

12.11.2024

Asia: HE 175/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain 3 ja 11 luvun muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunnan pyydettävä lausuntoa otsikon asiassa, Neste Oyj lausuu seuraavaa:

Neste Oyj kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Yleisellä tasolla toteamme, että seuraavissa asioissa lakiesitystä on korjattava:

- Annettu lakiehdotus ei ole riittävän ennustettava, jotta se tukisi investointipäätöksiä.
- Kaikki direktiivin mahdollistamat joustot on otettava täysimääräisesti ja tasapuolisesti käyttöön
- Haitalliset yritysvaikutukset ovat arvioituja suurempia
- Tässä laissa ei tule säätää pohjavesistä, koska Suomessa niillä on jo EU-lainsäädäntöä tiukempi sääntely

Nesteen lausunnon lähtökohtia

Neste Oyj:n tavoitteena on strategiansa mukaisesti vaiheittain muuttaa Porvoon jalostamo uusiutuvien ja kiertotalousratkaisujen keskuksiksi 2030-luvulla ja lopettaa raakaöljyn jalostus. Nesteen tavoitteena on saavuttaa koko yhtiön tasolla hiilineutraali tuotanto 2030-luvun puoleenväliin mennessä. Investointien kokonaismäärän on aiemmin arvioitu olevan noin 2,5 miljardia euroa. Investointi kohdistettaisiin sekä olemassa olevien teknologioiden parantamiseen että uusiin rakennusprojekteihin. Siirtymä toteutettaisiin vaiheittain ja erilliset investointipäätökset tehtäisiin suunnittelun edetessä.

Nesteen Porvoon jalostamon toiminta sijoittuu Kilpilahden teollisuusalueelle Emäsalon vesimuodostuman äärelle. Vesimuodostuman pintavesien ekologinen tila on luokiteltu välttäväksi. Kemiallinen tila on luokiteltu hyvää huonommaksi, kuten kaikkialla muuallakin Suomessa ja Euroopassa. Luokittelun tekee ELY-keskus eikä luokittelusta voi valittaa. Luokittelukriteerit kiristyvät jatkuvasti.

Vesien tilassa tapahtuvat muutokset ovat erittäin hitaita. Tilaan vaikuttavista tekijöistä yksi keskeisimpiä on rehevöityminen. Kilpilahden teollisuusalueen ravinnekuormitusosuus on viime vuosina ollut selvästi alle 5 % alueen kokonaiskuormituksesta, eikä sen arvioida estävän vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamista. Merkittävimmät ravinne- ja kiintoainekuormittajat ovat alueelle purkautuvat Porvoonjoki ja Mustijoki.

12.11.2024

Yksityiskohtaiset näkemykset ja ehdotukset

1. Ennustettava lainsäädäntöympäristö tukee investointipäätöksiä

Jotta kunnianhimoiset hiilineutraaliustavoitteet on mahdollista saavuttaa ja suuret investoinnit toteuttaa, vaaditaan myös sääntelyltä ennakoitavuutta ja selkeää näkymää tulevaisuuteen. Vaikka nyt käsiteltävä hallituksen esitys osin selkeyttää vesiensuojeluun liittyvää lainsäädäntöä, on se enemmänkin uhka kuin mahdollisuus rannikkoalueen teollisuuden tulevaisuudelle.

Neste Oyj näkee, että nyt esitetyllä tavalla muutos kasvattaa sekä yrityksen investointi- että hallinnollista taakkaa tilanteessa, jossa pistekuormittajien osuus kuormituksesta vesistöön on pieni taikka merkityksetön suuren hajakuormituksen takia. Nykytilanteessa investoinnit jätevesien lisäpuhdistamiseen esimerkiksi Kilpilahdessa eivät toisi sellaista mitattavaa hyötyä, joka parantaisi vesimuodostuman tilaa, mutta niitä voidaan joutua tekemään ainoastaan hallituksen esityksen mukaisen säädöksen periaatteiden tiukkenemisen myötä. Tästä syystä tulisi vielä tarkastella kohdistuuko hallituksen esityksen mukaiset toimenpiteet oikein ja ovatko ne tehokkaita.

Teollisuuteen kohdistuu vesinsuojelussa merkittävä paine, vaikka nimenomaan hajakuormitus (ei pistekuormitus) on monessa kohtaa esteenä hyvän tilan tavoitteen saavuttamiselle. Kohtuuttoman tiukaksi viritetty lainsäädäntö ei mahdollista esimerkiksi vapaaehtoista kehittämistä, sillä toiminnanharjoittajan resurssit on sidottu raportointiin, erilaisten lisäselvitysten tekemiseen ja kokonaisuusvaikutusten kannalta mahdollisesti jopa merkityksettömiin toimenpiteisiin. Lupavaatimukset eivät saa olla kohtuuttomia saavutettavaan hyötyyn nähden, ja niiden tulee perustua haitan vähentämiseen tai kompensoimiseen siten, että vesimuodostuman tilan parantumiseen on realistinen mahdollisuus.

2. Joustot käyttöön täysimääräisesti ja tasapuolisesti

Vesipuidedirektiivi ja siihen perustuvat vesienhoidon ympäristötavoitteet tarkoitettiin alun perin lähinnä ohjaamaan vesienhoidon suunnittelua Euroopassa. Oikeustila on vuosien varrella muuttunut merkittävästi Euroopan unionin tuomioistuimen päätösten (mm. Weser C-461/13) myötä ja kiristänyt vesiensuojeluun liittyvän lainsäädännön tulkintaa. Tämä samainen EU-tuomioistuimen päätöksistä kumpuava tulkinta on nyt viety tiukimmalla mahdollisella tavalla käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Tiukin mahdollinen lainsäädäntö ei tuo tilanteeseen toivottua lisäarvoa vaan jäykistää ympäristölupaprosessia, lisää hallinnollista taakkaa ja aiheuttaa ei-toivottua epävarmuutta yritysten muutenkin hankalaantointaympäristöön. Toiminnanharjoittajan tulee jo nykyiselläänkin osoittaa, ettei luvittava toiminta heikennä vesimuodostuman tilaa tai vaaranna tilatavoitteiden saavuttamista.

Neste Oyj:n huolenaiheena on läpi koko lakiesityksen valmisteluvaiheen ollut se, miten tiukentuva lainsäädäntö ja ympäristöluvitukseen liittyvät riskit konkretisoituvat tulevaisuudessa erityisesti suuren kokoluokan investointien kohdalla. On selvää, että lakiehdotuksen valossa kansallista liikkumavaraa todella tarvitaan ottamalla täysimääräisesti käyttöön vesipuidedirektiivissä säädetyt poikkeamismahdollisuudet.

Lakiesitykseen on sisällytetty tietyt poikkeamismahdollisuudet kuten lievennetyt ympäristötavoitteet ja hyvän tilan saavuttaminen vaiheittain. Esityksessä ei kuitenkaan ole huomioitu ilmastomuutoksen mahdollisia vaikutuksia (kuivuus, tulvat) eikä sitä, että onnettomuuksia ei vesipuidedirektiivissä pidetä

12.11.2024

direktiivin rikkomuksina. Suomalaisessa ympäristölainsäädännössä ja ympäristölupamenettelyssä tulisi huomioida vesipuitedirektiivin 4(6) artiklassa säädetty: *“Vesimuodostumien tilan tilapäisen huononemisen, joka johtuu luonnon tai ylivoimaisen esteen aiheuttamista olosuhteista, jotka ovat poikkeuksellisia ja joita ei ole kohtuudella voitu ennakoida, etenkin erittäin suurista tulvista ja pitkäaikaisesta kuivuudesta, tai jotka johtuvat onnettomuuksista, joita ei ole kohtuudella voitu ennakoida, ei katsota rikkovan tämän direktiivin vaatimuksia.”*

Nesteen Porvoon jalostamon edustalla jokivedet ja merivesi kohtaavat. On selvää, että molemmilla vesityypeillä on vaikutusta alueen vedenlaatuun ja vesien tilaan. Laskujokien mukana kulkeutuu esimerkiksi vierasaineita, ravinteita ja kiintoainesta jotka sekoittuvat vaihteittain suolaiseen meriveteen. Suomalaisessa vesienhoitosuunnittelussa ei ole otettu käyttöön vesipuitedirektiivissä säädettyjä jokisuiden vaihettumisalueita. Tällaisten alueiden huomioiminen vesien luokittelussa jää asiantuntija- ja viranomaisarvioinnin varaan, jolloin vesimuodostuman tila-arvio saattaa sisältää suurta epävarmuutta. Jokisuiden vaiheuttumisvyöhykkeiden huomiotta jättäminen lisää myös toimijoiden eriarvoisuutta.

Neste Oyj ehdottaa, että lupa-asian yhteydessä jokisuiden vaihettumisvyöhykkeille laadittaisiin ominaispiirteiden selvitys sekä samalla tarkistettaisiin rannikkovesimuodostuman tilan luokka. Yleisesti ottaen on tärkeää, että luokittelu tehdään riittävän ja ajantasaisen tiedon perusteella. Virheellisellä luokittelulla voi olla kriittinen vaikutus lupa-asian käsittelylle.

Julkisessa keskustelussa on oltu huolissaan hallituksen esityksessä esitettyjen poikkeamismahdollisuuksien negatiivisesta vaikutuksesta vesiensuojeluun. Vesipuitedirektiivin mahdollistamien poikkeusten täysimääräinen käyttöönotto ei ole ristiriidassa vesienhoidon ympäristötavoitteiden kanssa, eikä se tarkoita vesiensuojelun korkeasta tasosta tinkimistä. Vesipuitedirektiivissä asetetaan tiukat edellytykset, joiden tulee täytyä mikäli poikkeuksia sovelletaan. Poikkeamisen osalta on merkittävää, millaiset hankkeet ovat vesipuitedirektiivin tarkoittamalla tavalla yleisen edun kannalta tärkeitä, kestävä kehityksen mukaisia ja vaihtoehdottomia. Hankkeet voivat tukea kestävä kehitystä ja EU:n eri politiikkasektoreita esim. vanhan tuotannon korvautuessa kokonaisvaikutusten ja ominaispäästöjen kannalta paremmalla uudella tekniikalla tai ympäristömyönteisten uusien tuotteiden tuotannon lisääntyessä. Näiden hankkeiden osalta vesistövaikutukset voivat lisääntyä, mutta hankkeet ovat kokonaisvaikutukset huomioon ottaen silti kannattavia. Lainsäädännössä tulee ottaa huomioon tällaisten investointien mahdollistaminen.

3. Haitalliset yritysvaikutukset ovat arvioituja suurempia

Neste Oyj haluaa nostaa esille, että hallituksen esityksen taustatyönä tehty yritysvaikutusten selvitys käsittelee vain “uusia lupahankkeita”. Jos hallituksen esitystä sovelletaan myös muissa lupa-asioissa, kuin täysin uuden toiminnan kyseessä ollessa, vaikutusarviointia tulisi täydentää perusteellisesti. Neste haluaa korostaa, että säädösten soveltamisala on lukuisten sidosryhmätapaamisten ja kahden vuoden valmistelutyön jälkeen edelleen epäselvä.

Selvityksen perusteella suurimpana vaikutuksena yrityksiin pidetään epävarmuutta siitä, saako ympäristö- tai vesilupaa tilanteessa, jossa olemassa olevaa toimintaa halutaan muuttaa. Epävarmuus liittyy hallituksen esityksen lakitekstin (20 a §) soveltamisalan määritelmään, *“...hankkeen tai toiminnan...”*, joka jättää epäselväksi minkä tyyppiset lupa-asiat (uusi lupa, luvan muuttaminen, tarkastaminen BAT-päätelmien johdosta jne.) kuuluvat lain soveltamisalaan. Neste Oyj näkee, että esityksen perusteluissa kuvattu **rajaus tulisi tehdä itse lakitekstiin**. Lisäksi, vähintään esityksen perusteluissa, tulisi rajata myös soveltaminen tilanteissa, joissa luvan muuttamiselle on tarve, mutta

12.11.2024

muutoksella ei ole merkittävää vaikutusta vesien tilaan. Soveltamisalan tulee olla selkeä ja riittävän tarkkarajainen.

Yksittäisiin lupaharkintoihin liittyvien oikeuskäytäntöjen (mm. Weser-tuomio) tulkintoja ei tulisi saattaa kansalliseen lainsäädäntöön ehdottomina (mm. 20 b § Heikentämättömyysvaatimus) vaan noudattaa EU:n ohjausnormin sanamuotoja vrt. VPD 4(1)(a)(i): *"Jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4(6) ja (7) kohtia"*.

Ehdoton "heikentämättömyysvaatimus" voi johtaa luvan myöntämisen esteeksi jopa yksinomaan vesien tilaluokittelussa käytettävän yhden tai useamman laatutekijän luokkarajan ja täten vesimuodostuman tilaluokan muuttuessa, mikä ei liittyisi mitattavan yksittäisen laatutekijän tosiasialliseen heikkenemiseen.

4. Pohjavesien sääntely on jo olemassa

Esitetyssä pykälässä 20 b § vesimuodostuman kielletty heikentyminen on sidottu myös pohjavesien osalta suoraan ympäristölaatunormin ylittymiseen. Neste Oyj:n näkemyksen mukaan uusia esityksiä pohjavesille ei tarvita. YSL 17 § säädetään jo pohjaveden pilaamiskiellosta mikä on yksiselitteinen ja tiukempi kuin EU pohjavesidirektiivi. Neste Oyj ehdottaa, että pohjavesiä koskevan sääntelyn osalta esitys palautetaan valmisteluun tai siitä luovutaan. Lainsäädäntöön jo sisältyvät pilaamis- ja päästökiellot takaavat pohjavesille laatunormiperustaista suojelua laajemman suojan.

Lisätietoja:

Mattias Hellström
Public Affairs
Neste Oyj