

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vesipuitedirektiivin, pohjavesidirektiivin ja ympäristönlautunormidirektiivin muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vesipuitedirektiivin, pohjavesidirektiivin ja ympäristönlautunormidirektiivin muuttamisesta (U 119/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Juhani Gustafsson, ympäristöministeriö
- vesitalousasiantuntija Eija Isomäki, maa- ja metsätalousministeriö
- kehittämisspäälikkö Kristian Meissner, Suomen ympäristökeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 26.10.2022 ehdotukset vesipuitedirektiivin, pohjavesidirektiivin ja ympäristönlautunormidirektiivin muuttamiseksi (COM(2022)540 final ja COM(2022)540 final ANNEXES 1—6).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotukseen muuttaa vesipuitedirektiiviä, pohjavesidirektiiviä sekä pintaveden kemiallista tilaan koskevaa ympäristönlautunormidirektiiviä.

Valiokunnan lausunto YmVL 51/2022 vp

Valtioneuvosto pitää erityisen tervetulleena ehdotusta muutoksesta, jolla mahdollistetaan uusien ja innovatiivisten seurantamenetelmien käyttöä vesien tilan seurannassa. Tällaisia menetelmiä voivat olla muun muassa kaukokartoitusmenetelmät ja satelliittidata, joita voidaan hyödyntää ekologisen tilan arvioinnissa, passiivikeräimien käyttö, sekä usean eri haitta-aineen yhteisvaikutusten huomioiminen kemiallisen tilan arvioinnissa. Valtioneuvosto korostaa, että kaukokartoitusmenetelmien toimivuus tulee olla hyvin varmistettu ja taustalla tarvitaan jatkossakin myös aitoja mittauksia vesistä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että nyt myös pohjavesille ehdotetussa tarkkailulistamenettelyssä huomioidaan jo olemassa olevat vastaavat menettelyt pintavesien ja juomaveden osalta sekä näiden eri menettelyjen ja niihin liittyvien ainelistojen päivittäminen tehäisiin EU-tasolla harmonisoidusti.

Valtioneuvosto suhtautuu alustavasti varauksella ehdotukseen seurantatulosten ja vesien tila-arvion laatimiseen ja niiden vuosittaiseen sähköiseen raportointiin. Tällä muutoksella olisi huomattava vaikutus hallinnolliseen taakkaan, tila-arvioinnin laatimisesta vastuussa oleviin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin sekä tietojen raportoinnista ja tietojärjestelmistä vastuussa olevassa Suomen ympäristökeskuksessa. Tärkeänä pidetään ajantasaisen vesien seuranta-tiedon saatavuus viranomaisten ja kansalaisten käyttöön eri tarkoituksiin. Valtioneuvosto kannattaa ehdotettua väliraportoinnista luopumista ja päästöjen raportoinnin harmonisoimista teollisuuspäästöportaaliasetukseen hyvänä muutoksena, joilla voidaan vähentää hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto pitää kannatettavan saavuttaa pohjavesien kemiallinen hyvä tila ehdotuksen mukaisesti. Kuitenkin ehdotuksessa esitettyjen uusien pohjavettä pilaavien aineiden seurantatiedon ja hyvän tilan saavuttamiseksi tehtävien toimien suunnittelu ja toimeenpano esitetyssä aikataulussa on haasteellinen. Pohjavesien osalta on alustavasti arvioitu, ettei ehdotuksessa olevat uudet aineet ja niille asetetut laatu-normit aiheuta laaja-alaisesti riskiä tai huonoa tilaa, mutta riittävien tietojen kokoaminen vie aikaa. Lisäksi ehdotettujen uusien pilaavien aineiden osalta PFAS-yhdisteet ovat luonteeltaan hyvin pysyviä. Alustavasti arvioiden mukaan pohjavesille ehdotetut uudet aineet ja niiden laatu-normit voitaisiin aikaisintaan ottaa huomioon vuonna 2031 tehtävään vesien tila-arviossa, jonka pohjalta vesienhoitosuunnitelmaan vuosille 2034—2039 laaditaan toimenpiteet tilan saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää haasteellisena saavuttaa pintavesien hyvä kemiallinen tila uusien lisättyjen aineiden osalta, koska monet esitetyistä aineista ovat luonteeltaan pysyviä. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä selventämään muutettujen ympäristölaatu-normien ja uusien aineiden laatu-normien osalta hyvän tilan saavuttamisen määräaika ja vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen soveltaminen näihin. Kansallisilla vesienhoidon toimenpiteillä tai vesiin liittyvillä säätelykeinoilla aineiden pääsyä ympäristöön ei voida pelkästään estää tai niiden pitoisuuksia vähentää.

Mikrobilääkeresistenssi on yksi isoimpia terveysuhkia globaalilla tasolla. Tilanne Suomessa on toistaiseksi poikkeuksellisen hyvä, mutta valtioneuvosto pitää tärkeänä jatkossa seurata ehdotuksen mukaisesti tarkkailulistamenettelyn kautta tilannetta. Haitta-aineiden listoille esitettyjen lääkeaineiden osalta on tärkeää, että mukana on mikrobilääkkeitä juuri mikrobiresistenssin näkökulmasta. Valtioneuvosta tukee edellä todetun mukaisesti ehdotusta mikrobilääkeresistenssiä aiheuttavien aineiden esiintymisen selvittämisestä ja niiden ottamisesta mukaan vesien kemiallisen tilan seurantaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 51/2022 vp

Ehdotuksen mukainen uusien aineiden valinta ja ympäristölaatu normien päivittäminen, jotka perustuisivat ajantasaiseen tieteelliseen tietoon aineiden esiintymiseen vesiympäristössä, sekä niiden vaikutuksiin ympäristöön ja ihmisen terveyteen, ovat kannatettavia ja perusteltuja. Valtioneuvosto toteaa, että prioriteettiaineiden lisääminen tai poistaminen ja niiden ympäristölaatu normista päättämisen tulee perustua aina riittävän kattavaan ja huolellisesti tehtyyn riskinarvioon. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä selventämään missä prosessissa tai mikä taso määrittää ne lääkeaineiden vaikuttavat aineet, joita käytetään arvioitaessa hyvää pohjavesien kemiallista tilaa esitetyn lääkeaineiden vaikuttavien aineiden summan perusteella. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä löytämään pohja- ja pintavesille esitettyjen PFAS-aineiden (24 yhdistettä) laatu normeille tai standardeille, ja juomavesidirektiivissä esitetyle vastaaville aineille huomattavasti suuremman ja vain 20 yhdisteeseen perustuvalla raja-arvolla, selkeys miten näiden eri arvojen soveltamista voitaisiin ohjeistaa tai kuinka ne saataisiin yhdenmukaisiksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia komissiolle siirrettävästä vallasta antaa täytäntöönpanosäädöksiä pääosin perusteltuina. Valtioneuvosto pitää perusteltuina myös ehdotuksia komissiolle siirrettävästä vallasta antaa delegoituja säädöksiä silloin kun niillä korvataan nykyisissä direktiiveissä olevat komitologiapäätökset. Komissiolle siirrettävää säädösvaltaa uusien pohjavesien laatu standardien sekä pintavesien uusien prioriteettiaineiden lisäämiseen tulisi vielä neuvotteluissa pyrkiä täsmentämään, perustelemaan ja tarvittaessa rajaamaan. Lisäksi Suomi pyrkii neuvotteluissa varmistamaan, että luonnonolosuhteista johtuvat ja kansalliset erityispiirteet otetaan huomioon delegoituja säädöksiä annettaessa.

