



Asia: VN/30326/2022

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Korkein hallinto-oikeus lausuu työryhmän mietinnöstä seuraavan:

Yleistä

Ehdotuksen tarkoituksena on ilmaista laissa pääsääntö vesien hyvästä tilatavoitteesta ja täsmentää tilatavoitteiden huomioon ottamista vesiä koskevassa lupapäätöksenteossa siten, ettei lupaa saa myöntää, jos pinta- tai pohjavesimuodostuman tila heikkenee. Tavoitteet vastaavat EU-tuomioistuimen päätöksissä ilmaistua oikeusohjetta tilatavoitteiden sitovasta merkityksestä. EU-tuomioistuimen tulkinta on jo omaksuttu korkeimman hallinto-oikeuden ja Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä sekä hallintokäytännössä. Tilatavoitteiden sitovuuden merkityksen täsmentäminen ei siten merkittävästi muuta vakiintunutta oikeustilaa.

Ehdotuksessa korostuvat vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin mahdollistamat ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, jäljempänä VHJL) mukaiset mahdollisuudet poiketa tilatavoitteista. Osa ehdotetuista muutoksista onkin lähinnä olemassa olevan lainsäädännön täsmentämistä. Uutta olisi sen sijaan se, että poikkeuksen tilatavoitteesta myöntäisi lupaviranomainen lupamenettelyssä eikä enää valtioneuvosto vesienhoitosuunnitelmaa koskevassa päätöksessä kuuden vuoden välein.

Korkein hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että työryhmän mietinnössä esitetyt muutokset ja tarkennukset lakeihin ovat sinänsä perusteltuja direktiivin täytäntöönpanon ja perustuslain edellyttämän lainsäädännön täsmällisyyden vuoksi. Mietinnössä on varsin seikkaperäisesti tarkasteltu nykykäytäntöä sekä eräiden muiden maiden sääntelyjärjestelmiä.

Mietinnössä ei kuitenkaan ole tunnistettu käytännön soveltamistilanteisiin liittyvää ongelmia silloin, kun vesien tilaa koskevat tiedot ovat perusteiltaan puutteellisia. Yksittäisten hankkeiden ja toimintojen aiheuttamat muutokset vesien tilassa ovat usein paikallisia tai pieniä ja niiden vaikutukset vesien tilatavoitteiden osatekijöihin epävarmoja pitkällä aikavälillä. Samanaikaisesti olemassa olevan muun toiminnan kuormituksen vaikutusten arviointi on vaikeaa muun muassa sen vuoksi, että lupamääräysten tarkistusmenettely on poistettu eikä hajapäästöjen hallintaan ole tehokkaita ohjauskeinoja, vaikka niillä voi olla suuri osuus vesien kuormituksessa eteenkin ilmastomuutoksen edetessä.

Uusien hankkeiden toteuttamisessa korostuu tällöin erilaisten poikkeusten käyttäminen. Tämä puolestaan ei edistä vesien tilan parantamista. Hankekohtaisten poikkeamisten myöntäminen saattaa siten korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan hidastaa vesipuitedirektiivin tavoitetta vesien hyvän tilan saavuttamisesta, vaikka poikkeamisten käyttö edellyttää, että kaikki käytettävissä olevat toimenpiteet vesien hyvän tilan saavuttamiseksi on toteutettu.

Uusi poikkeusmenettely mahdollistaa toisaalta joustavamman käsittelyn kuin aikaisempi järjestelmä. Poikkeusten käyttö lisää tarvetta myös aiempaa laajempiin ja luotettavampiin seurantatietoihin. Tämän jälkimmäisen seikan vaikutusta toiminnanharjoittajien tasapuolisiin mahdollisuuksiin esittää tarvittavaa selvitystä ei esityksessä ole erikseen arvioitu.

Korkein hallinto-oikeus esittää näiden yleisten näkökohtien lisäksi eräitä yksityiskohtaisia huomautuksia ja havaintoja mietintöön sisältyvistä ehdotuksista.

Vesien tilan ympäristötavoitteet

Työryhmä ehdottaa VHJL:iin uutta 3 a lukua, joka koskisi vesien tilan ympäristötavoitteita. Ehdotuksen tavoitteena on, että vesien tilatavoitteet ilmaistaisiin sitovasti 3 a luvussa ja mainitun lain 4 luku koskisi vesienhoitosuunnitelmia.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota lukujaon systematiikkaan. Ehdotettu 20 a § on muotoiltu varsin yleiseksi ”vesienhoidon tavoitteeksi”, eikä se poikkea tältä osin 21 §:n tavoitteesta, jota ei esitetä muutettavaksi. Lisäksi 22, 24 ja 25 § jäisivät lakiehdotuksen johtolauseen mukaan edelleen 4 lukuun, vaikka myös niissä on kysymys poikkeamisesta ympäristötavoitteista. Ero 20 c §:n ja 24 §:n sekä 25 §:n välillä olisi vain se, että ensiksi mainittu poikkeus tehtäisiin luvussa ja jälkimmäiset poikkeukset vesienhoitosuunnitelmassa. Säännösten suhdetta ei voida pitää niiden sisältö huomioon ottaen erityisen havainnollisena. Systemistä horjuvuutta kuvaa myös se, että 20 c

§:n 1 momentin alussa tilatavoite on ilmaistu yleisenä vesienhoidon tavoitteena ja viimeisessä virkkeessä tilatavoitteen vaarantuminen kytketään hankkeisiin tai toimintaan.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota 20 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen ja toisen virkkeen sanamuotojen eroon. Ensimmäisessä virkkeessä tilatavoite on ilmaistu tavoitteellisesti ja toisessa virkkeessä ehdottomana. Saattaisi olla perusteltua ilmaista vesien tilatavoite periaatesäännöksen muodossa myös ehdottomana ("Pinta- ja pohjavesimuodostuman tilatavoitteena on hyvä taso, jollei tilatavoitetta ole asetettu toisin 20 c §:n taikka 22, 24 tai 25 § perusteella"). Tällöin 20 a §:n 1 momentin toista ja kolmatta virkettä ei välttämättä tarvittaisi.

Myös edellä mainitun momentin viimeisen virkkeen ("Tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta") tarpeellisuutta tulisi jatkotyössä pohtia. Virkkeen lisäarvona ei voine olla pelkästään se, että se ilmaisisi vaarantamisen. Toisaalta se voinee olla tarpeellinen, jos tarkoitus on todeta, ettei hyvää huonommassa tilassa olevaa vesimuodostumaa saa muuttaa tai kuormittaa edelleen niin, että hyvää tilaa ei saavuteta. Tämä puolestaan vaikuttaa lähinnä lupien myöntämisessä, eikä tavoite ole itsenäisesti valvottavissa jälkikäteen. Säännös näyttäisi soveltuvan paremmin lupaa koskeviin lakeihin.

Ehdotettu 20 b §:n (Heikentämiskiello) 2 momentti on tavoiteiltaan perusteltu ja vastaa myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on toisaalta myös katsottu, että yksittäisen lupa-asian yhteydessä ei voida saattaa kysymyksenalaiseksi vesienhoitosuunnitelmassa esitettyä vesimuodostuman tilaa. Sen sijaan vesienhoitosuunnitelmaa koskevasta päätöksestä voidaan valittaa myös tilatavoitetta koskien. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kun luvan kohteena olevan toiminnan tai hankkeen vaikutuksia arvioidaan, on otettava huomioon myös muu käytettävissä oleva tieto vesimuodostuman tilasta – ei tilaan vaikuttavista seikoista, kuten momentissa todettaisiin. Ehdotettu 2 momentin sanamuoto on tähän nähden muotoiltu epätarkasti. Vastaavaa epätarkkuutta ei sisälly pykälän 3 momentin asetuksenantovaltuuteen.

Tilatavoitteiden sitovuudesta ja heikentämiskiellosta seuraisi myös, ettei ehdotetun ympäristönsuojelulain (YSL) 49 a §:n tai vesilain (VL) 3:4 a:n mukaan luvan myöntäminen olisi mahdollista, jos seuraus olisi tilatavoitteiden vastainen tai tilatavoitteet heikentyisivät.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu VHJL 20 a §:n pääsääntö koskee vesien hoitoa, kun taas YSL:ssa sekä VL:ssa on kyse luvan myöntämisestä. Ehdotetuissa YSL:n ja VL:n säännöksissä viitataan tilatavoitteiden saavuttamisen vaarantumiseen, mikä tarkoittaa, että esimerkiksi tyydyttävässä tilassa olevan vesimuodostuman tila ei saavuta myöskään jatkossa hankkeen tai toiminnan vaikutusten vuoksi hyvää tilaa. Jossain määrin epäselväksi voi tällöin muodostua se, millä aikavälillä tämä tarkastelu tapahtuu ja mikä merkitys asiassa on vesienhoitosuunnitelmissa mahdollisesti olevilla poikkeuksilla hyvän tilatavoitteen kannalta. Ongelmaksi saattavat muodostua YSL:n ja VL:n pykälien sanamuodot, jotka viittaavat vain VHJL 20 a

§:n mukaiseen hyvään tilatavoitteeseen, jolloin säännöksissä ei tunnisteta tilatavoitteen parantumisen vaikutusta. Säännösten viittaus VHJL 20 b §:n heikentämiskieltoon tulisikin esimerkiksi muuttaa muotoon ”...niiden heikentymistä VHJL 20 b §:n vastaisesti”.

