

Ympäristöministeriö

Asia: VN/30326/2022

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen; työryhmän mietintö

Terrafame Oy ("**Terrafame**") kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä.

Taustaa

Työryhmän mietinnön 2.10.2023 mukaisessa ehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia ("**vesienhoitolaki**"), ympäristönsuojelulakia ja vesilakia. Työryhmän mietinnön keskeisenä ehdotuksena on lisätä vesienhoitolakiin uudet lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista, minkä lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi muutettaisiin paremmin vastaamaan vesiputedirektiiviä¹. Ympäristönsuojelu- ja vesilakiin tehtäisiin muutoksista johtuvat lisäykset.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen -työryhmän toimeksiannon tarkistamista ja jatkokautta koskevassa päätöksessä 31.8.2023, Dnro VN/30326/2022, on todettu, että pääministeri Orpon hallituksen ohjelma sisältää työryhmän työtä koskevia tavoitteita: hallitus vastaa vesiputedirektiivin tavoitteisiin kansallisella lainsäädännöllä. Ympäristötavoitteista poikkeamista koskeva sääntely toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta ottaa vesiputedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot käyttöön. Ehdotuksella myös osaltaan sujuvoitetaan lupaprosesseja ja parannetaan lupamenettelyn ennakoitavuutta. Päätöksessä on todettu tavoitteiden ja tehtävien osalta, että Suomessa pitää ottaa käyttöön kaikki vesiputedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot: vesiputedirektiivin mahdollistamia poikkeuksia/joustoja ovat vesimuodostumakohtaiset alennetut ympäristötavoitteet, vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen määräajan pidennys, hankekohtainen poikkeus sekä pintaveden kemiallisen tilan sekoittumisvyöhykkeet. Hankkeen uutena kuudentena tehtävänä on kaikkia vesiputedirektiivin mahdollistamia poikkeuksia koskevien säännösmuutosten valmistelu pääministeri Orpon hallitusohjelman luvituksen sujuvuutta koskevien kirjausten perusteella. Säännösmuutelmassa tulee varmistaa, että kansallinen harkintavalta vesiputedirektiivin toimeenpanossa säilyy laajana.

Kaivostoiminta on riippuvaista alueista, joissa mineraaleja on saatavilla. EU:ssa käytettävistä metallisista raaka-aineista 98 % tuodaan alueen ulkopuolelta.² Parhailaan on valmisteltavana ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestäväen tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta ("**CRMA-asetusehdotus**"). Komission 16.3.2023 julkaiseman (COM(2023) 160) ehdotuksen mukaan asetuksessa keskitytään muihin kuin energiantuotannossa ja maataloudessa käytettäviin raaka-aineisiin, jotka ovat tärkeitä EU:n taloudelle ja joiden tarjontaan liittyy suuri

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista.

² <https://www.zener.fi/suomen-mineraaliklusterin-kilpailukyky-ja-vaikuttavuus/>

toimitusriski. Strategisina raaka-aineina pidetään ehdotuksen liitteen I mukaan mm. kobolttia, akkulaatuista nikkeliä ja kuparia. Vastaavasti kriittisiä raaka-aineita ovat liitteen II mukaan mm. koboltti, akkulaatuinen nikkeli ja kupari. Euroopan parlamentti hyväksyi CRMA-asetusehdotusta koskevan mietintöluonnoksen 14.9.2023.

Terrafamen toiminta

Terrafame tuottaa Sotkamossa sijaitsevalla kaivos- ja teollisuusalueella nikkeliä, sinkkiä, kobolttia ja kuparia. Terrafamen Sotkamon kaivoksella tuotetuista raaka-aineista akkulaatuinen nikkeli, koboltti ja kupari kuuluvat CRMA-asetusehdotuksen mukaiseen kriittisten ja strategisten raaka-aineiden luetteloon. Suomi tuottaa nykyisin merkittävän osan kaikesta eurooppalaisesta koboltista. Sähköajoneuvojen akkuja ja energian varastointia varten EU tarvitsisi vuonna 2030 jopa viisi kertaa enemmän kobolttia ja vuonna 2050 lähes 15 kertaa enemmän kobolttia kuin niitä toimitetaan tällä hetkellä koko EU:n taloudelle. Jos tähän kysynnän kasvuun ei puututa, se voi johtaa toimitusongelmiin.³ Vastaavasti myös Suomen metalliteollisuus on raaka-aineidensa suhteen voimakkaasti riippuvainen tuonnista, valtaosa Suomessa jalostetuista nikkelikasteista maahantuodaan.

Terrafamen akkukemikaalitehtaalla yhtiön aiempi päätuote nikkelikobolttisulfidi jatkojalostetaan sähköautojen akkujen raaka-aineina käytettäväksi nikkeli- ja kobolttisulfaateiksi. Tehtaan nikkelisulfaattikapasiteetti on 170 000 t/v ja sen arvioidaan nykyisillä akkuteknologioilla riittävän noin miljoonaan sähköautoon vuodessa. Kobolttisulfaattikapasiteetti on 7 400 t/v ja sen arvioidaan riittävän noin 300 000 sähköautoon vuodessa. Terrafamen Sotkamon tuotanto edesauttaa näin ollen merkittävästi sähköakkujen raaka-aineiden saatavuutta ja edistää siirtymää päästöttömään liikenteeseen sekä kestävää kehitystä.

Terrafamen kaivoksen ja metallien jalostuslaitoksen merkitys Kainuun elinvoimaisuuteen, aluetalouteen ja työllisyyteen on erittäin suuri. Sotkamon kaivoksen ja metallien jalostuslaitoksen nykyinen toiminta ylläpitää ja lisää merkittävästi taloudellista toimeliaisuutta Kainuussa ja muualla Suomessa vaikuttaen koko Kainuun sosioekonomiseen toimintaympäristöön, luoden suoraan ja välillisesti työpaikkoja. Kaivos ja metallien jalostuslaitos lisää kerrannaisvaikutuksia eli kysyntää lukuisille muille toimialoille.

Sotkamon kaivoksella tuotannossa on tällä hetkellä Kuusilammen esiintymä. Lisäksi kaivospiirin alueella sijaitseva Kolmisopen esiintymä sisältää yli 500 miljoonaa tonnia mahdollisia mineraalivarantoja, joiden hyödyntämistä Terrafame suunnittelee. YVA-menettelyssä suoritetun arvion perusteella Kolmisopen hyödyntämistä koskeva hanke edellyttäisi merkittävän määrän uutta rakentamista ja investointeja. Rakentamisaikaisista investoinneista muodostuu uutta kysyntää, mikä näkyy kokonaistuotoksena eri toimialoilla. Myös hankkeen työllisyysvaikutukset olisivat merkittävät.

³ Koboltti: kysynnän ja tarjonnan tasapaino siirryttäessä sähköiseen liikkuvuuteen, 2018. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112285/jrc112285_cobalt.pdf

Yleisesti

Terrafame pitää erittäin tärkeänä, että vesienhoidon ympäristötavoitteet ja mahdollisuus vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamiseksi sisällytetään kansalliseen sääntelyyn vesiputedirektiivin linjausten pohjalta tiukentamatta järjestelmää direktiivin nojalla vaadittua enempiä ja ottaen mahdollisimman kattavasti käyttöön kaikki vesiputedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamista koskevien säännösten tulee olla sellaisia, että niiden perusteella voidaan tosiasiasa myöntää lupia uusille hankkeille tai hankkeiden muutoksille, eivätkä sääntelyn muotoilut johda kategoriin luvittamisen esteisiin. Tilannetta tulee tältä osin voida tasapainottaa poikkeuksilla, mikä edellyttää, että poikkeamisen mahdolliset soveltamiskohteet ja soveltamisen edellytykset muuten eivät saa muodostua liian rajoittaviksi. Ottaen huomioon, että luvan myöntäminen vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamiseksi on tyypillisesti edellytyksenä merkittäville ja pitkäkestoisiksi tarkoitetuille investoinneille, on toiminnanharjoittajien kannalta tärkeää, että sääntelyn osalta on selkeä käsitys siitä, miten ympäristötavoitteiden rajaukset määräytyvät ja mitkä poikkeamisen edellytykset ovat. Lakiehdotuksessa ja säännöskohtaisissa perusteluissa olevat muotoilut eivät saa jäädä liian avoimiksi tai tulkinnanvaraisiksi viranomaisten päätösten ennakoitavuuden varmistamiseksi ja turhien valitusten välttämiseksi.

Säännöskohtaiset kommentit

20 a § Vesien tilan tavoite

Pintavesimuodostumat

Pienimmät vesimuodostumat eivät ole nykyisellään olleet kansallisesti vesienhoidon suunnittelun piirissä (niitä ei ole välttämättä rajattu vesimuodostumiksi, tilaa ei ole luokiteltu eikä niitä ole erikseen huomioitu vesienhoidon toimenpiteissä). Terrafame katsoo, että lakiehdotuksen mukaisen sääntelyn tulisi vesien tilan tavoitteen osalta rajautua vesienhoitolaissa määritettyihin pintavesimuodostumiin, joiden osalta vesienhoitosuunnitelmassa on hyväksytty luokittelu ja toimenpiteet. Vesiputedirektiivin tyypittelysystemi (liite 1 vesimuodostumien tyypittelysystemi A) ei tunnista pienimpiä vesimuodostumia ja vastaavasti vesienhoitolain 2 §:n 4 kohdan pintavesimuodostuman määritelmä edellyttää pintavesien *erillistä ja merkittävää osaa*.

Pohjavesimuodostumat

Terrafame katsoo, että myös pohjavesien osalta vesien tilan tavoitteen, heikentämiskiellon ja ympäristötavoitteista poikkeamisen tulisi kohdistua vain vesienhoitosuunnitelmaan sisällytettyihin, rajoiltaan määritettyihin ja luokiteltuihin pohjavesimuodostumiin. Vesiputedirektiivin liitteen II mukaan pohjavesien osalta tulee määrittää pohjavesimuodostuman tai muodostumien sijainti ja rajat ja vesienhoitolain 2 §:n 5 kohdan määritelmän mukaan pohjavesimuodostuma tarkoittaa *yhtenäisenä esiintymänä* olevaa vettä, joka sijaitsee huokoisessa ja läpäisevässä maa- tai kallioperämuodostumassa ja joka mahdollistaa *merkittävän pohjaveden virtauksen tai merkittävän pohjavedenoton*.

20 b § Heikentämiskielto

Heikentämiskielto pohjavesimuodostumien osalta

Lakiehdotuksen perusteluissa on pohjavesimuodostumien heikentämiskiellon osalta viitattu EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuun asiassa C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen, joka koskee muun ohella pohjavesimuodostumien ympäristötavoitteita ja pohjavesimuodostuman tilan heikentymistä. Perustelujen mukaan heikkenemistä pohjavedessä arvioidaan em. ratkaisun mukaisesti

seurantapaikkakohtaisesti. Terrafame huomauttaa, että ratkaisun nojalla ei kuitenkaan ole poissuljettua, että yksittäisen seurantapaikan laatu normin rikkomisesta tai raja-arvon ylittämisestä huolimatta pohjavesimuodostuman kemiallisen tilan katsotaan olevan hyvä. Yksittäisen seurantapaikan laatu normin ylitys ei välttämättä kuvaa tai osoita koko pohjavesimuodostuman tai edes sen merkittävän osan tilan heikentymistä. Ratkaisu asiassa C-535-/18 perustuu edustavien näytepisteiden sijoittamiseen siten, että ne kuvaavat pohjavesimuodostuman merkittävän osan tilaa. Mikäli näytepisteen sijainti ei tätä edellytystä täytä, ei yksittäisen seurantapaikan laatu normin ylitys myöskään välttämättä osoita edes pohjavesimuodostuman merkittävän osan, saati koko pohjavesimuodostuman tilan heikentymistä.

Mikäli asiassa C-535/18 annettua ratkaisua tulkitaan lupaviranomaisten toimesta tarpeettoman tiukasti, tulee tämä aiheuttamaan hankkeiden ympäristö- ja vesilupamenettelyissä merkittäviä ongelmia, mikäli yhdessäkin seurantapaikassa havaittu pohjaveden laatu normin tai raja-arvon ylitys voidaan katsoa pohjavesimuodostuman tilan kielletyksi heikentymiseksi, vaikka tutkimuksilla voitaisiin osoittaa, että pohjavesimuodostuman tila ei ole tosiasiallisesti heikentynyt ja ylityksestä johtuvat haittavaikutukset voitaisiin estää. Kyseessä ei välttämättä ole merkittävässä osassa pohjavettä tapahtunut kemiallisen tilan heikentyminen, vaikka pohjaveden laatu normin arvo tai raja-arvo ylittyy jonkin ympäristöluvassa määrätyn pohjaveden tarkkailupisteen osalta. Kyseessä voi olla hankkeen tarkkailuohjelman mukainen näytepiste, jonka perusteella ei kuitenkaan tosiasiallisesti hydrogeologiset olosuhteet huomioon ottaen voida katsoa pohjavesiesiintymän olevan heikentynyt tai vaarassa heikentyä. Pohjavesimuodostuman osalta tulisi voida toiminnanharjoittajan laajemmilla tutkimuksilla osoittaa, että sen kemiallinen tila ei tosiasiallisesti ole heikentynyt ja asettaa toimenpiteet, joilla yhden tarkkailupaikan korkeampien arvojen johdosta koko vesimuodostuman pilaantuminen voidaan ehkäistä. Myös tältä osin tulee huomioida sääntelyn ohjeeksi asetettu vaatimus ottaa mahdollisimman kattavasti käyttöön kaikki vesiputedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot.

Ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta

Ehdotetun 20 b §:n 2 momentin mukaan hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilaan vaikuttavista seikoista. Lakiehdotuksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 35) mukaan tilan arvioinnissa olisi vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi otettava huomioon ajantasaiset, luotettavat tiedot vesimuodostuman tilasta ja tilaan vaikuttavista seikoista. Hankkeen vaikutusta tulisi arvioida suhteessa vesimuodostuman nykyiseen tilaan, joka voisi olla poikkeava vesienhoitosuunnitelmassa esitetystä tila-arviosta. Näillä uusilla ja ajantasaisilla tiedoilla voi olla merkitystä arvioitaessa hankkeen vaikutuksia vesiin.

Terrafame pitää lakiehdotukseen tehtyä lisäystä tärkeänä. Vesimuodostuman tosiasiallinen tila voi poiketa vesienhoitosuunnitelmassa määritellystä. Tällöin hankkeen vaikutusten arvioinnin pohjana tulee olla uusien ja ajantasaisien aineistojen perusteella arvioitu vesimuodostuman tila. On tärkeää, että esimerkiksi toiminnanharjoittajan usein hyvinkin laajojen ja kattavien tarkkailuohjelmien perusteella saatuihin tietoihin perustuvat selvitykset ensinnäkin otetaan huomioon hankkeen vaikutuksia vesiin arvioitaessa yhtäläisesti ja samalla painoarvolla kuin viranomaisten tuottama/keräämä tieto pinta- tai pohjavesimuodostuman tilasta. Toisaalta toiminnanharjoittajan tietojen luotettavuutta ei myöskään tule asettaa eri asemaan suhteessa viranomaistietoihin. Toiminnanharjoittajan velvollisuutena ei kuitenkaan voi olla laajan perustiedon tuottaminen pinta- tai pohjavesimuodostuman tilasta, mistä johtuen lähtökohtana vesimuodostuman tilan ja hankkeen vaikutusten arvioinnille tulee olla viranomaisen luokittelema pintavesimuodostuma tai pohjavesimuodostuma. Tältä osin Terrafame viittaa edellä pinta- ja pohjavesimuodostumien osalta esitettyyn.

20 c § Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi

Hankkeen merkitys kestäväälle kehitykselle sekä uuden hankkeen tai toiminnan kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt

Vesienhoitolakia koskevan lakiehdotuksen kohta 20 c § koskee ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Pykälän 1 momentissa säädetään edellytyksistä, joita uuden hankkeen tai toiminnan tulee täyttää. Ehdotetun 20 c §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ympäristötavoitteista voidaan poiketa ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisessa lupamenettelyssä uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi, jos pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävästä kehityksen mukaisista toimista.

Lakiehdotuksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 36) mukaan vesiputedirektiivissä ei määritellä kestävästä kehityksen mukaisia toimia tarkasti, mutta kestävästä kehitykseen sisältyvät taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat. Perusteluissa on tältä osin viitattu komission ohjeistukseen, jonka mukaan kestävästä kehityksen mukaisten toimien tarkkaan määrittelyyn liittyy useita näkökohtia, esimerkiksi aika, laajuus, mukana olevat sidosryhmät ja käytettävissä olevat tiedot.

Kestävästä kehityksen merkitys on huomioitu myös ehdotetun 20 c §:n 2 momentissa, jossa säädetään edellytyksistä poikkeamiselle. Ehdotetun 20 c §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan poikkeamisen edellytyksenä on, että uuden hankkeen tai toiminnan kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 20 a ja 20 b §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt.

Terrafame pitää tärkeänä, ettei lakiehdotuksessa tarkoitettuna kestävästä kehityksen mukaisten toimien määritelmälle aseteta liian rajoittavia tai tietyt hankkeet, kuten kaivoshankkeet, tosiasiallisesti kategorisesti poikkeamisen piiristä poissulkevia vaatimuksia. Kestävyuden eri osa-alueiden välisessä punninnassa ei tule myöskään painottaa tai antaa etusijaa pelkästään ympäristöllisen kestävyuden näkökohdille. Tämä olisi syytä nimenomaisesti todeta myös säännöksen perusteluissa erillisenä mainintana siitä, että kestävästä kehityksen taloudellisia, sosiaalisia, kulttuurisia ja ympäristönäkökohtia tulee kaikkia punnita tasapuolisesti keskenään. Ratkaisukäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi olisi perusteluissa lisäksi hyvä todeta ainakin suuntaviivoja eri näkökohtien osalta arvioinnissa kyseeseen tulevista seikoista. Tältä osin Terrafame kiinnittää huomiota kaivosmineraalien tuotannon ja jalostuksen merkitykseen kestävästä kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa muun muassa ilmastotavoitteisiin liittyen ja uusiutuvan energian hankkeiden toteuttamisessa ja edistämässä, ja lisäksi kaivostoiminnan positiiviseen vaikutukseen aluekehitykseen ja työllisyyteen.

CRMA-asetusta koskevan komission ehdotuksen (COM(2023) 160), siten kuin sitä on parlamentin hyväksynnällä muutettu, mukaan raaka-aineiden saanti on olennaisen tärkeää unionin taloudelle, digitaaliselle ja vihreälle siirtymälle, turvallisuudelle ja puolustukselle sekä sisämarkkinoiden toiminnalle. CRMA-asetusehdotuksessa tarkoitettuna kriittiset raaka-aineet ovat Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti usein välttämättömiä tuotantopanoksia monilla strategisilla aloilla, kuten uusiutuva energia. Vihreän siirtymän ja digitaalisen siirtymän tavoitteiden saavuttaminen edellyttää merkittäviä määriä kriittisiä raaka-aineita. Raaka-aineiden tarpeen myös ennakoidaan kasvavan merkittävästi tulevaisuudessa. Komissio on Euroopan resilienssin kannalta katsonut tarpeelliseksi lisätä eurooppalaista kriittisten materiaalien, kuten koboltin, akkulaatuksen nikkelin ja kuparin, tuotantoa ja jalostusta.

Sähköautot, aurinkopaneelit ja älypuhelimet vaativat kaikki CRMA-asetusehdotuksen mukaisia kriittisiä raaka-aineita. Tällä hetkellä EU on riippuvainen monien sellaisten raaka-aineiden tuonnista, jotka ovat välttämättömiä vihreän siirtymän, digitaaliteollisuuden ja teknologiajohtajuuden kannalta ja keskeisiä

omavaraisuuden kannalta. Monet aineet ovat myös geopoliittisesti tärkeitä. Niiden kysyntä on kasvamassa uusiutuvan energian lisärakentamisen ja digitalisaation myötä.⁴ Kaivosteollisuus parantaa olennaisesti Suomen ja EU:n raaka-aineomavaraisuutta. Muun muassa energian omavaraisuuden sekä vihreän siirtymän toteuttamiseksi on tärkeää vahvistaa myös energiantuotannolle ja teollisuudelle tärkeiden mineraalien tuotantoa.

Suomi ja EU ovat sitoutuneet Pariisin ilmastopimuksen tavoitteisiin, joiden mukaisesti kasvihuonekaasupäästöjä tulee vähentää siten, että ilmaston lämpeneminen saadaan pysäytettyä 1,5 asteeseen. Suomen tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. EU:n talousalueella hiilineutraalius on tavoitteena saavuttaa vuoteen 2050 mennessä. Siirtyminen fossiilisista polttoaineista kohti sähköistettyä liikennettä on merkittävässä asemassa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Siten akkuteollisuus ja akkujen raaka-aineiden saatavuus ovat merkittävässä roolissa kansallisten ja EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Terrafame huomauttaa, että kaivosteollisuudesta on jäljempänä kuvatuin tavoin merkittävää hyötyä myös yleiselle edulle, mikä tulee huomioida kestävyiden eri osa-alueiden keskinäisessä punninnassa.

Edellä selostetun johdosta Terrafame katsoo, että vihreän siirtymän hankkeiden kannalta välttämättömien raaka-aineiden, kuten vähintään CRMA-asetusehdotuksen mukaiset kriittiset raaka-aineet (esim. koboltti, akkulaatuinen nikkeli ja kupari), tuotantoa koskevat kaivoshankkeet ja lähtökohtaisesti myös muiden energiantuotannon ja muun muassa akkuteollisuuden kannalta tärkeiden raaka-aineiden tuotantoa koskevat kaivoshankkeet tulisi nimenomaisesti mainita lakiesityksen perusteluissa poikkeamisen soveltamisalueeseen kuuluvina kestävä kehityksen hankkeina.

Yleisen edun kannalta erittäin tärkeät muutokset

Poikkeamisen edellytyksiä koskevan ehdotetun 20 c §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ympäristötavoitteista voidaan poiketa, mikäli uuden hankkeen tai toiminnan aiheuttamat muutokset ovat *yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä*.

Lakiehdotuksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 37) mukaan EU-tuomioistuimella on vahvistanut asiassa *Schwarze Sulm (C-346/14)*, että jäsenvaltioille on myönnetty tietty harkintavalta sen määrittämiseksi, onko konkreettinen hanke yleisen edun kannalta erittäin tärkeä (kohta 70). Terrafame pitää hyvänä sitä, että perusteluissa on korostettu jäsenvaltioiden harkintavaltaa poikkeusten soveltamisessa, koska tältä osin joustavuus ilmenee selkeästi myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Edelleen perusteluissa on todettu (s. 37) EU-tuomioistuimen samassa asiassa kohdassa 73 toteamaan viitaten, että uusiutuvien energialähteiden edistäminen kuuluu keskeisiin painotuksiin unionin toiminnassa. Tämä on perusteltua muun muassa siitä syystä, että näiden energialähteiden käytöllä edistetään ympäristönsuojelua ja kestävä kehitystä. Terrafame huomauttaa, että kyseisen EU-tuomioistuimen ratkaisun perustelut kohdassa 73 jatkuvat seuraavasti: ”– ja että sillä voidaan edistää energiahuollon varmuutta ja monipuolistamista ja nopeuttaa ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen liitteenä olevan Kioton pöytäkirjan tavoitteiden saavuttamista.”

Sen lisäksi, että uusiutuvien energialähteiden edistämisen katsottiin kuuluvan unionin toiminnan keskeisiin painotuksiin, hankkeen etua yleisen edun kannalta perusteltiin myös energiahuollon ja haitallisten kasvihuonekaasujen vähentämisen näkökulmasta. CRMA-asetusehdotuksen mukaisilla kriittisillä raaka-aineilla ja niiden saatavuudella on huomattava merkitys energiaomavaraisuuden

⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20230911IPR04927/kriittiset-raaka-aineet-mepit-haluvat-lisata-eu-n-omavaraisuutta>.

varmistamisen ja uusiutuvien energialähteiden käyttöönoton edistämiseksi paitsi välillisesti akkuteknologian tarpeen myötä myös ilmastonmuutoksen ehkäisemisessä. Terrafame huomauttaa, että EU-tuomioistuimen ratkaisun perustelujen loppuosa tulisi sisällyttää säännöskohtaisiin perusteluihin, koska poikkeamisen tarve voi koskea muitakin poikkeamista vaativia hankkeita kuin uusiutuvien energialähteiden hankkeita, muun muassa uusiutuvien energialähteiden hankkeiden kannalta välttämättömiä raaka-aineita tuottavia kaivoshankkeita.

Edelleen Terrafame korostaa, että vesiputedirektiivi ohjaa painotettuun intressivertailuun, jossa hankkeen merkitystä yleisen edun kannalta verrataan sen aiheuttamiin haittoihin vesimuodostumassa ja tästä seuraaviin ympäristöllisiin ja yhteiskunnallisiin seurauksiin. Yleisen edun arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös sosioekonomiset ja aluetaloudelliset perusteet, sillä kaivostoiminnan ja metallien jalostuslaitosten positiivinen vaikutus alueiden elinvoimaisuuteen ja aluetalouteen on erittäin merkittävä. Kaivosteollisuus ylläpitää ja lisää merkittävästi taloudellista toimeliaisuutta luoden sekä suoraan että välillisesti uusia työpaikkoja. Hankkeet edellyttävät uutta rakentamista ja investointeja ja saavat kerrannaisvaikutuksina aikaan uusia investointeja myös alihankinta- ja arvoketjuissa. Toiminta edellyttää myös ylläpitoinvestointeja muilta toimijoilta alihankinta- ja arvoketjuissa. Taloudellisesta toiminnasta maksetaan erilaisia veroja sekä valtiolle että kunnille.

Lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan yleisen edun osalta, että EU:n poliittisista päämääristä voidaan saada tukea erittäin tärkeän yleisen edun määrittämisestä yksittäistapauksissa. Kriittisten raaka-aineiden saatavuuden, tuotannon ja jalostuksen turvaaminen on yksi EU:n keskeisistä strategioista. Tältä osin Terrafame viittaa yllä CRMA-asetusehdotuksen ja kriittisten raaka-aineiden osalta esitettyyn. Terrafame pitää tärkeänä sitä, että poikkeamista koskevassa arvioinnissa huomioidaan vesienhoidon tavoitteiden lisäksi myös muut EU-tason ja kansalliset tavoitteet, kuten kriittisten raaka-aineiden markkinoiden ja kiertotalouden edistäminen. Nämä poliittiset päämäärät voivat yleisen edun lisäksi antaa tukea myös arvioitaessa hankkeen tai toiminnan kestävä kehitys mukaisuutta tai niiden vaikutusta kestävälle kehitykselle. Näin ollen vastaava maininta EU:n poliittisista päämääristä arvioinnin tukena tulisi sisällyttää säännöskohtaisiin perusteluihin myös koskien arviointia hankkeen tai toiminnan vaikutuksista ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle *tai kestävälle kehitykselle*.

EU:n luvitusasetuksen 2022/2577⁵ mukaiset uusiutuvan energian hankkeet täyttäisivät lakiehdotuksen perustelujen mukaan aina poikkeamisen edellytyksenä olevan tärkeän yleisen edun vaatimuksen suoraan asetuksen perusteella. Lakiehdotuksen vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutuminen -kohdan (s. 19) mukaan kestävä kehitys mukaisia ja yleisen edun kannalta tärkeitä hankkeita voisivat olla esimerkiksi uusiutuvan energian tai tulvasuojelun hankkeet.

Luvitusasetuksen erittäin tärkeää yleistä etua koskevan 3 artiklan 1 kohdan mukaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotantolaitosten ja -laitteistojen suunnittelun, rakentamisen ja käytön, niiden verkkoon liittäminen, asiaankuuluvan verkon itsensä sekä varastointimenetelmien on katsottava olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta, kun oikeudellisia etuja tasapainotetaan yksittäisissä tapauksissa. Vaikka asetuksessa vahvistetaan säännöt, joilla nopeutetaan *uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian tuotantoon sovellettavaa lupamenettelyä ja keskitytään tiettyihin uusiutuvan energian teknologioihin tai hanketyyppeihin, joilla voidaan lyhyellä aikavälillä nopeuttaa uusiutuvan energian käyttöönottoa unionissa*, on arvioitaessa sitä, onko hankkeessa kyse yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen mukaisista toimista otettava

⁵ Neuvoston asetus (EU) 2022/2577, annettu 22 päivänä joulukuuta 2022, kehiksestä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi.

huomioon myös se, että uusiutuvan energian hankkeiden toteuttaminen ja uusiutuvan energian teknologiat vaativat välttämättä raaka-aineita, joita tuotetaan muun muassa kaivostoiminnassa. Näin ollen myös kaivosteollisuuden hankkeilla on merkittävä vaikutus uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotannon mahdollistamisen kannalta. Terrafame korostaa, että vaikka kaivoshankkeet eivät ole mukana vihreän siirtymän hankkeiden määritelmässä, niillä on kuitenkin huomattava merkitys vihreän siirtymän hankkeiden toteuttamisen kannalta. Näin ollen vähintään edellä mainitun CRMA-asetusehdotuksen mukaisten kriittisten ja muiden vihreän siirtymän hankkeiden toteuttamisen kannalta keskeisten raaka-aineiden tuottamista koskevien kaivoshankkeiden tulisi lakiehdotuksessa yksilöidä yleisen edun kannalta erittäin tärkeiksi hankkeiksi.

Kaiken kaikkiaan Terrafame katsoo, että koska ympäristötavoitteista poikkeaminen voi joka tapauksessa kohdistua rajoitetusti vain sellaisiin yrityksiin, joiden hankkeet tai toiminnot ovat yleisen edun kannalta tärkeitä taikka joiden hankkeiden tai toiminnan vaikutukset kestäväälle kehitykselle, ihmisten turvallisuudelle tai terveydelle aiheuttamat hyödyt ylittävät ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt, tulisi ehdotetun 20 c §:n 2 momentin 2 kohtaa muutoinkin tulkita avoimesti eikä lähtökohtaisesti suppeasti.

Terrafame kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksen mukaan aluehallintovirasto lupaviranomaisena tulisi lähtökohtaisesti arvioimaan myös yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen edellytystä ja yleisen edun toteutumista. Tämä arviointi ei ole puhtaasti lupaharkintaan muuten soveltuvaa oikeusharkintaa, kuten esim. 20 c §:n 2 momentin 1 kohdan edellytyksen täyttymisen arvioiminen, joka tulee keskeisesti arvioitavaksi nimenomaan luvituksen yhteydessä ja lupamääräyksiä asetettaessa aluehallintoviraston tai muun ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla toimivaltaisen lupaviranomaisen toimesta. Hankkeen merkityksen arvioiminen yleisen edun kannalta ja sen ihmisten terveydelle, turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomien hyötyjen merkityksen arvioiminen suhteessa vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituviin hyötyihin lakiehdotuksen 20 c §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti, käsittää muutakin, jopa tarkoituksenmukaisuusharkinnan piirteitä sisältävää arviointia valtiollisella ja yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen osalta jopa EU-tasolla (esim. energiaomavaraisuus, mineraaliomavaraisuus). Muun muassa CRMA-asetusehdotuksen tavoitteet ja tarkoitus huomioon ottaen yleisen edun arviointia tulee tehdä vähintään valtiollisen tason näkökulmasta. Vesienhoitosuunnitelmat, joissa vesienhoidon yleistä etua on aiemmin arvioitu, hyväksyy valtioneuvosto, joka kuitenkin ei osallistu hankkeita koskevan poikkeuksen käsittelyyn. Alueelliset ELY-keskukset toimivat vesienhoitoviranomaisina, joilla on vesienhoidon yleisen edun toimivalta ja jotka valmistelevat vesienhoitosuunnitelmat, joten heidän roolinsa lausunnonantajina lupaprosessissa korostuneet tältä osin. Siltä osin kuin poikkeamisen edellytysten täyttymisen arvioiminen edellyttää yleisen edun valtiollista tai muuten laajempaa arviointia, voi lupaviranomaisen sille kuuluvan selvitysvelvollisuuden perusteella asian riittävän selvittämisen varmistamiseksi olla tarpeen ja sen tulisi pyytää lausuntoja myös muilta asiaankuuluvilta viranomaistahoilta kuten esim. Huoltovarmuuskeskuksesta.

20 c §:n 2 momentin ensimmäisen poikkeamisedellytyksen muotoilu

Ehdotetun 20 c §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan poikkeamisen edellytyksenä on, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet *toteutetaan* vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi. Vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan 2 alakohdan a) kohdan mukaan edellytys on kirjattu muotoon ”kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet *on toteutettu* vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi”. Ehdotetussa 1 kohdassa direktiivin poikkeamissäännöksen muotoilu ”on toteutettu” on muutettu muotoon ”toteutetaan”. Kuitenkin

yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 1 kohdassa säädettäisiin poikkeamisen edellytykseksi se, että kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi.

Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi vesienhoitolain muutoksen tulisi vastata vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan sisältöä, joten edellytyksen tulisi viitata toteutettuihin toimenpiteisiin. Arvioitaessa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksiä on ensin tutkittava, onko kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet toteutettu hankkeen vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi. Uuden hankkeen ollessa arvioinnin kohteena, toteuttaminen käytännössä tarkoittaa toimenpiteiden ottamista huomioon ja sisällyttämistä hanketta koskeviin suunnitelmiin. Edellytyksen tarkoituksena on näin ollen se, että hankkeessa on suunnitteluvaiheessa otettu huomioon ja näin poikkeuksen myöntämistä arvioitaessa katsottava toteutetun kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi. Säännöksen perusteluissa olisi hyvä täsmentää, että poikkeamisen edellytyksiä ja hankkeessa toteutettavia toimenpiteitä arvioidaan nimenomaan luvanmyöntämishetken tilanteessa luvitettavan toiminnan vaikutusten perusteella, ei mahdollisten muiden myöhemmin kyseeseen tulevien toimenpiteiden perusteella. Mikäli säännöksessä viitataan toteutettaviin toimenpiteisiin, on perusteluissa vähintään syytä selventää, että tällä kuitenkin edelleen tarkoitetaan poikkeuksen myöntämistä arvioitaessa huomioon otettuja toimenpiteitä.

Terrafame pitää hyvänä lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevaa toteamaa siitä, että pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettut kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet koskevat nimenomaan luvitettavaa toimintoa tai hanketta. Säännöksessä tarkoitettujen toimenpiteiden haittavaikutusten vähentämiseksi tulee kattaa toiminnan kohteena olevaan vesimuodostumaan/kohteena oleviin vesimuodostumiin kohdistuvat ja luvitettavasta hankkeesta aiheutuvat vaikutukset, mutta velvoite ei voi laajentua koskemaan hankkeen vaikutusalueen ulkopuolisia vesimuodostumia tai muita kuin hankkeen vaikutuksia, koska näiden osalta vaikutukset ovat toiminnanharjoittajan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.

20 c §:n 2 momentin 4 kohdan ylimääräinen poikkeamisen edellytys

Ehdotetun 20 c §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan poikkeamisen edellytyksenä on, että: *”se ei estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa.”* Vastaavan sisältöinen vaatimus sisältyy nykyisin vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1040/2006, **”vesienhoitoasetus”**) 14 f §:ään koskien vesienhoitosuunnitelmassa esitettäviä ympäristötavoitteista.

Ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi on säädetty vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa, jonka 2 kohdan a-d kohdissa on asetettu poikkeamisen yleiset edellytykset. Kyseisessä artiklassa ei ole määritetty vastaavaa poikkeamisedellytystä kuin ehdotetun 20 c §:n 2 momentin 4 kohdassa. Säännökohtaisten perustelujen (s. 38) mukaan säännöksellä toimeenpantaisiin osaltaan vesipuidedirektiivin 4 artiklan 8 kohta. Vesipuidedirektiivin 4 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on 3, 4, 5, 6, ja 7 kohtaa soveltaessaan huolehdittava, että soveltaminen ei *pysyvästi* estä tai vaaranna tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamista muissa saman vesipiirin vesimuodostumissa ja että se on *sopusoinnussa yhteisön muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa*.

Terrafame katsoo, että lakiehdotukseen sisällytetty 4 kohta tulisi poistaa vesienhoitolakia koskevasta lakiehdotuksesta, koska se ei vastaa vesipuitedirektiivissä poikkeamiselle asetettuja edellytyksiä. Säännös voitaisiin siirtää ehdotetun ympäristönsuojelulain 49 a §:n sekä vastaavasti vesilain 4 a §:n alle muotoiltuna vesipuitedirektiivin 4 artiklan 8 kohtaa vastaavasti.

Kansallisen lainsäädännön poikkeamissäännösten tulee pohjautua vesipuitedirektiivin mukaisiin edellytyksiin, eikä poikkeamisen edellytykselle tule asettaa vesipuitedirektiiviä ankarampia vaatimuksia. Lakiehdotukseen sisällytetty 4 kohta ei ole vesipuitedirektiivin mukainen poikkeamisen myöntämisen yleinen edellytys. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti on varmistuttava siitä, että kaikki vesipuitedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot otetaan käyttöön ja että luvituksen sujuvuus varmistetaan vähentämällä epävarmuuksia lupaehtoissa ja luvituksen tuloksessa. Ehdotetun 4 kohdan mukainen edellytys laajentaa tarpeettomasti ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytyksiä koskevan säännöksen rajoittavaa vaikutusta ottaen huomioon, että kohdan 4 osalta kyseessä on luonteeltaan yleispiirteinen vaatimus. Poikkeamisedellytysten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia, jotta lupaviranomaisen ratkaisut ovat ennakoitavia. Vaatimuksen sisällyttäminen poikkeamisen edellytysten yksityiskohtaiseen arviointiin ei ole tarkoituksenmukaista.

Kyseinen siirrettäväksi ehdotettu 4 kohta tulee muuttaa vastaamaan paremmin vesipuitedirektiivin sanamuotoa. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 8 kohta edellyttää sen sanamuodon mukaisesti ensinnäkin, että poikkeuksen soveltaminen ei estä *pysyvästi* vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamista muissa vesimuodostumissa ja toiseksi, ettei poikkeuksen soveltaminen ole ristiriidassa muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa. Ehdotetun 4 kohdan mukaan poikkeuksen soveltaminen edellyttää, ettei poikkeus saa edes hetkellisesti estää tai vaarantaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa vesimuodostumissa. Tällaista vaatimusta ei ole johdettavissa vesipuitedirektiivistä. Ehdotus myös laajentaisi poikkeamisedellytysten vaatimuksia vesipuitedirektiivin 4 artiklan 8 kohdassa esitetystä, kun poikkeuksen soveltaminen ei saisi olla ristiriidassa paitsi ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten myöskään siinä asetettujen tavoitteiden kanssa. Tältä osin on huomattava, että ympäristölainsäädännössä tavoitteet eivät kaikilta osin ole ympäristötavoitteina sitovia eli niillä ei ole suoria oikeusvaikutuksia. Ehdotetun sanamuodon mukainen laajennus on omiaan aiheuttamaan tulkintaepäselvyyttä ja näin epävarmuutta luvituksen ja sen pysyvyyden osalta.

Terrafame ehdottaa, että kyseinen 4 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti: *”Lupaviranomaisen tulee varmistua, että poikkeuksen soveltaminen ei pysyvästi estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten kanssa.”*

Sotkamossa 15.11.2023

Joni Lukkaroinen
Toimitusjohtaja
Terrafame Oy

SIGNATURES**ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 10 pages before this page

Dokumentet inneholder 10 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 10 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 10 sider før denne side

Detta dokument innehåller 10 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende