

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Antti Belinskij, Jukka Aroviita, Jussi Kauppila, Sara Kymenvaara, Laura Leino, Milla Mäenpää, Elina Raitanen, Niko Soininen

## Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely

**Kesäkuu 2018**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 42/2018

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtioneuvoston kanslia, 18.6.2018		
<b>Tekijät</b>	Antti Belinskij, Jukka Aroviita, Jussi Kauppila, Sara Kymenvaara, Laura Leino, Milla Mäenpää, Elina Raitanen, Niko Soininen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018		
<b>Asiasanat</b>	Vesien käyttö, vesiensuojelu, vesioikeus, ympäristöoikeus, EU-oikeus, EU-direktiivi, vesipuidedirektiivi		
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>			
<b>Julkaisu-aika</b>	Kesäkuu, 2018	<b>Sivuja</b> 81	<b>Kieli</b> FI

## Tiivistelmä

Vesienhoitolain (1299/2004) ja sen taustalla olevan EU:n vesipuidedirektiivin (2000/60/EY) ympäristötavoitteina ovat, että vesimuodostumien tila ei heikkene ja pinta- ja pohjavesimuodostumien tila on vähintään hyvä viimeistään vuonna 2015. Näistä ympäristötavoitteista voidaan rajoitetuin edellytyksin poiketa 1) uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi, 2) lieventämällä vesimuodostumakohtaisia ympäristötavoitteita tai 3) pidentämällä tavoitteiden saavuttamisen määräaikoja enintään vuoteen 2027 asti. Suomessa näistä poikkeuksista on käytetty vain määräaikojen pidentymisiä.

Ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen sääntelyä on tarpeen arvioida Suomessa uudelleen kahdesta näkökulmasta. Ensiksi EU-tuomioistuin linjasi Weser-tuomiossa (C-461/13), että vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia, kun ne Suomessa vesienhoitolain säätämisen aikaan hahmotettiin pikemmin vesienhoidon suunnittelua ohjaaviksi tavoitteiksi. Toiseksi ympäristötavoitteiden määräaikoja on mahdollista pidentää enää seuraavan vesienhoitokauden ajaksi vuoteen 2027 asti.

Raportissa arvioidaan Suomen oikeudellista nykytilaa ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen kannalta, verrataan sitä muiden valtioiden tilanteeseen ja esitetään vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi. Keskeisinä sääntelyteemoina ovat vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellinen merkitys lupaharkinnassa ja ympäristötavoitteista poikkeamisen menettely uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi. Niiden ohella raportissa kartoitetaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämistä ja ympäristötavoitteiden lieventämistä.

## Liite 1 Pykäläluonnoksia sääntelyvaihtoehdoista

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

**Utgivare & utgivningsdatum** Statsrådets kansli, 18.6.2018

**Författare** Antti Belinskij, Jukka Aroviita, Jussi Kauppila, Sara Kymenvaara, Laura Leino, Milla Mäenpää, Elina Raitanen, Niko Soininen

**Publikationens namn** Undantag från vattenförvaltningens miljömål - grunder och förfarande

**Publikationsseriens namn och nummer** Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 42/2018

**Nyckelord** Nyttjande av vatten, vattenskydd, vattenrätt, miljö rätt, EU-rätt, EU direktiv, Ramdirektivet för vatten

## Publikationens delar /andra producerade versioner

**Utgivningsdatum** Juni, 2018      **Sidantal** 81      **Språk** FI

## Sammandrag

Miljömålen i lagen om vattenvårdsförvaltningen (1299/2004) och EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), som utgör grunden för lagen, är att vattenförekomsternas status inte försämras och att yt- och grundvattenförekomsternas status är åtminstone god år 2015. Från dessa miljömål kan man under begränsade omständigheter avvika 1) för att genomföra ett nytt betydande projekt, 2) genom att lindra vattenförekomstspecifika miljömål eller 3) genom att förlänga tidsfristerna högst fram till år 2027. I Finland har endast undantag som gäller förlängd tidsfrist använts.

Regleringen av miljömålen och hur man avviker från dem behöver granskas på nytt i Finland ur två perspektiv. För det första tog EU-domstolen i Weserdomen (C-461/13) ställning till att miljömålen för vattenvården är rättsligt bindande, när man under den tiden som lagen om vattenvårdsförvaltningen stiftades i Finland snarare uppfattade dem som mål som styr planeringen av vattenvården. För det andra är det endast möjligt att förlänga tidsfristerna ännu under tiden för nästa vattenförvaltningsperiod, fram till år 2027.

I rapporten utvärderas Finlands rättsliga nuläge med tanke på miljömålen och avvikelser från dem, jämförs dessa faktorer med situationen i andra stater och presenteras alternativ för att utveckla lagstiftningen. Centrala lagstiftningsteman är den rättsliga betydelsen av miljömålen för vattenvården i tillståndsprövningen och förfarandet för avvikelser från miljömålen för att genomföra ett betydande projekt. Vid sidan av dessa kartläggs förlängningen av tidsfrister för att uppnå miljömålen och lindringen av miljömålen i rapporten.

## Bilaga 1 Paragrafutkast regleringsalternativ

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 18.6.2018
<b>Authors</b>	Antti Belinskij, Jukka Aroviita, Jussi Kauppila, Sara Kymenvaara, Laura Leino, Milla Mäenpää, Elina Raitanen, Niko Soininen
<b>Title of publication</b>	Exemptions to the Environmental Objectives in River Basin Management – Grounds and procedure
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 42/2018
<b>Keywords</b>	Use of waters, water protection, water law, environmental law, EU law, EU directive, water framework directive

### Other parts of publication/ other produced versions

<b>Release date</b>	June, 2018	<b>Pages</b> 81	<b>Language</b> FI
---------------------	------------	-----------------	--------------------

### Abstract

The Finnish Water Management Act (1299/2004) seeks to achieve two goals in line with the EU Water Framework Directive (2000/60/EC): 1) that the status of water bodies does not deteriorate; and 2) that the status of those bodies is good or higher by 2015. These environmental objectives are legally binding. The Act and the Directive do, however, establish a limited derogation regime. A derogation from the above environmental objectives may be granted on the grounds of 1) a significant new project, 2) by setting less stringent environmental objectives for individual water bodies, or 3) by extending the time limits for the achievement of the objectives until 2027. Finland has only resorted to extended time limits, while the other grounds for derogation have been left untouched.

Currently, there is a need to reevaluate the Finnish water management regulation for two reasons. First, the European Court of Justice has declared that the environmental objectives are legally binding (Weser-case, C-461/13). This departs sharply from the current Finnish water management regulation which was drafted with non-binding environmental objectives in mind. Second, all water bodies in Finland did not reach the good status by 2015, necessitating extended time limits. In light of the Directive, this justification to derogate from the environmental objectives will not be available after 2027.

This report evaluates the legal status of environmental objectives and derogations in Finland, compares the Finnish regulatory system to other countries, and evaluates options for developing Finnish legislation further in line with the Directive. Central themes discussed in the report are the legal status of environmental objectives in permit procedures and the derogation from the environmental objectives for a new project. The report also discusses the less stringent environmental objectives and the extended time limits for achieving the objectives.

### Appendix 1 Alternative draft regulations

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

# SISÄLLYS

<b>LYHENTEITÄ.....</b>	<b>viii</b>
<b>I JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
1    Tausta.....	1
1.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen.....	1
1.2 Ympäristötavoitteiden oikeudellisten vaikutusten uudelleenarvioinnin tarve .....	1
2    Raportin tavoitteet ja sisältö .....	2
3    Hankkeen organisointi ja toteutus .....	3
<b>II NYKYTILAN ARVIOINTI .....</b>	<b>5</b>
1    Luokittelu osana vesienhoidon suunnittelua.....	5
1.1. Suunnittelujärjestelmä .....	5
1.2. Vesimuodostuman määrittely .....	6
1.3. Vesimuodostumien tilaluokittelu .....	7
1.4. Pintavesien luokittelun kriteerit.....	7
1.5. Arvioiden yhdistäminen pintavesissä .....	8
1.6. Keinotekoiset tai voimakkaasti muutetut vesimuodostumat.....	9
1.7. Pohjavesien luokittelun kriteerit.....	10
2    Ympäristötavoitteet lupaharkinnassa .....	11
2.1. Lainsäädäntö .....	11
2.2. Oikeus- ja ratkaisukäytäntö .....	12
2.3. Ympäristötavoitteiden suhde jälkivalvontaan .....	16
2.4. Arviointia.....	17
3    Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi .....	20
3.1. Lainsäädäntö .....	20
3.2. Poikkeamisen käyttöala.....	20
3.3. Poikkeamisen aineelliset edellytykset .....	22
3.4. Poikkeamismenettely .....	25
3.5. Poikkeamisen suhde muuhun EU-sääntelyyn.....	28
3.6. Sääntelyn kehittämistarpeet .....	29
4    Määräaikojen pidentäminen .....	32
4.1 Lainsäädäntö .....	32
4.2 Edellytykset.....	33
4.3 Soveltaminen käytännössä.....	34
4.4 Sääntelyn kehittämistarpeet .....	34
5    Ympäristötavoitteiden lieventäminen.....	35

5.1. Lainsäädäntö .....	35
5.2. Soveltaminen käytännössä .....	35
5.3. Lievennysten syyt .....	35
5.4. Lievennys vai sekoittumisvyöhyke .....	36
5.5. Lievennysten käyttöönoton mahdollisuudet .....	36
5.6. Sääntelyn kehittämistarpeet .....	37
<b>III Kansainvälinen vertailu .....</b>	<b>38</b>
1 Ruotsi.....	38
1.1. Sääntelykehys .....	38
1.2. Ympäristölaatu-normit .....	39
1.3. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen .....	40
1.4. Sääntelyn muutostarpeet .....	41
1.5. Hallituksen esitys lainsäädännön muuttamisesta.....	42
1.6. Määräaika-iden pidentäminen ja ympäristötavoitteiden lieventäminen.....	43
2 Ahvenanmaa.....	44
2.1. Sääntelykehys .....	44
2.2. Vesienlaatu-tavoitteet ja laatu-normit .....	44
2.3. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen .....	45
2.4. Selvitys vesilain uudistamistarpeesta.....	46
3 Tanska .....	47
3.1. Sääntelykehys .....	47
3.2. Ympäristötavoitteiden oikeusvaikutukset .....	48
3.3. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen .....	49
3.4. Sääntelyn kehittämistarpeet .....	50
4 Ranska.....	51
4.1. Sääntelykehys .....	51
4.2. Ympäristötavoitteiden oikeusvaikutukset .....	52
4.3. Sääntelyn muutostarpeet .....	53
5 Vertailu ja päätelmät.....	53
5.1. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden implementointi .....	53
5.2. Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia .....	54
5.3. Määräajan pidentäminen ja tavoitteiden lieventäminen .....	55
5.4. Päätelmät Suomen lainsäädännön kehittämisen kannalta .....	55
<b>IV Kehittämistä vaihtoehdot ja vaikutusten arviointi.....</b>	<b>56</b>
1 Arvioinnin toteuttaminen .....	56
2 Ympäristötavoitteiden oikeudellisen merkityksen sääntely .....	57
2.1. Sääntelyvaihtoehdot .....	57
2.2. Sääntelyvaihtoehtojen arviointi.....	58
3 Ympäristötavoitteista poikkeamisen menettely uuden hankkeen lupaharkinnan yhteydessä.....	62

3.1.	Säätelyvaihtoehdot .....	62
3.2.	Säätelyvaihtoehtojen arviointi.....	63
4	Ympäristötavoitteiden lieventäminen ja määräaikojen pidentäminen .....	68
4.1.	Lieventäminen .....	68
4.2.	Määräaikojen pidentäminen .....	68
5	Muut säätelyteemat ja käytäntöjen kehittämistarpeet .....	70
5.1	Vesimuodostuman määrittely ja luokittelu .....	70
5.2	Hankekohtaisen poikkeamisen aineelliset edellytykset .....	71
5.3	Kompensaatiomekanismin mahdollisuus .....	71
5.4	Aluehallinnon uudistus .....	72
<b>Liite 1 PYKÄLÄLUONNOKSIA säätelyvaihtoehdoista.....</b>		<b>73</b>
	Vaihtoehto A2: Ympäristötavoitteiden huomioon ottamisen vahvistaminen .....	73
	Vaihtoehto A3: Sitovat ympäristötavoitteet lupalaeissa.....	73
	Vaihtoehto B2: Lupaviranomaisen myöntämä poikkeus .....	73
	Vaihtoehto B3: Vesienhoitoviranomaisen myöntämä poikkeus .....	74
	Vaihtoehdot A3 ja B2: Sitovat ympäristötavoitteet ja lupaviranomaisen myöntämä poikkeus vesienhoitolaissa .....	74
<b>LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA .....</b>		<b>75</b>

## LYHENTEITÄ

art.	artikla
AVI	aluehallintovirasto
CLE	paikallinen vesikomissio, Ranska
dnro	diaarinumero
EU	Euroopan unioni
EUTI	Unionin tuomioistuin
ELY-keskus (ELY)	elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus
EYTI	Yhteisöjen tuomioistuin
HaV	Ruotsin meri- ja vesiviranomainen
HE	hallituksen esitys eduskunnalle
KHO	korkein hallinto-oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki
LUKE	luonnonvarakeskus
LVP	laki vesienhoidosta, Tanska
MB	ympäristökaari, Ruotsi
MMD	alempi oikeusaste, Ruotsi
MÖD	ylin ympäristötuomioistuin, Ruotsi
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
ONEMA	kansallinen vesivirasto, Ranska
PL	perustuslaki
SAGE	toimintasuunnitelma/toimenpideohjelma, Ranska
SDAGE	vesienhoidon yleissuunnitelma/vesienhoitosuunnitelma, Ranska
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
SYKE	Suomen ympäristökeskus
t.	taltio
VaHO	Vaasan hallinto-oikeus
VFF	vesihallintoasetus, Ruotsi
VJA	asetus vesienhoidon järjestämisestä
VL	vesilaki
VMJL	laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä
VN	valtioneuvosto
Vnp	valtioneuvoston päätös
VPD	vesipolitiikan puitedirektiivi
YM	ympäristöministeriö



YSL	ympäristönsuojelulaki
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
ÅLF	vesienhoitoasetus (vattenförordning), Ahvenanmaa
ÅLV	vesilaki (vattenlag), Ahvenanmaa

# I JOHDANTO

## 1 Tausta

### 1.1 Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (VMJL, vesienhoitolaki, 1299/2004) ja sen taustalla olevan EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin (VPD, vesipuitedirektiivi, 2000/60/EY)<sup>1</sup> tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä (VMJL 1 §). Vesienhoidon ympäristötavoitteina ovat, että vesimuodostumien tila ei heikkene; pinta- ja pohjavesimuodostumien tila on vähintään hyvä viimeistään vuonna 2015; ja keinotekoisilla ja voimakkaasti muutetuilla vesimuodostumilla on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila (VMJL 21 §, VPD 4(1) art.).

Vesienhoidon ympäristötavoitteista voidaan rajoitetuin edellytyksin poiketa 1) uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi; 2) lieventämällä vesimuodostumakohtaisia ympäristötavoitteita; tai 3) pidentämällä tavoitteiden saavuttamisen määräaikoja enintään vuoteen 2027 asti. Poikkeamista uuden hankkeen toteuttamiseksi voidaan harkita, jos kyse on yleisen edun kannalta merkittävästä hankkeesta. Ympäristötavoitteiden lieventäminen tai määräaikojen pidentäminen tulee perustella vesimuodostumakohtaisesti luonnontieteellisillä, teknisillä ja taloudellisilla seikoilla (VMJL 23–25 §, VPD 4(4–5) ja 4(7) art.). Suomessa näistä poikkeuksista on käytetty vain määräaikojen pidennyksiä.<sup>2</sup>

Poikkeamisten käyttöalaa hahmotettaessa on otettava huomioon, että vesipuitedirektiivi on ympäristödirektiivi, jonka tavoitteista poikkeamisen ei tule muodostua säännöksi. Toisaalta vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen yksittäistapauksessa on myös olennainen osa direktiivin mukaista ympäristötavoitteiden asettamista ja ympäristönkäytön suunnittelua.<sup>3</sup>

Poikkeamismahdollisuuksien huolellinen soveltaminen ei ole ristiriidassa vesienhoidon ympäristötavoitteiden kanssa.<sup>4</sup> Poikkeamisten hyödyntämisessä tulee kuitenkin antaa huomattava painoarvo vesipuitedirektiivin vesiensuojelullisille päämäärille. Lisäksi jäsenvaltio voi halutesaan omaksua unionia tiukemman linjan poikkeusten soveltamiseen, sillä ympäristödirektiivit määrittävät ainoastaan ympäristönsuojelun vähimmäistason (ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT)<sup>5</sup> 193 art.).

### 1.2 Ympäristötavoitteiden oikeudellisten vaikutusten uudelleenarvioinnin tarve

Kun vesipuitedirektiiviä pantiin täytäntöön vesienhoitolailla, vesienhoidon ympäristötavoitteiden ei ajateltu sitovan hankkeiden lupaharkintaa. Sen sijaan korostettiin vesienhoidon suunnitelmallista luonnetta. Tätä ilmentäen vesilaisissa (VL, 587/2011) ja ympäristönsuojelulaisissa (YSL, 527/2014) säädetään *vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta* hankkeiden lupaharkinnassa (VL 3:6, YSL 51 §). EU-tuomioistuin kuitenkin linjasi Weser-joen tapauksessa

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista.

<sup>2</sup> Vesienhoitosuunnitelmat (Vnp 2009; ja Vnp 2015); ks. myös SYKE 2011, s.70.

<sup>3</sup> Komissio 2009a, s. 10.

<sup>4</sup> Ks. komissio 2014, s. 22.

<sup>5</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (2016/C 202/01).

(C-461/13) vuonna 2015, että 1) jäsenvaltio ei saa myöntää lupaa hankkeelle, joka heikentää pintavesimuodostuman tilaa tai vaarantaa sen ympäristötavoitteen saavuttamisen, ja 2) pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä on jo yhden laadullisen tekijän tilan huonontuminen.

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen lainsäädäntöä on tarpeen arvioida uudelleen kahdesta näkökulmasta. Ensiksi Weser-tuomio haastaa pohtimaan, tuleeko lupaharkinnan, ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen suhteesta säätää Suomessa nykyistä tarkemmin. Toiseksi ympäristötavoitteiden määräaikoja on vesienhoitolain perusteella mahdollista pidentää enää seuraavan vesienhoitokauden ajaksi (vv. 2021–2027, VMJL 24 §).

Weser-tuomion perusteella vesienhoidon ympäristötavoitteet estävät uuden hankkeen toteuttamisen ilman poikkeusta jo siinä vaiheessa, kun pintavesimuodostuman yksittäisen laadullisen tekijän tila heikentyy yhdellä luokalla. Siten myös ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia voi tulla Suomessa aikaisempaa useammin arvioitavaksi lupaharkinnan yhteydessä. Poikkeamisen suhteesta lupaharkintaan ei kuitenkaan ole säädetty, eivätkä nykyiset vesilain ja ympäristönsuojelulain vaatimukset vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta ilmennä vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovaa luonnetta.

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämisen kannalta voidaan pohtia niin EU:n kuin kansallisen sääntelyn muutostarpeita. Euroopan komission on tarkasteltava vesiputedirektiiviä viimeistään vuonna 2019 ja ehdotettava siihen tarvittavia muutoksia (VPD 19 art.). Vesienhoitolaissa vuosi 2027 on määräaikojen pidentämisen ehdoton kansallinen takaraja (VMJL 24 §), kun taas vesiputedirektiivin nojalla pidentäminen on mahdollista tämän aikarajan yli, jos luonnonolot eivät mahdollista tilan paranemista tehdyistä toimenpiteistä huolimatta (VPD 4(4) art.).

## 2 Raportin tavoitteet ja sisältö

Raportin tarkoituksena on esittää kehittämis ehdotuksia vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen sääntelyyn Suomessa. Kehittämis ehdotuksissa kiinnitetään huomiota siihen, että ne 1) vastaavat EU-oikeuden vaatimukseen, 2) edistävät sujuvia vesienhoidon käytäntöjä viranomaisten, toiminnanharjoittajien, asianosaisten sekä yleisön kannalta ja 3) eivät johda vesiensuojelun tason laskemiseen. Vesienhoidon tavoitteet ulottuvat kaikkeen vesiin vaikuttavaan toimintaan, mutta tässä raportissa keskitytään pääasiassa ympäristötavoitteiden merkitykseen lupaharkinnassa.

Raportti sisältää johdannon ohella seuraavat osat:

- II. *Nykytilan arviointi*: Osassa tarkastellaan Suomen oikeuden kehittämisen tarpeita suhteessa ympäristötavoitteisiin ja niistä poikkeamiseen. Aihetta lähestytään niin ympäristötavoitteiden sääntelyn, hankekohtaisten poikkeusten, määräaikojen pidennysten kuin tavoitteiden lieventämisen kannalta. Sääntelyn taustalla oleva vesienhoidon luokittelujärjestelmä käsitellään erikseen osan alussa.
- III. *Kansainvälinen vertailu* tarjoaa esimerkkejä vesimuodostumien luokittelusta, ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta muiden maiden oikeusjärjestelmissä. Vertailumainana ovat oikeuskulttuurin kannalta Suomea lähellä olevat Ruotsi, Tanska ja Ahvenanmaan maakunta. Lisäksi luodaan katsaus ison ja vaikutusvaltaisen EU-maan Ranskan järjestelmään.
- IV. *Kehittämism vaihtoehdot ja vaikutusten arviointi*: Osassa esitetään vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseksi Suomessa ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen kannalta.

Sääntelyvaihtoehtoina ovat 0-vaihtoehto, pienet tarkistukset ja perusteelliset muutokset. Osa sisältää myös eri vaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin. Lisäksi siinä käsitellään EU-sääntelyn muutostarpeita suhteessa ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämiseen.

### 3 Hankkeen organisointi ja toteutus

Raportti pohjautuu 8.6.2017 päivättyyn hankesuunnitelmaan *Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen: Perusteet ja menettely*. Suunnitelman mukaan hankkeen tavoitteina oli

- selvittää, miten vesienhoidon ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta uuden hankkeen takia on säädetty eräissä muissa EU-maissa ja miten sääntelyä ollaan mahdollisesti muuttamassa;
- arvioida kansallisen sääntelyn kehittämistarpeita suhteessa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen aineellisoikeudellisiin edellytyksiin, poikkeamisen menettelyihin ja lupaharkintaan;
- esittää lainsäädäntöön ja ohjeistukseen sekä viranomaisten toimintatapoihin liittyviä kehittämissvaihtoehtoja ottaen myös tuleva maakuntaudistus huomioon;
- järjestää viranomaisille koulutusta; osallistua EU:n asiantuntijaryhmiin sekä laatia taustoituksia EU:n asiantuntijaprosesseihin.

Hankintapäätöksen perusteluissa kiinnitettiin lisäksi erityisesti huomiota ympäristötavoitteiden määräaikojen pidentämisen vuoden 2027 takarajaan, ympäristötavoitteista poikkeamisen ja vesienhoitosuunnitelmien päivittämisen suhteeseen sekä hankkeen yhteistyöhön muiden samaan aiheeseen liittyvien hankkeiden kanssa.

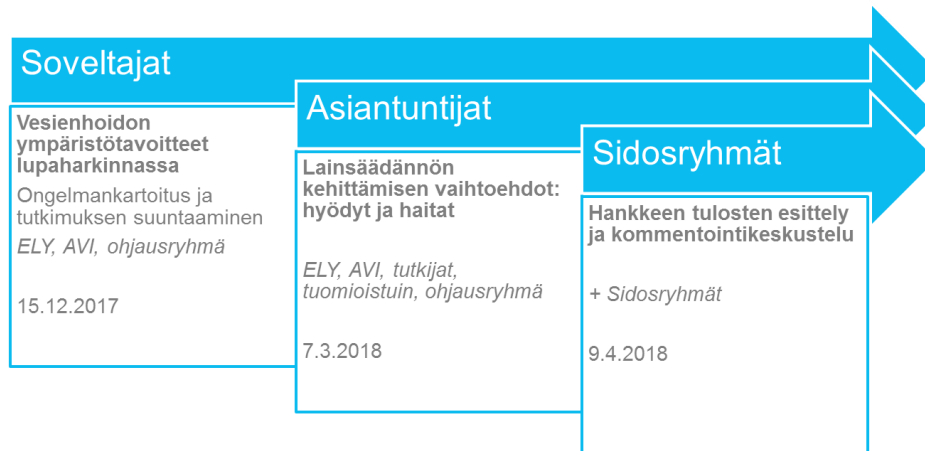
Selvityshanke (1.8.2017–31.5.2018) toteutettiin Suomen ympäristökeskuksen ja Itä-Suomen yliopiston yhteishankkeena. Hankkeen johtajana toimi Antti Belinskij (SYKE) ja Itä-Suomen yliopiston osahankkeen johtajana Niko Soininen. Hankkeen tutkijat olivat Jukka Aroviita, Jussi Kauppila, Milla Mäenpää ja Elina Raitanen Suomen ympäristökeskuksesta sekä Sara Kymenvaara ja Laura Leino Itä-Suomen yliopistosta. Pia Rotko Innotiimi ICG:stä toimi hankkeen vuorovaikutustehtävissä ja Otso Myrsky Itä-Suomen yliopistosta avusti raportin viimeistelyssä.

Hankkeen ohjausryhmässä olivat edustettuina seuraavat tahot: ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ja erikseen kutsuttuna Uudenmaan ELY-keskus. Ohjausryhmän puheenjohtaja oli ympäristöneuvos Saara Bäck (YM) ja varapuheenjohtaja vesihallintoneuvos Ville Keskisarja (MMM).

Hankkeessa kerättiin tietoa kirjallisuuskatsauksen, ryhmä- ja yksilöhaastattelujen, työpajojen ja keskustelutilaisuuden avulla. Lisäksi tietoja saatiin palautteena hankkeen tilaisuuksista. Haastateltuja tahoja olivat Ruotsin, Tanskan, Ahvenanmaan ja Ranskan viranomaiset ja asiantuntijat sekä Suomessa energiateollisuuden, metsäteollisuuden, maa- ja metsätalouden, elinkeinoelämän, kalankasvatuksen, lupaviranomaisten, vesienhoitoviranomaisten ja ministeriöiden edustajat.

Sääntelyvaihtoehtojen muotoileminen ja niiden arviointi toteutettiin hyödyntämällä haastatteluita ja hankkeen vuorovaikutustilaisuuksista saatuja tietoja.

Hankkeessa järjestettiin kolme vuorovaikutustilaisuutta. (kuva 1).



**Kuva 1. Vesipoke-hankkeen vuorovaikutustilaisuudet: tiedonkeruu ja viestintä.**

Ensimmäisessä työpajassa 15.12.2017 tarkennettiin hankkeen kysymyksenasettelua ja työskentelytapaa. Siihen oli kutsuttu ympäristöhallinnon asiantuntijoita ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista sekä hankkeen ohjausryhmä. Tilaisuudessa esiteltiin hankkeen taustaa ja kysymyksenasettelua sekä kansainvälisen vertailun tuloksia. Työpajan pohjalta hankkeen painopistettä pystyttiin tarkentamaan oikeudellisesti ja menettelyllisesti epäselviin kysymyksiin. Tilaisuuteen osallistui noin 40 henkeä, joista suuri osa etäyhteydellä eri puolelta Suomea.

Astetta laajemmalle asiantuntijajoukolle (ELY-keskus, AVI, tuomioistuimet, tutkijat, ohjausryhmä) suunnatussa työpajassa 7.3.2018 keskityttiin kahteen sääntelyn kehittämisen pääteemaan eli ympäristötavoitteisiin ja niistä poikkeamiseen. Näihin liittyviä sääntelyvaihtoehtoja arvioitiin toteutettavuuden ja keskeisten vaikutusten näkökulmista. Tilaisuuteen osallistui 30 henkilöä.

Hankkeen alustavat tulokset esiteltiin 9.4.2018 eri sidosryhmille suunnatussa keskustelutilaisuudessa. Osallistujilta saadun palautteen perusteella täydennettiin sääntelyvaihtoehtojen vaikutusten arviointia ja eräitä muita raportin osia. Tilaisuuteen osallistui noin 80 henkilöä, jotka edustivat laajasti toiminnanharjoittajia ja hallintoa sekä muita asiantuntijoita esimerkiksi ympäristöjärjestöistä ja tutkimuslaitoksista.

Hanke on lisäksi viestinyt tai ollut edustettuna seuraavissa tilaisuuksissa:

- Ympäristö- ja vesilupapäivät, Oulu 31.10.2017;
- valmistelukokous: CIS Guidance Document No. 36: Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7), Bryssel 19.–20.9.2017;
- keskustelutilaisuus Itämeren sisäisistä ravinnevarastoista, Helsinki 26.3.2018; ja
- työpaja: Significant Adverse Effect on Use, Bryssel 23.–24.4.2018.

Hanke on myös toimittanut ympäristöministeriölle kommentteja liittyen Suomen EU-yhteistyöhön vesienhoidon alalla.

## II NYKYTILAN ARVIOINTI

### 1 Luokittelu osana vesienhoidon suunnittelua

#### 1.1. Suunnittelujärjestelmä

Vesienhoidon suunnittelu on syklinen prosessi, jonka keskeisiä elementtejä ovat ympäristötavoitteiden määrittely, vesien tilan arviointi ja seuranta, paineiden kuvaus ja toimenpideohjelmat (kuva 2). Kullekin Manner-Suomen seitsemälle vesienhoitoalueelle (kuva 3) on laadittu vesienhoitosuunnitelmat, joissa esitetään tiedot muun muassa vesienhoitoalueen joki-, järvi-, rannikko- ja pohjavesimuodostumien ominaispiirteistä, tilan luokittelusta, ympäristötavoitteista, toteutetuista toimenpiteistä ja muista vesien tilaan sekä käyttöön liittyvistä seikoista (ks. VPD 13 art. ja liite VII). Vesienhoidon suunnitelmat laadittiin ensimmäisen kerran vuosille 2010–2015 ja ne päivitettiin vuonna 2015 vuosille 2016–2021.<sup>6</sup>



Kuva 2. Vesienhoidon suunnittelukausi kestää kuusi vuotta (Lähde: [www.ymparisto.fi/vaikutavesiin](http://www.ymparisto.fi/vaikutavesiin))<sup>7</sup>.

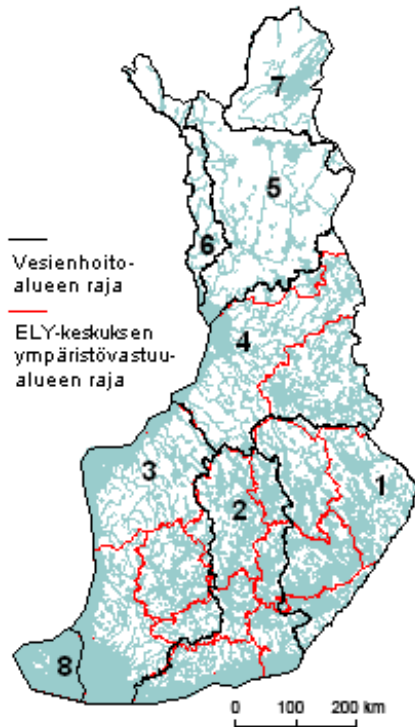
Vesimuodostumien tilan luokittelu on osa vesienhoidon suunnittelun kuuden vuoden sykliä. Ensimmäinen pinta- ja pohjavesien tilan arviointi ja luokittelu valmistui Suomessa vuonna 2008 vesienhoidon 1. suunnittelukautta (2010–2015) ja toinen vuonna 2013 vesienhoidon 2. suunnittelukautta (2016–2021) varten. Vuonna 2018 valmistaudutaan kolmanteen luokittelu-kierrökseen vesienhoidon 3. suunnittelukautta (2021–2027) varten.

Viranomaisista vesienhoidon suunnittelussa keskeisin rooli on *ELY-keskuksilla*, jotka valmistelevat vesien tilan luokittelun sekä vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat sekä vastaavat viestinnästä, sidosryhmäyhteistyöstä alueellisten yhteistyöryhmien kautta sekä kansalaisten kuulemisesta suunnittelun eri vaiheissa (VMJL 5 §). Jokaiselle vesienhoitoalueelle on nimetty vesienhoidon suunnittelua koordinoiva ELY-keskus (ks. asetus vesienhoitoalueista 1303/2004). Muut vesienhoitoalueen ELY-keskukset osallistuvat vesienhoidon suunnitteluun

<sup>6</sup> Vnp 2015.

<sup>7</sup> [www.ymparisto.fi/vaikutavesiin](http://www.ymparisto.fi/vaikutavesiin) (tarkistettu 27.4.2018)

omalla alueellaan. Maakuntaudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ELY-keskukset lakkautetaan ja vesienhoitoa ja vesivaroja koskevat tehtävät siirtyvät maakuntiin.<sup>8</sup>



#### Suomen vesienhoitoalueet:

1. Vuoksen alue
2. Kymijoen-Suomenlahden alue
3. Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren alue
4. Oulujoen-lijoen alue
5. Kemijoen alue
6. Tornionjoen alue (yhdessä Ruotsin kanssa)
7. Tenon, Näätämöjoen ja Paatsjoen alue (yhdessä Norjan kanssa)
8. Ahvenanmaa huolehtii itse vesipuitteiden toimeenpanosta ja muodostaa oman vesienhoitoalueen.

Kuva 3. Suomen vesienhoitoalueet (Lähde: [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi))<sup>9</sup>.

Valtioneuvosto hyväksyy vesienhoitosuunnitelmat yleisistunnossa (VMJL 17 §). Ympäristöministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat ja seuraavat toimialoillaan vesienhoitolain täytäntöönpanoa. *Ympäristöministeriöllä* on päävastuu toimeenpanosta kansallisella tasolla. Valtion asiantuntija- ja tutkimuslaitokset *Suomen ympäristökeskus (SYKE)* ja *Luonnonvarakeskus (LUKE)* tukevat ELY-keskuksia ja ministeriöitä vesienhoidon suunnittelussa ja toimeenpanossa.

*Muut viranomaiset* osallistuvat toimialoillaan vesienhoidon järjestämiseen (VMJL 4 §). Viranomaisten ja julkisia palveluja tarjoavien laitosten on lisäksi annettava maksutta ELY-keskuksille hallussaan olevia vesienhoidon suunnittelussa tarpeellisia tietoja (VMJL 11.4 §). Myös kunnat ja yksityinen sektori osallistuvat vesienhoidon toimenpiteiden suunnitteluun ja toimeenpanoon.<sup>10</sup>

## 1.2. Vesimuodostuman määrittely

*Pintavesimuodostumalla* tarkoitetaan vesienhoitolain mukaan pintavesien erillistä ja merkittävää osaa kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa tai rannikkoveden osaa. (VMJL 2 §). Järvi tai joki voi muodostaa yhden vesimuodostuman tai olla jaettu useampaan vesimuodostumaan, jos se on vesienhoidon suunnittelun kannalta perusteltua.

<sup>8</sup> HE 14/2018 vp.

<sup>9</sup> [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesiensuojelu/Vesienhoidon\\_suunnittelu\\_ ja\\_yhteistyö/Vesienhoitoalueet](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesiensuojelu/Vesienhoidon_suunnittelu_ ja_yhteistyö/Vesienhoitoalueet) (tarkistettu 27.4.2018).

<sup>10</sup> YM 2012a.

*Pohjavesimuodostuma* on veden yhtenäinen esiintymä, joka sijaitsee huokoisessa ja läpäisevässä maa- tai kallioperämuodostumassa ja joka mahdollistaa merkittävän pohjaveden virtauksen tai merkittävän pohjaveden oton (VMJL 2 §).

Suomessa on yhteensä noin 6800 pintavesimuodostumaa, joista järvi- ja järvimuodostumia on 4603, jokimuodostumia 1913 ja rannikkomuodostumia 215.<sup>11</sup> Lisäksi vesienhoidon tarkastelussa on mukana noin 3800 pohjavesimuodostumaa (vedenhankintaa varten tärkeät tai siihen soveltuvat pohjavesialueet).<sup>12</sup>

Vesienhoidossa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin niitä vesiä, jotka on nimetty vesimuodostumiksi. Suomessa kaikkia vesiä ei kuitenkaan ole määritelty vesimuodostumiksi eivätkä ne siten kuulu luokittelun piiriin.

### 1.3. Vesimuodostumien tilaluokittelu

Eri vesimuodostumien tila luokitellaan hieman toisistaan poikkeavilla tavoilla:

- *Pintavesien tila* perustuu ekologiseen ja kemialliseen tilaan sen mukaan kumpi niistä on huonompi. Pintaveden ekologisen tilan luokittelu on viisiportainen (erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, huono), kun taas kemiallinen tila on joko hyvä tai sitä huonompi.
- *Voimakkaasti muutetut ja keinotekoiset pintavesimuodostumat* luokitellaan hyvään, tyydyttävään, välttävään tai huonoon saavutettavissa olevaan ekologiseen tilaan.
- *Pohjavedet* luokitellaan kemiallisten ja määrällisten ominaisuuksien perusteella hyvään tai huonoon tilaan (VMJL 8 §).

Pinta- ja pohjavesien tila arvioidaan ja luokitellaan ihmisten toiminnan aiheuttaman muutoksen voimakkuuden perusteella.

### 1.4. Pintavesien luokittelun kriteerit

**Pintavesien ekologisen tilan** luokittelu on monitasoinen kokonaisuus. Ekologinen tila tulee luokitella ensisijaisesti *biologisten laatutekijöiden* avulla (Kuva 4, vesienhoidon järjestämistä annettu asetus, VJA, 1040/2006). Tekijöitä ovat kasviplankton, päällislevät, makrolevät, muu vesikasvillisuus, pohjaeläimistö ja kalasto. VPD liitteen V sanallisissa määritelmissä määritetään ne asiat (esim. taksonikoostumus, runsaussuhteet), jotka kuvaavat laatutekijöiden tilan ja joita numeerisesti mitataan ns. luokittelumuuttujilla. Muuttujien määrä vaihtelee laatutekijöittäin ja sanallisten määritelmien tulkinnasta riippuen.

Ekologiseen tilaan kuuluvat myös *kansalliset haitalliset aineet*. Ekologinen tila voidaan luokitella enintään tyydyttäväksi, jos näiden vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun asetuksen (vaarallisten aineiden asetus, 869/2010, liite 1 D) ympäristölaatu on ylittynyt. Muiden kuin asetuksessa mainittujen aineiden pitoisuudet tulee myös ottaa huomioon ekologisen tilan arvioinnissa.

Ekologisen tilan luokittelussa otetaan lisäksi huomioon biologisia laatutekijöitä *tukevat laatutekijät* eli hydrologis-morfologiset ja fysikaalis-kemialliset tekijät (VJA 12 §), jotka ovat vesistö-

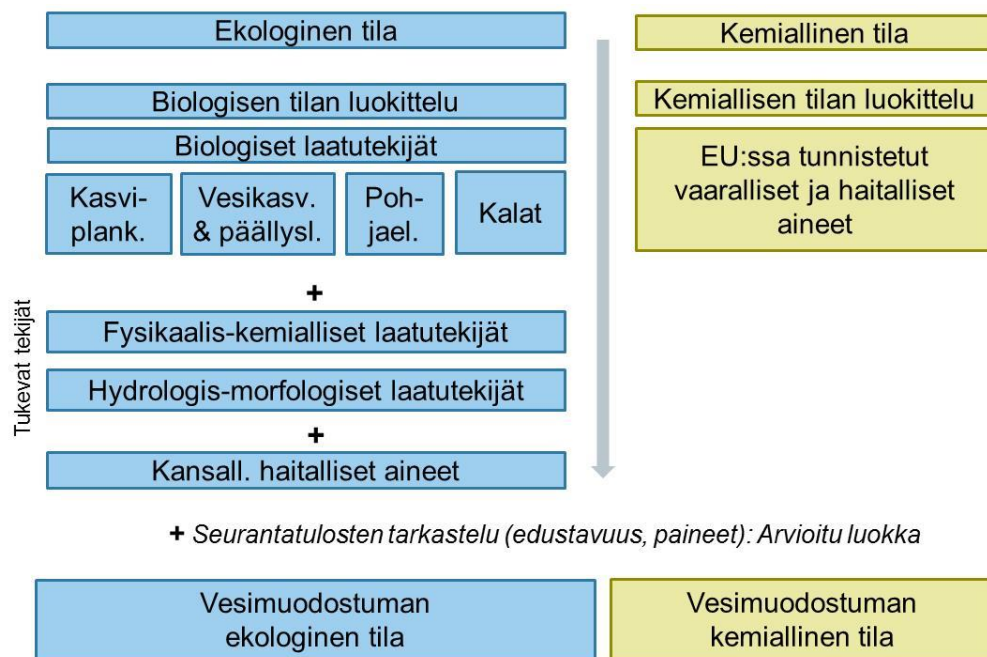
<sup>11</sup> Ympäristösuojelun tietojärjestelmä Hertta 25.3.2018.

<sup>12</sup> Ympäristösuojelun tietojärjestelmä Hertta 25.3.2018.



jen luontaisia tekijöitä ja joiden olot usein muuttuvat ihmistoiminnan takia. Hydrologis-morfologisia tekijöitä ovat esimerkiksi virtausolot, pohjan ja rantavyöhykkeen rakenne sekä yhteys pohjaveteen. Fysikaalis-kemiallisia tekijöitä ovat puolestaan mm. näkösyvyys, lämpö- ja happiolot, suolaisuus sekä ravinneolot.

**Pintavesien kemiallinen tila** luokitellaan sellaisten EU:ssa tunnistettujen vaarallisten ja haitallisten prioriteettiaineiden perusteella, joille on asetettu laatuvaatimukset (pitoisuudet) EU:n tasolla ja jotka määritellään Suomessa vaarallisten aineiden asetuksessa. Kemiallinen tila on huono, jos yksikin prioriteettiaine ylittää laatuvaatimuksen salliman pitoisuuden. Pääasiassa pitoisuusvaatimukset määritetään vesipitoisuutena, mutta joidenkin aineiden (esimerkiksi elohopea) kohdalla normi on asetettu kalan (ahven) sisältämälle pitoisuudelle.



Kuva 4. Pintavesien tilan luokittelu perustuu ekologisen ja kemiallisen tilan arviointiin.<sup>13</sup>

### 1.5. Arvioiden yhdistäminen pintavesissä

Vesienhoidon tilan arvioinnin lopputulos on vesimuodostuman tilaluokka. Pintavesien osalta vesipuitedirektiivin yleisen tulkinnan mukaan ekologisen tilan luokka määräytyy heikoimmas-  
 sa tilassa olevan laatuvaatimukseen mukaan, eli ns. 'yksi ylittyy, kaikki ylittyvät' (*one-out, all-out*) -  
 periaatteen mukaan. Periaate pohjautuu VPD 2(17) artiklan määritelmään, jonka mukaan  
 pintaveden tila määräytyy ekologisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan kumpi näis-  
 tä on huonompi, sekä liitteen V seurantatulosten esittämistä koskevaan kohtaan 1.4.2, jonka  
 perusteella ekologisen tilan luokittelun tulee vastata laatuvaatimusten biologisten ja fysikaalis-  
 kemiallisten seurantatulosten arvoista huonompaa.<sup>14</sup>

Vesipuitedirektiivin henki ympäristödirektiivinä on, että ekologisen tilan laatuvaatimukset muodosta-  
 vat kokonaisvaltaisen kuvan vesiympäristön tilasta. One-out, all-out -periaate noudattaa va-

<sup>13</sup> Ympäristöhallinnon ohje 2009.

<sup>14</sup> Ks. Andersen et al 2016.

rovaisuusperiaatetta.<sup>15</sup> Asiaa käsitelleessä komission kirjallisessa vastauksessa todetaan, että menettely turvaa direktiivin tavoitetta ympäristön eheydestä ja kaikkien tilaa heikentävien ihmistoiminnan paineiden huomioon ottamisen.<sup>16</sup>

Vesien tilan parantuminen vie enemmän aikaa kuin vesipuitedirektiiviä säädettäessä ehkä osattiin ennakoita. One-out, all-out -periaatteen mukainen yleisluokitus voi antaa pessimistisen kuvan vesien tilan parantumisesta, jos kehitys ei näy kaikissa laatutekijöissä. Mm. Hollanti onkin viime vuosina korostanut yksittäisten laatutekijätason indikaattorien käytön tarvetta vesien tilan parantumisen osoittamiseksi.<sup>17</sup> Suomessa one-out, all-out -periaatetta ei ole kategorisesti sovellettu vesimuodostuman tilaluokan määrittämisessä. Laskennallinen tilaluokka on laskettu laatutekijöiden ekologisten laatusuhteiden arvojen keskilukuna.<sup>18</sup>

Laskennallisen luokan lisäksi suomalaisessa järjestelmässä on ollut käytössä asiantuntija-arvio todellisesta tilaluokasta.<sup>19</sup> Tähän arvioituun luokkaan tarkastellaan laskennallisten luokitustulosten ajallista ja paikallista edustavuutta koko vesimuodostumassa etenkin suhteessa vesistöön kohdistuviin paineisiin ja muuttavan toiminnan laatuun ja määrään.<sup>20</sup> Tarkoituksena on lisätä vesimuodostuman ekologisen tilan kokonaisarvion luotettavuutta.

Haasteena luokittelussa ja sen seurauksena myös ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisten soveltamisessa on vesimuodostumien luokituksen tietopohja. Kaikista Suomen pinta-vesimuodostumista ei ole ollut kattavia tietoja ekologisesta tilasta. Arviointien kattavuutta on lisätty ryhmittelyyn, mallinnukseen ja asiantuntija-arvioiden avulla.<sup>21</sup>

Weser-tuomion myötä yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa heikentämiskieltoa arvioidaan laatutekijöittäin eli yhden laatutekijän merkitys nousee vesimuodostuman tilan kokonaisarviota merkittävämmäksi. Tämä koskee myös niitä laatutekijöitä, jotka ovat mahdollisesti paremmassa tilassa kuin vesimuodostuman kokonaistila.

## 1.6. Keinotekoiset tai voimakkaasti muutetut vesimuodostumat

Oman erityisryhmänsä vesienhoidossa muodostavat keinotekoiset tai voimakkaasti muutetut vesimuodostumat, joilla tarkoitetaan rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettuja pinta-vesimuodostumia (VMJL 22 §).

Voimakkaasti muutetuksi voidaan nimetä vesimuodostuma, jonka ekologinen tila on alle hyvän hydrologisten, morfologisten tai esteellisyysolosuhteiden vuoksi. Nimeämiseen vaikuttaa se, miten paljon vesienhoitotoimenpiteitä voidaan tehdä aiheuttamatta merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle tai merkittävälle toiminnoille, kuten esimerkiksi vesivoiman tuotannolle, vesistön säännöstelylle tai tulvariskien hallinnalle (VMJL 22 §). Edellytyksenä on lisäksi, ettei vesimuodostuman keinotekoisista tai muutetuista ominaispiirteistä johtuvaa hyötyä voida teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuudella saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla (VMJL 22 §).

---

<sup>15</sup> Hering et al 2010.

<sup>16</sup> Komissio 2015.

<sup>17</sup> Ks. komissio 2015.

<sup>18</sup> Ympäristöhallinnon ohjeet 2009 ja 2012.

<sup>19</sup> Ympäristöhallinnon ohje 2009.

<sup>20</sup> Ympäristöhallinnon ohje 2009.

<sup>21</sup> Ryhmittelyä on käytetty vain vesimuodostumille, joihin ei kohdistu merkittävässä määrin ihmistoiminnan paineita. YM 2013c.

Voimakkaasti muutettujen ja keinotekoisien pintavesimuodostumien tilatavoitteeksi määritellään paras saavutettavissa oleva (vesimuodostumakohtainen) ekologinen tila (VMJL 8 §).

Suomessa on nimetty voimakkaasti muutetuiksi 133 vesimuodostumaa ja keinotekoisiksi 35. Puolet näistä on joissa, ja syynä nimeämiseen on usein jonkinlainen nousuaste tai uoman muutos. Järvissä kyse on useimmiten säännöstelystä ja rannikolla satamista tai raakavesialtaista.

### 1.7. Pohjavesien luokittelun kriteerit

Pohjavesimuodostumien tila on joko hyvä tai hyvää huonompi. Luokittelussa otetaan huomioon pohjavesien *määrällinen tila* (pohjaveden korkeus) ja *kemiallinen tila* (laatu).

Pohjavesimuodostumien tila-arviointia edeltää ihmistoiminnasta pohjavesien laadulle ja määrälle aiheutuvan riskin arviointi. Tarkempi kemiallinen luokittelu tehdään vain niille pohjavesialueille, jotka on riskiarvioinnin perusteella nimetty riskialueiksi. Sellaiset pohjavesialueet, joista ei ole riittävästi tietoa riskin arvioimiseksi, on nimetty selvitysalueiksi. Muiden pohjavesimuodostumien oletetaan olevan hyvässä tilassa.

**Pohjaveden määrällinen tila** perustuu pohjavedenkorkeuteen. Pohjavesimuodostuman määrällisen tilan arvioinnissa otetaan huomioon vedenotto ja muut pohjaveden määrään ihmisen toiminnan seurauksena vaikuttavat tekijät, kuten virtaussuuntien muutokset, jotka voivat aiheuttaa esimerkiksi suolaisen veden tai muun haittatekijän pääsemistä pohjaveteen.<sup>22</sup> Osa hyvää määrällistä tilaa on myös se, ettei pohjavesivaikutusten kautta pintavesimuodostuman tila heikkene tai ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaarannu.

Pohjaveden määrällinen tila luokitellaan hyväksi, jos 1) keskimääräinen vuotuinen vedenotto ei ylitä muodostuvan pohjaveden määrää ottaen erityisesti huomioon vedenoton vaikutukset pohjavesiin yhteydessä oleviin pintavesiin ja maaekosysteemeihin; ja 2) pohjavedenpinnan korkeus ei ihmistoiminnan seurauksena jatkuvasti laske (VJA 14 a §). Pohjaveden määrällisen tilan arviointiin liittyy neljä tarkastelua:

1. vesitasetarkastelu,
2. vaikutukset pintavesimuodostumien ympäristötavoitteiden saavuttamiseen,
3. vaikutukset maaekosysteemeihin, ja
4. suolaisen veden tai muun haittatekijän intruusio.<sup>23</sup>

Määrällisessä tilan arvioinnissa ei ole varsinaisia laatutekijöitä tai luokkatasoja, vaan tila on joko hyvä tai hyvää huonompi. Vesipuidedirektiivin soveltamisohjeen perusteella tilan tarkastelussa käytetään testejä, joita voidaan tulkita laatutekijöiden tapaan. Jos yksikin testi osoittaa alle hyvän tilan, pohjavesimuodostuman määrällinen tila on huono one-out, all-out -periaatteen perusteella.<sup>24</sup>

**Pohjaveden kemiallinen tila** on hyvä tai huono. Kemiallisen tilan arvioimiseksi pohjavesille on määritelty ainepitoisuudet (pohjavesien ympäristönlautunormit), mutta arvioissa otetaan huomioon myös se, vaikuttavatko pitoisuudet pohjaveden käyttämiseen.<sup>25</sup> Pohjaveden kemi-

<sup>22</sup> Ks. esim. Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 91–92.

<sup>23</sup> VPD liite V 2.1 kohta; YM 2015; sekä komissio 2009b.

<sup>24</sup> Komissio 2009b.

<sup>25</sup> Ks. Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 92.

allinen tila on hyvä, jos yksikään laatu­normi ei ylity. Tila voi kuitenkin olla ylityksestä huolimatta hyvä myös silloin, jos ylitys ei:

1. vaaranna muun pohjavesimuodostuman käyttöä talousveden raakavetenä;
2. vaaranna pohjavesimuodostumaan yhteydessä olevien pintavesien ympäristötavoitteiden toteutumista tai olennaisesti huononna niiden ekologista tai kemiallista laatua; tai
3. aiheuta olennaista haittaa pohjavesimuodostumasta riippuvaisille maaekosysteemeille.<sup>26</sup>

## 2 Ympäristötavoitteet lupaharkinnassa

### 2.1. Lainsäädäntö

VMJL 21 §:n mukaan vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteena on, että:

- 1) pinta- ja pohjavesimuodostumien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä;
- 2) keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien tila ei heikkene ja että niillä on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila;
- 3) pintavesimuodostumia suojellaan, parannetaan ja ennallistetaan siten, että niiden hyvä tila tai hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila voidaan saavuttaa viimeistään vuonna 2015;
- 4) pohjavesimuodostumia suojellaan, parannetaan, ennallistetaan sekä varmistetaan tasapaino pohjavedenoton ja pohjaveden muodostumisen välillä siten, että hyvä tila voidaan saavuttaa viimeistään vuonna 2015; ja
- 5) pohjavesimuodostumia pilaavien aineiden pitoisuuksien pysyvää ja merkittävää kasvamista ehkäistään.

Ympäristötavoitteet ilmaistaan vesienhoitolaissa olennaisilta osiltaan samalla tapaa kuin vesiputedirektiivissä (VPD 4(1) art.). Säädösten välillä on kuitenkin painotusero sen suhteen, että direktiivissä ympäristötavoitteet liitetään toimenpideohjelmien käytäntöön saattamiseen. *Toimenpideohjelmaan* kuuluvat muun muassa pintaveden ja pohjaveden oton ja veden putoamisen ennakovalvonta sekä pilaantumista mahdollisesti aiheuttavien pistekuormitus­päästöjen tai hajakuormituksen sääntely tai ennakovalvonta (VPD 11(3) art.).

Vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä vesimuodostumakohtaiset ympäristötavoitteet. Siinä on myös arvioitava edistymistä ympäristötavoitteiden saavuttamisessa (VMJL 11 §, VJA liite 5).

Vesienhoitosuunnitelmien ja siten myös vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioon ottamisesta säädetään vesienhoitolaissa sekä vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa:

- *Vesienhoitolain* perusteella valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden viranomais­tehtäviä hoitavien elinten on otettava soveltuvien osin vesienhoitosuunnitelmat toimin­nassaan huomioon (VMJL 28 §).
- *Vesilaissa* edellytetään, että lupaharkintaan liittyvässä yleisten hyötyjen ja menetysten arvioinnissa otetaan huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hank-

<sup>26</sup> YM 2015, s. 7.

keen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista (VL 3:6). Huomioon ottamisen tulee käydä lupapäätöksestä ilmi (VL 11:21).

- *Ympäristösuojelulain* nojalla ympäristöluvassa on otettava pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista (YSL 51 §). Huomioon ottamisen on käytävä lupapäätöksestä ilmi (YSL 83 §).

Tässä luvussa käsitellään vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitystä lupaharkinnassa. On joka tapauksessa olennaista huomata, että vesienhoidon ympäristötavoitteet ulottuvat kaikkeen vesienhoitoon, josta hankkeiden ennakkovalvonta muodostaa vain yhden osan.

## 2.2. Oikeus- ja ratkaisukäytäntö

### EU-tuomioistuin: sitovat ympäristötavoitteet

EU-tuomioistuin linjasi Weser-tuomiossa (C-461/13), että vesienhoidon ympäristötavoitteet sitovat kansallista lupaharkintaa ja että vesimuodostuman tilan kiellettyä heikkenemistä on jo yhden laadullisen tekijän tilan huonontuminen. Tapauksessa oli kyse ennakkoratkaisusta saksalaisen tuomioistuimen asiassa, joka käsitteli Weser-joen osien syventämishanketta. Hankkeen tarkoituksena oli mahdollistaa suurempien konttialusten liikennöinti tiettyihin satamiin (tuomion kohta 2).

Tuomiolauselman mukaan:

1. jäsenvaltion on VPD 4(1) artiklan perusteella evättävä lupa sellaiselta hankkeelta, joka saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen, jollei ympäristötavoitteista poiketa direktiivin mukaisesti; ja
2. pintavesimuodostuman tilan huononeminen on kyseessä jo silloin, jos VPD liitteessä V tarkoitetun laadullisen tekijän tila huonontuu yhdellä luokalla, vaikka tämä ei johdaisi itse vesimuodostuman luokan alenemiseen.

EU-tuomioistuimen linjaukset Weser-tuomiossa poikkeavat niistä kannoista, jotka Suomessa omaksuttiin, kun vesipuidirektiiviä pantiin täytäntöön kansalliseen lainsäädäntöön. Vesienhoitolain valmistelutöissä korostetaan vesienhoidon suunnitelmallista luonnetta ja todetaan, että laista ei aiheudu suoria velvoitteita tai suoria taloudellisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen ei myöskään ennakoitu merkitsevän erityistä ympäristö- tai vesiluvan myöntämisedellytystä.<sup>27</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan vesienhoitosuunnitelmien ei tule asettaa välittömiä velvoitteita kansalaisille tai toiminnan harjoittajille ja suunnitelmat saattavat vaikuttaa lupaharkintaan vain liitännäisaineistona.<sup>28</sup>

Ehkä yllättävin osa Weser-tuomiossa oli se, että EU-tuomioistuimen mukaan pintavesimuodostuman tilan huononemista tulee tarkastella laatutekijäkohtaisesti. Vesipuidirektiivissä ja vesienhoitolaissa kielletty vesimuodostuman tilan heikkeneminen on siten kyseessä jo yhden laadullisen tekijän heikentyessä yhdellä luokalla, vaikka vesimuodostuman tilaluokka ei alenisi. EU-tuomioistuimen tulkinta poikkesi tässä suhteessa komission aikaisemmasta kannasta,

<sup>27</sup> HE 120/2004 vp, s. 24–29. Ks. myös Belinskij & Paloniitty 2015, s. 281–282.

<sup>28</sup> PeVL 45/2004 vp.

jonka mukaan ekologisen tilan tai potentiaalinen huonontuminen viittaa vesimuodostuman tilaluokituksen muutokseen.<sup>29</sup>

Weser-tuomiossa oli kyse pintavesimuodostumasta, mutta sillä on merkitystä myös pohjavesimuodostumaan vaikuttavan hankkeen lupaharkintaan. Tuomion ensimmäisen kohdan linjaukset vesimuodostuman heikentämisen ja hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisen kieltojen sitovuudesta soveltuvat eittämättä myös pohjavesimuodostumiin. Lisäksi pohjavesimuodostumaan vaikuttava hanke voi monesti ulottaa vaikutuksensa pintavesimuodostumaan.

Sen sijaan ei ole aivan selvää, miten tuomion toista kohtaa pintavesimuodostuman tilan heikentymisen liittämistä laadullisiin tekijöihin olisi tulkittava suhteessa pohjavesimuodostumiin. Kuten edellä on tullut ilmi, pohjavesimuodostumien luokittelussa käytetään laadullisten tekijöiden sijaan määrällisiä testejä. Yksi mahdollinen tulkinta on se, että tilan heikentämisen kielto soveltuu vain tilanteisiin, joissa pohjavesimuodostuman luokka tippuu hyvästä huonoksi. Toinen on puolestaan se, että määrällisen tilan testeistä haetaan johtoa pohjavesimuodostuman tilan heikentymisen arviointiin, vaikka tilaluokka ei muuttuisi.

### **Korkein hallinto-oikeus**

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä vesienhoitosuunnitelma ja vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat olleet selvästi esillä. Seuraavassa esitettävät ratkaisut liittyvät turvetuotantoon, vesivoimalaitoksen rakentamiseen ja pohjaveden ottamiseen.

Korkein hallinto-oikeus käsitteli vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamista ja tilan arvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä vuosikirjapäätöksessä KHO 2014:176 turvetuotannon ympäristöluvasta. Se katsoi tiivistetysti, että:

Uuden ja pääosin ojitettamattoman turvetuotantoalueen käyttöönotto hidastaisi vesienhoitosuunnitelman mukaista hyvän tilan saavuttamista valuma-alueella. Tuotannosta aiheutuva kuormitus saattaisi aiheuttaa sellaisia veden laadun muutoksia, jotka heikentävät puurotaminen menestymismahdollisuuksia. Tätä kautta laadun muutokset voisivat vaikuttaa heikentävästi myös meritaimenkantaan ja siten vaikeuttaa vesimuodostuman ekologista tilaa kuvaavan luokan paranemista.

Edellytyksiä ympäristöluvan myöntämiseen ei ollut, koska turvetuotannosta olisi aiheutunut YSL (86/2000) 42.1 §:ssä tarkoitettua merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa sekä mahdollisesti erityisen luonnonolosuhteen huonontumista.

On olennaista huomata, että korkein hallinto-oikeus sovelsi päätöksenteossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti ympäristönsuojelulain luvanmyöntämisedellytyksiä eikä sitonut ratkaisua suoraan vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Kansallisessa lupaharkinnassa vesienhoidon ympäristötavoitteet vaikuttavat vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten luvanmyöntämisedellytysten tulkintaan vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisen kautta.

Sierilän voimalaitoksen vesilupa-asiassa KHO 2017:87 korkein hallinto-oikeus viittasi vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamiseen ja Weser-tuomioon. Se katsoi luvan myöntämisen edellytysten olevan käsillä vesilain mukaisen intressivertailun perusteella. Tiivistetysti korkeimman hallinto-oikeuden mukaan:

---

<sup>29</sup> Komissio 2009a, s. 25.

Voimalaitoshankkeen vaikutusalue kuului vesimuodostumaan, joka vesienhoitosuunnitelmissa oli nimetty voimakkaasti muutetuksi jokivesistöksi. Vesimuodostuman ekologinen nykytila oli 'hyvä saavutettavissa oleva tila' ja kemiallinen nykytila 'hyvä'.

Kun arvioitiin vesienhoitosuunnitelmassa esitettyjen tietojen vaikutusta vesilaisissa tarkoitettuun intressivertailuun, oli erityisesti otettava huomioon EU-tuomioistuimen Weser-tuomio. Siten oli arvioitava, vaarantaako voimalaitoshankkeen toteuttaminen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai aiheuttaako hanke jokivesistön ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän alenemisen.

Kemijoki oli laajalti padottu ja säännöstelty vesivoiman tuotantoon. Joessa alempana olevan Ala-Kemijoen vesimuodostuman tilaan vaikuttivat merkittävästi siellä olevat vaelluskalan nousuesteet. Jos nämä nousuesteet tulevaisuudessa poistetaan, Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvä saavutettavissa oleva tila saattaa edellyttää kalateitä ja voimalaitosten ohi juoksuuttavan virtaaman lisäämistä.

Kun otettiin erityisesti huomioon lupamääräykset juoksutuksista, luonnonmukaisen ohitusuoman tekemisestä ja velvollisuudesta varautua rakenteiden suunnittelussa kalateiden rakentamiseen, asiassa ei ollut tullut ilmi, että voimalaitoksen rakentaminen vaarantaisi vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai hyvän kemiallisen tilan. Asiassa ei liioin ollut perusteita katsoa, että hanke heikentäisi jokivesistön ekologisen tilan osatekijöitä niin, että vesienhoitolainsäädäntö tulkittuna unionioikeuden mukaisesti johtaisi vesilain mukaisessa intressivertailussa lupahakemuksen hylkäämiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä 13.4.2017 t. 1711 ja 13.4.2017 t. 1712 oli muun ohella kyse pohjaveden oton vaikutuksista vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Päätöksistä käy myös selvästi ilmi, että hankkeiden vaikutukset voivat ulottua useampaan kuin yhteen vesimuodostumaan:

Tapauksessa KHO 13.4.2017 t. 1711 korkein hallinto-oikeus viittasi Weser-tuomioon. Se katsoi, että pohjaveden ottamisluvan kymmenen vuoden määräaika oli perusteltu, kun otettiin huomioon vedenoton ja muiden toimintojen joen tilaan kohdistuvien yhteisvaikutusten arvioinnin epävarmuudet pitkällä aikavälillä. Vesimuodostuman mahdollisen tilan huononemisen lisäksi tuli kiinnittää huomiota siihen, vaarantaako vedenotto vesienhoitosuunnitelmassa tavoitteeksi asetetun hyvän ekologisen tilan saavuttamisen.

Tapauksessa KHO 13.4.2017 t. 1712 korkein hallinto-oikeus totesi, että pohjaveden oton vaikutuksia joen virtaamaan ei voitu arvioida riittävällä varmuudella ainoastaan otettavan pohjaveden enimmäismääräin perusteella. Siten lupamääräys minimivirtaamasta oli perusteltu huomioon ottaen muun ohella, mitä vesienhoitosuunnitelmassa ja toimenpideohjelmassa oli esitetty joen tilasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 14.2.2018 t. 608 turvetuotannon ympäristöluvasta nousi puolestaan esille riittävien, osaltaan vesienhoidon ympäristötavoitteisiin liittyvien selvitysten merkitys. Tiivistetysti korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään muun ohella seuraavaa:

Hakemuksen puutteiden vuoksi asia oli palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hakemuksen täydennyksen tulee sisältää muun muassa tiedot hankkeen vaikutukset vastaanottavan joen veden tilasta eri vuodenaikoina ja kuormituksen vaikutuksesta veden laatuun.

Joen käytettävissä ollut tila-arvio perustui suppeaan ekologiseen aineistoon. Hakemuksesta ei luotettavasti käynyt selville, millainen joen veden laatu eri vuodenaikoina oli. Käytettävissä ei myöskään ollut yksityiskohtaisia tietoja siitä, missä tilassa joen tilaluokittukseen vaikuttavat yksittäiset tekijät olivat. Seuraava luokitus oli tarkoitus tehdä vuonna 2018.

## **Vaasan hallinto-oikeus**

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys oli keskeinen Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 12.12.2012 Nro 12/0363/1, jossa käsiteltiin Oulun vesihuoltoon liittyvän Viinivaaran pohjavesihankkeen vesilupaa:

Vaasan hallinto-oikeus kumosi aluehallintoviraston myöntämän vesiluvan ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi muun ohella, että hakemuksen mukainen hanke oli Oulujoen-lijoen vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden vastainen, koska se aiheutti muutoksia Nuorittajoen ja Ison Olvasjärven sekä hankkeen vaikutusalueella sijainneiden luokittelemattomien vesimuodostumien tilassa. Siten hankkeen haittoja oli pidettävä yleiseltä kannalta merkittävänä.

Viinivaaran päätöksessä huomio kiinnittyi siihen, että hallinto-oikeus antoi vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkityksen arvioinnin yhteydessä merkitystä myös luokittelemattomille vesimuodostumille. Viinivaaran asia on tällä hetkellä ilmeisesti uudestaan vireillä aluehallintovirastossa.

## **Itä-Suomen aluehallintovirasto**

Itä-Suomen aluehallintovirasto käsitteli vesienhoitosuunnitelman vaikutusta ympäristölupaharkintaan päätöksessä 31.3.2017 nro 14/2017/1 Kuopion biotuotetehtaan ympäristöluvasta. Aluehallintovirasto myönsi hankkeelle ympäristöluvan ja vesiluvan. Se lausui vesienhoidon ympäristötavoitteista seuraavasti:

Kallaveden vesimuodostuma on luokiteltu vesien- ja merenhoitolain mukaan hyvään ekologiseen ja kemialliseen tilaan. Vesimuodostuman tilan kannalta kriittisin tekijä on kasviplanktonin biomassassa. Veden fosforipitoisuuden kasvu ja sen seurauksena vesistön rehevöityminen ja perustuotannon kasvu saattaisivat aiheuttaa Kallaveden ekologisen tilan alenemisen tyydyttävään tilaan.

Hakemuksessa on esitetty tarkastelu, jonka mukaan Kallaveden vesimuodostuman ekologinen tila ei muuttuisi. Tätä tarkastelua voidaan pitää oikeansuuntaisena. Se ei kuitenkaan ole riittävä päätettäessä sallituista vesipäästöjen raja-arvoista. Lisäksi on tullut tarkastella, aiheutuuko jätevesipäästöistä vesimuodostumaa pienemmillä vesialueilla merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Kun lupamääräyksiä ja sallittuja kuormitusrajoja harkittaessa on lisäksi tarpeen ottaa huomioon YSL 20 §:n mukainen varovaisuusperiaate, on lupamääräyksissä sallitun vesistökuormituksen päästörajat asetettu siten, ettei merkittävän ympäristön pilaantumisen raja tai sen vaaran kynnyksilytitys missään ajateltavissa olevissa hydrologisissa olosuhteissa ja/tai tehtaan toimintaa koskevissa poikkeusolosuhteissa.

Päätöksessä nousivat selvästi esille vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niiden suhde ympäristönsuojelulaisissa kiellettyyn merkittävään pilaantumiseen. Myös vesimuodostumaa pienemmät vesialueet on liitetty tarkasteluun, mutta niiden yhteydessä ei erikseen viitata vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Huomionarvoista on myös, että aluehallintovirasto vaikutti



tarkastelevan vesimuodostuman ekologista kokonaistilaa, ei yksittäisiä laadullisia tekijöitä. Ratkaisu ei ole lainvoimainen.

### 2.3. Ympäristötavoitteiden suhde jälkivalvontaan

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden suhde jälkivalvontaan tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, miten ympäristötavoitteet otetaan huomioon ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen luvan muuttamisen perusteena. Jälkivalvonta ei varsinaisesti kuulu hankkeen tehtävänantoon, mutta sen merkitys on ennakoivalvonnan ohella olennainen vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen ja niistä poikkeamisen tarpeen kannalta.

Kuten edellä on todettu, vesienhoitolain nojalla kuntien ja valtion viranomaisten tulee ottaa vesienhoitosuunnitelmat toiminnassaan soveltuvin osin huomioon (VMJL 28 §). Vesiluvan tai ympäristöluvan muuttaminen tulee kuitenkin perustaa vesilain tai ympäristönsuojelulain sääntelyyn.

Vesipuidedirektiivissä jälkivalvonnasta säädetään ensinnäkin siten, että direktiivissä tarkoitetut ennakoivalvontatoimenpiteet (liittyen vedenottoon, patoamiseen, tekopohjaveden muodostamiseen, piste- ja hajakuormitukseen sekä muihin merkittäviin veden tilaan vaikuttaviin haittavaikutuksiin) tarkistetaan säännöllisin väliajoin ja saatetaan tarvittaessa ajan tasalle (11(3) art.). Tarkistaminen tehdään toimenpideohjelmien päivittämisen yhteydessä eli joka kuudes vuosi (11(8) art.). Toiseksi, jos seurantatiedot osoittavat, ettei ympäristötavoitteita saavuteta, tulee jäsenvaltion huolehtia erikseen lupien tarkistamisesta (11(5) art.).<sup>30</sup>

#### Ympäristöluvan muuttaminen

Ympäristönsuojelulain nojalla lupaviranomaisen on hakemuksesta muutettava lupaa muun muassa silloin, jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta. Hakemuksen luvan muuttamisesta voi tehdä luvanhaltija, valvontaviranomainen eli ELY-keskus, yleistä etua valvova viranomainen, haitankärsijä tai ympäristöjärjestö tai -säätiö (YSL 89 §). Lainvalmistelutöiden mukaan ELY-keskuksella on velvollisuus seurata luvan muuttamisen perusteita osana valvontaa ja ottaa huomioon myös vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat.<sup>31</sup>

Ympäristönsuojelulaissa ei ole nimenomaista säännöstä, jonka nojalla luvan muuttamista voitaisiin hakea sillä perusteella, että vesienhoidon ympäristötavoitteita ei saavuteta. Se, että toiminta 1) estää ympäristötavoitteen saavuttamisen tai 2) aiheuttaa vesimuodostuman tilan heikentymisen, voi kuitenkin tarkoittaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, joka poikkeaa merkittävästi ennalta arvioidusta.<sup>32</sup>

#### Vesiluvan muuttaminen

Vesilaissa pääsääntönä on lupapäätösten pysyvyys ja mahdollisuudet lupien muuttamiseen ovat ympäristönsuojelulakia rajatumpia. Vesilain nojalla lupaviranomainen voi tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä muun muassa silloin, jos hankkeen toteuttamisesta

<sup>30</sup> Ks. EUTI C-648/13, kohta 128.

<sup>31</sup> HE 257/2014 vp, s. 71.

<sup>32</sup> Ks. myös EUTI C-529/15 *Folk* kohta 34. Tuomiossa todetaan, ettei olemassa olevaan lupaan perustuen voida kategorisesti sulkea pois sitä, että normaalista toiminnasta voi aiheutua merkittävä, ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY) tarkoitettu ympäristövahinko. Ympäristövastuudirektiivissä ympäristövahingolla tarkoitetaan muun ohella vesille aiheutuvaa vahinkoa eli vahinkoa, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin.

lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutoksen vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muuten voida riittävästi vähentää. Tarkistaminen tai uusien lupamääräysten antaminen ei kuitenkaan saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä, ja hakijan on korvattava luvanhaltijalle seuraavat muut kuin vähäiset edunmenetykset (VL 3:21).

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta voi olla merkitystä myös vesilupien kalatalousmääräyksillä, sillä kalasto kuuluu jokivesien ja järvien biologisiin laatu-teknijöihin. Kalatalousmääräyksiä voidaan vesilain nojalla muuttaa, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Lisäksi epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta kalatalousvelvoitetta voidaan tarkistaa, jos sen toteuttamiskustannuksia ei merkittävästi lisätä (VL 3:22).<sup>33</sup>

Lisäksi vesilain nojalla on mahdollista muuttaa ennen vuotta 1991 annettuja vesistön säännöstelylupia (VL 19:7)<sup>34</sup>, jos säännöstelyhankkeesta aiheutuu vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia ja asiasta tehdään erityinen selvitys. Tällöinkin tarkistamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan tai valtion korvattaviksi.

Vesilaissa ei siten erityisesti säädetä vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman suhteesta luvan muuttamiseen. Vesilaissa kuitenkin viitataan olosuhteiden muutokseen lupamääräysten muuttamisen perusteena. Olosuhteiden olennaisen muutoksen arvioinnissa vesienhoidon ympäristötavoitteilla voi olla merkitystä.<sup>35</sup>

## 2.4. Arviointia

### Perusteet

EU-tuomioistuimen Weser-tuomio antaa aiheen tarkastella uudestaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden sääntelyn suhdetta lupaharkintaan Suomessa. EU-tuomioistuin linjasi selvästi, että ympäristötavoitteet sitovat lupaharkintaa: niiden vastaiselta hankkeelta on evättävä lupa.

Suomen lainsäädäntöratkaisujen yhteydessä ympäristötavoitteita ei hahmotettu sitoviksi. Ympäristötavoitteiden yhdistäminen vesipuidedirektiivissä toimenpideohjelmiin ja direktiivin puiteluonne tulkittiin Suomessa siten, että ympäristötavoitteita sovelletaan lupaharkinnassa vain välillisesti, vaikka useiden hankkeiden ennakkovalvonta kuuluukin direktiivissä tarkoitettuun toimenpideohjelmaan (VPD 11(3) art.).

### EU-oikeuden tulkintavaikutus

Tulkintavaikutus edellyttää, että kansallista oikeutta tulkitaan lainsoveltamistilanteessa yhteensopivasti EU-oikeuden kanssa.<sup>36</sup> Vesienhoidon ympäristötavoitteille onkin suomalaisessa oikeus- ja ratkaisukäytännössä annettu merkittävä painoarvo vesilain mukaisen intressivertailun ja ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun pilaantumisen merkittävyyden arvioinnin yhteydessä.

Kansallisessa oikeus- ja ratkaisukäytännössä onkin onnistuttu tulkinnan keinoin välttämään ristiriitoja EU-oikeuden (Weser-tuomio mukaan lukien) kanssa. Lisäksi Suomen kansallinen

<sup>33</sup> Korkein hallinto-oikeus on linjannut, ettei uuden kalatalousvelvoitteen tai -maksun määrääminen ilman luvanhakijan suostumusta ole mahdollista, jos luvassa ei lainkaan ole kalatalousvelvoitetta. Ks. KHO 4.4.2013 t.1160.

<sup>34</sup> Tämän jälkeen annetuissa luvissa määrätään määräaikaistarkistuksista.

<sup>35</sup> Ks. olosuhteiden muutoksen arvioinnista esim. KHO 2004:98.

<sup>36</sup> Tieteen termipankki (17.04.2018): Oikeustiede: EU-oikeuden tulkintavaikutus. ([http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:EU-oikeuden\\_tulkintavaikutus](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:EU-oikeuden_tulkintavaikutus)); ks. myös esim. EYTI C-334/92.

sääntely ja lupajärjestelmä ovat toki jo ennen vesipuidedirektiiviä tähänneet vesien tilan ylläpitämiseen ja parantamiseen. Vesien tilaa vesipuidedirektiivissä kielletyllä tavalla heikentävät hankkeet ovat helposti kiellettyjä jo ympäristönsuojelulain tai vesilain perusteella ilman vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioon ottamistakin. Pohjaveden pilaamiskielto (YSL 17 §) suojaa puolestaan pohjavettä laadun muutoksilta.

Edellä käsiteltyjen kansallisten ratkaisujen valossa näyttää selvältä, että vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat tuoneet selvän lisäulottuvuuden hankkeiden sallittavuusharkintaan. Vesienhoitosuunnitelman huomioon ottaminen on voinut käytännössä tarkoittaa esimerkiksi turvetuotantoluvan epäämistä tai hankkeiden lupamääräysten ja selvitysvelvoitteiden kiristymistä. Weser-tuomio ohjasi kiinnittämään entistä enemmän huomiota erityisesti laadullisten tekijöiden heikentymiseen.

### **Tarve lainsäädännön muuttamiseen**

Jatkossakin EU-oikeusmyönteinen tulkinta voi pitkälti riittää vesienhoidon ympäristötavoitteiden noudattamiseksi kansallisessa lupaharkinnassa. Aineellisesta näkökulmasta vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuus on sovitettavissa vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisen kautta yhteen ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun pilaantumisen arvioinnin, mutta ei ehkä niinkään vesilain mukaisen intressivertailun kanssa.

Ympäristönsuojelulain mukainen lupaharkinta toimii saman logiikan mukaan kuin vesienhoidon ympäristötavoitteet sitovat lupaharkintaa Weser-tuomion valossa. Jos toiminta aiheuttaa YSL 49 §:ssä tarkoitettuja seurauksia, kuten merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa tai pohjaveden pilaantumista, lupaa ei voida myöntää. EU-oikeuden tulkintavaikutus voi ympäristölupaharkinnassa tarkoittaa, että hankkeelle, joka aiheuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden vastaisia vaikutuksia, ei myönnetä ympäristölupaa pilaantumisvaikutusten takia.

Vesilaissa puolestaan lupaharkinta rakentuu intressivertailun varaan. Intressivertailun perusteella lupa on myönnettävä, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna niille koituviiin menetyksiin (VL 3:4). Siten vesilain nojalla ei periaatteessa voida estää luvan myöntämistä vesienhoidon ympäristötavoitteita vaarantavalle, mutta näitä haittoja huomattavasti suurempia hyötyjä tuottavalle hankkeelle. Ehdottoman luvanmyöntämisesteen kynnys on vesilaissa taas hyvin korkea (esim. huomattavat vahingolliset muutokset ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa, VL 3:4). Näin ollen vesienhoidon ympäristötavoitteille voi olla tarpeen antaa vesilupaharkinnassa kohtuuttoman suuri painoarvo muihin intresseihin verrattuna, jotta Weser-tuomion linjauksista voidaan pitää kiinni ja lupa jättää myöntämättä ympäristötavoitteita vaarantavalle hankkeelle.

Voidaan myös kysyä, ovatko kansallisen lainsäädännön sanamuodot vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta lupaharkinnassa riittäviä EU-oikeuden täytäntöönpanon kannalta. Sopimuksessa Euroopan Unionin toiminnasta ilmaistaan, että jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädännön mukaiset toimenpiteet unionin säädösten täytäntöönpanemiseksi (291 art.). Kansallisessa lainlaatijan EU-oppaassa korostetaan, että EU-säädös tulee panna täytäntöön oikeasisältöisesti sekä riittävän täsmällisesti ja selkeästi.<sup>37</sup>

Vesienhoitosuunnitelman huomioon ottaminen ei itsessään tarkoita (ilman EU-oikeusmyönteistä tulkintaa) estettä luvan myöntämiselle sellaiselle hankkeelle, jonka vaikutukset ovat vesienhoidon ympäristötavoitteiden vastaisia. Perustuslakivaliokunta nimenomai-

<sup>37</sup> <http://eu-opas.finlex.fi/2-eu-oikeuden-taytantonpano/2-1/#alaviite-1> (tarkistettu 17.4.2018).

sesti korosti lausunnossaan hallituksen esityksestä vesienhoitolaiksi, että vesienhoitosuunnitelmat voivat vaikuttaa lupaharkintaan vain liitännäisaineistona.<sup>38</sup> Kun ympäristötavoitteet kuitenkin nyt Weser-tuomion valossa sitovat lupaharkintaa, voidaan kysyä, täyttääkö nykyinen sääntely perustuslaissa (PL, 731/1999) tarkoitettua lailla säätämisen vaatimusta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (PL 80 §).

Arvioitaessa vesienhoidon ympäristötavoitteista säätämistä tulee pohtia myös, miten ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen toteuttamiseksi säädetään. Jos luvan myöntäminen ympäristötavoitteiden vastaiselle hankkeelle ei ole selvästi kiellettyä kansallisen sääntelyn perusteella, voi näyttäytyä erikoiselta, että säädettäisiin ympäristötavoitteista poikkeamisen menettelystä luvituksen yhteydessä.

Ympäristötavoitteiden suhde jälkivalvontaan ei ole raportin varsinaisena aiheena. Kansallisen lainsäädännön läpikäynti olisi kuitenkin tarpeen myös tästä näkökulmasta, kun otetaan huomioon vesipuidedirektiivissä tarkoitettut säännökset lupien tarkistamisesta ympäristötavoitteiden näkökulmasta.

### **Mahdollisten säädösmuutosten istuvuus lainsäädäntöön**

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkityksen terävöittämiseen lupaharkinnassa on hahmotettavissa kaksi lainsäädännöllistä vaihtoehtoa:

- 1) viittaaminen ympäristötavoitteisiin vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisen yhteydessä vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa; tai
- 2) vesienhoidon ympäristötavoitteiden noudattamisen asettaminen luvan myöntämisen (ja ilmoituksen hyväksymisen) edellytykseksi vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa tai vesienhoitolaissa.

Ensimmäinen vaihtoehto istuisi hyvin vesilain ja ympäristönsuojelulain nykyiseen systematiikkaan. Lupaharkinta perustuu sen mukaan edelleen lakien lupaedellytysäännöksiin, joiden soveltamisen yhteydessä vesienhoidon ympäristötavoitteet otetaan huomioon nykyiseen tapaan.

Toisen vaihtoehdon mukainen ympäristötavoitteiden sitovuudesta säätäminen sopii verraten hyvin ympäristönsuojelulain järjestelmään, joka perustuu haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseen ilman intressipunnintaa. Sen sijaan vesilakiin se tuo uudentyyppisen luvanmyöntämisedellytyksen, jonka harkinnassa ei ole nykyiseen tapaan intressivertailua. Vesilaissa säädetään toki nykyisinkin pienvesien suojelusta (2:11) ja ehdottomasta luvanmyöntämisestään (3:4), jotka sijoittuvat intressivertailun ulkopuolelle.

Ympäristötavoitteiden sitovuudesta säätäminen vesienhoitolaissa tarkoittaa puolestaan vesilain ja ympäristönsuojelulain (ja ehkä muidenkin lakien) mukaiseen ennakkovalvontaan uutta lupaedellytystä, jota sovelletaan samaan tapaan kuin nykyisin LSL 66 §:ssä tarkoitettua vaatimusta Natura-alueen suojelusta.

Sääntelyvaihtoehdot kuvataan tarkemmin ja niiden vaikutuksia arvioidaan IV osassa ja liitteessä I.

---

<sup>38</sup> PeVL 45/2004 vp.

## 3 Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi

### 3.1. Lainsäädäntö

Vesienhoitolain 23 §:n mukaan vesienhoidon ympäristötavoitteista voidaan tietyin edellytyksin poiketa, jos:

- 1) uusi merkittävä hanke muuttaa fyysisesti vesimuodostumaa siten, ettei pintaveden hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää tilaa voida saavuttaa; tai
- 2) pintavesimuodostuman tilan heikkenemisen erinomaisesta hyvään aiheuttaa uusi merkittävä, kestävän kehityksen mukainen hanke.

Edellytyksinä poikkeamiselle niin fyysisten muutosten kuin kestävän kehityksen mukaisten hankkeiden yhteydessä ovat, että:

- 1) hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja edistää merkittävästi kestävää kehitystä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta;
- 2) haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin; ja
- 3) tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella.

Vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä selvitys poikkeamisen edellytysten toteutumisesta sekä selvitys hankkeen aiheuttamista muutoksista vesimuodostumassa ja sen tilassa.

Vesienhoitolain sääntely noudattelee pitkälti VPD 4(7) artiklan sisältöä. Säännöksissä on kuitenkin myös tiettyjä eroja niin poikkeamisen käyttöalaan kuin sen edellytyksiin liittyen. Näihin eroihin kiinnitetään huomiota jäljempänä asianomaisissa kohdissa.

### 3.2. Poikkeamisen käyttöala

#### Uusi merkittävä hanke

Vesienhoitolaissa tarkoitettu hankkeen uutuus viittaa uusiin, vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta haitallisiin vaikutuksiin. VPD 4(7) artiklan ei-sitovan soveltamisohjeen perusteella uusiin hankkeisiin kuuluvat paitsi kokonaan uudet toiminnot myös olemassa olevien hankkeiden muutokset.<sup>39</sup>

Suomessa uusi hanke voi siten olla esimerkiksi myös sellainen olemassa olevan hankkeen muutos, joka edellyttää vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaista lupamenettelyä uusien vaikutusten perusteella. Jos kyse on luvan uusimisesta määräaikaisen luvan umpeuduttua ilman, että hankkeen vaikutukset muuttuvat, ei hankkeesta aiheudu uusia vaikutuksia. Olemassa olevien toimintojen perusteella voivat tulla harkittavaksi muut ympäristötavoitteista poikkeamisen vaihtoehdot eli ympäristötavoitteiden lieventäminen tai niiden saavuttamisen määräaikojen pidentäminen.

Poikkeamisen edellytyksenä oleva hankkeen merkittävyys tai sen kestävän kehityksen mukaisuus (VMJL 23 §) määrittyy viime kädessä sen perusteella, täyttääkö hanke poikkeamisen aineelliset edellytykset (yleisen edun kannalta tärkeä hanke, haitat minimoitu, ei vaihtoehtoja).

<sup>39</sup> Komissio 2017, s. 18–19.

Hankkeen koko ei ole ratkaiseva tekijä sen merkittävyyden kannalta. Poikkeaminen ympäristötavoitteista voi tulla harkittavaksi myös sellaisten hankkeiden kohdalla, jotka eivät edellytä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA-laki, 252/2017) mukaista ympäristövaikutusten arviointia.<sup>40</sup>

## Fyysiset muutokset ja pilaantuminen

VMJL 23 §:ssä säädetään kahdesta poikkeamismahdollisuudesta sen mukaan, minkä tyyppisiä hankkeen vaikutukset ovat ja mihin vesimuodostumaan ne voivat kohdentua. Ympäristötavoitteista poikkeamista voidaan harkita yhtäältä fyysisten muutosten perusteella. Jos kyse on kestäväen kehityksen mukaisesta hankkeesta, joka heikentää pintavesimuodostuman tilaa erinomaisesti hyvään, voi poikkeaminen tulla harkittavaksi myös pilaantumisvaikutusten takia.

*Fyysisellä muutoksella* viitataan muutoksiin vesimuodostuman hydrologis-morfologisissa tekijöissä.<sup>41</sup> Pintaveden ekologisen tilan luokittelussa näitä tekijöitä ovat virtausolot, viipymä, veden korkeus, syvyysuhteet, pohjan ja rantavyöhykkeen rakenne sekä pintaveden yhteys pohjaveteen. Pohjaveden yhteydessä viitataan määrälliseen tilaan (VJA 9 §). Fyysinen muutos voi aiheutua niin hankkeesta suoraan kuin sen välillisistä vaikutuksista. Fyysisiä muutoksia voivat aiheuttaa esimerkiksi vesivoima-, tulvasuojelu- ja vedenottohankkeet sekä vesiliikenteeseen liittyvät rakentamishankkeet.<sup>42</sup>

Pilaantumisella viitataan ympäristönsuojelulaisissa päästöön, jonka seurauksena voi olla esimerkiksi haittaa luonnolle ja sen toiminnoille (YSL 5 §). Hankkeista vesien pilaantumista voivat aiheuttaa muun muassa biotuotetehtaat, kaivokset ja turvetuotanto.

## Ympäristötavoitteet

Poikkeamisen edellytykset suhteessa vesienhoidon ympäristötavoitteisiin eroavat sen mukaan, onko kyse fyysisiä muutoksia aiheuttavasta hankkeesta vai pilaantumista aiheuttavasta kestäväen kehityksen mukaisesta hankkeesta.

Vesienhoitolain nojalla vesimuodostumaa *fyysisesti muuttavan hankkeen* takia voidaan poiketa pintavesien hyvän ekologisen tilan tai pohjaveden hyvän tilan tavoitteesta (VMJL 23 §). Kuten edellä on tullut ilmi, vesipuitedirektiivissä viitataan myös hyvän ekologisen potentiaalin ja tilan huononemisen estämisen tavoitteista poikkeamiseen (VPD 4(7) art.). Siten myös keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut pintavedet ja vesimuodostuman tilan heikkeneminen kuuluvat säännöksen soveltamisalaan. Tilanteessa, jossa vesimuodostuman tila on hyvä tai erinomainen, saatetaan poikkeamista heikentämiskiellosta tarvita fyysisten muutosten takia, vaikka muutokset eivät vaarantaisi hyvän tilan tavoitteen saavuttamista.

*Kestäväen kehityksen mukaisen hankkeen* toteuttamiseksi voidaan harkita poikkeamista vesienhoidon ympäristötavoitteista niin fyysisten muutosten kuin pilaantumisvaikutusten takia, mutta vain silloin, jos kysymys on pintavesimuodostuman tilan heikkenemisestä erinomaisesti hyvään (VMJL 23 §). Vesienhoidon ympäristötavoitteista ei voida lainkaan poiketa, jos kyse on pohjaveden kohdistuvista pilaantumisvaikutuksista.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Ks. komissio 2009a, s. 25.

<sup>41</sup> Ks. komissio 2009a, s. 24.

<sup>42</sup> Komissio 2009a, s. 24.

<sup>43</sup> Ks. komissio 2017, s. 21.

Myöskään vesimuodostuman kemiallisen tilan tavoitteesta ei voida poiketa.<sup>44</sup> Fyysisiä muutoksia aiheuttavien hankkeiden vaikutukset eivät heikennä kemiallista tilaa ja kestäväen kehityksen hankkeiden kohdalla voidaan ympäristötavoitteista poiketa vain, jos pintavesimuodostuma heikkenee erinomaisesta hyvään tilaan, kun kemiallinen tila luokitellaan vain hyväksi tai siitä poikkeavaksi.<sup>45</sup>

EU-tuomioistuimen Weser-tuomion perusteella vesimuodostuman tilan heikkenemistä on tarkasteltava laadullisten tekijöiden tasolla, mutta on epäselvää, ulottuuko sama periaate ympäristötavoitteista poikkeamiseen. Jos näin on, laajentuu poikkeamisen käyttöala kestäväen kehityksen mukaisten hankkeiden yhteydessä kaikkiin sellaisiin tilanteisiin, joissa pilaantumisvaikutukset kohdistuvat yhteen tai useampaan erinomaisessa tilassa olevaan pintavesimuodostuman laadulliseen tekijään riippumatta vesimuodostuman kokonaistilasta.

### **Vaikutusten kesto**

Vesipuidedirektiivin ohjeistuksen perusteella hankkeiden tilapäiset vaikutukset vesienhoidon ympäristötavoitteisiin voivat olla oikeutettuja ilman poikkeamista ympäristötavoitteista. Tämä edellyttää kuitenkin, että vesimuodostuman tila palautuu vaikutusten jälkeen entiselleen lyhyessä ajassa. Poikkeusta ei esimerkiksi tarvita, jos vaikutukset rajoittuvat hankkeen rakentamisen tai toiminnan ylläpitotöiden ajankohtaan eivätkä heijastu vesimuodostuman tilaan pidemmällä aikavälillä.<sup>46</sup> Suomessa esimerkiksi Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitosuunnitelmassa todetaan usean hankkeen kohdalla, että vaikutukset ovat työaikaisia, lähinnä paikallisia ja ajalliselta kestoltaan rajoitettuja.<sup>47</sup>

EU-tason ohjeistuksessa viitataan vaikutusten tilapäisyyden arvioinnin suuntaviivoina vesipuidedirektiivin mukaisiin laatutekijöiden seurantatiheyksiin.<sup>48</sup> Direktiivissä peruseurantajaksojen tiheydet vaihtelevat kuukaudesta kuuteen vuoteen. Fysikaalis-kemiallisilla tekijöillä seurantajakso on lyhyin (1–3 kk), kun taas biologisilla (6 kk–3 v) ja hydrologis-morfologisilla (1 kk–6 v) tekijöillä se voi olla selvästi pidempi (VPD V liite, 1.3.4 ja 2.2.3 kohdat). Vaikutusten tilapäisyyden arviointiin näyttää siten jäävän runsaasti kansallista harkintavaltaa.

## **3.3. Poikkeamisen aineelliset edellytykset**

### **Yleisen edun kannalta erittäin tärkeä hanke**

Ensimmäisenä poikkeamisen edellytyksenä vesienhoitolaissa on, että hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja edistää merkittävästi kestävää kehitystä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta (VMJL 23 §). Vesipuidedirektiivissä nämä edellytykset on ilmaistu hieman eri tavalla siten, että muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuottamat hyödyt ylittävät vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt (VPD 4(7) art.).

VPD 4(7) artiklan sanamuodon perusteella erittäin tärkeän yleisen edun sekä hankkeen hyötyjen ja haittojen vertailun edellytykset ovat vaihtoehtoisia poikkeamisen edellytyksiä. Ihmisten terveys, turvallisuus ja kestävä kehitys, joihin säännöksessä hyötyjen ja haittojen vertai-

<sup>44</sup> YM 2013a, s. 10.

<sup>45</sup> Ks. komissio 2017, s. 21.

<sup>46</sup> Komissio 2017, s. 21–23.

<sup>47</sup> Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 69 ja 185.

<sup>48</sup> Komissio 2017, s. 22.

lussa viitataan, ovat kuitenkin kiistatta yleisiä etuja. Niiden pitää myös olla niin tärkeitä, että ne ylittävät ympäristötavoitteiden saavuttamisesta seuraavat hyödyt. Vesiputedirektiivi ohjaa tässä suhteessa painotettuun intressivertailuun, jossa hankkeen tärkeyttä yleisen edun kannalta verrataan sen aiheuttamiin haittoihin vesimuodostumassa ja tästä seuraaviin ympäristöllisiin ja yhteiskunnallisiin seurauksiin, kuten vesihuollolle aiheutuviin vaikutuksiin.<sup>49</sup>

Komission antaman luontodirektiivin (92/43/EY)<sup>50</sup> ohjeistuksen perustella vain julkiset edut (eivät yksinomaan yritysten tai yksilöiden edut) voivat olla yleisiä etuja, mutta niin julkiset kuin yksityiset tahot voivat edistää niitä. Yleisiä etuja voi syntyä esimerkiksi julkisista liikenne-, energia- ja tietoliikennepalveluista.<sup>51</sup> Myös muun muassa tulvasuojelu- ja vesihuoltohankkeet saattavat olla yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä.<sup>52</sup>

EU-tuomioistuin käsitteli vesiputedirektiivin mukaisen erittäin tärkeän yleisen edun edellytyksen täyttymistä Schwarze Sulmin tapauksessa (C-346/14). Asiassa oli komission rikkomuskanteen pohjalta harkittavana, saattoiko Itävalta myöntää luvan uuden vesivoimalaitoksen rakentamiseen Schwarze Sulm -jokeen:

EU-tuomioistuin totesi ensin yleisesti, että kysymyksessä olleen kaltaisen vesivoimalan rakentaminen saattoi olla erittäin tärkeän yleisen edun mukaista ja että jäsenvaltiolla on asian määrittämisessä vesiputedirektiivin nojalla harkintavaltaa. Direktiivissä vahvistetaan yhteiset periaatteet ja yleiset toimintapuitteet vesien suojelemiseksi, muttei pyritä jäsenvaltioiden lainsäädännön täydelliseen yhdenmukaistamiseen vesialalla (kohdat 68–70).

Toiseksi EU-tuomioistuimen mukaan Itävalta oli voinut perustellusti katsoa riidanalaisen vesivoimahankkeen olevan yleisen edun kannalta erittäin tärkeä. Se totesi, että hankkeen tarkoituksena oli edistää uusiutuvan energian tuotantoa, ja viittasi SEUT 194(1) artiklaan, jonka mukaan unionin energiapolitiikalla pyritään edistämään uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Hankkeen etuna oli vesivoiman tuotanto, joka vastasi kahta promillea alueellisesta ja 0,4 promillea kansallisesta tuotannosta (kohdat 71–80).

Schwarze Sulmin tapauksen valossa jäsenvaltiolla on runsaasti harkintavaltaa erittäin tärkeän yleisen edun määrittämisessä. Tapauksessa tuli voimakkaasti esille myös unionin energiapolitiikka erittäin tärkeän yleisen edun täyttymistä puoltavana perusteena.

Vesiputedirektiivin täytäntöönpanon ohjeistuksessa viitataan vesienhoidon ympäristötavoitteiden yhteensovittamiseen unionin muiden politiikkojen kuten liikenne- ja raaka-ainepolitiikan, tulvasuojelun, merenhoidon, vesihuollon ja ilmastopolitiikan kanssa. Ohjeistuksessa esimerkkinä hankkeista, joita saatetaan poikkeamisharkinnassa tarkastella, ovat jätevesien käsittelylaitos, vesivoimahankkeet, vedenotto, tulvasuojelu ja rautatien rakentaminen.<sup>53</sup>

Tulkinta-apua erittäin tärkeän yleisen edun määrittelyyn voidaan hakea myös siitä, miten luontodirektiivin 6(4) artiklassa tarkoitettu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy on ymmärretty Natura-alueen suojelusta poikettaessa.<sup>54</sup> On kuitenkin syytä kiinnittää huomio-

<sup>49</sup> Ks. komissio 2009, s. 28.

<sup>50</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

<sup>51</sup> Ks. komissio 2000, s. 44.

<sup>52</sup> Ks. tulvasuojeluhankkeiden suhteesta vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamiseen komissio 2014, s. 22.

<sup>53</sup> Komissio 2017, s. 5–15, 21, 42–44, 55, 57, 62–63.

<sup>54</sup> Ks. komissio 2009a, s. 27–28.



ta siihen, että luontodirektiivin puolella poikkeamisen edellytyksenä on erittäin tärkeän yleisen edun ohella syyn pakottavuus ja että luonto- ja vesipuitedirektiivin tavoitteet eroavat toisistaan.

Komission lausunnot Natura-alueen suojelusta poikkeamisesta joka tapauksessa vahvistavat käsitystä jäsenvaltion laajasta harkintavallasta erittäin tärkeää yleistä etua määritettäessä. Komissio on katsonut lähes kaikissa luontodirektiivin 6(4) artiklan mukaisissa lausunnoissaan, että erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn edellytys on täyttynyt. Esimerkiksi Rotterdamin pääsataman kehittämishankkeen yhteydessä poikkeamista Natura-suojelusta puolsi se, että satama oli Alankomaiden talouden kulmakiviä ja merkittävä EU:n liikenneverkon kannalta. Perusteena ovat olleet myös alueen suuri työttömyysaste ja vaikea taloudellinen tilanne (Prosper Hanielin hiilikaivossuunnitelma) sekä asukkaiden, teollisuuden ja maatalouden vedensaanti (La Breña II -tekojärvi-hanke).<sup>55</sup>

### **Haittojen ehkäisy**

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen toisen edellytyksen mukaan hankkeen haittojen ehkäisemiseksi on tullut ryhtyä kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin. Toimenpiteet voivat koostua monenlaisista hankkeen eri vaiheissa toteutettavista toimenpiteistä ja niiden yhdistelmistä. Käytännössä ne voivat olla hankkeen rakentamiseen ja toteuttamiseen liittyviä hankesuunnitelman osia ja lupamääräyksiä. Niitä rajoittavat kuitenkin teknisen ja taloudellisen kohtuullisuuden vaatimukset (VMJL 23 §).<sup>56</sup>

Hankkeen vaikutusten lieventämiseen on aina käytettävä taloudellisesti kohtuulliset keinot vesienhoidon ympäristötavoitteista poikettaessa. Taloudellisen kohtuullisuuden arviointi edellyttää käytännössä eri keinojen ja keinoyhdistelmien sekä niiden kustannusten vertailua. Keinoja tulee myös suhteuttaa ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisen seurauksiin.<sup>57</sup>

Vesipuitedirektiivin ohjeistuksessa edellytetään haittojen ehkäisyssä muun muassa parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja parhaiden ympäristöllisten käytäntöjen hyödyntämistä. Esimerkkeinä haittojen ehkäisystä nostetaan esille vaelluskalojen kulkuyhteydet ja ympäristövirtaamat vesivoimahankkeissa sekä pohjavesien uusiutumiskyvyn varmistavat toimenpiteet vedenottamishankkeissa. Ohjeistuksessa korostetaan myös haittojen ehkäisytöimien mukauttamisen tarvetta tilanteissa, joissa niiden toimivuus on epävarmaa.<sup>58</sup>

Haittoja ehkäisevät toimenpiteet on erotettava haittojen kompensoinnista. Haittojen kompensointi siinä merkityksessä, että nettohaitat korvataan myönteisillä toimenpiteillä toisessa vesimuodostumassa, ei kuulu VMJL 23 §:n soveltamisalaan.<sup>59</sup> Sen sijaan voidaan ajatella, että yksittäisen hankkeen haitalliset vaikutukset neutralisoidaan vähentämällä muiden toimintojen kuormitusta samaan vesimuodostumaan, jolloin ympäristötavoitteista poikkeamista ei lainkaan tarvita.<sup>60</sup> Tällaista vesimuodostumakohtaista vaikutusten kompensointia avataan tarkemmin raportin IV osassa.

<sup>55</sup> Komissio 2003a; komissio 2003b; sekä komissio 2004.

<sup>56</sup> Komissio 2009a, s. 27.

<sup>57</sup> Ks. Komissio 2009a, s. 13.

<sup>58</sup> Komissio 2017, s. 52–55.

<sup>59</sup> Komissio 2009a, s. 27.

<sup>60</sup> Ks. Belinskij 2015, s. 47–48.

## Ei vaihtoehtoja

Kolmanneksi vesienhoitolaissa edellytetään, että tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella (VMJL 23 §). Hankkeelle ei tule siten olla vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta parempia ja kohtuullisesti toteutettavissa olevia vaihtoehtoja. Tällaisia vaihtoehtoja voivat olla hankkeen sijoittaminen eri paikkaan tai sen toteuttaminen eri tavalla. Maantieteellinen alue vaihtoehtojen tarkasteluun voi olla laajimmillaan koko EU:n alue, mutta se määrittyy kyseessä olevan hankkeen todellisten vaihtoehtojen perusteella.<sup>61</sup>

Jos hankkeelle tehdään YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi, saadaan tästä tietoa vaihtoehtojen tarkasteluun.<sup>62</sup> Tulvariskien hallintaan liittyvien hankkeiden vaihtoehdoista voidaan saada tietoa myös tulvariskien hallinnasta annetun lain (tulvariskilaki, 620/2010) 10 §:n mukaisista tulvariskien hallintasuunnitelmista.

Tekninen kohtuullisuus viittaa VMJL 23 §:ssä teknisiin mahdollisuuksiin ratkaisun löytymiseen, mutta käytännössä kohtuullisuutta on arvioitava myös kustannus-hyötyanalyysiin nojautuen. Sitä mukaa kun teknisen ratkaisun ympäristölliset hyödyt kasvavat, nousevat myös kohtuullisina pidettävät kustannukset korkeammiksi.<sup>63</sup>

### 3.4. Poikkeamismenettely

#### Selvitys vesienhoitosuunnitelmassa

Vesienhoitolain mukaan vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä selvitys ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytysten toteutumisesta sekä hankkeen aiheuttamista muutoksista vesimuodostumassa ja sen tilassa (VMJL 23 §).<sup>64</sup> Vesipuidirektiivissä asiasta säädetään siten, että muutosten syyt on erityisesti lueltava ja perusteltava vesienhoitosuunnitelmassa ja tavoitteet tarkistettava joka kuudes vuosi (VPD 4(7) art.).

Suomessa poikkeamismenettelyä ohjeistetaan niin, että vesienhoitosuunnitelmien valmistelussa tarkastelun piiriin kootaan kaikki sellaiset tiedossa olevat hankkeet, joilla voi olla vaikutusta vesien tilaan. Prosessin edetessä tarkasteltavista hankkeista karsitaan sellaiset, joiden vaikutuksista ei ole tarpeeksi tietoa tai joihin poikkeamissäännös ei sovellu. Tämän jälkeen vesienhoitosuunnitelmissa esitetään VMJL 23 §:ssä tarkoitettu selvitys ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksistä.<sup>65</sup>

Voimassaolevien suunnitelmien (2016–2021) valmistelussa arvioitiin kymmeniä uusia hankkeita. Useimmiten arviointia ei katsottu tarpeelliseksi jatkaa, koska tietoa hankkeen vaikutuksista ei ollut riittävästi. Monesta tarkemmin arvioiduista hankkeista todettiin puolestaan, että hanke ei aiheuta pysyviä vesistövaikutuksia tai sovellu poikkeamisharkinnan piiriin. Vesienhoitosuunnitelmissa on arvioitu muun muassa turvetuotantohankkeita, kaivoksia, satamia,

---

<sup>61</sup> Ks. komissio 2009a, s. 15.

<sup>62</sup> Ks. komissio 2009a, s. 15.

<sup>63</sup> Komissio 2009a, s. 12.

<sup>64</sup> Ks. myös YM 2013a, s. 7–11, jossa käsitellään niin fyysisiä muutoksia aiheuttavien kuin kestävä kehityksen hankkeiden tarkastelua vesienhoitosuunnitelmissa.

<sup>65</sup> YM 2013a, s. 7.

tuulivoimaloita ja vedenottamista. Niissä ei ole poikettu ympäristötavoitteista uuden hankkeen toteuttamiseksi.<sup>66</sup>

Kansallisen ohjeistuksen perusteella poikkeamisedellytysten tarkastelun piiriin voidaan vesienhoitosuunnitelmissa ottaa sellaiset hankkeet, joista on laadittu YVA-lain mukainen arviointiselostus tai joiden YVA-menettely on aloitettu. Myös tulvariskilain mukaisessa tulvariskien hallinnan suunnittelussa voi tulla esiin toimenpidevaihtoehtoja, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi vesien tilaan.<sup>67</sup> Suhteesta lupamenettelyyn ohjeistuksessa todetaan, että tarkasteltaviksi voivat tulla sellaiset hankkeet, joiden lupamenettely on käynnissä, mutta eivät hankkeet, joilla on jo lainvoimainen lupa.<sup>68</sup>

Vaikka suuret hankkeet voivat usein helpommin täyttää poikkeamisen edellytykset (erittäin tärkeä yleinen etu), ei poikkeamista ole vesienhoitolaissa tai vesipuidedirektiivissä rajattu YVA-menettelyn tai tulvariskien hallintasuunnittelun piiriin kuuluviin hankkeisiin. Päinvastoin vesipuidedirektiivin tulkintaoppaassa todetaan, että hankkeen koon tai sen mahdollisen YVA-menettelyn sijaan poikkeamisen tarve ratkeaa sen mukaan, mitkä ovat hankkeen vaikutukset ympäristötavoitteisiin.<sup>69</sup>

Se voidaanko ympäristötavoitteista poikkeaminen selvittää vesienhoitosuunnitelmassa, riippuu pitkälti hankkeen suunnitteluvaiheesta. Suunnittelun tulee olla edennyt melko pitkälle, jotta poikkeamisen edellytyksiin, kuten vaihtoehtojen puuttumiseen, on mahdollista ottaa kantaa.<sup>70</sup> Riittävä tiedon taso määrittyy päätöksen moniulotteisuuden ja virheellisen päätöksen mahdollisten haitallisten seurausten perusteella.<sup>71</sup>

Vesipuidedirektiivin soveltamisohjeiden perusteella poikkeamisesta voidaan jäsenvaltiossa päättää erillään vesienhoitosuunnitelmasta. Jäsenvaltion ei siten tarvitse ennen poikkeamisen hyväksymistä odottaa vesienhoitosuunnitelman julkaisua, vaan se voi esittää selvityksen asiasta jälkikäteen vesienhoitosuunnitelman päivityksen yhteydessä. Joka tapauksessa poikkeamista tulee pyrkiä arvioimaan vesienhoitosuunnitelman sekä siinä esitettyjen olemassa olevien ja suunniteltujen toimintojen valossa.<sup>72</sup>

Vesipuidedirektiivin perusteella myös ympäristötavoitteet, joista poiketaan, on tarkistettava kuuden vuoden välein vesienhoitosuunnitelmien päivittämisen yhteydessä. Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen toteuttamiseksi ei siis itsessään merkitse luopumista vesienhoidon tavoitteista vaikutukset vastaanottavan vesimuodostuman kohdalla. Ympäristötavoitteista poikkeamisen jälkeen voi kuitenkin tulla harkittavaksi fyysisesti muutetun vesimuodostuman nimeäminen voimakkaasti muutetuksi, jos VMJL 22 §:ssä tarkoitetut edellytykset nimeämiseen täyttyvät.<sup>73</sup>

## Poikkeamisen suhde lupamenettelyyn

Sellaiset vesienhoidon ympäristötavoitteita vaarantavat hankkeet, joiden kohdalla VMJL 23 §:ssä tarkoitettu poikkeaminen ympäristötavoitteista voi tulla harkittavaksi, ovat käytännössä

<sup>66</sup> Ks. vesienhoitosuunnitelmat vuosille 2016–2021. <http://view.24mags.com/library/vaikutavesiin#category-268> (tarkistettu 21.5.2018).

<sup>67</sup> YM 2013a, s. 7–8.

<sup>68</sup> YM 2013a, s. 7–8.

<sup>69</sup> Komissio 2017, s. 23.

<sup>70</sup> Ks. YM 2013a, s. 9.

<sup>71</sup> Komissio 2009a, s. 10–16.

<sup>72</sup> Komissio 2009a, s. 29; sekä komissio 2017, s. 63–64.

<sup>73</sup> Ks. komissio 2017, s. 65–66.

luvanvaraisia. Fyysisesti vesimuodostumaa muuttavat hankkeet edellyttävät tavallisesti vesilain mukaista lupaa. Kestävän kehityksen mukainen hanke voi puolestaan olla luvanvarainen niin vesilain kuin ympäristönsuojelulain nojalla.<sup>74</sup> Poikkeamismenettelyn suhteesta hankkeiden luvitukseen ei kuitenkaan ole säädetty vesienhoitolaissa tai vesipuidedirektiivissä.

Vaikka hankkeella olisi vesienhoidon ympäristötavoitteiden vastaisia vaikutuksia, ei VMJL 23 §:ssä tarkoitettu poikkeaminen ympäristötavoitteista ole muodollisesti edellytys vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaisen luvan myöntämiselle. Se, miten poikkeamisasia tulisi käsitellä luvituksessa ennen poikkeamisen selvittämistä vesienhoitosuunnitelmassa, on kuitenkin epäselvää.

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen nousi esille Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 12.12.2012 Nro 12/0363/1, jossa käsiteltiin Oulun vesihuoltoon liittyvää Viinivaaran pohjavesihankkeen vesilupaa:

Vaasan hallinto-oikeus kumosi aluehallintoviraston myöntämän vesiluvan ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi muun ohella, että hakemuksen mukainen hanke oli Oulujoen-lijoen vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden vastainen.

Hallinto-oikeus viittasi vesienhoitosuunnitelmassa edellytettyyn selvitykseen hyvän tai hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteista poikkeamisen tarpeellisuudesta hankkeen kohdalla ja totesi, että lupahakemuksessa ei tällaista selvitystä ollut. Hallinto-oikeuden mukaan asian mahdollisessa uudessa käsittelyssä selvitys on esitettävä ja selvityksessä tarkasteltava sekä hankkeen vaikutuksia pintavesimuodostumien ekologiseen tilaan että edellytyksiä vesienhoitosuunnitelman tavoitteista poikkeamiselle.

Lisäksi hallinto-oikeus totesi, että hakijan on tarvittaessa haettava valtioneuvostolta VMJL 23 §:n mukaista vesienhoitosuunnitelman muutosta.

Vaasan hallinto-oikeus katsoi päätöksessään ensinnäkin selvästi, että pohjaveden ottamishankkeen käsittely Oulujoen-lijoen vesienhoitosuunnitelmassa ei vastannut VMJL 23 §:ssä tarkoitettua selvitystä ympäristötavoitteista poikkeamisesta.<sup>75</sup> Oulujoen-lijoen vesienhoitosuunnitelmassa vuoteen 2015 todetaan Viinivaaran pohjavesihankkeesta, että sillä voi olla VMJL 23 §:n mukaisia vaikutuksia ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ja että hankkeen hakemusasiakirjoihin tulee liittää erillinen selvitys poikkeamisen tarpeellisuudesta.<sup>76</sup>

Toiseksi hallinto-oikeus edellytti, että luvanhakija tarvittaessa hakee erikseen valtioneuvostolta VMJL 23 §:n mukaista vesienhoitosuunnitelman muutosta, vaikka tällaista mahdollisuutta ei lainsäädännössä tunneta.

---

<sup>74</sup> YM 2013a, s. 6.

<sup>75</sup> Ks. SYKE 2011, s. 100. Vesienhoitosuunnitelmien koosteessa todetaan, että Oulujoen-lijoen vesienhoitoalueella on tunnistettu useita uusia hankkeita, jotka voivat aiheuttaa VMJL 23 §:n mukaisia muutoksia, mutta että niiden vaikutuksia ja toteuttamisedellytyksiä ei ole tältä kannalta kuitenkaan lähemmin selvitetty.

<sup>76</sup> Oulujoen-lijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015, s. 37.

### 3.5. Poikkeamisen suhde muuhun EU-sääntelyyn

#### Tulvariskien hallinta

Tulvariskien hallinta ja vesienhoito on tulvariskilain 12 §:n ja sen taustalla olevan tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta annetun direktiivin (2007/60/EY)<sup>77</sup> nojalla sovitettava yhteen. Tarvittaessa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksiä on siten syytä käsitellä jo tulvariskien hallintasuunnitelman laatimisen yhteydessä.

#### Natura 2000 -alueen suojelu

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen ei oikeuta poikkeamaan luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) ja luontodirektiivin mukaisesta Natura-alueen suojelusta. LSL 65 ja 66 §:n nojalla hankkeelle tulee jättää lupa myöntämättä tai suunnitelma hyväksymättä tai vahvistamatta, jos se heikentää merkittävästi Natura-alueen suojeluarvoja ja jos sille ei voida myöntää luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa.

#### Merenhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista annetun direktiivin (meristrategiadirektiivi, 2008/56/EY)<sup>78</sup> tavoitteena on saavuttaa hyvä meriympäristön tila. Tavoite on pitkälti yhtenevä vesiputedirektiivin mukaisen hyvän tilan tavoitteen kanssa. Meristrategiadirektiivissä tarkoitettu merenhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen on pantu täytäntöön VMJL 26 e §:llä.

Vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelujärjestelmät ovat alueelliselta soveltamisalaltaan päällekkäiset rannikkovesien osalta. Rannikkovesien alueella merenhoidon suunnittelu yhteensovitetaan vesienhoidon tavoitteiden ja toimien kanssa. Merenhoidon ja vesienhoidon suunnittelujärjestelmien yhteensovittamisella on tarkoitus varmistaa meriympäristön hyvä tila.

Meristrategiadirektiivissä ei määritellä merenhoidon ympäristötavoitteita vastaavalla tarkkuudella kuin vesiputedirektiivissä säädetään vesienhoidon ympäristötavoitteista. Myös poikkeamisen edellytykset ovat väljempiä. Merenhoidon ympäristötavoitteista tai hyvän tilan saavuttamisesta on mahdollista poiketa VMJL 26 e §:n mukaan, jos syynä on 1) toimi tai toimien puute, joka ei johdu kansallisista olosuhteista; 2) luonnon aiheuttama olosuhde; 3) ylivoimaisen esteen aiheuttama olosuhde; tai 4) merivesien fyysisten ominaisuuksien muutokset, joiden perusteena on merkittävä yleinen etu ja muutokset eivät pysyvästi estä tai vaaranna meriympäristön hyvän tilan saavuttamista.

On epätodennäköistä, että hankekohtainen poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista edellyttää poikkeamista meristrategiadirektiivissä tarkoitettusta hyvän meriympäristön tilan tavoitteesta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että meriympäristön tilaa tarkastellaan selvästi karkeammalla mittakaavalla kuin vesimuodostumien tilaa. Jos vesienhoidon ympäristötavoitteista poikettaessa tarvitaan kuitenkin poikkeus meriympäristön ympäristötavoitteista, on todennäköistä, että myös meristrategiadirektiivissä tarkoitettut poikkeamisedellytykset täyttyvät.

#### Ympäristönlaatunormeista poikkeaminen

Poikkeamisen sijaan päästöjen purkupaikkojen läheisyyteen voidaan ympäristönsuojelulain mukaisessa luvassa myös määrätä *sekoittumisvyöhyke* vesiympäristölle vaarallisista ja hai-

<sup>77</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta.

<sup>78</sup> Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista.

tallisista aineista annetun asetuksen (1022/2006) 6 b §:n nojalla. Asetuksen taustalla on vesiputedirektiivin ohella ympäristölaatuohjelma (2008/105/EY).

Vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun asetuksen mukaan sekoittumisvyöhykkeellä tarkoitetaan sellaista päästölähteen läheisyydessä sijaitsevaa aluetta, jolla päästö tai huuhtouma asteittain sekoittuu pintaveteen (3 §). Sekoittumisvyöhykkeellä yhden tai useamman asetuksessa yksilöidyn aineen pitoisuus voi ylittää ympäristölaatuohjelman, jos muu osa pintavesimuodostumasta säilyy niiden mukaisena (6 b §). Sekoittumisvyöhykettä voidaan hyödyntää erityisesti suhteessa vesimuodostuman kemialliseen tilaan.

Sekoittumisvyöhyke määritellään lupaprosessissa. Sen määrittämistä voidaan harkita, jos päästöjen rajoittaminen yli parhaan käyttökelpoisen tekniikan tai parhaan ympäristöllisen käytännön vaatimusten on teknisesti erittäin haastavaa tai taloudellisesti kohtuutonta.<sup>79</sup>

### 3.6. Sääntelyn kehittämistarpeet

#### Poikkeamisen ajoitus

Suomen lainsäädännön perusteella hankekohtaisesta poikkeamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteista voi päättää valtioneuvosto vesienhoitosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Epäselvää kuitenkin on, missä vaiheessa hankkeen suunnittelua tällainen päätös voidaan tehdä ja mikä on sen suhde hankkeen lupamenettelyyn. Lainsäädännössä viitataan ylipäänsä vain selvitysten esittämiseen, ei suoraan poikkeamisesta päättämiseen.

Kun otetaan huomioon poikkeamisen edellytykset (yleisen edun kannalta erittäin tärkeä hanke, haittojen ehkäisy, ei vaihtoehtoja), on selvää, että hankkeen suunnittelun tulee olla verratun pitkä ennen kuin poikkeamisesta voidaan tehdä päätös. Hankkeen hyötyjen vertaaminen ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisestä seuraaviin haittoihin ja vaihtoehtojen puutteen todentaminen voivat edellyttää yksityiskohtaisia selvityksiä. Lisäksi hankkeen haittojen ehkäiseminen tapahtuu viime kädessä lupamääräysten avulla.

Ongelman poikkeamisen kannalta muodostavat erityisesti hankkeet, joiden YVA-lain mukainen tai muu ympäristövaikutusten arviointi ei ole alkanut tai edennyt riittävän pitkälle vesienhoitosuunnitelmaa päivitettäessä. Se, että poikkeamista vesienhoidon ympäristötavoitteista voidaan käsitellä vain kuuden vuoden välein, voi aiheuttaa useiden vuosien viivästyksen sellaisen hankkeen toteuttamiselle, jolle poikkeus voidaan myöntää.

Vesiputedirektiivin ohjeistuksen mukaan poikkeamisasian selvittäminen vesienhoitosuunnitelmassa on vain raportointivelvollisuus, joka voidaan täyttää myös jälkikäteen. Kun otetaan huomioon myös edellä mainitut näkökohdat siitä, että hankkeen suunnittelun on tullut edetä pitkälle ennen poikkeamisesta päättämistä ja että hankkeen haittojen ehkäisemiseen tarvitaan lupamääräyksiä, on Suomessa jatkossa tarkoituksenmukaista harkita hankekohtaisen poikkeamisen liittämistä osaksi lupaharkintaa.

#### Poikkeamisen suhde lupaharkintaan

Nykytilassa on epäselvää, voidaanko hankkeen luvasta päättää ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi tarvittavasta poikkeamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteista on päätetty vesienhoitosuunnitelmassa. Tässä suhteessa voidaan ajatella kahta vaihtoehtoa:

---

<sup>79</sup> Ks. YM 2012b, s. 58–59

1. luvan ehdoksi asetetaan, että poikkeamisasia selvitetään vesienhoitolain mukaisesti vesienhoitosuunnitelmassa ennen hankkeen toteuttamista; tai
2. poikkeamisen edellytyksiä selvitetään alustavasti vesienhoitosuunnitelmassa ja samalla todetaan, että hankkeen lupaprosessissa tulee varmistua niiden täyttymisestä.

Erityisesti toinen vaihtoehto koettelisi nykyisen sääntelyn rajoja, sillä lupaviranomaisen toimivallasta poikkeamisasiassa ei ole lainkaan säädetty.

Jos hankekohtaisen poikkeamisen siirtämistä luvituksen yhteyteen harkitaan, on syytä kiinnittää ensinnäkin huomiota ympäristötavoitteiden sitovuuteen. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta säättäminen lupalaeissa voi näyttäytyä säädösteknisesti erikoiselta, jos ympäristötavoitteiden sitovuudesta ei säädetä nimenomaisesti.

Toiseksi poikkeamisharkinta sisältää sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavia elementtejä. Erittäin tärkeän yleisen edun harkinnassa painottuu jälkimmäinen. Sitä esimerkiksi LSL 66 §:ssä tarkoitettu poikkeaminen Natura-alueen suojelusta erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä on säädetty valtioneuvoston tehtäväksi. EU:n lajisuojelusta poikkeamisesta, jonka yhtenä edellytyksenä on myös erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy, päättää kuitenkin LSL 49 §:n nojalla ELY-keskus. Vesilaisissa poikkeamisesta pienvesien suojelusta päättää lupaviranomainen (VL 2:11), kun taas yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydettävä valtioneuvoston lausunto.<sup>80</sup>

Ottaen huomioon, että poikkeamisharkinta sisältää vahvasti myös oikeusharkintaa esimerkiksi haittojen ehkäisyvelvollisuuden perusteella, soveltuu poikkeamisesta päättäminen myös lupaviranomaiselle. Lisäksi poikkeaminen on vahvasti sidoksissa ympäristötavoitteiden vaarantumisen arviointiin sekä hankkeen muotoamiseen lupamääräysten avulla.

Jos halutaan varmistaa erittäin tärkeän yleisen edun ja ehkä vaihtoehtojen puuttumisen harkinta tarkoituksenmukaisuuden kannalta, voidaan poikkeamisasia edelleen jättää valtioneuvoston ratkaistavaksi. Samoin asiasta on mahdollista säätää siten, että valtioneuvostolta pyydetään poikkeamisesta lausunto. Poikkeamisesta päättäminen tai lausunnon antaminen asiasta voidaan myös antaa vesienhoitoviranomaisen tehtäväksi.

Eri sääntelyvaihtoehtoja kartoitetaan ja niiden vaikutuksia arvioidaan tarkemmin raportin IV osassa.

### **Tarve sääntelymuutoksiin?**

Weser-tuomion myötä on selvää, että vesienhoidon ympäristötavoitteet sitovat lupaharkintaa. Sitovat ympäristötavoitteet voivat johtaa aikaisempaa useammin harkitsemaan myös hankekohtaisia poikkeuksia. On siten olennaista, että poikkeamisen edellytykset ja poikkeamismenetely olisivat selväpiirteisiä.

Todennäköistä on, että poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista ei tule kovin monen hankkeen kohdalla kyseeseen. Pilaantumista aiheuttavien kestävästi kehityksen hankkeiden kohdalla poikkeaminen on rajattu tilanteisiin, joissa vesimuodostuman tila (tai laadullinen tekijä) laskee erinomaisesta hyvään. Fyysisten muutosten kohdalla poikkeamisen sovelta-

<sup>80</sup> Ks. HE 79/1996 vp, s. 48; ja HE 277/2009 vp, s. 141.

misala on yleisempi, mutta tällöinkin erittäin tärkeän yleisen edun edellytys (tai yleisten etujen vertaaminen vesimuodostumalle aiheutuviin haittoihin) ja hankkeen vaihtoehtottomuus rajoittavat poikkeamisen käyttöalaa. Lisäksi poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista ei luonnollisesti oikeuta poikkeamaan hankkeiden muista lupaedellytyksistä.

Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat nousseet esille turvetuotanto- ja vesivoimahankkeiden, pohjaveden ottamisen ja biotuotetehtaan luvituksen yhteydessä. EU-tuomioistuimessa Weserin tapauksessa kyse oli laivaväylän syventämisestä ja Schwarze Sulmin asia käsitteli vesivoimahanketta. Edellä on tullut ilmi tarve myös vesienhoidon ja tulvasuojeluhankkeiden yhteensovittamiselle. On myös ilmeistä, että esimerkiksi kalankasvatus ja jätevesien käsittelylaitokset voivat vaikuttaa vesimuodostumien laadullisiin tekijöihin.

EU:n tasolla unionin tuomioistuin katsoi Schwarze Sulmin tapauksessa, että verraten pieni vesivoimahanke saattoi täyttää poikkeamisen edellytykset viitaten erityisesti EU:n uusiutuvan energian tavoitteisiin. Vesipuidedirektiivin ohjeistuksessa viitataan laajemmin EU:n eri politiikkojen yhteensovittamiseen poikkeamisen yhteydessä ja käytetään jätevesien käsittelylaitosta esimerkkinä mahdollisesta kestävästä kehityksen mukaisesta hankkeesta.<sup>81</sup> Komission Natura-alueen suojelusta poikkeamista puoltaneista lausunnoista veteen ovat liittyneet satamahankkeet, veden ottaminen ja kaivoshanke.

Poikkeamisen edellytysten harkinta on tapauskohtaista ja eurooppalaisten esimerkkien valossa poikkeamisedellytysten täyttymisen kynnyks ei välttämättä ole niin korkea kuin erittäin tärkeän yleisen edun edellytys antaa olettaa. On kuitenkin vaikea nähdä, että esimerkiksi yksittäiset turvetuotanto- tai kalankasvatushankkeet täyttäisivät sellaisenaan ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset.

Vaikka poikkeamisasioita ei tulisi kovin useasti vireille, alkaa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen menettelyn väljä sääntely vesienhoitolaissa ja vesipuidedirektiivissä muodostua ongelmaksi. Viranomaisen on erityisen vaikea hahmottaa nykyisen sääntelyn valossa, mikä on ympäristötavoitteista poikkeamisen suhde lupaharkintaan. Tämä tuli selvästi esille edellä käsitellyssä Vaasan hallinto-oikeuden Viinivaara-päätöksessä.

### **Mahdolliset sääntelymuutokset**

Kansallisen sääntelyn muutostarpeita suhteessa ympäristötavoitteista poikkeamiseen uuden hankkeen toteuttamiseksi voidaan arvioida sekä poikkeamisen aineellisten edellytysten että poikkeamisenmenettelyn kannalta. Edellä esitetyn perusteella poikkeamisen edellytysten sääntelyyn voidaan harkita pieniä tarkistuksia, kun taas poikkeamisen menettelystä säättämisen tarve vaikuttaa ilmeiseltä.

Mahdolliset *ympäristötavoitteista poikkeamisen aineellisten edellytysten* sääntelyn tarkistamisen tarpeet VMJL 23 §:ssä ovat seuraavat:

1. Pykälässä voitaisiin viitata VPD 4(7) artiklan tapaan selvästi hyvän ekologisen potentiaalain ja tilan huononemisen estämisen tavoitteista poikkeamiseen fyysisten muutosten yhteydessä.
2. Erittäin tärkeän yleisen edun edellytystä voidaan täsmentää VPD 4(7) artiklan sanamuodon mukaisesti intressivertailuedellytyksellä. Tällöin vaihtoehtoisena edellytyk-

---

<sup>81</sup> Komissio 2017, s. 5–15 ja 21.



senä olisi, että hankkeen hyödyt terveydelle, turvallisuudelle ja kestäväälle kehitykselle ylittävät ympäristötavoitteiden saavuttamisesta koituvat hyödyt.

*Poikkeamismenettelyn* sääntelyn kannalta VMJL 23 §:ssä tarkoitettu sääntely poikkeamisasian selvittämisestä vesienhoitosuunnitelmassa on tarpeen jo vesiputedirektiivi perusteella. Sen lisäksi tulisi harkita selväpiirteisen, mutta riittävän joustavan sääntelyn antamista poikkeamisesta päättämisestä.

Koska poikkeamisharkinta edellyttää hankkeen yksityiskohtaista arviointia ja muotoamista, ei poikkeamista ole tarkoituksenmukaista ratkaista yleispiirteisessä ja kuuden vuoden välein päivitettävässä vesienhoitosuunnitelmassa. Poikkeamisasian käsittely on sen sijaan syytä sovittaa yhteen hankkeen lupamenettelyn kanssa. Sääntelyvaihtoehtoina tähän ovat poikkeamisasian ratkaisu luvituksen yhteydessä tai muuten siten, että poikkeaminen mahdollistuu myös muulloin kuin vesienhoitosuunnitelman päivittämisen yhteydessä.

Jos poikkeamisesta päättäminen tuodaan osaksi lupaharkintaa, on syytä kiinnittää huomiota vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisen lupaharkinnan eroihin. Vesiputedirektiivin perusteella poikkeamisharkintaan kuuluva intressivertailu (hyödyt yleisille eduille vs. haitat vesienhoidon ympäristötavoitteille) istuu verraten hyvin vesilain mukaisen intressivertailun yhteyteen. Poikkeamisasioita tulee todennäköisesti myös selvästi useammin esille vesilain viitekehysessä, koska fyysisten muutosten yhteydessä poikkeamisen käyttöala on selvästi pilaantumisvaikutuksia (tilan laskeminen erinomaisesta hyvään) laajempi. Ympäristölupaharkinnassa, jossa tarkastelu keskittyy pilaantumisvaikutuksiin, intressivertailu ei sen sijaan ole samalla tapa luontevaa.

Poikkeamisen menettelyn sääntelyvaihtoehtoja hahmotellaan tarkemmin ja niiden vaikutuksia arvioidaan raportin IV osassa.

## 4 Määräaikojen pidentäminen

### 4.1 Lainsäädäntö

VMJL 25 §:n mukaan edellytyksinä ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämiselle vesienhoitosuunnitelmassa ovat, että:

- 1) vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on teknisesti tai taloudellisesti kohtuutonta tai luonnonolosuhteiden vuoksi ylivoimaista; ja
- 2) vesimuodostuman tila ei edelleen huonone.

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja voidaan pidentää enintään kahdella vesienhoitosuunnitelmakaudella eli korkeintaan vuoteen 2027.

Vesiputedirektiivin perusteella ympäristötavoitteiden saavuttamisen vuoden 2027 määräaika voidaan lisäksi pidentää myöhempään ajankohtaan, jos tarvittavat toimenpiteet on suori-

tettu, mutta luonnonolot ovat sellaiset, että tavoitteita ei voida saavuttaa (VPD 4(4) art.).<sup>82</sup> Tällöinkään vesimuodostuman tila ei saa heiketä entisestään.

Vesipuidedirektiivin mukaisesti määräajan pidentäminen ja sen perusteet on esitettävä vesienhoitosuunnitelmassa. Samalla on esitettävä yhteenveto toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen vesimuodostuman hyvän tilan vaiheittaiseksi saavuttamiseksi, syyt viivästyksiin näiden toimenpiteiden käytäntöön saattamisessa sekä toimenpiteiden todennäköinen toteuttamisaikataulu (VPD 4(4) art.). Vesienhoitosuunnitelman tarkistamisen yhteydessä esitetään katsaus toimenpiteiden toteuttamisesta sekä yhteenveto mahdollisista lisätoimenpiteistä.

## 4.2 Edellytykset

### Tekninen tai taloudellinen kohtuuttomuus

Vesien- ja merenhoidon kansallisen ohjeistuksen mukaan VMJL 25 §:ssä tarkoitettu tekninen kohtuuttomuus voi olla perusteena määräaikojen pidentämiselle seuraavissa tilanteissa:

- 1) tekniset ratkaisut eivät ole valmiina tai sovellettavissa tai niiden toimivuus on epävarma;
- 2) tekniikan käyttöä estävät hallinnolliset tai käytännön hidasteet, joita voivat olla esimerkiksi lupien hakeminen ja rahoituksen järjestäminen;
- 3) ympäristötavoitteen toteutuminen vaatii kansainvälisiä toimenpiteitä kuten sopimuksia tai toimenpiteitä toisissa maissa esimerkiksi kaukokulkeutuman hillitsemiseksi; ja
- 4) tilaa heikentävä tekijä tai sen lähde ei ole tiedossa.<sup>83</sup>

Tekninen kohtuuttomuus viittaa teknisiin mahdollisuuksiin löytää ratkaisuja vesien tilan parantamiseksi, mutta käytännössä sitä on arvioitava myös kustannus-hyötyanalyysiin nojautuen samaan tapaan kuin hankekohtaisten poikkeusten yhteydessä. Sitä mukaa kun teknisen ratkaisun ympäristölliset hyödyt kasvavat, nousee myös kohtuullisina pidettävien kustannusten raja.<sup>84</sup>

Taloudellisen kohtuuttomuuden käyttäminen ympäristötavoitteiden määräajan pidentämisen perusteena edellyttää aina kustannus-hyötyanalyysin tekemistä tai kattavan kustannushyötytiedon vertailua.<sup>85</sup> Se voi olla oikeutettua tilanteessa, jossa kustannukset ovat selvästi saavutettavissa olevia ympäristöhyötyjä suurempia, hyötyjen saavuttamiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia tai jossa taloudellinen taakka ylipäänsä muodostuu kohtuuttomaksi.<sup>86</sup>

### Ylivoimaiset luonnonolosuhteet

Vesienhoitolain perusteella määräaikojen pidentäminen voi olla oikeutettua myös, jos tilan parantaminen on luonnonolosuhteiden vuoksi ylivoimaista (VMJL 25 §). Vesipuidedirektiivissä

---

<sup>82</sup> Ks. komissio 2009a, s. 20.

<sup>83</sup> YM 2013b, s. 5–6. Ks. myös komissio 2009a, s. 12.

<sup>84</sup> Komissio 2009a s. 12.

<sup>85</sup> YM 2013b, s. 3. Ensimmäisellä vesienhoidon suunnittelukierroksella ei Suomessa ollut tätä tarkoitusta varten riittävästi tutkimustietoa, minkä takia määräaikojen pidentämistä ei perusteltu taloudellisella kohtuuttomuudella kuin yhdessä tapauksessa.

<sup>86</sup> YM 2013b, s. 6.

viitataan tältä osin siihen, että luonnonolot eivät mahdollista vesimuodostuman tilan paranemista ajoissa (VPD 4(4) art.).

Ylivoimaisten luonnonolosuhteiden käyttäminen määräaikojen pidentämisen perusteena liittyy tilanteisiin, joissa luonnon tai pohjaveden tilan palautuminen vie aikaa. Esimerkiksi ravinteiden tai haitallisten aineiden väheneminen maaperässä tai vesiekosysteemissä voi olla hyvin hidasta, vaikka kaikki toimenpiteet päästöjen estämiseksi olisi suoritettu.<sup>87</sup>

### 4.3 Soveltaminen käytännössä

Vesienhoitosuunnitelmissa määräajan pidennyksiä on käytetty ainoana välineenä vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamiseen. Määräajan pidennys on pintavesien ekologisen tilatavoitteen osalta käytössä noin 20 %:ssa pintavesimuodostumista. Määräajan pidennyksistä noin puolet ulottuu vuoteen 2021 ja puolet vuoteen 2027. Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja pidennettiin vesienhoidon ensimmäisellä suunnittelukaudella (2010–2015) 735 vesimuodostuman kohdalla. Pohjavesien osalta 350 luokitellusta pohjavesialueesta 95 muodostumassa käytettiin määräajan pidennystä.<sup>88</sup>

Pidennykselle on yleensä enemmän kuin yksi perustelu. Pidennys perustuu tavallisesti luonnonolosuhteisiin tai tekniseen kohtuuttomuuteen. Kohtuuttomien kustannusten perustetta on käytetty vain muutamassa tapauksessa pintavesissä, ja sen soveltaminen on koettu erittäin vaativaksi.

### 4.4 Sääntelyn kehittämistarpeet

Määräaikojen pidennyksiä on Suomessa käytetty useiden vesimuodostumien kohdalla. Tieteen näkökulmasta vesien tilan parantuminen vie enemmän aikaa kuin vesiputedirektiiviä säädettäessä ennakoitiin. Lisäksi vesien tilan parantamiseksi toteutettujen toimenpiteiden riittävyydestä ei välttämättä ole aina varmuutta luonnonolojen takia.

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen sääntelyn mahdollisessa kehittämisessä on kyse pikemmin vesiputedirektiivin kuin Suomen kansallisen sääntelyn tarkistamisen tarpeista. Käytännössä tarkistamisen kohteena tulisi olla joko direktiivin sääntely määräaikojen pidentämisestä tai sen luokittelujärjestelmä. Selvää on, että vesienhoidon suunnittelua tarvitaan vuoden 2027 jälkeenkin ja että sen tavoitetaso on oltava riittävän korkea.

Suomen lainsäädäntöä on kuitenkin tarpeen tarkistaa direktiivin kanssa yhdenmukaiseksi luonnonolojen huomioon ottamisen kannalta. VMJL 25 §:ssä voidaan ilmaista, että ympäristötavoitteiden saavuttamisen vuoden 2027 määräaikaa voidaan pidentää, jos tarvittavat toimenpiteet on suoritettu, mutta luonnonolot ovat sellaiset, että tavoitteita ei voida saavuttaa.

---

<sup>87</sup> Ks. YM 2013b, s. 6.

<sup>88</sup> Ympäristöhallinnon tietojärjestelmä Hertta 27.4.2018.

## 5 Ympäristötavoitteiden lieventäminen

### 5.1. Lainsäädäntö

Vesienhoitolain 24 §:n mukaan yleisenä edellytyksenä lievempien ympäristötavoitteiden asettamiselle vesienhoitosuunnitelmassa on, että:

- vesimuodostuma on ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että ne estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen, tai
- ympäristötavoitteiden saavuttamisen edellyttäminen on teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuutonta.

Lisäksi edellytetään, että:

- 1) vesienkäytöstä tai kuormituksesta aiheutuvia hyötyjä ei voida saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla;
- 2) toimintojen haittoja ei voida vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia;
- 3) saavutetaan paras mahdollinen pintavesimuodostumien tila ottaen huomioon vaikutukset, joita ei ihmisen toiminnan tai pilaantumisen luonteen vuoksi ole kohtuudella voitu välttää;
- 4) muutokset pohjaveden hyvään tilaan verrattuna jäävät mahdollisimman vähäisiksi eikä näitä vaikutuksia ole mahdollista kohtuudella välttää ottaen huomioon ihmisten toiminta ja pilaantumisen luonne; ja
- 5) vesimuodostuman tila ei heikkene.

Vesipuidedirektiivissä säädetään vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamisesta lisäksi siten, että syyt esitetään vesienhoitosuunnitelmassa ja että lievemmat tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi (VPD 4(5) art.).

### 5.2. Soveltaminen käytännössä

Suomessa ei ole toistaiseksi käytetty alennettuja ympäristötavoitteita. Vesienhoidon asiantuntijat ELY-keskuksista toivat haastatteluissa esiin joitakin tilanteita, joissa lievennyksiä ekologisen tilan tavoitteisiin on harkittu luonnonolosuhteiden takia. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi Natura-alueen suojelutavoitteisiin (esim. lintuvedet), happamiin sulfaattimaihin ja luontaisesti erittäin reheviin järviin liittyvät olosuhteet.

Lievennyksiä voidaan joutua jatkossa harkitsemaan myös ihmistoiminnan seurausten vuoksi. Tällaiset tilanteet liittyvät esimerkiksi pohjavesien haitta-aineisiin tai moniongelmaisiin, voimakkaasti haja-kuormitettuihin vesimuodostumiin. Lievennysten käyttöönotto voi tulla ajankohtaiseksi erityisesti sen jälkeen, kun ympäristötavoitteiden saavuttamisen pidentämisen vuoden 2027 määräaika umpeutuu.

### 5.3. Lievennysten syyt

Ympäristötavoitteiden lieventämisen syyt tulee olla sellainen, että se ei ole jäsenvaltion suoraan kontrolloitavissa.<sup>89</sup> Vesienhoitolaissa tarkoitettu viittaus parempiin keinoihin hyötyjen saavuttamiseksi (VMJL 24 §) ohjaa kiinnittämään huomiota kuormituksen vaihtoehtoihin.

<sup>89</sup> Ks. komissio 2009a, s. 13.

Erityisesti tulee perustella, miksi vesienkäytöstä tai kuormituksesta aiheutuvia hyötyjä ei voida saavuttaa ympäristön kannalta paremmilla keinoilla.<sup>90</sup>

Kun ympäristötavoitteiden lieventämistä harkitaan, tulee kiinnittää huomiota siihen, johtuuko ympäristötavoitteiden saavuttamatta jääminen ihmistoiminnasta vai luonnonoloista. Ihmistoiminnalle on pyrittävä löytämään ympäristön kannalta parempi vaihtoehto. Jos taas luonnonolot estävät ympäristötavoitteiden saavuttamisen, voidaan siirtyä tarkastelemaan teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia tavoitteiden saavuttamiseen. Samalla kun lievempiä ympäristötavoitteita asetetaan, on mahdollisuuksien mukaan esitettävä arvio aikatauluineen vesimuodostuman tilan paranemisesta.<sup>91</sup>

Ympäristötavoitteiden lievennystä on tarkoitettu harkittavaksi, kun kyse on ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisestä olemassa olevien tai aikaisempien toimintojen tai luonnonolojen takia. Jos kyse on ympäristötavoitteista poikkeamisen tarpeesta uuden hankkeen takia, noudatetaan ympäristötavoitteiden lieventämisen sijaan hankekohtaisen poikkeamisen sääntelyä.

Samoin kuin määräaikojen pidentämisen on ympäristötavoitteiden lieventämisen edellytyksenä, että ympäristötavoitteita ei voida kohtuullisesti saavuttaa. Kohtuullisuus voi liittyä niin teknisiin ja taloudellisiin näkökohtiin kuin vaikeisiin luonnonolosuhteisiin.

#### 5.4. Lievennys vai sekoittumisvyöhyke

Ympäristötavoitteiden lieventämisen sijaan päästöjen purkupaikkojen läheisyyteen voidaan ympäristönsuojelulain mukaisen luvan tarkistamisen yhteydessä määrätä *sekoittumisvyöhyke* vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista annetun asetuksen 6 b §:n nojalla (ks. sekoittumisvyöhykkeestä raportin tämän osan luku 3.6). Lisäksi asetuksen 6 a §:n perusteella ympäristölaatonormin ylitys voi olla sallittu, jos se aiheutuu Suomen rajojen ulkopuolella sijaitsevasta pilaavien aineiden lähteestä (*kaukokulkeuma*) eikä ympäristölaatonormien täyttämiseksi ole voitu toteuttaa tehokkaita kansallisia toimenpiteitä.

Sekoittumisvyöhyke saattaa olla tarpeen määritellä esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa suuria jätevesivirtaamia johdetaan pieneen vesistöön tai jossa jätevesien sekoittumisessa on suuria vaihteluja vesistön ominaisuuksista johtuen. Toimintoja, joiden yhteydessä sekoittumisvyöhyke voi tulla harkittavaksi, ovat esimerkiksi suuret metalliteollisuuslaitokset, kaivokset, suuret yhdyskuntajätevedenpuhdistamot ja satama-alueet. Kaukokulkeumassa taas kyse on todennäköisesti elohopean ilmalaskeumasta.<sup>92</sup>

#### 5.5. Lievennysten käyttöönoton mahdollisuudet

##### Lievennysten suhde vesienhoidon ympäristötavoitteisiin

Ympäristötavoitteiden lieventäminen ei oikeuta heikentämään vesimuodostuman tilaa (VMJL 24 §). Pintavesimuodostuman tilan tulee lievennyksistä huolimatta olla paras mahdollinen ja muutokset pohjaveden hyvään tilaan verrattuna mahdollisimman vähäisiä.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Ks. komissio 2009a, s. 16.

<sup>91</sup> Komissio 2009a, s. 21.

<sup>92</sup> YM 2012b, s. 58.

<sup>93</sup> Komissio 2009a, s. 21–22.

Ympäristötavoitteiden lieventäminen ei myöskään välttämättä oikeuta kaikkien laatutekijöiden ympäristötavoitteiden tason alentamiseen tai laadun parantamisen laiminlyöntiin. Lievemmat ympäristötavoitteet tulee mitoittaa siten, että ne perustuvat vesimuodostuman tilan arvioon tilanteessa, jossa kaikki kohtuulliset toimenpiteet tehdään tilan parantamiseksi. Useat laatutekijät saattaa olla mahdollista palauttaa hyvän tilan edellyttämälle tasolle, vaikka hyvää tilaa ei kokonaisuudessaan voida saavuttaa.<sup>94</sup>

### **Suhde määräaikojen pidentämiseen**

Ympäristötavoitteiden lieventämisen ja määräaikojen pidentämisen suhde ei ole hierarkkinen. Jäsenvaltiolla on harkintavaltaa sen suhteen, kumpaa poikkeusta se soveltaa, mutta käytännössä ympäristötavoitteiden lieventäminen edellyttää enemmän tietoa ja tarkempaa vaihtoehtojen arviointia kuin määräaikojen pidentäminen.

Yleensä on tarkoituksenmukaisinta tarkastella ensin mahdollisuuksia saavuttaa ympäristötavoitteet pidennetyn määräajan puitteissa ja harkita vasta tämän jälkeen tavoitteiden lieventämistä. Sekä määräaikojen pidennykset että lievemmat ympäristötavoitteet on tarkistettava vesienhoidon suunnittelukausittain kuuden vuoden välein, joten näiden poikkeusten välillä ei käytännössä ole välttämättä suurta eroa.<sup>95</sup>

Ainakin sellaisessa tilanteessa, jossa ei ole tiedossa teknisiä ratkaisuja vesimuodostuman tilan parantamiseksi, voi määräaikojen pidentämisen sijaan olla syytä turvautua lievempien ympäristötavoitteiden asettamiseen. Lisäksi määräaikojen pidentämisen takaraja tulee vastaan vuonna 2027, kuten edellä on todettu.

### **Lievennysten käyttämisen aikataulu**

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden tarkastelu samoin kuin poikkeamistarpeiden arviointi ovat jatkuvia prosesseja. Ympäristötavoitteiden lieventämiselle ei ole asetettu takarajaa. Lievennysten käyttöönotto voi tulla ajankohtaiseksi, jos esimerkiksi toimenpiteet vesimuodostuman tilan parantamiseksi osoittautuvat tehottomammiksi kuin arvioitiin.<sup>96</sup>

Asetettujen lievennysten tarvetta on tarkasteltava vesienhoidon suunnittelukausittain kuuden vuoden välein (VPD 4(5) art.). Jos syyt tavoitteiden lieventämiseen ovat poistuneet, ei lievennykset käytön jatkamiselle ole perusteita.

## **5.6. Sääntelyn kehittämistarpeet**

Ympäristötavoitteiden lieventämisen sääntelyyn ei ole näköpiirissä kehittämistarpeita. Lievennysten hyödyntäminen voi käytännössä tulla Suomessa ajankohtaiseksi erityisesti vuoden 2027 määräaikojen pidennysten päättymisen jälkeen. Ympäristötavoitteiden lieventäminen on mahdollista myöhemmillä vesienhoitokausilla, vaikka sitä ei olisi aikaisemmin sovellettu.

---

<sup>94</sup> Komissio 2009a, s. 21–22.

<sup>95</sup> Ks. komissio 2009a, s. 18.

<sup>96</sup> Komissio 2009a, s. 22.

# III KANSAINVÄLINEN VERTAILU

## 1 Ruotsi

### 1.1. Sääntelykehys

#### Vesipuitedirektiivin implementointi

Ruotsissa vesipuitedirektiivin mukaiset vesienhoidon ympäristötavoitteet on implementoitu ympäristölaatumien avulla. Ympäristölaatumieistä säädetään ympäristökaressa (miljöbalk, MB, 1998:808), vesihallintoasetuksessa (förordning 2004:660, VFF) sekä Ruotsin meri- ja vesiviranomaisen (Havs- och vattenmyndigheten, HaV) ja Ruotsin geologisen tutkimuslaitoksen määräyksissä (föreskrifter).

Ruotsi on jaettu viiteen vesipiiriin. Vesiviranomaiset toimivat vesipiireissä osana alueellisia lääninhallituksia. Ruotsissa on verraten paljon vesimuodostumia: noin 23 000 pintavesimuodostumaa ja noin 3 000 pohjavesimuodostumaa.



Kuva 5. Vesienhoitoviranomaiset Ruotsissa. (Lähde: Ruotsin meri- ja vesiviranomainen (Hav och vatten)).

#### Vesimuodostumien luokittelu

Alueelliset vesiviranomaiset vastaavat vesimuodostumien luokittelusta. Luokittelussa määritetään kunkin vesimuodostuman tilaluokka ja tunnistetaan tähän vaikuttavat paineet. Tämän jälkeen vesimuodostumalle asetetaan vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteisiin perustuva ympäristölaatumie, joka vastaa VPD liitteen V mukaisia ekologisen tilan määritelmiä.

Ruotsalaisen, ympäristökaareen perustuvan ympäristölaatonormijärjestelmän tehtävänä on toimeenpanna erityyppisiä kansallisia, EU-oikeudellisia ja kansainvälisiä ympäristötavoitteita. Ympäristölaatonormeilla asetetaan alin hyväksyttävä taso veden tai muun ympäristön laadulle. Vesimuodostumien ympäristölaatonormit annetaan Ruotsissa vesiviranomaisen määräyksiä (*föreskrifter*), ja ne ovat oikeudellisesti velvoittavia.

Ruotsissa ylläpidetään VISS-tietojärjestelmää luokittelusta ja ympäristölaatonormeista (Vatteninformationssystem Sverige). Se sisältää tiedot i) tilaluokittelusta, ii) ympäristölaatonormeista, iii) seurannasta, iv) tehdyistä tai suunnitelluista toimenpiteistä ja v) EU-raportoinnista.

## 1.2. Ympäristölaatonormit

### Ympäristölaatonormien velvoittavuus

Ruotsin ympäristökaaressa ympäristölaatonormit jaetaan neljään kategoriaan (MB 5:2). Oikeudellisesti velvoittavimpia ovat raja-arvot (*gränsvärden*), joiden ylittäminen tai alittaminen ei ole sallittua. Toiseen kategoriaan kuuluvat ohjearvot (*riktvärden*), joiden noudattamista tulee tavoitella. Kolmannen ja neljännen kategorian – bioindikaattoreiden (*bioindikatorer*) ja muiden EU-oikeudesta seuraavien ympäristölaatuvaatimusten (*miljö kvalitetsnormer som följer av EU-medlemsskapet*) – oikeudellinen velvoittavuus ei ilmene lain sanamuodosta.

Vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus vaihtelee Ruotsissa ympäristölaatonormikategorioiden mukaan. Vesimuodostuman kemialliseen tilaan liittyvät laatonormit ovat oikeudellisesti velvoittavia raja-arvoja. Sen sijaan vesimuodostuman ekologisen tilan laatonormit kuuluvat ympäristölaatonormien neljänteen, raja-arvoja heikommin velvoittavaan kategoriaan.

Ympäristölaatonormien noudattamista valvotaan lupaharkinnassa ja jälkivalvonnassa. Valvonnassa otetaan huomioon ympäristökaaren 2 luvussa tarkoitetut yleiset velvoitteet, kuten selvilläolovelvollisuus sekä ympäristöhaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Jos toiminta voi vaarantaa ympäristölaatonormin saavuttamisen, lupaharkinnassa on minimoitava (*försiktighetsmått*) sen haitat (MB 2:3). Haittojen minimointitoimenpiteitä saatetaan kuitenkin arvioida ympäristökaaressa tarkoitetun kohtuullisuusharkinnan mukaisesti (MB 2:7).

Kohtuullisuusharkinnan soveltaminen on sidoksissa ympäristölaatonormin kategoriaan. Pääsäännön mukaan kohtuullisuusharkinta ei ulotu raja-arvoihin (ensimmäinen ympäristölaatonormien kategoria, MB 2:7). Sitä voidaan kuitenkin soveltaa, jos kyse on vesimuodostuman ekologisen tilan laatonormeista (neljäs ympäristölaatonormien kategoria).

Siten lupaviranomainen voi yksittäistapauksessa periaatteessa jättää noudattamatta ekologisen tilan laatonormia ilman, että päätös katsotaan Ruotsin lainsäädännön vastaiseksi.<sup>97</sup> Vesimuodostuman hyvän ekologisen tilan tavoite ei näin ollen ole lupaharkinnassa yhtä velvoittava kuin hyvän kemiallisen tilan tavoite.

---

<sup>97</sup> Michanek et al 2016.



## Oikeuskäytäntö

### **Värö bruk: ympäristöluvan muuttaminen paperitehtaan lisääntyneen tuotantokapasiteetin takia, 30.8.2016 (Mål nr M 8984-15)**

Paperitehtaan tuotantokapasiteetin kasvattaminen olisi tullut lisäämään päästöjä tyydyttävässä ekologisessa tilassa olevaan rannikkovesimuodostumaan. Alempi oikeusaste mark- och miljödomstolen (MMD) myönsi toiminnalle ympäristöluvan huomauttaen, ettei vesipuitteidirektiiviä ollut implementoitu Ruotsin lainsäädäntöön tavalla, joka mahdollistaa heikentymiskiellon soveltamisen Weser-tuomion mukaisesti. MMD asetti lupamääräyksiä haittojen minimoimiseksi, mutta otti kuitenkin MB 2:7:n mukaisen kohtuullisuusharkinnan tässä huomioon.

MMD:n päätöksestä valitettiin Ruotsin ylimpään ympäristötuomioistuimeen (mark- och miljööverdomstolen, MÖD), joka pysytti päätöksen yllä esitetyiltä osin. MÖD katsoi, että paperitehtaan päästöt eivät vaikuttaneet merkittävästi rannikkovesimuodostuman ekologiseen tilaan. Siten vesipuitteidirektiivissä tarkoitetun vesimuodostuman tilan huonontamiskiellon soveltamisen kriteerit eivät täytyneet.

### **Näck-joki: uuden vesivoimalaitoksen ympäristölupa, 15.10.2016 (Mål nr M 6574-15)**

Tapauksessa oli kyse uuden vesivoimalaitoksen rakentamisesta Näck-jokeen. Joen luokittelu ja hyvän ekologisen tilan ympäristönlaatunormi perustuivat ensimmäisen vesienhoitokauden tietoihin, jotka eivät vastanneet toisen kauden alustavia luokittelutietoja.

MÖD totesi, että sen tuli soveltaa tapauksen oikeudelliseen arviointiin viimeisintä käytettävissä olevaa tietoa vesimuodostuman tilasta. Lisäksi se katsoi, että Näck-joki oli ensimmäisellä vesienhoitokaudella luokiteltu virheellisesti luonnolliseksi vesimuodostumaksi, vaikka hyvän tilan tavoitetta oli mahdotonta saavuttaa vesistöalueella sijainneen aikaisemman hankkeen takia. Näck-joki olisi sen sijaan tullut luokitella voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi ja siihen tulisi soveltaa hyvän ekologisen potentiaalin ympäristönlaatunormia.

MÖD teki huolellisen arvioinnin suunnitellun toiminnan vaikutuksista vesimuodostuman hydromorfologisiin tekijöihin. Se otti Weser-tuomion huomioon ja katsoi, että luvan mukainen toiminta ei altistanut vesimuodostumaa heikentymiselle. MÖD kuitenkin totesi, että vesiviranomainen joutuu tekemään poikkeamis päätöksen johtuen kyseessä olleen vesimuodostuman olosuhteista ja muista alueella toiminnassa olevista vesivoimaloista.

HaV arvioi, että vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien puutteelliset arvioinnit ja kannanotot johtivat MÖD:n tekemään tapauksessa oman, laventavan tulkinnan vesimuodostuman ympäristötavoitteesta. Tapausta on kritisoitu oikeuskirjallisuudessa sillä perusteella, että MÖD sivuutti kansallisesti vahvistetun ympäristönlaatunormin ilman oikeudellisia perusteita. Päätöksestä valitettiin Ruotsin korkeimpaan oikeuteen vakavaan menettelyvirheeseen nojautuen, mutta valitukselle ei myönnetty muutoksenhakulupaa (Mål T 4677-16).

### **1.3. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen**

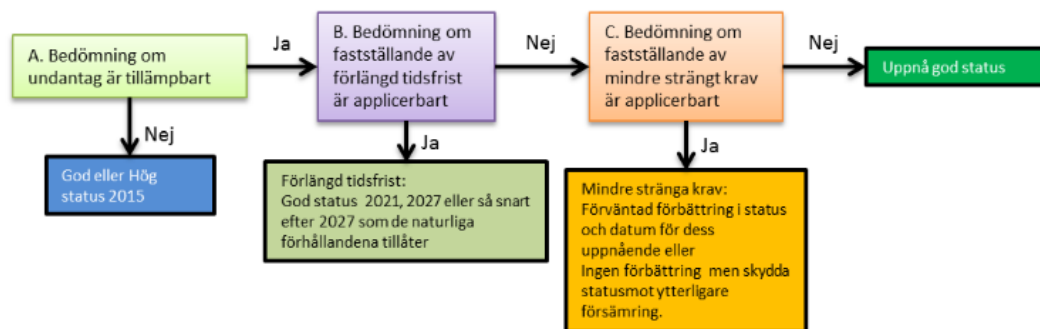
Säännökset hankekohtaisista poikkeuksista ympäristötavoitteista, ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikaisten pidentämisestä ja ympäristötavoitteiden lieventämisestä ovat Ruotsin vesihallintoasetuksessa (VFF 4:9–13). Poikkeamisen kohteena ovat vesimuodostumakohtaiset ympäristönlaatunormit. Vesiviranomaiset päättävät poikkeamisesta vesimuodostumien luokittelun ja ympäristönlaatunormien asettamisen yhteydessä (VFF 4:8).

Poikkeukset myönnetään vesimuodostumakohtaisesti ja niiden myöntäminen ei vaikuta lieventävästi velvollisuuteen ehkäistä tilan heikentymistä. Poikkeusten soveltaminen ei myöskään saa pysyvästi johtaa ympäristölaatumormin saavuttamisen vaarantumiseen (VFF 4:13).

### Määräaikojen pidentäminen ja ympäristötavoitteiden lieventäminen

Ruotsissa pääasiallinen keino vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamiseen on määräaikojen pidentäminen. Ruotsin vesihallintoasetuksessa säädetään direktiivin mukaisesti, että ympäristötavoitteiden saavuttamista voidaan lykätä 22.12.2027 jälkeen ainoastaan luonnonolosuhteiden takia (VFF 4:9.2).

Alla olevassa kaaviossa on esitetty määräaikojen pidentämiseen ja ympäristötavoitteiden lieventämiseen liittyvää päätöksentekomenettelyä Ruotsissa.



Kuva 6. Ympäristöpoikkeaminen päätöksentekoprosessi. (Lähde: Ruotsin meri- ja vesiviranomainen (Hav och vatten).

### Poikkeaminen uuden hankkeen toteuttamiseksi

Vesienhoitoasetuksen perusteella alueellinen vesiviranomainen voi päättää vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen toteuttamiseksi (VFF 4:11), ei sen sijaan lupaviranomainen tai tuomioistuin. Asiantuntijatasolla sääntelyn on katsottu olevan "täysin epäjohtonmukainen ja toimintakyvytön lupaharkinnassa ja ympäristölaatumormeja koskevassa päätöksenteossa".<sup>98</sup> Ruotsissa on ehdotettu poikkeamisasian siirtämistä lupaviranomaisessa ja tuomioistuimessa käsiteltäväksi.<sup>99</sup>

#### 1.4. Sääntelyn muutostarpeet

Ruotsissa vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden sitovuudesta on keskusteltu asiantuntijoiden ja tutkijoiden kesken siitä lähtien, kun direktiivi pantiin täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä.<sup>100</sup> Nyttemmin Weser-tuomion valossa on erityisen ongelmallista, että ympäristökaaren mukaista kohtuullisuusharkintaa voidaan soveltaa suhteessa vesipuitedirektiivin mukaiseen hyvän ekologisen tilan tavoitteeseen.

On esitetty, että direktiivin täytäntöönpanovajetta voidaan korjata tulkitsemalla ekologiset ympäristölaatumormit raja-arvoiksi, vaikka niitä ei ole säädösten sellaisiksi asetettu.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Kruse 2013, Bjällås & Fröberg 2013.

<sup>99</sup> Kruse 2013, Havs- och Vattenmyndigheten 2016.

<sup>100</sup> Bjällås & Fröberg 2013, Kruse 2013, Olsen-Lundh 2014.

<sup>101</sup> Michanek 2015.

Sen lisäksi on katsottu, että lainsäädäntöä tulee muuttaa, koska pintavesimuodostuman tilan heikentyminen tai hyvän tilan tavoitteen saavuttamisen vaarantuminen eivät riittävän selvästi ja täsmällisesti estä luvan myöntämistä hankkeelle. Vaikka epäsuhta vesipuitedirektiivin tavoitteiden ja Ruotsin ympäristölaatumormien välillä on pitkälti ratkaistavissa direktiivinmukaisen tulkinnan avulla, vaatii Ruotsin järjestelmän saattaminen ajan tasalle myös lainsäädännöllisiä toimia.<sup>102</sup>

Vaikka epäsuhta VPD:n tavoitteiden ja Ruotsin ympäristölaatumormien välillä on pitkälti ratkaistavissa direktiivinmukaisen tulkinnan avulla, vaatii Ruotsin järjestelmän saattaminen ajan tasalle myös lainsäädännöllisiä toimia.<sup>103</sup>

Komissio on antanut Ruotsille virallisen huomautuksen vesipuitedirektiivin puutteellisesta toimeenpanosta. Komission kritiikki liittyy erityisesti lupien myöntämiseen ja niiden muuttamiseen sellaisten hankkeiden kohdalla, jotka vaikuttavat haitallisesti vesimuodostumien tilaan. Komissio kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

1. Ruotsin lainsäädännöstä ei käy ilmi vesienhoidon ympäristötavoitteiden velvoittavuus vesipuitedirektiivin ja Weser-tuomion mukaisesti;
2. hankekohtaisten poikkeusten soveltaminen ja lupaharkinta eivät voi muodostaa toisistaan erillisiä sääntelykokonaisuuksia; ja
3. Ruotsin järjestelmään ei sisälly riittäviä mekanismeja olemassa olevien lupien ja lupamääräysten uudelleenarvioimiseksi ympäristötavoitteiden perusteella.<sup>104</sup>

### 1.5. Hallituksen esitys lainsäädännön muuttamisesta

Ruotsin hallitus julkaisi huhtikuussa 2018 hallituksen esityksen (2017/18:243, *Regeringens proposition*), jonka yhtenä tavoitteena on selventää vesipuitedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa. Hallitus esittää ympäristötavoitteiden velvoittavuuden tiukentamista ja selkeyttämistä. Esityksen mukaan lainsäädäntöön kirjataan selvästi, ettei vesimuodostumaan vaikuttava toiminta saa estää ympäristötavoitteiden saavuttamista eikä aiheuttaa tilan heikkenemistä. Samalla kuitenkin todetaan, että EU-oikeuden mukaiset mahdollisuudet vähemmän vaativien tavoitteiden asettamiselle tullaan hyödyntämään täysimääräisesti.

#### Luvan myöntäminen ja muuttaminen

Esityksen mukaan (ehdotettu MB 5:4) lupaviranomainen ei voi myöntää lupaa uudelle toiminnalle tai toiminnan muuttamiselle, mikäli lievennys- tai kompensatiotoimenpiteistä huolimatta toiminnasta seuraa vesimuodostuman tilan heikentyminen. Lupaa ei voida myöntää myöskään silloin, jos vaikutukset ovat niin merkittävät, että niiden vuoksi tavoitetilaa ei saavuteta. Luvassa tulee antaa tarvittavat määräykset siten, ettei toiminta aiheuta MB 5:4:ssä tarkoitettua tilan huononemista. Heikentämisen kielto ulottuu laadullisten tekijöiden (ks. VDP liite V) tasolle ja on siten voimassa, vaikka vesimuodostuman tilaluokka ei alenisi. Lisäksi ympäristökaaren mukaista kohtuullisuusharkintaa (MB 2:7) esitetään muutettavaksi niin, että kohtuullisuusharkintaa ei sovelleta silloin, kun toimenpiteet ovat tarpeen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Esityksen perusteella vesimuodostumien luokittelua voidaan muuttaa lupamenettelyn aikana, jos vesimuodostuman todellinen tila ei vastaa sen tilaluokkaa. MMD:n, joka toimii vesitalous-

<sup>102</sup> Michanek 2015, Olsen-Lundh 2016, Bjällås et al 2015, s. 21.

<sup>103</sup> Michanek 2015; Christina Olsen-Lundh 2016:3; Bjällås et al 2015, s. 21.

<sup>104</sup> Komissio 2016.

hankkeiden ja ympäristöön voimakkaimmin vaikuttavien hankkeiden lupaviranomaisena, tulee ehdotuksen mukaan (MB 22:13) hankkia vesiviranomaisen lausunto ennen päätöksentekoa, jos

1. asiassa saatu selvitys osoittaa, että vesimuodostuman laatu poikkeaa siitä, mihin ympäristölaatunormi perustuu, ja
2. tämä poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi lupaehdoista päättämiseen.

MMD:n tulee lausuntopyynnössä selvästi esittää, miksi se katsoo, ettei luokitus vastaa todellista tilannetta. Vesiviranomaisella on lausuntomenettelyn pohjalta mahdollisuus tehdä päivityksiä luokitteluun ja ympäristölaatunormiin ennen MMD:n lupapäätöstä. Vesiviranomaisen lausunnon tulee olla selvä ja perusteltu kannanotto, jotta asian käsittely voi edetä lupaharkinnassa päätöksentekoon.

Lisäksi esitetään lupaviranomaiselle tehtäväksi tarkistaa olemassa olevien lupien ehtoja niin, ettei toiminta vaaranna ympäristölaatunormien saavuttamista tai heikennä vesien tilaa. Tämä jälkivalvonnan muutosehdotus on merkittävä, sillä lupien muuttaminen on nykyisen sääntelyn perusteella hyvin rajoitettua.

### **Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen toteuttamiseksi**

Hallituksen esityksen mukaan kunnat ja muut lupaviranomaiset voivat soveltaa VPD 4(7) artiklan mukaista poikkeusta vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden hankkeen sallimiseksi. Aineellisesti kansallinen sääntely hankekohtaisesta poikkeamisesta noudattaisi direktiivin sääntelyä.

Esityksessä on kuitenkin poikkeamismenettelyn kannalta vielä epäselviä kohtia. Näitä ovat esimerkiksi se, tuleeko toiminnanharjoittajan vaatia poikkeamista, miten poikkeamissäännös suhteutuu muihin samankaltaisiin ympäristökaaren säännöksiin (esim. Natura 2000-poikkeukset) ja miten todistustaakka jakautuu toiminnanharjoittajan ja viranomaisen välillä.

Esitysluonnoksen mukaan lupaviranomaisen tulee VPD 4(7) artiklan mukaisen poikkeamisen arvioinnissa antaa vesiviranomaiselle mahdollisuus lausua asiasta. Tähän liittyy vesiviranomaisen edellä kuvattu mahdollisuus tehdä päivityksiä luokitteluun.

### **1.6. Määräaikojen pidentäminen ja ympäristötavoitteiden lieventäminen**

Ruotsin oikeudessa vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteista poikkeaminen niiden saavuttamisen määräaikojen pidentämisen ja ympäristötavoitteiden lieventämisen avulla ei ole aiheuttanut varsinaisia sääntelyongelmia.

Voimassa olevan lain sanamuodon mukaan vesiviranomainen saa päättää tavoitteiden lykkäämisestä ja lieventämisestä (VFF 4:9 ja 4:10). Hallituksen muistiossa vesilainsäädännön uudistamisesta sanamuoto on muutettu muotoon *tulee*. Ehdotuksessa siten korostetaan tarvetta poikkeusten soveltamiseen tilanteessa, jossa edellytykset tähän ovat olemassa.

Ruotsin hallituksen kanslia on antanut myös sääntelykirjeen (*regleringsbrev*)<sup>105</sup> lääninhallituksille budjettivuodelle 2017. Siinä lääninhallituksia ohjeistetaan kartoittamaan vesimuodostumia, joissa tavoitteiden lykkäämisen ja lieventämisen edellytykset täyttyvät. Työ tulee suorittaa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa vuosina 2017–2019.

<sup>105</sup> Hallitus päättää säännöllisin välein viranomaisten tavoite- ja tulosvaatimuksista ja lähettää näille sääntelykirjeitä, joissa eduskunnan valtionbudjetti täsmennetään jokaisen viranomaisen osalta.

## 2 Ahvenanmaa

### 2.1. Sääntelykehys

#### Vesipuidedirektiivin implementointi

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto, johon sisältyy lainsäädäntövalta muun muassa vesivarojen hallinnan alalla. Vesipuidedirektiivi on saatettu osaksi maakunnan oikeutta vesilaille (vattenlag för landskapet Åland, ÄVL, 1996:61) ja vesienhoitoasetuksella (vattenförordning för landskapet Åland, ÄFS, 2010:93).

Ahvenanmaan ympäristöllinen lupajärjestelmä pohjautuu ympäristösuojelulain (landskapslag om miljöskydd, 2008:124), hallintolain (förvaltningslag för landskapet Åland, 2008:9) ja vesilain säännöksiin. Ympäristösuojelulaki on lupaharkinnan yleislaki, jota täydentää vesilain aineellinen sääntely, kun kyse on vesiin vaikuttavista hankkeista.

#### Vesimuodostumien luokittelu

Ahvenanmaalla on yksi vesienhoitoalue ja 61 vesimuodostumaa. Suomen pintavesien vuoden 2012 luokitteluopas on toiminut Ahvenanmaalla ohjeena vesimuodostumien luokittelussa. Oppaan viite- ja raja-arvoja on kuitenkin tarkennettu Ahvenanmaan rannikkovesimuodostumien erityispiirteisiin sopiviksi.<sup>106</sup>

### 2.2. Vesienlaatutavoitteet ja laatumit

#### Kaksi sääntelyjärjestelmää

Ahvenanmaan vesilaki sisältää yleisiä tavoitteita ja laatumormeja sekä erikseen vesienhoidon ympäristötavoitteet. Vesilaissa on siten kaksi rinnakkaista, vesien tilan parantamiseen ja säilyttämiseen tähtäväää sääntelyjärjestelmää. Käytetyt käsitteet ja tavoitteet ovat pääosin samoja, mutta sääntelyjärjestelmien sisällöissä ja oikeusvaikutuksissa on eroja. Tämä on aiheuttanut epäselvyyksiä vesilain tulkintaan.

Vesilain yleisten tavoitteiden mukaan jokaisella on velvollisuus toimia niin, ettei toiminnasta aiheudu haitallisia vaikutuksia vesiin, ja suojella sekä hoitaa pintavesiä siten, että vedet ovat laadultaan ja ominaisuuksiltaan kykeneviä ylläpitämään alueiden luontaista kasvi- ja eläinlajistoa (ÄVL 5:1). Vesilain yleisiä tavoitteita toteutetaan maakuntahallituksen antamien laatumormien (kvalitetsnormer) avulla.<sup>107</sup>

Vesienhoidon ympäristötavoitteista säädetään vesilaissa siten, että tavoitteena on saavuttaa vesien hyvä laatu (ml. ekologinen ja kemiallinen tila) pinta- ja pohjavesissä sekä hyvä ekologinen ja kemiallinen tila voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa 31.12.2015 mennessä (ÄVL 5:21). Maakuntahallitus vastaa vesihallintoviranomaisena tavoitteiden saavuttamisesta (ÄVL 5:19).

#### Laatumormien ja niiden puuttumisen oikeusvaikutukset

Ahvenanmaan vesilain perusteella vesitaloushanketta ei saa toteuttaa eikä vesille vaarallista toimintaa harjoittaa, jos hanke vaarantaa laatumormin tai muiden vesiin kohdistuvien laatu-

<sup>106</sup> Ålands Landskapsregering 2016, s. 1.

<sup>107</sup> Ks. laatumormeista Appelgren & Mattila 2002.

vaatimusten toteutumisen (ÅVL 4:2). Jos laatu normia ei ole saavutettu, pääsääntönä on, että sellaista uutta hanketta tai olemassa olevan hankkeen muutosta ei saa toteuttaa, joka saattaa heikentää vesien laatua tai vaikeuttaa sen paranemista (ÅVL 4:6).

Käytännössä maakuntahallitus ei kuitenkaan ole antanut laatu normeja pintavesialueille. Kun laatu normia ei ole, on luvan myöntäminen mahdollista ainoastaan hyvin rajoitetusti. Luvan saadakseen toiminnanharjoittajan on kyettävä osoittamaan, ettei toiminta aiheuta pintavesien happitilanteen heikentymistä tai fosforin tai typen lisääntymistä vesialueella (ÅVL 5:9). Yleisten laatu normien puuttuessa maakunnan ympäristö- ja terveydenhoitoviranomainen (Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, ÅMHM) on johdonmukaisesti hylännyt uusien toimintojen lupahakemuksia vesilain nojalla.

### **Vesienhoidon ympäristötavoitteilla ei kytköstä lupaharkintaan**

Vesipuidedirektiivin ympäristötavoitetta ei ole Ahvenanmaan sääntelyssä kytketty lupaharkintaan. Ne ulottuvat Ahvenanmaan vesilaissa vain vesienhoidon suunnitteluun.

Vesiviljelyä koskevan ympäristöluvan muuttaminen, 17.5.2016 (Ålands förvaltningsdomstols beslut 52/2016, diarienummer 2014/44)

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen päätöksessä, jossa se viittasi myös EU-tuomioistuimen Weser-tuomioon, oli kyse ympäristöluvasta kalankasvattamon siirtämiseksi uudelle sijoituspaikalle. Tuomioistuimien katsoi, ettei vesienhoitosuunnitelmaa ja toimenpiteohjelmaa voitu soveltaa vesilain mukaisessa lupaharkinnassa viittaussäännösten puuttuessa. Mahdollisuutta yksittäisen laatu tekijän huononemiseen ei voitu sulkea pois, mutta kalankasvattamon siirtoa ei kokonaisuutena arvioiden ollut syytä pitää vesipuidedirektiivin vastaisena. Päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Valitus KHO Dnro 2020/1/16).

### **2.3. Vesihoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen**

Vesipuidedirektiivin säännökset ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämisestä, ympäristötavoitteiden lieventämisestä ja hankekohtaisista poikkeuksista (VPD 4(4-5,7) art.) on Ahvenanmaalla pantu täytäntöön vesilain 5 luvun välityksellä. Säännökset vastaavat lähes täysin direktiivin sanamuotoja (ÅVL 5:21; 5:21 a).

#### **Määräaikojen pidentäminen ja tavoitteiden lieventäminen**

Maakuntahallitus päättää vesihallintoviranomaisena vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta. Määräaikojen pidentämisen ja tavoitteiden lieventämisen käytännön ohjeina toimivat Ruotsin meri- ja vesiviranomaisen omaksumat poikkeusperiaatteet.<sup>108</sup>

Ahvenanmaa on vesienhoidon toisella suunnittelukaudella pidentänyt usean vesimuodostuman ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja. Monen vesimuodostuman tila on luokiteltu hyvää huonommaksi.

#### **Poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi**

Kuten edellä on todettu, Ahvenanmaan vesilaissa hankekohtaisen ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset vastaavat vesipuidedirektiivin sanamuotoja (ÅVL 5:21 a). Lupaviran-

<sup>108</sup> Ålands Landskapsregering 2015, s. 134.

omaisten ei ole mahdollista päättää poikkeusten myöntämisestä, vaan toimivalta tähän on vesiviranomaisena toimivalla maakuntahallituksella. Poikkeuksia ei ole toistaiseksi myönnetty.

## 2.4. Selvitys vesilain uudistamistarpeesta

Ahvenanmaan maakuntahallitus vastaanotti loppuvuodesta 2016 selvityksen uudesta vesilaista.<sup>109</sup> Siinä ehdotetaan lainsäädäntöön useita merkittäviä muutoksia, joiden tavoitteena on varmistaa vesiputedirektiivin ja meristrategiadirektiivin, erityisesti niiden ympäristötavoitteiden, riittävä huomioon ottaminen lupaharkinnassa.

Ehdotuksessa ei puututa Ahvenanmaan ympäristönsuojelulain ja vesilain väliseen suhteeseen. Vesilakia sovellettaisiin jatkossakin erityislakina suhteessa ympäristönsuojelulakiin, joka on lupaharkinnan yleislaki.

### Yksi yhtenäinen ympäristötavoite

Selvityksessä esitetään, että vesilain ympäristötavoitteiksi säädetään vesiputedirektiiviä vastaavasti pinta- ja pohjavesimuodostumien hyvän tilan saavuttaminen, tilan huononemisen ehkäiseminen sekä pohjaveden muodostumisen ja ottamisen tasapaino.

### Vedenlaatuvaatimukset (vattenkvalitetskrav)

Selvityksen mukaan vesilain mukaisista laatonormeista luovutaan. Sen sijaan maakuntahallitus asettaa vesimuodostumakohtaiset vedenlaatuvaatimukset vesimuodostumille. Vedenlaatuvaatimuksilla tarkennettaisiin vesiputedirektiivin mukaisia ympäristötavoitteita.

Vedenlaatuvaatimukset jaettaisiin kahteen kategoriaan: 1) sitoviin vaatimuksiin, jotka tulee saavuttaa tietyn ajan kuluessa; ja 2) suuntaa-antaviin vaatimuksiin, joiden saavuttamiseen pyritään. Maakuntahallitus määrittäisi, kummasta vaatimuksesta on kyse. Vesiputedirektiivin mukaisen hyvän tilan tavoitteen saavuttamiseksi vesien ekologisen ja kemiallisen tilan laatuvaatimukset tulisi kuitenkin antaa sitovina.<sup>110</sup>

### Vedenlaatuvaatimukset lupaharkinnassa

Selvityksen mukaan hankkeelle voidaan myöntää lupa vain, jos siitä ei yksin tai yhdessä muiden toimintojen kanssa aiheudu vesien tilan huononemista tai estettä pintaveden hyvän tilan tai hyvän ekologisen potentiaalın tai pohjaveden hyvän kemiallisen tilan saavuttamiselle.<sup>111</sup> Yleistä kohtuullisuusuharkintaa ei sovellettaisi suhteessa sitoviin vedenlaatuvaatimuksiin.

Lupapäätöksen tekemiseksi lupaviranomaisella on oltava käytössä riittävät tiedot. Maakuntahallituksen vesienhoitoaineisto muodostaa päätökselle perustan, jonka lisäksi voidaan käyttää toiminnanharjoittajan lupahakemuksen tueksi tuottamaa aineistoa. Lupaviranomainen voisi myös pyytää maakuntahallitukselta lausuntoa vesimuodostuman luokittelusta esimerkiksi tilanteessa, jossa vesimuodostuman tila on epäselvä.

Jos toiminnalla on sitovien vedenlaatuvaatimusten vastaisia vaikutuksia, toiminnanharjoittaja voi selvityksen mukaan luvan saadakseen:

1. toteuttaa ylimääräisiä lieventäviä toimenpiteitä (toisin sanoen vähentää toiminnan ympäristövaikutuksia);

<sup>109</sup> Kymenvaara & Eklund 2016.

<sup>110</sup> Kymenvaara & Eklund 2016, s. 32, 47 §.

<sup>111</sup> Kymenvaara & Eklund 2016, s. 76.

2. kompensoida aiheutetut haitat erityisin kompensatiotoimenpitein;<sup>112</sup> tai
3. maksaa vesienhoitomaksun, jolla kustannetaan täydentäviä vesienhoidon toimenpiteitä.

Maakuntahallitus huolehtisi vesienhoidon täydentävistä toimenpiteistä osana vesienhoidon toimenpideohjelman toteuttamista. Ehdotetun lakimuutoksen mukaan toimenpiteiden tulee merkittävästi kasvattaa todennäköisyyttä sille, että vedenlaatuavoitteet saavutetaan (60 §).

### **Poikkeaminen ympäristötavoitteista hankkeen toteuttamiseksi**

Selvityksessä ehdotetaan, että lupaviranomainen päättää sitovista vedenlaatuvaatimuksista poikkeamisesta vesimuodostumakohtaisesti. Säännös vastaisi VPD 4(7) artiklan sisältöä.

Ennen poikkeamispäätöstä lupaviranomaisen tulisi antaa maakuntahallitukselle tilaisuus lausua asiasta. Jos poikkeus myönnetään, tulee lupaviranomaisen ilmoittaa siitä maakuntahallitukselle ja maakuntahallituksen ottaa poikkeus huomioon vesienhoitosuunnitelman päivittämisen yhteydessä.

## **3 Tanska**

### **3.1. Säätelykehys**

#### **Vesipuitedirektiivin implementointi**

Tanskassa vesipuitedirektiivi on pantu toimeen lailla vesienhoidon suunnittelusta (lov 1606/2013 om vandplanlægning, LVP). Vesienhoidon suunnittelulain nojalla on annettu asetukset vesienhoitoalueista, ympäristötavoitteiden asettamisesta, toimenpideohjelmista, ympäristötavoitteista pinta- ja pohjavesimuodostumille, vesienhoitosuunnitelmista ja seurantaohjelmista.<sup>113</sup>

Tanskassa vesienhoidon ympäristötavoitteet on asetettu vesimuodostumakohtaisesti ympäristötavoiteasetuksessa (795/2016). Kemiallisen ja ekologisen tilan tavoitteet määritetään asetuksen liitteissä vedenlaatuvaatimuksina (miljøkvalitetskrav).

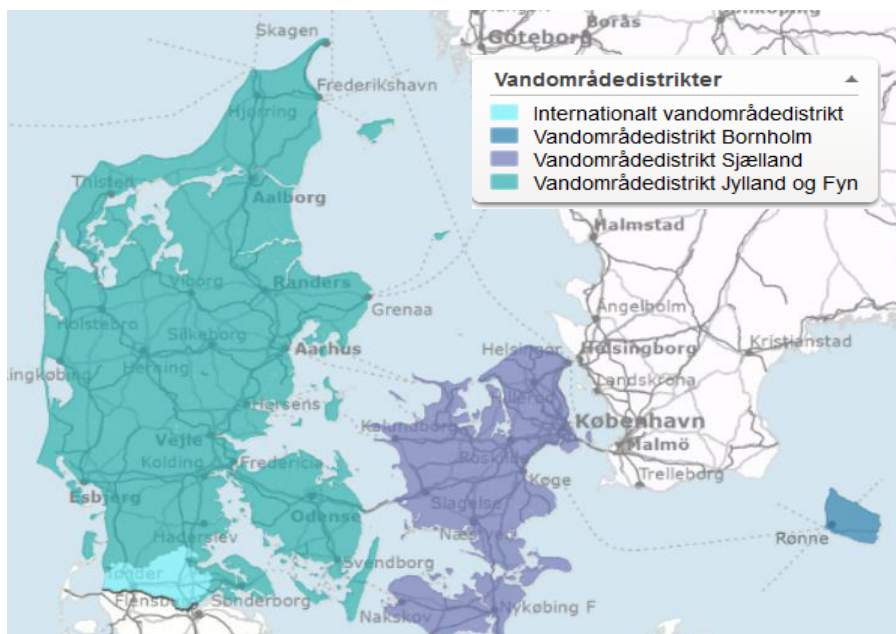
#### **Vesimuodostumien luokittelu**

Tanskan ympäristö- ja elintarvikeministeriö vastaa vesienhoidosta. Tanska on jaettu neljään vesipiiriin, joista kolme on kansallisia ja yksi Saksaan rajautuva kansainvälinen vesipiiri.

<sup>112</sup> Vesilakiselvitys ehdottaa vesiympäristön kompensatiotoimenpiteille määritelmää ja menetelmiä. Kompensaatiotoimenpiteiden avulla toiminnanharjoittajalla olisi mahdollisuus osoittaa, että suunniteltu toiminta ei vaaranna vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteen saavuttamista tai aiheuta veden laadun heikentymistä (64 §).

<sup>113</sup> Ks. Baaner & Tegner Anker 2017.





Kuva 7. Tanskan vesienhoitoalueet. (Lähde: Miljø- og Fødevareministeriet, MiljøGIS 2015-2021, December 2014.)

Vesimuodostumat luokitellaan perustilan kartoituksen (vesien tila ja tarvittavat toimenpiteet) pohjalta ja kullekin vesimuodostumalle asetetaan ympäristötavoitteet. Luokittelussa noudatetaan VPD liitettä V ja 'one out-all out' -periaatetta. Vesienhoidon suunnittelulain ja ympäristötavoitteiden asettamisasetuksen (439/2016) perusteella ympäristötavoitteet tulee määrittää siten, että ne estävät tilan huononemisen ja varmistavat hyvän tilan saavuttamisen kaikissa pinta- ja pohjavesissä vuoteen 2015 mennessä.

### 3.2. Ympäristötavoitteiden oikeusvaikutukset

#### Ympäristötavoitteiden noudattaminen

Vesienhoidon suunnittelulaissa säädetään velvollisuudesta saavuttaa ympäristötavoitteet ja estää vesien tilan huonontuminen (7 §). Ympäristötavoitteet ohjaavat vesienhoitoviranomaisia toimenpideohjelman suunnittelussa ja vesimuodostumakohtaisissa toimenpiteissä. Ympäristötavoitteiden asettamisasetuksen nojalla Tanskan ympäristönsuojeluvirasto (Miljøstyrelsen) ja kunnat ovat vastuussa toimenpideohjelmien mukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta (4–5 §)

Tanskassa vesienhoitoviranomaisen toimenpiteet ovat ensisijainen keino vesienhoidon tilatavoitteiden saavuttamiseksi. Nytemmin velvollisuus vesienhoidon toimenpideohjelmien noudattamiseen ulottuu ympäristötavoitteiden asettamisasetuksen perusteella kuitenkin myös lupaviranomaisiin.

Lisäksi ympäristötavoitteiden vaarantamisen kieltö velvoittaa kaikkia viranomaisia toimenpideohjelmista annetun asetuksen (749/2016, 8 §) nojalla. Asetuksen mukaan viranomaisten tulee lainsäädäntöä toimeenpannessaan ja hallintomenettelyissä ehkäistä pinta- ja pohjavesien tilan huononeminen ja varmistaa, ettei vesimuodostumakohtaisten ympäristötavoitteiden saavuttaminen esty.

## Luvan myöntäminen

Ympäristötavoitteiden vaarantamisen kiellon vaikutus lupaharkintaan riippuu osaltaan siitä, onko vesimuodostuman ympäristötavoitteet saavutettu. Jos näin on, viranomaiset voivat toimenpideohjelma-asetuksen perusteella antaa sellaiselle hankkeelle luvan, josta ei aiheudu vesimuodostuman tilan huononemista. Jos ympäristötavoitteita ei ole saavutettu, hankkeen hyväksyminen edellyttää lisäksi, että se ei estä ympäristötavoitteiden saavuttamista (8 §).

Lupaharkinnassa tulee toimenpideohjelma-asetuksen nojalla ottaa huomioon, voidaanko haitallisia vaikutuksia lieventää tai kompensoida. Jos vesimuodostuman tilan huonontuminen korjaantuu vesienhoitokauden aikana, on mahdollista katsoa, että ympäristötavoitteet eivät estä hankkeen toteuttamista (8 §).<sup>114</sup> Vaikutusten kompensatiomahdollisuus vesienhoitokauden aikana jättää käytännössä tiettyä liikkumavaraa päästöjen kasvattamiselle, mitä voidaan ehkä pitää kyseenalaisena VPD 4(1) artiklan mukaisen tilan huonontamiskiellon kannalta.

Toimenpideohjelma-asetuksen perusteella lupaviranomainen voi siirtää typpi- ja fosforikuorimituksesta päättämisen ympäristö- ja elintarvikeministeriölle. Ministeriö voi puolestaan antaa luvan kyseisten aineiden päästämiseksi ja siten ympäristötavoitteista poikkeamiselle (8 §).

### 3.3. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Tanskassa ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentäminen, ympäristötavoitteiden lieventäminen ja hankekohtainen poikkeaminen ympäristötavoitteista (VPD 4(4–5, 7) art.) on pantu toimeen vesienhoidon suunnittelulaille. Kansallisen lainsäädännön sanamuodot ovat lähes identtisiä verrattuna direktiiviin.

#### Määräaikojen pidentäminen ja ympäristötavoitteiden lieventäminen

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja voidaan ympäristö- ja elintarvikeministeriön ohjeistuksen mukaan pidentää seuraavissa tilanteissa:

1. vesimuodostuman tila vaatii merkittäviä parannuksia, jotka voidaan toteuttaa ainoastaan vaiheittain suunnittelukautta pidemmän ajanjakson aikana;
2. tilan parantaminen vesienhoitokauden aikana aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia; tai
3. luonnonolot estävät vesimuodostuman tilan parantumisen vesienhoitokauden aikana.<sup>115</sup>

Lievempiä ympäristötavoitteita voidaan puolestaan asettaa, jos:

1. tavoitetilan saavuttaminen ei onnistu ympäristöstä johtuvista syistä; tai
2. vesimuodostuma on niin merkittävästi ihmistoiminnan muuttama, että ympäristötavoitteiden saavuttaminen olisi mahdotonta tai aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia.<sup>116</sup>

Poikkeukset tulee ministeriön ohjeistuksen mukaan perustella erikseen jokaiselle vesimuodostumalle tai yhdessä sellaisille vesimuodostumille, joissa poikkeamisille on samat syyt. Jos

<sup>114</sup> Miljø- og fødevareministeriet 2017, s. 43–44.

<sup>115</sup> Miljø- og fødevareministeriet 2016, s. 45–48.

<sup>116</sup> Miljø- og fødevareministeriet 2016, s. 45–48.

poikkeamia perustellaan yhdessä usealle vesimuodostumalle, voi vaarana kuitenkin olla, että perustelut eivät ole kaikilta osin läpinäkyviä.

### **Poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi**

Tanskan lainsäädännössä poikkeamisesta uuden merkittävän hankkeen toteuttamiseksi säädetään vesienhoidon suunnittelulain 13 §:ssä sekä ympäristötavoiteasetuksessa. Asetuksen mukaan ympäristö- ja elintarvikeministeriö voi poiketa vahvistetuista ympäristötavoitteista, jos kyse on vesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia muuttavista tai kestävän kehityksen mukaisista toimista (4 §).

Tarkentavia säännöksiä poikkeamisesta on myös toimenpideohjelma-asetuksessa. Sen 7 §:n nojalla seuraavien edellytysten tulee täytyä, jotta ministeriö voi antaa luvan pidättäytyä toimenpiteiden toteuttamisesta:

- 1) pintavesimuodostuman tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävän kehityksen mukaisista ihmisen toimista;
- 2) toimenpiteistä pidättäytymisen syynä ovat merkittävät yhteiskunnalliset intressit tai pidättäytymisestä seuraavat hyödyt ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestävälle kehitykselle ylittävät vahvistettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisesta saatavat hyödyt ympäristölle ja yhteiskunnalle; ja
- 3) tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla johtuen teknisistä seikoista tai kohtuuttomista taloudellisista kustannuksista.

Ministeriön velvollisuutena on tehdä toimenpideohjelmaan ne muutokset, joita poikkeamisesta tehty päätös edellyttää. Vesienhoidon suunnittelulain mukaan toimenpideohjelmaan tehdyt muutokset tulee selostaa ja perustella seuraavan kauden vesienhoito-ohjelmien päivityksen yhteydessä (15 §). Jos ympäristötavoitteista poiketaan, saattaa pintavesimuodostuman luokittelu voimakkaasti muuttetuksi tulla harkittavaksi.

Ympäristö- ja elintarvikeministeriö voi päättää poikkeamisesta omasta aloitteestaan tai muiden viranomaisten pyynnöstä. Luvituksen yhteydessä toiminnanharjoittajan on haettava poikkeusta. Lupaviranomainen arvioi asiaa ensin, mutta ympäristö- ja elintarvikeministeriö tekee varsinaisen päätöksen poikkeamisen edellytysten täyttymisestä. Tanskassa on pohdittu poikkeamisen soveltamista muutaman hankkeen yhteydessä, mutta poikkeamispäätöksiä ei ole tehty.

### **3.4. Sääntelyn kehittämistarpeet**

Ympäristö- ja elintarvikeministeriöltä saatujen tietojen mukaan Tanska ei suunnittele lainsäädännön muuttamista Weser-tuomion seurauksena. Vesipuidedirektiivin artiklat on viety Tanskan lainsäädäntöön lähes sanatarkasti ja ministeriö katsoo, että ympäristötavoitteiden velvoitavuus toteutuu Tanskan lainsäädännössä.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Ympäristö- ja elintarvikeministeriö, sähköpostikeskustelu, lokakuu 2017.

## 4 Ranska

### 4.1. Sääntelykehys

Ranskan raportoinut 14 vesipiiriä<sup>118</sup>, joista 4 on Manner-Euroopan ulkopuolella olevia saari-alueita. Kuusi vesipiireistä on kansainvälisiä ja Ranska hallinnoi niitä yhdessä Belgian, Luxemburgin, Saksan, Sveitsin, Italian ja Espanjan kanssa.<sup>119</sup> Pintavesimuodostumia on 11 523, joista 94 % on jokia, ja pohjavesimuodostumia 574.<sup>120</sup>

Ranskassa jo vuoden 1992 vesilaki sisälsi välineitä vesienhoidon suunnitteluun. Siinä säädettiin vesienhoidon yleissuunnitelmasta (*Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux*, SDAGE) ja paikallisista toimintasuunnitelmista (*Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux*, SAGE). Paikallisten suunnitelmien tuli olla yhteensopivia yleissuunnitelman kanssa. Lain perusteella vesihallituksista (Agences de l'eau)<sup>121</sup> tuli vastuullisia viranomaisia liittyen vedenkäytön suunnitteluun ja prioriteetteihin sekä vesistöjen kunnostuksen yleisiin tavoitteisiin.<sup>122</sup>

Käytännössä vesipuidedirektiivin täytäntöönpano aloitettiin alueellisella tasolla. Vesihallitusten alueellisten komiteoiden tuli arvioida vesipuidedirektiivin täytäntöönpanon keinoja ja niiden taloudellisia vaikutuksia, mikä palveli vesienhoidon yleissuunnitelman (SDAGE) laatimista. Yleissuunnitelma toimii nyttemmin vesipuidedirektiivissä tarkoitettuna vesienhoitosuunnitelmana ja paikalliset suunnitelmat (SAGE) toimenpideohjelmina. Direktiivin täytäntöönpanoon liittyi myös osallistumismahdollisuuksia suunnitteluun parantaneita muutoksia.<sup>123</sup>

Vuoden 2006 vesilailla, *Lois sur l'eau et les milieux aquatiques* (Lema), vahvistettiin vesihallitusten verorahoitus ja perustettiin kansallinen vesivirasto (ONEMA)<sup>124</sup>. Viraston yhtenä tarkoituksena on kehittää veden laadun seurantaa ja valvontaa ja siten edesauttaa vesimuodostumien hyvän tilan tavoitteen saavuttamista.

Ranskassa vesikoordinaattori (préfet) on perustanut paikallisia vesikomissioita (*Commission local de l'eau*, CLE), jotka asettavat verot ja tuet ja neuvovat virastoja valuma-alueen käytössä.<sup>125</sup> Komission jäsenet ovat paikallisia vaaleilla valittuja (vähintään 50 %), valtion (korkeintaan 25 %) ja veden käyttäjien (vähintään 25 %) edustajia. Vesikomissio laatii paikallisen toimintasuunnitelman (SAGE), jossa asetetaan paikalliset tavoitteet ja määräykset niiden saavuttamiseksi.<sup>126</sup>

<sup>118</sup> EU:n WISE-tietojärjestelmä (tarkistettu 22.5.2018).

<sup>119</sup> [http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map\\_mc/countries/france\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/countries/france_en.htm) (tarkistettu 21.5.2018)

<sup>120</sup> <http://www.onema.fr/EN/EV/cat5b-report.html> (tarkistettu 21.5.2018)

<sup>121</sup> Vesihallitukset toimivat välikätenä valtion ja kuntien välillä. Ne tarjoavat vesiympäristöprojektien rahoitusta kunnille ja muille täytäntöönpanotoimijoille tukien ja veden käyttöveron avulla.

<sup>122</sup> Richard et al 2010.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Vesiympäristön kansallinen virasto ONEMA on kansallinen julkinen laitos, joka perustettiin muun ohella vesipuidedirektiivissä asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamista varten.

<sup>125</sup> Notte et al 2009.

<sup>126</sup> <http://www.prenons-soin-de-leau.fr/cms/accueil/sinformer/leau-en-france--mode-demploi/qui-fait-quoi/main-content/qui-fait-quoi/article-aelb-2.html> (tarkistettu 21.5.2018).

Ranskassa asetettiin tavoitteeksi, että 66 prosenttia kaikista vesistöistä on hyvässä tilassa vuoteen 2015 mennessä. Vesipuidedirektiivin tavoitteet on määritetty lainsäädännössä velvoittaviksi ja niihin liittyen on asetettu interventioarvojen normit.<sup>127</sup>

## 4.2. Ympäristötavoitteiden oikeusvaikutukset

### Hyvän tilan tavoite

Ranskassa tavoite hyvän tilan saavuttamiseksi vuoteen 2015 mennessä on kirjattu ympäristölakiin. Niiltä osin kuin tavoitetta ei ole saavutettu, on vesienhoidon yleissuunnitelmaan (SDAGE) tullut tehdä kirjaus määräajan pidentämisestä (Code de l'environnement, art. L212-1).

Hyvän tilan määritelmä ja viitearvojen asettaminen vahvistetaan hallinnollisella ohjeella (circulaire administrative). Yleinen ympäristötavoite velvoittaa tulosten osalta, kun taas yksityiskohtaisemmat tavoitteet muotoillaan oikeudellisesti sitoviksi interventioarvoiksi.<sup>128</sup>

Vesikomissiot laativat tavallisesti vesimuodostumien (tilan ja paineiden) karakterisoinnin ja mittausohjelmat keskushallinnon ohjeen mukaisesti. Kun otetaan huomioon, että suurin osa vesikomission jäsenistä ei edusta valtiota, joka vastaa vesipuidedirektiivin täytäntöönpanosta, ei ole aivan selvää, mitä keinoja valtio voi käyttää valvoakseen direktiivin toimeenpanoa.<sup>129</sup>

### Luvan myöntäminen

Ranskan vesilaissa ei suoraan viitata vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteisiin ympäristölain tapaan. Vesilain yleisenä periaatteena kuitenkin on, että vesiä tulee hallita kestävästi ottaen huomioon muun muassa ekosysteemien hyvinvointi. Siten vesilupaa ei voida myöntää, jos hanke vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan.

Tosiasiassa hyvän tilan vaarantumista on kuitenkin voinut olla hankala näyttää Ranskassa lukuun ottamatta tilanteita, joissa hanke on suuri tai vesimuodostuma todella pieni. Suurimpana haasteena luvituksen kannalta on monien pienten toimien ja hankkeiden yhteisvaikutusten huomioon ottaminen.<sup>130</sup>

### Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta säädetään Ranskan ympäristölaissa (art. L212-1). Jos näyttää siltä, että teknisistä, taloudellisista tai luonnon olosuhteista johtuvista syistä vesienhoidon ympäristötavoitteita ei saavuteta asetetussa määräajassa, voidaan määräaikoja pidentää vesienhoitosuunnitelmassa (SDAGE). Monet määräaiojen pidennykset perustuvat kohtuuttomiin taloudellisiin kustannuksiin.

Suhteessa uusiin merkittäviin hankkeisiin määräaikoja voidaan pidentää myös sillä perusteella, että uusi toiminta täyttää poikkeamisen edellytykset. Hallintoviranomaisen tulee laatia luettelo tällaisista poikkeuksista (Code de l'environnement, art. L212-1).

<sup>127</sup> Richard et al 2010.

<sup>128</sup> Liefferink et al 2011.

<sup>129</sup> Richard et al 2010.

<sup>130</sup> Sähköpostikeskustelu 15.5.2018 Ranskan ympäristöministeriön virkamiehen kanssa.

Poikkeuksista Ranskassa on käytetty pääasiassa määräaikojen pidennyksiä. Tavoitetilä on saavutettu 46 %:ssa vesimuodostumista. Arviona on, että ekologisen tilan tavoite saavutetaan vuoteen 2021 mennessä edelleen 2300 vesimuodostumassa (20 %) ja vuoteen 2027 mennessä 3800 vesimuodostumassa (33 %). Lievennystä ekologisen tilan tavoitteesta on käytetty 30 vesimuodostuman kohdalla.<sup>131</sup>

### 4.3. Säätelyn muutostarpeet

Hallinnollisen rakenteen kannalta Ranska näyttää täyttävän hyvin vesipuitedirektiivissä tarkoitettujen vesienhoidon suunnittelun vaatimukset. Ranskan vesienhoitosuunnitelmissa on kuitenkin myös merkittäviä puutteita eikä sidosryhmien edustajien sisällyttäminen vesikomiteoihin ole varmistanut kaikkien etujen huomioon ottamista alueellisen ja paikallisen tason täytäntöönpanossa.<sup>132</sup>

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen säätelyyn ei ole Ranskassa suunnitteilla muutoksia. Presidentti Macron on kuitenkin toukokuussa 2018 käynnistänyt kansallisen keskustelun vesien hallinnasta. Nykyään vesipuitedirektiivin mukainen suunnittelujärjestelmä nähdään helposti teknisenä ja abstraktina. Panostuksilla vesienhoitoon ei ole ollut juurikaan myönteistä vaikutusta vesimuodostumien tilan kehittymiseen.<sup>133</sup>

## 5 Vertailu ja päätelmät

### 5.1. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden implementointi

#### Ruotsi

Ruotsissa vesienhoidon ympäristötavoitteet on siirretty kansalliseen lainsäädäntöön vesimuodostumakohtaisten ympäristönlaatunormien avulla. Nämä ympäristönlaatunormit eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia.

Näckjoen oikeustapaus osoittaa, että normijärjestelmä on jäykkä keino vesienhoidon ympäristötavoitteiden täytäntöönpanoon. Ympäristönlaatunormi ei välttämättä vastaa vesimuodostuman todellista tilaa.

Uuden lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on saattaa vesienhoidon ympäristötavoitteet sitoviksi ja mahdollistaa se, että vesiviranomainen voi tarvittaessa muuttaa vesimuodostuman ympäristönlaatunormia kesken vesienhoidon suunnittelukautta.

#### Ahvenanmaan lakiehdotus

Vesimuodostumakohtaiset vedenlaatuvaatimukset (hyvä ekologinen tila, hyvä ekologinen potentiaali) annetaan Ahvenanmaan lakiehdotuksen mukaan asetustasolla ja sitovina. Laatuvaatimusten ehdotetaan tulevan sovellettaviksi lupaharkinnassa luvan myöntämisen edellytyksinä. Laatuvaatimusta voidaan tarvittaessa tarkistaa lupaharkinnan yhteydessä.

<sup>131</sup> EU:n WISE-tietojärjestelmä (tarkistettu 22.5.2018).

<sup>132</sup> Komissio 2012; sekä Liefferink et al 2011.

<sup>133</sup> Sähköpostikeskustelu 15.5.2018 Ranskan ympäristöministeriön virkamiehen kanssa.

Lupa voitaisiin myöntää, jos toiminnasta ei aiheudu vesimuodostuman tilan heikentymistä eikä se vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista.

## **Tanska**

Vesimuodostumakohtaiset vesienhoidon tavoitteet (hyvä ekologinen tila, hyvä ekologinen potentiaali) määritetään Tanskassa asetuksissa ja ne ovat sitovia. Tavoitteita on noudatettava myös lupaharkinnassa. Toiminnan sallittavuusharkinnassa voidaan ottaa huomioon toimenpideohjelman mukaiset ja toiminnanharjoittajan toteuttamat vaikutuksia kompensoivat tai lieventävät toimet.

Kompensaatiotoimenpiteiden tuloksellisuutta arvioidaan vesienhoitokauden aikaperspektiivissä. Tämä lisää joustoa lupaharkintaan, mutta voi olla kyseenalaista vesiputedirektiivissä tarkoitetun tilan huonontamiskiellon kannalta.

## **Ranska**

Ranskassa on jo verraten pitkä vesienhoidon perinne. Hyvän tilan tavoite on säädetty sitovaksi ja sitä täydennetään interventioarvojen normeilla. Kuva vesienhoidon ympäristötavoitteiden suhteesta lupaharkintaan ei kuitenkaan ole aivan selvä.

## **Vertailu**

- Kaikissa vertailumaissa vesienhoidon ympäristötavoitteet on otettava lupaharkinnassa huomioon.
- Ympäristötavoitteet on pohjoismaisissa vertailumaissa määritetty asetuksissa vesimuodostumakohtaisesti.
- Pohjoismaisten vertailumaiden lupaharkinta mahdollistaa vaikutuksia lieventävien ja kompensoivien toimenpiteiden huomioon ottamisen. Näillä toimenpiteillä pyritään siihen, että hankekohtaisia poikkeuksia ei tarvittaisi.

## **5.2. Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia**

### **Ruotsi**

Ympäristötavoitteista ei Ruotsissa voida poiketa lupaharkinnassa. Uudessa lainsäädäntöehdotuksessa tätä on ehdotettu muutettavan.

### **Ahvenanmaan uusi lakiehdotus**

Ahvenanmaan nykyisen sääntelyn perusteella ympäristötavoitteista ei voida poiketa lupaharkinnassa. Tätä on uudessa lakiehdotuksessa ehdotettu muutettavan. Poikkeaminen tarkoittaa poikkeamista vesimuodostumalle asetuksessa vahvistetusta vedenlaatuvaatimuksesta.

### **Tanska**

Tanskassa poikkeamisen ympäristötavoitteista uuden hankkeen toteuttamiseksi myöntää ympäristö- ja elintarvikeministeriö. Poikkeaminen myönnetään toimenpideohjelman mukaisista toimenpiteistä. Tausta-ajatuksena on, että vesimuodostuman tila on tavoitteen mukainen, kun toimenpideohjelman mukaiset toimenpiteet on tehty.

## Ranska

Ranskassa poikkeamisia vesienhoidon ympäristötavoitteista lähestytään erityisesti ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämisen kannalta. Tämä mekanismi, jossa poikkeukset kirjataan vesienhoitosuunnitelmiin, on käytössä myös suhteessa uusiin merkittäviin hankkeisiin.

## Vertailu

- Kaikissa vertailumaissa hankekohtaisesta poikkeamisesta säädetään lainsäädännössä ja poikkeuksen myöntämisen edellytykset vastaavat vesipuidedirektiivin sanamuotoja.
- Erona toisiin vertailumaihin Tanskassa poikkeamisen kohteena ovat toimenpideohjelmassa määritetyt toimenpiteet, eivät suoraan vesienhoidon ympäristötavoitteet.
- Poikkeamissäännöstä ei ole sovellettu vertailumaissa. Säännöksen soveltamisalan ja -kynnyksen selventämiselle on ilmeinen tarve.
- Pohjoismaisissa vertailumaissa ollaan siirtymässä siihen suuntaan, että poikkeaminen kytketään selvemmin osaksi hankkeen luvitusta.

### 5.3. Määräajan pidentäminen ja tavoitteiden lieventäminen

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentäminen ja tavoitteiden lieventäminen on pantu kaikissa vertailumaissa täytäntöön direktiivin sanamuotojen mukaisesti. Määräaikoja on pidennetty lukuisten vesimuodostumien kohdalla, mutta tavoitteita on lievennetty Ranskan lisäksi ilmeisesti Ruotsissa vain muutamissa vesimuodostumissa.

### 5.4. Päätelmät Suomen lainsäädännön kehittämisen kannalta

Pohjoismaisissa vertailumaissa vesimuodostumakohtaisista ympäristötavoitteista säädetään tai suunnitellaan säädettävän asetuksissa. Tällä pyritään muun ohella varmistamaan tilatavoitteiden oikeudellinen sitovuus.

Ruotsin kokemusten perusteella luokittelujärjestelmän on syytä olla joustava vesimuodostumien tilan arvioinnin epävarmuuksien takia. Luokittelun ja vesimuodostumakohtaisten ympäristötavoitteiden muuttaminen tulisi olla mahdollista myös vesienhoitokauden aikana ja osana lupaharkintaa. Muutokset voidaan raportoida vesienhoitosuunnitelmissa jälkikäteen.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet on syytä sitoa selvästi osaksi lupaharkintaa niiden oikeudellisen velvoittavuuden varmistamiseksi.

Kun hankkeen vaikutuksia vesimuodostuman tilaan arvioidaan lupaharkinnassa, tulisi arvioinnissa pystyä ottamaan huomioon vaikutuksia lieventävät ja kompensoivat toimenpiteet. Lieventävien ja kompensoivien toimien vaikutusten tulisi pääsäännön mukaan ajoittua siten, ettei tilan huononemista tapahdu edes tilapäisesti.

Hankekohtaisten poikkeusten tulee olla lupaviranomaisten sovellettavissa, jos ne halutaan ottaa yleisesti käyttöön. Kun poikkeamisvalta oli vertailumaissa annettu muulle viranomaiselle (ministeriö, valtioneuvosto), ei poikkeamisia käytännössä sovellettu.

Poikkeamisen edellytysten tulkinnassa on paljon epäselvyyksiä myös vertailumaissa. Suomessa tulkinnasta on syytä laatia nykyistä tarkempi kansallinen ohjeistus.



# IV KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

## 1 Arvioinnin toteuttaminen

Tässä raportin IV osassa esitetään hankkeen johtopäätökset tunnistamalla ja arvioimalla sääntelyn vaihtoehtoja seuraavista sääntelyteemoista:

- A. vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellinen merkitys lupaharkinnassa;
- B. ympäristötavoitteesta poikkeamisen menettely uuden merkittävän hankkeen lupaharkinnassa; ja
- C. muut sääntelyn ja käytäntöjen kehittämistarpeet.

Raportin II osan perusteella ympäristötavoitteista ja hankokohtaisen poikkeamisen menettelystä säätäminen ovat tärkeimmät sääntelyn kehittämiskohteet. Lisäksi käsitellään omana kokonaisuutena muita sääntelyn ja käytäntöjen kehittämistarpeita, joita ovat luokittelutiedon vakaus, poikkeamisen edellytysten tarkentaminen sekä ympäristötavoitteiden lieventäminen ja määräaikojen pidentäminen.

Hanke on muotoillut sääntelyvaihtoehtoja ja arvioinut niitä hyödyntämällä aikaisempia tutkimuksia sekä hankkeen aikana tehtyjä haastatteluja, toteutettuja työpajoja ja keskustelutilaisuuksia. Sääntelyvaihtoehdot esitetään tekstissä kuvaamalla niiden toimintalogiikka ja tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Tarkemmat pykäläluonnokset ympäristötavoitteisiin ja hankekohdittaiseen poikkeamiseen liittyen ovat liitteessä I.

Arviointikriteerien valinnassa on hyödynnetty vaikutusten arvioinnin yleistä ohjeistusta<sup>134</sup>. Sääntelyn suorat ympäristövaikutukset kohdistuvat vesien tilaan. Sääntelyn toiminnanharjoittajiin kohdistuvat vaikutukset liittyvät yhtäältä liiketoimintamahdollisuuksiin ja toisaalta hallinnolliseen taakkaan. Sääntelyllä voi olla merkittäviä vaikutuksia myös viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin, eri viranomaisten työmäärään ja vesienhoidon suunnitteluun.

Sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus sisältää arviointikriteerinä kolme näkökulmaa. Yksi näistä on EU-oikeuden tehokas täytäntöönpano huomioon ottaen *Weser*-tuomion (C-461/13) linjaukset vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta. Toiseksi sääntelyn selkeys on tärkeää viranomaisten toiminnan tehokkuuden näkökulmasta. Kolmanneksi sääntelyä tulee arvioida myös ns. perustuslaillisen lainalaisuusperiaatteen kannalta: PL 2 ja 80 §:n mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin ja yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Muina sääntelyn vaikutuksina arvioidaan tarpeen mukaan sitä, miten sääntely vaikuttaa asiainsaisten ja yleisön osallistumiseen sekä vesienhoidon suunnitteluun.

---

<sup>134</sup> ks. esim. Oikeusministeriö 2017.

Taulukko 1. Arvioinnissa käytetyt sääntelyvaihtoehtojen arviointikriteerit.

Arviointikriteeri	Kysymykset/näkökulmat
<b>Vaikutukset ympäristöön</b>	Miten vaihtoehto vaikuttaa vesien tilaan?  Muut ympäristövaikutukset?
<b>Vaikutukset toiminnanharjoittajiin</b>	Miten vaihtoehto vaikuttaa liiketoimintaan?  Miten vaihtoehto vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan?
<b>Viranomaisvaikutukset</b>	Miten vaihtoehto vaikuttaa viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin tai valtion ja kunnan toimivaltajakoon?  Miten vaihtoehto vaikuttaa viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin?
<b>Sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus</b>	Kuinka tehokkaasti ja selkeästi vaihtoehto panee täytäntöön vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan ympäristötavoitteet ottaen huomioon EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö?  Kuinka selkeä vaihtoehto on lainsoveltamisen kannalta?  Kuinka selvästi oikeuksien ja velvollisuuksien sekä osallistumisen perusteet ilmenevät laista? Kuinka ennustettava lupakäytäntö olisi?
<b>Vaikutuksen suunnitteluun</b>	Millaisia (välillisiä) vaikutuksia vaihtoehdolla on vesienhoidon suunnitteluprosessiin ja suunnitelmiin?

## 2 Ympäristötavoitteiden oikeudellisen merkityksen sääntely

### 2.1 Sääntelyvaihtoehdot

Seuraavassa tarkastellaan kolmea vaihtoehtoa ympäristötavoitteiden oikeudellisen merkityksen sääntelyksi. Nollavaihtoehdon lisäksi arvioitavana on kaksi uutta sääntelyvaihtoehtoa. Vaihtoehdoissa ympäristötavoitteet kuvataan lainsäädännössä yleisellä tasolla, joten ympäristötavoitteiden tarkentaminen jää niiden perusteella edelleen vesienhoidon suunnittelun tehtäväksi.

Valittu lähestymistapa poikkeaa Ruotsin ja Tanskan malleista, joissa vesimuodostumakohtaisista ympäristötavoitteista säädetään asetuksissa (ks. III osan vertailu). Ympäristötavoitteiden tarkentamista vesienhoitosuunnitelmissa voidaan kuitenkin perustella sillä, että vesipuitedirektiivissä ympäristötavoitteet kytketään vesienhoidon toimenpideohjelmiin (VPD 4(1) art.). Lisäksi vesienhoidon suunnittelu mahdollistaa ympäristötavoitteiden joustavamman soveltamisen ja muuttamisen kuin asetustasoinen sääntely. Ympäristötavoitteiden riittävä oikeudelli-

nen vaikuttavuus ja selkeys PL 80 §:n näkökulmasta voidaan saavuttaa vahvistamalla ympäristötavoitteiden yleistä oikeudellista merkitystä.

### **Vaihtoehto A1: Nollavaihtoehto**

Vaihtoehto perustuu voimassaolevan lainsäädännön mukaiseen ympäristötavoitteiden huomioon ottamiseen osana vesienhoitosuunnitelmaa. Vesienhoitosuunnitelmissa ympäristötavoitteet (VMJL 21 §) tarkennetaan (alueellisesti ja sisällöltään) vesimuodostumakohtaisiksi ympäristötavoitteiksi.

Nollavaihtoehto ei tarkoita, että oikeustila pysyy samana. Käytännössä oikeustila ja lupakäytäntö ovat jo muuttuneet siitä, millaisiksi ne on aikanaan kuvattu hallituksen esityksessä vesienhoitolaiksi (HE 120/2004 vp). Todennäköisesti Weser-tuomion tulkintavaikutus muuntaa ympäristötavoitteet entistä sitovammiksi sekä ympäristö- että vesilupien harkinnassa. Lupakäytäntöjen kehityksessä voi kuitenkin olla alue- tai sektorikohtaisia eroja.

### **Vaihtoehto A2: Huomioon ottamisen vahvistaminen lupalaeissa**

Vaihtoehto perustuu vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisen normikuvausten vahvistamiseen. Ympäristötavoitteiden välillisen vaikutuksen toimintalogiikka säilyy ennallaan, mutta tavoitteille annetaan lainsäädännössä nykyistä suurempi painoarvo. Muutokset tehtäisiin lupalakien säännöksiin esimerkiksi siten, että vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisen yhteydessä tulisi kiinnittää erityisesti huomiota vesienhoidon ympäristötavoitteisiin (ks. esimerkit liitteessä I).

### **Vaihtoehto A3: Sitovat ympäristötavoitteet lupalakien lupaharkintasäännöksissä**

Vaihtoehto tarkoittaa, että VMJL 21 §:n mukaiset ympäristötavoitteet sitovat suoraan lupaviranomaista kansallisen lainsäädännön sanamuotojen perusteella. Ympäristötavoitteet kuvataan lainsäädännössä itsenäisinä luvan myöntämisen edellytyksinä. Tarvittavat lainsäädäntömuutokset voidaan tehdä joko lupalakeihin tai vesienhoitolakiin (ks. esimerkit liitteessä I).

## **2.2 Sääntelyvaihtoehtojen arviointi**

Ympäristötavoitteiden sääntelyvaihtoehtojen välille on vaikea tehdä eroa oikeudellisen lopputuloksen (oikeustilan) kannalta. Ympäristötavoitteiden ja vesienhoitosuunnitelmien vaikuttavuus on selvästi lisääntynyt viime vuosina. Weser-tuomio selkeytti oikeustilaa ja kiihdytti lupakäytännön evoluutiota kohti sitovia ympäristötavoitteita. Ehkä selvimmin eri sääntelyvaihtoehtojen väliset erot heijastuvat sääntelyn selkeyteen ja ennakoitavuuteen.

Oikeustilan näkökulmasta voidaan korkeintaan arvella, että ympäristötavoitteiden sitovuuden vahvistaminen lainsäädännössä (A3) johtaa varmemmin ja nopeammin ympäristötavoitteiden sitovuuden vahvistumiseen kaikissa lupaharkintatilanteissa kuin nykyisen huomioonottamalogiikan säilyttäminen (A1 ja A2). Laissa selvästi sitoviksi kirjatut ympäristötavoitteet (A3) saattavat vahvistaa vesienhoidon vaikuttavuutta erityisesti kunnallisessa päätöksenteossa (olettaen että kaikki kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset eivät tällä hetkellä tunne vesienhoitosuunnitelmia kovin hyvin).

Jos ympäristötavoitteiden sitovuudesta säädetään vesienhoitolaissa (A3), on vaihtoehdon etuna sen yleinen vaikutus. Tällöin ympäristötavoitteet voivat tulla sovellettaviksi myös muissa ennakoivalvontatilanteissa kuin ympäristöluvan ja vesiluvan harkinnassa.

Keskustelutilaisuudessa 9.4.2018 toteutettiin pikaäänestys siitä, mikä vaihtoehto (A1, A2, A3) on paras ja mikä huonoin sääntelyn kehittämiseksi. Tulosten perusteella sääntelyn muuttamiselle nähdään olevan tarve, mutta äänet jakaantuivat jokseenkin tasan tätä tarkoittavien vaihtoehtojen A2 ja A3 välillä.

### **Ympäristövaikutukset**

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden sääntelyvaihtoehtojen ympäristövaikutukset ovat sidoksissa siihen, millä tavoin muutos näkyy lupakäytännöissä. Yleisellä tasolla voidaan arvioida, että uusien toimenpiteiden (lupien epääminen, kiristyvät lupamääräykset) myötä vesien tila tulee paranemaan.

Eri sääntelyvaihtoehtojen ympäristövaikutukset eivät näytä eroavan merkittävästi toisistaan ainakaan pidemmällä aikavälillä. Vaihtoehtojen vaikutusten eroja pienentää se, että EU-oikeuden tulkintavaikutuksen myötä ympäristötavoitteet vaikuttavat jo nykyisin merkittävästi luvitukseen.

Lyhyellä aikavälillä ympäristötavoitteiden muuttaminen sitoviksi kansallisessa lainsäädännössä (A3) voi vaikuttaa lupakäytäntöihin nopeammin kuin nykyiseen vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamiseen perustuvat vaihtoehdot A1 ja A2. Ympäristötavoitteiden sitovuudesta (A3) säättäminen voi myös korostaa tarvetta hankekohtaisten poikkeusten hyödyntämiseen. Poikkeusten myöntämisellä on negatiivisia vaikutuksia vesien tilaan, mutta poikkeusten määrä tulee tuskin kohoamaan runsaslukuseksi.

### **Vaikutukset viranomaisiin**

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellisen merkityksen vahvistuminen näyttää jo nykyisin lisänneen sekä vesienhoitoviranomaisten että lupaviranomaisten työmäärää vesien tilan selvittämisessä. Nykytilassa toiminnanharjoittajien selvitykset toimintojen vaikutuksesta vesien tilaan ja ympäristötavoitteisiin ovat puutteellisia, minkä voidaan arvioida johtuvan siitä, että ympäristötavoitteiden oikeudellinen merkitys ei ole kovin hyvin toiminnanharjoittajien tiedossa.

Vesienhoitoviranomaiset ovat viime aikoina kiinnittäneet entistä enemmän huomiota lausuntojen tarkkuustasoon; vaikutuksia on arvioitu jopa yksittäisten laatutekijöiden tasolla. Erot eri vesienhoitoviranomaisten (käytännössä valvojen) lausunnoissa ovat kuitenkin selviä. Vesienhoitoviranomaisten lausuntojen laatuun ja tarkkuustasoon kohdistunee jatkossa lisää vaatimuksia, mutta eri sääntelyvaihtoehtojen erot eivät tässä suhteessa ole merkittäviä.

Myöskään lupaviranomaisen työmäärän kannalta eri vaihtoehtoisissa ei ole merkittävää eroa. Voidaan kuitenkin olettaa, että selvästi sitovat ympäristötavoitteet (A3) parantavat lupahakemusten ja niihin sisältyvien selvitysten tasoa, jolloin lupaviranomaisilla on nykyistä harvemmin tarvetta pyytää luvanhakijoilta lisäselvityksiä.

Ympäristötavoitteiden selkeän sitovuuden voidaan arvioida parantavan etenkin pienempien toiminnanharjoittajien lupahakemusten tasoa. Suurissa hankkeissa hyödynnetään jo nyt konsultteja, jotka tuntevat sääntelyn vaatimukset hyvin.

Ympäristötavoitteiden tiukentuminen lisää paineita soveltaa hankekohtaisia poikkeuksia ympäristötavoitteista, mikä lisää myös jossain määrin vesienhoitoviranomaisten ja lupaviranomaisten työtä. Tältäkään osin ympäristötavoitteiden sääntelyn eri vaihtoehdot eivät todennäköisesti eroa toisistaan merkittävästi.

## **Vaikutukset toiminnanharjoittajiin**

Ympäristötavoitteiden sääntelyn vaihtoehdot eivät näytä eroavan toisistaan merkittävästi toiminnanharjoittajiin kohdistuvien liiketoimintarajoitusten (luvan edellytykset tai lupamääräykset) näkökulmasta. Kaikissa vaihtoehdoissa ratkaisevaa tässä suhteessa on, millä tavoin lupaharkinnassa suhtaudutaan hankkeen vaikutuksiin vesimuodostuman tilaan ja miten muut vaikutuksia aiheuttavat toiminnot otetaan harkinnassa huomioon.

Ympäristönsuojelulakia sovellettaessa vesienhoidon ympäristötavoitteet vaikuttavat selvimminkin vesiä pilaavien toimintojen kuten turvetuotannon, metsäteollisuuden, kalankasvatuksen, kaivostoiminnan tai jätevedenpuhdistamojen lupaharkintaan. Maataloustuotannon kannalta ympäristötavoitteiden asema ja vaikutus on puolestaan epäselvä, koska keskeinen vesiä kuormittava toiminta eli peltoviljely ei ole luvanvaraista toimintaa. Kotieläintuotannon lupien kautta voidaan vaikuttaa välillisesti myös lannanlevitykseen, mutta eläinsuojien luparajoja on nostettu ja lupia on nyttemmin esitetty saatettavan laajalti ilmoitusmenettelyn piiriin.

Vesilupien harkinnassa ympäristötavoitteiden vaikutus kohdistuu esimerkiksi vesivoima- ja säännöstelyhankkeiden, pohjaveden oton, tulvatorjuntahankkeiden sekä esimerkiksi merkittävien ruoppaushankkeiden, laivaväylien ja satamien lupaharkintaan.

Ympäristötavoitteiden merkityksen korostuminen on jo selvästi lisännyt toiminnanharjoittajan selvitysvelvollisuuksia lupahakemuksen yhteydessä (ks. esim. II osan 2.2 luvussa referoitu KHO 14.2.2018 t. 608). Koska ympäristötavoitteet eivät enää jousta oikeudellisesti, joudutaan hankkeen vaikutuksia vesimuodostuman tilaan ja sitä kuvaaviin yksittäisiin tekijöihin selvittämään entistä tarkemmin.

Ympäristötavoitteiden merkityksen korostuminen saattaa lisätä lupaan sisältyviä tarkkailuvelvoitteita etenkin sellaisissa rajatapauksissa, joissa ympäristötavoitteen vaarantuminen on lähellä muodostua luvan myöntämisen esteeksi. Tällöin lupaviranomainen saattaa ratkaista asian siten, että lupa myönnetään (mahdollisesti määräaikaisena), mutta lupamääräykset toiminnan vaikutusten seurannasta ja raportoinnista ovat poikkeuksellisen tiukat.

## **Vaikutukset sääntelyn selkeyteen ja ennakoitavuuteen**

Arvioinnin kannalta tärkeäksi kriteeriksi nousee oikeusjärjestelmän yleisten arvojen kuten selkeyden ja ennakoitavuuden toteutuminen. Vaihtoehto A3 näyttäytyy tässä suhteessa parhaana. Se on uskottavin EU-sääntelyn tehokkaan toimeenpanon kannalta ja lainsoveltamisen kannalta selkein. Lisäksi toimintaa määrittävien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ovat lupanhakijan kannalta muita vaihtoehtoja selvemmin kirjattu lakiin, millä on konkreettista merkitystä esimerkiksi investointien suunnittelun ja sääntelyyn perehtymisestä aiheutuvien kustannusten kannalta.

Voidaan arvioida, että sitovista ympäristötavoitteista säätämistä tarkoittava vaihtoehto (A3) olisi selkein myös lupaprosesseihin osallistumisen kannalta, koska vesienhoidon ympäristötavoitteet hahmottuvat siinä selvästi lupaedellytyksinä.

## **Vaikutukset vesienhoidon suunnitteluun**

Sitovista ympäristötavoitteista säätämisen vaihtoehto (A3) korostaa vesienhoidon suunnittelussa tapahtuvan vesimuodostumien luokittelun merkitystä enemmän kuin muut sääntelyvaihtoehdot. Luokittelussa tapahtuu vesimuodostumakohtaisten ympäristötavoitteiden tarkentaminen, jolla on taas vaihtoehdossa A3 nykyistä suurempi yhteys siihen, onko lupa myönnettävissä tietyille hankkeelle. Tämä kysymys saattaa edellyttää jatkossa myös valtiosääntöi-

keudellista pohdintaa luokittelusta ja luokasta säätämisestä. Kuten edellä on tullut ilmi, eivät eri vaihtoehtojen erot ympäristötavoitteiden sitovuuden kannalta ole kuitenkaan kovin suuria ja luokittelun merkitys tulee korostumaan valittavasta sääntelyvaihtoehdosta riippumatta.

## Taulukko 2. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellinen merkitys lupaharkinnassa – vaihtoehtojen vertailua (keskeiset erot).

VAIKUTUS/kuvaus	VE A.1/VE A.2 Ei uusia kirjauksia lakiin/ Lievät tarkistukset	VE A.3 Sitovat ympäristötavoitteet
<b>YMPÄRISTÖ</b>		
<b>Vesien tila, muu ympäristö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesien tila paranee pitkällä aikavälillä</li> <li>Vesimuodostuma/valuma-aluekohtaisia eroja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesien tila paranee mahdollisesti nopeammin</li> <li>Yhdenmukaisempi vaikutus vesimuodostumiin</li> </ul>
<b>VIRANOMAISET</b>		
<b>Lupaviranomainen, valvoja, vesienhoitoviranomainen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Epäselvempi tilanne voi aiheuttaa enemmän lisäselvityspyynnöitä ja neuvontaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selkeämpi vaatimus parantaa lupahakemusten laatua ja vähentää lisäselvityspyynnöiden tarvetta erityisesti pienemmissä hankkeissa</li> <li>Lisää työtä kunnan lupaviranomaisessa, AVI:ssa merkitys selvä jo nyt</li> <li>Vesienhoitoviranomaisten lausunnot säännönmukaisemmin: lisätyötä</li> </ul>
<b>TOIMINNANHARJOITAJAT</b>		
<b>Hallinnollinen taakka, rajoitukset liiketoimintaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liiketoimintarajoituksia pidemmällä aikavälillä</li> <li>Näyttövelvollisuus lupavaiheessa: lisää selvitysvelvoitteita toiminnan vaikutuksista</li> <li>Vaikutukset on saatava tiukemmin kuriin</li> <li>Laajentaa tarkkailuvelvoitteita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liiketoiminnan rajoitukset ehkä nopeammin voimaan kuin tulkintavaikutuksen kautta</li> <li>Näyttövelvollisuus lupavaiheessa: lisää selvityksiä toiminnan vaikutuksista</li> <li>Enemmän vaikutusta pienempien toimintojen selvitysvelvollisuuksiin (kuntien luvat)</li> <li>Laajentaa tarkkailuvelvoitteita pienemmissä toiminnoissa</li> </ul>
<b>SELKEYS JA ENNAKOITAVUUS</b>		
<b>EU-näkökulma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Epävarma direktiivin toimeenpanon kannalta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selkeä direktiivin toimeenpanon kannalta</li> </ul>
<b>Lainsoveltajalle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jossain määrin epäselvä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selkeät tavoitteet ja velvoitteet</li> </ul>
<b>Luvanhakijalle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erittäin epäselvä ja heikosti ennakoitava</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lisää selkeyttä ja ennakoitavuutta</li> </ul>
<b>Osallistuminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erittäin epäselvä ja heikosti ennakoitava</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lisää selkeyttä ja ennakoitavuutta</li> </ul>
<b>VESIENHOITO</b>		
<b>Luokittelu ja ympäristötavoitteet vesienhoitosuunnitelmissa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Luokittelun ja ympäristötavoitteiden merkitys lupamenettelyssä kasvaa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Luokittelulla ja ympäristötavoitteilla suora vaikutus lupamenettelyyn.</li> </ul>

## 3 Ympäristötavoitteista poikkeamisen menettely uuden hankkeen lupaharkinnan yhteydessä

### 3.1 Sääntelyvaihtoehdot

Tässä sääntelyteemassa nollavaihtoehto (B1) säilyttää nykyisen (olemattoman) sääntelyn ennallaan, kun taas kaksi muuta vaihtoehtoa (B2 ja B3) sisältävät uusia menettelysäännöksiä hankekohtaisesta ympäristötavoitteista poikkeamisesta päättämiseen. Oikeudellisesti vaihtoehdot eroavat selvästi toisistaan.

Poikkeamisen aineellisoikeudellisten edellytysten sääntelyä käsitellään erikseen jäljempänä 3.3 luvussa.

#### Vaihtoehto B1: Nollavaihtoehto

Nollavaihtoehdossa ei muuteta lainsäädäntöä. Viranomaisten päätöksentekomenettely hankekohtaiseen poikkeamiseen liittyen perustuu lähinnä ohjeistukseen ja käytäntöjen kautta syntyviin menettelytapoihin. Käytäntö voi muotoutua lähinnä sellaiseksi, että valtioneuvosto tekee päätöksen poikkeamisesta, minkä jälkeen lupaviranomainen voi ratkaista hankkeen lupa-asian (ks. Vaasan HO:n päätös Viinivaaran pohjavesihankkeesta, II osan 4.4 luku).

#### Vaihtoehto B2: Poikkeus lupaviranomaisen ratkaisemana

Tässä vaihtoehdossa hankekohtaisesta poikkeamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteista päättää lupaviranomainen lupa-asian käsittelyn yhteydessä. Vesienhoitoviranomainen ja/tai valtioneuvosto antaa lausunnon poikkeuksen myöntämisen edellytysten täyttymisestä.

Päätös ympäristötavoitteesta poikkeamisesta integroidaan lupa-asian käsittelyyn siten, että poikkeuksen myöntäminen ei ole erillinen päätös, vaan osa muuta luparatkaisua. Tällöin poikkeamispäätökseen ei haeta erikseen muutosta, vaan lupapäätöksen muutoksenhaun yhteydessä samaan tapaan kuin nykyisin esimerkiksi VL 2:11:ssä tarkoitettuun päätökseen pienvesien suojelusta poikkeamisesta.

Sääntelyvaihtoehto voi edellyttää myös lupahakemuksen sisältövaatimusten täsmentämistä. Asetuksissa saattaa olla tarpeen määrittää mahdollisimman tarkasti, mitä tietoja toiminnasta ja sen vaikutuksista tarvitaan poikkeamisesta päättämiseen.<sup>135</sup> Myös YVA-lainsäädännön täsmentämistä voidaan harkita siten, että YVA-menettelyssä kiinnitetään riittävästi huomiota vesienhoidon ympäristötavoitteisiin.

Teknisesti sääntelyvaihtoehto voidaan toteuttaa säätämällä poikkeamisen menettelystä joko lupalaeissa tai vesienhoitolaissa (ks. liite I). LSL 65 ja 66 §:n mukainen Natura-suojelu ja siitä poikkeaminen perustuu jälkimmäisen kaltaiseen sääntelymalliin, jossa luvan edellytyksistä säädetään myös muualla kuin suoraan lupalaissa. Molemmissa alavaihtoehdoissa hanke ei saa aiheuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden vastaisia vaikutuksia, mutta se voidaan sallia, jos VMJL 23 §:ssä tarkoitetut poikkeamisen edellytykset täyttyvät.

<sup>135</sup> Muutoksia vesitalousasetuksen (1560/2011) 1 lukuun ja ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 2 lukuun.

Pienimmillään muutos voidaan toteuttaa VMJL 23 §:ään tehtävien tarkistusten avulla; esimerkiksi säättämällä, että viranomainen voi myöntää luvan ympäristötavoitteista poikkeamista edellyttävän hankkeen toteuttamiseen pykälässä tarkoitettujen edellytysten täytyessä ja pyydettyään asiasta lausunnon vesienhoitoviranomaiselta.

### **Vaihtoehto B3: Poikkeus vesienhoitoviranomaisen ratkaisemana**

Tässä vaihtoehdossa hankekohtaisesta poikkeamisesta vesienhoidon ympäristötavoitteista päättää vesienhoitoviranomainen toiminnanharjoittajan erillisestä hakemuksesta. Lupapäätöstä ei voida tehdä ennen poikkeusasian ratkaisemista. Säännös voidaan kirjoittaa joko vesienhoitolakiin tai lupalakeihin.

Vaihtoehto tarkoittaa erillisen hallintopäätöksen tekemistä poikkeamisesta. Päätökseen haetaan myös erikseen muutosta. Vesienhoitoviranomainen voi tässä yhteydessä tarkoittaa joko nykyistä ELY-keskusta (tai käynnissä olevan hallinnon uudistuksessa sen tehtävät ottavaa maakuntaa) tai valtioneuvostoa, joka hyväksyy vesienhoitosuunnitelmat.

## **3.2 Sääntelyvaihtoehtojen arviointi**

Poikkeamisen menettelyn sääntelyn vaikutuksia rajoittaa oleellisesti VMJL 23 §:ssä tarkoitettun poikkeamisen kapeahko soveltamisala: se koskee pääosin vain vesimuodostumaa *fyysisesti muuttavia* eli vesilain mukaista lupaa edellyttäviä hankkeita. Sen sijaan pilaantumisvaikutusten eli ympäristönsuojelulain mukaisen luvan yhteydessä poikkeaminen voi tulla sovellettavaksi vain, jos vaikutuksen kohteena olevan vesimuodostuman tila laskee erinomaisesta hyvään. Käytännössä kaikki vesitalouslupaa vaativat hankkeet voivat tulla poikkeamisharkinnan piiriin (eri asia on, täyttävätkö ne poikkeamisen edellytykset), kun taas iso osa ympäristöluvanvaraisista hankkeista jää sen ulkopuolella.

Jos tilan alenemista tarkastellaan Weser-tuomion valossa laatutekijäkohtaisesti, laventaa tämä jossain määrin hankekohtaisen poikkeamisen soveltamisalaa pilaantumisen yhteydessä. Tällöin poikkeaminen voi tulla harkittavaksi, jos yksi tai useampi erinomaisessa tilassa oleva laadullinen tekijä laskee erinomaisesta hyvään tilaan eivätkä heikentävät vaikutukset kohdistu heikommassa kuin erinomaisessa tilassa oleviin laadullisiin tekijöihin.

Keskustelutilaisuudessa 9.4.2018 toteutetussa pikaäänestyksessä osallistujien näkemys vaihtoehdoista oli selvä: vaihtoehtoa B2 eli poikkeamista lupaviranomaisen ratkaisemana kannattivat lähes kaikki asiasta äänestäneet.

### **Ympäristövaikutukset**

Hankekohtaisessa poikkeamisessa ympäristötavoitteista sallitaan sellainen veden laatua heikentävä toiminta, joka ei ilman poikkeamista ole sallittu. Jos sääntelymuutokset edistävät poikkeamista ympäristötavoitteista, niillä on vesien tilaa heikentävä vaikutus. Tätä vaikutusta lieventää se, että poikkeamisesta huolimatta hankkeen on täytettävä normaalit vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupaedellytykset.

Vaihtoehtoisesti voidaan myös olettaa, että selväpiirteinen poikkeamisen menettelyn sääntely tiukentaa lupaharkinnassa tapahtuvaa arviota ympäristötavoitteiden vaarantumisesta. Kun nykytilassa ympäristötavoitteista poikkeamisen menettely on epäselvä, saattaa tämä johtaa lupaviranomaista arvioimaan, että ympäristötavoitteet eivät hankkeen johdosta vaarannu. Tämän oletuksen valossa sääntelyvaihtoehtojen ympäristövaikutukset eivät eroa merkittävästi toisistaan: samat hankkeet saatetaan lopulta sallia ja kieltää.



Jos joka tapauksessa oletetaan, että poikkeamismenettelystä säätäminen heikentää vesien tilaa, B1 eli nollavaihtoehto heikentää vesien tilaa vähemmän kuin B2 ja B3. Selkeän menettelysäännösten puuttuessa poikkeamia sovelletaan (kenties selvästi) vähemmän.

Ero vaihtoehtojen B2 ja B3 välillä ei ole ympäristövaikutusten kannalta merkittävä, jos oletetaan, että ne lisäävät suurin piirtein yhtä paljon poikkeusten käyttöä. Voidaan kuitenkin myös ajatella, että poikkeamistoimivallan kohdentamisella on merkitystä, koska VMJL 23 §:ssä tarkoitetut poikkeamisen aineelliset edellytykset ovat avoimia ja joustavia ja jättävät poikkeuksesta päättävälle viranomaiselle runsaasti harkintavaltaa.

### **Vaikutukset viranomaisiin**

Vaihtoehdossa B1 viranomaisten työtaakka on pienempi kuin vaihtoehdoissa B2 ja B3 olettaen, että poikkeamismenettelyn sääntelyn puuttuessa poikkeamishakemukset jäävät harvalukuisiksi. Kun paine poikkeusten tekemiselle kasvaa, epävarmuus oikeasta menettelytavasta on kuitenkin merkittävä viranomaisia kuormittava tekijä. Siksi vaihtoehto B1 voi olla lopulta sekä lupa- että vesienhoitoviranomaisten kannalta työläin.

Epävarmuudesta aiheutuvat kustannukset ovat todennäköisesti osin pysyviä, osin kenties käytäntöjen kehittymisen seurauksena poistuvia. Menettelyjen tyhjästä kehittäminen on joka tapauksessa vaikeaa.

Kaikissa sääntelyvaihtoehdoissa poikkeamismenettely kuormittaa sekä vesienhoitoviranomaisia että lupaviranomaisia. Vaihtoehtoon B3 liittyy riski tuplatyöstä, sillä poikkeamisesta päättävän vesienhoitoviranomaisen on käytännössä perehdyttävä koko lupa-asiaan. Lupaviranomaiselle poikkeamisen harkinta vaihtoehdon B2 mukaisesti on puolestaan yksi lisäelementti lupaharkintaan. Siten vaihtoehdossa B2 viranomaisten kokonaistyötaakan voidaan arvioida olevan pienempi kuin vaihtoehdossa B3.

Arvioinnin työpaja- ja haastatteluaineisto viittaa siihen, että vesienhoitoviranomaisen toimivalta (B3) voi lisätä päätöksenteon poliittisuutta ja johtaa poikkeusedellytysten laventavaan arviointiin. Epäily ”poikkeama-automaattista” on liitetty varsinkin mahdollisten tulevien maakuntien toimintaan. Jos poikkeuksen myöntäjä on taas valtioneuvosto, poikkeamiskynnys asettuu todennäköisesti korkealle.

### **Vaikutukset toiminnanharjoittajiin**

Sääntelyvaihtoehtojen erot suhteessa toiminnanharjoittajiin kohdistuviin vaikutuksiin näkyvät liiketoimintamahdollisuuksissa ja lupapäätöksenteon hallinnollisessa taakassa. Koska poikkeaminen merkitsee luvan myöntämistä toiminnalle, joka muuten ei olisi sallittu, poikkeaminen lieventää liiketoimintaan kohdistuvia rajoituksia. Tämän vaikutuksen voimakkuus saattaa jossain määrin riippua siitä, kenelle toimivalta päättää poikkeamisesta annetaan. Liiketoimintamahdollisuudet paranevat selvimmin vaihtoehdossa B2, koska poikkeamiskynnys muotoutuu siinä muita vaihtoehtoja selvemäksi ja ennakoitavammaksi.

Vaikutuksen merkittävyyden arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon poikkeamisen verraten kapea soveltamisalasta. Hankekohtaisen poikkeamisharkinnan piiriin voivat tulla vesilain mukaisen luvan varaiset merkittävät hankkeet kuten vesivoima-, säännöstely-, satama- ja laivaväylähankkeet. Sen sijaan ympäristöluvanvaraiset hakkeet, esimerkiksi metsäteollisuuden tuotantolaitokset, kalankasvattamot tai jäteveden puhdistamot, eivät tavallisesti kuulu poikkeamisharkinnan soveltamisalaan, koska ne usein sijaitsevat muiden kuin tilaltaan (tai laatutekijöiltään) erinomaiseksi luokiteltujen vesien varrella.

Jos kokonaisluokan aleneminen erinomaisesta hyvään on ratkaiseva kriteeri poikkeamisen soveltamiselle pilaantumisvaikutusten yhteydessä, merkittävistä ympäristöluvanvaraisista toiminnoista lähinnä uudet kaivokset Pohjois- ja Itä-Suomessa voivat tulla poikkeamisharkinnan piiriin. Eteläisemmässä Suomessa turvetuotanto saattaa sijoittua valuma-alueille, joissa on erinomaiseen tilaan luokiteltuja vesiä, mutta eri asia on, voiko se täyttää ympäristötavoitteista poikkeamisen edelytykset.

Toiminnanharjoittajiin kohdistuvan hallinnollisen taakan kannalta on yhtäältä lähdeittävä siitä, että poikkeamismenettelyn käytön lisääntyminen lisää hallinnollista taakkaa. VMJL 23 §:n mukainen ympäristötavoitteesta poikkeaminen edellyttää toiminnanharjoittajalta selvitystä poikkeamisen edellytyksistä. Kun poikkeamishakemuksia vaihtoehdossa B1 syntyy todennäköisesti vähemmän kuin vaihtoehdoissa B2 ja B3, se on myös hallinnolliselta taakaltaan vähäisin. Toisaalta jos hakemuksia menettelysäännösten puuttuessaakin aletaan tehdä, selväpiirteisen menettelyn puuttuminen lisää toiminnanharjoittajan hallinnollista kuormitusta. Siten vaihtoehdossa B1 hallinnollinen taakka saattaa muodostua suuremmaksi kuin vaihtoehdoissa B2 tai B3.

Toiminnanharjoittajien hallinnollisen taakan arvioimisen kannalta on oleellista tunnistaa, kuinka suuri osa poikkeamisen edellyttämistä selvityksistä on sellaisia, joita ei edellytetä normaalin lupaharkinnan yhteydessä. Tässä suhteessa vesiluvan harkinta ja ympäristöluvan harkinta poikkeavat toisistaan. Vesiluvan intressipunnintaan liittyy erilaisten hyötyjen ja haittojen arviointi, jolloin VMJL 23 §:n mukainen poikkeamisharkinta ei välttämättä edellytä merkittävää määrää uutta selvitystä. Sen sijaan ympäristölupaharkinta on puhtaasti toiminnan ympäristövaikutusten arviointia, jolloin esimerkiksi poikkeamisen edellytyksenä oleva yleisen edun tarkeys vaatii uutta selvitystä.

Merkittävin hallinnollisen taakan aiheuttaja on kuitenkin poikkeamismenettelyn käyttö eikä niinkään se, minkälaisessa menettelyssä poikkeamisesta päätetään. Hallinnolliselta taakaltaan kevyin vaihtoehto on todennäköisesti B2, koska lupaharkintaan integroitu poikkeamismenettely todennäköisesti muodostuu jokseenkin ennakoitavaksi eikä siihen sisälly yhtä suurta riskiä päällekkäisten selvitysten tai viiveen aiheuttamasta haitasta kuin vaihtoehdoissa B1 ja B3.

### **Vaikutukset sääntelyn selkeyteen ja ennakoitavuuteen**

Vaihtoehto B1 on sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden kannalta selvästi heikoin. Vaihtoehtojen B2 ja B3 välisessä vertailussa selkein ja ennakoitavin on B2, koska lupaviranomaiselle annettu kokonaisharkinta- ja päätöksentekovalta tuottaa todennäköisesti yhdenmukaisemman käytännön poikkeamisen edellytysten tulkintaan kuin vesienhoitoviranomaisen päätöksenteko. Tähän vertailuun liittyy kuitenkin epävarmuus siitä, mikä taho tulee jatkossa olemaan vesienhoitoviranomainen ja millaiseksi päätöksenteko siellä muotoutuu.

Sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus vaikuttavat myös asianosaisten ja yleisön mahdollisuuksiin osallistua hankekohtaisen poikkeamisen päätöksentekomenettelyyn. Tässä suhteessa lupaviranomaisen ratkaisema poikkeus (B2) yhtäältä tarjoaa selväpiirteisen mahdollisuuden ottaa kantaa poikkeamisasiaan lupa-asian yhteydessä. Toisaalta vaihtoehdot B2 ja B3 tarkoittavat sitä, että hankekohtaista poikkeamista ei käsitellä eikä siitä siten kuulla etukäteen vesienhoidon suunnittelun yhteydessä.

### **Vaikutukset vesienhoidon suunnitteluun**

VMJL 23 §:ssä tarkoitettu hankekohtainen ympäristötavoitteista poikkeaminen eroaa VMJL 24 ja 25 §:n mukaisista ympäristötavoitteen lieventämisestä ja määräaikaisten pidentämisestä

*hankekohtaisuudessa.* Jos hankekohtainen poikkeus myönnetään, se myönnetään vain yhdelle hankkeelle.

Käytännössä hankekohtainen poikkeaminen on kuitenkin sidoksissa vesienhoidon suunnitteluun. Jos esimerkiksi uudelle vesivoima- tai säännöstelyhankkeelle myönnetään poikkeus ympäristötavoitteista, vaikutusten kohteena oleva vesimuodostuma todennäköisesti muutetaan seuraavassa vesienhoitosuunnitelmassa VMJL 22 §:ssä tarkoitetuksi keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi, jolloin sen ympäristötavoitteet arvoidaan uudelleen. Samoin yhdelle hankkeelle myönnetty poikkeus saattaa tosiasiansa johtaa siihen, että vesimuodostuman ympäristötavoite on entistä vaikeampi saavuttaa. Näin ollen hankekohtainen poikkeaminen voi johtaa vesimuodostuman uudelleenluokitteluun ja edelleen vaikuttaa myös muihin saman vesimuodostuman valuma-alueella sijaitseviin toimintoihin ja hankkeisiin.

