

Ympäristöministeriö

Lausunnon ovat valmistelleet erityisasiantuntija Tuulia Innala, johtava juristi Marko Nurmikolu sekä ympäristöpäällikkö Tommi Maasilta.

VN/30326/2022

## **Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö**

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia, ympäristönsuojelulakia ja vesilakia.

### **Taustaa**

Esityksen tavoitteena on asettaa vesienhoidon ympäristötavoitteet sitoviksi vastaamaan EU-sääntelyä ja täsmentää ympäristötavoitteisiin liittyvää heikentämiskieltoa vastaamaan paremmin EU-oikeuden nykyistä tulkintaa. Näin EU-oikeuden sijasta viranomaisissa ja hallintotuomioistumissa sovellettaisiin jatkossa kansallisen lainsäädännön säännöksiä.

Tavoitteena on myös mahdollistaa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi vesienhoidon suunnittelu- ja lupamenettelyn ulkopuolella lupamenettelyn yhteydessä. Tämä edellyttää nyky-lainsäädäntöön lisäyksiä, joissa säädettäisiin sekä toimivaltaisesta viranomaisesta että menettelystä ja poikkeuksen yhteydestä vesienhoidon suunnitteluun ja hankkeen lupamenettelyyn.

Tavoitteena on lisäksi selkeyttää ja ajantasaistaa vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä vastaamaan paremmin vesipuitedirektiiviä.

### **Lausunto**

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiasta ja nostaa esiin seuraavat seikat:



## **Yleisiä näkemyksiä sääntelystä**

Kuntaliitto pitää tarpeellisena, että vesien tilan ympäristötavoitteiden sitovuudesta ja poikkeamismenettelyistä säädetään lailla. Ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltamisen sääntelyn tarkistaminen vastaamaan ehdotettuja muutoksia on perusteltua sääntelyn sisällön ja selkeyden näkökulmasta.

Kuntaliitto kannattaa lainsäädännön päivittämistä vastaamaan paremmin vesipuidedirektiiviä ja sen nykyistä tulkintaa. Investointien edistämiseksi on tärkeää, että poikkeamisesta voidaan päättää lupamenettelyssä kuuden vuoden välein tehtävän vesienhoidon suunnittelun sijaan. Kuntaliitto pitää asianmukaisena ehdotusta, jossa vesipuidedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot otetaan täysimääräisesti käyttöön ja vesienhoitosuunnitelmia tarkastellaan. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kansallisella tasolla lainsäädäntöä ei tiukenneta EU-lainsäädännön tai EU-oikeuden tulkintojen asettamista vaatimuksista ja että poikkeamamahdollisuudet otetaan käyttöön siten kuin EU-lainsäädäntö sen mahdollistaa. Tämä on erityisesti kehittyvien yhdyskuntien jätevesihuollon näkökulmasta tärkeää.

Puhtaat vesistöt ovat kuntalaisille ja kuntien elinvoimalle hyvin tärkeitä eikä vesiensuojelun tasoa yleisesti pidä heikentää. Osa Suomen vesistöistä on huonossa kunnossa, niin on selvää, ettei nyt esitetyillä ehdotuksilla edistetä merkittävästi vesien hyvän tilan saavuttamista.

## **Vaikutusten arvioinnista**

Kuntaliitto toteaa, että hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on kirjoitettu kovin yleisellä tasolla eikä anna kovin selvää kuvaa sitovien tavoitteiden konkreettisista vaikutuksista esim. jätevedenpuhdistamotoimintaan. Puhdistamot voivat olla yksittäisten vesistöjen suurimpia pistekuormittajia.

Ehdotuksen vaikutusten arviointi on myös vaikeaa, koska ehdotuksesta puuttuu esitys voimaantulosäännökseksi. Muun muassa tämän johdosta on epäselvää esimerkiksi se, vaikuttaako ehdotus olemassa oleviin kuntien jätevedenpuhdistamoihin ja niiden toimintaan. Voidaanko esim. ympäristövalvonnan yhteydessä vedota uuteen, nyt ehdotettuun, sääntelyyn? Tuleeko heikentämiskiello arvioitavaksi laitoksen laajentamis- tai muutoshankkeen yhteydessä? Vaikutuksista puuttuu myös arvio siitä, mitä tapahtuu, jos uudelle hankkeelle tai toiminnalle ei voidakaan myöntää poikkeusta heikentämiskiellosta. Lupaa hakevien toimijoiden kannalta tämä on merkittävä asia. Vaikka toiminnanharjoittaja kuinka selvittäisi ja osoittaisi vaikutuksia, loppulema saattaisi olla myös se, ettei lupaa voitaisi uusien kriteerien valossa myöntää tai uudistaa. Mitä siitä seuraisi? Esimerkiksi yhdyskuntien

jätevedenpuhdistamoiden vesiä ei voida olla johtamatta mihinkään. Kuntaliitto esittääkin, että vaikutusten arviointia täsmennetään nykyistä konkreettisemmaksi ja ehdotusta rajaava voimaantulosäännös lisätään ehdotukseen.

### **Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki**

Vesienhoitolakiin ehdotetussa uudessa 20 a §:ssä on todettu, että tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan johdosta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan vesienhoidon tulisi olla laajaa yhteistoimintaa, jossa kukin vesimuodostumiin vaikuttava osapuoli kantaa kortensa kekoon tasapuolisesti. Nyt mietintö kuitenkin jättää hieman epäselväksi, onko tarkoitus rajata vesientilan tavoitteita koskeva lain soveltamisala ainoastaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin lupamenettelyihin vai hankkeisiin ja toimintoihin yleisesti. Epäselväksi jää myös se, kuinka aktiivisesti on tarkoitus edistää tilatavoitteiden saavuttamista yleensä lupamenettelyiden yhteydessä vai onko kyse yleisemmin vesienhoidon tavoitteista.

Lakiin on ehdotettu uutta pykälää 20 b §:ää koskien heikentämiskieltoa. Sen 1 momentin 2 kohta kuuluu seuraavasti:

”2) pilaavan tai haitallisen aineen ympäristölaatunormi ylittyy pinta- tai pohjavesimuodostumassa tai jos ympäristölaatunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus nousee vesimuodostumassa.”

Kuntaliitto pitää lain heikentämiskieltoa koskevaan 20 b §:n 1 momentin 2 kohtaan ehdotettua sanamuotoa haasteellisena erityisesti pintavesissä ns. kaikkialla yleisesti esiintyvien aineiden osalta. Sinänsä todettakoon, että ympäristölaatunormit ovat hyvä ja tarpeellinen keino suojella vesistöjä. Kohdan 2 sanamuoto saattaa kuitenkin muodostua ongelmaksi jätevedenpuhdistamoiden ympäristölupakäsittelyssä tilanteissa, joissa kaikkialla yleisesti esiintyvien aineiden ympäristölaatunormi ylittyy vesistöissä jo valmiiksi. Myös puhdistamolta voitaisiin joutua johtamaan vesistöön kyseistä ainetta määrää, joka lisäisi pitoisuutta vesistöissä eikä puhdistamalla välttämättä olisi edes parhaalla saatavilla olevilla tekniikalla mahdollisuutta poistaa kyseessä olevaa ainetta. Esimerkiksi elohopean pitoisuusrajan on todettu ylittyneen noin puolessa vesimuodostumista.

Kuntaliitto pitääkin tärkeänä, että heikentämiskielto ei johda kuntien jätevedenpuhdistuksen näkökulmasta kohtuuttomiin tilanteisiin. Sen vuoksi Kuntaliitto esittää, että niin pykälän kuin sen perusteluidenkin sanamuotoa pohditaan uudelleen nimenomaisesti pintavesimuodostumien näkökulmasta. Kuntaliitto huomauttaa, että pintavesiä koskevissa päätöksissään EU-tuomioistuin ei ole linjannut ympäristölaatunormin ylittymisestä samalla tavoin kuin pohjavesien laatunormeista.

Kuntaliitto katsoo, että ehdotetut lainsäädännön muutokset pintavesien ympäristölaatonormien osalta kohdentavat vesiensuojelutoimenpiteet ylikorostuneesti erityisesti ympäristöluvanvaraisiin toimijoihin. Tämä herättää ajatuksen, että säädös ei ole tasapuolinen eikä tarkoituksenmukainen.

Ympäristölaatonormeja päivitetään säännöllisin väliajoin ja uusia aineita lisätään listalle. Vesiympäristölle haitallisia ja vaarallisia käytetään erilaisissa tuotannoissa, tuotteissa ja materiaaleissa, mistä niitä viime kädessä päätyy jätevesiin ja jätevedenpuhdistamolle. Ympäristölaatonormeja ei ole alun perin tarkoitettu jätevedenpuhdistuksen raja-arvoiksi eikä niistä pidä sellaisia tullaakaan. Ympäristölaatonormien tarkoituksena on ohjata näiden aineiden vähenemiseen vesistöissä erilaisin keinoin. Toimia tulisi tehdä myös päästöjen alkupäässä.

Vesienhoitolakiin on ehdotettu lisättäväksi uusi pykälä 20 c koskien ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Sen 2 momentin 1 kohdassa todetaan, että poikkeamisen edellytyksenä on, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet toteutetaan vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi. Pykälän perustelujen mukaan kohta yksi viittaa haittoja vähentäviin toimenpiteisiin, jotka ovat teknisesti toteutettavissa, kohtuullisen hintaisia ja verrannollisia uuteen muutoksen tai uuteen kestävän kehityksen mukaiseen ihmisen toimeen. Kuntaliitto huomauttaa, että ilmaisu on epämääräinen ja sitä tulisi tarkentaa. Mietinnössä olisi myös hyvä tarkentaa esimerkein, millaisia voivat olla 2 momentin 2 kohdan yleisen edun kannalta erittäin tärkeät hankkeet tai hankkeet, joiden vaikutukset ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 20 a ja 20 b §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt.

Vesienhoitolain 20 c §:n 2 momentin 4 kohdassa esitettynä yhtenä poikkeamisen perusteena on, että poikkeaminen ei estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa. Sama asia on esitetty myös 25 a §:ssä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan viittaus muualla ympäristölainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin tulee poistaa, sillä se on merkitykseltään yleistäsoinen ja laajentaa tarkastelua tarpeettomasti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen  
johtaja, yhdyskunta ja ympäristö

Tommi Maasilta  
ympäristöpäällikkö

Tiedoksi Kuntaliiton kirjaamo