



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuustarkastelu — Merenhoidon tavoitteet ja niistä poikkeaminen

Suvi-Tuuli Puharinen, Miikka Hakkarainen, Antti Belinskij

Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:14

Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuustarkastelu – Merenhoidon tavoitteet ja niistä poikkeaminen

Suvi-Tuuli Puharinen, Miikka Hakkarainen, Antti Belinskij

Ympäristöministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Ympäristöministeriö

© 2021 tekijät ja Ympäristöministeriö

ISBN pdf: 978-952-361-241-9

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuustarkastelu Merenhoidon tavoitteet ja niistä poikkeaminen

Ympäristöministeriön julkaisu 2021:14		Teema	Luonto
Julkaisija	Ympäristöministeriö		
Tekijä/t Kieli	Suvi-Tuuli Puharinen, Miikka Hakkarainen, Antti Belinskij suomi	Sivumäärä	97

Tiivistelmä

Merenhoidon tavoitteena on ehkäistä Suomen meriympäristön tilan huonontuminen ja saavuttaa hyvä tila vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteet pohjautuvat EU:n meristrategiadirektiiviin. Raportissa arvioidaan Suomen lainsäädännön toimivuutta kolmelta kannalta:

- 1) merenhoidon tavoitteiden oikeudellinen painoarvo,
- 2) edellytykset poiketa tavoitteista ja
- 3) merenhoidon tavoitteiden suhde vesienhoidon tavoitteisiin.

Meristrategiadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä saavuttamaan merenhoidon tavoitteet ja ohjattava meren tilan kehitystä ympäristötavoitteiden avulla. Tavoitteiden tulee heijastua esimerkiksi lupamenettelyihin, ja niiden saavuttamatta jääminen on perusteltava poikkeuksilla. Suomessa merenhoitosuunnitelma tulee ottaa huomioon hankkeiden lupaharkinnassa, mutta merenhoidon tavoitteilla ei ole suoria oikeusvaikutuksia.

Toimintasuosituksina raportissa esitetään ensinnäkin, että merenhoidon tavoitteiden ja ympäristötavoitteiden oikeudellista painoarvoa lupamenettelyissä tulisi vahvistaa. Näin tulisi tehdä myös vesienhoidon tavoitteiden kohdalla, koska ne palvelevat merenhoidon tavoitteiden saavuttamista. Toiseksi lupaharkinnan sekä vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteista poikkeamisen suhdetta on syytä selventää. Kolmanneksi merenhoidossa on tarpeen kiinnittää entistä tarkemmin huomiota poikkeusten käyttöön ja niiden yhteensovittamiseen vesienhoidon poikkeusten kanssa.

Asiasanat luonto, meriensuojelu, vesiensuojelu, vesienhoito, vesien tila, vesilainsäädäntö, ympäristönsuojelulaki, EU-oikeus, merenhoito, meren tila, meriympäristö, meristrategiadirektiivi, vesipuitedirektiivi

ISBN PDF	978-952-361-241-9	ISSN PDF	2490-1024
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-241-9>

Granskning av hur Finlands havsvårdslagstiftning fungerar (Målen för havsvården och avvikelser från dem)

Miljöministeriets publikationer 2021:14		Tema	Natur
Utgivare	Miljöministeriet		
Författare	Suvi-Tuuli Puharinen, Miikka Hakkarainen, Antti Belinskij		
Språk	finska	Sidantal	97

Referat

Målet för havsvården är att förhindra försämringen av havsmiljöns tillstånd i Finland och att uppnå en god miljöstatus före 2020. Målen baserar sig på EU:s ramdirektiv om en marin strategi. I rapporten utvärderas hur lagstiftningen i Finland fungerar ur tre synvinklar:

- 1) den rättsliga betydelsen av målen för havsvården,
- 2) förutsättningarna för att avvika från målen och
- 3) förhållandet mellan målen för havsvården och målen för vattenvården.

Enligt ramdirektivet om en marin strategi ska medlemsstaterna sträva efter att uppnå målen för havsvården och med hjälp av miljömålen styra utvecklingen av havets tillstånd. Målen ska återspeglas till exempel i tillståndsförfarandena, och om målen inte uppnås ska detta motiveras med undantag. I Finland ska havsförvaltningsplanen beaktas vid tillståndsprövningen av projekt, men målen för havsvården har inga direkta rättsverkningar.

I rapporten ges rekommendationer om olika åtgärder. För det första bör man stärka den rättsliga betydelsen av målen för havsvården och miljömålen i tillståndsförfarandena. Rekommendationen gäller också målen för vattenvården, eftersom de tjänar uppnåendet av målen för havsvården. För det andra bör man förtydliga förhållandet mellan tillståndsprövning och avvikelser från målen för vattenvården och havsvården. För det tredje är det nödvändigt att inom havsvården fästa allt större uppmärksamhet vid tillämpningen av undantag och samordningen av dem med undantagen inom vattenvården.

Nyckelord natur, havsvård, havets tillstånd, havsmiljö, ramdirektivet om en marin strategi, ramdirektivet för vatten, havsskydd, vattenskydd, vattenvård, vattenstatus, vattenlagstiftningen, miljöskyddslagen, EU-rätt

ISBN PDF	978-952-361-241-9	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-241-9		

Study of the functioning of Finnish legislation on the management of the marine environment

Targets for marine environment management and exceptions to these

Publications of the Ministry of the Environment 2021:14	Subject	Nature
Publisher	Ministry of the Environment	
Authors	Suvi-Tuuli Puharinen, Miikka Hakkarainen, Antti Belinskij	
Language	Finnish	Pages 97

Abstract

The target for the management of the marine environment has been to prevent further deterioration of Finland's marine environment and to achieve a good status by 2020. The targets are based on the EU Marine Strategy Framework Directive. The report assesses the functioning of the Finnish legislation from three perspectives:

- 1) judicial status of the targets for the management of the marine environment,
- 2) conditions for exceptions to the targets and
- 3) relationship of the targets for marine environment management to the targets for water resources management.

According to the Marine Strategy Framework Directive, the Member States should aim to meet the targets for the management of the marine environment and guide the development of the status of the sea through the environmental targets. The targets must be reflected e.g. in the permit procedures, and failure to meet the targets must be substantiated through the exceptions. In Finland the marine environment management plan (marine strategy document) must be taken into account in granting permits to projects, but the targets for the management of the marine environment have no direct legal effects.

As recommendations for measures the report suggests, first, that the legal weight of the targets for the management of the marine environment and environmental targets should be strengthened. This should also apply to the targets for water resources management because these contribute to the achievement of the targets for marine environment management as well. Second, the relationship between permit procedures, on the one hand, and exceptions to the targets for water resources management and marine environment management, on the other, should be clarified. Third, in the management of the marine environment even greater attention should be paid to the use of exceptions and their coordination with the exceptions applicable to water resources management.

Keywords nature, management of the marine environment, status of the sea, marine environment, Marine Strategy Framework Directive, Water Framework Directive, marine protection, water protection, water resources management, status of waters, water legislation, Environmental Protection Act, EU law

ISBN PDF	978-952-361-241-9	ISSN PDF	2490-1024
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-241-9		

Sisältö

LYHENTEITÄ	9
I JOHDANTO	10
1 Raportin tavoitteet	10
2 Tausta	11
2.1 Meren hyvän tilan tavoite ja käytäntö	11
2.2 Meristrategiat	12
2.3 Vesienhoidon ympäristötavoitteet.....	13
3 Kansallisen lainsäädännön toimivuustarkastelu	14
II MERENHOIDON JÄRJESTELMÄ	15
1 Merenhoidon järjestäminen	15
1.1 Meristrategiadirektiivin tavoitteet.....	15
1.2 Meristrategiadirektiivin alueellinen soveltamisala.....	16
1.3 Merenhoidon järjestäminen	18
1.4 Alustava arviointi	19
1.5 Meriympäristön hyvän tilan määrittäminen.....	21
1.6 Merenhoidon ympäristötavoitteet	22
1.7 Merenhoidon toimenpideohjelma.....	27
2 Merenhoidon ja vesienhoidon välinen suhde	28
2.1 Vesipuitedirektiivin soveltamisala rannikkovesillä.....	28
2.2 Vesipuitedirektiivin tavoitteet.....	28
2.3 Vesienhoidon tavoitteiden suhde merenhoitoon.....	29
2.4 Vesienhoidon ja merenhoidon yhteensovittaminen.....	31
III MERENHOIDON TAVOITTEIDEN OIKEUSVAIKUTUKSET	33
1 Meristrategiadirektiivin tavoitteet	33
2 Toimintavelvoitteet ja tulosvelvoitteet	34

3	Meristrategiadirektiivin tavoitteiden oikeudellinen sitovuus	36
3.1	Meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä	36
3.2	Meriympäristön suojeleminen ja säilyttäminen	37
3.3	Tilan huononemisen estäminen	38
3.4	Meriekosysteemien ennallistaminen	39
3.5	Päästöjen estäminen ja vähentäminen	39
3.6	Yleiset ympäristötavoitteet	40
4	Merenhoidon tavoitteet hankkeiden lupaharkinnassa	41
4.1	Lupaharkinta merenhoidon tavoitteiden toteuttamisen keinona	41
4.2	Merenhoidon tavoitteiden vaikutus lupaharkintaan	42
4.3	Weser-tuomion tulkintalinjausten soveltuminen merenhoidon tavoitteisiin	43
4.3.1	Lupaharkinta osa täytäntöönpanoa	43
4.3.2	Tavoitteiden sitovuus täytäntöönpanossa	43
4.3.3	Poikkeusmenettely	44
4.4	Yleiset ympäristötavoitteet lupaharkinnassa	45
4.5	Vesienhoidon tavoitteet merenhoidon tukena	46
5	Merenhoidon tavoitteet Suomen lainsäädännössä	48
5.1	Tavoitteiden välillinen vaikutus	48
5.2	Merenhoitosuunnitelma lupaharkinnassa	49
5.2.1	Ympäristönsuojelulaki	49
5.2.2	Vesilaki	52
5.2.3	Merensuojelulaki	57
6	Säätelyn toimivuus ja toimintasuositukset	58
6.1	Merenhoidon tavoitteiden oikeudellinen luonne	58
6.2	Merenhoitosuunnitelman huomioon ottaminen	58
6.3	Merenhoidon tavoitteet lupaharkinnassa	59
IV	MERENHOIDON TAVOITTEISTA POIKKEAMINEN	61
1	Meristrategiadirektiivin poikkeusjärjestelmä	61
1.1	Poikkeusten säätely ja seuranta	61
1.2	Jäsenvaltiosta johtumattomat syyt	62
1.3	Luonnonolosuhteet	64
1.4	Ylivoimaisen esteen aiheuttamat olosuhteet	64
1.5	Ympäristövaikutuksia merkittävämpi yleinen etu	65

1.5.1	Merkittävämpi yleinen etu EU-oikeudessa.....	65
1.5.2	Meriympäristön fyysinen muuttaminen	65
1.5.3	Yleisen edun merkittävyys	66
1.5.4	Haittojen minimointi	68
1.6	Luonnonoloista johtuva meren tilan hidas paraneminen	69
1.7	Meriympäristölle merkittävän vaaran puuttuminen tai kohtuuttomat kustannukset	70
2	Merenhoidon ja vesienhoidon poikkeusten välinen suhde	72
2.1	Jäsenvaltioista johtumattomat syyt.....	72
2.2	Poikkeaminen luonnonolosuhteiden perusteella.....	73
2.3	Ylivoimaisen esteen aiheuttamat olosuhteet	74
2.4	Poikkeaminen yleisen edun mukaisten hankkeiden perusteella	75
2.4.1	Poikkeusten soveltamisala	75
2.4.2	Poikkeamisen edellytykset.....	76
2.4.3	Poikkeamismenettely.....	78
2.5	Tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentäminen	78
2.6	Merkittävän riskin puuttuminen tai kustannusten kohtuuttomuus.....	79
3	Merenhoidon tavoitteista poikkeaminen suomessa.....	81
3.1	Poikkeamisperusteiden sääntely.....	81
3.2	Tarve soveltaa poikkeuksia	82
3.3	Merenhoidon toimenpiteistä poikkeaminen.....	82
3.4	Suomen soveltamat poikkeukset	83
3.5	Merenhoidon poikkeusten suhde vesienhoidon poikkeuksiin	85
3.6	Poikkeamismenettely.....	86
4	Sääntelyn toimivuuden tarkastelu ja toimintasuositukset	88
4.1	Lainsäädäntö	88
4.2	Poikkeusten soveltaminen.....	89
V	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TIIVISTELMÄ TOIMINTASUOSITUKSISTA.....	90
	LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	93
	Liite 1: Meriympäristön laadullisiin kuvaajiin vaikuttava keskeinen lainsäädäntö	96

LYHENTEITÄ

BSAP	Baltic Sea Action Plan
CIS	Common Implementation Strategy
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
GES	Good Environmental Status
HELCOM	Helsinki Commission
KHO	korkein hallinto-oikeus
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
LUKE	Luonnonvarakeskus
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MSD	meristrategiadirektiivi
SYKE	Suomen ympäristökeskus
VARELY	Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
VL	vesilaki
VMJL	laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä
VPD	vesipolitiikan puitedirektiivi
YM	ympäristöministeriö
YSL	ympäristönsuojelulaki

I JOHDANTO

1 Raportin tavoitteet

Tässä raportissa arvioidaan Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuutta EU-oikeuden ja erityisesti merenhoidon tavoitteiden näkökulmasta. Selvityksen kohteina ovat:

1. merenhoidon tavoitteiden oikeudellinen painoarvo suhteessa eri toimintoihin;
2. edellytykset poiketa merenhoidon tavoitteista; ja
3. merenhoidon tavoitteiden suhde vesienhoidon tavoitteisiin erityisesti niiden päällekkäisen soveltamisen tilanteissa.

Merenhoidon keskeisiä tavoitteita ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (VMJL, 1299/2014) 26 b §:n mukaan meriympäristön tilan huonontumisen ehkäisy ja hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteet pohjautuvat EU:n direktiiviin yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi, MSD, 2008/56/EY). Ahvenanmaa vastaa meristrategiadirektiivin täytäntöönpanosta maakunnan oman lainsäädännön puitteissa. Raportissa Suomen merenhoitolainsäädännöllä ja merenhoidolla tarkoitetaan manner-Suomen lainsäädäntöä ja merenhoitoa.

Raportissa on johdannon lisäksi neljä päälukua. Pääluvussa II tarkastellaan merenhoidon järjestämistä, pääluvussa III merenhoidon tavoitteiden oikeusvaikutuksia ja pääluvussa IV näistä tavoitteista poikkeamista. Pääluvut etenevät siten, että ensin tarkastelun kohteena on EU-oikeuden sisältö, tämän jälkeen kansallisen lainsäädännön toimivuus EU-oikeuden kannalta ja lopuksi merenhoidon ja vesienhoidon välinen suhde. Pääluvuissa III ja IV esitetään päätelmiä kansallisen sääntelyn toimivuudesta ja toimintasuosituksia. Johtopäätökset ja tiivistelmä toimintasuosituksista ovat pääluvussa V.

Raportti on Merenhoidon kansallisen lainsäädännön toimivuustarkastelu -hankkeen (MeriSääntely-hanke) lopputuote. Suomen ympäristökeskus SYKE vastasi hankkeen toteutuksesta ja se oli ympäristöministeriön rahoittama. Tutkimusprofessori Antti Belinskij (SYKE ja Itä-Suomen yliopisto) oli hankkeen vastuullinen johtaja. Apulaistutkija Miikka Hakkarainen (SYKE) ja nuorempi tutkija Suvi-Tuuli Puharinen (Itä-Suomen yliopisto) toimivat hankkeen tutkijoina. Tutkijoiden työpanosta on tuettu myös Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamasta BlueAdapt-hankkeesta.

2 Tausta

2.1 Meren hyvän tilan tavoite ja käytäntö

EU:ssa meriympäristön suojelun ja kestävän käytön ohjaus perustuu meristrategiadirektiiviin, jonka tavoitteena on taata puhtaat, terveet ja tuottavat Euroopan merivedet. Suomessa meristrategiadirektiivi on pantu täytäntöön pääosin lailla vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä.

Meristrategiadirektiivi pohjautuu ekosysteemilähestymistapaan. Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin *meren hyvän tilan* säilyttämiseksi tai saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä kaikilla EU:n merialueilla (MSD 1(1) art.). Itämeren alueella meristrategiadirektiivin ohella Helsingin komission Itämeren toimintasuunnitelma¹ (Baltic Sea Action Plan, BSAP) pyrkii meren hyvän tilan saavuttamiseen vuoteen 2021 mennessä.

Merten tila on heikentynyt Euroopassa ihmistoiminnan vaikutusten, kuten ravinnekuormituksen, elinympäristöjen heikentymisen, roskaantumisen ja vedenalaisen melun, seurauksena. Samaan aikaan EU:ssa ennustetaan, että merten taloudelliseen hyödyntämiseen perustuva sininen talous (Blue Economy, Blue Growth) kasvaa voimakkaasti, mikä edellyttää merivesien tilan ja toimivuuden ylläpitämistä.² Suomessa sininen talous näyttää erityisesti vesiviljelyn kasvutavoitteina.³ EU:n yhteisen meripolitiikan tavoitteena on luoda edellytykset merien kestäväälle käytölle meriympäristön suojelun, yhteisen kalastuspolitiikan⁴ sekä merialuesuunnittelun⁵ avulla.

Meristrategiadirektiivin vuoden 2020 tavoite meren hyvästä tilasta nähtiin jo direktiivin säätämisvaiheessa erittäin kunnianhimoisena. EU on tunnustanut, että tavoite jää

1 HELCOM 2007, HELCOM Baltic Sea Action Plan (BSAP).

2 Komissio 2017. Siniseen talouteen luetaan kuuluvaksi muun muassa kalastus, meriliikenne, turismi, kalankasvatus sekä resurssien irrottaminen (esim. öljy, kaasu ja merenpohjan yhdisteet) sekä uusia sektoreita kuten merialueilla tuotettava uusiutuva energia, suolanpoisto, sininen biotalous ja syvän meren alueiden mineraaliresurssien irrottaminen.

3 SYKE 2018, s. 34.

4 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013 yhteisestä kalastuspolitiikasta.

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/89/EU merten aluesuunnittelun puitteista.

saavuttamatta.⁶ Yhdennetyn meripolitiikan avulla ei ole kyetty riittävästi yhteensovittamaan merten taloudellista hyödyntämistä ja ympäristöllistä kestävyyttä eikä siten saavuttamaan EU 2020 -strategian mukaista kestävää sinistä kasvua⁷ tai yhteisen kalatalouspolitiikan⁸ tavoitetta kalakantojen hyödyntämisen saattamisesta kestäväälle tasolle.⁹

Itämeren tilassa on tapahtunut parannuksia, mutta merenhoidon tavoitteita ei saavuteta vuonna 2020 eikä Itämeren toimenpideohjelman tavoitteita vuoteen 2021 mennessä.¹⁰ Samaan aikaan ilmastonmuutos vaikuttaa enenevässä määrin meriympäristön tilaan erityisesti niillä merialueilla, joihin kohdistuu jo ennestään merkittäviä paineita.¹¹

2.2 Meristrategiat

Hyvän tilan tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on laadittava ja pantava toimeen meristrategiat, joilla suojellaan ja säilytetään meriympäristöä, estetään merivesien huononeminen edelleen ja ennallistetaan merien ekosysteemejä (MSD 1(2) art.). Meristrategioiden laadintaan kuuluu yleisten *ympäristötavoitteiden* asettaminen ihmistoiminnan vaikutusten hillitsemiseksi ja meren tilan kehityksen ohjaamiseksi kohti hyvää tilaa (MSD 9 art.).

Suomen ensimmäinen meristrategia, merenhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, valmistui vuonna 2015¹². Parhaillaan on käynnissä toisen merenhoitosuunnitelman valmistelu vuosiksi 2022–2027. Sen ensimmäinen osa valmistui vuonna 2018 ja toinen 2020. Viimeisen osan on tarkoitus valmistua vuonna 2021.

Vuonna 2018 julkaistiin Suomen meriympäristön tila -raportti, jossa päivitettiin muun muassa Suomen merenhoidon ympäristötavoitteet.¹³ Ympäristötavoitteet on jaoteltu

6 Komissio 2018; EEA 2019, [<https://www.eea.europa.eu/publications/marine-messages-2>].

7 Komissio 2010.

8 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013 yhteisestä kalastuspolitiikasta, 2(2) art.

9 EEA 2019.

10 HELCOM 2018, [<http://stateofthebalticsea.helcom.fi/>]; Ks. EU:n laajuisesti esimerkiksi EEA 2018 [<https://www.eea.europa.eu/publications/contaminants-in-europes-seas>].

11 IPCC 2018, Ilmastonmuutos aiheuttaa itsessään muutoksia merissä, esimerkiksi meren pinnan nousua, happamoitumista ja meren lämpötilan nousua, minkä lisäksi nämä muutokset ja muut ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat pahentaa muiden paineiden vaikutuksia, [<https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>]; IPCC 2019, [<https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/summary-for-policy-makers/>].

12 Ks. <https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Meri/Merenhoito>

13 SYKE 2018.

kahdeksaan päätavoitteeseen, jotka jakautuvat edelleen yhteensä 28 yleiseen ympäristötavoitteeseen. Ne kohdistuvat ravinnekuormitukseen ja rehevöitymisen vähentämiseen, haitallisten aineiden kuormituksen ja vaikutusten hillitsemiseen, roskaantumisen vähentämiseen, vieraslajien leviämisen vähentämiseen, merellisten luonnonvarojen käytön kestävyden parantamiseen, luonnonsuojeluun ja luonnon ennallistamiseen, merenhoidon tietoperustan parantamiseen sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen edistämiseen merialuesuunnittelulla.¹⁴ Myös Itämeren toimintasuunnitelma sisältää ympäristötavoitteita liittyen luonnon monimuotoisuuteen, rehevöitymiseen, haitallisiin aineisiin ja ympäristöystävälliseen merenkulkuun. Nämä tavoitteet ovat tärkeä osa myös meristrategiadirektiivin toimeenpanoa.

2.3 Vesienhoidon ympäristötavoitteet

Rannikkovedet kuuluvat sekä meristrategiadirektiivin että EU:n vesipuitedirektiivin (VPD, 2000/60/EY) soveltamisalaan. Vesipuitedirektiivin mukaan rannikkovesien hyvä ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila tuli saavuttaa vuoteen 2015 mennessä, kuitenkin viimeistään vuonna 2027 (VPD 4(1) ja 4(4) art.). Vesienhoidon ympäristötavoitteena on lisäksi vesimuodostumien tilan huononemisen ehkäiseminen (VPD 4.1 art.). Suomessa vesienhoidon ympäristötavoitteista säädetään merenhoidon tavoitteiden tapaan laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet sitovat lupaharkintaa sekä EU-tuomioistuimen Weser-tuomion (C-461/13) että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (ks. esimerkiksi Finnulp-tapaus KHO 2019:166) perusteella. Oikeuskäytännön valossa sellaiselle hankkeelle, joka voi huonontaa vesimuodostuman tilaa tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen, ei saa myöntää lupaa ilman poikkeusta. Vesienhoidon ympäristötavoitteet näyttävät nykyisin tiukkoina luvanmyöntämisedellytyksinä ja siten vesiympäristöön vaikuttavien hankkeiden ympäristövaikutusten ohjauskeinona.¹⁵ Meristrategiadirektiivin tavoitteiden ohjausvaikutus merivesiin vaikuttaviin toimintoihin on vielä avoin kysymys niin EU:n kuin Suomen tasolla oikeuskäytännön puuttumisen takia.

¹⁴ SYKE 2018 sekä Tausta-asiakirja 2 [<https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Meri/Merenhoito>]

¹⁵ Ks. EU-tuomioistuimen ratkaisut C-461/13 (Weser-tuomio) ja C-535/18, sekä KHO:n ratkaisut 2017:87 ja 2019:166 (Finnulp).

3 Kansallisen lainsäädännön toimivuustarkastelu

Tässä raportissa tarkastellaan Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuutta EU-oikeuden ja erityisesti merenhoidon tavoitteiden näkökulmasta. Tämä edellyttää myös meristrategiadirektiivin sääntelyn ja siihen liittyvien tulkintavaihtoehtojen analysointia. Merenhoidon tavoitteiden oikeusvaikutukset ovat kaikkiaan vielä epäselviä. Koska meristrategiadirektiivin mukainen määräaika merten hyvän tilan saavuttamiselle on jo umpeutunut, on tärkeää muodostaa suuntaviivoja näistä oikeusvaikutuksista ja arvioida tavoitteista poikkeamisen tarvetta kansallisella tasolla.

Kansallisen sääntelyn toimivuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että EU-oikeuden velvoitteet on pantu tehokkaasti täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Kansallisen lainsäädännön tulee mahdollistaa EU-oikeuden tavoitteiden saavuttaminen ja sisältää tässä tarkoituksessa esimerkiksi riittävät instrumentit ja mekanismit tavoitteiden saavuttamisen vaarantavaan toimintaan puuttumiseksi.

Raportin puitteissa ei ole ollut mahdollista tarkastella yksityiskohtaisesti kaikkea sellaista EU:n tai kansallista lainsäädäntöä, joka vaikuttaa meriympäristön tilaan. Raportissa keskitytään meriympäristöön vaikuttavan toiminnan sallittavuutta sääntelevään lupalainsäädäntöön. Esimerkiksi meriliikenne- ja kalastuslainsäädäntö jäävät pitkälti sen ulkopuolelle, mutta raportin liitteenä esitetään tiivistetty kaavio EU:n ja kansallisesta meriympäristön tilaan vaikuttavasta lainsäädännöstä. Raportissa ei myöskään tarkastella EU:n luontodirektiivien ja kansallisen luonnonsuojelulain suhdetta merenhoitoon, vaikka luonnon monimuotoisuus- ja suojelunäkökohdat liittyvät olennaisesti meriympäristön suojeluun ja merenhoidon tavoitteisiin. Tätä aihepiiriä käsitellään mahdollisesti erillisessä hankkeessa vuonna 2021.

Viime vuosina Suomessa on kartoitettu kansallisen lainsäädännön toimivuutta vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta. Tässä tarkoituksessa on tehty selvitykset vesienhoidon ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta¹⁶ sekä ympäristöllisten lupien tarkistamisesta ympäristötavoitteiden perusteella.¹⁷ Tämä raportti käsittelee samoja kysymyksiä merenhoidon tavoitteiden näkökulmasta sekä vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteiden yhteensovittamista.

¹⁶ Belinskij ym. 2018.

¹⁷ Belinskij ym. 2019.

II MERENHOIDON JÄRJESTELMÄ

1 Merenhoidon järjestäminen

1.1 Meristrategiadirektiivin tavoitteet

Meristrategiadirektiivin tarkoituksena on luoda puitteet jäsenvaltioiden toimenpiteille, jotka ovat tarpeen meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi vuoteen 2020 mennessä (MSD 1(1) art.). Tässä tarkoituksessa direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot kehittämään ja panemaan täytäntöön meristrategioita, joilla:

- suojellaan ja säilytetään meriympäristöä;
- ehkäistään sen tilan huonontuminen;
- ennallistetaan merien ekosysteemejä alueilla, joilla ne ovat kärsineet; sekä
- ehkäistään ja vähennetään päästöjä meriympäristöön, tavoitteena poistaa asteittain pilaantuminen. (1(2) art. a ja b alakohdat).

Meriympäristön tilan arvioinnissa otetaan huomioon 1) ekosysteemien rakenne, toiminta ja prosessit, 2) luonnolliset fyysigrafiset, maantieteelliset, biologiset, geologiset ja ilmastolliset tekijät sekä 3) fyysiset, akustiset ja kemialliset olosuhteet (MSD 3(4) art.).

Meristrategioissa on sovellettava ekosysteemilähestymistapaa. Tällä pyritään tiivistetysti varmistamaan meriin kohdistuvien paineiden ja hyvän tilan tavoitteen yhteensovittaminen, meriekosysteemien kyky reagoida ihmisen toiminnasta aiheutuviin paineisiin ja merellisten hyödykkeiden ja palveluiden kestävä käyttö (MSD 1(3) art.).

Merenhoidon suunnittelu muodostaa puitteet jäsenvaltioiden toimenpiteille merenhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot laativat kansalliset meristrategiat omille merivesille ja tekevät yhteistyötä merialueilla. Merenhoidon suunnittelu päivitetään kuuden vuoden välein ja siihen sisältyy:

- meren tilan alustava arviointi (MSD 8 art.);
- meriympäristön hyvän tilan määrittäminen (9 art.);
- ympäristötavoitteiden ja niihin liittyvien indikaattorien asettaminen (10 art.);
- merenhoidon toimenpiteiden määrittäminen ja kokoaminen toimenpideohjelmaksi (13 art.); sekä
- meren tilan ja toimenpiteiden toteuttamisen seurannan järjestäminen (11 art.).

1.2 Meristrategiadirektiivin alueellinen soveltamisala

Meristrategiadirektiiviä sovelletaan jäsenvaltioiden merivesillä, jotka sijoittuvat Itämerelle, Koillis-Atlantille, Välimerelle ja Mustallemerelle. Merivesillä tarkoitetaan vesiä, merenpohjaa ja tämän sisustaa, jotka sijoittuvat merenpuoleiselle alueelle jäsenvaltioiden aluevesien leveyden mittaamiseen käytetystä perusviivasta¹⁸. Ne ulottuvat sen alueen ulkorajaan saakka, jolla jäsenvaltiolla on tai se käyttää lainkäyttöoikeuksia Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS) mukaisesti (MSD 3(1) art. a alakohta). Käytännössä tämä tarkoittaa jäsenvaltioiden aluevesiä ja talousvyöhykettä.¹⁹ Itämerellä direktiivissä tarkoitettavat merivedet kattavat koko pinta-alan.²⁰ Lisäksi meristrategiadirektiiviä sovelletaan rannikkovesillä siltä osin, kuin meriympäristöä koskevista näkökohdista ei säädetä vesipuidedirektiivissä tai muussa yhteisön lainsäädännössä (MSD 3(1) art. b alakohta, ks. jäljempänä kohta 2.1).

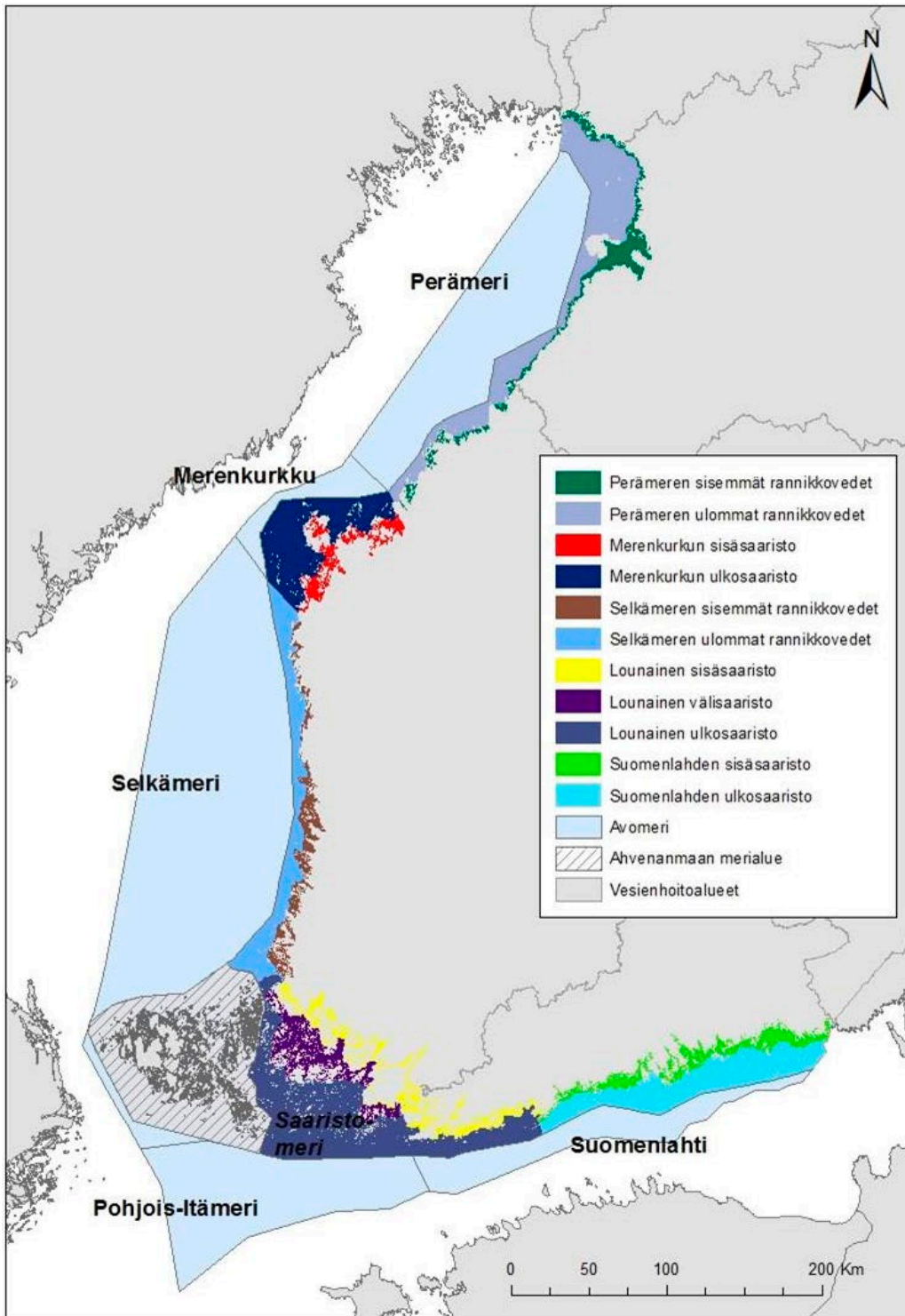
Suomessa meristrategiadirektiivin soveltamisalaan kuuluvat merivedet muodostavat yhden merenhoitoalueen. Se jakautuu kuudelle Itämeren altaalle, joita ovat Perämeri, Merenkurkku, Selkämeri, Ahvenanmeri, Pohjoinen varsinainen Itämeri ja Suomenlahti. Lisäksi rannikkovedet kuuluvat usealle vesienhoitoalueella ja ne on jaoteltu vesienhoidon suunnittelussa 14 eri tyyppiin. Rannikkovesityypit, vesienhoitoalueet ja allasjako näkyvät kuvassa 2.

18 YK:n vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksen, UNCLOS:n mukaan aluemerren leveyden mittaamiseen käytettävä tavallinen perusviiva on se rannikkoa noudattava matalan veden viiva, joka on merkitty rantavaltion virallisesti tunnustamiin suurimittakaavaisiin karttoihin. Valtiot voivat ulottaa aluevetensä enintään perusviivoista mitattuun 12 meripeninkulman rajaan saakka (UNCLOS 3–5 art.).

19 Talousvyöhyke rajautuu 200 merimailin päähän perusviivasta. Rantavaltiolla on talousvyöhykkeellä mm. täysivaltaiset oikeudet merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan (UNCLOS 56(1) art.). Näin ollen talousvyöhyke määrittää jäsenvaltion lainkäyttöoikeuksien rajat merivesien suojelussa ja hoitamisessa.

20 Tämä johtuu siitä, että Itämeri on kooltaan pieni merialue, jossa rantavaltioiden talousvyöhykkeen rajautuvat toisiinsa siten, että esimerkiksi Suomen aluevedet eivät missään kohtaan ulotu UNCLOS:n mukaisesti 200 merimailin päähän vaan rajautuvat Ruotsin ja Viron aluevesiin asiasta erikseen tehtyjen kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Ks. Sopimus Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan välillä Suomen mannermaajalustan ja kalastusvyöhykkeen sekä Ruotsin talousvyöhykkeen välisen rajan määrittämisestä Ahvenanmerellä ja pohjoisella Itämerellä (SopS 39/1995); Sopimus Suomen tasavallan ja Viron tasavallan välillä merivyöhykerajasta Suomenlahdella ja pohjoisella Itämerellä (SopS 99/1996); Sopimus Suomen tasavallan hallituksen, Viron tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä merivyöhykerajojen kohtauspisteestä Itämerellä (SopS 59/2001).

Kuva 1. Suomen merenhoitoalue ja rannikon vesienhoitoalueet (SYKE 2018, s. 65)

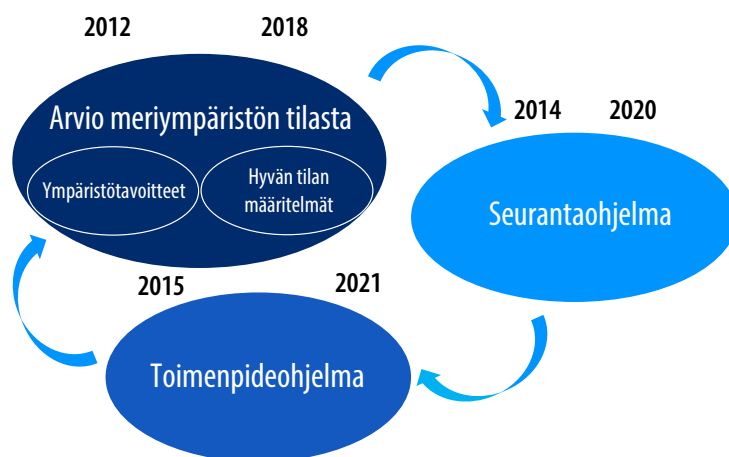


1.3 Merenhoidon järjestäminen

Suomessa merenhoitoprosessista säädetään laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä sekä asetuksessa merenhoidon järjestämisestä (980/2010, merenhoitoasetus). Ympäristöministeriö laatii kansallisen meristrategian – merenhoitosuunnitelman – yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa (VMJL 26 a §). Ympäristöministeriö vastaa myös merenhoidon suunnittelun kansainvälisestä yhteistyöstä muiden Itämeren valuma-alueen valtioiden kanssa Helsingin komission HELCOM:n alaisuudessa (VMJL 4.3 §).²¹ Merenhoidon järjestämiseen liittyvät tehtävät jakautuvat ympäristöministeriön koordinoimina pääosin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja Suomen ympäristökeskus SYKE:n välille (VMJL 4 ja 5.2 §, merenhoitoasetuksen 3 §). Varsinais-Suomen ELY-keskus (VAR-ELY) yhteensovittaa merenhoidon järjestämisen ELY-keskuksille kuuluvia tehtäviä (merenhoitoasetuksen 3.3 §).

Valtioneuvosto hyväksyy merenhoitosuunnitelman ja siihen liittyvän toimenpideohjelman (VMJL 26 k §). Se hyväksyi Suomen ensimmäisen merenhoitosuunnitelman osat vuosina 2012–2015. Näihin kuuluvat meren hyvän tilan määritelmät, yleiset ympäristötavoitteet sekä alustava arvioiti (1 osa), merenhoidon seurantaohjelma (2 osa) ja toimenpideohjelma vuosille 2016–2021 (3 osa). Toisen merenhoitosuunnitelman ensimmäinen osa hyväksyttiin vuonna 2018 ja toinen vuonna 2020. Uusi merenhoidon toimenpideohjelma tullaan hyväksymään vuonna 2021.

Kuva 2. Merenhoidon suunnitteluprosessi (SYKE 2018, s. 39)



²¹ HELCOM, eli Itämeren suojelukomissio on perustettu vuonna 1974 annetulla ja 1992 päivitetyllä nk. HELCOM-sopimuksella (yleissopimus Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusta (Helsingin sopimus), SopS 12/80). HELCOM:n jäsenvaltioita ovat sopimuksen allekirjoittajamaat, eli Itämeren rannikkovaltiot Tanska, Viro, Suomi, Saksa, Latvia, Liettua, Puola, Venäjä ja Ruotsi sekä Euroopan unioni.

1.4 Alustava arviointi

MSD 8 artiklan mukainen merivesien alustava arviointi muodostaa tietopohjan meriympäristön hyvän tilan määrittämiselle ja ihmistoiminnan paineiden vähentämistä koskevien ympäristötavoitteiden asettamiselle. Alustava arviointi sisältää:

- merivesien olennaisia piirteitä ja ominaisuuksia sekä ympäristön tilaa koskevan analyysin;
- ympäristön tilaan kohdistuvien ihmistoiminnan paineiden ja vaikutusten analyysin; sekä
- taloudellisen ja sosiaalisen analyysin merivesien käytöstä ja ympäristön tilan huonontumisesta johtuvista kustannuksista.

Taulukko 1. Tiivistys toisen State of the Baltic Sea -raportin kuvaamista paineista Itämerellä ja niiden tilasta (HELCOM 2018, s. 11–13, 40–94 ja 137)

PAINE	TILANNE
Rehevöityminen	Suurin paine koko Itämerellä, aiheuttaa myös happikatoa Itämeren pääaltaalla ja Suomenlahdella vielä pitkään.
Haitalliset aineet	Haitallisten aineiden pitoisuudet yli HELCOM:n raja-arvojen useimmilla Itämeren alueilla.
Meriroska	Lähes kaikkialla, niin rannoilla kuin merenpohjassa. Yleisimmät roskatyypit muoviset kertakäyttöaterimet.
Vedenalainen melu	Historiallista dataa melutasoista ei ole. Voi kasvaa entisestään avomerirakentamisen lisääntyessä, melua vähentäviä ennakoivia toimenpiteitä suositellaan.
Vieraslajit	Seurantakaudella havaittiin 12 kokonaan uutta vieraslajia, mutta esimerkiksi IMO:n painolastivesien käsittelyä koskevan yleissopimuksen voimaantulo 2017 vähentäne vieraslajihaittoja Itämerellä.
Merenpohjan häiriöt ja hävittäminen	Menetettyä merenpohjaa vähän, valtaosassa Itämeren pitkällä aikavälillä n. 1 %, myös etelässä n. 1–5 %. Jollain lailla häirittyä merenpohjaa on sen sijaan n. 40 %, eikä häiriön vaikutuksia eri elinympäristöille voida vielä arvioida kattavasti. Arviointia kehitetään tulevaisuudessa.
Lajikato	Esimerkiksi hyljekannat voivat toistaiseksi hyvin, mutta populaatioiden kasvaessa Suomi, Viro, Tanska ja Ruotsi ovat nostaneet hylkeiden metsästyskiintiöitä. Salametsästyksen määrää ei tiedetä. Osa vesilinnuista uhanalaisuuden takia HELCOM:n punaisella listalla. Myös muut paineet, kuten öljyonnettomuudet ja kalastuksen sivusaalis, rokottavat eri lajien kantoja.

Itämeren alueella meren ominaispiirteitä ja meriympäristöön kohdistuvia paineita määritetään HELCOM:n Itämeren tila -raporteissa.²² Itämeren ominaispiirteet (murtovesistö, vesien pitkä vaihtuvuus aika ja mataluus) tekevät siitä erityisen herkän rehevöitymiselle ja pohjan happikadolle. Merkittävimpiä Itämeren tilaan kohdistuvia paineita listataan edellisen sivun taulukossa 1.

Suomen rannikkovesien ja avomerialueen tila on monilta osin heikentynyt. Rehevöityminen on voimakkain paine.²³ Ravinnekupermituksen pääasiallinen lähde on maatalous, mutta sitä aiheuttaa myös haja-asutuksesta, metsätaloudesta, jätevedenpuhdistamoilta ja ravinteiden kaukokulkeuman kautta.²⁴ Pistekuormitus on vähentynyt huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana, mutta hajakuormitus ei yhtä tehokkaasti.²⁵

Rehevöitymisen seurauksena merenpohjan happitilanne on paikoitellen heikko, mikä vaikuttaa muun muassa pohjaeläinyhteisöihin. Suomen merialueiden kokonaispinta-alasta kokonaan menetetyksi on arvioitu muutama promille, mutta häiriintyneen pohjan osuus on lähes 30 %.

Rehevöitymisen lisäksi Suomen merialueilla on havaittu haitallisia muutoksia esimerkiksi ravintoverkoissa ja vieraslajien määrässä. Osa kalakannoista, hyljekannat ja joidenkin merilintujen poikaskannat ovat laihuneet todennäköisesti ravinnon laadun heikkenemisen takia. Vieraslajeja on aiempaa enemmän.²⁶

Positiivista kehitystä puolestaan on, että haitta-aineet ovat esimerkiksi palonestoaineita ja elohopeaa lukuun ottamatta pääosin laskussa Suomen merialueilla. Tämän arvioidaan edesauttaneen hylkeiden ja merikotkien populaatioiden kasvua.²⁷

22 Viimeisin raportti on vuodelta 2018, State of the Baltic Sea – Second HELCOM holistic assessment 2011–2016 (HELCOM 2018).

23 SYKE 2018, s. 14.

24 YM 2016, s. 149; SYKE 2018, s. 14–15.

25 SYKE 2018, s. 14–15, 218.

26 SYKE 2018, s. 221–222.

27 Ibid.

1.5 Meriympäristön hyvän tilan määrittäminen

Meristrategiadirektiivi edellyttää, että jäsenvaltiot määrittävät merialueidensa meriympäristön hyvän tilan ja toimivat yhteistyössä koko merialueen hyvän tilan määrittämiseksi (MSD 9 art.). Hyvällä tilalla tarkoitetaan meristrategiadirektiivin mukaan muun muassa, että merivedet ovat ekologisesti monimuotoisia ja dynaamisia ja että meriympäristön käyttö on kestävää ja turvaa nykyisten ja tulevien sukupolvien käyttö- ja toimintamahdollisuudet. Direktiivissä yksilöidään tarkemmin, mitä hyvä tila edellyttää ekosysteemeiltä ja niitä tukevilta tekijöiltä sekä ominaisuuksilta (MSD 3(5) art.).

Meriympäristön hyvän tilan määrittely perustuu MSD:n liitteessä I tarkoitettuihin 11 laadulliseen kuvaajaan. Näitä ovat 1) biologinen monimuotoisuus, 2) vieraslajit, 3) kaupallisesti hyödynnettävät lajit, 4) ravintoverkot, 5) rehevöityminen, 6) merenpohja, 7) hydrografiset olosuhteet, 8) epäpuhtaudet merivedessä, 9) epäpuhtaudet merenantimissa, 10) roskaantuminen sekä 11) energia ja vedenalainen melu.

Lisäksi hyvän tilan määrittämisessä on otettava huomioon direktiivin liitteessä III tarkoitettujen merten fysikaalisiin ja kemiallisiin ominaisuuksiin, elinympäristöihin, biologisiin ominaisuuksiin ja hydromorfologiaan liittyvät tekijät sekä ihmisen toiminnasta aiheutuvat paineet ja vaikutukset (MSD 9(1) art.). Komissio on vuonna 2017 antanut päätöksen täsmennyksistä merivesien hyvän ekologisen tilan vertailuperusteisiin ja menetelmästandardeihin.²⁸

Suomessa ympäristöministeriö, SYKE ja ELY-keskukset tuottavat meriympäristön hyvän tilan määrittämiseksi tarvittavat selvitykset (VMJL 5.2 §, merenhoitoasetuksen 5–7 §), joiden perusteella ympäristöministeriö määrittää hyvän tilan ominaispiirteet (merenhoitoasetuksen 8.1 §). Tuorein hyvän tilan määrittäminen, jossa otetaan huomioon komission vuonna 2017 tekemät täsmennykset, tehtiin ”Suomen meriympäristön tila 2018”-raportissa.²⁹ Itämeren toimintasuunnitelman puitteissa on määritetty Itämeren hyvän tilan ominaispiirteet rehevöitymisen, luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen, haitallisten aineiden ja merenkulun kannalta.

Komission vuoden 2017 päätöksen perusteella hyvän tilan laadullisten kuvaajien arviointi tulee tarvittaessa tehdä merialuetta tai osa-aluetta pienemmillä maantieteellisillä alueilla,

²⁸ Komission päätös (EU) 2017/848 merivesien hyvän ekologisen tilan vertailuperusteista ja menetelmästandardeista sekä seuranta- ja arviointia varten tarkistetuista täsmennyksistä ja standardoiduista menetelmistä.

²⁹ SYKE 2018.

kuten jäsenvaltioiden rajojen määrittämällä alueilla.³⁰ Hyvän tilan määritelmät tulee vahvistaa kullekin laadulliselle kuvaajalle sellaisessa maantieteellisessä arvioinnin mittakaavassa, joka kuvastaa eri alueiden, osa-alueiden tai ala-alueiden biottisia ja abiottisia ominaisuuksia.³¹

Suomen meriympäristön viimeisimmässä tila-arviossa eri kuvaajien tilaa arvioidaan indikaattorikohtaisesti soveltuvimmassa maantieteellisessä mittakaavassa.³² Koko merialueen tasolla tarkastellaan esimerkiksi vieraslajeja (D2), kaupallisesti hyödynnettäviä kalakan-toja (D3), roskaantumista (D10) sekä mereen johdettua energiaa (D11) ottaen huomioon vaikutukset luontotyyppeihin. Merenpohjan koskemattomuutta (D6) arvioidaan laajoille elinympäristötyypeille merialueittain. Paikallisempaa tarkastelua tehdään esimerkiksi meritaimenen kutumahdollisuuksista jokikohtaisesti (D1C2) sekä hydrografisista muutoksista (D7) paikallisesti suhteutettuna merialueen kokonaispinta-alaan. Rehevöitymisen ravinne-pitoisuuksia arvioidaan eri kynnsarvoin kuudella avomerialueella ja erikseen vesienhoidon 14 rannikkovesityypissä (D5C1).³³

1.6 Merenhoidon ympäristötavoitteet

Meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on asetettava kattavat ympäristötavoitteet sille kuuluville merivesille (MSD 10(1) art.). Ympäristötavoitteiden avulla pyritään ohjaamaan meriympäristön tilan kehitystä ja siihen kohdistuvia paineita hyvän tilan mukaiselle tasolle.

Ympäristötavoitteet voivat koskea hyvän tilan määrittämisessä käytettyjä laadullisia kuvaajia tai vallitsevia paineita ja niille tavoiteltua kuormitustasoa (MSD 1(7) art.). Jäsenvaltion on ympäristötavoitteita asettaessaan otettava huomioon meristrategiadirektiivin liitteissä luetellut ohjeelliset ominaisuudet ja muut kansalliset, EU:n ja kansainväliset ympäristötavoitteet, joiden yhteensopivuus meristrategiadirektiivin tavoitteiden kanssa on varmistettava (MSD 10(1) art.). Siten ympäristötavoitteet on sovitettava yhteen esimerkiksi vesienhoidon ympäristötavoitteiden kanssa.

30 Komission päätös (EU) 2017/848, liitteen kohta I. Meristrategiadirektiivin yhteisen implementointistrategian alla on (Common Implementation Strategy) todettu, että meriympäristön hyvä tila on määritettävä sellaisella alueellisella tasolla, joka on tarkoituksenmukaisin kunkin elementin kohdalla. EU WG GES 2011, s. 20.

31 Komission päätöksen 4 artikla.

32 SYKE 2018, s. 46–59.

33 SYKE 2018, s. 46–59.

Meristrategiadirektiivin sääntelyn ohjeellisuuden takia jäsenvaltioilla on harkintavaltaa ympäristötavoitteiden asettamisessa ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden kohdentamisessa. Ympäristötavoitteiden tulee kuitenkin ohjata meriympäristön tilan kehitystä kohti hyvää tilaa, joten esimerkiksi kuormituksen vähentämistavoitteita on kohdistettava meren tilan kannalta haitallisiin paineisiin ja vaikutuksiin.

Ympäristötavoitteet Itämerellä

Itämeren toimintaohjelmassa ympäristötavoitteet määritellään seuraavasti:

Taulukko 2. Itämeren toimintaohjelman ekologiset tavoitteet Itämerellä (HELCOM 2007, s. 7–23)

PAINE	TAVOITTEET
Rehevöityminen	1) Ravinnetasot lähellä luonnollista tilaa, 2) puhdas vesi, 3) luonnollinen leväkukintojen tila, 4) luonnollinen eläinten ja kasvien levinneisyys ja lukumäärä sekä 5) luonnolliset happitasot.
Haitalliset aineet	1) Haitallisten aineiden pitoisuudet lähellä luonnollista tilaa, 2) kaikkea kalaa on turvallista syödä, 3) alueen eläimet ovat terveitä ja 4) radioaktiivisuus on Tšernobylin ydinonnettomuutta edeltävällä tasolla.
Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen	1) Ennallistetaan ja ylläpidetään merenpohjan koskemattomuutta tasolla, joka turvaa ekosysteemien toiminnan, 2) elinympäristöjen ja lajien levinneisyys, lukumäärä sekä niiden taso ovat linjassaan huomioiden vallitsevat fyysioGRAFiset, maantieteelliset ja ilmastolliset olosuhteet ja 3) meriveden laatu, joka mahdollistaa ekosysteemien eheyden, rakenteen ja toiminnan ylläpidon tai palautuksen.
Merenkulku	1) Kansainvälisen lainsäädännön valvonta, ei laittomia päästöjä, 2) turvallinen merenkulku ilman vahingollisia päästöjä, 3) tehokas torjuntavalmius, 4) minimoidut käymäläjätevesipäästöt, 5) ei haitallisia vieraslajeja laivoista, 6) laivojen päästöt ilmaan minimoitu, 7) ei päästöjä vesirakennelmista ja 8) muutkin vesirakennelmien riskit minimoitu

Rehevöitymisen ehkäisemiseksi ympäristötavoitteita on konkretisoitu määrittämällä kuormituksen päästövähennystavoitteet kullekin Itämeren rannikkovaltiolle. Itämeren kuormituksen vähennystarve on kokonaisuudessaan 15 178 fosforitonnia ja 118 134 typpitonnia.³⁴ Suomelle tämä tarkoittaa 356 fosfori- ja 3030 typpitonnia.

34 HELCOM 2013, s. 5–6.

Suomen ympäristötavoitteet

Vuoden 2018 arvion mukaan Suomen merenhoitotyö on edistynyt kaikkien yleisten ympäristötavoitteiden kohdalla, mutta yhtäkään niistä ei ole saavutettu.³⁵ Merenhoitosuunnitelman ensimmäisen osan päivityksen yhteydessä ympäristötavoitteita järjesteltiin uusiksi ja useita tavoitteita tarkennettiin uusilla alatavoitteilla. Uudelleenjärjestellyt 28 alatavoitetta jaetaan 8 kategorian mukaan, ja tavoitteet kategorioineen näkyvät tiivistettynä seuraavassa taulukossa.

Taulukko 3. Suomen päivitetty merenhoidon ympäristötavoitteet alatavoitteineen (SYKE 2018, s. 231–236)

Ravinne-kuormituksen ja rehevöitymisen vähentäminen	Haitallisten aineiden kuormituksen vähentäminen	Roskaantumisen vähentämien	Haitallisten vieraslajien leviäminen	Merellisten luonnonvarojen käyttö	Luonnonsuojelun ja ennallistamisen tavoitteet	Merenhoidon tietoperustan parantaminen	Merialue-suunnittelu
1. Yleinen tavoite RAVyleinen: Alitetaan ravinteiden kuormitus-katto ja kiintoaine-kuormitus laskee	7. Alatavoite AINE1: Elohopean, kadmiumin ja nikkelin joki- ja pistekuormitus mereen vähenevät	11. Alatavoite ROSKAT1: Jätteiden vastaanoton parannus satamissa	15. Alatavoite VIERAS1: Alusliikenteen mukana leviävien lajien määrä vähenee	16. Yleinen tavoite: Luonnonvarojen käyttö on kestävää eikä vaaranna meriympäristön hyvän tilan tavoitteita	20. Alatavoite LUONTO1: Vähintään 10% merialueista merellisiä suojelu-alueita ekologisesti yhtenäisenä verkostona	25. Alatavoite TIETO1: Vahva tietopohja tukee Itämeren norpan Suomenlahden ja Saaristomeren kantojen suojelua	28. Yleinen tavoite ALUE1: Merialue-suunnittelu edistää MSD:n tavoitteita
2. Alatavoite RAV1: Maa- ja metsätalouden sekä turvetuotannon ravinteiden, orgaanisen aineen ja kiintoaineen kuormitus vähenee	8. Alatavoite AINE2: Elohopean, kadmiumin, dioksiinien ja polybromattujen difenyylietterien ilmalaskeuma Suomen merialueille vähenee	12. Alatavoite ROSKAT2: Tupakantumppien määrän merkittävä vähentäminen rannoilla	17. Alatavoite LUVA1: Kalastuksen ohjauksella turvataan tärkeimmät rannikkolajit eikä vaaranneta hyvän tilan saavuttamista	21. Alatavoite LUONTO2: Merelliset suojelualueet tehokkaita	26. Alatavoite TIETO2: Vedenalaisen melun haitalliset vaikutukset lajeille tunnetaan		

35 SYKE 2018, s. 230.

Ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen vähentäminen	Haitallisten aineiden kuormituksen vähentäminen	Roskaantumisen vähentämien	Haitallisten vieraslajien leviäminen	Merellisten luonnonvarojen käyttö	Luonnonsuojelun ja ennallistamisen tavoitteet	Merenhoidon tietoperustan parantaminen	Merialue-suunnittelu
3. Alatavoite RAV2: Vesiviljelystä aiheutuva ravinnekuormitus ei uhkaa hyvän tilan tavoitteita	9. Alatavoite AINE3: Vaarallisten priorteettiaineiden käyttöloppuu ja kulkeutuminen vesistöön vähentyy	13. Alatavoite ROSKAT3: Jäteveden puhdistamot poistavat erittäin merkittävän osan jätevesien mikromuoveista		18. Alatavoite LUVA2: Meritaimenkantojen tila paranee	22. Alatavoite LUONTO3: Suojelualueiden tahaton häirintä vähenee	27. Alatavoite TIETO3: Itämeren merikartoituskomission tietokanava sisältää kattavampia tietoja Suomesta	
4. Alatavoite RAV3: Merenkulun ja vesiliikenteen aiheuttama ilmaperäinen typpikuormitus vähenee	10. Alatavoite AINE4: Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntakyky on varmistettu	14. Alatavoite ROSKAT4: Muovimäärä meriympäristössä laskee vähintään 30 % vuoden 2015 tasosta		19. LUVA3: Metsästyssaalismitoitetaan kes-täväksi haahka- ja allikantojen tilaan nähden	23. Alatavoite LUONTO4: Vaellusesteet vähenevät ja vaelluskaloille sopivien kutupaikkojen määrää lisätään		
5. Alatavoite RAV4: Jätevesien aiheuttama kuormitus vähenee vuosina 2018–2024					24. Alatavoite LUONTO5: Minkin ja supikoiran määrät pesimäluodoilla vähenevät		
6. Alatavoite RAV5: Itämeren sisäisten ravinnevarastojen hallinta paranee							

Rehevöitymisen vähentämiseksi Suomi on määrittänyt merenhoidossa tarpeeksi vähentää fosforipäästöjä 440 tonnia ja typpipäästöjä 6600 tonnia³⁶. Tästä vajaa puolet pyritään saavuttamaan vesienhoidon toimenpiteillä (235 fosfori- ja 2940 typpitonnia). Merenhoidon ensimmäisen toimenpideohjelman toimenpiteillä arvioitiin saavutettavan enintään 120 fosfori- ja 1700 typpitonnin päästövähennykset.³⁷ Varsinaisia toimialakohtaisia ravinnekuormituksen vähennystarpeita ei ole osoitettu merenhoidossa. Kuormituksen vähennystarpeet ja vesienhoidon toimenpiteillä aikaansaavat vähennykset ovat seuraavat:

Taulukko 4. Vesienhoidossa suunnitellut rannikkovesien ravinnekuormien vähennystarpeet merialueittain ja toimialoittain (YM 2016, s. 50)

Merialue	Minimivähennys- tarve (tonnia)	Yhteensä	Maatalous	Metsätalous	Haja-asutus	Pistekuormitus	Hulevedet
Vesienhoidon toimenpiteillä aikaansaattava fosforivähennys (tonnia)							
Suomenlahti	170	55	38	1	12	6	**
Saaristomeri	100	35	31	0	3	1	**
Selkämeri	60	40	29	1	4	5	**
Merenkurkku	10	15	10	0	4	1	**
Perämeri	100	90	53	7	23	6	**
Yhteensä	440	235	161	9	46	19	**
Vesienhoidon toimenpiteillä aikaansaattava typpivähennys (tonnia)							
Suomenlahti	3 000	1 070	262	8	24	771	**
Saaristomeri	1 400	330	212	4	11	97	1
Selkämeri	900	570	316	9	15	228	2
Merenkurkku	400	280	148	4	5	119	1
Perämeri	900	690	333	24	22	312	2
Yhteensä	6 600	2 940	1 271	49	77	1 299	6

36 YM 2016, s. 42.

37 YM 2016, s. 149.

1.7 Merenhoidon toimenpideohjelma

Jäsenvaltioiden on määritettävä alustavan arvioinnin ja asetettujen ympäristötavoitteiden pohjalta toimenpiteet, jotka on toteutettava meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi tai säilyttämiseksi niille kuuluvilla merivesillä (MSD 13(1) art.).³⁸ Toimenpiteiden suunnittelussa on otettava huomioon direktiivin liitteessä VI luetellut ohjeelliset toimenpidetyypit, joihin sisältyvät esimerkiksi sellaiset hallintatoimenpiteet, jotka vaikuttavat ihmistoiminnan sallittavuuteen tai joilla pyritään ekosysteemien ennallistamiseen.

Ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi määritellyt toimenpiteet kootaan merenhoidon toimenpideohjelmaksi, jossa otetaan huomioon myös muun EU-lainsäädännön nojalla edellytetyt toimet (MSD 13(2) art.). Tähän liittyvät esimerkiksi vesipuidedirektiivin sekä EU:n lintu- ja luontodirektiivin³⁹, uimavesidirektiivin⁴⁰ ja yhdyskuntajätevesidirektiivin⁴¹ täytäntöönpanemiseksi toteutettavat toimenpiteet. Toimenpideohjelmasta on käytävä ilmi, miten ehdotetut toimenpiteet pannaan täytäntöön, miten niiden odotetaan edistävän ympäristötavoitteiden saavuttamista ja miten niiden arvioidaan vaikuttavan jäsenvaltion merivesien ulkopuolelle (MSD 13(7) ja (8) art.). Ohjelmaa laadittaessa on otettava huomioon myös kestävä kehitys sekä suunniteltujen toimenpiteiden sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset (MSD 13(3) art.).

Jäsenvaltioilla on paljon harkintavaltaa merenhoidon toimenpiteiden valinnassa lukuun ottamatta muun EU-lainsäädännön edellyttämiä toimia. Toimenpiteet voivat olla jo olemassa olleita tai uusia. Ne voivat kohdistua niin merelle kuin maalle sijoittuvien toimintojen sekä muiden paineiden ja vaikutusten ohjaamiseen.

Suomessa ELY-keskukset laativat toimenpideohjelmat omille alueilleen ja Varsinais-Suomen ELY-keskus kokoaa ne yhteen merenhoitosuunnitelmaa varten (VMJL 5.2 §:n 4 kohta ja 26 f §, merenhoitoasetuksen 11.2 §). Ympäristöministeriö määrittelee ja valmistelee yhteistyössä ELY-keskusten sekä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa merivesiä kokonaisuudessaan koskevat toimenpiteet ja vastaa niihin liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä (merenhoitoasetuksen 11.3 §).

38 Merenhoidon toimenpiteillä on oltava suora yhteys jäsenvaltioiden asettamiin ympäristötavoitteisiin. Ks. Komissio 2020a, s. 12.

39 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta sekä neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

40 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/7/EY uimaveden laadun hallinnasta.

41 Neuvoston direktiivi 91/271/ETY yhdyskuntajätevesien käsittelystä.

2 Merenhoidon ja vesienhoidon välinen suhde

2.1 Vesipuitedirektiivin soveltamisala rannikkovesillä

Merialueiden rannikkovesillä sovelletaan meristrategiadirektiivin lisäksi vesipuitedirektiiviä. Vesipuitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvat rannikkovedet, jotka ulottuvat avomeren puolella enintään yhden merimailin päähän perusviivasta ja kattavat kaikki tästä pisteestä katsoen rannikon puolelle sijoittuvat vedet (VPD 2(7) artikla). Vesipuitedirektiivin mukainen hyvän kemiallisen tilan tavoite ulottuu kuitenkin kaikkiin vesiin 12 merimailin päähän perusviivasta.⁴² Suomen perusviiva sijaitsee saaristojen takia melko kaukana merellä, minkä takia vesipuitedirektiiviä sovelletaan pitkälle merellä. Meristrategiadirektiivin soveltamisala puolestaan ulottuu perusviivasta alkaen ulkomerelle talousvyöhykkeen rajaan saakka (MSD 3(1) art. a alakohta).

Direktiivejä sovelletaan siten päällekkäin perusviivasta avomeren puolelle sijoittuvalla yhden merimailin pituisella matkalla. Lisäksi meristrategiadirektiiviä sovelletaan vesipuitedirektiivin mukaisiin rannikkovesiin siltä osin, kuin meriympäristöä koskevista erityisnäkökohdista ei säädetä vesipuitedirektiivissä (MSD 3(1) art.). Näin ollen kumpaakin direktiiviä sovelletaan perusviivasta avomeren puolelle sijoittuvalla yhden merimailin levyisellä alueella, ja rannikkovesissä sovelletaan ensisijaisesti vesipuitedirektiiviä sekä täydentävästi meristrategiadirektiiviä.⁴³ Meristrategiadirektiivin johdanto-osassa direktiivien osittain päällekkäisiä soveltamisaloja perustellaan sillä, että rannikkovedet ovat olennainen osa meriympäristöä (MSD:n johdanto-osan kohta 12).

2.2 Vesipuitedirektiivin tavoitteet

Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteina ovat vesimuodostumien hyvä tila ja tilan heikentymisen estäminen (4(1)) artikla. Hyvän tilan tavoite kattaa hyvän ekologisen tilan ja hyvän kemiallisen tilan (VPD 2(18) art.). Vesimuodostuman kokonaistila määräytyy sen mukaan, kumpi näistä on huonompi (VPD 2(17) art.). Vesipuitedirektiivin 4(3) artiklan mukaisesti keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi nimettyjä vesimuodostumia koskevat hyvän ekologisen potentiaalin sekä hyvän kemiallisen tilan tavoitteet.

42 VPD CIS 2003, s. 24.

43 Komissio 2020a, s. 5.

Pintavesimuodostumien ekologinen tila määritellään niiden biologisten, hydrologis-morfologisten ja fysikaalis-kemiallisten laatutekijöiden perusteella. Laadullisia tekijöitä arvioidaan ja vesimuodostuman tila luokitellaan tyyppikohtaisesti viisiportaisen luokitteluasteikon perusteella erinomaiseen, hyvään, tyydyttävään, välttävään tai heikkoon ekologiseen tilaan. Luokittelua määrittää nk. 'one out, all out' -periaate, jonka mukaan vesimuodostuman kokonaistila määritetään siihen luokkaan, johon huonoimmassa tilassa oleva laatutekijä kuuluu.

Vesipuidedirektiivin tavoitteena oleva hyvä ekologinen tila tarkoittaa vain vähäistä poikkeamaa erinomaisesta ekologisesta tilasta eli referenssitilasta, jossa vesimuodostumassa ei ole havaittavissa lainkaan tai ainoastaan hyvin vähän ihmistoiminnasta johtuvia muutoksia.⁴⁴ Hyvä kemiallinen tila puolestaan tarkoittaa sitä, että vesimuodostumassa havaittavat haitallisten aineiden pitoisuudet eivät ylitä niille EU:n ympäristölaatu-asetetuissa⁴⁵ asetettuja ympäristölaatu-asetuksia.

2.3 Vesienhoidon tavoitteiden suhde merenhoitoon

Koska vesipuidedirektiiviä ja meristrategiadirektiiviä sovelletaan päällekkäin suhteellisen laajalla rannikkovesien alueella, on syytä tarkastella vesienhoidon ja merienhoidon tavoitteiden yhteensopivuutta. Direktiivien välillä on keskeisiä eroavaisuuksia liittyen sekä käsitteisiin että tavoitteenasetteluun lähtökohtiin.

Ensinnäkin direktiivien tavoitteiden välillä on käsitteellisiä eroavaisuuksia. Meristrategiadirektiivin yleiset meriympäristön tilan tavoitteet ovat hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä ja meriympäristön heikkenemisen estäminen. Meristrategiadirektiivin puitteissa ympäristötavoitteilla tarkoitetaan merienhoitotyössä asetettuja yleisiä ympäristötavoitteita, jotka kuvaavat eri paineille ja vaikutuksille määriteltyjä sellaisia tasoja, joiden avulla voidaan saavuttaa meriympäristön hyvä tila. Vesienhoidossa ympäristötavoitteilla tarkoitetaan puolestaan vesipuidedirektiivissä määriteltyä vesimuodostuman hyvää tilaa ja heikentämiskieltoa. Meristrategiadirektiivissä laadullisen kuvaajan tila on joko hyvä tai sitä huonompi, kun taas vesipuidedirektiivissä ekologinen tila luokitellaan viisiportaisen luokitteluasteikon mukaisesti.

44 VPD liitteen V 1.2 kohta. Vesimuodostumatyyppikohtaiset referenssitilaa ja hyvää ekologista tilaa kuvaavien eri laatutekijöiden muuttujien arvot on yhdenmukaistettu Euroopan maantieteellisillä alueilla nk. interkalibraatioharjoituksessa.

45 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/39/EU direktiivien 2000/60/EY ja 2008/195/EY muuttamisesta vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden osalta.

Toiseksi meristrategiadirektiivin maantieteellinen tarkastelukulma on selvästi vesipuitedirektiiviä laaja-alaisempi. Meristrategiadirektiivissä merivesiä ei erikseen jaotella maantieteellisesti tai merivesityypeittäin, vaan meriympäristön hyvän tilan tavoite ja heikentymisen estäminen kohdistuvat jäsenvaltion merivesille kokonaisuudessaan. Vesipuitedirektiivissä tarkastelu kohdentuu vesimuodostumiin, ja ekologisen tilan laadullisten tekijöiden raja-arvot vaihtelevat vesimuodostumatyypeittäin. On kuitenkin huomattava, että myös osa meriympäristön hyvän tilan laadullisista kuvaajista määritellään koko meriympäristöä paikallisemmalla tasolla. Esimerkiksi ravinnepitoisuuksia arvioidaan vesienhoidon rannikkovesityyppiin mukaisilla alueilla ja meritaimenen poikaskantoja kutujokohtaisesti, jolloin merenhoidon ja vesienhoidon tavoitteiden mittakaavat tulevat lähemmäksi toisiaan.

Kolmanneksi meristrategiadirektiivin mukainen meriympäristön hyvän tilan tavoite on vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteita kokonaisvaltaisempi. Vesipuitedirektiivin mukainen ekologisen tilan arvio perustuu biologisiin, fysikaalis-kemiallisiin ja hydromorfologisiin laatutekijöihin. Meristrategiadirektiivin meriympäristön hyvän tilan tavoite kattaa kokonaisvaltaisemmin toimiviin ja tuottaviin merivesiin liittyviä piirteitä, ja hyvän tilan määrittämisessä käytetään vesipuitedirektiivin laatutekijöitä kokonaisvaltaisempia laadullisia kuvaajia.⁴⁶

Direktiivien tavoitteiden tarkemmissa määritelmissä on päällekkäisyyttä, mutta myös selviä eroavaisuuksia. Meristrategiadirektiivin laadulliset kuvaajat kattavat pitkälti vesipuitedirektiivin tavoitteet: esimerkiksi epäpuhtauksien pitoisuuksien kuvaaja (D8) vastaa vesipuitedirektiivin mukaista pintavesien kemiallista tilaa, ja rehevöitymiskuvaaja (D5) monilta osin vesipuitedirektiivin ekologisen tilan fysikaalis-kemiallisia tekijöitä. Meristrategiadirektiivin biologisista laatutekijöistä kasviplankton ja biodiversiteetti -kuvaaja (D1) vastaa vesipuitedirektiivin ekologisen tilan laatutekijöitä lajien koostumuksen ja runsauden osalta. Myös merenpohjan koskemattomuus (D6) ja hydrografiset olosuhteet (D7) liittyvät vesipuitedirektiivin hydromorfologisiin tekijöihin.⁴⁷

Kuitenkin meristrategiadirektiivin biologisissa kuvaajissa (erityisesti D1 ja D4) kuvataan lajistoa vesipuitedirektiivin laatutekijöitä laajemmin muun muassa nisäkkäiden, lintujen ja ravintoverkkojen toimivuuden kannalta. Suomen merenpohjan koskemattomuutta ja sen elinympäristöjä (D6) tulee meristrategiadirektiivin järjestelmässä kuvata selvästi laajemmin kuin vesipuitedirektiivin hydromorfologisia tekijöitä. Meriympäristön hyvän tilan tavoitteissa otetaan huomioon myös sellaisia tekijöitä, joihin ei suoraan viitata vesipuitedirektiivissä, kuten kaupallisten kalakan-
tojen tila, vieraslajit, roskaantumisen sekä vedenalainen energia ja melu.

46 Borja ym. 2010, s. 2176–2177.

47 Borja ym. 2010, s. 2181.

Neljäs ero direktiivien välillä on siinä, miten ne lähestyvät yhteiskunnallisia ja taloudellisia intressejä. Meristrategiadirektiivin tavoitteenasetteluun sisältyy kaupallisen ja muun ihmistoiminnan elementtejä, minkä lisäksi direktiivi sisältää poikkeusjärjestelmän. Vesipuidedirektiivissä hyvän ekologisen tilan tavoite painottaa ekologisia tekijöitä ja ihmistoiminnan vaikutusten minimointia.⁴⁸ Yhteiskunnalliset ja taloudelliset intressit välittyvät vesienhoidon tavoitteisiin ainoastaan poikkeusjärjestelmän kautta lukuun ottamatta mahdollisuutta nimetä vesimuodostumia keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi.⁴⁹

2.4 Vesienhoidon ja merenhoidon yhteensovittaminen

Sekä vesienhoitoon että merenhoitoon kuuluvat vesien luonnontieteellisten ominaisuuksien tarkastelu, niihin ihmistoiminnasta aiheutuvien paineiden analyysi, ympäristötavoitteiden asettaminen, toimenpideohjelmien laatiminen ja toimenpiteiden vaikutusten seuranta. Vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelu ja toimenpiteet voivat siten tukea toisiaan.

Vesienhoidon ja merenhoidon yhteensovittaminen perustuu ensisijaisesti vesienhoidon arviointien, tavoitteiden ja toimenpiteiden huomioon ottamiseen merenhoidossa. Merenhoidon alustavassa arvioinnissa on ensinnäkin otettava huomioon vesienhoidon analyysit (MSD 8(2) art.; merenhoitoasetuksen 7.2 §). Toiseksi rannikkovesien kohdalla meriympäristön hyvän tilan määrittäminen ainoastaan täydentää vesienhoidon tavoitteita vesienhoidon ensisijaisuuden takia. Merenhoitoasetuksen perusteella meriympäristön hyvää tilaa määritettäessä tulee ottaa huomioon muun lainsäädännön soveltaminen ja erityisesti vesienhoitosuunnitelmat (merenhoitoasetuksen 8.2 §).

Merenhoidon toimenpiteet peilautuvat merenhoidon yleisiin ympäristötavoitteisiin, kun taas vesienhoidossa toimenpiteet kiinnittyvät suoraan vesimuodostuman tilaan ja sen heikentymisen estämiseen. Tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta voidaan huolehtia ottamalla vesienhoidon tavoitteet huomioon merenhoidon yleisten ympäristötavoitteiden asettamisen yhteydessä. Merenhoidon yleisten ympäristötavoitteiden tulee

48 Hyvä ekologinen tila määritellään ainoastaan vähäiseksi poikkeamiseksi erinomaisesta ekologisesta tilasta, jossa puolestaan pintavesimuodostumatyyppin fysikaalis-kemiallisten ja hydrologis-morfologisten laatutekijöiden arvoissa ei ole lainkaan tai on hyvin vähän ihmistoiminnasta johtuvia muutoksia verrattuna niihin arvoihin, jotka tavallisesti liitetään kyseisen pintavesimuodostumatyyppin häiriintymättömiin oloihin ja pintavesimuodostumatyyppin biologisten laatutekijöiden arvot vastaavat kyseiseen pintavesimuodostumatyyppiin häiriintymättömissä olosuhteissa tavallisesti liitettyjä arvoja, ja niissä ei ole lainkaan tai on hyvin vähän merkkejä muutoksista. VPD liite V, kohta 1.2.

49 Bohman 2017, s. 151.

sovittaa yhteen EU:n muiden ympäristötavoitteiden kanssa mukaan lukien vesienhoidon tavoitteet (MSD 10(1) art.; VMJL 26 d §).

Merenhoidon toimenpideohjelmaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota vesipuitedirektiivin nojalla edellytettyihin toimenpiteisiin (MSD 13(2) art.). Etenkin maalta ja rannikkovesien alueilta aiheutuvan kuormituksen vähentämisessä vesienhoitotyö tukee merenhoitotyötä. Komission mukaan esimerkiksi rehevöitymisen hillitsemiseksi jäsenvaltio voi viitata merenhoidon toimenpideohjelmassa vesienhoidon toimenpiteisiin.⁵⁰

Lisäksi muun muassa haitallisten aineiden kuormitus ja vesistöjen patoaminen ovat esimerkkejä toiminnoista, jotka voivat vaikuttaa voimakkaasti sisämaan pintavesimuodostumaan ja joilla on merkitystä myös merenhoidon tavoitteiden kannalta. Esimerkiksi vaelluskalakantojen tila otetaan huomioon myös merenhoidon tavoitteissa.

Suomen lainsäädännössä ei ole säännöksiä merenhoidon ja vesienhoidon toimenpiteiden yhdenmukaistamisesta (ks. VMJL 26 f; merenhoitoasetuksen 11–13 §). Käytännössä vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelua on kuitenkin yhdenmukaistettu ja osin yhdennetty muun muassa keskittämällä ne samoille viranomaille (ELY-keskukset) sekä säätämällä suunnitteluprosesseihin kuuluvan osallistumisen, yhteistyön ja tiedottamisen yhteensovittamisesta (VMJL 26 j §).

50 Komissio 2018, s. 96–97.

III MERENHOIDON TAVOITTEIDEN OIKEUSVAIKUTUKSET

1 Meristrategiadirektiivin tavoitteet

Meristrategiadirektiiviin sisältyy useita tavoiteluonteisia säännöksiä:

- MSD 1(1) artikla: meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen ja ylläpitäminen vuoteen 2020 mennessä
- MSD 1(2) artikla: meristrategioiden laadinta ja täytäntöönpano
 - meriympäristön suojeleminen ja säilyttäminen
 - meriympäristön tilan edelleen huononemisen ehkäiseminen
 - meriekosysteemien ennallistaminen mahdollisuuksien mukaan
 - mereen kohdistuvien päästöjen estäminen ja vähentäminen
- MSD 10(1) artikla: yleiset ympäristötavoitteet
 - ihmistoiminnan vaikutusten hallitseminen
 - meren kehityksen ohjaaminen

On epäselvää, minkälaisia oikeudellisia vaikutuksia meristrategiadirektiivin tavoitesäännöksillä on. Ne ohjaavat merenhoidon suunnittelua, mutta oikeuskirjallisuudessa on yhtäältä suhtauduttu pidättyväisesti siihen, että tavoitesäännökset voisivat muodostaa sitovia oikeudellisia veloitteita jäsenvaltioille tai vaikuttaa suoraan lupaharkintatilanteisiin.⁵¹ Toisaalta on esitetty, että EU-tuomioistuimen korostettua vesipuitedirektiivin tavoitteiden sitovuutta lupaharkinnassa vuoden 2015 Weser-tuomiossa myös meristrategiadirektiivin tavoitteiden oikeusvaikutuksia on syytä pohtia tarkemmin.⁵²

51 Long 2011, s. 20; Soininen & Platjouw 2018, s. 40.

52 Bohman 2017.

2 Toimintavelvoitteet ja tulokset

Direktiivien säännösten oikeusvaikutusten tarkastelussa käytetään vakiintuneesti erotelua toimintavelvoitteisiin (*obligation of best effort*) ja tuloksetvelvoitteisiin (*obligation of result*). Edellisten perusteella jäsenvaltioiden tulee pyrkiä eri toimenpiteiden avulla ja parhaalla mahdollisella tavalla kohti sääntelyn tavoitteiden saavuttamista, kun taas jälkimmäiset velvoittavat saavuttamaan tietyn tuloksen.⁵³ Direktiivin toimintavelvoitteiden noudattaminen edellyttää vähintään, että jäsenvaltio saattaa direktiivin asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, panee sen sisältämät velvoitteet täysimääräisesti täytäntöön ja ryhtyy tehokkaisiin toimenpiteisiin direktiivissä määriteltyjen tulosten saavuttamiseksi.⁵⁴ Tuloksetvelvoitteet edellyttävät tietyn tuloksen saavuttamista, mikä tietenkin edellyttää jäsenvaltion huolehtivan myös direktiivin asianmukaisesta täytäntöönpanosta.

Meristrategiadirektiivin kohdalla kyse on erityisesti siitä, onko jäsenvaltioilla MSD 1(1) artiklan nojalla velvollisuus ryhtyä kaikkiin kohtuullisiin toimiin saavuttaakseen meren hyvä tila (toimintavelvoite) vai tuliko jäsenvaltion myös konkreettisesti saavuttaa hyvä tila vuoteen 2020 mennessä (tuloksetvelvoite). Edellinen velvoite painottaa merenhoidon huolellista suunnittelua, jälkimmäinen taas sen tuloksellisuutta.

Sekä toiminta- että tuloksetvelvoite edellyttävät, että jäsenvaltio pyrkii saavuttamaan direktiivin tavoitteet, kuten meren hyvän tilan. Niiden merkittävin ero on siinä, miten jäsenvelvoitteiden rikkomistapauksia tulkitaan. Tuloksetvelvoitteiden kohdalla tuloksen saavuttamatta jääminen tarkoittaa suoraan jäsenyysoikeuksien rikkomusta, joskin tuloksetvelvoitteista on direktiiveissä usein poikkeamismahdollisuuksia.⁵⁵ Toimintavelvoitteet edellyttävät, että jäsenvaltio ryhtyy kaikkiin kohtuullisiin toimenpiteisiin tuloksen saavuttamiseksi, joten rikkomustapauksissa on arvioitava jäsenvaltioiden toimia tavoitteen saavuttamiseksi.⁵⁶ Myös toimintavelvoitteisiin voi liittyä poikkeusjärjestelmä.

EU-tuomioistuimien on direktiivien velvoitteiden sitovuutta tulkitessaan kiinnittänyt huomiota erityisesti säännösten sanamuotoon ja direktiivin systematiikkaan. Tuloksetvelvoitteen tulee olla sanamuodoltaan selkeä ja yksiselitteinen, ja saavutettava tulos tulee olla

53 van Kempen 2012, s. 503, 506–50; Ks. esim. EU-tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-60/01, kohdat 24–29.

54 Ibid., s. 509–510.

55 van Kempen 2012, s. 514.

56 Ibid., s. 511.

määritelty yksityiskohtaisesti ja tarkasti.⁵⁷ Systematiikan kannalta direktiivin poikkeukset ovat ainoita lainmukaisia edellytyksiä, joiden perusteella tulosveloitteen saavuttamatta jääminen on oikeutettua.⁵⁸ Esimerkiksi VPD 4(6) ja 4(7) artiklojen sanamuotojen mukaan jäsenvaltion *ei katsota rikkovan direktiiviä*, (vain) jos vesimuodostuman tilan heikentyminen tai hyvän tilan saavuttamatta jääminen kuuluu poikkeuksen alaan. Vaikka myös toimintaveloitteisiin voi liittyä poikkeusjärjestelmä, poikkeusten soveltamisesta säädetään niiden kohdalla yleensä vähemmän pakottavasti.

57 Ibid., s. 517–518. Tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota myös siihen, liittykö veloitteeseen määräaika. Sekä toiminta- että tulosveloitteisiin voi liittyä määräaika, mutta jos määräaika ei ole, tämä on vahva indikaattori sille, että kyseessä on toimintavelvoite.

58 Ibid. s. 514–515, 518–519.

3 Meristrategiadirektiivin tavoitteiden oikeudellinen sitovuus

3.1 Meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä

MSD:n 1(1) artiklan mukaan "(...) direktiivillä luodaan puitteet jäsenvaltioiden toimenpiteille, jotka ovat tarpeen meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi vuoteen 2020 mennessä". Säännös viittaa toimenpiteisiin, joilla saavutetaan ja ylläpidetään hyvä tila, ei ainoastaan toimenpiteisiin, joilla pyritään kohti hyvää tilaa. Tämän lisäksi meriympäristön hyvä tila määritellään direktiivissä verraten yksityiskohtaisesti. Kuitenkin se, että jäsenvaltioilla olisi *velvollisuus* saavuttaa meriympäristön hyvä tila, ei käy säännöksestä ilmi riittävän selkeästi, pakottavasti ja yksiselitteisesti, jotta kyseessä voisi olla tulosvelvoite.⁵⁹ Säännöksen sanamuoto viittaa näin ollen siihen, että jäsenvaltioilla on tulosvelvoitteen sijaan toimintavelvoite ryhtyä toimenpiteisiin hyvän tilan saavuttamiseksi tai säilyttämiseksi.

Tämä tulkinta meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta toimintavelvoitteena saa vahvistusta myös direktiivin eri kieliversioista. Ranskankielisen version mukaan direktiivi asettaa puitteet, jotka mahdollistavat jäsenvaltioiden ryhtymisen tarvittaviin toimiin meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä.⁶⁰ Englannin-, ruotsin- ja saksankielisen versioiden mukaan direktiivillä luodaan puitteet, joissa jäsenvaltioiden on tehtävä tarvittavat toimet hyvän ympäristön tilan saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä.⁶¹

59 Myös Soininen ja Platjouw katsovat, että MSD:n sanamuodot ympäristötavoitteiden osalta ovat huomattavasti vähemmän tiukat kuin VPD:n. Soininen & Platjouw 2018, s. 40.

60 "La présente directive met en place un cadre permettant aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020."

61 EN-versio: "This directive establishes a framework within which the MS shall take the necessary measures to achieve or maintain Good Environmental Status (GES) in the marine environment by the year 2020 at the latest"; SE-versio: "Genom detta direktiv fastställs en ram inom vilken medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020" ja DE-versio: "Mit dieser Richtlinie wird ein Rahmen geschaffen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um spätestens bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen oder zu erhalten".

Johtopäätöstä hyvän tilan tavoitteesta toimintavelvoitteena ei muuta myöskään se, että MSD 14 artiklassa säädetään poikkeuksista meriympäristön hyvän tilan saavuttamiselle. Poikkeussäännösten mukaan jäsenvaltiot *voivat yksilöidä*⁶² merivesillään tapauksia, joissa hyvän tilan saavuttamatta jääminen johtuu tietyistä olosuhteista. Poikkeusperusteet ovat siten jäsenvaltion käytettävissä, mutta niiden soveltaminen ei ole pakollinen oikeudellinen edellytys sille, että hyvän tilan saavuttamatta jääminen olisi lainmukaista.

Hyvän tilan tavoitteen toimintavelvoitteen luonnetta tukee myös se, meriympäristön tila riippuu useiden jäsenvaltioiden ja ei-jäsenvaltioiden toiminnasta. Jäsenvaltio ei voi olla sidottu osin sen vaikuttamismahdollisuuksien ulkopuolella olevan tavoitteen saavuttamiseen, vaikka meristrategiadirektiiviin sisältyykin poikkeamismahdollisuus toisten valtioiden toimien tai toimimattomuuden takia (MSD 14(1) artiklan a kohta).

Myös toimintavelvoite hyvän tilan saavuttamiseksi voi olla oikeudellisesti vaativa. Jos ja kun hyvää tilaa ei ole saavutettu vuoteen 2020 mennessä, jäsenvaltion on tarvittaessa pystyttävä osoittamaan, että se on toteuttanut kaikki kohtuulliset toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä voi sisältää esimerkiksi sen, että toimenpiteet on tunnustettu kattavasti, meriympäristön tilan heikentyminen on estetty ja siihen kohdistuvia paineita vähennetty ja asetetut ympäristötavoitteet ovat toteutuneet.⁶³

3.2 Meriympäristön suojeleminen ja säilyttäminen

MSD 1(2) artiklan a kohdan mukaan "...on kehitettävä ja pantava täytäntöön meristrategioita, joilla suojellaan ja säilytetään meriympäristöä (...)"

Lainkohdassa viitataan nimenomaan merenhoidon suunnitteluun. Meriympäristön suojeleminen ja säilyttäminen ovat myös sellaisia yleisiä ja abstrakteja käsitteitä, joista ei voida suoraan johtaa selvää lopputulosta. Näin ollen kyse on yleisestä, merenhoidon suunnittelua ohjaavasta toimintavelvoitteesta.

62 Myös muissa tarkastelluissa MSD:n kieliversioissa (EN, FR, DE ja SE) poikkeusten sanamuoto viittaa vastaavasti jäsenvaltion mahdollisuuteen tunnistaa tapauksia, joihin poikkeus soveltuu.

63 Tämä vaatimus ilmenee myös komission jäsenvaltion toimenpideohjelmista tekemissä arvioissa, joissa komissio on arvioinut toimenpideohjelmien laatua ja direktiivin täytäntöönpanoa kunkin meriympäristön tilan laadullisen kuvaajan osalta siitä näkökulmasta, onko jäsenvaltio asettanut toimenpiteet paineille kokonaan, osittain vai ei ollenkaan. Komissio 2018.

3.3 Tilan huononemisen estäminen

MSD 1(2) artiklan a kohdan mukaan "...on kehitettävä ja pantava täytäntöön meristrategioita, joilla (...) ehkäistään sen (meriympäristön) tilan edelleen huononeminen (...)."

Tilan huononemisen ehkäisy näyttäisi sanamuotonsa perusteella velvoittavan tiettyyn lopputulokseen eli muodostavan tulosveloitteen. Veloitteen yksiselitteisyyttä kuitenkin heikentää se, että meristrategiadirektiivissä ei tarkenneta, mitä meriympäristön tilan huononeminen tarkoittaa tai miten se voidaan havaita. Huononemista voitaneen arvioida direktiivin liitteen I laadullisten kuvaajien avulla alustavan arvioinnin päivityksen yhteydessä.

Meriympäristön tilan laadullisissa kuvaajissa erotetaan toisistaan vain hyvä tai sitä alempi tila. Aiemmin hyvässä tilassa olleen kuvaajan heikentyminen hyvää alempaan tilaan on siis meriympäristön tilan heikentymistä. Samoin merkittävät heikennykset jo ennestään hyvää huonommassa tilassa olleeseen laadulliseen kuvaajaan tarkoittanevat myös meriympäristön tilan heikentymistä. Meriympäristön tilan heikentyminen on kuitenkin käsitteenä huomattavasti epätasaisempi kuin vesipuitedirektiivissä tarkoitettu vesimuodostuman huononeminen, jonka tulkintaa ohjaavat pintaveden ekologisen tilan luokittelujärjestelmä sekä laadullisille tekijöille ja niiden indikaattoreille vahvistetut arvot.

Lisäksi meristrategiadirektiivin systematiikan kannalta on otettava huomioon, että sen 14 artiklassa tarkoitettu poikkeusjärjestelmä ei sisällä mahdollisuutta poiketa tilan huonontamisen kiellosta. Meriympäristön heikentämisen kieltä siten tulosveloitteena erittäin tiukka, kun taas vesipuitedirektiivissä heikentämiskiellosta on mahdollista poiketa esimerkiksi uuden tärkeän hankkeen (4(7) art.) tai pakottavien olosuhteiden (4(6) art.) takia. Voidaan toki ajatella, että maantieteellisesti laajan meriympäristön tilan huonontaminen edellyttäisi niin merkittävien haitallisten vaikutusten sallimista, että EU-lainsäätäjä ei ole halunnut mahdollistaa tätä edes poikkeussäännöksillä.

Kaikkiaan meriympäristön tilan huonontamisen estämisen veloitteessa on tulosveloitteen piirteitä. Selvän mittariston ja poikkeamismahdollisuuksien puuttuminen kallistaa sitä kuitenkin toimintaveloitteen suuntaan.

3.4 Meriekosysteemien ennallistaminen

MSD 1(2) artiklan a kohdan mukaan "...on kehitettävä ja pantava täytäntöön meristrategioita, joilla (...) ennallistetaan merien ekosysteemejä mahdollisuuksien mukaan alueilla, joilla ne ovat kärsineet".

Säännöksen sanamuoto, jossa viitataan meristrategioihin ja mahdollisuuksiin, ei selkeästi ja pakottavasti velvoita jäsenvaltioita ennallistamaan meriympäristöä. Englannin, saksan, ranskan ja ruotsin kieliversioissa korostuu vielä enemmän toimiminen mahdollisuuksien mukaan.⁶⁴ Säännös siis pikemmin ohjaa merenhoidon suunnittelua kuin edellyttää tiettyä lopputulosta tai edes yksiselitteisiä toimenpiteitä.

3.5 Päästöjen estäminen ja vähentäminen

MSD 1(2) artiklan b kohdan mukaan "...on kehitettävä ja pantava täytäntöön meristrategioita, joilla estetään ja vähennetään päästöjä meriympäristöön, tavoitteena poistaa asteittain (...) pilaantuminen, jotta voidaan varmistaa, että meren biologiseen monimuotoisuuteen, merten ekosysteemeihin, ihmisten terveyteen tai lailliseen meren käyttöön ei kohdistu merkittäviä vaikutuksia tai niitä ei vaaranneta merkittävästi".

Säännöksen sanamuoto vaikuttaa pakottavalta; meristrategioilla on saavutettava päästöjen estäminen tai vähentäminen. Päästöjen estäminen ja vähentäminen kuitenkin liittyy meriympäristön eri laadullisten tekijöiden tilan turvaamiseen, mikä tekee veloitteesta epäselvemmän. Lisäksi meristrategiadirektiivi ei sisällä erityistä sääntelyä tai ohjauskeinoja päästöjen ja pilaantumisen rajoittamiseen.

64 EN-versio: "...marine strategies shall be developed and implemented in order to protect and preserve the marine environment, prevent its deterioration or, where practicable, restore marine ecosystems in areas where they have been adversely affected"; FR-versio: "des stratégies marines sont élaborées et mises en œuvre, de manière à assurer la protection et la conservation du milieu marin, éviter sa détérioration et, lorsque cela est réalisable, assurer la restauration des écosystèmes marins dans les zones où ils ont subi des dégradations"; DE-versio "...Meeresstrategien (werden) entwickelt und umgesetzt, um die Meeresumwelt zu schützen und zu erhalten, ihre Verschlechterung zu verhindern oder, wo durchführbar, Meeresökosysteme in Gebieten, in denen sie geschädigt wurden, wiederherzustellen"; SE-versio: "... marina strategier (ska) utarbetas och genomförs för attskydda och bevara den marina miljön, förhindra att den försämras eller, där det låter sig göras, återställa marina ekosystem i områden där de har påverkats negativt".

Päästöjen estämistä ja vähentämistä koskevasta säännöksestä ei myöskään ole erillistä poikkeamismahdollisuutta, joskin se voi liittyä direktiivissä tarkoitettuihin poikkeuksiin hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista (MSD 14 art.).

Kaikkiaan meristrategiadirektiivin säännös päästöjen estämisestä ja vähentämisestä vaikuttaa enemmän hoidon suunnittelun kuin sen tuloksen tavoitteelta. Varsinaiset tulosvelvoitteet päästöjen estämiseen ja vähentämiseen seuraavat EU:n muusta sääntelystä, kuten teollisuuspäästö-, nitraatti- ja yhdyskuntajätevesidirektiivistä.

3.6 Yleiset ympäristötavoitteet

MSD 10(1) artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on asetettava...kattavat ympäristötavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit..., jotta kehitystä kohti meren hyvää tilaa voidaan ohjata.”

Vaikka ympäristötavoitteilla tavoiteltava lopputulos – ohjaaminen kohti meren hyvää tilaa – on määritelty säännöksessä, jättää se konkreettiset jäsenvaltion velvoitteet avoimiksi. Jäsenvaltiot määrittävät itse nämä merenhoitotyön ympäristötavoitteet. Direktiivissä ei säädetä selvästi ja yksiselitteisesti ympäristötavoitteiden sitovuudesta.

MSD 14(1) artiklassa säädetään poikkeusperusteista, joita jäsenvaltiot voivat yksilöidä, jos ympäristötavoitteet jäävät saavuttamatta. Poikkeamisesta ei ole kuitenkaan säädetty siten pakottavasti, että se muodostaisi ainoan lainmukaisen perusteen ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämiselle.

Ympäristötavoitteet ovat keskeisiä meriympäristön hyvän tilan saavuttamiselle ja säilyttämiselle, jolloin niiden toteutuminen voisi osoittaa, että jäsenvaltio on noudattanut toimintavelvollisuutta pyrkiä meren hyvän tilan saavuttamiseen. Siten jäsenvaltion on syytä asettaa mahdollisimman kunnianhimoiset ympäristötavoitteet, pyrkiä saavuttamaan ne kaikin kohtuullisin toimenpitein ja tarvittaessa perusteella niiden saavuttamatta jääminen direktiivin mukaisilla poikkeuksilla.

Komissio katsoo, että vaikka ympäristötavoitteiden oikeudellisesta statuksesta ei säädetä direktiivissä, on jäsenvaltioiden syytä sisällyttää ympäristötavoitteet sitovina lainsäädäntönsä niiden täytäntöönpanon vahvistamiseksi. Kuitenkin vain muutama jäsenvaltio on ilmoittanut tehneensä näin.⁶⁵

65 Näitä jäsenvaltioita olivat Ranska ja Ruotsi. Komissio 2014, s. 73–74.

4 Merenhoidon tavoitteet hankkeiden lupaharkinnassa

4.1 Lupaharkinta merenhoidon tavoitteiden toteuttamisen keinona

Meriympäristön tilaan kohdistuvat paineet muodostuvat useista eri politiikka-aloihin liittyvistä ihmistoiminnoista.⁶⁶ Toimenpiteisiin ryhtyminen meristrategiadirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi tarkoittaa muun muassa, että tavoitteet heijastuvat eri toimintojen ympäristövaikutusten sääntelyyn ja päätöksentekoprosesseihin, kuten lupamenettelyihin.⁶⁷ Lupamenettely on merkittävä ohjauskeino, vaikka sillä ei ohjata kaikkia meriympäristöön kohdistuvia paineita.

Meristrategiadirektiivissä ei suoraan vaadita lupamenettelyjen käyttöönottoa.⁶⁸ Se eroaa tässä suhteessa vesiputedirektiivistä, jossa lupitus ja lupien tarkistaminen on yksi vesienhoidon toimenpiteistä (VPD 11(3) artiklan e–i alakohta). Merenhoidon toimenpideohjelma koostuu muun lainsäädännön nojalla vaadituista toimenpiteistä, joita voidaan täydentää merenhoidon toimenpiteillä.⁶⁹ Meristrategiadirektiivin liitteen VI ohjeistuksen mukaan toimenpiteet voivat olla esimerkiksi kuormituksen sallittavuuden hallintatoimenpiteitä, taloudellisia kannustimia tai kunnostamistoimia. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta toimenpiteiden valinnassa ja mereen kohdistuvien vaikutusten hallinnassa.

66 MSD:n 1(4) artikla sekä johdanto-osan kohdat 3 ja 9. Ks. myös komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille 'Meristrategiadirektiivin merkitys jäsenvaltioiden tai EU:n nykyisten velvoitteiden, sitoumusten ja aloitteiden täytäntöönpanossa EU:n tasolla tai kansainvälisellä tasolla merivesiin liittyvässä ympäristönsuojelussa'. Komissio 2012, s. 7–8; Ks. myös Bohman 2017, s. 218.

67 Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että meriympäristöön vaikuttavia sektoreita koskee jo ennestään riittävä määrä toimintojen ympäristövaikutusten sääntelyä ja ohjauskeinoja, mutta olennaista merenhoidon tavoitteiden kannalta on sektoreiden yhteensovittaminen ja sääntelyn yhtenäistäminen meren tilatavoitteiden kautta. Boyes & Elliott 2014, s. 39–47, 44–45; Bohman 2017, s. 219.

68 Ks. myös Komissio 2020b, s. 29.

69 Muun muassa jäteputedirektiivi, vesiputedirektiivi, lintudirektiivi, luontodirektiivi, yhdyskuntajätevesidirektiivi, nitraattidirektiivi sekä yhteistä kalastuspolitiikkaa koskeva asetus sääntelevät meriympäristön hyvän tilan kannalta merkittävää ihmistoimintaa ja sen vaikutuksia. Noin 75 % meristrategiadirektiivin mukaisista toimenpiteistä perustuu EU-tasolla muihin lainsäädäntökehyksiin. Komissio 2020b, s. 29.

Siten yksittäisten hankkeiden lupaharkinnan suhde merenhoidon tavoitteisiin ei ole suoraviivainen. Tässä suhteessa tulee vielä erottaa toisistaan meristrategiadirektiivin yksinomaiselle soveltamisalueelle (avomeri) ja vesiputedirektiivin soveltamisalueelle (maa-alueilta aiheutuvat vaikutukset ja rannikkovedet) sijoittuvien toimintojen lupaharkinta. Seuraavassa tarkastellaan avomerelle sijoittuvien toimintojen lupaharkintaa, kun taas molempien direktiivien alaan kuuluvia toimintoja tarkastellaan jäljempänä 5 luvussa.

4.2 Merenhoidon tavoitteiden vaikutus lupaharkintaan

Yksinomaan meristrategiadirektiivin soveltamisalaan kuuluvalle avomerialueelle sijoituvia, meren tilaan vaikuttavia toimintoja voivat olla esimerkiksi merituulivoima ja muu energiantuotanto, merellisten luonnonvarojen kuten merihiekan, sedimenttien, öljyn ja kaasun hyödyntäminen sekä erilaiset merialueille sijoitettavat putket ja kaapelit ja avomerialueiden kalanviljelylaitokset. Meristrategiadirektiivin tavoitteet ja direktiivin mukaiset toimenpiteet on syytä ottaa huomioon tällaisten toimintojen lupaharkinnassa. Kokonaan toinen asia on, voiko merenhoidon tavoitteista johtua sitovia vaikutuksia meriympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupaharkintaan samaan tapaan kuin Weser-tuomiossa linjataan vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutuksista.⁷⁰

Meristrategiadirektiivin tavoitesäännöksistä meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen ja säilyttäminen, meriympäristön huononemisen estäminen sekä päästöjen estäminen ja vähentäminen ovat siten riittävän selkeitä, että niitä voitaisiin soveltaa lupaharkinnassa. Lisäksi direktiivin mukaiset yleiset ympäristötavoitteet koskevat ihmistoiminnan hallintaa, johon lupamenettelyillä voidaan vaikuttaa. Mahdollisuus soveltaa ympäristötavoitteita lupaharkinnassa riippuu kuitenkin siitä, millaisia ja miten tarkasti muotoiltuja ympäristötavoitteita jäsenvaltio on asettanut.

Meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen ja tilan huononemisen estäminen ovat samankaltaisia, joskin laajemman maantieteellisen soveltamisalan tavoitteita kuin vesienhoidon ympäristötavoitteet vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisesta ja tilan huonontamisen kiellosta. EU-tuomioistuin perusteli Weser-tuomiossa vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuutta lupaharkinnassa kolmella perusteella:

1. Yksittäisen hankkeen lupamenettely on VPD 4(1) artiklan mukaista toimenpideohjelman käytäntöön saattamista, jossa jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi (*lupaharkinta osa täytäntöönpanoa*).⁷¹

⁷⁰ Ks. Weser-ratkaisu C-461/13.

⁷¹ C-461/13, kohdat 31–33.

2. Vesipuitedirektiivin tarkoituksena on luoda puitteet, joissa koordinoituilla vesipolitiikan toimilla saavutetaan ympäristötavoitteet. Näin ollen tavoitteet eivät ainoastaan ohjaa vesienhoidon suunnittelua, vaan niillä on sitovia vaikutuksia kaikissa direktiivin toimeenpanon vaiheissa (*tavoitteiden sitovuus täytäntöönpanossa*).⁷²
3. Jos yksittäinen hanke heikentää vesimuodostuman tilaa tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen, voidaan se hyväksyä vain VPD 4(7) artiklassa tarkoitettuja poikkeusedellytyksiä soveltaen (*poikkeusmenettely*).⁷³

Seuraavassa arvioidaan meristrategiadirektiivin tavoitteiden soveltamista lupaharkinnassa näiden Weser-tuomion kolmen kriteerin valossa.

4.3 Weser-tuomion tulkintalinjausten soveltuminen merenhoidon tavoitteisiin

4.3.1 Lupaharkinta osa täytäntöönpanoa

MSD 1(2) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kehitettävä ja pantava täytäntöön meristrategioita, joilla suojellaan ja mahdollisuuksien mukaan ennallistetaan meriympäristöä sekä estetään sen tilan huononeminen. Näin ollen direktiivin tavoitteiden tulee välittyä meristrategioiden täytäntöönpanoon, johon kuuluu toimenpideohjelmiin sisällytettävien toimien toteuttaminen.

Meriympäristön tilaan vaikuttavien toimintojen sääntely, mukaan lukien lupamenettelyt, muodostavat pohjan merenhoidon toimenpiteille ja ovat siten osa meristrategiadirektiivin tavoitteiden täytäntöönpanoa. Siten Weser-tuomion ensimmäinen kriteeri lupaharkinnan kuulumisesta direktiivin täytäntöönpanoon täyttyy myös meristrategiadirektiivin kohdalla.

4.3.2 Tavoitteiden sitovuus täytäntöönpanossa

Toisen tulkintakriteerin kannalta ratkaisevaa on, ohjaavatko merenhoidon tavoitteet vain merenhoidon suunnittelua vai onko niillä sitovia vaikutuksia direktiivin täytäntöönpanoon. Kuten edellä todettiin (ks. 3 luku), meriympäristön hyvän tilan ja tilan huonontamisen estämisen tavoitteet paitsi ohjaavat merenhoidon suunnittelua myös velvoittavat

⁷² C-461/13, kohdat 34–43.

⁷³ C-461/13, kohta 47.

pyrkimään siihen, että tavoitteet saavutetaan. Tähän toimintavelvollisuuteen sisältyy kaikkien kohtuullisten toimien tekeminen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Muun ympäristölainsäädännön mukaiset lupamenettelyt muodostavat olennaisen osan meristrategiadirektiivin täytäntöönpanoa. Kohtuullisiin toimenpiteisiin kuuluvat epäilemättä lupaharkinnassa käsiteltävien hankkeiden vaikutusten arviointi, lupaehtojen asettaminen haitallisten vaikutusten vähentämiseksi tai jopa luvan epääminen. Meristrategiadirektiivin nojalla jäsenvaltioilla on siten velvollisuus pyrkiä lupamenettelyissä varmistamaan, ettei yksittäinen hanke huononna meriympäristön tilaa tai vaaranna meriympäristön hyvän tilan saavuttamista.

Näin ollen myös toinen Weser-ratkaisun kriteereistä sille, että tavoitteet sitovat lupaharkintaa, toteutuu meristrategiadirektiivin järjestelmässä.

4.3.3 Poikkeusmenettely

Kolmanneksi tavoitteiden sitovuuden kannalta on arvioitava, voiko meriympäristöön kohdistua sellaisia hankkeita, joilla on meristrategiadirektiivin tavoitteiden vastainen vaikutus meriympäristön tilaan ja voidaanko tällaisten hankkeiden yhteydessä tarvittaessa poiketa merenhoidon tavoitteista. Tällaisen hankkeen tulisi olla usein mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan erittäin suuri, koska meristrategiadirektiivin tavoitteiden tarkasteluskaala on hyvin yleinen.

Yksittäisten hankkeiden vaikutus meriympäristön hyvän tilan tavoitteeseen riippuu siitä, millaisia vaikutuksia hankkeella on meriympäristön hyvän tilan laadullisiin kuvaajiin ja millaisella alueellisella tasolla kuvaajan hyvä tila on määritetty. Esimerkiksi merenpohjan koskemattomuutta arvioidaan koko jäsenvaltion merivesien mittakaavassa tai luontotyypeittäin, joten on epätodennäköistä, että yksittäinen hanke vaikuttaisi siihen merkittävästi.⁷⁴ Esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta koskevaan kuvaajaan liittyvää meritaimenen populaatioindikaattoria arvioidaan kuitenkin kutujokikohtaisesti.⁷⁵ Yksittäinen hanke voi vaikuttaa kutujoen tilanteeseen esimerkiksi muodostamalla merkittävän vaellusesteen.

Yleensä hyvä tila on määritelty meriympäristön tilan laadullisissa kuvaajissa laajalle alueelle, minkä vuoksi yksittäinen hanke voi itsessään vain harvoin heikentää meriympäristön tilaa tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen. Hanke muodostaa pikemmin osan meriympäristöön kohdistuvasta kokonaiskuormituksesta. Myös direktiivin yhteisessä implementointityössä on kiinnitetty huomiota siihen, että ihmistoiminnan vaikutusten arviointi

74 SYKE 2018, s. 53–54.

75 SYKE 2018, s. 48.

suhteessa koko merialueen hyvän tilan tavoitteeseen ei anna riittävän tarkkaa kuvaa toiminnan vaikutuksesta meren tilaan.⁷⁶

Tästä skaalaerosta huolimatta meristrategiadirektiivi sisältää yksittäisiä hankkeita koskevan poikkeusperusteen: MSD 14(1) artiklan d kohdan mukaan hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista voidaan poiketa, jos kyse on fyysisiä muutoksia aiheuttavasta hankkeesta, joka on yleisen edun kannalta näitä tavoitteita painavampi. Lainkohdan sanamuodosta ei kuitenkaan käy ilmi, että tällaisen hankkeen toteuttaminen ilman poikkeusta merkitsisi meristrategiadirektiivin velvoitteiden rikkomista. Weser-tuomion mukainen poikkeusmenettely-kriteeri täyttyy siis vain osittain meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen tavoitteen kohdalla.

Meriympäristön heikentämiskiellon sitovuutta yksittäisiä hankkeita kohtaan heikentää myös se, että meriympäristön heikentyminen on epätäsmällinen käsite. Vesiputedirektiivissä heikentämiskiellon ulottamista yksittäisiin hankkeisiin tukee vesimuodostumien meriympäristöä pienempi mittakaava sekä luokittelujärjestelmä ja eri muuttujille vahvistetut arvot. Samoin se, että meristrategiadirektiivin poikkeusjärjestelmässä ei tunnisteta mahdollisuutta poiketa heikentämiskiellosta, tukee tulkintaa, jonka mukaan heikentämiskiello ei ole sitova yksittäisen hankkeen lupaharkinnassa. Näin ollen meriympäristön heikentämiskiellon kohdalla Weser-ratkaisun poikkeusmenettelykriteeri ei näytä toteutuvan.

On kuitenkin mahdollista, että EU-tuomioistuin päätyy antamaan sekä meristrategiadirektiivin hyvän tilan tavoitteelle että heikentämiskiellolle painoarvoa hankkeiden lupaharkinnassa Weser-tuomion tapaan. Käytännössä tavoitteiden soveltaminen lupaharkintaan riippuu kuitenkin siitä, millaisia vaikutuksia hankkeella on meriympäristön hyvän tilan määrittämisessä käytettäviin kuvaajiin ja millä maantieteellisellä mittakaavalla kuvaajaa tulee arvioida.

4.4 Yleiset ympäristötavoitteet lupaharkinnassa

Vaikka yksittäiset toiminnot eivät vaikuttaisi meriympäristön tilaan merkittävällä tavalla, on meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi ja säilyttämiseksi vähennettävä mereen kohdistuvaa kokonaiskuormitusta. Kokonaiskuormituksen hallinnassa keskeisiä ovat jäsenvaltioiden asettamat ympäristötavoitteet, jotka ovat myös ensisijainen perusta merenhoidon toimenpiteiden määrittämiselle.⁷⁷ Ympäristötavoitteet voivat kohdistua myös erilais-

⁷⁶ MSD CIS 2014, s. 20.

⁷⁷ MSD CIS 2014, s. 18; Myös komissio on korostanut, että asetetut ympäristötavoitteet muodostavat jäsenvaltioille sitoumuksia ryhtyä toimiin. Komissio 2020a, s. 21.

ten hankkeiden kumulatiivisiin ja synergisiin vaikutuksiin.⁷⁸ Hankkeen peilaaminen koko meriympäristön tilatavoitteiden sijaan asetettuihin ympäristötavoitteisiin on usein tarkoituksenmukaista yksittäisten hankkeiden vaikutusten pienen mittakaavan vuoksi.

Koska lupamenettelyt ovat merenhoidon toimenpiteitä, on niitä arvioita suhteessa asetettuihin ympäristötavoitteisiin. Jotta ympäristötavoitteet tosiasiallisesti ohjaisivat mereen kohdistuvan kuormituksen vähentämistä, on niiden puolestaan heijastuttava lupamenettelyihin. Ympäristötavoitteiden painoarvoa lupaharkinnassa vahvistaa myös se, että meristrategiadirektiivi sisältää poikkeusperusteen tilanteisiin, jossa yksittäinen hanke on asetettujen ympäristötavoitteiden vastainen (MSD 14(1) art. d kohta).

Kaikkiaan meriympäristön hyvän tilan saavuttamista ja heikentymisen estämistä koskevien toimintavelvoitteiden täyttäminen edellyttää, että jäsenvaltio ryhtyy kohtuullisiin toimiin tulosten saavuttamiseksi, esimerkiksi varmistaa asettamiensa ympäristötavoitteiden toteutumisen. Jäsenvaltion voi olla vaikea perustella noudattaneensa näitä velvoitteita, jos se ei ole varmistanut ympäristötavoitteiden välittymistä lupamenettelyihin.

4.5 Vesienhoidon tavoitteet merenhoidon tukena

Kuten edellä on tullut ilmi, maalle ja rannikkovesille sijoittuvien toimintojen vesistövaikutuksia säännellään EU-oikeudessa ensisijaisesti vesipuitedirektiivin perusteella.⁷⁹ Monet näistä toiminnoista, kuten satamien rakentaminen, väylien ruoppaus, biotuotelaitokset, ydinvoimalat, vesivoimalaitokset, merituulivoima ja kalankasvatus, vaikuttavat meriympäristöön. Myös sisämaan pintavesiin kohdistuvat hankkeet voivat vaikuttaa meriympäristön tilaan. Piste- ja hajakuormituslähteistä kulkeutuu kuormitusta jokia pitkin mereen, ja jokivesiin tehdyt patorakennelmat muodostavat vaellusesteitä merenhoidon tavoitteiden piiriin kuuluville vaelluskalalajeille. Vesienhoidon toimenpiteet muodostavat kaikkiaan perustan myös merenhoidon toimenpiteille.

⁷⁸ Ks. myös MSD CIS 2014, s. 20.

⁷⁹ Ks. A. Borja et al 2010, s. 2175–2186.

Vesipuidedirektiivissä edellytetään pistekuormituksen⁸⁰, pintaveden oton ja patoamisen sekä tiettyjä vaikutuksia aiheuttavien muiden toimintojen saattamista ennakkovalvonnan, kuten lupamenettelyn, piiriin. Myönnettyjä lupia on tarkasteltava ja tarvittaessa ajantasaistettava säännöllisesti vesienhoidon ympäristötavoitteiden valossa.⁸¹ EU-tuomioistuinten Weser-tuomion mukaan jäsenvaltio ei saa myöntää ilman VPD 4(7) artiklan mukaista poikkeusta lupaa sellaiselle hankkeelle, joka saattaa heikentää vesimuodostuman ekologista tilaa yhdenkään laadullisen tekijän kohdalla tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen vesimuodostumassa.⁸² Meriympäristön tilaan vaikuttavien, vesipuidedirektiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden vaikutukset ovat siten sekä ennako- että jälkivalvonnan piirissä.

Vesienhoidon ekologisen tilan tavoitteissa otetaan huomioon vesien biologiset, hydro-morfologiset ja fysikaalis-kemialliset ominaisuudet ja kemiallisen tilan tavoitteissa vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden pitoisuudet. Vesipuidedirektiivin järjestelmässä säädellään siten verraten kattavasti eri toimintojen vaikutuksia meristrategiadirektiivissä tarkoitettuihin meriympäristön elementteihin. Merenhoidon tavoitteiden soveltaminen tällaisten hankkeiden lupaharkinnassa voisi tarkoittaa lähinnä huomion kiinnittämistä vesipuidedirektiivin ulkopuolelle jääviin vaikutuksiin, kuten mereen johdettuun energiaan (D11).⁸³ Mereen johdetun energian määrät arvioidaan kuitenkin koko merialueen tasolla,⁸⁴ minkä vuoksi yksittäisen hankkeen vaikutukset harvemmin muodostuvat merkittäviksi meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen tai heikentymisen näkökulmasta.

80 Suomea velvoittaa Itämeren suojelun osalta myös HELCOM-sopimus, jonka nojalla jäsenvaltioiden on mm. ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin tarkoituksenmukaisiin toimiin estääkseen ja lopettaakseen pilaantumisen (HELCOM 3 art.). HELCOM-sopimuksen 6 artiklan mukaan sopimuspuolien on ryhdyttävä toimiin kaikista maalle sijoittuvista lähteistä peräisin olevan pilaantumisen estämiseksi ja lopettamiseksi. Sopimuksen 6(3) artikla velvoittaa sopimuspuolia edellyttämään lupamenettelyjä ja luvan ajoittaista tarkistamista pistekuormituslähteiden päästöiltä.

81 VPD 11(3) artiklan e – i alakohdat luettuna yhdessä 4(1) artiklan kanssa. Puharinen 2017, s. 151–226; Belinskij ym. 2019, s. 13–14.

82 C-461/13, kohdat 50–51.

83 Bohman 2017, s. 353.

84 SYKE 2018, s. 59.

5 Merenhoidon tavoitteet Suomen lainsäädännössä

5.1 Tavoitteiden välillinen vaikutus

Suomen lainsäädännössä sekä vesienhoidon että merenhoidon tavoitteet näyttäytyvät vesien- ja merenhoidon suunnittelua ohjaavina. VMJL 1.1 §:n nojalla merenhoidon järjestämisen yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa Itämeren tilan heikkene ja on vähintään hyvä. Lainvalmistelutöissä korostetaan vesien- ja merenhoitolain puitelakiluonteisuutta.⁸⁵

Merenhoidon tavoitteet liitetään VMJL 26 b §:ssä merenhoidon suunnitteluun seuraavasti:

26 b § Merenhoitosuunnitelma

Merenhoitosuunnitelmassa on esitettävä toimenpiteitä, joilla suojellaan ja säilytetään meriympäristöä, ehkäistään sen tilan huonontuminen sekä turvataan ja ennallistetaan meriekosysteemejä siten, että meriympäristön hyvä tila voidaan ylläpitää tai saavuttaa vuoteen 2020 mennessä.

Merenhoitosuunnitelmaan on sisällytettävä toimenpiteitä, joilla vähennetään päästöjä mereen sekä ehkäistään ja vähennetään mereen kohdistuvia muita haitallisia vaikutuksia niin, että meren biologinen monimuotoisuus voidaan turvata ja että meren ekosysteemejä, ihmisen terveyttä ja viihtyisyyttä tai laillista meren käyttöä ei vaaranneta merkittävästi.

VMJL 26 d §:n 1 momentin mukaan merenhoidon suunnittelussa on asetettava merivesille kattavat ympäristötavoitteet, jotta kehitystä voidaan ohjata kohti meriympäristön hyvän tilan saavuttamista.

Sääntelyssä korostuu paitsi merenhoidon prosessi myös merenhoidon toimenpiteillä saavutettavat lopputulokset, jotka vastaavat meristrategiadirektiivin mukaisia merenhoidon tavoitteita. Vesien- ja merenhoitolaissa tunnistetaan, että meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi tulee ohjata siihen vaikuttavia toimintoja ja siten vähentää päästöjä ja muita haitallisia vaikutuksia. Lakiin ei kuitenkaan sisälly itsenäisiä säännöksiä meriympäristöön

⁸⁵ HE 323/2010 vp, s. 9.

vaikuttavien toimintojen ohjaamisesta tai päästöjen vähentämisestä. Lain esitöissä korostetaan, että sillä ei suoraan luoda yksityisiä koskevia velvoitteita, vaan ne ratkaistaan muun lainsäädännön nojalla.⁸⁶

VMJL 26 f §:n nojalla ELY-keskuksen on laadittava toimenpideohjelma ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Merenhoitoasetuksen 12 §:n mukaan toimenpiteitä valittaessa on otettava soveltuvin osin huomioon muun muassa meriympäristöön vaikuttavan toiminnan ja haitallisen vaikutuksen sallittu määrä, toiminnan valvonta ja meren ekosysteemien vahingoittuneiden osien ennallistaminen. Merenhoidon lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä suunnittelun ohella varsinaisia oikeudellisia mekanismeja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Ajatuksena vesien- ja merenhoitolain sääntelymallissa on, että merenhoito voi vaikuttaa eri toimintoihin välillisesti esimerkiksi lupaharkinnan ja erilaisten tukien myöntämisen kautta.⁸⁷ VMJL:n 28 §:n mukaan kunnan ja valtion viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien elinten on otettava merenhoitosuunnitelma soveltuvin osin toiminnassaan huomioon. Lisäksi vesilaissa, merensuojelulaissa ja ympäristönsuojelulaissa säädetään merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta lupaharkinnassa. Merenhoidon välillisen vaikutuksen tehokkuutta kuitenkin vähentää se, ettei sääntelystä käy ilmi, minkälainen oikeudellinen painoarvo meren tilan tavoitteille tai asetetuille ympäristötavoitteille on annettava eri lakien mukaisessa päätöksenteossa.

5.2 Merenhoitosuunnitelma lupaharkinnassa

5.2.1 Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulakia sovelletaan meristrategiadirektiivin kattamalla alueella (Suomen alue ja talousvyöhyke⁸⁸) ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavaan toimintaan. Soveltamisalan ulkopuolelle jää sellainen merialueilla tapahtuva toiminta, johon sovelletaan merenkulun ympäristönsuojelulakia tai merensuojelulakia (YSL 2 ja 3 §).

Ympäristönsuojelulain mukainen lupamenettely on keskeinen ohjauskeino meriympäristöön kohdistuvan pistemäisen kuormituksen hallinnassa. Merenhoidon ympäristötavoitteet heijastuvat lupaharkintaan YSL 51 §:n mukaisen merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisen kautta.

86 HE 323/2010 vp, s. 9. Ks. vesienhoidon osalta HE 120/2004 vp, s. 50.

87 HE 323/2010 vp, s. 11.

88 Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 1058/2004 3.1 §. Ympäristönsuojelulaki soveltuu siis meristrategiadirektiivin velvoitteiden kattamalla alueella.

Ympäristöluvan edellytykset ja merenhoidon tavoitteet

Ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on YSL 49.1 §:n 2 kohdan mukaan, ettei toiminnasta aiheudu asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. YSL 51.1 §:n nojalla pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Lupapäätöksestä on YSL 83.2 §:n mukaan käytävä ilmi, miten vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma on otettu huomioon.

Merenhoidon tavoitteet ja yleiset ympäristötavoitteet vaikuttavat ympäristölupaharkintaan siten välillisesti merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisen kautta. Huomioon ottamisesta ei ole pääteltävissä, että ympäristölupa olisi evättävä hankkeelta, joka voi heikentää meriympäristön tilaa tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen tai on merenhoidossa asetettujen ympäristötavoitteiden vastainen.

Vesienhoitosuunnitelman huomioon ottaminen tarkoittaa Weser-tuomion perusteella nykyisin, että vesimuodostuman tilaa heikentävälle tai vesienhoidon ympäristötavoitteita vaarantavalle hankkeelle ei voida myöntää lupaa ympäristönsuojelulain perusteella (ks. KHO 2019:166), mutta merenhoidon tavoitteet tai yleiset ympäristötavoitteet eivät ole nousseet oikeuskäytännössä tällä tavoin esille. Näin ollen on epäselvää, voisiko ympäristölupa olla evättävissä merenhoidon tavoitteiden kanssa ristiriidassa olevien vaikutusten perusteella.

Kuten edellä on tullut ilmi, usein meriympäristön tilan laadullisia kuvaajia arvioidaan laajalla maantieteellisellä mittakaavalla, jolloin hankkeen vaikutusten tulisi olla hyvin merkittäviä, jotta hanke itsessään voisi heikentää meriympäristön tilaa tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen. Tällaiset merkittävät, laajamittaiset vaikutukset tarkoittaisivat todennäköisesti ympäristön merkittävää pilaantumista, jolloin lupaa ei voitaisi myöntää (YSL 49.1:2 §). Hankkeiden vaikutukset asetettuihin ympäristötavoitteisiin nähden puolestaan riippuvat siitä, miten ympäristötavoite on asetettu.

Esimerkiksi ravinnekuormitusta koskevaa meriympäristön tilan laadullista kuvaajaa arvioidaan typpi- ja fosforipitoisuuden kohdalla rannikkovesimuodostumatyypeistä muodostetulla alueella. Kyse on laajasta maantieteellisestä alueesta, johon yksittäisen hankkeen on vaikea nähdä vaikuttavan merkittävästi.

Merenhoidossa on ravinnekuormituksen ympäristötavoitteena esimerkiksi se, ettei vesiviljely uhkaa meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Tavoite kohdentuu pikemmin koko toimialalle kuin yksittäisen vesiviljelyhankkeen lupaharkintaan.

Myös epäpuhtauksien pitoisuuksia koskevan kuvaajan raskasmetallien pitoisuuksia arvioidaan kaloissa ja simpukoissa koko merialueella.⁸⁹ Raskasmetallien kohdalla on asetettu ympäristötavoitteeksi teollisuuden ja yhdyskuntajätevedenpuhdistamoiden kuormituksen vähentäminen.⁹⁰ Vaikka yksittäisen hankkeen ei voitaisi arvioida itsessään vaarantavan kuvaajan hyvän tilan saavuttamista, voidaan hankkeen sallittavuutta arvioida asetettuun ympäristötavoitteeseen nähden. Ympäristöluvan myöntäminen hankkeelle, joka lisäisi raskasmetallikuormitusta, voisi siten olla ympäristötavoitteen vastaista.

Yhteisvaikutukset ympäristölupaharkinnassa

Ympäristölupaharkinnassa ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran arviointi perustuu vaikutuksen kohdeympäristön sietokykyyn. YSL:n 49.1 §:n nojalla ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, että hankkeesta ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa kiellettyjä vaikutuksia. Siten ympäristölupaharkinnassa tulee kiinnittää huomiota myös eri toimintojen yhteisvaikutuksiin, vaikka kyse on hankekohtaisesta päätöksenteosta.

Kokonaiskuormituksen lisäystä aiheuttavien hankkeiden ympäristölupaharkinnassa voidaan merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisen kautta antaa painoarvoa esimerkiksi sijaintipaikan merivesien tilalle, toimialan arvioiduille vaikutuksille meriympäristön tilaan ja toimialalle merenhoidon toimenpideohjelmassa asetettuihin toimenpiteisiin. Hankkeen ympäristölupa ei kuitenkaan ole evättävissä esimerkiksi sillä perusteella, että meriympäristön hyvä tila vaatii yleisesti ravinnekuormituksen vähentämistä. Sen sijaan merkityksellistä on lupaharkinnassa käsiteltävän hankkeen vaikutukset ja niiden hallinta lupamääräyksin sekä vesienhoidon ja merenhoidon toimenpideohjelmissa esitettyjen toimenpiteiden avulla.

Esimerkiksi kalankasvatuksen ympäristölupaharkinnassa on otettu huomioon, että ravinnekuormituksen aiheuttama rehevöityminen on yksi merkittävimmistä Itämeren tilaan vaikuttavista paineista ja meren hyvän tilan saavuttaminen edellyttää sen vähentämistä merenhoidon toimenpideohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden avulla. Tämä on kuitenkin eri asian kuin luvan epääminen. Korkein hallinto-oikeus on kalankasvatuksen ympäristölupa-asioissa katsonut, että vaikka kalankasvatustoiminta myötävaikuttaa merialueiden rehevöitymiseen, sen vaikutukset ovat paikallisia eivätkä heikennä veden laatua tai vaaranna merialueen hyvän tilan saavuttamista siten, että kyseessä olisi merkittävä ympäristön pilaantuminen tai sen vaara.⁹¹

89 SYKE 2018, s. 56.

90 SYKE 2018, s. 234.

91 KHO:n päätökset 26.4.2018 taltiot 1047/2018, 1948/2018, 1949/2018, 1950/2018, 1951/2018, 1952/2018 ja 1953/2018 (muu päätös). Kyseisissä ratkaisuissa KHO pysytti hallinto-oikeuden päätökset ja perustelut.

Ympäristölupien tarkistaminen

Vesienhoitoasetuksessa edellytetään, että ELY-keskus tarkastelee osana vesienhoidon toimenpideohjelman tarkistamista ympäristönsuojelulain mukaisia lupia ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle (24.2 §). Lupien päivittäminen edesauttaa myös merenhoidon tavoitteiden saavuttamista. Ympäristölupien muuttaminen tapahtuu ympäristönsuojelulain perusteella.

Lupaviranomaisen on YSL 89.2 §:n mukaan hakemuksesta muutettava lupaa, jos esimerkiksi toiminnasta aiheutuva pilaantuminen poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta, toiminnasta aiheutuu ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus, toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet tai muuttaminen on tarpeen EU:n säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumista ehkäisevän yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi. Hakemuksen luvan muuttamiseksi voi tehdä toiminnanharjoittaja, valvontaviranomainen, yleistä etua valvova viranomainen, haitankärsijä tai ympäristöjärjestö tai -säätiö.

Ympäristöluvan tarkistamista vesienhoidon tai merenhoidon tavoitteiden perusteella vaikeuttaa se, etteivät nämä tavoitteet lukeudu luvan muuttamisen perusteisiin. Ne voivat tuki heijastua ympäristöluvan muuttamisen arviointiin esimerkiksi siten, että vesien- tai merenhoitosuunnitelmassa esitetty selvitys toiminnan haitallisista vaikutuksista tarkoittaa ennalta arvioidusta poikkeavaa ympäristön pilaantumista.

5.2.2 Vesilaki

Vesilakia sovelletaan vesitalousasioihin eli vesitaloushankkeiden toteuttamiseen sekä muuhun vesivarojen ja vesiympäristön käyttöön ja hoitoon Suomen maantieteellisellä alueella ja talousvyöhykkeellä.⁹² Vesilain lupamenettelyssä voi tulla käsiteltäväksi meriympäristöön fyysisten muutosten kautta vaikuttavia hankkeita,⁹³ kuten merituulivoimaraken-

92 Vesilain 1:2.1 ja 1:3.1; Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 1058/2004 3.1 §. Vesilakia sovelletaan siis meristrategiadirektiivin velvoitteiden kattamalla alueella.

93 Hankkeelta edellytetään vesilain mukaista lupaa VL 3:2:n mukaan, mikäli se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää ja tästä muutoksesta aiheutuu säännöksessä yksilöity haitallinen seuraus. Lisäksi aina luvanvaraisista hanketyypeistä on säädetty VL 3:3:ssa.

taminen⁹⁴, satamahankkeet ja laivaväylien ruoppaukset⁹⁵ sekä merihiekan otto⁹⁶. Talousvyöhykkeellä tietyt vesilain mukaisessa lupaharkinnassa käsiteltävät hankkeet, kuten merenpohjan luonnonvarojen hyödyntäminen ja rakennelmien tekeminen, edellyttävät myös valtioneuvoston erillistä suostumusta talousvyöhykelain 6 ja 7 §:n mukaisesti. Vesilain soveltamisalaan kuuluvia sisämaahan sijoittuvia hankkeita, jotka voivat olla merkityksellisiä meren tilan kannalta, ovat erityisesti kalojen vaellusesteitä muodostavat patorakenteet.

Vesitalousluvan edellytykset ja merenhoidon tavoitteet

Vesitaloushankkeelle myönnetään lupa yleisimmin VL 3:4.1:n 2 kohdan mukaisesti intressivertailuun perustuen. Intressivertailussa hankkeen yleiselle ja yksityiselle edulle koituvia hyötyjä ja haittoja verrataan keskenään. Lupa myönnetään, jos hankkeesta saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä koituviin menetyksiin.⁹⁷

VL 3:6.2:n mukaan hankkeesta koituvien hyötyjen ja menetysten arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Hankkeen yhteensopivuuteen merenhoidon tavoitteiden kanssa voidaan siten kiinnittää huomiota intressivertailussa.⁹⁸

Samoin kuin ympäristönsuojelulain puolella, ovat vesienhoidon ympäristötavoitteet nykyisin sitovia vesilain mukaisessa luvituksessa. EU-oikeuden tulkintavaikutuksen myötä

94 Merituulivoima MRL:n rakennusluvan varainen, lisäksi aiheutuu säännönmukaisesti vaikutuksia, joihin tarvitaan vesilain mukainen lupa. Ympäristölupa puolestaan voidaan tarvita naapureille aiheutuvan melu- tai muun haitan vuoksi. Paukku & Similä 2020, s. 28–29.

95 Muuhun kuin yleisen kulkuväylän kunnossapitoon liittyvä suurimuotoinen ruoppaushanke on luvanvarainen VL 3:3:n 8 kohdan mukaan ja ruoppausmassan sijoittaminen VL 3:3:n 9 kohdan mukaan. Muu ruoppaushanke voi edellyttää vesilain mukaista lupaa VL 3:2:n mukaisen yleisen luvanvaraisuussäännöksen perusteella.

96 Vesilain 3:3:n 11 kohdan mukaan maa-aineksen ottaminen vesialueen pohjasta muuhun kuin tavanomaiseen kotitarvekäyttöön vaatii aina lupaviranomaisen luvan. Ks. YM 2019.

97 Vesitalousluvan myöntäminen voi perustua myös VL 3:4.1:n 1 kohdan mukaiseen haitattomuusedellytykseen, joka ei kuitenkaan tule kyseeseen sanottavia vesistövaikutuksia aiheuttavien hankkeiden osalta. Lisäksi VL 3:4.2:ssa säädetään nk. ehdottomasta luvanmyöntämisesteestä, jonka soveltamiskynnys on kuitenkin erittäin korkea.

98 Vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuutta lisättäessä vanhan vesilain intressivertailua koskevaan säännökseen todettiin, ettei säännös merkitsisi sitä, että vesienhoitosuunnitelma vaikuttaisi sellaisenaan luvan myöntämisen edellytyksiin tai että suunnitelma syrjäyttäisi intressivertailun. HE 120/2004 vp, s. 52. Merenhoitosäätelyä koskevien lakimuutosten esitöissä ei avata merenhoitosuunnitelman ja intressivertailun suhdetta. HE 323/2010 vp, s. 21.

vesilain mukaista lupaa ei voida myöntää ilman poikkeusta vesienhoidon ympäristötavoitteita vaarantavalle hankkeelle.⁹⁹ Merenhoidon tavoitteiden kannalta oikeustila on epäselvä.

Myös vesilain kannalta on otettava huomioon, että meriympäristön tilatavoitteet voivat kohdentua maantieteellisesti laajalle alueelle. On vaikea nähdä, että vesilain mukaisessa lupaharkinnassa tulisi käsiteltäväksi niin laajasti meriympäristöön vaikuttavaa hanketta, että se vaarantaisi meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen tai johtaisi tilan huononemiseen. Kuitenkin osa meriympäristön tilan kuvaajista edellyttää paikallisempaa arviointia. Lisäksi yksittäisen hankkeen saattavat vaikuttaa merenhoidossa asetettuihin yleisiin ympäristötavoitteisiin.

Esimerkiksi merenpohjan koskemattomuuteen liittyvä Suomessa luonnonvarojen käyttöä koskeva ympäristötavoite, jonka mukaan luonnonvarojen käyttö on kestävää eikä vaaranna meriympäristön hyvän tilan tavoitteen saavuttamista.¹⁰⁰ Merenpohjan koskemattomuus on kuitenkin määritelty niin laajalle alueelle, että harva yksittäinen hanke voi itsessään vaarantaa sen saavuttamista.¹⁰¹ Esimerkiksi Nord Stream 2 -kaasuputkihankkeen vesilain mukaisessa lupa-asiassa KHO 2019:97 korkein hallinto-oikeus ei katsonut hankkeella olevan vaikutusta merenhoidon tavoitteisiin. Kyse oli Suomen aluevesillä 375 km:n pituudelle merenpohjaan laskettavasta putkesta, joka aiheutti merkittäviä muutoksia merenpohjan rakenteeseen ja veden laadun samentumista ainakin rakentamisvaiheen aikana.

Luonnon monimuotoisuutta koskevan laadullisen kuvaajan hyvä tila on puolestaan määritelty käyttäen indikaattoreita, joita arvioidaan paikallisemmin. Esimerkiksi meritaimenen populaatioindikaattorin arviointi tehdään kutujokien tasolla.¹⁰² Yksittäinen hanke, esimerkiksi patorakenne, voi vaikuttaa haitallisesti meritaimenen vaellus- ja kutumahdollisuuksiin kutujoessa, ja sillä voi olla vaikutusta meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseen tai meriympäristön tilan heikentymiseen.

Jos vesilain mukaisessa lupamenettelyssä tulisi käsiteltäväksi meriympäristön tilaan merkittävästi vaikuttava hanke, tulisi ennen intressivertailua arvioida VL 3:4.2:ssä tarkoitettua ehdotonta luvanmyöntämisestettä. VL 3:4.2:n mukaan vesitaloushankkeelle ei saa myöntää lupaa, jos hanke esimerkiksi aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa. Ehdottoman luvanmyöntämisesteen

99 KHO 2017:87; KHO 13.4.2017 t. 1711; KHO 13.4.2017 t. 1712.

100 SYKE 2018, s. 235.

101 SYKE 2018, s. 53–54.

102 SYKE 2018, s. 48.

soveltamiskynnys on muodostunut erittäin korkeaksi.¹⁰³ Meriympäristön tilan heikentyminen tai hyvän tilan saavuttamisen estyminen laajalla maantieteellisellä alueella olisivat kuitenkin mittakaavaltaan niin laajoja vaikutuksia, että ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltaminen tulisi todennäköisesti harkittavaksi.

Kuten edellä on tullut ilmi, meriympäristön tilaa saattaa olla tarpeen arvioida myös paikallisesti. Tällöin hankkeen haitallinen vaikutus merenhoidon tavoitteiden toteutumiseen ei välttämättä tarkoita ehdottoman luvanmyöntämisesteen vastaista seurausta. Vesilain mukaisessa lupaharkinnassa tällaiset vaikutukset tulevat osaksi lupaharkintaa merenhoidosuunnitelman huomioon ottamisen kautta. Huomioon ottaminen ei itsessään tarkoita, ettei hankkeelle voida myöntää lupaa merenhoidon tavoitteiden perusteella.

Usein yksittäisen hankkeen vaikutusten sijaan vesitaloushankkeiden yhteisvaikutukset voivat heijastua meriympäristön tilaan. Komissio on Suomen merenhoidon toimenpideohjelmasta antamassaan palautteessa katsonut, että on epäselvää, miten kumulatiiviset vaikutukset otetaan huomioon hydrologisia muutoksia aiheuttavien toimintojen lupamenettelyissä.¹⁰⁴

Vesilupaharkinnassa tulee merenhoidosuunnitelman huomioon ottamisen kautta tarkastella myös sitä, onko toimialalle asetettu erityisiä ympäristötavoitteita tai toimenpiteitä. Hankkeen yhteensopimattomuus ympäristötavoitteiden tai toimenpiteiden kanssa ei muodosta suoraan estettä vesitalousluvan myöntämiselle, mutta se vaikuttaa intressivertailuun ja voi johtaa lupamääräysten asettamiseen. Merenhoidon ympäristötavoitteiden oikeusvaikutus ei kuitenkaan ole selkeä, minkä vuoksi merenhoidosuunnitelman huomioon ottaminen ei välttämättä tarkoita ympäristötavoitteiden välittymistä lupapäätöksentekoon.

Lupien tarkistaminen

Vesienhoitoasetuksessa edellytetään samalla tavalla kuin ympäristölupien kohdalla, että ELY-keskus tarkastelee osana vesienhoidon toimenpideohjelman tarkistamista vesilain mukaisia lupia ja esittää tarvittaessa toimia niiden saattamiseksi ajan tasalle (24.2 §). Kuten

¹⁰³ Ehdotonta luvanmyöntämisestettä on sovellettu ainoastaan Vuotoksen tekoaltaan vuosikirjapäätöksessä KHO 2002:86. KHO katsoi siinä, että ehdottoman luvanmyöntämisesteen muodostavaa ”huomattavan vahingollista muutosta ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa” arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi siihen, kuinka syväillekäyviä ja pysyviä hankkeen vaikutukset ovat sekä kyseisten luonnonarvojen ainutlaatuisuuteen. Vuotos-päätös tehtiin vanhan vesilain nojalla, jossa ehdottomasta luvanmyöntämisesteestä säädettiin VVL 2:5:ssä.

¹⁰⁴ Komissio 2018, s. 16, 97.

edellä on todettu, edesauttaa tämä tarkastelu myös merenhoidon tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi merenhoidon tavoitteet voivat itsessään korostaa lupien tarkistamisen tarvetta; esimerkiksi biologiseen monimuotoisuuteen liittyvä ympäristötavoite vaellusesteiden vähentämisestä meritaimenkantojen tilan parantamiseksi.¹⁰⁵

Vesilaissa luvan tarkistamista ei ole liitetty vesienhoidon tai merenhoidon tavoitteisiin. Ympäristöluvan tarkistamiseen verrattuna vesilain mukaisen luvan muuttamismahdollisuudet ovat ylipäänsä huomattavasti kapeammat.

Vesilain mukaisessa lupapäätöksessä voidaan määrätä lupamääräysten tarkistamisesta määräajassa (VL 3:20). Jos tällaista määräystä ei ole annettu, lupaviranomainen voi tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä muun muassa silloin, jos hankkeesta aiheutuu ennakoimattomia tai olosuhteiden muutoksesta johtuvia haitallisia vaikutuksia (VL 3:21.1:n 1–2 kohdat). Hakemus luvan tarkistamiseksi ennakoimattomien vaikutusten takia tulee tehdä kymmenen vuoden kuluessa hankkeen valmistumisesta (VL 3:21.2). Luvan muuttamista olosuhteiden muuttumisen perusteella rajoittaa puolestaan se, että muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja että hakijan on korvattava luvan haltijalle aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset (VL 3:21.2).

Vesienhoidon ja merenhoidon ympäristötavoitteiden kannalta voi olla merkitystä myös vesilupien kalatalousmääräyksillä, joiden muuttamisen edellytykset ovat muita lupamääräyksiä väljempiä. Kalatalousmääräyksiä voidaan vesilain nojalla muuttaa, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Lisäksi epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta kalatalousveloitetta voidaan tarkistaa, jos sen toteuttamiskustannuksia ei merkittävästi lisätä (VL 3:22).

Vesilaissa pääsääntönä on, että ennen nykyistä vesilakia myönnettyihin lupiin sovelletaan aikaisempia säännöksiä ja määräyksiä (VL 19:4). VL 3:21 ja 3:22:n säännökset lupien muuttamisesta on kuitenkin siirtymäsäännösten nojalla ja tietyin niissä mainituin lisäedellytyksin ulotettu vanhoihin lupiin (VL 19:5 ja 19:10).¹⁰⁶

Vesienhoidon ja merenhoidon suunnitteluprosessien yhteydessä ympäristön tilasta, hankkeen siihen kohdistuvista vaikutuksista sekä vaikutusten vähentämismahdollisuuksista saatava tieto voi olla merkityksellistä arvioitaessa vesitalousluvan tarkistamista olosuhteiden muuttumisen vuoksi.¹⁰⁷ Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään katsonut, että kalatalousmääräysten muuttamisen yhteydessä olosuhteiden olennaiseksi muutokseksi on voitu katsoa esimerkiksi kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen ja vesistön tilan parantuminen.¹⁰⁸

105 SYKE 2018, s. 235.

106 Belinskij ym. 2019.

107 Belinskij ym. 2018.

108 KHO 2004:98, KHO 2015:63, KHO 2016:84.

5.2.3 Merensuojelulaki

Merensuojelulakia (1415/1994) sovelletaan meren suojelemiseen pilaantumiselta Suomen aluemerien ja talousvyöhykkeen ulkopuolisilla vesialueilla eli aavalla merellä. Merensuojelulain velvoitteet koskevat Suomen kansalaisia, suomalaisia aluksia, avomeriyksiköitä ja ilma-aluksia myös toisten valtioiden talousvyöhykkeillä ja aluevesillä.¹⁰⁹ Lakia ei sovelleta sellaiseen alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen, josta säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaissa. Meristrategia-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tunnistettiin, että meren hyvän tilan saavuttamiseksi merenhoitosuunnitelma tulisi toteuttaa myös talousvyöhykkeen ulkopuolisella merialueella.¹¹⁰

Merensuojelulain 1 §:n mukaisesti meren pilaaminen on kielletty. Pilaantumista voi aiheutua toiminnasta, josta mereen joutuu joko suoraan tai välillisesti ainetta tai energiaa, joka voi vaarantaa ihmisen terveyden, vahingoittaa elollisia luonnonvaroja tai meren elämää, estää kalastusta tai muuta oikeutettua meren käyttöä, huonontaa meren käyttömahdollisuuksia, vähentää viihtyisyyttä tai aiheuttaa muuta näihin rinnastettavaa haittaa. Merensuojelulaissa on erikseen kielletty jätteen tai muun aineen mereen laskeminen tai tahallinen upottaminen tai hylkääminen tai jätteen polttaminen (7–8 §).

Merensuojelulain perusteella ruoppausmassan sijoittaminen (9 §), rakennelmien tekeminen (10 §), öljyn ja kaasun etsintäporaus, hyväksikäyttö ja muu niihin liittyvä toiminta tai muu merenpohjan hyväksikäyttö (11 §) Suomen talousvyöhykkeen ulkopuolella edellyttää Suomen ympäristökeskuksen lupaa. Kyseiset luvat voidaan peruuttaa tai niissä annettuja määräyksiä muuttaa, jos olosuhteet ovat muuttuneet (9–11 §).

Merensuojelulain 11 a §:n mukaan Suomen ympäristökeskuksen on lupaharkinnassaan otettava soveltuvien osin huomioon, mitä merenhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen meren tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Merensuojelulaista ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, mitkä ovat ylipäänsä luvan myöntämisen edellytykset. Siten on myös epäselvää, miten merenhoitosuunnitelman huomioon ottaminen vaikuttaa toimintojen sallittavuuden arviointiin ja ympäristövaikutusten hallintaan.

109 Suomen talousvyöhykkeellä ja aluevesillä merensuojeluun sovelletaan ympäristönsuojelulakia. Merensuojelulain 1.1 ja 2 §; Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 3.1 §; HE 53/2004 vp, s. 26.

110 HE 323/2010 vp, s. 21.

6 Sääntelyn toimivuus ja toimintasuositukset

6.1 Merenhoidon tavoitteiden oikeudellinen luonne

Merenhoidon tavoitteiden oikeudellisessa luonteessa on ero meristrategiadirektiivin ja kansallisen sääntelyn välillä. Direktiivissä meriympäristön hyvän tilan tavoite ja tilan huononemisen estäminen näyttäytyvät jäsenvaltioita sitovina toimintavelvoitteina. Suomen lainsäädännössä merenhoidon tavoitteet ohjaavat merenhoidon suunnittelua, ja niiden täytäntöönpanoon liittyvistä oikeudellisista mekanismeista säädetään varsin ohuesti.

Meristrategiadirektiivi sisältää toimintavelvoitteen ryhtyä kaikkiin kohtuudella toteutettavissa oleviin toimiin meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä ja meriympäristön tilan heikentyminen estämiseksi. Jäsenvaltion tulee sisällyttää lainsäädäntöön riittävät oikeudelliset mekanismit näiden tavoitteiden välittymiseksi tehokkaasti sellaiseen päätöksentekoon, joka vaikuttaa meriympäristön tilaan.

Keskeinen keino merenhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi on yleisten ympäristötavoitteiden asettaminen ja niiden tehokas toteuttaminen. Ympäristötavoitteiden saavuttaminen viittaa siihen, että jäsenvaltio on ryhtynyt riittäviin merenhoidon toimenpiteisiin. Ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen avulla.

Vesien- ja merenhoitolaki ei itsessään sisällä riittäviä keinoja meriympäristöön vaikuttavien toimien ohjaamiseksi. Lisäksi tarvitaan esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain sääntelyratkaisuja.

Toimintasuosituksena on, että merenhoidon tavoitteiden ja yleisten ympäristötavoitteiden oikeudellista painoarvoa selvennetään ja vahvistetaan vesien- ja merenhoitolaissa.

6.2 Merenhoitosuunnitelman huomioon ottaminen

Merenhoidon tavoitteet välittyvät meriympäristön kannalta merkitykselliseen viranomaispäätöksentekoon merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisen kautta (VMJL 28 §). Tämä on siinä mielessä tarkoituksenmukainen sääntelyratkaisu, että meristrategiadirektiivi ei sisällä erityisiä säännöksiä merenhoidon tavoitteiden ja päätöksenteon yhteensovittamisesta tai harmonisoi tavoitteiden saavuttamisen ohjauskeinoja. Huomioon ottamisen

kautta merenhoidon tavoitteet, analyysit ja toimenpiteet välittyvät osaksi eri sektoreiden päätöksentekoa.

Pelkkä merenhoitosuunnitelman huomioon ottaminen tarkoittaa samalla kuitenkin sitä, että suunnitelmat ja merenhoidon tavoitteet välittyvät viranomaistoimintaan vain liitännäisaineistona. Tämä ei välttämättä vastaa meristrategiadirektiivistä johtuvaa velvoitetta pyrkiä meriympäristön tilan parantamiseen kaikin kohtuudella toteutettavissa olevin toimenpitein.

Meriympäristön tilaan vaikuttavat useat ympäristölliset säädökset ja hallintakeinot (ks. liite 1). Kansallisen lainsäädännön riittävyyden arvioimiseksi on syytä kiinnittää huomiota erityisesti sellaisiin meriympäristön kuvaajiin, joiden kohdalla merenhoidon tavoitteet jäävät saavuttamatta, ja niihin vaikuttavien toimintojen sääntelyyn.

Toimintasuosituksena on sen harkitseminen, että toiminnanharjoittajien velvollisuuksia ja viranomaispäätöksentekoa säänteleviin säädöksiin lisätään viittauksia merenhoidon tavoitteisiin.

6.3 Merenhoidon tavoitteet lupaharkinnassa

Suomessa meriympäristön tilaan vaikuttavien hankkeiden lupalaeissa (ympäristönsuojelulaki, vesilaki ja merensuojelulaki) meriympäristön tilatavoitteita tai yleisiä ympäristötavoitteita ei ole asetettu luvan myöntämisen edellytykseksi. Merenhoidon tavoitteet, tietopohja ja toimenpiteet välittyvät lupaharkintaan merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisen kautta.

Meristrategiadirektiivissä ei suoraan edellytetä, että meriympäristön hyvän tilan tavoitteesta tai huononemisen estämisestä olisi säädettävä sitovasti suhteessa lupamenetelyihin. Jäsenvaltioiden oikeudelliset velvoitteet merenhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi kuitenkin edellyttävät, että tavoitteita voidaan toteuttaa tehokkaasti myös lupaharkinnassa.

Usein meriympäristön tilan heikentämisessä tai hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisessa on kyse alueellisesti laajoista, merkittävistä ympäristövaikutuksista. Tällaiset laajat ympäristövaikutukset johtavat yhtäältä helposti siihen, että ympäristönsuojelulain tai vesilain luvanmyöntämisedellytykset eivät täyty. Toisaalta tapauskohtaisesti meriympäristön hyvä tila on voitu määritellä myös paikallisesti, jolloin yksittäisten hankkeiden vaikutus meriympäristön tilaan korostuu. Tällä hetkellä Suomen lainsäädännössä ei selkeästi säädetä, miten tällaisen meriympäristöön kohdistuvan vaikutuksen aiheutuminen olisi otettava huomioon ympäristö- tai vesilupaharkinnassa.

Merenhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi olennaista on myös, miten lupaharkinnassa otetaan huomioon hankkeesta aiheutuva lisäys meriympäristöön kohdistuviin yhteisvaikutuksiin. Vaikutukset vastaanottavan ympäristön tila on olennainen tekijä sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisessa lupaharkinnassa, mutta harkinta keskittyy luvittavasta hankkeesta syntyviin paikallisiin vaikutuksiin. Merenhoidossa yhteisvaikutusten ongelmaan pyritään vastaamaan yleisten ympäristötavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden avulla. Kummatkin välittyvät lupaharkintaan kuitenkin vain merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisen kautta.

Toimenpiteenä ehdotetaan ensinnäkin sen harkitsemista, että säädetään lupaharkinnan suhteesta merenhoitosuunnitelmassa määriteltyihin yleisiin ympäristötavoitteisiin. Luvan myöntämisen ja lupamääräysten tulisi olla sopusoinnussa ympäristötavoitteiden kanssa. Tällaisen muutoksen tekeminen saattaisi edellyttää, että ympäristötavoitteiden oikeudellinen painoarvo tulisi nykyistä selvemmin esille vesien- ja merenhoitolain tai lupalakien sääntelyssä.

Toiseksi vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa tulisi säätää kansallisella tasolla Weser-tuomion linjausten mukaisesti. Vaikka EU-tuomioistuimen ohella korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö ohjaa lupaviranomaisia ja tuomioistuinta tulkitsemaan kansallisia lupaharkintasäännöksiä EU-oikeuden kanssa yhdenmukaisella tavalla, olisi sekä EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon että oikeustilan selkeyden ja oikeusvarmuuden kannalta syytä muuttaa kansallista lainsäädäntöä. Tämä edistäisi osaltaan meriympäristön tilatavoitteiden toteutumista.

IV MERENHOIDON TAVOITTEISTA POIKKEAMINEN

1 Meristrategiadirektiivin poikkeusjärjestelmä

1.1 Poikkeusten sääntely ja seuranta

Jäsenvaltio voi MSD 14(1) artiklan perusteella poiketa vaatimuksesta saavuttaa meriympäristön hyvä tila vuoteen 2020 mennessä. Samoin jäsenvaltio voi poiketa asettamistaan ympäristötavoitteista. Sen sijaan direktiivi ei sisällä poikkeusmahdollisuutta meriympäristön tilan huononemisen estämisestä.

Edellisessä pääluvussa esitetyn perusteella meriympäristön hyvän tilan tai ympäristötavoitteiden saavuttamatta jääminen ei suoraan tarkoita jäsenvaltion rikkoneen direktiivin mukaisia velvoitteitaan, vaikka jäsenvaltio ei soveltaisi poikkeuksia. Jäsenvaltion on kuitenkin syytä ja hyödyllistä perustella asia poikkeusten avulla, jotta se voi osoittaa pyrkineensä saavuttamaan direktiivin tavoitteet ja noudattaneensa siten direktiivissä tarkoitettuja toimintavelvoitteita.

Komissio tarkasteli merenhoidon toimenpideohjelmien arviossa vuonna 2018 jäsenvaltioiden toimenpiteitä ja täytäntöönpanoa suhteessa meriympäristön hyvän tilan laadullisiin tekijöihin. Suomen täytäntöönpanon taso oli riittävä esimerkiksi kuvaajien D3 (kaupalliset kalakannat ja äyriäiset) ja D5 (rehevöityminen) kohdalla, vaikka niiden hyvää tilaa ei tultu saavuttamaan vuoteen 2020 mennessä. Suomi oli laatinut toimenpiteet kuvaajaan vaikuttaville paineille ja perustellut hyvän tilan saavuttamatta jäämisen direktiivin poikkeusjärjestelmän avulla.¹¹¹

111 Komissio 2018, s. 96.

MSD 14(1) artiklan mukaan meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista voidaan poiketa, kun näitä ei kaikilta osin voida saavuttaa jäsenvaltion toimin seuraavista syistä:

- a. toimi tai toimien puute, joista asianomainen jäsenvaltio ei ole vastuussa;
- b. luonnon aiheuttamat olosuhteet;
- c. ylivoimaisen esteen aiheuttamat olosuhteet;
- d. merivesien fyysisten ominaisuuksien muutokset sellaisten toimien seurauksena, joiden perusteena on ympäristöön kohdistuvia kielteisiä – myös rajat ylittäviä – vaikutuksia merkittävämpi yleinen etu;
- e. luonnonolot, jotka eivät mahdollista kyseisten merivesien tilan paranemista ajoissa.

Jäsenvaltion on poikkeuksia soveltaessaan yksilöitävä, minkä meriympäristön hyvää tilaa määrittävän laadullisen kuvaajan tai kuvaajien hyvää tilaa ei saavuteta. Jäsenvaltion on määritettävä poikkeamisen peruste kullekin kuvaajalle erikseen. Peruste on yksilöitävä myös tilanteissa, joissa merenhoidossa asetettuja ympäristötavoitteita ei saavuteta.

Meristrategiadirektiivissä ei ole säädetty varsinaista kontrolli- tai valvontamekanismia, jonka nojalla esimerkiksi komissio vahvistaisi jäsenvaltioiden esittämät poikkeukset. Jäsenvaltion on kuitenkin ilmoitettava poikkeusten perusteet selkeästi merenhoidon toimenpideohjelmissa ja toimitettava komissiolle perustelut kantansa tueksi (MSD 14(1) art.).

Komissio julkaisi vuonna 2018 ja vuonna 2019 MSD 16(1) artiklan mukaiset arvionsa vuonna 2015 laadituista jäsenvaltioiden toimenpideohjelmissa. Se otti kantaa myös jäsenvaltioiden esittämiin poikkeuksiin.¹¹² Kaikki jäsenvaltiot eivät olleet esittäneet toimenpideohjelmissa poikkeuksia, vaikka olisivat arvioineet, ettei meriympäristön hyvää tilaa tulla saavuttamaan vuoteen 2020 mennessä.

1.2 Jäsenvaltiosta johtumattomat syyt

MSD 14(1) artiklan a alakohdan mukaan poikkeusperusteena hyvän tilan tavoitteesta tai ympäristötavoitteista voi olla sellainen toimi tai toimien puute, joista asianmukainen jäsenvaltio ei ole vastuussa. Kyse voi olla toisten valtioiden vastuulla olevista toimista. Meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen riippuu luonnollisesti kaikkien merialuetta jakavien jäsenvaltioiden ja ei-jäsenvaltioiden toiminnasta. Toisten valtioiden välittömien toimien ohella meriympäristöön kohdistuu laajakantoisia vaikutuksia, kuten haitallisten aineiden ilmaperäinen kaukokulkeuma, josta mikään yksittäinen jäsenvaltio ei ole vastuussa.

¹¹² Komissio 2018; Komissio 2019.

Komissio hyväksyi Ruotsin esittämän poikkeuksen epäpuhtauksien pitoisuuksista meriympäristössä. Haitallisten aineiden ilmaperäisen kaukokulkeuman takia Ruotsi katsoi omien toimenpiteidensä olevan yksinään riittämättömiä ja pilaavien aineiden hyvän tilan saavuttamisen riippuvan myös naapurivaltioiden toimista.¹¹³

MSD 5–6 artiklassa edellytetään merenhoidossa alueellista yhteistyötä. Jäsenvaltiosta johtumattomien syiden poikkeamisperustetta soveltaessaan jäsenvaltion on paitsi ilmoitettava soveltamisen perusteista komissiolle myös esitettävä suositus yhteisön tai kansainvälisen tason toimenpiteistä ongelman ratkaisemiseksi (MSD 15 art.).¹¹⁴

Komissio hyväksyi Maltan esittämän poikkeamisen kaupallisten kalakantojen, nilviäisten ja äyriäisten tilasta jäsenvaltioista johtumattomista syistä. Malta katsoi voivansa vaikuttaa ainoastaan omien aluevesiensä, ei koko merialueen kalastuksen kestävyYTEEN. Malta esitti poikkeamisen tueksi jatkosuunnitelmia, joilla kalastuksen kestävyytttä voitiin pyrkiä parantamaan pitkällä tähtäimellä koko merialueella yhteistyössä EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa.¹¹⁵

Komissio puolestaan hylkäsi Puolan esittämät poikkeukset biologisen monimuotoisuuden ja ravintoverkkojen tilasta. Puola esitti, ettei se pysty tehokkaasti vähentämään pyöriäisten sivusaaliin määrää, koska sivusaaliin pyynti tapahtuu pääosin sen aluevesien ulkopuolella. Puola ei kuitenkaan esittänyt alueellisia yhteistyö-, neuvottelu- tai valvontatoimia, joilla sivusaaliin määrää voitaisiin vähentää.¹¹⁶

Jäsenvaltion tulee pystyä osoittamaan, että se on itse ryhtynyt riittäviin toimiin tavoitteiden saavuttamiseksi ja että meriympäristöön kohdistuvat vaikutukset ovat todella peräisin muista valtioista.

Komissio hyväksyi vain osittain Maltan esittämän poikkeuksen roskaantumisesta. Malta perusteli asiaa sillä, että erityisesti mikroroskaa tulee meriympäristöön muualta niin paljon, etteivät pelkästään sen omat toimet riitä hyvän tilan saavuttamiseen. Komissio ei hyväksynyt perusteluja kokonaan, sillä Malta ei kuitenkaan esittänyt poikkeuksen soveltamiselle riittäviä perusteluja, kuten osoittanut mikroroskan kulkeutuvan merkittävässä määrin mereen muista jäsenvaltioista seurantatietojen perusteella.¹¹⁷

113 Komissio 2018, s. 169.

114 MSD CIS 2014, s. 11.

115 Komissio 2018, s. 136.

116 Komissio 2018, s. 152–153.

117 Komissio 2018, s. 137.

1.3 Luonnonolosuhteet

MSD 14(1) artiklan b alakohdan mukaan meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista voidaan poiketa luonnon aiheuttamien olosuhteiden perusteella. Tällaisia olosuhteita tai muutoksia voivat olla erilaiset hallitsemattomat luonnonolot tai -tapahtumat, kuten tulvat. Myös ilmastonmuutoksen vaikutukset merivesiin (merenpinnan nousu, merilämpötilan nousu, meriveden happamoituminen, lajien ja elinympäristöjen muutokset, lisääntyneet poikkeukselliset luonnonolosuhteet) voivat tulla kyseeseen poikkeamisperusteena.

Komissio hyväksyi Viron esittämän poikkeuksen biodiversiteettikuvaajaan nisäkkäistä. Viro perusteli norppakantojen hyvän tilan saavuttamatta jäämistä ilmastonmuutoksen vaikutuksilla, erityisesti talvijan jääpeitteen vähentymisellä. Komissio totesi, että ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat tulla kyseeseen poikkeamisen perusteena, sillä ne eivät riipu jäsenvaltioiden toimista. Se kuitenkin huomautti, että Viro ei ollut esittänyt arviota siitä, millä aikavälillä hyvä tila tullaan saavuttamaan eikä täsmentänyt sitä, onko kyseessä 14(1) artiklan b (luonnonolosuhteet) vai e (luonnonolot) alakohdan mukainen poikkeus.¹¹⁸

Luonnonolosuhteista huolimatta jäsenvaltion on MSD 14(1) artiklan nojalla toteutettava aiheellisia tilapäisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on jatkaa ympäristötavoitteisiin pyrkimistä ja joilla estetään merivesien tilan huonontuminen edelleen ja lievennetään haitallisia vaikutuksia merialueen tai osa-alueen tasolla tai muiden jäsenvaltioiden merivesillä. Siten jäsenvaltion tulee ryhtyä toimenpiteisiin esimerkiksi vahinkojen estämiseksi, katastrofiriskin vähentämiseksi ja meriympäristön tilan parantamiseksi siinä määrin, kuin se vallitsevissa luonnonolosuhteissa on mahdollista.¹¹⁹

1.4 Ylivoimaisen esteen aiheuttamat olosuhteet

Ylivoimaisen esteen (force majeure) aiheuttamat olosuhteet voivat myös olla peruste poiketa hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista (MSD 14(1) art. c alakohta). Ylivoimaisen esteellä tarkoitetaan sellaista tapahtumaa, kuten terroristihyökkäystä tai ennakkoimatonta suuronnettomuutta, jonka tapahtumista tai seurauksia jäsenvaltio ei olisi voinut estää ennalta varautumisen avulla. Ylivoimainen este päättyy yleensä siinä vaiheessa, kun hallinto on saanut kriisin hallintaansa.¹²⁰

118 Komissio 2019, s. 78.

119 MSD CIS 2014, s. 11.

120 MSD CIS 2014, s. 11–12.

Myös ylivoimaisen esteen poikkeamisperusteen soveltaminen edellyttää, että jäsenvaltio toteuttaa MSD 14(1) artiklassa tarkoitettuja tilapäisiä toimenpiteitä haitallisten vaikutusten lieventämiseksi.

1.5 Ympäristövaikutuksia merkittävämpi yleinen etu

1.5.1 Merkittävämpi yleinen etu EU-oikeudessa

MSD 14(1) artiklan d alakohdan mukaan meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista voidaan poiketa, jos merivesien fyysiset ominaisuudet muuttuvat sellaisten toimien seurauksena, joiden perusteena on ympäristöön kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, mukaan lukien rajat ylittävät vaikutukset, merkittävämpi yleinen etu. Komissio ei ole vielä päässyt ottamaan kantaa tämän poikkeuksen soveltamiseen.

Merkittävämpään yleiseen etuun, ”overriding public interest”, viitataan poikkeusperusteena ympäristönsuojelusta myös muualla EU:n ympäristölainsäädännössä. Vesipuitediirektiivissä se voi oikeuttaa poikkeamaan vesienhoidon ympäristötavoitteista (4(7) art.) ja luontodirektiivissä Natura 2000 -alueiden (6(4) art.) tai lajien (16(1) art. c alakohta) suojelusta.¹²¹ Näiden direktiivien mukaista tulkintakäytäntöä voidaan käyttää ohjeena myös meristrategiadirektiivissä tarkoitettua merkittävämpää yleistä etu määritettäessä.¹²²

Myös meristrategiadirektiivin yhteydessä voidaan ajatella, että merkittävämmän yleisen edun peruste tulisi arvioitavaksi poikkeamisperusteena sellaisen hankkeen lupamenetelyssä, joka vaarantaa meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen tai on merenhoidossa asetettujen ympäristötavoitteiden vastainen. On harvinaisempaa, että yksittäisellä hankkeella olisi suoraan vaikutuksia meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseen. Hanke voi kuitenkin olla ristiriidassa ympäristötavoitteiden kanssa. Merkittävämmän yleisen edun perusteella ei voida oikeuttaa meriympäristön heikentymisen estämistä.¹²³

1.5.2 Meriympäristön fyysinen muuttaminen

MSD 14(1) artiklan d alakohdan mukainen poikkeus merkittävämmän yleisen edun perusteella soveltuu toimintoihin, jotka muuttavat meriympäristön fyysisiä ominaisuuksia. Sen sijaan vedenlaadun muutokset pilaantumisen takia eivät kuulu sen käyttöalaan. Suomen

121 Belinskij 2018, s. 11–31.

122 MSD CIS 2014, s. 12. Ks. erityisesti VPD CIS 2017.

123 MSD CIS 2014, s. 20.

kontekstissa poikkeus voisi siten tulla käytettäväksi vesilain mukaisten hankkeiden, mutta ei ympäristönsuojelulaissa tarkoitettujen hankkeiden kohdalla. Myös vesipuidedirektiivin mukaisessa vesienhoidon järjestelmässä VPD 4(7) artiklan mukaisten hankekohtaisten poikkeusten käyttöala on selvästi laajempi fyysisten muutosten kuin pilaantumisen yhteydessä.¹²⁴

Suomessa sinisen biotalouden strategioissa painottuva vesiviljelytoiminta ja siitä mahdollisesti saatavat yleiset edut eivät esimerkiksi voi olla perusteena meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista poikkeamiselle merkittävämpien yleisten etujen takia. Vesiviljelyn vaikutukset meriympäristöön eivät ole ensisijaisesti fyysisiä vaan pikemmin ravinnepäästöistä aiheutuvia.

Meriympäristön tilaan kohdistuvat fyysiset muutokset voivat olla muutoksia merenpohjan koskemattomuuden (D6) tai hydrografisten olosuhteiden (D7) kuvaajiin. Näitä voivat aiheuttaa esimerkiksi meriliikenneinfrastruktuurihankkeet, kuten laivaväylät ja satamat, tulvasuojeluhankkeet ja energiahankkeet, kuten ydinvoima- ja vesivoimalaitokset.¹²⁵ Vesipuidedirektiivissä fyysisellä muutoksella tarkoitetaan vesimuodostuman hydrologis-morfologisissa tekijöissä tapahtuvia muutoksia.¹²⁶

Uusien hankkeiden ohella merkittävämpi yleinen etu voi meristrategiadirektiivin järjestelmässä oikeuttaa poikkeamaan merenhoidon tavoitteista sellaisten olemassa olevien toimintojen osalta, joiden vaikutuksia ei pystytä riittävästi vähentämään.

1.5.3 Yleisen edun merkittävyys

MSD 14(1) artiklan d alakohdan sanamuodon mukaan poikkeuksen perusteena olevan yleisen edun on oltava ympäristöön kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia merkittävämpi. Kaikki yleiset edut, kuten monet sosiaaliset ja taloudelliset intressit, eivät ole riittävän tärkeitä täyttääkseen tämän edellytyksen.¹²⁷ Poikkeuksen soveltaminen edellyttää intressiverailua hankkeen yleisille eduille tuomien hyötyjen ja sen meriympäristön tilalle ja ympäristötavoitteille aiheuttamien haittojen välillä.

124 VPD 4(7) artiklan mukainen poikkeus voi koske fyysisten muutosten osalta kaikenlaista vesimuodostuman tilan heikentymistä riippumatta vesimuodostuman tilaluokituksista sekä hyvän tilan saavuttamatta jäämistä, kun taas pilaamisvaikutuksia omaavien hankkeiden osalta poikkeaminen on mahdollista ainoastaan erinomaisesta hyvään tilaan tapahtuvaan heikentymiseen eikä se siten mahdollista hyvän tilan saavuttamisesta poikkeamista.

125 MSD CIS 2014, s. 12.

126 VPD CIS 2009.

127 MSD CIS 2014, s. 12.

Julkisen vallan edistämät arvot katsotaan yleensä erittäin tärkeiksi yleisiksi eduiksi. Näitä ovat esimerkiksi yleinen turvallisuus, kansanterveys, infrastruktuuri, taloudelliset ja sosiaaliset toiminnot ja ympäristönsuojelu.¹²⁸ Myös yksityisten tahojen hankkeet voivat palvella yksityisten etujen ohella yleisiä etuja, kuten luoda työpaikkoja.¹²⁹

VPD 4(7) sekä luontodirektiivin 6(4) ja 16(1) artiklassa on tarkennuksia yleisen edun arvioinnissa olennaisista näkökohdista. Näitä ovat tiivistetysti ihmisten terveys ja turvallisuus, kestävä kehitys sekä sosiaaliset ja taloudelliset syyt. Tyypillisenä lisäedellytyksinä ovat, että hankkeen aiheuttamat ympäristöhaitat minimoidaan ja että hankkeen hyötyjä yleisille eduille ei voida saavuttaa muilla, ympäristön kannalta paremmilla tavoilla. Nämä vaatimukset edellyttävät hankkeiden haittojen vähentämistoimenpiteiden ja eri toteuttamisvaihtoehtojen arviointia.

Merkittäviä yleisiä etuja voivat palvella erityisesti EU:n tai jäsenvaltion strategioihin, tavoiteohjelmiin ja politiikkoihin liittyvät hankkeet. Tällaisia meriympäristöön kohdistuvia hankkeita voivat olla muun muassa:

- EU:n energiainfrastruktuuriasetuksen mukaiset hankkeet¹³⁰;
- EU:n uusiutuvan energian tavoitteisiin liittyvät hankkeet, kuten merituuli- ja vesivoimahankkeet;¹³¹
- EU:n liikenneinfrastruktuuria koskevien suuntaviivojen mukaisen TEN-T verkoston meriosuuden "Motorways of the Sea"-hankkeet¹³²;
- EU:n sinisen talouden strategian piiriin kuuluvat hankkeet, kuten merellisten luonnonvarojen hyödyntäminen mukaan lukien merenpohjan elottomat luonnonvarat (öljy, kaasu, merenpohjan yhdisteet ja mineraalit);¹³³ sekä
- tulvadirektiivin mukaisiin tulvariskien hallintasuunnitelmiin sisällytetyt tulvasuojeluhankkeet.

128 MSD CIS 2014, s. 12.

129 Komissio 2000c, s. 44–45; Komissio 2007, s. 7–8; sekä VPD CIS 2009; Belinskij 2018, s. 15–16.

130 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 347/2013 Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista, 2(4), 3, 4 ja 7(8) art. sekä liite I.

131 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.

132 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1315/2013 unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi; ks https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/motorways-sea_en.

133 Komissio 2017.

EU-tuomioistuin on VPD 4(7) artiklassa tarkoitetun erittäin tärkeän yleisen edun määrittämisessä antanut painoarvoa jäsenvaltion harkintavallalle. Se katsoi niin sanotussa Schwarze Sulm -tapauksessa¹³⁴, että jäsenvaltio oli voinut 4(7) artiklan mukaista poikkeusta soveltaessaan katsoa erittäin tärkeän yleisen edun olevan käsillä, vaikka kyseessä olleen vesivoimahankkeen tuotantokapasiteetti oli varsin pieni.¹³⁵ EU-tuomioistuin ja komissio ovat myös luontodirektiiviin liittyvässä ratkaisu- ja lausuntokäytännössä Natura 2000 -verkoston suojelusta poikkeamisesta lähes poikkeuksetta hyväksyneet jäsenvaltioiden perustelut siitä, että hanke täyttää erittäin tärkeän yleisen edun edellytyksen.¹³⁶ Komissio on eri yhteyksissä kuitenkin korostanut, että vain pitkäaikainen yleinen etu voi olla pitkän aikavälin suojelutavoitteita tärkeämpi.¹³⁷

EU-tuomioistuin on luontodirektiivin yhteydessä painottanut vaikutusten arvioinnin tärkeyttä poikkeamismenettelyn edellytyksenä.¹³⁸ Vastaavasti meristrategiadirektiivin mukainen poikkeaminen merensuojelusta merkittävämpien yleisten etujen takia edellyttää, että hankkeesta meriympäristöön tai ympäristötavoitteisiin kohdistuvat vaikutukset on arvoitu tarkasti.

1.5.4 Haittojen minimointi

Vaikka jäsenvaltio poikkeaisi merensuojelusta merkittävämpien yleisten etujen perusteella, on sen jatkettava ympäristötavoitteisiin pyrkimistä, estettävä merivesien tilan huonontuminen edelleen ja lievennettävä haitallisia vaikutuksia kyseisen merialueen tai osalueen tasolla tai muiden jäsenvaltioiden merivesillä (14(1) art.).

Nämä haittojen minimoinnin velvoitteet ovat yleisiä eivätkä vaikuta suoraan yksittäisen hankkeen poikkeamisedellytysten arviointiin. Käytännössä ne kuitenkin edellyttävät, että myös hankkeille, joiden perusteella merensuojelusta poiketaan, asetetaan ehtoja haitallisten vaikutusten lieventämiseksi.

134 C-346/14.

135 C-346/14, kohdat 68–80.

136 Belinskij 2018, s. 12–13.

137 MSD CIS 2014, s. 12.

138 Ratkaisut C-304/05, kohta 83; C-182/10, kohta 74.

1.6 Luonnonoloista johtuva meren tilan hidas paraneminen

MSD 14(1) artiklan e alakohdan mukainen poikkeus soveltuu tilanteisiin, joissa meriympäristön hyvää tilaa tai ympäristötavoitteita ei voida saavuttaa vuoteen 2020 mennessä johtuen siitä, että meriympäristön luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista ajoissa. Tilan hidas paraneminen voi johtua esimerkiksi siitä, että ekosysteemi on hidas toipumaan tai että luonnonprosessit reagoivat muuten hitaasti kuormituksessa ja paineissa tapahtuneisiin muutoksiin tai ympäristön ennallistamispyrkimyksiin.

Meristrategiadirektiivin implementointistrategian mukaan jäsenvaltion on soveltaessaan luonnonolot-poikkeusta arvioitava uusi määräaika meriympäristön hyvän tilan saavuttamiselle.¹³⁹ Meriympäristön hyvä tila ja ympäristötavoitteet on siten pyrittävä saavuttamaan direktiivin vuoden 2020 määräaika pidemmässä aikataulussa. Poikkeuksen perusteena täytyy olla perusteltu ja asianmukainen luonnontieteelliseen aineistoon perustuva tieto ja arvio meriekosysteemin toipumisen aikataulusta. Näin ollen luonnonolojen perusteella ei voida myöhentää merenhoidon toimenpiteisiin ryhtymistä.

Komissio hyväksyi Suomen esittämän poikkeuksen kaupallisten kalakantojen ja äyriäisten kuvaajasta D3 luonnonoloista johtuvan meren tilan hitaan kehityksen perusteella. Suomi perusteli poikkeusta sillä, että toteutettuja toimia seuraa väistämättä aikaviive ennen kuin kalojen runsaus lisääntyy. Komissio kuitenkin huomautti, että Suomi ei ollut esittänyt meristrategiadirektiivissä edellytettyä arviota siitä, millä aikavälillä kuvaajan hyvä tila tullaan saavuttamaan.¹⁴⁰

Komissio hyväksyi Latvian esittämän poikkeuksen Itämeren rehevöitymisen kuvaajasta D5 luonnonoloista johtuvan meren tilan hitaan kehityksen perusteella. Latvia perusteli tätä veden vaihtumisen hitaudella ja HELCOM:n arviolla, jonka mukaan Itämerellä rehevöitymiseen liittyvän hyvän tilan saavuttaminen tulee kestämään noin 30–50 vuotta.¹⁴¹

Ajatus luonnonolosuhde-poikkeuksen soveltamisessa on, että meriympäristön hyvä tila voidaan saavuttaa jollakin aikavälillä. Poikkeus ei siten sovellu esimerkiksi ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, sillä ne eivät ole helpottumassa näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

139 MSD CIS 2014, s. 12–13.

140 Komissio 2018, s. 99.

141 Komissio 2018, s. 128.

1.7 Meriympäristölle merkittävän vaaran puuttuminen tai kohtuuttomat kustannukset

MSD 14(4) artiklan mukaan jäsenvaltioiden ei tarvitse ryhtyä merenhoitoprosessin edellyttämiin toimiin alustavaa arviointia lukuun ottamatta, jos meriympäristö ei ole merkittävässä vaarassa tai jos kustannukset olisivat kohtuuttomat meriympäristöön kohdistuviin riskeihin nähden eikä meriympäristön tila huonone. Jäsenvaltion on toimitettava komissiolle poikkeamispäätöksensä perustelut ja estettävä se, että ympäristön hyvän tilan saavuttaminen vaarantuisi pysyvästi.

Poikkeuksessa on kyse siitä, että jäsenvaltion ei tarvitse ryhtyä toimiin, jos lainkohdan edellytykset vaaran puuttumisesta tai kustannusten kohtuuttomuudesta täytyvät. Ei siitä, että meriympäristön hyvä tila tai ympäristötavoitteet jäävät saavuttamatta merenhoitotoimista huolimatta.

Meriympäristöön kohdistuvan vaaran puuttumista on arvioitava sekä varovaisuusperiaatteen että EU-oikeuden tehokkuusperiaatteen valossa suppeasti. Vaaran aiheutumisen merkittävä riski voi puuttua vain, jos alustavan arvioinnin perusteella jäsenvaltion merivedet ovat hyvässä tilassa ja meriympäristön tila ei ole huononemassa.¹⁴²

Kustannusten kohtuuttomuutta on verrattava riskeihin siitä, että meriympäristön hyvä tila jää saavuttamatta tai että meriympäristön tila huononee.¹⁴³ Riskien tulee olla niin pieniä, ettei niistä voi aiheutua näitä seurauksia.¹⁴⁴

Komissio hyväksyi osittain Alankomaiden esittämän poikkeuksen rehevöitymisen kuvaajasta D5. Alankomaat perusteli poikkeusta vedoten muun ohella 14(4) artiklan poikkeamismahdollisuuksiin. Komissio katsoi, että vaikka pilaantuneiden sedimenttien poistaminen on erittäin kallista, on rehevöitymisestä aiheutuva riski meren tilalle merkittävä.¹⁴⁵

Meristrategiadirektiivin implementointistrategian perusteella kustannusten kohtuuttomuuden edellytys ei täyty yksinomaan sillä perusteella, että toimilla saavutettavat määrälliset hyödyt jäävät kustannuksia alhaisemmiksi. Tämän lisäksi tulee ottaa huomioon laadulliset hyödyt ja haittojen korvaaminen haitankärsijöille.¹⁴⁶ Arvioissa tulee kiinnittää

142 MSD CIS 2014, s. 13.

143 MSD CIS 2014, s. 13.

144 MSD CIS 2014, s. 13.

145 Komissio 2018, s. 144.

146 MSD CIS 2014, s. 13–14.

huomiota paitsi toimien tekemättä jättämisestä saataviin hyötyihin myös tästä seuraaviin riskeihin meriympäristölle.

Komissio hyväksyi osittain Iso-Britannian esittämän 14(4) artiklan mukaisen poikkeuksen epäpuhtauksien pitoisuuksista. Iso-Britannia perusteli poikkeusta sillä, että hyvä tila tullaan saavuttamaan useimpien pilaavien aineiden pitoisuuksien kohdalla, mutta jotkut aineista ovat niin pysyviä, ettei niiden pitoisuuksia voida alentaa vuoteen 2020 mennessä toimenpiteiden teknisen toteuttamiskelvottomuuden ja suhteettoman kalleuden vuoksi. Komissio katsoi, että poikkeuksen soveltaminen olisi edellyttänyt syvällisempiä perusteluja mukaan lukien eri toimenpidevaihtoehtojen kustannus-hyöty-analyysit sekä hyötyjen ja haittojen vertailun.¹⁴⁷

147 Komissio 2018, s. 180.

2 Merenhoidon ja vesienhoidon poikkeusten välinen suhde

Koska meristrategiadirektiivin ja vesipuidedirektiivin tavoitteet limittyvät toisiinsa, ei myöskään niistä poikkeamisen tule johtaa ristiriitoihin direktiivien välillä. Esimerkiksi ravinnekuormitus vaikuttaa molempien direktiivien tavoitteiden saavuttamiseen. Meriympäristöön vaikuttavat hankkeet voivat myös sijoittua molempien direktiivien soveltamisalaan kuuluviin rannikkovesiin.

Vesipuidedirektiivin poikkeusjärjestelmä eroaa jonkin verran meristrategiadirektiivin järjestelmästä. Ensinnäkin poikkeusperusteissa on tiettyjä eroja. Toiseksi vesipuidedirektiivi sisältää mahdollisuuden lievempien ympäristötavoitteiden asettamiseen, kun taas meristrategiadirektiivissä säädetään erityisistä perusteista, joilla jäsenvaltio voi oikeuttaa tavoitteiden saavuttamatta jäämisen. Kolmanneksi vesipuidedirektiivi mahdollistaa vesimuodostuman tilan heikentämiskiellosta poikkeamisen tietyin perustein, kun taas meristrategiadirektiivin poikkeusten nojalla ei voi oikeuttaa meriympäristön tilan huononemista.

2.1 Jäsenvaltioista johtumattomat syyt

Vesipuidedirektiivi ei varsinaisesti sisällä MSD 14(1) artiklan a alakohtaa vastaavaa poikkeusta vesienhoidon tavoitteista poikkeamisesta jäsenvaltiosta riippumattomasta syystä. Meriympäristöön eri rannikkovaltioista aiheutuvat vaikutukset tai esimerkiksi haitallisten aineiden kaukokulkeuma voivat kuitenkin vaikuttaa merkittävästi vesipuidedirektiivin mukaisten vesimuodostumien tilaan.

Tällaiset jäsenvaltioiden vaikutusvallan ulottumattomissa olevat paineet voivat muodostaa perusteen soveltaa VPD 4(4) artiklassa tarkoitettuja vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajan pidennyksiä. VPD 4(4) artiklan nojalla jäsenvaltio voi pidentää hyvän tilan saavuttamisen määräaika, jos vaadittava paraneminen voidaan saavuttaa vain vaiheittain teknisen toteuttamiskelpoisuuden vuoksi (i kohta) tai siksi, että paranemisen aikaansaaminen määräajassa olisi suhteettoman kallista (ii kohta). Näiden syiden perusteella hyvän tilan saavuttamisen määräaika voidaan pidentää enintään vuoteen 2027 asti (VPD 4(4) art. c kohta).

Vesipuidedirektiivin 4(5) artiklassa mahdollistetaan puolestaan lievempien ympäristötavoitteiden asettaminen, jos vesimuodostuma on niin ihmistoiminnan muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta

tai suhteettoman kallista. Muiden valtioiden alueilta aiheutuvat vaikutukset voivat olla tällaisia ihmistoiminnasta johtuvia muutoksia.

VPD 4(5) artiklan mukaisten lievempien ympäristötavoitteiden asettaminen on siten yhdenmukaista meristrategiadirektiivissä tarkoitetun jäsenvaltiosta riippumattoman syyn poikkeamisperusteen kanssa, että kumpikin säännös edellyttää veden tilan edelleen huononemisen estämistä ja pyrkimystä mahdollisimman hyvän tilan saavuttamiseen poikkeamisesta huolimatta.

2.2 Poikkeaminen luonnonolosuhteiden perusteella

Vesipuitedirektiivi sisältää meristrategiadirektiivin tapaan perusteen poiketa vesimuodostumien hyvän tilan saavuttamisesta vallitsevien luonnonolojen perusteella. Luonnonolojen takia voidaan pidentää hyvän tilan saavuttamisen määräaika jopa vuoden 2027 jälkeiseen aikaan (VPD 4(4) art.). Määräajan pidentäminen luonnonolojen perusteella muodostaa vastinparin meristrategiadirektiivin mukaiselle poikkeamiselle meriympäristön hyvästä tilasta sellaisten luonnonolojen takia, jotka eivät mahdollista merivesien tilan paranemista ajoissa (MSD 14(1) e kohta).

VPD 4(5) artiklan nojalla voidaan puolestaan asettaa vähemmän vaativia vesienhoidon ympäristötavoitteita, jos tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista luonnonolosuhteiden takia. Tämän poikkeuksen vastinpari meristrategiadirektiivissä on merenhoidon tavoitteista poikkeaminen luonnon aiheuttamien olosuhteiden perusteella (MSD 14(1) art. b kohta).

Vesipuitedirektiivissä niin ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämisen kuin tavoitteiden alentamisen yhtenä edellytyksenä on, että vesimuodostuman tila ei huonone entisestään. Meristrategiadirektiivissä edellytetään samaan tapaan, että meriympäristön tila ei saa huonontua edelleen poikettaessa tavoitteista luonnon olosuhteiden tai luonnonolojen perusteella (MSD 14(1) art.).

VPD 4(5) artiklan mukainen lievempien ympäristötavoitteiden asettaminen luonnonolojen perusteella edellyttää, että saavutetaan pintavesimuodostumien paras mahdollinen ekologinen ja kemiallinen tila, tila ei huonone ja syyt poikkeamiselle esitetään ja tarkistetaan joka kuudes vuosi vesienhoitosuunnitelmassa. Samantapaisesti luonnonolosuhte-poikkeuksen soveltaminen edellyttää MSD 14(1) artiklan perusteella, että jäsenvaltio jatkaa ympäristötavoitteisiin pyrkimistä, estää merivesien tilan huonontumisen, lieventää haitallisia vaikutuksia ja esittää poikkeuksen perusteet kuuden vuoden välein päivitettävässä merenhoidon toimenpideohjelmassa.

Jos vesipuitedirektiivin ja meristrategiadirektiivin poikkeuksia sovelletaan samojen luonnonolosuhteiden perusteella, on jäsenvaltion hyödyllistä yhdenmukaistaa tähän liittyviä analyyseja, vesien tilan paranemisen arvioita ja toimenpiteitä.

2.3 Ylivoimaisen esteen aiheuttamat olosuhteet

VPD 4(6) artiklan mukaan jäsenvaltion ei katsota rikkovan direktiivin mukaisia velvollisuuksiaan, kun vesimuodostuman tilassa tapahtuu tilapäistä huononemista ja kun kyse on sellaisista luonnon tai ylivoimaisen esteen aiheuttamista olosuhteista, jotka ovat poikkeuksellisia ja joita ei ole kohtuudella voitu ennakoida. Lainkohdassa viitataan erittäin suuriin tulviin, pitkäaikaiseen kuivuuteen ja onnettomuuksiin. Sitä voidaan soveltaa samanlaisissa tilanteissa kuin MSD 14(1) artiklan c kohdassa tarkoitettua poikkeamista merenhoidon tavoitteista ylivoimaisen esteen aiheuttamien olosuhteiden perusteella.

Jos vesienhoidon ympäristötavoitteista poiketaan ylivoimaisen esteen takia, tulee jäsenvaltion ryhtyä muun muassa kaikkiin käytännössä mahdollisiin toimiin vesimuodostuman tilan huononemisen estämiseksi. Poikkeuksellisissa olosuhteissa toteutetut toimenpiteet eivät myöskään saa estää vesimuodostuman laadun palauttamista entiselleen tilanteen mentyä ohi (VPD 4(6)). Vastaavasti meristrategiadirektiivissä edellytetään, että ylivoimaisesta esteestä huolimatta jäsenvaltion on jatkettava ympäristötavoitteisiin pyrkimistä, estettävä merivesien tilan huonontuminen ja lievennettävä haitallisia vaikutuksia (MSD 14(1)).

Merenhoidon ja vesienhoidon toimenpiteet ylivoimaisen esteen vaikutusten hallitsemiseksi ja korjaamiseksi on syytä sovittaa yhteen. Direktiivien poikkeusperusteissa on kuitenkin ensinnäkin se ero, että VPD 4(6) artiklan mukainen poikkeus ylivoimaisen esteen takia soveltuu vain tilapäisiin vaikutuksiin, kun taas MSD 14(1) artiklan c kohdassa tarkoitettujen poikkeuksellisten olosuhteiden voimat toimia perusteena meriympäristön hyvän tilan tai ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämiselle. Toiseksi VPD 4(6) artikla voi oikeuttaa vesimuodostuman tilan heikentymisen, kun taas meristrategiadirektiivin järjestelmässä ei voida poiketa meriympäristön tilan huononemisen kiellosta. Käytännössä tilapäisiä heikentäviä vaikutuksia vesimuodostumassa aiheuttavat olosuhteet tuskin voivat johtaa koko meriympäristön tilan heikentymiseen.

2.4 Poikkeaminen yleisen edun mukaisten hankkeiden perusteella

2.4.1 Poikkeusten soveltamisala

Useat meriympäristöön vaikuttavat yleisen edun mukaiset hankkeet, kuten satamat ja väylähankkeet, vesivoimahankkeet, tulvariskien hallintatoimenpiteet ja rantojen suojaus sekä merellisten luonnonvarojen hyödyntämishankkeet, sijoittuvat Suomessa vesipuidedirektiivin soveltamisalan piiriin.¹⁴⁸ Yksittäinen hanke saattaa vaikuttaa vesipuidedirektiivin tavoitteiden ohella meristrategiadirektiivin tavoitteisiin, jolloin se edellyttää tarvittaessa molempien direktiivien mukaista poikkeusta.

Direktiivien päällekkäisen soveltamisen tilanteissa uusien hankkeiden toteuttamisedellytykset ratkaistaan ensisijaisesti vesipuidedirektiivin nojalla. Meristrategiadirektiivin tavoitteet ja niistä poikkeaminen voivat tällöin tulla sovellettaviksi suhteessa sellaisiin meriympäristön hyvän tilan tai ympäristötavoitteiden elementteihin, joita ei oteta vesipuidedirektiivissä huomioon. Näitä ovat esimerkiksi kaupalliset kalakannat, vedenalainen energia ja melu sekä roskaantuminen. Poikkeaminen molempien direktiivien nojalla voi tulla kyseeseen myös tilanteissa, joissa meristrategiadirektiivin mukainen hyvän meriympäristön tilan määritelmä poikkeaa vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteista tietyn tekijän osalta.

VPD 4(7) artiklassa tarkoitettua hankekohtaista poikkeusta vesimuodostuman tilan heikentämisen kiellosta voidaan soveltaa uusiin, yleisen edun mukaisten hankkeiden fyysisiin ja pilaamisvaikutuksiin. Pilaamisvaikutusten kohdalla poikkeaminen on kuitenkin rajattu tilanteisiin, joissa vesimuodostuman tila huononee erinomaisesta hyvästä. MSD 14(1) artiklan d kohdan nojalla merenhoidon tavoitteista voidaan poiketa vain sellaisten toimien perusteella, jotka aiheuttavat merivesien fyysisten ominaisuuksien muutoksia, eikä poikkeaminen saa johtaa meriympäristön tilan huonontumiseen. Meristrategiadirektiivin poikkeusta ei ole VP 4(7) artiklan tapaan rajattu ainoastaan uusiin hankkeisiin.

148 Ks. myös VPD CIS 2017, s. 9–10.

2.4.2 Poikkeamisen edellytykset

Hankekohtaisen poikkeuksen edellytyksenä on VPD 4(7) artiklan mukaan, että

- a. kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi (*haittojen minimointi*);
- b. muutosten syyt on erityisesti lueteltu ja perusteltu vesienhoitosuunnitelmassa ja vesimuodostumaa koskevat tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi;
- c. muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt (*erittäin tärkeä yleinen etu tai intressivertailu*); ja
- d. kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla (*vaihtoehdottomuus*).

Haittojen minimointi

VPD 4(7) artiklassa tarkoitettu haittojen minimointi edellyttää käytännössä tätä tarkoittavien lupamääräysten asettamista hankkeelle.¹⁴⁹ Samoin MSD 14(1) artiklan d kohtaa sovellettaessa toimien haitalliset vaikutukset on minimoitava, mikä voi niin ikään tarkoittaa lupamääräysten asettamista. Vesipuitedirektiivissä edellytetään kuitenkin suuremmin kaikkien käytännössä mahdollisten haittojen minimointitoimenpiteiden tekemistä hankkeen tasolla.¹⁵⁰

Yleinen etu ja intressivertailu

VPD 4(7) artiklassa viitataan hankekohtaisen poikkeuksen perusteena *erittäin tärkeään yleiseen etuun* tai hankkeen tuomiin, vesienhoidon ympäristötavoitteille aiheutuvia haittoja suurempiin yleisiin hyötyihin. MSD 14(1) artiklan d kohdan mukaisen poikkeuksen edellytyksenä puolestaan on, että muutosten taustalla on meriympäristöä koskevien tavoitteiden saavuttamista *merkittävämpi yleinen etu*. Myös direktiivin ranskankielisessä versiossa on vastaava ero sanamuodoissa,¹⁵¹ kun taas esimerkiksi englannin- ja saksankie-

149 Belinskij ym. 2018, s. 24.

150 VPD CIS 2009, s. 27.

151 VPD:n ranskan kieliversiossa viitataan erittäin tärkeään yleiseen etuun (un intérêt général majeur), kun taas MSD:n ranskan kieliversiossa viitataan merkittävämpään yleiseen etuun (d'intérêt général supérieur).

lisissä versioissa viitataan kummassakin direktiivissä ympäristöä koskevien tavoitteiden saavuttamista merkittävämpään yleiseen etuun.¹⁵²

Näiden käsitteellisten erojen merkitystä kuitenkin vähentää se, että meristrategiadirektiivin implementointistrategiassa todetaan, että direktiivissä tarkoitettua merkittävämman yleisen edun määrittämisessä voidaan hyödyntää vesipuitedirektiivin erittäin tärkeää yleistä etua käsittelevää tulkintakäytäntöä.¹⁵³

Vaihtoehdottomuus

VPD 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että hankkeen palvelimia yleisiä etuja ei voida saavuttaa muilla, ympäristön kannalta paremmilla vaihtoehdoilla (d kohta). Vaihtoehtoina otetaan huomioon sellaiset vaihtoehdot, jotka ovat teknisesti toteuttamiskelpoisia ja joihin ei liity kohtuuttomia kustannuksia. Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja voivat olla ainakin hankkeen eri sijoituspaikkavaihtoehdot (laajimmillaan koko EU:n alueella) ja tekniset ratkaisut. Myös esimerkiksi vaihtoehtoiset energiaratkaisut tai olemassa olevien laitosten tehonkorotukset uuden rakentamisen sijaan voivat olla vaihtoehtoja.¹⁵⁴

Tekninen toteuttamiskelpoisuus viittaa vesipuitedirektiivissä teknisiin mahdollisuuksiin löytää ratkaisuja, kun otetaan huomioon myös kustannusten kohtuullisuus. Käytännössä kohtuullisuutta on arvioitava kustannus-hyötyanalyysiin nojautuen. Sitä mukaa kun teknisen ratkaisun ympäristölliset hyödyt kasvavat, nousevat myös kohtuullisina pidettävät kustannukset.¹⁵⁵

MSD 14(1) art. d alakohdan mukaisen poikkeuksen edellytyksenä ei varsinaisesti ole vaihtoehtojen tarkastelu. Meristrategiadirektiivissä tarkoitettua poikkeamisen edellytykset ovat tässä suhteessa vesipuitedirektiiviä väljemmät.

152 Englannin kieliversioissa käytetään termiä "overriding public interest" ja ruotsin kieliversioissa termiä "ett allmänintresse av större vikt", kun taas VPD:n saksankielisessä versiossa käytetään termiä "übergeordnetem öffentlichem Interesse" ja MSD:n versiossa "übergeordnetem Allgemeininteresses". Ruotsin kieliversioissa puolestaan VPD:ssä viitataan suurempaan yleiseen etuun ("ett allmänintresse av större vikt") ja MSD:ssä pakottavaan, haitallisia ympäristövaikutuksia merkittävämpään yleiseen etuun ("ett tvingande allmänintresse som uppväger den negativa miljöpåverkan").

153 MSD CIS 2014, s. 12.

154 VPD CIS 2009, s. 15; VPD CIS 2017, s. 56–57; Belinskij ym. 2018, s. 25.

155 Belinskij ym. 2018, s. 25.

2.4.3 Poikkeamismenettely

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen on esitettävä ja perusteltava vesienhoitosuunnitelmassa. Tavoitteet, joista on poikettu, on tarkistettava joka kuudes vuosi vesienhoitosuunnitelman päivittämisen yhteydessä (VPD 4(7) art. b kohta).

Euroopan komissio katsoi Ruotsia vastaan nostamassaan rikkomusasiassa, että vesipuit-edirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää käytännössä, että sama viranomai-nen käsittelee samassa menettelyssä hankkeen lupapäätöksen ja VPD 4(7) artiklassa tar-koitetun hankekohtaisen poikkeuksen ympäristötavoitteista.¹⁵⁶ Hankekohtaisen poikkeuk-sen soveltaminen edellyttää tarkkoja tietoja hankkeesta ja mahdollisuuksista sen haittojen minimointiin lupamääräysten avulla.

Merenhoidon tavoitteista poikkeaminen yleisen edun mukaisen hankkeen perusteella on esitettävä ja perusteltava merenhoidon toimenpideohjelmassa (MSD 14(1)). Poikkeaminen on myös syytä yhteensovittaa lupaharkinnan kanssa vastaavalla tavalla kuin vesipuitedi-rektiivin järjestelmässä. Jos tietty hanke edellyttää molempien direktiivien mukaisia poik-keuksia, on poikkeamisen tarpeen arviointi, poikkeusedellytysten arviointi ja tarvittavien selvitysten esittäminen tarkoituksenmukaista yhteensovittaa.

2.5 Tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentäminen

VPD 4(4) artiklassa mahdollistetaan vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen mää-räajan pidentäminen vuotta 2015 myöhemmäksi ajankohdaksi. Määräajan pidentämisen perusteena voi olla hyvän tilan saavuttamiseksi vaadittavien toimenpiteiden toteuttamis-kelvottomuus teknisistä syistä, niihin liittyvät kohtuuttomat kustannukset tai vesimuodos-tuman luonnonolot (VPD 4(4) art. a kohta). Määräaika voidaan teknisen toteuttamiskel-poisuuden ja kohtuuttomien kustannusten vuoksi pidentää enintään vuoteen 2027, mutta luonnonoloista johtuville pidennyksille ei ole määräaika (VPD 4(4) art. c kohta). MSD 14(1) artiklan e alakohta soveltuu puolestaan tilanteisiin, joissa meriympäristön hyvän tilan tai ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaatii vuoden 2020 määräaika pidemmän ajan luonnonolojen takia.

¹⁵⁶ Ks. komission 25.1.2018 antama perusteltu lausuma rikkomusasiassa nro 2007/2239. Ruotsissa tulivat vuoden 2019 alusta voimaan ympäristökaaren (Miljöbanken 1998:808) muutokset, joilla vesienhoidon ympäristötavoitteet säädettiin lupaharkintaa sitoviksi edellytyksiksi, VPD 4(7) artiklaa vastaavan poikkeuksen myöntäminen siirrettiin vesienhoitoviranomaiselta lupaviranomaisen ratkaistavaksi osana lupaharkintaa ja vanhat, ennen ympäristökaaren voimaantuloa myönnettyt vesivoimaluvat säädettiin uudelleen tarkasteltavaksi ja tarkistettavaksi vesienhoidon ympäristötavoitteiden valossa.

VPD 4(4) artiklan nojalla vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen määräajan pidentäminen edellyttää, että vesimuodostuman tila ei huonone entisestään. Vesienhoitosuunnitelmassa tulee esittää määräajan pidentäminen perusteet (b kohta), yhteenveto toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen hyvän tilan vaiheittaiseksi saavuttamiseksi, syyt merkittäviin viivytyksiin näitä toimenpiteitä käytäntöön saatettaessa ja toimenpiteiden todennäköinen toteuttamisaikataulu (d kohta). Komissio korostaa merenhoidon toimenpideohjelmien arvioissa, että myös MSD 14(1) artiklan e kohdan soveltaminen edellyttää, että jäsenvaltio esittää perustellun arvion siitä, millä aikavälillä meriympäristön hyvä tila saavutetaan.

Vesipuidedirektiivin mukainen hyvän tilan saavuttamisen määräajan pidentäminen luonnolosuhteiden takia soveltuu tilanteeseen, jossa tarvittavat toimet kuormituksen ja paineiden vähentämiseksi on tehty, mutta hyvän tilan toteutuminen edellyttää luonnon toimimista. Myös meristrategiadirektiivissä tarkoitetut toimet meriympäristön hyvän tilan ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi on tullut tehdä vuoteen 2020 mennessä, ellei kyse ole muiden poikkeusten soveltamisesta.

2.6 Merkittävän riskin puuttuminen tai kustannusten kohtuuttomuus

Vesipuidedirektiivi ei sisällä MSD 14(4) artiklaa vastaavaa säännöstä, jonka perusteella merenhoidon toimista voidaan poiketa sillä perustella, että meriympäristö ei ole merkittävässä vaarassa tai kustannukset ovat kohtuuttomia meriympäristöön kohdistuviin riskeihin nähden. Kuitenkin myös vesipuidedirektiivissä kohtuuttomat kustannukset voivat olla perusteena hyvän tilan saavuttamisen määräajan pidentämiselle vuoteen 2027 asti (VPD 4(4) art.) tai lievempien ympäristötavoitteiden asettamiselle (VPD 4(5) art.). Lisäksi yhtenä edellytyksenä vesimuodostuman nimeämiseksi keinoitekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi on, että vesimuodostuman näiden ominaispiirteiden tuomaa hyötyä ei voida kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla (VPD 4(3) art. b kohta).¹⁵⁷

Jos jäsenvaltio poikkeaa MSD 14(4) artiklan perusteella merenhoitoprosessista ja toimenpiteiden laatimisesta ja toteuttamisesta kohtuuttomien kustannusten takia, voivat samat syyt oikeuttaa soveltamaan rannikkovesissä VPD 4(4) tai 4(5) artiklaa. MSD 14(4) artiklan soveltamisedellytyksenä on, ettei meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vaarannu pysyvästi. Siten lainkohta vastaa ajatukseltaan VPD 4(4) artiklassa tarkoitettua määräajan pidentämistä kohtuuttomien kustannusten vuoksi enintään vuoteen 2027. Kuitenkin jos

¹⁵⁷ Ks. VPD 4(1) artiklan a kohdan i alakohta; 4(4) artikla; 4(5) artiklan c kohta.

kohtuuttomat kustannukset estävät kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisen tässä aikataulussa, voi kyseeseen tulla lievempien ympäristötavoitteiden asettaminen VPD 4(5) perusteella.

Mahdollisen päällekkäisen soveltamisen tilanteissa on huomattava, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden alentaminen VPD 4(5) artiklan perusteella edellyttää huomattavasti yksityiskohtaisempien kriteerien täyttymistä kuin MSD 14(4) artiklan soveltaminen. Jäsenvaltion on vesipuidedirektiivin nojalla yksilöitävä muun muassa, miksi vaativampien ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ei ole keinoja ja määritettävä tavoiteltava parasta mahdollista tilaa ottaen huomioon ihmistoiminnan vaikutukset, joita ei kohtuudella voida välttää (VPD 4(5) art. a ja b kohta).

3 Merenhoidon tavoitteista poikkeaminen suomessa

3.1 Poikkeamisperusteiden sääntely

VMJL 26 e §:n 1–2 momentissa säädetään merenhoidon tavoitteista poikkeamisen perusteista samankaltaisesti kuin MSD 14(1–2) artiklassa:

Merenhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Merenhoitosuunnitelmassa asetetuista ympäristötavoitteista tai meriympäristön hyvän tilan kaikilta osin saavuttamisesta voidaan yksilöidyssä tapauksessa poiketa, jos syynä on:

- 1) toimi tai toimien puute, joka ei johdu kansallisista toimenpiteistä;
- 2) luonnon aiheuttama olosuhde;
- 3) ylivoimaisen esteen aiheuttama olosuhde;
- 4) merivesien fyysisten ominaisuuksien muutokset, jotka johtuvat toimista, joiden perustana on ympäristöön kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, mukaan lukien rajat ylittävät vaikutukset, merkittävämpi yleinen etu; tällöin on kuitenkin varmistettava, että muutokset merivesien fyysisissä ominaisuuksissa eivät pysyvästi estä tai vaaranna meriympäristön hyvän tilan saavuttamista Suomen tai muiden Itämeren ranta-alueiden merivesillä.

Lisäksi ympäristötavoitteiden tai meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta asetetussa aikataulussa voidaan tapauskohtaisesti poiketa, jos luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista tässä aikataulussa

VMJL 26 e §:n 4 momentissa edellytetään samaan tapaan kuin MSD 14(1) artiklassa, että poikkeuksista huolimatta on toteutettava tarpeellisia toimenpiteitä, joilla on tarkoitus jatkaa merenhoitosuunnitelman ympäristötavoitteisiin pyrkimistä ja estää meriympäristön tilan edelleen huonontuminen sekä lieventää haitallisia vaikutuksia merialueen tai muiden Itämeren alueen valtioiden merivesiin.

Samoin kuin meristrategiadirektiivissä vesien- ja merenhoitolain perusteella ei voida poiketa meriympäristön tilan heikentämisen kiellosta. Merenhoitoasetuksen 10 §:n perusteella ympäristöministeriön tulee yhteistyössä muiden merenhoitotahojen kanssa

tarvittaessa arvioida poikkeuksellisista olosuhteista johtuvaa meriveden tilan tilapäisen huonontumisen merkitystä ympäristötavoitteiden kannalta. Tätä säännöstä tulee EU-oikeuden valossa tulkita siten, että kyse on koko meriympäristön heikentymistä rajatumasta meriveden tilan huonontumisesta.

3.2 Tarve soveltaa poikkeuksia

MSD 14 artiklan tapaan VMJL 26 e §:n nojalla poikkeuksia voidaan soveltaa säännöksessä listatuista syistä, mutta poikkeusten soveltaminen ei ole säännöksen sanamuotojen valossa pakollista. Kuten edellä on todettu, meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä on luonteeltaan toimintavelvoite. Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin kohtuullisiin toimiin tavoitteen saavuttamiseksi, mutta niillä ei ole oikeudellisesti sitovaa velvollisuutta saavuttaa tavoitetta.

Välttääkseen epäilykset direktiivin täytäntöönpanon asianmukaisuudesta, on Suomen syytä soveltaa VMJL 26 e §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia kaikissa tilanteissa, joissa meriympäristön hyvä tila tai ympäristötavoitteet uhkaavat jäädä saavuttamatta. Merenhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen tulee heijastua myös merkittäviä haitallisia vaikutuksia aiheuttavien hankkeiden lupaharkintaan.

3.3 Merenhoidon toimenpiteistä poikkeaminen

Vesien- ja merenhoitolakiin ei sisälly MSD 14(4) artiklaa vastaavaa poikkeusperustetta, jonka mukaan merenhoitoprosessista voidaan poiketa merkittävien riskien puuttumisen tai kustannusten kohtuuttomuuden perusteella. Tämän jättämistä pois kansallisesta lainsäädännöstä ei ole perusteltu vesien- ja merenhoitolain esitöissä.

Direktiivien täytäntöönpano edellyttää, että jäsenvaltio sisällyttää direktiivin säännöksiä vastaavat säännökset kansalliseen lainsäädäntöön.¹⁵⁸ Meristrategiadirektiivi on kuitenkin ympäristödirektiivinä vähimmäisdirektiivi, joka edellyttää tietyntasoista sääntelyä, mutta sallii myös pidemmälle menevän ympäristösäätelyn. Siten jäsenvaltio voi päättää olla sisällyttämättä ympäristödirektiivin poikkeussäännöksiä kansalliseen lainsäädäntöön. On myös vaikea nähdä, että Itämeren tilaan kohdistuvat riskit olisivat niin merkityksettömiä tai vähäisiä, ettei merenhoidon toteuttamista tarvita tai että sen toteuttamatta jättäminen tulisi kyseeseen kustannusten kohtuuttomuuden vuoksi.

¹⁵⁸ Ks. lainlaatijan EU-opas, luku 2 *EU-oikeuden täytäntöönpano*, kohta 2.4 *Direktiivien täytäntöönpanon erityispiirteitä*.

3.4 Suomen soveltamat poikkeukset

Suomi totesi ensimmäisessä merenhoidon toimenpideohjelmassa, että meriympäristön hyvää tilaa ei tulla saavuttamaan vuoteen 2020 mennessä. Tilan kuvaajista hyvän tilan alapuolelle jäävät ohjelman mukaan lintujen, kalojen ja merinisäkkäiden kannat (kuvaajat 1 ja 4), kaupallisesti hyödynnettävät kalakannat ja äyriäiset (kuvaaja 3), rehevöityminen (kuvaaja 5), pilaavien aineiden pitoisuudet (kuvaaja 8) ja pilaavien aineiden merenelävissä ilmenevät pitoisuudet (kuvaaja 9). Toimenpideohjelmissa arvioitiin myös, että kuvaajien 10 (roskaantuminen) ja 11 (vedenalainen melu) hyvää tilaa ei voida todennäköisesti saavuttaa, mutta niiden tilan arvioimiseksi ei ollut riittävästi tietoa.

Suomi ei soveltanut meristrategiadirektiivin mukaisia poikkeuksia kaikkiin yllä tarkoitettuihin kuvaajiin merenhoidon ensimmäisellä suunnittelukaudella. Se sovelsi poikkeuksia kaupallisiin kalakantoihin ja äyriäisiin, rehevöitymiseen sekä merenelävissä ilmeneviin pilaavien aineiden pitoisuuksiin. Komissio katsoo arviossaan Suomen toimenpideohjelmasta, että poikkeusten niukka soveltaminen herättää epäilyksiä direktiivin riittävästi täytäntöönpanosta meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi.¹⁵⁹

Taulukko 5. Merenhoitosuunnitelmassa kuvatut poikkeukset merenhoidon ympäristötavoitteista vuonna 2020 (YM 2016, s. 157).

Ympäristötavoitteet ja hyvän ympäristön tilan kuvaaja(t), joita poikkeamistarve koskee	VMJL:n 26 e §:n, merenhoitoasetuksen(980/2011) 11 §:n ja direktiivin artikla 14 mukainen poikkeamistarve	Merenhoidon alue, jota poikkeus koskee
Ravinnekuormitus ja rehevöityminen		
Tavoite 1. Rehevöityminen ei haittaa Itämeren (ravinnekuormituksen vähentäminen)	Luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista asetetussa aikataulussa (MSD art. 14 (1) d) ja lain 26 e §.	Suomen kaikkien merialueiden rannikkovedet Merenkurkkua lukuun ottamatta.
Kuvaaja 5 Rehevöityminen	Luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista asetetussa aikataulussa (MSD art. 14 (1) d) ja lain 26 e §.	Suomen kaikkien merialueiden avomerialueet Merenkurkkua lukuun ottamatta. Rannikkovesien tilaa koskevat poikkeukset esitetään vesienhoitosuunnitelmissa

¹⁵⁹ Komissio 2018, s. 95–96.

Ympäristötavoitteet ja hyvän ympäristön tilan kuvaaja(t), joita poikkeamistarve koskee	VMJL:n 26 e §:n, merenhoitoasetuksen(980/2011) 11 §:n ja direktiivin artikla 14 mukainen poikkeamistarve	Merenhoidon alue, jota poikkeus koskee
Vaaralliset ja haitalliset aineet		
Tavoite 2. Haitalliset aineet eivät haittaa meren ekosysteemin toimintaa tai kalan ja riistan käyttöä ihmisravintona	Luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista asetetussa aikataulussa. Toimi tai toimien puute, joka ei johdu kansallisista toimenpiteistä (MSD art. 14 (1) a) ja lain 26 e §	Suomen koko merialue
Kuvaaja 9 Epäpuhtauksien pitoisuudet kaloissa	Luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista asetetussa aikataulussa (MSD art. 14 (1) e) ja lain 26 e §). Toimi tai toimien puute, joka ei johdu kansallisista toimenpiteistä (MSD artikla 14 (1) a).	Suomen koko merialue
Merellisten luonnonvarojen kestävä käyttö		
Tavoite 5 Merellisten luonnonvarojen käyttö on kestävä	Luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista asetetussa aikataulussa (MSD artila 14 (1) e) ja lain 26 e §	Suomen koko merialue

Suomi sovelsi poikkeusperusteina MSD 14(1) artiklan a ja e kohtia eli jäsenvaltion vaikuttamismahdollisuuksien ulkopuolella olevia toimia ja luonnonoloja, jotka eivät mahdollista merivesien tilan paranemista ajoissa. Suomi esitti muun muassa, että se on ryhtynyt toimenpiteisiin kaupallisten kalakantojen tilan parantamiseksi, mutta toimenpiteiden ja kalakantojen runsaudessa todettavien parannusten välillä on aikaviive. Rehevöitymisen kohdalla Suomi viittasi siihen, että sedimentteihin kerääntyneet ravinnepitoisuudet hävnevät hitaasti ja tulevat jatkamaan rehevöitymistä vielä vuosia. Ravinnekuormituksen ympäristötavoitteet Suomi arvioi saavutettavan vuosina 2018–2024. Merenelävissä ilmenevien pilaavien aineiden pitoisuuksien kohdalla Suomi viittasi aikaisempaan ja muista Itämeren valtioista jatkuvaan kuormitukseen.

Komissio katsoi kaikkien perustelujen olevan hyväksyttäviä, mutta edellytti Suomea esittämään lisätietoa siitä, mihin mennessä hyvä tila voidaan saavuttaa.¹⁶⁰ Komissio hyväksyi perustelut siitä huolimatta, että MSD 14(1) artiklan e kohdan mukaisessa poikkeuksessa on kyse tilanteista, joissa toimenpiteet on toteutettu asianmukaisesti ja ajoissa, mutta meriympäristön tilan paraneminen kestää vuotta 2020 pidempään luonnonolojen takia. Suomi on tunnustanut, ettei se tule saavuttamaan ravinnekuormituksen vähentämisen ympäristötavoitteita ajoissa. Myös kalakantapoikkeuksen kohdalla on epäselvää, onko kyse ainoastaan luonnon prosessien hitaudesta, kun Suomi ei ole esimerkiksi ryhtynyt laajamittaisiin toimenpiteisiin vaelluskalakantojen vaellusmahdollisuuksien parantamiseksi padotuissa joissa.

3.5 Merenhoidon poikkeusten suhde vesienhoidon poikkeuksiin

Meristrategiadirektiivin ja vesipuidedirektiivin tavoitteiden ja poikkeusten yhteensovittaminen voi olla tarpeen direktiivien päällekkäisen soveltamisen tilanteissa. Poikkeuksista vesienhoidon ympäristötavoitteisiin säädetään Suomessa VMJL 21.3 (poikkeukselliset olosuhteet), 23 (poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen vuoksi), 24 (tavoitteiden lieventäminen) ja 25 §:ssä (määräaikojen pidentäminen).

ELY-keskuksen tulee vesienhoitoasetuksen 14 f §:n nojalla varmistua siitä, että poikkeukset eivät estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa. ELY-keskuksen tulee siten vesienhoidon tavoitteista poikettaessa arvioida poikkeamisen vaikutukset merenhoidon tavoitteisiin ja varmistua niiden ristiriidattomuudesta merenhoidon tavoitteiden kanssa.

Suomi on vesienhoidon poikkeuksista käyttänyt tähän mennessä vain vesimuodostumien hyvän tilan saavuttamisen määräaikojen pidennyksiä.¹⁶¹ Suomen rannikkovesimuodostumista suuri osa on hyvää huonommassa tilassa ja hyvän tilan saavuttamista on lykätty vuoteen 2021 tai 2027 asti.¹⁶² Myös merenhoidon poikkeuksista on tähän mennessä sovellettu käytännössä vain poikkeusta hyvän tilan saavuttamisen määräaikaan. Merenhoidon

¹⁶⁰ Komissio 2018, s. 99–101.

¹⁶¹ Muita kuin rannikkovesimuodostumia on myös nimetty keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi VMJL 22 §:n nojalla.

¹⁶² Ks. Westberg ym. 2016, s. 125.

toimenpideohjelmassa ei kuitenkaan ole arvioitu, milloin hyvä meriympäristön tila on tarkoitus saavuttaa ja miten tämä aikataulu suhteutuu vesienhoidon aikatauluihin.

Suomen esittämät määräaikojen pidennysten perusteet ovat samankaltaiset niin merenkuin vesienhoidossa. Molempien taustalla on ennen kaikkea rehevöityminen. Vesienhoidossa määräaikojen pidennyksiä perustellaan luonnonolosuhteilla, joskin osassa vesimuodostumia vedotaan myös toimenpiteisiin liittyvien kustannusten kohtuuttomuuteen.¹⁶³ Myös merenhoidossa poikkeusta rehevöitymisen kuvaajan (D5) hyvän tilan saavuttamisesta määräajassa perustellaan ensisijaisesti luonnonoloista johtuvalla meriympäristön hitaalla toipumisnopeudella.¹⁶⁴

3.6 Poikkeamismenettely

VMJL 26 e §:n 3 momentin perusteella merenhoidon poikkeusten soveltaminen on yksilöitävä merenhoidon toimenpideohjelmassa ja siinä on otettava huomioon poikkeusten vaikutukset muille Itämeren rantavaltioille. ELY-keskus laatii toimenpideohjelman (VMJL 26 f §). Ympäristöministeriö puolestaan määrittää yhteistyössä ELY-keskusten ja tiettyjen muiden tahojen kanssa meriympäristön hyvän tilan ja asettaa ympäristötavoitteet. Ympäristöministeriö myös selvittää yhteistyössä ELY-keskusten kanssa ne merivesien osa-alueet, joilla meriympäristön hyvää tilaa ei voida saavuttaa tavoitellussa aikataulussa (merenhoidoasetuksen 9.3 §).

Myös poikkeukset merenhoidon tavoitteista yleisiä etuja palvelevien hankkeiden takia on yksilöitävä toimenpideohjelmassa. Lupaviranomainen tekee kuitenkin päätökset meriympäristön tilaan vaikuttavien hankkeiden sallittavuudesta ja lupamääräyksistä. Suomessa tällaisten hankkeiden luvitus tapahtuu ympäristönsuojelulain (pilaamisvaikutukset), vesilain (fyysiset muutokset) ja merensuojelulain (eräät hankkeet talousvyöhykkeen ulkopuolella) perusteella.

Ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa ei säädetä merenhoidon tavoitteista merenhoidosuunnitelman huomioon ottamista laajemmin tai tavoitteista poikkeamisesta. Tilanne on sama vesienhoidon tavoitteiden kohdalla, joskin Weser-tuomion perusteella on selvää, että vesienhoidon ympäristötavoitteita vaarantavalle hankkeelle ei voida myöntää lupaa ilman poikkeusta.

¹⁶³ Westberg ym. 2016, s. 123.

¹⁶⁴ YM 2016.

Yksittäinen hanke voi tuskin vaarantaa koko meriympäristön hyvän tilan saavuttamista, mutta se voi vaikuttaa merenhoidossa asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Tämä riippuu pitkälti siitä, millä maantieteellisellä mittakaavalla, tarkkuustasolla ja tavalla ympäristötavoite on asetettu. Jos ympäristötavoitteen saavuttaminen vaarantuu hankkeen takia, tulee siitä poikkeaminen perustella MSD 14(1) artiklan d kohdan nojalla.

Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen kannalta on oikeuskirjallisuudessa nähty ongelmana se, että poikkeamista ei ole Suomessa yhteensovitettu lupaharkinnan kanssa. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että poikkeamisen edellytysten olemassaolo, varsinkin haittojen minimoiminen, riippuu hankkeen lupamääräyksistä.¹⁶⁵ Toiseksi lupamennettelyjen ja vesienhoidon poikkeusten erillisyyden tarkoittaa sitä, että poikkeamispäätöksiä voidaan tehdä vain kuuden vuoden välein vesienhoitosuunnitelman päivittämisen yhteydessä.¹⁶⁶

Merenhoidon tavoitteista poikkeaminen yleisen edun mukaisen hankkeen takia soveltuu vain fyysisiin muutoksiin ja voi siten tulla kyseeseen vesilain perusteella luvanvaraisten hankkeiden kohdalla. Vesilain mukaisen intressivertailun (3:4) myönteinen lopputulos ei kuitenkaan ole välttämättä riittävä peruste todeta hankkeen olevan MSD 14(1) artiklan d kohdan mukaisesti merkittävämmän yleisen edun mukainen, sillä intressivertailussa hankkeen hyötyinä otetaan huomioon myös yksityiset edut.

Kaikkiaan meristrategiadirektiivin mukaisia hankekohtaisia poikkeuksia voidaan Suomessa tehdä vain merenhoidon toimenpideohjelmassa. Tämä puolestaan edellyttää, että hankkeen suunnittelu ja tieto sen ympäristövaikutuksista ovat siinä pisteessä, että poikkeamisedellytyksiä voidaan arvioida. Jos kyse on sellaisesta hankkeesta, joka edellyttää myös vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamista, poikkeamismennettely ja sen suhde lupaharkintaan on vielä epäselvempi.

165 Vesilain mukaiseen lupaharkintaan sisältyy jo nyt haittojen minimointia koskeva vaatimus; VL 2:3:n perusteella vesirakentamisesta aiheutuvia vahinkoja ja haittoja on ehkäistävä aina, kun se on kohtuullisin kustannuksin mahdollista. Belinskij ym. 2018 s. 30.

166 Belinskij ym. 2018, s. 26–27.

4 Sääntelyn toimivuuden tarkastelu ja toimintasuositukset

4.1 Lainsäädäntö

Suomi on sisällyttänyt vesien- ja merenhoitolakiin MSD 14(1) artiklan a–e kohtien mukaiset poikkeamisperusteet lähes sanatarkasti. Kansallisen lainsäädännön merkittävin puute on se, että siitä puuttuu sääntely merenhoidon ja vesienhoidon hankekohtaisten poikkeusten (MSD 14(1) art. d kohta, VPD 4(7) art.) yhteensovittamisesta lupaharkinnan kanssa. Lupa-asioiden ja poikkeusten erillisyyden takia on epäselvää, millä edellytyksillä ja minkälaisin määräyksiin lupa voidaan myöntää sellaiselle hankkeelle, joka edellyttää poikkeusta merenhoidon tai vesienhoidon tavoitteista.

Vesienhoidon hankekohtaisen poikkeusmenettelyn sujuvuutta tarkastellaan vuoden 2019 VesiPoke-raportissa. Siinä sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoiksi esitetään, että 1) lupaviranomainen ratkaisisi poikkeamisen vesienhoidon ympäristötavoitteista tai 2) vesienhoitoviranomainen ratkaisisi poikkeamisen vesienhoitosuunnitelmasta erillisenä hallintopäätöksenä.¹⁶⁷ Näitä kehittämisvaihtoehtoja voidaan pitää hyvänä lähtökohtana myös hankekohtaisen merenhoidon tavoitteista poikkeamisen menettelyn kehittämiseksi. Olennaista on, että vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteista poikkeamiseksi omaksutaan samankaltainen prosessi ja viranomaisten työnjako.

167 Belinskij ym. 2018, s. 62–67.

4.2 Poikkeusten soveltaminen

Suomen merenhoitosuunnitelmassa on sovellettu poikkeuksia hyvän tilan saavuttamisesta vuoteen 2020 mennessä joidenkin meriympäristön tilan kuvaajien kohdalla. Lisäksi Suomi on poikennut joistakin merenhoidossa asettamistaan ympäristötavoitteista.

Komission esittämien huomautusten ja meristrategiadirektiivin valossa Suomen on jatkossa kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin poikkeusten soveltamisessa ja perustelemisessa:

- Poikkeusten määrittely kaikille kuvaajille ja tavoitteille, joita ei ole saavutettu vuoteen 2020 mennessä
- Parhaaseen tietoon pohjautuva arvio tavoitteiden saavuttamisen määräajoista tai syiden esittäminen sille, miksi aikataulua ei pystytä arvioimaan
- Oikeiden poikkeamisperusteiden määrittäminen; esimerkiksi ilmastonmuutoksen aiheuttamien paineiden kohdalla voi olla syytä käyttää MSD 14(1) artiklan b kohdan (luonnonolosuhteet) poikkeusta e kohdan (luonnonolot) sijaan
- Jos sovelletaan poikkeusta muiden valtioiden toimien takia (MSD 14(1) art. a kohta), tulee komissiolle esittää MSD 15 artiklan mukaiset ehdotukset EU:n tai kansainvälisen tason toimille hyvän tilan tai ympäristötavoitteen saavuttamiseksi

Suomen on myös tärkeää tarkastella merenhoidon ja vesienhoidon poikkeamistarpeita yhdessä ja sovittaa poikkeamisten soveltaminen yhteen. Rannikkovesissä erityisesti rehevöityminen estää todennäköisesti sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen määräajassa että vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen monissa vesimuodostumissa vuoteen 2027 mennessä. Sekä merenhoidon että vesienhoidon tehtävien kuuluminen ELY-keskuksille tukee poikkeusten tarkastelun yhteensovittamista.

V JOHTOPÄÄTÖKSET JA TIIVISTELMÄ TOIMINTASUOSITUKSISTA

EU:n meristrategiadirektiivissä asetetaan jäsenvaltioiden merenhoitotyön tavoitteeksi meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä ja useampia alavoitteita meristrategioille, mukaan lukien meriympäristön tilan huononemisen estäminen. Tässä raportissa on selvitetty EU-oikeuden sisältöä merenhoidon tavoitteiden oikeudellisen painoarvon, niistä poikkeamisen, merenhoidon järjestelmän, mukaan lukien suhde vesienhoidon järjestelmään, tavoitteiden ja poikkeusten kannalta. Tältä pohjalta on tarkasteltu Suomen lainsäädäntöä, arvioitu sen toimivuutta ja esitetty toimintasuosituksia meristrategiadirektiivin täytäntöönpanon parantamiseksi.

Merenhoidon tavoitteiden oikeusvaikutukset

Meristrategiadirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita pyrkimään meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseen ja sen heikkenemisen estämiseen kaikilla kohtuullisesti katsottavilla keinoilla merenhoidon puitteissa. Jäsenvaltion on muun muassa asetettava ympäristötavoitteet meren tilan kehityksen ja paineiden ohjaamiseksi sekä pyrittävä varmistamaan niiden saavuttaminen.

Vaikka meristrategiadirektiivissä ei nimenomaisesti edellytetä lupamenettelyjen käyttöönottoa, muodostavat ne tärkeän osan direktiivin täytäntöönpanoa. Lupamenettelyt ovat yksi keino meriympäristöön kohdistuvien vaikutusten ohjaamisessa, joten menettelyjen on toteutettava merenhoidon tavoitteita ja asetettujen ympäristötavoitteiden tulee ohjata lupamenettelyjen lopputulosta ja lupamääräysten asettamista.

Suomen lainsäädännössä merenhoidon tavoitteista säädetään vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa. Merenhoidon tavoitteet ohjaavat ensisijaisesti merenhoidon suunnittelua. Vaikka vesien- ja merenhoitolaissa tunnustetaan tarve eri toimintojen vaikutusten ohjaamiseksi, ei laki itsessään sisällä juuri sääntelymekanismeja tai ohjauskeinoja tähän. Siinä säädetään ainoastaan merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta.

Huomioon ottamisen kautta merenhoitosuunnitelma voi välittyä laajasti viranomaispäätöksentekoon. Samalla sen vaikutukset ovat epätarkkoja ja ei-velvoittavia. Sääntelymalli ei ohjaa siihen, että viranomaispäätöksenteko perustuisi merenhoidon tavoitteisiin.

Toimintasuosituksena tässä raportissa on esitetty, että merenhoidon tavoitteiden oikeudellista painoarvoa vahvistetaan lainsäädännössä.

Suomessa meriympäristön tilan kannalta olennaisia lupamenettelyjä ovat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupamenettelyt. Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa edellytetään, että merenhoitosuunnitelma ja sitä myöten merenhoidon tavoitteet tulee ottaa lupaharkinnassa huomioon. Meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen, meriympäristön heikentämisen estäminen tai asetettujen ympäristötavoitteiden toteuttaminen eivät kuitenkaan ole luvan myöntämisen tai lupamääräysten asettamisen edellytyksiä. Lainsäädäntöä olisi syytä tarkentaa siten, että merenhoidon tavoitteet ja asetetut ympäristötavoitteet välittyvät lupaharkintaan EU-oikeuden toimeenpanon kannalta riittävällä tavalla.

Merenhoidon tavoitteista poikkeaminen

Merenhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen tarve on kasvanut sitä myötä, että meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen vuoden 2020 määräaika on ylitetty. Poikkeusten soveltamisesta säädetään meristrategiadirektiivissä mahdollisuutena. Meriympäristön hyvän tilan tavoite edellyttää kuitenkin käytännössä edellyttävät, että jäsenvaltio soveltaa poikkeuksia aina, kun meren hyvää tilaa tai ympäristötavoitetta ei saavuteta määräaikaan mennessä.

Meristrategiadirektiivissä mahdollistetaan poikkeaminen hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista vuoteen 2020 mennessä useilla perusteilla, mutta edellytetään samalla, että jäsenvaltiot arvioivat ajankohdan tavoitteiden saavuttamiselle. Meriympäristön tilan heikentämisen kiellosta ei voida poiketa.

Suomen lainsäädännössä merenhoidon poikkeukset on pantu täytäntöön pitkälti meristrategiadirektiivin sanamuotojen mukaisesti. Merkittävin kansallisen lainsäädännön kehitystarve liittyy hankekohtaisiin poikkeuksiin ja niiden kytkemiseen hankkeiden lupamenettelyihin.

Tämän raportin **toimintasuosituksena** on, että merenhoitotyössä kiinnitetään nykyistä tarkemmin huomiota poikkeusten asianmukaiseen käyttöön ja perustelemiseen. Edelleen merenhoitotyössä poikkeukset on syytä yhdenmukaistaa rannikkovesiä koskevien vesienhoidon poikkeusten kanssa.

Merenhoidon ja vesienhoidon suhde

Meristrategiadirektiivin ja vesipuidedirektiivin soveltamisalat ovat osittain päällekkäiset rannikkovesien alueilla, joissa ensisijaisesti sovellettavaksi tulevat vesipuidedirektiivin tavoitteet, suunnittelujärjestelmä, toimenpiteet ja poikkeukset. Molempien direktiivien tavoitteet ovat tietyistä eroista huolimatta samankaltaisia ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestäminen voidaan sovittaa yhteen monelta osin. Suomessa yhteensovittamista

edistää yhteinen viranomaisen sekä yhteensovitettut arvioinnit sekä osallistumis- ja kuulemismenettelyt.

Vesipuidedirektiivin tavoitteina ovat vesimuodostumien tilan heikentymisen estäminen ja hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2015 tai viimeistään vuoteen 2027 mennessä. Tavoitteet on vahvistettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeudellisesti sitoviksi yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa. Sisämaan pintavesiin ja rannikkovesiin kohdistuvien hankkeiden toteuttamisedellytyksiä määrittävät ensisijaisesti vesienhoidon tavoitteet, mikä tukee myös merenhoidon tavoitteiden toteutumista.

Suomen lainsäädännön perusteella vesienhoidon tavoitteet ohjaavat vesienhoidon suunnittelua. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaisukäytännössään vahvistanut, että Suomen lainsäädäntöä on tulkittava EU-tuomioistuimen Weser-ratkaisun mukaisesti. Näin ollen vesienhoidon ympäristötavoitteet sitovat hankkeiden lupaharkintaa.

Tämän raportin **toimintasuosituksena** on, että Suomen lainsäädäntöä muutetaan vastamaan vesipuidedirektiivin velvoitteita uusien hankkeiden lupaharkinnan ja lupien muuttamisen osalta. Tämä edistäisi myös merenhoidon tavoitteiden toteuttamista.

Vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteista poikkeaminen on myös syytä sovittaa yhteen. Vaikka direktiivien poikkeusjärjestelmissä on merkittäviä eroja, voidaan niitä käytännössä yhteensovittaa laajasti. Erityisesti yhteensovittamistarve voi tulla esiin hankekohtaisten poikkeusten sekä vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräaikojen suhteen.

Suomen lainsäädännössä ei ole säännöksiä vesienhoidon ja merenhoidon poikkeusten yhteensovittamisesta. Yhteensovittamista voidaan kuitenkin tehdä merenhoidon ja vesienhoidon puitteissa eikä lainsäädäntömuutoksille ole selvää tarvetta.

Tässä suhteessa raportin merkittävin lainsäädännön kehittämisen **toimintasuositus** on hankkeiden lupaharkinnan sekä vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteista poikkeamisen suhdetta koskevan sääntelyn selkeyttäminen.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Belinskij, A., Aroviita, J., Kauppila, J., Kymenvaara, S., Leino, L., Mäenpää, M., Raitanen, E., Soininen, N. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-548-8>
- Belinskij, A., Erittäin tärkeän yleisen edun edellytys EU:n ympäristöoikeudessa: Natura-alueen suojelusta ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia. Ympäristöjuridiikka 2/2018.
- Belinskij, A., Hepola, M., Hollo, E., Kauppila, J., Mäenpää, M., Määttä, T., Römpötti, E., Valve, H., Soininen, N. Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet (Lupamuutos-hankkeen loppuraportti). 2019. <https://www.syke.fi/hankkeet/ymparistollinenlupamuutos>
- Bohman, B., Transboundary Law for Social-Ecological Resilience? A Study on Eutrophication in the Baltic Sea Area. Stockholm University. 2017.
- Borja, Á., Elliott, M., Cartensen, J., Heiskanen, A.-S., van de Bund, W. Marine management – Towards an integrated implementation of the European Marine Strategy Framework and the Water Framework Directives. Marine Pollution Bulletin 60(2010). 2175–2186. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2010.09.026>
- Boyes, S.J., Elliott, M., Marine legislation – The ultimate ‘horrendogram’: International law, European directives & national implementation. 2014. Marine Pollution Bulletin 86.
- Boyes, S.J., Elliott, M., Murillas-Maza, A., Papadopoulou, N., Uyarra, M.C. Is existing legislation fit-for-purpose to achieve Good Environmental Status in European seas? 2016. Marine Pollution Bulletin 111(1-2). 18–32. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2016.06.079>
- Euroopan komissio:
- VPD CIS 2003. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document n.o 5 Transitional and Coastal Waters – Typology, Reference Conditions and Classification Systems. 2003.
 - Luontodirektiivin (direktiivi 92/43/ETY) 6 artiklan 4 kohdan soveltamista koskeva ohjeasiakirja – Käsitteiden vaihtoehtoiset ratkaisut, erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, korvaavat toimenpiteet, yhtenäinen alueellinen kokonaisuus, komission lausunto selkiyttämisen, 2007/2012.
 - VPD CIS 2009. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 20 (2009): Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives.
 - Komission tiedoksi. Eurooppa 2020 – älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010. KOM(2010) 2020 lopull.
 - 20.5.2011. Directorate-General Environment. Economic and Social Analysis for the Initial Assessment for the Marine Strategy Framework Directive: A Guidance Document. <https://circabc.europa.eu/sd/a/83ab5944-211a-40ac-a398-67d1de36d30e/ESAGuidanceMSFDInitialAssessment.doc> [23.9.2011]
 - Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Meristrategiadirektiivin merkitys jäsenvaltioiden tai EU:n nykyisten velvoitteiden, sitoumusten ja aloitteiden täytäntöönpanossa EU:n tasolla tai kansainvälisellä tasolla merivesiin liittyvässä ympäristönsuojelussa. Bryssel 16.1.2012. KOM(2012) 662 lopull.
 - Commission Staff Working Document SWD(2014) 49 final., Annex accompanying the document Commission Report to the Council and the European Parliament, The first phase of implementation of the Marine Strategy Framework Directive (2008/56/EC) - The European Commission’s assessment and guidance. COM(2014) 97 final.
 - MSD CIS 2014. Marine Strategy Framework Directive. Common Implementation Strategy. Programs of Measures under the Marine Strategy Framework Directive – Recommendations for implementation and reporting. Final version, 25.11.2014.
 - VPD CIS 2017. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive, Guidance Document No. 36 (2017): 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.
 - Commission Staff Working Document. Report on the blue growth strategy: towards more sustainable growth and jobs in the blue economy. Brussels, 31.3.2017 SWD(2017) 128 final
 - Commission Staff Working Document SWD(2018) 393 final. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing Member States’ programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive. Brussels, 31.7.2018, COM(2018) 562 final.

- Commission Staff Working Document SWD(2019) 510 final., Marine Strategy Framework Directive – assessment of programmes of measures for Denmark, Estonia, Greece, Croatia, Lithuania, Romania and Slovenia.
- Komissio 2020a. Commission staff working document SWD(2020) 62 final., Background document for the Marine Strategy Framework Directive on the determination of good environmental status and its links to assessments and the setting of environmental targets. Accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Marine Strategy Framework Directive (Directive 2008/56/EC). Brussels 25.6.2020. {COM(2020) 259 final}.
- Komissio 2020b. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle meristrategiapuitehdirektiivin (direktiivi 2008/56/EY) täytäntöönpanosta. Brysseli 25.6.2020. COM (2020) 259 final.
- Komissio 2020c. Managing Natura 2000 sites – The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/CEE.

European Environmental Agency, Contaminants in Europe’s seas — moving towards a clean, non-toxic marine environment, EEA Report No 25/2018. <https://www.eea.europa.eu/publications/contaminants-in-europes-seas> [15.1.2021]

European Environmental Agency, Marine messages II – Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystembased approach, EEA Report No 17/2019. <https://www.eea.europa.eu/publications/marine-messages-2> [15.1.2021]

Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI) ja yhteisöjen tuomioistuin (EYTI):

- C-60/01 Komissio v. Ranska, [2002] ECR I-5679.
- C-304/05 komissio v. Italia, (2007) I-7495.
- C-182/10 *Solvay* (2012) ECLI:EU:C:2012:82.
- C-461/13. Unionin tuomioistuimen tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksan valtio (Weser).
- C-346/14 komissio v. Itävalta (2016).
- C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*, [2020] ECLI:EU:C:2020:391.

EU WG GES, Common Understanding of (Initial) Assessment, Determination of Good Environmental Status (GES) and Establishment of Environmental Targets (Articles 8, 9 & 10 MSFD), Version 6–22 November 2011.

Hallituksen esitykset:

- HE 53/2004. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 120/2004. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivarjoja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 323/2010 laeiksi vesienhoidon järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HELCOM:

- HELCOM 2007. HELCOM Baltic Sea Action Plan. HELCOM Ministerial Meeting.
- HELCOM 2013. HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration. Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan – Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea.
- HELCOM 2018. State of the Baltic Sea – Second HELCOM holistic assessment 2011–2016. Baltic Sea Environment Proceedings 155. <https://helcom.fi/baltic-sea-trends/holistic-assessments/state-of-the-baltic-sea-2018/reports-and-materials/> [6.10.2020]

Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for policymakers, in: Global warming of 1.5°C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. 2018. <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/> [15.1.2021]

Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for policymakers, in: Pörtner, O. ym. (eds), The IPCC Special Report on the ocean and cryosphere in a changing climate. 2019. <https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/summary-for-policymakers/> [15.1.2021]

van Kempen, J., Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law: An Analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive. 2012. *Journal of Environmental Law* 24:3

Korkein hallinto-oikeus:

- KHO 2002:86.
- KHO 2004:98.
- KHO 2015:63.
- KHO 2016:84.
- KHO 13.4.2017 t. 1711.
- KHO 13.4.2017 t. 1712.
- KHO 2017:87.
- KHO 1947–1953/2018.
- KHO 2019:166.

Korpinen, S., Laamanen, M., Suomela, J., Paavilainen, P., Lahtinen, T., Ekebon, J. 2018. Suomen meriympäristön tila 2018. SYKE:n julkaisu 4/2018. Suomen ympäristökeskus SYKE.

Long, R. J., The Marine Strategy Framework Directive: A New European Approach to the Regulation of the Marine Environment, Marine Natural Resources and Marine Ecological Services. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 2011.

Paukku, E., Similä, J., Merituulivoiman käyttöönoton edistäminen. *Ympäristöjuridiikka* 2/2020.

Puharinen, S.T., Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017*, s. 151–226.

Soininen, N., Platjouw, F. M., Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU: An Evaluation and Comparison of the WFD, MSFD, and MSPD teoksessa D. Langlet & R. Rayfuse (toim.), *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance – Perspectives from Europe and Beyond*. Brill 2018.

Voss, M., Dippner, J.W., Humborg, C., Hürdler, J., Korth, F., Neumann, T., Schernewski, G., Venohr, M. 2011. History and scenarios of future development of Baltic Sea eutrophication. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 92(2011): 307–322.

Westberg, V. (toim.), Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueen rannikkovesien ja pienten vesistöjen vesienhoidon toimenpideohjelma 2016–2021. ELY-keskuksen raportteja 51/2016

Ympäristöministeriö:

- Tausta-asiakirja 2. Merenhoidon yleisten ympäristötavoitteiden ja niihin liittyvien indikaattorien tarkistaminen. <https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Meri/Merenhoito> [15.1.2021]
- YM 2016. Laamanen, M. 2016. Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021. Ympäristöministeriön raportteja 5/2016. Ympäristöministeriö.
- YM 2019. Merihiikkatyöryhmän mietintö, 'Suomen merialueiden merihiikka- ja mineraalivarantojen hyödyntäminen – suosituksia kestäväälle käytölle'. Luonnos 19.6.2019.

Liite 1: Meriympäristön laadullisiin kuvaajiin vaikuttava keskeinen lainsäädäntö

Kuvaaja	Laadullinen tekijä	EU-säädös	Suomen säädökset
D1	Biologinen monimuotoisuus	Luontodirektiivi, lintudirektiivi, VPD	Luonnonsuojelulaki (1096/1996), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), Kalastuslain 379/2015 poikkeus yleiskalastusoikeudesta vaelluskalojen osalta
D2	Vieraslajit	Asetus 708/2007 tulokaslajeista vesiviljelyssä, 1143/2014 vieraslajiasetus	Vieraslajilaki 1709/2015, alusjätelaki 1672/2009, erityisesti 8 luku Painolastivedet
D3	Kaupalliset kalat ja äyriäiset	Yhteisön kalatalouspolitiikka (CFP-asetus) 1967/2006	Kalastuslaki 379/2015; EU:n kalatalousneuvoston päätökset kalastuskiintiöistä ja MMM:n päätökset Suomen kalastuskiintiöiden jakautumisesta, kalastuslain yleiskalastusoikeus ei koske vaelluskaloja, Vaellusesteet VL
D4	Ravintoverkot	Ks. D1	LSL; Metsästyslaki 615/1993; kalastuslaki ja kalastuskiintiöt
D5	Rehevöityminen	VPD, yhdyskuntajätevesidirektiivi, nitraattidirektiivi, päästörajadirektiivi 2001/81/EY	Merensuojelulaki 1415/1994; Ympäristönsuojelulaki; hajasutuksen jätevesiasetus 157/2017; asetus maatalouden nitraateista; yhdyskuntajätevesiasetus 888/2006; alusjätelaki (erityisesti 5 luku alusten käymäläjätevedet);
D6	Merenpohjan koskemattomuus	VPD, luonto- ja lintudirektiivit, YVA- ja SOVA-direktiivit	Merensuojelulaki, VL (merenpohjan rakennelmat, johtojen, kaapeleiden sijoittaminen, merenpohjan aineiden otto)
D7	Hydrologiset muutokset	VPD, YVA- ja SOVA-direktiivit	Merensuojelulaki, VL

Kuvaaja	Laadullinen tekijä	EU-säädös	Suomen säädökset
D8	Pilaavat aineet	VPD, ympäristölaatu- ja teollisuusnormidirektiivi, kemikaalilainsäädäntö esim. REACH-asetus, rikkidirektiivi, aluspäästädirektiivi 2009/123/EY, direktiivi 2014/94/EU vaihtoehtoispolttoaineiden infrastruktuurista	MSL, YSL, valtioneuvoston asetus vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (1308/2015), kemikaalilaki (599/2013)
D9	Pilaavat aineet mereneliöissä	Elintarvikkeita koskevat asetukset: 188/2006, 2073/2005, 178/2002, 825/2004, 853/2004, 854/2004	MSL, YSL
D10	Roskaantumisen	jätedirektiivi, yhdyskuntajätevesidirektiivi, uimavesidirektiivi, direktiivi 2000/59/EY jätteen vastaanotosta satamissa, aluspäästädirektiivi 2009/123/EY	MSL, alusjätelaki
D11	Energia ja vedenalainen melu	SOVA- ja YVA-direktiivit	YSL

Taulukossa listattujen lakien lisäksi monet muutkin säädökset tukevat epäsuorasti merenhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista. Esimerkiksi YVA-lain (252/2017) ja SOVA-lain (200/2005) perusteella tulee arvioida tiettyjen hankkeiden ja suunnitelmien ympäristövaikutukset muun ohella meriympäristöön. Meriympäristöä vahingoittava lainvastainen toiminta on puolestaan kriminalisoitu rikoslain (39/1889). Myös maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) vaikuttaa merenhoidon tavoitteisiin merialuesuunnittelua koskevien säännösten kautta.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-241-9 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi