

Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu vuosille 2016-2021

Vesien tilaan vaikuttavien merkittävien hankkeiden tarkastelu vesienhoito-suunnitelmissa

10.6.2013



SISÄLTÖ

1.	Johdanto.....	2
2.	Lainsäädäntö	4
2.1	Toimivaltaiset viranomaiset	4
2.2	Hankkeesta vastaavan rooli	4
2.3	Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen lupamenettelyissä.....	4
2.4	Ympäristötavoitteista poikkeaminen uusien hankkeiden vuoksi.....	5
3.	Uusien merkittävien hankkeiden tarkastelu vesienhoitosuunnitelmissa	7
3.1	Tarkasteltavat hankkeet.....	7
3.2	Hankkeiden kuvaus vesienhoitosuunnitelmassa.....	8
3.3	Poikkeamistarpeen arviointi	9
3.4	Poikkeussäännöksen soveltuvuuden arviointi	9
3.5	Poikkeamisen edellytysten arviointi	10
	Liite MERKITTÄVIEN HANKKEIDEN ARVIOINTILOMAKE	12

1. JOHDANTO

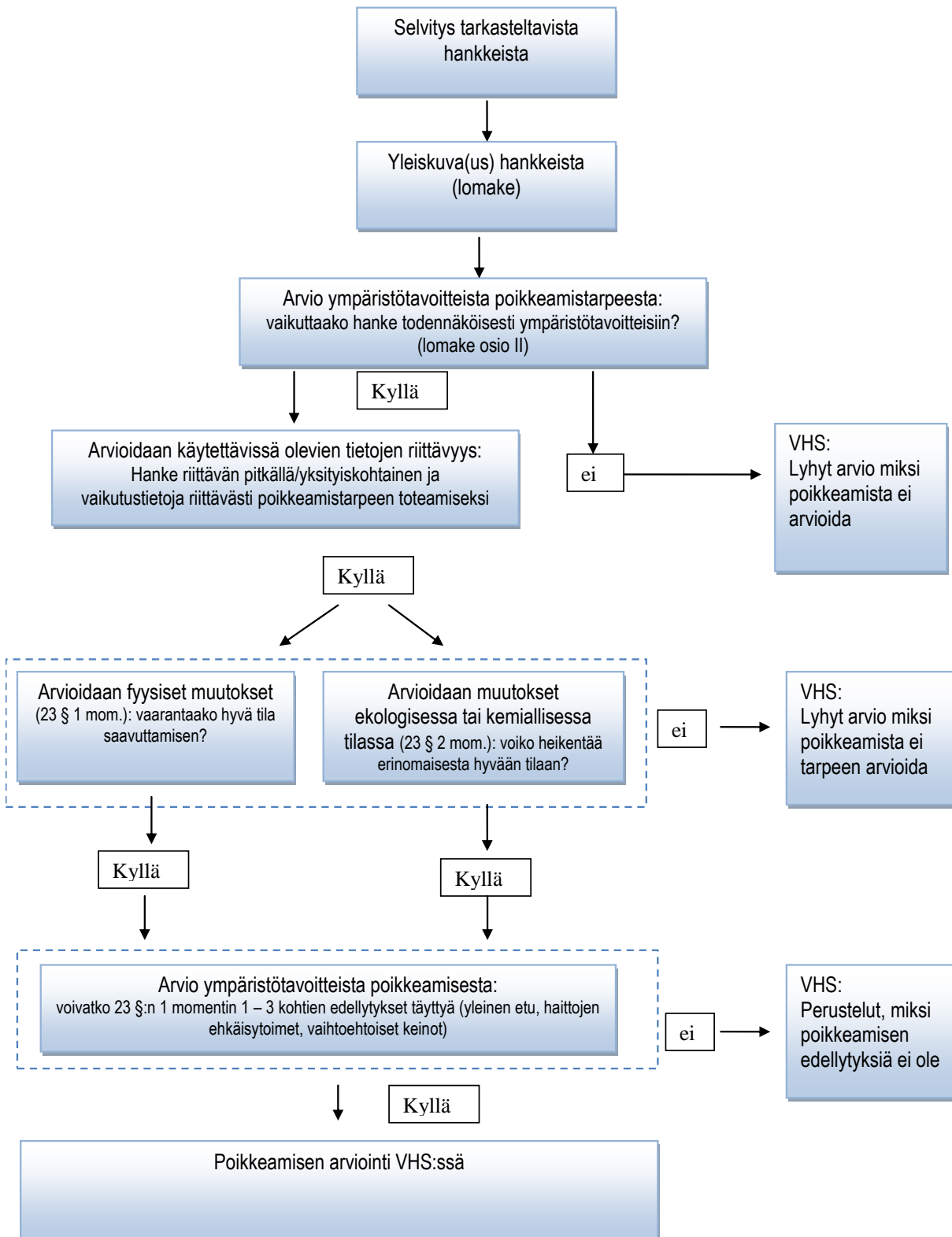
Yleisenä tavoitteena vesienhoitosuunnitelmissa on pinta- ja pohjavesien hyvä tai voimakkaasti muutetuissa vesistöissä hyvä saavutettavissa oleva tila sekä se, että tila ei heikkene. Arvioitaessa yksittäisen hankkeen tai toiminnan vaikutusta vesien tilaan tulisi tarkastella, voiko hanke heikentää jo hyvässä tai erinomaisessa tilassa olevien vesimuodostumien tilaa tai voiko se toisaalta estää heikommassa tilassa olevaa vesimuodostumaa saavuttamasta hyvää tilaa. Vesienhoitosuunnitelmassa tarkasteltavana on kuitenkin koko vesienhoitoalue, kun taas lupa-asian käsittelyssä tarkastellaan yleensä vain kyseisen hankkeen tai toiminnan vaikutusalueita. Vesienhoitosuunnitelmaa laadittaessa tulevista hankkeista on yleensä olemassa tietoa vain varsin yleisellä tasolla, kun taas lupakäsittelyn yhteydessä kyseiseen hankkeeseen tai toimintaan liittyvät tiedot ja vaikutukset voidaan ja tulee selvittää huomattavasti yksityiskohtaisemmin.

