LAUSUNTO 11.11.2024

Antti Belinskij
Ympäristöoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Viite: Ympäristövaliokunta tiistaina 12.11.2024 klo 10.00. Lausuntopyyntö, sähköposti 22.10.2024.

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

1. Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena on lisätä vesilain (587/2011) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) lupamenettelyihin säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta. Ehdotetut sääntelymuutokset ovat tämän tavoitteen mukaisia. Muutokset perustuvat näiltä osin EU:n vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) säännöksiin sekä unionin tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön.

Hallituksen esityksessä tarkoitetut muutokset vesienhoidon ympäristötavoitteiden sääntelyyn vastaavat nykyistä oikeustilaa. Ympäristötavoitteiden sitovuuden selventäminen on tarpeen perustuslain (731/1999) 80 §:n nojalla, sillä ympäristötavoitteilla on jo nykyisin selvä yhteys lupien myöntämiseen ja siten yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin. Samalla kun selvennetään sääntelyä ympäristötavoitteiden sitovuudesta, on syytä antaa tarkentavaa sääntelyä myös niistä poikkeamisen menettelystä uuden hankkeen tai toiminnan lupamenettelyssä.

Lakiteknisesti esityksessä säädetään monista asioista yksityiskohtaisesti ja uusiin pykäliin tukeutuen. Osa muutoksista olisi voitu toteuttaa myös muuttamalla nykyisiä vesien- ja merenhoitolain (1299/2004) kohtia, mutta valittu sääntelymalli on täysin mahdollinen. Ekologisen tilan luokittelua on tarpeen selventää vielä asetustasoisella sääntelyllä.

2. Ympäristötavoitteet

Kun EU:n vesipuitedirektiivin säännöksiä siirrettiin kansalliseen lainsäädäntöön reilu 20 vuotta sitten, ympäristötavoitteiden ei katsottu sitovan hankkeiden ja toimintojen lupaharkintaa (HE 12/2004 vp). Nykyisin niiden oikeudellinen sitovuus on kuitenkin tässä

suhteessa selvää unionin tuomioistuimen vuoden 2015 Weser-tuomion (C-461/13) sekä esityksessä kuvatun muun EU:n ja kansallisen oikeuskäytännön (esim. KHO 2019:166 ja KHO 2022:38) perusteella. Unionin tuomioistuin ja korkein hallinto-oikeus ovat molemmat linjanneet selväpiirteisesti siitä, että ympäristötavoitteiden vastaiselle hankkeelle ei saada myöntää lupaa.

Vesienhoidon ympäristötavoitteista säädetään Suomessa nykyisin vesien- ja merenhoitolain 21 §:ssä. Vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa viitataan ainoastaan vesienhoitosuunnitelmiin, ei suoraan ympäristötavoitteisiin. Ehdotettu ympäristötavoitteista säätäminen ei kuitenkaan muuta nykyistä oikeustilaa niiden sitovuudesta. Näin ollen esityksessä ei aseteta toiminnanharjoittajille uusia velvoitteita ympäristötavoitteiden noudattamiseen.

Ympäristötavoitteita tulee Weser-tuomion perusteella tarkastella laatutekijäkohtaisesti. Samalla esityksessä tuodaan esille, että vesimuodostumien luokittelua varten tehdyt selvitykset eivät välttämättä ole riittäviä tällaisen yksityiskohtaisen tarkastelun tekemiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ympäristötavoitteiden vaarantumisen uhan arvioimiseksi lupamenettelyssä saatetaan tarvita täydentävää aineistoa vesimuodostuman tilasta hankkeen vaikutusten ohella. Tässäkään suhteessa esitys ei poikkea nykyisestä tilanteesta.

3. Ympäristötavoitteista poikkeaminen

Samalla kun säädetään ympäristötavoitteiden sitovuudesta, on syytä antaa säännökset niistä poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnan takia lupamenettelyssä. Myös ympäristötavoitteiden lieventämisen ja niiden vaiheittamisen saavuttamisen sääntelyn selventäminen ja ajantasaistaminen on tarkoituksenmukaista. Näiden kahden jälkimmäisen poikkeuksen velvoittavuudesta säätäminen esityksen mukaisesti on kuitenkin lähinnä kosmeettinen muutos, kun otetaan huomioon, että Suomen on jatkossa todennäköisesti pakko turvautua nykyistä laajemmin ympäristötavoitteiden lieventämiseen, koska tavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämisen mahdollisuudet ovat hyvin rajalliset vuoden 2027 jälkeen.

Esityksessä ei tuoda kovin selvästi esille, mikä on lupamenettelyssä käsiteltävän hankekohtaisen vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen suhde ympäristötavoitteiden alentamiseen ja vaiheittaiseen saavuttamiseen. Selvä ero näiden poikkeusten välillä on se, että hankekohtaista poikkeusta sovelletaan uusiin hankkeisiin tai toimintoihin, kun taas ympäristötavoitteita voidaan alentaa tai niiden saavuttamista lykätä olemassa olevien toimintojen perusteella. Fyysisten muutosten tapauksissa hankekohtainen poikkeaminen voi johtaa ympäristötavoitteen alentamiseen tai vesimuodostuman luokitteluun voimakkaasti muutetuksi.

Ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen takia säädetään nykyisin keskeisiltä kohdiltaan samalla tavalla kuin esityksessä vesien- ja merenhoitolain 23 §:ssä. Poikkeaminen

on nykyisin mahdollista vesienhoidon suunnittelun yhteydessä ja sen suhde vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaharkintaan on epäselvä. Niin nykyisen sääntelyn kuin esityksen perusteella poikkeamisen käyttöala on kapea, jos kyse on päästöjen aiheuttamasta pilaantumisesta. Tällöin ympäristötavoitteista voidaan poiketa vesipuitedirektiivin mukaisesti vain, jos kyse on kestävän kehityksen mukaisista toimista ja jos tila laskee erinomaisesta hyvään.

Poikkeamissääntelyyn ehdotettu muutos on pääasiassa menettelyllinen, ei aineellinen. Se ei vaikuta olennaisesti hankekohtaisen poikkeamisen edellytyksiin. Tässä suhteessa ainoa varsinainen muutos on se, että vesipuitedirektiivin mukainen intressivertailuedellytys (uuden hankkeen tai toiminnan vaikutukset ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestävälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt) ehdotetaan sisällytettäväksi poikkeamisharkintaan vaihtoehtona erittäin tärkeän yleisen edun täyttymiselle. Myös intressivertailussa painottuvat yleiseen etuun liittyvät näkökohdat.

Tietyt näkökohdat puoltavat hankekohtaisen poikkeamisen liittämistä lupaharkintaan esitetyn mukaisesti. Ensinnäkin lupaviranomaisen on vesienhoitosuunnitelmista päättävää valtioneuvostoa paremmin mahdollista harkita poikkeamisen edellytysten täyttymistä. Lupaviranomaisen on hankkeesta tai toiminnasta saatujen selvitysten perusteella mahdollista ottaa kantaa haittojen minimointiin ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puutteeseen. Myös poikkeamisen edellytyksenä oleva intressivertailu kuuluu luontevasti lupaviranomaiselle vesilain perinteinen intressivertailusäännös huomioon ottaen. Lupaviranomaisen voi kuitenkin olla haastavaa ottaa kantaa erittäin tärkeän yleisen edun edellytyksen täyttymiseen tai toimien kestävän kehityksen mukaisuuteen, mikä korostaa ELY-keskuksen lausunnon roolia poikkeusmenettelyssä.

Myös kolme EU-tason näkökohtaa puoltavat poikkeamisen liittämistä lupaharkintaan:

1. Unionin tuomioistuin lausui Weser-tuomiossa ympäristötavoitteiden ja poikkeamisen välisestä suhteesta siten, että mahdollisuus hankekohtaiseen poikkeamiseen tukee tulkintaa vesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemisen sitovuudesta. Siten poikkeusmahdollisuus liittyy kiinteästi siihen, että vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia.
2. RED III -direktiivissä viitataan erittäin tärkeän yleisen edun yhteydessä lupamenettelyyn, jossa uusiutuvan energian hankkeeseen liittyviä oikeudellisia etuja punnitaan. Siten direktiivissä edellytetään välillisesti, että poikkeamismenettely liitetään lupamenettelyyn.
3. Unionin tuomioistuin edellytti asiassa Association France Nature Environnement (C-525/20), että myöskään tilapäistä vesimuodostuman tilan heikkenemistä aiheuttavaa hanketta ei voida sallia ilman poikkeusta ympäristötavoitteista. Tämä tarkoittaa todennäköisesti sitä, että aikaisempaa useammille lupaharkinnassa käsiteltäville

hankkeille, kuten esimerkiksi vesistökunnostushankkeille, tarvitaan hankekohtaisen poikkeus.

Esityksessä tuodaan esille, että hankekohtaista poikkeusta vesienhoidon ympäristötavoitteista tulee tarkastella laatutekijäkohtaisesti. Tämä tarkoittaa näin ollen sitä, että pilaamisvaikutusten kohdalla vesimuodostuman kokonaistilan ei tarvitse olla erinomainen, jotta ympäristötavoitteista voidaan poiketa. Kuitenkin heikentyvän laadullisen tekijän tulee olla erinomaisessa tilassa eikä yhdenkään laadullisen tekijän tila saa poikkeamisen takia heikentyä alle hyvän tilan tavoitteen. Poikkeamisen laatutekijäkohtaisuus ei siten todennäköisesti mahdollista laajasti ympäristötavoitteista poikkeamista pilaamisvaikutusten kohdalla sellaisissa vesimuodostumissa, jotka ovat erinomaista huonommassa tilassa.

4. **Esityksen vaikutusten arviointi**

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on asianmukainen, mutta joiltain kohdin hieman epätarkka suhteessa esityksen oikeusvaikutuksiin. Ensinnäkin ei ole selvää, että hankekohtaisesta poikkeamisesta säätäminen sujuvoittaisi lupamenettelyä. Poikkeaminen lisää lupamenettelyyn uuden elementin ja voi siten päinvastoin monimutkaistaa sitä. Kaikkinensa ehdotettu sääntely kuitenkin todennäköisesti sujuvoittaa poikkeamisen menettelyä, joka siirtyy vesienhoidon suunnittelusta lupamenettelyyn.

Toiseksi vaikutusten arvioinnissa todetaan, että poikkeusten edellytysten täyttymisen osoittaminen lupamenettelyssä lisää yritysten hallinnollista taakkaa. Kuitenkin verrattuna nykytilanteeseen, jossa poikkeamisen edellytysten täyttyminen tulee harkittavaksi vesienhoidon suunnittelussa ja siten yritysten osoitettavaksi tässä yhteydessä, hallinnollinen taakka ei näyttäisi lisääntyvän. Pikemmin poikkeamisen menettelystä tulee selväpiirteisempää, mikä voi vähentää hallinnollista taakkaa suhteessa nykytilaan.

Kolmanneksi poikkeusmahdollisuus ei itsessään avaa yrityksille lisää mahdollisuuksia elinkeinon harjoittamiseen poikkeamisen aineellisten edellytysten näkökulmasta. Se ei siten suoraan mahdollista nykyistä laajemmin uusien hankkeiden toteuttamista verrattuna nykytilaan, ellei sitten intressivertailuedellytyksestä säätämisen katsota johtavan tähän. Ehdotettu sääntely tarkoittaa kuitenkin, että poikkeamismenettelystä tulee nykyistä selväpiirteisempää ja sen ajallisen soveltamisen ikkuna laajentuu, mikä voi välillisesti tarkoittaa poikkeuksen saamista nykyistä joutuisammin ja edelleen poikkeamismahdollisuuden käytön yleistymistä.

Neljänneksi yritysten kustannukset vesistövaikutusten selvittämisestä eivät todennäköisesti lisäänny uuden sääntelyn myötä. Näistä selvityksiä on tehtävä jo nykyisin ympäristötavoitteiden sitovuuden takia, kuten myös esityksessä tuodaan ilmi.

Viidenneksi en yhdy esityksessä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan esitetyt lupaedellytyssäännökset merkitsisivät rajoitusta perustuslaissa tarkoitettuun

elinkeinovapauteen. Kuten edellä on tuotu ilmi, tarkennettu sääntely vesienhoidon ympäristötavoitteista ja sen liittäminen lupamenettelyyn ei muuttaisi nykyistä oikeustilaa.

Arvio siitä, että hankekohtainen poikkeus tulisi sovellettavaksi vuosittain enintään viidessä hankkeessa voi olla perusteltu. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että sen yhteydessä ei ole kovin syvällisesti pohdittu poikkeamisen tarvetta väliaikaisten heikentävien vaikutusten takia esimerkiksi vesimuodostuman kunnostushankkeissa. Sinänsä perusteluissa tuodaan esille, että sääntelyllä voi olla vaikutusta minkä tahansa kokoiseen toimintaan tai hankkeeseen sen vesimuodostumaan kohdistuvien vaikutusten perusteella.

5. Vihreä siirtymä ja vesienhoidon poikkeukset

Tiettyjen niin sanottujen EU:n vihreän siirtymän hankkeiden katsotaan täyttävän automaattisesti erittäin tärkeän yleisen edun edellytyksen vesienhoidon ympäristötavoitteista poikettaessa. RED III -direktiiviin (EU) 2023/2413 pohjautuva tätä tarkoittava lisäys sääntelyyn (ehdotettu vesien- ja merenhoitolain 20 c §) on tarpeen kyseisen direktiivin säännösten siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön. Myös esimerkiksi EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksessa (EU) 2024/1252 säädetään erittäin tärkeän yleisen edun edellytyksen täyttymisestä siinä tarkoitettujen strategisten hankkeiden yhteydessä. On kuitenkin syytä korostaa, että erittäin tärkeän yleisen edun täyttymisen vaatimus on vain yksi vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksistä.

Kaikkiaan Suomen on syytä kiinnittää huomiota siihen, että vihreän siirtymän hankkeiden perusteella ei heikennetä vesien tilaa ilman painavia perusteita. Tässä suhteessa on ehdotetun vesien- ja merenhoitolain 20 c §:n mukaisesti olennaista velvoittaa toiminnanharjoittaja ryhtymään ennen poikkeuksen soveltamista kaikkiin toteutettavissa oleviin hankkeen tai toiminnan vaikutusten lieventämistoimenpiteisiin ja varmistuttava siitä, että hankkeelle tai toiminnalle ei ole ympäristön kannalta merkittävästi parempia vaihtoehtoja. Lisäksi vihreän siirtymän hankkeiden tulee vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen lisäksi täyttää vesilain ja ympäristönsuojelulain muut vaatimukset.

Siten EU-oikeuteen perustuva erittäin tärkeän yleisen edun vaatimuksen täyttyminen vihreän kehityksen hankkeiden yhteydessä muodostaa vain yhden vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksen. Se ei tarkoita kaikkien lupaedellytyksen täyttymistä tällaisten hankkeiden kohdalla eikä se laajenna hankekohtaisen poikkeuksen käyttöalaa, jonka mukaan vesien laadullisen tekijän hyvän tilan tavoitteesta ei ole mahdollista poiketa pilaantumisvaikutuksia aiheuttavien hankkeiden kohdalla.

6. Jatkosääntelyn tarpeet

Merkittävin puute hallituksen esityksessä on, että siinä ei ehdoteta säännöksiä vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien muuttamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella. Vesipuitedirektiivin 11 artiklan 3 ja 5 kohdan valossa jäsenvaltion kansallisessa järjestelmässä tulee mahdollistaa lupien säännöllinen tarkastaminen ja tarvittaessa muuttaminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Myös perustuslain 20 §:n mukaisen

ympäristöperusoikeuden piiriin kuuluvat heikentämisen estämisen ohella tarvittaessa aktiiviset toimet ympäristön tilan parantamiseksi. Vesienhoidon ympäristötavoitteita ei kuitenkaan mainita vesilaissa tai ympäristönsuojelulaissa luvan muuttamisen perusteena.

Tätä lupien muuttamissääntelyn puutetta korostaa se, että Euroopan komissio on aloittanut hiljattain Suomea vastaan rikkomusmenettelyn (INFR(2024)2196). Komission 3.10.2024 päivätyn lehdistötiedotteen mukaan perusteena on muun muassa se, että vesilupien määräaikaistarkastukset eivät Suomessa ole täysin vesipuitedirektiivin vaatimusten mukaisia.

Jatkossa saattaisi olla tarkoituksenmukaista mahdollistaa lainsäädännössä myös hankkeen vaikutuksia lieventävien toimenpiteiden toteuttaminen ja huomioon ottaminen nykyistä laajemmin. Periaatteessa hankkeen tai toiminnan sellaiset vaikutukset, jotka vaarantavan vesienhoidon ympäristötavoitteet, voi olla mahdollista estää missä tahansa vesimuodostuman valuma-alueella tehtävien ympäristötoimenpiteiden avulla. Esimerkiksi hankkeen tai toiminnan ravinnekuormitusta saattaisi olla mahdollista kompensoida valuma-alueella maatalouden kuormitusta vähentävien toimenpiteiden avulla. Tällaisesta vaikutusten lieventämisen mahdollisuudesta ei säädetä tällä hetkellä lainsäädännössä.

7. Pykäläkohtaiset kommentit

Vesien tilan tavoite (20 a §)

Pykälän toisessa momentissa säädetään vesipuitedirektiiviin verrattuna melko suoraviivaisesti siitä, että vesien alennettujen tilatavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua uuden hankkeen tai toiminnan johdosta. Vesipuitedirektiivissä viitataan tässä suhteessa selvemmin hyvän tilan tavoitteen saavuttamiseen, jonka yhteydessä otetaan huomioon mahdollisuus nimetä vesimuodostuman keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi ja mahdollisuudet poiketa ympäristötavoitteista. Vesipuitedirektiivissä vesien tilan perimmäisenä tavoitteena on siten säännösehdotusta selvemmin vesien hyvä tila.

Heikentämättömyysvaatimus (20 b §) ja **Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi (20 c §)**

20 b §:ssä heikentämättömyysvaatimuksen sijaan vesien tilan heikentämiskielto voisi olla selvempi ilmaisu.

20 b ja 20 c § ovat terminologialtaan epäyhteneväisiä siinä suhteessa, että 20 b §:ssä viitataan heikentymiseen, kun taas 20 c §:ssä vesimuodostuman tilan huononemiseen. Ehdotetussa vesien- ja merenhoitolain 24 §:ssä viitataan taas tilan heikkenemiseen.

Ympäristötavoitteiden lieventäminen (24 §)

Ehdotetun pykälän toisessa momentissa viitataan ympäristöä koskeviin ja yhteiskunnallis-taloudellisiin tarpeisiin. Ilmeisesti nämä tarpeet ovat kuitenkin vaihtoehtoisia eli toisen niistä täyttyminen on riittävää ympäristötavoitteiden lieventämiseksi.