

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 175/2024 vp

Talousvaliokunnan lausuntopyyntö, lausunnon laatijan taustasta ja lausunnon rajauksesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 175/2024 vp. Kiitän valiokuntaa tästä mahdollisuudesta ja totean, että toimin Roschier Asianajotoimisto Oy:ssä osakkaana, jossa johdan toimiston ympäristö- ja luonnonvarat -praktiikkaa. Asiakaskuntamme koostuu eri toimialojen johtavista yrityksistä, ja neuvonantomme pitää sisällään myös edunvalvonnalliset toimeksiannot, ja olemme neuvoneet asiakkaitamme myös tässä lausunnossa käsiteltävään hallituksen esitykseen HE 175/2024 vp ja siihen vaikuttamiseen liittyen. Tässä lausunnossa esitetyt näkemykset ovat kuitenkin allekirjoittaneen näkemyksiä, ja lausunto on rajattu koskemaan sitä, miten hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset vaikuttavat investointeja suunnittelevien toimijoiden luvitusriskiin.

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden merkitys ja oikeustila ns. *Weser*-tuomion jälkeen

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, vesienhoidon ympäristötavoitteet perustuvat vesipuitedirektiivin 4 artiklaan. Euroopan Unionin tuomioistuimen *Weser*-tuomiolla (C-461/13) vahvistettiin ympäristötavoitteiden sitovuus yksittäisen hankkeen lupaharkinnassa. Jäsenvaltio ei tuomion perusteella saa myöntää lupaa hankkeelle, joka heikentäisi vesimuodostuman tilaa yhdenkään ekologisen tilan laatutekijän osalta tai joka vaarantaisi vesimuodostuman ympäristötavoitteen saavuttamisen määräaikaan mennessä, mikäli asiassa ei sovelleta vesipuitedirektiivin mahdollistamia poikkeuksia.

Kuten myös hallituksen esityksessä todetaan, Suomen oikeusjärjestelmässä *Weser*-tuomion oikeusvaikutus otetaan jo nyt huomioon hallinto-oikeuksien käytännössä. Ehkä merkittävin ennakkopäätös on tältä osin ns. Finnulpin biotuotetehdasta koskeva päätös KHO:2019:166, jolla korkein hallinto-oikeus ("KHO") äänestyksen jälkeen kumosi hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset joissa oli myönnetty 1,6 miljardin euron hankkeelle ympäristölupa, ja hylkäsi Finnulp Oy:n lupahakemuksen. KHO perusteli ratkaisuaan sillä, että vaikka hankkeen vaikutukset kohdistuisivat hyvässä tilassa olevaan vesimuodostumaan, *"Asiassa ei voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei tällä sijoituspaikalla ja lupahakemuksessa ilmoitetulla tuotantomäärällä koko sen elinkaaren aikana aiheutuisi*

jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna ympäristönsuojelulaissa kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lakia tulkitaan unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla".

KHO:n perusteluissa todettiin myös seuraava: *"Tilanteessa, jossa jokin ekologisen tilan luokittelun laatutekijä on tyydyttävä tai sitä huonompi, ympäristönsuojelulailla sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla kansallisesti täytäntöön pantu vesipuitelidirektiivi velvoittaa pyrkimään siihen, että vähintään hyvän tilan tavoite saavutetaan. Tällöin kaiken kyseiseen vesistöön kohdistuvan merkittävän kuormituslisäyksen voidaan arvioida jossain määrin vaikeuttavan hyvän tilan tavoitteen saavuttamista."*

Yleistäen KHO:n ennakkopäätöksestä siis seuraa, että teollisen kokoluokan hankkeisiin sisältyy merkittävä luvitusriski, mikäli hankkeesta aiheutuu vesistökuormitusta, joka kohdistuu:

1. Tyydyttävässä tai sitä huonommassa tilassa olevaan vesimuodostumaan, tai
2. Hyvän ja tyydyttävän tilan rajalla olevaan vesimuodostumaan.

Nykyisen oikeustilan vaikutus luvitusriskiin ja Suomen investointiympäristöön

Vesienhoitosuunnitelmien perustelumuiotissa (15.12.2021), johon myös hallituksen esityksessä viitataan, todetaan s. 6-7 seuraavaa:

"Järviemme pinta-alasta 87 prosenttia ja jokivesistämme 68 prosenttia on hyvässä tai erinomaisessa tilassa. Sisävesien tila ei ole muuttunut merkittävästi edelliseltä suunnittelukaudelta, joskin paikoin on havaittavissa lievää paranemista. Rannikkovesistä erityisesti Suomenlahdella tila on parantunut, mutta kaikkien rannikkovesien kokonaispinta-alasta hyvässä tilassa on vain 17 %".

Suuri osa maamme kaikista vesimuodostumista ja valtaosa rannikon vesimuodostumista on siis luokiteltu hyvää huonompaan tilaa. Ottaen huomioon mitä edellä on todettu KHO:n Finnpulp-päätöksestä, liittyy teollisen kokoluokan investointeihin suuressa osassa maamme vesimuodostumista ja lähes kaikissa rannikon vesimuodostumissa näin ollen merkittävä luvitusriski, ottaen erityisesti huomioon, miten KHO on soveltanut varovaisuusperiaatetta.

Suomi on usein etenkin ns. puhtaan siirtymän investoinneissa, ja myös muutoin, vain yksi potentiaalinen toiminnan sijoituskohde, ja teollisen

kokoluokan investointeja edeltää luonnollisesti aina eri maiden ja lokaatioiden huolellinen riskikartoitus, sisältäen luvitusriskin arvioinnin. Luvitusriskillä on siksi konkreettisia vaikutuksia investointeihin.

Hallituksen esityksessä HE 175/2024 vp esitetyt muutokset luvitusriskin ja investointivarmuuden kannalta

Kuten edellä on todettu, vesienhoidon ympäristötavoitteilla ja vesimuodostumien luokituksella on suuri merkitys luvitusriskien ja tätä kautta investointivarmuuden kannalta. Eräät hallituksen esitykseen sisällytetyt muutokset selkeyttävät tältä osin jossain määrin nykyistä oikeustilaa. Hallituksen esitykseen sisältyviä muutoksia ja myös eräitä muita vesienhoidon ympäristötavoitteisiin liittyviä kysymyksiä tarkastellaan seuraavassa luvitusriskien ja investointivarmuuden kannalta.

Heikentämättömyysvaatimus

Hallituksen esityksessä esitetään *Weser*-tuomioon perustuvan ns. heikentämättömyysvaatimuksen kirjaamista uuteen vesienhoitolain 20 b §:ään. Esitystä perustellaan muun muassa sillä, että oikeusvarmuuden turvaaminen ja epäselvyys voimassa olevan oikeuden sisällöstä edellyttävät sääntelyn tarkistamista. Kuten edellä on todettu, heikentämättömyysvaatimusta sovelletaan kuitenkin jo nyt hallintotuomioistuimissa, eikä *Weser*-tuomion heikentämättömyysvaatimuksen kirjaaminen lain tasolle poista edellä mainittuun luokitukseen ja muun muassa Finnpulp-päätökseen liittyvää luvituksen epävarmuutta.

Luvitusriskin ja investointivarmuuden kannalta merkityksellisempänä voidaan pitää sitä, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa selvästi todetaan, että vallitsevaa oikeustilaa vesien tilatavoitteiden sitovuudesta ei ole tarkoitus muuttaa, ja että esityksessä ei muutettaisi ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen luvan tarkistamista koskevia säännöksiä eikä sen myötä lupien muuttamisen soveltamiskäytäntöä. Rajauksesta olisi kuitenkin oikeusvarmuuden turvaamisen takia syytä määrätä suoraan laissa eikä vain perusteluissa.

Säännösmuutosten tarkastelun lisäksi on syytä huomata, että vesimuodostumien luokituksen käytännön toteutuksella on suuri merkitys luvitusriskin ja investointivarmuuden kannalta. Käynnissä on vesienhoitosuunnitelmien laadinta ja sen osana vesimuodostumien luokitus vesienhoitosuunnitelmakaudelle 2028 – 2033. Koska vesimuodostumien luokituksella on merkittävä, joskaan ei täysin sitova (KHO:n muu päätös 31/2022) vaikutus luvituksessa, tulisi käynnissä olevan luokituksen oikea

lopputulos mahdollisuuksien mukaan varmistaa. Tähän voidaan pyrkiä kiinnittämällä erityistä huomiota luokitusohjeiden oikeellisuuteen ja varaamalla luokitukseen riittävät resurssit, jolloin vesimuodostumia ei varovaisuusperiaatteen takia perusteettomasti luokitettaisi todellista heikompaan tilaan.

Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi ("uuden hankkeen poikkeus")

Hallituksen esitykseen sisältyvä keskeisin luvitusta helpottava muutos on se, että ympäristötavoitteista poikkeamiselle uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi voidaan myöntää vesipuitedirektiivin artiklan 4(7) mukainen poikkeus luvituksen yhteydessä (ehdotetut vesienhoitolain 20 c §, ympäristönsuojelulain 49 a §, vesilain 3 luvun 4 a §). Säännöksen merkitys jää kuitenkin riippuvaiseksi soveltamisohjeistuksesta ja -käytännöstä.

Tältä osin on syytä huomata, että säännös edellä todetusti perustuu vesipuitedirektiivin poikkeusartiklaan 4(7), ja että poikkeusten käyttö on keskeinen osa vesipuitedirektiivin muodostamaa kokonaisuutta. Myös *Weser*-tuomiossa korostetaan poikkeusten merkitystä vesipuitedirektiivin kontekstissa: "*Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä lupa tietyltä hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen kyseisessä direktiivissä säädettyinä ajankohtana.*"

Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa myös, että jäsenvaltioiden oikeus soveltaa poikkeuksia on melko laaja. Tapauksessa *Schwarze Sulm* (C-346/14) oli kyse noin 5 MW:n vesivoimalaitoksen rakentamisesta, jonka tuotanto vastasi kahta promillea alueellisesta tuotannosta ja 0,4 promillea kansallisesta tuotannosta, eli varsin pienestä laitoksesta. Tästä huolimatta em. tuomiossa todetaan, että "*Tämän harkintavallan puitteissa Itävallan tasavalta oli kuitenkin voinut perustellusti katsoa, että riidanalainen hanke, jonka tavoitteena on edistää uusiutuvan energian tuotantoa vesivoiman kautta, on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä*" (tuomion kohta 71). Tapaus osoittaaakin omalta osaltaan, että jäsenvaltioilla halutessaan on melko laaja harkintamarginaali vesipuitedirektiivin ja sen mahdollistamien poikkeusten käytössä, vaikka harkinta toki aina on tapauskohtaista. Mikäli investointiedellytyksiä halutaan

vahvistaa, tulisi uuden säännöksen soveltamisohjeissa kiinnittää tähän huomiota.

Lievemmat ympäristötavoitteet

Ehdotetun vesienhoitolain 24 §:n 1 momentin perusteella vesienhoitosuunnitelmassa asetetaan vesimuodostumalle vesienhoitokaudeksi 21 §:ssä 1 momentissa säädettyä lievempi ympäristötavoite, jos vesimuodostuma on selvitysten mukaan ihmisen toiminnan siten muuttama tai sen luonnonolot ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista. Edellä mainitun 24 §:n momentissa 2 lievempien ympäristötavoitteiden asettamiselle on asetettu lisäkriteerejä.

Toisin kuin voimassa olevassa laissa, lievemmat ympäristötavoitteet tulisi asettaa edellytysten täytyessä. Hallituksen esityksen mukaan nykyisen vesienhoitolain 24 §:n mukaisia lievennettyjä tilatavoitteita on vain neljässä pintavesimuodostumassa ja yhdessä pohjavesimuodostumassa, ja lienee selvää, että lievempiä ympäristötavoitteita tulevalla vesienhoitokaudella on käytettävä enemmän edellytysten täytyessä, ottaen huomioon, että määräaikojen pidentämisedellytys vuoden 2027 jälkeen on rajattu luonnonolosuhteisiin. Säännöksen merkitys edellä kuvattujen uusien hankkeiden luvitusriskien kannalta jäänee kuitenkin melko vähäiseksi, vaikka sen käyttö muutetaan velvoittavaksi edellytysten täytyessä, säännöksen vesipuitelidirektiiviin perustuvista, edellä kuvatuista soveltamisrajoituksista johtuen.

Määräaikojen saavuttaminen vaiheittain

Hallituksen esityksessä nykyisen vesienhoitolain 25 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että vesienhoitosuunnitelmassa on pidennettävä vesimuodostumalle vesienhoitolain 21 §:ssä asetettuja ympäristötavoitteen saavuttamisen määräaikoja säännöksessä määrättyjen edellytysten täytyessä.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, voidaan määräaikoja tilatavoitteiden saavuttamiseksi vuoden 2027 jälkeen käyttää vain luonnonolosuhteista johtuvista syistä. Kuten hallituksen esityksessä myös todetaan, perusteina määräaikojen pidentämiselle luonnonolosuhdeperusteella voivat olla muun muassa vesiekosysteemien hidas toipuminen kuormituksen vaikutuksista muuttavien ja kuormittavien toimintojen vähennyttyä sekä ilmastonmuutoksen vaikutukset. Kovinkaan suurta merkitystä määräaikojen pidentämisellä ei kuitenkaan ole luvitusvarmuuden ja investointien kannalta,

sillä pidennys tehdään vain 6 vuodeksi kerrallaan ja on lähtökohtaisesti luonteeltaan ajan myötä poistuva.

Keinotekoiseksi ja voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi ("KeVoMu-vesimuodostuma") nimeäminen

Vesipuitedirektiivin ehkä merkittävin joustomekanismi on KeVoMu-vesimuodostumaksi nimeäminen, jolla yksinkertaistaen ilmaistuna etusija annetaan yhteiskunnallisesti tärkeille käyttömuodoille, kuten vesiliikenteelle tai satamatoiminnalle, ja vesienhoidon tavoitteet asetetaan siten, ettei näille pääkäyttötarkoituksille aiheudu merkittävää haittaa. Tällä on huomattavan suuri merkitys käytännön luvitustilanteissa, mutta tästä huolimatta tämän poikkeuksen käyttöä ei hallituksen esityksessä esitetä muutettavaksi velvoittavaksi, toisin kuin lievempien ympäristötavoitteiden käytön (vesienhoitolain 24 §) ja määräaikojen pidennysten osalta (vesienhoitolain 25 §) esitetään.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä lausunnossa käsitellystä luvistusriski- ja investointinäkökulmasta voidaan yhteenvetona todeta, että oikealla vesimuodostumien luokituksella ja ns. uuden hankkeen poikkeuksen täysimääräisellä soveltamisella EU-oikeuden rajoissa olisi nykytilannetta parantava merkitys. Todellinen vaikutus riippuu kuitenkin käytännön toteutuksesta. Mikäli talousvaliokunta haluaa painottaa näitä kysymyksiä, voi talousvaliokunta ehdottaa lausunnossaan ympäristövaliokunnalle lausumaa siitä, että eduskunnan tulisi edellyttää hallitukselta edellä mainittujen kysymysten toimeenpanon seuraamista ja raportointia eduskunnalle. Talousvaliokunta voisi myös kiinnittää ympäristövaliokunnan huomion siihen, että nykyisen vesienhoitolain 22 §:n soveltamista (ns. KeVoMu-vesimuodostumaksi nimeäminen) ei esitetä muutettavaksi viranomaisia velvoittavaksi, toisin kuin lain 24 (ympäristötavoitteiden lieventäminen) ja 25 §:ien (tavoitteiden saavuttaminen vaiheittain) käyttöä. Edellä esitetyn lisäksi talousvaliokunta voisi kiinnittää huomiota myös siihen, että edellä todettu heikentämisvaatimuksen soveltamisrajaus kirjattaisiin lakiin hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen lisäksi.

Tässä lausunnossa käsiteltyjen luvitusriskien ja niistä seuraavien investointivaikutusten osalta on lopuksi syytä todeta, että vesipuitedirektiiviä ollaan muuttamassa niin, että tilapäistä heikentämistä ei pidettäisi kiellettyinä heikentämisenä. Eduskunnan suuri valiokunta hyväksyi tältä osin 5.6.2024 eduskunnan kannan SuVEK 55/2024 vp: valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan, että heikentämiskieltoon tuotavat joustot ovat tärkeitä ja

ASiantuntijalausunto
Matias Wallgren
Asianajaja
Roschier Asianajotoimisto Oy
12.11.2024

7 (7)

oikeansuuntaisia. Tätä vireillä olevaa muutosta ja etenkin vesistörakentamisen luvitusriskin kannalta erittäin merkittävää uudistusta ei ole mainittu hallituksen esityksessä.