Lainsäädäntöneuvos Erja Werdi ja
Erityisasiantuntija Turo Hjerppe

Eduskunnan Ympäristövaliokunnalle

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

Taustaa

Esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin liittyen lupien sujuvoittamiseen ja vesipuitedirektiiviin. Esityksellä pannaan täytäntöön myös osaltaan myös RED III –direktiiviä, josta EU:n komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn.

Vesipuitedirektiivi

Vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) vesienhoidon ympäristötavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä siten, että pintavesien ja pohjavesien tila ei heikkene; ja että niiden tila on vähintään hyvä. Tavoitteet on tullut saavuttaa vuonna 2015. Lisäksi on huomattava, että vesipuitedirektiivi mahdollistaa poikkeuksia ympäristötavoitteista, joita ovat hankekohtainen poikkeus, vesimuodostumakohtaiset alennetut tilatavoitteet ja tavoitteiden määräajan pidennykset.

EU-tuomioistuimen tuomiot Weser (C-461/13) ja Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18) tarkensivat ympäristötavoitteiden merkitystä ja sitovuutta. Suomen kansallinen sääntely ei vastaa EU-oikeutta ympäristötavoitteita koskevalta osalta, vaan viranomaiset ja hallintotuomioistuimet soveltavat mainittujen tuomioiden sisältämiä oikeusnormeja.

Hallituksen esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu edellisen hallituksen asettamassa työryhmässä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa pääosin vuonna 2023 ja sen toimeksiantoa on tarkistettu pääministeri Orpon hallituksen ohjelman perusteella. Esitysluonnos on ollut laajalla lausuntokierroksella loppusyksyllä 2023.

Esityksen jatkovalmistelussa on tehty yhteistyötä em. ministeriöiden kanssa. Esityksen valmistelun kuluessa on järjestetty sidosryhmätyöpajoja ja kuultu asiantuntijoita, joita koskevat tarkemmat tiedot sisältyvät esityksen valmistelua koskevaan kohtaan. Hankkeen tiedot.

Hallituksen esitys muodostaa kokonaisuuden

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia (1299/2004, jäljempänä vesienhoitolaki), ympäristönsuojelulakia (527/2014) ja vesilakia (587/2011).

Esityksen tarkoituksena on lisätä vesienhoitolakiin uudet lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista. Ne perustuvat vesipuitedirektiiviin ja vesien tilan ympäristötavoitteita koskeviin EU:n tuomioistuimen ratkaisuihin. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin lisättäisiin uusi luvanmyöntämisedellytys perustuen EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistuneeseen tulkintaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa.

Vesienhoitolakiin ehdotetaan lisättäväksi tästä syystä uusi 3 a luku (20 a-c §), jossa olisivat ympäristönsuojelulain ja vesilain lupamenettelyissä sovellettavat säännökset ympäristötavoitteista ja hankekohtaisesta poikkeuksesta. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin sisältyisivät uudet lupaedellytyssäännökset.

Hankekohtainen poikkeus vesienhoidon sitovista ympäristötavoitteista

Ympäristötavoitteista poikkeamista lupaa edellyttävän hankkeen tai toiminnan vuoksi koskevaa sääntelyä muutettaisiin vastaamaan vesipuitedirektiiviä (vesienhoitolain 20 c §). Poikkeaminen käsiteltäisiin vesienhoitosuunnitelman laatimisen sijaan ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Lupalakeihin lisättäisiin säännökset toimivaltaisesta viranomaisesta hankekohtaisessa poikkeuksessa sekä lisäykset lupahakemuspykäliin. Ehdotetulla 20 c §:llä pantaisiin täytäntöön myös EU:n uusiutuvan energian ns. RED III –direktiiviä ((EU) 2023/2413).

Hankekohtaista ympäristötavoitteista poikkeamista koskeva sääntely uudistettaisiin vastaamaan paremmin vesipuitedirektiivin sanamuotoja. Poikkeusta voitaisiin soveltaa pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia muuttavassa hankkeessa, pohjavesimuodostuman määrälliseen tilaan vaikuttavassa hankkeessa ja pintavettä kuormittavassa hankkeessa, kun tila heikkenee erinomaisesta hyvään. Poikkeuksen myöntämisen edellytykset, joiden kaikkien tulisi täyttyä, olisivat että i) hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä, ii) hankkeen tuottamia yhteiskunnallisia hyötyjä ei voida saavuttaa muilla keinoin, iii) kaikki käytännössä mahdolliset toimet haittavaikutusten vähentämiseksi on otettava käyttöön ja hankepoikkeus ei pysyvästi estä tai vaaranna muiden vesimuodostumien ympäristötavoitteiden saavuttamista.

Nykyisin hankekohtainen poikkeus käsitellään vesienhoidon suunnittelussa ja poikkeus sisältyisi valtioneuvoston hyväksymään vesienhoitosuunnitelmaan. Tätä poikkeusta ei ole käytetty Suomessa.

Vesienhoidon suunnittelun vesimuodostumakohtaiset poikkeukset ja viranomaistehtävä

Vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin (vesienhoitolain 24-25 §). Lisäksi tarkistettaisiin mainittujen vesimuodostumakohtaisten poikkeusten soveltamisen edellytyksiä ja tehostettaisiin vesienhoitoviranomaisen velvoitetta poikkeusten käyttöön. Molempia poikkeusten muotoja on käytetty vesienhoitosuunnitelmissa. Hyvän tilan saavuttamisen määräaikoja on myöhennetty noin 1500 vesimuodostumassa ja alennettuja tilatavoitteita on neljässä pintavesimuodostumassa ja yhdessä pohjavesimuodostumassa.

Viranomaistehtävä siirrettäisiin asetuksesta lain tasolle (vesienhoitolain 25 a §).

Hallituksen esityksen pääasialliset vaikutukset

Esitys sujuvoittaisi lupamenettelyä ja lisäisi ennakoitavuutta. Ympäristötavoitteita ja niiden soveltamista koskeva sääntely selkeytyy, kun olemassa olevan oikeustilan mukaiset säännökset sisällytettäisiin lainsäädäntöön. Nykyiseen oikeustilaan verrattuna esitys ei suoraan lisäisi toiminnanharjoittajalta vaadittavia selvityksiä vesiin kohdistuvista vaikutuksista.

Lakiin ehdotettava menettely hankkeen vuoksi myönnettävän poikkeamisen käsittelystä sujuvoittaa lupamenettelyä. Ehdotetut tätä poikkeamista koskevat säännökset mahdollistaisivat sellaisten uusien hankkeiden toteuttamisen, jotka eivät ilman poikkeamista täyttäisi lupaedellytyksiä. Esitys lisäisi toiminnanharjoittajan selvitysten tarvetta niissä hankkeissa, joihin poikkeamista haetaan. Vastaavasti se lisäisi lupaviranomaisen hallinnollista työtä poikkeamisen edellytysten arvioimiseksi.

Vesienhoidon tavoitteista poikkeamista hankkeen vuoksi on arvioitu vesienhoitosuunnittelussa vesienhoitosuunnitelmia 2022–2027 varten. Nyt voimassa olevissa vesienhoitosuunnitelmissa on tarkasteltu lähes 90 merkittävää uutta hanketta, joilla voi olla vaikutuksia ympäristötavoitteisiin. Näistä noin 30 otettiin vesienhoitoviranomaisen tarkempaan vaikutusten arviointiin osana vesienhoidon suunnittelua. Valtioneuvoston hyväksymiin vesienhoitosuunnitelmiin ei ole sisältynyt yhtään poikkeusta ympäristötavoitteista uuden hankkeen vuoksi. Poikkeuksen tarve ja myöntämisedellytysten täyttyminen tulisi siten arvioitavaksi lupaviranomaisessa vuosittain arviolta enintään viidessä hankkeessa.

Ehdotetuilla vesienhoidon suunnittelussa valmisteltavia poikkeuksia koskevien säännösten muutoksilla tuotaisiin selkeyttä poikkeuksia koskevaan sääntelyyn. Lisäksi varmistettaisiin, että kaikki kyseeseen tulevat vesienhoidon poikkeukset tulevat käyttöön.

Vaikutusten arvioinnissa on otettu huomioon se, että suurin osa ehdotetusta sääntelystä ei tuo merkittäviä muutoksia EU-oikeuden vaikutuksen kautta vallitsevaan oikeustilaan. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden osalta on tarkoitus pysyttää voimassa oleva oikeustila.

Budjettivaikutukset

Hallituksen esitys on annettu ns. budjettilakina. Esitys edellyttää voimavaroja vesienhoidon tila-arvioon tarvittavaan seurantaan, tiedon käsittelyyn ja hallintaan sekä tiedon saatavuuden edistämiseen myös yhden luukun palvelussa. Esitysluonnoksen lausuntopalaute on tältä osin yhtenevä, vesimuodostumakohtaisten tietojen saatavuuden parantaminen on perusteltua.

Lupa- ja lausuntomenettelyn sujuvoittamiseksi luotettavien ja ajantasaisten tietojen tulisi olla laajasti sekä toiminnanharjoittajan, viranomaisten että kansalaisten saatavilla ympäristöhallinnon tietojärjestelmistä. Tämän mahdollistamiseksi tulisi nykyistä tiedon tuotantoa ja hallintaa sekä tietojärjestelmiä ja -varantoja edelleen kehittää.

Esitykseen kytkeytyvät yhteensä 3,6 milj. euron lisämäärärahaesitykset. Määrärahaa esitetään lisättäväksi vesitietojärjestelmän uudistamiseen 3 milj. euroa kertaluontoisesti vuonna 2025. Vesienhoidon seurantaan esitetään 0,6 milj. euron vuosittainen lisäys lainmuutoksen vaatimien tietotarpeiden kattamiseksi.

Asetuksenantovaltuudet

Esitykseen sisältyy myös valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Tarkoitus on valmistella vesienhoidon järjestämisestä annettuun valtioneuvoston asetukseen (1040/2006) muutoksia ehdotettujen valtuussäännösten ja lakiin jo sisältyvien valtuussäännösten perusteella siten, että ne laitettaisiin lausunnolle alkuvuodesta 2025. Valmistelussa otetaan huomioon, mitä eduskunta mahdollisesti päättää perussäännöksistä ja valtuuksista. Asetusmuutoksia on kuvattu liitteessä. Hankkeen tunniste: YM065:00/2024.