

Ympäristöministeriö

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018

Suomen ympäristöoikeustieteen seura r.y. (SYS) lausuu kunnioittavasti yllä mainitusta selvityksestä seuraavan.

Varsinainen ongelma on se, että Suomessa EU:n vesipuidedirektiiviin (2000/60/EY) perustuvia vesienhoitosuunnitelmien tavoitteita ei ole pidetty sitovina.

Vesipuidedirektiiviin perustuva vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki (VMJL) 1299/2004 pohjautuu hallituksen esitykseen 120/2004 vp. Esityksen 1 sivulla on todettu, että esityksessä tarkoitetut vesienhoitosuunnitelman tavoitteet eivät aiheuttaisi suoria velvoitteita toiminnan harjoittajille tai kansalaisille. Tavoitteet tulisivat sitoviksi erityisesti muun lainsäädännön, lupapäätösten ja mahdollisesti annettavien paikallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta.

Perustuslakivaliokunta totesi omassa lausunnossaan (PeVL 45/2004 vp), että vesienhoitosuunnitelmat voivat vaikuttaa lupaviranomaisen lakiin perustuvaan harkintaan vain liitännäisaineistona. Valiokunta sanoi, etteivät vesienhoitosuunnitelmat aseta välittömiä velvoitteita kansalaisille tai toiminnan harjoittajille.

Edellä sanotusta lähtökohdasta johtuen vesilain 11 luvun 21 §:n 3 momentissa on säädetty vain, että lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukainen vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukainen tulvariskien hallintasuunnitelma on otettu huomioon.

Ympäristönsuojelulain 51 §:n 1 momentissa säädetään vain, että ympäristöluvassa ja 115 d §:ssä tarkoitetussa ilmoituspäätöksessä on 49 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 115 d §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun seurauksen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ([1299/2004](#)) mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa tai merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Lisäksi lain 83 §:n 2 momentissa sanotaan, että

lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukaiset tulvariskien hallintasuunnitelmat on otettu huomioon.

Selvityksessä on aivan oikein huomautettu, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (erityisesti Weser-tuomio C-461/13) on johtanut siihen, että vesienhoidon suunnitelmien tavoitteiden tulisi olla sitovia ja että niistä voidaan poiketa vain direktiivissä erikseen mainituissa tapauksissa. Nämä direktiivissä mainitut poikkeustapaukset on säädetty Suomessa voimassaoleviksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23, 24 ja 25 §:ssä.

Kun tarkoitus on ollut selvittää, miten poikkeustapaukset tulisi panna toimeen, selvityksessä on aiheellisesti huomautettu, että kuitenkin ensin tulisi laissa selventää vesienhoidon suunnitelmien tavoitteiden oikeudellinen sitovuus Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

Kysymyksessä on siis loppujen lopuksi direktiivin toimeenpaneminen Suomessa, kun nyt on havaittu, että direktiivi on pantu aikaisemmin Suomessa puutteellisesti toimeen.

Vesipuidedirektiivin 4 artiklassa säädetään muun muassa seuraavasti:

"Ympäristötavoitteet

1. Vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitettyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa:

a) pintavesien osalta

i) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 6 ja 7 kohtaa ja rajoittamatta kuitenkaan 8 kohdan soveltamista;

ii) jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pintavesimuodostumia ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskevaa iii alakohtaa, tavoitteena saavuttaa viimeistään 15 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta pintaveden hyvä tila liitteessä V vahvistettujen vaatimusten

mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;

iii) jäsenvaltioiden on suojeltava ja parannettava kaikkia keinotekoisia ja voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia, tavoitteena saavuttaa hyvä ekologinen potentiaali ja pintaveden hyvä kemiallinen tila viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;

iv) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön 16 artiklan 1 ja 8 kohdan mukaiset tarvittavat toimenpiteet, tavoitteena vähentää asteittain prioriteettiaineista aiheutuvaa pilaantumista sekä lopettaa kerralla tai vaiheittain vaarallisten prioriteettiaineiden päästöt ja häviöt,

sanotun kuitenkin rajoittamatta osapuolia koskevien, 1 artiklassa tarkoitettujen kansainvälisten sopimusten soveltamista;"

Tämän säännöksen tulkinnasta EUT on antanut Weser-tuomiossaan seuraavat oikeusohjeet:

"1) Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä lupa tietyltä hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen kyseisessä direktiivissä säädettyinä ajankohtana.

2) Direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa olevaa käsitettä pintavesimuodostuman "tilan huononeminen" on tulkittava siten, että kyseessä on huononeminen heti, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitettun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan

alenemiseen kokonaisuudessaan. Jos tämä kyseisessä liitteessä tarkoitettu laadullinen tekijä kuuluu jo alimpaan luokkaan, kaikenlainen kyseisen tekijän huononeminen merkitsee kuitenkin mainitun 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua pintavesimuodostuman ”tilan huononemista”.

Kuten havaitaan, vesipuitedirektiivissä on kaksi elementtiä. Yhtäältä jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siihen, ettei vesien tilaa huononeta. Toisaalta jäsenvaltiot ovat myös sitoutuneet siihen, että keinotekoisien ja voimakkaasti muutettuja vesimuodostumien tilaa parannetaan tavoitteena saavuttaa hyvä ekologinen potentiaali ja pintaveden hyvä kemiallinen tila vississä ajassa. Vaikka kummastakin tavoitteesta jäsenvaltio voi direktiivin mukaan siinä säädetyin edellytyksin poiketa, lähtökohta on varsin selvästi jäsenvaltiota sitova.

Direktiivi on säädetty SEUT 192 artiklan mukaisessa menettelyssä. SEUT 291 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on toteutettava kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet direktiivin toimeenpanemiseksi.

Kuten selvityksessä on huomautettu, perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

VMJL:n systeemissä ympäristöpiirit eli ELY-keskukset kuultuaan asiasta kiinnostuneita laativat vesienhoitosuunnitelmat ja valtioneuvosto vahvistaa ne. Hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä valtioneuvoston vahvistamispäätöksestä voidaan hakea muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jonka ratkaisulla viimeistään vesienhoitosuunnitelmat saavat lainvoiman.

Kuten edellä on sanottu vesienhoitosuunnitelma sisältää käytännössä kaksi elementtiä eli vesien huonontamiskiellon ja vesien tilan parantamisen. Selvityksessä on keskitytty vesienhoitosuunnitelmien merkitykseen siinä tilanteessa, kun toiminnanharjoittaja joko pyytää vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaista lupaa tai tekee lain mukaisen ilmoituksen toiminnastaan viranomaiselle.

Selvityksessä ei ole, eikä liene ollut tarkoituskaan, tarkastella tilannetta, jossa joku ilman lupaa tai ilman ilmoitusta ryhtyy toimenpiteeseen, jolla rikotaan vesienhoitosuunnitelman vesien huonontamiskieltoa. Direktiivissä jäsenvaltioita sitovaa vesien huonontamiskieltoa ei ole rajattu niihin tapauksiin, joissa lupajärjestelmässä harkitaan, voidaanko lupa myöntää.

Selvityksessä ei ole, vaikka on havaittu perustuslain 80 §:n lailla säätämisvelvollisuus, tarkasteltu sitä, vastaako VMJL:n vesienhoitosuunnitelmien hyväksymistapa perustuslain lailla säätämisvelvollisuutta.

Jatkoselvityksissä tulisi vielä tarkastella kokonaisuudessaan sitä, miten vesipuidedirektiivi olisi synkronoitavissa myös tapauksiin, joissa joku ilman lupaa tai lain mukaista ilmoitusta toimenpiteellään rikkoo direktiivin tarkoittamaa huonontamiskieltoa. Voidaan todeta, että tämä tarkastelu johtaa välttämättä kysymyksiin, onko VMJL:n vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisjärjestelmä perustuslain mukaan riittävä ja onko rikoslain 48 lukuun tehtävä muutoksia. Samoin jatkoselvityksissä tulisi pohtia direktiivin 10 artiklan mukaisen piste- ja hajakuormitusta koskevan yhdistetyn lähestymistavan täytäntöönpanoa, eli sitä, mikä on direktiivin velvoitteiden merkitys hajakuormitusta aiheuttaville toiminnoille, kuten maataloudelle. Lisäksi jatkoselvityksessä tulisi tarkastella kysymystä siitä, olisiko VMJL 21 §:ää täsmennettävä sellaisten laadukkaiden vesienhoitosuunnitelmien aikaansaamiseksi, jotka ottavat huomioon tulevaisuuden tarpeet.

Tässä selvityksessä on siis tarkasteltu kysymystä siitä, miten vesienhoitosuunnitelmien sitovuus säädettäisiin lupaharkintaan.

Selvityksessä on esitetty vaihtoehtoina, että sitovuus ja siitä poikkeaminen säädettäisiin joko vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa tai vesienhoitolaissa.

SYS katsoo, että systeemin selkeyden kannalta olisi parasta, että vesienhoitosuunnitelmien sitovuus säädettäisiin vesienhoitolaissa. Tällöin se olisi riippumaton siitä, missä yhteydessä asia tulisi esille. SYS katsoo myös, että sitovuus tulee olla riippumaton siitä, onko kysymys lupaharkinnasta tai toiminnanharjoittajan tekemän ilmoituksen hyväksymisestä.

Selvityksessä on myös tarkasteltu kysymystä siitä, mikä viranomainen voisi myöntää luvan ympäristötavoitteista poikkeamiseen. Systeemin mukaan vesienhoitosuunnitelman vahvistaa valtioneuvosto. Siten systeemin kannalta olisi luonnollista, että valtioneuvosto myös antaisi luvan poikkeamiseen. Toisaalta poikkeamisen kriteerit on säädetty laissa, joten ympäristötavoitteista poikkeaminen on oikeusharkintaa. Koska kysymys on oikeusharkinnasta, poikkeamisluvasta päättäminen sopii myös lupaviranomaisen tehtäviin ja olisi myös tehokkainta, koska se tapahtuisi samanaikaisesti varsinaista lupakysymystä ratkaistaessa. Lienee selvää, että vesienhoitoviranomaisen eli ELY-keskuksen tulisi antaa asiasta lausuntonsa lupaviranomaiselle.

Näillä perusteilla SYS siis kannattaa seuraavaa vaihtoehtoa:

VMJL 25 a §

Ympäristötavoitteet lupaharkinnan yhteydessä

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

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, viranomaisen saa kuitenkin myöntää luvan tai hyväksyä ilmoituksen, jos 23 §:ssä tarkoitetut ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset täyttyvät. Ennen päätöksen tekemistä viranomaisen on pyydettävä asiasta vesienhoitoviranomaisen lausunto.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet: Tiina Paloniitty, Matti Sepponen ja Robert Utter