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

Vastauksia 12.11.2024 kokouksessa esitettyihin kysymyksiin

Ympäristövaliokunnassa esitettiin kuulemisen lopussa kysymyksiä, joihin ei ehditty vastata. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetusta laista (1299/2004) käytetään nimitystä vesienhoitolaki. Seuraavassa näiden kysymysten osalta vastaukset:

1. Edustaja Perholehdon kysymys koski välillisiä vaikutuksia ja niiden arviointia. Jos jollekin hankkeelle annettaisiin poikkeus, niin miten tämä vaikuttaisi muihin valuma-alueen toimijoihin?

Ehdotettu hankekohtainen poikkeus (vesienhoitolaki 20 c §) myönnettäisiin edellytysten täyttyessä vesistökuormitusta aiheuttavassa hankkeessa laatutekijäkohtaisesti. Laatutekijöitä ovat esimerkiksi kasviplankton, päällyslevät, pohjaeläimistö ja kalasto. Yksi poikkeuksen edellytyksistä on, että poikkeaminen ei pysyvästi estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa (ehdotettu vesienhoitolain 20 c §:n 2 mom, kohta 4).

Poikkeuksella ei olisi vaikutuksia muiden pistekuormittajien olemassa oleviin lupiin taikka hajakuormitusta aiheuttavaan toimintaan. Kun pistekuormittajan lupaa muutetaan esimerkiksi toiminnan muutoksen ja lisääntyvän vesistökuormituksen vuoksi, otetaan huomioon vesimuodostuman tila ja sitovat ympäristötavoitteet.

2. Edustaja Rasinkankaan kysymys koski sitä, mitä esitys tarkoittaa maatilojen kannalta. Tiukentuuko maaseudun elinkeinonharjoittajiin kohdistuva sääntely? Edustaja kertoi esimerkkinä siitä, että jollakin maatilalla ei saa pitää karjaa tai hevosia pohjavesien suojelun vuoksi. Toisaalla on taasen luvanvarainen suuri toimija, joka kaivaa esim. hiekkaa ja jolla hankkeella voi olla vaikutuksia pohjavesiin.

Lakiehdotukselle on tehty maaseutuvaikutusten arviointi lausuntokierroksen jälkeen. Säädöshankkeella ei tunnistettu olevan juurikaan maaseutuvaikutuksia.

Maatalouden harjoittamisen sääntely säilyy ennallaan. Ympäristölupaa edellyttävien toimintojen luvanvaraisuutta koskevia muutoksia ei sisälly esitykseen. Esitys ei myöskään muuttaisi maa- ja puutarhatalouden harjoittamiseen sovellettavaa sääntelyä, kuten esim. ns. nitraattiasetuksen (1250/2014) mukaisen lannan tai muiden lannoitteiden käytöstä tai eläintuotannosta aiheutuvien päästöjen ehkäisemistä tai ns. fosforiasetusta (64/2023), jota sovelletaan fosforin käyttöön maa- ja puutarhataloudessa sekä viher- ja ympäristörakentamisessa.

Pohjavesien suojelu perustuu ympäristönsuojelulain (527/2014) 17 §:ään. Pilaamiskielto koskee kaikkea toimintoja, myös niitä, joilta ei edellytetä ympäristölupaa. Mikäli toiminnasta voi aiheutua ympäristönsuojelulain 17 §:ssä tarkoitettua pohjaveden pilaantumista, sitä ei voida sijoittaa pohjavesialueiksi määritetyille alueille. Pilaamiskiellosta ei voida poiketa. Huomattavaa on, että pohjaveden pilaamiskielto koskee myös pohjaveden laadun vaarantamista. Esimerkiksi eläinsuojan ympäristölupa, ilmoituksenvaraisten eläinsuojien osalta niitä koskevat säännökset sekä kunnan ympäristönsuojelumääräykset voivat sisältää lannan ja lannoitevalmisteiden käyttörajoituksia sekä laidunnusta ja jaloittelualueita koskevia määräyksiä. Myös kasvinsuojeluaineiden käyttöä pohjavesialueilla rajoitetaan, koska ne voivat kulkeutua maan pintakerroksesta pohjaveteen. Rajoitukset saattavat liittyä myös maatalouden ympäristökorvauksen tukiehtoihin.

3. Edustaja Piisisen kysymys koski sitä, jos lupa valmistellaan huolellisesti ja lupa myönnetään, ja lupapäätöksestä sitten kuitenkin valitetaan. Onko ajateltu, että voitaisiin määrätä taloudellisia sanktioita valittamisesta.

Hankkeen toimeksianto rajattiin aikanaan työryhmän asettamiskirjeessä kattamaan lainmuutosten valmistelu sitovista ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta sekä tarvittavista ns. lupalakeihin tehtävistä muutoksista ja toimivaltaisesta viranomaisesta. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman perusteella toimeksiantoa tarkistettiin jonkin verran muun muassa lupien sujuvoittamisen ja muiden vesipuitedirektiivin mukaisten joustojen käytön näkökulmasta. Toimeksianto ei ole sisältänyt tarkastelua muutoksenhaun osalta.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (1 mom.). Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (2 mom).

Ympäristölupapäätökseen tai vesilain mukaiseen lupapäätökseen kohdistuvassa valituksessa on kyse nimenomaan hallintovalituksesta.[1] Lupapäätöksistä voivat valittaa ne, joilla on valitusoikeus. Valitusoikeus on

[1] Toinen valituksen muoto on kunnallisvalitus, jossa valitusoikeus perustuu asianosaisuuteen ja kunnan jäsenyyteen. Kunnallisvalitus perustuu kuntalakiin (410/2015). Kunnallisvalitus on käytössä esim. haettaessa muutosta kunnanvaltuuston päätöksestä.

aina sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa eli asianosaisella. Hallintopäätöksen eli esim. luvan ratkaissut viranomainen on oikeudenkäynnin osapuoli. Joskus myös viranomainen voi olla asianosaisen asemassa. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos siitä on erikseen säädetty tai jos valittaminen on tarpeen sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Valitusoikeudesta säädetään useissa eri laeissa kuten esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. Valitusoikeus määräytyy kulloinkin sovellettavan lainsäädännön valitusoikeutta koskevan pykälän mukaisesti.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa valitus tehdään keskitetysti Vaasan hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus korkeimpaan oikeuteen voidaan tehdä vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tämä osaltaan vähentää jatkovalitusten määrää.

Suuri osa hallinto-oikeuden päätöksistä on maksullisia, jolloin niistä peritään oikeudenkäyntimaksu. Jos henkilölle on myönnetty oikeusapua, hänen ei tarvitse maksaa oikeudenkäyntimaksua. Maksu tulee maksettavaksi valittajalle tilanteessa, jossa hallinto-oikeus ei muuta valituksenalaista päätöstä valituksen johdosta. Maksua ei veloiteta, jos hallinto-oikeus muuttaa alemman viranomaisen päätöstä muutoksenhakijan eduksi.

Hallinto-oikeuden osalta tällä hetkellä oikeudenkäyntimaksu on 270 euroa ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta 530 euroa. Maksut perustuvat tuomioistuinmaksulakiin (1455/2015) ja sen nojalla annettuun oikeusministeriön asetukseen.

Niin ikään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) säännökset (95-96 §) toisen osapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuudesta ovat omiaan vaikuttamaan selvästi perusteettomien valitusten tekemiseen. Hallintotuomioistuinprosessissa on siten mahdollisuus määrätä yksityinen asianosainen korvaamaan toisen asianosaisen tai viranomaisen oikeudenkäyntikuluja. Yksityisten asianosaisten välillä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus perustuu ratkaisun lopputulokseen ja kohtuullisuusharkintaan.

Kansainvälisistä sopimuksista voidaan tässä yhteydessä mainita ns. Aarhusin sopimus, Tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 121-122/2004). Se tehtiin vuonna 1998 Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission piirissä. Suomi sitoutui tähän yleissopimukseen 1.9.2004, ja yleissopimus on voimaansaatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä lailla (767/2004) ja asetuksella (866/2004). Aarhusin sopimuksen keskeiset määräykset voidaan jakaa kolmeen keskeiseen osaan: ympäristöntiedonsaanti (4 ja 5 artikla), osallistumisoikeus päätöksentekoon (6-8 artikla) ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus (9 artikla). Lisäksi sopimuksen 3(8) artikla koskee sen varmistamista, ettei henkilöitä, jotka käyttävät oikeuksiaan yleissopimuksen määräysten mukaisesti rangaista, vainota tai häiritä millään tavalla. Muutoksenhaun mahdollistaminen on siten osa myös tämän sopimuksen mukaista toimintaa.

4. Valiokunnan puheenjohtaja Mikkonen esitti kolme kysymystä.

   a) Miten tämä esitys suhtautuu EU:n ennallistamisasetukseen? Ennallistamisasetukseen sisältyy myös heikentämiskielto.

Ennallistamisasetuksen kansallinen toimeenpano on erillinen hanke eikä esitys suoraan ole osa sitä.

Esityksellä on kuitenkin todennäköisesti yhtymäkohtia ennallistamisasetuksen täytäntöönpanoon. Jotkin ennallistamisen hankkeet voivat tarvita hankekohtaisen poikkeuksen. Kyseeseen tulisivat esimerkiksi kunnostushankkeet, joilla voisi olla tilapäisiä vesien tilaa heikentäviä vaikutuksia. Suhde määrittyy laadittavan kansallisen ennallistamissuunnitelman myötä, jonka on määrä valmistua vuonna 2026.

Ennallistamisasetuksessa velvoitetaan jäsenvaltiot turvaamaan hyvässä tilassa olevien luontotyyppien esiintymät heikentämiseltä. Jäsenvaltiolle on siis asetettu velvoite ottaa tai pyrkiä ottamaan käyttöön tarvittavat toimenpiteet, joilla pyritään estämään alueiden tilan merkittävä heikkeneminen. Alustavan arvion mukaan vesienhoidon heikentämättömyysvaatimus täyttäisi vesimuodostumaksi rajattujen vesien osalta myös ennallistamisasetuksen heikentämättömyysvelvoitteen. Linkki ennallistamisasetuksen nettisivuille.

b) Tietopuutteiden osalta kysymys koski sitä, miten varovaisuusperiaatetta sovelletaan lupakäsittelyssä?

Varovaisuusperiaate on periaate, jonka mukaan ympäristön pilaantumisen riskejä on ryhdyttävä ehkäisemään, vaikkei haitallisten ympäristövaikutusten luonteesta ja laajuudesta ole täyttä varmuutta. Varovaisuusperiaatetta sovelletaan tapauskohtaisesti.

Asiaa on käsitelty keväällä julkaistussa artikkelissa, joka ei ollut tätä lisäselvitystä kirjoitettaessa käytettävissä.

> Arviointi varovaisuusperiaatteesta ympäristönsuojeluoikeudessa -niminen artikkeli on julkaistu 31.5.2024. Netistä saatavien tietojen mukaan: ”Hankittavan selvityksen taustalla on 20.6.2023 annettu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma Vahva ja välittävä Suomi ja siinä esitetty kirjaus varovaisuusperiaatteen arvioimisesta. Osana tavoitetta vähentää epävarmuutta ympäristölupamenettelyssä hallitus on asettanut tehtäväkseen arvioida varovaisuusperiaatetta sekä sen tulkinnan vaikutuksia lupaehtoihin ja lupien hyväksymiseen.”

c) Kaivoshankkeilla voi olla myös vesistökuormitusta, miten tämä suhtautuu esitykseen?

Ehdotetun hankekohtaisen poikkeuksen (vesienhoitolaki 20 c §) soveltamisala on laajempi vesimuodostuman fyysisiä muutoksia aiheuttavien hankkeiden osalta kuin vesistökuormitusta aiheuttavien hankkeiden osalta. Kaivoshankkeen vuoksi voi olla esimerkiksi tarpeen muuttaa pohjaveden pinnan korkeutta tai muuttaa pintavesimuodostumaa.

Pintavesimuodostuma määritettäisiin hankkeen toteuttamisen jälkeen myöhemmin vesienhoidon suunnittelussa voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi (vesienhoitolaki 22 §) ja sille asetettaisiin sen mukaisesti ympäristötavoite.

Vesistökuormitusta aiheuttava hanke voi olla myös kaivoshanke. Kaivoshankkeen vesistökuormitus voi kohdistua samaan tai eri vesimuodostumaan kuin fyysinen muutos. Siitä riippuen sovellettaisiin ehdotettua hankekohtaista poikkeusta. Hanke voi siten tarvita hankekohtaisen poikkeuksen usealla perusteella.