Hanketta tai toimintaa koskeva poikkeus

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että tilatavoitteesta poikkeamisen edellytyksistä säädettäisiin VHJL:ssa, vaikka säännös tulisikin sovellettavaksi YSL:n ja VL:n mukaisessa päätöksenteossa. Ehdotetun YSL 49 a §:n ja VL 3:4 a:n sanamuotoa voisi kuitenkin tarkistaa siten, että poikkeusta ei myönnetä VHJL 20 c §:n nojalla vaan siinä säädettyjen edellytysten täytyessä.

VHJL 20 c §:n säännös vastaa pitkälti voimassa olevan lain 23 §:ää. Voimassa olevan pykälän ajateltiin sitä säädettäessä tulevan sovellettavaksi erittäin harvoin, minkä vuoksi sen sanamuoto ei välttämättä vastaa täysin direktiiviä.

Ehdotettu VHJL 20 c § on tarkalleen direktiivin 4(7) artiklan mukainen ja siten kielellisistä syistä raskaslukuinen. Pykälän sisältöä voisi selventää esimerkiksi erittelemällä pinta- ja pohjavedet eri kohdiksi. Se seikka, että pykälän 1 momentin 1 kohta koskee fyysisiä muutoksia ja 2 kohta vesien pilaantumista, ei myöskään ole helposti havaittavissa. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että pykälän 2 momentin 1 kohdan osalta epäselväksi jää, koskeeko mainittu kohta vain luvan hakijan omaa hanketta vai onko kysymys myös muista pintavesimuodostuman tilaan vaikuttavista hankkeista ja mahdollisuuksista vähentää niiden haitallisia vaikutuksia.

Esityksen mukaan poikkeusta koskeva asia ratkaistaan lupamenettelyssä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei esityksestä selkeästi ilmene, ratkaistaanko poikkeaminen ennen varsinaista lupaharkintaa. Sanamuotona ”lupamenettelyssä” on epätarkka ja tässä tarkoitettaneen, että poikkeaminen ratkaistaan tosiasiallisesti luvassa eikä esimerkiksi erillisenä päätöksenä lupamenettelyn aikana. Oikeustilan selvyuden vuoksi säännös voitaisiin muotoilla vastaavasti kuin voimassa olevassa VL 2:11:ssä on säädetty pienvesien suojelusta poikkeamisesta.

Ehdotukseen ei sisälly säännöksiä siitä, onko viranomaisella velvollisuus ilmaista poikkeamisen tarve luvanhakijalle ennen kielteistä lupapäätöstä, jotta hakija voisi hakea tarvittavaa poikkeamista, jota hakija ei itse ole havainnut. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että lähtökohtana on se, että lupaviranomainen ratkaisee asian hakemuksesta. ELY-keskukset eivät vesienhoidon suunnittelusta vastaavina enää jatkossa arvioisi hankekohtaisen poikkeuksen tarvetta tai edellytyksiä osana vesienhoidon suunnittelua. ELY-keskukset kuitenkin sisällyttäisivät näkemyksensä poikkeamistarpeesta lupahakemuksesta annettavaan lausuntoonsa, jonka merkitys korostunee uudessa järjestelmässä. Poikkeamisen tarve voisi siis tulla tämänkin vuoksi esille vasta

lupahakemuksen tiedottamisen jälkeen ja olla eräänlainen esikysymys koko lupakäsittelylle. Vaikka hankekohtaisen poikkeamisen tarve on luontevaa todeta lupa-asian yhteydessä, korkein hallinto-oikeus toteaa, että käytännössä poikkeamistarve voi tulla esille myös esimerkiksi hanketta koskevassa YVA-menettelyssä, mikä saattaa edellyttää YVA-lain täsmentämistä.

Lupahakemuksen sisältöä koskeviin YSL 39 §:ään ja VL 11:3:ään tehtäisiin lisäys myös siitä, että hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys toiminnan mahdollisista vaikutuksista vesimuodostuman tilaan eli poikkeamisen edellytysten täyttymisestä. Hakija voi hyödyntää vesienhoitosuunnitelmista saatavia seurantatietoja osoittaessaan edellytysten täyttymisen, mutta viranomaisten tiedot ovat usein puutteellisia. Luvanhakijat olisivat velvollisia osoittamaan selvityksin poikkeuksen täyttymisen edellytykset, jos hankkeessa tarvitaan poikkeus. Esityksen pääasialliset vaikutukset -kohdassa on kuitenkin todettu, ettei esitys nykyiseen oikeustilaan verrattuna lisäisi toiminnanharjoittajalta vaadittavia selvityksiä vesiin kohdistuvista vaikutuksista. Selvää kuitenkin on, että poikkeamisen edellytysten täyttymisen osoittaminen vaatii useammassa tapauksissa uusia selvityksiä, kuten esityksen kohdassa Sääntelytaakka ja muut kustannukset on todettu.

Kun poikkeaminen myönnetään kunkin yksittäisen hankkeen lupakäsittelyn yhteydessä, ongelmaksi voi tulla, miten poikkeusta mahdollisesti samanaikaisesti hakevien eri toimintojen etusijajärjestys muotoutuu tai miten arvioidaan yhden poikkeuksen saamista suhteessa siihen, että poikkeuksia haetaan myöhemmin toisille toiminnoille. Lupaprosessit ovat ajallisesti pitkiä, joten samanaikaisesti eri oikeusasteissa voi myös olla samaa vesimuodostumaa koskevia yksittäisiä poikkeamispäätöksiä eri vaiheissa. Esitykseen ei sisälly säännöksiä eri hankkeiden kokonaisvaikutusten arvioinnista. Ongelmia voi syntyä myös siitä, jos poikkeaminen on myönnetty yhdelle toimijalle, ja toinen toimija samalla alueella haluaa myöhemmin laajentaa omaa toimintaansa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, ettei esityksessä ole varsinaisesti käsitelty voimassa olevan YSL 49 §:n 1 momentin 2 kohdan ja uuden 7 kohdan välistä suhdetta. Voimassa olevan lain soveltamiskäytännön mukaan pintavesimuodostuman merkittävänä pilaantumisenä pidetään vesien tilatavoitteen heikentymistä, mutta merkittävä pilaantuminen arvioidaan tämän lisäksi myös muilla kriteereillä, jotka eivät välttämättä sisälly vesien tilatavoitteisiin. Sikäli kuin poikkeaminen myönnettäisiin vain VHJL:n mukaisesta tilatavoitteesta, lupaharkinnassa on mahdollista edelleen päätyä siihen, ettei lupaa myönnetä, koska vesistön veden laatu heikkenee merkittävästi esimerkiksi siten, että virkistyskäyttö vaikeutuu huomattavasti. Suomen vesistöjen erityinen ongelma on humuksesta johtuva veden tummuminen ja muut haitalliset vaikutukset, mutta humus ei ole itsessään vesimuodostuman tilaan liittyvä tekijä. Tällöin poikkeaminen ei vaikuta siihen, arvioidaanko humuskuormitus merkittäväksi pilaantumiseksi. Selvää on myös se, että merkittävä pilaantuminen voi paikallisesti ilmetä siten, ettei koko vesimuodostuman tila heikkene VHJL:n 20 a §:n tai 20 b §:n vastaisesti. Poikkeamisen myöntäminen ei siten voi poistaa luvan myöntämisen muita esteitä.

Muuta

Ehdotettu VHJL 25 a § (Vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltaminen) vaikuttaa sisällöltään erikoiselta, vaikka se perustuukin direktiivin 4(8) artiklaan. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ehdotetussa pykälässä ei voi olla kysymys poikkeusten soveltamisesta kirjaimellisesti, koska jos kysymys on vesienhoitosuunnitelman valmistelusta, suunnitelmia ei ole vielä vahvistettu. Jos taas tässä tarkoitetaan hyväksytyt vesienhoitosuunnitelman mukaista poikkeusta, ei ELY keskus varsinaisesti ”sovelta” poikkeusta. Säännös pitäisi kirjoittaa yleisempään muotoon esimerkiksi siten, että se koskisi poikkeusten hyväksymisen edellytyksiä.

Ehdotettuja YSL 39 ja VL 11:3 säännöksiä voidaan pitää systemaattisesti ongelmallisina, koska YVA-lain tai luonnonsuojelulain Natura-arvioinneissa ei ole sellaisenaan kysymys näiden lakien mukaisen asian ratkaisemisesta toisin kuin VHJL 20 c §:n mukaisessa poikkeuksessa. Hakemuksen sisältövaatimus voisi systemaattisesti olla esimerkiksi VHJL 20 c §:ssä, jota myös sovellettaisiin lupahakemukseen.

Yhteenveto

Korkein hallinto-oikeus pitää mietinnössä esitettyjä ehdotuksia sääntelyjärjestelmän muutoksista perusteltuina vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanemisen tarkentamiseksi. Ehdotuksessa hallituksen esitykseksi on kuvattu oikeustilaa ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä huolellisesti. Korkein hallinto-oikeus on edellä esittänyt jatkotyössä pohdittavaksi lähinnä eräitä säännösmuotoiluihin liittyviä yksityiskohtia.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Jaakko Autio, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentin sijainen,

oikeusneuvos Irma Telivuo

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus