

Asia: VN/30326/2022

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Akkuteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua tähän erittäin tärkeään asiaan, joka vaikuttaa merkittävästi akkualan yritysten toimintaympäristöön, luvituksen ennakoitavuuteen ja investointihalukkuuteen.

Toteamme, että esitetty lainsäädäntöehdotus on saatava paremmaksi ja selkeämmäksi, jotta eri puolilla Suomea sijaitsevia laitoksia voidaan jatkossakin kehittää, olemassa olevaa infraa käyttää ja investoida uusiin laitoksiin. Se ei myöskään saisi olla tiukempi kuin vesipuidedirektiivi, jotta vihreän siirtymän kannalta keskeiset hankkeet voitaisi toteuttaa. Asialla on selvä linkitys myös EU:n Green Dealiin ja tulossa olevaan EU:n kriittisiä raaka-aineita koskevaan lainsäädäntöön, jolla on tarkoitus tehostaa ja sujuvoittaa keskeisten hankkeiden luvittamista.

Suomessa ei ole päästy EU:n asettamiin vesien tilaa koskeviin tavoitteisiin. Alueellisista vesienhoitosuunnitelmista käy ilmi, että Suomen vesien kuormittavat tekijät ovat karkeasti jaettavissa kolmeen osaan: luonnonhuhutoumaan noin 40 %, hajakuormitukseen noin 50 % ja pistepäästöihin noin 10 %. Teollisuuden osuus kokonaiskuormituksesta on noin 5 % luokkaa. Vesien hyvän tilan tavoite ei voi toteutua vain pistemäiseen kuormitukseen kohdistuvilla ohjauseinoilla.

Emme näe, että ehdotusluonnos tällaisenaan parantaisi Suomen vesien tilaa. Esityksen tulkinnanvaraisuus hankaloittaa virkamiestyötä ja lisää resurssitarvetta viranomaisissa. Näemme vaarana, että ehdotus lisää alueellista eriarvoisuutta toiminnanharjoittajien välillä sekä eri toimijoiden välillä: lupavelvolliset toimijat joutuisivat eriarvoiseen asemaan muiden vesien tilaan vaikuttavien hankkeiden ja toimenpiteiden rinnalla.

Mietintöluonnoksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että Suomessa laaditaan ympäristösäätelyä, joka kohdentaa lainsäädäntötoimet oikeassa suhteessa tavoiteltavaan hyötyyn nähden, eikä hidasta tai estä investointeja.

Yleisiä huomioita:

Ehdotetut säännökset on laadittu pitkälti vesipuidedirektiivin ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) päätösten sanamuotojen perusteella, tekemättä varsinaisesti yhteensovittamista kansalliseen lainsäädäntöön ja käytäntöihin. Vaihtoehtona näemme olemassa olevien säännösten (YSL ja VL) hyödyntämisen mahdollisimman pitkälle ja vain välttämättömien korjauksien tekemisen niihin (säännökset pyrkivät jo nyt samansuuntaiseen tavoitteeseen, joita EU:n vesipuitesäätely edellyttää) sekä tarvittavien täydennyksien tekemisen vesienhoitolakiin (mm. nykyinen 21 §). Mallia voisi hakea esim. Ruotsin Miljöbalkenin säätelytavasta muuntaen Suomen lainsäädäntöön sopivaksi.

Ympäristötavoitteiden (hyvän tilan tavoite ja heikentämiskielto) osalta ei esityksessä edelleenkään selvennetä, mitä eri lupatilanteita se koskisi sen ohella, että se soveltuu ns. ”uusiin” hankkeisiin, joiden aloittamiseksi on haettava ympäristö- tai vesitalouslupaa. Esityksestä puuttuvat myös kokonaan lain voimaantuloa koskevat säännökset, joissa lain ajallisen soveltamisen lisäksi voidaan myös rajata sitä, mihin kaikkiin lupatilanteisiin säännöksiä on tarkoitus soveltaa. Kaikki hankkeet, joille haetaan ympäristö- tai vesitalouslupaa ja samassa yhteydessä poikkeusta olisivat esityksen perustelujen mukaan ”uusia” hankkeita. Poikkeus tulee kuitenkin sovellettavaksi valitettavan harvoin. Määräaikaisten pidentämiseen (tilatavoitteiden saavuttaminen) ja alennettujen tilatavoitteiden käyttöönottoon tehtäisiin joitain parannuksia – mutta niitä ei voisi muuttaa lupamenettelyn yhteydessä eikä niiden merkitystä lupamenettelyyn ole käsitelty. Näin ollen jää hyvin epäselväksi, toisivatko ne toiminnanharjoittajien lupakäsittelyyn mitään mahdollistavaa elementtiä. Sama koskee vesimuodostumien luokittelua, jota ei voida ehdotuksen mukaisesti korjata lupamenettelyn yhteydessä, vaikka tietoa olisi. Tässäkin vertailukohta löytyy Ruotsissa, jossa luokan muuttaminen lupamenettelyn yhteydessä on mahdollista.

Vesienhoitosuunnitelmien kausilla ja toimenpiteillä on keskeinen merkitys vesien tilaluokitusten suhteen. Kuuden vuoden sykli on tehoton, ja toisaalta luokittelutiedosta tämän ehdotuksen myötä tulisi luvittamiselle kynnyskysymys. Jonkin vesistön tila-arvion takana voi olla vain yksittäinen mittauspiste tai teoreettinen vertailudata, sekä yksittäisen asiantuntijan analyysi. Tiedot eivät ole läpinäkyviä, eikä niitä voida varmentaa. Kun tilatavoitteista ja -arvioinneista tulee sitovia elementtejä luvittamiseen, kuten tässä lainsäädäntöehdotuksessa, niiden läpinäkyvyys, ajantasaisuus ja toistettavuus on tärkeää toiminnanharjoittajan oikeusvarmuuden, ennakoimisen ja toimintakyvyn kannalta.

Jatkossa pintavesimuodostuman ympäristötavoitteiden heikentymisen poikkeamisesta ei enää päätettäisi vesienhoidon suunnittelussa vaan lupamenettelyn yhteydessä. Poikkeusta koskeva asia

käsiteltäisiin lupakäsittelyn osana. (s.14). Poikkeaminen olisi mahdollista hankkeiden osalta, joiden vaikutukset kestäväälle kehitykselle tai ihmisten turvallisuudelle tai terveydelle aiheuttamat hyödyt ylittävät ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt. Lupapäätökseen sisältyvä poikkeaminen olisi uusi valitusperuste muutoksenhaussa. Onkin mahdollista, että valituksia tehtäisiin myös tällä perusteella. (s.16).

Kannatamme hankekohtaisen poikkeamismahdollisuuden käyttöönottoa Suomessa. Jatkovalmistelussa tulee vielä harkita, olisiko poikkeamisen edellytykset YSL:n ja VL:n mukaisen vakiintuneen tulkintakäytännön vuoksi tarkoituksenmukaista kuitenkin säätää lupalaeissa sen sijaan, että poikkeamisen aineellinen sisältö on viittaussäännöksillä vesien- ja merenhoitolaissa.

Poikkeamismenettelyyn tulee jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota. Toiminnanharjoittaja joutuisi lupahakemusta tehdessään arvioimaan, onko toiminta tai hanke ylipäättään poikkeuksen tarpeessa vai ei. Poikkeamismenettely voitaisiin säätää myös siten, että viranomaisia veloitetaan tutkimaan poikkeamisen edellytykset oma-aloitteisesti. Tavoitteena tulee olla, ettei toiminnanharjoittaja osoita runsaasti selvitysresursseja poikkeamismenettelyyn, jolle ei viranomaistulkinnan mukaan ole menestymismahdollisuuksia.

Kannatamme yleisesti ajatusta teollisuuspuistoista, joissa toimintoja on samassa paikassa useampia ja uudet toiminnot sijoitettaisiin lähtökohtaisesti näille alueille, jos ne soveltuvat toiminnoille. Näin voitaisiin vähentää uusien neitseellisten alueiden käyttöönottoa.

Sivulla 34 todetaan, että asetuksella tarkennettaisiin ympäristötavoitteita antamalla teknisluonteisia säännöksiä muun muassa pintavesien ekologisen tilaluokan määrittämisessä käytettävistä laatutekijöistä. Mikäli myös akkukemikaalituotannossa keskeinen sulfaatti lisätään näihin pintavesien ekologisen tilaluokan määrittämiseen käytettäviin laatutekijöihin pitoisuusarvona, tilanne voisi selkeytyä. Tällöin toiminnanharjoittajan on helpompi todeta vaikutuksensa tiettyyn lukuarvoon ympäristössä. Katsomme, että liian matalan sulfaatin raja-arvon asettaminen suomalaisen lainsäädäntöön voi kuitenkin olla riski tarvittavien vihreän siirtymän hankkeiden toteutumiselle. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jolloin toisessa EU-maassa hanke saa luvan, mutta Suomessa ei. Asia voitaisiin hoitaa esimerkiksi EU:n BAT-tasoisina vaatimuksina sen sijaan, että raja-arvot olisivat kansallisia.

Toisaalta sivulla 34 todetaan myös, että yksittäisen muuttujan huononeminen ei välttämättä tarkoita laatutekijän heikkenemistä kielletyllä tavalla. EU-tuomioistuimien linjasi kuitenkin aiemmin toisessa tapauksessa, että kiellettyä heikentymistä on myös aineen pitoisuuden ennakoitavissa oleva lisääntyminen silloin, kun sille on vahvistettu raja-arvo ja se on jo ylittynyt. Eli siis sulfaatin raja-arvon ylittyminen meriympäristössä akkumateriaalitehtaasta riippumattomista syistä eväisi lupapäätöksen.

Kuten sivulla 42 todetaan, ympäristölupaa ei saisi siis jatkossakaan myöntää, mikäli toiminnasta aiheutuisi asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a pykälän vastaisesti pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen vaarantumista tai vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b pykälässä tarkoitetulla tavalla. Ongelmana on lain tulkinta pitoisuuksien ja ympäristövaikutusten osalta.

Työryhmän mietinnössä on myös ristiriitaisia ajatuksia toiminnanharjoittajalle osoitetuista velvoitteista ja niistä seuraavista toimista. Toiminnanharjoittajalta edellytettäisiin jatkossa entistä enemmän osallistumista lisätiedon tuottamiseen vesien tilaan vaikuttavista seikoista, ja samaan aikaan tämän tiedon käyttökelpoisuus vesimuodostuman luokituksen uudelleenarvioinnissa vesienhoitokausien välillä esimerkiksi lupa-asian käsittelyn yhteydessä ei tunnu olevan mahdollista. Tilatiedon tuottajaksi esitetään hankkeen valmistelijaa. Käytäntö on esimerkiksi akkualan hankkeissa osoittanut, että lupahakemuksesta valittajat eivät välttämättä pidä tietoa uskottavana. Esityksen mukaisesti vesimuodostuman luokitusta voitaisiin jatkossakin muuttaa vain vesienhoidon suunnittelussa ja -suunnitelmilla. Lupavelvollisten yritysten etu on, että vesimuodostuman luokittelun muutos voitaisi käsitellä tarvittaessa luvanhaun yhteydessä. Tätä koskevat menettelysäännökset tulisi lisätä esitykseen.

Vesienhoidon sitovat ympäristötavoitteet tulisi kirjata lakiin siten, etteivät ne luo ylitsepääsemättömiä esteitä nykyisille teollisille toimintoille eikä vihreän siirtymän hankkeille. Erityisen ongelmallista vesien tilaluokituksen heikentämiskielto on sellaisten vihreän siirtymän hankkeiden tapauksessa, jotka tosiasiallisesti eivät vaaranna vesimuodostuman tilaa, mutta joiden voidaan silti väittää aiheuttavan jotakin haittaa vesistölle, koska alueelle tulisi uutta toimintaa. Myöskään poikkeaman tapauksessa pilaamisvaikutukset pintavesiin eivät saisi johtaa yhdenkään laatutekijän heikkenemiseen.

Ehdotettu heikentämiskielto ja hyvän tilan saavuttamisen velvoite ovat liian tulkinnanvaraisia ja voivat hidastaa ja jopa estää yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tärkeitä vihreän siirtymän hankkeita. Ympäristötavoitteiden (hyvän tilan tavoite ja heikennyskielto) osalta ei esityksessä edelleenkään selvennetä, mitä eri lupatilanteita se koskisi sen ohella, että se soveltuu ns. ”uusiin” hankkeisiin. Avoimeksi jää, miten toimitaan luvan muuttamista koskevissa tilanteissa 80 § (luvan tarkistaminen uusien päätelmien vuoksi, IED) ja 89 § (luvan muuttaminen, joka voi tulla vireille toimijan itsensä tai usean muunkin tahon vireille panemana). Epävarmuutta sisältyy myös YSL 29 §:ään (toiminnan olennainen muuttaminen) ja tilanteisiin, joissa lupa on määräaikainen. Tämän tyyppinen keskeisten seikkojen avoimeksi jättäminen on toiminnanharjoittajille ongelmallista. Ei ole tarkoituksenmukaista säätää lakia, jonka myötä niin toiminnanharjoittajat kuin viranomaiset päätyvät pohtimaan, miten lakiesitystä pitäisi soveltaa. Ehdotuksessa tulee kirjoittaa selkeästi se seikka, että luvanhaltijoiden pysyvyyden suoja on olemassa myös annettavan esityksen jälkeen suhteessa luvanmuuttamiseen viranomaisten toimesta.

Asetusvaltuussäännökset

Mietinnön mukaisesti vesienhoitolakiin sisällytettäviin uusiin säännöksiin sisältyisi myös asetusvaltuussäännökset, jonka myötä siis valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia määräyksiä pykälien sisällöstä. Mietinnön perusteluista käy ilmi, että tarkempien säännösten tuleva sisältö viittaa vesienhoidon nykyisiin ohjeistuksiin, jotka on laadittu vesienhoidon suunnittelutehtävän toteuttamiseksi. Riski on, että ne eivät sellaisenaan sovellu sitovan lupamenettelyn yhteyteen. Tätä ei kuitenkaan voi arvioida, koska asetuksia ei esitykseen sisälly. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että asetuksesta on mahdollista lausua erikseen joka tapauksessa ennen HE:n antamista eduskunnalle.

Pohjavedet

Esitys on vielä puutteellinen pohjavesiin liittyvien seikkojen osalta. Tällä hetkellä on käynnissä Vn-Teas-selvityshanke, joka koskee suoraan mietintöehdotuksen alaa pohjavesien osalta. Olisi tärkeää odottaa vielä selvityksen tuloksia ja toimenpide-ehdotuksia. Erityisesti huolenaiheena on nyt ehdotetun sääntelyn suhde YSL 17 §:n (pilaamiskielto) ja VL 3(2) (muuttamiskielto), sillä esityksessä on nyt kokonaan pohtimatta olemassa olevien säännösten ja uusien säännösten suhde. Kumpaakaan nykyisistä kielloista ei mainita mietinnössä lainkaan. Kansalliset säännökset ovat tähän saakka kattaneet VPD/PVD vaatimukset pohjavesien kemiallisen ja määrällisen tilan osalta. Tiedossamme ei ole, että Suomessa olisi kansallisia tuomioistuinratkaisuja, joissa olisi sovellettu EUT:n pohjavesiä (pilaantumisvaikutus) koskevaa päätöstä, vaan edelleen toimijoiden lupamenettelyssä sovelletaan YSL 17 §:ää. EUT:n pohjavesipäätöksestä on mietinnön perusteluihin otettu kohta, jonka mukaan kiellettyä tilan heikkenemisenä on pidettävä laatu normin ylittymistä yhdessäkin seurantapaikassa. Kohta pitäisi poistaa perusteluista. Muuten on vaarana, että joudutaan täysin kohtuuttomiin ja jopa luonnonoloja vastaamattomiin tilanteisiin.

Yleisesti pohjavesien seurantapisteen määrä ja kattavuus on Suomessa heikkoa, eikä yksittäistä pistettä voida pitää kyllin kuvaavana. Yleisesti toiminnanharjoittajien seuraamat mittauspisteet ovat juuri toiminnan suorien vaikutusten mittaamista varten, eikä niiden tarkoitus ole kuvata koko vesimuodostuman tilaa. Näistä syistä niiden edustavuus on koko vesimuodostuman tilaa koskevassa arvioinnissa rajallinen.

Pohjavesialueiden kemiallisen tilan luokitus on eri alueilla hyvin kirjavaa, ja toisaalta kemiallisen tilan määrittystä ei ole tarkkaan standardoitu. Kansallisessa tulkinnassa tärkeä riskiperusteisuus pohjavesien osalta puuttuu ehdotuksesta kokonaan. Onko tavoiteltavaa, että pohjavedet olisivat kaikki hyvässä tilassa, kun sitä ei käytännössä ole edes mahdollista saavuttaa?

Avoinna olevia kysymyksiä esityksessä ovat edelleen mm.: Mikä on sääntelyn suhde kokonaisuudessaan valvontaan? Entä seuranta- ja tarkkailumääräyksiin? Nyt säädetään sitova hyvän

tilan tavoite ja heikentämiskiello sekä muutetaan luvan myöntämistä koskevia säännöksiä. Miten ympäristötavoitteiden noudattamista valvotaan? Suhde maaperän ja pohjaveden puhdistusvastuuseen (YSL 135–137 §) sekä ympäristövahinkojen korjaamisvastuuseen (YSL 176 §). Yksittäisen laatu normin ylitys (tai vastaavasti ekologista tilaa kuvaavan laatutekijän heikennys) ei ole sama asia, kuin YSL-pilaantuminen tai varsinkaan merkittävä pilaantuminen (YVD), mutta helposti voi syntyä vääriä tulkintoja. Mikä on IED-laitosten BAT-vaatimusten suhde sääntelyehdotukseen? Kysymyksiä herää esimerkiksi siitä, jos EU-tasoiset BAT-vaatimukset ja paras käytettävissä oleva tekniikka ja niiden mukaiset lupaehdot eivät riitä hyvän tilan tavoitteen tai heikentämiskiellon noudattamiseen. Nykyiset vesienhoitosuunnitelmien huomioonottamissäännökset YSL:ssä, VL:ssä ja vesienhoitolaissa? Esim. YSL 51 § vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen lupamenettelyssä (vastaava säännössä VL:ssä), YSL 140(3) viittaus VHL:ään ympäristötavoitteiden ja poikkeamisen osalta sekä vesienhoitolain 28 § vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman huomioon ottaminen? Tulisiko ne kumota, jos ei kumota, miten näitä sovelletaan yhdessä uusien säännösten kanssa?

Lopuksi

Emme kannata esityksen viemistä eteenpäin mietintöluonnoksen sisältöisenä, vaan sääntelyä tulee korjata ja selkeyttää. Esityksen korjaamisen jälkeen siitä pitää voida lausua uudelleen. Lisäksi asetusluonnoksesta pitää voida myös lausua.

Kunnioitavasti

Akkuteollisuus ry

Vilenius Pia
Akkuteollisuus ry