

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 21/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi 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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2004 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi 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 120/2004 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja maa- ja metsätalousvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 45/2004 vp, MmVL 15/2004 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Ympäristövaliokunta on lisäksi pyytänyt 8.9.2004 ehdotuksesta sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi (StVL 12/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Ulla Kaarikivi-Laine ja ylitar kastaja Satu Räsänen, ympäristöministeriö
- vanhempi budjettisihteeri Päivi Valkama, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Timo Kotkasaari ja vesihallintojohtaja Kai Kaatra, maa- ja metsätalousministeriö
- yli-insinööri Leena Hiisvirta, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- yksikön päällikkö Markku Maunula ja tutkimuspäällikkö Seppo Rekolainen, Suomen ympäristökeskus SYKE
- johtaja Kari Kinnunen, Lapin ympäristökeskus
- johtaja Heikki Teräsvirta, Etelä-Savon ympäristökeskus
- johtaja Leena Saviranta, Uudenmaan ympäristökeskus
- johtaja Markku Tornberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

- ympäristöasiantuntija Vesa Valpasvuo, Suomen Kuntaliitto
- luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen ja vesiasiantuntija Hannele Ahponen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- osastopäällikkö Jukka Luokkamäki, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT.

Lisäksi valiokunta on saanut Energia-alan Keskusliitto ry FINERGYn kirjallisen lausunnon.

Viiitetieto

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon YmVL 5/2000 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vesienhoidon järjestämisestä. Ympäristönsuojelulakia ja vesilakia ehdotetaan muutettaviksi. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin velvoitteet. Vesienhoidon järjestämisestä ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön myös Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission piirissä tehdyn, maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelua ja käyttöä koskevan yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan edellyttämät toimet.

Ehdotettu laki vesienhoidon järjestämisestä sisältää perussäännökset vesienhoidon järjestämisestä ja sen edellyttämistä menettelyistä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi vesienhoitoalueista, viranomaisten yhteistyöstä, kansainvälisestä yhteistyöstä, vesien tilaan vaikuttavien tekijöiden selvittämisestä, vesien tilan yleisistä tavoitteista, seurannasta, vesien ominaispiirteiden tarkastelusta, vesien luokittelusta, vesien hoidon suunnittelusta sekä kansalaisten ja eri tahojen osallistumisesta suunnitteluun.

Vesienhoidon toimien yleisenä tavoitteena on direktiivin mukaisesti suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä siten, että pintavesien ja pohjavesien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Pintavedet eroteltaisiin ominaispiirteiden perusteella luontaisiin tyypeihin ja veden kemiallisen ja ekologisen tilan perusteella luokkaan, joka ilmaisee veden tilan verrattuna sen luonnontilaan. Pinta- ja pohjavesiin kohdistuva ihmisen aiheuttama kuormitus ja vesistön muuttaminen selvitettäisiin. Vesienhoitoalueilla laadittaisiin vesienhoitosuunnitelmia ja niiden

toimenpideohjelmiä. Niissä esitettäisiin myös erityiset terveyttä koskevat näkökohdat. Vesienhoitosuunnitelman osana esitettäisiin myös ympäristöselostus, josta säädetään tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä. Pääasiallinen vastuu suunnittelusta ja seurannasta olisi alueellisilla ympäristökeskuksilla ja terveystieteiden osalta kuntien terveysviranomaisilla. Ensimmäinen yhteensovitettu vesienhoitosuunnitelma on julkaistava viimeistään 22 päivänä joulukuuta 2009.

Vesienhoitoalueilla laaditut ehdotukset hyväksyttäisiin valtioneuvostossa. Vesienhoitosuunnitelmat tulisi ottaa soveltuvin osin huomioon viranomaisten toiminnassa. Vesienhoitosuunnitelman tavoitteet eivät aiheuttaisi suoria velvoitteita toiminnan harjoittajille tai kansalaisille. Tavoitteet tulisivat sitoviksi erityisesti muun lainsäädännön, lupapäätösten ja mahdollisesti annettavien paikallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta.

Ympäristönsuojelulakia muutettaisiin täsmentämällä eräitä lain säännöksiä, jotka ovat tarpeen vesienhoidon järjestämisestä ehdotetun lain vuoksi. Muutokset liittyvät muun ohella vesientilan seurannan järjestämiseen ottamalla huomioon toiminnanharjoittajien suorittama vesien tarkkailu sekä vesienhoitosuunnitelman vaikutukseen lupaharkinnassa.

Myös ehdotetut vesilain muutokset ovat tarpeen vesienhoidon järjestämisestä ehdotetun lain vuoksi. Muutokset koskisivat vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamista lupaharkinnassa. Muilta osin direktiivin toimeenpanemi-

seksi tarvittavia säännöksiä vesilakiin selvitetään edelleen vesilakitoimikunnassa.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan. Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Direktiivi tuli saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä 22 päivänä joulukuuta 2003.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne

on hyväksytty ja vahvistettu. Pöytäkirjan voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan. Pöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan 90 päivän kuluttua siitä päivästä, kun kuusitoista ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjaa on talletettu Yhdistyneille kansakunnille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta toteaa, että vesipolitiikan puitedirektiivin edellyttämä vesien suojeleminen merkitsee Suomessa mittavaa työtä, sillä lähes 10 % Suomen pinta-alasta on veden peitossa. Suomessa on 187 888 yli viiden aarin kokoista järveä ja lampea sekä yhteensä noin 25 000 kilometriä jokia. Yli hehtaarin suuruisia järviä on n. 56 000. Yli tuhannen neliökilometrin järviä on kolme — Saimaa, Inari ja Päijänne. Yli kymmenen neliökilometrin järviä on 309, joiden yhteenlaskettu pinta-ala on 21 911 km² eli 65 % Suomen järviolasta. Suomen sisävesien pinta-ala on arvioitu 33 350 neliökilometriä. Lisäksi merta on kahdella ilmansuunnalla. Saaret mukaan luettuna rantaviivaa on noin 46 000 kilometriä. Järvissä on rantaviivaa noin 130 000 km.

Viranomaisten suorittama vesien tilan valtakunnallinen seuranta on laajaa. Lisäksi rannikovesissä on lähes 1 000 ja sisävesissä lähes 4 000 velvoitetarkkailuun perustuvaa toiminnanharjoittajien ylläpitämää havaintopaikkaa.

Pintavesien ohella vesien suojeleminen ja vesien suojeleminen koskevat myös pohjavesiä. Pohjavesialueita on Suomessa 6 900. Ympäristöhallinnolla on 53 pohjavesiaseman seuranta- ja tieteellisiä tutkimuskeskuksella 50 erilaista pohjaveden valuma-alueen seuranta- ja tieteellisiä tutkimuskeskuksella 100 suolan vaikutusta pohjaveteen seuraavaa mittausta- ja tieteellisiä tutkimuskeskuksella on velvoitetarkkailuun perustuvia havaintopaikkoja.

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön vesipolitiikan puitedirektiivi. Hallinnon järjestämiseksi muodostetaan yhteensä 7 vesienhoitoaluetta, 5 kansallista ja 2 kansainvälistä. Ahvenanmaan vesienhoitoalue muodostetaan erikseen. Puitedirektiivi velvoittaa luomaan vesienhoitoaluetta suunnittelulle määrämutoisen hallinnollisen järjestelmän, joka perustuu viranomaisien, eri toimijoiden ja kansalaisten väliseen yhteistyöhön.

Suunnittelujärjestelmän tavoitteena on, että jäsenvaltioissa saavutetaan pintavesimuodostumien hyvä ekologinen ja kemiallinen tila ja pohjavesimuodostumien hyvä määrällinen ja kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteet ovat joustavia. Niitä voidaan direktiivissä säädetyin edellytyksin lieventää ja määräaikoja voidaan pidentää. Vesienhoitoalueilla tulee laatia ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat.

Vesien nykyinen käyttökelpoisuusluokittelu on muutettava uudelleenlaiseksi, veden ekologiseen

ja kemialliseen tilaan perustuvaksi luokitteluksi. Vesivaroja ja niiden käyttöä koskeva tiedon keruu, rekisteröinti ja käsittely muuttuvat. Myös vesien tilan seuranta uudistetaan siten, että biologisten laatutekijöiden osuus seurannoissa lisääntyy. Tämä muutos koskee sekä viranomaisen suorittamaa seurantaa että toiminnanharjoittajien velvoitetarkkailua.

Valiokunta toteaa, että vesiensuojelusuunnittelu muuttuu merkittävästi siirryttäessä direktiivin mukaiseen, määrämuotoiseen ja kattavaan suunnittelujärjestelmään, jossa keskeisessä asemassa ovat vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien valmistelu ja toimeenpano. Koska suunnittelu järjestetään vesienhoitoaluekohtaisesti, sen painopiste muuttuu. Puitedirektiivin toimeenpano on alueellista, vesienhoitoalueittaista suunnittelua.

Suurin osa Suomen pinta- ja pohjavesistä on käyttökelpoisuudeltaan hyvässä tai erinomaisessa tilassa. Eräiden suurten teollisuuslaitosten päästöt ovat kuitenkin heikentäneet paikallisesti olennaisesti veden laatua. Jokien vedenlaatu on yleisesti heikompi kuin järvien. Esimerkiksi eräiden itään laskevien jokien vedenlaatu on heikko. Merialueista Suomenlahti on voimakaimmin rehevöitynyt. Pohjavesien laatu on yleisesti ottaen hyvä, mutta paikoin huonontunut. Valiokunta katsoo, että vesipolitiikan puitedirektiivin toimeenpano edistää ja yhtenäistää sinänsä korkeatasoisten vesiensuojelun ja -hoidon periaatteiden soveltamista koko maassa. Sisällöllisesti ekologisten tekijöiden huomioon ottaminen edistää merkittävästi vesiensuojelua.

Koska Suomen vesimuodostumat ovat pääosin pieniä ja myös pohjavesien rakenne pirstaleinen, muodostuvat seurantakustannukset tuhansine mittauspaikkoineen merkittäviksi. Tätä ei kuitenkaan voida välttää. Valiokunta on huolissaan järjestelmän toimeenpanoon osoitettujen resurssien riittävydestä. Kustannusten pitämiseksi kohtuullisina tulee päällekkäistä työtä välttää ja pyrkiä esimerkiksi eri tahojen suorittamien seurantojen mahdollisimman täydelliseen yhteensovittamiseen. Valiokunta pitää erittäin

hyvänä sitä, että järjestelmä pyrkii kustannustehokkuuteen. Vesien kestävä käytön ja suojelun edellyttämät toimenpiteet voidaan uuden suunnittelujärjestelmän avulla ohjata tärkeimpien, vesistön kannalta vaikuttavimpien ympäristötavoitteiden toteuttamiseen.

Valiokunta toteaa, että 1. lakiehdotuksen 22 §:n mukaan osa vesimuodostumista voidaan nimetä vesienhoitosuunnitelmassa keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi. Näiden vesimuodostumien ympäristötavoitteet asetetaan erikseen. Keinotekoisien tai voimakkaasti muutetun vesimuodostuman nimeämisen edellytyksenä on, että vesimuodostumassa on ihmistoiminnan vuoksi aiheutettu fyysisiä muutoksia, joiden palauttaminen ennalleen hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi aiheuttaisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle tai vesien käytön intresseille. Lisäksi edellytyksenä on, että vesimuodostuman keinotekoisien tai muutettujen ominaispiirteiden aiheuttamaa hyötyä ei voida teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuudella saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. Tässä yhteydessä valiokunta toteaa, että vesivoiman tuottaminen ratkaistaan jatkossakin vesilain mukaisessa lupamenettelyssä ja sen tulee olla edelleen mahdollista vain niillä vesialueilla, jotka eivät ole suojelun piirissä.

Vuorovaikutusjärjestelmä ja osallistava suunnittelu

Vesiensuojelusuunnittelu rakentuu eri viranomaisten ja toimijoiden sekä intressitahojen yhteistyölle ja osallistavalle valmistelulle. 1. lakiehdotuksen 14 § koskee lakisääteistä yhteistyömenettelyä ja 15 § yleisön osallistumisoikeutta. Valiokunta korostaa osallistavan suunnittelun, lain 15 §:n mukaisesti kaikkia koskevan osallistumisoikeuden merkitystä. Lain täytäntöönpanon onnistumisen kannalta keskeisessä asemassa on se, miten vuorovaikutus ja eri osapuolten osallistuminen pystytään käytännössä järjestämään.

Vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat

Vesienhoitoalueille tulee laatia ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat. Vesienhoitosuunnitelma on yhteenveto- ja raportointiasiakirja, joka sisältää tiedot vesienhoitoalueen vesistä, niiden tilasta ja käytöstä. Vesienhoitosuunnitelman laatimiseksi on kullakin vesienhoitoalueella kartoitettava pinta- ja pohjavesien ominaispiirteet ja tila, selvitettävä ihmistoiminnan vaikutukset ja tehtävä veden käytöstä taloudellinen analyysi. Vesien tilan seuranta on järjestettävä siten kuin direktiivi edellyttää. Toimenpideohjelma on osa vesienhoitosuunnitelmaa. Siinä esitetään keinot ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Hoitosuunnitelmat laaditaan kuuden vuoden välein.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vesienhoitosuunnitelmaan sisältyvästä toimenpideohjelma-alueesta tulee ilmetä hallinnolliset ja muut keinot, joilla ympäristötavoitteet on tarkoitus saavuttaa. Toimenpideohjelma ei velvoita yksityisiä toiminnanharjoittajia, vaan ainoastaan viranomaisia. Direktiivi ei edellytä ohjelmalta välitöntä sitovuutta tai ohjausvaikutusta, vaan ympäristötavoitteita toteuttavat toimenpiteet voivat toteutua myös suoraan lainsäädännön välityksellä.

Vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 28 §:ssä. Pykälän mukaan valtion ja kuntien viranomaisten tulee soveltuvin osin ottaa huomioon päätöksenteossaan, suunnitelmissaan ja vesien tilaan liittyvissä toimissaan valtioneuvoston hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat. Lisäksi 2. lakiehdotuksen 50 §:n mukaan suunnitelmat otetaan huomioon lupaharkinnassa ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa. Saman lain 52 §:n mukaan lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten vesienhoitosuunnitelmat on otettu huomioon. Lisäksi vesilain 2 lukuun ehdotetaan lisättäväksi vastaava hoitosuunnitelman huomioonottovelvollisuus (3. lakiehdotus). Ympäristövaliokunta pitää ehdotettua lainsäädäntöratkaisua perusteltuna. Valiokunta painotti jo lausunnossaan vesipolitiikan puitedirektiivistä (YmVL 5/2000 vp), että oikeudellisesti si-

tovat vaatimukset ja normit tulee antaa lainsäädännössä ja lainsäädäntöön perustuvissa luvis- sa, ei oikeudellisesti sitovissa suunnitelmissa ja ohjelmissa. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt asianmukaisena, että vesienhoitosuunnitelmat eivät aseta välittömiä velvoitteita kansalaisille tai toiminnanharjoittajille, vaan vaikuttavat lupaviranomaisen harkintaan liitännäisaineistona.

Valiokunta kuitenkin korostaa, että vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden tulee vaikuttaa viranomaisten toimien kautta, vaikka ne eivät suoraan sido yksittäistä toiminnanharjoittajaa ja kansalaista. Tavoitteet tulevat sitoviksi lainsäädännön ja lupapäätösten kautta. Tavoitteiden tulee myös vaikuttaa kaikkien hallinnonalojen suunnitelmiin ja ohjelmiin. Valiokunta hyväksyy ehdotetun 1. lakiehdotuksen 28 §:n sanamuodon, jonka mukaan "Valtion ja kuntien viranomaisten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon valtioneuvoston 17 §:n mukaisesti hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat". Ehdotetussa pykälässä määre "soveltuvin osin" viittaa siihen, että asianomainen viranomainen ottaa vesienhoitosuunnitelmat huomioon toimivaltansa puitteissa, kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan. Määreen "soveltuvin osin" ei sen sijaan tule tulkita tarkoittavan sitä, että viranomainen voisi jättää suunnitelmat huomioon ottamatta tai ottaa ne vain osittain huomioon. Tämä merkitsisi ympäristötavoitteiden jättämistä huomiotta ja samalla sitä, että direktiivin täytäntöönpano jäisi vajaaksi.

Valiokunnan käsityksen mukaan ympäristötavoitteet tulee yksittäisessä lupaharkinnassa ottaa huomioon sillä painoarvolla, jolla asianomaisen luvan käsittävä toiminta vaikuttaa ympäristötavoitteiden saavuttamiseen tai saavuttamatta jäämiseen. On selvää, että vain harvoin yksittäinen toiminnanharjoittaja aiheuttaa vesimuodostuman kaikki päästöt ja olisi näin yksin vastuussa tavoitteiden toteutumisesta. Vesienhoitosuunnittelujärjestelmän parhaat tulokset saadaan siitä, että kokonaistarkastelussa on mahdollista suunnata toimenpiteet sinne, missä niillä parhaiten vaikutetaan tavoitteiden saavuttamiseen.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vesienhoidon suunnittelujärjestelmä konkretisoituu vasta asetuksentasoisella sääntelyllä. Lailla vesienhoidon järjestämisestä luodaan vain lainsäädännölliset puitteet suunnittelujärjestelmän rakenteelle ja säädetään direktiivin mukaisesti vesienhoidon suunnittelun ympäristötavoitteista ja edellytyksistä, joilla tavoitteista voidaan poiketa. Lakiehdotukseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia. Koska asetuksilla ohjataan pääasiassa hallintoa eivätkä vesienhoitosuunnitelmat velvoita suoraan yksittäistä toiminnanharjoittajaa tai kansalaista, runsas asetuksentasoinen sääntely ei ole lähtökohdaisesti ongelmallista. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kuitenkin kiinnittänyt ympäristövaliokunnan huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 momenttiin ja 26 §:ään saattaa liittyä päällekkäisyyksiä.

Ympäristövaliokunta katsoo, että perustuslakivaliokunnan huomio ei sinänsä anna aihetta säännösten muuttamiseen. Valtuussäännökset ovat perusteltuja, sillä ympäristötavoitteita koskevat valtuussäännökset tarkoittavat täytäntöönpanon eri vaiheita, joista toinen on suunnittelu-prosessissa tapahtuvaa ympäristötavoitteiden asettamista ja toinen käsittää tavoitteiden tarkemmat määritelmät. Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luvussa käsitellään vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman sisältö, valmistelu, valmisteluun liittyvä yhteistyö ja osallistuminen sekä hyväksyminen. 3 lukuun sisältyvän 20 §:n tarkoittama ympäristötavoitteiden asettaminen on osa suunnitteluprosessia, jossa arvioidaan yhteistyössä sidosryhmien kanssa tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien toimenpiteiden kustannustehokkuus, kohtuullisuus ja muut vaikutukset.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 luvun mukaisesti vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteena on, että pinta- ja pohjavesimuodostumien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. 4 luvussa säädetään lisäksi ehdoista, joiden tulee täytyä nimettäessä vesimuodostuma keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, poikettaessa ympäristötavoitteista merkittävän uuden hankkeen vuoksi, lievennet-

täessä ympäristötavoitteita ja saavutettaessa tavoitteet vaiheittain. Ehdotuksen 4 lukuun sisältyvän 26 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin luvussa tarkoitetuista ympäristötavoitteista. Ehdotuksen 26 §:n tavoitteena on säätää valtuudesta, jonka perusteella voidaan mm. esittää direktiivin liitteen V normatiivisten määritelmien taulukot, joissa määritellään pintavesien ekologinen tila.

Valiokunta pitää edellä esitettyyn viitaten sääntelyä asianmukaisena. Ehdotetun 20 §:n 2 momentti ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen. Sääntelyn selventämiseksi valiokunta ehdottaa momentin muuttamista siten, että siitä käy ehdotettua selkeämmin ilmi ympäristötavoitteiden sisältyminen vesienhoitosuunnitelmaan ja toimenpideohjelmaan.

Tietojen luovutusvelvollisuus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen vesienhoitosuunnitelmaa koskeva 11 §:n 3 momentti koskee velvollisuutta luovuttaa alueelliselle ympäristökeskukselle tarpeellisia tietoja vesienhoitosuunnitelman laatimiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt säännöksen täsmentämistä tarpeellisena, koska säännös on perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojan kannalta yleisluontoinen ja mahdollistaa salassapitovelvoitteista poikkeamisen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös ei koske yksityisiä tahoja. Velvollisuus koskisi valtion ja kuntien viranomaisten ohella lähinnä joitakin laitoksia, kuten vesihuoltolaitoksia.

Ympäristövaliokunta ehdottaa 11 §:n 3 momentin täsmentämistä siten, että se sanamuodoltaan vastaa perusteluissa esitettyä tarkoitusta ja perustuslakivaliokunnan esittämä näkökanta otetaan huomioon. Valiokunta ehdottaa siten velvollisuuden kohdentamista viranomaisiin ja muihin julkisia palveluja tarjoaviin laitoksiin sekä tarpeellisten tietojen rajaamista tarkoittamaan muita kuin henkilötietoja.

Valiokunta pitää päällekkäisen työn välttämiseksi ja hallinnon tehokkaan toimivuuden turvaamiseksi erittäin tärkeänä, että viranomaisten

välinen tiedonkulku on sujuvaa. Esimerkiksi metsäkeskuksilla voi olla sellaisia metsänparannustoimenpiteisiin liittyviä tietoja, jotka ovat tarpeen vesien suojelemissuunnittelussa. Mahdolliset alueellisten ympäristökeskusten ja metsäkeskusten väliseen tietojenvaihtoon liittyvät ongelmat tulee ratkaista, jotta lain täytäntöönpano on tehokasta.

Hallinnon resurssit ja seuranta

Vesienhoidon järjestämislailla säädetään puitteet vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanon edellyttämälle vesienhoidon suunnittelulle. Ympäristövaliokunta katsoo, että direktiivi edistää suomalaista vesien suojelemaa ja johtaa pinta- ja pohjavesien laadun parantumiseen erityisesti siksi, että ekologiset tekijät otetaan aikaisempaa paremmin huomioon. Tämän toteutuminen edellyttää kuitenkin sitä, että suunnittelujärjestelmän edellyttämien tietojen keruun ja itse suunnittelun toteuttamiseen osoitetaan riittävät resurssit. Toistaiseksi resurssitarve on hoidettu lähinnä alueellisten ympäristökeskusten sisäisen priorisoinnin kautta ja projektirahoituksen turvin. Direktiivin toimeenpanon valmisteluun on osoitettu ns. koordinoiville ympäristökeskuksille yksi henkilötyövuosi kullekin.

E erityisen resurssitarpeen aiheuttaa direktiivin velvoite kansainvälisistä vesienhoitoalueista. Suomen ja Ruotsin välinen kansainvälinen vesienhoitoalue muodostuu Tornion-Muonionjoen vesistöalueesta. Euroopan talousalueeseen kuuluvan Norjan kanssa on tarkoitus muodostaa kansainvälinen vesienhoitoalue Teno-, Näätämö- ja Paatsjoen vesistöalueille. Lisäksi Venäjän kanssa on yhteistyötä, vaikka direktiivi ei sitä suoranaisesti edellyttäkään. Kansainvälisillä vesistöalueilla työskentely vaatii enemmän resursseja kuin kansallinen työ sekä valmisteluvaiheissa että toimintoja ylläpidettäessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivin edellyttämät, vesiä koskevat tiedot ovat puutteellisia. Vaikka vesien tilan seuranta on ollut suhteellisen laajaa, ovat esimerkiksi tiedot vesien biologisista tekijöistä, kuten vesikasveista, levistä ja pohjaeläimistä, vähäiset. Valiokun-

nan mielestä on selvää, että ilman resurssien lisäämistä direktiivin toimeenpanossa on suuria vaikeuksia. Tietotason nostaminen vaatii erityisesti alkuvaiheessa huomattavaa panostusta. Jatkossa se toteutunee rutiininomaisesti, mutta Suomen runsaat vesivarat merkitsevät joka tapauksessa pysyväisluonteisesti merkittäviä seurantakustannuksia. Alueellisten ympäristökeskusten muiden viranomaistehtävien hoito, erityisesti ympäristönsuojelulain mukaisten lupien käsittely, ei saa hidastua vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien valmistelun vuoksi.

Koska järjestelmä on uusi ja sen vaikutuksia voidaan arvioida vasta kun vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat on käytännössä ensimmäisen kerran laadittu ja hyväksytty, tulee lainsäädännön toimivuutta seurata ja kehittää sitä mukaa kuin käytännön kokemuksia saadaan. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että ehdotetun järjestelmän toimivuutta ja lainsäädännön riittävyttä seurataan ja kehitetään tarpeen mukaan.

Ympäristövaliokunta painottaa edellä esitettyyn viitaten, että valtioneuvoston tulee erityisesti seurata lainsäädännön riittävyttä vuorovaikutusjärjestelmän toimivuuden ja vesien suojelemaan sekä hallinnon toimintakyvyn kannalta. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto esittää seurannan perusteella lain toimeenpanoon tarvittavat resurssit. Valiokunta pitää tässä suhteessa kriittisenä tarkasteluajankohtana vuosia 2006—2007 (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Muutoksenhaku

Valtioneuvosto vahvistaa ehdotuksen mukaan vesienhoitosuunnitelmat. Hyväksytyt vesienhoitosuunnitelmat toimitetaan sen jälkeen direktiivin raportointina yhteisön komissiolle.

Valtioneuvoston päätökseen saa ehdotuksen mukaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Näin ollen valituksen saa tehdä lähinnä sillä perusteella, että vesienhoitosuunnitelman valmiste-

lussa on tapahtunut menettelyvirhe tai suunnitelmaan ei sisälly lain edellyttämiä seikkoja. Valitusoikeus on esityksen 1. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös saattaa vaikuttaa, asianomaisella kunnalla, yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön- tai luonnonsuojelun edistäminen ja jonka toiminta-alueella vesienhoitosuunnitelma koskee.

Ympäristövaliokunta pitää ehdotettua muutoksenhakujärjestelmää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta katsoo kuitenkin, että olisi perusteltua mahdollistaa ympäristöasiantuntijaneuvoksen kuulumisen ratkaisukoonpanoon korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällaisen säännöksen lisäämistä vesienhoidon järjestämisestä koskevaan 1. lakiehdotukseen ei voida pitää luontevana. Sen sijaan sääntely sopisi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 a §:ään (107/2000). Mainitun lainkohdan mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa osallistuu vesilain (264/1961) ja ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisten asioiden käsittelyyn lainoppineiden jäsenten lisäksi kaksi sivutoimista jäsentä (ympäristöasiantuntijaneuvos).

Valiokunta ehdottaa, että valtioneuvosto esittää kuvatus muutoksen tekemistä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 a §:ään. Muutos on mahdollista tehdä ajallisesti myöhemmin kuin tässä hallituksen esityksessä tarkoitettuihin lainsäädäntöjärjestelyt, koska muutoksen ei tarvitse tulla voimaan samaan aikaan kuin tämän hallituksen esityksen mukaiset lakiehdotukset tulevat voimaan. Muutosta nimittäin haetaan yhteensovitettuun vesienhoitosuunnitelmaan, joka on julkaistava 22 päivänä joulukuuta 2009 mennessä (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksella vesienhoidon järjestämisestä pantaisiin direktiivin ohella täytäntöön Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission piirissä tehty, maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelua ja käyttöä koskevan yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan edellyttämät toimet.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on lausunnossaan tarkastellut hallituksen esitystä pöytäkirjan täytäntöönpanon osalta ja todennut, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset ovat terveydensuojelun lähtökohdista kannatettavia. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa vesien käytöstä ja hoidosta vastaavien viranomaisten sekä terveyden edistämisestä ja ympäristönsuojelusta vastaavien tahojen yhteistyön merkitystä. Ympäristövaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Lontoossa 17 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten vesistöjen suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan,

että 2., 3. ja 4. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 11 ja 20 § muutettuina (**Valiokunnan muutosehdotukset**) ja*

*että hyväksytään kaksi lausumaa (**Valiokunnan lausumaehdotukset**).*

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

11 §

Vesienhoitosuunnitelma

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Viranomaisten ja muiden *julkisia palveluja tarjoavien laitosten* on annettava maksutta alueelliselle ympäristökeskukselle hallussaan olevia tarpeellisia *muuta kuin henkilötietoja* vesienhoitosuunnitelman laatimiseksi. Viranomaisten on luovutettava tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) salassapitosäännösten estämättä. Muita kuin tilakohtaisia tietoja on lisäksi luovutettava maa-seutuelinkeinorekisteristä annetun lain (1515/1994) salassapitosäännösten estämättä.

20 §

Valtioneuvoston asetus vesienhoitosuunnitelmasta ja toimenpideohjelmasta

(1 mom. kuten HE)

Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan tarkemmin säätää vesienhoitosuunnitelmassa ja toimenpideohjelmassa *esitettävien ympäristöta-voitteiden asettamisesta ja suunnitelmassa ja ohjelmassa esitettävistä tiedoista.*

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa vesienhoidon järjestämisestä annettavan lain täytäntöönpanoa vuorovai-utusjärjestelmän toimivuuden ja ve-siensuojelun sekä hallinnon toimintaky-vyn kannalta ja esittää lain toimeenpa-noon tarvittavat resurssit.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus esit-tää korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 a §:n muuttamista siten, että vesienhoitosuunnitelmaa koskevan asian ratkaisukokoonpanoon osallistuu myös ympäristöasiantuntijaneuvos.*

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Jouko Laxell /kok
vpj.	Heidi Hautala /vihr	Eero Reijonen /kesk
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Unto Valpas /vas
	Tuomo Hänninen /kesk (osittain)	Ahti Vielma /kok
	Antti Kaikkonen /kesk	Pia Viitanen /sd
	Inkeri Kerola /kesk	
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.