

g a i a 

Ekologinen tila ja toiminnan sijoittuminen

AJANKOHTAISIA NÄKEMYKSIÄ YMPÄRISTÖLUPUIIN

Kalanviljelyn kesäpäivät 25.8.2020 Mari Saario

Mistä on kyse?

Vesien ekologisesti hyvän tilan saavuttaminen on jäsenvaltioita sitova tavoite

- Edellytys ekosysteemipalvelujen ja biodiversiteetin säilymiselle ja kytkeytyy myös ilmastonmuutokseen
- Juridisten vaatimusten rinnalla se luo käytännön puitteet kaikelle vesiin liittyville ihmistoiminnoille

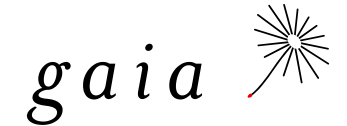
Tavoite ja sen sitovuus on noussut esille viime vuosina aiempaa vahvemmin

- Kiinnostuksen kasvu vesistöjen tilaan ja ympäristön rajoihin liittyen, vesivastuu, poliittinen paine
- Weser-päätös ja sen seuraukset ympäristölupahallinnolle
- Sinisen talouden kasvutavoitteet ja markkinakysyntä esim. biojalostamot, merituulivoima, kasvatettu kala

Käytännössä luokituksen soveltaminen ja sen mallintaminen on osoittautunut vaikeaksi

- Luokituksen ymmärtäminen vaatii vahvaa luonnontieteellistä osaamista. Kaukokartoitustieto, raakadata ja luokitusprosessin dokumentointi ei ole toistaiseksi suoraan käytettävissä eri toimijoille
- Tällä hetkellä ei ole ohjeita vaikutusten mallintamiseen tai niiden merkitysten määrittämiseen suhteessa kohdevesistön muutosherkkyyteen
- Luvanhakijan tilanne on pulmallinen. Tieteellisen tiedon tulkinta ja kysymys vaikutusten merkittävydestä nousee keskeiseen rooliin (esim. KHO 2019:166, Finnulp)

Lainsäädännöllinen ohjaus ja vesipuitedirektiivi



Vesipuitedirektiivi edellyttää vesistöjen hyvän tilan saavuttamisen vuoteen 2027 mennessä eräin poikkeuksin.

Pintavesimuodostumien ekologinen tila luokitellaan viiteen eri tilaluokkaan huonosta erinomaiseen erilaisten laatutekijöiden seurantatulosten perusteella.

Lisäksi määritellään vesimuodostuman kemiallinen tila, jota varten on käytössä vain kaksi luokkaa.

Vesimuodostuman lopullinen tila määräytyy ekologisesta ja kemiallisesta tilaluokasta huonomman mukaan.

Vesimuodostumien tilaluokitus esitetään vesienhoitosuunnitelmassa.

- Vesienhoitosuunnitelmassa määritellään myös toimenpiteet, joilla vesistön hyvä tila voidaan saavuttaa.
- Vesistöjen hyvän tilan saavuttaminen on jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova velvoite, mutta käytännössä sen saavuttaminen näyttää tällä hetkellä epärealistiselta.

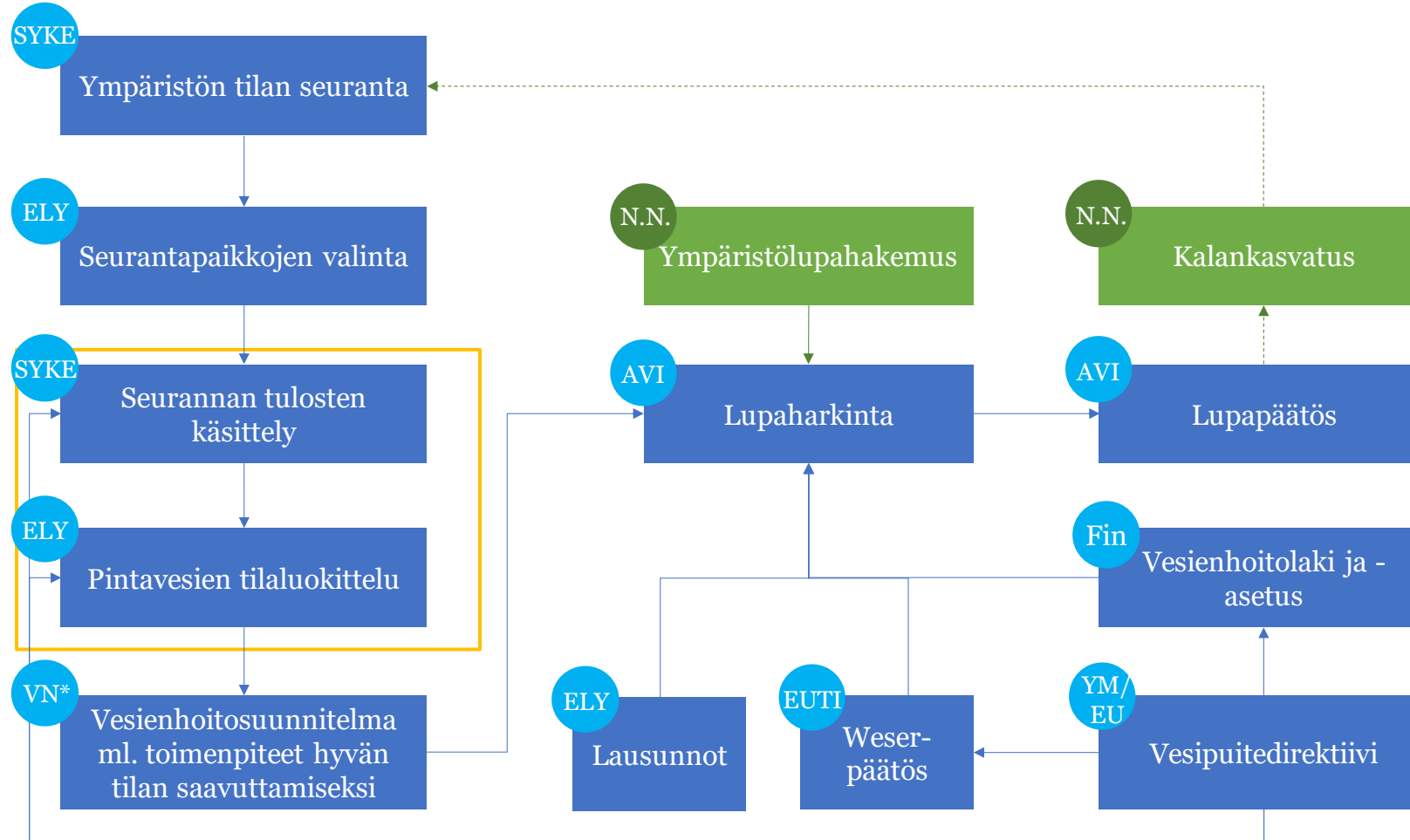
Ns. one-out, all-out -periaatteen mukaan vesimuodostuman tilaluokka määräytyy ekologisesta ja kemiallisesta tilasta huonomman mukaan ja ekologinen tilaluokka määräytyy ekologisten laatutekijöiden huonoimman arvon mukaan

- Weser-tuomiossa korostetaan one-out, all-out -periaatteen merkitystä vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisessa.
- Ekologinen tila määräytyy erilaisten laatutekijöiden seurantatulosten perusteella.

Vesimuodostuman tilaluokituksen huomioiminen ympäristöluvassa



HUOM: Vastaavasti merien tilan luokitus arvioi merialueiden tasolla Itämeren tilaa eri indikaattoriluokkien kautta. Merien tilaluokitusta ei koske Weser-päätös, eikä se ole samalla tavalla juridisesti sitova kuin pintavesien tilaluokitus.



Tavoite: Vesimuodostumien hyvä tila vuoteen 2027

* ELY laatii, yhteensovittamisen tekee YM:n nimittämä ohjausryhmä, VN hyväksyy

Kalankasvattajaliitolle laadittu esiselvitys

Tavoitteet

- Avata tilaluokitusprosessi kaikille osapuolille ymmärrettäväksi
- Kuvata siihen liittyvä luonnontieteen (mittaukset / mallinnukset) ja juridiikan (vesipuidedirektiivi, ympäristönsuojelulaki) rajapinta
- Lisätä ymmärrystä kalankasvatushankkeen paikallisten vaikutusten ja vesimuodostumakohtaisen vaikutusten arvioinnin menetelmistä ja suhteesta
- Arvioida, millä arviointimenetelmillä olisi tarkoituksenmukaisinta tarkastella kalankasvatushankkeen vaikutuksia vesimuodostuman tilaluokitukseen
- Sujuvoittaa lupa- ja valvontaviranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä ja lisätä yhteisymmärrystä hankkeiden vaikutusten tunnistamisessa
- Keskustella havainnoista osapuolten kanssa ja päättää jatkotoimista

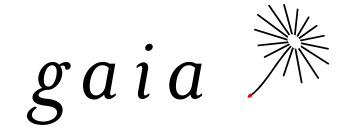
Toteutus

- Toimeksiantaja Suomen Kalankasvattajaliitto
- Toteuttaja Gaia Consulting
- Tehty keväällä 2020
- Aineisto on koottu julkisista lähteistä sekä haastattelemalla tilaluokitukseen osallistuvia asiantuntijoita ja viranomaisia (Suomen ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus, ELY-keskukset)
- Tulokset esiteltiin YM:n ja MMM:n edustajille maaliskuussa 2020



Selvitys on vapaasti saatavilla liiton sivuilta
www.kalankasvatus.fi

Esiselvityshankkeen havaintoja 1/2



Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus osoittaa vaikutuksensa vesimuodostuman tilaluokitukseen. Mutta tietoa luokituksen herkkyydestä ei ole saatavilla, eikä sovittuja rajoja merkittävälle vaikutukselle ole.

Vesistöä kuormittavan hankkeen oletettua vaikutusta yksittäisen vesimuodostuman tilaluokan muutosherkkyyteen ei voida nykyisellään arvioida objektiivisin kriteerein ja menetelmin

- Laskennallisen tilaluokituksen matematiikkaa voi olla rajallisesti mahdollista simuloida, mikäli kaikki lähtötieto luokituksesta on avointa
- Arvioitua luokitusta ja siihen perustuvaa ekologista luokitusta ei ole mahdollista simuloida tai saada tietoon kaikkia perusteita

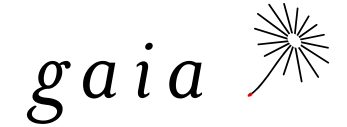
Puuttuva ohjeistus vesistömuodostumakohtaisten vaikutusten arvioimisesta

- Ympäristönsuojelulain / YVA-menettelyn lähtökohtana on ollut kuormituksen (esim. ravinnepäästö) vaikutusalueen mallintaminen. Vaikutusalue ei ole sama kuin vesimuodostuma. Puuttuu ohje siitä, miten koko muodostuma katetaan, kun vaikutus kohdistuu vain osaan muodostumasta
- On avointa, miten tarkastellaan vaikutusten siirtymistä useisiin muodostumiin, esimerkiksi sisävesissä virtaus jokea pitkin järveen tai rannikkovesissä liike muodostuman rajan yli. Eri muodostumilla voi olla erilainen tilaluokitus ja siten eri kriteeristö.

Kohteena olevan vesimuodostuman herkkyyden arviointia ei pysty tekemään tilaluokituksesta käsin

- Luvanhakija ei ole aiemmin joutunut tarkastelemaan ja kartoittamaan kokonaista vesimuodostumaa ja sen ekologista tilaa
- Ekologisen tilan taustalla on monimutkainen ja monivaiheinen, vuosien tutkimusprosessi tilan luokitteluksi
- Datan kokoamisessa on manuaalisia vaiheita ja yksittäisten henkilöiden tekemiä linjauksia, järjestelmä ei ole läpinäkyvä ja jäljitettävissä. Resurssit ympäristödatan tuottamiseksi ovat rajalliset, vaikka menetelmät ja osaaminen ovat laadukkaita
- Tilaluokitukseen ei kuulu skenaarioita siitä, millainen kohdevesistön muutosherkkyys on. Eli esimerkiksi millaista toimintaa hyvässä tilassa oleva vesistö voisi kestää ilman tietyn muuttujan laskemista tyydyttävään luokkaan. Myöskään tilan vakaudesta tai riskiluokituksesta ole juoksia ohjeita
- Tilaluokituksella on järjestelmän oma herkkyytensä, joka alkaa näytteidenoton tarkkuustasosta ja jatkuu edelleen laskennallisen luokan ja arvioidun luokan prosessina. Ei ole systemaattisesti tarkasteltu, miten luokitusprosessin tulos tietyllä kohdealueella muuttuisi (tai muuttuisiko se) esimerkiksi lisäämällä näytepisteitä, painottamalla kaukokartoitusta tai tekemällä joitain muita muutoksia

Esiselvityshankkeen havainnot 2/2



Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus osoittaa vaikutuksensa vesimuodostuman tilaluokitukseen. Mutta tietoa luokituksen herkkyydestä ei ole saatavilla, eikä sovittuja rajoja merkittävälle vaikutukselle ole

Puuttuvat yhteiset käsitykset mallinnusten parhaista käytännöistä ja luotettavuudesta

- Esimerkiksi Finnpulp-päätöksessä otettiin kantaa mallinnuksen hilakokoon. Standardeja tai ohjeita ei kuitenkaan ole
- Kaupallisilla toimijoilla ja julkisilla tahoilla on erilaisia mallinnustyökaluja, joiden soveltuvuutta tilaluokituksen muutosten ennakointiin ei ole vertailtu
- On epävarmaa, miten tulkita mallinnusten tuloksia muutosten merkittävydestä, jos tietoa vesimuodostuman muutosherkyydestä ei ole

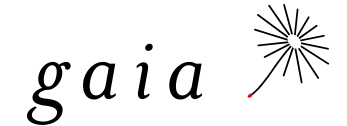
Ympäristölupaa hakevan tilanne on pulmallinen

- Viranomaisen päätöksenteon tulee nojata parhaaseen saatavilla olevaan selvitysaineistoon. Lupahakemuksessa esitettävä tieto ei voi muuttaa luokitusta, mutta mikäli hakemustieto täydentää tietoja ympäristön tilasta, ne huomioidaan luvan myöntämisen perusteina. Ei ole ohjetta, mitä tällainen tieto voisi olla.
- Julkisesti tuotetun ympäristödatan saatavuus ei tue mallintamista ja arviointeja. Julkisilla tahoilla ei ole varattu erityisiä resursseja palvelumuotoiluun tai tarjonnan kehittämiseen tietojen laadun ja saatavuuden parantamiseksi eri järjestelmästä
- Toiminnanharjoittajan tekemä vaikutusarviointi ei kohdistu tehokkaasti. Yritys ei voi ostaa kaikkea ympäristötietoa kohdevesistöistä eikä esimerkiksi olemassa olevaa satelliittidataa - tai perustaa vuosien seurantahankkeita koko vesimuodostumaan tai useisiin eri muodostumiin.
- Kokonaisuudelle olisi edullista arvioida alustavasti monia alueita ja etsiä parasta (resilienssiltään suurinta) sijaintipaikkaa, mikäli mahdollista. Mitä suuremmat resurssitarpeet tutkimukselle, sitä harvempia paikkoja tutkitaan

On avointa, miten huomioidaan vesimuodostuman yleinen kehitys ja tilan parantamisen muut toimet

- Mikä on tulevaisuudessa suhde vesienhoidon toimenpideohjelmaan: voidaanko hyvä tila saavuttaa esitetyillä toimenpiteillä hankkeesta riippumatta ja miten huomioidaan suunnitellut toimet.
- Kompensaation mahdollisuudet keinona vaikuttaa vesimuodostuman tasolla. Paikallisesti kompensaatiota ei ole katsottu kohdistuvan riittävästi, mutta mikäli tarkastelu siirtyy vaikutusalueen ulkopuolelle vesimuodostuman tasolle, olisiko asia tällöin mahdollista?

Tilannekuvaa esiselvityksen jälkeen



- Esiselvityksen tuloksia on esitelty alan hankkeiden kautta ja käytetty edunvalvontaan avainministeriöiden suuntaan. Sitä on jaettu myös muille toimialoille, joita sama ongelma koskee
- Selvityksen lopuksi ehdotettiin avainministeriöille toimenpiteitä, mutta näistä ei vielä ole saatu varmuutta
- SYKE ja YM valmistelevat Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi -oppaan päivitystä (*LUOPAS-hanke*), joka koskee Natura- ja YVA-arviointeja. Tekijöihin on oltu yhteydessä, jotta myös merellinen ympäristö huomioitaisiin.
- Kesän 2020 aikana on eri kasvatushankkeista saatu viranomaisen lausuntoja valituksista, luvista ja YVA-prosesseista.
 - Nämä konkretisoivat edelleen vaikeuksia, joita seuraa linjausten puuttumisesta. Esimerkiksi YVA-menettelyn 1000 tonnin rajan rinnalla on vaadittu menettelyä 850 tonnille ja YVA-harkintaa 400-600 tonnille. YVA ei kuitenkaan sinällään tuota mitään sellaisia tietoja, jota ei tulisi lupahakemukseenkin
 - Natura-arvioinnista yhteisvaikutusten osalta on todettu, ettei tule arvioida vain luontodirektiivissä tarkoitettuja *hankkeita tai suunnitelmia*, vaan myös ilmastonmuutoksen ja edelleen lisääntyneen sadannan vaikutukset osana pitkän aikavälin yhteisvaikutuksia.
- 26.8. YM:n Vaikuta vesiin –seminaarissa käsitellään kysymystä. Kalaneuvoksella lyhyt puheenvuoro.
 - Hajakuormitus estää merien käyttöä kotimaiseen ruoantuotantoon
 - Tieteelliseen tietoon ja tutkimukseen perustuviin mallinnuksiin meren ekologiasta ei luoteta ympäristöhallinnossa
 - Erilaisia vesistökuormitusta aiheuttavia toimialoja ei kohdella yhdenmukaisesti
 - Yrityksille ei ole opastusta tai ohjausta vaikutusten arvioimiseen, linjaukset syntyvät vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Varovaisuusperiaate vs. suhteellisuusperiaate

Keskeisin kysymys ratkaistavaksi

Varovaisuusperiaate

- Periaate sisältyy useisiin kansainvälisiin sopimuksiin (mm. Rion biodiversiteettisopimus ja Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklaan.
- Ympäristöä suojelevia toimenpiteitä voidaan toteuttaa, vaikka ei olisi täyttä tieteellistä varmuutta niiden vaikutuksista.

Suhteellisuusperiaate

- Periaatteesta on säädetty hallintolain 6 §:ssä.
- Viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.
- Lupaehtojen ei tule olla toiminnanharjoittajan kannalta sen tiukempia kuin on tarpeen tehdä, että luvan mukainen toiminta ei aiheuta laissa kiellettyä pilaantumista.
- Yrityksen näkökulmasta on olennaista, miten tämä ristipaine ratkaistaan ja miten prosessi olisi ennakoitavissa ja läpinäkyvä. Kysymys koskee myös sitä, millaisia selvityksiä toiminnanharjoittajalta voidaan vaatia toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuuden täyttämiseksi. Selvityksissä ja mallinuksissa kyse ei ole vain kustannuksista, vaan myös menetelmien luonnontieteellisistä reunaehdoista.

OUR CLIENTS MAKE THE WORLD
CLEANER AND SAFER.

gaia 