

Asia: VN/30326/2022

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen vesistö säätiön lausunto YM:n työryhmän mietinnöstä vesienhoidon ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta

1. Ympäristöministeriön työryhmä

Ympäristöministeriön asettama työryhmä on saanut valmiiksi mietintönsä lainsäädännöstä, jossa säädettäisiin vesienhoidon ympäristötavoitteista ja siitä, milloin ympäristötavoitteista voi poiketa uuden hankkeen vuoksi. Mietinnössä ehdotetaan myös tarkennettavaksi säännöksiä, jotka koskevat vesimuodostumakohtaisia poikkeuksia ympäristötavoitteista. Työryhmä on laatinut mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmä esittää, että vesien hyvän tilan tavoitteesta ja sitä tarkentavasta heikentämiskiellosta säädettäisiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa ja vesienhoidon ympäristötavoitteet olisivat uusi luvan myöntämisen edellytys ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. Niissä säädettäisiin myös, että toiminnanharjoittaja voi hakea poikkeamista, kun kyse on uudesta hankkeesta, jolla on vaikutuksia vesien tilaan tai joka aiheuttaa fyysisiä muutoksia vesimuodostumassa. Lisäksi työryhmän mietintöön sisältyy ehdotus siitä, miten tarkistettaisiin ympäristötavoitteiden määräaikoja ja lievennyksiä koskevien vesimuodostumakohtaisten poikkeusten soveltamista vesienhoidon suunnittelussa.

Ehdotukset sujuvoittaisivat lupamenettelyä ja lisäisivät lupamenettelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta. Esityksellä toteutettaisiin myös hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaan hallitus vastaa vesipuitedirektiivin tavoitteisiin kansallisella lainsäädännöllä ja vesipuitedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot otetaan käyttöön.

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 työryhmän mukaan ihmisille virkistysmahdollisuuksia ja kauniin maiseman sekä parantaa elinkeinotoiminnan mahdollisuuksia ja alueiden vetovoimaisuutta.

Hankekohtaisen poikkeamisen mahdollistaminen vesienhoitokaudella, sekä alennettujen tilatavoitteiden ja määräaikojen pidentämistä koskevien poikkeusten käyttöön velvoittaminen voi ympäristöministeriön työryhmän mukaan myös hidastaa vesien hyvän tilan saavuttamista.

2. Suomen vesistösäätiö

Valmistelun kuluessa on pidetty kaksi laajaa sidosryhmätyöpajaa, joihin myös Suomen vesistösäätiö osallistui. Suomen vesistösäätiön päämääränä on suomalaisen sisävesiluonnon - järvien, jokien ja pienvesien - tilan parantaminen ja vesiin liittyvän kulttuuriperinnön säilyttäminen. Säätiö edistää vesien käytön kestävyyttä, suojelua ja kunnostusta Suomessa siten, että puhtaat vetemme säilyvät myös tuleville sukupolville. Säätiö jakaa lisäksi tietoa ja tietoisuutta vesistöistä ja luo väyliä vesistöteoille, joiden kautta jokainen voi vaikuttaa vesien tilaan ja tulevaisuuteen.

Suomen vesistösäätiön toiminnan keskeisiä teemoja ovat kestävän maan- ja vesienkäytön edistäminen, arvokkaimpien vesi- ja ranta-alueiden suojelun tehostaminen ja heikentyneiden vesistöjen kunnostamisen lisääminen. Seuraavassa vesistösäätiö paneutuu vesien- ja merenhoitolakiin esitettyihin muutoksiin ja lisäyksiin.

3. Vesien tilan tavoite (20 a §) ja heikentämiskielto (20 b §)

Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteita ei nykyisellään ole säädetty sitoviksi kansallisessa lainsäädännössä. Ennen Weser-ratkaisua vesienhoidon ympäristötavoitteita on pidetty pelkästään vesienhoidon suunnittelua ohjaavina tavoitteina. Ympäristölupapäätöksestä ja vesilain mukaisesta lupapäätöksestä on tullut käydä ilmi, miten vesienhoitosuunnitelmat on otettu huomioon.

Ehdotetussa uudessa pykälässä 20 a säädettäisiin vesienhoidon tavoitteesta, jota sovellettaisiin ympäristönsuojelulain ja vesilain viittaussäännösten nojalla. Pykälän mukaan vesienhoidon tavoitteena on, että pintavesimuodostumissa ja pohjavesimuodostumissa tulee saavuttaa vähintään hyvä tila. Pykälän mukaan hyvän tilan saavuttaminen ei saisi vaarantua hankkeen tai toiminnan

johdosta. 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.

Pykälässä 20 b säädettäisiin, että vesimuodostuman tila ei saa heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta. Tilan heikkenemistä olisi tilan aleneminen vähintään yhdellä luokalla. Heikentämiskielto on olennainen vesiputedirektiivin vesiensuojelun keino.

Vesistösäätö pitää työryhmän esitystä ympäristötavoitteiden sitovuudesta huomattavana parannuksena nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Ympäristötavoitteiden vaarantumattomuus luvan myöntämisen edellytyksenä vastaa myös nykyistä oikeustilaa. Tavoitteen sitovuudesta on luvitusten kautta odotettavissa vesistöjen tilan paranemista Suomessa.

4. Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi (20 c §)

Työryhmän esityksen mukaan heikentämiskiellon ja hyvän tilan tavoitteen estämättä voidaan hyväksyä uusia pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia muuttavia tai pohjaveden korkeutta muuttavia hankkeita. Muita vaikutuksia (pilaamisvaikutukset) aiheuttavia hankkeita voidaan hyväksyä heikentämiskiellon estämättä vain, jos pintavesimuodostuman tila huononisi erinomaisesta hyvään tilaan

Edellytyksenä molemmissa tilanteissa on, että

- kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on tehty haittavaikutuksen vähentämiseksi
- muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erityisen tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt
- muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

Pykälässä säädettäisiin siitä, että ympäristötavoitteista voidaan poiketa lupamenettelyssä. Poikkeaminen olisi luonteeltaan oikeusharkintaa. Jos poikkeamisen laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät, olisi poikkeus myönnettävä.

Poikkeaminen voisi työryhmän mukaan lisätä uusien hankkeiden aiheuttamia haitallisia vaikutuksia vesiin. Poikkeaminen voisi mahdollistaa luvan myöntämisen sellaisille luonnonvaroja hyödyntäville hankkeille, joiden toteuttaminen ilman poikkeamista ei olisi mahdollista. Haitallisia vesistövaikutuksia rajoittaisi edellytys siitä, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet tulisi olla toteutettuna vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi.

Merkittävämmät poikkeamisen mahdollistamisesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset kohdistuisivat esityksen mukaan pintavesien hydrologis-morfologisiin tekijöihin kuten virtausolot, veden korkeus, pohjan ja rantavyöhykkeen rakenne sekä pintaveden yhteys pohjaveteen. Näillä muutoksilla on välilli-

siä vaikutuksia ekologista tilaa kuvaaviin biologisiin tekijöihin, erityisesti pohjaeläimiin, vesikasvillisuuteen ja kalastoon. Fyysisiä muutoksia pintavesiin aiheuttavien hankkeiden määrän arvioidaan olevan vähäinen. Vaikutukset olisivat lähinnä paikallisia.

Fyysinen muutos voi aiheutua niin hankkeesta suoraan kuin sen välillisistä vaikutuksista. Fyysisiä muutoksia voivat aiheuttaa esimerkiksi vesivoima-, merituulivoima-, tulvasuojelu- ja vedenottohankkeet, kaivoshankkeet ja vesiliikenteeseen liittyvät hankkeet.

Pilaamisvaikutusta aiheuttavien hankkeiden päästöt voisivat vaikuttaa vesimuodostumien fyysikaalis-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.

Poikkeaminen mahdollistaisi vesien, soiden ja pilaantuneen maaperän kunnostushankkeita,

joilla voisi olla tilapäisiä haitallisia vaikutuksia vesien tilaan, mutta joiden tavoitteena olisi vesien ja ympäristön tilan parantaminen. Esimerkiksi virtavesien kunnostushankkeet, joissa pyritään palauttamaan mm. virtavesien luonnollista hydrologiaa ja morfologiaa sekä luonnon monimuotoisuutta, ml. uhanalaiset vaelluskalat, kuuluisivat siis poikkeuslupien piiriin, mitä vesistöasäitiö pitää erinomaisena.

Esitetty poikkeamismenettely turvaisi työryhmän mukaan osaltaan kestävän kehityksen mukaisten hankkeiden ja yleisen edun kannalta tärkeiden hankkeiden toteutumista, joita voivat olla esimerkiksi uusiutuvan energian tai tulvasuojelun hankkeet. Työryhmä tuo esille EU:n keskeisen painotuksen uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin, jota perustellaan siitä syystä, että näiden energialähteiden käytöllä edistetään ympäristönsuojelua ja kestäväää kehitystä. Euroopan siirtyminen vähähiilisyteen edellyttää nopeasti kasvavaa akkujen, aurinkosähkön, tuulivoiman, lämpöpumppujen ja elektrolyysilaitteiden käyttöönottoa.

Hiilipäästöjen vähentäminen uusiutuviin energialähteisiin panostamalla on välttämätöntä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi, mutta tämän ei tule tapahtua uhanalaisten lajien ja arvokkaiden elinympäristöjen kustannuksella. Esimerkiksi vesivoima on aiheuttanut ja aiheuttaa edelleen maassamme huomattavia ongelmia vesiluonnolle. Voimaloiden rakentaminen muuttaa pysyvästi vesimuodostumien hydrologiaa ja morfologiaa, jokien luonnollisia virtaamia ja padot ovat syynä vaelluskalakantojemme uhanalaistumiseen. Puutteellisen lainsäädäntömme vuoksi on komissio tämän vuoksi antanut huomautuksia Suomelle ja vesilakia pyritään hallitusohjelmassa muuttamaan ns. nollavelvoitevoimaloiden osalta. Voimaloiden lisärakentaminen hidastaisi maassamme käynnissä olevaa kestävän kehityksen mukaista vaelluskalakantojen elvyttämistyötä.

Erittäin tärkeän yleisen edun arvioinnissa tulisi esityksen mukaan punnita edun tärkeyttä suhteessa vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. 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

Säännökset voivat työryhmän mukaan 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.

Vesistöasäitiö haluaa tuoda ilmi, että hyvässä tilassa olevien vesistöjen ympäristö- ja yhteiskuntahyödyt voivat olla huomattavia. Hyötyjä koituu mm. luonnon monimuotoisuudelle, vesistöjen virkistyskäytölle, matkailuelinkeinoille, kiinteistöjen arvolle, alueiden vetovoimaisuudelle asuinpaikkana, ihmisten terveydelle ja kulttuurille sekä huoltovarmuudelle. Osa hyödyistä on markkinattomia, mutta ne tulee ottaa huomioon kustannus-hyöty laskelmissa.

Lisäksi säätiö muistuttaa, että ELY-keskuksissa virkamiesten tehtävänä on valvoa yleistä ympäristöetua ja yleistä kalatalousetua mm. yksityisen edun hakemissa lupahankkeissa. Kyseessä on ekosysteemipalvelujen ylläpitotehtävä. Näistä yleisen edun tehtävistä tulisi olla hallituksen esityksessä myös maininta, koska ne ovat ekosysteemipalvelujen ylläpitotehtäviä ja lakisääteisiä. Ekologinen kestävyys ja ekosysteemipalvelujen säilyminen ihmiselle soveliaassa muodossa on hyvinvointimme lähtökohtainen edellytys.

5. Ympäristötavoitteiden lieventäminen (24 §)

Työryhmän esityksen mukaan vesimuodostumalle voidaan asettaa vähemmän vaativia ympäristötavoitteita, edellyttäen että vesimuodostuman tila ei edelleen huonone, jos vesimuodostumat ovat niin ihmistoiminnan muuttamat tai niiden luonnonolot ovat sellaiset, että vaativimpien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista. Lisäksi edellytyksenä on, että pintavesissä saavutetaan paras mahdollinen tila ja muutokset pohjaveden tilaan jäävät mahdollisimman vähäisiksi, ottaen huomioon vaikutukset, joita toiminnan tai pilaantumisen luonteen vuoksi ei ole kohtuudella voitu välttää.

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 laatutekijöiden tilatavoite alenisi samalla. Kaikki mahdolliset toimenpiteet on tehtävä hyvän tilan saavuttamiseksi muiden laatutekijöiden osalta. Asetettuja alennettuja tilatavoitteita ja niiden edellytysten täyttymistä on tarkasteltava uudelleen 6 vuoden välein. Poikkeusten käyttöä arvioitaessa tulisi edetä vaiheittain tarkastellen ensin mahdollisuutta ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämiseen tiedon karttumisen myötä ja vasta sen jälkeen lievempien tilatavoitteiden asettamista.

Edellytyksenä on, että yhteiskunnallis-taloudellisia tarpeita, joita vesiä käyttävä tai kuormitusta aiheuttava toiminta palvelee, ei voida tyydyttää muilla ympäristön kannalta paremmilla keinoilla, joista ei aiheudu kohtuuttomia kustannuksia. Poikkeuksen edellytysten arvioinnissa tulisi ensisijaisesti huomioida yleinen etu ja punnita yhteiskunnallisia hyötyjä ja kustannuksia, ei niinkään vaikutuksia yksittäisen toimijan kustannusten kohtuuttomuuteen tai maksukykyyn.

Vesipuidedirektiivin yhteisen toimeenpanon yhteydessä on laadittu dokumentti, jossa on tarkasteltu luonnonolosuhde-käsitteitä. Sen mukaan lievempien tavoitteiden asettaminen edellyttää enemmän tietoa ja perusteellisempaa vaihtoehtojen arviointia kuin ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentäminen. EU-ohjeen mukaan poikkeuksen soveltamisen olisi perustuttava erityisen

vankkaan näyttöön. Momenttiin lisättäisiin myös poikkeuksen käytön edellytykseksi se, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on suhteettoman kallista

Ympäristötavoitteiden lieventämisen arviointi- ja valmistelutehtävä kuuluisi edelleen vesienhoitoviranomaiselle. Ehdotukset poikkeuksista sisältyisivät nykyiseen tapaan vesienhoitosuunnitelmaehdotuksiin. Valtioneuvosto tekee päätöksen suunnitelmista kullekin vesienhoitokaudelle.

Nykyisen säännöksen ilmaisua ”voidaan asettaa” muutettaisiin muotoon ”asetetaan”, jolloin viranomaisen harkintavalta poikkeuksen käytön osalta supistuisi.

Suomessa ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat hyväksyttiin valtioneuvostossa 10.12.2009. Aikaa on tähän mennessä kulunut 14 vuotta suunnitelmien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Maa- ja metsätalouden kuormitus on vesistöjemme suurin kuormittaja. Toimenpideohjelmien toimenpiteet erityisesti maa- ja metsätalouden ravinnekuormituksen vähentämiseksi ovat jääneet hyvin pitkälle toteuttamatta, jolloin luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus on tilatavoitteen lieventämisen perusteena heikko. Toimiva tekniikka em. kuormituksen vähentämiseksi tiedetään eikä se ole suhteettoman kallista saavutettavaan hyötyyn nähden.

Kuten säätiö jo edellä on lausunut, hyvässä tilassa olevien vesistöjen ympäristö- ja yhteiskuntahyödyt voivat olla huomattavia ja ne tulee ottaa huomioon kustannus-hyöty laskelmissa. Myös kohdassa 4 mainituista yleisen edun tehtävistä tulisi olla hallituksen esityksessä maininta, koska ne ovat ekosysteemipalvelujen ylläpitotehtäviä ja lakisääteisiä.

6. Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain (25 §)

Suomen vesistöjen ekologisen tilan piti olla hyvä vuoteen 2015 mennessä. 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). Perusteina viivästymisille ovat luonnonolot ja tekninen kohtuuttomuus.

Vuoteen 2027 mennessä tilatavoite on määrä saavuttaa 94 prosentissa jokimuodostumista, 98 prosentissa järvimuodostumista ja 78 prosentissa rannikkovesimuodostumista. Määräaikaa tullaan jatkamaan vuoden 2027 jälkeen 75 järvessä 121 joessa ja 47 rannikkomuodostumassa. Perusteena tällöin on enää pelkästään luonnonolosuhteet.

Työryhmän esityksen mukaan luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus on syynä 80 prosentissa poikkeamista pidennettyihin aikataulutavoitteisiin. Vesiekosysteemit toipuvat hitaasti kuormituksen vaikutuksista muuttavien ja kuormittavien toimintojen vähennyttä. Ilmastonmuutos muuttaa ilma- maaperä-vesisysteemeihin 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.

Työryhmän esityksen mukaan hyvän tilan tavoitteen saavuttamisen määräaikoja pidennetään edellyttäen, että vesimuodostuman tila ei edelleen huonone, jos tavoitteita ei voida saavuttaa määräajassa teknisen toteuttamiskelpoisuuden vuoksi, tai tavoitteen aikaansaaminen määräajassa olisi suhteettoman kallista, tai luonnonolot eivät mahdollista vesimuodostuman tilan paranemista ajoissa. Määräaikaa voidaan pidentää enintään kaksi vesienhoitosuunnitelmakautta, eli vuoteen 2027 saakka. Luonnonolojen vuoksi määräaikaa voidaan kuitenkin edelleen pidentää vuoden 2027 jälkeen.

Pykälässä 25 tarkoitettuja luonnonolosuhteita ovat muun muassa tilanteet, joissa ravinteiden tai haitallisten aineiden pitoisuuksien aleneminen maaperässä tai vesiekosysteemeissä 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.

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.

Suhteettoman kalliina pidettäisiin sitä, että kustannukset ovat selkeästi saavutettuja vesien tilan hyötyjä suurempia tai sitä, jos taloudellinen taakka olisi kohtuutonta vesienhoitokauden aikana. Nykyisen säännöksen ilmaisua "voidaan pidentää" muutettaisiin esityksen mukaan muotoon "pidennetään", jolloin viranomaisen harkintavalta poikkeuksen käytön osalta supistuisi entisestään.

Ympäristöministeriön ELY-keskuksille 17.9.2020 laatimassa oppaassa

https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/Ymparistotavoitteiden_asettaminen_ ja_ym

päristötavoitteista_poikkeaminen_ohjeistus_vuosille_2022_2027%20%281%29.pdf todetaan luonnonolosuhteista seuraavaa:

”Luonnonolosuhde käsite tarkoittaa siis hieman eri asiaa riippuen siitä, sovelletaanko sitä pidennettyyn määräaikaan vai alennettuun tilatavoitteeseen. Pidennetyn määräajan tapauksessa luonnonolosuhteiden takia vesimuodostuman hyvän tilan saavuttaminen viivästyy, vaikka kaikki tarvittavat toimenpiteet on toteutettu. Tällöin luonnonolosuhteet ovat siis hidaste, mutta eivät este hyvän tilan saavuttamiselle. Alennetun tilatavoitteen tapauksessa taas vesimuodostuman luonnonolosuhteet ovat sellaiset, että veden hyvän tilan saavuttaminen on "mahdotonta" tai "kohtuuttoman kallista”. Pidennettyä määräaikaa käytettäessä katsotaan, että toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen hyvän tilan saavuttaminen vie luonnonolosuhteiden vuoksi asetettuun määräaikaan nähden pidemmän ajanjakson. Toisaalta "luonnonolosuhteet" eivät sellaisenaan ole syy alennettuun tilatavoitteeseen, vaan poikkeaminen vaatii vielä arvion, onko tavoitteiden saavuttaminen mahdollista, kun kaikki teknisesti mahdolliset ja ei-kohtuuttoman kalliit toimenpiteet on toteutettu.”

Oppaassa on yhtenä esimerkkinä lannoituksen vähentäminen peltoviljelyssä: ”Kaikki tarvittavat toimet tasapainoisen kasviraivanteiden käytön eteen on tehty, ja on varmistettu, että tehdyt toimet ovat riittäviä hyvän tilan saavuttamiseen. Pintavesien fosforipitoisuuden hidas väheneminen tai nitraattipitoisuuden pieneneminen pohjavedessä voi silti aiheuttaa viivettä hyvän tilan saavuttamiseen ja tarpeen pidentää ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikaa.” Oppaan mukaan pintavesien ekologisen tilan palautumisessa aikajänne on usein yli 10 vuotta. Elinympäristöjen toipuminen vesirakentamisen vaikutuksista kestää myös usein vähintään 10 vuotta.

Suomessa ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat hyväksyttiin valtioneuvostossa 10.12.2009. Aikaa on tähän mennessä kulunut 14 vuotta suunnitelmien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Edelleen iso joukko vesimuodostumia ei saavuta hyvää tilaa, mikäli aikataulupidennyksiä jatketaan vuoteen 2027 saakka, jolloin luonnonolosuhteet ovat siis olleet syinä tavoitteen lipsumisessa jo yli 17 vuotta ja ne ovat ainoana syynä myös vuoden 2027 jälkeen.

Pykälässä 25 esitetyt edellytykset soveltuvat määräaikojen pidentämiseksi huonosti vesistöjemme suurimman kuormituslähteen, maa- ja metsätalouden, vaivaamissa vesistöissä. Luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus on heikko peruste aikataulujen pidentämiseksi. Lisäksi tekniset ja toimivat toimenpiteet maa- ja metsätalouden ravinnekuormituksen vähentämiseksi ovat olleet jo hyvin kauan toimenpideohjelmissa ja näihin toimenpiteisiin on ollut saatavissa EU:n ja valtion tukia. Toimiva tekniikka tiedetään eikä se ole suhteettoman kallista saavutettuun hyötyyn nähden. Toimenpideohjelmien toimenpiteet erityisesti maa- ja metsätalouden ravinnekuormituksen vähentämiseksi ovat säätiön mielestä jääneet toteuttamatta, vaikka aikaa niiden toteuttamiseksi on ollut jo riittävästi. Uutena hidasteena vesistöjen tilan paranemisessa on kuitenkin ilmastonmuutos ja vesien tummuminen.

7. Vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltaminen (25 a §)

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. 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 lisäksi mietinnön mukaan hallinnollista taakkaa ja edellyttää lisävoimavaroja vesienhoidon suunnitteluun. Poikkeusten käyttö edellyttäisi vesienhoitoviranomaiselta myös laajempia seurantatietoja luonnonolosuhteiden arvioimiseksi. 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.

Säätiö pitää esitystä hyvin perusteltuna. Entistä tarkempien perustelujen laatiminen entistä useampaan vesimuodostumaan lisää varmasti vesienhoitoviranomaisen hallinnollista taakkaa. Säätiö muistuttaa, että vesienhoitoviranomaisen on otettava huomioon myös ELY-keskuksen yleisen ympäristöedun ja yleisen kalatalousedun valvonnan tavoitteet ja vaatimukset mm. ympäristönsuojelun ja vesilain mukaisissa hankkeissa.

Vesistö-säätiö haluaa tuoda ilmi, että jo 1990-luvulta on ollut tiedossa, että kalenteripohjainen syvännhavaintopaikkojen loppukesän näytteenotto antaa vain rajallisen informaation järvien päällysveden laadusta. Tämä johtuu virtausten vaikutuksista. Niiden mukana voivat niin ravinteiden kuin planktonienkin pitoisuudet vaihdella sääolojen mukaan. Syvemmillä muutokset ovat hitaampia ja nykyinen näytteenottotiheys on tyydyttävä useimmissa tapauksissa. Vesistö-säätiön mielestä avovesikaudella olisi syytä tihentää nimenomaan päällysvesinäytteenottoa niin, että otettaisiin kolmen (kevätkierto, kerrostuneisuuden loppuaika, syystäyskierto) näytteen lisäksi ainakin kaksi muuta näytettä (alku- ja keskikesä). Erityisen tärkeää näytteenoton tihentäminen on velvoitetarkkailussa, jossa haitta-alue voi vaihdella paljonkin sääolojen mukaan.

Vesistö-säätiö kannattaa vesien tilan seurannan kehittämistä luonnonolosuhteiden nykyistä perusteellisemmaksi selvittämiseksi. Tämä voidaan toteuttaa mm. tihentämällä avovesikauden näytteenottoa ja hyödyntämällä uutta tekniikkaa. Luonnonolosuhteiden muutosten seurannassa on vesien tummuminen tulossa isoksi asiaksi. Tummumista voi kuvata veden värillä tai liuenneen humuksen pitoisuudella (CDOM). Tämän tekijän mukaanotto luonnonolosuhteiden muutoksen arvioinnissa (ravinteiden ja Chla-a:n ohella) olisi tärkeää.

8. Poikkeusten käytön arviointi

Poikkeusten käytön arviointi on työryhmän mukaan ajankohtaista ekologisen tilaluokittelun valmistuttua vuosien 2025-2026 aikana. Poikkeukset sisältyvät vesienhoitosuunnitelmaehdotuksiin, joista kuuleminen alkaa 2026 syksyllä. Suunnitteluohjeistus päivitetään vuosina 2024-2025. EU-tasolla on 2023 kerätty hyviä käytäntöjä alennettujen tilatavoitteiden soveltamisen osalta, erityisesti koskien kohtuuttomien kustannusten arviointia.

Säätiö pitää hyvin tärkeänä, että hyviä käytäntöjä on kerättävä myös vesistöjen ekosysteemipalvelujen ja hyvän ekologisen tilan arvosta, joihin kuuluvat ainakin luonnon monimuotoisuus, vesistöjen virkistyskäyttö, matkailuelinkeinot, rantakiinteistöjen arvo, alueiden vetovoimaisuus asuinpaikkana, ihmisten terveys, kulttuuri sekä huoltovarmuus.

Sarvilinna Auri
Suomen vesistö säätiö sr.