**Taulukko 3. Ympäristötavoitteesta poikkeamisen menettely uuden hankkeen lupa-asian käsittelyn yhteydessä – sääntelyvaihtojen vertailua.**

**YHTEENVETO: SÄÄNTELYVAIHTOEHDOT JA VAIKUTUKSET VAIKUTUSTYYPEITTÄIN**

**B1: EI UUUTTA SÄÄNTELYÄ**

<b>Vesien tila</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vesien tila heikentyy vähemmän kuin B2:ssä ja B3:ssa, koska ympäristötavoitteista poikkeaminen on vaikeampaa.</li> </ul>
<b>Viranomaisvaikutukset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vähemmän työtä kuin B2:ssa ja B3:ssa, jos hakemuksia vähemmän. Muussa tapauksessa enemmän, koska tehtävät ja toimivaltasuhteet ovat epäselvät.</li> </ul>
<b>Vaikutukset toiminnanharjoittajiin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vähemmän poikkeamishakemuksia, enemmän liiketoimintarajoituksia kuin B2:ssa ja B3:ssa. Tällöin myös vähemmän hallinnollista taakkaa kuin B2:ssa ja B3:ssa. Jos poikkeamishakemuksia yhtä paljon, enemmän hallinnollista taakkaa kuin B2:ssa ja B3:ssa.</li> </ul>
<b>Selkeys ja ennakoitavuus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selvästi heikompi kuin B2 ja B3.</li> </ul>
<b>Vaikutukset vesienhoidon suunnitteluun</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enemmän työtä vesienhoidon suunnittelussa kuin vaihtoehdoissa B2 ja B3, joissa poikkeus ratkaistaan suunnittelusta erillään.</li> </ul>

**B2: LUPAVIRANOMAISEN MYÖNTÄMÄ POIKKEUS**

<b>Vesien tila</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vesien tila heikentyy tai paranee hitaammin kuin B1:ssä, koska poikkeamishakemuksia ja poikkeamisia enemmän.</li> </ul>
<b>Viranomaisvaikutukset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poikkeamisharkinta lisää työtä lupaviranomaisessa. Viranomaisten kokonaistyötaakka kuitenkin pienempi kuin B3:ssa.</li> <li>• Poikkeamiset vähentävät liiketoiminnan rajoituksia enemmän kuin B1:ssä (ja B3:ssa?), mutta poikkeamisten käsittely selvityksineen tuo lisää hallinnollista taakkaa. Taakka lisääntyy enemmän ympäristölupien kuin vesitalouslupien yhteydessä.</li> </ul>
<b>Vaikutukset toiminnanharjoittajiin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selvästi selkeämpi ja ennakoitavampi kuin B1, todennäköisesti selkeämpi ja ennakoitavampi kuin B3.</li> <li>• Vähentää työtä vesienhoidon suunnittelussa, kuin poikkeusta ei ratkaista sen yhteydessä, mutta poikkeaminen tulee käsitellä myös vesienhoitosuunnitelmassa.</li> </ul>
<b>Selkeys ja ennakoitavuus</b>	
<b>Vaikutukset vesienhoidon suunnitteluun</b>	

**B2: VESIENHOITOVIRANOMAISEN MYÖNTÄMÄ POIKKEUS**

<b>Vesien tila</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vesien tila heikentyy tai paranee hitaammin kuin B1:ssä, koska poikkeamishakemuksia ja poikkeamisia enemmän.</li> </ul>
<b>Viranomaisvaikutukset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poikkeamisharkinta lisää työtä vesienhoitoviranomaisessa. Viranomaisten kokonaistyötaakka suurempi kuin B2:ssa.</li> <li>• Poikkeamiset vähentävät liiketoiminnan rajoituksia enemmän kuin B1:ssä (ja vähemmän kuin ja B2:ssa?), mutta poikkeamisten käsittely selvityksineen tuo lisää hallinnollista taakkaa. Taakka lisääntyy enemmän ympäristölupien kuin vesitalouslupien yhteydessä.</li> </ul>
<b>Vaikutukset toiminnanharjoittajiin</b>	
<b>Selkeys ja ennakoitavuus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selkeämpi ja ennakoitavampi kuin B1, mutta ei niin selkeä ja ennakoitava kuin B2.</li> </ul>
<b>Vaikutus vesienhoidon suunnitteluun</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vähentää työtä vesienhoidon suunnittelussa, kun poikkeaminen ratkaistaan erikseen. Kun vesienhoitoviranomainen päättää poikkeamisesta, on yksinkertaista yhdistää suunnitteluun.</li> </ul>

## 4 Ympäristötavoitteiden lieventäminen ja määräaikojen pidentäminen

### 4.1 Lieventäminen

Ympäristötavoitteiden lieventämisen soveltamista ja ohjeistamista nykyistä tarkemmin on syytä harkita. Tämä koskee varsinkin sellaisia moniongelmaisia vesimuodostumia, joissa ympäristötavoitteiden saavuttaminen on epätodennäköistä edes vuoteen 2021 tai 2027 pidennetyn määräajan puitteissa. Tällaisista vesimuodostumista ja niille asetettavista tavoitteista tarvitaan erillinen selvitys.

### 4.2 Määräaikojen pidentäminen

Ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikojen kannalta vaikuttaa jo nyt selvältä, että kaikkien vesimuodostumien kohdalla hyvää tilaa ei pystytä saavuttamaan vuoteen 2027 mennessä. Tätä määräajan pidentämisen takarajaa voidaan oikeudellisesti lähestyä kolmesta näkökulmasta:

1. vesienhoitolain muuttaminen;
2. vesiputedirektiivin luokittelujärjestelmän kehittäminen; ja
3. ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajoista vesiputedirektiivissä annetun sääntelyn muuttaminen.

#### Vesienhoitolain muuttaminen

VMJL 25 § voidaan muuttaa VPD 4(4) artiklan c alakohdan mukaiseksi siten, että määräajan pidentäminen on mahdollista yli vuoden 2027 aikarajan, jos luonnonolot eivät mahdollista vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista.

#### Vesiputedirektiivin muutostarpeet

Vesienhoidon luokittelujärjestelmä ei reagoi herkästi vesien tilassa tapahtuvaan kehitykseen. Tieteen näkökulmasta vesien tilan parantuminen vie enemmän aikaa kuin vesiputedirektiiviä säädettäessä ennakoitiin.

Siten voidaan esittää, että vesiputedirektiivin luokittelujärjestelmään tarvitaan paremmin vesimuodostumien tilan kehityssuuntia osoittavia indikaattoreita. Samoin on tarpeen määritellä nykyistä paremmin, mitä tarkoittavat direktiivin 4(4) artiklan c alakohdan mukaiset luonnonolot, jotka eivät mahdollista vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista vuoteen 2027 mennessä. Aitona ongelmana voi olla, että vesien tilan parantamiseksi toteutettujen toimenpiteiden riittävydestä ei ole varmuutta luonnonolojen takia.

Jos Suomi haluaa ehdottaa muutoksia direktiivin liitteen V mukaiseen luokitteluun, edellyttää tämä asian tarkempaa selvittämistä luonnontieteen näkökulmasta ja erityisesti Suomen vesien ominaispiirteet huomioon ottaen.

Vesipuidedirektiivin 4 artiklan sääntelyn kehittämiseksi suhteessa 2027 aikarajaan voidaan puolestaan esittää kolme vaihtoehtoa: 1) 0-vaihtoehto, 2) aikarajan poistaminen ja 3) aikarajan pidentäminen.

*0-vaihtoehto* tarkoittaisi vesipuidedirektiivin nykyisen sääntelyn säilyttämistä. Sen mukaan tarpeelliset toimenpiteet vesimuodostumien tilan parantamiseksi tulee suorittaa vuoteen 2027 mennessä. Jos tähän ei pystytä, voidaan tietyin edellytyksin asettaa vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristötavoitteita direktiivin 4(5) artiklan nojalla.

Vaihtoehtoon voidaan yhdistää muutoksia direktiivin luokittelujärjestelmään ja luokittelun käytäntöihin sekä luonnonolojen määrittelyyn. Muutosten tarkoituksena voi olla esimerkiksi vesimuodostuman ekologisen tilan muutoksen nykyistä tarkempi havaitseminen.

0-vaihtoehdolla voidaan alustavasti arvioida olevan seuraavia positiivisia (+) ja kielteisiä (-) vaikutuksia:

Positiiviset	Kielteiset
<ul style="list-style-type: none"><li>• Direktiivin ambitiotaso ei periaatteessa laske</li><li>• Säännökset säilyvät johdonmukaisina</li><li>• Vesienhoidon järjestelmä ei tule nykyistä monimutkaisemmaksi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Käytännössä 2027 aikarajasta on vaikea pitää kiinni useiden vesimuodostumien kohdalla</li><li>• Tarvittavia toimenpiteitä voi olla vaikea mitoittaa niiden vaikutusten epävarmuudesta johtuen</li><li>• Joudutaan turvautumaan ympäristötavoitteiden lieventämiseen, mikä voidaan tulkita siten, että direktiivin mukaisesti ambitiotasosta ei käytännössä pystytä pitämään kiinni</li></ul>

Toinen vaihtoehto eli ympäristötavoitteiden saavuttamisen vuoden 2027 aikarajan poistaminen on lakiteknisesti yksinkertainen toteuttaa. Vesienhoitotyö kohti vesimuodostumien hyvää tilaa jatkuisi ilman sitovaa aikarajaa. Vesien tilan heikentäminen ei tule edelleenkään kysymykseen ilman poikkeusta ympäristötavoitteista.

Vaihtoehdolle voidaan hahmotella seuraavia vaikutuksia:

Positiiviset	Kielteiset
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vesienhoitotyö jatkuu pitkälti entisellään</li><li>• Ympäristötavoitteita ei alenneta, vaan tunnustetaan vaikeudet kaikkien tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisessa vuoteen 2027 mennessä</li><li>• Ratkaisu ei johda sääntelyn monimutkaistumiseen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ympäristötavoitteiden saavuttamisen aikahorisontti hämärtyy</li><li>• Määräaikojen pidentämisen ja ympäristötavoitteiden lieventämisen suhde hämärtyy, käytännössä ympäristötavoitteita ei luultavasti juurikaan lievennetä</li><li>• Kaikkia ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä ei suoriteta vuoteen 2027 mennessä eikä välttämättä sen jälkeenkään</li><li>• Saattaa tarkoittaa yleistä direktiivin ambitiotason laskua ja siten heikentää vesienhoidon vaikuttavuutta</li></ul>

Kolmantena vaihtoehtona on vuoden 2027 *määräajan pidentäminen* edelleen yhdellä tai useammalla vesienhoitokaudella. Tämä voidaan tehdä joko niin, että mahdollistetaan määräajan pidennykset esimerkiksi vuoteen 2033 tai 2039, tai niin, että asetetaan lisäkriteerejä määräraajojen pidentämiselle vuodesta 2027 eteenpäin.

Lisäkriteerien kehittäminen ei ole aivan yksinkertaista. Direktiivin 4(4–5) artiklan mukaisten poikkeamien logiikka on rakennettu siten, että jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista pidennetyn määräajan puitteissa, voidaan niitä alentaa. Käytännössä lisäkriteerien tulisi siten asettua näiden vaatimusten välimaastoon.

Yksi sääntelymalli voi olla sellainen, että VPD 4(4) artikla säilytetään muuten nykyisellään, mutta lisätään sen c alakohtaan lisäkriteeristö, jonka perusteella määräaikoja voidaan poikkeuksellisesti pidentää vuodesta 2027 eteenpäin. Edellytykset voivat liittyä esimerkiksi siihen, että suoritettujen toimenpiteiden vaikutuksesta ei ole varmuutta luonnonolojen takia, tai siihen, että toimenpiteiden suorittamisesta nopeammalla aikataululla aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia.

Vaihtoehdolle voidaan hahmotella seuraavia vaikutuksia:

#### Positiiviset

- Vesienhoidon pitkän aikavälin ambitiotaso säilyy
- Tilatavoitteiden määräaikojen ylityksistä seuraavat oikeudelliset ongelmat vältetään
- Uusi kompromissivaihtoehto, jossa tunnustetaan vaikea tilanne, mutta samalla pyritään ylläpitämään sääntelyn ja vesienhoidon vaikuttavuutta

#### Kielteiset

- Direktiivin systematiikka hämärtyy (erityisesti 4(4) ja 4(5) artiklan välinen suhde)
- Sääntely monimutkaistuu
- Vesiensuojelullisia toimenpiteitä mahdollisesti lykätään

## 5 Muut sääntelyteemat ja käytäntöjen kehittämistarpeet

### 5.1 Vesimuodostuman määrittely ja luokittelu

Raportissa tehty nykytilan ja muiden maiden lainsäädännön tarkastelu osoittaa, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuus korostaa vesien tilan luokittelutiedon merkitystä lupaharkinnassa. Kun ympäristötavoitteet nyt sitovat (kansallisista sääntelyvaihtoehdoista riippumatta) lupaharkintaa, luokittelutiedon tarkkuus ja luotettavuus on uudella tavalla merkityksellinen seikka.

Lupaviranomaiset ottavat lupaharkinnan pohjaksi olemassa olevan luokittelutiedon. Luokittelutieto ei kuitenkaan ole lupaviranomaista sitovaa. Jos luvanhakija esittää vahvat perusteet muunlaiselle luokitukselle, lupaviranomainen voi perustaa luparatkaisun luvanhakijan selvitykselle.

Luokittelutieto on Suomessa vielä monin paikoin vajavaista ja useissa vesimuodostumissa tilan arviointi perustuu asiantuntija-arviointiin. Tämä tarkoittaa vääjäämättä sitä, että lupaprosessiin on tuotettava entistä enemmän tietoa varsinkin biologisista tekijöistä, joita hyödynnetään ekologisen tilan arvioinnin pohjana. Edes laadukas, ajallisesti ja paikallisesti edustava luokittelutieto ei kuitenkaan välttämättä takaa sitä, että vesimuodostuman tila ja lupahakemuksen kohteena olevan toiminnan vaikutukset siihen ovat riidattomia.

Etenkin luokittelussa käytettävissä vertailuolouissa on epätasaisuutta, mikä on joissain vesimuodostumissa johtanut epätarkkoihin arvioihin todellisesta ekologisesta tilasta. Luokittelumenetelmiin tehdyt muutokset vertailuoloujen ja luokittelukriteerien tarkennusten avulla ovat voineet muuttaa vesimuodostuman luokitusta, joka perustuu kunkin vesienhoitokauden luokitteluoppaaseen. Luokittelussa käytettävissä vertailuolouissa on edelleen osassa vesiä tarkentamista ja luokittelukriteereissä kehitystarpeita. Lisäksi ilmastonmuutos tulee muuttamaan hydrologisia, biologisia ja fysikaalis-kemiallisia vertailuolouja ja nämä muutokset tulee ottaa kriteereissä huomioon (ns. shifting baselines), jotta ihmistoiminnan paineiden vaikutusten erottelukyky säilyy.

Hankkeen aikana on noussut esiin ajatus luokkarajoista säätämisestä asetustasolla. Tällöin luokkarajoista ei voisi syntyä kiistaa, mutta samalla luokittelujärjestelmä muuttuisi jäykemmäksi. Muutenkin kokemukset (esim. muut Pohjoismaat) puhuvat sen puolesta, että luokittelun sääntely on syytä pitää mahdollisimman joustavana, jotta viranomaiset voivat harkinnassaan ottaa huomioon muun ohella seuranta- ja tarkkailutietoon liittyvät epävarmuudet.

## 5.2 Hankekohtaisen poikkeamisen aineelliset edellytykset

Raportin II osan 3 luvussa on tuotu esille seuraavat mahdolliset tarpeet ympäristötavoitteista poikkeamisen aineellisten edellytysten sääntelyn kehittämiseksi VMJL 23 §:ssä:

1. Pykälässä voidaan viitata VPD 4(7) artiklan tapaan nykyistä selvemmin hyvän ekologisen potentiaalin ja tilan huononemisen estämisen tavoitteista poikkeamiseen fyysisten muutosten yhteydessä.
2. Erittäin tärkeän yleisen edun edellytystä voidaan täsmentää VPD 4(7) artiklan sanamuodon mukaisesti intressivertailuedellytyksellä. Tällöin vaihtoehtoisena edellytyksenä erittäin tärkeän yleisen edun täyttymiselle olisi, että hankkeen hyödyt terveydelle, turvallisuudelle ja kestäväälle kehitykselle ylittävät ympäristötavoitteiden saavuttamisesta koituvat hyödyt.

Nämä muutokset olisivat luonteeltaan ennen kaikkea sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta parantavia. Voidaan myös ajatella, että intressivertailuedellytyksen asettaminen ympäristötavoitteista poikkeamisen vaihtoehtoiseksi edellytykseksi vähentää jonkin verran liiketoimintarajoituksia. Kuten II osassa on kuitenkin tuotu esille, ihmisten terveys, turvallisuus ja kestävä kehitys, joihin VPD 4(7) artiklassa hyötyjen ja haittojen vertailussa viitataan, ovat kuitenkin kiistatta yleisiä etuja. Näin ollen sääntelyn muuttamisella ei todennäköisesti ole suurta merkitystä poikkeamisen soveltamisen kannalta.

## 5.3 Kompensaatiomekanismin mahdollisuus

Edellä vaikutusten arvioinnissa on lähdetty siitä, että ympäristötavoitteiden kiristäminen lisää paineita soveltaa poikkeuksia. Hankekohtaisen poikkeamisen soveltamisala on kuitenkin rajattu ja poikkeamisen edellytykset vaativia.

Lupaharkinnassa arvioidaan, vaarantavatko toiminnan vaikutukset – kun otetaan huomioon myös vesimuodostumaan kohdistuvat muut vaikutukset – vesimuodostuman ympäristötavoitteet. Kyse on siis paitsi luvanhakijan myös muiden toimintojen vaikutuksesta vesimuodostuman tilaan.

Hankekohtaisen poikkeamismekanismin käyttö – ottaen huomioon poikkeamisedellytysten joustavuus – voi avata mahdollisuuden sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla voidaan



vaikuttaa vesien kokonaistilan parantumiseen. Osassa III tehty oikeusvertailu osoittaa, että muissa Pohjoismaissa ja Ahvenanmaalla lainsäädäntöön on sisällytetty tai ollaan sisällyttämässä kompensatiomekanismi, jolla luvanhakijalle annetaan mahdollisuus kompensoida aiheuttamiaan haittoja vesimuodostumassa. Esimerkiksi Tanskan mallissa voidaan hyödyntää toimenpideohjelmaa vesimuodostumakohtaisen kompensaaion toteuttamisessa.

Eryteisesti ravinnekuormituksen kannalta voidaan ajatella Suomeen sellaista sääntelyvaihtoehtoa, jossa luvituksen yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota vesimuodostumaan muista toiminnoista aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämiseen. Samoin ravinnekuormitusta voi olla mahdollista hyljätä esimerkiksi kalastuksen tai muiden toimenpiteiden avulla. Tällainen kuormituksen vähentäminen voi tapahtua toimenpideohjelman mukaisten tai luvanhakijan itse toteuttamien tai sopimien toimenpiteiden avulla.

Tällaisesta sääntelymallista, jossa uudelle toiminnalle tehdään tilaa vähentämällä vesimuodostumaan kohdistuvaa kuormitusta, voidaan käyttää esimerkiksi vesimuodostumakohtaisen kompensaaion käsitettä. Siitä säätämistä tulisi harkita myös Suomessa.

Ympäristötavoitteiden vesimuodostumakohtaisuus rajoittaa vaikutusten kompensatioita eri vesimuodostumissa. Esimerkiksi niin sanotun itämerirehun käyttö ei välttämättä vaikuta yksittäiseen vesimuodostumaan eikä siten yksittäisen kalankasvatustiloksen lupaharkintaan, vaikka se toimenpiteenä vähentääkin kalankasvatuksen ravinnekuormaa Itämeressä. Jos niin halutaan, itse poikkeamisen edellytyksenä voi olla vaikutusten kompensointi toisessa vesimuodostumassa, mutta tällaista ei VPD 4(7) artiklassa vaadita

## 5.4 Aluehallinnon uudistus

Aluehallinnon uudistus on viety eduskunnan käsiteltäväksi 8.3.2018. Hallituksen esityksen mukaan perustetaan 18 itsenäistä maakuntaa, lopetetaan ELY-keskukset ja muutetaan ympäristöhallinnon organisaatiota. Uudistuksessa aluehallintovirastot yhdistetään valtakunnalliseksi lupavirastoksi (Luova), jonne siirretään osa ELY-keskusten tehtävistä. Vesienhoidon suunnittelun ja toimeenpanon tehtävät siirtyvät esityksen perusteella maakuntiin.<sup>136</sup>

Aluehallintorakennemuutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alusta. Maakunnat ovat uudessa hallintomallissa hyvin itsenäisiä. Ministeriöiden ohjaus vesienhoidossa voi siten muodostua nykyistä rajoitetummaksi ja eri maakuntien välillä voi olla selviä eroja vesienhoidon resursseissa ja käytännöissä. Tämä on syytä ottaa huomioon, kun jatkossa arvioidaan esimerkiksi poikkeamismenettelystä säätämistä ja vesienhoitoviranomaisen roolia päätöksenteossa.

---

<sup>136</sup> HE 14/2018 vp.

# LIITE 1 PYKÄLÄLUONNOKSIA SÄÄNTELYVAIH- TOEHDOISTA

## Vaihtoehto A2: Ympäristötavoitteiden huomioon ottamisen vahvistaminen

- YSL 51 §** Ympäristöluvassa on 49 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun seurauksen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisessa vesienhoito-suunnitelmassa tai merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutus-alueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön **sekä erityisesti ympäris-tötavoitteiden saavuttamiseen** liittyvistä seikoista.
- VL 3:6.2** Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjes-tämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoi-tosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyt-töön **sekä erityisesti ympäristötavoitteiden saavuttamiseen** liittyvistä sei-koista.

## Vaihtoehto A3: Sitovat ympäristötavoitteet lupalaeissa

- YSL 49 §** Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:
- 7) vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden vaarantumista [elleivät saman lain 23 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset täyty].**
- VL 3:4** Lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos:
- 1) hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua; tai
  - 2) hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin
- Lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuh-teissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja
- Lupaa ei myöskään saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen [elleivät saman lain 23 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset täyty].

## Vaihtoehto B2: Lupaviranomaisen myöntämä poikkeus

- YSL XX** Lupaviranomainen voi lupa-asian yhteydessä myöntää poikkeuksen vesienhoi-don ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoite-tuista ympäristötavoitteista, jos saman lain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeamisen

edellytykset täyttyvät. [Ennen päätöksen tekemistä lupaviranomaisen on pyydetävä asiasta vesienhoitoviranomaisen / valtioneuvoston lausunto.]

VL XX Lupaviranomainen voi lupa-asian yhteydessä myöntää poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:ssä tarkoitettuja ympäristötavoitteista, jos saman lain 23 §:ssä tarkoitetut poikkeamisen edellytykset täyttyvät. [Ennen päätöksen tekemistä lupaviranomaisen on pyydetävä asiasta vesienhoitoviranomaisen / valtioneuvoston lausunto.]

### Vaihtoehto B3: Vesienhoitoviranomaisen myöntämä poikkeus

VMJL 25 a § Vesienhoitoviranomainen / valtioneuvosto voi hankkeen toteuttajan hakemuksesta myöntää poikkeuksen 21 §:ssä tarkoitettuja ympäristötavoitteista, jos 23 §:ssä tarkoitetut poikkeamisen edellytykset täyttyvät.

### Vaihtoehdot A3 ja B2: Sitovat ympäristötavoitteet ja lupaviranomaisen myöntämä poikkeus vesienhoitolaissa

*Versio A*

VMJL 25 a § Ympäristötavoitteet lupaharkinnan yhteydessä

Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen [tai hyväksyä ilmoitusta], jos hanke vaarantaa 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisen.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, viranomainen saa kuitenkin myöntää luvan [tai hyväksyä ilmoituksen], jos 23 §:ssä tarkoitettuja ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset täyttyvät. [Ennen päätöksen tekemistä viranomaisen on pyydetävä asiasta vesienhoitoviranomaisen / valtioneuvoston lausunto.]

*Versio B (sama ajatus mutta tarkempi säännös)*

VMJL 25 a § Ympäristötavoitteet lupaharkinnan yhteydessä

Viranomainen ei saa myöntää vesilaissa tai ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua lupaa hankkeen toteuttamiseen [eikä hyväksyä ympäristönsuojelulain xx §:ssä tarkoitettua ilmoitusta], jos hanke 21 §:n vastaisesti aiheuttaa vesimuodostuman tilaluokan tai yksittäisen laatutekijän heikentymisen tai vaarantaa vesimuodostuman ympäristötavoitteen saavuttamisen.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, viranomainen saa kuitenkin myöntää luvan [tai hyväksyä suunnitelman], jos 23 §:ssä tarkoitettuja ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset täyttyvät. [Ennen päätöksen tekemistä viranomaisen on pyydetävä asiasta vesienhoitoviranomaisen / valtioneuvoston lausunto.]

# LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Andersen et al 2016. Andersen, J.H., Aroviita, J., Carstensen, J., Friberg, N., Johnson, R.K., Kauppila, P., Lindegarth, M., Murray, C. & Norling, K. 2016. Approaches for integrated assessment of ecological and eutrophication status of surface waters in Nordic Countries. *Ambio* 45: 681–691. <http://dx.doi.org/10.1007/s13280-016-0767-8>

Appelgren, K. & Mattila, J. 2002. Framtagande av vattenkvalitetsnormer för den åländska skärgården, Slutrapport 31.7.2002, Husö biologiska station vid Åbo Akademi.

Baaner, L. & Tegner Anker, H. 2017. Vandlovgivningen i hovedtræk, oktober 2017.

Bjällås, U., Fröberg, M. och Sundelin, A. 2015. Hur ska EU-domstolens dom i mål C-461/13 (Weserdomen) tolkas och vad får den för betydelse? Rapport av Fröberg och Lundholm Advokatbyrå - advokatbyrå för mark- och miljörett, 15.12.2015.

Bjällås, U. & Fröberg, M. 2013. Rapport till Miljömålsberedningen, Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, 29.3.2013.

Belinskij, A. 2015. Turvetuotanto oikeudellisessa murroskohdassa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII 2015, s. 8-62.  
[https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka\\_ja\\_oikeus/15919](https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/15919)

Belinskij, A. & Paloniitty, T. 2015. Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden hankkeen takia. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII 2015, s. 271–308.  
[https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka\\_ja\\_oikeus/15923](https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/15923)

EEA2018. European waters – assessment of status and pressures 2018. EEA 2018 State of Water report. Version: Third complete draft. 15.1.2018.

Unionin tuomioistuin (EUTI) ja yhteisöjen tuomioistuin (EYTI):

- EUTI C-461/13. Unionin tuomioistuimen tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksan valtio (Weser).
- EUTI C-648/13. Unionin tuomioistuimen tuomio 30.6.2016, komissio v. Puola.
- EUTI C-346/14. Unionin tuomioistuimen tuomio 4.5.2016, komissio v. Itävalta (Schwarze Sulm).
- EUTI C-529/15. Unionin tuomioistuimen tuomio 1.6.2017, Gert Folk.
- EYTI C-334/92. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.12.1993, Teodoro Wagner Miret v. Fondo de garantía salarial.

Hallituksen esitykset:

- HE 79/1996 luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 120/2004 vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 277/2009 vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 257/2014 laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta.
- HE 14/2018 maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Havs- och Vattenmyndigheten 2016. Följder av Weserdomen - Analys av rättsläget med sammanställning av domar, Rapport 2016:30.

Hering et al 2010. Hering, D., Borja, A., Carstensen, J., Carvalho, L., Elliott, M., Feld, C. K., & Solheim, A. L. (2010). The European Water Framework Directive at the age of 10: a critical review of the achievements with recommendations for the future. *Science of the total Environment* 408: 4007–4019.

Kauppila, J. 2016. Vesienhoitosuunnitelman oikeudellisen vaikuttavuuden rakentuminen. Itä-Suomen yliopisto 2016. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 138. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2309-7>

Euroopan komissio:

- Komissio 2000. Natura 2000 -alueiden suojelun ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 2000.
- Komissio 2003a. Opinion of the Commission delivered pursuant to Article 6.4 § 2 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of the natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive), concerning the “Request by the Netherlands for advice and exchange of information with the European Commission within the framework of the Birds and Habitats Directives”, in relation to the “Project Mainport Rotterdam” Development Plan. Brussels 24/04/2003.
- Komissio 2003b. Opinion of the Commission delivered upon request of Germany according to Art. 6 (4) Sub Par. 2 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of the natural habitats as well as the wild animals and plants, concerning the approval of an operational master plan (“Rahmenbetriebsplan”) of the Prosper Haniel Colliery operated by Deutsche Steinkohle AG (DSK), for the period 2001–2019. Brussels 24/04/2003.
- Komissio 2004. Opinion of the Commission pursuant to Article 6.4 § 2 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, concerning the “Request by the Kingdom of Spain in relation to the La Breña II reservoir project.” Komission verkkosivuilta löytyy vain ehdotus E/1105/2004 komission lausunnoksi.
- Komissio 2009a. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 20: Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives. Luxembourg.
- Komissio 2009b. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document nro 18 on groundwater status and trend assessment. Luxembourg.
- Komissio 2012. Commission Staff Working Document, Member State: France. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC), River Basin Management Plans. Brussels 14.11.2012, SWD(2012) 379 final.
- Komissio 2014. Links Between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) - Resource Document. Technical Report - 2014 – 078.
- Komissio 2015. Answer to a written question - Water Framework Directive - E-008966/2015. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-008966&language=EN>
- Komissio 2016. Kompletterande formell underrättelse – Överträdelse nummer 2007/2239, Bryssel 30.9.2016.
- Komissio 2017. Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 36: Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7) - New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities.

Korkein hallinto-oikeus:

- KHO 2004:98.
- KHO 4.4.2013 t.1160.
- KHO 2014:176.
- KHO 13.4.2017 t. 1711.
- KHO 13.4.2017 t. 1712.
- KHO 14.2.2018 t. 608.

Kruse, J. 2013. PM till Miljömålsberedningen, 13.11.2013.

Kymenvaara, S. & Eklund, J. 2016. Utredning om en ny vattenlag för landskapet Åland, Ålands Landskapsregering, 16.12.2016.

Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021. Karonen, M., Mäntykoski, A., Nylander, E. & Lehto, K. (toim.) 2015. Vesien tila hyväksi yhdessä: Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021. Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus, raportteja 132/2015.

Liefferink et al 2011. Liefferink, D.; Wiering, M.; Uitenboogaart, Y. 2011. The EU Water Framework Directive: a multi-dimensional analysis of implementation and domestic impact. *Land Use Policy*, 28 (4), s. 712–722.

Michanek, G. 2015. Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämras eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras – analys av EU-domstolens förhandsavgörande, Expertkommentar i JP Infonet, 23.11.2015.

Michanek et al 2016. Michanek, G., Darpö, J., Jagers, S., X Sundblad, E-L., Söderholm, P., Gipperth, L. 2016. Genomförandet av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer, Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS (A Systems Perspective on Environmental Quality Standards).

Miljø- og fødevareministeriet 2017. Miljøstyrelsen, Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

Miljø- og fødevareministeriet 2016. Retningslinjer for udarbejdelse af vandområdeplaner 2015-2021, Intern arbejdsinstruks.

Notte et al 2009. Notte, O.; Keessen, A.M. Quick Scan. 2009. WFD Implementation in France: Project Report. Centre for Environmental Law and Policy, Utrecht University. Utrecht, the Netherlands.

Oikeusministeriö 2017. Säädosohdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:06. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>

Olsen-Lundh, C. 2016. Norm är norm – om flytande normprövning och implementeringen av ramdirektivet för vatten, *Nordisk Miljörättslig Tidsskrift* 2016:3.

Olsen-Lundh, C. 2014. Miljö kvalitetskrav eller miljö kvalitetsnormer? Reflektioner med anledning av en rapport om Sveriges implementering av ramvattendirektivet, *Nordisk Miljörättslig Tidsskrift* 2014:2.

Oulujoen-lijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015. Yhteistyöllä parempaan vesienhoitoon. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus ja Kainuun ympäristökeskus 2009. Julkaisija ympäristöministeriö.

PeVL 45/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle liittyen hallituksen esitykseen HE 120/2004.

Richard et al 2010. Richard, S.; Bouleau, G.; Barone, S., 2010. Water governance in France: institutional framework, stakeholders, arrangements and process. Teoksessa Jacobi P. &

Sinisgali P. (toim.): Water governance and public policies in Latin America and Europe. Anna Blume, s. 137–178.

SYKE 2011. Mäenpää, M. & Tolonen, S. (toim.) 2011. Kooste vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmista vuoteen 2015. Suomen ympäristö 23/2011, Suomen ympäristökeskus 2011.

Vnp 2009. Valtioneuvoston päätös Vuoksen, Kymijoen-Suomenlahden, Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren, Oulunjoen-Iijoen, Kemijoen, Torniojoen, Tenojoen-Näätämojoen-Paatsjoen vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmista vuoteen 2015. (Liite 1. Perustelu-muistio). [file:///D:/Users/maenpaam/Downloads/VHS\\_VNp\\_2009.pdf](file:///D:/Users/maenpaam/Downloads/VHS_VNp_2009.pdf)

Vnp 2015. Valtioneuvoston päätös Vuoksen vesienhoitoalueen, Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitoalueen, Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen, Oulujoen-Iijoen vesienhoitoalueen, Kemijoen vesienhoitoalueen, Tornionjoen vesienhoitoalueen ja Tenon-Näätämojoen-Paatsjoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisestä vuosiksi 2016–2021 (1.3.2015).

<http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatot?decisionId=0900908f804940bb>

Ympäristöministeriö:

- YM 2012a. Vesienhoidon toimenpiteiden seurantajärjestelmä vuosille 2010–2015. Ympäristöministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41543>
- YM 2012b. Karvonen, Airi; Taina, Tuire; Gustafsson, Juhani; Mannio, Jaakko; Mehtonen, Jukka; Nystén, Taina; Ruoppa, Marja; Sainio, Pirjo; Siimes, Katri; Silvo, Kimmo; Tuominen, Sirkku; Verta, Matti; Vuori, Kari-Matti; Äystö, Lauri (2012-10-18). Vesi-ympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annettujen säädösten soveltaminen. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41474>
- YM 2013a. YM:n ohje Vesienhoidon suunnittelu vuosille 2016–2021. Vesien tilaan vaikuttavien merkittävien hankkeiden tarkastelu vesienhoito-suunnitelmissa. <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B5DC260B6-B2EC-468B-9E83-90DC9F2C28EE%7D/78444>
- YM 2013b. YM:n ohje Vesienhoidon suunnittelu vuosille 2016–2021. Ympäristötavoitteiden asettaminen. 13.6.2013. <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B708956BC-DE12-469A-B1A5-6B965DFE4702%7D/78443>
- YM 2013c. Pintavesien ryhmittely vesienhoidon toisella suunnittelukaudella (Ohje-luonnos 27.2.2013). <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B19323868-1B40-4FBE-911E-498824E8D793%7D/74885>
- YM 2015. Ohje pohjaveden määrällisen ja kemiallisen tilan luokitteluun - päivitetty arviointiperusteet. 21.9.2015. <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BF5912E31-9F4C-46D1-BE7C-177C67755801%7D/111931>

YM/ympäristöhallinto 2017. Vesien- ja merenhoidon käsikirja - Kuvaus vesien- ja merenhoidon suunnittelun työvaiheista ja niiden sisällöstä. Versio 17.2.2017.

<http://www.environment.fi/download/noname/%7BE5416CD6-0AFD-4C12-B060-93300C9F80B1%7D/127388>

Ympäristöhallinnon ohje 3/2009. Vuori K.-M., Mitikka S. & Vuoristo H. (toim.): Pintavesien ekologisen tilan luokittelu. Osa I: Vertailuolot ja luokan määrittäminen. Osa II: Ihmistoiminnan ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2009. Suomen ympäristökeskus. <http://hdl.handle.net/10138/41785>

Ympäristöhallinnon ohje 7/2012. Aroviita, J.; Hellsten, S.; Jyväsjärvi, J.; Järvenpää, L.; Järvinen, M.; Karjalainen, S. M.; Kauppila, P.; Keto, A.; Kuoppala, M.; Manni, K.; Mannio, J.; Mitikka, S.; Olin, M.; Perus, J.; Pilke, A.; Rask, M.; Riihimäki, J.; Ruuskanen, A.; Siimes, K.; Sute-la, T.; Vehanen, T.; Vuori, K.-M. Ohje pintavesien ekologisen ja kemiallisen tilan luokitteluun vuosille 2012–2013 – päivitetty arviointiperusteet ja niiden soveltaminen. <http://hdl.handle.net/10138/41788>

Ålands Landskapsregering 2016. Klassificering av Ålands kustvatten.

[http://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/klassificeringsman-ual\\_kust\\_2016\\_1.pdf](http://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/klassificeringsman-ual_kust_2016_1.pdf)

Ålands Landskapsregering 2015, Tillsammans för en god status. Förvaltningsplan för avrinningsdistriktet Åland år 2016–2021.





VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)

ISSN 2342-6799 (pdf)  
ISBN 978-952-287-548-8 (pdf)

