY) ja sen muutosten nojalla pintavesien kemiallisen tilan ympäristölaatuohjelmalle asetetaan vesiputedirektiivin vuoden 2015 määräajasta poikkeavia määräaikoja. Komissiolle on velvoite vesiputedirektiivin ja ympäristölaatuohjelman direktiivin perusteella tarkastella määräajoin vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden luetteloita ja teknisen ja tieteellisen kehityksen mukaisesti. Uusille aineille tai muutetuille ympäristölaatuohjelmalle voidaan antaa vesienhoitolain 21 §:stä poikkeavia hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen määräaikoja.

Pykälän 2 momentti sisältäisi kaksi edellytystä, joiden perusteella tavoitteiden saavuttamisen määräaikoja pidennetään. Molempien kohtien mukaisten edellytysten tulisi täytyä samanaikaisesti.

Pykälän 2 momentin ensimmäinen kohta sisältäisi kolme vaihtoehtoista edellytystä.

Ensimmäisenä vaihtoehtoisena edellytyksenä olisi, että vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on teknisen toteuttamiskelpoisuuden vuoksi mahdotonta muutoin kuin vaiheittain. Teknisen toteuttamiskelpoisuuden mahdottomuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, jos tekniset ratkaisut eivät ole valmiina tai sovellettavissa tai niiden toimivuus on epävarmaa tai jos tekniikan käyttöön liittyy hallinnollisia tai muita käytännön hidasteita. Tekninen mahdottomuus voi tarkoittaa myös sitä, jos tilaa heikentävä tekijä tai sen lähde ei ole tiedossa, joten ratkaisua ei voi määrittää. Tavoitteiden saavuttaminen voi olla teknisesti mahdotonta myös, jos tavoitteen toteutuminen vaatii kansainvälisiä toimenpiteitä tai toimenpiteitä muissa maissa esimerkiksi kansainvälisellä vesienhoitoalueella tai tilanteessa, jossa päästöjä tulee kaukokulkeumana.

Toisena vaihtoehtoisena edellytyksenä olisi, että vesimuodostuman tilan parantaminen olisi suhteettoman kallista vesienhoitosuunnitelmakauden aikana. Suhteettoman kalliina pidettäisiin sitä, että kustannukset ovat selkeästi saavutettuja vesien tilan hyötyjä suurempia tai sitä, jos taloudellinen taakka olisi kohtuutonta vesienhoitokauden aikana.

Kolmantena vaihtoehtoisena edellytyksenä olisi, että vesimuodostuman tilan paraneminen on toimenpiteistä huolimatta hidasta luonnonolosuhteiden vuoksi. Pykälässä tarkoitettuja luonnonolosuhteita ovat muun muassa tilanteet, joissa ravinteiden tai haitallisten aineiden pitoisuuksien aleneminen maaperässä tai vesiekosysteemissä vie enemmän aikaa. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi järven sisäinen ravinnekuormitus tai valuma-alueen maaperään sitoutuneet ravinteet tai haitalliset aineet. Myös lajien asettuminen uudelleen alueelle kunnostuksen tai pilaavan toiminnan loppumisen jälkeen voi viedä enemmän aikaa. Luonnonolosuhteita ovat lisäksi veden lämpötilan muutos ja pohjien hapettomuuden hidas paraneminen. Pohjavesissä pilaavien aineiden hajoaminen ja aineiden poistuminen sekä pohjaveden tilan palautuminen ennalleen vie pitkän ajan.

Pykälässä tarkoitettut luonnonolosuhteet eivät ole samoin määritellyt kuin 24 §:ssä tarkoitettut luonnonolot. Tämä perustuu direktiivin 4(4) ja 4(5) artiklan sisällön eroavaisuuteen. Vesipuitte-direktiivin yhteisen toimeenpanon yhteydessä on laadittu dokumentti (4–5 Dec 2017), jossa selvennetään tavoitteiden saavuttamista vaiheittain koskevan poikkeuksen käyttöä eri tapauksissa.

Pykälän 2 momentin toisessa kohdassa säädettäisiin toiseksi edellytykseksi, että vesimuodostuman tila ei edelleen heikkene. Säännös vastaa voimassaolevan pykälän sisältöä tältä osin. Säännös toteuttaa osaltaan vesimuodostuman tilan heikentämiskieltoa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että määräaika voitaisiin pidentää yhteensä enintään kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella. Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaika voitaisiin kuitenkin edelleen pidentää, jos poikkeaminen myönnettäisiin luonnonolosuhteiden perusteella. Ekologisen tilan osalta vuodesta 2027 alkaen tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain on mahdollista ainoastaan luonnonolosuhteiden vuoksi. Teknisesti tai taloudellisesti kohtuuttomuus ei enää ole peruste määräajan pidentämiselle.

Nykyisissä vesienhoitosuunnitelmissa on vesimuodostumien tilatavoitteen saavuttamisen määräaikoja pidennetty kolmeen eri ajankohtaan (saavutettu tai saavutetaan vuoteen 2021 mennessä, saavutetaan vuoteen 2027 tai saavutetaan vuoden 2027 jälkeen).

Vesienhoitolain 19 §:n perusteella vesienhoitosuunnitelmassa esitettävät vesimuodostumakohtaiset tilatavoitteet ja toimenpideohjelmassa esitettävät toimenpiteiden yhdistelmät tarkistetaan kuuden vuoden välein. Vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen 23 §:ssä ja liitteen 5 kohdissa 5,7 ja 13 säädetään näiden tietojen sisällyttämisestä vesienhoitosuunnitelmiin.

Pykälän 4 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista poikkeamisen edellytyksistä. Teknisluonteisia säännöksiä annettaisiin teknisen toteuttamiskelpoisuuden, luonnonolojen tai kustannusten kohtuuttomuuden arvioinnista. Poikkeamisen edellytykset perustuvat vesipuitedirektiiviin. Tähän saakka poikkeamisen edellytyksiä on tarkennettu vesienhoidon suunnitteluoppailla, jotka eivät ole sitovia.

25 a §. *Vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltamisesta. Sääntely sisältyy nykyisin vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 14 f §:ään.

Ehdotetulla säännöksellä toimeenpantaisiin osaltaan vesipuitedirektiivin 4(8) artiklaa. Säännös olisi tässä yhteydessä siirrettävä lain tasolle, kun otetaan huomioon ehdotettu vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niitä koskevan sääntelyn kokonaisuus ja perustuslain 80 §.

Pykälän mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee varmistua siitä, että esitetyt poikkeukset eivät estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa. Säännös koskisi vesienhoidon suunnitteluun kuuluvia poikkeuksia, joita ovat 21 §:n 3 momentissa, 22, 24 ja 25 §:ssä tarkoitettut poikkeukset. Hankekohtaisen poikkeuksen osalta säännökset sisältyisivät edellä ehdotettuun 20 c §:ään.

Vastaava säännös on ehdotettu sisällytettäväksi 20 c §:ään, koska kyseistä säännöstä sovellettaisiin lupaviranomaisessa.

7.2 Ympäristönsuojelulaki

39 §. *Lupahakemus.* Pykälässä säädetään lupahakemuksesta ja siihen liitettävistä selvityksistä. Pykälän 2 momentti koskee hakemukseen liitettäviä tietoja. Tarkemmat säännökset hakemukseen liitettävistä tiedoista ja liitteistä ovat ympäristönsuojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (713/2014).

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi säännös koskien hakijan velvollisuutta esittää selvitystä, jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaista poikkeamista. Hakijan olisi esitettävä tarpeellinen selvitys mainitussa pykälässä säädettyjen poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

49 §. *Luvan myöntämisen edellytykset.* Pykälään lisättäisiin uusi kohta 7, joka vuoksi pykälän 6 kohdan loppuun tehtäisiin tekninen muutos uuden kohdan lisäämisen mahdollistamiseksi. Pykälän 6 kohdan yksityiskohtaiset perustelut sisältyvät hallituksen esitykseen ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp s. 111–112).

Pykälän uusi 7 kohta sisältäisi Weser-tuomioon perustuvan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksen, joka koskisi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:ssä tarkoitettuja ympäristötavoitteita. Ympäristölupaa ei saisi myöntää, mikäli toiminnasta aiheutuisi asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen vaarantumista tai vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Luvanhakijan tulee osoittaa lupaedellytysten täyttyminen. Luvanhakijan on esitettävä hankkeen mahdolliset vaikutukset vesimuodostuman tilaan. Vesimuodostuman nykyisen tilan arvioimiseksi luvanhakija voi hyödyntää vesienhoitosuunnitelmista saatavia seurantatietoja. Lupaharkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon kaikki saatavilla olevat tiedot vesimuodostuman tilaa kuvaavista laatutekijöistä. Luvanhakijalla olisi siten mahdollisuus myös esittää selvitystä, jos laatutekijän ajantasainen tila poikkeaisi vesienhoitosuunnitelmassa esitetystä tilasta. Luvanhakijan tulisi osoittaa riittävät tiedot niistä vesimuodostuman laatutekijöiden tilasta, johon hankkeella voisi olla vaikutuksia. Vesienhoitosuunnitelmassa esitetty tieto vesien tilasta ei ole lupamenettelyä sitova. Vesienhoidon suunnittelussa kerättävät seurantatiedot eivät yleensä ole niin kattavia, että yksin niiden perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida ympäristölupaa edellyttävien toimintojen vaikutuksia vesimuodostuman ekologiseen tilaan. Luokitteluaineistoja ei myöskään ole kerätty toimintojen vaikutusten arviointia varten, joten ne eivät välttämättä ole arvioinnin näkökulmasta ajallisesti tai alueellisesti edustavia. Vesimuodostuman tilasta ja hankkeen vaikutuksista vesien tilaan esitettävien tietojen riittävyttä arvioitaisiin tapauskohtaisesti.

49 a §. *Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen.* Lakiin lisättäisiin lupaharkintaa ja lupamääräyksiä koskevaan lukuun 6 uusi säännös vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta. Pykälä olisi tarpeen sen vuoksi, että vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukainen poikkeus voidaan tarvittaessa myöntää lupamenettelyssä.

Ehdotetun pykälän mukaan lupaviranomainen voisi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaisen poikkeuksen mainitun lain 20 a ja b §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista. Poikkeusta koskevan asian käsittely perustuisi hakijan hakemukseen. Hakemus olisi osa ympäristölupahakemusta.

Tällöin lupahakemukseen sisältyisi myös haettavaa poikkeusta koskevat näkökohdat ja selvitykset. Joissain tapauksissa tarve poikkeamiseen voisi tulla esille vasta lupamenettelyssä, jolloin aluehallintovirasto pyytäisi ympäristönsuojelulain 40 §:n mukaisesti hakemuksen täydentämistä. Mainituissa 40 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa hakemusasiakirjojen havaitaan olevan puutteelliset. Tarve poikkeamiseen voisi tulla ilmi jo ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

7.3 Vesilaki

3 luku Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

4 §. *Luvan myöntämisen yleiset edellytykset.* Luvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskeva pykälä muodostaa vesioikeudellisen päätöksenteon ytimen, kuten hallituksen esityksessä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp s. 62) pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka vuoksi nykyinen momentti 3 siirtyisi 4 momentiksi.

Vesilain mukaisen luvan myöntämisen yleisiin edellytyksiin lisättäisiin viittaus vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain uuteen 20 a ja 20 b §:iin. Lupaa ei saa myöskään myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen tai jos vesitaloushankkeesta voisi aiheutua vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitettulla tavalla. Ehdotus perustuu Weser-tuomion sisältämään tulkintaan vesipuiderektiivin ympäristötavoitteiden sitovuudesta.

Luvanhakijan tulee osoittaa lupaedellytysten täytyminen. Luvanhakijan on esitettävä hankkeen mahdolliset vaikutukset vesimuodostuman tilaan. Vesimuodostuman nykyisen tilan arvioimiseksi lupanhakija voi hyödyntää vesienhoitosuunnitelmista saatavia seurantatietoja. Lupaharkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon kaikki saatavilla olevat tiedot vesimuodostuman tilaa kuvaavista laatutekijöistä. Vesienhoidon suunnittelussa kerättävät seurantatiedot eivät yleensä ole niin kattavia, että yksin niiden perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida vesilain mukaista lupaa edellyttävien toimintojen vaikutuksia vesimuodostuman ekologiseen tilaan.

4 a §. *Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen.* Luvanvaraisia vesitaloushankkeita koskevaan lukuun lisättäisiin uusi pykälä. Ehdotetun 4 a §:n 1 momentin mukaan lupaviranomainen voisi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaisen poikkeuksen mainitun lain 20 a §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista. Poikkeusta koskevan asian käsittely perustuisi hakijan hakemukseen. Hakemus olisi osa vesilain mukaista lupahakemusta.

Tarve poikkeamiseen voisi tulla ilmi jo hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tällöin vesilain mukaiseen lupahakemukseen sisältyisi myös haettavaa poikkeusta koskevat näkökohdat ja selvitykset. Joissain tapauksissa tarve poikkeamiseen voisi tulla esille vasta lupamenettelyssä, jolloin aluehallintovirasto pyytäisi vesilain 11 luvun 5 §:n perusteella hakemuksen täydentämistä. Vesilain 11 luvun 5 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa hakemusasiakirjojen tarkastuksen perusteella hakemuksen havaitaan olevan puutteellinen.

11 luku Hakemusmenettely

3 §. *Lupahakemuksen sisältö.* Vesilain 11 luku koskee kaikkia vesilain mukaisten hakemusasioiden käsittelyä aluehallintovirastossa. Pykälä 3 sisältää lupahakemuksen sisältövaatimukset.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi säännös koskien hakijan velvollisuutta esittää selvitystä, jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaista poikkeamista. Hakijan olisi esitettävä tarpeellinen selvitys mainitussa pykälässä säädettyjen poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisen edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vesienhoidon järjestämisestä annettua asetusta (1040/2006) on tarpeen tarkistaa eräin osin liittyen muun muassa pintavesien tyypittelyyn ja luokitteluun.

9 Voimaantulo

Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen jälkeen

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen muutosten toimivuutta ja vaikutuksia seurataan viranomaisilta ja sidosryhmiltä saatujen tietojen avulla.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Suhde lisätalousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Johdanto

Ehdotettuja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain säännöksiä (20 a ja b § ja 24–25 § sekä 25 a §) on tarkasteltava perustuslain ympäristövastuuta (20 §) koskevien perusoikeuksien kannalta. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §, ympäristönsuojelulain 39, 49 ja 49 a § ja vesilain 3 luvun 4 §, 3 luvun 4 a § ja 11 luvun 3 § on tarkasteltava sekä perustuslain elinkeinovapautta (18 §) että ympäristövastuuta (20 §) koskevien perusoikeuksien kannalta. Ehdotettuihin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain kaikkiin säännöksiin sisältyy myös perustuslain 80 §:ään liittyviä näkökohtia, joita on syytä tarkastella valmistelussa.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n ympäristöä koskeva perusoikeussäätely jakautuu ympäristöön kohdistuvaan vastuuseen ja julkisen vallan ympäristöön kohdistuvaan velvollisuuteen. Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen, että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 45/2016 vp). Perustuslain 20 §:n oikeudellinen merkitys on säättämisajankohdan ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen merkittävästi vahvistunut (ks. erityisesti PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp). Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (muun muassa PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa KHO 2002:86 myös korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Ehdotetut vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b § sisältäisivät vesien sitovia ympäristötavoitteita ja heikentämiskieltoa koskevat säännökset. Näihin säännöksiin viitattaisiin ympäristönsuojelulain ja vesilain ehdotetuissa luvanmyöntämisedellytyksiä koskevissa pykälissä. Säännökset ovat tarpeen EU-oikeuden tehokkaaksi toimeenpanemiseksi siten, että ympäristötavoitteet olisivat direktiivin mukaisesti lupaharkintaa sitovia. Ehdotukset toteuttavat ympäristöperusoikeutta turvaamalla vesien suojelua nykyistä vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamista koskevaa säätelyä tehokkaammin.

Ehdotetut poikkeuksia koskevat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c, 24 ja 25 § merkitsivät rajoituksia vesien hyvän tilan tavoitteeseen. Kyseiset poikkeukset merkitsivät rajoitusta ympäristöperusoikeuden tehokkaaseen toteuttamiseen. Perustuslakivalio-

kunta on muun muassa lausunnossaan PeVL 45/2016 kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikeaselkoinen sääntely lukuisine poikkeuksineen voi olla ongelmallinen perustuslain 20 §:n kannalta. Toisin kuin kyseisen lausunnon tarkoittamassa ympäristönsuojelulain muuttamista koskevassa tilanteessa, nyt ehdotetut säännökset sisältävät kuitenkin poikkeusten käytölle tarkasti määritellyt edellytykset ja kyseisten poikkeusten käyttöä ja edellytysten täyttymistä on arvioitava kuuden vuoden välein. Poikkeusten edellytyksiä tarkennettaisiin edelleen valtioneuvoston asetuksella. Poikkeusten soveltamiseen liittyisivät lupaviranomaisen tehtävät ehdotetussa edellä mainitun lain 20 c §:n 2 momentin 4–kohdassa ja vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät 25 a §:ssä. Nämä säännökset osaltaan varmistaisivat ympäristötavoitteiden toteutumista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa sekä sitä, että poikkeus ei olisi ristiriidassa muualla ympäristönsuojelulainsäädännössä asetettujen vaatimusten kanssa. Kyseiset säännökset ovat omiaan vähentämään ympäristöperusoikeuden rajoituksen vaikutuksia. Vesipuidedirektiiviin perustuvien poikkeusten käyttöä ja edellytyksiä sekä niiden käyttöön liittyviä viranomaisten tehtäviä koskevat säännökset eivät siten kokonaisuutena tarkastellen heikennä ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden periaatetta pidetään elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä. Elinkeinovapaudesta seuraa muun ohella, että toiminnan luvanvaraisuudesta on aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden tulee ilmetä laista.

Ympäristönsuojelulain 39 §:n 2 momenttiin ja vesilain 3 luvun 4 §:ään ehdotetaan lisättävän uudet lupaedellytyssäännökset. Ehdotetuissa pykälissä viitattaisiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ehdotettuihin uusiin 20 a ja b §:iin. Uuden toiminnan tai hankkeen lupaedellytys perustuisi siten voimassa olevan oikeustilan mukaisesti EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisutuomioissa Weser (C-461/13) ja Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18) vahvistettuun vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden tulkintaan. Uudelle lupaedellytykselle on hyväksyttävät ja painavat EU-sääntelyyn ja EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuihin perustuvat EU-oikeudelliset perusteet.

Kyseiset uudet lupaedellytyssäännökset merkitsisivät uutta rajoitusta elinkeinovapautta koskevaan perusoikeuteen. Luvan myöntämistä koskevien säännösten taustalla on tarve sitä edellyttävien toimintojen tehokkaaseen valvontaan lain ympäristöperusoikeuteen kytkeytyvien tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Elinkeinovapauden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta ympäristöperusoikeuden nojalla voidaan tarkastella vastaavasti kuin omaisuus- ja oikeasuhtaisuuden rajoittamista ympäristöoikeuden nojalla on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut 2010-luvulla erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp). Esimerkiksi lausunnossaan 6/2010 vp, perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetuille suojellun tai suojeltavaksi esitetyn rakennuksen omistajaan kohdistuville käyttörajoituksille ja muille velvoitteille oli perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita. Elinkeinovapautteen kohdistuva rajoitus on siten tarkoitukseltaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, kun rajoituksella on perustuslain 20 §:n mukainen peruste. Rajoituksen ei voida katsoa menevän pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon lupaedellytysten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus ja se, että rajoitus ei kohdistu laajemmalle kuin unionin oikeuden tehokkaan toimeenpanon kannalta on tarpeellista.

Ehdotettu hyväksymistä edellyttävän toiminnan tai hankkeen sääntely perustuisi perustuslain 80 §:n mukaisesti riittävän täsmällisiin ja tarkkarajaisiin laintasoisiin säännöksiin, joista käyvät selville toiminnanharjoittajalle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet. Lisäksi säännösten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on myös keskeinen se perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä useasti todettu seikka, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/I, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp).

Ympäristönsuojelulain 39 §:n ja vesilain 3 luvun 4 §:n muutosehdotukset täyttävät niille asetetut perustuslaista johtuvat vaatimukset. Lakiehdotukset ovat sopusoinnussa perustuslain 18 §:n 1 momentin ja toisaalta myös perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta.

Ehdotukseen sisältyy lisäksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n kumoaminen. Kyseinen sääntely siirrettäisiin muutettuna uuteen 3 a lukuun pykäläksi 20 c. Pykälässä 20 c säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa ympäristötavoitteista uuden toiminnan tai hankkeen vuoksi noudattaen vesipuitedirektiivin artiklan sanamuotoa nykyistä tarkemmin. Ympäristönsuojelulain 49 a §:ssä ja vesilain 3 luvun 4 a §:ssä säädettäisiin lupaviranomaisen mahdollisuudesta myöntää edellä mainittu poikkeus luvanhakijan hakemuksesta.

Elinkeinovapauden näkökulmasta on perusteltua, että poikkeamista koskeva asia voitaisiin käsitellä lupamenettelyn yhteydessä. Tämä osaltaan nopeuttaisi poikkeusta koskevan asian käsittelyä verrattuna nykyiseen oikeustilaan. Poikkeuksen myöntäminen lupamenettelyn yhteydessä olisi sidottu ehdotetun vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:ssä ilmaistuihin edellytyksiin. Poikkeaminen ympäristötavoitteista on mahdollista vain vesipuitedirektiivin määrittelemissä rajoissa. Myös ehdotettu poikkeusta koskeva sääntely on sopusoinnussa elinkeinovapauden 18 §:n 1 momentin sekä 80 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat kuitenkin antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien vähäisistä yksityiskohdista (HE 1/1998 vp, s. 131). Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 25/2005 vp, s. 4 ja PeVL 1/2004 vp, s. 2), jotka valtuuttavan lain on tällöinkin täytettävä. Asetuksenantovaltuuden sisällön tulee ilmetä selvästi laista ja se tulee myös rajata riittävän selkeästi.

Ehdotettuihin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain säännöksiin (20 a, 20 b, 20 c, 24 ja 25) sisältyy valtioneuvostolle osoitetut asetuksenantovaltuudet tarkempien säännösten antamiseksi asetuksessa. Ehdotetut setuksenantovaltuudet on sijoitettu aineellisten säännösten kanssa samaan pykälään. Ehdotettu mainitun lain 25 a § sisältäisi nykyisin asetustasolla olevaa sääntelyä, samoin kuin 20 c §:n 2 momentin 4-kohta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 36/2018 vp s.39–40, PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 80 §:ssä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sääntelyn laintasoisuudesta säädetyn kannalta huomiota sääntelytapaan, jossa direktiivin sisältö on implementoitu viittauksilla direktiiviin (PeVL 35/2020 vp). Perustuslakivaliokunta

on katsonut, että tällaisen viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II, PeVL 35/2020 vp, s. 4). Valiokunta on korostanut, että Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 9/2004 vp, s. 2–3 ja PeVL 50/2006 vp, s. 2). Valiokunta on edelleen katsonut, että muun muassa näiden vaatimusten vuoksi kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II).

Edellä selostetun perusteella ehdotetut pykälien 20 a, 20 b, 20 c, 24 ja 25 §:ien valtuussäännökset vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa ovat sopusoinnussa perustuslain 80 §:n kanssa. Myös ehdotetut säännökset viranomaisten tehtävistä mainitun lain 20 c §:n 2 momentin 4–kohdassa ja 25 a §:ssä toteuttavat perustuslain 80 §:n vaatimuksia.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväiksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 23 §,
muutetaan 24 ja 25 §, sellaisena kuin niistä on 25 § osaksi laissa 272/2020, ja
lisätään lakiin uusi 3 a luku, uusi 20 a, 20 b ja 20 c § sekä uusi 25 a § seuraavasti:

3 a luku

Vesien tilan ympäristötavoitteet

20 a §

Vesien tilan tavoite

Vesienhoidon tavoitteena on saavuttaa vähintään hyvä tila kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa. Jäljempänä 22 §:ssä tarkoitettussa keinotekoisessa tai voimakkaasti muutetussa vesimuodostumassa tulee saavuttaa vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Lievemman ympäristötavoitteen asettamisesta pinta- tai pohjavesimuodostumalle ja tavoitteen saavuttamisen määräajan pidentämisestä säädetään jäljempänä 24 ja 25 §:ssä. Tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä vesien ympäristötavoitteista.

20 b §

Heikentämiskielto

Vesimuodostuman tila ei saa heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta siten, että:

- 1) ekologisen tilan luokittelua koskeva tekijä alenee pintavesimuodostumassa vähintään yhdellä luokalla tai se edelleen heikkenee, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa; tai
 - 2) pilaavan tai haitallisen aineen ympäristönlaatunormi ylittyy pinta- tai pohjavesimuodostumassa tai jos ympäristönlaatunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus nousee vesimuodostumassa
- Hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilaan vaikuttavista seikoista.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä vesimuodostuman tilan heikentymisen arvioinnista.

20 c §

Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi

Edellä 20 a ja 20 b §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista voidaan poiketa ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisessa lupamenettelyssä uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi, jos:

1) pohjaveden hyvää määrällistä tilaa, pintaveden hyvää ekologista tilaa tai hyvää ekologista potentiaalia ei saavuteta tai pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman tilan huononemista ei voida estää ja tämä johtuu uusista pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia tai pohjavesimuodostumien pohjaveden korkeutta muuttavista toimenpiteistä; tai

2) pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestäväen kehityksen mukaisista toimista.

Lisäksi poikkeamisen edellytyksenä on, että:

1) kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet toteutetaan vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi;

2) uuden hankkeen tai toiminnan aiheuttamat muutokset ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä tai uuden hankkeen tai toiminnan vaikutukset ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 20 a ja 20 b §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt;

3) kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla;

4) se ei estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista poikkeamisen edellytyksistä.

24 §

Ympäristötavoitteiden lieventäminen

Vesienhoitosuunnitelmassa asetetaan vesimuodostumalle vesienhoitokaudeksi 21 §:ssä säädettyä lievempi ympäristötavoite, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista.

Edellytyksenä on lisäksi, että:

1) yhteiskunnallis-taloudellisia tarpeita, joita vesiä käyttävä tai kuormitusta aiheuttava toiminta palvelee, ei voida tyydyttää muilla ympäristön kannalta paremmilla keinoilla, joista ei aiheudu kohtuuttomia kustannuksia;

2) saavutetaan paras mahdollinen pintavesimuodostumien tila ottaen huomioon vaikutukset, joita ei ihmisen toiminnan tai pilaantumisen luonteen vuoksi ole kohtuudella voitu välttää;

3) muutokset pohjaveden hyvään tilaan verrattuna jäävät mahdollisimman vähäisiksi eikä näitä vaikutuksia ole mahdollista kohtuudella välttää ottaen huomioon ihmisten toiminta ja pilaantumisen luonne; ja

4) vesimuodostuman tila ei heikkene.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista edellytyksistä ympäristötavoitteiden lieventämiseksi.

25 §

Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain

Vesienhoitosuunnitelmassa pidennetään vesimuodostumalle 21 §:ssä asetettuja ympäristötavoitteen saavuttamisen määräaikoja tai näistä poikkeavia Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristönlaatuohjelmadirektiivin (2008/105/EY) ja sen muutosten nojalla asetettuja määräaikoja, jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen on mahdollista ainoastaan vaiheittain.

Edellytyksenä määräajan pidentämiselle on, että vesimuodostuman tila ei edelleen heikkene ja, että:

- 1) vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on teknisen toteuttamiskelpoisuuden vuoksi mahdotonta muutoin kuin vaiheittain; tai
- 2) vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on suhteettoman kallista; tai
- 3) luonnonolot eivät toimenpiteistä huolimatta mahdollista vesimuodostuman tilan paranemista vesienhoitosuunnitelmakauden aikana.

Määräaikaa voidaan pidentää yhteensä enintään kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella. Määräaikaa voidaan edelleen pidentää, jos luonnonolot eivät mahdollista vesimuodostuman tilan paranemista ajoissa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista edellytyksistä tavoitteiden saavuttamiseksi vaiheittain.

25 a §

Vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltaminen

Jos vesienhoitosuunnitelmassa esitetään vesienhoitolain 21 §:n 3 momentissa tai 22, 24 ja 25 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia lain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetuista ympäristötavoitteista, tulee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen varmistua siitä, että esitetyt poikkeukset eivät estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 39 §:n 2 momentti, 49 §:n 6 kohta, sellaisena kuin niistä on 39 §:n 2 momentti laissa 10/2023,
lisätään 49 §:ään uusi 7 kohta ja uusi 49 a § seuraavasti:

39 §

Lupahakemus

Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Jos hakemus koskee ympäristö-

vaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua toimintaa, hakemukseen on liitettävä mainitun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Hakemukseen on lisäksi tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain (9/2023) 35 §:ssä tarkoitettu arviointi. Jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 20 c §:n mukaista poikkeamista, hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

49 §

Luvan myöntämisen edellytykset

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella;

7) vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen vaarantumista tai vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitettulla tavalla.

49 a §

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Lupaviranomainen voi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista mainitun lain 20 c §:n nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesilain (287/2011) 11 luvun 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa
34/2023,

lisätään 3 luvun 4 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi,
sekä uusi 4 a § seuraavasti:

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

4 §

Luvan myöntämisen yleiset edellytykset

Lupaa ei saa myöskään myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti tai jos vesitaloushankkeesta voisi aiheutua vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

4 a §

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Lupaviranomainen voi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista mainitun lain 20 c §:n nojalla.

11 luku

Hakemusmenettely

3 §

Lupahakemuksen sisältö

Jos hakemus koskee luvan myöntämistä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettussa laissa (252/2017) tarkoitetulle hankkeelle, hakemusasikirjoihin on liitettävä mainitun lain 19 §:n mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Siltä osin kuin selostukseen sisältyy tämän lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, tätä selvitystä ei ole esitettävä uudestaan. Hakemukseen on tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain 35 §:ssä tarkoitettu arviointi. Jos hakemus koskee vesienhoidon ja

merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaista poikkeamista, hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

Laki

vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 23 §,
muutetaan 24 ja 25 §, sellaisena kuin niistä on 25 § osaksi laissa 272/2020, ja
lisätään lakiin uusi 3 a luku, uusi 20 a, 20 b ja 20 c § sekä uusi 25 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 a luku

Vesien tilan ympäristötavoitteet

20 a §

Vesien tilan tavoite

Vesienhoidon tavoitteena on saavuttaa vähintään hyvä tila kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa. Jäljempänä 22 §:ssä tarkoitettussa keinotekoisessa tai voimakkaasti muutetussa vesimuodostumassa tulee saavuttaa vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Lievemmän ympäristötavoitteen asettamisesta pinta- tai pohjavesimuodostumalle ja tavoitteen saavuttamisen määräajan pidentämisestä säädetään jäljempänä 24 ja 25 §:ssä. Tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä vesien ympäristötavoitteista.

20 b §

Heikentämiskielto

Vesimuodostuman tila ei saa heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta siten, että:

1) ekologisen tilan luokittelua koskeva tekijä alenee pintavesimuodostumassa vähintään yhdellä luokalla tai se edelleen heikenee, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa; tai

2) pilaavan tai haitallisen aineen ympäristönlaatunormi ylittyy pinta- tai pohjavesimuodostumassa tai jos ympäristönlaatunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus nousee vesimuodostumassa

Hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilaan vaikuttavista seikoista.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä vesimuodostuman tilan heikentymisen arvioinnista.

20 c §

Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi

Edellä 20 a ja 20 b §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista voidaan poiketa ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisessa lupamenettelyssä uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi, jos:

1) pohjaveden hyvää määrällistä tilaa, pintaveden hyvää ekologista tilaa tai hyvää ekologista potentiaalia ei saavuteta tai pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman tilan huononemista ei voida estää ja tämä johtuu uusista pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia tai pohjavesimuodostumien pohjaveden korkeutta muuttavista toimenpiteistä; tai

2) pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävän kehityksen mukaisista toimista.

Lisäksi poikkeamisen edellytyksenä on, että:

1) kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet toteutetaan vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi;

2) uuden hankkeen tai toiminnan aiheuttamat muutokset ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä tai uuden hankkeen tai toi-

minnan vaikutukset ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestävälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 20 a ja 20 b §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt;

3) kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla;

4) se ei estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitettuista poikkeamisen edellytyksistä.

23 §

(kumotaan)

Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen vuoksi

Jos uusi merkittävä hanke muuttaa fyysisesti vesimuodostumaa siten, ettei pintaveden hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää tilaa voida saavuttaa, edellä 21 §:ssä tarkoitettuista ympäristötavoitteista voidaan poiketa edellyttäen, että:

1) hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja se edistää merkittävästi kestävästä kehityksestä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta;

2) haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin;

24 §

Ympäristötavoitteiden lieventäminen

Vesienhoitosuunnitelmassa voidaan asettaa 21 §:ssä säädettyä lievempiä ympäristötavoitteita, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että ne estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen, tai

24 §

Ympäristötavoitteiden lieventäminen

Vesienhoitosuunnitelmassa asetetaan vesimuodostumalle vesienhoitokaudeksi 21 §:ssä säädettyä lievempi ympäristötavoite, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden

ympäristötavoitteiden saavuttamisen edellyttäminen on teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuutonta.

Edellytyksenä on lisäksi, että:

1) vesien käytöstä tai kuormituksesta aiheutuvia hyötyjä ei voida saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla;

2) toimintojen haittoja ei voida vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia;

3) saavutetaan paras mahdollinen pintavesimuodostumien tila ottaen huomioon vaikutukset, joita ei ihmisen toiminnan tai pilaantumisen luonteen vuoksi ole kohtuudella voitu välttää;

4) muutokset pohjaveden hyvään tilaan verrattuna jäävät mahdollisimman vähäisiksi eikä näitä vaikutuksia ole mahdollista kohtuudella välttää ottaen huomioon ihmisten toiminta ja pilaantumisen luonne; ja

5) vesimuodostuman tila ei heikkene.

25 §

Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain

Vesienhoitosuunnitelmassa voidaan pidentää 21 §:ssä asetettuja määräaikoja, jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen on mahdollista ainoastaan vaiheittain.

Edellytyksenä määräajan pidentämiselle on, että:

1) vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on teknisesti tai taloudellisesti kohtuutonta tai luonnonolosuhteiden vuoksi ylivoimaista; ja

2) vesimuodostuman tila ei edelleen huonone.

saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista.

