



Ympäristövaliokunnalle

11.11.2024

Viite: HE 175/2024 vp

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

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Keskeiset huomiot

WWF pitää kiitettävänä, että esityksessä ehdotetaan vesien tilan tavoitteiden (20 a §) ja sitä täsmentävän heikentämiskiellon (20 b §) lisäämistä lakiin vesien ja merenhoidon järjestämisestä. Vesien tilatavoitteiden saavuttamista tukevat säännösehdotukset ovat tärkeitä, sillä vuoden 2019 arvion mukaan Suomessa hyvää heikommassa ekologisessa tilassa on edelleen 87 % rannikkovesien, 32 % jokivesien ja 13 % järvesien pinta-alasta.

Vesistöjen olisi tullut saavuttaa hyvä ekologinen tila jo vuonna 2015. Komission mukaan se, ettei vesipuitedirektiivin tavoitteita ole vielä saavutettu, johtuu muun muassa riittämättömästä rahoituksesta ja hitaasta täytäntöönpanosta. Myös Suomen vesienhoitosuunnitelmissa on tunnistettu lisärahoituksen ja täydentävien toimenpiteiden tarve.

WWF pitää epäasianmukaisena, että tilanteessa, jossa vesienhoidon määrärahoja on leikattu lisärahoituksen tarpeesta huolimatta ja vesipuitedirektiivin velvoitteiden täytäntöönpanossa on todettu puutteita¹, esityksessä ehdotetaan direktiivin sallimien kansallisten joustojen täysimääräistä käyttöönottoa vesien tilatavoitteisiin. Tämä sisältää ehdotukset, joiden mukaan ympäristötavoitteista voitaisiin poiketa uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi vesienhoitokaudella (20 c §), ja joiden perusteella viranomaisilla olisi velvollisuus esittää alennettuja tilatavoitteita (24 §) sekä pidennyksiä tilatavoitteiden saavuttamisen määräaikoihin (25 §) silloin, kun säännösten mukaiset edellytykset täyttyvät. WWF korostaa, että nämä ovat joustoja, jotka vesipuitedirektiivi sallii jäsenvaltioille. Ne eivät ole direktiivin asettamia oikeudellisia velvoitteita, jotka edellyttäisivät kansallista täytäntöönpanoa.

WWF katsoo, että nykytilanteessa tilatavoitteita koskevien poikkeusten käyttöalan laajentaminen vaarantaisi valtakunnallisen vesienhoidon ja vaikeuttaisi entisestään vesimuodostumien hyvän tilan saavuttamista tai niiden ylläpitämistä. Tämän vuoksi WWF katsoo, että poikkeusten käyttöalan laajentamisesta tulisi pidättäytyä. WWF toivoo, että valiokunta esittäisi vähintään pykälien 20 c, 24 ja 25 hyväksymistä muutettuina WWF:n alla lausunnossaan ehdottamilla tavoilla, jotta muutosehdotusten negatiivisia

¹ Komissio on käynnistänyt Suomea vastaan rikkomusmenettelyn (INFR(2024)2196), koska vesipiireille laadittujen toimenpideohjelmien mukaisten perustoimenpiteiden ei katsota täyttävän vesipuitedirektiivin mukaisia vähimmäisvaatimuksia. Komissio katsoo, etteivät Suomessa tehdyt määräaikaistarkastukset ole täysin vesipuitedirektiivissä säädettyjen erityyppisen vedenkäytön valvontatoimia koskevien vaatimusten mukaisia.



ympäristövaikutuksia ja ympäristöperusoikeuden tehokkaalle toteutumiselle aiheutuvia rajoituksia voidaan vähentää.

WWF on tuonut esiin pykälää koskevat muutosehdotukset jo lausunnossaan esityksen mietinnöstä. WWF on pettynyt siihen, ettei sen lausuntopalautetta ole huomioitu esityksen jatkovalmistelussa. Tämän vuoksi WWF pitää erittäin tärkeänä, että ympäristövaliokunta ottaisi alla esitetyt näkökohdat huomioon mietinnössään.

Tarkemmat huomiot hallituksen esityksestä

Vesien tilan tavoite (20 a §) ja heikentämättömyysvaatimus (20 b §)

WWF katsoo, että ehdotus lisätä vesien tilatavoite (20 a §) ja sitä täsmentävä heikentämiskielto (20 b §) lakiin vesien ja merenhoidon järjestämisestä sekä huomioida nämä viittaussäännösten kautta ympäristölain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä on tarpeellinen muutos. Näiden ehdotusten myötä kansallinen lainsäädäntö saadaan vastaamaan unionioikeuden sisältöä, jossa EU-tuomioistuimen vahvistaman tulkinnan mukaan vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteet ovat sitovia.

WWF pitää kuitenkin ongelmallisena, ettei ehdotetussa 20 a §:ssä tai edes sen säännöskohtaisissa perusteluissa mainita vesipuitedirektiivin tavoitevuotta 2027. Ilman vuosilukua pykälän sisältö jää ylimalkaiseksi. **WWF katsoo, että eduskuntakäsittelyssä 20 a §:ään tulisi lisätä vesipuitedirektiivin tavoitevuosi 2027 tai vähintään sisällyttää se pykälän säännöskohtaisiin perusteluihin.**

Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi (20 c §)

Kuten aikaisemmin todettu, WWF:n mukaan hankekohtaisen poikkeamisen säätämisen mahdollisuudesta tulisi ensisijaisesti pidättäytyä. Hallituksen esityksessä todetaan suoraan, kuinka poikkeamista koskevat säännökset mahdollistaisivat sellaisten uusien hankkeiden toteuttamisen, jotka eivät ilman poikkeamista täyttäisi lupaedellytyksiä. WWF pitää tätä uhkana vesistöille, sillä tämä todennäköisesti mahdollistaa mittaluokaltaan paljon suuremmat hankkeet, kuin mitä nykytilanne sallii.

Jos hankekohtainen poikkeaminen sallitaan, on sitä koskevaa säännöstä tarpeen muuttaa seuraavilta osin:

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan ympäristötavoitteista voitaisiin poiketa, kun pintavesimuodostuman ekologisen tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävän kehityksen mukaisista toimista. Kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vesipuitedirektiivi ei määrittele, mitä tarkoitetaan kestävän kehityksen mukaisilla toimilla, minkä vuoksi perusteluissa esitetään näkökulmia kestävän kehityksen arvioinnin tueksi. Perusteluissa todetaan, että kestävän kehityksen mukaisen hankkeen tai toiminnan tulisi edistää vähintään yhtä kestävän kehityksen tavoitetta vaarantamatta muiden tavoitteiden saavuttamista.



WWF katsoo, että sisällyttämällä pykälän 1 momentin 3 kohdan säännöskohtaisiin perusteluihin maininta ”ei merkittävää haittaa” -kriteeristä (DNSH), voidaan turvata, ettei hanke tai toimi vaaranna kestävän kehityksen ympäristötavoitteiden saavuttamista.

WWF ehdottaa myös, että 20 c §:n 2 momentin 2 kohtaa muutettaisiin vesipuitedirektiivin mahdollistamalla tavalla siten, että poikkeamisen edellytyksenä olisi, että uusi hanke tai toiminta on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä ja että uuden hankkeen tai toiminnan vaikutukset ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 20 a ja 20 b §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt. Muuttamalla ehdotuksessa käytetty sana ”tai” sanaksi ”ja” voitaisiin vähentää esityksen aiheuttamia rajoituksia ympäristöperusoikeuden tehokkaalle toteutumiselle asettamalla poikkeamiselle tiukemmat edellytykset.

WWF katsoo, että säännöksen 3 momentin perusteluja, joiden mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelu, rakentaminen ja käyttö, tällaisten laitosten verkkoon liittäminen ja asiaankuuluva verkko ja energiavarastot olisivat aina RED III -direktiivin mukaisesti erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia, tulee täydentää viittauksella RED III -direktiivin 44 resitaaliin. Resitaalissa todetaan, että jäsenvaltiot voivat katsoa, etteivät edellä mainitut toimet ole erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia, jos on selkeää näyttöä siitä, että kyseisillä hankkeilla on sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, joita ei voida lieventää tai kompensoida. WWF katsoo, että tällaisina hankkeina tulisi pitää säännönmukaisesti vesivoimaa.

Pykälän 4 momentissa valtioneuvostolle on annettu valtuus antaa tarkempia säännöksiä poikkeamisen edellytyksistä. WWF katsoo, että tätä asetuksenantovaltuutta tulisi käyttää yleisen edun kannalta erittäin tärkeiden kansallisten kriteereiden määrittämiseksi, sillä, kuten hallituksen esityksessä todetaan, jäsenvaltioilla on jonkin verran kansallista liikkumavaraa esimerkiksi arvioidessaan erittäin tärkeää yleistä etua. WWF katsoo, ettei määrittelyä voi jättää yksittäisen virkamiehen subjektiivisen harkinnan varaan. Laadukkaiden kriteerien luomiseksi asetuksen valmisteluun olisi tärkeää osallistaa laajasti asiantuntijoita ja sidosryhmiä.

Mikäli tilatavoitteista poikkeaminen vesienhoitokaudella uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi sallitaan, tulisi tällä hallituskaudella käynnistää työ mekanismien löytämiseksi, joiden avulla voidaan arvioida valuma-alueitasoisia kuormituskattoja, ja joiden avulla vesistöön tulevaa muuta kuormitusta voidaan vähentää hankkeen päästöjä vastaavalla määrällä. Hajakuormitus on edelleen Suomen vesistöjen merkittävin paine fosforin, typen ja orgaanisen hiilen lähteenä, johon täytyy pureutua paljon nykyistä tiukemmin, kuten monessa vesienhoidon toimenpideohjelmassakin todetaan.

Ympäristötavoitteiden lieventäminen (24 §) ja tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain (25 §)

WWF katsoo, ettei viranomaisia tulisi velvoittaa esittämään vesimuodostumille alennettuja tilatavoitteita tai niiden saavuttamisen määräaikojen pidennyksiä silloin, kun säännösten mukaiset edellytykset täyttyvät. Nykyinen viranomaisille annettu harkintavalta poikkeusten soveltamisessa tulisi säilyttää. WWF:n mielestä on erityisen kyseenalaista velvoittaa viranomaisia ehdottamaan edellytysten täytyessä vesistöjen tilatavoitteen alentamista erinomaisesta hyvään. Erinomaisessa tilassa olevat vesistöt ovat aarteita, jotka ovat EU:n alueella



harvinaisia ja jotka ilmastonmuutoksen edetessä harvinaistuvat entisestään. Suomen tulisi olla näistä vesistöistä ylpeä ja suojella niitä mahdollisimman kattavasti. **WWF pitää myönteisenä, ettei esityksen mukaan poikkeuksia voisi enää perustella teknisellä kohtuuttomuudella.**

Alennetun tilatavoitteen käyttäminen edellyttäisi, että tavoitteen saavuttaminen olisi mahdotonta. Tavoitteen saavuttamisen määräaika voitaisiin puolestaan esittää pidennettäväksi, jos vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on teknisen toteuttamiskelpoisuuden vuoksi mahdotonta muutoin kuin vaiheittain. Lisäksi poikkeusten käyttö olisi mahdollista perustaa siihen, että tavoitteiden saavuttaminen olisi suhteettoman kallista.

WWF haluaa korostaa, ettei vesienhoidon toimenpideohjelmissa esitettyjä toimenpiteitä tule pitää mahdottomina. Niiden ei voida myöskään katsoa aiheuttavan kohtuuttomia kustannuksia, kun otetaan huomioon vesien tilan parantamisesta koituvat yhteiskunnalliset hyödyt, jotka tulee huomioda kustannusten kohtuuttomuuden arvioinnissa². Vesienhoidon toimenpideohjelmissa esitetään toimenpiteet vesistöjen hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi, mutta myös niissä todetaan, että vesienhoidon toimenpiteiden toteutus riippuu monesti monen eri tahon toimista ja että monet vesiensuojelua edistävät keinot – myös monet ohjauskeinot - perustuvat vapaaehtoisuuteen. **WWF katsoo, ettei ympäristötavoitteiden lieventämistä tai määräaikojen pidentämistä tule tehdä, ennen kuin kaikki vesienhoidon toimenpideohjelmissa esitetyt toimenpiteet on tehty. Toimenpiteiden velvoittavuutta on ensisijaisesti vahvistettava, jotta päästään vesienhoidon toimenpideohjelmien täyteen toimeenpanoon.** Kaikissa neljässä pintavesimuodostumassa, jossa alennettua tilatavoitetta on käytetty, syynä on ollut yhdyskuntajätevesipuhdistuksen aiheuttama kuormitus, mikä korostaa ulkoisen kuormituksen vähentämisen merkitystä näissä vesistöissä

Pääasialliset vaikutukset

Pääasiallisten vaikutusten osalta todetaan, että ehdotetut tätä poikkeamista koskevat säännökset mahdollistaisivat sellaisten uusien hankkeiden toteuttamisen, jotka eivät ilman poikkeamista täyttäisi lupaedellytyksiä.

WWF toteaa, että vesienhoito on tähän saakka kyennyt suojelemaan vesistöjä suurten hankkeiden haittavaikutuksilta ja että ehdotetut poikkeukset mahdollistavat merkittäviä heikennyksiä vesiensuojeluun. WWF huomauttaa, että poikkeaminen mahdollistaisi suurten kaivos- ja muiden hankkeiden maantieteellisen keskittymisen erinomaisessa tilassa olevien vesistöjen valuma-alueille. Tämä uhkaa erityisesti pohjoisen vaelluskalavesistöjä kuten Tornion-, Ounas-, Teno- ja Näätäjärven ja Inarinjärven valuma-aluetta sekä Saimaan valuma-aluetta ja saattavat siten myös uhata sosiaalista kestävyyttä sekä oikeudenmukaisuutta paikallisyhteisöjä kohtaan. Nämä vesistöt ovat valtavan tärkeitä vesiluonnon monimuotoisuudelle esimerkiksi vaelluskalojen, saimaannorpan ja nieriän lisääntymis- ja elinympäristöinä. WWF huomauttaa, että vesivoima on maailmanlaajuisesti kaikista haitallisista uusiutuvan energian tuotantomuoto, eikä sen lisärakentamista tule vahvistaa.

² CIS Guidance no.20 s. 13



Muita huomioita

WWF:n mielestä esityksen eduskuntakäsittelyn kannalta on ongelmallista, että esityksen pääasiallisia ympäristövaikutuksia käsittelevä osio ei riittävästi huomioi uusien poikkeamismahdollisuuksien mahdollisia negatiivisia luontovaikutuksia. Vaikka vaikutustenarviointia on täydennetty mietintövaiheesta, WWF katsoo ongelmaksi, että hankekohtaisesta poikkeamisesta aiheutuva ympäristövaikutusten arviointi perustuu edelleen arvioon, jonka mukaan poikkeamismenettely koskisi vuosittain vain viittä hanketta. WWF katsoo tämän olevan aliarvio ottaen huomioon pelkästään kaivosteollisuuden merkittävät intressit poikkeuslupiin.

WWF haluaa lopuksi kiinnittää huomiota siihen, että vesienhoidon poikkeusten soveltamisella voi olla vaikutuksia myös kalakantoihin ja kalastuselinkeinoihin. Tämän vuoksi on tärkeää, että Suomi hyödyntää jäsenvaltioille varattua kansallista liikkumavaraa yksittäisten poikkeamisten edellytysten arvioinnissa siten, että arvioinnissa huomioidaan myös kalastuslainsäädännön tavoitteet aina, kun se on asianmukaista.

Kunnioitavasti

Maailman Luonnon Säätiö – World Wide Fund For Nature, Suomen rahasto sr.

Elina Erkkilä
Suojelujohtaja

Jenny Jyrkänkallio-Mikkola
Sisävesivastaava