

Riitta Larnimaa

14.11.2023

PVO-VESIVOIMAN LAUSUNTO VESIENHOIDON YMPÄRISTÖTAVOITTEISTA JA NIISTÄ POIKKEAMISESTA

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö VN/30326/2022

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän mietinnöstä, jossa ehdotetaan muutettavaksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia (Vesienhoitolaki, VMJL), ympäristönsuojelulakia (YSL) ja vesilakia (VL). Esityksen tavoitteena on asettaa vesienhoidon tavoitteet sitoviksi, mahdollistaa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi lupamenettelyn yhteydessä sekä selkeyttää ja ajantasaistaa vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä vastaamaan paremmin vesiputedirektiiviä. Esitetyn muutoksen taustalla on Euroopan tuomioistuimen muuttunut oikeuskäytäntö, jonka myötä vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys lupaharkinnassa on muuttunut olennaisesti. Kansallisessa lainsäädännössä ei myöskään ole ympäristötavoitteista poikkeamiseen liittyviä menettelysäännöksiä tilanteessa, jossa poikkeaminen tulee arvioitavaksi kesken suunnittelukauden.

PVO-Vesivoima Oy toteaa omaehtoisena lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

PVO-Vesivoima pitää lähtökohtaisesti hyvänä mietinnössä esitettyjä tavoitteita sujuvoittaa lupamenettelyjä ja yhdenmukaistaa lupakäytäntöjä. Tilatavoitteiden saavuttamiseen tähtäävän lainsäädännön tulee kuitenkin olla kaikille vesienhoidon sidosryhmille kohtuullista sekä lain tulkinnan ja soveltamisen selkeää ja yhtenäistä. Lausunnolla oleva esitys jättää monelta osin tulkinnanvaraisuutta, jonka vuoksi PVO-Vesivoima pitää tarpeellisena muuttaa ja täsmentää sitä joiltakin osin.

Vesienhoidon ympäristötavoitteet

Vesienhoitolakia säädettäessä vesienhoidon ympäristötavoitteet tulkittiin ainoastaan jäsenvaltioita tavoitteiksi vesienhoitosuunnitelmissa, mutta niillä ei katsottu olevan sitovaa vaikutusta päätöksentekoon. Eräiden Euroopan tuomioistuimen päätösten vuoksi oikeuskäytäntö on kuitenkin muuttunut ja ympäristötavoitteista on tullut sitovia myös lupamenettelyssä. Työryhmä ehdottaa, että

Riitta Larnimaa

14.11.2023

vesienhoitolakiin sisällytettäisiin uudet lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista, joita olisivat vesien hyvän tila tavoite (uusi 20 a §) ja sitä täsmentävä heikentämiskielto (uusi 20 b §). Pykälät sijoitettaisiin uuteen 3 a lukuun (Vesienhoidon ympäristötavoitteet). Lisäksi työryhmä esittää, että vesienhoitolain pykälien 20 a ja 20 b vaatimukset tulisivat vesilain (luku 3, 4 §) ja ympäristönsuojelulain (49 §) mukaisen luvan myöntämisen edellytykseksi.

Työryhmän mietinnössä ympäristötavoitteiden soveltamisala ei ole riittävän selkeä. Vaikka lakiesityksen perusteluissa todetaan, että uutta lukua 3 a ja 20 a §:ää sovellettaisiin uusien hankkeiden VL:n ja YSL:n mukaisissa lupamenettelyissä, pykälän 20 a soveltamista ei ole kuitenkaan yksiselitteisin rajattu. Esitys johtaa siihen, että ympäristötavoitteiden sitovuus ja heikentämiskielto koskevat kaikkia VL:n ja YSL:n lupahankkeita riippumatta siitä aiheutuuko hankkeesta vaikutuksia vesistöön. Tämä saattaisi johtaa jopa siihen, että pykälää sovellettaisiin tilanteisiin, joissa päästöt eivät muuttuisi tai niitä vähennettäisiin sekä pahimmillaan jopa olemassa olevan laitoksen luvan raukeamiseen. 20 a-b §:n ja poikkeamispykälien välillä on myös ristiriita siinä, että esim. YLS:n viittausten perusteella sääntely koskee kaikkia hankkeita ja toimintoja, kun taas poikkeusmahdollisuus koskee uusia hankkeita. Vaikka perusteluissa asiat on kuvattu laajemmin, tavoitteiden sitovuuden ja poikkeusmahdollisuuksien tulee olla yksiselitteisesti kirjattu laki-tekstiin.

PVO-Vesivoima pitää välttämättömänä, että lakiesityksen jatkovalmistelussa

- 3 a -luvun otsikkoon lisätään maininta lupakäsittelystä, esim. ”Vesien tilan tavoitteet lupamenettelyssä”.
- 20 a §:a täsmennetään niin, että käy selvästi ilmi, että kyseessä on luvituksessa sovellettava sääntely.
- 20 a § osalta tarvitaan myös täsmennys siitä, miten esitettyjä 24-25 pykälää käsitellään lupaharkinnassa.
- 20 a-b §:iin lisätään momentti, jossa täsmennetään soveltamisalaa siten, että
 - soveltamisala koskee vain uusia, merkittäviä lisävaikutuksia vesistöön
 - soveltamisalan ulkopuolelle rajataan muutoshankkeet, joilla ei ole uusia vesistövaikutuksia (esim. BAT-tarkistushakemukset)
 - soveltamisalan ulkopuolelle rajataan sellaiset hankkeet tai toiminnot, jotka eivät ole lupavelvollisia VL:n tai YSL:n nojalla, kuten rekisteröinnin tai ilmoituksen varaiset hankkeet.

Riitta Larnimaa

14.11.2023

- Lisäksi esityksestä on käytävä yksiselitteisesti ilmi, että kyseessä ei ole yleinen, esimerkiksi pohjaveden pilaamiskieltoon vertautuva, heikentämiskielto tai hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisen kielto, jotka tulisi ottaa huomioon hankkeiden ja toimintojen valvonnassa tai luvan muuttamisen perusteena. Ehdotetut pykälät eivät saa johtaa laitoksen toimintaan puuttumiseen jälkivalvonnan keinoin tai oikeuttaa luvan muutosprosessin saattamista vireille esimerkiksi tilanteissa, joissa jonkin laitoksen vaikutusalueella olevan vesimuodostuman tila heikkenee tai hyvää tilaa ei saavuteta, mutta laitoksen toiminta on olemassa olevan luvan mukaisista.

Esityksen suhde vesilain mukaiseen intressivertailuun ja YSL:n mukaiseen merkittävän pilaantumisen kieltoon

Vesilain yhtenä kantavana periaatteena on intressivertailu. Esitetyillä muutoksilla ympäristötavoitteiden noudattaminen tulisi vesilain mukaisen vesitalousluvan saannin uudeksi edellytykseksi. Esityksessä ei ole kuitenkaan käsitelty muutoksen suhdetta VL:n intressivertailuun eikä YSL:n periaatteeseen merkittävän pilaantumisen kiellosta. Tässä yhteydessä on tärkeä ottaa huomioon EU-tuomioistuimen ns. Schwarze Sulm -päätös, jossa punnittiin vesivoiman tuomaa hyötyä verrattuna tilan heikentämisestä tulevaan haittaan.

PVO-Vesivoima esittää, että jatkovalmistelussa

- selkeytetään uuden luvan myöntämisedellytyksen suhde VL:n mukaiseen intressivertailuun ja YSL:n mukaiseen merkittävän pilaantumisen kieltoon.

Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista

Vesipuidedirektiivi sisältää mahdollisuuden poiketa vesienhoidon ympäristötavoitteista tietyin edellytyksin uuden hankkeen osalta, käyttämällä lievennettyjä ympäristötavoitteita ja pidentämällä tavoitteiden saavuttamisen määräaika. Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan poikkeusten edellytykset arvioidaan vesienhoidon suunnittelumenettelyn yhteydessä. Toisin kuin useissa muissa EU-maissa Suomessa on ollut käytössä lähinnä määräajan pidentäminen. Työryhmä ehdottaa poikkeusten sisällyttämistä lainsäädäntöön

PVO-Vesivoima pitää lähtökohtaisesti tärkeänä ja kannatettavana, että lainsäädäntöön sisällytetään täysimääräisesti vesipuidedirektiivin mahdollistamat poikkeukset.

Lupaharkinnan yhteydessä käsiteltävät poikkeukset

Riitta Larnimaa

14.11.2023

Työryhmä ehdottaa, että uuden hankkeen osalta 20 a-b §:n mukainen ympäristötavoitteista poikkeaminen voitaisiin käsitellä lupaharkinnan yhteydessä. Poikkeus on sisällytetty uuden 3 a luvun pykälään 20 c (Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi). Lupaviranomainen voisi myöntää poikkeuksen hakemuksesta. Tätä koskevat säännökset on ehdotettu sisällytettävän vesilakiin (luku 3, 4 a §) ja ympäristönsuojelulakiin (49 a §). Lupahakemuksen sisältöön ehdotetaan ko. edellyttämät muutokset (VL 11 luku, 3 § ja YSL 39 §).

PVO-Vesisvoima Voima pitää kannatettavana, että esitys mahdollistaa ympäristötavoitteista poikkeamisen hakemuksesta. Esitys vaatii kuitenkin edelleen seuraavat täsmennykset, jotta lainsäädäntö olisi tasapuolista ja ymmärrettävää sekä tulkinta olisi yksiselitteistä.

- Lupaviranomaiselle ei saa jäädä harkintaa 20 c §:n mukaisen poikkeuksen myöntämisessä, mikäli poikkeuksen edellytykset täyttyvät. Perusteluissa kuvattu tahtotila tulee siirtää osaksi pykälää ja muotoilla esimerkiksi seuraavasti "...esitetyistä 20 a ja 20 b § **tulee** poiketa...."
- 20 c §:ää täsmennetään toiminnan muutoksen osalta vastaamaan perusteluissa esitettyä esimerkiksi uudella momentilla seuraavasti "pykälää sovelletaan uuden toiminnan lisäksi sellaiseen toiminnan olennaisen muuttamiseen, josta aiheutuu merkittäviä lisävaikutuksia vesimuodostumaan"
- 20 c §:n 4-kohta tulisi muuttaa vastaamaan vesiputedirektiivin art 4 kohtaa 8 ja vastaava muutos tulisi tehdä myös 25 §:ään seuraavasti:
 - "Lisäksi poikkeamisen edellytyksenä on, että: 4) "se ei pysyvästi estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa ja että se on sopu-soinnussa muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa."
- Uuden hankkeen tai toiminnan lisäksi olisi loogista ja tasapuolista, että toiminnanharjoittaja voisi hakea poikkeusta myös nykyiselle toiminnalle tilanteessa, jossa tilatavoitteen saavuttaminen ei ole mahdollista. lupakäsittelyssä
- Myös vesimuodostuman luokittelua pitäisi pystyä muuttamaan lisääntyneen tiedon ja tarkemman tarkastelun perusteella lupakäsittelyn yhteydessä. Esimerkiksi Ruotsissa on mahdollista haastaa tehtyä tilaluokitusta lupamenettelyssä.

Riitta Larnimaa

14.11.2023

- Tila-arvion muuttamisen tulee olla mahdollista myös lupamenettelyissä, jotka kohdistuvat keinotekoisiiin tai voimakkaasti muutettuihin vesimuodostumiin. Lupamenettelyssä tulisikin olla mahdollista esittää edellisen tilaluokituksen jälkeen tehdyt toimenpiteiden toteutettavuusselvitykset sekä tutkimukset toimenpiteiden vaikutuksesta vesimuodostuman tilaan.
- Lakiesityksen perusteluissa ja mahdollisesti sen perusteella annettavissa asetuksissa tulee määritellä kriteerit sekä antaa riittävä ohjeistus siitä, millaista tietoa hakemuksessa tarvitaan, ja miten ne otetaan huomioon käsittelyssä. Tämä on välttämätöntä siksi, että voidaan varmistaa tarvittavien tietojen kohtuullisuus, lainsäädännön yhtenäinen tulkinta sekä se, että poikkeuksen hakeminen voi tosiasiallisesti johtaa muutokseen.
- Edellä mainittu tiedonhankintavelvollisuus tulee rajata niihin yksittäisiin luokitustekijöihin, joihin hankkeella voidaan yleisesti katsoa olevan vaikutusta. Toisin sanoen selvitysvelvoite ei saa johtaa perustutkimuksen tai esim. uhanalaisten lajien esiintymisen valtakunnallisen kartoituksen ulkoistamiseen toiminnanharjoittajille.
- Poikkeamisen edellytyksenä oleva hankkeen kestävän kehityksen mukaisuus on tarpeen täsmentää. Perusteluihin olisi hyvä lisätä asiaa avaavia esimerkkejä kuten sähkön toimitusvarmuuden kannalta välttämättömän säätövoiman lisärakentaminen tai laajentaminen.
- Poikkeuksen edellytyksissä oleva ilmaisu "käytännössä mahdolliset toimenpiteet" on ilmaisuna epämääräinen ja sen ero luettelon kohtaan 3 on epäselvä. Ilmaisu pitäisi korvata esimerkiksi ilmaisulla teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoiset toimenpiteet.

Vesienhoitosuunnitelmissa asetettavat poikkeukset ja joustot

Esityksen mukaan ympäristötavoitteiden lieventämistä (24 §) ja määräajan pidentämiset (25 §) koskevat poikkeukset on määritelty vesimuodostumakohtaisiksi ja ne käsiteltäisiin jatkossakin vesienhoitosuunnitelmissa. Muotoilut on saatettu vastaamaan aiempaa paremmin vesipuitedirektiiviä ja ne on kirjoitettu aiempaa voittamampaan muotoon.

PVO-Vesivoima esittää, että jatkotyössä

- harkittaisiin vielä vakavasti voitaisiinko lupamenettelyssä ottaa huomioon 2 c §:n poikkeuksen lisäksi myös 24-25 §:n mukaiset poikkeukset sekä 22 §.

Riitta Larnimaa

14.11.2023

- Myös vesienhoitolain 22 §:lle tehtäisiin velvoittavaan muotoon eli vesimuodostuma **tulee** nimetä keinotekoisesti tai voimakkaasti muutetuksi, jos edellytykset nimeämiseksi täyttyvät.

Muutosten suhde vesienhoidon suunnitteluun

PVO-Vesivoima pitää merkittävänä puutteena sitä, että työryhmä ei ole raportissaan käsitellyt esitetyn uuden 3 a -luvun suhdetta vesienhoidon suunnitteluun.

Jatkovalmistelussa on välttämätöntä ottaa huomioon seuraavaa:

- Yksiselitteisesti on kirjattava, että vesienhoitosuunnitelmat eivät jatkossa ole sitovia ja tilatavoitteisiin pyrittäessä voidaan käyttää myös muita kuin vesienhoitosuunnitelmien toimenpideohjelmassa lueteltuja keinoja.
- On selvitettävä, miten mm. hyväksytty poikkeaminen ympäristötavoitteesta 20 c §:n perusteella vaikuttaa ja otetaan huomioon vesienhoidon suunnittelussa
- Toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden varmistamiseksi on varmistettava, että tieto mahdollisista poikkeuksista on kaikkien sitä tarvitsevien saatavilla.

Asetuksenantovaltuutuksista

Työryhmä esittää valtioneuvostolle useita asetuksenantovaltuutuksia. Vesilainsäädäntö on monimutkainen kokonaisuus ja sen vaikutuksia on mahdollista arvioida kokonaisuudessaan vasta siinä vaiheessa, kun koko lainsäädäntöhierarkia on olemassa.

PVO-Vesivoima pitää välttämättömänä, että

- asetukset valmistellaan siten, että niiden luonnokset ovat käytettävissä samassa yhteydessä, kun lakiesitys annetaan eduskunnalle
- asetusten ja mahdollisten alemman tason ohjeistuksen valmistelussa kuullaan riittävästi toiminnanharjoittajia ja järjestetään erillinen lausunkierros.

Lopuksi

Lausunnolla oleva esitys tuo toteutuessaan merkittäviä muutokseen olemassa olevaan lainsäädäntöön. Jatkotyössä on välttämätöntä varmistaa, että uusi lainsäädäntö ja sen toimeenpano ei johda vesipuidedirektiiviä ja EU:n tuomioistuimen päätöksiä tiukempaan soveltamiseen.

Riitta Larnimaa

14.11.2023

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden muuttuminen EU:n tuomioistuimen päätöksillä sitoviksi lisää merkittävästi tutkitun tiedon tarvetta vesien tilaan vaikuttavista toimenpiteistä. Jo yksinomaan toiminnanharjoittajien oikeusturvan kannalta ei ole jatkossa hyväksyttävää, että luokittelu ja mahdolliset muut päätökset pohjautuvat yksinomaan asiantuntija-arvioihin.

PVO-Vesivoima osallistuu mielellään jatkossakin vesienhoidon suunnitteluun.

Kunnioitavasti

Jani Pulli

Toimitusjohtaja

PVO-Vesivoima Oy