Vesienhoidon ensimmäisellä suunnittelukaudella vesienhoitosuunnitelmissa kuvattiin yleisesti vesien tilaa heikentävää toimintaa ja sen osana myös tilaan vaikuttavia merkittäviä hankkeita. Kaikissa vesienhoitosuunnitelmissa käsiteltiin vesienhoitoalueen yleiskuvauksen yhteydessä (luku 3) alueella tiedossa olevia suunnitteluun vaikuttavia hankkeita. Lisäksi vesienhoitosuunnitelmissa pyrittiin tunnistamaan sellaiset merkittävät uudet hankkeet, jotka voivat aiheuttaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, jäljempänä vesienhoitolaki) 23 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia ja jotka olisivat siten voineet edellyttää poikkeamista ympäristötavoitteista. Ensimmäisellä suunnittelukierroksella ei kuitenkaan sovellettu uusien hankkeiden osalta ympäristötavoitteista poikkeamista.

Vesienhoidon toisella suunnittelukaudella on tarkoitus kiinnittää huomiota siihen, että vesienhoitosuunnitelmissa tarkastellaan vesien tilaan vaikuttavia uusia hankkeita yhtenäisin perustein koko maassa. Tämän lisäksi toisella kaudella tulee huomioida samaan aikaan tapahtuva tulvariskien hallinnan suunnittelu ja merenhoidon suunnittelu. Tämän ohjeistuksen tarkoituksena on selventää sitä, mikä merkitys ympäristötavoitteista poikkeamista koskevalla vesienhoitolain 23 §:n säännöksellä on ja missä tilanteessa se voi tulla sovellettavaksi. Ohjeessa kuvataan yleisellä tasolla, miten poikkeamisen edellytyksiä vesienhoitosuunnitelmissa tulisi tarkastella niissä oletettavasti harvinaisissa tilanteissa, joissa poikkeaminen voisi olla mahdollista.

Hankkeiden tarkasteluprosessi on kuvattu alla olevassa kaaviossa ja sitä käydään tarkemmin läpi kappaleissa 3 – 5. Aluksi käydään kuitenkin yleisesti läpi vesienhoidon suunnittelua koskevan lainsäädännön suhdetta uusien hankkeiden lupamenettelyitä koskevaan lainsäädäntöön.

Tämä ohje on valmisteltu YM:n asettamassa työryhmässä osana vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelun ohjeistusta toiselle suunnittelukaudelle. Työryhmän puheenjohtajana toimi Tuire Taina ympäristöministeriöstä ja sihteerinä Milla Mäenpää Suomen ympäristökeskuksesta sekä Pekka Räinen Lapin ELY-keskuksesta, Mirja Koskinen Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta sekä Hannu Kokko Etelä-Suomen aluehallintovirastosta.



Kuva1. Prosessikaavio uusien hankkeiden käsittelystä vesienhoidon suunnittelussa.

2. LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 TOIMIVALTAISET VIRANOMAISET

Vesienhoitolain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) vastaavat toimialueellaan monista vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelun keskeisistä tehtävistä kuten vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman valmistelusta. Lisäksi kullekin vesienhoitoalueelle on nimetty yhteensovittava ELY-keskus, joka kokoaa yhteen vesienhoitoalueen ELY-keskusten valmisteluaineiston ja toimittaa ehdotuksen vesienhoitosuunnitelmaksi ympäristöministeriölle. Vesienhoitosuunnitelmat hyväksytään valtioneuvoston päätöksellä.

ELY-keskus toimii myös muissa ympäristölainsäädännön nojalla sille osoitetuissa tehtävissä, joilla on läheinen yhteys vesienhoidon suunnitteluun ja erityisesti vesien tilaan vaikuttavien merkittävien hankkeiden ennakko- tai jälkivalvontaan. ELY-keskus valvoo muun muassa ympäristönsuojelulain (86/2000) ja vesilain (587/2011) säännösten ja niiden nojalla annettujen lupa- tai muiden määräysten noudattamista. Vesienhoitoon liittyvää yleistä etua ELY-keskus valvoo erityisesti antamalla lausuntoja ympäristö- ja vesitalouslupa-asioiden käsittelyn yhteydessä. Lisäksi ELY-keskus toimii ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVA-laki) mukaisena yhteysviranomaisena.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisena lupaviranomaisena toimii puolestaan aluehallintovirasto (AVI). Osa ympäristönsuojelulain mukaisista lupa-asioista kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan, mutta kyse on tällöin pääsääntöisesti sellaisista ympäristövaikutuksiltaan vähäisemmistä hankkeista, joilla ei voi olla merkittävää vaikutusta vesien tilaan.

2.2 HANKKEESTA VASTAAVAN ROOLI

Hankkeesta vastaavan tulee hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa olla tietoinen hankkeensa vaikutuksista vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Hankkeesta vastaavalla on luonnollisesti myös paras tietämys hankkeesta ja sen mahdollisista ympäristövaikutuksista. Osana YVA-menettelyä sekä ympäristö- tai vesitalousluvan hakemista hankkeesta vastaavan tulee esittää viranomaisille ja muille tahoille tarpeellisia tietoja hankkeen ympäristövaikutuksista. Näitä tietoja käytetään hyväksi myös arvioitaessa hanketta ja mahdollista tarvetta poiketa ympäristötavoitteista osana vesienhoidon suunnittelua. Hankkeesta vastaavan ei siten edellytetä laativan erillisiä arvioita hankkeen vaikutuksista vesienhoitoon liittyen, vaan vaikutukset pinta- ja pohjavesiin selvitetään osana hankkeen normaalia ennakkovalvontamenettelyä.

2.3 VESIENHOITOSUUNNITELMIEN HUOMIOON OTTAMINEN LUPAMENETTELYISSÄ

Vesienhoitolaissa säädetään vesienhoitosuunnitelmien laatimisesta ja yleisesti myös niiden huomioon ottamisesta viranomaisten toiminnassa. Vesienhoitolain 11 §:n mukaan vesienhoitosuunnitelmassa esitetään yhteenvedona mm. tiedot vesienhoitoalueesta, tiedot vesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelusta, luokittelusta, ympäristötavoitteista sekä muista vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista, suunnitellut ja toteutetut toimenpiteet, arvio ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ja selvitys vaihtoehtojen valinnasta sekä selvitys valmistelun aikana esitetyistä kannanotoista. Vesienhoitosuunnitelman osana vesienhoitoalueilla valmistellaan yksi tai useampia toimenpideohjelmiä, jotka voivat kattaa yhden tai useamman vesistöalueen. Vesienhoitosuunnitelma on siis toisaalta kattava tietopaketti

vesienhoitoalueen vesistä, niiden tilasta ja ympäristötavoitteista, mutta lisäksi myös suunnitelma toimenpiteistä vesien tilan parantamiseksi.

Vesienhoitolain 28 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon valtioneuvoston hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma. Tämä säännös koskee yleisesti kaikkea sellaista viranomaistoimintaa, jolla voi olla vaikutusta vesien tilaan. Suunnitelmien huomioon ottamisesta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä on lisäksi säädetty erikseen em. laeissa. Ympäristönsuojelulain 50 §:n mukaan luvassa on pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa tai merenhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Lisäksi 52 §:n mukaan lupapäätöksessä tulee esittää, miten suunnitelmat on otettu huomioon. Lupien voimaolon ja tarkistamisen osalta ympäristönsuojelulain 55 §:ssä säädetään, että tarkistamista koskevaa määräystä tai luvan määräaikaaisuutta harkittaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma sekä niiden toimenpideohjelmat.

Vastaavasti kuin ympäristönsuojelulaissa vesilain 3 luvun 6 §:ssä säädetään, että rakentamisesta aiheutuvaa hyötyä, vahinkoa ja haittaa arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitolain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Vesilain 3 luvun 11 §:n mukaan tarkailuvelvoitetta määrättäessä on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettussa vesien tilaa koskevassa seurantaohjelmassa on pidetty tarpeellisena seurannan järjestämiseksi. Lupapäätöksen sisällöstä on säädetty 11 luvun 21 §:ssä.

Vesienhoitolakia koskeneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa vesienhoitosuunnitelmista ja niiden huomioon ottamisesta on todettu muun muassa, että vesienhoitosuunnitelma on yhteenveto- ja raportointiasiakirjana vesienhoitoalueen keskeinen tietoperusta. Viranomaistoiminnassa muu aineellinen lainsäädäntö on siten etusijalla, mutta suunnitelmalla on merkitystä päätöksentekoa tukevana aineistona. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä on varmistettava erityisesti, että suunnitelman tavoitteet otetaan huomioon lupaa myönnettäessä. Suunnitelma ei kuitenkaan sellaisenaan ja suoraan sido viranomaista.

Nämä vesienhoitosuunnitelman oikeudellisia vaikutuksia koskevat näkökohdat ovat tärkeitä myös tarkasteltaessa vesienhoitolain 23 §:n ympäristötavoitteista poikkeamista koskevan säännöksen merkitystä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen lupamenettelyn kannalta. Käytännössä vesienhoitosuunnitelman merkitys erityisesti muiden kuin vesienhoitolain 23 §:ssä tarkoitettujen hankkeiden lupaharkinnassa on kuitenkin riippuvainen siitä, miten yksityiskohdallisesti tai laajasti suunnitelmassa on esitetty tietoja lupaharkinnan kohteena olevan hankkeen vaikutusalueelta.

2.4 YMPÄRISTÖTAVOITTEISTA POIKKEAMINEN UUSIEN HANKKEIDEN VUOKSI

Vesienhoidon tavoitteena on, että pinta- ja pohjavesien hyvä tila tai voimakkaasti muutetuissa vesistöissä hyvä saavutettavissa oleva tila voidaan saavuttaa vuonna 2015 ja että tila ei heikkene. Vesien tilaa ei lain 21 §:n mukaan pidetä ympäristötavoitteiden vastaisena, jos poikkeuksellinen luonnonolosuhde tai onnettomuus aiheuttaa tilapäisesti vesien tilan huonontumisen tai estää ympäristötavoitteiden saavuttamisen. Lisäksi ympäristötavoitteista voidaan vesienhoitosuunnitelmissa poiketa pidentämällä hyvän tilan saavuttamiselle asetettua määräaikaista yhteensä enintään 12 vuodelle (eli vuoteen 2027 asti) tai asettamalla tietyille vesimuodostumille lievempiä ympäristötavoitteita. Suomessa on tietyillä alueilla käytetty mahdollisuutta määräaikojen pidentämiseen.

Vesienhoitolain 4 luvussa säädettyistä poikkeusmahdollisuuksista tässä ohjeessa tarkastellaan erityisesti uusiin merkittäviin hankkeisiin liittyvää poikkeusta. Yhteen vesimuodostumaan voi joissain tilanteissa soveltua yhtä aikaa useampi poikkeusmahdollisuus, mutta käytännössä tällaiset tilanteet lienevät hyvin harvinaisia.

Lain 23 §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa ympäristötavoitteista uuden, yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen vuoksi seuraavasti:

23 § Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen vuoksi

Jos uusi merkittävä hanke muuttaa fyysisesti vesimuodostumaa siten, ettei pintaveden hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää tilaa voida saavuttaa, edellä 21 §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista voidaan poiketa edellyttäen, että:

1) hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja se edistää merkittävästi kestävästä kehityksestä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta;

2) haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin;

3) tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella.

Pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä erinomaisesta hyvästä ei pidetä ympäristötavoitteiden vastaisena, jos tilan heikkenemisen aiheuttaa uusi merkittävä, kestävä kehityksen mukainen hanke ja jos 1 momentin 1–3 kohtaa vastaavat edellytykset täyttyvät.

Vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä selvitys 1 momentin mukaisten edellytysten toteutumisesta sekä selvitys hankkeen aiheuttamista muutoksista vesimuodostumassa ja sen tilassa.

Lain säännös siitä, että poikkeamisen edellytysten toteutuminen on esitettävä vesienhoitosuunnitelmassa, tarkoittaa samalla, että ympäristötavoitteista poikkeamista on mahdollista tarkastella kuuden vuoden välein vesienhoidon suunnitelmakausien mukaisesti ja että edellytysten tarkastelu tapahtuu viime kädessä valtioneuvostossa vesienhoitosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Käytännössä 23 §:n 1 momentissa tarkoitettut hankkeet edellyttävät yleensä vesilain mukaista lupaa, kun taas 2 momentissa tarkoitettu hanke voi olla joko vesilain tai ympäristönsuojelulain nojalla luvanvarainen. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole tarkemmin säädetty siitä, mikä on tämän vesienhoitosuunnitelmaan sisältyvän poikkeusarvioinnin suhde vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn.

Vesienhoitolakia koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että lain 23 §:n säännös ei merkitse erityistä luvanmyöntämisedellytystä ympäristönsuojelulain tai vesilain lupaharkinnassa. Silloin kun poikkeamisen edellytyksistä on vesienhoitosuunnitelmassa esitetty vesienhoitolain 23 §:n mukainen selvitys, voidaan lainsäädännön perusteella kuitenkin lähteä siitä, että lupaviranomaisen on lupapäätöksessään erikseen kuvattava, miten tämä selvitys on otettu huomioon.

Vesienhoitolain 26 e §:ssä on säädetty poikkeamisesta merenhoidon ympäristötavoitteista. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan poikkeaminen ympäristötavoitteista on tapauskohtaisesti mahdollista, jos syynä ovat merivesien fyysisten ominaisuuksien muutokset, joiden perustana on ympäristöön kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia merkittävämpi yleinen etu. Merenhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen on siten myös mahdollista uuden hankkeen vuoksi, mutta kyse voi tällöin olla vain merivesien fyysisiin ominaisuuksiin kohdistuvista muutoksista. Lisäksi säännöksen mukaan poikkeamisen yhteydessä on kuitenkin varmistettava, että muutokset merivesien fyysisissä ominaisuuksissa eivät pysyvästi estä tai vaaranna meriympäristön hyvän tilan saavuttamista Suomen tai muiden Itämeren rantavaltioiden merivesillä. Poikkeukset on yksilöitävä toimenpideohjelmassa ja siinä on otettava huomioon niiden vaikutukset Itämeren muille rantavaltioille. Vesienhoitolain mukaisilla rannikkovesillä tulee ympäristötavoitteista poikkeamista siten tarkastella erikseen vesienhoidon ja merenhoidon ympäristötavoitteiden näkökulmasta.

Lainsäädännön perusteella ei ole estettä sille, että hanketta koskeva lupa-asia tulisi vireille jo ennen vesienhoitosuunnitelman hyväksymistä. Uusissa merkittävissä hankkeissa tulee yleensä ennen lupahakemuksen jättämistä tehtäväksi

myös YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi, ja arviointimenettelyn kautta saataneen jo varsin hyvin tieto- ja vesienhoitosuunnitelmaan sisällytettävän arvioinnin pohjaksi. Tämän kokoluokan hankkeissa hankkeen suunnittelu on joka tapauksessa monivuotinen prosessi, jossa erilaisten viranomaismenettelyiden aikatauluja on tarpeen sovittaa yhteen.

Käytännössä YVA- ja lupamenettelyiden kestossa on varsin suuri vaihteluväli muutamasta kuukaudesta useisiin vuosiin riippuen hankkeen suunnittelutilanteesta ja laajuudesta. Eri viranomaismenettelyiden suhdetta ja aikataulutusta 23 §:n mukaisen hankkeen näkökulmasta voisi kuvata esimerkiksi seuraavasti:



3. UUSIEN MERKITTÄVIEN HANKKEIDEN TARKASTELU VESIENHOITOSUUNNITELMISSA

Tässä luvussa kuvataan vesien tilaan merkittävästi vaikuttavien uusien hankkeiden tarkasteluprosessin kulkua vesienhoitosuunnitelmia valmisteltaessa. Tarkasteluprosessin kuva on esitetty edellä luvussa 1. Tarkasteluprosessin alkuvaiheessa tarkastelun piiriin pyritään aluksi kokoamaan kaikki sellaiset tiedossa olevat hankkeet, joilla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia vesien tilaan. Prosessin edetessä ja siirryttäessä yleisestä tarkastelusta kohti hankkeiden vaikutusten yksityiskohtaisempaa tarkastelua tarkasteltavien hankkeiden määrä vähenee.

Tarkastelun viimeisessä vaiheessa esitetään vesienhoitolain 23 §:n 3 momentin mukainen selvitys ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksistä. Vesienhoidon ensimmäisellä suunnittelukaudella vesienhoitosuunnitelmissa ei esitetty yhdenkään hankkeen osalta tällaista selvitystä poikkeamisen edellytyksistä. Tämän ohjeistuksen tarkoituksena on kuvata uusien hankkeiden tarkasteluprosessi aiempaa tarkemmin ja yhdenmukaista uusien hankkeiden tarkastelua eri vesienhoitosuunnitelmissa. Ohjeistuksessa ei kuitenkaan ole voitu eikä tarkoitettu ottaa kantaa siihen, onko joistakin tietyistä hankkeista tarpeen laatia poikkeamisen edellytyksiä koskeva selvitys.

3.1 TARKASTELTAVAT HANKKEET

Vesienhoitosuunnitelmiin sisällytettävän uusien hankkeiden tarkastelun piiriin otettavien hankkeiden joukko määräytyy toisaalta hankkeiden suunnitteluvaiheen ja toisaalta hankkeiden arvioitujen vaikutusten laajuuden ja merkityksen perusteella. Hankkeiden suunnitteluvaihe ja arvioitut vaikutukset kytkeytyvät myös yhteen, sillä mitä pidemmällä hankkeen suunnittelu on, sitä tarkemmin sen vaikutuksia yleensä voidaan arvioida.

