12.11.2024

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain 3 ja 11 luvun muuttamisesta

Aluksi

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Kemijoki Oy:ltä ("yhtiö") asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain 3 ja 11 luvun muuttamisesta (HE 175/2024 vp, "hallituksen esitys"). Yhtiön näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä on paljon kannatettavia ehdotuksia, ja yhtiö kiittääkin mahdollisuudesta lausua eduskunnan talousvaliokunnalle tästä merkittävästä hallituksen esityksestä. Yhtiö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevat joustot tulee ottaa täysimääräisesti käyttöön

Yksi hallituksen esityksen tarkoituksista on säätää vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta lain tasolla siten, kuin niitä on hallinto- ja oikeuskäytännössä tosiasiallisesti sovellettu Euroopan unionin tuomioistuimen antamien *Weser-ratkaisun* (C-461/13) ja *Schwarze Sulm -ratkaisun* (C-346/14) jälkeen. Yhtiö pitää hallituksen esitystä hyvänä ja tärkeänä siltä osin, kuin esitetyillä lakimuutoksilla on tarkoitus samalla ottaa täysimääräisesti kansallisesti käyttöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin yhteisön vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY, "vesipuitedirektiivi") mahdollistamat joustot, eli vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (1299/2004, "vesienhoitolaki") ehdotetut 20 c §:n mukainen ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi, 24 §:n mukainen ympäristötavoitteiden lieventäminen ja 25 §:n mukainen tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain.

Ympäristötavoitteiden sitovuudesta johtuen on uusiin teollisiin hankkeisiin ja esimerkiksi uusiutuvan energian tuotantoon ja sen varastointiin tehtävien investointien näkökulmasta välttämätöntä, että vesipuitedirektiivin mukaiset joustot mahdollistetaan vesipuitedirektiivin edellyttämässä laajuudessa, ja ne myös otetaan käyttöön täysimääräisesti. Yhtiö kannattaa sitä, että vesien tilatavoitteita koskevien joustojen soveltaminen perustuu hallituksen esityksen mukaan oikeusharkintaan, ja poikkeukset tulee myöntää, jos edellytykset täyttyvät – muutoin joustojen täysimääräinen hyödyntäminen ei toteutuisi. Yhtiö huomauttaa, että Weser-ratkaisussa EUT totesi, että "*jäsenvaltiolla on, jollei poikkeusta*

sovelleta, velvollisuus evätä lupa tietyltä hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen" – poikkeusten soveltaminen on siis lähtökohta.

Hallituksen esityksen mukaan ympäristötavoitteiden lieventämistä koskevasta vesienhoitolain 24 §:stä poistettaisiin viittaus tekniseen kohtuuttomuuteen. Lisäksi hallituksen esityksen mukaisessa 24 §:ssä viitataan siihen, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista, kun voimassa olevassa laissa viitataan siihen, että saavuttamisen edellyttäminen on kohtuutonta (teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi). Vaikka ehdotus hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastaa paremmin vesipuitedirektiivin 4(5) artiklan ilmaisua, nämä muutokset eivät edistä joustojen täysimääräistä käyttöä, joka on hallituksen esitykseen kirjattu tavoite. Yhtiön näkemyksen mukaan viittaus tekniseen kohtuuttomuuteen tulisi jättää ympäristötavoitteiden lieventämistä koskevaan säännökseen, eikä säännöstä tulisi muuttaa siten, että edellytetään vaativampien tavoitteiden mahdottomuutta kohtuuttomuuden sijaan.

Hallituksen esityksessä todetaan ehdotetun 20 c §:n ja 24 §:n osalta, että niiden mukainen poikkeaminen arvioidaan ja myönnetään laatutekijäkohtaisesti. Yhtiö toteaa, ettei joustojen myöntäminen vain laatutekijäkohtaisesti perustu vesipuitedirektiivin vaatimuksiin, vaikka ehdotetun 20 b §:n mukainen heikentämättömyysvaatimus onkin edellä mainitussa Weser-ratkaisussa tulkittu tarkoittavan laatutekijäkohtaista tarkastelua. Hallituksen esityksestä ei ilmene, voidaanko vesimuodostuman osalta myöntää poikkeus uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi tai asettaa lievemmät ympäristötavoitteet samanaikaisesti useamman laatutekijän osalta.

Suomen vesimuodostumat eivät tule olemaan suurelta osin hyvässä tilassa vuoteen 2027 mennessä – oikealla luokituksella erittäin tärkeä merkitys

Hallituksen esityksessä kuvataan Suomen vesimuodostumien nykyistä tilaa, tilatavoitteiden saavuttamisen määräaikaa koskevia pidennyksiä ja niiden perusteluita. Hallituksen esityksestä ilmenee, ettei merkittävässä osassa varsinkin keinotekoisiksi ja voimakkaasti muutetuiksi nimetyistä vesimuodostumista tulla saavuttamaan tilatavoitteita vuoteen 2027 mennessä. Tilatavoitteiden saavuttamisen määräaikaa ei vesipuitedirektiivin perusteella voida pidentää vuoden 2027 jälkeiseen aikaan teknisen kohtuuttomuuden perusteella. On selvää, ettei tilatavoitteiden saavuttamattomuus ole kaikkien näiden vesimuodostumien osalta perusteltavissa luonnonolosuhteiden ylivoimaisuudella, mikä tulee johtamaan siihen, että Suomi rikkoo vesipuitedirektiiviä, kun tilatavoitteita ei ole kaikissa vesimuodostumissa saavutettu vuoteen 2027 mennessä.

Onkin ratkaisevan tärkeää, että ensisijaisesti vesien tilan luokittelutyö tulevalle vuodet 2028–2033 kattavalle vesienhoitokaudelle toteutetaan oikein, ja että lievempiä ympäristötavoitteita edellä kuvatusti sovelletaan täysimääräisesti.

Lupamenettelyssä huomioitavien vesien tilatavoitteiden ja heikentämättömyysvaatimuksen soveltumisesta vain uusiin hankkeisiin tulisi säätää lain tasolla

Hallituksen esityksessä todetaan vesienhoitolain uuden vesien tilan tavoitetta koskevan 20 a §:n perusteluissa seuraavaa:

"Pykälä tulisi sovellettavaksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä ehdotettujen lupaedellytyssäännösten kautta. Tällöin kyseessä olisi sellainen uusi hanke tai toiminta tai niiden olennainen muutos, että uusi lupa tarvittaisiin. Vallitsevaa oikeustilaa vesien tilatavoitteiden sitovuudesta ei ole tarkoitus muuttaa. Esityksessä ei muutettaisi ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen luvan tarkistamista koskevia säännöksiä eikä sen myötä lupien muuttamisen soveltamiskäytäntöä."

Vastaavan sisältöinen kohta sisältyy myös ehdotettua heikentämättömyysvaatimusta koskevaa 20 b §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Nämä hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin sisällytetyt vesien tilatavoitteiden ja heikentämättömyysvaatimuksen soveltamisalaa koskevat kirjaukset ovat erittäin keskeiset sellaisten toiminnanharjoittajien näkökulmasta, joiden toiminnalle on myönnetty toistaiseksi voimassa oleva ympäristönsuojelulain tai vesilain mukainen lupa. Yhtiön näkemyksen mukaan vallitsevan oikeustilan pysyttämisen, luvanhaltijan oikeusvarmuuden ja yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi olisi ollut syytä tuoda soveltamisala säännöstasolle siten, että ehdotetuissa 20 a §:ssä ja 20 b §:ssä säädettäisiin selväsanaisesti vesien tilatavoitteiden ja heikentämättömyysvaatimuksen soveltumisesta uusien hankkeiden luvittamiseen.

Vireillä oleva tilapäistä heikentämistä koskeva vesipuitedirektiivin muutos tulee implementoida kansallisesti mahdollisimman pikaisesti

Hallituksen esityksessä todetaan ehdotetun heikentämättömyysvaatimusta koskevan 20 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että kielletyksi tilan heikentymiseksi tulisi tulkita myös vesien tilan lyhytkestoinen tilapäinen heikkeneminen EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti. Yhtiö huomauttaa, että vireillä on vesipuitedirektiivin muuttamista koskeva komission ehdotus, jota koskevaan direktiivin kompromissitekstiin on lisätty vesien tilan

tilapäistä heikentämistä koskeva jousto. Eduskunnan suuri valiokunta on päättänyt kyseisen komission ehdotuksen osalta yhtyä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan heikentämiskieltoon tuotavat joustot ovat tärkeitä ja oikeansuuntaisia – myös yhtiön näkemyksen mukaan tilapäistä heikentämistä koskeva jousto on investointien näkökulmasta erittäin tärkeä ja hyvä uudistus. Tämä tulisikin yhtiön näkemyksen mukaan huomioida hallituksen esityksessä, ja Suomen tulisi implementoimaan tätä koskevat vesipuitedirektiivin muutokset pikimmiten niiden hyväksymisen jälkeen.

Vesienhoidon ympäristötavoitteilla on merkittäviä vaikutuksia puhtaan siirtymän investointeihin ja kilpailukykyyn

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan investointeihin ja kilpailukykyyn kohdistuvien vaikutusten osalta, että ehdotetut säännökset lisäisivät lupamenettelyjen ennakoitavuutta ja siten niillä voisi olla investointeja lisääviä vaikutuksia. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että EU-oikeus sitoo kaikkia jäsenmaita ja esityksellä ei siten olisi merkittäviä vaikutuksia kilpailukykyyn. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa: "*Lisäksi on arvioitavissa, etteivät ehdotettavat säännökset yksin määräisi sijoituspaikan valintaa, vaan siihen 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.*"

Vaikka hallituksen esityksellä ei ole vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja niitä koskevan heikentämättömyysvaatimuksen osalta tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, on syytä huomata, että vesienhoidon ympäristötavoitteilla kokonaisuutena on suuri merkitys Suomeen suunniteltaville investoinneille ja Suomen kilpailukyvylle. Kuten edellä on todettu, on selvää, ettei kaikki Suomen vesimuodostumat tule saavuttamaan hyvää tilaa tai hyvässä saavutettavissa olevaa tilaa vuoteen 2027 mennessä, ja uuden vesistövaikutuksia aiheuttavan toiminnan luvittaminen tällaisiin vesimuodostumiin on luvan myöntämisen edellytysten näkökulmasta varsin epävarmaa. Vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät yksin määrää sijoituspaikan valintaa, vaan siihen vaikuttaa hallituksen esityksessä todetusti monet tekijät, mutta vesienhoidon ympäristötavoitteet voivat kuitenkin ratkaista yksin sen, onko suunniteltu sijoituspaikka mahdollinen. Onkin ehdottoman tärkeää ensisijaisesti luokitella vesimuodostumien tila tästä

näkökulmasta oikein ja sen lisäksi ottaa edellä todetusti vesipuitedirektiivin mukaiset joustot käyttöön täysimääräisesti.

Johtopäätökset

Yhtiön näkemyksen mukaan hallituksen esitys on pääasiassa kannatettava. Vesien tilatavoitteilla on kuitenkin investointien näkökulmasta suuri merkitys, minkä vuoksi on ehdottoman tärkeää Suomen kilpailukyvyn varmistamiseksi, että vesien tilan luokittelu tehdään oikein, ja tilatavoitteita koskevat vesipuitedirektiivin mahdollistamat joustot otetaan täysimääräisesti käyttöön.

Yhtiö on antanut pyynnöstä samassa asiassa kirjallisen lausuntonsa myös ympäristövaliokunnalle. Yhtiö ehdotti kirjallisessa lausunnossaan, että ympäristövaliokunnan mietintöön lisättäisiin päätösehdotus siitä, että eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 175/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen, ja valiokunnan muutosehdotukset olisivat seuraavat (muutokset verrattuna hallituksen esitykseen kursiivilla):

- Vesienhoitolain 24 §:n 1 momentti:

  "Vesienhoitosuunnitelmassa asetetaan vesimuodostumalle vesienhoitokaudeksi 21 §:ssä säädettyä lievempi ympäristötavoite, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, ***että ne estävät vaativampien tavoitteiden saavuttamisen, tai ympäristötavoitteiden saavuttamisen edellyttäminen on teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuutonta.***"

- Vesienhoitolain 20 a §:n 2 momentti:

  Tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua ***uuden*** hankkeen tai toiminnan johdosta. ***Uuden*** hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi muut ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta."

- Vesienhoitolain 20 b §:n 1 ja 2 momentti:

  "Vesimuodostuman tila ei saa heikentyä ***uuden*** hankkeen tai toiminnan johdosta siten, että:
  1) ekologisen tilan luokittelua koskeva tekijä alenee pintavesimuodostumassa vähintään yhdellä luokalla tai se edelleen heikkenee, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa; tai
  2) pilaavaa tai haitallista ainetta koskeva ympäristönlaatunormi ylittyy pinta- tai pohjavesimuodostumassa tai jos

ympäristönlaatunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus nousee vesimuodostumassa.

Uuden hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi muut ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta."

Yhtiö myös ehdotti lausunnossaan ympäristövaliokunnalle, että ympäristövaliokunnan mietinnössä painotettaisiin, että on ehdottoman tärkeää ensisijaisesti luokitella vesimuodostumien tila oikein ja sen lisäksi ottaa vesipuitedirektiivin mukaiset ja lakimuutosten paremmin mahdollistamat joustot käyttöön täysimääräisesti. Yhtiö ehdotti, että ympäristövaliokunnan mietinnössä todettaisiin, että toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, vesienhoitolain 20 c §:n mukaiset ja 24 §:n poikkeamiset koskevat vesimuodostuman tilatavoitetta kokonaisuudessaan, eikä yksittäistä laatutekijää. Yhtiön näkemyksen mukaan mietinnössä tulisi todeta, että vireillä oleva vesipuitedirektiivin muutos, joka koskee vesien tilan tilapäistä heikentämistä koskevaa joustoa, tullaan implementoimaan kansalliseen lainsäädäntöön mahdollisimman pikaisesti.

Lopuksi yhtiö myös ehdotti lausunnossaan ympäristövaliokunnalle, että ympäristövaliokunnan mietintöön lisätään lausumaehdotus, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa lain toimeenpanoa, arvioi lain toimeenpanon vaikutuksia sekä raportoi toimeenpanosta ja sen vaikutuksista eduskunnalle.

Yhtiö ehdottaakin, että myös talousvaliokunta painottaa lausunnossaan ympäristövaliokunnalle tässä lausunnossa esitettyjä näkökulmia ja ehdottaa ympäristövaliokunnan mietintöön vastaavia muutos- ja lisäysehdotuksia.

Tuomas Timonen
toimitusjohtaja