LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEN HALLITUKSEN ESITYSTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI VESIENHOIDON JA MERENHOIDON JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN, YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN JA VESILAIN 3 JA 11 LUVUN MUUTTAMISESTA

Luontopaneeli kiittää lausuntomahdollisuudesta koskien hallituksen esitystä vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa ja tavoitteista poikkeamista. Ympäristötavoitteista poikkeaminen tarkoittaa aina väistämättä heikennyksiä ympäristön tilaan, jos haittoja ei täysimääräisesti hyvitetä. Luontopaneeli katsoo, että lainsäädännön tulisi ohjata vahvasti siihen, että lähtökohtaisesti poikkeamismenettelyjä vältetään ja hankkeiden toteuttamiselle pyritään löytämään sellaiset keinot, jotka toteuttavat ympäristötavoitteita.

Vesiensuojelun tavoitteista tulee pitää kiinni

Esitys kytkeytyy hallitusohjelman tavoitteeseen vesipuitedirektiivin mahdollistamien kansallisten joustojen käyttöönotosta. Tavoite liittyy etenkin kriittisten raaka-aineiden tarpeesta johtuvaan kaivoshankkeiden mahdolliseen lisääntymiseen sekä hallitusohjelmassa mainittuun tavoitteeseen vahvistaa säätökykyisen vesivoiman toimintaedellytyksiä. Sekä kaivostoimintaan että vesivoimaan liittyy merkittäviä riskejä vesistöille. Sääntelyn ensisijainen tehtävä on ohjata eri toimijoita toteuttamaan EU:n vesipuitedirektiivin tavoitteita ja välttämään ja minimoimaan vesistöille koituvia haittoja. Poikkeamismenettelyn tarkka kuvaaminen ja sääntelyn selkiyttäminen tältä osin on tarpeellista, mutta sääntelyn selkeyttäminen ei saa johtaa vesistöjen tilan heikentämiseen. Hallituksen esityksen mukaisella sujuvoitetulla poikkeamissääntelyllä on kuitenkin riski johtaa siihen, että poikkeamiset vesiensuojelun ympäristötavoitteista saattavat näyttäytyä entistä houkuttelevammilta. Hallituksen esityksessä tuetaan tätä johtopäätöstä toteamalla, että poikkeamista koskevat säännökset mahdollistaisivat sellaisten uusien hankkeiden toteuttamisen, jotka eivät ilman poikkeamista täyttäisi lupaedellytyksiä.

Luontopaneeli on huolissaan tilanteesta, jossa poikkeamismahdollisuus tehdään kenties entistä helpommaksi ja samanaikaisesti vesiensuojelun rahoitusta on merkittävästi pienennetty edellisistä vuosista. Huolimatta pitkään jatkuneesta vesiensuojelutyöstä ekologiselta tilaltaan heikentyneiden vesistöjen tila ei ole juuri muuttunut, eikä vesistökuormitus ole merkittävästi alentunut. Tavoitteisiin pääsyä vaikeuttavat ongelmat ovat myös pysyneet pitkälti samoina koko nykymuotoisen vesienhoidon ajan.

Harvat erinomaisessa tilassa olevat vesimuodostumat ja pienet vesimuodostumat turvattava

Vaarana on, että poikkeamislupaprosessit tulevat liittymään etenkin hankkeisiin, jotka aiheuttavat haittaa erinomaisessa tilassa oleviin vesimuodostumiin. Erinomaisessa tilassa olevia pintavesiä löytyy enää lähinnä pohjoisesta Suomesta, mihin suuntautuu paljon myös kaivostoimijoiden intressejä. Luontopaneeli katsoo, että ehdotetulla lakimuutoksella on merkittävä riski johtaa viimeisten, toistaiseksi erinomaisessa tilassa olevien vesimuodostumien tilan heikkenemiseen. Samanaikaisesti, kun poikkeamismenettelyä selkiytetään, tulisi vahvistaa jäljellä olevien erinomaisessa tilassa olevien pintavesien turvaa. Luontopaneeli katsookin, että erinomaisessa tilassa olevissa vesimuodostumissa poikkeamismahdollisuutta ei tulisi lähtökohtaisesti antaa.

Luontopaneeli katsoo lisäksi, että Suomen tulisi täysimääräisesti ottaa käyttöön RED III -direktiivin 16f-artiklan mahdollistamat rajoitukset, joissa Suomen alueesta tietty osa suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Koska Suomessa erityisesti pohjoiset vesialueet ovat erityisen herkkiä, Suomen tulisi tehdä RED III -direktiivin mahdollistama rajaus siten, että uusiutuvan energian automaattinen yleisen edun mukaisuus ei olisi Pohjois-Suomessa voimassa. Luontopaneeli katsoo

myös, että poikkeamismenettelyt eivät saa olla ristiriidassa EU:n biodiversiteettistrategian ja EU:n ennallistamisasetuksen luonnon tilan parantamisen ja hyvässä tilassa olevien direktiiviluontotyyppien heikennyskiellon kanssa.

Pinta- ja pohjavesimuodostumien määrittelyyn tulisi kiinnittää sääntelyä uudistettaessa huomiota. Heikentämiskiellon ja vesienhoidon tavoitteen vähintään hyvän tilan saavuttamisesta tulisi koskea nykyisessä laissa ja mietinnössä listattujen pintavesimuodostumien lisäksi myös pienempiä vesimuodostumia, joiden tunnistaminen on lupaharkinnassa joka tapauksessa oleellista. Pienempiä vesimuodostumia on huomioitu vesienhoidossa heikosti. Valuma-alueen kooltaan 10–100 neliökilometrin kokoisista pienistä joista on rajattu vesimuodostumiksi vain noin viidennes niiden todellista määrästä. Tätä pienempiä vesistöjä ei huomioida lainkaan huolimatta siitä, että niiden tila on nykytiedon perusteella huomattavasti heikompi verrattuna suurempiin vesistöihin.

Kestävän kehityksen mukaiset toimet on määriteltävä laissa tarkkaan

Hallituksen esityksessä ympäristötavoitteista poikkeaminen ja pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan olisi mahdollista, jos heikentyminen aiheutuu ”uusista kestävän kehityksen mukaisista toimista”. Luontopaneeli katsoo, että poikkeamismenettelystä säätämisen yhteydessä tulee tarkemmin määritellä ”kestävän kehityksen mukaiset toimet”. Vesipuitedirektiivi ei määrittele tarkasti mitä tällä tarkoitetaan, mutta Suomen tulisi lisätä lakiin omia tarkentavia määritelmiä herkän vesiluontomme turvaamiseksi. Poikkeamislupa olisi hallituksen esityksen mukaan aina myönnettävä, kun edellytykset täyttyvät, joten estääksemme vesistöjemme heikentämisen tulevina vuosina, olisi ”kestävä kehitys” määriteltävä ehdottomasti tarkemmin kuin mitä nyt on hallituksen esityksessä hyvin yleisluontoisesti tehty.

Poikkeamismenettelyissä käytettävä kokonaisharkintaa ja punnittava hankkeen tarkoituksenmukaisuutta

Luontopaneeli ehdottaa 20 c §:n 2 momentin 2 kohdan osalta, että otetaan käyttöön vesipuitedirektiivin mahdollistama vaihtoehto molempien edellytysten olemassaolon vaatimusten täyttämisestä samanaikaisesti. Suomessa on nyt valittu vaihtoehto jommankumman yleisen edun tai intressivertailua koskevan edellytyksen täyttymisestä, mikä ei riitä tarvittavissa määrin ajamaan vesienhoidon tavoitteita. ”Yleinen etu” -säännös on käytännössä menettämässä merkitystään, koska hyvin monet energia- ja raaka-aineomavaraisuutta parantavat hankkeet on jo uudella EU-sääntelyllä säädetty yleisen edun mukaiseksi. Olisi tärkeää, että lupaviranomainen voisi aina intressivertailun avulla punnita hankkeen todellisia hyötyjä ja haittoja yleiselle edulle.

Poikkeamismenettelyissä olisi ensisijaista käyttää kokonaisharkintaa ja punnita tarkoin hankkeen tarkoituksenmukaisuutta ja etsiä mahdollisesti vähemmän ympäristöhaittoja aiheuttavia vaihtoehtoja hankkeen toteuttamiselle. Harkinnassa lähtökohtana tulisi olla ympäristötavoitteista poikkeamisen välttäminen. Ehtona tulisi olla myös, ettei hankkeelle ole vaihtoehtoista ratkaisua. Lisäksi ei merkittävää haittaa -kriteerin (DNSH) sisällyttäminen lupahakemuksiin ja poikkeamisen harkintaan auttaisi varmistamaan, että poikkeamislupa myönnetään vain hankkeille, jotka eivät haittaa laajemmin kestävyystavoitteiden toteutumista. DNHS -kriteerin mukaisesti ei voi olla hyväksyttävää, että esimerkiksi kriittisten mineraalien kaivoshankkeilla tai vesivoiman lisärakentamisella aiheutettaisiin merkittävää haittaa luonnon monimuotoisuudelle. DNSH -kriteeriä on jo sovellettu vihreän siirtymän investointien etusijamenettelyissä.

Luontopaneeli katsoo, ELY-keskuksilla tulisi olla merkittävä asiantuntijarooli kokonaisharkintaa vaativissa poikkeamismenettelyissä, ja resurssit, jotka mahdollistavat huolellisen työn. Luontopaneeli pitää tietojärjestelmien kehittämiseen ja seurantaan lisättäviä resursseja järkevinä. Seurantaan tulisi lisätä resursseja etenkin vesienhoidon vaikuttavuuden toteamiseksi.

Ympäristöntilaa ei saa kokonaisuudessa heikentää: Lupaehtoihin tarvitaan haittojen hyvittäminen

Luontopaneeli katsoo, että 20 c §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen luvanmyöntämisedellytys ”*kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet toteutetaan hankkeesta tai toiminnasta vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi*” ei ole riittävä. Jo nyt ympäristönsuojelulaki ja vesilaki edellyttävät hankekohtaista haittojen ennaltaehkäisyä ja minimointia. Tämän yleisen haittojen ehkäisyn lisäksi luvanhakijan tulisi aina vesienhoidollisen kompensaation avulla velvoittaa ehkäisemään vesimuodostuman tilan heikkeneminen muualla vesistömuodostumassa tehdyin toimenpitein, eikä poikkeamista tulisi sallia ilman tällaista kompensaatiota (Belinskij ym. 2018). Kompensaatiolla ehkäistäisiin myös potentiaalisesti useiden poikkeuslupahankkeiden samaan vesistöön kohdistuva kumulatiivinen heikennysvaikutus. Tilan heikkenemisen lisäksi tulisi ekologisen kompensaation keinoin hyvittää jäljelle jäävät haitat kyseiselle vesiluontotyypille.

Ekologinen kompensaatio tuo mahdollisuuden haittojen hyvittämiseen poikkeamistapauksissa. Luontopaneeli suosittaa, että nyt sääntelyä uudistettaessa harkittaisiin ekologisen kompensaation lisäämistä poikkeamislupien ehtoihin mukaan. Luonnonsuojelulakiin ja sen ekologista kompensaatiota koskevaan asetukseen on kirjattu, miten ekologinen kompensaatio toteutetaan niin, että ympäristöntila ei kokonaisuudessaan heikkene. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että saastuttaja maksaa -periaatetta tulisi käyttää ohjenuorana vesiensuojelusta poiketessa.

Esityksessä poikkeamisen edellytyksenä on, että käytännössä kaikki mahdolliset toimenpiteet toteutetaan vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi. Luontopaneeli katsoo, että haittojen välttämiseksi tehtävien toimenpiteiden tulisi olla esisijaisia. Vesienhoidon toimenpiteitä on valuma-aleilla toteutettu hyvin hajanaisesti, minkä lisäksi hajakuormituksen vesistövaikutusten välttäminen perustuu käytännössä suosituksiin. Tämän vuoksi Luontopaneeli katsoo, että poikkeuksien edellytyksenä tulisi lisäksi olla, että vesimuodostuman hoitosuunnitelmissa olevat toimenpiteet olisivat tehtynä, eli olisi oltava näyttöä siitä, että kyseisen vesistön tila on alkanut parantua. Luontopaneeli katsookin, että jos vesienhoidon ympäristötavoitteista joustamisesta tehdään poikkeuslupamenettelyn avulla helpompaa, tulisi samalla vesiensuojelun toimenpiteiden velvoittavuutta vahvistaa. Tämä olisi erittäin tärkeää vesienhoitosuunnitelmien vaikuttavuuden mahdollistamiseksi sekä ennallistamisasetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lopuksi Luontopaneeli haluaa myös todeta sen myönteisen seikan, että vesienhoidon ympäristönormit viedään nyt Suomessa viimein osaksi oikeusjärjestelmää – tämä on ollut toivottavaa jo pidempään ja nyt tehdyt muutokset korjaavat tilanteen, jossa lain kirjain ja oikeuskäytäntö ovat muodostaneet hyvin mutkikkaan kokonaisuuden. Samoin poikkeamista koskevaa sääntelyä selkiytetään nyt Suomessa, mikä sekin on myönteistä. Poikkeamismenettelyn selkiyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa poikkeamismenettelyn houkuttelevuuden kasvuun. Nyt käsitteillä olevan sääntelyn ja lupamenettelyjen ensisijaisena tehtävänä täytyy olla vesientilan parantaminen ja vesienhoidon ympäristötavoitteisiin tähtääminen.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Heikki Mykrä, Janne S. Kotiaho, Tiina Paloniitty, Minna Pappila ja Outi Silfverberg

Viitattu kirjallisuus:

Belinskij, A., Aroviita, J., Kauppila, J., Kymenvaara, S., Leino, L., Mäenpää, M., Raitanen, E., Soininen, N. 2018. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018. Valtioneuvoston kanslia. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-548-8

Leino, L., Belinskij, A. 2018. Vesienhoidollinen kompensaatio hankkeiden toteuttamisen edellytyksenä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI, s. 117–167.