

Asia: VN/26268/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot pykälästä (luonnos laiksi vesihuoltolain muuttamisesta) ja säännöskohtaisista perusteluista (luku 7)

-

Huomiot muista hallituksen esityksen kohdista

-

Muut huomiot

Vesihuoltolaitosten maksuista

Esityksen mukaan vesilaitoksen toimintamenot on katettava vesihuoltolaitoksen tuloilla ja maksujen tulee olla kohtuullisia ja tasapuolisia. Vaikka vesihuoltolain soveltamisalasta on rajattu pois asumajätevedestä poikkeavien teollisuusjätevesien käsittely, käytännössä useiden vesihuoltolaitoksen kustannuksiin jätevesien käsittelyn osalta vaikuttaa myös asumajätevedestä poikkeavien jätevesien viemärointi vesihuoltolaitoksen jätevedenkäsittelylaitokselle käsiteltäväksi. Teollisuusjätevesien virtaama voi olla huomattava ja lisäksi se voi vaihdella ajallisesti merkittävästi, mikä joudutaan ottamaan huomioon myös viemäriverkoston mitoituksessa sekä toteutuksessa ja se voi lisätä myös viemäroinnin käyttökustannuksia. Joissain tapauksissa poikkeavat jätevedet eroavat merkittävästi laadultaan tai määrältään asumajätevedestä, joka voi myös vaikuttaa jätevesien käsittelyprosessin investointi- ja käyttökustannuksiin asumajätevedestä poikkeavalla tavalla. Tällaisten asumajätevedestä laadullisesti tai määrällisesti selvästi poikkeavien jätevesien viemäroinnin ja käsittelyn hinnan tulee muodostua siten, että niistä vesihuoltolaitokselle aiheutuvat käyttö- ja investointikustannukset katetaan näiden tuottajilta perittävillä erityismaksuilla eikä perusvesihuoltoa koskevilla käyttö-, liittymis- ja perusmaksuilla. Tämän periaatteen pitäisi tulla esiin vähintäänkin säädöksen perustelutekstissä.

Vesihuoltolaitoksen varautuminen häiriötilanteisiin

Kaikilla viemäroinnistä vastaavilla vesihuoltolaitoksilla ei ole ympäristölupaa jätevedenpuhdistamon toimintaan eli kaikilta vesihuoltolaitoksilta ei edellytetä ympäristönsuojelulain 15 §:n mukaista ennaltavarautumissuunnitelmaa. Jos vesihuoltolaitos kuitenkin vastaa jätevesien viemäroinnistä, tulee vesihuoltolaitoksen poikkeuksellisiin tilanteisiin varautumisen koskea myös viemärointiä eli vesihuoltolain mukaisen varautumissuunnitelman tulee kattaa varautumissuunnittelu myös viemäroinnin osalta. Poikkeustilanteet sekä viemäroinnissä että jätevedenkäsittelyssä ovat yleensä merkittäviä ympäristöllisiä riskejä, minkä vuoksi vesihuoltolaitosten tulee kattavasti arvioida sekä viemäroinnin että jätevedenkäsittelyn riskejä ja varautua myös niihin ennakolta.

Laitosten välinen toiminta varautumisessa, verkostojen ylläpitämisessä ja vastuut häiriötilanteissa

Kahden vesihuoltolaitoksen tai tukkuvesihuoltolaitoksen ja vesihuoltolaitoksen väliset sopimukset eivät kuulu lain soveltamisalaan eikä esityksessä ole juurikaan otettu kantaa laitosten väliseen yhteistyöhön muuten kuin vesihuollon kehittämisen suunnittelun osalta.

Tilanteessa, jossa laitos viemäroii jätevesiään käsiteltäväksi toisen laitoksen jätevedenpuhdistamolle on laitosten kuitenkin tehtävä yhteistyötä varautumissuunnittelussa viemäriverkon ja jätevedenkäsittelyn näkökulmista viemäroinnin ja jätevedenkäsittelyn riskien tunnistamiseksi sekä niiden hallitsemiseksi. Lisäksi laitosten välinen tiedonvaihto poikkeustilanteissa tulisi turvata sisällyttämällä säädöksiin myös häiriötilanteita koskeva tiedonvaihtovelvollisuus tällaisten toisiinsa kytkeytyneiden laitosten välillä.

Ympäristöluvanvaraista jätevesien käsittelyä toteuttavat laitokset saavat ympäristöluvassa veloitteita vastata varautumisesta sekä jätevedenkäsittelyn että viemäriverkoston osalta. Ympäristöluvassa ei kuitenkaan voida asettaa määräyksiä kolmannelle osapuolelle, mikä aiheuttaa nykyisessä lainsäädäntökehelyssä tarpeen asettaa luvanvaraista toimintaa harjoittavalle vesihuoltolaitokselle tietyissä tilanteissa määräyksiä pyrkiä sopimuksin huolehtimaan tällaisista asioista myös muiden verkostoon liittyneiden laitosten kanssa. Tämä asettaa paineita jätevesiä käsittelevälle laitokselle, mutta jätevesiä viemäroivälle laitokselle ei nykytilanteessa ole vastaavanlaista painetta, mikä asettaa laitokset eriarvoiseen tilaan. Lisäksi puhdistamotoimintaa harjoittavan laitoksen toiminnan luvanmukaisuutta tarkastellaan myös kaikki verkostoylivuodot mukaan luettuina. Tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa ylivuotoihin, jotka tapahtuvat muiden laitosten hallinnassa olevissa verkostoissa, ovat kuitenkin puhdistamotoimintaa harjoittavan laitoksen osalta rajalliset. Tämä seikka tulisi myös ottaa huomioon lainsäädäntöä kehitettäessä niin vesihuoltolain kuin ympäristönsuojelulainkin osalta.

Esityksen mukainen laitosten mahdollisuus hankkia vesihuolto-omaisuutta käyttöönsä pitkillä sopimuksilla voi pahimmillaan entisestään hämärtää vastuuta jätevesiverkoston ylivuotojen osalta,

jos vastuut jäävät ketjun eri sopimusosapuolien välisten sopimusten varaan ja vastuita ei ole sopimuksissa kuvattu selkeästi.

Vesihuollon ympäristö- ja vesilupahakemuksiin liittyvän tiedonsaannin turvaaminen

Ympäristö- ja vesilupien käsittelyprosessiin liittyy laaja tiedonantovelvollisuus, mikä perustuu perusoikeuksiin (mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon), Århusin yleissopimukseen, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettuun direktiiviin (2003/4/EY) sekä teollisuuspäästödirektiivin (2010/75/EU) tiedon saatavuutta ja yleisön osallistumista lupamenettelyyn koskeviin säännöksiin. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 44 §:n ja vesilain (587/2011) 11 luvun 10 § mukaisesti lupaviranomaisen on annettava hakemus tiedoksi julkisella kuulutuksella hallintolain 62 a §:ää noudattaen julkaisemalla kuulutus ja hakemusasiakirjat viranomaisen verkkosivulla. Lupaviranomainen joutuu siis asiaa käsitellessään miettimään hakemusasiakirjan ja hakemuksen liiteasiakirjojen julkaisemista sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain turvaamien tiedonsaantioikeuksien että asiakirjajulkisuuden näkökulmasta aina tapauskohtaisesti, yleisön ja yksilön tiedonsaantioikeuksia punnitien ja kyseisellä hetkellä voimassa olevia lakeja soveltaen. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitettu asiakirja on julkinen, mikäli se ei sisällä jollain lailla salassa pidettäväksi säädettyä materiaalia. Lain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus myös sellaiseen salassa pidettävään tietoon, joka voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Esityksessä on lähdetty siitä, että vesihuoltolaitoksen varautumissuunnitelma on salassa pidettävä kriittisen infrastruktuurin suojelemiseksi, mikä on hyvin ymmärrettävää nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa. Vesihuoltolaitosten lupaprosesseissa lupaviranomaiselle toimitetaan kuitenkin hakemusasiakirjojen joukossa usein vähintäänkin osia laitosten varautumissuunnitelmista. Toimitetut asiakirjat ovat nykyisellään sisältäneet yksityiskohtaisen varautumissuunnittelun lisäksi myös yleisiä varautumisperiaatteita tai yleistä varautumisen tasoa kuvaavia tietoja. Nämä yleisemmät varautumista koskevat tiedot eivät lupaviranomaisen näkökulmasta ole sellaisia tietoja, jotka vaarantaisivat esim. julkisuuslain 24 §:n kohdan 7) mukaisesti laitosten turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista, mutta voivat hyvinkin olla sellaista tietoa, joka kuvaa hankkeen riskejä tai niistä tehtyä riskiarviointia yleisellä tasolla. Lisäksi asiakirja voi sisältää hakemusasian käsittelyn kannalta relevanttia esim. ympäristöpäästöihin liittyvää riskiarviointia ja riskienhallinnan suunnittelua etenkin, jos kyseinen asiakirja sisältää myös ympäristönsuojelulain 15 §:n mukaisen varautumissuunnitelman tiedot. Osalla näistä tiedoista on vaikutusta lupahakemuksen käsittelyssä asianosaisena pidettävän tahon oikeuksiin ja etuihin ja osa myös sellaisia, joilla voi olla vaikutusta yleiseen etuun. Jos esityksen mukaisesti todetaan, että koko varautumissuunnitelma on salassa pidettävä asiakirja, toimitetaan lupaviranomaiselle todennäköisesti jatkossa hakemuksen liitteenä entistä enemmän salassa pidettävää tietoa, josta hakemuksen käsittelyä varten kuitenkin tarvitaan myös julkinen kuvaus. Kaikki suunnitelman sisältämät tiedot eivät myöskään välttämättä olisi tarpeen hakemusasian käsittelemiseksi. Lupaviranomaisen näkökulmasta varautumissuunnittelua koskevaa asiakirjaa ei siis välttämättä tulisi kategorisesti määrittää salassa pidettäväksi, vaan tulisi tarkasti harkita esim. yleistä varautumisen suunnittelua koskevien osien sekä yleisempien varautumisperusteiden pitämistä edelleen julkisina. Tällä yleisemmän tason tiedolla voi olla yleisen varautumistason arvioinnissa laajempaa

merkitystä ilman, että laitosten turvajärjestelyt kuitenkaan vaarantuisivat. Yksityiskohtaiset riskiarviot ovat luonnollisesti salassa pidettäviä, koska kyseessä olevat tiedot voivat tosiasiallisesti vaarantaa laitoksen toiminnan. Jatkossa vesihuoltolaitosten tulisi lupia hakiessaan pyrkiä mieluummin kuvaamaan lupahakemuksessaan luvanvaraiseen toimintaansa liittyviä riskejä ja niiden hallintaa siten, että tiedot olisivat julkisia ja kuitenkin riittäviä asian käsittelyn kannalta sen sijaan, että pyrkivät minimoimaan hakemuksen laatimisen työmäärää liittämällä hakemukseen salassa pidettävän varautumissuunnitelman.

Lupaviranomaisen näkökulmasta esityksen mukaiset toiminta-aluekartat, joilla ei esitetä kriittisiä infrastruktuurikohteita, tukevat myös esimerkiksi jätevedenkäsittelyyn liittyvien ympäristölupien käsittelyä. Toiminta-aluekartta, joka määrittää esimerkiksi vain viemäröinnin toiminta-alueen ilman tarkempaa verkostokuvausta, olisi julkaistavissa myös lupahakemuksen kuuluttamisen yhteydessä ilman, että kriittinen infrastruktuuri kävisi asiakirjasta ilmi. Tiedot ympäristöllisiin päästöihin tai riskeihin liittyvät sijainnit tulee kuitenkin esittää myös julkisissa asiakirjoissa, jotta asianosaiset voivat asian käsittelyn yhteydessä ottaa hakemukseen kantaa myös niiden osalta. Esimerkiksi jäteveden viemäröintiin ja käsittelemiseen liittyvien lupien käsittelyssä viemäriverkoston mahdollisilla ylivuotopaikoilla on alueellista merkitystä ympäristöriskien arvioimisen kannalta ja näillä sijaintitiedoilla on merkitystä myös asianosaisille ja yleisölle ylivuotopaikan välittömässä läheisyydessä. Myös lupa-asiasta annettavan ja siitä julkaistavan päätöksen tulee sisältää tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko hankkeen toteutus tai luvanvarainen toiminta lupapäätöksessä määritellyn mukaista ja tämä vaatii yksilöintitietoa muun muassa ympäristöpäästöihin liittyvien rakenteiden sijainneista.

Reetta Klemetti
Ympäristöneuvos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto