



Selvitys yritysvaikutuksista

HE-luonnos vesienhoidon tavoitteet ja niistä poikkeaminen

Satu Räsänen ja Helena Kivi-Koskinen

ACTS-SELVITYKSET



SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	2
1.1. Selvityksen rajaukset ja sisältö	2
1.2. Selvityksen tietoperusta (tiedonkeruu)	2
2. HAASTATTELUJEN TULOKSET TOIMIALOITTAIN	3
2.1. Kalankasvatuksen toimialakohtaiset vaikutukset	3
2.2. Prosessiteollisuuden toimialakohtaiset vaikutukset	6
2.3. Akkuteollisuuden toimialakohtaiset vaikutukset	11
2.4. Energiateollisuuden toimialakohtaiset vaikutukset	13
2.5. Kaivosteollisuuden toimialakohtaiset vaikutukset	16
2.6. Kiviainesalan toimialakohtaiset vaikutukset	19
2.7. Suunnittelu- ja konsultointialan toimialakohtaiset vaikutukset ja vaikutukset asiakkaiden toiminnassa	20
3. ARVIO SÄÄDÖSLUONNOSTEN OLENNAISISTA YRITYSVAIKUTUKSISTA	24
LIITE 1	29
Laki 1.	29
Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta	29
Laki 2.	30
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta	30
Laki 3.	31
Laki vesilain muuttamisesta	31
LIITE 2	37
A) Kysymykset yrityksille	37
B) Kysymykset toimialalle	38

1. JOHDANTO

1.1. Selvityksen rajaukset ja sisältö

ACTS selvitti loppukevään ja kesän 2023 aikana ympäristöministeriön toimeksiannosta sitovien vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niistä poikkeamisen säätämisen yritysvaikutuksia. Vaikutuksia selvitettiin haastattelemalla yrityksiä perusteellisuudessa ja kalankasvatuksessa sekä hyödyntämällä muuta materiaalia. Selvityksessä ei tarkastella vaikutuksia eläinsuojiin, metsätalouteen eikä turvetuotantoon, vaikka niilläkin on tai saattaa olla ehdotetun lainsäädännön piiriin kuuluvia hankkeita ja vaikutuksia. Kootut haastattelutulokset toimialoittain sekä olennaiset yritysvaikutukset on koottu tähän selvitykseen. Muut taloudelliset vaikutukset, kuten vaikutukset kotitalouksiin, julkistaloudelliset vaikutukset, vaikutukset kansantalouteen sekä ympäristövaikutukset, muut vaikutukset ihmisiin ja yhteiskunnalliset vaikutukset eivät kuuluneet toimeksiannon piiriin. Joitain huomioita muista vaikutuksista kuitenkin esitetään, jos ne ovat suoraan yhteydessä yritysvaikutuksiin tai selittävät niitä.

Haastattelutuloksissa ei ollut tarkoituksenmukaista rajata pois kuvauksia nykytilan vaikutuksista, koska nykytila ja uudet vaikutukset ovat kytkeytyneitä muun muassa epävarmuuksien osalta. Arviossa olennaisista vaikutuksista selkeämpi raja on pyritty pitämään ja vaikutukset erottelemaan. Selvityksessä on ollut tarkoituksenmukaista avata joitain taustatietoja laajemmin, kuin mitä pelkkä yritysvaikutusarvio edellyttäisi. Tämä johtuu osittain siitä, että työtä tehtäessä ei vielä ollut käytettävissä hallituksen esitykseen kuuluvia laajempia perustelutekstejä. Haastatteluissa ja selvityksessä käytetyt pykäläluonnokset ja luonnokset niiden yksityiskohtaisiksi perusteluiksi ovat liitteessä 1 (päiväty 15.5.2023).

Selvitys jakautuu kahteen osaan. Ensimmäiseen osaan sisältyy koonti haastateltujen yritysten näkemyksistä säännösehdoiksi ja vaikutuksiin yritystoiminnassa. Haastateltujen tuloksista on koottu tiedot toimialoittain jaoteltuna seuraavasti: kalankasvatus, prosessiteollisuus, akkuteollisuus, energiateollisuus, kaivosteollisuus, kiviainesala ja suunnittelu- ja konsultointiala. Vaikutukset ns. vihreän siirtymään ja tietoja ympäristölupien määrästä esitetään lyhyesti erikseen.

Selvityksen toisessa osassa esitetään arvioidut olennaiset yritysvaikutukset.

1.2. Selvityksen tietoperusta (tiedonkeruu)

Haastattelut

Haastateltavat toimialat valittiin yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa ja sen perusteella, että kyseisillä toimialoilla on vaikutuksia pinta-, pohja- ja/tai rannikkovesiin ja lakiesitys koskee niitä suoraan. Valittujen toimialojen hankkeiden vaikutukset vesiin ovat sekä fyysisiä, että päästöistä johtuvia vaikutuksia. Usein vaikutukset ovat molempia ja toiminnassa tarvitaan sekä ympäristö- että vesitalousluvat. Kaikilla haastatelluilla yrityksillä on runsaasti kokemusta ympäristö- ja vesitalouslupamenettelyistä.

Selvitystä varten haasteltiin suullisesti ja kirjallisesti yhteensä yhdeksää (9) eri toimialaa. Haastatellut toimialat ovat kalankasvatus, kemianteollisuus, metsäteollisuus, metallinjalostus, akkuteollisuus, energiateollisuus, kaivosteollisuus, kiviainesala (infrarakentaminen) sekä suunnittelu- ja konsultointiala. Haastatteluihin osallistui sekä yritysten että toimialajärjestöjen asiantuntijoita ja johtajia. Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry vastasi haastattelukysymyksiin kirjallisesti. Haastattelukysymykset ja -pyyntö esitettiin myös elintarviketeollisuuteen, mutta haastattelua ei saatu toteutettua.

Haastateltuja yrityksiä oli yhteensä 20 ja haastateltuja henkilöitä kaikkiaan 25.

Haastattelukysymykset ovat liitteessä 2. Kysymykset laadittiin noudattaen valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta täydentäen kysymyksiä asian kannalta relevanteilla näkökulmilla.

Selvityksessä käytetty muu aineisto

Selvityksen keskeisin tietolähde on tehdyt haastattelut (kvalitatiivinen arviointi). Niitä on täydennetty kvantitatiivisilla ja muilla tiedoilla ja arvioilla, jos tällaisia on ollut toimialalta saatavissa. Selvityksessä on käytetty apuna seuraavia raportteja:

- Kansallinen akkustrategia 2025. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:2
- Kaivosalan toimialaraportti. TEM-toimialaraportit 2022:4
- Kotimaisen kalan edistämishjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.7.2021
- Vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmat 2022–2027 (ei Ahvenanmaa)
- Vihreän siirtymän Dataikkuna <https://ek.fi/tutkittua-tietoa/vihreat-investoinnit/>
Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2018–2019. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 44/2020

Selvityksessä on käytetty apuna Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66), hallituksen esityksen laatimisohteita (HELO) ja Lainlaatijan EU-opasta (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 11/2012).

2. HAASTATTELUIJEN TULOKSET TOIMIALOITTAIN

2.1. Kalankasvatuksen toimialakohtaiset vaikutukset

Taustatiedot

Sääntely koskee jokaista kalankasvattamoa ja kaikkia kalankasvatuksen vaiheita (poikastuotanto, keskikasvatusvaihe, suuremman ruokakalan kasvatusvaihe). Kalankasvatuksen mahdolliset vaikutukset vesissä voivat aiheutua päästöistä, rakentamisesta tai vedenotosta (fyysisiä ja pilaantumisvaikutuksia). Poikastuotantoa sijaitsee sisävesillä ja poikaslaitoksilla käytetään pohjavettä. Keskikasvatusvaihe sijaitsee rannikolla ja ulompana merellä viljellään suurempaa ruokakalaa (saaristomerellä, avoveden rajalla). Kasvattamoiden volyymistä suurin osa on rannikolla.

Kalankasvatuksen ympäristölupaehdot ovat jo nykyisellään niin tiukat, ettei kalankasvatuksen vaikutuksia vesistössä ole havaittavissa (kuormitusta ei pystytä mittaamaan laitoksen ulkopuolelta taustasta). Ravinnekuormituksen arvioidaan olevan yksi (1) prosentti kuormituksesta (fosfori ja typpi). Vaikka mittaustuloksien ei voida osoittaa, että kasvattamosta olisi haittaa vesistölle, voi potentiaalinen haitta kuitenkin estää luvan. Kasvattamot lasketaan pistekuormittajiksi.

Kaikki verkkoallasluvut ovat määräaikaisia eli ympäristölupia tarkistetaan säännöllisesti. Lupien pysyvyys on siinä mielessä heikko, että jokainen tarkistuskierto voi johtaa luvan epäämiseen (toimijalla ei ole varmuutta saako toiminta enää jatkolupaa). Keskimääräinen ympäristöluvan tarkistamisen käsittelyaika ennen uusia säännöksiä on noin kaksi vuotta. Uusinvestoinnin lupien käsittely (mahdollisesti yhdistetty ympäristö- ja vesitalouslupa) kestää noin viisi vuotta valituksineen. Jos määräaikaisluvan tarkistus johtaa muutoksenhakuun korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka, voi myönnetty lupa olla voimassa hyvin lyhyen aikaa, ennen kuin uusi määräaikaistarkistus on jälleen aloitettava. AVI:n, ELY-keskuksen ja jossain määrin myös tuomioistuinten eroavat linjat koetaan alalla lisärasituksena.

Toimintaa ei sijaitse erinomaisessa ekologisessa tilassa olevissa vesistöissä. Pääosa vesistöistä on tyydyttävässä tilassa (rannikkovesistä valtaosa on Suomessa hyvää huonommassa tilassa¹). Kalankasvatuksessa ei tule kyseeseen (ei ole erinomaisessa ekologisessa tilassa olevia vesiä) poikkeaminen pilaantumisvaikutuksista. Rakentamisessa ja vedenotossa poikkeus voi tulla kyseeseen, jos muut edellytykset täyttyvät.

¹ Lähde vesi.fi

Alaa koskevilla sijainninhjaussuunnitelmilla on jo haettu soveltuvia tuotantopaikkoja myös ympäristön kannalta. Näitä karttapohjaisia suunnitelmia uudistetaan parhaillaan. Sijoituspaikkaan vaikuttavat monet tekijät, kuten virtaukset, syvyydet, infra ruokinnalle (ruokinta on kaksinkertainen suhteessa tuotantoon) ja vesialueiden omistus. Tuotantoa voidaan lisätä realistisesti siellä, missä infra on jo olemassa.

Hallinnollinen taakka ja kustannukset

Kalankasvatuksessa ehdotuksen tuomaa hallinnollista taakkaa ei voi täysin erottaa alan nykyisestä hallinnollisesta taakasta. Jo nykyisellään sääntely ja lupamenettelyt ovat hyvin haastavia. Kaikki kalankasvattajat ovat pk-yrityksiä² ja siksi hallinnollinen taakka koskettaa suhteellisesti enemmän, kuin suuria toimijoita. Ehdotettava uusi sääntely koskee jokaista alan toimijaa. Vesitalous- ja ympäristölupa mielletään alalla elinkeinoluviiksi.

Alalla arvioidaan lupaprosessien hallinnollisen taakan uuden sääntelyn seurauksena lisääntyvän ja käsittelyaikaisten kasvavan (hidastaa lupaprosesseja), vaikka vesien tilaa ja tavoitteita koskevia seikkoja on lupamenettelyissä nykyäänkin selvitetty. Lainsäädäntöehdotuksen tuoman lisätaakan osalta esille nousi seuraavia tekijöitä: Aiemmin jotain eroa on voitu lupaharkinnassa tehdä pienten ja suurten kalankasvattamoiden välillä vaadittavien selvitysten mittavuudessa, mutta uusien säädösten voimassaollessa tällainen harkinta ei ilmeisesti ole enää mahdollista. Arvio on, että erityisesti pieniltä kasvattamoilta tullaan vaatimaan aiempaa enemmän ja tarkempia selvityksiä. Uuden sääntelyn ei koeta noudattavan kohtuullisuus- eikä suhteellisuusperiaatetta. Kun sitovista ympäristötavoitteista säädetään, arvioivat toimijat myös toiminnan aikaisen velvoitetarkkailun mahdollisesti lisääntyvän (vaikutuksesta velvoitetarkkailuun toisaalta myös kysyttiin, koska esitysluonnos ei siihen vastaa).

Lupaselvitysten kustannukset per lupa on kymmeniä tuhansia euroja. Kaikki selvitystyö on ulkopuolista konsulttityötä. Mallinnuksessa ei voi käyttää valmista mallinnusta, vaan se on räätälöitävä per lupa (viranomaisen vaatii tapauskohtaisuuden huomioon ottamista), jolloin kustannukset ovat korkeammat. Mallinnus ja siihen tarvittava asiantuntija-arvio nostavat kokonaiskustannuksia lähelle 100 000 euroa per lupa. Kustannus on sama riippumatta yrityksen koosta. Säännösehdotukset jättävät edelleen tulkinnanvaraa, joten selvityksiä ei voi edelleenkään ennakoita, mutta arviolta ne lisääntyvät. Selvitykset ovat jo nykyisin alalla merkittävä asia taloudellisesti. Kalankasvattamoiden keskikoko on 30 000 kiloa/laitos ja tämän kokoiselle laitokselle aiheutuva taakka on todella merkittävä. Hallinnollista kustannusta pidetään kohtuullisena vasta noin miljoonan kilon laitoksissa.

Sinänsä säännökset on kirjoitettu selkeästi, mutta se kuinka niitä tulkitaan, ei ole selkeää eikä ymmärrettävää. Haastateltavien yritysten jokaisesta luvasta on nykysäännösten perusteella valitettu ja valittaja on ELY-keskus. Uusien säännösten tulkinnanvara on suuri, joten jatkossakin lupapäätökset saadaan vasta valitusten jälkeen tuomioistuimista. Uusien säännösten jälkeen AVI:n päätöksestä valittaminen on todennäköisesti entistä helpompaa, kun lainsäädäntö kiristyy ja tulee lisää seikkoja, joiden perusteella voi valittaa. Lainsäädäntö muuttuu nyt niin, että lupaharkintaan tulee suoraan vesien tilatavoite ilman, että välissä olisi vesienhoitosuunnitelma. Sitovista tilatavoitteista säätäminen ja niiden käyttäminen suoraan luvan myöntämisen edellytyksenä voi johtaa siihen, että selvityksiä kyseenalaistetaan aiempaa enemmän ja selvitysten riittämättömyyttä käytetään valitusten perusteluina. Molemmat johtavat lisäselvityksiin ja lisäkustannuksiin.

Poikkeuksien käytöstä ei alalla aiheudu lisäkustannuksia tai lisätaakkaa, koska niitä ei perustoimintaan saa eikä niitä näin ollen voida hakea.

² Selvityksessä on käytetty tilastokeskuksen määrittämää Pk-yrityksen määritelmää. Pk-yritys on yritys, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa, tai jonka taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa. Lisäksi edellytetään äänivaltaisten osakkeiden tai oman pääoman (25 % tai yli) riippumattomuutta pk-yrityksiä suuremmista yrityksistä.

Sääntelyn vaikutukset investointeihin

Kun vesimuodostumat ovat hyvää huonommassa tilassa (tausta- ja muualta tuleva kuormitus on voimakasta), kuormitusta ei voi lisätä enää lainkaan. Lopettamisuhan alla ovat pienimmät laitokset erityisesti luvan määräaikaistarkistusten yhteydessä, koska samat selvitysvelvollisuudet koskevat niitä vastaavasti, kuin suurempia toimijoita. Laajennusinvestointien kynnyks on jo nyt korkealla, koska luvat ovat määräaikaisia ja voimassa vain muutaman vuoden. Kun sääntely kiristyy ja vaatimukset kasvavat, toiminnan laajentamiseen ja uusiin investointeihin ei välttämättä uskalleta lähteä. Tarkkaa arvioita mahdollisesti toteutumatta jäävistä investoinneista kalankasvatuksessa, ja säännösehdoitusten valossa, on vaikea tehdä. Teoriassa mikä tahansa investointia koskeva lupa voi jäädä saamatta eikä ole mahdollista arvioida etukäteen, mikä lupa myönnetään ja mikä jää myöntämättä. Sääntelyn tarkentuminen ja lisäselvitykset voivat johtaa siihen, että kynnyks uusinvestoinneille ja toiminnan laajentamiselle nousee entisestään. Vaikutukset konkretisoituvat siinä, saavutetaanko kotimaisen kalan tuotantoa koskevat tavoitteet.

Positiivisia vaikutuksia investointeihin ei haastatteluissa noussut esiin. Vaikka sääntelyn voidaan nähdä selkeytyvän, ei uusien säännösten tulkintaa (ennakoitavuus) kuitenkaan pidetty selkeänä, mikä voi vaikuttaa asiaan. Lisäksi perustoiminnassa poikkeuksen käyttö rajautuu jo lähtökohtaisesti pois (vedet eivät ole erinomaisessa tilassa), joten ehdotetut säädökset eivät tältäkin osin edistä investointeja.

Vaikutukset kansainväliseen kilpailukykyyn

Kilpailukykyyn vaikuttaa se, miten muut maat ovat täytöntöön panneet vesipuitedirektiivin ja erityisesti sen sallimat joustot. Ruotsissa hyödynnetään jo nyt vesipuitedirektiivin sallimia joustoja laajasti toisin, kuin Suomessa. Kotimaisen kalan edistämishjelmassa tavoitteena on kolminkertaistaa kotimaisen kalan tuotannon määrä. Jos kotimainen ruokatuotanto ei tiukentuvien vaatimusten vuoksi voi laajentua, tuodaan kalat muualta.

Uudet tekniikat ja teknologiat

Uusien teknologioiden tai teknisten ratkaisujen käyttöönottoa vaikeuttaa se, että uusien tekniikoiden kokeilut pitää tehdä kulloinkin voimassa olevan luvan ja sen ehtojen puitteissa. Koetoimintaluvan käyttäminen on mahdollista niin lyhyenaikaa (1 vuotta), ettei vaikutuksia vesissä voida havaita. Kiertovesikasvatus on vähemmän kuormittavaa, mutta sitä ei ole saatu kannattavaksi. Luonnonvarakeskus Luken selvitys päättyy vastaavanlaiseen lopputulemaan: ”Vettä kierrättävät teknologiat pienentävät kalankasvatuksen ravinnepäästöjä, mutta kiertovesilaitokset ovat kalliita perustaa ja käyttää. On kyseenalaista, voiko kiertovesilaitoksia nimittää parhaaksi käyttökelpoiseksi tekniikaksi”. Alan omilla tuotantotapojen kehittämistoimilla on toistaiseksi aikaansaatu 2/3 pienennys suurimmista kuormitusmääristä.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen mittarit

Nykytila ja tavoitetasot perustuvat Luonnonvarakeskuksen tilastoihin ja mallinnuksiin liittyen kotimaisen kalan edistämishjelman valmisteluun.

Jos vuoteen 2030 mennessä saavutettaisiin kotimaisen tuotannon tavoiteltu kolminkertainen määrä verrattuna vuoteen 2017, olisi työllisiä 575 htv ja työllisyyden kerrannaisvaikutukset olisivat 2 473 htv. Jos toimintaa ei voida laajentaa, näkyvät vaikutukset muun muassa vähennyksinä työllisten määrässä ja kerrannaisvaikutuksissa, kasvatetun kalan kotimaisuusasteessa sekä kauppataseessa.

Yhteiskunnallinen vaikutus	2017	2030
Tuotanto milj. kg	7,4	25
Tuotannon arvo, milj. €	40	146
Vesiviljelyn arvon lisä	15	53
Työllisiä, htv	170	575
Työllisyyden kerrannaisvaikutus, htv	732	2473
Kasvatetun kalan kotimaisuusaste	28 %	54 %
Kasvatetun kalan kauppatase, milj. €	-217	-67

2.2. Prosessiteollisuuden toimialakohtaiset vaikutukset

Taustatiedot

Prosessiteollisuutta koskevassa tekstissä on koottu yhteen kemian- ja metsäteollisuuden sekä metallinjalostuksen vastaukset. Prosessiteollisuudessa vaikutuksenalaisina voivat olla kaikki sääntelyn piirissä olevat vedet eli sisämaan pintavedet, pohjavedet ja rannikkovedet (rannikkovedet vähintään jokien virtaamien ja suistojen kautta). Prosessiteollisuudessa on IED-laitoksia³ ja muita suuria laitoksia, mutta prosessiteollisuudessa on myös pieniä luvitettavia toimintoja ja pk-yrityksiä, joiden toiminnassa tarvitaan lupia.

Vaikutukset vesiin ovat pääosin peräisin puhdistetuista jätevesistä, vedenotosta ja jäähdytysveden purkamisesta vesistöön. Myös vesistöön rakentaminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi osana teollisuuden laajoja uusinvestointeja. Yritysvaikutusten kannalta merkitystä on sillä, miten sääntelyn soveltamisala rajataan. Riippuen siitä, missä kaikissa tilanteissa säännöksiä sovelletaan (mikä tarkoitetaan ns. uudella toiminnalla), esimerkiksi metsäteollisuudessa sääntely voi koskea satoja laitoksia. Vastaavasti määrä on olennaisesti pienempi, jos sääntelyä sovelletaan vain täysin uusiin investointeihin ja jätetään esim. olemassa olevien laitosten laajennushankkeet sääntelyn ulkopuolelle. Sääntely voi potentiaalisesti koskea myös kokoluokaltaan hyvin pieniä hankkeita ja laitoksia, joiden vaikutukset vesien tilaan voivat olla olemattomia tai hyvin vähäisiä.

Haastateltujen yritysten laitoksien vaikutusalueen pintavesien ekologinen tila vaihtelee erinomaisesta välttävään tilaan. Vastaanottavissa vesissä on myös voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia, mutta myös luokittelemattomia vesiä. Teollisuuteen kohdistuu vesiensuojelussa merkittävä paine, vaikka hajakuormitus on monessa kohtaa esteenä hyvän tilan tavoitteen saavuttamiselle (rehevöityminen, liettyminen).

Esimerkki kuormitustilanteesta vastaanottavassa vesimuodostumassa: Hajakuormitus muodostaa 95 prosenttia kuormituksesta, laitoksen kuormituksen jäädessä alle 5 prosenttiin.

Valtaosa kuormituksesta johtuu hajapäästöjen aiheuttamasta rehevöitymisestä, mikä laskee ekologista tilaa. Pistekuormitus on selvästi laskenut eikä vesialueen tila välttämättä muutu pistekuormituksen takia. Ekologinen ei tila parane (vesien hyvän tilan saavuttaminen), vaikka teollisuuslaitokselle määrättäisiin kuinka kireät lupaehdot tai lupa jätettäisiin kokonaan myöntämättä.

Valtaosalla prosessiteollisuuden hankkeista ei ole vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja. Sääntelyn arvioidaan kuitenkin voivan ohjata uusinvestointeja Pohjois-Suomen erinomaisten vesimuodostumien ääreen, missä poikkeuksen soveltaminen on mahdollista. Todennäköisimmin sääntely ei kuitenkaan ole määräävä tekijä arvioitaessa sijoituspaikkaa. Sijoituspaikan valinnassa vaikuttaa monta eri tekijää, kuten työvoiman, raaka-aineiden ja energian saanti (mm. tarpeellinen määrä sähkölinjoja) ja logistiset yhteydet.

Prosessiteollisuuden lupa-asioissa tehdään nykyisellään valituksia. Jotkut vastaajat arvioivat ns. ammattimaisuuteen viittaavien piirteiden valituksissa lisääntyneen. Toiminnanharjoittajat voivat valittaa myös itse, samoin kuin ELY-keskus. Joidenkin vastaajien kokemus on, että kansalaiset eivät valita yhtä paljon kuin ennen, mutta kansalaisvalitusten laatu on parantanut (valittajat ovat perehtyneet asiaan aiempaa paremmin).

Ympäristöluvalla on prosessiteollisuuden suurempi painoarvo investointien kannalta, kuin vesitalousluvalla. Tähän vaikuttaa myös se, että poikkeamien käyttö on lähtökohtaisesti joustavampaa vesitaloushankkeissa.

³ IED:llä tarkoitetaan EU:n teollisuudenpäästädirektiiviä (2010/75/EU). Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat teollisuuslaitokset ovat velvollisia noudattamaan toiminnassaan ns. BAT-päästöarvoja, joihin pyritään EU:n laajuisesti määritetyn parhaan saatavilla olevan tekniikan avulla, määräämättä kuitenkaan siitä, mitä tekniikkaa yksittäisessä laitoksessa on käytettävä (teknologianeutraalisuus). IE-direktiiviä uudistetaan EU:ssa parhaillaan.

Hallinnollinen taakka ja kustannukset

Osa vastaajista katsoi, että säännösehdotukset lisäävät hallinnollista taakkaa merkittävästi, osa ei pystynyt arvioimaan lisätaakan määrää, vaikka näkikin hallinnollisen taakan voivan kasvaa. Vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat jo vaikuttaneet lupamenettelyihin, mutta vaatimusten koettiin kiristyneen ja lisääntyneen. Saman kehityksen uskottiin jatkuvan myös säännösehdotusten antamisen jälkeen.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan lisäävään luvanhu- ja tarkistamisvaiheen yksityiskohtaisia ja "kumuloituvia" selvitysvelvoitteita. Hyvän tilan saavuttamisen selvittämisen nähtiin myös lisäävän työtä. Hallinnollisen taakan ja selvitysvelvoitteiden arvioitiin lisääntyvän sekä poikkeuksen hakemisen takia että yleisesti ympäristö- ja vesitalousluvituksessa. Erityisesti lisätyötä ja lisäselvityksiä arvioitiin aiheutuvan hankkeiden pitkäaikaisvaikutusten hallinnan ja selvittämisen takia. Pitkäaikaisvaikutusten simulointia pidettiin myös vaikeana ja epävarmana. Yhden vastaajan lupamenettelyssä ei ole toistaiseksi vaadittu erityisen yksityiskohtaisia vesienhoidon ympäristötavoitteisiin liittyviä selvityksiä, vaan painopiste oli luontoarvoissa ja lämpökuorman selvittämisessä (hankkeen päästöt vähenivät aiemmasta). Osa vastaajista katsoi, että hallinnollinen taakka voi lisääntyä vähän muun muassa lupahakemusten sisältövaatimuksen muuttumisen vuoksi, mutta muutos nykytilaan ei ole merkittävä. Turhana hallinnollisena taakkana pidettiin selvityksiä tilanteessa, jossa laitoksen päästöt ovat vähentymässä aiemmasta. Kaikissa yrityksissä tällaisia selvityksiä ei kuitenkaan ole luvan uusimisen yhteydessä vaadittu.

Lieventämistoimenpiteiden (ehdotettava 23(2) §, 1 kohta, L vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä) ja niiden aiheuttaman hallinnollisen taakan ja kustannusten osalta vastaajat näkivät, että yksittäisen ympäristö-/vesiluvanvaraisen hankkeen kannalta ratkaisevaa on kohtuullisten ja oikeasuhtaisten lieventämistoimien vaatiminen. Yksittäiseltä pistekuormittajalta vaadittavat lieventämistoimenpiteet tulisi mitoittaa suhteessa kyseisen pistekuormittajan toiminnan vaikutuksiin ottaen huomioon myös muut vesimuodostuman tilaan vaikuttavat seikat (esim. maatalous ja muu hajakuormitus). Lupavaatimukset eivät saisi olla kohtuuttomia saavutettavaan hyötyyn nähden, ja niiden tulisi perustua haitan vähentämiseen tai kompensoimiseen siten, että vesimuodostuman tilan parantumiseen on realistinen mahdollisuus.

Tiukaksi viritetyn lainsäädännön (erityisesti ehdotettu 20 b §, L vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä sekä se seikka, ettei kaikkia direktiivin mukaisia huojennuksia esitetä otettavaksi käyttöön) negatiiviseksi vaikutukseksi nähtiin myös se, että vapaaehtoinen kehittäminen vähenee, jos toiminnanharjoittajan resurssit sidotaan laajoihin selvitysvelvoitteisiin ja kokonaisympäristövaikutusten vähentämisen kannalta mahdollisesti jopa merkityksettömiin toimenpiteisiin sekä raportointiin. Vapaaehtoisella kehittämisellä on saavutettu joissain tapauksissa lainsäädäntöä tehokkaampia ympäristönsuojelutoimia.

Toiminnanaikaisen tarkkailun määrän tai kustannusten ei arvioitu kasvavan merkittävästi, koska velvoitetarkkailu on jo nyt niin mittavaa. Raportoinnin määrän arviointiin lisääntyvän. Kaikki vastaajat ilmoittivat omien henkilöstöresurssien käytön lisäämistarpeesta (http:t, yrityksen sisäisen luvitusryhmän perustamisen jne.). Prosessiteollisuuden hankkeissa lupakonsultteja on saatavissa, mutta vesipuitedirektiivin erityisasiantuntijoiden vähäisyys on tunnistettu. Vuodenaikaan sidotut tutkimukset venyttävät menettelyn kestoa eniten.

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.

Vastaajat pitivät hallinnollista lisätaakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia suurena, mutta niitä ei pidetty säädöshankkeen merkittävimpana yritysvaikutuksena. Kaikkein suurimpana vaikutuksena pidetään epävarmuutta siitä, saako ympäristölupaa tilanteessa, jossa toimintaa halutaan laajentaa (liittyy lakiehdotuksen määritelmän epäselvyyteen siitä, mikä toiminta on sillä tavoin ”uutta”, että säännökset tulevat sovellettavaksi). Merkittävä epävarmuus liittyy lisäksi siihen, hylätäänkö lupa, jos lupanhakija ei pysty aukottomasti arvioimaan ja osoittamaan pitkäaikaisvaikutuksia (hankkeen elinkaaren mittaisen vaikutuksen arvioiminen).

Merkittäviä kustannuksia syntyy silloin, jos lupahakemus hylätään. Kansallisten oikeustapausten valossa tämä voi tapahtua hyvin myöhäisessä vaiheessa (valitusvaihe), jolloin hanketta on valmisteltu vuosia ja siihen on sijoitettu merkittäviä taloudellisia panoksia. Jatkossa myös luvan muuttamisen kustannukset voivat olla suuret, jos toiminnan muutosta/laajennusta koskevaa lupaa ei hyväksytä.

Yhteen koottuna sääntelyn aiheuttamat kustannuserät prosessiteollisuudessa:

- lisääntyvät selvitys- ja tarkkailukustannukset
- uusien puhdistuslaitteistojen hankkiminen
- käyttökustannusten kohoaminen
- henkilöstökulut (lisäresurssien tarve lupamenettelyssä, htp:t)
- lisääntyneet konsulttikustannukset
- kohonneet viranomaismaksut
- lisääntyvät oikeudenkäyntikulut ja korvaukset (sekä toiminnanharjoittajan itsensä tekemät valitukset että muiden tekemät valitukset lisääntyvät)
- liiketoiminnan kannattavuuden mahdollinen aleneminen
- tulonmenetykset, jos vaarana tuotannon keskeytykset tai tehtaan sulkeminen

Luvituksen sujuvuus

Sääntelyn arvioidaan vähentävän luvituksen sujuvuutta, sillä sen nähdään lisäävän sekä lupanhakijan että viranomaisten työtä. Nykykäytännöt voivat muuttua siten, ettei laitoksen rakentamista aloiteta, ennen kuin lupapäätös on lainvoimainen (ks. YSL 199 §). Eli odotetaan entistä herkemmin kaikkien valitusasteiden läpikäyntiä ja lopputulosta. Tämä voi pidentää jonkin verran hankkeen lupavaiheen ja toteutuksen välistä aikaa. Pitkittyvä aikataulu ei itsessään estä investointia, mutta lisääntynyt nostaa kustannuksia (rahoituskustannukset, omien henkilöstöresurssien käytön tarve). Pitenevä käsittelyaika ja epävarmuuden lisääntyminen sekä luvansaannista että poikkeuksen pysyvyydestä voivat vaikuttaa heikentävästi rahoituksen saatavuuteen epävarmuuden vaikuttaessa myös sijoittajiin. Epävarmuus voi vaikuttaa rahoituksen hintaan sitä kohottavasti ja käsittelyajan pidentyminen lisää korkomenoja.

Osa vastaajista oli sitä mieltä, että sääntely luo uusia valitusperusteita, ja arvioi valitusten määrän lisääntyvän. Osa vastaajista taas näki, ettei sääntelyllä ole merkittävää vaikutusta valitusten määrään.

Vaikutukset investointeihin

Jos esitys ja sen vaikutukset rajataan koskemaan ainoastaan uusinvestointeja (ns. greenfield-hankkeet), vaikutukset investointeihin ovat rajatumpia (sääntelyn piiriin tulevien hankkeiden määrä on olennaisesti pienempi). Näissä tilanteissa vesipolitiikkaveloitteet on myös mahdollista ottaa huomioon hankkeen suunnittelussa alusta alkaen. Ilman soveltamisalan selkeää rajaamista, lopullista vaikutusta investointeihin on vaikea arvioida. Sääntelyn piiriin tulevien yritysten ja investointien lukumäärää (kuinka montaa yritystä sääntely koskee) ei voida arvioida, ennen kuin täsmentyy, missä eri tilanteissa säännöksiä sovelletaan. Haastateltavat arvioivat vaikutuksia investointeihin riippumatta siitä, mikä lupahakemuksen jättämisen syy on (uusi hanke, laajennus, muu luvan tarkistaminen).

Jos lainsäädäntöä sovelletaan jo luvitettuihin laitoksiin, vaikutukset ulottuvat potentiaalisesti kaikkiin yrityksiin, joilla on vesistövaikutuksia. Jos soveltamisala on laaja, yritysten lukumäärä esimerkiksi metsäteollisuudessa on satoja luvitettuja laitoksia, joita säännökset voivat erilaisissa luvanhakemistilanteissa koskea. Luvitukseen liittyvän riskin piirissä arvioitiin erityisesti olevan suuren kokoluokan teolliset investoinnit. Tilatavoitteet saattavat kuitenkin olla määrääviä niissäkin tapauksissa, joissa luvitettavalla toiminnolla ei ole tosiasiallista vaikutusta vesien tilaan. Tällöin hankkeiden kokoluokka ulottuisi myös pienemmän kokoluokan investointeihin. Haastateltavat näkevät mahdollisiksi myös tilanteet, joissa luvitus muodostuu hankkeen ja investoinnin toteutumisen esteeksi. Näissä tilanteissa negatiiviset vaikutukset voivat herkästi olla merkittävät, varsinkin jos kyseessä on suuri teollinen hanke.

Esimerkki: Yhden suuren kokoluokan metsäteollisuusinvestoinnin estyminen merkitsee koko arvoketjussa noin tuhannen pysyvän suoran työpaikan menetystä. Epäsuorasti investoinnin menetys aiheuttaa lisäksi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia paikallisesti muun muassa rakennusvaiheen urakoiden menetyksinä. Jos/kun investointi suuntautuu luvan estymisen vuoksi Suomen ulkopuolelle, menetetään pysyvästi koko arvoketjuun tulevat hankinnat.

Perusparannushankkeissa (teknologian päivitys) epävarmuus sovellettavasta lainsäädännöstä ja luvansaannista voi johtaa siihen, ettei perusparannushankkeeseen ryhdytä. Yrityksissä myös mielletään, että sääntelyn vaikutus ulottuu olemassa olevissa laitoksissa paitsi laitosten lupapäivityksen yhteyteen, myös jo suunnitteluvaiheeseen.

Yleisesti ottaen näkemys on, että tiukat ympäristötavoitteet voivat muodostua uuden yritystoiminnan aloittamisen esteeksi, jos lupien saaminen tiedetään jo ennakolta vaikeaksi ja tulevaisuus on muutenkin vaikeasti ennakoitavissa (luvan pysyvyys hankkeen elinkaaren aikana). Investointiympäristöä pidettiin haastateltavien keskuudessa jo nyt epävarmana ja ennakoimattomana. Jos sääntelyllä lisätään epävarmuutta, on myös investointipäätöksen tekeminen Suomeen epävarmempaa tulevaisuudessa.

Haastattelujen pohjana olevassa esityksessä poikkeuksen käytön edellytyksiä tarkastellaan kuuden vuoden välein (ehdotettu 23(2) §, 2 kohta, L vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä). Jos ehdotus tarkoittaa poikkeuksen määräaikaisuutta, lisääntyy hallinnollinen taakka ja epävarmuus hankkeiden taloudellisten edellytysten (kannattavuus) kannalta merkittävästi. Tässä tapauksessa poikkeusta ei haeta, vaikka se sinällään voisi mahdollistaa investoinnin.

Yleisesti haastateltavat näkevät tilanteen niin, että jos direktiivin sallimia kaikkia poikkeuksia ei oteta nyt lakihankkeen yhteydessä käyttöön, alentuu luvansaannin ennakoitavuus siinä määrin, että se voi vaikuttaa laajemminkin investointien tekemiseen. Vähintään epävarmuus vaikuttaa tulevien hankkeiden sijaintiin. Poikkeamien käytön vakiinnuttamisen nähdään mahdollistavan hankkeita, jotka saattaisivat muutoin jäädä tekemättä. Tilatavoitteen sitovuutta ja luonnosteltua heikennyskieltosäännöstä pidetään lupaprosessissa määräävinä niissäkin tilanteissa, joissa suunnitellulla toiminnalla ei ole vaikutusta vesien tilaan tai vaikutus on marginaalinen.

Haastatellut yritykset pitivät positiivisena sitä, että esityksessä pyritään selkeyttämään tilatavoitteista poikkeamisen menettelyä (VPD 4(7) art.). Vaikka ehdotettava poikkeussäännös tulee koskemaan vain harvoja hankkeita prosessiteollisuudessa, se voi kuitenkin joskus tulla kyseeseen. Säännösehdotus vaikuttaa olevan haastateltavien näkökulmasta siinä määrin epäselvä ja ennakoimaton (mm. lukuisat käsitteet, joiden sisältö ei selviä), että sen vaikutusta investointiympäristöön ei kuitenkaan voida kokonaisuutena arvioiden pitää positiivisena. Esimerkiksi, jos luvan sisältöä ja poikkeuksen voimassaoloa tarkastellaan kuuden vuoden välein, ei poikkeamisen menettelyä todennäköisesti ole mielekäästä hyödyntää teollisen mittaluokan hankkeissa. Säännöksen perusteella ei ole hahmotettavissa, mikä varmuudella olisi laitos ja esimerkitapaus, joka edellytykset täyttäisi ja poikkeuksen saisi.

Haastattelussa nousivat esiin muut direktiivin sisältämät poikkeus- tai joustomahdollisuudet, joita säädösehdotukset eivät sisällä. Lakiehdotusta pidettiin kannatettava siinä tapauksessa, että joustot otetaan kokonaisuudessaan käyttöön. Suomalaisen teollisuuden vastuullisuusosaaminen ja -tahtotila on kansainvälistä kärkeä. Kaikki haastateltavat yritykset näkivät vesiensuojelun korkean tason olevan todella tärkeää. Poikkeamismahdollisuuksien täysimääräistä käyttöönottoa ei nähdä ristiriitaisena vesienhoidon ympäristötavoitteisiin nähden eikä niiden käytön nähdä tarkoittavan ympäristönsuojelun korkeasta tasosta tinkimistä.

Vaikutukset kansainväliseen kilpailukykyyn

Epäselvä oikeustila voi itsessään ohjata hankkeita Suomen ulkopuolelle. Haitallisimmaksi nähdään tilanne, jossa EU:n sisäisesti vallitsee tilanne, jossa VPD:n implementointi, lain tulkinta ja käytännöt eivät ole eri jäsenmaissa yhdenmukaisia. EU:n ympäristölainsäädännön yhtenä tavoitteena on luoda tasapuolisten toimintaympäristö koko Eurooppaan ja poistaa kilpailunvääristymät. Tämä ei toteudu, jos jäsenvaltioiden välillä samaa lainsäädäntöä tulkitaan ja viedään käytäntöön eri tavalla. Vastaajat näkevät olennaista eroa sääntelyssä Suomen ja muiden EU-maiden välillä erityisesti VPD:n sallimien poikkeusten käytössä (Suomessa eivät ole käytössä). Suomessa ei tulisi valita sääntelyratkaisua, joka asettaa suomalaiset toimijat eriarvoiseen asemaan suhteessa muissa maissa toimiviin yrityksiin. Eli Suomen ei tulisi valita sääntelyratkaisua, joka asettaa Suomessa toimimisen epäedullisempaan asemaan verrattuna muihin EU-maihin. Ehdotettua sääntelyratkaisua tulisi verrata muiden EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Esimerkiksi Ruotsissa vesipuidedirektiivin mahdollistamien joustojen käyttö on jo vuosia sitten säädetty viranomaista velvoittavaksi, jotta yhteiskunnan eri vesi-intressit yhteensovitetään. Osa vastaajista ei kuitenkaan pitänyt ruotsalaista lupajärjestelmää yleisesti ottaen jouhevampana, kuin suomalaista lupajärjestelmää. Osa oletti Suomen ja Ruotsin säädösympäristön olevan suunnilleen saman. Osa vastaajista näkee, että jos vesisäätelyn käyttöönottoa ei ole kunnolla harmonisoitu EU:ssa, on sijoituspaikka aidosti harkinnassa. Tämä koskee erityisesti täysin uusia investointeja.

Kilpailu investoinneista ei rajoitu pelkästään EU:n sisämarkkinoihin tai suhteessa Ruotsiin. Investoinnit voivat siirtyä myös EU:n ulkopuolelle esimerkiksi USA:n, joka tukee tällä hetkellä teollisuutta suorilla yritystuilla (esim. Inflation Reduction Act). Tällaisessa siirtymässä vesisäätely Suomessa on kuitenkin vain yksi tekijä. Investoinnin sijoituspaikkaan vaikuttaa useampi tekijä (kuten lainsäädäntö laajemmin), joten yksin vesipolitiikkaa koskevien säädösehdotusten perusteella sijoituspaikkavalintaa tai investoinnin Suomesta poissiirtämistä ei todennäköisesti tehdä. Esimerkiksi vedyn tuotannossa sijoituspaikka valikoituu vedyn tarpeen mukaan ja missä voidaan vetää tarvittava määrä sähkölinjoja.

BAT-BREF-vaatimusten suhde säännösehdotuksiin

Vesien hyvän tilan tavoittamisen arvioitiin johtavan siihen, että IED-laitoksissa on päästävä alle BAT-tason eli alle yhteiseurooppalaisesti teollisuudelle asetettujen päästöraja-arvo vaatimusten. BAT-vaatimusten alarajat ovat IED-laitoksissa erittäin tiukkoja ja haitta-ainelistan aineiden pitoisuudet jo päästölähteellä niin pieniä, ettei niitä voida vastaanottavassa vesistössä mitata. Käynnissä olevat EU:n ympäristölainsäädännön uudistukset ml. IE-direktiivin tarkistaminen kiristävät vaatimuksia nykyisestä. Teollisuus toimii Suomessa pääasiassa IED:n ja sektorikohtaisten BAT-päätelmien mukaisesti, mutta jatkossa tämä taso ei välttämättä takaa ympäristöluvan myöntämistä. Päästöjen vähentäminen edelleen alle BAT-tason voi johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa päästöjen alentamisen kustannus on huomattavan suuri suhteessa saavutettavaan vähäiseen lisähyötyyn vesien tilassa. Päästöjen vähentämistä heikolla kustannushyöty suhteella ei myöskään nähty useimmissa tapauksissa lainkaan tehokkaaksi vesiensuojelutoimeksi, koska kallitkaan päästövähennystoimet eivät johda vesien tilan paranemiseen johtuen suuresta tausta- ja hajakuormituksesta.

Yleisesti nähtiin, että jos BAT-vaatimukset ovat olemassa, niiden pitäisi riittää luvansaantiin. Tämä tekisi suurten teollisuuslaitosten luvittamisesta vesisäätelyn osalta hyvin ennakoitavaa, mikä parantaisi investointiympäristöä.

Uudet tekniikat ja teknologiat

Osassa yrityksissä uusien tekniikoiden ja teknologioiden käyttöönotto nähdään vähintään teoriassa mahdolliseksi ja vaihtoehtoisia teknologioita todettiin olevan tarjolla. Niiden käyttöönottoa rajoittavat kuitenkin useat tekijät.

Ensiksi laboratoriotason tutkimuksesta on pitkä matka teollisen mittakaavan ratkaisuihin eli ne eivät tuo ratkaisua samassa tahdissa uuden lainsäädännön kanssa. Tuotekehityksen kesto on tyypillisesti vähintään 10 vuotta. Käyttöönotto on riippuvaista yrityksessä käytettävissä olevista resursseista, jota joudutaan jakamaan kaiken muun tekemisen kanssa. Lainsäädännön toimeenpano ei myöskään ole ainoa näkökohta uuden tekniikan soveltamisessa. Erityisenä kysymyksenä uusien ratkaisujen käyttöönotossa on myös ns. ristikkäisvaikutusten huomioon ottaminen; samanaikaisesti on pystyttävä hallitsemaan ja vähentämään montaa parametria, ei ainoastaan yhtä.

Esimerkki: Parempi erotustekniikka jätevesistä pääsääntöisesti lisää energiankulutusta, saattaa lisätä erilaisten kemikaalien käyttöä ja luo mahdollisesti vaikeasti käsiteltävän uuden jätejakeen. Lopputulos voi muodostua niin kalliiksi, ettei vaihtoehtoisen tekniikan käyttö ole investointina kannattava.

Aina ei ole kyse fyysistä investoinneista, vaan myös investoinneista osaamiseen ja prosesseihin, kuten kemikaalien käyttöön ja erilaisiin prosessien ajotapoihin. Näillä toimenpiteillä on saatettu saada aikaan hyviä tuloksia ympäristön kannalta. Kaiken kaikkiaan jatkossa joudutaan punnitsemaan entistä tarkemmin, kannattaako lähteä ottamaan riskejä uuden tekniikan kanssa, jos näkymät ovat epävarmat.

2.3. Akkuteollisuuden toimialakohtaiset vaikutukset

Taustatiedot

Akkuteollisuudella voi olla vaikutusta sekä pinta- että pohjavesiin ja rannikkovedetkin lasketaan mukaan vähintäänkin jokien virtaamien ja suistojen kautta. Akkuteollisuuden hankkeissa vaikutukset vesiin voivat johtua päästöistä, rakentamisesta ja vedenotosta. Haastatelluista yrityksistä kaikki ovat suuria yrityksiä. Asia sinänsä voi koskea myös pieniä toimintoja, joilta kuitenkin vaaditaan lupaa. Eräiden akkujen valmistus saattaa olla tulossa EU:n IED-direktiivin piiriin käynnissä olevan uudistuksen yhteydessä. EU ei ole antanut BREF-vertailuasiakirjaa, joka sisältäisi tietoja nikkeli- ja kobolttiyhdisteiden tuotannosta. Ehdotettu sääntely koskee koko toimialaa, sillä useimmat hankkeet ovat uusinvestointeja. Puhtaalta pöydältä lähteviä, uusia investointeja suunnittelevia yrityksiä on muutamia. Tehdasinvestointeja eli raaka-aineiden jatkojalostusta tehdään muun muassa hydrometallurgisesti. Toimiala kehittyi tällä hetkellä vahvasti alaa edistävän EU-sääntelyn ja -politiikan takia.

Vastaanottavat vedet ovat toimialan hankkeissa pääosin hyvässä tai tyydyttävässä tilassa, mutta vesiä on myös välttävissä ekologisessa tilassa ja pohjavesiä huonossa tilassa (huono kemiallinen tila). Harjavallan teollisuusalueella pohjavesi on pilaantunutta (huono kemiallinen tila). Syy Kokemäenjoen tyydyttävään tilaan on vanhoissa päästöissä ja sedimenteissä. Yläjuoksulta kuormitus on pienentynyt, kun latvavesistöstä poistunut muuta teollisuutta. Joen alaosalla ekologinen tila laskee välttäväksi (pohjaeliöstö ja kalat välttävä, vedenlaatu tyydyttävä, ekologinen tila kokonaisuudessaan välttävä). Kemiallinen tila on luokiteltu hyvää huonommaksi. Vesien kuormituksen syynä on historia tai hajapäästöt, ei teollisen toiminnanharjoittajien päästöt. Akkuteollisuudessa on myös hankkeita, joiden vesialueista ei ole tehty vesimuodostumaa.

Ympäristönluvan merkitys toimialan lupahankkeissa on olennaisempi. Vesilaki ja sen mukaiset luvat ovat toimivia, mutta vesilaistakin on puuttunut menettely vesienhoidon tavoitteista poikkeamiseksi.

Vesipuidedirektiivi ohjaa toimijoita sijoittumaan neitseellisiin paikkoihin, mm. latvavesien varrelle. Sijoittuminen esimerkiksi olemassa oleviin ns. teollisuuspuistoihin olisi kaikin tavoin järkevämpää.

Hallinnollinen taakka ja kustannukset

Ehdotettu lainsäädäntö aiheuttaa todennäköisesti lisäselvityksiä suhteessa nykytilaan, mutta tätä merkittävämpänä asiana pidetään poikkeusmahdollisuuden ja -menettelyn lisäämistä lakiin. Poikkeusmahdollisuuden vaikutus on positiivinen, vaikka siitä aiheutuu omat lisäselvityksensä.

Lainsäädäntö voi tuoda mukanaan lisäselvityksiä erityisesti poikkeamisen hakemisessa, mutta näistä aiheutuvia lisäkustannuksia ei pidetä sinänsä ongelmallisimpana asiana sääntelyn vaikutuksissa. Tuotannon menetys on paljon merkittävämpi asia. Lisäksi haittaa voi aiheutua konsulttipulasta aiheutuvista viivästyksistä. Isoissa hankkeissa luvituksen kustannukset ovat noin 0,5 miljoonan euron luokkaa.

Vaikutukset investointeihin

Akkuklusterin oman arvion mukaan Suomeen on sijoittuisi lähivuosina noin 6,4 miljardin investoinnit. Jatkossa investoidaan myös akkumateriaalien kierrätykseen ja metallien talteenottoon. Vesienhoidon tavoitteita on jo käsitelty toiminnan luvissa, ja tulokset ovat tiukimmat mahdolliset. Mutta alalle on myös tulossa paljon uusia hankkeita, joilla ei vielä ole lupia.

Epävarmuustekijät investointien kannalta liittyvät tällä hetkellä aineisiin, joille ei ole raja-arvoja. Miten tällaisten aineiden osalta saadaan luotettavasti ja ennakoitavasti määritettyä vaatimustaso, johon luvanhakijan on päästävä? Akkuklusterin päästöt liittyvät erityisesti sulfaatteihin, joilla ei toistaiseksi ole raja-arvoa. Jos vesistö on hyvää huonommassa tilassa, ei riskiperusteisesti voi päästää mitään. Tällaisessa tilanteessa lupia voi jäädä saamatta kokonaan. Lisäksi lupariskiä kasvattaa se, ettei jokisuiden vaihtumisalueita ole Suomessa huomioitu; jokivesien tilatavoitteet asetetaan ottamatta huomioon, että merivesi muuttaa joen ominaispiirteitä. Myös kemiallisen tilan tekijät voivat vaikuttaa investointiedellytyksiin.

Poikkeuksesta ja sitä koskevasta menettelystä säättämisen vaikutus investointiedellytyksiin sen sijaan on positiivinen silloin, kun sen soveltamisen edellytykset ovat olemassa. On mahdollista, että poikkeuksia käytetään akkuteollisuuden hankkeissa, koska akkuteollisuus on nimetty EU-direktiivissä uusiutuvan energian mahdollistajaksi (ns. etusijamenettely).

Vaikutukset kansainväliseen kilpailukykyyn

Suomi arvioidaan ulkomailta käsin hyväksi investointikohteeksi, mutta viime vuosien luvitus on ollut hankalaa. Suomen käytäntöjä on vaikeaa verrata eri maiden käytäntöihin, mutta Ruotsissa lainsäädännön ja käytäntöjen arvioidaan olevan Suomea paremmat. Akkuklusterissa alkutuotanto riippuu esiintymistä, mutta jalostuksesta kilpaillaan samalla viivalla muiden maiden kanssa. Myös Itä-Euroopan maissa on alan osaamista, joten Suomi kilpailee myös Itä-Euroopan kanssa. Hydrometallurgista osaamista on Outokummun perintönä paljon, mutta kiinalaiset menevät ohi osaamisessa. Valmistus on tähän asti tapahtunut pääosin Aasiassa. Akkujen elinikä kasvaa ja siksi ollaan pitkään neitseellisten materiaalien varassa.

Luvituksen hankaloittamisen nähdään olevan ristiriidassa EU:n kriittisten raaka-aineiden lainsäädännön kanssa. EU pyrkii lisäämään tuotantoa Euroopassa ja vähentämään riippuvuutta muista maanosista. Suomessa käytössä oleva etusijamenettely ei näy mitenkään toiminnanharjoittajille. Haastatelluista yrityksistä yksi yritys on siirtänyt Suomeen alun perin suunnittelemansa merkittävän hankkeen pois Suomesta luvitukseen liittyvien ongelmien takia.

Kaivostoiminnassa $\frac{3}{4}$ osaa toiminnasta saattaa olla jatkojalostusta. Sen osalta vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja on tarjolla lähempänä loppuasiakkaita (ei ole välttämätöntä tehdä Suomessa).

Uudet tekniikat ja teknologiat

Nykyinen oikeustila ei ole optimaalinen uusien innovaatioiden kehittämisen kannalta, vaan se voi pikemmin estää niitä. Innovaatiot vähenevät ja toiminnanharjoittajien kehittäminen lakkaa, jos/kun lupahakemuksessa toiminnan vaikutus veden hyvän tilan saavuttamiselle on mallinnettava tehtaan koko elinkaaren ajalle saadaksesen luvan, mutta potentiaalista teknologian kehitystä ei voida ottaa epävarmana tietona huomioon.

Sääntelyllä ja vapaaehtoistoimin on kehitetty vesien puhdistustekniikkaa, mutta nykyinen liian jäykkä tarkastelu voi estää kehittämisen. Nopeasti käyttöön otettavia uusia tekniikoita ei enää ole. Tehokkuussuhde ei teollisuuden veden puhdistustoimissa ylipäätään ole mitenkään järkevä, sillä hajakuormitus joka tapauksessa määrää luokittelun eli sen, saavutetaanko hyvä tila vai ei.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja mittarit

Akkuklusteri arvioi, että Suomeen tulisi suoria työpaikkoja 6 000–7 000 ja koko akkuarvoketjun mahdollistamat kokonaistyöpaikat olisivat noin 25 000 vuoteen 2027 mennessä. Vuosittainen liikevaihto voi olla 6 miljardia euroa. Klusterin aluetalouden merkitykset voivat olla yksittäisillä paikkakunnilla merkittäviä. Investoinneista moni tulee rannikolle, Kotkaan, Haminaan, Vaasaan ja Harjavaltaan. Yritystoiminnan laajennukset Kokkolassa ja Harjavallassa ovat mahdollisia.

Akkutehtaat tarvitsevat ja hankkivat pk-yritysten palveluja, kuten suunnittelua ja kuljetuksia. Vihreän siirtymän kannalta akkuklusteri on avaintekijä eikä sitä ilman vihreä siirtymä voi toteutua. Fossiiliton energia tarvitsee mm. metalleja ja niiden kysyntä kasvaa voimakkaasti nettonollayhteiskunnassa.

2.4. Energiateollisuuden toimialakohtaiset vaikutukset

Taustatiedot

Kaikki haastellut yritykset ovat suuria yrityksiä ja niiden toiminnassa on myös IED-laitoksia. Energiateollisuuden yritysten mahdolliset vaikutukset vesiin johtuvat päästöistä, rakentamisesta ja vedenotosta.

Pääasialliset alan vaikutukset johtuvat päästöistä (lämpöpäästö jäähdytysvesistä, savukaasun käsittelyn jätevedet), rakentamisesta (merituulivoima, vesivoima, vesistölämpöpumput, maanalaiset lämmön kausivarastot) sekä vedenotosta (jäähdytysvedenotto). Uusiutuvan energian tuotannossa tuuli- ja aurinkovoima ei ole yleensä suoria vesistövaikutuksia. Osalla polttolaitoksia ei ole vedenottoa tai vesistöpäästöjä.

Energiateollisuuden yritysten vaikutusalueen piiriin kuuluu useita vesienhoitoalueita ja merkittävä määrä vesimuodostumia. Vesimuodostumien tila vaihtelee ja valtaosassa tapauksia tila ei ole hyvä. Jotkut vesimuodostumat voivat olla hyvässä ekologisessa potentiaalissa tai tyydyttävässä saavutettavissa olevassa tilassa (KeVoMu-vesimuodostumia). Vastaajat eivät pidä tilaluokitusta kaikissa tapauksissa oikein tehtynä.

Fossiilisten polttoaineiden korvaaminen vedyllä muuttaa investointien rakennetta energiategollisuudessa niin, että enää ei suunnitella niinkään yksittäisiä sähköntuotannon hankkeita, kuten erillistä vesivoimaa tai ydinvoimaa, vaan yhä enemmän hybridejä kokonaisuuksia, jossa tuotantoa sijaitsee lähelle kulutusta. Uudet investoinnit tehdään olemassa olevan teollisuuden yhteyteen, missä siirtoyhteydet ja muu infra ovat jo olemassa. Uusissa arvoketjuissa jokaisen toimijan pitäisi saada luvat, sillä yksittäiset toimijat on riippuvaisia toisistaan. Vastaavasti laitosten kannattavuus rakentuu laajemman kokonaisuuden varaan.

Yleisellä tasolla uhkana vesisääntelyssä nähdään toimintojen sijoittaminen luonnontilaisille erinomaisen tilaluokituksen vesimuodostumille, joskin ehdotetun poikkeaman saaminen myös siinä tapauksessa nähdään haastavana.

Toimialalla sekä ympäristöluvut että vesitalousluvut ovat yhtä lailla merkityksellisiä riippuen energiantuotannon muodosta.

Hankkeet, joita lainsäädäntö koskee

Energiategollisuudessa on runsaasti investointihankkeita, joita lakiesitys koskee. Sääntely koskee olemassa olevan toiminnan lisäksi myös monia uudentyyppisiä hankkeita, jotka ovat osa energiasiirtymän toteutusta. Vetyhankkeissa muodostuu lämpökuormaa, hiilidioksidin talteenottohankkeissa ei muodostune vesistöön johdettavia päästöjä.

Maatuulivoimaa ja aurinkoa rakennetaan myös paljon, mutta niiden vesistövaikutukset ovat ainakin toistaiseksi poikkeuksellisia ja yksittäistapauksia. Säännökset koskevat seuraavia hankkeita:

- Pumppuvoima. Hanketyyppi on Suomessa uusi ja niillä on toteutuessaan merkittävä vaikutus sähkön tuotannon joustavuuteen
- Merivesilämpöpumput
- Nykyisten ydinvoimaloiden käytön jatkaminen ja niiden jäähdytysvedet
- Lämmön maanalaiset kausivarastot. Voi olla vaikutuksia pohjaveden virtaus-/korkeusolosuhteisiin
- Geoenergia (matalat kaivot < 1000 m, keskisyvät kaivot, 1000-3000/4000 m ja syvät kaivot > 3000 m). Jotkin hankkeet päättyneet teknisiin ongelmiin, mutta poraustekniikan kehittyessä hankkeita voi tulla lisää
- Savukaasun lauhdevedet, jotka syntyvät savukaasujen lämmön talteenotosta (samalla puhdistaa savukaasujen vesiliukoisten aineiden/hiukkasten osalta). Asennuksia on tehty paljon, joissain tapauksissa lauhdevedet johdetaan viemäriin ja joissain tapauksissa vesistöön taikka uusimmissa hankkeissa vesi voidaan kierrättää laitoksella muihin tarpeisiin.
- Merituulivoima. Merituulivoima ei mahdollisesti kuulu lakiehdotuksen piiriin. Rannikolle sijoituessaan kuuluvat.
- Nykyinen vesivoima ja siihen liittyvät tehonkorotus- ja kalatiehankkeet
- Pienydinvoima, jonka yhteydessä voi syntyä jäähdytysvettä riippuen laitospäätelmästä
- Vesistökaapeloinnit. Näitä tarvitaan sähkönsiirron kaapeloinnissa/lisärakentamisessa ja hankkeita on paljon. Valtaosa käsitellään ELY-keskukselle tehtävällä ilmoituksella, mutta joillakin hankkeilla on vesitalousluvat.

Hallinnollinen taakka, kustannukset ja luvituksen sujuvuus

Toiminnanharjoittajien tulee jo nykyisin osoittaa, ettei luvitettava toiminta heikennä vesimuodostumien tilaa tai vaaranna tilatavoitteiden saavuttamista. Osa vastaajista on sitä mieltä, että on vaikea erotella, mikä hallinnollisesta taakasta on peräisin Weser-tapauksesta ja mikä aiheutuisi uusista säännöksistä. Vastaajat pitävä kuitenkin selvänä, että hallinnollinen taakka lisääntyisi ainakin jonkin verran säännösehdoitusten aiheuttamien selvityselvoitteiden myötä.

Hallinnollista taakkaa ja suuria kustannuksia syntyy silloin, jos viranomaisen pyynnöt ja määräykset ovat epäselviä. Tällöin kustannukset voivat nousta miljooniin euroihin. Lisäkustannuksia syntyy edelleen, jos epäselvyydet johtavat oikeusriitoihin. Niiden kesto on 4–5 vuotta ja kustannukset vuositasolla noin 100 000 euroa per tapaus. Hallinnollinen taakka koetaan turhaksi, sillä mittavatkaan selvitykset eivät tuota ympäristön kannalta lisäarvoa. Parempana pidettäisiin sitä, että kustannukset ohjautuisivat ympäristöön tilaa parantaviin asioihin.

Koska heikentämiskielto perustuu vesien tilan luokitukseen, toiminnanharjoittajan pitää tietää ja tarvittaessa selvittää yksittäisen tekijän luokkakohtaiset rajat. Osa vastaajista arvioi, että olemassa olevan tiedon pohjalta, luokituksen osatekijöiden muutosten arviointi luotettavasti on mahdotonta. Luokittelu perustuu varovaisuusperiaatteen alaisiin asiantuntija-arvioihin. Selvitystyö vaatii merkittävän määrän ulkopuolisia ja aikaa vieviä selvityksiä, joiden kustannukset ovat merkittävät. Luokittelun yksityiskohtaiset selvitykset tarkoittavat uudenlaisia kustannuksia toiminnanharjoittajille. Säännösehdoitusten hallinnollinen taakka yhdistyy muuhun sääntelyyn, joka tekee taakasta merkittävän kokonaisuudessaan. Lupakäsittelyn vaatimat selvitykset vievät nykyistä enemmän aikaa. Hankkeen viivästyminen merkitsee yleensä taloudellista epävarmuutta ja menetyksiä.

Poikkeamissäännös ei lisää taakkaa, sillä sen edellytykset ovat niin tiukat, että osa uusista hankkeista rajautuu pois. Hankkeissa, joissa sitä on mahdollista käyttää, on vaikeuksia ennakolta arvioida, millaiset selvitykset olisivat riittävän kattavat. Merkittäviä kustannuksia syntyy poikkeuksien edellytysten kuuden vuoden mittaisen tarkistamissyklin seurauksena.

Yksittäisten selvitysten kustannukset ovat kymmenien tuhansien euron luokkaa. Tämän lisäksi tulee yrityksen sisällä tehtävä oma työ. Vuosikustannukset voivat olla satoja tuhansia useamman vuoden ajan, erityisesti jos luokittelutietoa joudutaan hankkimaan ja tarkentamaan. Jos hankkeet viivästyvät, aiheutuu myynnin menetystä tuotannon viivästymisen takia. Kustannusvaikutus voi siten vaihdella kymmenistä tuhansista satoihin tuhansiin euroihin ja aikatauluviiveet voivat olla merkittäviä.

Lakiin ehdotettava menettely poikkeamisen käsittelystä sujuvoittaa luvitusta. Jos lupavaiheessa kyetään tuottamaan riittävät vesienhoitoselvitykset, toivotaan sillä olevan valituksia vähentävää vaikutusta. Vesienhoidon riittämätön tarkastelu on viime aikoina ollut yksi keskeisistä valitusperusteista. Luvituksen sujuvuus kärsii ja viivästyksiä luvansaantiin tulee silloin, jos osaamista ei riitä kaikkiin tarvittaviin selvityksiin, esimerkiksi tilanteessa, jossa lakimuutoksen jälkeen tulee useita poikkeamishankkeita nopeasti vireille.

Sääntelystä aiheutuva hallinnollinen taakka ja lisäkustannukset kohdistuvat raskaammin pienempiin toimijoihin, joilla ei ole aiempaa kokemusta vesien ympäristötavoitteiden huomioon ottamisesta hankkeiden lupamenettelyissä. Hallinnollinen taakka voi muodostua merkittäväksi, jos selvitysvelvoitteet ovat myös näissä hankkeissa mittavat ja jos poikkeamista tarvitaan myös näissä hankkeissa.

Vaikutukset investointeihin

Vesientilaa koskevat tavoitteet eivät ole vielä vaikuttaneet investointihankkeisiin. Jos sääntely johtaa vesipuidedirektiivissä edellytettyä tiukempaan kansalliseen lupaharkintaan, voi tämä vähentää Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Suomeen on suunnitteilla suuri määrä merkittäviä uusiutuvan energian hankkeita, jotka edistävät Suomen ilmasto- ja energiapolitiittisia tavoitteita.

Ehdotuksen nähdään vaikeuttavan ja hidastavan luvansaantia. Kuuden vuoden tarkistamissykli poikkeuksen soveltamisessa heikentää edelleen tilannetta. Epäselvyyttä vaikutuksista investointeihin aiheuttaa se, ettei esityksen perusteella ole selvää, mihin hankkeisiin säännöksiä sovelletaan. Tavoitetilaa tulisi soveltaa Weser-päätöksen mukaisesti vain uusiin hankkeisiin, mutta tämä ei käy yksiselitteisesti ilmi esityksestä.

Erittäin haastavaksi nähdään jatkossa niin laaja-alaisen selvitysaineiston tuottaminen, että sen pohjalta voitaisiin luotettavasti arvioida yksittäisten laatutekijöiden muutoksia suunniteltujen hankkeiden osalta. Varovaisuusperiaatteen käytön arvioidaan jyräävän muut asiantuntija-arviot. Todistustaakka luokittelusta siirtyy toiminnanharjoittajille.

Poikkeamisen mahdollistaminen lupamenettelyn yhteydessä vähentää epävarmuutta uusien investointien osalta ja on hyödyllinen etenkin hankkeissa, jotka muuttavat pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia. Muilta osin poikkeamismahdollisuudet uhkaavat jäädä näennäisiksi, koska erinomaisen tilaluokituksen vesimuodostumat ovat valtakunnallisesti hyvin vähissä ja muiltakin osin kriteerit ovat hyvin tulkinnanvaraisia. Esitetyssä muodossa KeVoMu-vesillä (keinotekoiset ja voimakkaasti muutetut vesimuodostumat) poikkeuksesta ei käytännössä ole apua. Jos kaikki VPD:n mahdollistamat poikkeukset (määräaikaisten pidennys, alennetut ympäristötavoitteet, tilaluokan tilapäinen heikentyminen, jokisuiden vaihettumisvyöhykkeet) olisivat käytettävissä, tilanne muuttuisi ja poikkeusten hakeminen olisi mahdollista.

Nyt luonnosteltujen säännösten arvioidaan vaikuttavan investointeihin todennäköisesti kokonaisuutena arvioiden negatiivisesti. Jos kaikki poikkeamismahdollisuudet olisivat käytettävissä uusien hankkeiden suunnittelu olisi paremmin mahdollista.

Vaikutuksia investointeihin on myös vaikea arvioida, koska oikeustilassa on jo nyt epävarmuuksia ja säännösehdotukset lisäävät niitä. Esityksen perusteella ei muun muassa ole selvää, mitä kaikkia hankkeita/toimenpiteitä säännökset koskevat. Koskeeko sääntely esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäisiä hankkeita ja hankkeita, jotka aiheuttavat väliaikaisia vaikutuksia?

Tällä hetkellä on epäselvää, mille aikajänteelle selvitykset tulee tehdä tai kuinka paljon epävarmuutta hakemuksissa voidaan sallia, jotta lupa on myönnettävissä. Investointeihin vaikuttaa myös se, että poikkeuksen hakeminen soveltuu vain rajatusti ja vesipuidedirektiivissä mainituissa tilanteissa. Lievemmat ympäristötavoitteet (VPD 4(5) art.) mahdollistaisi tätä laajemmin poikkeusten käytön investointihankkeissa.

Olemassa olevien toimintojen osalta sääntelystä ei tulisi aiheutua turhaa työtä tai riskiä siihen, että toimintaa ei voida enää jatkaa.

Vaikutukset kansainväliseen kilpailukykyyn

Vihreän siirtymän investoinneissa kilpailu sijoituspaikoista käydään usein monien eri maiden välillä. Muita kilpailijamaita tiukempi lainsäädäntö voi johtaa siihen, että investoinnit sijoitetaan muualle kuin Suomeen. Myös lainsäädännön ennakoitavuus on yrityksille tärkeää. Jos luvutukseen liittyy paljon epävarmuustekijöitä, joita kilpailijamaissa ei samassa mitassa ole, voidaan investointipäätöksiä tehdä muualle.

BAT-BREF-vaatimusten suhde säännösehdotuksiin

BAT-vaatimukset pohjautuvat teknologian mahdollisuuksiin, eivätkä siten ota kantaa ympäristövaikutuksiin. BAT-vaatimukset ovat pääosin pitoisuusvaatimuksia, eivät kuormitusvaatimuksia.

Uudet tekniikat ja teknologiat

Tietotarpeet mm. luokittelun pohjaksi ovat niin mittavia, että uusien menetelmien käyttöönotto luokittelussa olisi erittäin suotavaa, vaikka lienee haastavaa (luokittelun jalostaminen niin, että asiantuntija-arvioina tehtävistä ja voimakkaasti varovaisuusperiaatteen mukaisista luokitteluista päästäisiin objektiiviseen luokitteluun). Tiukkenevat vaatimukset yleisellä tasolla voivat kirittää uusien teknologioiden ja ratkaisujen syntymistä, mutta niiden osalta mahdollisuuksia on todennäköisesti enemmän kuormituksessa kuin rakentamisessa.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja mittarit

Energia-ala on merkittävä investoija. Vuonna 2022 investoinnit olivat yhteensä lähes 5 miljardia euroa. Työllisyysvaikutukset ovat suhteessa pienemmät. Energia-alalla on vähän pk-yrityksiä.

Energiasiirtymän osalta sääntelyn vaikutukset voivat jäädä pienemmiksi kuin esimerkiksi teollisilla hankkeilla, esimerkiksi uusiutuvan energian tuotannolla (tuuli- ja aurinkovoima) ei ole yleensä suoria vesistövaikutuksia. Uudelle säätökykyiselle kapasiteetille on entistä enemmän tarvetta, kun säästä vaihteleva energiantuotanto lisääntyy.

2.5. Kaivosteollisuuden toimialakohtaiset vaikutukset

Taustatiedot

Kaivosteollisuuden kannalta kaikki vesimuodostumat ovat olennaisia eli pinta-, pohja- ja rannikkovesimuodostumat. Tällä hetkellä kaivoksien merkittävimmät vesikysymykset liittyvät pintavesipäästöihin ja pohjavesivaikutuksiin. Rakentamista ei tällä hetkellä nähdä merkityksellisenä vesimuodostumille, vaikka myös rakentamishankkeita on. Vesitase on positiivinen eli vettä tulee enemmän kaivosalueelle, kuin tarvetta on. Malminetsinnässä ei ole laajamittaista veden käyttöä.

Kaivosten ympärillä olevat vesistöt ovat pääosin hyvässä tilassa. Vesien ekologinen tila vaihtelee erinomaisesta huonoon tilaan. Pohjavedet ovat haastateltujen yritysten hankealueilla hyvässä tilassa. Merialueet ovat kemialliselta tilaltaan hyvää huonommassa tilassa. Kaivosten läheisyydessä on myös luokittelemattomia järviä. Yritysvaikutusten kannalta myös sillä on merkitystä, miten säädöksiä tullaan soveltamaan luokittelemattomiin vesiin.

Kaivosyhtiöt ovat pääosin suuria yhtiöitä. Metallimalmiyhtiöissä on pienempiä kulta- ja hopea kaivoksia ja mineraalikaivossa pieniä kalkkivilaitoksia. Kaivokset eivät toistaiseksi ole IED-laitoksia, mutta metallikaivoksia suunnitellaan lisättäväksi teollisuuspäästödirektiivin piiriin.

Kaivosaluekokonaisuus käsittää kaivostoiminnan lisäksi yleensä jatkojalostusta ja nämä jatkojalostuslaitokset voivat olla myös IED-laitoksia. Kaivannaisjätteiden käsittelyä koskee BAT-asiakirja MWEI BREF, mutta se ei ole varsinaisesti IED-Bref, jonka päivitys automaattisesti käynnistäisi luvan tarkistusprosessin.

Säännökset koskevat koko kaivosalaa ja kaikkia sen yrityksiä. Kyse on uusien kaivosten avaamisesta, nykyisten kaivosten laajenemisesta, metallien jatkojalostuksesta ja muusta kemian teollisuudesta. Kaivosteollisuus on osa EU:n vihreää siirtymää, tuottaa kriittisiä raaka-aineita ja tukee akkuteollisuuden arvoketjua. Tällaisia hankkeita on arviolta noin kymmenen lähivuosina.

Suomalaiset kaivokset ovat CRM:n listalla lukuun ottamatta kulta-, hopea- ja tulevia timanttikaivoksia.

Kaikissa kaivoshankkeissa tarvitaan sekä ympäristö- että vesitalouslupia ja mahdollisuuksien mukaan nämä käsitellään yhdessä.

Yleisesti ottaen sääntely voi ohjata hankkeita toteutumaan ennemmin erinomaisen tilan vesistön äärellä oleviin paikkoihin tai vaihtoehtoisesti pakottaa toiminnan ja investointien tekemisen pois Suomesta. Malmiesiintymät sijaitsevat siellä, minne ne ovat muodostuneet eli sijoituspaikka on määrätty. Jatkojalostuksen ei välttämättä tarvitse sijaita kaivostoiminnan yhteydessä, vaan se voi ainakin periaatteessa sijoittua mihin tahansa päin maailmaa ja asiakkaiden läheisyyteen.

Hallinnollinen taakka, kustannukset ja luvituksen sujuvuus

Osa haastatelluista arvioi, että lupamenettelyn hallinnollinen taakka on heikentämiskiellon takia jo nyt merkittävä eikä ehdotus merkittävästi sitä lisää. Osa vastaajista näkee, että selvitysveloitteet todennäköisesti lisääntyvät sääntelyn seurauksena. Lupahakemuksiin tulee todennäköisesti täysin uusi kappale, mikä kuvastaa lupahakemusten laajenemista. Kokonaan uusissa hankkeissa voi olla epäselvyyksiä selvitysveloitteista varsinkin ennen käytäntöjen vakiintumista (mitä vaaditaan ja mitä pitää olla), mikä saattaa johtaa myös täydennyspyyntöjen lisääntymiseen.

Selvitysveloitteiden arvioidaan kasvavan muun muassa seuraavista syistä:

- lupamenettelyvaiheessa vaikutukset eivät ole koskaan täysin varmoja ja epävarmuus tulee korostumaan erittäin tiukan heikentämiskiellon takia
- esityksestä ei käy ilmi, miten menetellään, jos toiminnanharjoittajalla on tarkempia tietoja vesimuodostuman tilasta ja voisi osoittaa tilaluokitukselta eroavan näkökulman. Tämä voi olla mahdollista esim. tilanteessa, jossa laajempi mittausdata osoittaa, että vesistön tila on parempi, kuin mitä on arvioitu tilaluokitukselta tehtäessä. Näissä tilanteissa on haasteellista, että tila-arviointi tehdään joka kuudes vuosi, paikoin suppealla datalla tai asiantuntija-arviolla
- miten huomioidaan luontaiset taustapitoisuudet ja vaihtelut vesilaadussa
- jos jollekin aineelle ei ole asetettu ympäristölaatu normia tai raja-arvoa, aineen käsittely lupamenettelyssä on epäselvä ja ennakoimaton.

Kaivosten toiminnanaikaiset tarkkailumääräykset ovat erittäin mittavia jo nyt, mutta sekoittumisvyöhykkeiden tarkkailusta voi tulla uusia kustannuksia. Vesien tilan luokitteluun liittyviä tietoja viranomaisen ei kerää itse, vaan ne perustuvat toiminnanharjoittajien tekemiin selvityksiin ja tarkkailuun. Isoilla kaivoksilla on tarkkailuaineistoa pitkältä aikaväliltä ja paljon, jolloin vesimuodostuman luokittelu on ollut mahdollista tehdä luotettavasti. On kuitenkin tilanteita, joissa luokittelu tehdään asiantuntija-arvion perusteella.

Lisäkustannukset ehdotettujen säännösten takia voivat olla 10 000–100 000 euroa per lupa. Mallinnukset, joita voidaan joutua tekemään useampia, maksavat yli 100 000 €/kpl. Joskus pienetkin selvitykset maksavat kymmeniätuhansia euroja.

Hallinnollinen taakka, työmäärä ja kustannukset eivät kuitenkaan ole lakihankkeen merkittävin yritysvaikutus, vaan huoli toiminnan jatkuvuudesta. Aiempaa enemmän joudutaan myös pohtimaan, voiko/kannattaako toiminnalle lähteä lainkaan hakemaan lupaa. Pienemmissä

hankkeissa resurssit ja siten mahdollisuudet edetä ovat rajalliset ja voivat heikentyä entisestä. On mahdollista, että sääntely karsii pienempiä hankkeita.

Poikkeaman käsittely hidastanee jossain määrin lupakäsittelyä. Toisaalta poikkeaman yhdistäminen olemassa olevaan AVI:n lupamenettelyyn on järkevää. Kaivostoiminnassa on jo nyt haasteellista saada lupia, joten sääntely tulee vaikuttamaan luvituksen sujuvuuteen niin, että prosessit hidastuvat entistä enemmän.

Vaikutukset investointeihin

Säännösehdotukset ovat lähtökohtaisesti selkeitä, mutta ne jättävät edelleen paljon tulkinnanvaraa lupamenettelyyn. Erityisesti epäselvää on, mikä on ”uusi hanke”, johon säännöksiä sovelletaan. Kokonaan uusi hanke on selvä kysymys, mutta onko jo toiminnassa olevan kaivoksen laajentamishanke tai toiminnan oleellinen muuttaminen ”uusi” hanke tai toiminto, jää epäselväksi. Suurillakin toimijoilla on edelleen myös määräaikaista lupia. Mitä säännöksiä sovelletaan tilanteessa, jossa luvanhakeminen tulee ajankohtaiseksi? Uuden toiminnan käsite on kaikkein keskeisin selvennettävä asia esityksessä, sillä siitä riippuu, kuinka merkittäviä sääntelyn vaikutukset investointeihin on.

Kokemusta vesientilatavoitteiden huomioimisesta ja heikennyskiellosta lupamenettelystä on jo, mutta kokonaan uusista hankkeista ei juurikaan. Toiminta on pitkäaikaista ja uusia kaivoksia avataan harvoin. Säännösten vaikutuksesta epäselvyys oikeustilasta todennäköisesti vähenee, mutta yritysten kannalta on riskinä, että luvan myöntämisen edellytykset tiukentuvat systemaattisesti.

Investointinäkymiä heikentää myös se, ettei kemiallisesta tilasta voi saada esityksen perusteella poikkeusta eikä käytössä ole mitään huojennuksia. Päästöjen kompensatiomahdollisuuksiin ei ole keinoja. Eli jos vaikutusta ei voida välttää, kompensointi muilla vesienhoitotoimenpiteillä ei ole mahdollista.

Vaikutukset kansainväliseen kilpailukykyyn

Ehdotus rajaa jo alkuvaiheissa pois joitakin hankkeita, jotka todennäköisesti siirtyvät toteuttavaksi eri maahan. Sääntely ei kuitenkaan ole kilpailukykyongelma silloin, jos EU kykenee säätämään muualta tuotaville rikasteille samanlaiset vaatimustasot, kuin Suomessa ja muualla EU:ssa tuotetulle rikasteelle. Venäjältä tuodaan Suomeen edelleen paljon rikasteita ja on selvää, ettei siellä edellytetä vesien puhdistukselta samaa vaatimustasoa. Johtopäätöksenä on, että kansainvälinen kilpailukyky heikkenee EU:ssa, kun vaatimustasoja nostetaan täällä ilman, että kolmansilta mailta vaaditaan samaa.

Vihreän siirtymän hankkeista on kova kilpailu Euroopassa ja maailmanlaajuisesti. Epävarmuudet hankkeiden luvituksessa tai luvituksen viivästyminen voivat heikentää Suomen kilpailukykyä. EU:n kriittisten raaka-aineiden asetus ohjaa hankkeiden luvituksen sujuvoittamiseen eikä Suomessa pitäisi valmistella lainsäädäntöä, joka hidastaa tai estää hankkeiden etenemistä.

Jos kaivoksia suljetaan EU:ssa tai Suomessa tai jos uusia kaivoksia ei saada avattua, mineraalit tuodaan jatkossa Eurooppaan muualta.

BAT-BREF-vaatimusten suhde ehdotettuun sääntelyyn

Sekä kemian teollisuudessa että kaivosteollisuudessa on jo nykyisin käytössä erittäin edistyksellistä vesien puhdistustekniikka. BAT-BREF-vaatimuksiin ei tarvita päivityksiä vesisääntelyn vuoksi. Joidenkin vastaajien nykyisissä BAT-BREF-vaatimuksissa vesipäästöt eivät ole merkittävässä asemassa eikä laitoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia vesistöihin (veden käyttö hyvin pientä).

Uudet tekniikat ja teknologiat

Kaivosteollisuudessa ja myös kemianteollisuudessa on käytössä se vesienkäsittelytekniikka, mikä on käytettävissä tällä hetkellä. Perusmetalleissa ja niiden puhdistamisessa perustekniikka on

suhteellisen yksinkertaista ja toimii hyvin. Vaativampien jätevesien osalta menetelmiä on testattu ja tutkittu viimeisten kymmenen vuoden aikana, mutta hyviä ratkaisuja ei ole löytynyt suurille vesimäärille. Osa vastaajista näkee, ettei lisä- tai tarkennetun sääntelyn vaatimuksia ei ole ratkaistavissa teknologisesti. Viimeisten milligrammojen saamiseksi pois niin isoista vesimääristä kuin kaivoksilla on kyse, ei ole tekniikkaa. Kyse ei ole investointihalukkuudesta. Sulfaatin poistamisessa on pystytty vähentämään päästöjä, mutta nollaan ei päästä.

Osa vastaajista näkee, että sääntely vaatii vesienkäsittelyltä erittäin paljon ja saattaa johtaa uusien teknisten ratkaisujen käyttöönottoon, kuten ”pakon edessä” aiemminkin. On varottava laitetoimituksen muuttumista ”villiksi kentäksi”, jos toiminnanharjoittajien edellytettäisiin lyhyessä ajassa ottavan käyttöön esim. laitospohjaisia puhdistusmenetelmiä. Tällöin vaarana on, että ympäristölliset vaikutukset kokonaisuutena ovat merkittävämmät, kuin vesistöön kohdistuva hyöty.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja mittarit

Vuonna 2021 Suomessa toimi kymmenen metallimalmikaivosta ja 28 teollisuusmineraalikaivosta. Metallimalmeja ja teollisuusmineraaleja louhittiin yhteensä 47,9 miljoonaa tonnia. Malminetsintä on kaivostoiminnan ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon edellytys ja siihen investoitiin 68,5 miljoonaa euroa vuonna 2021 (Kaivosalan toimialaraportti 2022).

Yksittäisen suuren kaivoshankkeen toteutumatta jäämisen taloudelliset menetykset ovat miljardeja euroja.

2.6. Kiviainesalan toimialakohtaiset vaikutukset

Taustatiedot

Haastattelukysymyksiin vastanneet kaikki yritykset olivat suuria yrityksiä. Alalla toimii myös pk-yrityksiä. Hankkeiden vaikutukset vesiin aiheutuvat sekä päästöistä, rakentamisesta että vedenotosta. Suurimmat vaikutukset aiheutuvat toiminnan päästöistä. Alalle on tyypillistä, että yhdellä yrityksellä on useita toimipaikkoja, joilla kaikilla on omat ympäristö- ja mahdollisesti vesitalousluvut. Toimipaikkojen vesien tila vaihtelee eikä tila ole kaikkialla hyvä. Veden tilaan vaikuttavat myös luontaiset olosuhteet ja muut tekijät, kuin kiviaineshanke. Hankkeiden vaikutukset vesiin ovat pääsääntöisesti vähäisiä ja vaikutukset voivat näkyä satunnaisesti vesitarkkailussa. Ehdotettavat säännökset soveltuvat kaikkiin toimialan hankkeisiin.

Toiminnan sijaintipaikkaan ei voida käytännössä vaikuttaa eli sijoituspaikkaharkinnan mahdollisuuksia ei ole. Toiminnan sijoittumista ja luvitusta ohjaa kiviaineksen laatu ja saatavuus. Suurimpien kaupunkien läheisyydessä muut toiminnot ja asutus vaikuttavat merkittävästi sijoittumisen mahdollisuuksiin. Myös kuljetusmatkat asettavat tiukat reunaehdot sijoittumiselle. Jo nykyisin hyväksyttävien sijoituspaikkojen löytäminen on erittäin vaativaa.

Vesitalouslupia on alalla merkittävästi vähemmän, joten yritysvaikutukset vesitalousluvituksessa eivät ole niin merkittäviä. Ympäristölupia on paljon ja niiden osalta sääntelyn vaikutukset arvioidaan kokonaisuutena suuriksi.

Kiviaineshankinnoista 2/3 on julkisen hankinnan tekemiä.

Hallinnollinen taakka, kustannukset ja luvituksen sujuvuus

Ehdotettujen säädösten arvioidaan lisäävän yritysten hallinnollista taakkaa merkittävästi. Tämä johtuu siitä, että ehdotus luo lisätarpeita lupamenettelyn selvityksille sekä todennäköisesti myös hakemusten täydennyspyyntöjä. Toimialan hankkeissa on jo viime vuosina otettu huomioon vesienhoidon tilatavoitteita, mutta ei säädösehdotuksen vaatimalla tarkkuudella.

Luvanmyöntämiseen liittyvistä selvityksistä aiheutuu arviolta noin 3 000–15 000 euron kustannukset per lupa. Kiviainesalan yritysten omien asiantuntijoiden/henkilöstön tarve luvituspuolella sekä lupahakemusten laadinnassa aiheuttaa myös lisäkustannuksia eli yrityksen sisäisen työn tarve ja määrä kasvaa. Asiantuntijoista arvioidaan tulevan pulaa. Vastanneet yritykset eivät usko, että poikkeuksen saamisen vaatimuksia pystytään täyttämään, vaikka

selvityksiä sen käyttämiseksi teetätettäisiin. Säännöksiä arvioidaan käytettävän paljon myös valitusperusteena. Selvitysten on sen takia oltava erittäin kattavia, että ne kestävät myös tuomioistuinten tarkastelun. Yleisesti ottaen säännösten arvioidaan vähentävän sujuvuutta, koska lupamenettelyn arvioidaan pitkittävän nykyisestä ja luvansaannin aikajänteen arvioidaan kasvavan entisestään.

Sääntelystä voi aiheutua epäsuoria vaikutuksia yhteiskunnalle ja muulle kiviaineksia käyttävälle toiminnalle välillisinä kustannuksina ja muina haittoina, jos kiviaineksen hankinta hankaloituu.

Vaikutukset investointeihin

Vaikutukset investointeihin riippuu siitä, mitkä hankkeet ovat ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluvia ”uusia hankkeita” ja miten kiviainesalan määräaikaiset hankkeet otetaan sääntelyssä huomioon. Toimialalla on suunnitteilla investointeja, joihin säännökset tulevat vaikuttamaan. Luvansaannin arvioidaan vaikeutuvan selvitysten määrän kasvun, asiantuntijapulan ja täydennyspyyntöjen lisääntymisen myötä. Alan arvion mukaan vaatimukset tulevat täyttämään vain valtiollisten tai kunnallisten toimijoiden hankkeissa, ei yksityisten yritysten.

Epäselvyyttä suhteessa investointeihin aiheuttaa se, voivatko kiviaineshankkeet kuulua ”yleisen edun kannalta erityisen tärkeisiin hankkeisiin” (poikkeuksen soveltuminen). Vaikka yleisen edun mukaisuus täytyisi, kaikkien muidenkin edellytysten täyttymistä pidetään haastavana (ks. L vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 23 §). Investointiympäristöä parantaisi se, että vähintään erityisen hyvälaatuisten kiviainesalueiden osalta hallituksen esityksessä otettaisiin kantaa niin, että tällaisille alueille sijoittuvat hankkeet ovat yleisen edun kannalta merkittäviä. Ylipäätään sääntelyssä pitäisi huomioida, että yhteiskunta on kiviaineksen suurin kuluttaja ja yleisen edun kannalta on siten merkityksellistä, saako nykyisetkään ottamisalueet jatkossa uusia ympäristölupia tiukentuvan sääntelyn myötä.

Sääntelyssä tulisi ottaa huomioon se, että kaikki vesistöt eivät ole luontaisestikaan hyvässä tilassa ja/tai niitä ei saada palautettua hyvään tilaan. Jos ehdotettava lainsäädäntö ei vastaa vesien tilan ja tavoitteiden osalta tosiasioita, voi laintulkinta kääntyä joissakin kunnissa siihen, että toiminnanharjoittajien tulee ryhtyä puhdistamaan purkuvesistöjä, jotta luokitus saadaan lain vaatimalle tasolle.

2.7. Suunnittelu- ja konsultointialan toimialakohtaiset vaikutukset ja vaikutukset asiakkaiden toiminnassa

Ympäristökonsultoinnin toimialalla kaikkia yksityiselle sektorille palveluita tuottavia yrityksiä on noin kymmenen. Jos laajennetaan kaikkiin asiakkaiden palveluiden tuottajiin, nousee yritysten lukumäärä ainakin kolminumeroiseksi. Muut vastaukset käsittelevät pääasiassa asiakkaiden näkökulmaa.

Hallinnollinen taakka, kustannukset ja luvituksen sujuvuus

Lisätyötä ja kustannuksia aiheutuu asiakkaille ainakin seuraavista eristä:

- poikkeamisen hakeminen; lähtötietojen täydentäminen, konsulttityö, mallinnukset ja selvitykset ja hallinto
- vastineet, muutoksenhausta johtuva työ, tähän liittyvä vuosittainen hallinto
- mahdolliset myönteisen lupapäätöksen varmistamiseksi tehtävät vesien hyvän tilan saavuttamisen kannalta kustannustehottomat investoinnit (verrattuna kompensatio, jolla poistettaisiin kuormitusta sieltä, mistä se on kustannustehokkainta)
- lupaprosessin aikataulun pitkittyminen

Selvityksistä muodostuu todennäköisesti melko perusteellinen kokonaisuus, koska suurissa investoinneissa toiminnanharjoittaja pyrkii tekemään kaikkensa luvan saannin mahdollistamiseksi. Ei ole enää näköpiirissä, että lupaviranomainen hyväksyisi päätöksenteossa ns. normaaleja epävarmuuksia. Täydennyspyyntöjen pitäisi tulla viranomaiselta ajoissa ja perustelut sen

pyytämiseen pitäisi olla painavat. Kunnolliset selvitykset vievät hakijalta poikkeuksellisen runsaasti aikaa ja täydennykset eivät ole halpoja toteuttaa. Kokonaisuuden kannalta suhteellisen pienistäkin asioista voidaan vaatia lisäselvityksiä.

Poikkeamisen aiheuttamat lisäkustannukset riippuvat vesimuodostumasta. Kustannushaarukka on 30 000–50 000 euroa konsultin tekemänä selvityksenä. Lisäaikaa lupamenettelyyn tarvitaan riippuen siitä, kuinka aikaisessa vaiheessa tarve poikkeukselle tunnistetaan. Pykälien epäselvyyksien (erityisesti määritelmät) ja tulkinnanvaraisuuden takia hallinnollinen taakka tulee ainakin toimeenpanon alkuvaiheessa lisääntymään. Jos soveltamiskäytännöt selkeytyvät ajan kanssa, voi hallinnollisen taakan määrä vähentyä. Epäselvyyksiä voitaisiin vähentää, jos hallituksen esityksen perusteluissa selkeästi esitettäisiin lainsäätäjän tahtotila (onko tarkoitus edistää investointeja vai estää niitä) sekä kriteerejä ja esimerkkejä nyt määrittelemättömien termien sisällöstä.

Vaikutukset investointeihin

Hankkeissa tarvitaan yleisesti sekä ympäristö- että vesitalouslupia, mutta ympäristölupa on keskeinen ja vaikein. Vesitalouslupa koskee vedenottoa tai fyysisiä muutoksia. Pullonkaulaksi voi muodostua asiantuntijoiden ja tekijöiden puute. Lisäselvityksissä menee yleensä vuosi, vuodenaikavaikutus tuo lisää puolitoista vuotta, jos pyyntö esitetään keväällä ja jos asiantuntijoiden tilauskirjat ovat täynnä edellisvuoden pyyntöjä.

Esityksellä arvioidaan olevan potentiaalisesti suuri vaikutus investointeihin Suomessa. Luvan saaminen suurenkin luokan investoinnille (etenkin Sisä-Suomeen) voi aidosti muodostua mahdottomaksi, ellei harkinnanvaraisuutta tai esimerkiksi kompensaation mahdollisuutta lisätä ja lupaehtojen tarkistamista pitkäaikaisvaikutusten hallinnassa oteta käyttöön.

Ainakin alkuvaiheessa on epävarmaa, milloin poikkeus soveltuisi, koska pykälät ja perustelut eivät anna sellaisenaan selkeää vastausta. Vaikka poikkeusmahdollisuudesta säädetään laissa, huoleksi jää, että positiiviset vaikutukset hankkeiden toteutettavuuden kasvattamiselle jäävät pieniksi kapeiden reunaehtojen vuoksi. Jos voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa voisi antaa poikkeuksen potentiaaliin, luvansaannin rajat voisivat olla helpommin määritettävissä. Nyt on vaarassa käydä niin, että hyvinkin pienet päästölisät estävät lupia.

Poikkeusta tullaan varmasti käyttämään, vaikkei nyt ole selvää, mihin hankkeisiin/tilanteisiin se soveltuu (joillain toimialoilla poikkeus ei lähtökohtaisesti sovellu 85 % hankkeista).

Yhteysviranomaiselta pitäisi saada signaalia, miten ja milloin sen kanssa voidaan edetä. Itse menettely vaikuttaa esitetyn kaltaisena toimivalta. Poikkeustarpeen tunnistaminen jo YVA-vaiheessa olisi kaikille osapuolille eduksi ja sitä tulisi toimeenpanossa painottaa. Poikkeamisen myöntämisestä todennäköisesti valitetaan, mikä vaikuttaa investointeja hidastavasti.

Ammattimaisuus valituksissa on lisääntynyt.

Tietyissä rajoissa sijoituspaikalla voidaan vaikuttaa toiminnan edellytyksiin ja ympäristöön laajemminkin. Esim. purkuputkien pituudella voi olla vaikutusta. Toisaalta joitain hankkeita, kuten kaivos Hankkeita ei voi siirtää. Esityksen heikkona puolena voi pitää sitä, että se voi heikentää erityisesti Sisä-Suomen elinvoimaisuutta ja ajaa alas runsaasti vettä käsittelevät toiminnot Suomesta.

BAT-tasot eivät todennäköisesti tule riittämään säädösten täytäntöönpanoon. Säädösten välillä ei myöskään ole yhdenmukaisuutta teknistaloudellisissa seikoissa (IED:ssä huomioidaan, VPD:ssä ei).

Uudet tekniikat ja teknologiat

Säätely tulee todennäköisesti lisäämään uusien tekniikoiden ja muiden ratkaisujen tarvetta. Esimerkiksi kompensaatioiden käytön mahdollisuutta olisi pohdittava tarkemmin. Jotta teollisia hankkeita olisi mahdollista luvittaa, hajakuormitusta pitäisi voida kompensoida muualla ja sen vaikutusta pienentää vesimuodostumissa. Tarkasteluun pitäisi ottaa kustannustehokkuus, jos ja

kun tarvitaan erityisen mittava lisäinvestointi viimeisten milligrammojen poissaamiseksi teollisuuden hankkeessa. Kalatalouspuolella on käytössä esim. istutusmääräyksiä. Miksei lupamääräyksiä voitaisi antaa esim. kosteikkojen perustamiseksi piste- ja hajakuormittajien yhteisrahoittamana? Nykyisin tunnetuilla suuren mittakaavan tekniikoilla ei voida turvata uusia runsaasti vettä käyttäviä investointeja. On myös hyvin epävarmaa, saisiko tämän sääntelyn puitteissa lupaa uuteen innovaatioon perustuvan tekniikan pilotointiin/testaamiseen teollisessa mittakaavassa. Jos kaikki vaikutukset pitää olla ennakoitavissa hankkeen alussa ja kun uusi teknologia tulee käyttöön, niin mallintaminen etukäteen ei todennäköisesti onnistu. Uusien innovaatioiden saattaminen suureen teolliseen mittakaavaan ja markkinoille vie merkittävän pitkän ajan. Jos sen varaan lasketaan, Suomi on sitä odotellessa menettänyt bruttokansantuotettaan ja kilpailukykyään merkittävästi.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja mittarit

Luvan epäämiseen kaatuneita investointeja on vuosien 2019–2021 yhteensä 3,5–4,5 miljardin edestä. Näiden kokemusten seurauksena käynnistymättä jäävien investointisuunnitelmien määrää voidaan vain arvailla. Estyneillä tai tekemättä jäävillä investoinneilla on vääjäämättä myös yhteiskunnallisia kerrannaisvaikutuksia. Kymmenen vuoden aikajänteellä voidaan puhua 11 numeroisista euromääristä suuntaan tai toiseen. Isossa kuvassa olisi syytä punnita myös verotulojen mahdollistamia toimia vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisessa.

Vaikutukset vihreään siirtymään, kuten energiasiirtymään ja aloihin, jotka liittyvät fossiilisten tuotteiden korvaamiseen uusituville raaka-aineilla

Vihreän siirtymän hankkeita ja investointeja on tällä hetkellä suunnitteilla Suomeen merkittävässä määrin. Elinkeinoelämän keskusliitto ry on koonnut tietoa yritysten investointiaikomuksista vuodesta 2021 alkaen. Vihreän siirtymän dataikkunan tietoja voi tarkastella tarkemmin tästä: <https://ek.fi/tutkittua-tietoa/vihreat-investoinnit/> Suomeen mahdollisesti toteuttavien hankkeiden arvo on noussut yhteensä 140 miljardin euron tasolle ja hankkeet toteutettaisiin vuoteen 2035 mennessä. Arvio pitää sisällään muun muassa akkuteollisuuden, biotalouden, uusiutuvan energian, teräksentuotannon ja tekstiiliteollisuuden hankkeita. Lisäksi mukana ovat maatuulivoima ja energiansiirtoyhteydet. Kaikkiaan seurannassa on yli 200 hanketta ja ne sijoittuisivat eri puolilla Suomea, painottuen enimmäkseen Länsi-, Keski- ja Etelä-Suomeen sekä etelä ja länsi rannikolle. Näillä alueilla on jo runsaasti ihmistoimintaa ja teollisuutta.

Luvitusta pidetään yhtenä keskeisimmistä kilpailutekijöistä puhtaan sähkön hinnan ja osaavan työvoiman ohella. Vihreän siirtymän uusiin hankkeisiin liittyy jo lähtökohtaisesti uuden teknologian käyttöönoton luvitukseen liittyvää epävarmuutta, joten sääntely-ympäristön ennustettavuudesta olisi siirtymässä etua. Yrityshaastatteluissa nousi esiin ristiriidat siinä, että tiukat vesien tilatavoitteet voivat estää ilmasto- ja muiden vihreän siirtymänhankkeiden toteuttamisen silloinkin, kun on kyse vain vähäisistä vesistövaikutuksista. Jotta toimialojen itselleen asettamat kunnianhimoiset ilmastotavoitteet on mahdollista saavuttaa ja toteuttaa investoinnit, vaadittaisiin lainsäädännöltä kokonaisuutena ennakoitavuutta ja selkeää näkymää tulevaisuuteen.

Lainsäädännön kohteena olevien yritysten määrän arviointi

Voimassa olevien ympäristö- ja vesitalouslupapäätösten kokonaismäärää tai esimerkiksi vuosittain myönnettyjen lupien määriä ei ole käytettävissä. Toiminnanharjoittajien hankkeissa myönnettävät vesitalousluvut vaikuttavat aina vesien tilaan, mutta ympäristölupapäätöksissä pitäisi voida rajata pois sellaisten toiminnanharjoittajien lupahakemukset ja -päätökset, joissa ei ole vesistövaikutuksia eikä niitä koskevia määräyksiä. Tämä ei ole suoraan mahdollista olemassa olevien tilastojen perusteella.

Suomen ympäristökeskus on viimeksi koonnut tietoja valtion myöntämien ympäristölupien määrästä ja toimialakohtaisista jakaumista vuonna 2020 selvityksessään Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2018–2019.

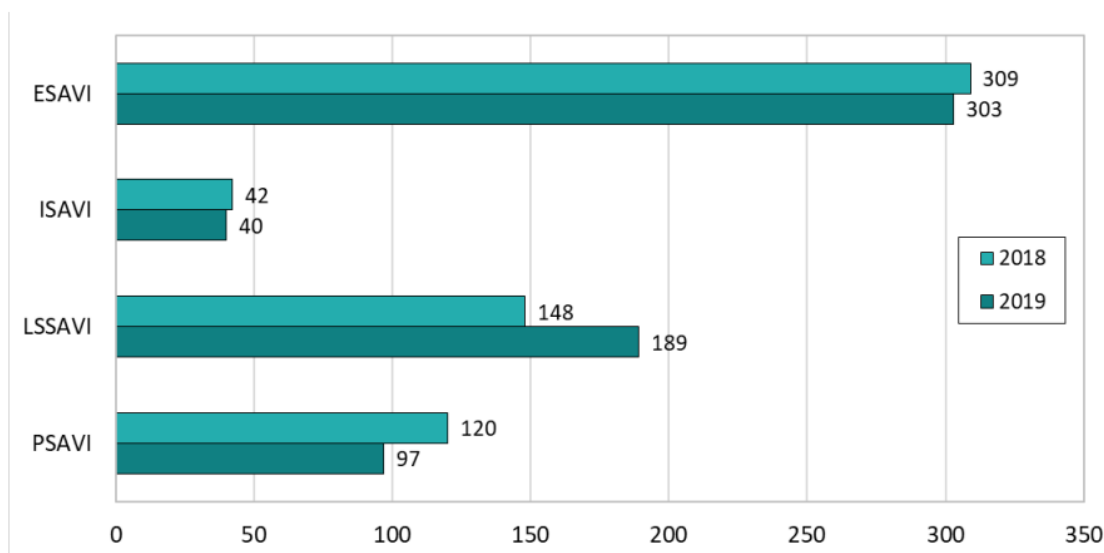
Selvityksen mukaan valtion ympäristölupaviranomainen (eli neljä aluehallintovirastoa) antoi vuonna 2018 yhteensä 619 ja vuonna 2019 yhteensä 629 ympäristönsuojelulain mukaista lupapäätöstä. Näiden lisäksi myös kunnissa annettiin huomattava määrä ympäristölupia ympäristövaikutuksiltaan pienemmille toiminnoille⁴. Eniten lupia annettiin eläinsuojille, jätteiden käsittelylle sekä turvetuotannolle, jotka yhdessä kattoivat noin 60 % kaikista annetuista luvista. Lupia annettiin runsaasti myös energian tuotantoon, malmien ja mineraalien kaivamiseen ja tuotantoon sekä jätevedenpuhdistamoille.

Ympäristölupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2018 oli 15,1 kuukautta ja vuonna 2019 13,2 kuukautta. Asianosaisten muistutuksia ja mielipiteitä jätettiin lukumääräisesti eniten turvetuotannon hakemuksiin liittyen. Valitus jätettiin vuonna 2018 viidesosasta ja vuonna 2019 runsaasta kymmenenosasta lupapäätöksiä. Turvetuotannon ohella eniten valitettiin jätteiden käsittelyn luvista.

Vuonna 2018 myönnetystä 619 ympäristöluvasta 61 oli uuden toiminnan lupia. Vuonna 2019 myönnetystä 629 ympäristöluvasta 65 oli uuden toiminnan lupia. IED-laitoksia koskevia lupapäätöksiä tehtiin vuonna 2018 yhteensä 230 ja vuonna 2019 yhteensä 294. Niistä 45 lupaa myönnettiin uudelle toiminnalle (tai toiminnan olennaiseen muuttamiseen) vuonna 2018 ja 35 lupaa uudelle toiminnalle (tai toiminnan olennaiseen muuttamiseen) vuonna 2019.

Toiminnan aloittamislupia eli lupia aloittaa toiminta vakuutta vastaan ennen lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulemistä (YSL 199 §) myönnettiin vuonna 2018 yhteensä 85 ja vuonna 2019 108 lupapäätöksen yhteydessä. Vain osaa toiminnasta koskevia aloituslupia myönnettiin sekä vuonna 2018 että vuonna 2019 viidessä tapauksessa. Aloituslupaa ei hakemuksesta huolimatta myönnetty 12 tapauksessa vuonna 2018 ja 11 tapauksessa vuonna 2019.

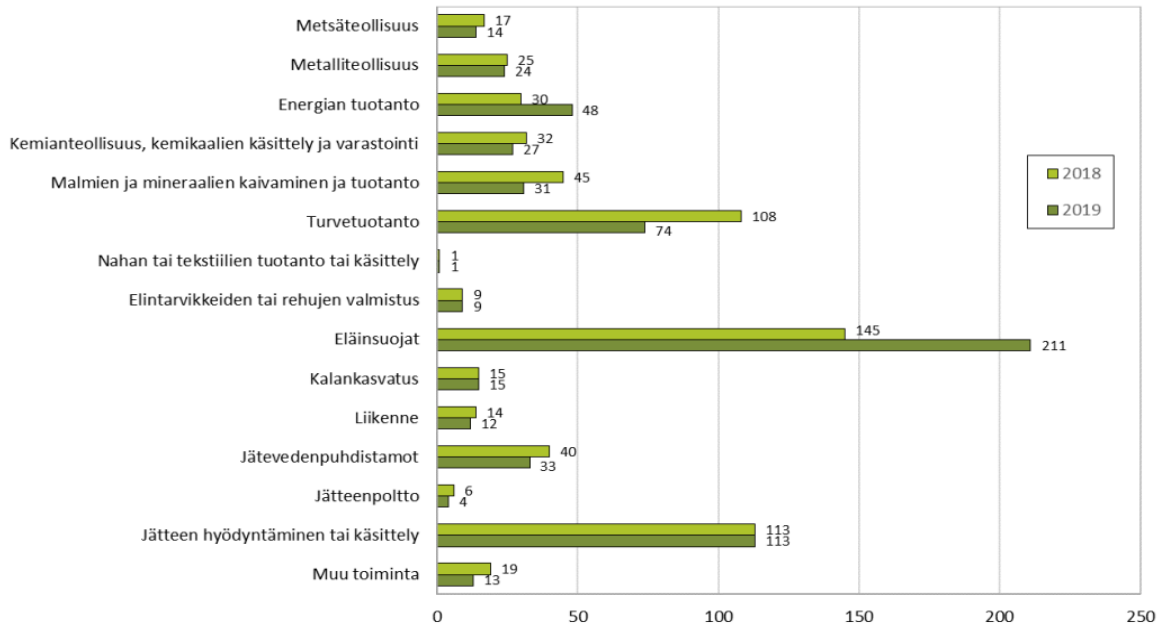
Kuvassa 1 esitetään myönnettyt luvat aluehallintovirastoittain. Kuvasta käy ilmi, että valtaosa tehtävistä lupapäätöksistä tehdään Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen aluehallintovirastoissa (949 päätöstä). Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen tehdessä merkittävästi vähemmän lupapäätöksiä (299 päätöstä). Vesistöjen kuormitus noudattaa myönnettyjen lupien määrää.



Kuva 1. Aluehallintovirastojen antamien ympäristölupapäätösten lukumäärät.

⁴ Kunnat myöntävät kiviainesalan ympäristö- ja maa-ainesluvat, mutta yhdistetyn ympäristö- ja vesitalousluvan myöntää AVI. Kuntien myöntämiä maa-aines- ja ympäristölupia ei tässä käsitellä.

Kuvassa 4 (SYKEN selvityksen numerointi) esitetään lupapäätösten jakautuminen päätoimialojen mukaan. Eniten lupia myönnettiin vuosina 2018–2019 eläinsuojille, jätteenkäsittelyyn ja turvetuotantoon. Lupia myönnettiin runsaasti myös energian tuotantoon, malmien ja mineraalien kaivamiseen ja tuotantoon, jäteveden puhdistamoille, kemianteollisuuteen, metallinjalostukseen sekä metsäteollisuuteen.



Kuva 4. Ympäristölupapäätösten jakautuminen päätoimialoittain vuosina 2018 ja 2019.

3. ARVIO SÄÄDÖSLUONNOSTEN OLENNAISISTA YRITYSVAIKUTUKSISTA

Vaikutusarvioinnissa oletuksena on ollut, että säännöksiä sovelletaan pelkästään uusiin investointihankkeisiin ja niiden lupahakemuksiin, ei esimerkiksi olemassa olevien toimintojen laajentamisiin. Vaikutuksia arvioidaan 15.5.2023 päivättyjen säännösluonnosten ja perusteluiden perusteella (liite 1).

Arvio sääntelyn soveltamisalaan kuuluvista yrityksistä ja niiden lukumäärästä

Ehdotetut lait vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta, ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja vesilain muuttamisesta koskisivat keskeisiä perusteellisuuden aloja, kuten akku-, kemian-, energia-, metsä- ja kaivosteollisuutta, kaivosteollisuuden jatkojalostusta (sulattoja ja rikastamoita) sekä metallinjalostusta. Säännökset koskisivat myös kiviainesalaa, kalankasvatusta ja jäteveden puhdistamoita. Lisäksi säännöksillä voisi olla vaikutusta elintarvikkeiden valmistuksessa ja eläinsuojien sekä turvetuotannon lupapäätöksissä. Välillisesti sääntely vaikuttaa myös suunnittelu- ja konsultointialaan (vesistöselvitykset lupamenettelyn eri vaiheissa).

Ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa voi olla tarpeen joko ympäristölupa tai vesitalouslupa taikka molemmat (yhdistetty ympäristö- ja vesitalouslupa). Hankkeiden vaikutukset vesiin johtuvat pääsääntöisesti päästö- tai lämpökuormituksesta, rakentamisesta sekä vedenotosta.

Sääntelyn piirissä tulisi olemaan suuria yrityksiä ja pk-yrityksiä. Suuret teollisuuslaitokset voivat olla IED-laitoksia. Säännökset koskisivat arvioilta kymmeniä ympäristöluvanvaraisia hankkeita vuosittain. Määrä saattaa lisääntyä vihreän siirtymän investointien edetessä lupavaiheeseen. Tietoja vesitalousluvanvaraisten hankkeiden määrästä ei ollut saatavissa. Säännökset koskisivat

vihreän siirtymän kannalta keskeisiä hankkeita ja investointeja. Näitä ovat ainakin puhtaaseen energiantuotantoon, energian varastointiin ja siirtämiseen liittyvät hankkeet, erilaiset biotalouteen liittyvät hankkeet, fossiilivapaa teräksen tuotanto ja kiertotalouteen perustuva teollisuus. Vesien hyvän tilan tavoitteen saavuttaminen ja heikennyskielto vaikuttaisivat näissä hankkeissa vastaavasti, kuin kaikissa muissakin hankkeissa. Vihreän siirtymän hankkeissa on paljon kokonaan uusia hankkeita. Jos hankkeiden tulkittaisiin olevan ”erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia”, voisi poikkeuksen saamiseen liittyvä hallinnollinen taakka olla jonkin verran vähäisempi ja luvansaanti hieman nopeampaa. Vetyhankkeiden vaikutukset vesiin aiheutuvat lämpökuormituksen ja vedenkäytön kautta, mutta eivät tämänhetkisen arvion perusteella välttämättä ole merkittäviä. Osaksi vaikutukset vedyntuotannossa ovat välillisiä (merituulivoimansaanti). Sääntelyn vaikutukset varsinkin maatuulivoimaan ja aurinkovoimaan eivät ole merkittäviä.

Säännösethdotukset vaikuttavat eri toimialojen yrityksiin ja niiden toimintaedellytyksiin eri tavoin. Keskimäärin vesilain mukaisiin lupahakemuksiin ei liittyisi niin suuria riskejä yritysten kannalta, kuin ympäristölupahakemuksiin. Tämä johtuisi muun muassa siitä, että vesitaloushankkeissa ehdotettavan poikkeuksen käyttömahdollisuudet ovat lähtökohtaisesti olemassa. Niin sanotuissa sekahankkeissa (molemmat luvat tarpeen) ympäristölupa olisi tyypillisesti määräävämpi, kuin vesitalouslupa ja sen saanti voisi olla vaikeampaa.

Hallinnollinen taakka ja kustannukset

Esityksellä olisi vaikutusta yritysten hallinnolliseen taakkaan ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. On todennäköistä, että vaikutus olisi taakkaa ja kustannuksia lisäävä. Tämä johtuu siitä, että selvitys- ja täydennyspyyntöjä sekä vaatimuksia vaikutusten lievennystoimenpiteiden selvittämiseksi esitettäisiin todennäköisemmin ja tarkemmalla tasolla, kuin nykyään. Selvitysten lukumäärä todennäköisesti kasvaisi per hanke. Selvitykset saattaisivat kumuloitua. Täydennyspyynnöt saattaisivat lisääntyä varsinkin toimeenpanon alkuvaiheessa, ennen kuin käytännöt vakiintuisivat.

Nykyistä hallinnollista taakkaa ja uutta säännöksistä aiheutuvaa taakkaa ei pk-yritysten kannalta ole tarkoituksenmukaista ainakaan kokonaan erotella toisistaan, koska vaikutukset olisivat kokonaisuutena joka tapauksessa suuret ja saattaisivat jopa vaikuttaa mahdollisuuksiin investoida. Selvitysvelvoitteet eivät lähtökohtaisesti eroaisi pienten ja suurten hankkeiden välillä, mutta olisi todennäköisempää, että suurissa hankkeissa selvitystaakka olisi suurempi (absoluuttinen). Suurten yritysten kohdalla aiheutuva taakka olisi kuitenkin suhteessa vähäisempi eikä se olisi esityksen merkittävin vaikutus.

Yksittäisen selvityksen kustannus olisi noin 5 000–10 000 euroa. Sääntelyn aiheuttamien lisäselvitystarpeiden kokonaiskustannusten arvioidaan vaihtelevan keskimäärin noin 10 000–300 000 euron välillä per lupa. Nämä kustannukset/selvitykset koituisivat entisten selvitysten päälle. Toiminnan pitkäaikaisvaikutusten simuloinnin kustannuksen arvioidaan vaihtelevan 30 000–50 000 euroa per simulointi.

Poikkeuksen hakemisesta johtuva hallinnollinen taakka ja kustannukset aiheutuisivat kokonaan ehdotetuista säännöksistä. Tarkkaa vaikutusta ja kustannuksia on vaikea määritellä, koska kokemusta ei ole. Hakemuksessa olisi kuitenkin esitettävä selvitykset poikkeamissäännöksen kaikkien edellytysten olemassaolosta ja täyttymisestä. Jos yksittäisen selvityksen kustannus noudattaisi muiden lupahankkeessa laadittavien yksittäisten selvitysten kustannuksia, arvioitaisiin kustannukset olevan noin 5 000–10 000 euroa per selvitys. Kustannukset yhteensä olisivat siten todennäköisesti enintään muutamia kymmeniätuhansia euroja. Kustannukset ja hallinnollinen taakka voisivat olla suuremmat, jos poikkeuksen tarve selviää vasta lupamenettelyn kuluessa ja myöhäisessä vaiheessa. Valitusprosessien lisäselvitykset lisäävät kustannuksia vähintään 100 000 eurolla per lupa. Lainsäädännön toimeenpano edellyttäisi todennäköisesti uusien tekniikoiden ja ratkaisujen käyttöä. Näistäkin kustannuksista ainakin osa koituisi myös ilman ehdotettavaa sääntelyä. Kustannusten määrää on vaikea arvioida, sillä se riippuu hankkeesta ja tarvittavasta tekniikasta.

Toiminnanaikaisesta tarkkailusta ei todennäköisesti aiheutuisi ainakaan merkittävää lisätaakkaa eikä -kustannuksia. Raportointivelvoitteet lisääntyisivät jonkin verran.

Merkittävimmät kustannukset syntyisivät silloin, jos lupaa ei myönnetä lainkaan. Kustannusten määrä riippuu hankkeesta.

Luvituksen sujuvuus

Esityksellä olisi vaikutusta luvituksen sujuvuuteen. Keskimäärin esityksen vaikutukset luvituksen sujuvuuteen olisivat todennäköisesti negatiiviset, sillä lupahakemuksen selvitysvelvoitteet ja täydennyspyynnöt todennäköisesti lisääntyisivät jonkin verran ja saattaisivat kumuloitua. Sääntely todennäköisesti pidentäisi lupamenettelyn kestoja ainakin jonkin verran suhteessa nykytilaan. Lisäksi sääntely lisäisi muutoksenhaun valitusperusteita.

Todennäköisesti esitys vähentäisi luvituksen sujuvuutta nykyisestä ainakin jossain määrin. Riittävien selvitysten hankkimiseen tarvittaisiin aiempaa enemmän ulkopuolisia konsulttipalveluita, mutta myös yrityksen oman henkilöstön käytön tarve kasvaisi ja henkilöresurssi olisi kiinnitettynä lupaprosesseissa pitempään ja siten poissa muusta tekemisestä. Arviolta kaikkien riittävien selvitysten hankkimisen vaikutus lupakäsittelyyn keston voisi keskimäärin olla korkeintaan muutamia kuukausia lisää käsittelyaikaa. Vuodenaikariippuvaiset selvitykset voisivat pahimmillaan lisätä käsittelyaikaa jopa 1–1,5 vuodella, mutta niitä joudutaan laatimaan jo nyt. Konsulttien riittävyys saattaa joissakin tilanteissa heikentää sujuvuutta ja lisätä käsittelyn kestoja, jos tutkimuksia ja selvityksiä ei saada nopeasti liikkeelle.

Uusista säännöksistä voisi muodostua uusia valitusperusteita ja siten valittamisen kynnyksen saattaisi madaltua jonkin verran. On kuitenkin vaikea ennakoita arvioida, valitettaisiinko luvista vain uusien säännösten perusteella eikä muuten. Päätös myöntää poikkeus olisi kokonaan uusi valitusperuste ja on todennäköistä, että päätöksistä valitettaisiin (poikkeus mahdollistaa hankkeen, joka ei muuten olisi mahdollinen). Kun poikkeus tulee kyseeseen harvoin, valitusten määrä ei tällä perusteella voisi olla kuitenkaan suuri. Poikkeamista koskevat valitukset voisivat viivästyttää hankkeen etenemistä pahimmillaan useita vuosia suhteessa nykytilaan, riippuen mihin valitusasteisiin saakka valitettaisiin. Lupakäsittelyn viivästyminen lisää rahoituksen kustannuksia ja pienentää myyntituloja tuotannon viivästyessä.

Vaikutukset investointeihin

Esityksellä olisi vaikutuksia investointeihin. Pääasiassa esityksen vaikutukset olisivat investointiympäristöä heikentäviä. Poikkeusta koskevan menettelyn säätämisen vaikutukset olisivat investoinneille positiivisia, silloin kun poikkeuksen käyttö tulisi kyseeseen.

Suurin yritysten investointinäkyviä heikentävä tekijä olisi epävarmuus säädösten tulevasta tulkinnasta ja useammasta ehdotukseen sisältyvästä määrittelemättömästä edellytyksestä tai avoimeksi jäävästä muusta keskeisestä seikasta (uusi hanke, erittäin tärkeä yleinen etu, kaikki käytettävissä olevat toimenpiteet ym.). Epävarmuus voisi vähentyä ajan kuluessa lupakäytäntöjen vakiintumisen ja viimeistään oikeuskäytännön kautta. Mahdollinen selkiintyminen kestäisi suhteellisen pitkän ajan, arvioilta vuosia. Ennakoitavuuden puute voi vaikeuttaa rahoituksen saatavuutta, lisätä rahoituksen hintaa ja erityisesti määräaikaisissa hankkeissa, leikata kannattavuutta.

Toiminnan pitkäaikaisvaikutusten selvittäminen lupavaiheessa ja hankkeen elinkaaren aikainen hyvän tilan hallinta sekä vesienhoidon suunnittelujärjestelmään liittyvät piirteet (ominaispiirteiden selvittäminen, tyypittely, vesimuodostumien rajaaminen sekä luokittelu ja sen tietoperusta) yhdessä voisivat merkitä, että hankkeiden toteuttamista ja edellytyksiä harkittaisiin aiempaa perusteellisemmin. Toisaalta oikeustilan täsmentäminen säännöksiin voi myös parantaa hankkeiden suunnittelua alusta alkaen. Täysin ei voida poissulkea mahdollisuutta, että joitakin hankkeita karsiutuisi pois. Erityisesti tämä koskee pk-yritysten investointeja, joille epävarmuus ja

hallinnollinen taakka yhdessä voisivat joissain tilanteissa muodostua liian raskaaksi. Tämä vaikutus ei kuitenkaan johtuisi ainakaan kokonaan säännösehdoituksista, vaan jo nykyisestä oikeustilasta.

Suurin negatiivinen vaikutus aiheutuisi, jos lupa investoinnille jäisi kokonaan myöntämättä. Tämä vaikutus ei olisi varsinaisesti uusi ja ennakoimaton. Sama vaikutus voisi aiheutua kansallisen oikeuskäytännön, EU:n vesipuitedirektiivin ja EUT:n oikeuskäytännön perusteella, vaikka ehdotettavia säännöksiä ei annettaisi. Lain voimaantulon jälkeen säännökset tulisivat sovellettavaksi kaikissa uusissa investointihankkeissa, joilla voisi olla vaikutuksia vesiin. EUT:n oikeustapausten tulkintalinjat olisivat uusissa hankkeissa sellaisinaan sitovia suoraan säädöksiä perusteella.

Mitkä luvat jäisivät myöntämättä ja kuinka paljon niitä voisi olla, riippuu useammasta tekijästä ja arviota on haastavaa tehdä. Suurin riski luvan saamatta jäämiseen perusteellisuuden lupahankkeessa liittyisi todennäköisesti tilanteeseen, jossa vastaanottava purkuvesistö on jo ennen uutta toimintaa valmiiksi hyvää huonommassa tilassa, tilaa ei ole saatu vesienhoidon suunnittelulla ja toimenpiteillä parannettua (ei ole parantumassa) ja, jos yhdenkin ekologisen tilan osatekijän luokka on lähellä alemman luokan rajaa. Riskiä lisäisi, jos vastaanottava vesimuodostuma on suhteellisen pieni ja toiminnanharjoittajan kuormitus olisi samaa parametria, mitä vesistössä jo on valmiiksi. Tällaisessa tilanteessa riski olisi todennäköisesti suuri, erityisesti jos hanke olisi suuri eikä päästöjä ole mahdollista saada vähennettyä niin pieneksi tai olemattomaksi, että luvanmyöntämisen edellytykset täytyisivät. Vesien fyysisen muuttamisen tilanteessa (vesitalouslupa) luvansaanti voisi jatkossakin olla helpompaa. Näissä tilanteissa myös poikkeuksen soveltaminen on mahdollista, koska vesien tilan ei edellytetä olevan erinomaisessa tilassa.

Hankkeen koon mukaan suorat taloudelliset menetykset luvan epäämistilanteessa vaihtelisivat arviolta sadoista tuhansista euroista miljardeihin euroihin. Yhdenkin suuren teollisuusinvestoinnin toteutumatta jäämisen taloudelliset menetykset voisivat yksinäänkin olla miljardeissa euroissa. Lisäksi koituisi työllisyyttä heikentäviä ja muita välillisiä taloudellisia menetyksiä, jotka voisivat olla muun muassa aluetaloudellisesta näkökulmasta merkittäviä. Kun säännökset tulisivat sovellettavaksi suuressa osassa vihreän siirtymän hankkeista (hankkeilla voi olla vaikutuksia vesiin), voisi hankkeiden toteutumatta jääminen vaikeuttaa energiasiirtymää ja muuta fossiilisista polttoaineista luopumista. Näin suuri vaikutus ei kuitenkaan olisi todennäköinen.

Vaikutukset kansainväliseen kilpailukykyyn

Esityksellä voisi olla vaikutusta Suomen asemaan kansainvälisessä kilpailussa uusista investoinneista. Kilpailu eri maiden välillä erityisesti vihreän siirtymän hankkeista kovenee sitä mukaa, kun hankkeita aletaan toteuttamaan. Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n yritysistä kokoaman tiedon perusteella Suomeen tehtäisiin seuraavan reilun kymmenen vuoden aikana uusia vihreän siirtymän investointeja ja olemassa olevan toiminnan laajennuksia yhteensä noin 140 miljardin euron arvosta.

Vaikutukset Suomen kykyyn houkuttaa sekä ulkomaisia että kotimaisia investointeja suhteessa muihin EU-maihin riippuu siitä, olisiko täällä voimassa oleva ympäristö- ja muu lainsäädäntö ja/tai soveltamiskäytännöt tiukempia, kuin muissa EU-maissa. Jos sääntely tulkintoineen olisi tiukempi, kuin muualla, on mahdollista, että sillä olisi negatiivinen vaikutus halukkuuteen investoida Suomeen. Globaalissa kilpailussa merkityksellistä on muun muassa se, kuinka paljon EU:n ympäristönsuojeluvaatimukset poikkeaisivat muista maista tiukempaan suuntaan ja onnistuisiko EU asettamaan EU:hun tuotaville kilpaileville tuotteille ja/tai niiden tuottamiselle vastaavat vaatimukset, kuin EU:ssa tuotetuille tuotteille. EU voi pyrkiä vaikuttamaan kansainväliseen kilpailukykyyn myös pyrkimällä aikaansaamaan globaalisti tasaveroista ympäristösääntelyä. Käytännön kokemukset luvansaannin vaikeuksista ja epävarmaksi koettu lainsäädäntö voisivat heikentää Suomen mainetta investointikohteena.

Lähtökohtaisesti mikä tahansa sellainen vientialan investointi, jolla ei ole määrättyä yhtä sijoituspaikkaa (kuten kaivostoiminnassa), jonka ei tarvitse sijaita lähellä asiakkaita eikä hanke ole sidottu tiettyyn infraan, voi sijoittua muualle kuin Suomeen. On kuitenkin arvioitavissa, ettei vesiputedirektiiviin liittyvä oikeustila tai ehdottavat säädökset suurella todennäköisyydellä yksin määräisi sijoituspaikan valintaa. Pois lukien ne tilanteet, joissa hanketta on suhteellisen pitkälle suunniteltu Suomessa toteutettavaksi, mutta on käynyt ilmi, ettei toteuttaminen täällä ole mahdollista (esimerkiksi tilanne, jossa lupa on kertaalleen tullut evätyksi). Näissä tilanteissa olisi mahdollista, että investointi toteutetaan muualla. Vaikutusarviointia varten toteutetuissa yrityshaastatteluissa on tullut esiin yksi tapaus, jossa näin on käynyt (1 tapaus suhteessa 20 haastateltuun yritykseen) vesien suojelun vaatimuksiin liittyvistä syistä. Valtaosassa tapauksia sijoituspaikkaan kuitenkin vaikuttaisivat monet tekijät, kuten osaavan työvoiman ja raaka-aineiden saatavuus, riittävä, edullinen ja puhdas energia, mahdollisuudet siirtää energiaa, logistiset yhteydet ja muun muassa jatkojalostuksen mahdollisuudet sekä asiakkaiden sijainti. Nämä ovat määrääviä tekijöitä myös maan sisäisessä sijoittumisessa, ei esimerkiksi vesien tilaan liittyvät kysymykset.

Sääntelyllä voisi olla vaikutusta yritysten välisiin kilpailuolosuhteisiin myös Suomessa. Vesien tilan merkitys on sääntelyn soveltamisessa suuri, vedet eivät pääosin ole hyvässä tilassa, eivätkä teolliset toimijat ja muut luvanhakijayritykset tyypillisesti ole merkittävin vesien tilaan vaikuttava tekijä. Luvanhakijoiden yhdenvertaisuutta heikentävät myös vesienhoidon suunnittelujärjestelmään liittyvät tekijät, kuten vesienhoitoalueen vesien tilan lähtötiedot, saatavilla olevan seurantatiedon määrä, seurantapisteen määrä ja edustavuus, yksittäisten vesimuodostumien luokan määrittämisen tapa ja itse luokka. Nämä tekijät eivät kuitenkaan ole suoraan riippuvaisia ehdotettavasta sääntelystä. Sijoittumispaikan valintaan voi jossain määrin vaikuttaa, ja sääntely ohjata niin, että hankkeita siirtyisi vähintään hyvässä tilassa olevien vesien äärelle. Tämä ei kuitenkaan ehdottomassa valtaosassa hankkeita ole mahdollista.

Uudet tekniikat, teknologiat ja muut ratkaisut

Säännökset voisivat vaikuttaa uusien teknisten ratkaisujen syntyymiseen ja kiihdyttää niiden kysyntää, kun ne selkeyttäisivät oikeustilaa ja asettaisivat samat vaatimukset johdonmukaisesti kaikille toimijoille. Tällaisten ratkaisujen vaikutus olisi päästöjen hallinnassa suurempi, kuin vesirakentamisessa tai muussa vesien fyysisessä muuttamisessa. Kun teollisen mittakaavan vesiensuojelun tekniikat ovat Suomessa jo laajamittaisesti käytössä, ei sääntelyn kuitenkaan arvioida ainakaan lyhyellä aikavälillä johtavan merkittäviin uusiin vesienpuhdistuslaitteiden tai muiden tekniikoiden innovaatioihin. Uusien teknologioiden kehittämisen vaatima aika on vähintään kymmenen vuotta. Uusia tekniikoita pitäisi kehittää ja kokeilla niissä hankkeissa, joihin niitä myös käytettäisiin. Nykyinen koeaikasääntelyn lyhyys (ympäristönsuojelulaki) ja koetoiminnan lopputuloksen epävarmuus vaikeuttavat uusien tekniikoiden kehittämistä ja jopa estävät niitä. Pk-yrityksissä ei ole resursseja uusien tekniikoiden kehittämiseen.

Uusia tekniikoita tai teknologioita ei tulisi olemaan käytössä sääntelyn voimaantullessa eikä niistä löytyisi ratkaisua luvansaannin epävarmuuteen.

Toiminnanharjoittajien omaehtoisilla kehittämistoimilla, kuten investoinneilla osaamiseen ja prosesseihin, kuten kemikaalien käyttöön ja erilaisiin prosessien ajotapoihin, voidaan myös aikaansaada merkittäviä päästöjen vähennyksiä. On vaikea arvioida, saavutettaisiinko niillä jatkossakin merkittäviä päästövähennyksiä.

EU:n teollisuuspäästädirektiivin alaisuuteen kuuluvilla suurilla, ns. IED-laitoksilla on sovellettava EU-tasoisia parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisia päästöraja-arvoja (BAT-AEL). On mahdollista, että sääntelyn vaatimaa puhdistustasoa ei kaikissa tapauksissa saavutettaisi teollisuuspäästädirektiivin BAT-päästöraja-arvoja noudattamalla.

LIITE 1

Luonnos 15.5.2023

Laki 1.

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 23 §
ja *lisätään* lakiin uusi 3 a luku ja uusi 20 a ja 20 b § seuraavasti:

20 a luku **Vesien tilan ympäristötavoitteet**

20 § *Vesien tilan tavoite*

Pintavesimuodostuman ja pohjavesimuodostuman tulee saavuttaa vähintään hyvä tila.

Jäljempänä 22 §:ssä tarkoitetun keinotekoisena ja voimakkaasti muutetun vesimuodostuman tulee saavuttaa vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vesien ympäristötavoitteista.

20 b § *Heikentämiskiello*

Vesimuodostuman tila ei saa heikentyä. Tilan heikentymistä on tilan aleneminen vähintään yhdellä luokalla.

Heikentymisenä pidetään myös;

- 1) ekologisen tilan luokittelua koskevan tekijän heikentymistä vähintään yhdellä luokalla tai sen edelleen heikentymistä, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa;
- 2) pintavesimuodostumassa pilaavan tai haitallisen aineen ympäristölaatuun ylittymistä tai jos ympäristölaatuunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuuden nousua pintavesimuodostumassa
- 3) pohjavesimuodostuman pilaavan tai haitallisen aineen ympäristölaatuunormin ylittymistä yhdelläkin seuranta-alueella tai jos ympäristölaatuunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuuden nousua pohjavesimuodostuman yhdelläkin seuranta-alueella

23 § *Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi*

Edellä 20 a ja 20 b §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista voidaan poiketa ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisessa lupamenettelyssä uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi, jos:

- 1) pohjaveden hyvää määrällistä tilaa, pintaveden hyvää ekologista tilaa tai hyvää ekologista potentiaalia ei saavuteta tai pintavesimuodostuman tilan tai pohjavesimuodostuman tilan huononemista ei voida estää ja tämä johtuu uusista pintavesimuodostuman fyysisistä ominaisuuksista tai pohjavesimuodostumien pohjaveden korkeutta muuttavista toimenpiteistä; tai
- 2) pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyväan tilaan aiheutuu uusista kestävästä kehityksen mukaisista toimenpiteistä.

Lisäksi poikkeamisen edellytyksenä on, että:

- 1) kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi;
- 2) poikkeamisen perustelut sisällytetään vesienhoitosuunnitelmaan ja poikkeuksen edellytykset tarkistetaan joka kuudes vuosi;
- 3) uuden hankkeen tai toiminnan aiheuttamat muutokset ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä tai uuden hankkeen tai toiminnan 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;

4) kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista poikkeamisen edellytyksistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Laki 2.

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 39 §:n 2 momentti, 49 §:n 6 kohta, sellaisena kuin niistä on 39 §:n 2 momentti laissa 10/2023,

lisätään 49 §:ään uusi 7 kohta ja uusi 49 a § seuraavasti:

39 § Lupahakemus

Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua toimintaa, hakemukseen on liitettävä mainitun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Hakemukseen on lisäksi tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain (9/2023) 35 §:ssä tarkoitettu arviointi. Jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 23 §:n mukaista poikkeamista, hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

49 § Luvan myöntämisen edellytykset

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella;

7) vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen vaarantumista tai vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

49 a § Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen

Lupaviranomainen voi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n nojalla poikkeuksen mainitun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Laki 3.

Laki vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan vesilain (287/2011) 11 luvun 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 34/2023, *lisätään* 3 luvun 4 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, sekä uusi 4 a § seuraavasti:

3 luku **Luvanvaraiset vesitaloushankkeet**

4 § *Luvan myöntämisen yleiset edellytykset*

Lupaa ei saa myöskään myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen tai jos vesitaloushankkeesta voisi aiheutua vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

4 a § *Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen*

Lupaviranomainen voi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n nojalla poikkeuksen mainitun lain 20 a ja b §:n vaatimuksista.

11 luku **Hakemusmenettely**

3 § *Lupahakemuksen sisältö*

Jos hakemus koskee luvan myöntämistä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitetulle hankkeelle, hakemusasiakirjoihin on liitettävä mainitun lain 19 §:n mukainen arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Siltä osin kuin selostukseen sisältyy tämän lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, tätä selvitystä ei ole esitettävä uudestaan. Hakemukseen on tarvittaessa liitettävä luonnonsuojelulain 35 §:ssä tarkoitettu arviointi. Jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n mukaista poikkeamista, hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Säännöskohtaiset perustelut

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki

3 a luku. Vesien tilan ympäristötavoitteet. Lakiin lisättäisiin uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin vesien tilan ympäristötavoitteista. Kyseiset tavoitteet perustuvat vesipuidedirektiivin 4 artiklaan. Nämä ympäristötavoitteet ovat vesien hyvän tilan tavoite ja heikentämiskielto. Vesien tilan luokittelusta säädetään lain 8 §:ssä ja asetuksenantovaltuudesta 10 §:ssä. Pintavesimuodostuman ekologisen tilan luokat ovat erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä tai huono. Keinotekoisien ja voimakkaasti muutetun pintavesimuodostuman tilan luokat ovat hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono. Pintavesimuodostuman kemiallisen tilan luokat ovat hyvä tai sitä huonompi. Pohjavesimuodostuman määrällisen tilan ja kemiallisen tilan luokat ovat hyvä ja huono. Pintavesimuodostuman ekologisen tilan luokittelu tehdään biologisten tekijöiden avulla ottaen huomioon niitä tukevat hydrologismorfologiset ja fysikaaliskemialliset tekijät. Tarkemmat säännökset sisältyvät vesienhoidon järjestämisestä annettuun valtioneuvoston asetukseen (1040/2006, 12 §, jäljempänä vesienhoitoasetus).

Ekologisen tilan luokittelun tekijät ovat liitteessä 1 (Pintaveden ekologisen tilan luokittelussa käytettävät määritelmät). Liite on taulukkomuotoinen ja se sisältää tekijät seuraavasti: 1. Biologiset tekijät, joita ovat kasviplankton (järvi ja rannikkovesi), makrofytyt ja päällylevät (joki ja järvi), pohjaeläimistö (joki ja järvi), pohjaeläimistö (rannikkovesi), kalasto (joki ja järvi), makrolevät ja koppisiemeniset kasvit (rannikkovesi) ja biologiset tekijät (keinotekoinen tai voimakkaasti muutettu pintavesi). Taulukon 1 muut kohdat ovat 2. Hydrologis-morfologiset tekijät ja 3. Fysikaalis-kemialliset tekijät.

Lukuun sijoitettaisiin kaksi uutta pykälää, jotka tulisivat sovellettaviksi lupamenettelyissä ympäristönsuojelulain ja vesilain nimenomaisten viittausten perusteella. Vesienhoidossa sovellettavaksi tulevista ympäristötavoitteista säädetään edelleen lain 21 §:ssä. Lain 21 § sisältyvät muun muassa vesipuidedirektiivin määräajat vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamiselle. Lisäksi lain tarkoitusta koskevassa nykyisessä 1 §:ssä säädetään muun ohella että, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisen yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämeren tilaan, ettei pintavesien ja pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Nykyisten säännösten lisäksi olisi kuitenkin perusteltua säätää lupamenettelyissä sovellettavaksi tulevien ympäristötavoitteiden sisällöstä selkeästi, kun kyseiset ympäristötavoitteet ovat tulleet lupamenettelyissä sovellettavaksi jo nykyisin EU-oikeuden tulkintavaikutuksen perusteella.

20 a §. Vesien tilan tavoite. Pykälässä säädettäisiin vesien tilan tavoitteesta. Ehdotetun uuden pykälän 1 momentissa säädettäisiin vesien tilan tavoitteesta pintavesimuodostumalle ja pohjavesimuodostumalle. Momentin mukaan pintavesimuodostuman ja pohjavesimuodostuman tulisi saavuttaa vähintään hyvä ekologinen ja kemiallinen tila. Pintavesimuodostuman ekologisen tilan luokittelusta säädetään vesienhoitoasetuksen 12 §:ssä ja kemiallisen tilan luokittelusta 13 §:ssä. Pohjavesimuodostuman tilan luokittelusta säädetään vesienhoitoasetuksen 14–14 c §:issä. Pykälän 2 momentti koskisi keinotekoisesti ja voimakkaasti muutettua vesimuodostumaa, josta säädetään lain 22 §:ssä. Momentin tällaisen vesimuodostuman tulisi saavuttaa vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vesien ympäristötavoitteista.

20 b §. Heikentämiskiello. Pykälässä säädettäisiin heikentämiskiellosta. Heikentämiskiello on olennainen vesipuidedirektiivin vesiensuojelun keino. Vesienhoitolakiin ei kuitenkaan sisälly heikentämiskiellon sisältöä koskevaa tarkempaa sääntelyä. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Heikentämiskiellolla on keskeinen merkitys vesienhoidossa. Heikentämiskiellolla on keskeinen merkitys myös lupaharkinnassa ja lupamääräysten asettamisessa, joten siitä on perusteltua säätää omassa pykälässä.

Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin, että vesimuodostuman tila ei saa heikentyä. Tilan heikentymistä täsmennettäisiin seuraavassa virkkeessä. Tilan heikentymistä olisi myös tilan aleneminen vähintään yhdellä luokalla. Pykälän 1 momentti sisältäisi pykälän alkua tarkentavat säännökset. Ne ovat tarpeen EU-tuomioistuimen vuonna 2015 antaman Weser tuomion (C-461/13) vuoksi, jonka mukaan jäsenvaltio ei saa myöntää lupaa hankkeelle, joka heikentää pintavesimuodostuman tilaa tai vaarantaa sen ympäristötavoitteen saavuttamisen. Lisäksi EU-tuomioistuin linjasi, että pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä on jo yhden laadullisen tekijän tilan huonontuminen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan heikentymisenä pidettäisiin myös sitä, että ekologisen tilan luokittelua koskeva tekijä heikentyy vähintään yhdellä luokalla tai sen edelleen heikentymistä, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kielletyllä vesien tilan heikentymisenä pidettäisiin pilaavan tai haitallisen aineen ympäristölaatuun ylittymistä tai jos ympäristölaatuunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuuden nousua pintavesimuodostumassa tai pohjavesimuodostuman yhdelläkin seurantapaikalla.

Tarkentava säännös on tarpeen EU-tuomioistuimen vuonna 2020 antamassa tuomiossa Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18) linjatun oikeusohjeen vuoksi, jonka mukaan pohjavesimuodostuman kemiallisen tilan huononemisenä hankkeen vuoksi on pidettävä yhtäältä ainakin yhden direktiivin 2006/118 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun laatu normin rikkomista tai siinä tarkoitetun raja-arvon ylittymistä ja toisaalta jonkin pilaavan aineen pitoisuuden ennakoitavissa olevaa lisääntymistä silloin, kun sille vahvistettu raja-arvo on jo ylittynyt. EU-tuomioistuin totesi myös, että kullakin seuranta paikalla mitatut arvot on otettava huomioon erikseen. Kyseisistä pohjavesien pilaavista aineista ja niiden raja-arvoista säädetään kansallisesti vesienhoidon järjestämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1040/2006) liitteessä 7. Kielletty heikentyminen koskisi myös pintavesille haitallisia aineita. Haitallisista aineista säädetään vesi ympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006).

23 §. *Ympäristötavoitteista* poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Pykälässä säädettäisiin poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Pykälä korvaisi aikaisemman 23 pykälän kokonaisuudessaan. Poikkeamisesta säädettäisiin sisällöltään ja rakenteeltaan vastaavasti kuin vesipuidedirektiivin 4(7) artiklassa. Joitakin direktiivin 4(7) artiklan ilmaisuja tarkistettaisiin kansalliseen lakiin sopiviksi ja viittaus direktiiviin muutettaisiin viittaukseksi vesienhoitolain ympäristötavoitteita koskevaan pykälään.

Pykälä jaettaisiin kolmeen momenttiin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joita uuden hankkeen tai toiminnan tulee täyttää. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös siitä, että poikkeaminen tehdään lupamenettelyssä. Pykälän 1 momentti olisi jaettu kahteen kohtaan, joista 1 kohta koskisi uusia pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia tai pohjavesimuodostuman pohjaveden korkeutta muuttavia toimenpiteitä. Momentin 2 kohta koskisi uusia kestävän kehityksen mukaisia toimintoja. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muista poikkeamisen edellytyksistä. Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden antaa tarkempia säännöksiä poikkeamisen edellytyksistä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan 20 a ja b §:n mukaisista ympäristötavoitteista voitaisiin poiketa silloin, kun uusi hanke tai toiminta muuttaa vesimuodostumaa niin, ettei pintavesien hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää tilaa voitaisi saavuttaa tai ettei tilan heikkenemistä voida estää. Pintavesillä tarkoitettaisiin myös keinotekoisia ja voimakkaasti muutettuja pintavesiä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan 20 a ja b §:n mukaisista ympäristötavoitteista voitaisiin poiketa silloin, kun pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävän kehityksen mukaisista toiminnoista. Direktiivissä ei määritellä kestävän kehityksen mukaisia toimia tarkasti, mutta kestävään kehitykseen sisältyvät taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat. Komission ohjeistuksessa (CIS Guidance nro. 36) todetaan, että yleisesti ottaen tällaisia toimia ei voida määritellä tietyillä kriteereillä tai käytännöillä, vaan määrittely tehdään kyseisen päätöksentekoprosessin vaatimusten mukaisesti avoimella ja toistuvalla menettelyllä. Näin ollen kestävän kehityksen mukaisten toimien tarkkaan määrittelyyn liittyy useita näkökohtia, esimerkiksi aika, laajuus, mukana olevat sidosryhmät ja käytettävissä olevat tiedot. Ohjenuorana tulisi käyttää EY:n perustamissopimusta, saastuttaja maksaa -periaatetta, varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteita, ympäristövahinkojen lähteellä korjaamisen periaatetta sekä kestävyuden periaatetta.

Ehdotettu 23 §:n soveltamisala ei kattaisi poikkeamista kemiallisen tilan tavoitteista. Vesi ympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006) säädetään poikkeamisesta ympäristölaatu normeista valtioiden rajat ylittävän pilaantumisen seurauksena (6 a §). Mainittu asetus sisältää säännökset poikkeamisesta ympäristölaatu normeista sekoittumisvyöhykkeellä (6 b §).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muista edellytyksistä poikkeamiselle. Nämä edellytykset koskisivat molempia 1 momentissa tarkoitettuja tilanteita. Pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin poikkeamisen edellytykseksi se, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi.

Vesipuitedirektiivissä ei määritellä vaikutusta vähentäviä toimenpiteitä. Komission ohjeistuksen mukaan merkittävää on se, että näiden toimenpiteiden tavoitteena on välttää tai vähentää todettuja mahdollisia haittavaikutuksia vesipolitiikan puitedirektiiviin laatutekijän tilaan. Toisin sanoen toimenpide vähentää tilan huononemisen tai muutoin odotettavissa olleen tilan parantumisen vaarantumisen riskiä tai jopa estää sen (CIS Guidance nro. 36). Pykälässä tarkoitettut kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet koskevat luvittavaa toimintoja tai hanketta. Säännöksessä tarkoitettut toimenpiteet ovat yhteydessä suunnitellun toiminnan tai hankkeen sisältöön ja toisaalta myös lupamääräysten asettamiseen. Vesienhoitoviranomainen arvioi tähän liittyviä näkökohtia lausunnossaan lupaviranomaiselle.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädettäisiin poikkeamisen edellytykseksi se, että poikkeuksen perustelut sisällytetään vesienhoitosuunnitelmaan ja poikkeuksen edellytykset tarkistetaan joka kuudes vuosi. Vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1040/2006) liitteen 5 kohdassa 5 säädetään velvollisuudesta sisällyttää vesienhoitosuunnitelmiin perustelut mahdollisesta vesienhoitolain 22–25 §:n soveltamisesta. EU-tuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään, että kyseisen edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän, vaikka kyseisen hankkeen taustalla olevat syyt sisältyvät mainitun hankkeen hyväksymisajankohtajana ainoastaan hanketta koskevaan lupapäätöksen (C-346/14, EU:C:2016:322, 66 ja 68 kohta). Edellytyksen voitaisiin siten katsoa täyttyvän, kun tiedot poikkeamisen perusteluista sisällytetään lupapäätöstä seuraaviin vesienhoitosuunnitelmiin.

Pykälän 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin poikkeamisen edellytykseksi, että uuden hankkeen tai toiminnan aiheuttamat muutokset ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä tai että uuden hankkeen tai toiminnan vaikutukset ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiseksi tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 20 a ja 20 b §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt. Direktiivissä mahdollistetaan sekä kaikkien edellytysten olemassaolon vaatimusten täyttämistä samanaikaisesti että tässä valittu vaihtoehto jommankumman edellytysten täyttymisestä. Sääntelyn sisällön vaihtoehtoinen vaatimus on omaksuttu myös vertailumaissa (Ruotsi, Tanska ja Saksa). EU-tuomioistuin on vahvistanut tuomiossaan Schwarze Sulm (C-346/14), että jäsenvaltioille on myönnetty tietty harkintavalta sen määrittämiseksi, onko konkreettinen hanke yleisen edun kannalta erittäin tärkeä (kohta 70).

Kyseisessä uusiutuvan energian hanketta koskevassa tuomiossa EU-tuomioistuin viittasi myös SEUT 194 artiklan 1 kohtaan, jossa määrätään, että sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen unionin energiapolitiikalla pyritään jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus, varmistamaan energian toimitusvarmuus unionissa, edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä ja edistämään energiaverkkojen yhteen liittämistä. Lisäksi EU-tuomioistuin totesi, että uusiutuvien energialähteiden edistäminen kuuluu keskeisiin painotuksiin unionin toiminnassa, ja se on perusteltua muun muassa siitä syystä, että näiden energialähteiden käytöllä edistetään ympäristönsuojelua ja kestäväää kehitystä ja että sillä voidaan edistää energiahuollon varmuutta ja monipuolistamista ja nopeuttaa ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen liitteenä olevan Kioton pöytäkirjan tavoitteiden saavuttamista. EU-tuomioistuin totesi lisäksi, että poikkeamisen edellytysten voitiin katsoa muun ohella täyttyneen, kun kansalliset viranomaiset olivat punninneet keskenään riidanalaisen hankkeen oletettuja etuja ja siitä aiheutuvaa Schwarze Sulmin pintavesimuodostuman tilan huononemista (kohdat 72–74).

Pykälän 2 momentin 4 kohdassa säädettäisiin poikkeamisen edellytykseksi, että kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden antaa tarkempia säännöksiä poikkeamisen edellytyksistä.

Ympäristönsuojelulaki

39 §. Lupahakemus. Pykälässä säädetään lupahakemuksesta ja siihen liitettävistä selvityksistä. Pykälän 2 momentti koskee hakemukseen liitettäviä tietoja. Tarkemmat säännökset hakemukseen liitettävistä tiedoista ja liitteistä ovat ympäristönsuojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (713/2014). Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi säännös koskien hakijan velvollisuutta esittää selvitystä, jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n mukaista poikkeamista. Hakijan olisi esitettävä tarpeellinen selvitys mainitussa pykälässä säädettyjen poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

49 §. Luvan myöntämisen edellytykset. Pykälään lisättäisiin uusi kohta 7, joka vuoksi pykälän 6 kohdan loppuun tehtäisiin tekninen muutos uuden kohdan lisäämisen mahdollistamiseksi. Pykälän 6 kohdan yksityiskohtaiset perustelut sisältyvät hallituksen esitykseen ympäristönsuojelulain ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp s. 111–112). Pykälän uusi 7 kohta sisältäisi Weser-tuomioon perustuvan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksen, joka koskisi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja b §:ssä tarkoitettuja ympäristötavoitteita. Ympäristölupaa ei saisi 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 §:n vastaisesti pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen vaarantumista tai vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

49 a §. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen. Lakiin lisättäisiin lupaharkintaa ja lupamääräyksiä koskevaan lukuun 6 uusi säännös vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisesta. Pykälä olisi tarpeen sen vuoksi, että vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n mukainen poikkeus voidaan tarvittaessa myöntää lupamenettelyssä. Ehdotetun pykälän mukaan lupaviranomainen voisi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n mukaisen poikkeuksen mainitun lain 20 a ja b §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista. Poikkeusta koskevan asian käsittely perustuisi hakijan hakemukseen. Hakemus olisi osa ympäristölupahakemuksesta. Tarve poikkeamiseen voisi tulla ilmi jo ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tällöin lupahakemukseen sisältyisi myös haettava poikkeusta koskevat näkökohdat ja selvitykset. Joissain tapauksissa tarve poikkeamiseen voisi tulla esille vasta lupamenettelyssä, jolloin aluehallintovirasto pyytäisi ympäristönsuojelulain 40 §:n mukaisesti hakemuksen täydentämistä. Mainitussa 40 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa hakemusasiakirjojen havaitaan olevan puutteelliset.

Vesilaki

3 luku Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

4 §. Luvan myöntämisen yleiset edellytykset. Luvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskeva pykälä muodostaa vesioikeudellisen päätöksenteon ytimen, kuten hallituksen esityksessä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp s. 62) pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka vuoksi nykyinen momentti 3 siirtyisi 4 momentiksi. Vesilain mukaisen luvan myöntämisen yleisiin edellytyksiin lisättäisiin viittaus vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain uuteen 20 a ja 20 b §:ään. Lupaa ei saa myöskään myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen tai jos vesitaloushankkeesta voisi aiheutua vesimuodostuman tilan heikkenemistä

20 b §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ehdotus perustuu Wesertuomion sisältämään tulkintaan vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden sitovuudesta.

4 a §. *Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen.* Luvanvaraisia vesitaloushankkeita koskevaan lukuun lisättäisiin uusi pykälä. Ehdotetun 4 a §:n 1 momentin mukaan lupaviranomainen voisi lupamenettelyssä hakemuksesta myöntää vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n mukaisen poikkeuksen mainitun lain 20 a §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista. Poikkeusta koskevan asian käsittely perustuisi hakijan hakemukseen. Hakemus olisi osa vesilain mukaista lupahakemusta. Tarve poikkeamiseen voisi tulla ilmi jo hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tällöin vesilain mukaiseen lupahakemukseen sisältyisi myös haettavaa poikkeusta koskevat näkökohdat ja selvitykset. Joissain tapauksissa tarve poikkeamiseen voisi tulla esille vasta lupamenettelyssä, jolloin aluehallintovirasto pyytäisi vesilain 11 luvun 5 §:n perusteella hakemuksen täydentämistä. Vesilain 11 luvun 5 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa tarkastuksen perusteella hakemusasiakirjojen havaitaan olevan puutteellisia.

11 luku Hakemusmenettely

3 §. *Lupahakemuksen sisältö.* Vesilain 11 luku koskee kaikkia vesilain mukaisten hakemusasioiden käsittelyä aluehallintovirastossa. Pykälä 3 sisältää lupahakemuksen sisältövaatimukset. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi säännös koskien hakijan velvollisuutta esittää selvitystä, jos hakemus koskee vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 23 §:n mukaista poikkeamista. Hakijan olisi esitettävä tarpeellinen selvitys mainitussa pykälässä säädettyjen poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

LIITE 2

8.6.2023

Haastattelukysymykset

Haastattelukysymykset yrityksille ja toimialoille ympäristöministeriön lakihankkeessa vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen

A) KYSYMYKSET YRITYKSILLE

Esikysymykset ja taustatiedot:

- 1) Kysymykset koskevat pinta-, pohja- sekä rannikkovesimuodostumia
- 2) Onko vastaaja pk-yritys, suuri yritys ja/tai IED-laitos?
- 3) Johtuvatko yrityksen mahdolliset vaikutukset vesiin päästöistä, rakentamisesta tai vedenotosta vai näistä kaikista?
- 4) Millaisessa tilassa toiminnan vaikutusalueen pinta- tai pohjavedet ovat tietojenne mukaan? Vastauksessa voi huomioida nykyiset sijoituspaikat sekä uusien investointien sijoituspaikat.

Yleiset kommentit säännösehdoiksiin

Miten arvioitte säännösehdoitusten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä yleisesti?

Miten arvioitte ehdotettujen säännösten vaikutusta oikeustilaan? Esim. väheneekö epäselvyys siitä, mitä tai miten EU:n ja kansallista lainsäädäntöä sovelletaan?

Mitä muita hyviä tai huonoja puolia näette säädösehdoituksissa?

Kannatatteko esitystä?

Vaikutukset yritysten hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin

Lisäävätkö ehdotetut säännökset yrityksenne hallinnollista taakkaa? Esim. merkittävästi/jonkin verran/vähän/ei lainkaan

Suhteessa nykytilaan, lisääkö ehdotus arvionne mukaan lupamenettelyssä vaadittavia selvityksiä ja täydennyspyyntöjä hyvän tilan tavoitteen saavuttamiseen (VMHJL 20 a §) ja heikennyskiellon noudattamiseen (VMHJL 20 b §) liittyen?

Onko yrityksenne luvissa huomioitu vesienhoidon ympäristötavoitteita jo aiemmin?

Millaiseksi arvioitte poikkeuksen hakemisen (ml. lieventämistoimet) vaikutuksen hallinnolliseen taakkaan ja selvitysvelvoitteisiin (YSL 39(2) § ja VL 11(3.2) §)?

Millaisia kustannuksia arvioitte hallinnollista taakasta ja selvitysvelvoitteista aiheutuvan (suuruusluokka)?

Mitä muita kustannuksia hallituksen esityksestä voi aiheutua (verot/maksut, suorat ja epäsuorat kustannukset)?

Vaikutukset investointeihin

Onko mielestänne selvää, mihin hankkeisiin tai toimenpiteisiin säännöksiä sovelletaan?

Onko yrityksessänne suunnitteilla investointeja, joilla on vaikutuksia vesiin, ja joissa uudet säädökset voivat tulla sovellettavaksi?

Miten arvioitte sääntelyn vaikutusta luvansaantiin jatkossa?

Ovatko vaikutukset yrityksellenne samankaltaisia ympäristöluvan ja vesitalousluvan osalta?

Voisiko investointihankkeessanne tulla kyseeseen poikkeuksen hakeminen (huomioi kaikki vedet) ja minkälaisena pidätte esitettyä poikkeusta koskevaa menettelyä?

Sijoituspaikkaan liittyvät vaikutukset

Voidaanko toiminnan tai toimenpiteen sijoituspaikalla vaikuttaa luvansaantiin (jos vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja on olemassa). Toisin sanoen, ohjaako ehdotettu lainsäädäntö harkitsemaan toiminnan vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja ja toimintaa tarkemmin?

Vaikutukset lupamenettelyn sujuvuuteen

Miten ehdotetut säännökset vaikuttavat mielestänne lupamenettelyn sujuvuuteen ml. muutoksenhaku? Esim. lisää sujuvuutta/vähentää sujuvuutta/ei vaikutusta?

Vaikutukset innovaatioihin

Jos edustatte IED-laitoksia, miten arvioitte toimialanne BAT-BREF-vaatimusten riittävyttä suhteessa ehdotettuun sääntelyyn?

Voiko sääntelyn toimeenpano vaatia uusien teknologioiden tai muiden teknisten ratkaisujen käyttöönottoa yrityksissä?

Millaisiksi näette uusien tekniikoiden, teknologioiden tai muiden ratkaisujen mahdollisuudet sääntelyn toimeenpanossa yleisesti ottaen?

Voiko sääntely lisätä innovaatioita (ml. tekijän oikeudet ja patentit)? Onko mahdollisten innovaatioiden rahallinen arvo määritettävissä?

B) KYSYMYKSET TOIMIALALLE

Millaisena näette koko toimialan investointiedellytykset yleisesti ottaen suhteessa ehdotettuun sääntelyyn?

Sääntely koskee kaikkia kalankasvattajia (toiminta tapahtuu pääasiassa vesiympäristössä)

Millaisia hankkeita tai toimenpiteitä sääntely toimialalla koskee?

Millaisia hankkeita /investointeja sääntely voi estää?

Onko toteutumatta jäävien investointien suuruusluokka arvioitavissa?

Voiko esityksellä on vaikutusta työllisyyteen? Kuinka suuri vaikutus on?

Millaisia esityksen vaikutukset ovat toimialan pk-yrityksiin?

Voiko esityksellä olla vaikutusta suomalaisyritysten kansainväliseen kilpailukykyyn?

Miten sääntely vaikuttaa ns. vihreään siirtymään, kuten energiasiirtymään ja aloihin, jotka liittyvät fossiilisten tuotteiden korvaamiseen uusivuilla raaka-aineilla?

Muita kommentteja tai terveisiä lainvalmistelijoille (sekä yritykset että toimiala)?

