

15.11.2023

Jukka-Pekka Rantakokko, UPM

Viite: VN/30326/2022

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen

UPM-Kymmene Oyj kiittää mahdollisuudesta lausua vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista koskevasta työryhmän mietinnöstä.

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.

UPM pitää mietinnön lupamenettelyn sujuvoittamiseen ja lupakäytäntöjen yhtenäistämiseen tähtäviä tavoitteita lähtökohtaisesti hyvinä. Vesien hyvän tilan saavuttaminen on tärkeää, ja edellyttää laaja-alaista sitoutumista. Tilatavoitteiden saavuttamiseen tähtävään lainsäädännön tulee kuitenkin olla kaikille vesienhoidon sidosryhmille kohtuullista ja lain tulokinnan ja soveltamisen selkeää ja yhtenäistä. Näistä syistä näemme tarpeelliseksi tehdä työryhmän ehdotukseen joitain muutoksia.

1. 20 a § ja 20 b §:t eivät saa muodostua yleiseksi heikentämiskielloksi

Työryhmän ehdottaman 3 a luvun pykälän 20 a mukaan 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. Ehdotetun 20 b §:n mukaan vesimuodostuman tila ei saa heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta. Pykäläehdotusten perusteluiden mukaan pykälää sovellettaisiin vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä.

UPM esittää, että pykäliin 20 a ja 20 b tarkennetaan selvyyden vuoksi, että pykälää sovelletaan vain lupaharkinnassa. Soveltamisala tulee nykyisessä muodossa esiin vain ehdotettujen pykälien perusteluissa.

Esityksestä olisi myös käytävä yksiselitteisesti ilmi, että kyseessä ei ole yleinen, esimerkiksi pohjaveden pilaamiskieltoon vertautuva, heikentämiskielto tai hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisen kielto, jotka tulisi ottaa huomioon hankkeiden ja toimintojen valvonnassa tai luvan muuttamisen perusteena. Ehdotetut pykälät eivät saisi johtaa laitoksen toimintaan puuttumiseen jälkivalvonnan keinoin tai oikeutta 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.

2. Hyvän tilan saavuttamisen vaarantumisen kieltoa ja heikentämiskieltoa on sovellettava vain uusiin hankkeisiin ja toiminnan vesistövaikutuksia koskeviin olennaisiin muutoksiin

Työryhmän mietinnön mukaan pykälä 20 a – 20 c sovellettaisiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä.

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

Selvää tulisi olla myös sen, että **jos lupaa edellyttävä toiminnan muutos ei vaikuta olennaisesti toiminnasta aiheutuvaan vesistökuormitukseen tai -vaikutuksiin, lupaharkinnan yhteydessä ei tule arvioida luvan myöntämisen edellytyksiä ehdotetun vesienhoitolain 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.

3. Lupaviranomaiselle on säädettävä velvoite poikkeusluvan myöntämiselle ja uuden hankkeen määritelmää on tarkennettava

Työryhmän mietinnössä ehdotetun ympäristönsuojelulain 49 a §:n ja vesilain 3 luvun 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.

UPM esittää, että ehdotettuja ympäristönsuojelulain 49 a §:ää ja vesilain 3 luvun 4 a §:ää on muutettava 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, jolloin myös hallitusohjelman tavoite poikkeusten käyttöönotosta täyttyy ("Vesipuitedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot otetaan käyttöön").

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 kirjoitettava myös lakitekstiin.

4. Vesien tilan määrityksen on oltava yhteneväinen

Koska vesistöjen tilaluokituksella on suuri merkitys vesienhoitosuunnitelmaa laatiessa ja yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa on vesien tilaluokituksen perustuttava edustavaan ja riittävän kattavaan tietoon ja perustuttava yhtenevin kriteereihin. Edellä sanottu huomioon ottaen **UPM 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. UPM esittää, että vastaava teksti lisättäisiin myös ehdotettuun tilatavoitetta koskevaan 20 a §:än.**

Tilaluokkia ei tulisi asettaa liian pienille vesimuodostumille ollenkaan. On ilmennyt tapauksia, joissa näytepisteiden valinta ei ole yhtenevästi mahdollinen tai veden laadun dynamiikka poikkeaa isommista vesimuodostumista.

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 mietinnön 20 b §:ssä vesimuodostuman kielletty heikentyminen on määritelty myös pohjavesien osalta suoraan ympäristölaatonormin raja-arvon ylittymisenä. Pykälän perusteluna käytettyä EUTI:n tuomiota C535/18 on tulkittu suoraviivaisesti jättäen perustelut huomioimatta. Koska työryhmän mietinnössä todetaan, että *"...kullakin pohjavesimuodostuman seurantapaikalla mitatut arvot on otettava huomioon erikseen"*, jättää tämä mahdollisuuden tulkita lainkohtaa siten, että yksikin ylitys jossain seurantapisteessä voisi olla esteenä ympäristöluvulle. Pohjavesien seurantapaikkoja on suhteellisen vähän, eivätkä ne monestikaan pysty tuottamaan oikeaa kokonaiskuvaa pohjavesien kokonaistilasta. Esityksen perusteella jää myös epäselväksi heikentämiskielton suhde pohjaveden kemiallisen tilan luokittelua koskevaan vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1040/2006) 14 c §:ään, jonka mukaan pohjavesi voidaan tietyin edellytyksin luokitella hyvään kemialliseen tilaan, vaikka haitallisen aineen ympäristölaatonormi ylittyisikin yhdessä tai useammassa seurantapaikassa.

Tuomioissa C535/18 EUTI perustelee asiaa laajemmin ja laatu normin ylittyminen **vesipuitedirektiivin mukaisessa, edustavassa seurantapaikassa** tuomioistuimen mukaan osoittaa, että se ylittyy ”vähintään merkittävässä osassa pohjavesimuodostumaa”. **UPM:n mielestä tämä pitäisi huomioida myös pykälän perusteluissa.**

6. Vesienhoitosuunnitelmissa asetettavat poikkeukset ja joustot

Työryhmän mietinnössä esitetään vesienhoitolain 24 §:ää ja 25 §:ää muutettaviksi vastaamaan paremmin vesipuitedirektiivin muotoilua. UPM pitää hyvänä aiempaa velvoittavampia muotoiluja (”asetetaan”, ”pidennetään”) joustojen ja poikkeamisten käyttämiseksi vesienhoidon suunnittelussa. **Vastaava muotoilu tulee asettaa myös vesienhoitolain 22 §:lle, eli vesimuodostuma tulee nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, jos edellytykset nimeämiselle ovat olemassa.**


UPM toteaa lisäksi, että mahdollisuutta 22 §:n (*Keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat*), 24 §:n (*Ympäristötavoitteiden lieventäminen*) ja 25 §:n (*Tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain*) käsittelyyn osana lupaharkintaa tulisi tarkastella osana esitettyä lakimuutosta.

Poikkeamista koskevan 20 c §:n 2 momentin 4 kohtaa olisi muutettava vastaamaan vesipuitedirektiivin sanamuotoa, jonka mukaan poikkeuksen soveltamisen yhteydessä on varmistuttava, että soveltaminen ei pysyvästi estä tai vaaranna vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamista muissa saman vesipiirin vesimuodostumissa ja että se on sopusoinnussa yhteisön muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa. Vastaava täsmennys olisi tehtävä ehdotettuun 25 a §:ään.

7. Uudistuksen yhteydessä muutettavat asetukset

Työryhmän mietinnössä esitetään useisiin kohtiin asetuksenantovaltuutta. Tavoitteena on tuoda vesiensuunnittelun ohjeistus asetukseen aiemman suunnitteluoppaan sijaan. UPM pitää ohjeistuksen siirtämistä oppaista asetuksen tasolle lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Myös 24 §:n ”suhteeton kalleus” tulee tuoda asetukseen.

Koska valtioneuvoston lakimuutokset ja valtioneuvoston asetukset muodostavat kokonaisuuden, on tärkeää valmistella asetukset niin, että niiden luonnokset olisivat käytettävissä ennen kuin lopullinen hallituksen esitys annetaan eduskunnalle. Asetusluonnoksista tulee järjestää erillinen lausuntokierros.



Stefan Sundman
Vice President, Public Affairs