

Marja Rankila

19.6.2025

VN/31537/2024

Lausunto vesienhoitoasetuksen muuttamista koskevasta luonnoksesta

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Asetuksessa säädetään vesien tilan tavoitteista ja heikentämättömyyden arvioinnista, joita ehdotetaan nyt tarkennettavan.

Perustelumuistion mukaan asetuksella tarkennettaisiin ympäristötavoitteita antamalla teknisluonteisia säännöksiä muun muassa pintavesien ekologisen tilaluokan määrittämisessä käytettävistä laatutekijöistä. Tähän saakka pintaveden ekologisen tilan arviointia on ohjeistettu vesienhoidon suunnitteluoppailla, mutta nyt se tuotaisiin asetuksen tasolle.

ET:n keskeiset huomiot luonnoksesta:

- Muistiossa ei ole perusteltu muutosten vaikutuksia.
- Luokituksen luotettavuus ja läpinäkyvyys sekä yhteistyö toiminnanharjoittajien kanssa ovat keskeisiä elementtejä. Toiminnanharjoittajilta saatavia tietoja tulee voida hyödyntää luokittelutyössä.
- One-out, all-out-periaatteen käyttöönotto tulee vaikeuttamaan tilatavoitteiden saavuttamista, ja periaatteen käyttöönotto korostaa tarvetta joustojen täysimääräiseen käytölle.
- Luokittelua on kehitettävä paremmin vastaamaan toimintaympäristöä kohdistuneita haasteita.
- Jokisuiden vaihtumisasiakkeita tulee tarkastella osana muuttunutta toimintaympäristöä, ja ottaa käyttöön niillä alueilla, jossa kriteerit täyttyvät
- Vesimuodostumien luokittelusta käydään keskustelua toiminnanharjoittajien kanssa koko suunnittelujakson aikana.

Yleiset huomiot

Perustelumuistiossa todetaan, että ehdotetut muutokset lisäisivät vesienhoidon suunnittelun läpinäkyvyyttä, ja että ehdotukset ovat pitkälti nykyisten suunnittelukäytäntöjen mukaisia. Vastaavasti muistiossa todetaan, että ehdotetut muutokset selkeyttävät lupaedellytysten arviointia lupaviranomaisessa. **ET huomauttaa, että muistiossa ei ole perusteltu sitä, millä tavalla muutokset lisäisivät läpinäkyvyyttä tai selkeyttävät lupaedellytysten arviointia verrattuna nykytilaan.** Etenkin huomioita tulee kiinnittää niihin vaikutuksiin, joita asetusmuutoksella on yritysten toiminta- ja investointiympäristöön, jotta näiden toimintaedellytyksiä ei heikennetä.

ET toteaa, että luokituksen luotettavuus, läpinäkyvyys ja yhteistyö toiminnanharjoittajien kanssa ovat keskeisiä elementtejä vesienhoidon suunnittelussa. Luokitusten tulee olla selkeitä, läpinäkyviä ja perustua riittävään tietopohjaan. Luotettavuutta tulisi pystyä arvioimaan ja epävarmat luokitukset tulisi pystyä sulkemaan pois. On oltava selvää, mikä perustuu mittaustuloksiin ja mikä arviointeihin. Luokituksen luotettavuustaso ja siihen liittyvät kriteerit on tuotava esille. On myös ymmärrettävää, että vaikka vesienhoitosuunnitelmassa esitetty tieto vesien tilasta ei ole

lupamenettelyä sitova, on silti luokittelun merkitys kasvanut merkittävästi uudessa toimintaympäristössä.

Iso muutos nykyiseen käytäntöön on minimitekijäperiaatteen (*one-out, all-out* - OOA) periaatteen käyttöönotto vesienhoidon suunnittelussa, jonka myötä luokittelussa vesimuodostuman tila määräytyy heikoimman tekijän perusteella. **ET:n käsityksen mukaan OOA-periaatteen käyttöönotto tulee entisestään hankaloittamaan vesipuitedirektiivin mukaisiin tilatavoitteisiin pääsemistä vuoteen 2027 mennessä**, vaikka faktisesti kyseisten vesimuodostumien oloissa ei tapahdu muutoksia. Kuten myös eduskunnan talousvaliokunta on painottanut (valiokunnan lausunto TaVL 30/2024 vp), tämä on merkittävä riski niin puhtaan siirtymän kuin muidenkin teollisten investointien kannalta.

ET korostaa, että tarve vesien tilatavoitteita koskevien joustojen (lievemmat ympäristötavoitteet, KeVoMu-nimeäminen, määrääkojen pidennys, uusien hankkeiden poikkeukset) **täysimääräiseen käyttöönottoon on entisestään korostunut, ja siihen velvoittaa myös vesienhoitolakiin vuoden alusta tulleet muutokset.** Asetuksenvalmistelussa tulisi TaVL lausunnon mukaisesti analysoida tarkemmin, miten luokittelujärjestelmää tulisi kehittää, jotta vaikutuksia pystytään tasapainottamaan.

ET huomauttaa, että huomiota tulee kiinnittää myös OOA-periaatteen ja sen vaikutusten kommunikointiin. On oltava mahdollista ymmärtää, mitkä luokitteluun liittyvät vaikutukset johtuvat vesistöissä tapahtuneista muutoksista, ja mitkä OOA-periaatteen käyttöönotosta. On olemassa myös riski, että OOA-periaatteen käyttöönotosta johtuva vesien tilan heikkeneminen laitetaan vuoden alusta voimaan tulleiden vesienhoitolain muutosten piikkiin.

Pykälätasoiset huomiot

3 § Pinta- ja pohjavesien ominaispiirteiden selvittäminen

Perustelumuistion mukaan pykälän 2. momenttia täsmennetään ryhmittelyn edellytyksillä, ja momenttiin lisätään tarkemmat ryhmittelyn edellytykset. ET:n käsityksen mukaan mallinnuksen ja ryhmittelyn kehitystyö on vasta nyt käynnissä (*lähde: Vesienhoidon suunnittelun 4. kauden opasluonnos*). Tuntuu riskialttiilta, että arvioitu luokka voidaan muodostaa ilman todellista seuranta-aineistoa. Pelkästään ryhmittelyn keinon tuskin voidaan päästä kiinni biologisiin laatutekijöihin, joissa esiintyy runsaasti mm. luontaista ja paikallisoloista johtuvaa vakiintumatonta vaihtelua. Lisäksi vaatimuksena esitetty ihmistoiminnan vähäinen vaikutus rajannee ryhmittelyn käytön mahdollisuuksia huomattavasti.

9 § Määritelmät

Määritelmiin lisättäisiin uusi kohta 4a, johon lisätään vertailualueen määritelmä. Pääsääntöisesti määritelmä vastaa vesienhoidon suunnittelun oppaissa¹ esitettyä, mutta oppaissa todetaan, että ”Jos ”hyviä” luonnontilaisia vertailupaikkoja on ollut niukasti, on vertailuarvona voitu käyttää parhaiden jäljellä olevien, vain vähäisessä määrin muutettujen paikkojen havainnoista laskettua jakauman tunnuslukua.” ET huomauttaa, että asetusluonnoksessa on otettava huomioon myös ne tilanteet, joissa luonnontilaisia vertailuololoja on vain niukasti.

Määritelmiin lisättäisiin myös uusi kohta 6 koskien luokittelujaksoa. Luokittelujaksolla tarkoitettaisiin ajanjaksoa, jolta luokittelussa käytettävä seuranta-aineisto on peräisin. ET toteaa, että toiminnanharjoittajat tuottavat tietoa vesistöjen tilasta, ja tämä tieto tulisi olla hyödynnettävissä laajemmin. **Tulisi selvittää, millä perustein toiminnanharjoittajan tekemä selvitys määritellään hyväksyttäväksi.**

¹ Pintavesien tilan luokittelu ja arviointiperusteet vesienhoidon kolmannella kaudella sekä Pintavesien tilan luokittelu ja arviointiperusteet vesienhoidon neljännellä kaudella – luonnos 21.8.2024

10 § Jaottelu pintavesityyppeihin

Perustelumuihistiossa on todettu vaihtumisyöhykkeiden osalta, että jokisuiden vaihtumisalueita ei ole Suomessa käytössä luonnontieteellisistä syistä. Perustelumuihistiossa viitataan vuoden 2003 niin sanotun Rannikkotyöryhmän johtopäätökseen, että ”Suomen rannikkoalueella ei ole jokisuiden vaihtumisalueita siinä merkityksessä ja laajuudessa, mitä EU:n vesipuitedirektiivissä tällaisilla tarkoitetaan”. Perustelumuihistiosta on kuitenkin jätetty pois toinen osa työryhmän johtopäätöstä, joka kuului ”Se, että voidaanko vaihtumisaluet sisällyttää sisempiin rannikkovesityyppeihin, selviää lopullisesti sekä luokituksen testaamisen että kansainvälisen yhteistyötulosten yhteydessä.”

ET katsoo, että jokisuiden vaihtumisalueita tulee tarkastella osana muuttunutta toimintaympäristöä, ja ottaa käyttöön niillä alueilla, jossa kriteerit täyttyvät. Monesti jokivedellä on rannikkovesissä hyvin merkittävä heikentävä vaikutus vesimuodostuman vedenlaatuun jokiveden mukana kulkevan maa- ja metsätalouden hajakuormituksen takia, varsinkin jos jokisuun edustalla olevan vesimuodostuman veden vaihtelu on rajallinen.

12 § Pintaveden ekologisen tilan luokittelu

ET huomauttaa, että luokittelua on kehitettävä paremmin vastaamaan toimintaympäristöä kohdistuneita haasteita. Luokittelun tulee edustaa koko vesimuodostuman tilaa edustavasti ja luotettavasti. ET ehdottaa tämän takia seuraavaa muutosta 12 §:n toisen momentin alkuun:

”Pintaveden ekologisen tilan luokittelu tehdään aineiston ja yksittäisten havaintopaikkojen edustavuus huomioiden siten, että lopputulos edustaa koko vesimuodostumaa. Luokittelu tehdään...”

Ekologinen luokitus tehdään useassa vesimuodostumassa velvoitetarkkailun näytepisteiden vedenlaatutuloksien perusteella. Nämä liittyvät kuormittajan vaikutuksen tarkkailuun, joten ne eivät useinkaan kuvaa hyvin vesimuodostumaan tilaan kokonaisuudessaan vaan keskittyvät kuormituksen vaikutuksen kuvaamiseen. Näin ollen ne voivat antaa usein heikomman kuvan vesimuodostuman tilasta, kuin tila olisi, jos vesimuodostumasta olisi enemmän vedenlaatutietoa käytettävissä. One-out-all-out-periaate tiukentaa edelleen vesimuodostuman tilan luokitusta.

Asetusluonnoksen 12 §:ssä on seuraava muotoilu:

*Jos vesimuodostuman biologisten tekijöiden tilaa ei voida luotettavasti määrittää, voidaan ekologinen tila arvioida fysikaalis-kemiallisten tai hydrologis-morfologisten tekijöiden avulla **myös edellä mainittuja heikompaan tilaan.***

Kuten perustelumuihistiossa todetaan, HyMo ja FysKem olosuhteet käsitetään ekologisessa luokituksessa joko erinomaisia biologisia oloja tukeviksi tai ne eivät haittaa joko hyvien tai tyydyttävien biologisten olojen saavuttamista. Tukevat tekijät eivät voi korvata biologisia tekijöitä. Vesienhoidon oppaissa todetaan, että jos biologisesta tilasta ei ole edustavaa tietoa, arvioidaan biologisen ja ekologisen tilan luokka sen perusteella, mikä todennäköinen vaikutus fysikaalisilla, kemiallisilla, hydrologisilla ja morfologisilla muutoksilla on biologisiin laatutekijöihin koko vesimuodostumatasolla. ET huomauttaa, että automaattisesti ei voida olettaa, että HyMo tai FysKem tekijät heikentäisivät ekologista tilaa, vaan muutos voinee olla myös parempaan. Asetuksen muotoilua tulee tältä osin muuttaa.

ET toteaa vielä, että OOA-periaatteen käyttöönottoa on kuvattu ja perusteltu asetuksessa hyvin kevyesti, vaikka muutos on merkittävä verrattuna Suomessa aiemmin tehtyyn luokittelun verrattuna suuri.

Luokitteluperusteiden muuttaminen OOA-periaatteen mukaiseksi edellyttää luokittelijalta entistä parempaa tietämystä laatutekijöistä, niiden herkkyyksistä ja tuloksiin vaikuttavista muuttujista. Jotta

periaatemuutos ei johda luokittelun luotettavuuden huonontumiseen, on ensisijaisen tärkeää, että luokittelijan käytössä on kaikki tarvittavat resurssit ja osaaminen luokitteluprosessin aikana. OAO-periaatetta sovellettaessa yksittäisten laatutekijöiden paraneminen voi jäädä huomiotta, ja voi vaikeuttaa esim. kompensatioiden käyttöä. On olemassa tutkimustuloksia, että OAO:n vuoksi vesistöissä ja sen muissa kuin heikoimmassa laatutekijässä tapahtunut hyvä kehitys on jäänyt huomaamatta, minkä vuoksi periaatteen käyttöä on kritisoitu. OAO voi toimia myös toisin päin, yhdessä laatutekijässä tapahtuva heikkeneminen voi jäädä huomiotta toisen jo valmiiksi huonommassa tilassa olevan laatutekijän perusteella.

12a § Biologisen tekijän tilan luokittelu

Asetukseen esitetään uutta pykälää biologisen tekijän luokitteluun liittyen. Perustelumuistion mukana ehdotus vastaa nykyistä käytäntöä, ja biologisen tekijän tilan luokittelu on esitetty aikaisemmin suunnitteluoppaassa.

ET toteaa keskeiseksi sen, että luokittelussa huomioidaan seurantaohjelmien tuottamien tulosten edustavuus, luotettavuus ja tarkkuustaso pykälän 5. momentissa mainitulla tavalla.

Perustelumuistiossa olisi syytä avata vielä tarkemmin, miten nämä huomioidaan. Lisäksi myös 12a § on syytä tarkentaa, että luokittelun pitää edustaa koko vesimuodostumaa.

Pykälän 5. momentissa määrätään myös, että luokittelussa käytetään vähintään luokittelua edeltävien kuuden vuoden saatavilla olevia seuranta-aineistoja. Neljännen kauden luokittelussa on ET:n käsityksen mukaan pintavesien osalta käytössä vuosien 2017–2023 data. ET toteaa, että luokittelussa on pykälän mukaisesti käytettävä myös tätä tuoreemmat seurantatulokset, jos niitä on saatavilla. **Luokittelun kehittämisen näkökulmasta on keskeistä, että luokittelussa käytetään myös mahdolliset yritysten tai muiden tuottamat tutkimustulokset**, myös sellaisista havaintopaikoista, josta ei ole aikasarjaa. Tämän on varsinkin tärkeää niissä tilanteissa, jossa näitä tuloksia tarvitaan saadakseen edustava tulos kuvaamaan koko vesimuodostumaa. Perustelumuistiosta tulisi näin ollen poistaa seuraava kohta: *”Laskenta tulee tehdä samalla tavalla, jotta se muodostaa vertailukelpoisen ja yhdenmukaisen jatkumon.”*

Neljännen kauden luokitteluoppaan luonnokseen viitaten ET esittää pykälän 5. momentin perusteluihin vielä lisäystä siitä, että aineistojen edustavuuden tarkastelu on erityisen tärkeää ja on varmistettava, että valitut havaintopaikat kuvaavat yhdessä koko vesimuodostumaa. Lisäksi olisi todettava, että jätevesipäästöjen välittömässä läheisyydessä (ns. sekoittumisvyöhyke) olevia havaintopaikkoja ei oteta mukaan.

ET on eri mieltä seuraavasta johtopäätöksestä ja pyytää siihen tarkennusta: ”Seurantaohjelmassa huomioidaan perusseuranta, sekä toiminnallinen seuranta, joka perustuu pitkälti toiminnanharjoittajien velvoitetarkkailuun sisältyviin vesimuodostuman tilaa kokonaisuutena kuvaaviin seurantapaikkoihin ja -muuttujiin.” Kuten edellä on kuvattu, velvoitetarkkailuun sisältyvät seurantapaikat ja -muuttujat eivät yleensä kuvaa vesimuodostuman tilaa kokonaisuutena.

Perusteluissa tulisi myös selventää, millä perustein toiminnanharjoittajan tekemä selvitys määritellään hyväksyttäväksi. On ymmärrettävää, ettei kaikissa vesimuodostumissa pystytä ottamaan huomioon kaikkea uutta tietoa, mutta etenkin niissä vesimuodostumissa, jossa toiminnanharjoittaja on aloitteellinen, uudet tulokset tulisi huomioida.

Perustelumuistion 12a § 4. momentissa todetaan, että ”Vesimuodostumakohtainen muuttujan ekologisen laatusuhteen arvo lasketaan havaintopaikkojen keskiarvona.” ET pitää pykälässä kuvattua laskentatapaa hyvin joustamattomana. Yksinkertainen keskiarvon laskentaan perustuva määrittely voi johtaa lopputulemaan, joka ei todellisuudessa ole edustava vesimuodostuman kannalta.

ET:n käsityksen mukaan vesimuodostuman tilalla tarkoitetaan kokonaisvaltaista arviota, jossa yksittäisten havaintopaikkojen merkitys kokonaisuuden kannalta huomioidaan pinta-alaperusteisesti ja luokitteluun käytettävä arvo kuvaa koko vesimuodostumaa. Asetuksessa asia tulisi huomioida paremmin kuin yksinkertaisella määritelmällä, joka perustuu vain ja ainoastaan keskiarvoon. ET ehdottaa, että valtioneuvoston asetuksessa mahdollistetaan myös vaihtoehtoinen, pinta-alalla painotettu laskentatapa.

12 b § Pintavesityyppien vertailuolojen ja tyyppikohtaisten raja-arvojen määrittäminen

Asetukseen esitetään uutta pykälää pintavesityyppien vertailuolojen ja tyyppikohtaisten raja-arvojen määrittämiseksi. Perustelumuistion mukaan ehdotus vastaa pitkälti nykyistä käytäntöä, ja selkeyttää Suomen ympäristökeskuksen tehtävää.

ET toteaa, että vertailuolojen määrittelyyn tulee vielä jatkossa kiinnittää huomiota. Mikäli luokittelujärjestelmä ei tarpeellisella tavalla pysty tunnistamaan ihmistoiminnan vaikutuksia ja/tai ilmastomuutoksen vaikutusta, ja erottelemaan niitä ympäristön luontaisista ominaisuuksista, vesienhoidossa ei ole mahdollista saavuttaa hyviä tuloksia.

ET kannattaa pykälän 3. momentissa esitettyä säännöstä keskeisten tahojen osallistamisesta. ET huomauttaa vielä yleisesti, että läpinäkyvyyden parantamiseksi on keskeistä, että kaikki luokitteluun käytettävä tieto on toiminnanharjoittajien ja/tai sidosryhmien saatavilla. On myös tärkeää, että yksittäisten vesimuodostumien luokittelusta käydään keskustelua toiminnanharjoittajien kanssa, ja toiminnanharjoittajien annetaan osallistua prosessiin myös ennen virallista lausuntokierrosta.

Muut huomiot

ET huomauttaa, että luokittelua on tähän asti tehty ns. luokitteluoppaiden perusteella. Oppaiden sisältö on huomattavasti laajempi kuin mitä asetukseen voidaan tuoda. Esityksessä olisi vielä syytä selventää luokitteluoppaiden ja asetuksen välinen suhde jatkossa.

Lisäksi pintavesien luokitteluoppaasta ei ole käytettävissä lopullista versioita, mikä on vaikeuttanut vesienhoitoasetuksen säädösluonnoksen kommentointia. Ehdotuksen perusteluteksti on monelta osin otettu luokitteluoppaasta tai sen päivitetystä luonnoksesta. Tässä vaiheessa jää kuitenkin epäselväksi miten luokitteluoppaaseen annetut kommentit on huomioitu valmistelussa.

Energiateollisuus ry

Marja Rankila
Asiantuntija, Energiantuotanto
Energiateollisuus ry
marja.rankila@energia.fi
040 845 4373