Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain 3 ja 11 luvun muuttamisesta (HE 175/2024 vp)

1. Suomen vesistösäätiö ja vesistöpaneeli

Vesistöpaneeli on Suomen vesistösäätiön koordinoima vesi- ja ympäristöalan asiantuntijoiden riippumaton ja sitoutumaton yhteistyöryhmä. Suomen vesistösäätiön päämääränä on suomalaisen sisävesiluonnon tilan parantaminen ja vesiin liittyvän kulttuuriperinnön säilyttäminen. Säätiö osallistui v. 2023 sidosryhmätyöpajoihin ja antoi lausunnon ympäristöministeriön työryhmän mietinnöstä vesienhoidon ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta. Nyt kyseessä oleva vesistöpaneelin lausunto valiokunnalle on valmisteltu kiinteässä yhteydessä Suomen vesistösäätiön kanssa. Toivomme, että valiokunnan mahdolliset kuulemis- ja lausuntopyynnöt tulisivat jatkossa Suomen vesistösäätiölle.

2. Suomen vesistöjen tilasta ja tilatavoitteiden saavuttamisesta

Monien vesistöjemme tila on parantunut huomattavasti sen jälkeen, kun teollisuuden ja yhdyskuntien jätevesiä alettiin 1970-luvulla puhdistaa tehokkaasti. Maassamme on kuitenkin edelleen valtava määrä rehevöityneitä järviä, perattuja jokia ja padottuja koskia, erityisesti rannikkojen läheisissä vesistöissä. Kirkkaiden järvien selkävedet tummuvat kautta maan. Pienvedet, kuten purot, norot ja lähteet, ovat hälyttävän heikossa tilassa. Suomen sisävesiluonto voi huonosti varsinkin Etelä-Suomessa. Kosteikkolinnuista yli kolmannes on uhanalaisia ja vaelluskalojen kannoista on vain rippeet jäljellä.

Kokonaiskuva vesistöjemme tilasta on lisäksi puutteellinen. Nykyinen tila-arvio koskee ympäristöministeriön mukaan noin 6 579 suurta järveä ja jokea, vaikka pelkästään järviä on Suomessa lähes 190 000. Maamme pienien järvien, purojen ja lähteiden tila on siis valtaosin puutteellisesti tunnettu. Ruotsissa pintavesimuodostumia (joet, järvet, rannikkovedet) on hallituksen esityksen mukaan 23 000 ja pienessä Tanskassakin 10 560.

EU:n vesipuitedirektiivin ja Suomen vesienhoidon alkuperäisenä tavoitteena oli vuoteen 2015 mennessä estää jokien, järvien, rannikkovesien ja pohjavesien tilan heikkeneminen sekä pyrkiä kaikkien vesien vähintään hyvään tilaan. Suomi on jatkuvasti joustanut aikatauluista ja tavoite on siirtynyt vuoteen 2027 ja edelleen sitäkin kauemmas. Perusteena on luonnonolosuhteista johtuva viivästyminen, vaikka vesienhoitosuunnitelmien toimenpideohjelmia on toteutettu Suomessa jo 15 vuotta.

Tämä johtuu Suomen järvien osalta pääosin siitä, että maa- ja metsätalousmailta valuva hajakuormitus on pysynyt suurena, vaikka toimivat ratkaisut kuormituksen vähentämiseksi ovat olleet jo hyvin kauan tiedossa. Jokiemme kuljettama ravinnekuorma mereen ei ole vähentynyt 20 vuoteen. Tästä syystä myöskään rannikkovesiemme rehevöityminen ei ole helpottunut. Vesirakentamisen jokiluonnolle aiheuttamien vaurioiden korjaus on edennyt niin ikään tahmeasti. Yksi merkittävistä ongelmista on vanhentunut vesilakimme, joka muun muassa estää kalatievelvoitteen määräämisen vailla velvoitetta oleviin vesivoimaloihin. Luontokato ja ilmastonmuutos ovat uusia uhkia vesistöillemme. Kaikkia vaikutuksia ei vielä edes tiedetä.

Suomen vesistösäätiö ja vesistöpaneeli katsovat, että vesien hyvää tilaa ei tulla saavuttamaan, niin kauan kun niiden pilaaminen saa jatkua. Suomessa tarvitaan systeeminen muutos, joka johtaa siihen, että vedet otetaan huomioon yhteiskuntamme kaikilla osa-alueilla.

3. Hallituksen esitys

Vesienhoidon ympäristötavoitteita ja vesien tilan heikentämättömyysvaatimusta koskevaa sääntelyä on hallituksen esityksen mukaan tarpeen tarkistaa vastaamaan paremmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä yhteisön vesipolitiikan puitteista. Tarkistamistarve perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen ympäristötavoitteita ja niiden sitovuutta vahvistaviin tuomioihin ja osaltaan myös Euroopan unionin komission vesienhoitosuunnitelmista Suomelle antamiin suosituksiin.

Myös ympäristötavoitteista poikkeamista uuden lupaa edellyttävän hankkeen tai toiminnan vuoksi koskevaa sääntelyä on muutettava vastaamaan vesipuitedirektiiviä. Poikkeaminen tehtäisiin ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin.

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

Ennen Weser-ratkaisua vesienhoidon ympäristötavoitteita on pidetty pelkästään vesienhoidon suunnittelua ohjaavina tavoitteina. Ympäristölupapäätöksestä ja vesilain mukaisesta lupäätöksestä on tullut vain käydä ilmi miten vesienhoitosuunnitelmat on otettu huomioon.

Vesistöpaneeli pitää esitystä erinomaisena. Ympäristötavoitteiden sitovuus on huomattava parannus nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Luvitusten kautta on odotettavissa vesistöjen tilan heikkenemisen pysähtymistä ja paranemista Suomessa.

5. Poikkeukset

Ehdotetut poikkeuksia koskevat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c, 24 ja 25 pykälät merkitsisivät rajoituksia vesien hyvän tilan tavoitttamiseen. Esitetyt poikkeukset eivät saisi kuitenkaan pykälän 25 a mukaan pysyvästi estää tai vaarantaa ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai olla ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa.

Vesistöpaneeli katsoo, että Suomen vesistöjen tilaa ja vesiluontoa ei tule enää heikentää, vaan kohentaa.

5.1 Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi (20 c)

Esitetty pykälä 20 c § mahdollistaisi vesien, soiden ja pilaantuneen maaperän kunnostushankkeita, joilla voi olla **tilapäisiä** haitallisia vaikutuksia vesien tilaan, mutta joiden tavoitteena olisi vesien ja ympäristön tilan **parantaminen**. Esimerkiksi virtavesien kunnostushankkeet, joissa pyritään elvyttämään uhanalaisia vaelluskalakantoja kuuluisivat poikkeuslupien piiriin.

Vesistöpaneeli pitää tätä esitystä hyvin tarpeellisena, sillä Suomessa on suuri tarve vesistöjen (purot, joet, järvet) kunnostushankkeille.

Ehdotus lisäisi valitettavasti myös uusien hankkeiden haitallisia vaikutuksia vesistöihimme. Fyysisiä muutoksia voivat esityksen mukaan aiheuttaa esimerkiksi vesivoima-, merituulivoima-, tulvasuojelu- ja vedenottohankkeet, kaivoshankkeet ja vesiliikenteeseen liittyvät hankkeet. Pilaamishankkeiden vaikutukset eivät saisi esityksen mukaan johtaa laatutekijän heikkenemiseen kuin erinomaisesta hyvään tilaan**.** Lainsäädännön arviointineuvosto suositteli hallituksen esitysluonnokseen esimerkkejä siitä minkälaisia riskejä haitalliset vesivaikutukset voivat aiheuttaa vesiekosysteemeille ja vesien virkistyskäytölle. Hallituksen esityksessä hankkeiden määrän arvioidaan olevan vähäinen ja hankkeiden vaikutukset paikallisia.

Pidämme arviota hyvin erikoisena, koska monien em. hankkeiden tiedetään olevan vesistövaikutuksiltaan huomattavan haitallisia vesien virkistyskäytölle ja vesiekostysteemille ja vaikutuksiltaan laajoja vesiympäristössä. Nähtäväksi jää miten poikkeusten soveltamispykälää (25 a §) hankkeisiin sovelletaan. Jos pilaamishankkeen kohdevesistö ei ole hyvässä tilassa, jää epäselväksi voidaanko ko. poikkeusta soveltaa lainkaan.

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 puutteellisen lainsäädäntömme vuoksi. Komissio on tämän vuoksi antanut useita huomautuksia Suomelle ja vesilakia on muutettava erityisesti ns. nollavelvoitevoimaloiden osalta. Vakavia ongelmia vesistöissä aiheuttavat myös mm. kaivos- ja tulvasuojeluhankkeet.

Säännökset voivat esityksen mukaan kohdistua vain sellaisiin yrityksiin, joiden toiminnat tai hankkeet ovat yleisen edun kannalta tärkeitä tai joiden vaikutukset kestävälle kehitykselle tai ihmisten turvallisuudelle tai terveydelle aiheuttamat hyödyt ylittävät ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat haitat. Näiden hyötyjen tulisi ylittää ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt.

Vesistöpaneeli toteaa, että erittäin tärkeä yleinen etu on myös hyvinvoiva vesiekosysteemi. Hyvässä tilassa olevien vesistöjen ympäristö- ja yhteiskuntahyödyt ovat 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 kaikki tulee ottaa hakemuksissa ja luvituksissa huomioon laadittaessa kustannus-hyöty -laskelmia ja tehtäessä intressivertailua.

Toteamme niin ikään, että ekologinen kestävyys ja ekosysteemipalvelujen säilyminen ihmiselle soveliaassa muodossa on hyvinvointimme lähtökohtainen edellytys. Hallituksen tuleekin laventaa esityksessään kestävän kehityksen määritelmää, jonka tulee huomioida sen jokainen osa-alue.

Vesistöpaneeli viittaa lisäksi perustuslain 20 §:n ympäristöä koskevaan sääntelyyn, joka jakautuu ympäristöön kohdistuvaan vastuuseen ja julkisen vallan ympäristöön kohdistuvaan velvollisuuteen. ELY-keskusten lakisääteisenä tehtävänä on valvoa yleistä ympäristö- ja kalatalousetua. Toiminnalla mm. ylläpidetään tärkeitä ekosysteemipalveluja. Aluehallintouudistuksessa em. viranomaistehtävät on pidettävä riippumattomina eikä jättää ko. tehtävää kansalaisjärjestöille.

5.2 Ympäristötavoitteiden lieventäminen (24 §)

Hallituksen 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.

Ympäristötavoitteiden lieventämisen arviointi- ja valmistelutehtävä kuuluisi vesienhoitoviranomaiselle. Ehdotukset poikkeuksista sisältyisivät nykyiseen tapaan vesienhoitosuunnitelmaehdotuksiin. Nykyisen säännöksen ilmaisua ”voidaan asettaa” muutettaisiin muotoon ”asetetaan”, jolloin viranomaisen harkintavalta poikkeuksen käytön osalta supistuisi. 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.

Ympäristötavoitteiden lieventäminen heikentäisi vesistöjen tilaa maassamme. Vesistöpaneeli viittaa edellä esittämiin näkemyksiinsä yleisestä edusta, kestävästä kehityksestä sekä vesistöjen ympäristö- ja yhteiskuntahyödyistä ja niihin kohdistuvista haitoista, jos tilatavoitetta alennetaan.

5.3 Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain (25 §)

Hallituksen 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 voitaisiin pidentää yhteensä enintään kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella. Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikaa voitaisiin kuitenkin edelleen pidentää, jos poikkeaminen myönnettäisiin luonnonolosuhteiden perusteella. Ekologisen tilan osalta määräaikojen pidentäminen vuoden 2027 jälkeen olisi siten mahdollista enää luonnonolosuhteiden vuoksi, koska ekologista tilaa kuvaaville laatutekijöille määräajat on asetettu alun perin vuoteen 2015.

Hallituksen esityksessä luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus on ollut syynä 80 prosentissa pidennettyihin tavoiteaikatauluihin. Tekninen kohtuuttomuus on ollut syynä 45 prosentissa poikkeamista. Hallituksen esityksen mukaan tilatavoitteen määräaikaa on tarkoitus jatkaa vuoden 2027 jälkeen vielä 121 joessa, 75 järvessä ja 47 rannikkomuodostumassa.

Ympäristöministeriön ELY-keskuksille 17.9.2020 laatimassa oppaassa *(*Ympäristötavoitteiden asettaminen ja ympäristötavoitteista poikkeaminen ohjeistus vuosille 2022-2027) 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.”

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

Vesistöpaneeli pitää pidennysten jatkamista erittäin huonona. Vesistöpaneeli katsoo, että tavoiteaikataulujen jatkamisesta on tullut Suomessa maan tapa, mikä kertoo Suomen kyvyttömyydestä saada lukuisat hyvää huonommassa tilassa olevat vesistöt direktiivin tarkoittamaan tavoitteeseen. Tähän tilanteeseen on puuttunut myös EU-komissio, joka aloitti hiljattain rikkomusmenettelyn Suomen hallitusta vastaan, koska hallitus ei ole noudattanut vesipuitedirektiiviä. Direktiivin tavoite vesien hyvän tilan saavuttamiseksi on Suomessa monessa vesistössä vielä kesken. Lakien ja lupien uudistamiseksi komissio on lähettänyt virallisen huomautuksen hallitukselle. Viime kädessä komissio voi haastaa hallituksen oikeuteen.

Suomessa ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat hyväksyttiin valtioneuvostossa 10.12.2009. Aikaa on tähän mennessä kulunut 15 vuotta suunnitelmien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Iso joukko vesimuodostumia ei saavuta hyvää tilaa edes vuoteen 2027 mennessä, jolloin luonnonolosuhteet ovat siis olleet syinä tavoitteen lipsumisessa jo yli 18 vuotta ja ne ovat ainoana syynä myös vuoden 2027 jälkeen olevissa aikataulupidennyksissä.

Vesistöpaneeli katsoo pykälässä 25 esitettyjen edellytysten sopivan huonosti vesistöjemme suurimman kuormituslähteen, maa- ja metsätalouden, vaivaamiin vesistöihin. Luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus on niissä heikko peruste aikataulujen pidentämiseksi. Tekniset ja toimivat toimenpiteet maa- ja metsätalouden ravinnekuormituksen vähentämiseksi ovat lisäksi olleet jo hyvin kauan toimenpideohjelmissa ja näihin toimenpiteisiin on ollut saatavissa runsaasti EU:n ja valtion tukia. Toimiva tekniikka siis on tiedetty jo kauan, eikä se ole suhteettoman kallista saavutettuun hyötyyn nähden.

Toimenpideohjelmien toimenpiteet erityisesti maa- ja metsätalouden kuormituksen vähentämiseksi ovat paneelin mielestä jääneet toteuttamatta, vaikka aikaa niiden toteuttamiseksi on ollut riittävästi. Uutena hidasteena vesistöjen tilan paranemisessa on kuitenkin ilmastonmuutos ja vesien tummuminen.

Vesistöpaneeli viittaa lisäksi edellä esittämiin näkemyksiinsä yleisestä edusta, kestävästä kehityksestä sekä vesistöjen ympäristö- ja yhteiskuntahyödyistä ja erityisesti niihin kohdistuvista haitoista, jos tavoiteaikatauluja edelleen pidennetään.

6. Viranomaisresurssit ja vesistöseurannat

Esityksellä on vaikutuksia lupa- ja valvontaviranomaisten voimavaroihin. ***Vesistöpaneeli pitää aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten voimavara- ja toimintamenolisäyksiä hyvin perusteltuina.*** Esityksellä olisi vaikutuksia myös tiedon tuotantoon ja hallintaan liittyviin voimavaroihin. Poikkeusten käyttö edellyttäisi vesienhoitoviranomaiselta myös laajempia seurantatietoja luonnonolosuhteiden arvioimiseksi. ***Määrärahojen lisääminen seurantatietojen keräämiseksi on myös hyvin tärkeää.***

Vesistöpaneeli haluaa tuoda ilmi, että jo 1990-luvulta on ollut tiedossa, että kalenteripohjainen syvännehavaintopaikkojen loppukesän näytteenotto antaa vain rajallisen informaation järvien päällysveden laadusta. Tämä johtuu virtausten vaikutuksista. Niiden mukana voivat niin ravinteiden kuin kasviplanktoninkin pitoisuudet vaihdella sääolojen mukaan. Syvemmällä muutokset ovat hitaampia ja nykyinen näytteenottotiheys on tyydyttävä useimmissa tapauksissa. Vesistösäätiön 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.

Vesistöpaneeli pitää tärkeänä 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.

Helsingissä 12.11.2024

Vesistöpaneeli

Timo Huttula, FT, professori
puheenjohtaja

Markku Marttinen, FM, hydrobiologi
varapuheenjohtaja