

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi vesienhoidon järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä tammikuuta 2011 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi vesienhoidon järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 323/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- hallitusneuvos Ulla Kaarikivi-Laine, ympäristöministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- maa- ja metsätalousministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Suomen ympäristökeskus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesienhoidon järjestämisestä annettua lakia lisäämällä lakiin uusi merenhoidon järjestämistä koskeva luku sekä tekemällä tarvittavat muutokset lain muihin säännöksiin. Lain nimike ehdotettaisiin muutettavaksi vastaamaan muutetun lain sisältöä siten, että lain nimike olisi jatkossa laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä. Lisäksi muutettaisiin ympäristönsuojelulakia, vesilakia, Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia, merensuojelulakia sekä lakia viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

Ehdotetuilla lakimuutoksilla pantaisiin täytäntöön yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteita koskeva direktiivi.

Ehdotettu vesienhoidon järjestämisestä annettuun lakiin lisättävä uusi luku sisältäisi perussäännökset merenhoidon järjestämisestä ja sen

edellyttämistä menettelyistä. Vesienhoitolakiin lisättävät merenhoidon järjestämisen säännökset koskisivat merenhoitosuunnitelman valmistelua, ympäristötavoitteiden asettamista, toimenpide- ja seurantaohjelmien laatimista ja mahdollisuutta merenhoidon toimenpiteiden aikaistamiseksi Itämeren alueen Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken. Lisäksi annettaisiin viranomaistehtäviä ja viranomaisyhteistyötä, alueellista yhteistyötä, vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman yhteensovittamista, merenhoitosuunnitelman tarkistamista sekä kansalaisten ja eri tahojen osallistumista merenhoitosuunnitelman valmisteluun ja valmistelusta tiedottamista koskevia säännöksiä.

Ympäristöministeriö vastaisi merenhoidon suunnittelusta ja merenhoitosuunnitelman valmistelusta yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön

kanssa. Ympäristöministeriö vastaisi merenhoidon järjestämiseen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset osallistuisivat ja vastaisivat omalta osaltaan alueellisesta valmistelutyöstä. Suomen ympäristökeskus vastaisi merenhoitosuunnitelman valmisteluun liittyvistä meriympäristön ti-

lan alustavan arvioinnin, hyvän tilan määrittämisen ja seurantaohjelman koordinoimisesta.

Merenhoitosuunnitelman hyväksyisi valtioneuvosto.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

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

Valiokunta toteaa, että esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön meriympäristöpolitiikan puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY (meristrategiadirektiivi) muuttamalla vesienhoidon järjestämisestä annettua lakia (1299/2004), jäljempänä vesienhoitolaki. Meristrategiadirektiivi on puitedirektiivi, jonka tavoitteena on Euroopan merien hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita laatimaan merialueilleen kansallisen meristrategian ja sen toimeenpano-ohjelman.

Suomen kannalta merenhoidon järjestämisen yleisenä tavoitteena on luoda puitteet Itämeren merellisen ympäristön parantamiseksi ja hyvän tilan saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi vuoteen 2020 mennessä. Valiokunta viittaa Itämeren haasteista ja Itämeripolitiikasta annettua selontekoa koskevaan mietintöönsä¹ korostaen, että Itämeren ekologinen tila on hyvin heikko ja vaatii kaikkien Itämeren valuma-alueeseen kuuluvien valtioiden vesiensuojelun tehostamista. Valiokunta pitää oikeansuuntaisena direktiivin tavoitetta kaikkia Itämeren rannikon EU-jäsenvaltioita velvoittavista kansallista strategioista ja kansallisesta toimeenpano-ohjelmasta.

Meristrategiadirektiivin edellyttämä hyvä tila määritellään koko Itämerelle, jonka rantavaltioista muut paitsi Venäjä kuuluvat Euroopan unioniin. Alueellisessa yhteistyössä painotetaan jo tehtyjen kansainvälisten sopimusten merkitystä ja jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä. Suomen kannalta direktiivin institutionaalinen yhteistyörakenne tarkoittaa erityisesti Itämeren merellisen ympäristön suojelusopimusta ja sen puitteissa tehtävää yhteistyötä. Valiokunta korostaakin HELCOMin hallinnollisten rakenteiden hyödyntämistä sen varmistamiseksi, että direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavat toimenpiteet ovat johdonmukaisia ja että ne koordinoidaan Itämerellä toimintasuunnitelman mukaisesti yhteisellä lähestymistavalla.

Direktiivin panemiseksi täytäntöön vesienhoitolakiin esitetään tehtäväksi muutoksia, jotka koskevat yhteisesti vesien- ja merenhoidoa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusi 4 a luku, jonka säännökset koskisivat merenhoidon järjestämistä, eri viranomaisten tehtäviä merenhoidossa, merenhoitosuunnitelman valmisteluun liittyviä toimia, seurantoja sekä merenhoitosuunnitelman hyväksymismenettelyä. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös ympäristönsuojelulakia (86/2000), vesilakia (264/1961), merensuojelulakia (1415/1994), Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia (1058/2004) sekä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lakia (200/2005). Näihin lakeihin tehtävillä muutoksilla pyritään siihen, että meren hyvän tilan tavoite otetaan huomioon kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä, ympäristö- tai vesilu-

¹ YmVM 2/2010 vp — VNS 6/2009 vp

pia käsiteltäessä sekä tarkkailuvelvoitteissa. Lisäksi säädettäisiin, että valtion ja kuntien viranomaiset ottaisivat merenhoitosuunnitelman huomioon muissakin omista toiminnoista.

Valiokunta huomauttaa, että lakiesityksellä ei luoda suoraan toiminnanharjoittajia tai yksityisiä kansalaisia koskevia sitovia velvoitteita vaan sillä ohjataan viranomaisten suunnittelua. Merenhoitosuunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi toiminnanharjoittajia ja kansalaisia koskevat mahdolliset velvoitteet ratkaistaan aina kyseisen erityislainsäädännön säännösten nojalla.

Valiokunta pitää välttämättömänä Itämeren suojelutoimien koordinoimisen kehittämistä. Suomessa on asetettu vesiensuojelulle tavoitteita lukuissa tavoiteohjelmissa viime vuosikymmeninä. Valtioneuvosto antoi vuonna 2002 Suomen Itämeren suojeluohjelman, jonka tavoitteena on vähentää Itämeren rehevöitymistä ja parantaa Itämeren luonnon ja vesialueiden tilaa. Vuonna 2006 valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksen Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015 ohjaamaan erityisesti jo asetettujen vesisuojelutavoitteiden saavuttamista sekä vastaamaan aiempien ohjelmien jälkeen esille tulleisiin uusiin haasteisiin. Vesiensuojelun suuntaviivojen keinot ja toimet tarkentuvat ja kohdentuvat vesienhoitosuunnitelmissa, joissa otetaan huomioon myös alueelliset erityiskysymykset. Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2009 Suomen viiden kansallisen ja kahden kansainvälisen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmat, joita toimeenpanemalla on tarkoitus toteuttaa vesipolitiikan puitedirektiivissä (2000/60/EY) asetettu tavoite pinta- ja pohjavesien hyvästä tilasta vuoteen 2015 mennessä.

Hallitus antoi eduskunnalle selonteon Itämeren haasteista ja Itämeripolitiikasta vuonna 2009, jossa linjataan hallituksen toimia Itämeren merellisen ympäristön parantamiseksi. Hallitus antoi myös vuonna 2010 Helsingissä pidetyssä Baltic Sea Action Summit -tilaisuudessa oman sitoumuksensa Itämeren tilan parantamiseksi. Hallitus sitoutui siihen, että kaikilla toimialoilla ryhdytään tehostettuihin toimiin Saaristomeren hyvän tilan saavuttamiseksi vuoteen 2020

mennessä ja Suomi pyrkii ravinteiden kierrättämisen esimerkkialueeksi.

Lukuisten ohjelmien suojelutavoitteista huolimatta kansallisilla vesiensuojelutoimenpiteillä ei ole käytännössä saatu riittävästi vähennettyä Itämereen tulevaa kotimaista kuormitusta, joka heikentää erityisesti rannikon ja Saaristomeren tilaa. Valiokunta korostaa, että vesiensuojelun ohjausjärjestelmien puutteet ovat liittyneet erityisesti koordinointiin, vaikutustenarviointiin ja riittämättömiin kustannustehokkuusanalyyseihin.

Lakiehdotuksen mukaisesti Suomen rannikkoalueella on jatkossa kaksi rinnakkaista suunnittelujärjestelmää, joiden molempien tavoitteena on vesien ja meren hyvä tila. Vesienhoitosuunnitelma ulottuu merialueella yhden meripeninkulman päähän perusviivasta ja merenhoitosuunnitelma rantaviivasta talousvyöhykkeen ulkorajalle. Valiokunta pitää välttämättömänä suunnitelmien erittäin tiiviistä integrointia, jotta mahdolliset päällekkäisyydet ja ristiriitaisuudet tavoitteenasettelussa ja toimenpiteissä vältetään.

Ympäristöministeriö laatii merenhoitosuunnitelman yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. Suomen ympäristökeskuksella on keskeinen osa suunnitelmien valmistelussa. Asianomaisilla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla sekä muilla toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus osallistua yhteistyöhön omilla toimialueillaan. Valiokunta pitää keskeisenä sitä, että suunnitelmien vaikuttavuutta ja tehokkuutta arvioidaan riittävästi etukäteen.

Meristrategiadirektiivin lähtökohtana on sopeutuvan hallinnan ja hoidon periaate, jonka tavoitteena on luoda ympäristön hallinnasta ja hoidosta kokonaisuus, jossa jatkuvasti tarkkaillaan tavoitteiden saavuttamista ja muokataan toimenpiteitä sen mukaan kuin nähdään tarpeelliseksi. Valiokunta pitää tätä lähtökohtaa asianmukaisena. Arvioinnista, määrittelystä, seurannasta ja tarkkailusta luodaan verkosto, jonka avulla voidaan jatkuvasti olla selvillä ympäristön tilasta ja pyrkiä mukauttamaan toimenpiteitä kulloisenkin tilan edellyttämällä tavalla.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen toimeenpano merkitsee viranomaisten tehtävien lisääntymistä. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat Suomen ympäristökeskusta ja ELY-keskuksia ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaa Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitosta. Merenhoitosuunnitelmien laatiminen vaatisi hallituksen esityksen arvion mukaan 6—8 henkilötyövuotta ELY-keskuksissa, ympäristöministeriössä ja Suomen ympäristökeskuksessa. Valiokunta toteaa, että myös Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen työmäärä kasvaa esimerkiksi merilintujen seurannan ja rannikkokalalajien osalta. Esityksen mukaan kukin toimeenpanoon osallistuva organisaatio joutuu kohdentamaan riittävät henkilöstövoimavarat merenhoidon suunnittelun ja toimeenpanon tehtäviin.

Valiokunta toteaa, että ympäristöhallinnon vähenyvät voimavarat muodostavat ongelmia merenhoidon liittyvien uusien tehtävien hoitamisessa. Vaikka tarvittavan luonnontieteellisen tiedon osalta pyritään käyttämään olemassa olevien järjestelmien kautta saatavaa tietoa, tarvitaan esimerkiksi Selkämerellä laajempaa meriympäristön tilan seurantaverkkoa, samoin VEL-

MU-hanke on kesken. Lisäksi uusien tietorekisterien perustaminen ja niiden ylläpitäminen edellyttävät määrärahojen kohdentamista näihin tehtäviin. Valiokunta korostaa ympäristöhallinnon resurssien nostamista riittävälle tasolle, jota lisääntyvien tehtävien hoitaminen edellyttää.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina ja että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin merenhoidon koskevien suunnitelmien riittäväksi integroimiseksi päällekkäisyyksien välttämiseksi ja varmistaa riittävien resurssien turvaamisen merenhoidon suunnitteluun ja toimeenpanoon.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiisanen /vas
jäs. Timo Heinonen /kok (osittain)
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /vihr
Tanja Karpela /kesk (osittain)
Timo Korhonen /kesk

Merja Kuusisto /sd
Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.