

LAUSUNTO VESIENHOIDON YMPÄRISTÖTAVOITTEET JA POIKKEAMINEN; TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Lausuntona Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietinnöstä Fortum Oyj toteaa seuraavaa.

Ehdotuksen tausta, toimeksianto ja vaikutukset

Vesienhoidossa on Suomessa tehty pitkäjänteistä työtä, johon eri toimijat ovat vahvasti sitoutuneet. Vesien tilan parantaminen on tärkeä tavoite, johon pääseminen vaatii vielä toimenpiteitä. Samalla on kuitenkin todettava, että kokonaisuudessaan vesien tila on suhteellisen hyvä Suomessa.

Lainsäädäntöhankkeen alkuperäisen toimeksiannon tavoitteet ja rajaukset eivät ole loogisia. Toimeksiannosta sai käsityksen, että lainsäädäntöä lähdettiin tiukentamaan miettimättä tarkemmin hankkeen vaikutuksia toiminta- ja investointiympäristöön. Elokuussa 2023 tehty tarkennus toimeksiantoon oli erittäin tervetullut. Joustojen laajempi käyttö on edellytys sille, että lainsäädäntöehdotuksen vaikutuksia pystytään hallitsemaan paremmin. Vaikka vuonna 2015 tehty Weser-päätös on jo vaikuttanut yritysten toiminta- ja investointiympäristöön, on osin haasteellista arvioida työryhmän mietinnön ehdotuksia verrattuna nykyiseen oikeuskäytäntöön. Monelta osin ehdotus jättää paljon tulkinnanvaraisuutta, mikä tarkoittaa, että lopulliset vaikutukset ratkaistaan aluehallintovirastoissa ja hallintotuomioistuimissa, mikä tekee ehdotuksen yritysvaikutusten arvioinnista erittäin haasteellista.

Merkille pantavaa on lisäksi, että vesistön tilaan eniten vaikuttavaan hajakuormitukseen Weser-päätöksen ja ehdotetun lainsäädännön vaikutus on hyvin pieni, kun taas vaikutus on merkityksellinen pistekuormittajiin, vaikka niiden päästöt eivät vaikuttaisi kokonaisuuteen kovinkaan paljon.

Ehdotuksen vaikutuksia on kuvattu hyvin myönteisesti työryhmän mietinnössä. On todettu, että esitys sujuvoittaisi lupamenettelyä ja lisäisi ennakoitavuutta. Ympäristötavoitteita ja niiden soveltamista koskeva sääntely selkeytyisi, kun olemassa olevan oikeustilan mukaiset säännökset sisällytettäisiin lainsäädäntöön. Lisäksi on todettu, että ehdotetut säännökset lisäisivät lupamenettelyjen ennakoitavuutta ja siten niillä voisi olla investointeja lisääviä vaikutuksia.

On totta, että lakiin ehdotettava menettely hankkeen vuoksi myönnettävän poikkeamisen käsittelystä sujuvoittaa lupamenettelyä. Ehdotetut tätä poikkeamista koskevat säännökset mahdollistaisivat kuitenkin vain osittain sellaisten uusien hankkeiden toteuttamisen, jotka eivät ilman poikkeamista täyttäisi lupaedellytyksiä. Vesistökuormitusta aiheuttavien laitosten kohdalla kyseisen poikkeuksen käyttömahdollisuus on hyvin rajallinen.

Muilta osin näin myönteisten vaikutusten kirjaaminen on hyvin kyseenalaista. Vaikka ympäristötavoitteiden sitovuus on jo otettu osaksi oikeuskäytäntöä Suomessa, sitovuuden soveltamisesta on kuitenkin vain rajallisesti kokemuksia. On vaikea kuvitella, ettei ympäristötavoitteiden sitovuuden tuominen lainsäädäntöön johtaisi nykyistä oikeuskäytäntöä tiukempiin tulkintoihin tulevissa lupamenettelyissä. Pahimmassa tapauksessa säädös voi hankaloittaa keskeisten vihreän siirtymän

Fredrik Blomfelt

15.11.2023

hankkeiden toteutumisesta eri puolella Suomea ja näin vaikeuttaa Suomen hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamista vuoteen 2035. Säädös voi myös heikentää olemassa olevien laitosten uudistamishankkeiden toteutussuunnitelmia.

Työryhmän mietintöön on vain osittain sisällytetty lainsäädäntöhankkeessa tilatun yritysvaikutuksia koskevan selvityksen tuloksia. Mietintöön on esimerkiksi otettu mukaan kohta, jossa todetaan, että yksittäisen lisäselvityksen kustannuksen arvioidaan olevan noin 5 000 – 10 000 euroa. Mietinnöstä on kuitenkin jätetty pois selvityksen muut johtopäätökset samassa kappaleessa:

”Sääntelyn aiheuttamien lisäselvitystarpeiden kokonaiskustannusten arvioidaan vaihtelevan noin 10 000–300 000 euron välillä per lupa. Nämä kustannukset/selvitykset arvioitiin koituvan entisten selvitysten päälle. Yksittäisen selvityksen kustannus on noin 5 000–10 000 euroa. Pitkäaikaisvaikutusten simuloinnin kustannuksen arvioitiin olevan noin 30 000–50 000 euroa per simulointi. Valitusprosessien lisäselvitykset lisäävät kustannuksia vähintään 100 000 eurolla per lupa. Ehdotetusta sääntelystä aiheutuvat lisäkustannukset prosessiteollisuuden laitoksen lupamenettelyyn vaihtelevat siten muutamista kymmenistä tuhansista euroista muutama sataantuhanteen euroon per hanke.”

Jatkovalmistelussa on varmistettava ettei pykälää kirjoiteta direktiiviä ja tuomioistuinpäätöksiä tiukempaan muotoon. Ehdotusta on muun muassa selkeytettävä soveltamisalan osalta. Lisäksi on katsottava, että kaikki vesipuitedirektiivin joustot otetaan käyttöön täysmääräisesti sekä lainsäädännössä että käytännössä. On varmistettava, ettei säännöksistä tule este uusille vihreän siirtymän investoinneille tai vihreän siirtymän vaatimille toiminnan tehostamisille ja jatkoluvulle.

Fortumin uuden strategian painopisteitä ovat luotettavan puhtaan energian toimittaminen ja teollisuuden hiilidioksidipäästöjen vähentäminen Pohjoismaissa. Fortumilla on vahva asema puhtaassa energiantuotannossa Pohjoismaissa, ja yhtiö pyrkii löytämään teollisuusasiakkaille ratkaisuja hiilijalanjäljen pienentämiseksi. Tavoitteena on kehittää ja rakentaa uutta puhdasta energiaa yhdessä strategisten asiakkaiden kanssa sekä kehittää aktiivisesti projekteja tulevan kasvun mahdollistamiseksi.

Fortumilla on käynnissä kaksivuotinen selvitys uuden ydinvoiman tulevaisuuden edellytyksistä. Selvityksessä Fortum kartoittaa sekä pienydinvoimaloiden, että perinteisten suurten reaktoreiden kaupallisia, teknologisia ja yhteiskunnallisia vaatimuksia. Fortum haluaa myös edistää puhtaan vedyn hyödyntämistä Pohjoismaissa yhdessä teollisuusasiakkaiden kanssa sekä kehittää vesivoimatuotantoaan.

Edellä mainittujen eri hankkeiden vaikutukset vesiin vaihtelevat. Mahdollisia haitallisia vaikutuksia pyritään vähentämään jo suunnitteluvaiheessa. On keskeistä, ettei uusi lainsäädäntö estä tai heikennä edellä kuvattuja investointimahdollisuuksia.

Fredrik Blomfelt

15.11.2023

Soveltaminen keskitettävä uusiin hankkeisiin lupamenettelyssä

Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeesta kertovassa tiedotteessa joulukuussa 2022 todettiin, että ”Euroopan unionin tuomioistuin linjasi niin sanotussa Weser-tuomiossa (2015), että vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat sitovia.” Lisäksi todettiin, että ”tämän ennakkoratkaisun mukaan lupaa ei voida myöntää sellaiselle uudelle hankkeelle, joka heikentää vesistön tilaa tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen.” Myös ympäristöministeriön sidosryhmätilaisuudessa 25.10.2023 YM:n edustaja esitti, että Weser-ratkaisun mukaan ”Uusi hanke ei saa heikentää vesimuodostuman tilaa tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamista.”

Mietintö jättää täysin käsittelemättä mihin tilanteisiin uusia pykälää on tarkoitus soveltaa, vaikka Weser-ennakkoratkaisu ja siitä muodostunut oikeuskäytäntö on tämän lainsäädäntöhankkeen lähtökohtana. Edellä kuvattu periaate pykälän soveltamisesta uusiin hankkeisiin ei käy ilmi työryhmän mietinnöstä. Esitetyssä muodossa pykälää sovellettaisiin ymmärtääksemme kaikkiin luvan tarkistuksiin, esimerkiksi ympäristönsuojelulain 29 §, 80 § ja 89 §:n nojalla tehtäviin tarkistuksiin. Merkille pantavaa on, että jos esitystä ei tarkenneta, pykälät voisivat tulla sovellettavaksi myös sellaisiin tilanteisiin, joissa päästöt eivät muuttuisi tai niitä vähennettäisiin. Käytännössä tämä voisi ymmärtääksemme johtaa jopa olemassa olevan laitoksen luvan raukeamiseen, jos laitoksen olemassa olevat päästöt heikentävät vesistön tilaa tai vaarantavat hyvän tilan saavuttamisen. Ehdotetut pykälämuotoilut voisivat myös johtaa siihen, että hankkeita, joiden yhteydessä vesien tila paranisi, lykätään tai jätetään toteuttamatta erilaisten luvitukseen liittyvien uhkakuvien johdosta.

Esitykseen on tarkennettava, että 20 a § Vesien tilan tavoite ja 20 b § Heikentämiskiello -pykälää sovelletaan vain merkittäviin uusiin vaikutuksiin tai merkittäviin lisävaikutuksiin.

Lisäksi 3 a -luvun pykälään on tarkennettava, että niitä sovelletaan vain vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä. Sääntely jää epäselväksi, mikäli tämä keskeinen asia mainitaan vain perusteluissa. Työryhmän ehdotusta voi nyt tulkita yleiseksi heikentämiskielloksi tai hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisen kielloksi, joita tulisi soveltaa lupamenettelyä laajemmin. On myös erikoista, että periaatteessa vastaavasta asiasta, ympäristötavoitteista/vesien tilan tavoitteesta, säädetään eri nimellä kahdessa eri pykälässä, uudessa 20 a §:ssä ja olemassa olevassa 21 §:ssä. Olisi harkittava, tarvitaanko 20 a §:ää 3 a luvussa vai olisiko selkeämpää säätää asiasta muuttamalla nykyistä 21 §:ää.

Vesilain osalta esityksessä ei oteta lainkaan kantaa vesilain periaatteisiin esitettävään muutokseen. Kun nykyisellään ympäristötavoitteet huomioidaan vesilaille ominaisen intressivertailun kautta, niin nyt vesilakiin esitetään uutta ehdotonta luvanmyöntämiskynnystä. Esityksestä tulee käydä ilmi sen suhde vesilain intressivertailuun, ja uuden luvanmyöntämiskynnyksen osalta tarvitaan tarkempi vaikutustenarvio. Samoin ympäristönsuojelulain osalta ei oteta kantaa, miten uusi ehdotettu luvanmyöntämisedellytys suhteutuu ympäristönsuojelulain nykyiseen periaatteeseen merkittävän pilaantumisen kiellosta.

Fredrik Blomfelt

15.11.2023

Ympäristötavoitteiden asettamisen tietopohja luvituksessa

Työryhmän mietinnössä todetaan 20 a ja 20 b §:n osalta, että lupanhakijalla olisi lupakäsittelyssä mahdollisuus esittää selvitystä, jos laatutekijän ajantasainen tila poikkeaisi vesienhoitosuunnitelmassa esitetystä tilasta. Vesienhoitosuunnitelmassa esitetty tieto vesien tilasta ei ole lupamenettelyä sitova. On erittäin kannatettavaa, että lupanhakijalla on mahdollisuus haastaa vesienhoitosuunnitelmassa esitettyä tietoa vesien tilasta. Seurantatieto, jota on käytetty vesienhoitosuunnitelmissa voi olla jopa kymmenen vuotta vanhaa, luokittelun lähtötiedot voivat olla puutteelliset tai luokittelu on perustunut asiantuntija-arvioon, joka ei ole toimijan suuntaan ollut usein kovinkaan läpinäkyvä prosessi. Tästä mahdollisuudesta huolimatta myös vesienhoidon suunnittelussa tulee asiantuntija-arvioiden vähentäminen ja tilaluokituksen tietopohjan parantaminen asettaa tavoitteeksi.

Tila-arvion muuttamisen tulee olla mahdollista myös lupamenettelyissä, jotka kohdistuvat keinotekoisiiin tai voimakkaasti muutettuihin vesimuodostumiin. Näissä vesimuodostumissa tilaluokkaa ei määritetä ainoastaan seurantatiedon perusteella, vaan keskeisessä roolissa ovat toimenpiteet, joilla saadaan vesimuodostuman ekologiseen tilaan parannusta aiheuttamatta merkittävää haittaa käytölle. Lupamenettelyssä tulisi olla mahdollista esittää edellisen tilaluokituksen jälkeen tehdyt toimenpiteiden toteutettavuusselvitykset sekä tutkimukset toimenpiteiden vaikutuksesta vesimuodostuman tilaan.

Samalla on kuitenkin epäloogista, ettei varsinaista luokittelua voida muuttaa lupamenettelyn yhteydessä. Saman vesimuodostuman tilasta voisi toisin sanoen olla poikkeavat tiedot lupapäätöksessä ja vesienhoitosuunnitelmassa. Itse luokittelua pitäisi myöskin pystyä muuttamaan lisääntyneen tiedon ja tarkemman tarkastelun perusteella lupakäsittelyn yhteydessä. Esimerkiksi Ruotsissa on mahdollista haastaa tehtyä tilaluokitusta lupamenettelyssä.

Esityksessä pitäisi myös tarkentaa, miten lupakäsittelyn yhteydessä saatua uutta tietoa voidaan hyödyntää tai ottaa huomioon laajemmin samassa vesimuodostumassa. On tärkeää, että lupakäsittelyssä mahdollisesti päivittynyt vesimuodostuman tila-arvio ja sitä kautta tarve toimenpiteille ympäristötavoitteeseen pääsemiseksi koskee myös muita vesimuodostuman toiminnanharjoittajia ja että vesimuodostuman luokittelu päivitetään uuden tila-arvion pohjalta viimeistään seuraavista vesienhoitosuunnitelmista päätettäessä.

Poikkeusten soveltaminen vaatii tarkennusta

On hyvä, että toimeksiantoa on laajennettu koskemaan myös ympäristötavoitteiden lieventämistä ja tavoitteiden saavuttamista vaiheittain. Näiden poikkeusten suhde 20a §:ään jää kuitenkin epäselväksi. Kun näitä poikkeuksia kuvaavissa pykälissä vielä viitataan vanhaan 21 §:ään, se vain korostaa edellä kuvattua epäselvyyttä. 20a §:ssä on todettu, että ”lievemman ympäristötavoitteen asettamisesta pinta- tai pohjavesimuodostumalle ja tavoitteen saavuttamisen määräajan pidentämisestä säädetään jäljempänä 24 ja 25 §:ssä”. Kyseisten pykäliden roolia ei ole kuitenkaan

Fredrik Blomfelt

15.11.2023

tarkennettu 20a §:ssä. Perusteluissa todetaan, että “Niissä pinta- ja pohjavesimuodostumissa, joissa olisi asetettu tavoite 24 §:n tai 25 §:n nojalla, tulisi saavuttaa vähintään kyseinen tavoite”. Tämä asia on todettava myös itse pykälässä.

On varmistettava, että kriteerien täytyessä poikkeukset otetaan käyttöön tulevilla vesienhoitokaudella. Fortum kannattaa työryhmän mietinnön esitystä, että nykyisen säännöksen ilmaisua ”voidaan asettaa” muutettaisiin muotoon ”asetetaan”, jolloin viranomaisen harkintavalta poikkeuksen käytön osalta supistuisi. Lievempiä tilatavoitteita on toistaiseksi käytetty Suomessa hyvin rajallisesti, kun taas esimerkiksi Ruotsissa tämän poikkeuksen käyttö on ollut laajaa.

Fortum kannattaa ympäristötavoitteista poikkeamisen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi siirtämistä osaksi ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaista lupamenettelyä. 20 c §:ssä olisi kuitenkin käytettävä vastaava, velvoittava sanamuoto kuin 20 a ja 20 b §:ssä. Kriteerien täytyessä pitäisi todeta, että 20 a ja 20 b §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista ”poiketaan”, sen sijaan, että ”voidaan poiketa”. Vastaava muutos on myös tehtävä ympäristönsuojelulain 49 a ja vesilain 4 a Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen -pykäliin. “Voi myöntää” -ilmaisun sijaan olisi käytettävä ilmaisua “on myönnettävä”.

Toisin kuin 20 a ja 20 b §, 20 c § on esityksessä rajattu koskemaan vain uusia hankkeita tai toimintaa. On huomattava, että sanamuoto on rajaavampi kuin direktiivissä, jossa puhutaan uusista toimenpiteistä ja ihmisen toimista. On tärkeää, että poikkeamismahdollisuudet ja tavoitteiden sitovuus ovat yhtenevät myös pykälätekstissä, eli 20 c §:n mukainen poikkeaminen on mahdollista aina silloin, kun 20 a ja 20 b § tulevat sovellettaviksi.

20 c §:n mukaisen poikkeaman edellytyksenä on mm. toimenpiteiden kestävä kehityksen mukaisuus. Esimerkkinä uusiutuvaan energiaan liittyvät hankkeet on pääsääntöisesti hyvin nostettu esiin kestävä kehityksen mukaisina hankkeina. Perusteluissa voisi vielä kuitenkin nostaa esimerkein esiin kestävä kehityksen mukaisia hankkeita, ja erityisesti tulisi kiinnittää huomiota sähköjärjestelmän tasapainottamisen kannalta tärkeän säätövoiman lisärakentamiseen sekä säätövoimatoiminnan laajentamiseen.

Lievennettyjen tilatavoitteiden osalta tulisi myös luoda mekanismi tilanteelle, jossa lupakäsittelyn yhteydessä on vesimuodostumasta saatu sellaista uutta tietoa, jonka perusteella lievemman tilatavoitteen edellytykset täytyisivät. Eteen voi myös tulla tilanteita, jossa poikkeuksen tarvetta ei ole ymmärretty suunnittelukierroksella tai poikkeus on muusta syystä jäänyt antamatta, vaikka edellytyksiä olisi ollut. Kun vesien tilaa pystyy haastamaan lupamenettelyn yhteydessä, niin olisi loogista, että lupamenettelyn yhteydessä pystyisi vastaavasti tarkistamaan vesimuodostumaa koskevaa tilatavoitetta. Molemmat voivat olla keskeisessä asemassa, kun luvan myöntämisen edellytyksiä pohditaan.

Fredrik Blomfelt

15.11.2023

20 c §:n 4-kohdassa on jostain syystä käytetty tiukempaa muotoilua kuin mitä vesiputedirektiivi edellyttää. Fortum esittää, että tässä käytetään vesiputedirektiivin 4 artiklan 8-kohtaa vastaavaa muotoilua:

”Lisäksi poikkeamisen edellytyksenä on, että: 4) ”se ei pysyvästi estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa ja että se on sopusoinnussa muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa.”

Vastaava muutos on tarpeen myös 25 §:ssä.

Käsitteiden tulkinnanvaraisuus

Työryhmän mietinnössä ei ole käsitelty määritelmiä tarkemmin. Käsitteiden tulkinnanvaraisuus on hankalaa, kun sitovuus lisätään lainsäädäntöön. Esimerkkeinä voidaan antaa vesimuodostuma, vesimuodostuman tila ja uusi käsite vesien tilan tavoite. Olisi esimerkiksi keskeistä ottaa koko vesimuodostuman tila tasapuolisesti huomioon, eikä vain tiettyjen pisteiden, kuten syvänteiden. Nyt tämä asia jää auki. Luokitteluohjetta tulee jatkossa kehittää.

Jatkovalmistelu

Työryhmän mietinnössä esitetään useisiin kohtiin asetuksenantovaltuutta, tarkoituksena tuoda vesiensuunnittelun ohjeistus asetukseen aiemman suunnitteluoppaan sijaan. Fortum pitää ohjeistuksen siirtämistä oppaista asetuksen tasolle lähtökohtaisesti hyvänä asiana. 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.

Lisätietoja: Fredrik Blomfelt, Senior Manager, ESG, Corporate Public Affairs
(fredrik.blomfelt@fortum.com, 040 705 7389)