

Asia: VN/30326/2022

## Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Pyydettyinä lausuntona Ympäristöministeriön työryhmän mietintöön vesienhoidon ympäristötavoitteista ja niistä poikkeamisesta Metsäteollisuus ry toteaa seuraavaa:

Ympäristöministeriö on pyytänyt Metsäteollisuus ry:ltä lausuntoa työryhmän mietinnöstä, joka koskee vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista. Metsäteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja lausuu asiassa seuraavaa:

Hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun mietinnön tavoitteena on säätää vesienhoidon ympäristötavoitteet sitoviksi, täsmentää ympäristötavoitteisiin liittyvää heikentämiskieltoa, mahdollistaa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen lupamenettelyn yhteydessä sekä selkeyttää ja ajantasaistaa tilatavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä.

Metsäteollisuus ry pitää mietinnön lupamenettelyn sujuvoittamiseen ja lupakäytäntöjen yhtenäistämiseen tähtäviä tavoitteita lähtökohtaisesti hyvinä. Vesien hyvän tilan saavuttaminen on tärkeää, ja edellyttää laaja-alaista sitoutumista. Tilatavoitteiden saavuttamiseen tähtäävän lainsäädännön tulee kuitenkin olla kaikille vesienhoidon sidosryhmille kohtuullista ja lain tulkinnan ja soveltamisen selkeää ja yhtenäistä. Näistä syistä työryhmän ehdotukseen tulisi tehdä seuraavat muutokset.

1 Pykälää 20a ja 20b on sovellettava vain uusiin hankkeisiin ja muutoksiin, joilla on olennaisia vesistövaikutuksia

Työryhmän mietintö: 20 a §: "Pykälä edellyttäisi, että vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaista lupaa edellyttävien hankkeiden tai toimintojen kaikessa toiminnassa varmistetaan, että vesimuodostumissa voidaan saavuttaa hyvä tila". Koska pykälässä tai sen perusteluissa ei mainita sen soveltamisalasta, voidaan tulkita siten, että pykälät 20 a – 20 c koskevat kaikkia VL- ja YSL-lupahankkeita.

Metsäteollisuus ry:n muutosehdotus: Lainkohtaa tulee tarkentaa sellaiseen muotoon, että pykälää sovellettaisiin vain uusiin hankkeisiin sekä muutoksiin, joilla on olennaisia uusia ja lisäisiä vaikutuksia vesistö päästöihin.

Metsäteollisuus ry kannattaa hankekohtaisen poikkeamisen yhdistämistä lupamenettelyyn. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin sisällytettäviä uusia luvan myöntämisedellytyksiä tulisi soveltaa lähtökohtaisesti vain uusien hankkeiden lupaharkinnassa. Jos kysymyksessä on jo olemassa olevan toiminnon lupaa edellyttävä olennainen muuttaminen, tulisi hakemuksen käsittelyn yhteydessä arvioida vain hakemuksessa tarkoitettujen muutosten sallittavuutta suhteessa ehdotettuun vesienhoitolain 3a-lukuun. Samassa yhteydessä ei tule arvioida uudelleen luvan myöntämisen edellytyksiä olemassa olevalle toiminnalle, eikä muuttaa olemassa olevaa toimintaa koskevia lupaehtoja nyt ehdotettujen säännösten perusteella. Jos esimerkiksi olemassa olevalla laitoksella lisätään kapasiteettia, tulee lupaharkinnassa arvioida ainoastaan kapasiteetin lisäystä ja siitä aiheutuvia lisäpäästöjä.

Vastaavasti jos lupaa edellyttävä toiminnan muutos ei vaikuta olennaisesti toiminnasta aiheutuvaan vesistökuormitukseen tai -vaikutuksiin, lupaharkinnan yhteydessä ei tule arvioida luvan myöntämisen edellytyksiä ehdotetun vesien- ja merenhoitolain 3a-luvun kannalta.

Merkittävä osa metsäteollisuuden piiriin kuuluvista luvanvaraisista laitoksista on niin sanottuja direktiivilaitoksia, joiden ympäristöluvut tarkistetaan teollisuuspäästödirektiivin nojalla hyväksyttävien parhaita käyttökelpoisia tekniikoita koskevien päätelmien määrittämässä rytmissä. Uusien BAT-päätelmien vuoksi tehtävässä luvan tarkistamisessa ei tulisi olla mahdollista arvioida luvan myöntämisen edellytyksiä uudelleen työryhmän ehdottamien uusien säännösten nojalla vaan tarkastelun painopisteen tulee olla parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisuuden arvioinnissa. Laajempi luvan myöntämisen edellytysten uudelleentarkastelu johtaisi toiminnanharjoittajien kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

## 2 Pykälät 20a ja 20b eivät saa muodostua yleiseksi heikentämiskielloksi

Työryhmän mietintö: Pykälässä 20 a todetaan " Vesienhoidon tavoitteena on saavuttaa vähintään hyvä tila kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa sekä vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila keinotekoisissa ja voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa." Edelleen pykäläehdotuksessa todetaan, että tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta. Pykälässä 20 b todetaan " Vesimuodostuman tila ei saa

heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta". Pykäläehdotusten perusteluiden mukaan pykälää sovellettaisiin vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä.

Metsäteollisuus ry:n muutosehdotus: Tarkennetaan myös pykälään 20 a ja 20 b selvyyden vuoksi, että niitä sovelletaan vain lupaharkinnassa. Tämä tulee nykyisessä muodossa esiin vain hallituksen esityksen perusteluissa.

Esityksestä olisi myös käytävä yksiselitteisesti ilmi, että kyseessä ei ole esimerkiksi pohjaveden pilaamiskieltoon vertautuva, yleinen heikentämiskielto tai hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisen kieltä, jotka tulisi ottaa huomioon hankkeiden ja toimintojen valvonnassa tai luvan muuttamisen perusteena. Ehdotetut pykälät eivät saisi johtaa laitoksen toimintaan puuttumiseen jälkivalvonnan keinoin tai oikeuttaa luvan muutosprosessin saattamista vireille esimerkiksi tilanteissa, joissa jonkin laitoksen vaikutusalueella olevan vesimuodostuman tila heikkenee tai hyvää tilaa ei saavuteta, mutta laitoksen toiminta on olemassa olevan luvan mukaista.

### 3 Lupaviranomaiselle velvoite poikkeusluvan myöntämiselle

Työryhmän mietintö: Työryhmän mietinnössä ehdotetun ympäristönsuojelulain 49 a §:n ja vesilain 4 a §:n mukaan "Lupaviranomainen voi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää poikkeuksen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista mainitun lain 20 c §:n nojalla."

Metsäteollisuus ry:n muutosehdotus: Pykälää tulee muuttaa siten, että lupaviranomaisen on myönnettävä poikkeus, mikäli poikkeusta haetaan ja poikkeusluvan ehdot täyttyvät. Mietinnössä esitetty muotoilu jättää tulkinnanvaraa sen suhteen, onko lupaviranomaisella harkintavaltaa poikkeuksen myöntämisessä. Ehdotettujen pykälien tulisi olla sanamuodoltaan velvoittavampia ja linjassa perusteluiden kanssa.

Ehdotetun vesienhoitolain 20 c §:n mukaan poikkeaminen on mahdollista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Pykäläehdotuksen perusteluiden mukaan uudella hankkeella tarkoitettaisiin kaikkia uusia luvanvaraisia hankkeita tai jo olemassa olevien hankkeiden tai toimintojen muutoksia, jotka edellyttävät ympäristöluvan tai vesilain mukaisen luvan muuttamista.

Selvyyden vuoksi ehdotettuun vesienhoitolain 20 c §:ään on lisättävä uusi momentti, jossa todetaan, että uudella hankkeella tarkoitetaan uusia luvanvaraisia hankkeita tai jo olemassa olevien hankkeiden tai toimintojen muutoksia, jotka edellyttävät ympäristöluvan tai vesilain mukaisen luvan muuttamista. Asia todetaan perusteluissa, mutta tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi asia olisi hyvä kirjoittaa myös lakitekstiin.

### 4 Vesien tilan määrittämisen on oltava yhteneväinen

Koska vesistöjen tilalla on suuri merkitys vesienhoitosuunnitelmaa laatiessa ja tilatavoitetta määrittäessä ja yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa on vesien tilaluokituksen perustuttava edustavaan ja riittävän kattavaan tietoon ja perustuttava yhtenevin kriteereihin.

Edellä sanottu huomioon ottaen Metsäteollisuus ry pitää hyvänä, että ehdotettua heikentämiskieltoa koskevassa 20 b §:ssä todetaan, että hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilaan vaikuttavista seikoista. Metsäteollisuus ry esittää, että vastaava teksti lisättäisiin myös ehdotettuun tilatavoitetta koskevaan 20 a §:ään.

Tilaluokkia ei tulisi asettaa liian pienille vesimuodostumille ollenkaan. On ilmennyt tapauksia, joissa näytepisteiden valinta määrällisesti tai sijainnin mukaan ei ole yhtenevästi mahdollinen tai veden laadun dynamiikka poikkeaa isommista vesimuodostumista ja jopa yhden vesimuodostuman sisällä. Tieteelliseen, luotettavaan ja yhdenmukaiseen dataan perustuva luokittelu mahdollistaa myös edellytykset uusille investoinneille, joilla edelleen alennetaan vesistökuormitusta metsäteollisuuden osalta.

Toiminnanharjoittajia on kohdeltava tasapuolisesti, kun vesimuodostumien tilaa pyritään parantamaan. Kuormituksen hallintatoimien ja -vaatimuksien on oltava suhteessa kuormituksen osuuteen vesimuodostumassa.

## 5 Pohjavesien vaikutusten arvioinnin on oltava tarkoituksenmukaista

Työryhmän mietintö: 20 b §:ssä vesimuodostuman kielletty heikentyminen on määritelty myös pohjavesien osalta suoraan ympäristölaatonormin raja-arvon ylittymisenä. Pykälän perusteluna käytettyä EUTIn tuomiota C535/18 on tulkittu suoraviivaisesti jättäen perustelut huomioimatta. Koska työryhmän mietinnössä todetaan, että "...kullakin pohjavesimuodostuman seurantapaikalla mitatut arvot on otettava huomioon erikseen", niin tämä jättää mahdollisuuden tulkita lainkohtaa siten, että yksikin ylitys jossain seurantapisteessä voisi olla esteenä ympäristöluvalle. Pohjavesien seurantapaikkoja on suhteellisen vähän, eivätkä ne monestikaan pysty tuottamaan oikeaa kokonaiskuvaa pohjavesien kokonaistilasta.

Metsäteollisuus ry:n muutosehdotus: Tuomiossa C535/18 EUTI perustelee asiaa laajemmin ja laatunormin ylittyminen vesipuidedirektiivin mukaisessa, edustavassa seurantapaikassa tuomioistuimen mukaan osoittaa, että se ylittyy "vähintään merkittävässä osassa pohjavesimuodostumaa". Tämä pitäisi huomioida myös pykälän perusteluissa.

6 Poikkeamasta aiheutuvat vaikutukset muihin saman vesistöalueen vesistöihin ja niiden toimijoihin on otettava huomioon

Metsäteollisuus ry pitää tärkeänä vesien tilan parantamista. Pinta- ja pohjavesien hyvästä tilasta huolehtiminen on yleisen edun mukaista ja tukee kestäväen kehityksen mukaisia tavoitteita. Vesistöt ovat kytköksissä toisiinsa ja poikkeuksesta aiheutuvat mahdolliset haitalliset vaikutukset tulee rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi ja alueellisesti rajatulle alueelle. 20 c § mukaisesta poikkeamasta ei saa myöskään aiheutua painetta muille saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa oleville luvanvaraisille toimijoille. Sen lisäksi, että 25 a § mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee varmistua siitä, että esitetyt poikkeukset eivät estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa, on harkinnassa otettava poikkeuksen vaikutukset muihin alueen toimijoihin. Ehdotus jättää epäselväksi millä tavoin poikkeusluvan myöntäminen jonkin uuden hankkeen johdosta vaikuttaa olemassa oleviin toimijoihin samassa vesimuodostumassa.

## 7 Soveltamisalaan liittyvät kysymykset

Työryhmän mietintö: 20 c §:n mukaan poikkeusten soveltaminen on rajattu hyvin tarkasti koskemaan 1) pintaveden fyysisiä ominaisuuksia tai pohjaveden korkeutta muuttavia toimenpiteitä tai 2) ekologisen tilan heikkeneminen erinomaisesta hyvään tilaan.

Pintaveden fyysisiä ominaisuuksia muuttavilla toimenpiteillä tarkoitettaisiin vesimuodostumien hydrologis-morfologisiin ominaisuuksiin (hydrologinen järjestelmä, joen esteettömyys, morfologiset tekijät, vuorovesi) tehtäviä muutoksia tai 20 a ja b §:n mukaisista ympäristötavoitteista voitaisiin poiketa, kun pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestäväen kehityksen mukaisista toiminnoista.

Metsäteollisuuden kommentti: Poikkeaman muissa edellytyksissä mainituissa muissa kohdissa kohdassa 2 mainitut ehdot ovat vaihtoehtoisia. Metsäteollisuus pitää tärkeänä, että lakimuutos ei estä vesien tilan paranemista ja poikkeusten myöntämistä koskevat kriteerit ovat mahdollisimman selvät. Poikkeuksen myöntämisestä ei saa aiheutua alapuolisen vesimuodostuman tilan heikkenemistä.

Heiskanen Jenni  
Metsäteollisuus ry