

Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu vuosille 2022-2027

**Ympäristötavoitteiden asettaminen ja
ympäristötavoitteista poikkeaminen**



Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu

Ympäristötavoitteiden asettaminen ja ympäristötavoitteista poikkeaminen

OPAS ELY-keskusten käyttöön

Sisällysluettelo

1	Oppaan tavoite ja lähtökohdat.....	4
1.1	Tavoite ja rajausta.....	4
1.2	Lähtökohdat.....	4
2	Keskeiset linjaukset oppaassa	6
3	Ympäristötavoitteiden asettaminen ja käytössä olevat poikkeukset.....	7
4	Ympäristötavoitteiden tarkistamisen prosessi	9
4.1	Vesimuodostumat, joissa ei ole asetettu aikataulupoikkeusta	9
4.2	Vesimuodostumat, joissa on asetettu aikataulupoikkeus.....	10
4.3	Alennetut tilatavoitteet	10
5	Ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaiheittain.....	11
5.1	Määräajan pidentämisen mahdollistama jousto.....	11
5.2	Määräajan pidentämisen perustelut	11
5.2.1	Luonnonolosuhteet	12
5.2.2	Tekniset ja taloudelliset syyt	13
5.3	Määräaikojen pidentämisen käsittely vesienhoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmissa	13
6	Ympäristötavoitteiden alentaminen	15
6.1	Lainsäädäntö ja periaatteet.....	15
6.2	Alennettujen tilatavoitteen asettaminen	15
6.3	Alennettujen tilatavoitteiden käsittely vesienhoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmissa	18
7	Luonnonolosuhteiden arviointi	19
7.1	Luonnonolosuhteet ja eri poikkeamien välinen ero.....	19
7.2	Pääasialliset syyt määräaikojen pidentämiseen luonnonolosuhteiden perusteella	19
7.3	Vaihtoehtoja luonnonolosuhteiden huomioiseksi vuoden 2027 jälkeen.....	22
8	Kohtuuttomien kustannusten arviointi	24
8.1	Taloudellinen kohtuuttomuus vesienhoidon suunnittelussa	24
8.1.1	Mitä taloudellisella kohtuuttomuudella tarkoitetaan?	24
8.1.2	Kohtuuttomien kustannusten arviointi vesienhoidon suunnittelussa	24

8.2	Kohtuuttomien kustannusten arvioinnin rajaukset	24
8.2.1	Mittakaava ja vastuut	24
8.2.2	Kustannukset ja hyödyt	25
8.2.3	Arvion tulos ja kohtuuttomuuden rajan määrittäminen	25
8.3	Taloudellisen kohtuuttomuuden arviointi.....	26
8.3.1	Suunnittelualuetason keskitetty arvio (SYKE).....	26
8.3.2	Suunnittelualuetason tarkennettu arvio (ELY)	26
8.3.3	Vesimuodostumakohtainen tarkastelu	27
8.3.4	Miten epävarmuus otetaan huomioon	27
9	Kemiallisen tilan poikkeukset	29
9.1	Poikkeaminen ympäristölaatunormeista valtioiden rajat ylittävän pilaantumisen seurauksena (kaukokulkeuma)	29
9.2	Sekoittumisvyöhykkeet	30
10	Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen vuoksi	31
10.1	Uusia hankkeita koskevan poikkeuksen rajausta	31
10.2	Uusien hankkeiden tarkastelu vesienhoidon suunnittelussa	32
10.3	Poikkeussäännöksen soveltuvuuden arviointi	33
10.4	Poikkeamisen edellytysten arviointi.....	35
10.5	Hankkeiden kuvaus vesienhoitosuunnitelmassa.....	36
11	Erityiskysymykset.....	38
11.1	Suojelualueet.....	38
11.1.1	Natura 2000 –verkoston alueet.....	38
11.1.2	Vedenottokäytössä olevat alueet.....	38
11.1.3	EU-uimarannat.....	39
11.2	Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat.....	39
11.3	Vesimuodostuman tilapäinen tilan heikkeneminen.....	39
LIITE 1	Keskeiset ohjeet ja dokumentit	40
LIITE 2:	Komission palaute toisen vesienhoitokauden (vv.2016-2021) suunnitelmista koskien poikkeusten käyttöä	41
LIITE 3:	Alennetut tilatavoitteet – muistio 16.9.2020	42

1 Oppaan tavoite ja lähtökohdat

1.1 Tavoite ja rajaus

Tämän oppaan on tarkoitus tukea vesienhoidon suunnittelijoita ELY-keskuksissa vesienhoidon ympäristötavoitteiden asettamisessa ja tarkistamisessa.

Opas kuuluu valtakunnalliseen vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien valmistelun opaskokonaisuuteen. Oppaan päivittäminen tuli ajankohtaiseksi Suomen EU-komissiolta saamaan toisen vesienhoitokauden palautteen sekä vuoden 2015 jälkeen valmistuneiden uusien EU-ohjeiden vuoksi.

Tähän oppaaseen on tiivistetty ympäristöministeriön asettaman työryhmän käytettävissä oleviin aineistoihin pohjautuvat näkemykset sekä suunnittelun kannalta keskeiset asiat vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien suunnittelutyön tueksi. Tässä ohjeessa ei arvioida mahdollisia lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita eikä oteta kantaa esimerkiksi ympäristönsuojelu- tai vesilain mukaisiin lupaprosesseihin.

Oppaassa ei myöskään käsitellä merenhoidon ympäristötavoitteita tai niistä poikkeamista. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden asettamisessa tulee kuitenkin huomioida tavoitteiden yhteensopivuus merenhoidon ympäristötavoitteiden kannalta.

1.2 Lähtökohdat

Vesienhoidon lähtökohta on vesien tilan turvaaminen ja vesien hyvän tilan saavuttaminen. Vesienhoidon lainsäädäntö sallii kuitenkin tiettyjä joustoja tästä tavoitteesta. Erityisalueiksi nimetyillä alueilla voi olla muista direktiiveistä tulevia tavoitteita, jotka tulee huomioida tavoitteita asetettaessa. Lisäksi hyvän tilan tavoitteesta voidaan tietyin, rajatuin edellytyksin poiketa. Vesipuidedirektiivin (2000/60/EY) kansalliseksi toimeenpanemiseksi säädettyä vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia (1299/2004, VMJL, myös vesienhoitolaki) ja asetuksia (1040/2006, 13030/2004) sovelletaan ympäristötavoitteiden ja poikkeamien asettamisessa. Lisäksi EU on antanut vesipuidedirektiivin toimeenpanoa tukevassa CIS-prosessissa ohjeita, joista keskeisin on ympäristötavoitteita koskeva ohje vuodelta 2009 (CIS Guidance 20).

Vesienhoitosuunnitelmissa vuosille 2016-2021 esitettiin aikapidennyspoikkeamia pintavesien ekologisten tilatavoitteiden osalta 1317 pintavesimuodostumassa (noin 20 % pintavesimuodostumista). Ekologisen tilan osalta aikapidennykset jakautuvat tasaisesti sekä vuosille 2021 että 2027. Kemiallisen tilan aikapidennyspoikkeamia esitettiin 3200 pintavesimuodostumalle (noin puolelle vesimuodostumista) vuoteen 2027. Pohjavesien kemiallisen tilan osalta esitettiin aikapidennyspoikkeus 92 pohjavesimuodostumalle vuoteen 2027. Alennettuja ympäristötavoitteita ei ole Suomessa sovellettu toistaiseksi. Uusien merkittävien hankkeiden osalta arvioita on tehty useista kymmenistä hankkeista, mutta yhtään uusia hankkeita koskevaa poikkeusta ei ole vesienhoitosuunnitelmissa esitetty.

Tämän oppaan päivityksessä on otettu huomioon uusi EU-ohje vesipuidedirektiivin artiklan 4(7) eli uusia hankkeita koskevan poikkeuksen soveltamisesta (kts. VMJL 23 §) sekä EU CIS-työssä valmistellut tekniset dokumentit luonnonolosuhteiden tulkinnasta poikkeamien perusteluna sekä aikapidennyspoikkeaman käytöstä vuoden 2027 jälkeen. Myös EU-tuomioistuimen viimeaikaiset päätökset, erityisesti EU-tuomioistuimen nk. Weser-päätös (C-461/13) vaikuttaa tulkintaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden

sitovuudesta ja laatutekijäkohtaisesta heikentämiskiellosta. Ohjeiden ja oppaiden lyhyt kuvaus on tämän ohjeen liitteessä 1.

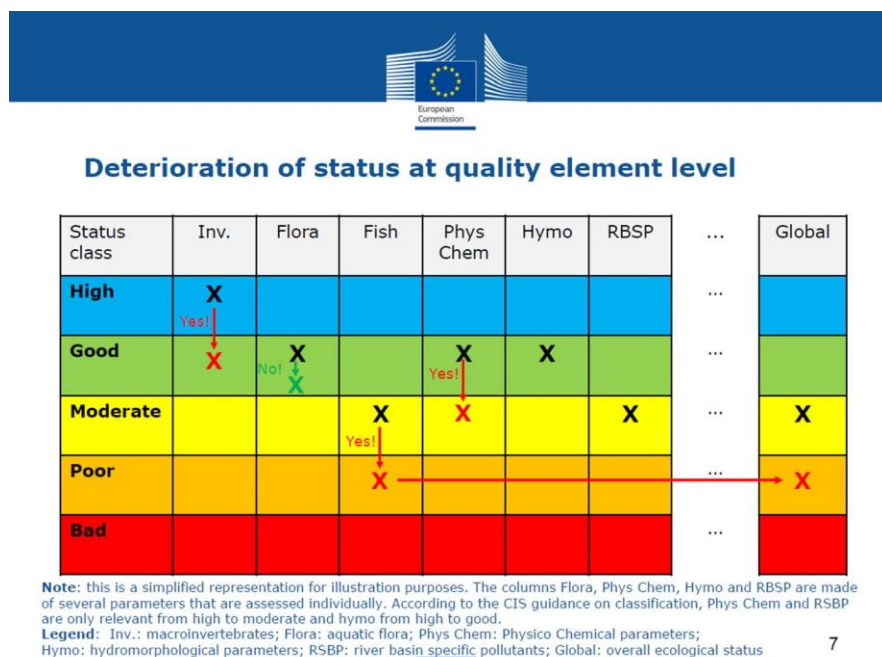
Ympäristöministeriö keskustelee myös jatkossa säännöllisesti muiden EU-maiden kanssa yhteisistä tulkinnoista ympäristötavoitteiden asettamisessa. Jäsenmaiden yhteiset tulkinnat kuten myös vesipuitedirektiivin raportointivelvoitteet komissiolle, voivat aiheuttaa myös jatkossa oppaan tarkistamistarvetta.

Kansallisen oppaan tarkistamista varten ympäristöministeriö asetti syyskuussa 2019 työryhmän, jossa jäseninä olivat Juhani Gustafsson, Antton Keto ja Erja Werdi ympäristöministeriöstä, Ville Keskisarja maa- ja metsätalousministeriöstä, Erja Tasanko aluehallintovirastosta sekä Mirja Koskinen Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta ja Timo Yrjänä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksesta. Puheenjohtajana toimi Saara Bäck ympäristöministeriötä ja sihteereinä Milla Mäenpää ympäristöministeriöstä ja Sari Väisänen Suomen ympäristökeskuksesta.

2 Keskeiset linjaukset oppaassa

ELY-keskusten tulee sijoittaa ja mitoittaa toimenpideohjelmassa esitettävät toimenpiteet ja niiden riittävyys hyvän tilan saavuttamiseksi ja hyvän ja erinomaisen tilan säilyttämiseksi vuoteen 2027. Tavoitteen asettamisessa tulee huomioida muiden direktiivien asettamat tavoitteet vesien tilalle. Vaikka kaikki teknisesti ja taloudellisesti mahdolliset toimenpiteet hyvän tilan saavuttamiseksi olisivat käynnissä ja toteutettu vuoteen 2027 mennessä, voi pintavesiekosysteemien ja pohjaveden tilan palautuminen viedä paljon aikaa tämän jälkeenkin. Tämän vuoksi voi olla tarpeen käyttää vesienhoitolainsäädännön tarjoamia joustoja ja perustella tavoitteiden saavuttamista vuoden 2027 jälkeen.

Ympäristötavoitteita asetettaessa tulee tarkastella ekologista tilaa laatutekijäkohtaisesti. Tämä sama yksityiskohtaisempi tarkastelu tulee ulottaa sekä poikkeusten asettamiseen että perusteluihin. Perusteluissa tulee käydä läpi tilaan vaikuttavat laatutekijät. Tämä tulkinta vahvistui Euroopan tuomioistuimen päätökseen (nk. Weser-päätös) (katso kuva 1).



Kuva 1. Euroopan komission yksinkertaistettu esitys siitä, miten tilan heikkeneminen arvioidaan laatutekijöittäin. Lähde: EU komissio.

Vesimuodostumakohtaiset perustelut poikkeamille tallennetaan tietojärjestelmään ja esitetään koostetusti vesienhoitosuunnitelmassa. Ekologisessa tilassa poikkeama asetetaan laatutekijäkohtaisesti, mutta sama poikkeama voi koskea useaa laatutekijää. Pintavesimuodostumassa voi olla tarpeen asettaa poikkeama erikseen sekä ekologiselle että kemialliselle tilalle, mutta kumpaankin poikkeamaan sovelletaan vain yhtä perustetta.

Vesimuodostumia, joissa ympäristötavoite olisi tullut saavuttaa vuoteen 2015 mennessä ja vuoden 2019 tilaluokittelun mukaan näin ei ole vielä tapahtunut, tarkastellaan omana ryhmänä (tarkemmin luvussa 4).

3 Ympäristötavoitteiden asettaminen ja käytössä olevat poikkeukset

Vesienhoidon tavoitteena on estää vesien tilan heikentyminen ja saavuttaa hyvä tila kaikissa vesimuodostumissa. Ympäristötavoitteista voidaan poiketa jäljempänä mainituin perustein. Vaikka perusteet poikkeaman käytölle olisivat olemassa, kaikki toteuttavissa olevat toimenpiteet vesien tilatavoitteiden saavuttamiseksi on käynnistettävä vuoteen 2027 mennessä.

Vesienhoidon lainsäädännön mahdollistamat ympäristötavoitteista poikkeamisen vaihtoehdot on esitelty tiivistetysti alla olevassa taulukossa 1. Poikkeamien perusteita on myös kuvattu lyhyesti perustuen EU-ohjeistukseen ja kansalliseen tulkintaan. Näistä poikkeustyypeistä suositellaan valittavaksi yksi per tarvittava poikkeus. Seuraavissa luvuissa avataan tarkemmin poikkeamisten edellytyksiä ja niiden soveltamista. Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota poikkeamien perusteluiden selkeyteen ja riittävyyteen.

Kahdella ensimmäisellä suunnittelukaudella Suomessa on ollut käytössä kaikki poikkeusvaihtoehdot määräaikojen pidentämiseksi vuoteen 2021 tai 2027 (VMJL 25 §). Kolmannella suunnittelukaudella kaikki poikkeusvaihtoehdot määräajan pidentämiseksi ovat käytössä vuoteen 2027 asti. Sen jälkeen määräajan poikkeusperusteena voi olla ainoastaan luonnonolosuhteet (kts tarkemmin luku 5). Muita alla olevassa taulukossa (taulukko 1) esitettyjä poikkeuksia ei ole aikaisemmilla suunnittelukausilla käytetty.

Taulukko 1. Vesienhoidon suunnittelussa käytössä olevat poikkeukset ja niiden kuvaus.

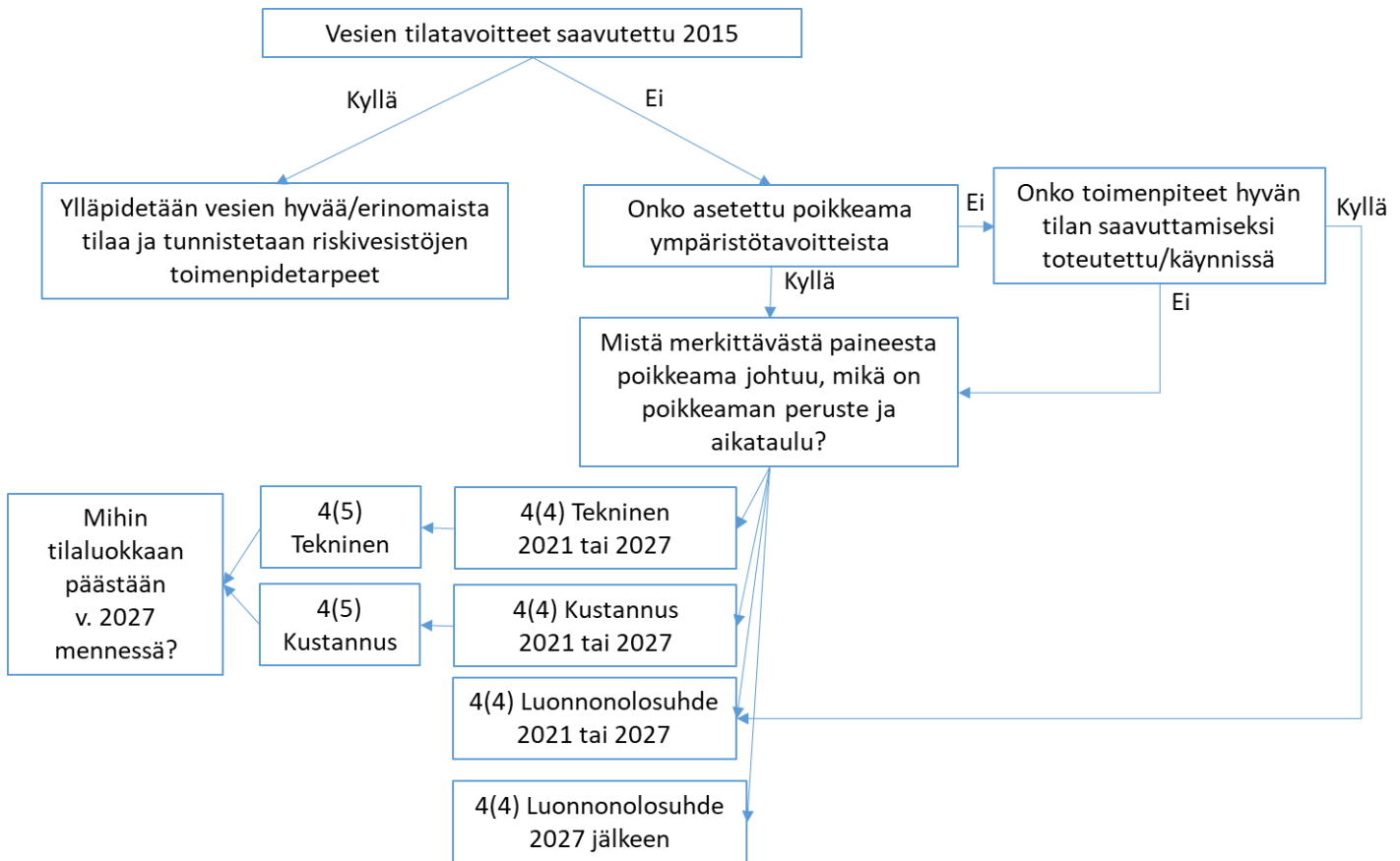
Poikkeuksen nimi	Kuvaus	VMLJ	VPD
Määräajan pidentäminen teknisen toteuttamiskelvottomuuden vuoksi.	VHS:ssa voidaan pidentää 21 §:ssä asetettuja määräaikoja, jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen on mahdollista ainoastaan vaiheittain edellyttäen, että vesimuodostuman tilan parantaminen VHS-kauden aikana ei ole teknisesti toteutettavissa.	25 §	4(4) a i)
Määräajan pidentäminen taloudellisen kohtuuttomuuden vuoksi.	VHS:ssa voidaan pidentää 21 §:ssä asetettuja määräaikoja, jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen on mahdollista ainoastaan vaiheittain edellyttäen, että vesimuodostuman tilan parantaminen VHS-kauden aikana on taloudellisesti kohtuutonta	25 §	4(4) a ii)
Määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden ylivoimaisuuden vuoksi.	VHS:ssa voidaan pidentää 21 §:ssä asetettuja määräaikoja, jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen on mahdollista ainoastaan vaiheittain edellyttäen, että vesimuodostuman tilan parantaminen VHS-kauden aikana on luonnonolosuhteiden vuoksi ylivoimaista	25 §	4(4) a iii)
Ympäristötavoitteista poikkeaminen vesimuodostuman uuden fyysisen muuttamisen vuoksi.	Ympäristötavoitteista voidaan poiketa, jos uusi merkittävä hanke muuttaa fyysisesti vesimuodostumaa ja hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja se edistää merkittävästi ihmisen terveyttä tai ihmisten turvallisuutta, haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin, ja jos tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla kuin vesimuodostuman muuttamisella.	23 §	4(7)
Pintavesien erinomaisen tilan heikentäminen hyväksi	Pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä erinomaisesta hyvään ei pidetä ympäristötavoitteiden vastaisena, jos tilan	23 §	4(7)

uuden kestävän kehityksen mukaisen hankkeen vuoksi.	heikkenemisen aiheuttaa uusi merkittävä, kestävän kehityksen mukainen hanke ja jos hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja se edistää merkittävästi ihmisen terveyttä tai ihmisten turvallisuutta, haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin, ja jos tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.		
Alennettu tilatavoite ¹ , kun ympäristötavoitteiden saavuttaminen on teknisten syiden vuoksi kohtuutonta.	Vesienhoitosuunnitelmassa voidaan asettaa 21 §:ssä säädettyä lievempiä ympäristötavoitteita, jos tilan saavuttaminen on teknisesti mahdotonta. Edellytyksenä on lisäksi, että: 1) vesien käytöstä 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.	24 §	4(5)
Alennettu tilatavoite, kun ympäristötavoitteiden saavuttaminen on taloudellisten syiden vuoksi kohtuutonta.	Vesienhoitosuunnitelmassa voidaan asettaa 21 §:ssä säädettyä lievempiä ympäristötavoitteita, jos tilan saavuttaminen on taloudellisesti tilan parantamisesta koituihin hyötyihin nähden selvästi kohtuutonta. Edellytyksenä on lisäksi, että: 1) vesien käytöstä 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	24 §	4(5)

¹ Alennetuilla tilatavoitteilla tarkoitetaan tässä oppaassa samaa kuin lainsäädännössä ympäristötavoitteiden lieventämisellä (VMJL 24 §)

4 Ympäristötavoitteiden tarkistamisen prosessi

Vesienhoidon ympäristötavoitteet kolmannella suunnittelukaudella tarkistetaan vaiheittain (Kuva 2).



Kuva 2. Ympäristötavoitteiden tarkistaminen ja poikkeamien asettamisen päävaiheet.

4.1 Vesimuodostumat, joissa ei ole asetettu aikataulupoikkeusta

Prosessissa tarkistetaan ne pinta- ja pohjavesimuodostumat, joissa ei ole asetettu poikkeusta alkuperäisestä tilatavoitteesta (vuosi 2015). Tilatavoitteen arvioinnissa otetaan huomioon, aiheutuuko erityisalueiden tavoitteista perusteet poiketa hyvän ekologisen, kemiallisen ja määrällisen tilan tavoitteesta. Jos tilatavoitteet on saavutettu, riittää että tila ylläpidetään ja riskivesistöjen toimenpidetarpeet tunnistetaan toimenpideohjelmissa. Erityisalueiden tavoitteiden tunnistamisen osalta lisätietoa luvussa 11.

Jos tilatavoite ei ole toteutunut, arvioidaan siihen johtaneet keskeiset syyt. Jos kaikki tarvittavat toimenpiteet ovat käynnissä, asetetaan vesimuodostumalle luonnonolosuhdepoikkeus vuoteen 2027. Jos toimenpiteet eivät ole täysimääräisesti käynnissä, arvioidaan merkittävien paineiden kautta poikkeusten peruste oppaassa olevan lähestymistavan mukaisesti kuten muissakin vesimuodostumissa.

Jos nykytiedon valossa kaikki tarvittavat toimenpiteet eivät ole käynnissä, esitetään tarvittavat lisätoimenpiteet vesienhoitosuunnitelmissa ja priorisoidaan nämä toimenpiteet vesienhoidon toimenpideohjelmien toimeenpanossa mahdollisuuksien mukaan.

4.2 Vesimuodostumat, joissa on asetettu aikataulupoikkeus

Olemassa olevat poikkeukset ja niiden perusteet tarkistetaan niissä vesimuodostumissa, joissa aikataulupoikkeus on asetettu. Keskeistä on arvioida, onko aikaisemmin asetettu poikkeus ja sen perustelut linjassa tämän oppaan poikkeusperusteiden kanssa. Jos vesimuodostuman tavoite on toisella suunnittelukaudella asetettu vuoteen 2021, tarkistetaan onko tila saavutettavissa vuoteen 2021 mennessä vai onko tarpeen siirtää määräaikaa vuoteen 2027. Samalla periaatteella jatketaan myös seuraavilla suunnittelukausilla.

Vesimuodostumalle on myös mahdollista asettaa aikatauluun liittyvä poikkeus vuoden 2027 jälkeen, jos tässä vaiheessa voidaan luotettavasti arvioida, että toimenpiteiden toteuttamisesta huolimatta luonnonolosuhteet tulevat estämään tilatavoitteen saavuttamisen vuoteen 2027 mennessä. Tätä koskeva VMJL 25 §:n muutos on hyväksytty eduskunnassa maaliskuussa 2020.

Tämä prosessi ja perustelut kuvataan tarkemmin luvussa 5 sekä luvuissa 7 ja 8.

4.3 Alennetut tilatavoitteet

Lainsäädäntö ei aseta eri poikkeusten välille hierarkkista suhdetta, ja jäsenvaltiot voivat käyttää määrääjän pidentämistä tai tilatavoitteiden alentamista rinnakkain niin kauan kuin niiden ehdot täyttyvät.

Lähtökohtana EU-ohjeistuksessa on kuitenkin tutkia ensin määräaikojen pidentämisen mahdollisuus.

Alennettujen tilatavoitteiden asettaminen vaatii määräaika-poikkeuksiin verrattuna enemmän tietoja ja perusteellisempaa arviointia.

Jos vesimuodostumalla ei ole löydettävissä perusteita asettaa aikataulun vaiheittaiseen saavuttamiseen liittyvää poikkeusta, voivat harkittavaksi tulla alennetut ympäristötavoitteet. Myös niiden vesimuodostumien osalta, joilla alennettuja tilatavoitteita esitetään, kaikki teknisesti ja taloudellisesti mahdolliset toimenpiteet tulee lainsäädännön mukaan olla toteutettu vuoteen 2027. Näissä tapauksissa arvioidaan, mihin tilaluokkaan esitetyillä toimenpiteillä voidaan suunnittelukauden loppuun päästä. On myös huomioitava, että alennettu tilatavoite ei ole pysyvä, vaan niiden tarve ja perusteet tarkistetaan joka kuudes vuosi vesienhoitosuunnitelmien päivittämisen yhteydessä.

Alennettujen tilatavoitteiden asettamisprosessi ja perustelut kuvataan tarkemmin luvussa 6 sekä luvuissa 7 ja 8 sekä liitteessä 3.

5 Ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaiheittain

5.1 Määräajan pidentämisen mahdollistama jousto

Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain (VMJL 25 §)

Vesienhoitosuunnitelmassa voidaan pidentää 21 §:ssä asetettuja määräaikoja, jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen on mahdollista ainoastaan vaiheittain.

Edellytyksenä määräajan pidentämiselle on, että:

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

Vesienhoitolainsäädäntö edellyttää ympäristötavoitteiden saavuttamista asetetussa määräajassa, eli viimeistään 15 vuotta direktiivin voimaan tulemisesta vuoteen 2015 mennessä. Määräaikaa voidaan pidentää kahden vesienhoitosuunnitelman päivittämisen ajan eli vuoteen 2027 asti, paitsi jos luonnonolosuhteet vaikuttavat vesimuodostuman tilaan niin, ettei tavoitteita voida saavuttaa kyseisenä ajanjaksona. Tällöin määräaikaa tavoitteen saavuttamiseksi voidaan jatkaa.

Määräajan pidentäminen ei saa pysyvästi estää tai vaarantaa hyvän tilan tavoitteiden saavuttamista muissa vesimuodostumissa ja sen on oltava sopusoinnussa muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa. Lisäksi tulee varmistaa, että kyseisen vesimuodostuman tila ei heikkene edelleen. Poikkeuksia sovellettaessa on myös taattava, että erityisalueilla (suojelualueet, vedenhankinta-alueet ja uimavedet) saavutetaan vähintään saman tasoinen erityissuojelun taso asetetussa määräajassa kuin erityisalueita koskevassa lainsäädännössä edellytetään.

Jos vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttaminen on aikaisemmissa vesienhoitosuunnitelmissa asetettu vuoteen 2021 tai 2027, tulee kolmannen kauden suunnitelmissa edelleen perustella poikkeava määräaika.

5.2 Määräajan pidentämisen perustelut

Seuraavassa on tarkemmin eritelty erilaiset poikkeusmahdollisuudet. On suositeltavaa, että valitaan yksi keskeisin syy näistä perusteista kuhunkin vesimuodostumaan tai luokittelun laatutekijään.

Taulukko 2. Alajaottelu vesienhoidon määräaikoja koskevien poikkeusten käyttöön.

Poikkeuksen nimi	Alajaottelu	Esimerkkejä poikkeuksen käytöstä
Määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden ylivoimaisuuden vuoksi VMJL 25 § art. 4.4 (iii)	Luonnon palautuminen vie aikaa	Ravinteiden tai haitallisten aineiden väheneminen maaperässä tai vesiekosysteemissä vie aikaa (syitä mm. sisäinen ravinnekuormitus, pellon korkea fosforiluku), lajien asettuminen uudelleen alueelle kunnostuksen tai saastuttavan toiminnan loppumisen jälkeen vie aikaa.

	Pohjaveden tilan palautuminen vie aikaa	Pohjavettä pilaavien aineiden poistuminen hidasta, taustapitoisuudet vaikuttavat tilan palautumiseen, pohjaveden tilan palautuminen ylikäytön seurauksena vie aikaa.
Määräajan pidentäminen teknisen toteuttamiskelvottomuuden vuoksi VMJL 25 § art. 4.4 (i)	Tekniset ratkaisut eivät ole valmiina tai sovellettavissa tai niiden toimivuus on epävarmaa	Ei ole teknistä ratkaisua tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseen, ei ole mm. tarpeeksi tehokkaita keinoja ravinteiden vähentämiseksi riittävän nopeasti, saatavilla olevaan tekniseen ratkaisuun liittyy riskejä.
	Tekniikan käyttöön liittyvät hallinnolliset ja muut käytännön hidasteet	Lupienhaku, vastuiden jako, toimenpiteiden toimeenpano ja toteuttaminen sekä rahoituksen järjestäminen vievät aikaa.
	Tavoitteen toteutuminen vaatii kansainvälisiä toimenpiteitä tai toimenpiteitä muissa maissa	Toimenpiteiden toteuttaminen vaativat kansainvälisiä sopimuksia esim. kansainvälisellä vesienhoitoalueella tai tilanteessa, jossa päästöjä tulee kaukokulkeutumaan, neuvottelu muiden maiden kanssa ei tuota tulosta.
	Tilaa heikentävä tekijä tai sen lähde ei ole tiedossa, joten ratkaisua ei voi määrittää	Nykyiset tiedot alueen tilasta, tilaa heikentävästä tekijästä, sen lähteestä tai vaikutuksista sekä ongelman laajuudesta eivät ole riittäviä, ajantasaisia tai luotettavia tarvittavan toimenpiteen määrittämiseksi.
Määräajan pidentäminen taloudellisen kohtuuttomuuden vuoksi VMJL 25 § art. 4.4 (ii)	Kustannukset ovat selkeästi saavutettuja vesien tilahyötyjä suurempia	Toimeenpanon vaiheistamisella kustannuspainetta voidaan jakaa useammalle vuodelle. Kustannukset ja hyödyt arvioitava perusteellisesti ja läpinäkyvästi.
	Kohtuuton taloudellinen taakka	Vaihtoehtoisten rahoitusmuotojen etsiminen. Edellyttää selvityksen vaihtoehtoisen rahoituksen järjestämiselle.

5.2.1 Luonnonolosuhteet

Määräajan pidentäminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi sallitaan, jos luonnonolosuhteet vesimuodostumassa ovat sellaiset, että ne eivät mahdollista riittävää tilan paranemista asetetussa määräajassa. Kaikkien tarvittavien toimenpiteiden tulee olla toteutettu viimeistään vuoteen 2027 mennessä, mutta käytännössä vesimuodostuman luonnonolosuhteiden tai ominaisuuksien takia hyvä tila

tai potentiaali voidaan monesti saavuttaa vasta asetetun määräajan jälkeen. Direktiivissä on tunnistettu se tosiseikka, että vesistöllä tai vesimuodostumalla voi kulua pitkäkin aika palautua hyvään tilaan, vaikka kaikki tarvittavat korjaavat toimenpiteet on toteutettu. Esimerkiksi aikaisemman toiminnan aiheuttama nykyinen pilaantuminen tai ekosysteemin huonontuminen voi vaikeuttaa tavoitteen saavuttamista vuoteen 2027 mennessä, vaikka alun perin riittäviksi katsotut toimenpiteet on toteutettu. Arvio tavoitteen saavuttamisesta tehdään kuuden vuoden välein vesienhoitosuunnitelmissa. Erilaisia luonnonolosuhteita avataan lisää luvussa 7.

Määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden perusteella edellyttää, että suunnitelmien yhteydessä käsitellään seuraavat seikat:

- Tiedot kaikista hyvän tilan saavuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, jotta mahdolliset puutteet tarvittavissa toimissa voidaan tunnistaa ja pystyä arvioimaan, onko tarvittavat toimenpiteet jo toteutettu tai suunniteltu toteutettavan.
- Määräajan pidentämistä koskeva arvio eli arvio ajankohdasta, jolloin hyvä tila saavutetaan, ottaen huomioon, että kaikki hyvän tilan saavuttamiseen tarvittavat toimenpiteet on toteutettu vuoteen 2027 mennessä.
- Tiedot em. toimenpiteiden tehokkuudesta ja hyvän tilan saavuttamisen arvion luotettavuudesta.

5.2.2 Tekniset ja taloudelliset syyt

Toteuttamiskelpoisen teknisen ratkaisun puuttuminen voi olla myös määräajan pidentämisen peruste. Perusteena voi olla, että vesimuodostuman tilan parantamiseen ei ole valmiina teknisiä ratkaisuja, ne eivät ole sovellettavissa tai niiden toimivuus on epävarmaa. Esimerkiksi saatavilla olevaan tekniseen ratkaisuun liittyy riskejä sen käytännön toteutuksen tai vaikuttavuuden kannalta.

Tekniseksi katsotaan myös hallinnolliset viiveet, kuten lupamenettelyjen ja suunnitelmien vaatima kohtuullinen aika. Viive ei kuitenkaan voi johtua jäsenmaan lainsäädännöllisistä rajoitteista tai hallinnon järjestämisestä ja rahoituksen puutteista aiheutuneista viiveistä.

Jos tavoitteen toteutuminen vaatii kansainvälisiä toimenpiteitä tai toimenpiteitä muissa maissa (kuten kaukokulkeuma), poikkeus on mahdollinen teknisistä syistä. Tähän palataan jäljempänä erityisesti kemiallisen poikkeuksen osalta.

Joskus tekninen ratkaisu voi olla olemassa, mutta se on **hyötyihin nähden kohtuuttoman kallista** toteuttaa niin, että tilatavoite saavutettaisiin määräajassa. Tällöin tarvitaan jatkoaikaa kustannusvaikutusten kohtuullistamiseksi. Taloudellisen kohtuuttomuuden käyttäminen perusteena määräajan pidentämiselle edellyttää kustannushyötyanalyysin tekemistä tai kattavan kustannus- ja hyötytiedon vertailua ja sen esittämistä vesienhoitosuunnitelmassa. Hyötyjen arvioinnissa ja niiden vertaamisessa kustannuksiin voi hyödyntää luvussa 8 esitettyä kohtuuttomien kustannusten vesimuodostumakohtaista arviointia.

5.3 Määräaikojen pidentämisen käsittely vesienhoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmassa

Poikkeusta asetettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota poikkeusten huolelliseen perustelemiseen. Perustelut tallennetaan tietojärjestelmään ja niistä tehdään kooste vesienhoitosuunnitelmiin.

Perusteluissa on erityisesti huomioitava, että:

- kaikki mahdolliset toimenpiteet on tehty vuoteen 2027 mennessä
- pyritään esittämään keskeisin peruste (tekninen, taloudellinen tai luonnonolosuhde)
- poikkeuksen tarve tunnistetaan ja perustellaan laatutekijäkohtaisesti

Vesienhoitosuunnitelmissa tulee esittää syyt teknisille hidasteille ja miten niihin puututaan.

Päivitetty 17.9.2020

Kolmannen suunnittelukauden vesienhoitosuunnitelmissa esitetään ne vesimuodostumat, joilla määräaikaa on tarpeen jatkaa luonnonolosuhteiden vuoksi vielä 2027 jälkeen.

6 Ympäristötavoitteiden alentaminen

6.1 Lainsäädäntö ja periaatteet

Ympäristötavoitteiden lieventäminen (VMJL 24 §)

Vesienhoitosuunnitelmassa voidaan asettaa 21 §:ssä säädettyä lievempiä ympäristötavoitteita, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan 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.

Edellytyksenä on lisäksi, että:

- 1) vesien käytöstä 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 luonteeseen 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.*

Alennetut tilatavoitteet² voidaan asettaa pinta- ja pohjavesimuodostumille ja myös keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi nimetyille vesimuodostumille (ks. myös liite 3).

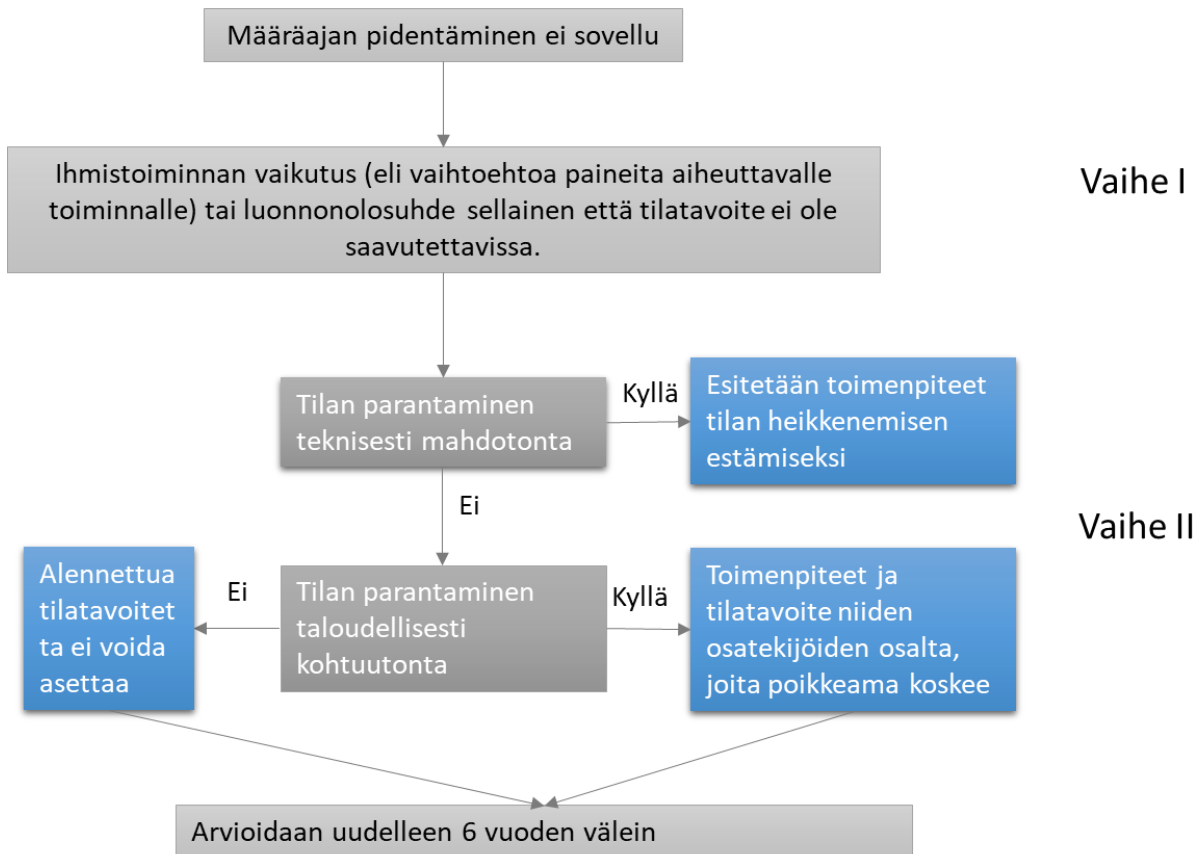
Poikkeus asetetaan aina laatutekijäkohtaisesti. Alennettu tilatavoite ei tarkoita, että muiden laatutekijöiden tilatavoite automaattisesti alenisi samalla. Kaikki mahdolliset toimenpiteet on tehtävä hyvän tilan saavuttamiseksi muiden laatutekijöiden osalta. On huomioitavaa, että alennetut tilatavoitteet ei ole pysyvä tila, vaan myös niiden perusteet on tarkistettava kuuden vuoden välein.

Alennettuja tilatavoitteita ei ole käytetty toistaiseksi Suomessa ja muuallakin Euroopassa pääsääntöisesti vain hyvin rajoitetusti. Vesienhoitosuunnitelmissa tulee mahdolliselle tilatavoitteesta poikkeamiselle esittää selkeät **perusteet**. Erityisesti esille tulee tuoda, että alennetut tilatavoitteet asetetaan **laatutekijäkohtaisesti** sekä **tarkistetaan** aina vesienhoitosuunnitelman päivityksen yhteydessä joka kuudes vuosi.

6.2 Alennetun tilatavoitteen asettaminen

Alennettujen tilatavoitteiden käytön arvioinnissa on kaksi päävaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan, onko lievennettyjen tilatavoitteiden käyttö ylipäättään tarpeen tai mahdollista. Toisessa vaiheessa arvioidaan, onko alennettujen tilatavoitteiden asettamiselle perusteita (ks. myös liite 3).

² Alennetuilla tilatavoitteilla tarkoitetaan tässä oppaassa samaa kuin lainsäädännössä ympäristötavoitteiden lieventämisellä



Kuva 3. Arviointiprosessi alennettujen tilatavoitteiden mahdollisessa asettamisessa.

VAIHE I

Vaikka poikkeustyyppien (määräaikojen pidentäminen vai alennetut tilatavoitteet) välinen suhde ei lainsäädännössä ole suoraan hierarkkinen, EU-ohjeistus (CIS 20/2009) lähtee siitä, että ensin käydään läpi mahdollisuudet määräaikojen pidennyksiin ja vasta sen jälkeen, mikäli perusteet eivät tapaukseen sovellu, voidaan arvioida, voidaanko soveltaa alennettuja tilatavoitteita. Tässä on huomioitava, että tilatavoitteiden alentaminen vaatii enemmän lähtötietoa mahdollisten vaihtoehtojen arvioimiseksi.

Ensin arvioidaan, onko meneillään oleva ihmistoiminta syynä siihen, että tilatavoitetta ei voida saavuttaa tai estävätkö luonnonolosuhteet tilatavoitteen saavuttamisen.

Jos kyse on luonnonolosuhteista (kts. taulukko 3 ja luku 7.2.2 sekä liite 3), voidaan soveltaa alennettuja tilatavoitteita ja edetä vaiheeseen II arvioimaan perusteita.

Jos kyse on edelleen kuormitusta tai painetta aiheuttavasta ihmistoiminnasta, on varmistettava, että toiminnan ympäristö- ja yhteiskunnallisia hyötyjä ei voida saavuttaa vesienhoidon tavoitteiden kannalta tehokkaammilla keinoilla. Jos tällaisia realistisia vaihtoehtoja toiminnalle ei voida osoittaa, alennetun tilatavoitteen mahdollisuus voidaan arvioida vaiheen II mukaisesti.

VAIHE II

Vaiheessa kaksi arvioidaan, onko olemassa vielä keinoja tilatavoitteen saavuttamiseksi (**tekniesti mahdollista**). Mikäli **ei ole olemassa sellaisia teknisiä ratkaisuja**, joilla voitaisiin vesimuodostuman tilaa

parantaa siten, että vuoteen 2027 mennessä olisi mahdollista saavuttaa hyvä tila, tulee vesimuodostumaan kohdistuvia paineita tarkastella uudelleen. Mikäli kaikki teknisesti mahdolliset toimet hyvän tilan saavuttamiseksi on jo pantu toimeen ja luonnonolosuhteet eivät ole hyvän tilan saavuttamisen esteenä tai hidasta tilan paranemista, todetaan tavoitteeksi **nykytilan säilyttäminen**.

Jos **toimenpiteitä on teknisesti olemassa**, tunnistetaan ne ja arvioidaan, mitkä niistä voidaan toteuttaa ennen kuin kustannusten voidaan katsoa olevan kohtuuttomia. Prosessi **kohtuuttomien kustannusten** arvioimiseksi kansallisesti kuvataan luvussa 8. Lopuksi arvioidaan, miten pitkälle esitetyillä toimenpiteillä päästään ja asetetaan tilaluokkatavoite sekä aikatauluarvio, milloin se voidaan saavuttaa.

Taulukossa 3 esitetään mahdollisia tapauksia, joissa alennettuja tilatavoitteita voitaisiin soveltaa. Ehdotukset perustuvat EUn oppaisiin.

Taulukko 3. Mahdollisia alennettujen tilatavoitteiden soveltamistapauksia. Alennetut tilatavoitteet arvioidaan aina kuuden vuoden välein vesienhoitosuunnitelmia päivityksen yhteydessä. (Lähde: EU-opas 2017b)

Ongelma	Esimerkki	Toimenpide
Merkittävän olemassa olevan yhteiskunnallisen toiminnan vaikutukset niin, että hyvän tilan saavuttaminen olisi mahdotonta tai kohtuuttoman kallista.	Vesimuodostumalla ei ole edellytyksiä palautua hyvään tilaan, koska on tarpeen yhteiskunnallisista tai ympäristöllisistä syistä jatkaa vedenottoa, jota ei voida järjestää muilla keinoilla, jotka olisivat huomattavasti parempia vaihtoehtoja ympäristön kannalta ja josta ei aiheudu suhteettomia kustannuksia.	Perustelut ja VMJL 24 §:n ehtojen noudattaminen. Pohjaveden osalta katso myös pohjavesidirektiivin 6 artiklan edellytykset.
Vesimuodostuman "uudelleen saastuminen" pilaavien aineiden päästöjen tai pilaavien aineiden uudelleen kierrätyksen seurauksena.	Päästöt historiallisista pilaantuneista alueista tai sedimenteistä, jotka aiheutuvat esim. taloudellisten toimista tai luonnollisista prosesseista.	Perustelut VMJL 24 §:n edellytysten täyttymisestä, mukaan lukien tarkistaminen, ovatko sedimenttien puhdistamisen kaltaiset toimenpiteet mahdollittomia toteuttaa tai ovatko ne kohtuuttoman kalliita, ja estääkö uudelleensaastuminen hyvän tilan saavuttamisen määrätyn ajan kuluessa.
Rajat ylittävän tai globaalin pilaantumisen vaikutukset	Vaikutus vesimuodostumaan johtuu rajat ylittävästä tai maailmanlaajuisesta pilaantumisesta, joka ei ole jäsenvaltion valvonnassa, esim. jatkuva saastuminen kaukokulkeutumisena, joka sijaitsee toisessa maassa (esim. vanha kaivos tai tehdas), jossa toimenpiteet hyvän tilan saavuttamiseksi ovat mahdollittomia tai kohtuuttoman kalliita.	Mikäli jäsenvaltiolla ei ole mahdollisuutta paineiden vähentämistoimiin, voidaan katsoa, että kyseinen tapaus soveltuu 4 artiklan 5 kohdan poikkeuksen piiriin, jos hyvän tilan saavuttaminen olisi mahdotonta tai kohtuuttoman kallista. Muutoin voitaisiin harkita myös 4 artiklan 4 tai 6 kohdan soveltamista. Katso ympäristölaatuormeja koskevan direktiivin 6 artikla.

6.3 Alennettujen tilatavoitteiden käsittely vesienhoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmassa

Perusteissa tulisi esittää arvio:

- miksi määräaikojen pidennyksen perusteet eivät sovellu
- tilan saavuttamisen estyminen ei johdu ihmistoiminnasta tai vesimuodostuman tilan saavuttamisen estyminen johtuu ihmistoiminnasta, jonka yhteiskunnallisia ja ympäristöhyötyjä ei voida saavuttaa vesienhoidon kannalta huomattavasti paremmilla keinoilla ilman kohtuuttomia kustannuksia.

Lisäksi tulee esittää arvio toimenpiteiden riittävydestä ja voidaanko tehdä lisätoimenpiteitä.

- Jos enempää toimenpiteitä ei voida asettaa (teknisistä syistä), perustellaan miten tilan edelleen heikkeneminen estetään.
- Jos toimenpiteitä on mahdollista esittää lisää, tunnistetaan ne ja arvioidaan, miten paljon niistä voidaan toteuttaa ennen kuin kustannukset ovat kohtuuttomia ja mihin tilatavoitteisiin niillä voidaan päästä ja missä aikataulussa.

7 Luonnonolosuhteiden arviointi

7.1 Luonnonolosuhteet ja eri poikkeamien välinen ero

EU:n uusissa ohjeistuksissa on kiinnitetty erityisesti huomiota luonnonolosuhteiden arviointiin poikkeuksien perusteena.

Luonnonolosuhde-termillä, jota on käytetty direktiivin poikkeuksia koskevissa artikloissa 4.4. ja 4.5. (VMJL 24 § ja 25 §), tarkoitetaan sellaisia olosuhteita, jotka määrittävät ekosysteemin palautumisen ajan ja mahdollisuuden. Luonnonolosuhteet voivat siis merkittävästi vaikuttaa pintavesien hyvän tilan tai potentiaalin saavuttamiseen tarvittavaan aikaan tai jopa estää niiden saavuttamisen. Tämä koskee esimerkiksi pilaavien aineiden pitoisuuksien vähentämistä, kasvien ja eläinten uudelleen kolonisaatiota tai uudelleensijoittamista. Vaihtelevien luonnollisten hydrogeologisten olosuhteiden vuoksi pohjavesimuodostumien hyvän kemiallisen ja / tai määrällisen tilan saavuttaminen voi viedä aikaa tai olla jopa mahdotonta.

Luonnonolosuhde käsite tarkoittaa siis hieman eri asiaa riippuen siitä, sovelletaanko sitä pidennettyyn määräaikaan vai alennettuun tilatavoitteeseen.

Pidennetyn määräajan tapauksessa luonnonolosuhteiden takia vesimuodostuman hyvän tilan saavuttaminen viivästyy, vaikka kaikki tarvittavat toimenpiteet on toteutettu. Tällöin luonnonolosuhteet ovat siis hidaste, mutta eivät este hyvän tilan saavuttamiselle.

Alennetun tilatavoitteen tapauksessa taas vesimuodostuman luonnonolosuhteet ovat sellaiset, että veden hyvän tilan saavuttaminen on "mahdotonta" tai "kohtuuttoman kallista" (ks. myös liite 3).

Pidennettyä määräaikaa käytettäessä katsotaan, että toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen hyvän tilan saavuttaminen vie luonnonolosuhteiden vuoksi asetettuun määräaikaan nähden pidemmän ajanjakson. Toisaalta "luonnonolosuhteet" eivät sellaisenaan ole syy alennettuun tilatavoitteeseen, vaan poikkeaminen vaatii vielä arvion, onko tavoitteiden saavuttaminen mahdollista, kun kaikki teknisesti mahdolliset ja ei-kohtuuttoman kalliit toimenpiteet on toteutettu.



Kuva 4. Luonnon olosuhteiden käsitteiden ero määräaikojen pidentämisessä ja alennetuissa tilatavoitteiden perusteluissa. (Lähde: EU opas 2017b)

Huomattavaa on, että määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden perusteella ei edellytä paineiden poistamista kokonaan. Sen sijaan edellytetään, että vesienhoitosuunnitelmiin tulee sisällyttää kaikki tarvittavat toimenpiteet hyvän tilan saavuttamiseksi, sekä perustelut sille, että tavoitteiden saavuttaminen vie enemmän aikaa luonnonolosuhteiden vuoksi, jolloin hyvän tilan saavuttaminen voi tapahtua vasta vuoteen 2027 mennessä tai sen jälkeen.

7.2 Pääasialliset syyt määräaikojen pidentämiseen luonnonolosuhteiden perusteella

Luonnonolosuhteet voivat eri tavoin olla esteenä tai hidasteena vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiselle. Taulukossa 3 esitetään EU-ohjeisiin perustuen esimerkkejä, minkä tyyppisiä tapauksia luonnonolosuhteilla voidaan tarkoittaa, kun tavoitteiden saavuttaminen vie aikaa. Taulukon 3

esimerkkitapausten aikamäärettä ei ole välttämätöntä tarkkaan arvioida vesienhoitosuunnitelmissa vaan voidaan vain todeta, että tilan saavuttaminen vie aikaa joko vuoteen 2027 tai sen jälkeen.

Arvioihin luonnonolosuhteiden vaikutuksista tilatavoitteiden saavuttamisessa sisältyy epävarmuuksia. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista esittää arviot ja niiden pohjana käytetyt aineistot ja menetelmät mahdollisimman avoimesti vesienhoitosuunnitelmassa.

Ekologisen tilan palautuminen riippuu yksittäisten laatutekijöiden palautumisajasta, mutta myös niiden välillä vallitsevista riippuvuussuhteista. Tämän vuoksi ekologisen tilan paranemiseen tarvittava aika määräytyy hitaimmin elpyvän laatutekijän mukaan.

Lisäksi vesimuodostuman tilan palautumiseen vaikuttavat vesimuodostumien luontaiset prosessit ja hydrologinen kierto. Veden tilan paranemiseen tarvittavaan aikaan vaikuttavat sekä historialliset että edelleen olemassa olevat vesimuodostumaan kohdistuvat paineet. Esimerkiksi järvien tila paranee yleensä hitaammin kuin muiden vesimuodostumatyyppien johtuen niiden luontaisesta veden viipymästä. Vähäkalkkisen kallioalueen järvet ja joet palautuvat happamoitumisen vaikutuksesta hitaammin kuin kalkkipitoisen kallioalueen vesimuodostumat.

Vesien fysikaalis-kemiallisten laatutekijöiden paranemisen viivästymisen yleinen syy on sisäinen kuormitus, joka johtuu sedimenteistä ja maaperästä. Vaikka vesien pilaantuminen ravinteiden tai muiden pilaavien aineiden osalta on saatu hallintaan, vesien tilan paranemista estää edelleen sedimenteistä ja/tai maaperästä vapautuvat aineet. Vesien tilan palautumista edistäviä toimenpiteitä ovat mm. hapetus, sedimenteissä olevien ravinteiden liukenemisen estäminen tai alusveden poisjohtaminen. Myös pohjaveden mukana pintaveteen purkautuvat haitta-aineet voivat hidastaa vesimuodostuman tilan paranemista. Palautuminen sisäisestä kuormituksesta kestää vuosikymmeniä.

Pintavesien ekologian palautuminen: Paineiden poistamisen jälkeen vesimuodostuman ekologisen tilan palautuminen vie aikaa joko kunnostustoimenpiteiden tai luontaisten prosessien kautta. Joillakin ekosysteemeillä saattaa olla luontainen taipumus vastustaa muutosta, joten voi olla tarpeen räätälöidä kunnostustoimenpiteitä hyvän tilan saavuttamiseksi. Pintavesien ekologisen tilan palautumisessa aikajänne on usein yli 10 vuotta.

Hydrologis-morfologisten muutosten palautuminen: Historiallisen liiallisen vedenoton vaikutukset voivat viivästyttää vesimuodostuman ekologisen tilan elpymistä paineiden poistamisen ja muiden tarvittavien toimenpiteiden jälkeen. Vaikka liiallinen vedenotto on lopetettu, voi kuitenkin viedä aikaa, että pohjaveden laatu ja pinnankorkeus palautuvat ennalleen. Elinympäristöjen toipuminen vesirakentamisen vaikutuksista kestää myös usein vähintään 10 vuotta. Määrällisen ja kemiallisen tilan palautumisen jälkeen voidaan edelleen tarvita aikaa ekologisen tilan elpymiseen. Joissakin tapauksissa ekosysteemillä on luontainen taipumus vastustaa ekologian muuttumista, mikä entisestään viivästyttää hyvän ekologisen tilan saavuttamista. Ekosysteemillä kestää toipua vieraslajien väliaikaisesta esiintymisestä tai sopeutua uuteen lajistoon ml. vieraslajit.

Pintavesien kemiallisen tilan palautumisaikaan vaikuttavat tekijät: Vaikka päästöjen hallintatoimia on tehty, pysyvät yhdisteet kuten PBDE, dioksiinit ja dioksiinin kaltaiset PCS-yhdisteet, raskaat PAH-yhdisteet, TBT, PFOS, HCH ja elohopea sitoutuvat pohjasedimentteihin tai ovat biokertyviä luonteeltaan ja siten voivat vaikuttaa edelleen vesien kemialliseen tilaan. Lisäksi tietyt olosuhteet maaperässä tai sedimenteissä saattavat hidastaa aineiden hajoamista tai vaikuttaa elohopean metyloitumiseen.

Mikäli rajatun alueen sedimenttien kunnostustoimet eivät ole kohtuuttoman kalliita ja ne ovat teknisesti mahdollisia toteuttaa, tulisi nämä toimenpiteet toteuttaa. Luontaiset korkeat taustapitoisuudet eivät ole perusteita poikkeuksille vaan jäsenvaltioiden tulee ottaa ne huomioon kemiallista tilaa määritettäessä.

Pohjaveden huonon määrällisen tilan keskeisin syy on liiallinen vedenotto, jonka seurauksena voi olla meriveden tai muun suolaisen veden pääsy pohjavesimuodostumaan. Lisäksi liiallisella pohjaveden otolla on vaikutusta pohjavedestä riippuvaisiin pintavesi- ja maaekosysteemeihin. Määrällisen tilan hitaaseen palautumiseen voi olla syynä hidas pohjaveden imeytyminen, mutta myös muodostuman hidas vedenjohtavuus, jonka vuoksi pohjaveden pinnankorkeus palautuu ennalleen hitaasti. Mikäli pohjaveden huonoon määrälliseen tilaan on syynä historiallinen liikavedenotto, voi palautuminen kestää pitkään. Mikäli vedenottoa ei lopeteta kokonaan, voi vielä olemassa oleva paine hidastaa pohjaveden pinnankorkeuden palautumista.

Merkittävin pohjaveden kemiallisen tilan palautumista hidastava syy on muodostuman pohjavesigeologiset olosuhteet, kuten maa- tai kallioperän huokoisuus, pohjavettä suojaavien kerrosten olemassaolo sekä pintakerroksen ja maaperän vedenimeytymiskyky. Yleinen syy pohjavesimuodostuman tilan paranemisen viivästyminen on kyllästymättömään kerrokseen varastoituneiden haitta-aineiden kulkeutuminen pohjaveteen. Lisäksi vanhojen jo kiellettyjen torjunta-aineiden hidas hajoaminen on yleinen syy pohjaveden hyvän tilan hitaaseen paranemiseen. Kemialliseen tilaan vaikuttaa myös pohjaveden otto. Liiallinen vedenotto voi vaikuttaa pohjaveden virtausolosuhteisiin epätoivotulla tavalla ja aiheuttaa haitta-aineiden pääsemisen pohjaveteen. Lisäksi liiallisen vedenoton vaikutuksesta suolainen vesi joko merestä tai syvältä historiallisista pohjavesiesiintymistä, voi sekoittaa kemiallisesti hyvä laatuiseen pohjaveteen.

Luontaisesti esiintyvien aineiden korkeat taustapitoisuudet eivät ole poikkeusten perusteita, vaan ne tulee ottaa huomioon jo pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointiin käytettävien ympäristölaatusuhteiden laatimisessa.

Taulukko 4. Esimerkkejä VMJL 25 §:n soveltamisesta eli määrärajan siirtäminen luonnonolosuhteiden vuoksi. Vesienhoitosuunnitelmissa voidaan esittää, että luonnonolosuhteiden vuoksi tavoite saavutetaan 2027 tai sen jälkeen. Ajankohta voidaan tarkentaa kuuden vuoden välein vesienhoitosuunnitelmien päivityksen yhteydessä. (Lähde: EU opas 2017b)

<i>Viive veden tilan palautumisessa</i>	<i>Hydrologis-morfologisten olosuhteiden palautumisen viive</i>	<i>Viive veden ekologian palautumisessa</i>	<i>Viive pohjaveden pinnankorkeuden palautumisessa</i>
Aika, joka kuluu pilaavien aineiden kuten kemikaalien ja fysikaalis-kemiallisten aineiden hajoamiseen, leviämiseen tai laimentumiseen vesimuodostumassa tai valuma-alueella (ml. muut vesimuodostumat, sedimentit ja maaperä, osana hydrologista järjestelmää). Koskee sekä pinta- että pohjavesimuodostumia.	Kunnostamistoimenpiteiden jälkeen tarvittava aika, jolloin hydrologis-morfologiset prosessit mahdollistavat elinympäristön palautumisen sekä kasvuolosuhteet.	Lajien palautumiseen vaadittava aika.	Pohjaveden hyvän määrällisen tilan palautumiseen kuluva aika, kun liiallinen vedenotto tai muu pohjaveteen vaikuttava toiminta on muutettu kestäväälle pohjalle (pohjaveden määrä).
	Rannikkoalueiden elinympäristöjen rakenteen ja kunnon palautumiseen kuluva aika.	Lajien sopivan runsauden ja ikärakenteen palautumiseen tarvittava aika.	
		Tarvittava aika, joka tarvitaan vesistön toipumiseen vieraslajien tilapäisestä esiintymisestä tai sen sopeutumiseen	

Aika, joka tarvitaan maaperän puskurointikapasiteetin palautumiseen ja sen mahdollistamaan vesimuodostuman pH:n nousuun.		uuteen lajien koostumukseen (ml. vieraslajit).	
--	--	--	--

Esimerkki 1: lannoituksen vähentäminen peltoviljelyssä: Kaikki tarvittavat toimet tasapainoisen kasviraivanteiden käytön eteen on tehty, ja on varmistettu, että tehdyt toimet ovat riittäviä hyvän tilan saavuttamiseen. Pintavesien fosforipitoisuuden hidas väheneminen tai nitraattipitoisuuden pieneneminen pohjavedessä voi silti aiheuttaa viivettä hyvän tilan saavuttamiseen ja tarpeen pidentää ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaika.

Esimerkki 2: vesien elohopeapitoisuus: Vaikka uusien päästöjen odotetaan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden takia vähenevän, kaukokulkeuman laskeumaa ei voida kokonaan poistaa, mikä aiheuttaa tarpeen pidentää ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaika.

Esimerkki 3: kalan kulkuedellytysten parantaminen (kalatiet, kalaportaat): Tehtyjen toimenpiteiden tulee varmistaa jokien esteettömyys. Vaikka toimenpiteillä on saavutettu jokien jatkuvuus, kalakantojen ja muiden lajien palautuminen vaatii tietyn ajan toipua.

7.3 Vaihtoehtoja luonnonolosuhteiden huomioiseksi vuoden 2027 jälkeen

Seuraavassa taulukossa esitetään esimerkkejä siitä, mitä muita luonnonolosuhteisiin liittyviä vaihtoehtoja on vuoden 2027 jälkeen määräjän pidentämisen sijaan. Välttämättä näitä tietoja ei ole tarpeen sisällyttää vesienhoitosuunnitelmiin, mutta ne auttavat tulevien kausien suunnitelmien valmistelussa.

Taulukko 5. Ratkaisuvaihtoehtoja liittyen vertailuolosuhteisiin tai luonnon taustapitoisuuksien huomioon ottamiseen vuoden 2027 jälkeen. (Lähde EU-opas 2017b)

Ongelma	Esimerkki	Toimenpide
Luonnossa esiintyvien aineiden taustapitoisuudet, mukaan lukien kemialliset ja fysikaalis-kemialliset aineet, jotka vaikuttavat pintavesien ekologiseen tilaan.	Virtavedet, johon purkautuva pohjavesi sisältää luonnollisesti korkeita pitoisuuksia tiettyjä aineita. Tämä vuoksi virtaveden laatu ei voi saavuttaa hyvää tai hyvää saavutettavissa olevaa tilaa.	Tyypittely- ja vertailuolosuhteiden tarkistaminen siten, että vesimuodostuman tila ei enää ole näiden aineiden takia hyvää huonommassa tilassa.
Metallien ja niiden yhdisteiden luonnolliset taustapitoisuudet ylittävät pintavesien kemiallista tilaa määrittävien ympäristölaatu normien arvot.	Metallien ja niiden yhdisteiden luonnolliset taustapitoisuudet.	Arvioidessaan seurantatuloksia prioriteettiaineita koskevan direktiivin mukaisiin ympäristön laatustandardeihin (ELS) jäsenvaltiot voivat tässä yhteydessä ottaa huomioon metallien ja niiden yhdisteiden luonnolliset taustapitoisuudet, mikäli tällaiset pitoisuudet estävät hyvän tilan saavuttamisen em. aineiden osalta.
Lajien maailmanlaajuinen sukupuuttoon kuoleminen.	Lajit, jotka tällä hetkellä sisällytetään vertailuolosuhteisiin, ovat maailmanlaajuisesti sukupuuttoon kuolleet.	Korjaa vertailuolosuhteet siten, että vesimuodostuman tila ei ole enää hyvää huonommassa tilassa kyseisen lajin puuttuessa. Lajien maailmanlaajuiseen sukupuuttoon

		kuolemista tarvitaan vankka näyttö.
Lajien palautuminen	Luonnollisesti vesistössä esiintyneiden lajien palauttamisen vaikutukset, jotka eivät vielä näy vertailuolosuhteita sovellettaessa.	Vesien tilan vertailuolosuhteiden korjaaminen palautettujen lajien suhteen, jotta vesistö voi täyttää hyvän tilan kriteerit.
Ilmastonmuutoksen vaikutukset	Vesimuodostuman muutokset ilmastonmuutoksen seurauksena (esim. hydrologia, lajien koostumus, fysikaalis-kemialliset ominaisuudet).	Vesimuodostuman uudelleen tyypittely ja sitä vastaavien vertailuolosuhteiden soveltaminen. Tyypin sisällä vertailuolosuhteiden uudelleentarkastelu (luokittelua tukevat parametrit). Vertailuolosuhteita ja oletustavoitteita ei kuitenkaan pitäisi muuttaa ilmastonmuutoksen ennusteiden vuoksi, ellei siihen ole olemassa merkittävää näyttöä.

8 Kohtuuttomien kustannusten arviointi

8.1 Taloudellinen kohtuuttomuus vesienhoidon suunnittelussa

8.1.1 Mitä taloudellisella kohtuuttomuudella tarkoitetaan?

Taloudellisen kohtuuttomuuden käsitettä tai sen määrittelytapaa ei ole avattu kovin tarkasti EU-ohjeistuksessa. Ohjeistossa kohtuuttomuus kuvataan arvovalinnaksi, joka tehdään taloudellisen tiedon perusteella. Lisäksi todetaan, että päätösten poikkeamista tulee perustua analyysiin toimenpiteiden kustannuksista ja ympäristöhyödyistä (environmental benefits). Komission ohjeistuksen mukaan kohtuuttomuus ei saa alkaa pisteestä, missä kustannukset ylittävät ympäristöhyödyt. Tämä johtuu siitä, että kaikkia välillisiä ympäristöhyötyjä ei aina pystytä ottamaan huomioon.

Sitä, kuinka suurella marginaalilla kustannusten on oltava ympäristöhyötyjä suuremmat, ei ole määritelty. Marginaalin on kuitenkin oltava merkittävä ja se on pystyttävä todentamaan luotettavasti. Kustannusten arviointi kannattaa tehdä vasta, kun on tietoa kustannustehokkaimmista ratkaisuista. On erityisesti huomioitava, että mahdollisen kustannuksista vastaavan (yksittäisen) tahon maksukyvyttömyys ei ole peruste ympäristötavoitteen lieventämiselle. (EU CIS 2009; WATECO 2003).

Taloudellisen kohtuuttomuuden arvioinnissa poikkeuksen perustelemiseksi tarvitaan siis euromääräisiä tietoja kustannuksista ja hyödyistä, joita tulee tarvittaessa täydentää laadullisten arviointien avulla. Laadulliset hyötyarviot voivat liittyä esimerkiksi alueen vedenottoon, matkailuun ja suojeluarvoihin.

Taloudellinen analyysi antaa suosituksia, mutta päätökset eivät yksin perustu niihin. Varsinainen päätös taloudellisen kohtuuttomuuden käytöstä poikkeuksen perusteena on viime kädessä yhteiskunnallinen päätös perustuen laajempaan tietopohjaan.

8.1.2 Kohtuuttomien kustannusten arviointi vesienhoidon suunnittelussa

Vesienhoidon lainsäädännön mukaan taloudellinen kohtuuttomuus voi olla määrääjän pidentämisen tai alennetun tilatavoitteen perusteena (VMJL 24 ja 25 §). Vesienhoidon aikaisemmillä kausilla kohtuuttomien kustannusten perustetta tavoiteajan siirtämisessä on käytetty vain muutamassa pintavesimuodostumassa. Poikkeuksen perusteen soveltaminen on koettu erittäin vaativaksi, koska perusteluiden tulee pohjautua selvityksiin ja laajoihin arvioihin.

8.2 Kohtuuttomien kustannusten arvioinnin rajaukset

8.2.1 Mittakaava ja vastuut

SYKE:ssä kehitetyllä DISCO-mallilla (DISproportionate COsts) voidaan tukea taloudellisen kohtuuttomuuden arviointia poikkeamien, erityisesti alennettujen tilatavoitteiden, asettamiseksi vesienhoitosuunnitelmissa.

Arviossa edetään isommalta maantieteelliseltä alueelta (suunnittelualue) pienempään ja tarvittaessa vesimuodostumatasolle. Arviossa tarkastellaan joukkoa toimenpiteitä eli malli ei suoraan tee arviota yksittäisten toimenpiteiden kustannuksista tai hyödyistä.

Arvio tehdään kaksivaiheisesti siten, että ensimmäisessä vaiheessa arvio suoritetaan ns. keskitetysti ja laskennallisesti SYKE:ssä. Toisessa vaiheessa arviointia jatketaan alueella. Lopullinen arvio vesimuodostumakohtaisesta poikkeuksesta taloudellisin perustein tehdään aina asianomaisessa ELY-keskuksessa yhteistyössä yhteistyöryhmän kanssa.

8.2.2 Kustannukset ja hyödyt

Mitä ja kenen kustannuksia

Arviossa hyödynnetään lähtötietoina vesienhoidon täydentävien toimenpiteiden vuosikustannuksia. Vesienhoidon kustannukset kattavat investointikustannukset ja vuotuiset käyttökustannukset. Mallissa otetaan huomioon kaikki ns. yhteis- tai aluetoimenpiteet sekä vesimuodostumakohtaiset kunnostustoimenpiteet.

Arvioissa ei huomioida hydrologis-morfologisiin paineisiin liittyviä vesimuodostumakohtaisia toimenpiteitä kuten virtavesikunnostuksia, kalankulkua helpottavia toimia tai säännöstelyn kehittämistoimia. Näiden toimenpiteiden kohtuuttomuutta on arvioitava erikseen vesimuodostumakohtaisesti.

Arvioinnissa käytetään kolmannelle suunnittelukaudelle esitetyistä toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia. On huomioitava, että kolmannelle kaudelle on esitettävä kaikki tarvittavat toimenpiteet ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Mitä ja kenen hyötyjä

Arvioinnissa keskeistä on vesienhoidon yhteiskunnalliset ympäristöhyödyt, joita syntyy kansalaisille vesistöjen ekologisen tilan parantuessa. Suurin osa vesienhoidon ympäristöhyödyistä on luonteeltaan markkinattomia eli niille ei ole määritelty hintaa. Osalle ympäristöhyödyistä voidaan määrittää kuitenkin hinta. Esimerkiksi hyötyjä parempilaatuisesta vesistöstä tai talousvedestä voidaan määrittää vähentyneiden puhdistuskustannusten avulla.

Keskitetysti tehtävässä arvioinnissa ei ole mukana esimerkiksi parantuneen talousveden tuottamia markkinahyötyjä elintarvike- ja juomateollisuudelle tai parantuneen järveden tuottamia markkinahyötyjä ammattikalastukselle. Keskitettyyn laskentaan ei suoraan myöskään sisälly vesienhoitotoimenpiteiden laajempia ekosysteemihyötyjä, kuten vesienhoidon toimenpiteiden mahdolliset hyödyt luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle, hiilen sidontaan tai puun tuotantoon. Näiden laajempien ympäristöhyötyjen arviointi voidaan tehdä asiantuntija-arviona osana vesimuodostumakohtaista tarkempaa arviointia.

Keskitettyssä arvioinnissa ympäristöhyödyt määritellään kahdella eri tavalla: SYKEN vesienhoidon suunnitteluun kehitetyllä VIRVA-mallilla ja hyötyjen siirtomenetelmällä Vuoksen vesienhoitoalueen taloudellisesta arvottamistutkimuksesta. Kyseiset arviointitavat mittaavat hiukan eri asioita ensimmäisen keskittyessä lähinnä virkistyskäyttöhyötyihin ja jälkimmäisen käyttöhyötyjen lisäksi myös käytöstä riippumattomiin tekijöihin. Ympäristöhyödyt lasketaan molemmilla tavoilla ja vertaus kustannuksiin tehdään hyötyjen suhteen optimistisemmän arvion mukaan.

8.2.3 Arvion tulos ja kohtuuttomuuden rajan määrittäminen

Keskitetty laskenta DISCO-mallilla tuottaa karkean arvion niistä mahdollisista alueista, joilla yleiset edellytykset alennettujen ympäristötavoitteiden asettamiselle vesienhoitosuunnitelmassa taloudellisen kohtuuttomuuden perusteella voivat täyttyä (ks. myös liite 3). Tarkennettu analyysi mallin osoittamilla potentiaalisilla alueilla tehdään vesienhoidon suunnittelijoiden toimesta ELY-keskuksissa.

Koska vesistöjen tila, luonnonolosuhteet ja suunnitellut toimenpiteet sekä väestön- ja toimialojen rakenne vaihtelevat alueittain, tulisi taloudellisen kohtuuttomuuden arvioinnissa ja poikkeuksen määrittämisessä sallia erilaisia raja-arvoja ympäristöhyötyjen ja kustannusten suhteille.

8.3 Taloudellisen kohtuuttomuuden arviointi

8.3.1 Suunnittelualuetason keskitetty arvio (SYKE)

Keskitetty arvio kohtuuttomuudesta tehdään SYKE:ssä kullekin vesienhoitoalueelle vaiheittain karsien vesimuodostuma- tai suunnittelualuejoukkoa, jossa vesienhoidon kustannukset ovat suuret suhteessa arvioituihin hyötyihin (kuva 2). Keskitetty arvio tehdään niille suunnittelualueille, joissa merkittävin tilaa heikentävä tekijä on hajakuormitus. Niissä tapauksissa, joissa merkittävin tilaa heikentävä tekijä on joku muu, kuten pistekuormitus tai hydrologis-morfologiset paineet voidaan suoraan siirtää vesimuodostumatason kustannushyötytarkasteluun.

Ensimmäisessä vaiheessa verrataan suunnittelualueen toimenpiteiden kustannuksia alueella asuvaan väestöön ja lasketaan keskimääräiset vuosikustannukset henkeä kohti. Mikäli kustannukset ovat alhaiset, voidaan todeta, että vesienhoidon kustannukset alueella eivät ole kohtuuttomia. Mallin pilotointivaiheessa käytetty raja-arvo (18 €/v/asukas) perustuu Vuoksen vesienhoitoalueella tehdyn arvottamistutkimuksen tuloksiin, jossa maksuhaluuskyselyn avulla selvitettiin kansalaisten maksuhalukkuutta vesienhoidon tavoitteiden toteutumisesta koko vesienhoitoalueella. Vuoksen vesienhoitoalueen asukkaista ne, joilla ei ole käytössä kesämökkiä olisivat vähintään *melko varmasti* valmiita maksamaan keskimäärin 18 € vuotuista vesienhoitomaksua suunnittelukauden ajan.

Mikäli kustannukset asukasta kohti ovat vähäistä suuremmat ja ylittävät 18 €/vuosi, siirrytään vaiheeseen, jossa verrataan vesienhoidosta suunnittelualueelle syntyviä rahamääräisiä ympäristöhyötyjä ja kustannuksia keskenään (ks. luku 8.2.2). Vuotuisia kustannuksia verrataan vuotuisiin hyötyihin, jotka arvioidaan kahdella menetelmällä. Vuotuisten hyötyjen ja kustannusten suhteelle (hyöty-kustannussuhde) voidaan asettaa prosessia ohjaavia kynnysarvoja. Tässä on tehty alustava ehdotus kynnysarvoista 0,7 ja 0,3 (70% ja 30%), jotka viittaavat vuotuisten hyötyjen osuuteen vuotuisista kustannuksista. Hyöty-kustannussuhteen ollessa jommallakummalla menetelmällä arvioituna yli ylärajan, voidaan todeta, että kustannukset eivät ole kohtuuttomia. Hyöty-kustannussuhteen ollessa molemmilla menetelmillä arvioituna alle valitun alarajan voidaan todeta, että kustannukset ovat korkeita suhteessa arvioituihin hyötyihin ja kohtuuttomien kustannusten poikkeaman soveltaminen on mahdollista tällä suunnittelualueella. Hyöty-kustannussuhteen ollessa raja-arvojen välissä tarvitaan kattavampi analyysi ympäristöhyödyistä.

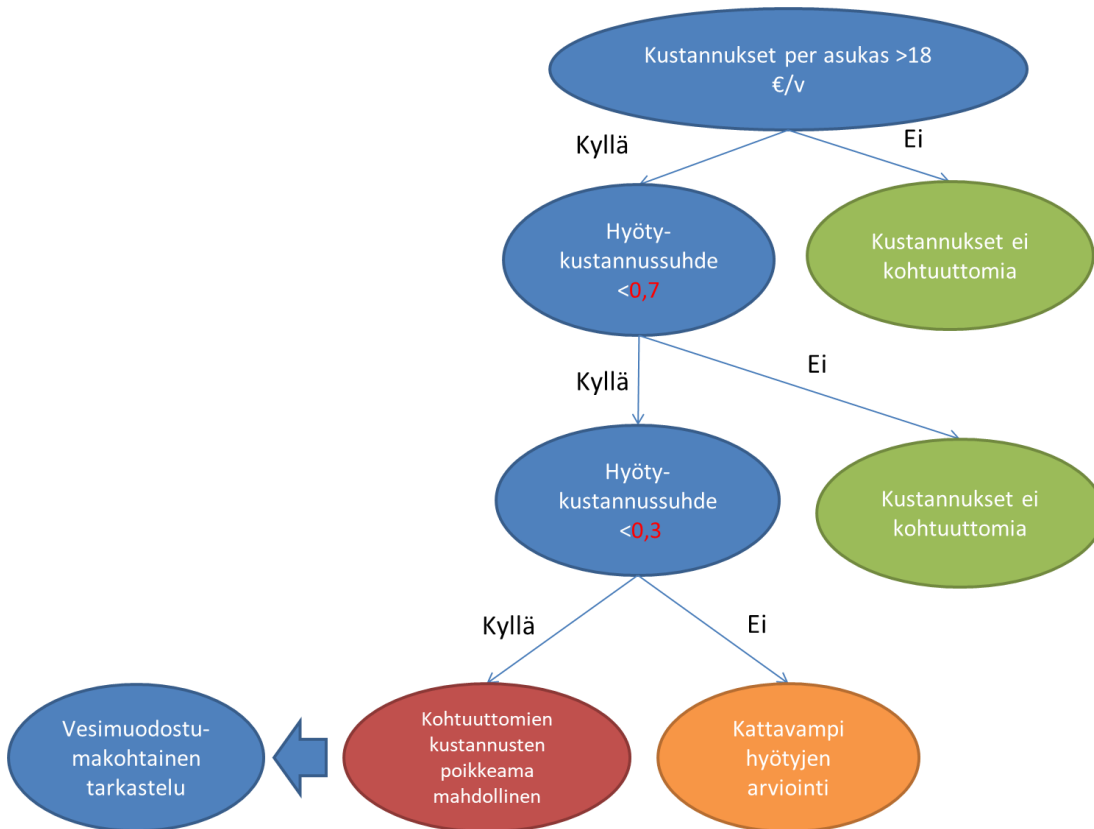
8.3.2 Suunnittelualuetason tarkennettu arvio (ELY)

Kattavampi analyysi hyödyistä tehdään alueella laadullisesti ELY-keskuksen asiantuntijoiden toimesta ja siinä huomioidaan sellaisia hyötytekijöitä, joihin rahamääräisten arvottamismenetelmien avulla ei päästä kiinni. Arviointi hyötytekijöiden merkityksestä tehdään neliportaisella asteikolla (ei merkitystä, vähäinen merkitys, kohtalainen merkitys, suuri merkitys). Kattavampi analyysi sisältää ainakin seuraavien hyötytekijöiden merkityksen arvioinnin ko. suunnittelualueella (myös muita yhteiskunnallisia hyötyjä voidaan ottaa tässä huomioon):

- Erityiset suojeluarvot
- Vedenotto
- Matkailu
- Kulttuurihistorialliset ym. paikalliset sosiaaliset merkitykset
- Reittivesi (nähdäänkö hyötyjä myös alapuolisissa vesissä)
- Muiden vesistöjen läheisyys (vaihtoehdot käytölle) ja niiden tila

Mikäli nämä hyödyt ovat kohtalaista vähäisempiä, niin kohtuuttomien kustannusten poikkeus on mahdollinen. Jos suunnittelualueella tunnistetaan kohtalaista tai suurta merkitystä vähintään yhden hyötytekijän osalta johtopäätös riippuu siitä, kuinka kaukana ollaan kohtuuttomuuden raja-arvosta.

Lopputuloksena on tunnistettuna ne suunnittelualueet, jossa kohtuuttomien kustannusten poikkeus on mahdollinen.



Kuva 5. Suunnittelualueen tarkastelu kustannusten kohtuuttomuudesta. Kustannukset=hyvän tilan saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden kustannukset. Hyöty-kustannussuhteen raja-arvoja voidaan tarvittaessa muuttaa.

8.3.3 Vesimuodostumakohtainen tarkastelu

Poikkeus ympäristötavoitteesta asetetaan ja perustellaan aina vesimuodostumakohtaisesti. Vesimuodostumakohtainen tarkastelu tehdään ELY-keskuksessa, eikä sen tueksi voida asettaa päätössääntöjä, kuten edellä suunnittelualueella.

Vesimuodostumakohtaisessa tarkastelussa verrataan alueen vesimuodostumia hyödyntäen VEMALA-mallilla laskettua kuormitusvähennystarpeen arviota sekä vesimuodostumakohtaisia virkistyskäyttöhyötyarvioita ja suoraan yksittäisiin vesimuodostumiin kohdistettujen toimenpiteiden kustannuksia. Nämä tiedot tuodaan DISCO-mallissa suunnittelijan nähtäville. Näiden tietojen avulla voidaan tunnistaa vesimuodostumia, joissa

- kuormitusvähennystarve on selvästi muita alueen vesimuodostumia suurempi ja/tai
- joihin kohdistuu suuret vesimuodostumakohtaiset kustannukset
- JA joissa vesimuodostumakohtaiset hyödyt ovat samaan aikaan verrattain pienet.

Kohtuuttomien kustannusten poikkeus voidaan kohdistaa suunnittelualueella pääasiassa tällaisiin joukosta erottuviin vesimuodostumiin.

8.3.4 Miten epävarmuus otetaan huomioon

Taulukkoon 5 on koottu kustannusten kohtuuttomuuden arvioinnin eri vaiheisiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Toimenpiteiden hyöty-kustannussuhde voi tapauksesta riippuen olla arvioitu joko

liian suureksi tai pieneksi. EU-oppaiden mukaan poikkeuksia sovellettaessa täytyy olla hyvin suuri varmuus, että kustannukset ovat kohtuuttomia. Tämän vuoksi hyöty-kustannussuhteita käytettäessä on tarpeen soveltaa jonkinlaista varmuusmarginaalia. Yksi tapa toteuttaa tämä on käyttää ns. ”optimistista arviointiskenaariota”, jossa hyötyjä pikemminkin yliarvioidaan kuin aliarvioidaan ja kustannuksia vastaavasti aliarvioidaan. Jos kustannukset tällöinkin ovat hyötyjä suuremmat, niin silloin niiden voidaan katsoa olevan kohtuuttomia.

Toinen tapa on käyttää varmuuskerrointa hyöty-kustannussuhteelle (esim. hyötyjen on oltava vähintään 70% kustannuksista, jotta kustannukset eivät olisi kohtuuttomia). Tämänkin tavan taustalla on samanlainen ajattelutapa kuin optimistisessa skenaariossa.

Taulukko 6. Mahdollisia syitä arvioinnin eri vaiheisiin liittyviin epävarmuuksiin.

Arvioinnin vaihe	Epävarmuuden lähde
Hyötyjen määrittäminen?	- Miltä aikaväliltä hyötyjä syntyy? Hyötyjä syntyy yli kuusivuotiskausien. - Kaikkia mahdollisia hyötyjä ei ole tunnistettu - Kaikkia mahdollisia hyötyjä ei pystytä arvioimaan rahallisesti - Hyötyjäjoukon määrittäminen; hyödyt koituvat laajemmalle alueelle kuin mille kustannukset kohdistuvat
Hyötyjen laskentamenetelmä	- Hyötyjen laskennassa tehtäviin oletuksiin liittyy epätarkkuutta esim. virkistyskäyttöarvosta tai maksuhalukkuudesta
Kustannusten laskenta	- Hyvän tilan saavuttamiseksi tehtävät toimenpiteet maksavat arvioitua enemmän - Kaikkia esim. yksittäisille toimijoille aiheutuvia kustannuksia ei ole otettu huomioon
Toimenpiteiden vaikutusten arviointiin liittyvä epävarmuus	- Toimenpiteitä tarvitaan enemmän kuin on arvioitu hyvän tilan saavuttamiseksi - Ulkoisista tekijöistä (esim. ilmastonmuutos) johtuen toimenpiteiden vaikutukset muuttuvat ajan kuluessa

9 Kemiallisen tilan poikkeukset

Myös haitallisten aineiden päästö tai huuhtouma voi vaarantaa vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen vesimuodostumassa. Jos tiukempia päästörajoituksia ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista asettaa, voidaan harkita mahdollisuutta soveltaa tilatavoitteiden poikkeuksia kemiallisesta tilatavoitteesta tietyn prioriteettiaineen kohdalla. Poikkeuksien perusteet ovat samat kuin ekologisen tilatavoitteen osalta on aikaisemmin tässä oppaassa esitetty.

Vesipuitedirektiivin perusteella komissio tarkistaa prioriteettiaineluettelon (vesipuitedirektiivin liite X sekä ympäristölaatudirektiivin liite I) vähintään joka neljäs vuosi ja tekee siihen muutosehdotukset. Liitteet on pantu kansallisesti täytäntöön vaarallisten ja haitallisten aineiden asetuksen liitteen 1 kohdissa C1 ja C2.

Prioriteettiaineluettelossa on erilaisia tavoiteaikoja eri aineille. Haitallisille aineille, joille annettiin ympäristölaatunormit ensimmäisessä haitallisten aineiden listassa (eli direktiivin 2008/105/EY perusteella), hyvä kemiallinen tila tuli saavuttaa vuonna 2015. Tiettyjen ensimmäisen listan aineiden ympäristölaatunormeja tarkistettiin direktiivilistan uudistuksessa ja nämä ympäristölaatunormeihin tehdyt tarkistukset tulivat voimaan 22.12.2015. Edellä mainittujen aineiden ja uusien ympäristölaatunormien kohdalla pintaveden hyvä kemiallinen tila tulee saavuttaa viimeistään 22.12.2021 mennessä. Haitallisten aineiden direktiivin uudistuksessa lisättiin uusia vesiympäristölle haitallisia aineita ja niiden ympäristölaatunormeja. Näiden kokonaan uusien aineiden ympäristölaatunormit tulivat voimaan 22.12.2018 ja niiden suhteen vesien hyvä kemiallinen tila tulee saavuttaa 22.12.2027 mennessä. Edellä mainittujen määräaikoihin voidaan soveltaa poikkeamia hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen määräajasta. Määräajan pidentämiseen kemiallisen tilan osalta tulee soveltaa samoja edellytyksiä kuin ekologisen tilassa.

9.1 Poikkeaminen ympäristölaatunormeista valtioiden rajat ylittävän pilaantumisen seurauksena (kaukokulkeuma)

Ympäristölaatunormin ylitystä ei pidetä vaarallisten ja haitallisten aineiden asetuksen 6 §:n 1 momentin vastaisena, jos ylittyminen johtuu Suomen rajojen ulkopuolella sijaitsevasta pilaavien aineiden lähteestä eikä ympäristölaatunormien täyttämiseksi ole voitu toteuttaa tehokkaita kansallisia toimenpiteitä. Ympäristölaatunormin ylitystä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, mitä vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 14 §:ssä säädetään yhteistyöstä valtakunnan rajan ylittävillä vesienhoitoalueilla ja mitä 23–25 §:ssä säädetään ympäristötavoitteista vesienhoitosuunnitelmassa.

Ilmaperäinen kaukokulkeuma on merkittävä päästölähde elohopealle, lyijylle, kadmiumille ja dioksiineille joko suoraan ilmasta tai huuhtoumana valuma-alueelta. Samoin polttoprosesseissa muodostuvat PAH-yhdisteet kulkeutuvat ilman partikkeleissa. Ilmaperäinen laskeuma voi olla merkittävää myös bromatuille difenyyliettereille, PFOS:lle sekä joillekin haihtuville orgaanisille yhdisteille kuten heksaklooribentseenille. Oletettavasti vain elohopean ja dioksiinin kaukokulkeutuma aiheuttaa ympäristölaatunormien ylitystä vesistöissä.

Toisella vesienhoitokaudella käytettiin kemiallisesti huonossa tilassa oleville vesille (syynä Hg, TBT tai Cd) ”Määräajan pidentäminen luonnonolosuhteiden ylivoimaisuuden vuoksi” -poikkeusta. Merkittävänä paineena on elohopean kaukokulkeuma. Kun kolmannella vesienhoidon suunnittelukaudella käytetään kalan ympäristölaatunormia elohopean lisäksi muille aineille kuten dioksiineille, on edelleen odotettavissa, että merkittävässä määrin useammassa vesimuodostumassa pintaveden kemiallinen tila tulee luokitelluksi hyvää huonommaksi. Kemiallisen tilaluokan huononeminen tai saavuttamatta jääminen tulee perustella erikseen ja vesimuodostumakohtaisesti.

Kalojen elohopeapitoisuus Suomessa ylittää noin kymmenkertaisesti kalalle asetetun ympäristölaatunormin ja normi ylittyy yleisesti myös luontaisesti. Suomessa on perustellusti käytetty elohopealle taustapitoisuutta

tilaluokittelun yhteydessä. Tiettyjen metallien taustapitoisuudet eri tyyppisissä vesissä on vahvistettu vesiympäristölle haitallisista ja vaarallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Elohopeapitoisuudet ovat suurentuneet erityisesti kaukokulkeumien ja maankäytön (metsätaloustoimenpiteet) vuoksi. Elohopean kaukokulkeutumaa Euroopassa on onnistuttu pienentämään UNECE:n kaukokulkeutumis sopimuksella ja siihen voidaan edelleen vaikuttaa sitovalla globaalilla elohopeasopimuksella. Neuvottelut tällaisen sopimuksen aikaansaamiseksi ovat meneillään. Maankäytön aiheuttamaan elohopean huuhtoutumiseen maaperästä (ojitukset, metsänhoidolliset toimet, turvesuot) voidaan vaikuttaa kansallisin toimin.

9.2 Sekoittumisvyöhykkeet

Päästöjen purkupaikkojen läheisyydessä päästöissä olevat pilaavien aineiden pitoisuudet ovat joskus korkeampia kuin pitoisuudet muualla ympäröivässä pintavesimuodostumassa. Jos päästöjen seurauksena ympäristölaatu normit uhkaavat ylittyä, voi toiminnanharjoittaja vaarallisten ja haitallisten aineiden asetuksen 6 b §:n mukaan hakea ympäristölupaviranomaiselta ympäristölupaan määräystä jätevesien sekoittumisvyöhykkeestä purkualueen läheisyydessä. Sekoittumisvyöhykkeen laajuus on rajattava ympäristöluvassa päästölähteen läheisyyteen siten, että se on oikeassa suhteessa pilaavien aineiden pitoisuuksiin päästölähteen kohdalla. Sekoittumisvyöhyke liittyy siten rajattuun päästölähteeseen ja ympäristöluvanvaraiseen toimintaan. Sekoittumisvyöhyke voidaan myös rajata syvyys suunnassa vain tiettyyn vesikerrokseen, jos jätevedet johdetaan esimerkiksi alusveteen.

Sekoittumisvyöhykkeen määrittäminen ei kuitenkaan saa estää sitä, että muu osa pintavesimuodostumasta on asianmukaisten ympäristölaatu normien mukainen. Sekoittumisvyöhykkeen laajuus tulee olla tarkkaan määriteltä ja tavoitteena on suunnitelmallinen vyöhykkeen vähittäinen pieneneminen ja pitoisuustasojen lasku vyöhykkeen sisällä.

ELY-keskukset kokoavat olemassa olevat ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä käsitellyt sekoittumisvyöhykkeet osana vesienhoitosuunnitelmia ja ne tallennetaan vesienhoidon tietojärjestelmään. Lisäksi sekoittumisvyöhykkeet kirjataan vesienhoitosuunnitelmaan ja raportoidaan niiden yhteydessä komissiolle.

10 Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen vuoksi

10.1 Uusia hankkeita koskevan poikkeuksen raja

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 kestävä kehitystä, 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 hyvään 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.

Vesienhoitolain 23 §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa ympäristötavoitteista uuden, yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen vuoksi. Käytännössä 23 §:n 1 momentissa tarkoitetut hankkeet edellyttävät yleensä vesilain mukaista lupaa, kun taas 2 momentissa tarkoitettu hanke voi olla joko vesilain tai ympäristönsuojelulain nojalla luvanvarainen. Hankkeen osalta tulee erikseen tarkastella 1 ja 2 momentin soveltuvuutta, mutta molemmat eivät voi yhtä aikaa tulla sovellettaviksi. Vesienhoitolain 23 §:n tarkastelua ei voida ulottaa sellaisiin uusiin hankkeisiin, joilla on jo lainvoimainen lupa.

VMJL 23 §:n 1 momentin piiriin kuuluvat sellaiset hankkeet, joissa vesimuodostuman fyysisen muutoksen seurauksena pintaveden hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää 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.

VMJL 23 §:n 2 momentin piiriin kuuluvat puolestaan hankkeet, joissa pintavesimuodostuman tila voi hankkeen seurauksena heiketa erinomaisesta hyvään tilaan. Säännös ei siten koske vaikutuksia pohjavesiin eikä myöskään vaikutuksia kemialliseen tilaan, jossa tila luokitellaan joko hyväksi tai huonoksi. 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 VMJL 23 §:n 2 momentin poikkeussäännöstä voida soveltaa. Poikkeus ei myöskään sovellu, jos vesimuodostuman tila heikkenee erinomaisesta tyydyttävään, välttävään tai huonoon. Ympäristötavoitteista poikettaessa tulee siten olla riittävän luotettavat tiedot vesimuodostuman luokasta laatutekijäkohtaisesti ennen ja jälkeen hankkeen toteuttamista. Tämän vuoksi hankkeen ennen-jälkeen-

arviointi voi nykyisin edellyttää olemassa olevien selvitysten täydentämistä hankkeesta vastaavan toimesta. 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.

Säännöksiä ympäristötavoitteista poikkeamisesta ei voida soveltaa pintaveden kemiallisen tilan muutoksiin. Tällöin tulee kuitenkin huomata, että kaikkien vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden pitoisuudet eivät vaikuta pintaveden kemiallisen tilan luokitteluun.

Tämän luvun tarkoituksena on tarkentaa ympäristötavoitteista poikkeamista koskevan VMJL 23 §:n säännöksen soveltamista ja päivittää edellinen opas vuodelta 2013. Seuraavassa kuvataan yleisellä tasolla, miten poikkeamisen edellytyksiä vesienhoitosuunnitelmissa tulisi tarkastella niissä oletettavasti harvinaisissa tilanteissa, joissa poikkeaminen voisi olla mahdollista. Päivityksessä otettiin erityisesti huomioon -Euroopan komission palaute toisen kauden vesienhoitosuunnitelmista sekä uusi EU:n CIS-ohje 35 (2017). Komission palautteen perusteella on erityisesti kiinnitettävä huomioita siihen, miten tarkasteluprosessi kuvataan vesienhoitosuunnitelmissa. Uudessa EU-CIS-ohjeessa taas esitetään tarkennuksia hankkeiden arviointitapaan ja otetaan huomioon uusimmat vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanosta saadut kokemukset sekä 4 artiklan 7 kohtaan liittyvä oikeuskäytäntö.

10.2 Uusien hankkeiden tarkastelu vesienhoidon suunnittelussa

Ensimmäisen ja toisen kauden vesienhoitosuunnitelmissa tunnistettiin sellaiset merkittävät uudet hankkeet, jotka voivat aiheuttaa VMJL 23 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia ja jotka olisivat siten voineet edellyttää poikkeamista ympäristötavoitteista. Aikaisemmilla suunnittelukierroksilla ei kuitenkaan ollut tarvetta soveltaa ympäristötavoitteista poikkeamista uusien hankkeiden vuoksi.

Vesienhoitosuunnitelmissa arviointitarve koskee kaikkia vesienhoidon kannalta oleellisia uusia suuria ja pieniä hankkeita. Lainsäädännön perusteella ei ole estettä sille, että hanketta koskeva lupa-asia tulisi vireille jo ennen vesienhoitosuunnitelman hyväksymistä. Tällöin vesienhoitoviranomainen arvioi hanketta kesken vesienhoitokautta ja ottaa lupaviranomaiselle lähettämässään lausunnossa kantaa siihen, aiheuttaako uusi hanke mahdollisia tarpeita poiketa ympäristötavoitteista ja toisaalta arviota edellytyksistä poiketa ympäristötavoitteista. Vesienhoidon suunnittelussa hanke ja sen arviointiprosessi raportoidaan vesienhoitosuunnitelmien seuraavan tarkistamisen yhteydessä (ks. kohta 15.5).

Hankkeesta vastaavan tulee hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa olla tietoinen hankkeensa vaikutuksista vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Hankkeesta vastaavan tulee esittää viranomaisille ja muille tahoille tarpeellisia tietoja hankkeen ympäristövaikutuksista. Näitä tietoja käytetään hyväksi arvioitaessa hanketta ja mahdollista tarvetta poiketa ympäristötavoitteista.

Suurissa hankkeissa tulee yleensä ennen lupahakemuksen jättämistä tehtäväksi myös YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi, ja arviointimenettelyn kautta saataneen jo varsin hyvin tietoja vesienhoitosuunnitelmaan sisällytettävän arvioinnin pohjaksi. Isoissa hankkeissa hankkeen suunnittelu on joka tapauksessa monivuotinen prosessi, jossa erilaisten viranomaismenettelyiden aikatauluja on tarpeen sovittaa yhteen. Käytännössä YVA- ja lupamenettelyiden kestossa on suuri vaihteluväli muutamasta kuukaudesta useisiin vuosiin riippuen hankkeen suunnittelutilanteesta ja laajuudesta.

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.

10.3 Poikkeussäännöksen soveltuvuuden arviointi

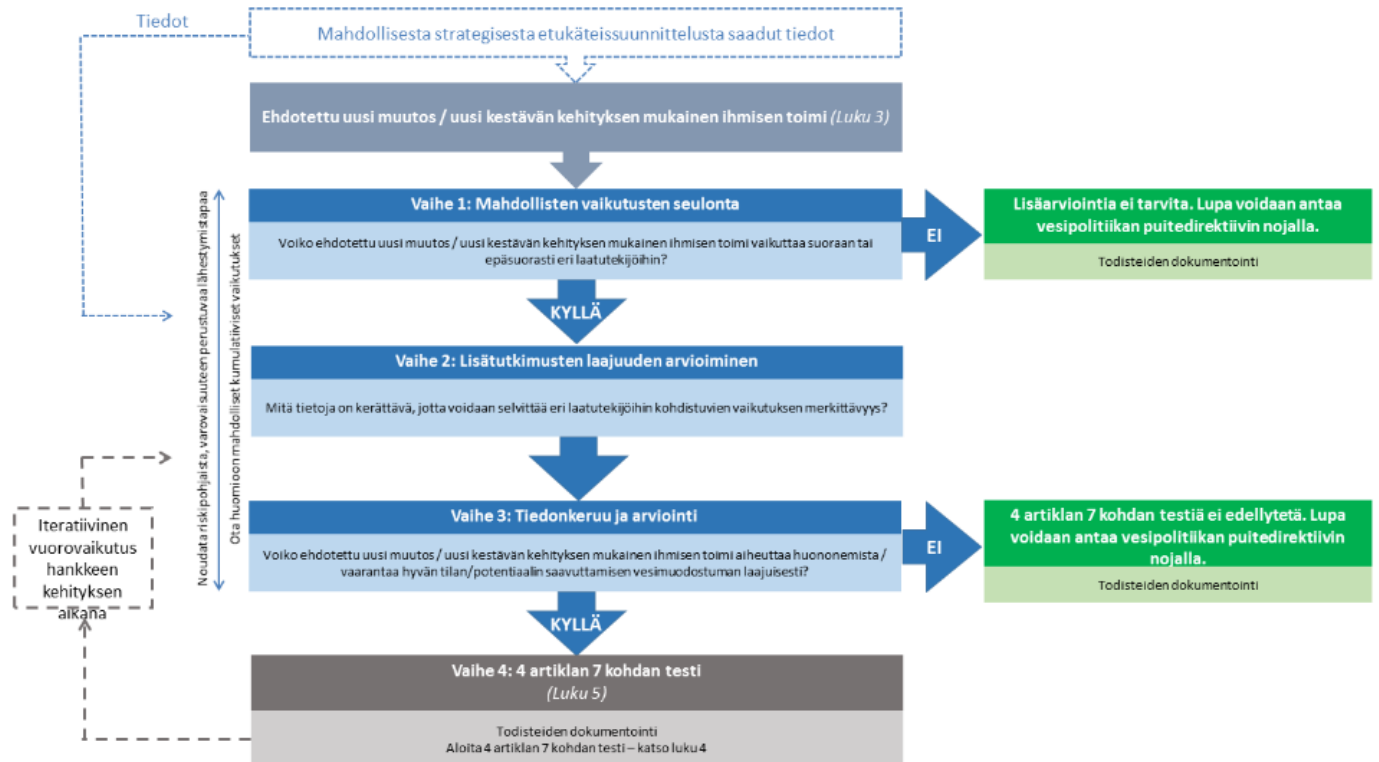
Tarkasteltavien hankkeiden joukko valikoituu toisaalta hankkeen suunnitteluvaiheen ja toisaalta arvioitujen vaikutusten perusteella. Jos alla kuvatussa vaiheittaisessa tarkastelussa päädytään siihen, että hankkeella todennäköisesti saattaa olla sellaisia merkittäviä vaikutuksia vesien tilaan, että ne voivat vaarantaa ympäristötavoitteiden saavuttamisen, tulee näitä vaikutuksia pyrkiä arvioimaan tarkemmin suhteessa vesienhoitolain 23 §:n sisältöön.

Tämä vaiheittainen tarkastelutapa noudattaa EU-CIS-ohjeessa (2017) kuvattua vaiheittaista menettelyä ja soveltuu myös niiden uusien hankkeiden tarkasteluun, jotka arvioidaan vesienhoitokauden aikana ja raportoidaan myöhemmin vesienhoitosuunnitelmissa.

Tarkastelun alkuvaiheessa tunnistetaan sellaiset uudet hankkeet, joilla saattaa olla heikentävä vaikutus vesien tilaan. Prosessin edetessä yleisestä tarkastelusta kohti hankkeiden vaikutusten yksityiskohtaisempaa arviointia hankkeiden määrä rajautuu pienemmäksi.

Vesimuodostuman erityispiirteet kuten erityinen herkkyys kuormitukselle tai suojeluarvot voivat olla perusteena tarkastella hankkeen vaikutuksia tarkemmin vesienhoitosuunnitelmassa. Myös tulvariskien hallinnan suunnittelussa voi tulla esiin toimenpidevaihtoehtoja, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi vesien tilaan.

Ensin on kuitenkin selvitettävä, onko hankkeen suunnittelu edennyt niin pitkälle, että tarkempaa arviointia on järkevää tehdä. Jos hankkeen toteuttamiseksi on esimerkiksi vielä olemassa useita selvästi toisistaan poikkeavia vaihtoehtoisia tapoja, ei poikkeamistarpeen tarkempi arviointi ole yleensä mielekästä. Tällöin vesienhoitosuunnitelmassa tulisi vain lyhyesti kuvata hankkeen tilanne.



Kuva 6. Vaiheittaisen lähestymistavan luonnos 4 artiklan 7 kohdan soveltuvuusarviointia varten (EU-CIS-ohje 36/2017 Ympäristötavoitteiden poikkeukset 4 artiklan 7 kohdan mukaan).

Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan olemassa olevan tiedon ja selvitysten perusteella, onko kyseisten vesimuodostumien tilan määrittäviin laatutekijöihin kohdistuvia suoria ja/tai epäsuoria vaikutuksia odotettavissa. Tämän vaiheen tarkoitus on karsia pois hankkeet, jotka eivät vaikuta vesimuodostuman tilaan ja tunnistaa toista vaihetta varten lisähuomiota ja tarkempia tutkimuksia edellyttävät laatutekijät. Ensimmäisen vaiheen tuloksena syntyy johtopäätös siitä, voiko ehdotettu hanke vaikuttaa kyseisten vesimuodostumien tilaan/potentiaaliin.

Toisessa vaiheessa määritellään lisätietotarpeet, joita tarvitaan laatutekijäkohtaisten vaikutusten merkittävyyden arviointiin. Tämä vaiheen tarkoituksena on tunnistaa tietoaukot (esim. tietyn laatutekijän puuttuvat seurantatiedot) ja tarvittavat lisäselvitykset. Sen lisäksi arvioidaan vaikutusten laaja-alaisuus ja kesto. Arvioinnin kohteena ovat vain ne laatutekijät, joihin vaikutukset kohdistuvat.

Kolmannessa vaiheessa määritellään hankkeen odotettu vaikutus (vaikutuksia vähentävät toimenpiteet mukaan lukien) kohteena olevien vesimuodostumien tilaan tai potentiaaliin laatutekijän tasolla (esim. aiheuttaa huononemista tai vaarantaa odotetun paranemisen).

Jos ehdotetun hankkeen ei odoteta aiheuttavan vesimuodostuman huononemista laatutekijätasolla tai vaarantavan parantumista tai jos vaikutusten odotetaan olevan vain tilapäisiä ja lyhytkestoisia, tätä johtopäätöstä tukeva arviointi dokumentoidaan eikä poikkeamien edellytysten arviointia tarvita. **Jos hankkeen odotetaan aiheuttavan vesimuodostuman huononemista laatutekijä tasolla tai vaarantavan paranemisen, jatketaan arviointia poikkeamien edellytysten arviointiin (Kuvassa 5 vaihe 4: 4 artiklan 7 kohdan testi).**

10.4 Poikkeamisen edellytysten arviointi

Kun poikkeamistarve on edellisessä alaluvussa esitetyn tavoin tunnistettu, tulee vesienhoitosuunnitelmassa vesienhoitolain 23 §:n mukaisesti esittää selvitys poikkeamisen edellytysten toteutumisesta. Poikkeamisen edellytykset ovat 23 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuilla hankkeilla samat. Poikkeamisen edellytykset on jaettu säännöksessä kolmeen kohtaan, joita on alla kuvattu tarkemmin. Kuvassa 6 esitetään EU-CIS-ohjeen mukainen vaiheittainen edellytysten arviointimenettely. Edellytysten arviointi voi tapahtua hankkeesta ja sen vaiheesta riippuen eri järjestyksessä kuin tässä kuvataan. Tärkeää on, että kaikki vaiheet (1-5) on käyty läpi ennen lopullista arviointia edellytysten täyttymisestä.

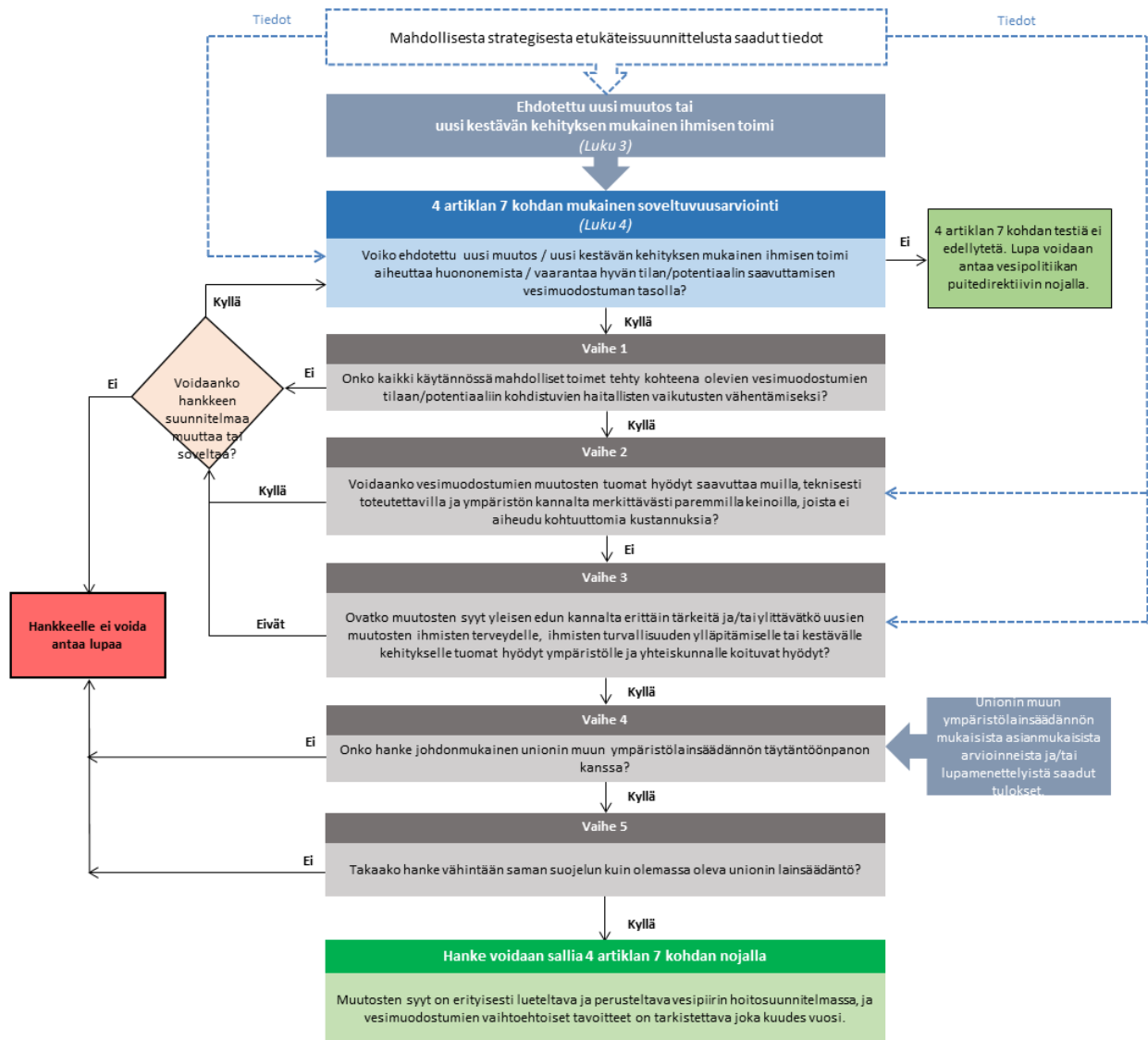
Ensimmäisen edellytyksen mukaan hankkeen haittojen ehkäisemiseksi on tullut **ryhtyä kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin**. Selvityksessä tulisi siten ensisijaisesti kuvata, mitä toimenpiteitä vesimuodostumiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi on suunniteltu ja onko suunniteltujen toimenpiteiden lisäksi mahdollisesti olemassa vielä muita keinoja ehkäistä haittoja.

Toisen edellytyksen mukaan **hankkeella tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muilla teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisilla ja ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla** kuin muuttamalla vesimuodostumaa. Vesimuodostuman muuttamisella viitataan tässä vesimuodostuman tilassa tapahtuviin muutoksiin. Hankkeella tavoiteltavat hyödyt liittyvät osaltaan 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.

Kolmannen edellytyksen mukaan hankkeen tulee olla **yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja edistää merkittävästi kestävää kehitystä, ihmisten terveyttä tai ihmisten turvallisuutta**. Selvityksessä tulisi siten kuvata hankkeen tarkoitus ja sen merkitys edellä mainittujen yleisten etujen, kestäväen kehityksen sekä ihmisten terveyden ja turvallisuuden kannalta. Tarkasteltavana on siten yhtä aikaa useita yleisiä etuja ja hankkeen vaikutukset voivat eri etuihin olla erisuuntaisia. Kestäväen kehityksen mukaisella hankkeella tarkoitetaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan hanketta, jonka vaikutukset olisivat positiivisia ottaen huomioon ympäristövaikutukset kokonaisuutena sekä taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Hankkeen merkitys kestäväen kehityksen kannalta liittyy edellä kuvatuin tavoin sen vaikutuksiin ympäristöön kokonaisuutena (muut kuin vesiin kohdistuvat vaikutukset) sekä taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin.

Arvioinnissa on myös varmistettava, että hanke ei pysyvästi estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa vesimuodostumissa. Tämän vuoksi edellytysten arviointi on tehtävä kaikissa niissä vesimuodostumissa, joissa tilan huononemista odotetaan tapahtuvan. Tässä kohtaa vesimuodostumien lukumäärä voi olla pienempi kuin aikaisemmin soveltuvuusarvioinnissa arvioitujen vesimuodostumien lukumäärä. Lisäksi on varmistettava, että hanke olisi poikkeuksen toteutuessa sopusoinnussa yhteisön muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa ja että vesienhoitosuunnitelmissa toteutettavat toimenpiteet varmistavat vähintään saman tasoisen suojelun kuin olemassa oleva yhteisön lainsäädäntö tämän poikkeuksen soveltamisesta huolimatta. Esimerkiksi Natura 2000-alueella edellytetään omaa menettelyä ja arviointeja poikkeamien edellytysten arvioinnissa.

Tarkastelun viimeisessä vaiheessa esitetään **yhteenveto** edellisten vaiheiden 1-5 tarkastelun tuloksista eli vesienhoitolain 23 §:n 3 momentin mukainen selvitys ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksistä ja niiden täyttymisestä. Sen lisäksi pyritään kuvaamaan tehtyyn arvioon liittyvät oletukset ja epävarmuustekijät. Selvitys toimitetaan lupaviranomaiselle, joka tekee aikanaan päätöksen luvan myöntämisestä. Seuraavassa luvussa käsitellään uusien hankkeiden soveltuvuuden ja edellytysten arvioinnin dokumentointia vesienhoitosuunnitelmiin.



Kuva 7. Poikkeamisen edellytysten arvioinnin (4 artiklan 7 kohdan testi) vaiheet (lähde: CIS Guidance 36, 2017). Luvalla tässä kuvassa tarkoitetaan vesienhoitolain mukaisen poikkeuksen esittämistä (tässä ei oteta kantaa lupamenettelyyn).

10.5 Hankkeiden kuvaus vesienhoitosuunnitelmassa

Kaikki uudet hankkeet, joissa on lupaprosessi ja/tai YVA-menettely käynnissä tulisi tarkastella vesienhoitosuunnitelmassa yleisellä tasolla. Vanhoista uudelleen luvitettavista hankkeista tarkasteluun otetaan mukaan vain ne, joissa tapahtuu oleellisia muutoksia nykyiseen toimintaan ja niillä arvioidaan olevan kielteisiä vaikutuksia vesistön tilaan. Jos vanhan hankkeen uudelleen luvittamisen vaikutukset vesistön tilaan arvioidaan myönteiseksi, ei uuden hankkeen tarkempi poikkeamista koskeva arviointi ole lähtökohtaisesti tarpeellista.

Vesienhoitosuunnitelmissa esitetään taulukossa kaikki hankkeet, joiden osalta on tehty uusien hankkeiden soveltuvuuden arviointi. Taulukossa kuvataan:

- Hankkeen nimi ja suunnittelun vaihe
- Hankkeen vaikutusalue (pinta- ja pohjavesimuodostumien nimet)
- Poikkeuksen soveltamisen mahdollisuus (fyysinen muutos/tila heikkenee erinomaisesta hyvään/poikkeusta ei ole mahdollista soveltaa)
- Hankkeella kielteinen vaikutus ekologiseen ja/tai kemialliseen tilaan (kyllä/ei/ei tiedossa)

Hankkeet, joilla poikkeuksen soveltaminen on mahdollista ja joilla arvioidaan etukäteen olevan sellaisia vaikutuksia vesiin, että niiden hyvää tilaa ei voida saavuttaa tai niiden tila saattaa heiketä, kuvataan tarkemmin vesienhoitosuunnitelmassa.

Vesienhoitosuunnitelmasta tulisi käydä ilmi, miten VMJL 23 §:n ensimmäisen momentin 1–3 kohtaa vastaavat edellytykset täyttyvät. Nämä hankekohtaiset kuvaukset dokumentoidaan lyhyinä hankekohtaisina kuvauksina tai koostetaan yhteen taulukkoon riippuen arvioitavien hankkeiden lukumäärästä. Kuvaukset hankkeista laatii ELY-keskus osana vesienhoitosuunnitelman valmistelua olemassa olevien tietojen perusteella.

11 Erityiskysymykset

Ympäristötavoitteiden asettamiseen liittyy vielä erilaisten erityisalueiden kysymykset, jotka vaikuttavat ympäristötavoitteen asettamiseen. Erityisten alueiden vesimuodostumissa on otettava huomioon niitä koskevasta lainsäädännöstä aiheutuvat tavoitteet, jotka voivat asettaa vesimuodostuman tilalle tavanomaisista ekologisista ja kemiallisista tilatavoitteista poikkeavia vaatimuksia. Kun erityisalueen tarpeet on arvioitu ja uusi tilatavoite asetettu niiden perusteella, myös näiden vesimuodostumien osalta arvioidaan poikkeamistarve, kuten edellä tässä ohjeessa on esitetty.

Seuraavassa esitellään keskeiset erityistapaukset.

11.1 Suojelualueet

11.1.1 Natura 2000 –verkoston alueet

Vesienhoidossa on tunnistettu keskeiset vesiin liittyvät Natura 2000 -verkoston alueet. Erityisiksi alueiksi valituilla Natura 2000 -alueilla on tarkasteltu pinta- ja pohjavesien tilaa suhteessa alueen suojeluperusteina oleviin vesiluontotyyppeihin ja lajeihin. Suunnittelun lähtökohtana on ollut, että pinta- ja pohjavesien tilan tulee olla sellaisella tasolla, että se kykenee ylläpitämään alueen suojeluarvoja. Vesistä riippuvaisten luontotyyppien ja lajien vaatimukset asetetaan etusijalle tilatavoitteita ja toimenpiteitä suunniteltaessa.

Niissä tapauksissa, joissa suojeluperusteena on esimerkiksi vesien luonnontilaisuus tai karuus ja kirkasvetisyys, vesienhoitolain mukainen hyvän tilan tavoite ei välttämättä ole riittävä. Myös jonkin erityisesti suojellun lajin elinolot voivat edellyttää erinomaista tilaa. Eräissä rehevissä lintuvesissä tilanne voi olla päinvastainen. Niissä linnuston hyvinvointi ei välttämättä edellytä veden hyvää tai erinomaista tilaa. Monissa tapauksissa vesien- ja merenhoitolain ja luonto- ja lintudirektiivin tavoitteet vesien tilan suhteen ovat silti yhtenevät.

11.1.2 Vedenottokäytössä olevat alueet

Vedenottoalueilla on huolehdittava, että kaikissa vesimuodostumissa, joista otetaan vettä ihmisen käyttöön enemmän kuin keskimäärin 10 m³ päivässä tai yli 50 ihmisen tarpeisiin, sekä niissä vesimuodostumissa, jotka on tarkoitus ottaa tällaiseen käyttöön, saavutetaan tasapaino pohjavedenoton ja pohjaveden muodostumisen välillä ja pohjavesimuodostumia pilaavien aineiden pitoisuuksien pysyvää ja merkittävää kasvamista ehkäistään.

Veden ottoon tarkoitetuissa pintavesimuodostumissa on tarkistettava, että niissä saavutetaan vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetuksen (1022/2006) mukaiset ympäristölaatu-normit. Lisäksi tulee huolehtia, että vesimuodostumista asianmukaisella vedenkäsittelyllä ja yhteisön lainsäädännön mukaisesti saatava vesi täyttää myös talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1352/2000) vaatimukset.

Jäsenvaltioiden on myös huolehdittava yksilöityjen vesimuodostumien riittävästä suojelusta niiden laadun huononemisen välttämiseksi, jotta juomaveden tuottamisessa vaadittavan puhdistuskäsittelyn tasoa voidaan laskea. Suomessa voidaan vesilain (587/2011, VL) perusteella pohjavedenottoamille perustaa mm. suoja-alueita (VL 4:11).

Uuden juomavesidirektiivin muutokset tulee mahdollisuuksien mukaan jo huomioida 3. kauden suunnittelussa ja vesienhoitosuunnitelmissa. Näitä ovat mm. uudet tarkasteltavat aineet ja kytkentä VPD:n

menettelyihin (riskiarviointi ja seuranta). Juomavesidirektiivin edellyttämät toimenpiteet ovat kiireellisiä (terveystavoite).

11.1.3 EU-uimarannat

EU-uimarantoja, joilla oletetaan käyvän yli 100 uimaria päivässä, koskevat tavoitteet määräytyvät uimavesidirektiivin (2006/7/EY) perusteella yleisten uimarantojen uimaveden laatuvaatimuksista ja valvonnasta annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (177/2008) nojalla. Keskeinen tavoite on turvata uimavesien hygieeninen laatu. Uimaveden tila määritellään neljän edeltävän uimakauden tulosten perusteella, joten kolmannen vesienhoitokauden arviointi perustuu 2016-2019 kauden uimavesien tilaan.

11.2 Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat

Keinotekoisesti ja voimakkaasti muutettuja (kevomu) vesimuodostumien tilan arvioinnin EU-ohjeistus on päivitetty vuonna 2019. Uuden ohjeen mukaan vesimuodostumille voidaan antaa poikkeamia ympäristötavoitteiden lieventämisestä ja saavuttamisesta vaiheittain kuten muissakin vesimuodostumissa. Esimerkiksi vesimuodostumassa, jossa on fyysinen este, voidaan arvioida vedenlaadun poikkeustarve kuten muissakin vesimuodostumissa, mutta fyysisten ominaisuuksien poikkeuksen perustelut on johdettava kevomu-veden omasta vertailutilasta, joka määritellään tilan parantamistoimenpiteiden avulla.

Mikäli vesimuodostumaan tulee uusi fyysinen muutos uuden hankkeen saaman poikkeuksen myötä, voidaan vesimuodostuma nimetä seuraavalla vesienhoitokaudella kevomu-vesimuodostumaksi. Tämä edellyttää, että vesimuodostumassa tehdään kevomu-vesien nimeämisestä ja kevomu-nimeämisen edellytykset täyttyvät.

11.3 Vesimuodostuman tilapäinen tilan heikkeneminen

Vesien tilaa ei voida pitää ympäristötavoitteiden vastaisena, jos poikkeuksellinen luonnonolosuhde tai onnettomuus aiheuttaa tilapäisesti vesien tilan huonontumisen tai estää ympäristötavoitteiden saavuttamisen, eikä tavoitteita voida käytettävissä olevilla keinoilla saavuttaa (VMJL 21 §:n 3 mom. tai puitedirektiivin 4 artiklan 6 kohta). Tämä tarkoittaa olosuhteita, jotka ovat poikkeuksellisia tai joita ei ole voitu kohtuudella ennakoida. Tällä viitataan tapahtumiin, kuten tulviin ja kuivuuteen, jotka aiheuttavat vesiympäristön tilan väliaikaisen heikkenemisen tai estävät tilan parantumisen. Taulukossa 7 esitetään esimerkkejä tällaisista poikkeustilanteista.

Taulukko 7. Mahdollisia tapauksia VPD 4 artiklan 6 kohdan poikkeusten myöntämiseksi. (Lähde: EU-opas 2017b)

Ongelma	Esimerkki	Toimenpide
Tilapäinen huonontuminen luonnollisista syistä tai ylivoimaisesta esteestä johtuen, jotka ovat poikkeuksellisia tai joita ei voitu kohtuudella ennakoida.	Aika, joka menee normaaliin vesimorfologisten olosuhteiden palautumiseen äärimmäisten luonnonilmiöiden, kuten vakavien tulvien jälkeen Pitkäaikaisen kuivuuden vaikutus Aika, joka kuluu onnettomuuksien tai kertaluonteisten luonnontapahtumien, kuten metsäpalojen jälkeen normaaleihin kemiallisiin ja fysikaalis-kemiallisiin olosuhteisiin palautumiseen.	Perustelut ja 4 artiklan 6 kohdan asettamien ehtojen täyttyminen.

LIITE 1 Keskeiset ohjeet ja dokumentit

EU-ohjeita:

Wateco 2003. CIS Guidance document No. 1. Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive. *Opas mm. taloudellisten vaikutusten arviointiin.*

CIS 20/2009. Guidance Document No. 20. Guidance document on exemptions to the environmental objectives. Yleisohje vesipuitelidirektiivin mahdollistamien poikkeamien käytöstä ja niiden perustelemisesta.

CIS 36/2017. 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. *Keskittyy vesipuitelidirektiivin artikla 4.7 mukaisen poikkeuksen soveltamiseen*

EU-vesijohtajien hyväksymät oppaat

EU opas 2017a. Clarification on the application of WFD Article 4(4) time extensions in the 2021 RBMPs and practical considerations regarding the 2027 deadline. 2017. *Oppaassa pyritään selkiyttämään kolmansien vesienhoitosuunnitelmien osalta aikapidennysten käyttöä.*

EU opas 2017b. Natural Conditions in relation to WFD Exemptions 2017 and Annex Compilation of indicative case studies in relation to WFD Article 4(4) exemptions on grounds of 'natural conditions'. *Oppaan tarkoituksen on selkiyttää artiklan 4.4. ja 4.5. poikkeamiin sisältyvän luonnonolosuhteen käsitteen eroavuutta. Lisäksi erillinen liite, jossa esimerkkejä tapauksista, joissa luonnonolosuhdetta ei tulisi käyttää aikapidennysten perusteena.*

Viime kauden oppaat ympäristötavoitteiden asettamiseksi:

Ympäristötavoitteiden asettaminen, 13.6.2013. *Yleisohje aikataulupoikkeamien käyttämiseen toiselle vesienhoitoakaudelle.*

Vesien tilaan vaikuttavien merkittävien hankkeiden tarkastelu vesienhoitosuunnitelmissa, 10.6.2013. *Ohjeet hankkeiden arvioimiseksi, joiden osalta tulisi harkita artikla 4.7. poikkeaman käyttöä.*

Kansalliset ohjeet:

YMra19/2018 Vesiympäristölle vaarallisia ja haitallisia aineita koskevan lainsäädännön soveltaminen - Kuvaus hyvistä menettelytavoista Ari Kangas (toim.): *Raportissa käsitellään tarkemmin haitallisten aineita koskevia säädöksiä ja kuvataan niiden soveltamisen hyviä menettelytapoja sekä pintavesien kemiallisen tilan luokittelua.*

Muuta kirjallisuutta:

Lehtoranta V, Hjerppe T, Kotanen J, Manninen P, Mäenpää M, Väisänen S (2016) Halukkuus osallistua pintavesien tilan parantamiseen Vuoksen vesienhoitoalueella vol. 33. Suomen ympäristökeskus.

LIITE 2: Komission palaute toisen vesienhoitokauden (vv.2016-2021) suunnitelmista koskien poikkeusten käyttöä

Yleinen palaute:

- ”Vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia sovelletaan tällä hetkellä noin puoleen Euroopan vesimuodostumista.Vaikka näiden poikkeusten perustelut ovatkin yleisesti parantuneet, poikkeusten jatkuva laaja-alainen käyttö on kuitenkin osoitus siitä, että hyvän tilan tai potentiaalin saavuttaminen vuoteen 2027 mennessä edellyttää huomattavia ponnisteluja.”

Suomea kehoitetaan etenkin:

- Varmistamaan, että ehdotetut uudet muutokset arvioidaan perusteellisesti vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimusten mukaisesti, sillä tilan huononeminen erinomaisesta hyvään ei välttämättä käynnistä 4 artiklan 7 kohdan mukaista arviointia
- Käytettyjen poikkeusten perusteita tulee tarkentaa seuraavalle kierroksella.
- Vuoden 2027 jälkeen aikapidennysten perusteena voidaan käyttää ainoastaan luonnonolosuhteita

LIITE 3: Alennetut tilatavoitteet – muistio 16.9.2020

Tausta

ELY-keskukset ovat tämän hetkisen tiedon mukaan ehdottamassa kolmansiin vesienhoitosuunnitelmiin alennettuja tilatavoitteita yhteensä 5 vesimuodostumaan. Näistä 4 on pintavesimuodostumia ja 1 pohjavesimuodostuma. Kaikkia pintavesimuodostumiin ehdotettavia alennettuja tilatavoitteita yhdistää yhdyskuntajätevesipuhdistamolta tuleva kuormitus sekä Natura-alue vastaanottavassa vesimuodostumassa tai sen alapuolella. Puhdistamoiden toiminta on vaikuttanut kyseisten vesimuodostumien tilaan vuosikymmenten ajan, ja historiallinen kuorma vaikuttaa vesistöjen tilaan sekä tilatavoitteen saavuttamiseen. Myös esitetyssä pohjavesialueen tilatavoitteen alentamisessa on kyse alueella toimineen teollisuuden aiheuttamasta historiallisesta pohjaveden pilaantumisesta, jonka puhdistaminen on mm. geologisten olosuhteiden vuoksi teknisesti ja taloudellisesti mahdottomia toteuttaa. Alueella nykyisin sijaitsevat toiminnot eivät aiheuta päästöjä tai riskiä pohjavedelle.

Torstaina 10.9.2020 vesienhoitoalueiden, SYKEN ja ympäristöministeriön edustajien kanssa käydyssä keskustelussa nousi esille kaksi avointa kysymystä, joihin toivottiin vielä selvennystä: i) vaihtoehtojen tarkastelu osana alennettujen tilatavoitteiden asettamista ja ii) luokittelun laatutekijät, joille lievemmät tilatavoitteet voidaan asettaa.

Vaihtoehtojen tarkastelu osana alennettujen tilatavoitteiden asettamista

Vesien hoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 24 §:n mukaan ”vesienhoitosuunnitelmassa voidaan asettaa 21 §:ssä säädettyä lievempiä ympäristötavoitteita, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan 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.

Edellytyksenä on lisäksi, että:

- 1) vesien käytöstä 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.”*

Poikkeusten perustelujen osalta tulee varmistaa, että vesienhoitosuunnitelmasta käy ilmi, että kaikki em. kohtien 1) – 5) edellytykset alennetuille tilatavoitteille täyttyvät.

Lisäksi kohdat 1) ja 2) edellyttävät vaihtoehtojen tarkastelua, tässä tapauksessa esimerkiksi yhdyskuntajätevesien johtamiselle ja sen haittojen vähentämiselle.

Alennetun tilatavoitteen määrittämisessä käytettävät laatutekijät

Ympäristötavoitteita koskevassa oppaassa todetaan, että *"Poikkeus asetetaan aina laatutekijäkohtaisesti. Alennettu tilatavoite ei tarkoita, että muiden laatutekijöiden tilatavoite automaattisesti alenisi samalla"*. Sen enempää kansallinen tai EU-opas ei ota kantaa, mihin laatutekijöihin poikkeama voidaan asettaa.

Oppaissa kuitenkin todetaan, että *"alennettujen tilatavoitteiden asettaminen vaatii määräaika-poikkeuksiin verrattuna enemmän tietoja ja perusteellisempaa arviointia"*. Vesimuodostumien tilanarviointi perustuu ensisijaisesti biologisiin laatutekijöihin. Ottaen huomioon tämän sekä vaatimuksen tietopohjasta ja perusteellisesta arvioinnista, voidaan todeta, että alennettujen tilatavoitteiden asettaminen ainoastaan luokittelua tukevien laatutekijöiden perusteella ei ole perusteltua. Perusteluissa pitäisi pystyä kuvaamaan tarve biologisten laatutekijöiden tavoitteen alentamiselle joko seuranta-aineiston tai vesimuodostumien ryhmittelyn ja tunnettujen laatutekijöiden painevaikutusten avulla.