Tarkastelun piiriin ehdotetaan otettavaksi kaikki sellaiset pinta- tai pohjavesiin vaikuttavat hankkeet, joista on laadittu YVA-lain mukainen arviointiselostus tai arviointimenettely on aloitettu ja siten tullut yhteysviranomaisena toimivan ELY-keskuksen tietoon. Tarkastelun piiriin ei siten pääsääntöisesti otettaisi sellaisia hankkeita, joissa arviointimenettelyn käynnistyminen on vielä epävarmaa. Voidaan arvioida, että kaikki merkittävästi vesien tilaan vaikuttavat hankkeet kuuluvat yleensä myös YVA-lain arviointimenettelyn piiriin. Arviointimenettelyä sovelletaan Suomessa vuosittain noin 30 – 50 uuteen hankkeeseen. Ympäristölupaa vuosina 2000 – 2008 edellyttäneistä hankkeista vain noin 2,6 % on kuu-

lunut YVA-menettelyn piiriin. Kaikilla arviointimenettelyn soveltamisalaan kuuluvilla hankkeilla ei kuitenkaan välttämättä ole vaikutuksia vesiin. Vesienhoitosuunnitelmassa esitettäisiin yleiskuvaus kaikista niistä hankkeista, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia vesien tilaan.

YVA-menettelyn piiriin kuuluvat valtioneuvoston asetuksella säädetyn hankeluettelon mukaiset hankkeet ja yksittäistapauksessa tehtävän ratkaisun perusteella myös muut hankkeet, joilla on hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia. ELY-keskus tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa.

Joissain tilanteissa vesienhoitosuunnitelmiin sisällytettävän tarkastelun piiriin voi olla tarpeen ottaa myös yksittäinen hanke, vaikka se ei sisälly YVA-menettelyn piiriin hankeluettelon tai yksittäistapauksessa tehdyn ELY-keskuksen päätöksen perusteella. Tällainen tilanne voi lähinnä tulla kyseeseen, jos hankkeella yhdessä muiden alueella toteutettujen tai suunnitteilla olevien hankkeiden tai muiden olemassa olevien toimintojen kanssa voi olla merkittäviä vaikutuksia vesien tilaan. Vastaavasti vesimuodostuman erityispiirteet kuten erityinen herkkyys kuormitukselle tai suojelevarvot voivat olla perusteena tarkastella hankkeen vaikutuksia vesienhoitosuunnitelmassa. Lisäksi erityisesti tulvariskien hallinnan suunnittelussa voi tulla esiin toimenpidevaihtoehtoja, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi vesien tilaan.

Jotta 23 §:n soveltamiseen ja poikkeamisen edellytyksiin voidaan vesienhoitosuunnitelmassa ottaa kantaa, tulisi hankkeen suunnittelun olla edennyt jo melko konkreettiselle tasolle. Toisaalta uusi hanke tulisi sisällyttää osaksi vesienhoitosuunnitelmaa riittävän aikaisessa vaiheessa suunnitteluprosessia, jotta poikkeamisen edellytyksien arvioimiseen vielä aidosti olisi mahdollisuuksia ja eri tahoja voitaisiin riittävässä määrin kuulla. Toisella suunnittelukaudella tämä tarkoittaisi käytännössä toimenpideohjelman valmistelun kannalta sitä, että tällaisista mahdollisista merkittävistä hankkeista tulisi olla tieto vuoden 2013 aikana.

Vesien tilaan merkittävästi vaikuttavat hankkeet edellyttävät aina joko ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaista lupaa. Vesienhoitoalueen yleiskuvauksen kannalta voi olla tarpeen tarkastella myös sellaisia hankkeita, joiden lupamenettely on parhaillaan käynnissä. Vesienhoitolain 23 §:n näkökulmasta ei ole kuitenkaan syytä ulottaa tarkastelua sellaisiin uusiin hankkeisiin, joilla on jo lainvoimainen lupa.

Vesienhoitosuunnitelmissa tarkastelun piiriin voidaan siis toisella suunnittelukaudella ottaa hankkeet, joiden YVA-lain mukaisen arviointiselostuksen voidaan arvioida valmistuvan viimeistään vuoden 2013 aikana, mutta joilla ei tuolloin vielä ole lainvoimaista ympäristö- tai vesilupaa. Sellaiset tulvariskien hallinnan suunnittelussa mukanaolevat tulvariskien hallintatoimenpidevaihtoehdot, joiden vaikutuksista on riittävästi tietoa, tulisi ottaa mukaan tarkasteluun.

3.2 HANKKEIDEN KUVAUS VESIENHOITOSUUNNITELMASSA

Vesienhoitosuunnitelmasta tulisi käydä ilmi, millaisia vaikutuksia pinta- ja pohjavesiin tarkasteluun valituilla hankkeilla arvioidaan olevan ja mihin vesimuodostumiin vaikutukset kohdistuvat. Kuvauksessa tulisi myös kertoa, mikä on hankkeen suunnittelun ja mahdollisten viranomaisprosessien tilanne eli mitkä menettelyt ovat mahdollisesti jo käynnistyneet ja mitä menettelyitä on vielä odotettavissa. Yleisellä tasolla voidaan myös kuvata, millaisia mahdollisuuksia hankkeissa on toteuttaa toimenpiteitä pinta- ja pohjavesiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi.

Kuvauksen hankkeista laatii ELY-keskus osana vesienhoitosuunnitelman valmistelua olemassa olevien tietojen perusteella. Kuvauksen laatimisessa voi käyttää tukena ohjeen liitteenä olevaa lomaketta. Hankkeiden kuvaus vesienhoitosuunnitelmassa noudattaisi seuraavaa rakennetta:

- hankkeen perustiedot: sijainti, tarkoitus ja keskeiset toimenpiteet sekä mahdolliset vaihtoehtoiset toteutustavat;

- hanketta koskevat suunnittelu- ja lupaprosessit sekä niiden tilanne ja arvioitu aikataulu;
- hankkeen arvioidut vaikutukset pinta- ja pohjavesivesimuodostumiin;
- hankkeen toteuttajan esittämät suunnitelmat hankkeen haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi.

3.3 POIKKEAMISTARPEEN ARVIOINTI

Kuvattaessa uusia hankkeita ja niiden vaikutuksia vesienhoitosuunnitelmassa tulisi myös arvioida, mikä merkitys hankkeen vaikutuksilla on vesimuodostumille asetettujen ympäristötavoitteiden toteutumisen kannalta. Vesienhoitosuunnitelmassa tulee siten pyrkiä ennalta arvioimaan, ovatko vaikutukset niin merkittäviä, että ne voivat vaarantaa ympäristötavoitteiden saavuttamisen. Jos vaikuttaa epätodennäköiseltä, että hankkeella ylipäätään voisi olla näin merkittäviä vaikutuksia, tai että sellaisia vaikutuksia ei lupamääräyksiin pystyttäisi ehkäisemään, ei poikkeamistarvetta ja -mahdollisuuksia ole tarpeen selvittää tarkemmin.

Merkittävät vesien tilaan kohdistuvat vaikutukset voivat myös muodostaa luvan myöntämisen esteen vesilain tai ympäristönsuojelulain säännösten nojalla. Luvan myöntämisen edellytysten arvioiminen ennakolta ei kuitenkaan kuulu vesienhoitosuunnitelmassa käsiteltäviin asioihin, joten hankkeita tulee etukäteen arvioida sillä oletuksella, että ne tultaisiin toteuttamaan YVA-menettelyssä tai lupahakemuksessa esitetyn suunnitelman mukaisessa muodossa.

3.4 POIKKEUSSÄÄNNÖKSEN SOVELTUVUUDEN ARVIOINTI

Käytettävissä olevien tietojen riittävyys

Tarkasteltavien hankkeiden joukko on edellä kohdassa 3.1 kuvatuin tavoin valikoitunut toisaalta hankkeen suunnitteluvaiheen ja toisaalta arvioitujen vaikutusten perusteella. Jos edellä kohdassa 3.3 päädytään siihen, että hankkeella todennäköisesti saattaa olla sellaisia merkittäviä vaikutuksia vesien tilaan, että ne voivat vaarantaa ympäristötavoitteiden saavuttamisen, tulee näitä vaikutuksia pyrkiä arvioimaan tarkemmin suhteessa vesienhoitolain 23 §:n sisältöön. Ensin on kuitenkin selvitettävä, onko hankkeen suunnittelu edennyt niin pitkälle, että tällaista tarkempaa arviointia on mielekästä tehdä. Jos hankkeen toteuttamiseksi on esimerkiksi vielä olemassa useita selvästi toisistaan poikkeavia vaihtoehtoisia tapoja, ei poikkeamistarpeen tarkempi arviointi ole yleensä mielekästä tällä vesienhoidon suunnittelu-kaudella. Tällöin vesienhoitosuunnitelmassa tulisi vain lyhyesti kuvata tämä hankkeen tilanne.

Jos hankkeen suunnittelu on edennyt niin pitkälle, että hankkeen toteuttamisesta ja mahdollisista vaikutuksista on jo olemassa riittävän yksityiskohtaisia tietoja poikkeamistarpeen tarkemman arvioinnin pohjaksi, tulee tarkastella hanketta suhteessa vesienhoitolain 23 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin. Hankkeen osalta tulee erikseen tarkastella 1 ja 2 momentin soveltuvuutta, mutta molemmat eivät voi yhtä aikaa tulla sovellettaviksi.

Fyysiset muutokset vesimuodostumassa

Pykälän 1 momentin piiriin kuuluvat sellaiset hankkeet, joissa vesimuodostuman fyysisen muutoksen seurauksena pintaveden hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden tilaa ei voida saavuttaa. Pintavesillä tarkoitetaan pykälässä myös keinotekoisia ja voimakkaasti muutettuja pintavesiä. Jos vesimuodostuman hyvä tila voi vaarantua hankkeen takia muusta syystä kuin fyysisten muutosten seurauksena, ei ympäristötavoitteista poikkeamista ole tarpeen arvioida vesienhoitosuunnitelmassa tämän tarkemmin, sillä poikkeaminen hyvän tilan tavoitteesta ei tällöin ole mahdollista.

Vesimuodostuman tilan heikkeneminen erinomaisesta hyvään

Vesienhoitolain 23 §:n 2 momentin piiriin kuuluvat puolestaan hankkeet, joissa pintavesimuodostuman tila voi hankkeen seurauksena heiketä erinomaisesta hyvään tilaan. Säännös ei siten koske vaikutuksia pohjavesiin eikä myöskään vaikutuksia kemialliseen tilaan, jossa tila luokitellaan vain joko hyväksi tai siitä poikkeavaksi. Säännöksessä tarkoitettu pintavesimuodostuman tilan heikkeneminen erinomaisesta hyvään tilaan voi olla seurausta pintavesimuodostuman fyysisistä muutoksista tai pintavesimuodostumaan vaikuttavista uusista päästölähteistä.

Jos hankkeen vaikutusten kohteena olevien vesimuodostumien tila ei ole erinomainen, vaan tätä heikompi, ei 2 momentin poikkeussäännöstä voida soveltaa. Poikkeus ei myöskään sovellu, jos vesimuodostuman tila heikkenee erinomaisesta huonoon tai tyydyttävään. Ympäristötavoitteista poikettaessa tulee siten olla riittävän luotettavat tiedot vesimuodostuman luokasta ennen ja jälkeen hankkeen toteuttamista. Niissä tilanteissa, joissa poikkeussäännös ei voi tulla sovellettavaksi (vaikutus pohjaveteen tai kemialliseen tilaan, vesimuodostuman tila erinomaista heikompi), ei ympäristötavoitteista poikkeamista ole tarpeen arvioida vesienhoitosuunnitelmassa tätä tarkemmin.

