



15.11.2023

Lausunto: vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen, työryhmän mietintö
Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/30326/2022

Elinkeinoelämän keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja tuo esiin seuraavia näkemyksiä:

Työryhmän työskentelyn tausta ja tavoitteet

Ympäristöministeriö asetti 8.12.2022 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista koskevaksi lainsäädännöksi toimikaudeksi 9.12.2022-31.8.2023. Pääministeri Orpon hallitus päätti jatkaa työryhmän mietinnön valmistelua ja sen toimikautta pidennettiin 30.9.2023 saakka.

Ympäristöministeriö kuvaa työryhmän taustoja asettamiskirjeessä. EU-tuomioistuin linjasi Weser-tuomiossa (C-461/13), että vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia, kun ne Suomessa vesienhoitolain säätämisen aikaan hahmotettiin pikemmin vesienhoidon suunnittelua ohjaaviksi tavoitteiksi. Komissio on useissa eri yhteyksissä esittänyt Suomelle huomion tarpeesta kehittää vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevaa lainsäädäntöä.

Vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) 4(7) artiklassa säädetään mahdollisuudesta poiketa vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden merkittävän hankkeen vuoksi. Säännös on toimeenpantu kansallisesti vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 23 §:ssä. Lakia säädettäessä vesienhoidon ympäristötavoitteita ei tulkittu sitoviksi ja poikkeamisen valmistelun ja sen edellytysten arvioinnin katsottiin tapahtuvan suunnittelumenettelyn yhteydessä ja sisältyvän vesienhoitosuunnitelmiin. Lainsäädäntöön ei sisälly mahdollisuutta poiketa vesienhoidon ympäristötavoitteista suunnittelumenettelyn ulkopuolella.

Vesipuitedirektiivin 4(4) artiklassa säädetään mahdollisuudesta pidentää vesimuodostuman ympäristötavoitteiden saavuttamisen määräaikoja ja 4(5) artiklan perusteella voidaan asettaa vesimuodostumakohtaisia lievempiä ympäristötavoitteita. Säännökset on toimeenpantu kansallisesti vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 25 ja 24 §:ssä. Näitä vesimuodostumakohtaisia poikkeuksia sisältyy voimassa oleviin vesienhoitosuunnitelmiin. Pintavesien kemiallisen tilan sekoittumisvyöhykkeitä koskevat säännökset sisältyvät vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun valtioneuvoston asetuksen (1022/2006) 6 b §:ään.

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma sisältää työryhmän työtä koskevia tavoitteita. Hallitus vastaa vesipuitedirektiivin tavoitteisiin kansallisella lainsäädännöllä. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamista koskeva sääntely toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta ottaa vesipuitedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot käyttöön. Ehdotuksella myös osaltaan sujuvoitetaan lupaprosesseja ja parannetaan lupamenettelyn ennakoitavuutta.

Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi työryhmälle asetettiin tavoite, jonka mukaan Suomessa pitää ottaa käyttöön kaikki vesipuitedirektiivin mahdollistamat kansalliset joustot. Vesipuitedirektiivin mahdollistamia poikkeuksia/joustoja ovat vesimuodostumakohtaiset alennetut ympäristötavoitteet, vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen määräajan pidennys, hankekohtainen poikkeus sekä pintaveden kemiallisen tilan sekoittumisvyöhykkeet. Hankkeen uudeksi kuudenneksi tehtäväksi annettiin kaikkia vesipuitedirektiivin mahdollistamia poikkeuksia koskevien säännösmuutosten valmistelu pääministeri Orpon hallitusohjelman luvituksen sujuvuutta koskevien kirjausten perusteella. Säännösvalmistelussa tulee varmistaa, että kansallinen harkintavalta vesipuitedirektiivin toimeenpanossa säilyy laajana.

Työryhmän kokoonpano koostui ainoastaan virkamieskunnasta. Työryhmän työskentelyn aikana, vuoden 2023 alusta syyskuun loppuun, kuultiin myös sidosryhmien edustajia työpajoissa ja suppeampien kokoonpanojen tapaamisissa. Elinkeinoelämän keskusliitto kiittää mahdollisuudesta esittää työryhmälle näkemyksiään prosessin aikana.

Työryhmän mietinnön keskeinen sisältö

Keskeisenä ehdotuksena on, että vesien hyvän tilan tavoitteesta ja sitä tarkentavasta heikentämiskiellosta säädettäisiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa uudessa 3 a luvussa. Uusia 20 a ja b pykälää sovellettaisiin sekä ympäristönsuojelulain että vesilain lupamenettelyissä näihin lakeihin lisättävien viittaussäännösten nojalla. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin sisällytettäisiin myös vesienhoidon ympäristötavoitteet uudeksi luvan myöntämisedellytykseksi vastaamaan nykyistä oikeustilaa.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain ympäristötavoitteista poikkeamista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi koskeva 23 § muutettaisiin kokonaan ja siirrettäisiin pykäläksi 20 c uuteen 3 a lukuun. Ehdotettu pykälä pohjautuisi nykyistä tarkemmin vesipuitedirektiivin 4(7) ilmaisuihin. Ympäristönsuojelulain ja vesilain säädetäisiin nimenomaisesti, että poikkeamista koskeva asia käsiteltäisiin lupamenettelyssä hakemuksesta. Tästä syystä myös lupahakemuksen sisältöä koskeviin ympäristönsuojelulain ja vesilain säännöksiin tehtäisiin lisäys siitä, että hakijan on esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täytymisestä. Toimivaltainen viranomainen poikkeamisessa määräytyisi ympäristönsuojelulain ja vesilain perustella. Ehdotus merkitsee muutosta nykyiseen oikeustilaan, koska poikkeamisesta ei enää päätettäisi vesienhoidon suunnittelussa vaan

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

lupamenettelyn yhteydessä. Poikkeusta koskeva asia käsiteltäisiin lupakäsittelyn osana.

Vesienhoidon suunnittelussa sovellettavista ympäristötavoitteista säädettäisiin edelleen mainitun 4 luvun 21 §:ssä. Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutuksia vesienhoidon suunnittelussa tehtävään vesimuodostumien luokitteluun.

Vesien tilan tavoitteita ja niistä poikkeamista tarkasteltaisiin laatutekijäkohtaisesti. Heikentämiskieltoa koskevassa pykälässä säädettäisiin nimenomaisesti vesimuodostuman kielletyn heikentymisen koskevan jo yksittäisenkin laatutekijän heikentymistä. Siten myös poikkeamista koskeva pykälä koskisi laatutekijäkohtaista tilan heikkenemistä.

Keskeisenä ehdotuksena vesimuodostumakohtaisten poikkeusten osalta on, että vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 24 ja 25 § muutettaisiin. Lisäksi ympäristötavoitteista poikkeamisen käyttöön liittyvistä viranomaistehtävistä säädettäisiin lain tasolla uudessa 25 a §:ssä. Myös valtioneuvostolle osoitettavia asetuksenantovaltuuksia lisättäisiin.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n näkemyksiä

Pääviestimme

Työryhmän mietintö hallituksen esitysluonnokseksi edellyttää keskeisiltä osiltaan jatkovalmistelua. Hallituksen esitysluonnoksesta tulee järjestää uusi lausuntokierros jatkovalmistelun jälkeen.

Vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista koskeva hallituksen esitys liittyy hallitusohjelman lupamenettelyjen sujuvoittamistavoitteisiin, prosessien ennakoitavuuteen ja selkeyteen. Työryhmän mietinnön mukainen hallituksen esitys ei vastaa näihin vaatimuksiin.

Yleistä

Työryhmän järjestämissä ensimmäisissä sidosryhmätyöpajoissa alkuvuodesta 2023 käsiteltiin EU:n vesipuidedirektiivin toimeenpanon täysimääräisen toteutumisen nykytilaa Suomessa, viimeaikainen Euroopan unionin tuomioistuinkäytäntö huomioon ottaen. Keskusteluissa nousi esiin erityisesti tarve muuttaa kansallista lainsäädäntöä Weser-oikeusohjeen tehokkaan toimeenpanon toteuttamiseksi Suomessa. Lisäksi nousi tarve saada kansalliseen lainsäädäntöön mahdollisuus vesipuidedirektiivin hankekohtaiseen poikkeamiseen sekä tarve ottaa käyttöön direktiivin kaikki mahdollistamat joustot vesienhoitoa koskevassa viranomaistyössä, ei pelkästään lain kirjaimena.

EK toteaa, että kansallista lainsäädäntöä on tulkittu mm. lupaviranomaisten sekä tuomioistuinten toimesta Weser-oikeusohjeen mukaisesti, ympäristötavoitteiden

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

sitovuutta koskevan harkinnan osalta EU-oikeuden tulkintavaikutus huomioiden. Näin ollen selvää muutostarvetta kansalliseen lainsäädäntöön ei ole sen vuoksi, että vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus ei Suomessa olisi lainkaan osa nykyistä oikeustilaa. Sen sijaan hankekohtaisten poikkeamisten sekä lievempien ympäristötavoitteiden käyttöönotossa on Suomessa ollut täytännönpäivitystä.

Työryhmän työskentelyn aikana sidosryhmäkeskustelu vesipuidedirektiivin toimeenpanon nykytilasta ja edelleen kehittämisestä on kohdistunut verrattain kapeaan osaan vesienhoidon kokonaisuutta: muutamaa pykälää, joilla ympäristötavoitteet säädettäisiin sitoviksi, heikentämiskiellosta säädettäisiin erikseen ja hankekohtainen poikkeaminen mahdollistettaisiin uusilla säännöksillä. EK:n toimialat ovat koko prosessin ajan toistaneet tarvetta tarkastella kokonaisvaltaisesti vesienhoitojärjestelmää Suomessa. EK:n näkemyksen mukaan erillinen säädösratkaisu vain EU-oikeudellisen toimeenpanotarpeen vuoksi voi aiheuttaa sekaannuksia ja ei-toivottuja oikeusvaikutuksia tilanteissa, joita ei työryhmän työskentelyssä ole vielä tunnistettu. Selkeästi epäselviä yksityiskohtia tällä hetkellä ovat esimerkiksi säännöshoitosten tosiasiallinen soveltamisala, luokittelutiedon roolin muuttuminen lupaharkinnassa ympäristötavoitteiden oikeudellisen sitovuuden myötä ja siitä aiheutuva selvitysvastuu, toiminnanharjoittajan velvollisuus ja mahdollisuus tuottaa yleistä ympäristötietoa vesien tilasta osana lupamenettelyä (selvitysvastuun ulottuvuus), laatu- ja kiihätasolle ulottuvan tarkastelutason tosiasialliset vaikutukset, pohjavesiin kohdistuvat sääntelyratkaisut ja niiden tapauskohtaiset tulkinnat.

EK toteaa, että olemassa olevien tietojen valossa lainsäädännön jatkovalmistelu ei voi edetä, ennen kuin kaikki vesienhoidon toimeenpanoon liittyvät osa-alueet on huolellisesti selvitetty ennen uusien säännösten käyttöönottoa.

EK huomauttaa, että kysymyksessä on kaikissa EU jäsenvaltioissa toimeenpantava lainsäädäntö. Helsingin yliopisto julkaisi syksyllä 2023 vertailevan tutkimuksen¹ vesipuidedirektiivin soveltamisesta mm. Ruotsissa, Saksassa ja Itävallassa. Tutkimuksessa selvitettiin, miten tarkasteluun valitut maat ovat sopeutuneet vesipuidedirektiivin vaatimuksiin erityisesti Art 4(1) ja Art 4(7) osalta. Tutkimuksen mukaan tarkastelussa olleiden jäsenmaiden suhtautumisessa vesipuidedirektiiviin on eroja tavoissa kirjata vesipuidedirektiivin artiklat kansalliseen lainsäädäntöön sekä eroja sääntöjen tulkinnoissa.

Työryhmä olisi voinut käydä sidosryhmien kanssa laajempaa keskustelua EU-jäsenmaiden lainsäädäntöratkaisusta vesipuidedirektiiviä koskien. EU:n sisämarkkinat ovat elintärkeitä EK:n toimialojen edustamille yrityksille kasvaakseen, ollakseen kilpailukykyisiä ja laajentuakseen kansainvälisesti. Suomalaisille yrityksille Suomen kotimarkkina on sisämarkkinoiden myötä kasvanut moninkertaiseksi ja tavaraviennistä yli puolet suuntautuu sisämarkkinoille. EU:n ympäristösääntely määrittää keskeisin osin yritysten toimintaympäristöä Suomessa. Uusien säädöshankkeiden valmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että Suomessa ei valmistella lainsäädäntöä, joka olisi selvästi EU-oikeuden asettamia vaatimuksia tiukempi ja

¹ Kaavi, S. 2023. Avenues for Adaptivity: Variations in the Implementation of the Water Framework Directive. Submitted.

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

samalla asettaisi suomalaisen investointiympäristön muita EU-maita heikompaan asemaan.

Yritysvaikutuksista EK:n liittoyhteisön toimialoihin

Ympäristöministeriö selvitti työryhmän mietintöä edeltävän hallituksen esitysluonnoksen yritysvaikutuksia. Kyseinen luonnos oli tietyiltä osin eri sisältöinen nyt lausunnoilla olevaan versioon verrattuna, mutta ei kuitenkaan niin paljon, etteikö yritysvaikutusselvityksen johtopäätöksiä voisi huomioida jatkovalmistelussa.

Keskeinen perusoletus vaikutuksenarvioinnin toteuttamisessa oli, että säännöksiä sovelletaan pelkästään uusiin investointihankkeisiin ja niiden lupahakemuksiin, ei esimerkiksi olemassa olevien toimintojen laajennusta koskeviin lupahakemuksiin. Yritysvaikutusselvityksen huomionarvoinen havainto oli, että haastatelluille yrityksille ja toimialoille ei ollut hallituksen esitysluonnoksen perusteella selvää, mikä olisi ehdotettujen säännösten soveltamisala. Epäselvyys kohdistui uusien ja olemassa olevien toimintojen – hankkeiden – oikeudelliseen tulkintaan. On lähtökohtaisesti kestävämpää, että näin keskeinen osa uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa ei ole muotoilultaan kiistaton ja sääntelyn kohteelle selvä.

Selvitys tehtiin perusoletuksella, jonka mukaan säännökset kohdistuisivat vain uusiin toimintoihin. On selvää, että säädösmuutosten yritysvaikutukset olisivat huomattavat. Vaikutukset muodostuisivat toiminnan aiheuttamien vesistö päästöjen kautta keskeisiin perusteellisuuden aloihin, kuten akku-, kemian-, energia-, metsä- ja kaivosteollisuuteen, kaivosteollisuuden jatkojalostukseen sekä metallinjalostukseen. Säännöksillä voisi olla vaikutusta elintarvikkeiden valmistuksessa. Välillisesti sääntely vaikuttaisi suunnittelu- ja konsultointialaan. Sääntelyn piirissä tulisi olla suuria yrityksiä ja pk-yrityksiä. Ympäristöluvanvaraisten hankkeiden osalta säännökset koskisivat arviolta kymmeniä toiminnanharjoittajia vuosittain. Vesitalousluvanvaraisten hankkeiden vuosittainen hankemäärä ei ole ollut tiedossa. Säännökset ulottuisivat myös vihreän siirtymän kannalta keskeisiin hankkeisiin, kuten puhtaaseen energiantuotantoon, energian varastointiin ja siirtämiseen, fossiilivapaaseen teräksen tuotantoon ja kiertotalouteen perustuvaan teollisuuteen.

Ympäristöministeriön tilaaman yritysvaikutusselvityksen mukaan ehdotetuilla säännösmuutoksilla olisi selvä vaikutus yritysten hallinnolliseen taakkaan ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Todennäköisesti vaikutus olisi hallinnollista taakkaa ja kustannuksia lisäävä. Selvitys- ja täydennyspyyntöjä sekä vaatimuksia vaikutusten lievennystoimenpiteiden selvittämiseksi esitettäisiin todennäköisemmin ja tarkemmalla tasolla kuin nykyään. Selvitysten lukumäärä todennäköisesti kasvaisi hankekohtaisesti. Yksittäisen selvityksen kustannus olisi noin 5.000–10.000 euroa. Säännösehdotusten aiheuttamien selvitysten kokonaiskustannukseksi on arvioitu 10.000–300.000 euroa. Hankekohtaisen poikkeamisen hakemisesta aiheutuvan hallinnollisen taakan määrää ja kustannuksia on vaikea arvioida, sillä sääntely olisi kokonaan uutta.

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

Vaikutukset luvituksen sujuvoittamiseen

EK:lla on työryhmän mietinnön luvituksen sujuvuutta koskeviin kirjauksiin selkeästi eri näkemys (s. 16). EK on samaa mieltä ennakoitavuuden lisääntymisestä yrityksille suunnatun lisäselvitysten määrän osalta. Hallinnollinen taakka tulee varmulla lisääntymään. Ennakoitavuuden varmistamiseksi keskeistä on hallinnollisen taakan kasvun lisäksi muun muassa tunnistaa, mitä toimintoja ja hankkeita uudet säännösehdotukset koskisivat, mitkä olisivat hankekohtaisen poikkeamisen oikeudelliset edellytykset, mikä olisi ehdotettujen säännösten suhde ympäristönsuojelulain pilaamisen tunnusmerkistöön, vesilain intressivertailuun sekä pohjaveden pilaamiskieltoon. Kaikkien edellä mainittuja seikkoja koskevan, luvituksessa keskeisen oikeusharkinnan sisältö ei ole työryhmän mietintöä lukemalla selvä.

Myöskään viranomaispäätöksenteko ei ole selkeä käynnissä olevan aluehallintouudistuksen vuoksi. Poikkeamista koskevan säännösehdotuksen mukaan päätösvalta kuuluu aluehallintovirastolle. ELY-keskus on kuitenkin merkittävässä roolissa toimissaan vesienhoidon suunnittelusta vastaavana viranomaisena ja valvontaviranomaisena. Käynnissä oleva valtion lupa-, valvonta-, ja ohjausviranomaisen valmistelu voi EK:n käsityksen mukaan vaikuttaa säännösehdotuksen toimivaltakysymyksiin. Jää epäselväksi, miten aluehallintouudistus vaikuttaisi ehdotettavien säännösten viranomaismenettelyihin.

Lupapäätökseen sisältyvä poikkeaminen olisi uusi valitusperuste muutoksenhaussa. On mahdollista, että valituksia tehtäisiin myös tällä perusteella. Työryhmä ei kuitenkaan arvioi niiden määrän käytännössä lisääntyvän. EK ei jaa työryhmän näkemystä. Varsinkin poikkeamisharkinnan käyttöönoton alkuvaiheessa on todennäköistä, että ratkaisuun halutaan hakea muutosta esimerkiksi oikeustilan selkeyttämissyistä tai hankkeen vastustuksen vuoksi ja siten muutoksenhakujen määrä kasvaisi.

Pykäläkohtaiset kommentit

Vesien- ja merenhoitolakiin lisättäisiin uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin vesien tilan ympäristötavoitteista. Uutta lukua sovellettaisiin vesilain (VL) ja ympäristönsuojelulain (YSL) mukaisissa lupamenettelyissä. Nämä ympäristötavoitteet ovat vesien hyvän tilan tavoite ja heikentämiskielto. Kyseiset tavoitteet perustuvat vesipuidedirektiivin 4 artiklaan. Luku sisältäisi myös lupamenettelyssä sovellettavaa hankekohtaista poikkeusta koskevan pykälän.

Lukuun sijoitettaisiin kolme uutta pykälää (20 a-c), jotka tulisivat sovellettaviksi lupamenettelyissä ympäristönsuojelulain ja vesilain nimenomaisten viittaussäännösten perusteella. Työryhmän mukaan olisi perusteltua säätää lupamenettelyissä sovellettavaksi tulevien ympäristötavoitteiden sisällöstä selkeästi omassa luvussaan, koska kyseiset ympäristötavoitteet ovat tulleet lupamenettelyissä sovellettavaksi jo nykyisin EU-oikeuden tulkintavaikutuksen perusteella. Myös hankekohtaista poikkeusta koskeva pykälä olisi selvyden vuoksi sijoitettava uuteen lukuun.

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

EK ei lähtökohtaisesti ole kannattanut uuden 3 a luvun lisäämistä vesien- ja merenhoitolakiin. Vesienhoidon suunnittelussa sovellettavaksi tulevista ympäristötavoitteista säädettäisiin edelleen lain 21 §:ssä. EK:n näkemyksen mukaan valittu lainsäädäntöratkaisu ei ole omiaan selkeyttämään nykytilaa, vaikka tämä on työryhmän tavoite. Mikäli vesien- ja merenhoitolakiin päädyttäisiin lisäämään luku, joka koskisi YSL ja VL mukaista lupaharkintaa, tämän tulisi käydä ilmi jo luvun otsikosta.

EK:n näkemyksen mukaan ympäristötavoitteiden sitovuus lupaharkinnassa voitaisiin toteuttaa esimerkiksi 21 §:ää muokkaamalla. Aikaisemmissa tutkimusselvityksissä vesienhoidon ympäristötavoitteita ja niistä poikkeamista koskien ei myöskään ole ehdotettu tavoitepykälien jakamista lupamenettelyissä huomioon otettavien ja yleisten vesienhoidon suunnittelutavoitteiden kesken. Valittu lainsäädäntöratkaisu on omiaan sekoittamaan VL ja YSL lupaharkinnassa otettavia vesien hyvän tilan tavoitteita ja muussa vesienhoidon suunnittelujärjestelmässä huomioon otettavia hyvän tilan tavoitteita.

20 a §

Ehdotettu pykälä on keskeisessä asemassa määrittämässä ympäristötavoitteiden sitovuuden soveltamisalaa. Pykälässä tulee täsmentää, että sitä sovelletaan vain ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä. Pykälää tulee soveltaa toimintoihin ja hankkeisiin vain, jos ympäristövaikutukset kasvavat aikaisempaan verrattuna. Soveltamisalan rajausta muodostuu ympäristönsuojelulain ja vesilain lupavelvollisten toimintojen ja hankkeiden kautta.

Säännös on tavoiteluontoinen, mutta sisältää kuitenkin vaarantamiskiellon. Säännöksestä ei perusteluineen käy ilmi, miten vaarantamiskielto soveltuu esimerkiksi luvan valvontatilanteissa, joissa hyvän tilan tavoite ei ole toteutunut muista kuin suoraan toiminnan ympäristövaikutuksista aiheutuvista syistä. Miten vesien hyvän tilan tavoite voidaan osoittaa olevan suoraan yhteydessä yksittäisen luvitettavan hankkeen tai toiminnan vaikutuksiin, jos ja kun vesiin kohdistuu kuormitusta muistakin hankkeista tai toiminnoista?

Ehdotuksen 20 a §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutuksen mukaan valtioneuvosto voisi antaa tarkempia säännöksiä ympäristötavoitteista. Asetuksenantovaltuus olisi erittäin laaja. Mietinnössä kuvattu asetuksen mahdollinen sisältö tulee olla lausunnoilla yhtä aikaa hallituksen esitysluonnoksen kanssa.

20 b §

Heikentämiskielloa koskeva vesienhoitolain säännös olisi kokonaan uusi. Sana- ja lausemuodot nojautuvat EU-tuomioistuimen päätöksiin (erityisesti *Weser ja Nordrhein-Westfalen*). Säännös olisi varsin yksityiskohtainen, sillä vesimuodostuman tila ei saisi heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta säännöksessä kuvatuilla tavoilla. Heikentämiskiellon eksaktia sääntelytarvetta työryhmä perustelee perustuslain 80 §:llä.

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

Huomionarvoista on, että tutkijat eivät selvityksessä ”Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja määrittely” ehdottaneet tarkkaa heikentämiskieltoa missään vaihtoehdossa. Tutkijoiden ehdotukset nojautuivat lupaharkinnassa noudatettavaan yleiseen ympäristötavoitteiden vaarantamiskieltoon. Jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta käyttää juuri EU-tuomioistuimen ratkaisussa esitettyjä sanamuotoja, vaan jäsenvaltiolla on harkintavaltaa sen suhteen, miten se panee EU-oikeudesta johtuvia velvoitteita täytäntöön.

Säännös olisi erittäin tarkka. Ruotsissa heikentämiskielton osalta on turvaututtu yleisempään säädösmuotoon, ja samaa lainsäädäntötapaa olisi syytä harkita myös Suomessa. EK kyseenalaistaa tuleeko heikentämiskielto ulottaa koskemaan vesimuodostumien tila-arvioinnissa sovellettavia ympäristölaatunormeja. Selkeämpi sääntelytapa olisi liittää heikentämiskielto yleisellä tasolla vesienhoidon ympäristötavoitteisiin.

EK esittää huolensa säännösehdotuksen vaikutuksista pohjavesivaikutuksia koskevaan lupaharkintaan. Säännösehdotus voisi käytännössä johtaa tulkintaan, jonka mukaan pohjaveden ympäristölaatunormin ylittyminen yhdessäkin seurantapisteessä tarkoittaisi pohjaveden tilan kiellettyä heikentymistä ja olisi este esimerkiksi ympäristöluvalle. EK:n käsityksen mukaan pohjavesialueiden seurantapaikkoja on Suomessa melko vähän. Se, että yksittäinen laatunormi ylittyisi yksittäisessä seurantapaikassa ei voi tarkoittaa sitä, että normi ylittyisi koko pohjavesimuodostumassa.

Heikentämiskielto sääntelyn kannalta on merkille pantavaa, että ympäristönsuojelulaki sisältää pohjaveden pilaamiskielton (17 §) ja maaperän pilaamiskielton (16 §), jotka ovat sanamuodoiltaan varsin yleiset. Kiellot ovat myös ympäristönsuojelulain mukaisia luvanmyöntämisesteitä. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole lainkaan tuotu esille nimenomaan pohjaveden pilaamiskieltoa ja ehdotetun säännöksen suhdetta siihen. Suomessa on useimmiten tulkittu pohjaveden pilaamiskielto tiukasti pohjavesiä suojelevaksi säännökseksi. Ruotsissa ei vastaavaa nimenomaisesti pohjavettä koskevaa kieltoa ole. On vähintään epäselvää, missä suhteessa oikeustila muuttuu heikentämiskielton vuoksi.

20 c §

Säännös muodostaisi täysin uuden menettelyn osaksi VL:n ja YSL:n lupamenettelyjä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että ympäristötavoitteista voidaan poiketa lupamenettelyssä. Poikkeaminen olisi luonteeltaan oikeusharkintaa. Jos poikkeamisen laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät, olisi poikkeus myönnettävä.

EK huomauttaa, että pykälän sanamuoto tulee saattaa vastaamaan perusteluja. *Voidaan poiketa* -muotoilu ei vastaa perusteluissa esiin tuotua poikkeamispykälän oikeusharkintaluonnetta.

EK kannattaa hankekohtaisen poikkeamismahdollisuuden käyttöönottoa Suomessa. Jatkovalmistelussa tulee vielä harkita, olisiko poikkeamisen edellytykset

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

YSL:n ja VL:n mukaisen vakiintuneen tulkintakäytännön vuoksi tarkoituksenmukaista kuitenkin säätää lupalaeissa sen sijaan, että poikkeamisen aineellinen sisältö on viittaussäännöksillä vesien- ja merenhoitolaissa.

Hankekohtaista poikkeamista koskeva säännös vaatii vielä jatkovalmistelua. Kuten EK on edellä tuotu ilmi, ja kuten työryhmän mietinnössä todetaan, EU jäsenmailla on hankekohtaisten poikkeamisten sisällön määrittämisessä harkintavaltaa. Tätä tulee Suomen myös käyttää esimerkiksi kestäväen kehityksen mukaisten hankkeiden ja yleisen edun kannalta erittäin tärkeiden määrittelyssä. EK huomauttaa, että yleisen edun kannalta tärkeä hanke on otettu viimeaikaisessa EU-sääntelyssä enenevässä määrin huomioon vihreän siirtymän hankkeiden nopean etenemisen varmistamiseksi. Kestäväen kehityksen määritelmässä on tärkeää huomioida kaikki kestäväen kehityksen ulottuvuudet.

Pykälän 2 momentin 4 kohta perustuisi vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 14 f §:ään. Kohdassa säädettäisiin siitä, että poikkeamisen edellytyksenä on, että poikkeus ei estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vesienhoitoviranomaisen lausunto on keskeisessä asemassa edellytyksen täyttymisen arvioinnissa. Säännöksellä toimeenpannaisiin osaltaan vesiputedirektiivin 4(8) artiklaa.

Kyseinen 4 kohta ei ole ollut poikkeamisen edellytysharkinnassa työryhmätyön aikaisemmissa vaiheissa. EK katsoo, että ehdotettava lisäedellytys tosiasiallisesti tiukentaa vesiputedirektiivin mukaista poikkeamisharkintaa. Pykälän 2 momentin 4 kohta tulee poistaa hankekohtaisen poikkeamisen edellytyksistä. Vesiputedirektiivin 4(8) artiklan sisältö voidaan siirtää muuhun kohtaan vesi- ja merenhoitolaissa tai osaksi ympäristönsuojelu- ja vesilakia, jolloin se myös vastaa paremmin vesiputedirektiivin tarkoitusta.

EK edellyttää, että poikkeamismenettelyyn kiinnitetään jatkovalmistelussa erityistä huomiota. Toiminnanharjoittaja joutuisi lupahakemusta tehdessään arvioimaan, onko toiminta tai hanke ylittää poikkeuksen tarpeessa vai ei. Poikkeamismenettely voitaisiin säätää myös siten, että viranomaisia veloitetaan tutkimaan poikkeamisen edellytykset oma-aloitteisesti. Tavoitteena tulee olla, ettei toiminnanharjoittaja osoita runsaasti selvitysresursseja poikkeamismenettelyyn, jolle ei viranomais-tulkinnan mukaan ole menestymismahdollisuuksia.

YSL:iin ehdotetut muutokset

Lupalakeihin ehdotetut muutokset heijastuvat suoraan aikaisemmin esitettyihin näkemyksiin. Esimerkiksi ehdotettu muutos YSL 49 §:ään (uusi 7-kohta) toistaa heikentämiskieltoa koskevan 20 b §:n epäselvyydet. Mikä olisi 7-kohdan suhde muihin luvanmyöntämisedellytyksiin, esimerkiksi pohjaveden pilaamiskieltoon luvanmyöntämisesteen?

Vihreä kasvu
Minna Ojanperä

15.11.2023

EK:n ehdottamien näkökulmien huomioon ottaminen poikkeamismenettelyä koskien heijastuisi myös ehdotettuun 49 a §:ään.

Lopuksi

EK huomauttaa, että lausunnoilla oleva työryhmän mietintö kohdistaa tiukennettuja lainsäädäntötoimia teolliseen toimintaan, joka on toiminut jo pitkään lukuisten eri ympäristöllisten lupamenettelyjen piirissä niin kansallisen kuin EU-oikeudellisen lainsäädännön nojalla. Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarvioinnissa (2022) on esitetty Suomen keskeisimpien, pistemäisistä lähteistä aiheutuvien epäpuhtaus- ja ravinnepäästöjen kehitys vuosina 2000–2020 sekä ilmaan että vesiin. Arviointiraportissa esitetyt kaaviokuvat osoittavat selvästi päästöjen trendinomaisen laskun viime vuosikymmeninä. Merkittävimmät päästövähennykset saavutettiin jo 1980–90-luvuilla ennen nykyisen ympäristönsuojelulain edeltäjän (86/2000) voimaantuloa.

Vesien hyvän tilan tavoite ei voi toteutua vain pistemäiseen kuormitukseen kohdistuvilla ohjauskeinoilla. Mietintöluonnoksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että Suomessa laaditaan ympäristösääntelyä, joka kohdentaa lainsäädäntötoimet oikeassa suhteessa tavoiteltavaan hyötyyn nähden eikä hidasta tai estä investointeja, joista olemme riippuvaisia ympäristön tilan parantamiseksi, hiilineutraalin yhteiskunnan toteutumiseksi ja vihreän siirtymän edistämiseksi.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Ulla Heinonen
Johtaja