

Marja Rankila

15.11.2023

Viite: VN/30326/2022

Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta lausua vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamiseen koskevasta työryhmän mietinnöstä.

Hankkeen tausta

Esitetyn muutoksen taustalla on työryhmän mietinnön mukaan Euroopan tuomioistuimen muuttunut oikeuskäytäntö, jonka myötä vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys lupaharkinnassa on muuttunut olennaisesti, eikä kansallinen lainsäädäntö enää vastaa oikeustilaa. Kansallisessa lainsäädännössä ei myöskään ole ympäristötavoitteista poikkeamiseen liittyviä menettelysäännöksiä, jos poikkeaminen tulee arvioitavaksi kesken suunnittelukauden. Esityksen tavoitteena on asettaa vesienhoidon tavoitteet sitoviksi, mahdollistaa vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi vesienhoidon suunnittelumenettelyn ulkopuolella lupamenettelyn yhteydessä sekä selkeyttää ja ajan-tasaistaa vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen määräajan pidentämistä ja alennettuja tilatavoitteita koskevia säännöksiä vastaamaan paremmin vesipuitedirektiiviä. Tavoitteiden saavuttamiseksi työryhmä esittää vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (VMJL) lisättäväksi uusi luku 3 a, jossa säädettäisiin vesien hyvän tilan tavoitteesta, heikentämiskiellosta sekä ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnon vuoksi. Lisäksi sekä ympäristönsuojelulakiin (YSL) että vesilakiin (VL) tehtäisiin lisäykset lupahakemusta koskeviin pykäliin sekä säädettäisiin poikkeaminen tehtäväksi lupamenettelyssä. Myös VMJL pykälien 24 § ja 25 § sanamuotoja esitetään muutettavaksi.

Yhteenveto ET:n lausunnon pääkohdista

- Uuteen 3 a -lukuun sekä 20 a ja b §:iin tarvitaan täsmennys, että niitä sovelletaan VL ja YSL lupamenettelyissä.
- Ehdotettua sääntelyä tulee lupaharkinnassa soveltaa vain hankkeen lisävaikutuksiin ja vain VL ja YSL lupavelvollisiin hankkeisiin.
- Esityksestä ei käy ilmi miten esitys suhtautuu vesilain intressivertailuun tai ympäristönsuojelulain merkittävän pilaantumisen kieltoon.
- ET kannattaa poikkeamisen käsittelyä lupakäsittelyn yhteydessä ja poikkeamapykälän muotoilua vastaamaan direktiivissä esitettyä.
- Esitetty 20 c § muotoilussa oikeusharkinta tulee näkyä myös pykälässä, eli poikkeus tulee myöntää, jos edellytykset täyttyvät.
- Asetusluonnokset tulee saada vähintään nähtäville ennen kuin lopullinen HE annetaan eduskunnalle. Asetukset tulee myös laittaa lausuntokierrokselle.
- Hankkeen valmistelua on vielä jatkettava ennen sen antamista eduskunnalle

Energiateollisuus ry:n lausunto

Vesien hyvän tilan tavoitteet

ET toteaa, että vesien tilan ympäristötavoitteita koskeva soveltamisala ei käy ilmi riittävällä tarkkuudella esitetystä lakitekstistä. Lakiehdotuksen perusteluissa tuodaan esiin, että uutta 3 a -lukua sovellettaisiin lupamenettelyissä, ja esitetyn 20 a §:n perusteluissa todetaan, että pykälä tulisi sovellettavaksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä. Nyt etenkin esitetyn 20 a §:n osalta ei kuitenkaan pykälätasolla käy ilmi, että siinä esitetyt vesien tilan tavoitteet liittyvät nimenomaan uusiin hankkeisiin tai lupaharkintaan. Koska perusteluilla ei säädetä, on ongelmallista että em. tavoitteet eivät välity pykälästä, ja esityksessä muodossa vesien tilan tavoitteet paitsi tiukentavat säätelystä tarpeettomasti, niin ovat myös esteenä luvituksen sujuvoittamiselle. Energiateollisuus ry esittää, että 3 a -luvun otsikkoon lisätään, että lukua sovelletaan VL ja YSL lupakäsittelyssä, esim. ”Vesien tilan tavoitteet vesilain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyssä”. Myös 20 a ja b §:ssä tarvitaan täsmennys luvituksessa sovellettavasta sääntelystä.

Esityksestä olisi myös käytävä yksiselitteisesti ilmi, että kyseessä ei ole yleinen heikentämiskielto tai hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisen kielto, jotka tulisi ottaa huomioon hankkeiden ja toimintojen valvonnassa tai luvan muuttamisen perusteena. Ehdotetut pykälät eivät saa johtaa toimintoon puuttumiseen jälkivalvonnan keinoin tai oikeuttaa luvan muutosprosessin saattamista vireille tilanteissa, joissa kyseessä olevan vesimuodostuman tila heikkenee tai hyvää tilaa ei saavuteta, mutta toiminto on olemassa olevan luvan mukaista.

Työryhmän esityksen mukainen muotoilu ympäristötavoitteiden sitovuudesta ja heikentämiskiellosta johtaa siihen, että ne koskevat kaikkia VL ja YSL-lupahankkeita - niin uusia kuin muutoshankkeita riippumatta hankkeen vaikutuksista. ET toteaa, että uuden 3 a -luvun soveltamisala tulee jatkovalmistelussa tarkistaa koskemaan vain uusia, merkittäviä vaikutuksia niin, että lupakäsittelyssä otetaan huomioon vain hankkeen lisävaikutukset. Samoin soveltamisalan ulkopuolelle tulee jättää muutoshankkeet, joilla ei ole uusia vaikutuksia vesimuodostumiin (esim. BAT-tarkistushakemukset).

Esitetyn 20 a § osalta tarvitaan myös täsmennystä niiltä osin, kun pykälässä viitataan VMJL 24-25 §:iin. Miten lievennettyjä ympäristötavoitteita ja määräaikaisten pidennyksiä käsitellään lupaharkinnan yhteydessä?

Luvanmyöntämisedellytykset

Esityksen mukaan ympäristönsuojelulakiin tulee nyt yleinen luvanmyöntämisedellytys, jota ei ole rajattu mitenkään. YSL:n viittausten perusteella sääntely koskee laajasti kaikkia hankkeita ja toimintoja, kun taas poikkeusmahdollisuus pykälän mukaan koskee vain uusia hankkeita, vaikkakin perusteluissa soveltamisala on laajempi. Poikkeusmahdollisuuksien ja tavoitteiden sitovuuden tulee olla yhtenevät myös pykälätekstin tasolla. Vastaava yhteneväisyys tarvitaan myös vesilain osalta.

Laista tulee myös selvästi käydä ilmi, että esitetyt 20 a § ja 20 b ei sovelleta sellaisiin hankkeisiin tai toimintoihin, jotka eivät ole lupavelvollisia vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaan, kuten rekisteröinnin tai ilmoituksen varaiset hankkeet. Tällaisten hankkeiden osalta vesienhoidon tavoitteita edistetään jatkossakin vesienhoitosuunnitelmien kautta.

Vesilain osalta esityksessä ei oteta lainkaan kantaa vesilain periaatteisiin esitettävään muutokseen. Kun nykyisellään ympäristötavoitteet huomioidaan vesilaille ominaisen intressivertailun kautta, niin nyt vesilakiin esitetään uudenlaista luvanmyöntämisperustetta, mikä entisestään korostaa poikkeusten käytön välttämättömyyttä, riittävää vesien luokitteluun liittyvää tietopohjaa sekä huolellisesti tehtyä luokitusta. Samoin myöskään ympäristönsuojelulain osalta ei oteta kantaa, miten uusi ehdotettu luvanmyöntämisedellytys suhteutuu ympäristönsuojelulain nykyiseen periaatteeseen merkittävän pilaantumisen kiellosta. ET huomauttaa, että jatkovalmistelussa tulee selvittää esityksen suhdetta niin vesilain kuin ympäristönsuojelulain mukaisiin luvanmyöntämisedellytyksiin, ja niiden osalta tulee esittää myös riittävät vaikutustesarviot.

Ympäristötavoitteista poikkeaminen

Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnon vuoksi esitetään siirrettäväksi nykyisestä 23 §:stä uudeksi 20 c §:ksi, ja samalla sen muotoilua esitetään tarkistettavaksi vastaamaan paremmin vesipuitedirektiivissä esitettyä. ET katsoo, että vesipuitedirektiivin mukainen muotoilu sekä ympäristötavoitteista poikkeamisen menettelystä säätäminen vesienhoitosuunnittelun ulkopuolella ovat tarpeellisia mm. luvituksen sujuvoittamisen näkökulmasta.

Mietinnön 20 c §:ssä esitetään, että esitetyistä 20a ja 20b § voidaan poiketa VL ja YSL lupamenettelyssä. ET kannattaa esitettyä menettelytapaa. Esitettyä pykälää on kuitenkin vielä tarvetta tarkentaa. Mietinnön perusteluissa todetaan, että poikkeaminen tehdään lupakäsittelyn yhteydessä ja poikkeaminen on luonteeltaan oikeusharkintaa: jos poikkeamisen laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät, olisi poikkeus myönnettävä. Perusteluissa esitetty oikeusharkinta ei kuitenkaan välity pykälässä, ja 20 c § tulee muuttaa muotoon "...esitetyistä 20 a ja 20 b § tulee poiketa...". Vastaava tarkennus tarvitaan myös esitettyihin VL 3:4a § ja YSL 40a §. Nyt esitetyssä 20 c §:ssä ei myöskään oteta kantaa toiminnan muutoksiin, vaikkakin perusteluissa asiaa on kuvattu. Pykälään tarvitaan uusi momentti, jossa todetaan esim. "pykälää sovelletaan uuden toiminnan lisäksi sellaiseen toiminnan muutokseen, josta aiheutuu merkittävää lisävaikutusta vesimuodostumaan".

ET toteaa vielä, että esityksestä tulee käydä selvästi ilmi, että myös ympäristötavoitteista poikkeamisesta päätettäessä tulee ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilaan vaikuttavista seikoista ottaa huomioon. Yhtä lailla kun 20 c §:ssä tarkoitettua ympäristötavoitteista poikkeamista käsitellään lupakäsittelyn yhteydessä, niin myös VMJL 22 §, 24 § ja 25 §:ssä tarkoitettujen poikkeusten käsittely lupaviranomaisessa tulee tarkastella osana nyt esitettyä lakimuutosta.

Poikkeamista esitetään käsiteltäväksi hakijan hakemuksesta, jolloin hakijan on esitettävä riittävät tiedot poikkeamisen edellytykseksi. Lakiesityksen perusteluissa ja mahdollisesti sen perustella annettavissa asetuksissa tulee määritellä kriteerit sekä antaa riittävä ohjeistus siitä, millaista tietoa hakemuksessa tarvitaan, ja miten ne otetaan huomioon käsittelyssä. Näin voidaan pyrkiä varmistamaan tarvittavien tietojen kohtuullisuus, yhtenäinen tulkinta sekä se, että poikkeuksen hakeminen voi tosiasiallisesti johtaa muutokseen.

Poikkeamisen edellytyksenä on mm. hankkeen kestävän kehityksen mukaisuus. Esimerkiksi uusiutuvaan energiaan liittyvät hankkeet on pääsääntöisesti hyvin nostettu esiin kestävän kehityksen mukaisina hankkeina. Perusteluissa voisi vielä kuitenkin nostaa esimerkein esiin kestävän kehityksen mukaisia hankkeita, ja erityisesti ET haluaa kiinnittää huomiota sähköjärjestelmän tasapainottamisen kannalta tärkeän säätövoiman lisärakentamiseen sekä säätövoimatoiminnan laajentamiseen.

Vesienhoitosuunnitelmissa asetettavat poikkeukset ja joustot

Työryhmän mietinnössä esitetään VMJL 24 § ja 25 § muutettavaksi vastaamaan paremmin vesipuitedirektiivin muotoilua. ET:n näkee hyvänä aiempaa velvoittavammat muotoilut (asetetaan, pidennetään) joustojen ja poikkeamisten käyttämiseksi vesienhoidon suunnittelussa. Vastaava muotoilu tulee asettaa myös VMJL 22 §:lle, eli vesimuodostuma tulee nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, jos edellytykset nimeämiselle ovat olemassa.

Asetuksenantovaltuudet

Työryhmän mietinnössä esitetään useisiin kohtiin asetuksenantovaltuutta, tarkoituksena tuoda vesienhoidonsuunnittelun ohjeistus asetukseen aiemman suunnitteluoppaan sijaan. ET pitää ohjeistuksen siirtämistä oppaista asetuksen tasolle lähtökohtaisesti hyvänä asiana, ja toteaa että myös 24 §:n suhteeton kalleus tulee täsmentää asetuksessa. Asetusten osalta ET huomauttaa, että koska valtioneuvoston lakimuutokset ja valtioneuvoston asetukset muodostavat kokonaisuuden, on tärkeää valmistella asetukset niin, että niiden luonnokset olisivat käytettävissä ennen kuin lopullinen HE annetaan eduskunnalle. Asetusluonnoksista tulee järjestää erillinen lausuntokierros.

Esitetyn 3 a -luvun suhde vesienhoitosuunnitelmiin

Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää vielä huomiota vesienhoidon suunnittelun suhdetta esitettyyn uuteen 3 a -lukuun. Pykälätasolla erot lupaharkinnassa sovellettavan ja vesienhoidon suunnittelussa sovellettavien eivät ole selviä. Esityksessä täytyy myös tuoda selvästi esiin paitsi se, että vesienhoitosuunnitelmista ei olla tekemässä sitovia, niin myös se, miten 20 b §:ssä esitetyt mahdolliset ajantasaiset tiedot vesimuodostumaan vaikuttavista seikoista otetaan huomioon sen jälkeen kun ne on lupaviranomaiselle tuotu tietoon, niin että tiedot ovat myös muiden toimijoiden yhdenvertaisesti hyödynnettävissä. Jos yhdelle toimijalle myönnetään poikkeus, tiedon pitää saavuttaa muut toimijat ilman turhia viiveitä. ET huomauttaa, että tulevaisuudessa voisi olla tarkoituksenmukaista selvittää mahdollisuutta luokituksen jatkuvaan päivittämiseen uuden tiedon sitä edellyttäessä.

Tila-arvion muuttamisen tulee olla mahdollista myös lupamenettelyissä, jotka kohdistuvat keinotekoiisiin tai voimakkaasti muutettuihin vesimuodostumiin. Näissä vesimuodostumissa tilaluokkaa ei määritetä ainoastaan seurantatiedon perusteella, vaan keskeisessä roolissa ovat toimenpiteet, joilla saadaan vesimuodostuman ekologiseen tilaan parannusta aiheuttamatta merkittävää haittaa käytölle. Lupamenettelyssä tulisi olla mahdollista esittää edellisen tilaluokituksen jälkeen tehdyt toimenpiteiden toteutettavuus selvitykset sekä tutkimukset toimenpiteiden vaikutuksesta vesimuodostuman tilaan. Toimenpiteiden osalta ET toteaa, että tilatavoitteiden saavuttaminen tulee olla mahdollista myös muiden kuin toimenpideohjelmassa mainittujen toimien avulla, etenkin jos käytössä on hyviä ja kustannustehokkaita toimia tilan parantamiseksi, kuten kalaistutukset.

Muut huomiot

Riittävien tietojen esittäminen vaatii selvityksiä ja ne lisäävät toiminnanharjoittajan kustannuksia. Mietinnön perusteluissa todetaan, että toiminnanharjoittajan kustannukset liittyisivät vesistövaikutusten selvittämiseen, joissa yksittäisen selvityksen kustannukset olisivat noin 5 000 – 10 000 €, mutta että vastaavat selvitykset tulee laatia jo nykyisen oikeuskäytännön perusteella. Kuitenkin hankkeen aikana tehdyssä yritysvaikutusten arvioinnissa (Acts Oy 7.7.2023) arvioidaan, että sääntelyn aiheuttamien lisäselvitystarpeiden kokonaiskustannukset vaihtelevat keskimäärin noin 10 000–300 000 euron välillä per lupa, ja ne koituisivat entisten selvitysten päälle. Myös ET:n näkemys on se, että esitys lisää toiminnanharjoittajien kustannuksia nykyisestä.

ET huomauttaa vielä, että riittävien resurssien varmistaminen niin AVEihin ja ELYihin kuin tietojärjestelmiin on erittäin tärkeää sekä luvituksen että muiden toiminnanharjoittajiin kohdistuvien viranomaisprosessien sujuvoittamisen näkökulmasta.

ENERGIATEOLLISUUS RY

Marja Rankila
Asiantuntija