Edellytyksenä on lisäksi, että:

1) yhteiskunnallis-taloudellisia tarpeita, joita vesiä käyttävä tai kuormitusta aiheuttava toiminta palvelee, ei voida tyydyttää muilla ympäristön kannalta paremmilla keinoilla, joista ei aiheudu kohtuuttomia kustannuksia;

2) saavutetaan paras mahdollinen pintavesimuodostumien tila ottaen huomioon vaikutukset, joita ei ihmisen toiminnan tai pilaantumisen luonteen vuoksi ole kohtuudella voitu välttää;

3) muutokset pohjaveden hyvään tilaan verrattuna jäävät mahdollisimman vähäisiksi eikä näitä vaikutuksia ole mahdollista kohtuudella välttää ottaen huomioon ihmisten toiminta ja pilaantumisen luonne; ja

4) vesimuodostuman tila ei heikkene.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista edellytyksistä ympäristötavoitteiden lieventämiseksi.

25 §

Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain

Vesienhoitosuunnitelmassa *pidennetään vesimuodostumalle* 21 §:ssä asetettuja ympäristötavoitteen saavuttamisen määräaikoja *tai näistä poikkeavia Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristölaatu- ja ympäristönormidirektiivin (2008/105/EY) ja sen muutosten nojalla asetettuja määräaikoja*, jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen on mahdollista ainoastaan vaiheittain.

Edellytyksenä määräajan pidentämiselle on, että *vesimuodostuman tila ei edelleen heikkene ja, että:*

1) vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on *teknisen toteuttamiskelpoisuuden vuoksi mahdotonta muutoin kuin vaiheittain; tai*

2) vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on *suhteettoman kallista; tai*

Määräaika voidaan pidentää yhteensä enintään kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella. Määräaika voidaan edelleen pidentää, jos luonnonolot eivät mahdollista vesimuodostuman tilan paranemista ajoissa.

3) luonnonolot eivät toimenpiteistä huolimatta mahdollista vesimuodostuman tilan paranemista vesienhoitosuunnitelmakauden aikana.

Määräaika voidaan pidentää yhteensä enintään kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella. Määräaika voidaan edelleen pidentää, jos luonnonolot eivät mahdollista vesimuodostuman tilan paranemista ajoissa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista edellytyksistä tavoitteiden saavuttamiseksi vaiheittain.

25 a §

Vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltaminen

Jos vesienhoitosuunnitelmassa esitetään vesienhoitolain 21 §:n 3 momentissa tai 22, 24 ja 25 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia lain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetuista ympäristötavoitteista, tulee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen varmistua siitä, että esitetyt poikkeukset eivät estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ympäristösuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 39 §:n 2 momentti ja 49 §:n 6 kohta, sellaisena
kuin niistä on 39 §:n 2 momentti laissa 10/2023,
lisätään 49 §:ään uusi 7 kohta ja uusi 49 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

39 §

39 §

Lupahakemus

Lupahakemus

Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua toimintaa, hakemukseen on liitettävä mainitun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Hakemukseen on lisäksi tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain (9/2023) 35 §:ssä tarkoitettu arviointi.

Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua toimintaa, hakemukseen on liitettävä mainitun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Hakemukseen on lisäksi tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain (9/2023) 35 §:ssä tarkoitettu arviointi. *Jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 20 c §:n mukaista poikkeamista, hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.*

49 §

49 §

Luvan myöntämisen edellytykset

Luvan myöntämisen edellytykset

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perin-

6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perin-

Voimassa oleva laki

teisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Ehdotus

teisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella;

7) *vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti pinta-vesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen vaarantumista tai vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitettulla tavalla.*

49 a §

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Lupaviranomainen voi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista mainitun lain 20 c §:n nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesilain (287/2011) 11 luvun 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa
34/2023,

lisätään 3 luvun 4 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi,
sekä uusi 4 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 luku

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

4 § §

4 §

Luvan myöntämisen yleiset edellytykset

Luvan myöntämisen yleiset edellytykset

Lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos:

1) hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua; tai

2) hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

Lupaa ei saa myöskään myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan sääntämisen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti tai jos vesitaloushankkeesta voisi aiheutua vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Hakijalla on oltava oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Jos hakija ei omista aluetta tai hallitse sitä pysyväällä käyttöoikeudella, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalle myönnetään oikeus alueen käyttämiseen

Voimassa oleva laki

siten kuin 2 luvussa säädetään tai että hakija esittää luotettavan selvityksen siitä, miten oikeus alueeseen järjestetään.

11 luku

Hakemusmenettely

3 §

Lupahakemuksen sisältö

Jos hakemus koskee luvan myöntämistä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitetulle hankkeelle, hakemusasiakirjoihin on liitettävä mainitun lain 19 §:n mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Siltä osin kuin selostukseen sisältyy tämän lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, tätä selvitystä ei ole esitettävä uudestaan. Hakemukseen on tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain 35 §:ssä tarkoitettu arviointi. (5.1.2023/34)

Ehdotus

4 a §

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Lupaviranomainen voi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista mainitun lain 20 c §:n nojalla.

11 luku

Hakemusmenettely

3 §

Lupahakemuksen sisältö

Jos hakemus koskee luvan myöntämistä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitetulle hankkeelle, hakemusasiakirjoihin on liitettävä mainitun lain 19 §:n mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Siltä osin kuin selostukseen sisältyy tämän lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, tätä selvitystä ei ole esitettävä uudestaan. Hakemukseen on tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain 35 §:ssä tarkoitettu arviointi. *Jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaista poikkeamista, hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .