

## Talousvaliokunta

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

Ympäristövaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain 3 ja 11 luvun muuttamisesta (HE 175/2024 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Erja Werdi, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Turo Hjerppe, ympäristöministeriö
- Senior Manager, ESG Fredrik Blomfelt, Fortum Oyj
- varatoimitusjohtaja Markus Katara, Kemijoki Oy
- johtaja, yhteiskuntasuhteet ja vastuullisuus Riitta Larnimaa, Pohjolan Voima Oyj
- toimitusjohtaja Pia Vilenius, Akkuteollisuus ry
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- ympäristöasiantuntija Helena Sivula, Metsäteollisuus ry
- ympäristöpäällikkö Antti Heikkinen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Anna Mikola, Aalto-yliopisto
- Suomen ympäristökeskus
- osakas Matias Wallgren, Roschier Asianajotoimisto Oy
- Energiateollisuus ry
- Kemiateollisuus ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Maveplan Oy
- Neste Oyj
- Terrafame Oy

## Valiokunnan lausunto TaVL 30/2024 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Ehdotuksen tausta ja tavoitteet*

Esityksen taustalla ovat hallitusohjelman kirjaukset luvituksen sujuvoittamisesta ja erityisesti vesiputedirektiivin mahdollistamien joustojen käyttöönotosta.

Vesiputedirektiivin (2000/60/EY) vesienhoidon ympäristötavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä siten, että pintavesien ja pohjavesien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Vesiputedirektiivi mahdollistaa ympäristötavoitteista myös poikkeuksia, joita ovat hankekohtainen poikkeus, vesimuodostumakohtaiset alennetut tilatavoitteet ja tavoitteiden määräjän pidennykset.

Suomen kansallinen sääntely ei tällä hetkellä vastaa EU-oikeutta vesiputedirektiivin ja vesien tilan ympäristötavoitteiden osalta, vaan viranomaiset ja hallintotuomioistuimet soveltavat ympäristötavoitteiden merkitystä ja sitovuutta tulkinneiden EU-tuomioistuimen tuomioiden sisältämiä oikeusnormeja. Esityksellä pannaan täytäntöön osaltaan myös RED III –direktiiviä, jonka täytäntöönpanoon liittyen EU:n komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn.

Talousvaliokunta arvioi sääntelyä toimialansa kannalta ja pitää ehdotettua sääntelyä oikeustilan selkeyttämisen ja investointiympäristön turvaamisen näkökulmasta perusteltuna ja tärkeänä. Valiokunta kiinnittää tässä lausunnossaan huomiota erityisesti tiettyihin valiokunnan asiantuntija-kuulemisessa esiin tulleisiin huolenaiheisiin ja sääntelyn täsmentämistarpeisiin.

#### *Keskeisten ehdotusten arviointia*

Esityksen tarkoituksena on lisätä vesienhoitolakiin uudet lupamenettelyssä sovellettaviksi tulevat säännökset vesien tilan ympäristötavoitteista. Ne perustuvat vesiputedirektiiviin ja vesien tilan ympäristötavoitteita koskeviin EU:n tuomioistuimen ratkaisuihin. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin lisättäisiin uusi luvanmyöntämisedellytys perustuen EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistuneeseen tulkintaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuudesta lupaharkinnassa. Vesienhoitolakiin ehdotetaan lisättäväksi tästä syystä uusi 3 a luku (20 a—c §), jossa olisivat ympäristönsuojelulain ja vesilain lupamenettelyissä sovellettavat säännökset ympäristötavoitteista ja hankekohtaisesta poikkeuksesta. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin sisältyisivät uudet lupaedellytysäännökset.

Talousvaliokunta pitää keskeisenä sääntelyn lähtökohtana EU:n oikeuden vallitsevan oikeustilan ja siihen sisältyvien poikkeamismahdollisuuksien täysimääräistä kirjaamista lainsäädäntöön. Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja ehdotettuja sääntelyratkaisuja keskeisiltä osin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön ja vesiputedirektiivin sääntelyn näkökulmasta perusteltuina ja välttämättöminä. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn vaikutukset investointiympäristön ennakoitavuuteen riippuvat pitkälti normien selkeydestä ja niiden tulkinnan yhtenäisyydestä.

## Valiokunnan lausunto TaVL 30/2024 vp

Talousvaliokunta kiinnittää erityistä huomiota valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esiin nousseisiin täsmentämistarpeisiin ehdotetun vesienhoitolain 3 a luvun sääntelyn soveltamisalaa, hankekohtaista poikkeamista ja heikentämättömyysvaatimusta koskevien säännösten osalta.

*Vesien hyvän tilan tavoite ja heikentämättömyysvaatimus.* Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja 20 b §:t koskevat vesien tilan tavoitetta ja heikentämättömyysvaatimusta. Nämä tavoitteet perustuvat vesipuitedirektiivin 4 artiklaan. Tavoitteet ovat tähän mennessä tulleet sovellettaviksi lupamenettelyissä EU-oikeuden tulkintavaikutuksen perusteella. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa keskeiseksi tarkastelun kohteeksi on noussut ehdotetun sääntelyn soveltamisala.

Talousvaliokunta pitää ratkaisevan tärkeänä säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa todettua soveltamisalaa: 20 a ja 20 b §:t tulisivat sovellettaviksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä ehdotettujen lupaedellytysäännösten kautta, eivätkä säännökset sellaisinaan mahdollista voimassa olevien lupien uudelleenarviointia. 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. Talousvaliokunta esittää kuitenkin ympäristövaliokunnan harkittavaksi nyt ehdotetun sääntelyn täsmentämistä myös lain tasolla siten, että sääntelyn perusteella olisi yksiselitteistä, että 20 a ja 20 b §:t tulisivat sovellettaviksi sellaisiin lupaa edellyttäviin uusiin hankkeisiin tai niiden olennaisiin muutoksiin, joista aiheutuu vesimuodostumaan lisävaikutuksia. Valiokunta katsoo lisäksi, että direktiivilaitosten lupien tarkistamisen parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevien päätelmien vuoksi ei tulisi merkitä muutosta, joka käynnistäisi vanhan luvan uudelleentarkastelun myös 20 a ja 20 b §:n osalta.

*Hankekohtainen poikkeaminen.* Ehdotuksen 20 c §:ssä säädettäisiin ympäristötavoitteista poikkeamisesta uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Hankekohtaista poikkeusta ei ole toistaiseksi Suomessa käytetty, ja nyt ehdotettu säännös perustuu vesipuitedirektiiviin. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotetussa sääntelyssä otetaan täysimääräisesti käyttöön vesipuitedirektiivin mahdollistamat joustot. Sääntelyn rakenne ja sisältö vastaisivat vesipuitedirektiiviä, vaikkakin joitain muotoiluja on tarkistettu kansalliseen lakiin sopiviksi.

Sääntelyn selkeyden vuoksi talousvaliokunta esittää pykälän 1 momentin täsmentämistä muotoon ”jos jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy” nyt ehdotetun ”jos seuraavat edellytykset täyttyvät” sijaan, koska 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä tulisi vesipuitedirektiivin sääntelyn perusteella pitää vaihtoehtoisina.

Vesipuitedirektiiviin ja sen tulkintaan perustuva sääntely voi toisaalta aiheuttaa myös ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kannalta ristiriitaisia tilanteita. Näin voi olla esimerkiksi, jos hanke muutoin olisi puhtaan siirtymän ja kestävä kehityksen tavoitteita edistävä mutta voisi potentiaalisesti hidastaa vesistön hyvän tilan saavuttamista mahdollisen pistekuormituksen vuoksi. Tämä ristiriita korostuu erityisesti tilanteissa, joissa pistekuormittajan osuus kuormituksesta vesistöön on pieni tai merkityksetön suuren hajakuormituksen takia

Talousvaliokunta korostaa, että poikkeussäännösten tulkinta on keskeinen osa vesipuitedirektiivin sääntelyn kokonaisuutta eikä niiden täysimääräinen käyttöönotto ole ristiriidassa vesienhoidon ympäristötavoitteiden kanssa. Talousvaliokunta kiinnittää hankekohtaista poikkeamista kos-

## Valiokunnan lausunto TaVL 30/2024 vp

kevan säännöksen tulkinnan osalta huomiota myös EU:n tuomioistuimen tuomioon asiassa Schwarze Sulm (C-346/14), joka osaltaan korostaa jäsenvaltioiden harkintavaltaa erityisesti erittäin tärkeää yleistä etua koskevien hankkeiden osalta. Tapauksessa hyväksyttiin, että teholtaan pieni vesivoimalaitos voitiin katsoa yleisen edun kannalta erittäin tärkeäksi. Talousvaliokunta korostaa, että vesipuitedirektiivin poikkeusten tulkinnan kannalta on merkittävää, millaiset hankkeet ovat direktiivin tarkoittamalla tavalla yleisen edun kannalta tärkeitä, kestävän kehityksen mukaisia ja vaihtoehdottomia.

*Heikentämättömyysvaatimuksen suhde pohjaveden pilaamiskieltoon* Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esille kysymys heikentämättömyysvaatimuksen ja pohjaveden pilaamiskiellon välisestä suhteesta. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole otettu kantaa asiaan, mikä lisää epävarmuutta heikentämättömyysvaatimuksen ja kansallisen pohjaveden pilaamiskiellon yhtäaikaisen soveltamisen vaikutuksista ja mahdollisista tulkintaepäselvyyksistä.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä 20 b §:n heikentämättömyysvaatimus on sidottu myös pohjaveden osalta suoraan ympäristölaatunormin ylittymiseen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Suomessa vesipuitedirektiivin tarkoittamia seurantapaikkoja on pohjavesialueilla varsin vähän ja ne on usein sijoitettu tunnistettuihin riskikohteisiin. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella laatunormin ylittyminen yksittäisessä seurantapisteessä ei sen vuoksi automaattisesti merkitse sen ylittymistä merkittävässä osassa pohjavesimuodostumaa.

*Lopuksi.* Talousvaliokunta pitää keskeisenä lähtökohtana sitä, että kyse on EU-oikeuden vallitsevan oikeustilan kirjaamisesta sääntelyyn, eikä nyt ehdotetulla sääntelyllä tai sen tulkinnalla tule tiukentaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden tulkintaa. Asialla on läheinen yhteys puhtaan siirtymän investointeihin: luvitusriskillä on vaikutusta investointeihin tilanteessa, jossa Suomi on vain yksi potentiaalinen toiminnan sijaintipaikka. Vesipuitedirektiivin sallimien poikkeusten käyttöönotolla ja oikeustilan selkeyttämisellä on siten yhteys ympäristötavoitteiden toteutumiseen hiilineutraaliuden edellyttämien investointien mahdollistamisen ja nykyistä ennakoitavaman sääntely-ympäristön kautta.

Valiokunta kiinnittää samalla huomiota myös siihen, että nyt ehdotetun sääntelyn ja sen soveltamiskäytännön vaikutuksia ja mahdollisia täsmentämistarpeita tulee jatkuvasti seurata ja arvioida erityisesti ottaen huomioon sääntelyn merkitys puhtaan siirtymän edellyttämille investoinneille. Tältä kannalta on huomioitava myös vesipuitedirektiivin valmisteilla oleva muutos, joka mahdollistaisi tietyin edellytyksin vesien tilan tilapäisen heikentämisen.

Nykyisen tilaluokittelun perusteella Suomen vesimuodostumista merkittävä osa ei välttämättä saavuta tilatavoitettaan vuoteen 2027 mennessä. Tämän vuoksi talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että vesien tilaa koskeva luokittelu päivitetään perusteellisen selvityksen pohjalta. Riittävän ajantasainen ja kattava tietopohja vesien tilasta on joustojen soveltamisen ja luotettavan investointiympäristön perusedellytys.

## Valiokunnan lausunto TaVL 30/2024 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

*että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 22.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok  
jäsen Noora Fagerström kok  
jäsen Kaisa Garedeu ps  
jäsen Antti Kangas ps  
jäsen Matias Mäkynen sd  
jäsen Mikko Ollikainen r  
jäsen Merja Rasinkangas ps  
jäsen Oras Tynkkynen vihr  
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok (osittain)  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Juha Viitala sd  
jäsen Johannes Yrttiaho vas  
varajäsen Vesa Kallio kesk  
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

## Valiokunnan lausunto TaVL 30/2024 vp Eriävä mielipide

### Eriävä mielipide

#### Perustelut

Hallituksen esitys kirjaa kansalliseen lakiin jo sovellettavat EU-tuomioistuimen ratkaisut, mikä selventää oikeustilaa. Esityksessä myös laajennetaan mahdollisuuksia poiketa vesienhoidon tilatavoitteista. Esityksen valmistelun keskeinen tavoite on vesipuitedirektiiviin kansallisen toimenpanovajeen korjaaminen sitovien ympäristötavoitteiden osalta. Tämä tarkoittaa, että Suomen lainsäädäntöön sisällytettäisiin vesienhoidon sitovat ympäristötavoitteet direktiivin ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla ja laajuudessa. Muutos edellyttää myös ympäristönsuojelulain ja vesilain ehdotettuja muutoksia. Järjestelmän tasapainon vuoksi myös hankekohtaista poikkeusta koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että poikkeaminen käsiteltäisiin lupamenettelyssä nykyisen suunnittelumenettelyn sijasta.

Ilmastonmuutoksen hillitseminen uusiutuviin energialähteisiin ja vihreään siirtymään panostamalla on välttämätöntä, mutta se ei saa tapahtua uhanalaisten lajien ja arvokkaiden elinympäristöjen tai vesistöjen kustannuksella.

#### *Poikkeaminen erinomaisesta tilasta, 20 c §*

Hallituksen esityksen 20 c §:ssä todetaan, että vesienhoidon ympäristötavoitteista voidaan poiketa, mikäli: ”3) pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävä kehityksen mukaisista toimista.” Herää kysymys, ohjaako sääntely hankkeita heikentämään erinomaisessa tilassa olevia vesistöjä. Tällaisia pintavesiä löytyy Suomesta erityisesti Itä-Suomesta Saimaan alueelta sekä Pohjois-Suomesta. Erinomaisesta tilasta poikkeamisilla luodaan erityisesti kaivoshankkeille sekä pumppuvoimaloille mahdollisuus käyttää vesistöjä ja heikentää niiden tilaa. Poikkeamisen ehtoja sekä määritelmiä voi olla syytä tarkentaa. Lisäksi tulee arvioida sitä, millainen arvo erinomaisen tilan vesistöille annetaan, ja tämän tulee käydä ilmi selkeästi poikkeamisen edellytyksistä. On luotava puitteet, joissa erinomaisen tilan vesistöjen pilaaminen ei ole hankkeen toteuttamisen vaihtoehto, vaan poikkeustilanne, jonka edellytykset ovat tiukat.

Ympäristövaliokunnan tulisi harkita maininnan lisäämistä lain perusteluihin, että erityisen arvokkaat vesialueet otettaisiin huomioon intressivertailun yhteydessä.

#### *Kestävän kehityksen mukaisuus*

20 c §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan 20 a ja b §:n mukaisista ympäristötavoitteista voitaisiin poiketa silloin, kun pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävä kehityksen mukaisista toimista. Vesipuitedirektiivissä ei määritellä kestävä kehityksen mukaisia toimia tarkasti, mutta kestävään kehitykseen sisältyvät taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat.

Hallituksen esityksessä on täsmennettävä kestävä kehityksen määritelmää. Kestävää kehitystä ei voida toteuttaa lisäämällä poikkeuksia, joilla ympäristön tilaa heikennetään.

**Valiokunnan lausunto TaVL 30/2024 vp**  
**Eriävä mielipide**

Hallituksen esityksessä tulee lisäksi ottaa kantaa siihen, miten toimitaan, kun tilapäinen heikentäminen kestää määrättyä pidempään.

Poikkeamisen kriteereihin tulee lisätä ”ei merkittävää haittaa” -periaate, jota sovelletaan jo nyt monissa vihreää siirtymää koskevissa säädöksissä, jopa edellytyksenä jollekin toimenpiteelle.

Hallituksen esityksen reunaehdot poikkeamiselle ylipäänsä ovat liian epämääräiset. Tulkinnanvaraiset termit johtavat hyvin todennäköisesti siihen, että esityksessä olevia säädöksiä joudutaan varhaisessa vaiheessa tulkitsemaan tuomioistuimissa. Tämä ei ole sen enempää luonnon kuin vihreän siirtymän hankkeiden ja toimijoidenkaan etu.

*Suomen puhtaimmat vesistöt on säilytettävä puhtaina*

Suomen vesistöjen tilan ja erityisesti vielä erinomaisessa tilassa olevien vesiemme vuoksi on toivottavaa, että poikkeuksien käyttö tulee olemaan jatkossakin hyvin rajoitunutta ja ympäristövaikutukset minimoidaan. Sääntelyn ei pidä johtaa siihen, että toiminta suuntautuisi vielä jäljellä oleville kaikkein puhtaimmille vesistöille. Tämän vuoksi poikkeamisen reunaehtojen tulee olla tiukat. Poikkeuspäätökset tulisi rajata voimakkaammin määrääjäksi.

*Vesipuidedirektiivin tavoitteita ei tulla saavuttamaan*

Suomi ei ole saavuttanut eikä tule saavuttamaan vesipuidedirektiivin mukaisia tilatavoitteita vuoteen 2027 mennessä. Vesipuidedirektiivin mukaan tilatavoitteet tulee saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. Suomi on käyttänyt direktiivin sisältämää joustoa, poikkeusta, ja siirtänyt tavoitetta vuoteen 2027 asti. Poikkeuksesta huolimatta Suomi ei ole kyennyt saavuttamaan vesipuidedirektiivin tavoitteita, mitä on vaikeuttanut muun muassa puutteellinen kansallinen lainsäädäntö, joka ei vastaa vesipuidedirektiiviä. Vesien suojeluun ja niiden hyvään tilaan saattamiseen tarvitaan poliittista tahtoa ja taloudellisia resursseja lainsäädännön lisäksi.

Jotta Suomi voi vastata vesipuidedirektiivin tavoitteisiin, luontokatoon sekä ilmastokriisiin riittäväällä tavalla, tulee sääntelyssä huomioida se, miten poikkeamisten vaikutukset kompensoidaan. Vesienhoidon tilatavoitteista poikkeamisen kompensoiminen esimerkiksi ekologisen kompensoinnin keinoin tulee ottaa harkintaan.

*Muita huomioita*

Tämän lisäksi esityksessä tulisi ottaa huomioon paremmin haittojen korvaaminen saastuttaja maksaa -periaatteen hengessä: ensisijaisesti sille alueelle, jossa haittaa aiheutetaan, mutta tarvittaessa ekologisen kompensoinnin keinoin muualla. Samalla valvontaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota: miten toimitaan tilanteessa, jossa jälkikäteen todetaan luvan saanut hanke lainvastaiseksi?

*Lopuksi*

Aluehallintouudistuksen yhteydessä perustettavaan lupa- ja valvontavirastoon tarvitaan riippumaton yleisen edun yksikkö valvomaan intressivertailua ja kestävä kehityksen mukaisuutta.

**Valiokunnan lausunto TaVL 30/2024 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

Tämä on erittäin tärkeää hallinnon päätösten laadun säilymisen kannalta, kun AVIt ja ELYt yhdistyvät. Se on erityisen tärkeää nyt, kun Suomeen on tulossa lukuisia laajoja teollisuushankkeita. Lupaviranomaisten toimivaltakysymyksiin tulee kuitenkin kiinnittää huomiota. Kun esityksessä luvan myöntävä viranomaislainen ei vastaa vesienhoitosuunnitelmasta, esitykseen olisi hyvä liittää edellytys puoltavasta lausunnosta vesienhoitoviranomaiselta, jonka vastuulla vesienhoidollisten tavoitteiden saavuttaminen on.

Lopuksi muistutamme, että vesien hyvä tila tuottaa merkittävästi myös taloudellisia hyötyjä yhteiskunnalle.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 22.11.2024

Matias Mäkynen sd  
Juha Viitala sd  
Oras Tynkkynen vihr  
Johannes Yrttiaho vas