Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

7.11.2024

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Kutsu asiantuntijakuulemiseen

HE 175/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain 3 ja 11 luvun muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia, ympäristönsuojelulakia ja vesilakia. Lakien muutokset ovat tarpeellisia, ne selkeyttävät säädöksiä ja muutoksilla saatetaan lait vastaamaan muuttunutta EU:n oikeuskäytäntöä.

ELY-keskukset olivat kuultavana esitystä valmistelleessa työryhmässä. Kuulemista varten näkemyksiä muutoksen tavoitteista koottiin valtakunnallisesti ELY-keskuksista. Esitys vastaa merkittäviltä osin ELY-keskusten esiin nostamia tavoitteita lakien muutoksille. Esitys on hyvin perusteltu.

Ehdotettuja muutoksia on tarkasteltava kokonaisuutena, jonka merkittävimmät osat ovat:

- Vesienhoidon ympäristötavoitteet tulevat lupamenettelyssä sitoviksi heikentämiskiellon säätämisen myötä
- Uuden hankkeen tai toiminnan aiheuttaman vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen siirretään vesienhoidon suunnittelu- ja hyväksymismenettelystä tehtäväksi lupakäsittelyn yhteydessä ja poikkeamisen edellytyksiä tarkennetaan.
- Selkeytetään ja täsmennetään direktiiviin sisältyvien vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä määräaikojen ja lievempien tilatavoitteiden sääntelyä sekä edellytetään ELY-keskuksilta tilatavoitteiden saavuttamiseen liittyvien tarkastelujen tekemistä kuuden vuoden välein.

Vesienhoidon tavoitteisiin liittyvä heikentämiskielto lupamenettelyissä on tullut kansalliseen oikeuskäytäntöön nykyisten säädösten säätämisen jälkeen EU-tuomioistuimen Weser -tuomion myötä. Heikentämiskielto on tarve säätää kansalliseen lainsäädäntöön. Kiellon käytännön vaikutukset ovat kuitenkin vähäiset, koska kieltoa sovelletaan jo nykyisin luvitusta, valvontaa ja vesienhoidon suunnittelua ohjaavana oikeuskäytäntönä. Tärkeää on huomata, että heikentämiskiellon lisäksi uudet luvitettavat hankkeet eivät myöskään saa vaarantaa hyvän tilan saavuttamista.

Weser -tuomion toinen merkittävä vaikutus on ollut siirtyminen vesienhoidon tila-arvioinnissa laatutekijäkohtaiseen arviointiin siten, että tilaluokka määritetään heikoimman laatutekijän mukaan. Tämän ”one out - all out” -periaatteen käyttö poistaa asiantuntija-arvion käyttämisen vesien tilan kokonaisarvion tekemisestä, jolloin tila-arviointi on herkempi muutoksille. Laatutekijäkohtaisissa laatutekijöiden arvioissa asiantuntija-arviota joudutaan edelleen käyttämään, mutta kokonaisuudessa arvioinnista tulee läpinäkyvämpää.

Uuden hankkeen tai toiminnon aiheuttaman vesienhoidon ympäristötavoitteesta poikkeamisen edellytyksiin ehdotetaan hieman nykyistä tiukempia reunaehtoja, mutta vesien tilaan liittyvät reunaehdot eivät muutu, eikä direktiivi myöskään mahdollista esitettyä laajempaa poikkeamisoikeutta. Erityisesti pilaavan vaikutuksen osalta poikkeuksen käyttö on tiukka ja rajoittuu tavoitteen laskemisesta erinomaisesta hyvään. Tärkeä on huomata, että edellä kuvattu yhdenkin laatutekijän tila-arvion laskeminen erinomaisesta hyvään edellyttää mainittua poikkeusta.

Nähdäkseni olemassa olevan toiminnon osalta heikentämiskielto ja uuden hankkeen ympäristötavoitteen poikkeaminen tulee sovellettavaksi vain, jos toiminnassa tapahtuu merkittävä lupaa edellyttävä muutos. Muilta osin vesienhoidon tavoitteet koskevat kaikkea vesiin paineita aiheuttavia toimintoja.

Uuden hankkeen tai toiminnon aiheuttaman vesienhoidon ympäristötavoitteesta poikkeamisesta päätetään nykyisin samalla kun valtioneuvosto hyväksyy vesienhoitosuunnitelmat. Esityksen mukaan aluehallintovirasto päättäisi poikkeamisesta ympäristönsuojelulain tai vesilain perusteella annettavan päätöksen yhteydessä. Muutos menettelyyn on tarpeellinen seuraavista syistä:

- lupapäätöksen valmistelun yhteydessä poikkeamisen edellytyksistä ja vaikutuksista voidaan kuulla eri osapuolia ja myös muutoksenhaku on mahdollista
- aluehallintovirasto voi pyytää lisäselvityksiä poikkeamiseen liittyen
- päätöksenteosta saadaan poistettua enimmillään kuuden vuoden aikaviive
- aluehallintovirasto voi lupamääräyksillä varmistaa, että hakkeessa toteutetaan poikkeamisen edellytyksenä olevat kaikki käytännössä mahdolliset vaikutusten lieventämistoimenpiteet

Vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä määräaikojen ja lievempien tilatavoitteiden sääntelyä selkeytetään. Suomessa on kunnianhimoinen tavoite saada vedet direktiivin tavoitteen mukaiseen hyvään tilaan. Tästä syystä direktiivin ja kansallisen lainsäädännön mahdollistamista tilatavoitteeseen liittyvistä poikkeamista käytössä on ollut pääsääntöisesti vain vesienhoidon tavoitteiden määräaikojen pidentäminen (tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain) ja lievempiä tilatavoitteita on asetettu vain yksittäisille vesimuodostumille. Vuoden 2027 jälkeen määräaikaa hyvän tilan saavuttamiselle voidaan jatkaa rajoitetusti. Esityksen mukaan ELY-keskuksille tulee velvoite tarkastella ympäristötavoitteiden

lieventämistä kuuden vuoden välein. Lievempi ympäristötavoite on asetettava tietyin reunaehdoin, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista. Ympäristötavoitteisiin liittyviä säädöksiä on tarpeen tarkentaa ja selventää esitetyllä tavalla.

Lainsäädäntöön esitetyt muutokset lisäävät ELYissä ja AVIssa tehtävän työn määrää. Lupakäsittelyn yhteydessä tehtävä vaikutusarvioiden tarkastelu ja erityisesti ympäristötavoitteiden lieventämiseen liittyvä tarkastelu edellyttävät merkittävää työpanosta. Suunnittelun tehokkuuden ja läpinäkyvyyden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että vesien- ja merenhoidon suunnittelujärjestelmä PISARA tehdään valmiiksi siten, että myös hallinnon ulkopuoliset (toiminnanharjoittajat, konsultit, järjestöt ja kansalaiset) pääsevät hyödyntämään tietoaineistoja.

Visa Niittyniemi
Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtaja
Kaakkois-Suomen ELY-keskus