Komission ehdotuksen mukaan esitetyillä delegoiduilla säädöksillä muutettaisiin nykyisin tavallisella lainsäätämismenettelyssä muutettavia direktiivin osia ja tämän vuoksi muutos olisi merkittävä. Valtioneuvosto suhtautuu lisäksi varauksellisesti ehdotukseen siirtää komissiolle valtaa vahvistaa täytäntöönpanosäädöksellä tekniset mallit, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden tulee raportoida ja saattaa yleisön saataville seuranta- ja tilatiedot. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä rajaamaan täytäntöönpanovallan siirtoa siten, että jäsenvaltioille olisi mahdollisuus hyödyntää jo olemassa olevia teknisiä malleja ja varautua ennakolta teknisten mallien käyttämisestä mahdollisesti aiheutuviin muutoksiin esimerkiksi tietojärjestelmissä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on tarkistaa pintavesiä koskevia ympäristölaatu normeja ja direktiivien haitta-aineiden listoja sekä pohjavesien että pintavesien osalta. Seurantamenetelmiä ympäristövaikutusten ja haitta-aineiden pitoisuuksien kausivaihtelujen osalta parannettaisiin. Tavoitteena on myös tarvittaessa harmonisoida pintavesille ja pohjavesille annettuja ympäristölaatu normeja ja mahdollistaa nykyistä paremmin tieteellisen tiedon huomioon ottaminen ja nopeampi reagointi uusiin haitta-aineisiin. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan suhtautuu ehdotuksen yleisiin tavoitteisiin myönteisesti korostaen seuraavia näkökohtia.

Mahdollisuus uusien ja innovatiivisten seurantamenetelmien käyttöönottoon vesien tilan seurannassa on kannatettava ehdotus. Vesien ekologisen tilan sekä kemiallisen tilan arviointi edellyttää nykymenetelmien rinnalle uusia kustannustehokkaita ja sekä alueelliselta että ajalliselta kattavuudeltaan edustavia menetelmiä. Ennen uusien seurantamenetelmien laajamittaista käyttöä on

Valiokunnan lausunto YmVL 51/2022 vp

kuitenkin tärkeää varmistaa niiden toimivuus ja vertailtavuus nykyisin käytössä oleviin menetelmiin.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksen mukainen uusien aineiden valinta ja ympäristölaatunormien päivittäminen, jotka perustuisivat ajantasaiseen tieteelliseen tietoon aineiden esiintymisestä vesiympäristössä sekä niiden vaikutuksista ympäristöön ja ihmisen terveyteen, ovat kannatettavia ja perusteltuja. Prioriteettiaineiden lisäämisen tai poistamisen ja niiden ympäristölaatunormeista päättämisen tulee perustua aina riittävän kattavaan ja huolellisesti tehtyyn riskinarviointiin.

Valiokunta korostaa myös vesipuitedirektiivin ehdottomuuteen liittyviä haasteita, kun esimerkiksi pintavesien hyvää kemiallista tilaa uusien lisättyjen aineiden osalta on vaikea saavuttaa, koska monet esitetyistä aineista ovat luonteeltaan pysyviä. Kansallisilla vesienhoidon toimenpiteillä tai vesiin liittyvillä säätelykeinoilla aineiden pääsyä ympäristöön ei siten voida pelkästään estää tai niiden pitoisuuksia vähentää. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että neuvotteluissa selvennetään käytännössä mahdollista hyvän tilan saavuttamisen määräaika ja vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen soveltamista näihin.

Lähtökohta on, että vesien tilaa vesipuitedirektiivissä kielletyllä tavalla heikentävät hankkeet ovat usein kiellettyjä jo ympäristönsuojelulain tai vesilain perusteella ilman vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioon ottamistakin. Pohjaveden pilaamiskielto (YSL 17 §) suojaa puolestaan pohjavettä laadun muutoksilta. Valiokunta toteaa kuitenkin, että Suomen lainsäädännön täsmentäminen on tarpeen EU:n tuomioistuimen ns. Weser-ratkaisun (EUTI C-461/13, vastaava pohjaveden osalta EUTI C-535/18) johdosta. Weser-ratkaisun perusteella vesienhoidon ympäristötavoitteet estävät uuden hankkeen toteuttamisen ilman poikkeusta jo siinä vaiheessa, kun pintavesimuodostuman yksittäisen laadullisen tekijän tila heikentyy yhdellä luokalla. Siten myös ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia voi tulla Suomessa aikaisempaa useammin arvioitavaksi lupaharkinnan yhteydessä. Poikkeamisen suhteesta lupaharkintaan ei kuitenkaan ole säädetty, eivätkä nykyiset vesilain ja ympäristönsuojelulain vaatimukset vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta ilmennä vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovaa luonnetta. Weser-ratkaisun myötä yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa heikentämiskieltoa arvioidaan laatutekijöittäin eli yhden laatutekijän merkitys nousee vesimuodostuman tilan kokonaisarviota merkittävämmäksi.

Valiokunta toteaa, että ympäristöministeriön joulukuussa 2022 asettama työryhmä valmistelee lainsäädäntömuutosta, jonka tavoitteena on säätää ympäristötavoitteiden sitovuudesta ja siitä, milloin niistä voidaan poiketa uuden merkittävän hankkeen vuoksi. Tällä hetkellä vesien hyvän tilan tavoitteesta poikkeaminen uuden merkittävän hankkeen vuoksi on mahdollista vain joka kuudes vuosi, kun valtioneuvosto hyväksyy vesienhoitosuunnitelmat. Valiokunta pitää uudistushanketta tärkeänä, kun nykyinen sääntely voi johtaa siihen, että vihreän siirtymän edellyttämien puhtaampien hankkeiden rakentuminen estyy.

Tavoitteiden asettamisessa tulee ottaa huomioon se, että seurantatiedon kerääminen vaatii aikaa. Lisäksi esimerkiksi pohja- ja pintavesille esitettyjen PFAS-yhdisteiden laatunormien ja juomaveden raja-arvojen eroja tulisi selventää ja yhdenmukaistaa, koska merkittävät erot eri lainsäädäntöjen raja-arvoissa samoille aineille aiheuttavat epäselvyyttä ja vaikeuttavat riskiviestintää.

Valiokunnan lausunto YmVL 51/2022 vp

Valiokunta on valtioneuvoston tavoin huolissaan ehdotettujen raportointivelvoitteiden laajentamisen vaikutuksesta hallinnollisen taakan ja kustannusten voimakkaaseen kasvuun, varsinkin jos se edellyttää myös merkittävää tietojärjestelmien kehittämistä. Raportoinnin lisäämisen kustannusvaikutus Suomelle runsasvesistöisenä maana voi olla aliarvioitu, ja neuvotteluissa tulee ottaa paremmin huomioon jäsenvaltiokohtaiset erityispiirteet. Raportoinnin kustannuksia tulee arvioida ottaen huomioon siitä saatava hyöty.

Komission ehdotuksen mukaan esitetyillä delegoiduilla säädöksillä muutettaisiin nykyisin tavalisessa lainsäätämismenettelyssä muutettavia direktiivin osia, ja tämän vuoksi muutos olisi merkittävä. Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti säädösvallan laajaan siirtoon komissiolle. Valiokunta katsoo, että komissiolle ei tulisi siirtää sääntelyn keskeistä sisältöä koskevaa päätösvaltaa delegoiduin säädöksin. Siirrettävää säädösvaltaa esimerkiksi soveltamisalan osalta on tarpeen täsmentää, perustella ja tarvittaessa rajata. Luonnonolosuhteista johtuvat ja kansalliset erityispiirteet tulee ottaa huomioon niin sääntelyn keskeisen sisällön osalta kuin delegoituja säädöksiä annettaessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr

jäsen Petri Huru ps

jäsen Emma Kari vihr

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Johan Kvarnström sd

jäsen Sheikki Laakso ps

jäsen Mikko Ollikainen r

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Juha Sipilä kesk

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Katja Taimela sd

jäsen Ari Torniainen kesk

varajäsen Anneli Kiljunen sd

Valiokunnan lausunto YmVL 51/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos