



15.11.2023

## Työryhmän mietintö 2.10.2023:

### **HE eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta**

#### **KAIVOSTEOLLISUUS RY:N LAUSUNTO**

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta ja kunnioittavasti lausuu seuraavaa:

#### **Perustelut ja soveltamisala**

Mietinnön mukaisesti ympäristötavoitteista poikkeamista voidaan soveltaa uusiin kestävän kehityksen mukaisiin hankkeisiin tai toimiin. Luonnoksesta ei yksiselitteisesti selviä, mitä tällaiset uudet, kestävän kehityksen mukaiset hankkeet ja toimet ovat.

Perustelumuiotiossa viitataan useaan otteeseen EU:n uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseen liittyvään asetukseen ja siihen, että tietyt uusiutuvan energian hankkeet täyttävät automaattisesti 20 c §:n mukaisen poikkeamisen edellytykset, ilman lupaviranomaisen tapauskohtaista harkintaa. Esim. muistion sivulla 19: "EU:n luvitusasetuksen 2022/2577 mukaiset uusiutuvan energian hankkeet täyttäisivät aina poikkeamisen edellytyksenä olevan tärkeän yleisen edun vaatimuksen suoraan asetuksen perusteella".

Perustelumuiotioson perusteella on ymmärrettävissä, että kategorista luokittelua kestävän kehityksen mukaisesta hankkeesta ei ole, edellä mainittu poikkeus huomioiden, vaan lupaviranomaisella on harkintavalta määrittelyssä, huomioiden mm. yleisen edun mukaiset tarpeet.

Vuosina 2023-2026 Suomessa on voimassa ns. vihreän siirtymän ohituskaista. Erikseen määriteltyissä hankkeissa toiminnanharjoittaja voi pyytää etusijamenettelyn soveltamista vesitalous- tai ympäristölupahakemuksensa käsittelyssä. Myös mahdollisessa tuomioistuimenmenettelyssä näille hankkeille sovelletaan etusijamenettelyä. Etusijamenettelyyn voidaan ottaa hankkeita, jotka tuottavat uusiutuvaa energiaa, sähköistämiseen perustuvia teollisuushankkeita, jotka korvaavat fossiilisia polttoaineita tai raaka-aineita, vedyn tai hiilidioksidin hyödyntämiseen liittyviä hankkeita tai akkutehtaita. Edellytyksenä on myös, että em. hankkeissa on otettu huomioon ei merkittävää haittaa -periaate (DNSH).

Vihreän siirtymän ohituskaista ei sisällä minkäänlaisia kaivoshankkeita. Ottaen huomioon kaivosten merkityksen metallien ja mineraalien primäärituotannossa sekä näiden merkityksen jokaisen listalle sisältyvän hanketyypin toteuttamisessa, on kaivosten jättäminen ohituskaistan ulkopuolelle täysin perusteetonta. Tavoiteltuja vihreän siirtymän hankkeita ja siirtymää kokonaisuudessaan ei voida toteuttaa ilman kaivoksia.

On oletettavaa, että vihreän siirtymän ohituskaistan mukainen rajaus hankkeille muodostaa jonkinlaiset perusehdot myös nyt lausunnolla olevan lakiesityksen soveltamisessa. Edelleen on vaarana, että kaivoksia ei jatkossakaan tulkitaisi kestävän kehityksen mukaisiksi hankkeiksi, huolimatta niiden yleisesti tiedossa olevasta ja tunnustetusta merkityksestä vihreän siirtymän toteuttamisessa. Tätä korostaa EU:ssa viimeisteltävänä oleva kriittisten mineraalien asetus CRMA.

**Kaivosteollisuus ry esittää, että lain perusteluihin lisätään maininta kaivoshankkeiden kuulumisesta lain soveltamisalan piiriin. Perusteluissa tulisi olla myös maininta EU:n kriittisten mineraalien asetuksesta, joka tulee jatkossa olemaan erittäin merkittävässä roolissa Euroopan raaka-ainehuollon kannalta (ml. primäärituotanto ja kierrätys). Kyseinen CRMA-asetus on perusedellytys perustelumuiotiossa jo mainitun EU:n uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseen liittyvän asetuksen implementoinnissa jatkuvasti muuttuvassa geopoliittisessa tilanteessa.** Tapauskohtaisen harkinnan perusteella on luonnollisesti mahdollista, että joku kaivoshanke ei täyttäisi poikkeamisen edellytyksiä, mutta kategorisesti kaivoshankkeita ei voi rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Edellisestä poiketen lakiluonnoksessa on varsin selkeästi määritelty uusi hanke tai toiminta (20 c § 1 momentti). Pykälän 1 momentin mukaisella uudella hankkeella tarkoitettaisiin kaikkia uusia luvanvaraisia hankkeita tai jo olemassa olevien hankkeiden tai toimintojenmuutoksia, jotka edellyttävät ympäristöluvan tai vesilain mukaisen luvan muuttamista. Mainitun määrittelyn mukaisesti poikkeusmenettelyä voidaan siis soveltaa kaikkiin luvanvaraisiin tai lupamuutosta edellyttäviin hankkeisiin, kunhan ne vain ovat kestävän kehityksen mukaisia hankkeita. Tämä edelleen korostaa aiemmin mainittua kestävän kehityksen määrittelyä, jonka tulisi olla sellainen, ettei se rajaa mitään kestävää kehitystä tavalla tai toisella edistävää hanketta pois lain soveltamisalan piiristä.

### **Pykäläkohtaiset huomiot**

Lakiluonnoksen mukaisesti vesienhoidon ympäristötavoitteet tullaan kirjaamaan lakiin sitovina. Sitovat ympäristötavoitteet tulee kirjata lakiin siten, ettei samalla luoda ylitsepääsemättömiä esteitä nykyisille teollisille toimintoille eikä vihreän siirtymän hankkeille. Näin erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa kyseinen luvanvarainen toiminto tosiasiallisesti aiheuttaa vain vähäisen kuormituksen kyseessä olevalle vesimuodostumalle muihin kuormituslähteisiin verrattuna ja/tai joissa vesimuodostuman tila ei nykyisellään täytä tavoitteena olevaa hyvää tilaa.

### **Uudet 20 a ja 20 b §:t**

**Vesien tilan tavoitteen (20 a §)** osalta Kaivosteollisuus ry pitää hyvänä esitettyä sanamuotoa, jonka mukaisesti vesienhoidon tavoitteena on saavuttaa hyvä tila. Tältä osin pyydämme huomioimaan Kemianteollisuuden lausunnossa esitetyt seikat tilatavoitteen osalta.

**Heikentämiskiellon (20 b §)** osalta pykälän 2 momentin mukaisesti tilan arvioinnissa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi ajantasaiset, luotettavat tiedot vesimuodostuman tilasta ja tilaan vaikuttavista seikoista. Hankkeen vaikutusta tulisi arvioida suhteessa vesimuodostuman nykyiseen tilaan, joka voisi olla poikkeava vesienhoitosuunnitelmassa esitetystä tila-arviosta Näillä uusilla ja ajantasaisilla tiedoilla voi olla merkitystä arvioitaessa hankkeen vaikutuksia vesiin. Kaivosteollisuus ry pitää esitettyä periaatetta hyvänä ja tarpeellisena, koska useissa tapauksissa vesienhoitosuunnitelmat perustuvat varsin rajalliseen informaatioon vesistön tilasta ja erilaisten teollisuushankkeiden yhteydessä tyypillisesti kerätään huomattavan laajasti lisätietoa vesistön tilasta. Monissa tapauksissa vesimuodostuman (luonnontilainen) tila poikkeaa ajantasaisten aineistojen perusteella vesienhoitosuunnitelmissa määrittelystä, ilman että suunnitellun hankkeen vaikutuksia on edes otettu huomioon tilanarvioinnissa. Laissa nyt esitetty periaate on myös sopusoinnussa KHO:n ratkaisun (Muu päätös 19/2022 vesienhoitosuunnitelmasta saatavien tietojen merkityksestä lupaharkinnassa) kanssa.

**Kaivosteollisuus ry toteaa, että heikentämiskiellon osalta (pintavedet), laissa tai vähintään sen perusteluissa tulisi selkeästi ilmetä, että heikentämiskiello ei koske ns. sekoittumisvyöhykettä.**

Pohjavesien osalta heikentymisenä pidetään, jos ympäristölaatuunormi ylittyy pohjavesimuodostumassa tai mikäli ympäristölaatuunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus edelleen nousee. EU-tuomioistuinratkaisukäytännössä tähän liittyy pohjavettä koskeva tuomio C-535/18), jonka hengen mukaisesti tuomioistuin edellyttää laatuunormin ylittymistä ”vähintään merkittävässä osassa pohjavesimuodostumaa”, mikä todennettaisiin edustavan havaintopisteen seurannan pohjalta. Edustavia seurantapistettä tarvitaan erityisesti laajojen pohjavesimuodostumien kyseessä ollen useita, eikä yksittäisen seurantapisteen havainnolla tyypillisesti voida tehdä yleistystä pohjavesialueen osalta laajemmasti. Näin on erityisesti Suomen olosuhteissa, jossa maaperäolosuhteet ovat pienelläkin alueella varsin heterogeeniset ja merkittävästi poikkeavat valtaosasta Eurooppaa, jossa esim. sedimenttikivialueilla voi olla hyvinkin laajoja, verrattain homogeenisia maa- ja kallioperäalueita ja akviferit vastaavasti hyvin erilaisia kuin meillä Suomessa.

Huomattavaa on, että lain soveltamisala ja pohjavesidirektiivi koskevat luokiteltuja pohjavesialueita. Tämä ei pykäläluonnosten ja perustelumuioston pohjalta ole lainkaan ilmeistä. Kaivosteollisuus ry pitää perusteltuna, että pohjavesimuodostuman tilaa tulkitaan laajemmin kuin yhden tai yksittäisten havaintopisteiden pohjalta.

**Kaivosteollisuus ry esittää, että lain perusteluihin lisätään maininta luokitelluista pohjavesialueista, joiden osalta lakia sovelletaan. Lisäksi esitämme, että perustelumuiostiossa tulee käsitellä seikkaperäisemmin edellä mainittu tuomioistuimen tulkinta laaja-alaisemmasta pohjavesimuodostuman vedenlaadun tulkinnasta, kaikki ratkaisuun liittyvät elementit huomioiden. Ympäristölaatuunormin ylittymiseen ja laatumuutoksen laaja-alaisuuden tulkinnassa tulee voida riittävästi huomioida Suomen hyvin erilaiset hydrogeologiset olosuhteet. Tämän tulee ilmetä sekä lakipykälästä että lain perusteluista.**

Pohjavesi on kuitenkin laajempi käsite kuin luokitellut pohjavesialueet ja niillä esiintyvät pohjavesivarannot. Pohjavesiin liittyen perustelumuiotiossa ei lainkaan mainita nyt ehdotetun sääntelyn suhdetta pohjavesiä koskevaan nykyiseen sääntelyyn (YSL 17 § ja VL 3(2)). Kansalliset säännökset ovat tähän saakka kattaneet vesiputedirektiivin ja pohjavesidirektiivin vaatimukset pohjavesien kemiallisen ja määrällisen tilan osalta, niin luokitelluilla pohjavesialueilla kuin pohjavesien kannalta yleisesti. Tällä hetkellä on käynnissä VN-TEAS -selvityshanke, joka koskee suoraan lausunnolla olevaa lakia pohjavesien osalta. Kyseisen LaatuNOPPA-hankkeen on määrä valmistua vuoden 2024 alussa.

Lisäksi luokiteltujen pohjavesialueidenkin osalta on maan eri puolilla epäselvyyttä, kuinka luokittelua käytännössä tehdään. Aiemmin pohjavesialueet luokiteltiin I, II ja III-luokan alueisiin, kun nykyinen luokittelu pohjautuu 1, 2 ja E-luokan alueisiin. Luokka 1 on vedenhankintaa varten tärkeä pohjavesialue, jonka vettä käytetään tai jota on tarkoitus käyttää yhdyskunnan vedenhankintaan. Luokkaan 2 luokitellaan muut vedenhankintakäyttöön soveltuvat pohjavesialueet, joka pohjaveden antoisuuden tai muiden ominaisuuksien perusteella soveltuu talousvesikäyttöön. Lisäksi luokitellaan erikseen ne pohjavesialueet, joiden pohjavedestä pintavesi- ja maaekosysteemit ovat suoraan riippuvaisia. Nämä pohjavesialueet sisällytetään E-luokkaan. Luokittelun käytännön toteutuksessa on ristiriitoja vaikka luokittelua ohjaavan lain perusteluissa (Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta 1263/2014, HE 101/2014 vp) ja muissa toimintaohjeissa varsin selkeästi määritellään, milloin esim. 2-luokan pohjavesialueen kriteerit täyttyvät. Lain perusteluiden mukaisesti määrättyjen antoisuusvaatimusten täytyessä ja jos alue myös muutoin ominaisuuksiltaan (eli laadullisesti) soveltuu talousveden hankintaan, se tulisi luokitella 2-luokan pohjavesialueeksi. On käytännön esimerkkejä, joissa laadullisesti selvästi talousvesikäyttöön soveltumattomia pohjavesimuodostumia luokitellaan 2-luokan pohjavesialueiksi, mikä johtaa siihen, että ne tulevat nyt lausunnolla olevan lain heikentämiskiellon piiriin ja siten vaikeuttavat niiden lähialueilla sijaitsevien hankkeiden toteuttamista.

**Edellä mainitun VN-TEAS selvityksen tulokset olisi hyvä huomioida nyt lausunnolla olevassa sääntelyssä pohjavesiä koskien.**

## 20 c § Ympäristötavoitteista poikkeaminen

### Pintavedet

Pykälän 2 momentin mukaan poikkeamista voidaan soveltaa pintavesimuodostuman ekologisen tilan huonotessa erinomaisesta hyvään uusista kestävän kehityksen mukaisista toiminnoista johtuen.

Kaivosteollisuus ry pitää tärkeänä, että poikkeamisen menettelyä voidaan soveltaa ao. pykälässä mainitun mukaisesti (ylhäältä alaspäin). Vastaavasti yhtä tärkeää on se, että poikkeamisen menettelyä voidaan soveltaa vesistöissä, jotka eivät välttämättä ole edes hyvässä tilassa (ts. alhaalta ylöspäin). Kuten lausunnon liitteenä olevasta kartasta ilmenee, suuri osa Suomen pintavesistä on ekologisen tilan osalta muussa kuin hyvässä tai erinomaisessa tilassa, erityisesti merialueilla ja rannikolla, mutta monin paikoin myös Itä- ja Pohjois-Suomessa. Lakiluonnoksen ja perustelumuiotios pohjalta ei ole lainkaan selkeää soveltuuko poikkeamisen menettely myös tällaiseen tilanteeseen? Ottaen huomioon, että monet kestävän kehityksen mukaiset hankkeet tapahtuvat tällä alueella, tulisi olla selvyyttä poikkeusmenettelyn soveltumisesta myös näissä tapauksissa.

Alueellisista vesienhoitosuunnitelmista käy selkeästi ilmi, että Suomen vesien kuormitus jakautuu keskimäärin seuraavasti: luonnonhuuhtouma noin 40 %, hajakuormitus noin 50 % ja pistepäästöt noin 10 %. Hajakuormitusta tulee erityisesti maa- ja metsätaloudesta. Pistekuormittajia ovat mm. teollisuus, yhdyskuntajätevedenpuhdistuslaitokset, kalankasvatus sekä turvetuotanto. Teollisuuden osuus kokonaiskuormituksesta on noin 5 % luokkaa. Vesienhoitosuunnitelmista ilmenee hyvin myös se, että käytännössä juuri mitään ei ole tehty suurimpien kuormituslähteiden osalta koko sinä aikana, kun vesienhoitojärjestelmä on ollut olemassa. Teollisuuden osalta, joka on kokonaisuuden kannalta monin paikoin vähäisessä roolissa kokonaiskuormituksen kannalta, toimenpiteitä ja regulaatiota on vuosien varrella syntynyt ja tehty merkittävässä määrin. Toimenpiteiden ja regulaation määrä eivät ole missään suhteessa kokonaisuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Tähän tulisi lainsäädännössä yleisestikin paneutua ja myös tässä lausunnolla olevassa lakihankkeessa.

Esimerkkitapauksena kaivos tai muu teollisuuslaitos, jonka ensimmäinen vastaanottava purkuvesistö (pienehkö järvi) on tyydyttävässä tilassa. Järveen kohdistuva kuormitus aiheutuu todennettavasti valtaosin muista tekijöistä kuin kaivoksesta (ei luvanvaraisista toiminnoista). Kaivoksen aiheuttama lisäkuormitus saattaisi potentiaalisesti hidastaa hyvän tilan saavuttamista. Vaikka kyseinen kaivoshanke luokiteltaisiin kestävän kehityksen mukaiseksi hankkeeksi ja siten lukeutuisi poikkeuslupamenettelyn piiriin, ei ole lakiluonnoksen perusteella lainkaan selvää, voitaisiinko poikkeamisen menettelyä soveltaa kyseiseen tapaukseen. Lisäksi tässä ja monessa muussa tapauksessa suurimpia kuormittajia ei mitenkään

säänneltäisi tämän lain nojalla vaikka nimenomaan ne olisivat avainasemassa hyvän tilan saavuttamisen tavoitteen kannalta.

**Kaivosteollisuus ry esittää kyseistä momenttia täydennettäväksi muotoon: Pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan tai hyvän tilan saavuttaminen estyvä tai hidastuu uusista kestävästä kehityksen mukaisista toimista johtuen.**

Lain perusteluissa tulisi lupaharkinnan osalta myös korostaa, että harkinnassa tulee riittävästi huomioida poikkeusmenettelyn kohteena olevan hankkeen kuormituksen osuutta purkuvesistön kokonaiskuormituksesta ja tämän merkitystä kyseessä olevan vesistön ekologiseen tilaan. Kärjistettynä esimerkkinä jos 90 % kuormituksesta aiheutuu muualta kuin poikkeusmenettelyn mukaisesta hankkeesta ja kyseessä olevan 10 % lisäkuormituksen arvioitaisiin muodostavan "lopullisen" riskin hyvän tilan tavoitteen saavuttamisen estymiseksi, ei vesistön todellisen tilan ja sen potentiaalisen paremman tilan kannalta ole perusteltua tarkastella pelkästään kyseistä poikkeusmenettelyn mukaista hanketta. Vaikka hanke ei lopulta täyttäisi poikkeamisen myöntämisen edellytyksiä ja hanke sen myötä jäisi toteutumatta, eivät kyseisen vesistön tila ja hyvän ekologisen tilan saavuttamisen edellytykset tässä esimerkissä juuri lainkaan parani.

Pykälän 2 momentin 4 kohta on: "se ei estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa." Perustelumuistion mukaisesti tämä ilmeisesti käytännössä tarkoittaa, että vesienhoitoviranomaisen lausunto on keskeisessä asemassa poikkeuksen edellytysten täyttymisen arvioinnissa. Tältä osin Kaivosteollisuus ry esittää huolensa, tulkitsevatko kaikki vesienhoitoviranomaiset sääntelyä samalla tavalla ja mikäli eivät, muodostuuko tästä kohdasta jossain päin Suomea alueellinen Veto-oikeus poikkeuslupahakemuksiin? Tämä näkemys pohjautuu siihen, että nykyisellään esim. alueelliset ELY:t tulkitsevat samaa sääntelyä mm. luonnonsuojelulainsäädännön osalta hyvin poikkeavasti. Vähintäänkin ministeriön tulisi hyvin selkeästi ohjeistaa alueellisia viranomaisia sääntelyn tulkinnassa ja muutoinkin seurata poikkeuslupamenettelyistä annettuja vesienhoitoviranomaisten lausuntoja niiden yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Kaivosteollisuus ry katsoo, että kyseinen 2 momentin kohta 4 voitaisiin poistaa vesienhoitolakia koskevasta lakiehdotuksesta, koska poikkeamisen edellytyksille ei tule asettaa vesipuitedirektiiviä tiukempia edellytyksiä.

#### **24 ja 25 § Ympäristötavoitteiden lieventäminen ja saavuttaminen vaiheittain**

Kaivosteollisuus ry toteaa, että myös Vesienhoitosuunnitelmien laadinnan ja päivittämisen yhteydessä ympäristötavoitteiden lieventämisestä tai vaiheistamisesta päätettäessä tulee ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilaan vaikuttavista seikoista ottaa huomioon. Erilaisten hankkeiden yhteydessä syntyy suuria määriä ajantasaista tietoa pinta- ja pohjavesien laadusta, mitä ei aina välttämättä huomioida vesienhoitosuunnitelmien ja virallisen luokittelun yhteydessä.

Lakiluonnoksesta ei millään tavoin ilmene, mikä olisi mahdollisten lievennettyjen tai vaiheistettujen tilatavoitteiden merkitys 20 c § mukaisessa poikkeusmenettelyssä. Jos kyseessä olevassa vesimuodostumassa olisi jotain tällaisia elementtejä, helpottaisiko vai vaikeuttaisiko se poikkeusmenettelyn mukaisen luvan myöntämistä? Tätä tulisi selkeyttää pykälätasolla ja lain perusteluissa.

#### **Aikataulu**

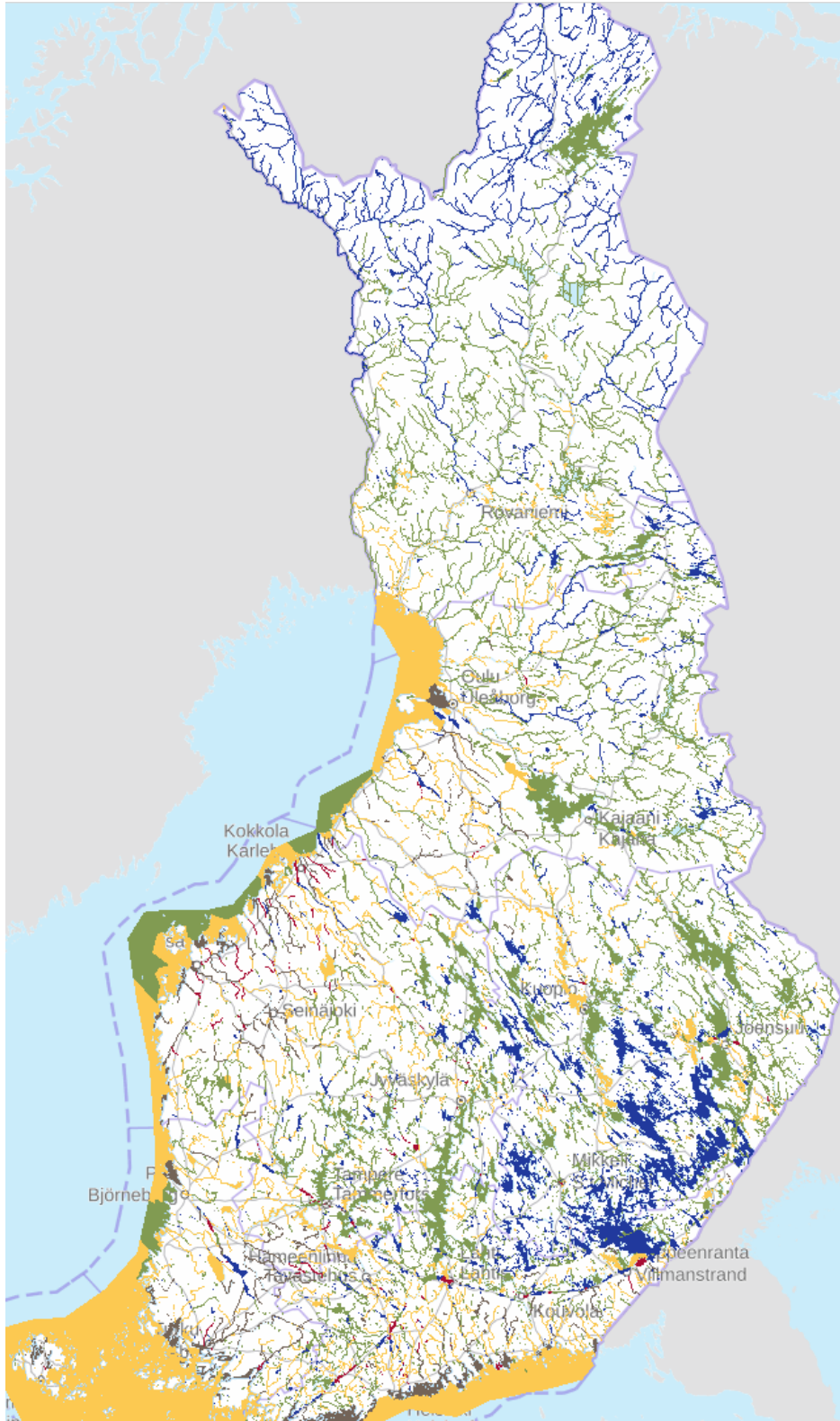
Kaivosteollisuus ry toteaa, että lausunnolla olevaan lakihankkeeseen liittyy useita vielä selvitystä vaativia seikkoja. Näiden johdosta on syytä käyttää riittävästi aikaa hallituksen esityksen valmisteluun.

Kunnioitavasti

#### **KAIVOSTEOLLISUUS ry**

Pekka Suomela, toiminnanjohtaja

## LIITE 1 Pintavesien ekologinen tila Suomessa



[https://paikkatieto.ymparisto.fi/vesikarttaviewers/Html5Viewer\\_2\\_11\\_2/Index.html?configBase=http://paikkatieto.ymparisto.fi/Geocortex/Essentials/REST/sites/VesikarttaKansa/viewers/VesikarttaHTML525/virtualdirectory/Resources/Config/Default&locale=fi-FI](https://paikkatieto.ymparisto.fi/vesikarttaviewers/Html5Viewer_2_11_2/Index.html?configBase=http://paikkatieto.ymparisto.fi/Geocortex/Essentials/REST/sites/VesikarttaKansa/viewers/VesikarttaHTML525/virtualdirectory/Resources/Config/Default&locale=fi-FI)

**SIGNATURES****ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 5 pages before this page

Dokumentet inneholder 5 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 5 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 5 sider før denne side

Detta dokument innehåller 5 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende