

## LAUSUNTO

15.11.2023

Ympäristöministeriö

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/30326/2022

**Taustaa**

Lausuntopyynnön kohteena oleva työryhmän mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon ("Esitys"). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia (1299/2004, "Vesienhoitolaki"), ympäristönsuojelulakia (527/2014, "Ympäristönsuojelulaki") ja vesilakia (587/2011, "Vesilaki").

Esityksen mukaan vesipuidedirektiivin (2000/60) vesien ympäristötavoitteita koskevien EU-tuomioistuinratkaisujen perusteella Vesienhoitolakiin lisättäisiin uudet lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista, joita olisivat vesien tilan tavoitteet ja sitä täsmentävä heikentämiskielto. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi muutettaisiin paremmin vastaamaan vesipuidedirektiiviä. Ympäristönsuojelulakiin ja Vesilakiin tehtäisiin näistä muutoksista johtuvat lisäykset. Molempien lakien lupaedellytyksiin lisättäisiin uusi luvanmyöntämisen edellytys perustuen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistuneeseen tulkintaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa. Lisäksi sekä Ympäristönsuojelulakiin että Vesilakiin tehtäisiin tästä johtuva lisäys lupahakemuspykälään sekä säädettäisiin poikkeaminen tehtäväksi lupamenettelyssä.

Esityksellä myös selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä vastaamaan paremmin vesipuidedirektiiviä. Lisäksi tarkistettaisiin näitä vesimuodostumakohtaisten poikkeusten soveltamisen edellytyksiä.

**Lausunto****Kemijoki Oy ja vesivoiman tuotannon merkitys**

Kemijoki Oy kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Esityksen johdosta.

Kemijoki Oy on Suomen suurin vesivoiman tuottaja. Energiateollisuus ry:n mukaan vuonna 2022 vesivoimalla tuotettiin sähköä 13,4 TWh ja vesivoiman osuus kotimaisesta sähkön tuotannosta oli 19,3 %. Kemijoki Oy:n omistamien voimalaitosten osuus tästä oli noin kolmannes (36 %). Uusiutuvilla energianlähteillä tuotetusta sähköstä vesivoiman osuus oli samana vuonna 35,7 %.

Vesivoiman ja Kemijoki Oy:n voimalaitosten merkitys sähköjärjestelmän toiminnan kannalta välttämättömän säädön kannalta on kuitenkin vielä suurempi. Vesivoimalla on poikkeuksellisen laaja käyttöominaisuus ja vesivoima vastaa yli 70 %:n osuudella Suomen säätövoiman tuotannosta. Tästä yhtiön omistamien voimalaitosten osuus on hyvän säädettävyytensä ja lupaehtojensa ansiosta yli kolmannes. Kemijoki Oy:n vesivarastojen, säännösteltyjen järvien Lokka, Porttipahta, Kemijärvi ja Olkkajärvi, yhteenlaskettu energiasäilytys on 1,5 TWh. Nämä "akut" ovat käytettävissä silloin, kun sähköä tarvitaan.

## LAUSUNTO

15.11.2023

Uusiutuvan energian tuotannon laajamittainen kasvattaminen on välttämätöntä Suomen kansallisten ja kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Kotimaisen vesivoiman merkitys on entisestään lisääntynyt nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa, jossa energian toimitus- ja huoltovarmuuden merkitys on erityisen korostunut. Vesivoima on kotimainen, päästötön, hajautettu ja luotettava sähköntuotantomuoto, jonka säätöominaisuudet ovat ainutlaatuiset. Säätökykyinen ja ennustettava vesivoima on edellytys sille, että sähköjärjestelmään voidaan integroida merkittävästi vaihtelevaa uusiutuvaa sähköntuotantoa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan, että ”*Hallitus vahvistaa energiajärjestelmälle tärkeän säätökykyisen vesivoiman toimintaedellytyksiä. Vesivoiman säätökykyä parannetaan vesipuidirektiivin mahdollistamissa rajoissa.*”

Kemijoki Oy:n toiminnan vaikutusalueen piiriin kuuluu useita vesienhoitoalueita ja merkittävä määrä vesimuodostumia. Ko. vesimuodostumien tilaluokitus vaihtelee. Kemijoki Oy selvittää parhaillaan uusien pumppuvoimalaitosten rakentamisen mahdollisuuksia Pohjois-Suomessa. Kyseessä on erittäin suuren mittaluokan yhteiskunnallisesti tärkeä hanke. Yhtiön voimassa olevaa tuotantokoneistoa on tulevaisuudessa tarpeen saneerata.

Kemijoki Oy:llä on em. perusteilla merkittävä intressi antaa lausunto Esityksen johdosta.

### Vesienhoitolakiin ehdotetut muutokset

Kemijoki Oy pitää useita Esityksen kohtia tarpeellisina ja vesienhoidon suunnittelujärjestelmän välttämätöntä liikkumavaraa lisäävinä ja hankekehitystä sujuvoitavina vesipuidirektiivin mukaisissa raameissa. Esitys toteuttaa osaltaan myös pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjausta, jonka mukaan vesipuidirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot otetaan käyttöön.

Kemijoki Oy kannattaa Esityksen mukaisen Vesienhoitolain 20 c §:n mukaista sääntelyä, jonka nojalla vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi tapahtuisi lupamenettelyn yhteydessä. Poikkeamisen toteutus lupamenettelyn yhteydessä vähentäisi epävarmuutta uusien investointien osalta.

Kemijoki Oy kannattaa niin ikään Esityksen mukaisen Vesienhoitolain 24 §:n ja 25 §:n mukaista sääntelyä, jonka mukaan vesimuodostumakohtaisen ympäristötavoitteen lieventäminen ja ympäristötavoitteen saavuttamisen määräajan pidentäminen säädettäisiin vesienhoitoviranomaisen velvoitteeksi lainkohtien mukaisen edellytysten täytyessä.

Em. vesipuidirektiivin mahdollistamien joustokeinojen käyttöön velvoittavat säännökset antavat tarvittavaa liikkumavaraa yhteiskunnallisesti tärkeän toiminnan, kuten vesivoiman tuotannon toimintaedellytysten turvaamisessa ja vahvistamisessa.

Uusiutuva energia ja vesivoima ovat käynnissä olevassa energiamurroksessa kiistatta erittäin tärkeitä yleisiä etuja. Kemijoki Oy pitää hyvänä sitä, että Esityksessä viitataan Vesienhoitolain 20 c §:n osalta EU-tuomioistuimen tuomioon

## LAUSUNTO

15.11.2023

asiassa Schwarze Sulm (C-346/14), jossa jäsenvaltioille on myönnetty merkittävästi harkintavaltaa sen määrittämiseksi, onko konkreettinen hanke yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja todettu, että uusiutuvien energialähteiden edistäminen kuuluu keskeisiin painotuksiin unionin toiminnassa. Uusiutuvan energian hankkeiden kehittämistä ja luvittamista tulee kaikin käytettävissä olevin keinoin sujuvoittaa. Vesienhoitolain 20 c §:n perusteluissa olisi perusteltua vielä Esityksen tekstiä selkeämmin todeta uusiutuvan energian hankkeiden aina täyttävän lainkohdan mukaisen erittäin tärkeän yleisen edun vaatimuksen, ellei painavia syitä katsoa toisin ole.

Ehdotettujen säännösten valtakunnallisesti yhdenmukaisen soveltamisen tueksi olisi Esityksen mukaan laadittava ohjeistusta ja järjestettävä koulutusta. Kemijoki Oy pitää tätä tarpeellisena. Aineellisesti samansisältöinen lainsoveltaminen eri vesienhoitoalueilla on tärkeää.

Kemijoki Oy näkee Ehdotuksessa kuitenkin vielä myös parannuskohteita.

Kemijoki Oy ei kannata tilatavoitteen sitovuuden ja vesimuodostuman heikentämiskielon merkityssisällön kirjaamista lainsäädäntöön. Ympäristötavoitteiden sitovuus ja heikentämiskielon merkityssisältö ilmenee jo nykyisellään olemassa olevasta kansallisen sekä EU-tason oikeuskäytännöstä tulkintavaikutuksen kautta, eikä asiasta ole tarvetta säätää lain tasolla. Ympäristönsuojelulain osalta tämä todetaan yksiselitteisesti korkeimman hallinto-oikeuden Finnpulp Oy:n biotuotetehtaan ympäristölupaa koskevassa ennakkopäätöksessä 2019:166 ja Vesilain osalta vastaavalla tavalla yksiselitteisesti osalta Kemijoki Oy:n Sierilän vesivoimalaitoksen vesitalouslupaa koskevassa ennakkopäätöksessä 2017:87. Toiminnanharjoittajien tulee tämän johdosta jo nykyisessä oikeustilassa osoittaa, ettei luvittava toiminta heikennä vesimuodostumien tilaa tai vaaranna tilatavoitteiden saavuttamista.

Lailla sääntely koskien tilatavoitteiden sitovuutta ja heikentämiskieltoa voisi johtaa vesipuidedirektiivissä edellytettyä tiukempaan kansalliseen lupaharkintaan ja siten vähentää Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Suomeen on suunnitteilla suuri määrä merkittäviä uusiutuvan energian hankkeita, jotka edistävät Suomen ilmasto- ja energiapoliittisia tavoitteita. Oikeuskäytännössä esitetyt linjaukset voivat muuttua, ja siksi lainsäädännön tulee jättää tilaa muuttuneille tulkinnoille.

Jos kuitenkin ympäristötavoitteiden sitovuudesta säädetään lailla, olisi tärkeää, että Esityksen mukaisessa Vesilain 3 luvun 4 §:ssä selvästi todettaisiin, että säännöstä tältä osin sovelletaan vain uusiin hankkeisiin. Sitovat tilatavoitteet ovat seurausta EU:n tuomioistuimen Weser-tuomion (C-461/13) tulkintavaikutuksesta, ja koska Weser-tuomio koski uutta hanketta, tulee vastaava soveltamisrajaus sisällyttää myös kansalliseen lainsäädäntöön, mikäli asiasta edellä esitystä huolimatta säädetään lailla. Lisäksi edellä mainitussa Vesilain säännöksessä tulisi myös todeta, että lupaviranomaisen itsenäisesti osana säännökseen perustuvaa harkintaa tulee arvioida vesienhoitosuunnitelmien tilaluokitukseen oikeellisuus. Myös korkein hallinto-oikeus on Boreal Bioref Oy:n biojalostamo koskevassa ennakkopäätöksessä 2022:T31 todennut, että ettei lupapäätöstä voida tehdä pelkästään vesienhoitosuunnitelmien luokituksen pohjalta, vaan asiaa on arvioitava tapauskohtaisesti käytettävissä olevan parhaan tiedon pohjalta:

*”Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ympäristöluvanvaraisen toiminnan vaikutuksia vesimuodostuman ekologisen tilaan arvioidaan*

## LAUSUNTO

15.11.2023

*suhteessa vesienhoitosuunnitelman mukaiseen tilaluokkaan. Arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon saatavilla olevat tiedot vesimuodostuman tilaa kuvaavista laatutekijöistä. Pintavesien ekologisen tilan luokittelussa on kyse vesienhoidon suunnittelun tarpeisiin tehtävästä arviosta. Luokitteluaineisto ei yleensä ole niin kattavaa, että yksin sen perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida ympäristölupaa edellyttävien toimintojen vaikutuksia vesimuodostuman ekologiseen tilaan. Luokitteluaineistoja ei myöskään ole kerätty toimintojen vaikutusten arviointia varten, joten ne eivät välttämättä ole arvioinnin näkökulmasta ajallisesti tai alueellisesti edustavia. Vaikutusten arvioinnin luotettavuus edellyttää aineiston epävarmuuksien tunnistamista siitä riippumatta, ovatko tiedot viranomaisen vai toiminnanharjoittajan tuottamia. Kuten aiemmassa oikeuskäytännössä (ks. KHO 2017:87 ja KHO 2019:166) on todettu, arvioinnissa on otettava huomioon myös tiedossa olevat uudet luokittelutiedot riippumatta siitä, minkä vesienhoitokauden aikana lupahakemus on tehty.”*

Esityksen mukainen Vesienhoitolain 20 c §, ei ole muotoilultaan velvoittava. Säännöksen mukaan ympäristötavoitteista *voidaan* poiketa. Säännös olisi johdonmukaista säätää velvoittavaksi Vesienhoitolain 24 §:n ja 25 §:n mukaisesti. Kemijoki Oy pitää kuitenkin hyvänä sitä, että Vesienhoitolain 20 c §:n mukaisen arvioinnin oikeusharkintaisuus todetaan nimenomaisesti säännöksen perusteissa.

Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan perusteltua olisi myös, että Vesienhoitolain 22 §:ää muutettaisiin siten, että se velvoittaisi viranomaisia siten, että nimeäminen keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi tapahtuisi viran puolesta, jos säännöksen mukaiset edellytykset täyttyvät. Voimassa olevan säännöksen mukaan rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettu vesimuodostuma *voidaan* vesienhoitosuunnitelmassa nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi lainkohdan mukaisten edellytysten täytyessä.

[Esitetyn Vesienhoitolain 24 §:n osalta soveltamisen mahdollisena edellytyksenä on se, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on suhteettoman kallista. Tätä edellytystä on tarpeellista täsmentää asetuksella. Sama koskee kyseisen lainkohdan ja Esityksen mukaisen Vesienhoitolain 20 c §:n mukaista edellytystä koskien kustannusten kohtuuttomuutta osana poikkeuksen soveltamisedellytysten arviointia.

Esityksen Vesienhoitolakia koskevat säännökset sisältävät velvoittavassa muodossa olevan asetuksenantovaltuuden koskien ympäristötavoitetta, vesimuodostuman tilan heikentymisen arviointia, poikkeamisen edellytyksiä, ympäristötavoitteiden lieventämistä, sekä ympäristötavoitteiden saavuttamista vaiheittain. On erittäin tärkeää, ettei myöskään valtioneuvoston asetuksilla käytännössä tiukenneta kansallista lupaharkintaa. Annettavat asetukset tulee valmistella läpinäkyvästi sidosryhmiä konsultoiden. Annettavien asetusten säännöksissä tulee huomioida uusiutuvan energian ja vesivoiman yhteiskunnallinen merkitys. Ympäristötavoitteiden sitovuutta ja heikentämiskieltoa koskevia asetuksia ei tule antaa Kemijoki Oy:n edellä tässä lausunnossa esittämistä syistä johtuen.

Esityksellä lisättäisiin Vesienhoitolakiin vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevien poikkeusten soveltamista koskeva 25 a §, jonka mukaan elinkeino-, liikenne-

## LAUSUNTO

15.11.2023

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. Voimassa olevan vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1303/2004) 14 f § sisältää vastaavan sääntelyn, joka siirrettäisiin Vesienhoitolakiin. Kemijoki Oy toteaa, että vesiputedirektiivin 4 (8) artiklan sanamuoto on tältä osin *pysyvästi* estä tai vaaranna. Vastaava muutos tulee tehdä Esityksen mukaiseen Vesienhoitolain sääntöön.

### Vesilakiin ehdotetut muutokset

Kemijoki Oy kannattaa Esityksen mukaisen Vesienhoitolain 20 c §:n mukaista sääntelyä, jonka nojalla vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi tapahtuisi lupamenettelyn yhteydessä. Tältä osin Kemijoki Oy pitää myös Vesilakiin tehtäviä muutoksia tarpeellisina ja oikeustilaa selkeyttävinä.

Kemijoki Oy näkee Ehdotuksessa kuitenkin vielä myös parannuskohteita myös Vesilakiin esitettävien muutosten osalta.

Vesilain 3 luvun 4 §:ään lisättäisiin Esityksen mukaisella sääntelyllä kohta tilatavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa. Kemijoki Oy viittaa tältä osin edellä esittämäänsä ja katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista säätää tilatavoitteista lailla, vaan asia tulee jättää kehittyvän EU:n ja Suomen oikeuskäytännön varaan.

Lupahakemuksen sisältövaatimuksia koskevaan Vesilain 11 luvun 3 §:ään lisättäisiin Esityksen mukaisesti virke, jonka mukaan hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä, jos hakemus koskee Esityksen mukaisen Vesienhoitolain 20 c §:n mukaista poikkeamista. Viittaus *tarpeelliseen selvitykseen* jättää vaatimuksen huomattavan avoimeksi. Lainkohdassa tai asetuksessa tulisi asettaa selkeät sisältövaatimukset vaadittavalle selvitykselle.

### Lopuksi

Kemijoki Oy on valtakunnallisesti merkittävä toimija, joka harjoittaa vesivoiman tuotantoa useammalla vesienhoitoalueella ja omaa pitkän kokemuksen vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevasta työstä. Yhtiö onkin valmis ja halukas tuomaan asiantuntemuksensa mukaan vireillä olevaan ja tulevaan säädösmuutos-työhön koskien vesienhoidon ympäristötavoitteita.

KEMIJOKI OY

Tuomas Timonen  
Toimitusjohtaja