Kuten edellä on todettu, ei säännöksiä ympäristötavoitteista poikkeamisesta voida soveltaa pintaveden kemiallisen tilan muutoksiin. Tällöin tulee kuitenkin huomata, että kaikkien vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden pitoisuudet eivät vaikuta pintaveden kemiallisen tilan luokitteluun. Pintaveden kemiallisen tilan luokittelu perustuu EU-lainsäädännössä määriteltyjen vaarallisten aineiden laatuunormeihin. Pintaveden kemiallinen tila vesimuodostumassa luokitellaan hyväksi, jollei vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetuksen (1022/2006) liitteen 1 C kohdassa tarkoitettujen aineiden ympäristölaatuunormi ole ylittynyt. Muiden vesiympäristölle haitallisten aineiden laatuunormit (asetuksen liite 1 D) otetaan huomioon määriteltäessä pintaveden ekologista tilaa, joten ne voivat tulla sovellettaviksi poikkeamisen tarvetta ja edellytyksiä arvioitaessa.

Jos tehdyn arvion perusteella katsotaan, että tarkasteltava uusi hanke voi vaarantaa joko pintaveden hyvän ekologisen tilan tai pohjaveden hyvän tilan saavuttamisen vesienhoitolain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tavoin taikka aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan heikkenemisen erinomaisesta hyvään, ja hanke voi kuulua poikkeussäännösten piiriin, tulee lisäksi pyrkiä kuvaamaan tehtyyn arvioon liittyvät oletukset ja epävarmuustekijät.

3.5 POIKKEAMISEN EDELLYTYSTEN ARVIOINTI

Kun poikkeamistarve on edellä kohdassa 3.4 esitetyn tavoin arvioitu, tulee vesienhoitosuunnitelmassa vesienhoitolain 23 §:n mukaisesti esittää selvitys poikkeamisen edellytysten toteutumisesta. Poikkeamisen edellytykset ovat 23 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen hankkeiden osalta pääosin samat. Poikkeamisen edellytykset on jaettu säännöksessä kolmeen kohtaan, joita on alla kuvattu tarkemmin.

Pykälän 2 momentissa viitataan vesipuidedirektiivin 4.7 artiklan tavoin kestävä kehityksen mukaisiin hankkeisiin. Kestävä kehityksen mukaisella hankkeella tarkoitetaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan hanketta, jonka vaikutukset olisivat positiivisia ottaen huomioon ympäristövaikutukset kokonaisuutena sekä taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset.

Ensimmäisen edellytyksen mukaan hankkeen tulee olla **yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja edistää merkittävästi kestävä kehitystä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta**. Selvityksessä tulisi siten kuvata hankkeen tarkoitus ja sen merkitys edellä mainittujen yleisten etujen, kestävä kehityksen sekä ihmisten terveyden ja turvallisuuden kannalta. Tarkasteltavia yleisiä etuja ei ole säännöksessä rajattu, mutta lisäksi hankkeen tulee aina edistää merkittävästi kestävä kehitystä, ihmisten terveyttä tai turvallisuutta. Hankkeen merkitys kestävä kehityksen kannalta liittyy edellä kuvatuin tavoin sen vaikutuksiin ympäristöön kokonaisuutena (muut kuin vesiin kohdistuvat vaikutukset) sekä talou-

dellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Tarkasteltavana on siten yhtä aikaa useita yleisiä etuja ja hankkeen vaikutukset voivat eri etuihin olla erisuuntaisia.

Toisen edellytyksen mukaan hankkeen **haittojen ehkäisemiseksi** on tullut ryhtyä kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin. Viittaus hankkeen haittoihin tarkoittaa tässä yhteydessä nimenomaan vesimuodostumiin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia (vrt. VPD 4.7 art.). Selvityksessä tulisi siten ensisijaisesti kuvata, mitä toimenpiteitä vesimuodostumiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi on suunniteltu ja onko suunniteltujen toimenpiteiden lisäksi mahdollisesti olemassa vielä muita keinoja ehkäistä haittoja.

Kolmannen edellytyksen mukaan hankkeella tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä **muilla teknisesti ja taloudellisesti kohdullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla** kuin muuttamalla vesimuodostumaa. Vesimuodostuman muuttamisella viitataan tässä vesimuodostuman tilassa tapahtuviin muutoksiin. Hankkeella tavoiteltavat hyödyt liittyvät osaltaan momentin 1 kohdassa kuvattuun hankkeen merkitykseen yleisen edun kannalta, mutta hankkeella voidaan tavoitella lisäksi myös muita, yleisen edun kannalta vähemmän tärkeitä hyötyjä. Selvityksessä tulisi kuvata, mitä vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa hanke on ollut esillä hankkeen valmistelussa. Tässä voidaan hyödyntää YVA-menettelyssä laaditun arviointiselostuksen kuvausta eri vaihtoehtojen vaikutuksista.

Lomakkeen tarkoituksena on tukea, kun arvioidaan

1. uusien merkittävien hankkeiden vaikutusta vesienhoidon suunnitteluun ja tavoitteisiin
2. vesienhoidon tavoitteista poikkeamisen tarvetta (VHL 23 §)
3. poikkeamisen edellytysten täyttymistä (VHL 23 §)

Tarkemmin arvioinnista ja sen perusteista saa ohjeesta: ([Tähän tulee linkki ohjeeseen](#))

ARVIOINNIN SUORITTAJA JA AJANKOHTA:

(henkilö tai ryhmä)

OSA I. Tarkasteltavat hankkeet

Vesienhoitosuunnitelmissa tulee tarkastella ne hankkeet joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia vesimuodostumien tilaan.

- a) YVA-lain mukaiset hankkeet
 - onko hankkeella mahdollisesti vaikutuksia vesimuodostumiin ja niiden tilaan
- b) Muut kuin YVA-lain mukaiset hankkeet:
 - Onko hankkeella yhdessä muiden hankkeiden (toteutetut ja suunnitteilla olevat hankkeet) tai toimintojen kanssa merkittäviä vaikutuksia vesimuodostumien tilaan
 - Voivatko hankkeen vaikutukset vesiin olla merkittäviä vesimuodostuman erityispiirteistä (erityinen herkkyys tai suojeluarvot) johtuen

OSA II. Perustiedot hankkeesta

Hankkeen perustiedot jotka on hyvä kuvata tiivistetysti myös vesienhoitosuunnitelmissa/toimenpideohjelmissa.

1. **Hankkeen nimi ja vastuutaho:** *(nimi jolla hanke tunnetaan)*
2. **Hankkeen sijainti ja vaikutusalue:** *(erityisesti mihin vesistöihin on ja voi olla vaikutusta, esim. alajuoksu)*
3. **Hankkeen tarkoitus:** *(rakentaa voimalaitospato (kapasiteetti), jätteenkäsittelylaitos (kapasiteetti), tulvapenger (joka suojaa xx alueen tulvavahingoilta), jne.)*
4. **Hankkeen toteutussuunnitelma:** *(pääasialliset toimenpiteet ja vaihtoehtoiset toteutustavat)*
5. **Hanketta koskevat suunnittelu- ja lupaprosessit sekä niiden tilanne ja arvioitu aikataulu**

6. **Hankkeen mahdolliset vaikutukset pinta- ja pohjavesimuodostumiin:** (vrt. luku 3.3) (sillä tarkkuudella, kuin olemassa olevista tiedoista on saatavilla ja on tarpeen arvioinnin kannalta. VHS asiantuntijan ei tarvitse tätä lähteä itse selvittämään ja arvioimaan tarkemmin.)
7. **Suunnitelmat hankkeen haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi:** (mitä YVA-aineistosta, lupahakemuksista, ja muista suunnitteluasiakirjoista ja/tai hankkeesta tiedäviltä on saatavissa).

Lisäksi on hyvä arviointia varten kirjata ylös (ei tarvetta liittää VHS:aan):

- Hankkeen vastuuhenkilö ja yhteystiedot:
- YVA yhteysviranomainen (ELY) ja lupaviranomainen (AVI): (jos nämä olemassa tai tiedossa)

OSA III. Poikkeussäännöksen soveltuvuuden arviointi (luku 3.4)

a) Tarpeelliset tiedot

Arvioidaan onko poikkeamisen tarpeen arviointiin edellytyksiä ja riittävästi tietoja.

1. **Onko hankkeesta ja sen toteutuksesta riittävästi tietoa käytettävissä?** *kyllä/ei*
Lisätietoja/perusteluita: tähän voidaan perustella tai kertoa mitä aineistoa on käytettävissä arvioita tehtäessä (jos edes hankkeesta ei tiedetä riittävästi, turha jatkaa arviointia. Hankkeesta vastaavan tulee toimittaa tarvittava aineisto ja jos sitä ei saada, ei arviointia voida tehdä)
2. **Onko hankkeenvaikutuksista vesimuodostumiin riittävästi tietoa?** *Kyllä/ei*
Lisätietoja/perusteluita: (vaikutustietojen riittävyys on hankala asia, ei vaadita ehdotonta tietoa, arviot riittävät)
3. **Onko vesimuodostumista ja niiden tilasta riittävästi tietoa?** *Kyllä/ei*
Lisätietoja/perusteluita: (mahdollisesti olla yhteydessä esim. luokittelijoihin jne.)

b) fyysiset muutokset

1. **Aiheuttaako hanke fyysisiä muutoksia pinta- tai pohjavesimuodostumassa?** *Kyllä/ei*
 Lisätietoja/perusteluita:

2. **Ovatko fyysiset muutokset niin merkittäviä, että ne vaarantavat hyvän ekologisen tilan (pinta-vedet) tai hyvän tilan (pohjavedet) saavuttamisen?**

ja/tai

3. **Aiheuttaako hanke mahdollisesti ekologisen tilan heikkenemisen erinomaisesta hyvään:**
 - vaikutukset kohdistuvat pintavesimuodostumaan (myös keinotekoiset tai voimakkaasti muutetut vesistöt, ei koske pohjavesimuodostumaa): *(kyllä/ei)*
 - ekologinen tila erinomainen (kyse ei siis kemiallisesta tilasta): *(kyllä/ei)*
 - riski että tila heikkenee erinomaisesta hyvään: *kuvaus*

c) Arviointi

Hanke **saattaa** vaatia vesienhoitolain mukaisen poikkeamisen: *Kyllä/Ei*

Perustelut ja arviointiin liittyvät epävarmuudet:

OSAIV. Poikkeamisen edellytysten arviointi (luku 3.5)

Arvioidaan onko kyseessä kestävä kehityksen mukainen hanke

A. Fyysinen muutos:

Ympäristötavoitteista poikkeaminen on mahdollista, jos:

- 1) Hanke on uusi (kyllä/ei)
- 2) hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä
 - ja se edistää merkittävästi yhtä tai useampaa seuraavista yleisistä eduista
 - kestävä kehitys (=ympäristövaikutukset kokonaisuutena sekä taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset) (kyllä/ei) Perustelut:
 - ihmisten terveyttä (kyllä/ei) Perustelut:
 - ihmisten turvallisuutta; (kyllä/ei) Perustelut:
- 3) JA haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin; (kyllä/ei)
Perustelut:
- 4) JA tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella. (kyllä/ei)
Perustelut:

B. Hanke heikentää tilaa hyvästä huonompaan:

Ympäristötavoitteista poikkeaminen on mahdollista, jos

- 1) Hanke on
 - uusi (kyllä/ei)
 - ja kestävä kehityksen mukainen (=ympäristövaikutukset kokonaisuutena sekä taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset) (kyllä/ei) Perustelut:
- 2) JA hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä
 - ja se edistää merkittävästi yhtä tai useampaa seuraavista yleisistä eduista
 - kestävä kehitys (vrt. kohta 1) (kyllä/ei) Perustelut:
 - ihmisten terveyttä (kyllä/ei) Perustelut:
 - ihmisten turvallisuutta; (kyllä/ei) Perustelut:
- 3) JA haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin; (kyllä/ei) Perustelut:
- 4) tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella. (kyllä/ei) Perustelut: