

Marja Rankila  
12.5.2021

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Viite: Ehdotukset vesienhoitoaluiden vesienhoitosuunnitelmiksi vuosiksi 2022-2027

## **Energiateollisuus ry:n mielipide vesienhoitosuunnitelma- ja toimenpideohjelman ehdotuksista**

Vesienhoitosuunnitelmat ja niihin liittyvät toimenpideohjelmat ovat tärkeässä roolissa vesien tilan parantamisessa. Vesien hyvä tila ja hyvä saavutettavissa oleva tila ovat vesiensuojelutavoitteita, joihin myös energia-ala on sitoutunut.

Vesienhoidon kolmannen kauden osalta Energiateollisuus ry (ET) haluaa lausunnossaan tuoda esille erityisesti vesimuodostumien luokitteluun liittyviä näkökulmia, koska niillä on suuri merkitys mm. elinkeinon toimintaedellytyksiin. ET huomauttaa, että luokituksen osalta mm. seuraavat seikat tulee vesienhoitoalueilla huomioida jatkoprosessissa:

- Luokittelun oikeellisuuden merkitys on Weser-päätöksen ja korkeimman hallinto-oikeuden ns. Finnpulp-päätöksen jälkeen korostunut. Toiminnanharjoittajien toimintaedellytysten ja oikeusturvan turvaamiseksi on välttämätöntä, että luokitus tehdään tiukasti oikeusharkintaan perustuen.
- Toiminnanharjoittajien oikeusturvan näkökulmasta on erityisen tärkeää, että luokittelut on tehty kaikkea saatavilla olevaa tietoa hyödyntäen ja että ne on dokumentoitu läpinäkyvästi. Luokitteluun valittujen toimenpiteiden pitää olla esitetty riittävällä tarkkuudella, jotta niiden vaikutukset pystytään arvioimaan.
- Osa vesimuodostumista on muuttunut tärkeän ihmistoiminnan seurauksena, ja ne voidaan nimetä keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi. Nämä ns. KeVoMu-vesimuodostumat käsitellään vesienhoidossa omana pintavesimuodostumaryhmänä. KeVoMu-luokittelussa otetaan tärkeän käytön aiheuttamat vesimuodostuman fyysiset muutokset huomioon, jolloin ympäristötavoitteet ovat alhaisempia kuin luonnon vesimuodostumissa. Esitettävillä toimenpiteillä ei saa aiheuttaa merkittävää haittaa tärkeälle käyttömuodolle.

Vesivoiman ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien osalta suurimmat puutteet nyt kuultavina olevissa hoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmassa liittyvät etenkin toimenpiteiden, tavoitteiden ja haittojen kuvauksiin, jotka on suurelta osin tehty hyvin yleisellä tasolla. Luokittelua on tehty asiantuntija-arvioiden perusteella ilman, että arvioita on perusteltu riittävästi, ja nähtävillä olevien dokumentointien perusteella ekologisten vaikutusten ja toisaalta tärkeille käyttömuodoille aiheutuvien haittojen arvioinnissa on merkittäviä puutteita etenkin kalaston tilan parantamiseen tähtäävien esitysten osalta.

ET muistuttaa, että vain johdonmukaisella analyysillä voidaan perustella, miten kalankulun mahdollistaminen vaikuttaa, ja onko itsensä ylläpitävän vaelluskalakannan syntyminen mahdollista ilman jatkuvia istutuksia. Lisäksi merkittävän haitan arvioinnin osalta esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksia ei juuri ole otettu huomioon, tai merkittävän haitan laskelmat ovat puutteellisia. ET toteaa, että erittäin merkittävien toimenpiteiden perusteina tulee aina olla mallinnukset ja analyysit saavutettavista ekologisista hyödyistä ja haitasta

sähköntuotannolle huomioiden vaikutus myös mm. säätövoiman tuotantoon sekä huoltovarmuuteen. Säätövoiman suhteellisen vähäisenkin rajoittaminen voi aiheuttaa vesipuitedirektiivissä ja vesienhoitolaissa tarkoitettua merkittävää haittaa.

Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2035. Yhteiskunnan sähköistyminen ja energiajärjestelmien kytkeytyminen toisiinsa edellyttää uusiutuvan sähköntuotannon merkittävää lisäämistä. Vesivoima tuottaa lähes puolet Suomen uusiutuvasta sähköstä, ja lisäksi kotimaisella vesivoimalla on hyvien säätöominaisuuksien vuoksi erittäin tärkeä merkitys sähköntuotannon ja -kulutuksen tasapainottamisessa. Vesivoiman säätöominaisuuksille ei löydy korvaavaa vaihtoehtoa nykytekniikalla, ja vesivoiman osuus sähköjärjestelmän taajuudensäädössä on nykyisellään niin merkittävä, että sitä ei käytännössä voi korvata muilla keinoilla. Vesienhoidon suunnittelussa tulee huomioida, että ilmastotavoitteita tukevan sähköntuotannon ja säätövoiman toimintaedellytyksiä ei pidä heikentää nykyisestä.

Uusien teollisuushankkeiden ja olemassa olevien laitosten kehittämisen tulee jatkossakin olla mahdollista, kun toiminnassa toteutetaan BAT-tekniikan mukaista vesistövaikutusten vähentämistekniikkaa. Vesipuitedirektiivin mahdollistama vesimuodostuman ympäristötavoitteiden lieventäminen on oleellinen jousto, joka on otettava käyttöön täysimääräisesti vesienhoitosuunnitelmissa. Tämä on elinkeinoelämän kannalta erittäin tärkeää, sillä vesipuitedirektiivin sallimat muut poikkeukset tavoitteista on hyvin rajoitetusti sovellettavissa.

ET ei näe perusteltuna ympäristölupien avaamista ainoastaan vesienhoitoperusteisesti viranomaisen aloitteesta. Suunnitelmissa esiintyy kuitenkin tällaisia kirjauksia, ja ET:n näkemyksen mukaan nämä kirjatukset toteutuessaan luovat merkittävää ennakoimattomuutta toiminnanharjoittajille sekä mahdollisesti moninkertaisia luvantarkistamisprosesseja teollisen toiminnan aikajänteeseen nähden lyhyessä ajassa. On myös kyseenalaista, voidaanko näitä kirjauksia pitää nykyisen lainsäädännön mukaisia.

Kuten suunnitelmissa on esitetty, niin kaavoituksella voidaan vaikuttaa pinta- ja pohjavesille aiheutuviin vaikutuksiin. ET toteaa, että kaavoituksen roolin tulee jatkossakin toimia ensisijaisesti eri maankäyttömuotojen yhteensovittamisen instrumenttina. Kaavoituksessa ELY-keskusten rooli tulee näkyä kaavan laadintavaiheessa tehtävänä yhteistyönä kunnan ja maakuntien kanssa.

Teollisuuden toimintaedellytysten ja oikeusturvan turvaamiseksi on välttämätöntä, että luokitukset tehdään kaikilla vesienhoitoalueilla samalla tavalla, tiukasti oikeusharkintaan perustuen, kaikkea käytettävissä olevaa tietoa hyödyntäen sekä tarkasti ja läpinäkyvästi dokumentoiden. Ympäristötavoitteiden lieventämistä koskeva jousto on otettava laajalti käyttöön vesienhoitosuunnitelmissa, eikä suunnitelmissa ylipäätään ole tarpeen ottaa kantaa lainsäädännön muutoksiin. Tässä mielipiteessä esitetyt seikat tulee huomioida täysimääräisesti 3. kauden hoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmassa.

### **Luokittelun oikeellisuuden merkitys on muuttunut ja luokitus tulee tehdä oikeusharkintaan perustuen**

Vesienhoidon 3. kauden suunnittelussa on huomioitava luokituksen oikeellisuuden merkityksen muuttunut luonne. Lainsäädäntöä toimeenpantaessa ja ensimmäisillä vesienhoitokausilla vesipuitedirektiivi nähtiin suunnittelujärjestelmänä, jossa ympäristötavoitteita voitiin asettaa jossain määrin tarkoitushakuisesti. Weser-päätöksen jälkeen direktiivin tavoitteiden sitovuus on kuitenkin muuttunut ja luokittelun oikeellisuuden merkitys on korostunut, kun luokitus on sitovaa myös yksittäisessä luvituksessa.

Energiantuotannon ja muun teollisuuden toimintaedellytysten turvaamiseksi on välttämätöntä, että luokitus tehdään tiukasti oikeusharkintaan perustuen. Luokituksen tulee perustua huolelliseen ja realistiseen analyysiin vesimuodostuman nykytilasta sekä esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksesta siihen. Mikäli tilatavoitteen saavuttaminen ei esitetyillä toimenpiteillä ole arvioiden mukaan mahdollista vuoteen 2027 mennessä, tulee tarpeellisilta osin arvioida myös tarve luokitusjärjestelmän muuttamiseen tai vesipuitedirektiivin mahdollistamien poikkeuksien käyttöön.

## **Luokittelussa tulee huomioida kaikki saatavilla oleva tieto ja tulokset tulee dokumentoida läpinäkyvästi myös epävarmuudet tunnustaen**

Vesimuodostumien luokitus perustuu vesipuidedirektiiviin sekä vesienhoitolakiin. Suomessa ELY-keskusten luokitustyötä ohjaavat kansalliset ohjeet, joissa on otettu soveltuvin osin huomioon myös EU:ssa yhteistyössä tehdyt ohjeet (CIS-ohjeet). Kaikilla vesienhoitoalueilla ei ole samantasoisia tietoja käytössä, mutta luokitus tulisi kuitenkin toteuttaa samojen periaatteiden mukaan ja myös luokitteluun liittyvien epävarmuuksien tulisi käydä ilmi luokituksen dokumentoinnista.

ET muistuttaa, että läpinäkyvä prosessi, jossa toimenpiteet on yksilöity ja dokumentoitu huolellisesti, mahdollistaa myös arvioinnin eri vesienhoitoalueiden suunnittelun yhdenmukaisuudesta. Toiminnanharjoittajien oikeusturvan näkökulmasta on myös erityisen tärkeää, että luokittelut on tehty kaikkea saatavilla olevaa tietoa hyödyntäen ja että ne on dokumentoitu läpinäkyvästi. Luokitteluun valittujen toimenpiteiden pitää olla esitetty riittävällä tarkkuudella, jotta niiden vaikutukset pysytään arvioimaan. Esimerkiksi pelkkä kalatie ei riitä toimenpiteeksi, vaan tarvitaan myös tiedot kalatien vesimäärästä, kalatien avulla saavutettavat potentiaaliset lisääntymisalueet, mahdolliset kalakannan kehitystä koskevat mallinnustulokset jne. Luokituksessa tulee huomioida toimenpiteiden vaikutus vesimuodostuman ekologisen tilan biologisiin laatutekijöihin, ja arvioida muuttavatko toimenpiteet vesimuodostuman tilaluokkaa, vai tapahtuuko muutos tilaluokan sisällä.

Ns. voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien luokittaminen vesipuidedirektiivin mukaisesti poikkeaa luonnonmukaisten vesimuodostumien luokituksesta. Vesipuidedirektiivi edellyttää, että jokaiselle voimakkaasti muutetulle vesimuodostumalle määritellään omat vertailuolosuhteet. Näissä vertailuolosuhteissa biologisten laatutekijöiden arvot määräytyvät sellaisiksi, joihin voidaan päästä vesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia muuttavilla toimenpiteillä. Näistä toimenpiteistä ei saa aiheutua merkittävää haittaa vesimuodostumien tärkeille käyttömuodoille, kuten vesivoimalle. Erityisesti voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien osalta on siten luokittelun oikeusvaikutusten kannalta olennaista tietää mihin tietoihin ja vaikutusarvioihin luokitus perustuu.

Osassa hoitosuunnitelmia toimenpiteiden, tavoitteiden ja haittojen kuvaus on hyvin yleisellä tasolla, ja luokittelua on tehty asiantuntija-arvioiden perusteella ilman, että arvioita on perusteltu riittävästi. Luokituksen läpinäkyvyys edellyttää monin paikoin nykyistä huomattavasti parempaa vesimuodostumien nykytilan kuvausta erityisesti kalojen sekä pohjaeläinten osalta.

## **Voimakkaasti muutetuksi nimeäminen turvaa vesimuodostuman tärkeän käytön, kuten vesivoiman, toimintaedellytykset**

Vesipuidedirektiivissä hyväksytään, että osa vesimuodostumista on pysyvästi muuttunut fyysisiltä ominaisuuksiltaan yhteiskunnan kannalta tärkeän ihmistoiminnan seurauksena. Tällaiset vesimuodostumat voidaan nimetä keinotekoisiksi tai voimakkaasti muutetuiksi (KeVoMu), ja ne käsitellään vesienhoidossa omana pintavesimuodostumaryhmänä. Voimakkaasti muutettu vesimuodostuma on alun perin otettu vesipuidedirektiiviin, jotta jäsenmaat voivat turvata heille tärkeiden käyttöjen toimintaedellytykset. Suomi on käyttänyt voimakkaasti muutetuksi nimeämistä säilyttämään mm. vesivoimatuotannon toimintaedellytykset.

KeVoMu-vesimuodostumissa vesienhoidon ympäristötavoitteena on hyvä saavutettavissa oleva tila, joka määritetään suhteessa parhaaseen saavutettavissa olevaan tilaan. KeVoMu-luokittelussa otetaan tärkeän käytön aiheuttamat fyysiset muutokset huomioon, jolloin ympäristötavoitteet ovat alhaisempia kuin luonnon vesimuodostumissa. Lisäksi on tärkeä muistaa, että esitettävillä toimenpiteillä ei saa aiheuttaa merkittävää haittaa vesimuodostuman tärkeälle käyttömuodolle. On huomattava, ettei vesipuidedirektiivi rajaa tärkeän käytön käsitettä esimerkiksi vesivoimalaitosten kokoon perustuen. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttääkin, että voimakkaasti muutetuksi nimeämistä käytetään aina, kun edellytykset sille ovat käsillä. Liitteessä 1 on esimerkkien (**Aution- ja Inhanjoki**) kautta tuotu esille ongelmia voimakkaasti muutetuksi nimeämisissä.

KeVoMu-vesimuodostuman osalta luokittelussa arvioidaan mitä hydrologis-morfologista tilaa parantavia toimenpiteitä vesimuodostumassa on mahdollista toteuttaa ja missä laajuudessa. Tärkeille käyttömuodoille haittaa aiheuttavista toimenpiteistä tulee arvioida sellainen toimenpiteiden laajuus, jonka ekologinen vaikuttavuus on mahdollisimman suuri aiheuttamatta merkittävää haittaa tärkeälle käyttömuodolle. On tärkeää muistaa, että myös voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa biologisille laatutekijöille tulee määrittää vaihteluväli kullekin luokalle: hyvä potentiaali ei ole lista toimenpiteistä, vaan biologisten laatutekijöiden arvot. Mikäli toimenpideyhdistelmän vaikutus biologisten laatutekijöiden, kuten kalaston, arvoihin on vähäinen, hyvä (tai paras) saavutettavissa oleva tila (potentiaali) on jo saavutettu.

Vesienhoitosuunnitelmiin, toimenpideohjelmiin ja Hertta-tietojärjestelmään dokumentoidun luokituksen perusteella ekologisten vaikutusten arvioinnissa on merkittäviä puutteita. Tämä korostuu toimenpiteissä, jotka tähtäävät kalaston tilan parantamiseen. Vaelluskalojen kulun mahdollistamisen, lisääntymisalueiden kunnostamisen ja ns. ympäristövirtaaman ekologisten vaikutusten arviot ovat pääosassa vesienhoitosuunnitelmissa vain kuvailevalla tasolla. Esimerkiksi potentiaalisten lisääntymisalueiden lisäkunnostusmahdollisuudet on mainittu, mutta arvio pinta-aloista puuttuu, ja samoin olemassa olevien vaelluskalojen populaatiomallien hyödyntäminen on ollut vähäistä. ET muistuttaa, että johdonmukaisella analyysillä tulee perustella, miten kalankulun mahdollistaminen vaikuttaa, ja onko itsensä ylläpitävän kannan syntyminen mahdollista ilman jatkuvia smoltti- ja tuki-istutuksia. Vaikutusten arvioinnin puuttuminen tai puutteellisuus voi johtaa toimenpiteen merkityksen yliarviointiin. Liitteessä 1 on esimerkin (**Kemijoki**) kautta tuotu esille puutteita liittyen vesienhoitosuunnitelmissa oleviin ekologisten vaikutusten arviointiin.

Haittaa tulee aina verrata muutoksesta saavutettavissa olevaan hyötyyn. Nyt kuitenkin merkittävän haitan arvioinnin osalta vaikutuksia ei välttämättä ole otettu huomioon, tai merkittävän haitan laskelmat ovat puutteellisia. ET toteaa, että erittäin merkittävien toimenpiteiden perusteina tulee olla mallinnukset ja analyysit saavutettavista ekologisista hyödyistä ja haitasta sähköntuotannolle huomioiden vaikutus myös mm. säätövoiman tuotantoon sekä huoltovarmuuteen. Säätövoiman suhteellisen vähäisenkin rajoittaminen voi aiheuttaa merkittävää haittaa. Toimenpiteiden vaikutus tulisikin tältä osin tarkastella huolella. Kuultavina olevista vesienhoitosuunnitelmista nämä analyysit puuttuvat käytännössä kokonaan.

Yleisesti KeVoMu-luokittelussa tarkasteltujen toimenpiteiden osalta ET huomauttaa, että valittujen toimenpiteiden tulee olla yksilöityjä ja niiden vaikutus tärkeälle käytölle tulee olla arvioitu sekä dokumentoitu. Toimenpiteiden ekologista vaikutusta tulee tarkastella vesimuodostumatasolla. Toimenpiteiden merkitystä tulee arvioida vesiputedirektiivin ja Suomen ohjeiden edellyttämällä tavalla, ja toimenpiteillä pitää olla selkeä ekologista tilaa parantava vaikutus. Esimerkiksi kalaston takia voimakkaasti muutetuksi nimetty vesimuodostuma voi olla hyvässä saavutettavissa olevassa tilassa, vaikka kohtalainen tai hieman suurempi osa tyyppille ominaisista kalalajeista puuttuu. ET haluaa myös nostaa esiin, että monissa vesienhoitosuunnitelmissa toimenpideyhdistelmällä aikaansaatu ekologisen tilan parannus on arvioitu melko suureksi, vaikka ekologisen tilan parannus näyttäisi tapahtuvan jo nyt hyvän saavutettavissa olevan tilaluokan sisällä. Liitteen 1 esimerkin (**Vuoksi**) kautta on haluttu osoittaa, miksi toimenpiteiden vaikutusten läpinäkyvä arviointi on tärkeää.

Mielipiteen liitteenä 2 on ET:n 4.6.2020 laatima muistio voimakkaasti muutetuista vesimuodostumista.

### **Ympäristövirtaama toimenpiteenä ei saa aiheuttaa merkittävää haittaa tärkeälle käytölle**

Vesistön virtaama on vesiputedirektiivissä hydrologismorfologinen ns. luokitusta tukeva tekijä. Sillä on kuitenkin luokitettava rooli luonnonmukaisen vesimuodostuman erinomaisen ja hyvän tilan välillä. EU:n jäsenmaiden, komission ja sidosryhmien yhteistyössä tehdyssä CIS-ohjeessa nro 31 on määritetty termi ekologinen virtaama:

*Ecological flows are considered within the context of the WFD as “an hydrological regime consistent with the achievement of the environmental objectives of the WFD in natural surface water bodies as mentioned in Article 4(1)”*

Ekologinen virtaama on siis virtaama, joka mahdollistaa biologisille laatutekijöille vähintään hyvää ekologista tilaa vastaavien arvojen saavuttamisen luonnonmukaisissa vesimuodostumissa. Ohjeessa on erikseen todettu, ettei ekologinen virtaama koske voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia.

Keinotekoisissa ja voimakkaasti muutetuissa vesimuodostumissa virtaama voidaan huomioida, kun tarkastellaan mahdollisia toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta vesimuodostuman tilaan. Ympäristövirtaaman käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty vesipuidedirektiivissä, eikä sitä voida direktiivistä johtaa. Ympäristövirtaama on ainoastaan yksi hydrologismorfologinen toimenpide muiden joukossa ja on selvää, ettei myöskään tällä toimenpiteellä saa aiheuttaa merkittävää haittaa vesimuodostuman tärkeälle käyttömuodolle.

Vesipuidedirektiivi edellyttää omien vertailuolojen määrittämisen kullekin voimakkaasti muutetulle vesimuodostumalle. Vertailutilan määrittelyssä käytetään kaikkia niitä hydrologis-morfologisia toimenpiteitä, joilla ei aiheuteta merkittävää haittaa tärkeille käytölle. Virtaamaolosuhteiden muutos kuuluu näihin hydrologismorfologisiin toimenpiteisiin. Tilatavoite siis määritetään vesimuodostumakohtaisesti, joten toimenpiteet, joilla on merkitystä vesimuodostumatasolla biologisille laatutekijöille tulevat mukaan analyysiin. Ns. kuivan uoman ympäristövirtaamalla tapahtuvan vesittämisen arviointi on siis tarpeen silloin, kun se muodostaa merkittävän osan koko vesimuodostumasta tai siinä toteutettavat toimenpiteet vaikuttavat merkittävästi koko vesimuodostuman tilaan.

On kuitenkin lisäksi huomattava, että tässä on kyse tilatavoitteen määrittämisestä. Varsinaiseen toteutettavaan toimenpideohjelmaan tulee valita kustannustehokkain toimenpideyhdistelmä, jolla saavutetaan tilatavoitteen määrittelyn mukaiset arvot biologisille laatutekijöille. Liitteessä 1 on ympäristövirtaamaa toimenpiteenä avattu tarkemmin esimerkin (Iijoki) kautta.

## **Teollisuuden ympäristöluvituksen kannalta ympäristötavoitteiden lieventäminen on oleellinen jousto**

Vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat ovat saaneet aiempaa suuremman merkityksen ympäristöluvituksessa. Uusille teollisuushankkeille ja olemassa olevien laitosten kehittämiseksi tulee jatkossakin olla mahdollisuus, kun toiminnassa toteutetaan BAT-tekniikan mukaista vesistövaikutusten vähentämisteknikkaa. Vesipuidedirektiivin mahdollistama vesimuodostuman ympäristötavoitteiden lieventäminen on oleellinen jousto, joka on otettava käyttöön täysimääräisesti vesienhoitosuunnitelmissa. Tämä on elinkeinoelämän kannalta erittäin tärkeää, sillä vesipuidedirektiivin sallimat muut poikkeukset tavoitteista on hyvin rajoitetusti sovellettavissa.

Vesienhoitotoimien tasapuolisuus luvittavien hankkeiden ja muun kuormituksen välillä on tärkeää ohjauksen hyväksyttävyyden kannalta. Luvittavien ja siten tarkoin säädelyjen hankkeiden hyväksyttävyyden ei tule lähtökohtaisesti olla vähäisempi kuin hajakuormitusta aiheuttavan toiminnan tai eiluvanvaraisen toiminnan hyväksyttävyyden. Luvituksessa on huomioitava luvittavan hankkeen mahdollinen ”korvausinvestointiluonne” ja päästöjen vähentyminen lupakohteen ulkopuolella. Pistelähteen vaikutus tulee tarkastella koko vesimuodostuman kannalta, eikä vaikutukset kuormituspisteen läheisyydessä yksinään tule olla ratkaisevia. Vesienhoidon huomioiminen luvituksessa ei saa johtaa kohtuuttomiin selvityselvyyksiin.

## **Vesienhoitosuunnitelmien toimenpiteet teollisuudelle ovat pääosin perusteltuja**

Vesienhoitosuunnitelmissa ja toimienpideohjelmissa teollisuuden toimenpiteet nojaavat ympäristölainsäädäntöön ja sen menettelyihin, kuten laitosten päästöjen hallintaan ympäristölupien avulla. ET näkee esitetyt toimenpiteet lähtökohtaisesti nykykäytäntöön pohjautuvina ja perusteltuina. Suunnitelmissa viitataan sektorikohtaisten BREF-asiakirjojen valmistelun tärkeyteen. Suunnitelmissa toimenpiteinä esitetään BAT-päätelmien johdosta tehtävät luvantarkistukset, joissa varmistetaan BAT-päätelmien hyvä soveltaminen

ja kiinnitetään huomiota laitosten kunnossapito-, uusimis- ja tehostamistoimiin, riskien hallintaan ja häiriötilanteisiin varautumiseen sekä vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden hallinnan tehostamiseen. Pohjavesien suojelun osalta riskeinä mainitaan teollisuuden öljy- ja kemikaalivuodot. Esillä on myös periaate, jonka mukaan valvonnan keinoja on käytettävä tilanteessa, jossa lupamääräyksiä rikotaan korjattavissa olevista syistä johtuen. ET:n näkemyksen mukaan nämä kaikki ovat sekä tehokkaita että hyväksyttäviä vesiensuojelutoimenpiteitä.

BAT-päätelmissä esittävällä BAT-tekniikalla tarkoitetaan mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia menetelmiä. Ympäristöluvitusta lähtökohtaisesti sitovat BAT-päästörajat on tyypillisesti annettu vaihteluväleinä siten, että vaihteluväli huomioi mm. laitoskohtaisia eroa tekniikoiden soveltuvuudessa. Lähtökohtaisesti BAT-vaihteluvälin yläpää tulee olla luvassa määrättävä taso. Ainoastaan hyvin perustelluilla ympäristöllisillä syillä vaatimustaso voi olla vaihteluvälin yläpään tasoa kireämpi. Tämä edellyttää sitä, että vesimuodostuman tilatavoitetta ei olla saavutettu sekä laitoksen päästöillä ylipäättään ja myös mahdollisella päästötason kiristymisellä on tosiasiaa vaikutusta vesimuodostuman tilaan. ET esittää tämän periaatteen lisäämistä suunnitelmiin ja toimenpideohjelmiin.

ET kiinnittää huomiota useissa suunnitelmissa esitettyyn ns. perustavoitteeseen, jonka mukaan *”luvanvaraisia teollisuuslaitoksia tulee käyttää siten, että toimintataso pysyy vähintään alkavan suunnittelukauden alkuvaiheen tasolla lupamääräykset täyttäen”*. Tässä jää epäselväksi, mitä suunnittelukauden alkuvaiheen toimintatasolla tarkoitetaan. Teollisen toiminnan ja sen päästöjen tulee olla luvamukaisia, mutta toiminnan volyymin on voitava kasvaa luvan rajojen puitteissa. Näissä tilanteissa myös absoluuttiset päästöt voivat vaihdella, jos lupamääräykset on annettu pitoisuuksina tai suhteessa tuotantoon. Käytännössä teollisuuden luvat ja lupaharkinta perustuvat luvituksessa esitettyihin enimmäistuotantomääriin ja niiden mukaisiin vaikutuksiin, kun taas suunnittelukauden alkuvaiheen toteutuva toimintataso voi vaihdella.

## **Teollisuuden ympäristölupien tarkistamista ei tule tehdä ainoastaan vesienhoidon perusteella**

Suurimman teollisuuden luvat tarkistetaan sektorikohtaisten BAT-päätelmien julkaisemisen aikataulussa määrävälein. Lisäksi ympäristölupiin kohdistui useita muitakin luvantarkistamistilanteita, jotka voivat johtua toiminnanharjoittajälähtöisistä muutoksista tai laitoksen ulkopuolisista tekijöistä. Tämän vuoksi ET ei näe perusteltuna eikä tarpeellisenä, että lupia voitaisiin avata myös ainoastaan vesienhoitoperusteisesti viranomaisen aloitteesta. Suunnitelmissa esiintyy kuitenkin tällaisia kirjauksia:

*”Arvioidaan vesienhoidon tavoitteiden toteutumista teollisuuden merkittävästi kuormittamissa vesimuodostumissa ja määritetään tarvittaessa toimenpiteet, esimerkiksi lupien tarkistukset, kuormituksen vähentämiseksi.”* (mm. Vuoksen, Kymijoen-Suomenlahden ja Oulujoen-lijoen vesienhoitosuunnitelmat)

*”Teollisuuslaitosten aiheuttamien pistemäisten päästöjen hallintatoimenpiteet, ennakkovalvonta mukaan lukien, on tarvittaessa saatettava ajan tasalle toimenpideohjelman tarkistamisessa. Tähän sisältyy lupien muuttamisen vireille paneminen, jos ympäristönsuojelulain mukaiset luvan muuttamisen edellytykset täyttyvät.”* (mm. Vuoksen vesienhoitosuunnitelma)

*”Teollisuuden tai muiden toimijoiden ympäristölupatarpeen harkinta tai lupaehtojen päivittäminen on ajankohtaista [seitsemällä pohjavesialueella].* (mm. Oulujoen-lijoen vesienhoitosuunnitelma)

ET:n näkemyksen mukaan nämä kirjatukset toteutuessaan luovat merkittävää ennakoimattomuutta toiminnanharjoittajille sekä mahdollisesti moninkertaisia luvantarkistamisprosesseja teollisen toiminnan

aikajänteeseen nähden lyhyessä ajassa. On myös kyseenalaista, voidaanko näitä kirjauksia pitää nykyisen lainsäädännön mukaisia. Todettakoon, että ns. Lupamuutos-hankkeen (Suomen ympäristökeskuksen julkaisu 26/2019) lopputuloksena oli, että ”kansallisella tasolla lupien tarkistaminen edellyttää toimenpideohjelman lisäksi sitä, että lainsäädäntö mahdollistaa lupien muuttamisen ympäristötavoitteiden perusteella.”

## **Kaavoituksen tulee ensisijaisesti toimia eri maankäyttömuotojen yhteensovittamisen instrumenttina**

ET yhtyy suunnitelmissa esitettyyn näkemyksiin, että kaavoituksella voidaan vaikuttaa pinta- ja pohjavesille aiheutuviin vaikutuksiin. Kaavoituksen roolin tulee jatkossakin toimia ensisijaisesti eri maankäyttömuotojen yhteensovittamisen instrumenttina. Kaavoituksessa ELY-keskusten rooli tulee näkyä kaavan laadinta-vaiheessa tehtävänä yhteistyönä kunnan ja maakuntien kanssa. Tästä näkökulmasta ET pitää erittäin kyseenalaisena useissa suunnitelmissa esittelyä toimenpidettä:

*”Nykyinen lainsäädäntö ei anna ELY-keskukselle maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa mahdollisuutta puuttua jälkikäteen muihin kuin vaikutuksiltaan merkittäviin maakunnallisiin tai valtakunnallisiin asioihin. Vesienhoitoon liittyvän yleisen edun näkökulmasta voi olla tarpeen tarkastella ELY-keskukselle maankäyttö- ja rakennuslaissa osoitettuja tehtäviä ja lisätä sen tehtäviin vesienhoidon tavoitteiden toteutumisen edistäminen sekä valvonta niiden välittymisestä kaavoihin ja luvitukseen. (toimija: YM)”*

ET katsoo, että suunnitelmissa ei ylipäättään ole tarpeen ottaa kantaa lainsäädännön muutoksiin ja siten ET esittää em. kappaleen poistamista suunnitelmista. MRL:n nykyinen kirjaus siitä, että ELY-keskusten valitusoikeus koskee merkittäviä maakunnallisia tai valtakunnallisia asioita, on perusteltu.

## **Julkisella rahoituksella on tärkeä merkitys toimenpiteiden käynnistämisessä**

Vesipuitedirektiivissä on hyvänä lähtökohtana sektoreiden välinen yhteistyö ja toimenpiteiden toteuttaminen kustannustehokkuuden mukaisessa järjestyksessä. Tällä tavalla saavutetaan paras tulos käytettävissä olevilla resursseilla. Kustannustehokkuuden tarkastelu sisältää sekä toimenpiteellä saavutettavan hyödyn että vesistöjen käytölle aiheutuvan haitan ja kustannukset.

Vesienhoitosuunnitelmissa esitettyjen kaikkien toimenpiteiden kokonaiskustannukset nousevat yli 1,4 miljardiin euroon vuodessa. Julkisen rahoituksen osuus toimenpideohjelman läpiviemisessä on turvattava, koska julkinen rahoitus antaa tarvittavan alkusysäyksen hankkeiden käynnistämiseksi ja lisäksi se myös mahdollistaa toimenpiteiden toteuttamisen kustannustehokkuuden vaatimuksen mukaisessa järjestyksessä.

ENERGIATEOLLISUUS RY

Marja Rankila  
Asiantuntija

Liite 1: Esimerkkejä vesienhoidon luokitteluun liittyen  
Liite 2: Voimakkaasti muutetut vesimuodostumat -muistio (4.6.2020)