Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Valmistelija: Ryhmäpäällikkö Milla Mäenpää-Engelbredt
Meri ja vesiratkaisut/Vesien- ja merenhoito

7.11.2014

SYKE/2024/2048

Vastaanottaja Eduskunnan ympäristövaliokunta
Osoite YmV@eduskunta.fi

Julkinen

Viite: Ympäristövaliokunta tiistaina 12.11.2024 klo. 10:00 / HE/175/2024 vp / Asiantuntijapyyntö
Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain 3 ja 11 luvun muuttamisesta

Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus kiittää mahdollisuudesta lausua Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain 3 ja 11 luvun muuttamisesta.

1. Suomen ympäristökeskuksen rooli vesienhoidossa

Suomen ympäristökeskuksella (Syke) on ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön määräämiä tehtäviä vesienhoidon suunnittelussa ja raportoinnissa. Syken asiantuntijat toimivat ELY-keskusten tukena vesimuodostumien tilan luokittelussa ja vaikutusten arvioinnissa. Syken roolina on varmistaa vesienhoidon suunnittelmien valtakunnallinen yhtenäisyys ja vastata pitkälti esimerkiksi koulutuksesta ja ohjeistuksesta. Syke tuottaa keskitetysti tietoaineistoja, joita käytetään suunnittelun eri vaiheissa. Lisäksi asiantuntijat tukevat suunnitteluprosessia ja toimeenpanoa tuoden ajankohtaista tutkimustietoa ja työkaluja vesienhoidon suunnittelun ja toimeenpanon käyttöön.

Syke kehittää ja ylläpitää vesienhoidon kannalta keskeisiä tietojärjestelmiä sekä tarjoaa ajantasaista tietoa laajasti eri käyttäjäryhmille kansalaisista viranomaisiin verkkosivujen ja rajapintojen kautta (esimerkiksi paikkatietoina).

Keskeinen Syken tarjoama työväline on mallinnustuotteet, erityisesti WSFS-VEMALA-kuormitusmalli, joka tarjoaa valtakunnallisesti kattavaa tietoa ravinnekuormituksesta ja sen kulkeutumisesta. Samoin satelliittiaineistoihin perustuva Tarkka-työkalu tukee seurantatietoja.

2. Lakiehdotus

Syke pitää lakiehdotusta huolellisesti valmisteltuna ja perusteltuna. Esitetyt muutokset ovat tarpeen vastaamaan nykyistä oikeustilaa eli Euroopan Unionin lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä sekä kansallista oikeuskäytäntöä.

Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin ehdotetut säännökset vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta ja selvityksen esittämisestä poikkeamisen edellytyksistä lupahakemuksessa ovat asianmukaisia. Niistä käy selvästi ilmi nykyinen oikeustila, jonka perusteella lupaa ei voida myöntää vesienhoidon ympäristötavoitteiden vastaiselle hankkeelle. On myös perusteltua, että lupaviranomainen päättää poikkeamisesta. Sääntelyn vaihtoehtoja on arvioitu huolellisesti perustuen erilliseen selvitykseen.

Ympäristötavoitteiden lieventämissäännökseen (vesien- ja merenhoitolain 24 §) ja tavoitteiden saavuttamiseen vaiheittain (25 §) esitetyt tarkennukset ovat sinänsä asianmukaisia. Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja voidaan kuitenkin vuoden 2027 jälkeen pidentää enää luonnonolojen takia, minkä takia pykälän tarkentaminen muilta osin näyttäytyy turhalta.

On hyvä, että esitetyissä pykälissä on asetuksenantomahdollisuus. Asetuksissa tulisi tarkentaa ainakin seuraavia seikkoja:

- Miten laatutekijäkohtainen luokittelu toteutetaan käytännössä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että vesienhoidon luokittelujärjestelmä on monimutkainen kokonaisuus ja että vesienhoidon tilanarviointi perustuu usean vuoden seurantatietojen arviointiin. Laatutekijäkohtainen arviointi vaatii selvää käsitystä siitä, mitä laatutekijällä tarkoitetaan, mitkä ovat luokkarajat ja minkälainen on eri luokkatekijöiden välinen suhde. Laatutekijöiden määrittelyä ollaan täsmentämässä vesienhoidon 4. kierroksen tilaluokitteluun.
- Ehdotetun 20 c pykälän mukaisen poikkeuksen käyttö vaatii tarkennuksia. Esimerkiksi poikkeuksen myöntäminen silloin, kun hankkeen vaikutusalueeseen kuuluu useita vesimuodostumia, tai miten laatutekijäkohtainen tarkastelu käytännössä tulisi tehdä. Poikkeamisen edellytyksiin sisältyy kuitenkin laajasti vesienhoitoon ja yleisen edun määrittelyyn viittaavia piirteitä. Näin ollen on olennaista, että vesienhoitoviranomaisen eli ELY-keskuksen lausunnolla on poikkeamisessa keskeinen merkitys. Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että eri viranomaisten ja asiantuntijoiden roolit on riittävästi selkeytetty.
- Pohjavesien laatunormien soveltamiskäytäntöä osana 20 b §:n mukaista heikentämisen kieltoa ottaen huomioon mm. seurantapakkojen valinta ja seurantatulosten edustavuus pohjavesimuodostuman laadun kannalta. Tämän lisäksi voisi olla kannatettavaa selkeyttää pohjaveden pilaamiskiellon (ympäristönsuojelulaki 17§) ja nyt esitetyn heikentämiskiellon välistä suhdetta esimerkein.
- Eri vaiheissa kerättyjen tietojen toimittamisesta viranomaisen käyttöön ja tietojärjestelmään tulee tarkentaa.

3. Lain soveltamisesta ja sen vaikutuksista

Hallituksen esityksessä avataan tarkemmin vesien tilaa ja poikkeusten käyttöä nykyisellään, joka antaa käsityksen nykytilasta. Erinomaisessa ekologisessa tilassa olevia vesistöjämme on 1803 kpl, joista valtaosa on järvivesimuodostumia (1478 kpl) ja loput jokivesimuodostumia. Näiden jäljellä olevien luonnontilaisten tai lähes luonnontilaisten vesien tilaa ei olisi tulisi missään tapauksessa huonontaa ilman erittäin painavia syitä. Suuri osa erinomaisen tilan vesistä on pieniä järviä tai jokia ja ne sijaitsevat Pohjois-Suomessa. Etenkin Etelä-Suomessa on hyvin vähän erinomaisen tilassa olevia jokia (43 kpl vesienhoitoalueilla 1–3). Osassa etenkin suurempien vesien tyypeistä erinomaisen tilan vesiä on hyvin vähän jäljellä ja näiden suojelu on hyvin tärkeää.

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**

Kuten hallituksen esityksessä tulee ilmi, nykyisen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n mukaisia poikkeuksia ei ole toistaiseksi myönnetty, koska edellytykset poikkeuksen soveltumisesta eivät täyty tai ei ole riittävästi tietoa hankkeen vaikutuksista. Erityisesti päästöjä koskeva rajoitus erinomaisesta hyvään tilaan (ehdotettu 20 c § 1 mom. 3 kohta) rajaa poikkeuksen käyttömahdollisuutta merkittävästi.

Vesistöjemme tilan ja erityisesti vielä erinomaisessa tilassa olevien vesiemme vuoksi on toivottavaa, että poikkeuksien käyttö tulee olemaan jatkossakin hyvin rajoittunutta, ja jopa ohjata kehitystä siihen suuntaan, että vaikutuksia ei tule. Huonoimmassa tapauksessa toiminta suuntautuisi vielä näille kaikkein puhtaimmille vesille, jos lain soveltamisessa ei pidetä tiukasti kiinni sen tavoitteista ja poikkeuksen käytöstä vain erityistapauksissa. Vaikka hanke edistäisi uusiutuvan energian käyttöönottoa, on sen täytettävä kaikki poikkeamisen muut edellytykset. Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista ei voi myöskään oikeuttaa poikkeamaan muun EU:n tai kansallisen lainsäädännön vaatimuksista.

Jossain tapauksissa poikkeusmahdollisuus on ympäristön ja lopputuloksen kannalta kannatettava asia, kuten hallituksen esityksessä mainittu esimerkki kunnostuksista, joilla voi olla kansallisen lainsäädännön ja Vesipuitedirektiivin kieltämää tilapäistä haittaa vesimuodostumalle.

Lailla on myönteisiä vaikutuksia myös muutoksenhakuprosessiin. On kaikille osapuolille selkeämpää, että poikkeuspäätös käsitellään osana lupaprosessia, koska poikkeuksen edellytyksistä osa (kaikki mahdolliset toimet haittojen lieventämiseksi) on kytketty lupamääräyksiin.

Niin vesien tilan kuin haittojen todentamiseen tarvitaan lisää seurantatietoa. Syke pitää ympäristöhallinnolle esitettyjä resurssilisäyksiä ehdottoman tärkeinä. Ehdotettujen säännösten vaikutusten arvioinnissa on ansiokkaasti tunnistettu viranomaisille aiheutuva taakka ja esitetty lisäresurssia alueellisille viranomaisille, sekä tietojärjestelmien kehittämiseen ja seurantaan.

Seurannan lisärahoitus tulisi olla pysyvää. Tutkimuslaitosten asiantuntijoihin, erityisesti laadukkaaseen ja puolueettomaan vaikutusten arviointi - ja mallintamisosaamiseen, kohdistuu jatkossa merkittävästi enemmän tarvetta, mikä tulisi myös huomioida jatkossa laitosten määrärahoissa tai erillisrahoituksessa.

4. Jatkotoimet

Syken näkemys on, että ehdotettu lainsäädäntö tulisi saada viipymättä voimaan soveltamisesta annetaan tarkentavia asetuksia sekä myönnetään ympäristöhallinnolle esitetyt lisäresurssit täysimääräisesti.

Vesiympäristön kannalta laki ei kuitenkaan ole riittävä turvaamaan vesiemme tilaa. Syke-haluaa vielä tuoda esiin aihealueita, joita tulisi edistää jatkossa kiireellisesti vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi ja turvaamiseksi.

Pienvedet
Syken selvitysten mukaan pienvesien tila on uhattuna. Erityisesti pienten virtavesien tila on arvioiden mukaan valtakunnallisesti huono (Purohelmi-hanke). EUTIn päätöksen (Sweetman C-302/22) perusteella vesipuitedirektiivin suoja pienvesien osalta on heikko. Vesienhoidon ulkopuolella olevat vesimuodostumat ns. pienet vedet suojataan vain, jos se vaikuttaa jonkin vesienhoidon tarkastelussa mukana olevan vesimuodostuman

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | syke.fi

tilaan. Pienten vesien tila tulisi samalla tavalla kansallisesti turvata selkeyttämällä pienvesiä koskeva lainsäädäntö.

Haja-kuormituksesta johtuvaa orgaanisen aineksen ja kiintoaineen kuormituksen aiheuttamaa pienvesien tilan heikkenemistä ei pystytä hallitsemaan nykyisillä vesilain eikä ympäristönsuojelulain säännöksillä. Purojen, lähteiden ja pienten lampien, fladojen ja kluuvien sekä Lapin eteläpuolisten norojen luonnontilan vaarantaminen on vesilaissa kielletty ilman poikkeuslupaa (Vesilaki 2:11 §). Vesistöjen (ml. purot, lammet, fladat ja kluuvit) kuormitusta säädellään vesilain vesitaloushankkeiden yleisessä luvanvaraisuudessa, mutta käytännössä lupakynnyksen ei ylity, kun toimia toteutetaan erillisinä pieninä hankkeina (esimerkiksi vesilain 3:2 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee esim. vähäistä suurempia kunnostusojitushankkeita). Tällaisten hankkeiden kumulatiiviset vaikutukset pienvesiin ja niiden alapuolisiin suurempiin vesistöihin voivat kuitenkin olla suuria. Lisäksi pienvesien tilaa heikentäviä kuormitusta aiheuttavia ja mm. varjostusta vähentäviä rantametsien hakkuita ei säädellä missään laissa: metsälaissa ainoastaan tietyt tiukat ekologiset kriteerit täyttävät rantametsät on suojeltu metsäluontotyyppinä pienialaisesti taloudellisten reunaehtojen määrittelemissä rajoissa.

Haitta-aineiden vaikutukset
Tutkimuksissa tulee jatkuvasti esiin uutta tietoa eri aineiden vesistövaikutuksista. Yhtenä tuoreena esimerkkinä tästä on viime aikoina esillä ollut sulfaatti. Suuren paikallisen kuormituksen on todettu voivan olla vaikuttaa vesiympäristöön, erityisesti järvien eliöstöön, haitallisesti. Sulfaattia ei nykyisin luokitella haitalliseksi aineeksi, eikä se ole Suomessa listattuna vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden asetuksessa. Nykyisen tiedon perusteella sulfaatti pitäisi lisätä asetuksen listalle ja sille olisi asetettava tieteellisesti johdetut ympäristönlaatunormit.
Haitallisten aineiden kuormituksessa on pyrittävä huomioimaan myös päästöjen koostuminen erilaisista aineseoksista. Aine ei yksin esiintyessään välttämättä aiheuta vesistössä haittaa, mutta yhdessä muiden aineiden kanssa muodostuvan aineseoksen yhteisvaikutus voi olla eliöille haitallinen.

Mallit ja muut päätöksentekoa tukevat työkalut
Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, ympäritavoitteiden saavuttamisen ja poikkeamien arvioimiseksi toimivaltaisen viranomainen tarvitsee kaikki mahdolliset tiedot ja tässä seurantatiedon lisääminen on keskeistä. Mutta se ei yksin riitä, vaan lisäksi tarvitaan viranomaisten käyttöön työkaluja mm. vaikutusten arviointiin ja ympäristöhaitan yhteiskunnallisten vaikutusten arvioimiseksi.

Toiminnan ympäristövaikutusten arviointi lupamenettelyssä ja vesienhoidon suunnittelussa perustuu siihen, mikä on nykyinen tila ja minkälaisia lyhyt- ja pitkäaikaisvaikutuksia toiminnasta aiheutuvalla kuormituksella ja sen muutoksella voi olla ja miten vaikutukset kohdistuvat ekosysteemiin ja eliöstöön eli vesien tilaan. Toiminnan vaikutuksia vesien tilaan arvioidaan käyttämällä erilaisia matemaattisia malleja, kuten kuormitus- ja vaikutusmalleja.

Vesienhoidon suunnittelua ja toimeenpanoa tukevat mallit perustuvat sekä tutkittuun tietoon että luotettavaan ja kattavaan jatkuvaan seurantatietoon. Mallien ylläpitoon ja jatkuvaan parantamiseen, niihin liittyvien epävarmuuksien vähentämiseen ja mallien käytettävyyden kehittämiseen tulee varata riittävät resurssit ympäristöhallinnossa. Osaamista tarvitaan myös vaihtoehtoisten mallien luotettavuuden arvioinnissa. Vaikutusmallien lisäksi tarvitaan mallinnukseen perustuvia kustannushyötytietoja, joiden perusteella voidaan arvioida toiminnan ympäristövaikutuksista aiheutuvien kustannusten suhdetta hyötyihin.

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**

Valuma-alueiden kokonaiskuormitus hallintaan
Valuma-alueiden kokonaiskuormituksen ja erityisesti hajakuormituksen hallitsemiseksi pitää tehdä välittömästä kaikki mahdollinen. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) suositukset tältä syksyltä tulisi huomioida liittyen erityisesti maatalouden kuormituksen hallintaan. VTV suosittelee, että maatalouden ympäristötukijärjestelmän ja vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden suunnittelun pitäisi olla yhdenmukaisia ja kohdentaa ja priorisoida toimenpiteet ja siihen saatava tuki valtiontaloudellisesti kustannusvaikuttavasti. Rahoituksen kohdistaminen mahdollisimman tehokkaasti vaatii lisää tutkittua tietoa vaikuttavuudesta.

Kompensaatio
Erityinen haaste vesienhoidossa on hajakuormituksen kuten maa- ja metsätalouden päästöt suhteessa tiukasti säädeltyyn pistekuormitukseen eli hankekohtaisiin ympäristölupiin. Jos pistekuormittajan ei ole kohtuullisesti mahdollista vähentää kuormitustaan omassa toiminnassaan, olisi mahdollista toteuttaa toimenpiteitä, joilla vähentää muiden toimijoiden aiheuttamaa kuormitusta.

Ekologista kompensaatiota suoraan ei ole sovellettu Suomessa vesistöihin kohdistuvien hankkeiden vaikutusten arvioinnissa. Ekologisessa kompensaatiossa pyritään ensisijaisesti välttämään ja lieventämään ihmistoiminnasta aiheutuvia haittoja, mutta mikäli aiheutuvaa luontohaittaa ei voida täysin ehkäistä, tulee se ennalta täysimääräisesti hyvittää toisaalla. Suomessa laki (Luonnonsuojelulaki 98-104 §) vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta tuli voimaan 1.6.2023 osana luonnonsuojelulakia, ja sitä tarkennettiin 15.9.2023 voimaan astuneella asetuksella. Ekologinen kompensaatio on luonteeltaan ennalta tehtävä ja vapaaehtoinen. Jotta ekologinen kompensaatio voitaisiin täysimääräisesti hyödyntää vesienhoidon toimeenpanossa, tulisi sen periaatteet ja käyttömahdollisuudet selvittää.

Linkit:
WSFS-VEMALA-kuormitusmallista: https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus__kehittaminen/Vesi/Mallit_ja_tyokalut/Vesienhoidon_mallit/Vedenlaadun_ja_ravinnekuormituksen_mallinnus_ja_arviointijarjestelma__VEMALA

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen (VesiPoke)- hankkeen loppuraportti: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160921/42-2018-Vesienhoidon%20ymparistotavoitteista%20poikkeaminen.pdf).

Pienten virtavesien tilaa koskeva selvitys (tiedote 14.10.2021): https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Pienet_virtavedet_ovat_laajaalaisesti_he(61701)

Sulfaatin vesistövaikutuksista julkaistu policy brief: https://issuu.com/suomenymparistokeskus/docs/syke-policy-brief_jatevesien-sulfaattikuorma_07-11

Valtiontalouden tarkastuslaitoksen selvitys (2024): https://www.vtv.fi/julkaisut/vesien-ja-merenhoidon-ohjaus-rahoitus-ja-tuloksellisuus-maatalouden-ravinnekuormituksen-vahentaminen/

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet: Ryhmäpäällikkö Milla Mäenpää-Engelbredt, tutkija Mari Annala, erikoistutkija Jukka Aroviita, erikoissuunnittelija Janne Juvonen, ryhmäpäällikkö Marko Järvinen, erikoistutkija Saija Koljonen, erikoissuunnittelija Kati Martinmäki-Aulaskari erikoistutkija Jouni Lehtoranta, erikoistutkija Jussi Reinikainen

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**

Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Jakelu	esim. ymv@eduskunta.fi
Kopio	kirjaamo@syke.fi