

LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEN VIIDEN VESIENHOITOALUEEN KESKEISIÄ KYSYMYKSIÄ JA TYÖOHJELMIA

Luontopaneeli kiittää lausuntomahdollisuudesta koskien vesienhoitoalueiden keskeisiä kysymyksiä ja työohjelmia. Tämä lausunto koskee samanaikaisesti kaikkien viiden lausunnolla olevan alueen kuulemisaineistoa. Lausunnossa käsitellään vesienhoidon kysymyksiä ja vesienhoidon tavoitteisiin vastaamista kokonaisvaltaisesti ja pohditaan myös lainsäädännön muutostarpeita sekä vaikutusarviointien ja seurantatiedon merkitystä. Keskeinen Luontopaneelin tutkimukseen pohjaava viesti on, että vesienhoidon vaikuttavuutta on lisättävä, jos vesienhoidon tavoitteet halutaan saavuttaa. Toimenpiteillä, joita tähän mennessä on toteutettu, on vain vähän merkitystä vesien kokonaistilalle, eivätkä kunnostustoimenpiteet tuota pysyviä vaikutuksia, mikäli käytössä ei ole tavoitteita tukevaa lainsäädäntöä ja riittäviä ohjauskeinoja vesistöjen tilaa heikentäviin juurisiihiin vaikuttamiseksi. Vesienhoito Suomessa perustuu vesienhoitolain mukaisiin vesienhoitosuunnitelmiin, joita tehdään Manner-Suomen seitsemälle vesienhoitoalueelle ja Ahvenanmaalle. Suunnitelmat toteuttavat vesienhoitoalueiden ELY-keskukset. Nyt valmistelussa ovat neljännen hoitokauden vesienhoitosuunnitelmien päivitykset. Valmistelua varten on järjestetty kuuleminen, jossa pyydetään palautetta vesienhoidon keskeistä kysymyksistä, suunnittelun työohjelmista sekä vesienhoitosuunnitelmista laadittavien ympäristöselostusten valmistelusta.

Kuulemisaineistossa vesienhoidon keskeisiksi kysymyksiksi on nostettu valuma-alueitasoinen vesien ja kuormituksen hallinta, maa- ja metsätalouden kuormitus sekä kysymyksiä liittyen kunnostuksiin ja vesienhoitohankkeisiin. Kysymysten taustat ja pääkohdat on avattu ja jokaisen kysymyksen kohdalla on lisäksi listattu tekijöitä, jotka hidastavat vesienhoidon tavoitteiden saavuttamista. Pyydetävästä palautteesta on kunkin kysymyksen jälkeen annettu esimerkkejä palautteessa pohdittaviksi toivotuista asioista.

Kuulemisaineisto on hyvin laadittu ja oleelliset seikat kysymysten taustoista ja tavoitteiden saavuttamista vaikeuttavista asioista on kattavasti esitelty. Ratkaisuja ongelmiin on toisaalta esitetty vain niukasti. Kuulemisaineistosta käy selkeästi ilmi, että vesienhoidon tavoitteiden saavuttaminen vaatii uusia toimenpiteitä sekä ohjauskeinoja, mutta niissä ei esitetä, miten muutosten toteutumista edistetään. Huolimatta pitkään jatkuneesta vesiensuojelutyöstä ekologiselta tilaltaan heikentyneiden vesistöjen tila ei ole juuri muuttunut, eikä vesistökuormitus ole merkittävästi alentunut. Tavoitteisiin pääsyä vaikeuttavat ongelmat ovat myös pysyneet pitkälti samoina koko nykymuotoisen vesienhoidon ajan. Tästä syystä olisi tärkeää, että ongelmien ratkaisujen edistäminen nostettaisiin suunnitelmiin keskeisimmäksi tavoitteeksi. On tärkeää, että tulevien vesienhoitosuunnitelmien taustaksi on tunnistettu tavoitteiden toteutumisen hidastumistumista aiheuttavat tekijät, mutta riskien suuruutta ei ole arvioitu. Olemassa olevan aineiston ja kokemusten perusteella pitäisi olla mahdollista arvioida, missä määrin muutosta hidastavat tekijät vaikuttavat vesienhoidon tavoitteiden toteutumiseen, mitä on mahdollista saavuttaa, jos näitä hidastavia käytänteitä ei muuteta. Tarkemman arvion tekeminen olisi tärkeää myös siksi, että ilmastonmuutos tulee voimistamaan monia maankäytön vesistövaikutuksia. On hyvin mahdollista, että vesienhoidon tavoitteet karkaavat yhä kauemmas, mikäli vesienhoidon ohjauskeinoja ja käytänteitä ei merkittävästi muuteta.

Laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä säädetään vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteeksi, että pinta- ja pohjavesimuodostumien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä (21 §). Tällä hetkellä mm. lainsäädännön puutteiden takia vaikuttaa siltä, ettei vesienhoitosuunnitelmien ja niiden perusteella toteutettujen toimenpiteiden avulla voida saavuttaa vesistöjen hyvää tilaa. Osa tavoitteen saavuttamisen mahdottomuudesta johtuu hajakuormitusta

koskevan lainsäädännön heikosta oikeudellisesta velvoittavuudesta ja tästä johtuvasta vesiensuojelun vapaaehtoisuudesta. Vesiensuojelun ei pitäisi olla vapaaehtoista tilanteissa, joissa vesien ekologinen tila voi maankäytön vuoksi heikentyä tai vesienhoidon tavoitteita ei todennäköisesti saavuteta. Luontopaneeli katsoo, että vesiensuojelu ja vesienhoidon tavoitteet on saatava sitoviksi. Tarvittavia lakimuutoksia ja muita ohjauskeinoja olisi syytä käsitellä keskeisemmin osana vesienhoidon tavoitteita ja suunnittelua.

Vesienhoitosuunnitelmien tilaluokituksen ja tilatavoitteiden ohjausvaikutus on tällä hetkellä metsätalouden toimenpiteiden osalta käytännössä vähäinen. Tämä johtuu erityisesti siitä, että metsätaloushankkeiden ennakoivalvonta tarjoaa vähäiset mahdollisuudet vesienhoitosuunnitelmien ja tilatavoitteiden huomioon ottamiseksi. Vesipuidirektiivin 4 artiklan ja vesienhoitolain 21 §:n mukaiset vesistömuodostelmien tilatavoitteet ovat viranomaisia sitovia muun muassa yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa. Metsätalouden toimenpiteet eivät kuitenkaan tyypillisesti ole luvanvaraisia. Metsätalouden päästöt jakautuvat metsäojitusten ja muiden metsätaloudellisten toimenpiteiden, erityisesti päätehakkuiden ja maanmuokkausten, aiheuttamiin haittoihin. Viranomaiset eivät vesilain ojitusilmoitusten perusteella pysty puuttamaan yksittäisten hankkeiden toteutukseen, mikäli hanke ei ylitä luvantarvekynnystä, mikä ylittyy äärimmäisen harvoin. Myöskään useiden hankkeiden kumulatiivisia vaikutuksia valvontaviranomaiset eivät pysty ottamaan huomioon luvantarvekynnystä arvioidessaan. Vesilakia tulisi tältä osin muuttaa velvoittavampaan suuntaan.

Lisäksi ongelmallista on, että vesilain mukainen lupamenettely ei sovellu hajakuormituksen ennakoivalvontaan, koska lupiin perustuvassa ennakoivalvonnassa ei nykyisellään voida ottaa useiden hankkeiden yhteisvaikutuksia huomioon, eikä lupaa näin ollen voida edellyttää useiden hankkeiden yhteisvaikutusten nojalla. Useamman eri hankkeen aiheuttama yhteisvaikutus jää siis yksittäisten lupamenettelyiden ulottumattomiin. Näitä puutteita on pyritty korjaamaan METKA-lain mukaisen metsätalouden määräaikaisen kannustinjärjestelmän avulla, mutta sen vaikutukset perustuvat siihen, että metsänomistaja on itse halukas sitoutumaan suometsän hoitosuunnitelman mukaisiin hankkeisiin.

Lainsäädäntöä tulisi myös muuttaa lieventämishierarkiaa paremmin toteuttavaksi: ensisijaisesti tulisi ottaa käyttöön keinot, joilla vesistöhaittoja voidaan merkittävästi vähentää. Jatkovapeitteinen metsänkasvatus turvemaidella olisi vesistöjen kannalta ensisijainen keino vähentää ravinnepäästöjä. Mikäli tämä ei kohteella onnistu, voitaisiin ojitus/kunnostusojitus sallia, mikäli tehokas vesiensuojelukeino (pintavalutuskenttä) on mahdollinen kohteella. Ojituksia lukuun ottamatta metsätalouden vesistöjä ei huomioida lainsäädännössä lainkaan. Riittävän leveät suojakaistat vesistöjen varrella tulisi saattaa osaksi lainsäädäntöä. Etenkin pienvesien osalta suojakaistat voivat olla riittämättömiä.

Lainsäädännön muutosten lisäksi ympäristötukipolitiikan muutoksilla voitaisiin vaikuttaa oleellisesti maa- ja metsätalouden vesistöjä. Vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi maa- ja metsätalouden tuet olisi kyettävä suuntaamaan siten, että niillä voidaan todella vaikuttaa vesien tilaan. Kannustejärjestelmien tulisi ohjata tehokkaiksi osoitettuihin vesiensuojelukeinoihin. Suojelu tulisi kohdistaa vaikuttavuuden perusteella, minkä lisäksi keinoja tulee yhä kehittää. Esimerkiksi maatalouden suojakaistojen tulisi vesiensuojelun kannalta olla puustoisia.

Vesienhoidon vaikuttavuudesta on vain vähän systemaattisesti kerättyä tietoa, mutta tähänastisten tulosten perusteella näyttää siltä, ettei nykyisellä toimijalähtöisellä tavalla saada aikaan riittävän laaja-alaista ja oikein kohdennettua vesienhoitoa ja kunnostusta. Valuma-aluealähtöinen vesienhoito mahdollistaa laaja-alaisen vaikuttamisen, mutta rajalliset resurssit tulisi kohdistaa koordinoitusti niille valuma-alueille, joissa ongelmiin on mahdollista vaikuttaa. Valuma-aluealähtöisen hoidon ja suojelun suunnittelua tulisi käyttää entistä systemaattisemmin herkimpien ja riskialteimpien kohteiden tunnistamiseen sekä sen määrittelyyn, millaisia tehostettuja vesiensuojelutoimia ja

vesiensuojeluhankkeita riskikohteilla tarvitaan. Riskialueiden kartoitus osana valuma-alue- tai muuta suunnittelua mahdollistaisi myös minimointivelvoitteen tapauskohtaisen ja joustavan soveltamisen. Riskialueiden tunnistamiseen ja etenkin metsätaloustoimien kumulatiivisten vaikutusten riskinarviointiin on käytössä toistaiseksi rajallisesti työkaluja, mutta esimerkiksi metsätaloudelle herkkien vesien paikkatietoaineisto on valmistuttuaan suoraan käytettävissä vesienhoidon suunnittelussa. Nykyinen hanketoimijuuteen perustuva, toimijan omarahoitusosuuden vaativa rahoitusmalli tukee huonosti kohdennettuja, laaja-alaisia vesistökuunnostuksia. Rahoituksessa olisi järkevämpää siirtyä tilaajalähtöiseen rahoitukseen, jossa ELY-keskus koordinoi kuunnostuksia ja hankkii kilpailutuksen kautta kuunnostuksen suunnittelun ja toteutuksen. Tällaiseen koordinaatioon on myös varmistettava riittävät resurssit. Malli mahdollistaisi yritystoiminnan kehittämisen vesistökuunnostusten ympärille ja lisäisi kuunnostusten vaikuttavuutta myös vastuutahon selkeän olemassaolon kautta.

Luontopaneeli katsoo, että vesienhoidon vaikuttavuuden arvioinnista tulisi tehdä kiinteä osa vesienhoitoa. Seurantatiedon puuttuessa vesienhoidon ja kuunnostusten vaikuttavuuden arviointi on mahdotonta. Tieto vesiensuojeluratkaisujen toiminnasta ja kuunnostusten onnistumisesta on keskeinen edellytys resurssien tehokkaalle käytölle ja toiminnan kehittämiseksi. Tämän vuoksi seuranta on kytkettävä osaksi vesienhoito- ja kuunnostushankkeita. Seurantatietoa tarvitaan myös vesienhoidon suunnittelun pohjaksi. Muutoksen havaitseminen vesistön tilassa edellyttää seurantatietoa jo ajalta ennen hoitotoimenpiteitä tai kuunnostusta, joten seuranta pitää kohdentaa vesienhoidon painopistealueille ja kuunnostettaviin kohteisiin ennen toimenpiteiden aloittamista. Tämän vuoksi hajakuormituksen vaikutusten seuranta on kohdennettava valuma-alueille, joihin hoito- ja kuunnostustoimia on suunnitteilla tulevalla vesienhoitokaudella ja joista seurantatietoa ei ole saatavilla.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Heikki Mykrä, Juha Aalto, Anna-Kaisa Kosenius, Ilona Laine, Tiina Paloniitty ja Outi Silfverberg.