



Viite: Ympäristöministeriö, lausuntopyyntö VN/30326/2022

Lapin ELY-keskuksen lausunto työryhmän mietinnöstä: Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen

Työryhmä esittää muutettavaksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia, ympäristönsuojelulakia ja vesilakia.

Vesipuitedirektiivin vesien ympäristötavoitteita koskevien EU-tuomioistuinratkaisujen perusteella vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin lisättäisiin uudet lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista, joita olisivat vesien hyvän tilan tavoite ja sitä täsmentävä heikentämiskielto. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi muutettaisiin paremmin vastaamaan 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 hankekohtainen poikkeaminen ympäristötavoitteista käsiteltäväksi lupamenettelyssä lupaviranomaisessa.

Vesien tilan tavoite ja heikentämiskielto

Työryhmän mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä vesien ympäristötavoitteista. Asetuksella tarkennettaisiin ympäristötavoitteita antamalla teknisluonteisia säännöksiä muun muassa pintavesien ekologisen tilaluokan määrittämisessä käytettävistä laatutekijöistä.

Pykälän 20 b 1 momentissa esitetään, että heikentymisenä pidettäisiin sitä, että ekologisen luokittelua koskeva tekijä heikentyy vähintään yhdellä luokalla tai sen edelleen heikentymistä, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa. Ekologisen tilan luokittelua koskevalla tekijällä tarkoitetaan biologisia, hydrologis-morfologisia ja fysikaalis-kemiallisia tekijöitä, jotka on määritelty VNa:ssa 2006/1040. Laatutekijän heikkenemistä arvioidaan luokkien normatiivisten määritelmien mukaisesti ja tukevien muuttujien (hymo, fys-kem) osalta tilaa arvioidaan sitä kautta, mitä vaikutuksia ko. tekijöiden muutoksilla on vesimuodostuman biologisiin laatutekijöihin.

17.10.2023

Ekologista tilaluokittelua tukevien muuttujien roolia tilan heikentymistä arvioitaessa on EU-ohjeistuksessa täsmennetty tilanteissa, missä vesimuodostuman tila on erinomainen (hydrologis-morfologiset ja fysikaalis-kemialliset laatutekijät) tai hyvä (fysikaalis-kemialliset laatutekijät). EU-oppaan (*CIS Guidance Document No. 36, CIS Guidance Article 4 7 FINAL.PDF (europa.eu)*, sivut 27–30) mukaan luokitusta tukeva hydrologis-morfologinen laatutekijä huomioidaan *erillisenä* ekologiseen tilaan vaikuttavana laatutekijänä ainoastaan siinä tapauksessa, jos vesimuodostuman tila on lähtötilanteessa erinomainen. Muussa tapauksessa hydrologis-morfologisen laatutekijän heikentymisen vaikutus ekologiseen tilaan arvioidaan biologisissa laatutekijöissä tapahtuvan muutoksen kautta. Fysikaalis-kemialliset laatutekijät arvioidaan vastaavasti *erillisenä* ekologiseen tilaan vaikuttavana tekijänä niissä tapauksissa, joissa vesimuodostuman tila on lähtötilanteessa erinomainen tai hyvä.

Lapin ELY-keskus katsoo, että tilaluokittelua tukevien muuttujien, hydrologis-morfologisten ja fysikaalis-kemiallisten tekijöiden, osalta tulisi täsmentää tulkintaa niiden huomioimisesta ekologisen tilan luokittelussa. Tämä voitaisiin tehdä esim. asiassa annettavassa asetuksessa.

Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi

Työryhmä esittää lisättäväksi ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin säännökset, joiden perusteella tilatavoitteista poikkeaminen päätetään lupamenettelyn yhteydessä hakijan hakemuksesta, joka olisi osa ympäristölupahakemusta. Lupaharkinnassa tulisi ottaa huomioon kaikki saatavilla olevat tiedot vesimuodostuman tilaa kuvaavista laatutekijöistä ja luvanhakijalla olisi mahdollisuus esittää selvitystä, jos laatutekijän ajantasainen tila poikkeaisi vesienhoitosuunnitelmassa esitetystä tilasta. Vesienhoitosuunnitelmissa esitetty tieto vesien tilasta ei olisi lupamenettelyä sitova.

Lapin ELY-keskus pitää poikkeaman arviointia ja siitä päättämistä lupakäsittelyn yhteydessä perusteltuna.

Yleisen VPD:n EU-tulkinnan mukaan ekologisen tilan luokka tulisi määräytyä heikoimmassa tilassa olevan laatutekijän mukaan (ns. one-out, all-out -periaate). Suomessa periaatetta ei ole sovellettu vesimuodostuman tilaluokan määrittämisessä suoraan laskennallisesti seuranta-aineistosta, vaan tila-arviossa on sovellettu ns. yhdennettyä tarkastelua (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 37 | 2019). Tästä johtuen jokin biologinen laatutekijä voi osoittaa alemmaa tilaluokkaa kuin yhdennetyn tarkastelun perusteella arvioitu vesimuodostuman tila. Heikentymistä tulee kuitenkin tarkastella laatutekijäkohtaisesti. *Kun arvioidaan poikkeamisen soveltamisen mahdollisuutta esim. esitetyn 20 c §:n 2 momentin mukaisesti, niin Lapin ELY-keskus kysyy, koskisiko poikkeusmahdollisuuden tarkastelu vain erinomaisessa tilassa olevia laatutekijöitä?* Työryhmän esityksen mukaan ympäristötavoitteista ja niistä

17.10.2023

poikkeamisen edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Arvioitaessa ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaisia luvan myöntämisen esteitä ratkaisevia ovat toiminnasta ja muusta kuormituksesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Merkitystä ei lain mukaan ole esimerkiksi toiminnan hyödyllisyydellä yleiseltä kannalta tai sen tuottamalla taloudellisella tuloksella. Eli vastaavanlaista intressivertailua, kuten vesilaissa, ei sovelleta ympäristönsuojelulaissa. Korkein hallinto-oikeus on mm. päätöksessään (KHO:2019:166) linjannut, että ympäristönsuojelulaissa kiellettyinä merkittävänä pilaantumisenä tai sen vaarana on pidettävä sellaista olennaisen lisäkuormituksen vesistössä aiheuttamaa kokonaisvaikutusta, joka johtaa pintavesimuodostuman tilan tai sen laadullisen tekijän heikkenemiseen.

Työryhmän esityksessä 20c § 2 momentin mukaisissa tapauksissa ympäristötavoitteista poikkeaminen ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi on mahdollista, jos pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävästä kehityksen mukaisista toimista. Työryhmä esittää, että lupaviranomainen voi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista mainitun lain 20 c §:n nojalla. *Esityksessä jää epäselväksi vesienhoidon tavoitteita koskevan poikkeuksen myöntämisen ja varsinaisten ympäristöluvanmyöntämisen edellytysten välinen suhde.*

Vaikutukset viranomaisten resursseihin ja toimintaan

Esityksessä on tunnistettu lakimuutoksen lisäävän viranomaisten työmäärää ja kasvattavan resurssitarvetta. ELY-keskusten voimavarojen tarve perustuu lisääntyvään lupanhakijoiden ennakkoneuvontaan, YVA-menettelyyn ja lupahakemuksesta annettavien aikaisempaa yksityiskohtaisempien lausuntojen valmisteluun, jossa vesienhoitoviranomaisen asiantuntemus ja työ korostuvat. Lisäksi lakimuutos lisää resurssitarvetta itse vesienhoidon suunnitteluun. Työryhmän esityksen perusteella vesienhoitoviranomaisen olisi otettava ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten käyttö tarkemmin harkintaansa vesienhoitosuunnitelmien valmistelussa ja 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.

Lisäksi työryhmä esittää tiedon tuotantoon ja hallintaan liittyvien voimavarojen lisäämistä, koska lupa- ja lausuntomenettelyn sujuvoittamiseksi luotettavien ja ajantasainen tietojen tulisi olla laajasti sekä toiminnanharjoittajan, viranomaisten että kansalaisten saatavilla ympäristöhallinnon tietojärjestelmistä. Poikkeusten käyttö edellyttäisi vesienhoitoviranomaiselta myös laajempia seurantatietoja

17.10.2023

luonnonolosuhteiden arvioimiseksi ja määrärahojen lisäykset seurantatietoihin olisivat tarpeen myös tästä syystä.

Lapin ELY-keskus katsoo, että riittävä viranomaisen resurssointi on keskeistä, jotta lakiuudistukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Esityksessä voimavaratarpeeksi ELYjen osalta on arvioitu 5 htv. On huomioitava, että lisääntyvät tehtävät koskevat kaikkia ELY-keskuksia, joissa mm. vesienhoidon suunnittelua ja lausunnotmenettelyjä tehdään. ELY-keskusten tehtävissä tarvittava asiantuntijaosaaminen olisi turvattava alueellisesti ja vähintään lisäresurssia tulisi kohdentaa koordinoiville ELY-keskuksille.

Lausunnon valmisteluun ovat Lapin ELY-keskuksessa osallistuneet allekirjoittaneiden lisäksi yksikönpäällikkö Juha-Pekka Hämäläinen.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt ylitarkastaja Pekka Räinen ja ratkaissut johtaja Timo Jokelainen.

Liitteet	Kirjoita tähän
Jakelu	Kirjoita tähän
Tiedoksi	Kirjoita tähän

Tämä asiakirja KEHA/41197/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/41197/2023 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Ränä Pekka 14.11.2023 08:07

Hyväksyjä Jokelainen Timo 14.11.2023 12:35