

Asia: VN/31537/2024

Lausuntopyyntö vesienhoitoasetuksen muuttamista koskevasta luonnoksesta ja ympäristöarvioinnista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

YLEISTÄ

Fortum Oyj kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto vesienhoitoasetuksen muuttamista koskevasta luonnoksesta ja ympäristöarvioinnista ja toteaa seuraavaa.

Vesienhoitoasetuksessa on tarkoituksena täsmentää olemassa olevien säännösten pohjalta pinta- ja pohjavesien ominaispiirteiden selvittämistä, pintavesien jaottelua pintavesityyppeihin sekä pintaveden ekologista luokittelua koskevia säännöksiä.

Asetusmuutosten tavoitteena on selkeyttää vesien tilan arviointia koskevaa sääntelyä. Lisäksi asetushuutosten tavoitteena on täsmentää vesien tilan tavoitteita ja vesimuodostuman heikentämättömyyden arviointia koskevia lain tasoisia säännöksiä. Tavoitteena on lupamenettelyn ennakoitavuuden lisääminen sekä vesien tilan arviointimenettelyn läpinäkyvyyden lisääminen.

Vesipuidedirektiiviin perustuvaa vesienhoidon suunnittelukäytäntöä on sisällytynyt laajoihin suunnitteluoppaisiin. Ehdotuksen mukaan keskeisten suunnittelun perusteiden sisällyttäminen sitovaan lainsäädäntöön selkeyttää soveltamista.

Fortum pitää tavoitetta lupamenettelyn ennakoitavuuden lisäämisestä sekä vesien tilan arviointimenettelyn läpinäkyvyyden lisäämisestä kannatettavana. Fortum pitää kuitenkin tärkeänä, että asetusta valmisteltaessa huomioidaan viime vuosien aikana muuttunut toimintaympäristö.

Vuonna 2015 tehty Weser-päätös ja sen perusteella tehdyt lainsäädäntömuutokset ovat vaikuttanut yritysten toiminta- ja investointiympäristöön merkittävästi. Tästä syystä on keskeistä, että vesimuodostumien luokittelu tehdään luotettavasti, läpinäkyvästi ja riittävällä tietopohjalla. On myös ymmärrettävä, että vaikka vesienhoitosuunnitelmassa esitetty tieto vesien tilasta ei ole lupamenettelyä sitova, on silti luokittelun merkitys kasvanut merkittävästi uudessa toimintaympäristössä.

Perustelumuistion mukaan ehdotetut muutokset lisäisivät vesienhoidon suunnittelun läpinäkyvyyttä muun muassa vesimuodostumien luokittelussa. Lisäksi todetaan, että muutokset selventävät myös oikeustilaa ja ehdotukset ovat pitkälti vesienhoidon suunnittelun käytänteiden mukaisia.

Fortum pitää edellä mainittuja vaikutuksia yrityksiin riittämättöminä ja osittain harhaanjohtavina. Esitettyjä vaikutuksia pitäisi perustella tarkemmin. Vaikka ehdotukset ovat pitkälti vesienhoidon suunnittelun käytänteiden mukaisia, johtaisivat ehdotetut pykälät nähdäksemme joustamattomampiin käytäntöihin, ja vaikuttaisi näin heikentävästi yritysten toiminta- ja investointiympäristöön.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että kun luokittelussa jatkossa vesimuodostuman tila määräytyy heikoimman tekijän tilan perusteella, yksittäisten vesimuodostumien tila voi alentua seuraavissa suunnitelmissa. Fortum näkee, että one-out-all-out -periaatteen vaikutus tulee olemaan tätä suurempi. Asetuksenvalmistelussa tulisi tarkemmin analysoida, miten luokittelujärjestelmää tulisi kehittää, jotta näitä vaikutuksia pystytään tasapainottamaan. On myös selvää, että lievempiä tilatavoitteita on asetettava (alkuvuonna voimaan tulleen lain velvoittamana) jatkossa enemmän, varsinkin rannikkovesillä, jotta yritysten toimintaympäristö ei heikkene liikaa. Esimerkiksi Ruotsissa lievempiä tilatavoitteita on laajasti käytössä.

Pintavesien luokitteluoppaasta ei ole käytettävissä lopullista versioita, mikä vaikeuttaa vesienhoitoasetuksen säädösluonnoksen kommentointia. Ehdotuksen perusteluteksti on monelta osin otettu luokitteluoppaasta tai sen päivitetystä luonnoksesta. Jää kuitenkin epäselväksi, miten luokitteluoppaaseen annetut kommentit on huomioitu valmistelussa, kun lopullista luokitteluopasta ei ole ymmärtääksemme julkaistu.

Merkille pantavaa on lisäksi, että vesistön tilaan eniten vaikuttavaan hajakuormitukseen Weser-päätöksen ja sen jälkeen tehtyjen lainsäädäntömuutosten vaikutus on hyvin pieni, kun taas vaikutus on merkityksellinen pistekuormittajiin, vaikka niiden päästöt eivät vaikuttaisi kokonaisuuteen kovinkaan paljon. Tämä aspekti ei myöskään nouse esiin tämän asetuksen valmistelussa, esimerkiksi jokisuiden vaihtumisasialueita koskevan tarkastelun osalta, johon otamme tarkemmin kantaa pykäläkohtaisissa kommentaissa.

Perustelumuistion luvussa Nykytila ja sen arviointi todetaan, että ”Alustava vesien tilan arviointi valmistuu tyypillisesti kaksi vuotta ennen vesienhoitosuunnitelmaehdotuksia koskevaa julkista 6 kuukauden mittaista kuulemistä.” Fortum ei tunnista tällaista menettelyä, ja pyytää tarkentamaan mihin tällä alustavalla arvioinnilla viitataan. Tämän aikataulun mukaan alustava arvion olisi pitänyt valmistua jo syksyllä 2024.

PYKÄLÄKOHTAISET KOMMENTIT

3 §. Pinta- ja pohjavesien ominaispiirteiden selvittäminen

Pykälässä todetaan, että ”Ryhmän vesimuodostumien tulee olla samalla vesienhoitoalueella, edustaa samaa pintavesityyppiä tai geologisesti samankaltaista pohjavesialuetta ja niihin kohdistuvien ihmistoiminnan vaikutusten tulee olla samankaltaisia ja samaa suuruusluokkaa.” Säännöksellä pyritään varmistamaan, että ryhmittely tapahtuu yhdenmukaisesti kaikilla vesienhoitoalueilla. Ryhmittely Suomen rannikolla voi olla kuitenkin hyvin haasteellista. Vesimuodostumien ominaisuudet vaihtelevat hyvin paljon riippuen muun muassa siitä onko alue suojainen, yhteydessä avomereen tai veden vaihtuvuus kynnysten rajoittamaa. Lisäksi rannikon vesimuodostumien tilaan vaikuttaa merkittävästi isojen jokien läheisyys ja niiden mukanaan tuoma ravinnekuormitus.

9 §. Määritelmät

Pykälän mukaan vertailualueella tarkoitetaan riittävää joukkoa ihmistoiminnan vähiten vaikuttamia vesimuodostumia. Syvänteiden esiintyminen tulisi myös ottaa huomioon vertailualueita mietittäessä niille vesimuodostumille, joilla esiintyy syvänealueita. Syvänealueilla voi esiintyä luontaisesti pohjan ja alusveden ajoittaista hapettomuutta, mikä vaikuttaa merkittävästi vesimuodostuman vedenlaatuun ja tilaan, ilman ihmistoiminnankin vaikutusta.

10 §. Jaottelu pintavesityyppeihin

Perustelumuistiossa todetaan, että jokisuiden vaihettumisalueita ei ole Suomessa käytössä luonnontieteellisistä syistä. Suomen joet laskevat Itämeren murtoveteen. Makean jokiveden vaikutus rannikkovesissä ei ole pysyvä, vaan hetkellinen ”pluumi”. Näin ollen tällaista vaihettumisalueita ei voida määritellä ja rajata omaksi pintavesikategoriaksi.

Fortum pitää johtopäätöstä hetkellisestä ”pluumista” ja sitä, että kategorisesta jätetään vaihettumisalueita tutkimatta, hyvin erikoisena. On selvää, että jokisuiden edustalla on erittäin

vaikeaa saavuttaa rannikkovesien hyvän tilan raja-arvoja. Aiemmin on annettu ymmärtää, muun muassa YM:n luokittelutilaisuudessa lokakuussa 2024, että jokisuiden tyypittely otetaan tarkasteluun.

Perustelumuistiossa viitataan vuoden 2003 niin sanotun Rannikkotyöryhmän johtopäätökseen, että ”Suomen rannikkoalueella ei ole jokisuiden vaihettumisalueita siinä merkityksessä ja laajuudessa, mitä EU:n vesipuitedirektiivissä tällaisilla tarkoitetaan”. Perustelumuistiosta on kuitenkin jätetty pois toinen osa työryhmän johtopäätöstä, joka kuului ”Se, että voidaanko vaihettumisalueet sisällyttää sisempiin rannikkovesityyppeihin, selviää lopullisesti sekä luokituksen testaamisen että kansainvälisen yhteistyötulosten yhteydessä.” Jokivedellä on usein rannikolla hyvin merkittävä heikentävä vaikutus vesimuodostuman vedenlaatuun. Erityisen herkkiä ovat jokisuun edustalla tai sen läheisyydessä sijaitsevat meren lahdet, joiden veden vaihtuvuus on hidasta ja rajallista. Fortum näkee, että jokisuiden vaihettumisalueet tulisi pikimmiten ottaa tarkempaan tarkasteluun ja käyttöön niillä alueilla, jossa kriteerit täyttyvät.

12 §. Pintaveden ekologisen tilan luokittelu

Fortum näkee selkeitä muutostarpeita ekologisen tilan luokittelussa, sekä asetus- ja perustelutekstin osalta, että myös käytännön toteutuksessa. Luokittelua on kehitettävä paremmin vastaamaan toimintaympäristöä kohdistuneita haasteita. Keskeisin asia on, että luokittelu kuvaa koko vesimuodostuman tilaa edustavasti ja luotettavasti. Fortum ehdottaa tämän takia seuraavaa muutosta 12 §:n toisen momentin alkuun: ”Pintaveden ekologisen tilan luokittelu tehdään aineiston ja yksittäisten havaintopaikkojen edustavuus huomioiden siten, että lopputulos edustaa koko vesimuodostumaa. Luokittelu tehdään ...”

Ekologinen luokitus tehdään useassa vesimuodostumassa velvoitetarkkailun näytepisteiden vedenlaatutuloksien perusteella. Nämä liittyvät kuormittajan vaikutuksen tarkkailuun, joten ne eivät useinkaan kuvaa hyvin vesimuodostuman tilaa kokonaisuudessaan vaan keskittyvät kuormituksen vaikutuksen kuvaamiseen. Näin ollen ne voivat antaa usein heikomman kuvan vesimuodostuman tilasta, kuin tila olisi, jos vesimuodostumasta olisi enemmän vedenlaatutietoa käytettävissä. One-out-all-out -periaate tiukentaa edelleen vesimuodostuman tilan luokitusta.

12 §:ssä todetaan, että ”jos vesimuodostuman biologisten tekijöiden tilaa ei voida luotettavasti määrittää, voidaan ekologinen tila arvioida fysikaalis-kemiallisten tai hydrologis-morfologisten tekijöiden avulla myös edellä mainittuja heikompaan tilaan.” Jää epäselväksi, mitä ”ei voida määrittää” -ilmaisulla tarkoitetaan. Perusteluissa tulisi täsmentää tätä. Myös pykälän teksti vaatii täsmentämistä. Pykälässä kuvataan eri tilanteita, jolloin fysikaalis-kemiallisten tai hydrologis-morfologisten tekijöiden avulla tila heikkenee, vaikka näin ei välttämättä tapahdu, ja jälkimmäisessä tapauksessa, jossa todetaan, että ekologinen tila voidaan arvioida edellä mainittuja heikompaan tilaan, seuraus voi ymmärtääksemme olla myös edellä mainittuja parempaan tilaan.

Fysikaalis-kemialliset tekijät tukevat vesimuodostuman ekologista luokittelua, jossa pääpaino on biologisissa tekijöissä. Perustelumuistiossa asiaa kuvataan seuraavasti: ”Fysikaalis-kemiallisia tekijöitä ovat puolestaan mm. ravinneolot, näkösyvyys, ja happamoitumisolot, lämpötila- ja happiolot sekä suolaisuus.”. Luokitteluoppaan luonnoksesta selviää jokivesien, järvien ja rannikkovesien fysikaalis-kemiallisen tilan luokittelumuuttujat ja -rajat. Luokitteluoppaan luonnoksessa myös todetaan, että lämpötila- ja happioloille tai suolaisuudelle ei ole asetettu vertailuololoja eikä luokkarajoja. Fortum toivoo, että perustelumuistion tekstiä selkeytettäisiin luokittelussa käytettävien muuttujien käytön osalta. Erityisesti Fortum kaipaa perustelumuistioon tarkennusta niiden muuttujien käyttämisestä, joille ei ole määritetty vertailuololoja eikä luokkarajoja.

12a § Biologisen tekijän tilan luokittelu

On keskeistä, että luokittelussa huomioidaan seurantaohjelmien tuottamien tulosten edustavuus, luotettavuus ja tarkkuustaso, kuten 12a-pykälässä määrätään. Perustelumuistiossa olisi hyvä avata käytännönläheisesti, miten tulosten edustavuus, luotettavuus ja tarkkuustaso huomioidaan. Fortum esittää, että myös tässä pykälässä tarkennetaan, että luokittelun pitää edustaa koko vesimuodostumaa.

Pykälässä määrätään myös, että luokittelussa käytetään vähintään luokittelua edeltävien kuuden vuoden saatavilla olevia seuranta-aineistoja. On annettu ymmärtää, muun muassa Uudenmaan vesien- ja merenhoidon yhteistyöryhmässä, että pintavesien osalta käytetään vuosien 2017–2023 dataa luokittelussa. Fortum ymmärtää 12a-pykälän momentin niin, että luokittelussa on käytettävä myös mahdolliset uudet seurantatulokset, eikä vain vuoden 2017-2023 seurantatuloksia.

Lisäksi on keskeistä, että luokittelussa käytetään myös mahdolliset yritysten tai muiden tuottamat tutkimustulokset, myös sellaisista havaintopaikoista, josta ei ole aikasarjaa. Tämän on varsinkin tärkeää niissä tilanteissa, jossa näitä tuloksia tarvitaan saadakseen edustava tulos kuvaamaan koko vesimuodostumaa. Fortum esittää tästä syystä, että perustelumuistiosta poistetaan seuraava kohta: ”Laskenta tulee tehdä samalla tavalla, jotta se muodostaa vertailukelpoisen ja yhdenmukaisen jatkumon.” Kuten edellä on todettu, on keskeistä, että luokittelua kehitetään.

Luokitteluoppaan luonnokseen viitaten, Fortum ehdottaa sen sijaan 5 momentin perusteluihin lisäystä siitä, että aineistojen edustavuuden tarkastelu on erityisen tärkeää ja on varmistettava, että valitut havaintopaikat kuvaavat yhdessä koko vesimuodostumaa. Lisäksi olisi todettava, että jätevesipäästöjen välittömässä läheisyydessä (ns. sekoittumisvyöhyke) olevia havaintopaikkoja ei oteta mukaan.

Edelliseen liittyen Fortum on eri mieltä seuraavasta johtopäätöksestä ja pyytää siihen tarkennusta: ”Seurantaohjelmassa huomioidaan perusseuranta, sekä toiminnallinen seuranta, joka perustuu pitkälti toiminnanharjoittajien veloitetarkkailuun sisältyviin vesimuodostuman tilaa kokonaisuutena

kuvaaviin seurantapaikkoihin ja -muuttujiin.” Kuten edellä on kuvattu, velvoitetarkkailuun sisältyvät seurantapaikat ja -muuttujat eivät yleensä kuvaa vesimuodostuman tilaa kokonaisuutena.

Tulisi myös selventää, millä perustein toiminnanharjoittajan tekemä selvitys määritellään hyväksyttäväksi. On ymmärrettävää, ettei kaikissa vesimuodostumissa pystytä kaikkea uutta tietoa ottamaan huomioon, mutta varsinkin niissä vesimuodostumissa, jossa toiminnanharjoittaja on aloitteellinen, tulisi uusia tuloksia ottaa huomioon.

Luonnoksen 12 a §:n neljännessä momentissa todetaan, että "Vesimuodostumakohtainen muuttujan ekologisen laatusuhteen arvo lasketaan havaintopaikkojen keskiarvona.". Fortum pitää pykälässä kuvattua laskentatapaa hyvin joustamattomana. Yksinkertainen keskiarvon laskentaan perustuva määrittely voi johtaa lopputulemaan, joka ei todellisuudessa ole edustava vesimuodostuman kannalta. Fortum on myös korostanut tätä puutteellisuutta luokitteluopasta koskeissa kommentteissaan syksyllä 2024.

Fortumin käsityksen mukaan vesimuodostuman tilalla tarkoitetaan kokonaisvaltaista arviota, jossa yksittäisten havaintopaikkojen merkitys kokonaisuuden kannalta huomioidaan pinta-alaperusteisesti ja luokitteluun käytettävä arvo kuvaa koko vesimuodostumaa. Fortum esittää, että valtioneuvoston asetuksessa asia huomioitaisiin paremmin kuin yksinkertaisella määritelmällä, joka perustuu vain ja ainoastaan keskiarvoon. Fortum ehdottaa, että valtioneuvoston asetuksessa mahdollistetaan myös vaihtoehtoinen, pinta-alalla painotettu laskentatapa. Ehdotuksemme neljännen momentin uudeksi muotoiluksi on: "Vesimuodostumakohtainen muuttujan ekologisen laatusuhteen arvo lasketaan havaintopaikkojen edustavuus huomioiden pinta-alan perusteella painottaen tai havaintopaikkojen keskiarvona."

Läpinäkyvyyden parantamiseksi on keskeistä, että kaikki luokitteluun käytettävä tieto on sidosryhmien saatavilla. On myös tärkeää, että yksittäisten vesimuodostumien luokittelusta käydään keskustelua toiminnanharjoittajien kanssa, ja annetaan toiminnanharjoittajien osallistua prosessiin myös ennen virallista lausuntokierrosta.

Luonnoksen 12 a §:n toisessa momentissa viitataan 12 b §:ssä "tarkoitettuun vertailuarvoon". Viittaus on ongelmallinen, sillä 12 b §:ssä ei ole käytetty lainkaan termiä "vertailuarvo". Termiä "vertailuarvo" on tämän takia syytä selkeyttää.

12 a § kolmas momentti määrittelee laatusuhteen määräytyvän tapauksesta riippuen joko keskiarvona tai mediaanina. Perustelumuihistiossa todetaan että "mediaani käyttö perustuu 6 momentissa selostetussa interkalibraatiomenettelyssä käytettyyn menetelmään", mutta sen pidemmälle mediaanin käytön taustoja ei kuvata. Keskiarvon käytön taustoista tai laskentatavan kelpoisuuden arvioinnista perustelumuihistiossa ei sanota mitään, vaikka tämä on olennaisen tärkeä

kohta vesimuodostumalle laskettujen arvojen edustavuuden kannalta. Fortum katsoo, että perustelumuistioon olisi hyvä lisätä laskentamenetelmien valintoihin liittyvää taustatietoa.

Fortum näkee, että 12 a § kolmas ja neljäs momentti olisivat helpommin ymmärrettäviä, jos ne olisivat toisessa järjestyksessä, eli laskennan kuvaus etenisi kronologisesti oikeassa järjestyksessä. Eli ensin kuvattaisiin ketju "havainnon ekologisen laatusuhteen arvo -> jaksokeskiarvot -> vesimuodostuman muuttujakohtainen ekologisen laatusuhteen arvo" ja vasta sitten "biologisen tekijän laatusuhteiden keskiarvon tai mediaanin laskenta". Olisi myös selkeämpää, jos pykälän 5. momentti tulisi ennen 3.-4. momentteja, sillä se korostaisi samalla tulosten edustavuutta.

12 b § Pintavesityyppien vertailuolojen ja tyyppikohtaisten raja-arvojen määrittäminen

Fortum kannattaa pykälän 3. momentissa esitettyä säännöstä keskeisten tahojen osallistamisesta. Kuuleminen lisää asian selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Perusteluissa on kuitenkin viitattu vain muihin tahoihin kuten elinkeinoelämän järjestöjä ja luonnonsuojelujärjestöjä. Fortum esittää, että tähän listaan lisätään yrityksiä, joiden toimintaan tiedoilla voi olla vaikutusta.

Lisätietoja: Fredrik Blomfelt, Senior Manager, ESG, Corporate Public Affairs
(fredrik.blomfelt@fortum.com, 040 705 7389)

Blomfelt Fredrik
Fortum Oyj