

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vesipuitedirektiivin, pohjavesidirektiivin ja ympäristönlautudirektiivin muuttamisesta: U-jatkokirjelmä

Eduskuntatunnus

U 119/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 26.10.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (COM(2022) 540 final), jolla muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisön vesipolitiikan puitteista annettua direktiiviä 2000/60/EY (jäljempänä vesipuitedirektiivi), pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annettua direktiiviä 2006/118/EY (jäljempänä pohjavesidirektiivi) ja ympäristönlautunormeista vesipolitiikan alalla annettua direktiiviä 2008/105/EY (jäljempänä ympäristönlautunormidirektiivi).

Komissio esitteli ehdotuksensa neuvoston ympäristötyöryhmässä 11.11.2022. Ehdotusta on käsitelty Tšekin ja Espanjan puheenjohtajakausilla neuvoston ympäristötyöryhmässä. Belgia on puheenjohtajana edistänyt huomattavasti ehdotuksen käsittelyä ja tuottanut kompromissitekstejä neuvoston ympäristötyöryhmän keskusteltavaksi. Tavoitteena on saavuttaa ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemyks kesäkuussa 2024.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on muodostanut kantoja direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 119/2022 vp.

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

Valtioneuvosto pitää erityisen tervetulleena ehdotusta muutoksesta, jolla mahdollistetaan uusien ja innovatiivisten seurantamenetelmien käyttöä vesien tilan seurannassa.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella ehdotukseen seurantatulosten ja vesien tila-arvion laatimiseen ja niiden vuosittaiseen sähköiseen raportointiin. Valtioneuvosto katsoo, että hyvän tilan saavuttamisen määräaikoja ja vesipuitedirektiivin mahdollistamien joustojen soveltamista tulisi selventää. Komissiolle siirrettävää säädösvaltaa uusien pohjavesien laatustandardien sekä pintavesien uusien prioriteettiaineiden lisäämiseen tulisi vielä neuvotteluissa pyrkiä täsmentämään, perustelemaan ja tarvittaessa rajaamaan.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyyn:

Valtioneuvosto katsoo, että kokonaisuutena arvioituna Suomen tavoitteet on huomioitu pääsääntöisesti hyvin tämänhetkisessä puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa (C-461/13) vahvistama vesien tilan heikentymistä koskeva määritelmä on jo olemassa olevaa oikeuskäytäntöä jäsenmaissa ja sen lisääminen vesipuitedirektiivin määritelmiin ei täten olisi välttämätöntä. Valtioneuvosto kuitenkin ymmärtää, että sen lisääminen direktiivin määritelmiin edistäisi yhtenäistä toimeenpanoa ja mahdollistaisi siihen kytkettävät joustot. Valtioneuvosto toteaa myös, että sitovista vesien ympäristötavoitteista säädetään 4 artiklassa eikä niitä olla tässä yhteydessä muuttamassa.

Valtioneuvosto pitää heikentämiskieltoon tuotavia joustoja tärkeinä ja oikeansuuntaisina, koska niiden avulla voidaan estää tilanteet, joissa tietyt vesien tilaa pitkällä aikavälillä parantavat tai yhteiskunnallisesti strategiset hankkeet tai toimet voisivat estyä yksinomaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tiukkojen linjausten vuoksi.

Valtioneuvosto katsoo, että vesipuitedirektiivin joustomahdollisuuksia tulisi edelleen tarkastella neuvotteluissa ja aktiivisesti etsiä konkreettisia ratkaisuja erityisesti Euroopan kilpailukyvn ja vihreän siirtymän hankkeiden edistämisen kannalta. Valtioneuvosto katsoo myös, että vesipuitedirektiivin tulisi kyetä nykyistä paremmin sovittamaan yhteen vesivaikutusten huomioiminen ja vihreän siirtymän tarpeet.

Valtioneuvosto edellyttää kuitenkin, että vesien tilan heikentämiskieltoon liittyviin joustoihin asetetaan direktiivissä riittävät vesien tilaa turvaavat reunaehdot, mukaan lukien ennakkovalvontatoimet, ottaen kuitenkin huomioon Euroopan kilpailukyky ja omavaraisuus sekä vihreän siirtymän hankkeiden toteuttamismahdollisuudet. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että joustojen käytön edellytyksenä tulee olla luotettava haittavaikutusten arviointi. Vaikutusten mallintamiseen sisältyy epävarmuuksia ja ne tulee ottaa huomioon vesien tilan palautumisessa.

Lisäksi valtioneuvosto pitää kannatettavana vapaaehtoisuuteen perustuvien vesien tilan kehittymistä kuvaavien indikaattoreiden käyttämistä vesienhoitosuunnitelmissa.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan kompromissitekstissä on esitetty muutoksia, jotka vastaavat hyvin Suomen neuvotteluille asettamiin tavoitteisiin. Vesien hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen määräaika on pidennetty vuoteen 2039 uusien haitallisten aineiden osalta. Kompromississa esitetään poistettavaksi lisää aineita nykyiseltä prioriteettiainelistalta. Vesien seurantatietojen raportointi olisi kompromissiesityksen mukaan vähintään joka kolmas vuosi ja tilatietojen osalta joka kuudes vuosi komission esittämän vuosittaisen raportoinnin

sijaan. Komission esityksen mukaan haitta-ainelistojen tarkistaminen olisi ollut siirretty delegoiduilla säädöksillä komissiolle. Puheenjohtajan esityksen mukaan sekä pintavesien että pohjavesien haitta-ainelistoja voitaisiin tarkastaa kompromissiesityksen mukaan ainoastaan normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Uusina ehdotuksina puheenjohtaja on sisällyttänyt kompromissitekstiin vesien tilan heikentämistä koskevan määritelmän sekä siihen liittyvät tietyt joustot. Suomi oli mukana valmistelemassa tätä koskevaa aloitetta yhdessä Alankomaiden, Saksan, Tanskan ja Luxemburgin kanssa. Lisäksi Suomi oli mukana valmistelemassa vesien tilan indikaattoreita koskevaa jäsenmaiden aloitetta yhdessä Alankomaiden, Itävallan Saksan, Tanskan ja Luxemburgin kanssa, jonka puheenjohtaja myös on lisännyt nyt uutena asiaana kompromissitekstiin.

Nämä edellä mainitut kaksi uutta ehdotusta esiteltiin neuvoston ympäristötyöryhmässä helmikuussa 2024. Puheenjohtaja on sisällyttänyt näiden ehdotuksien sisältämät asiat direktiivin kompromissitekstiin, jota käsiteltiin ensimmäisen kerran neuvoston ympäristötyöryhmässä 25.4.2024.

Ensimmäinen ehdotus koskee vesien tilan heikentämiskiellon määritelmän sisällyttämistä vesipuitedirektiivin 2 artiklaan. Tämän lisäksi vesipuitedirektiivin 4 artiklaan lisättäisiin kaksi alakohtaa, joissa säädettäisiin uusista joustoista kyseiseen heikentämiskielloon tiettyjen edellytysten täytyessä. Tässä yhteydessä tulee huomata, että vesipuitedirektiivin 4 artiklassa säädetään sitovista vesien ympäristötavoitteista ja niitä ei olla tässä yhteydessä muuttamassa.

Esitetty heikentämiskiellon määritelmä perustuisi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-461/13, jossa on linjattu vesien tilan heikentymisen käsitettä. Kyseisen tuomioistuimen ennakkoratkaisun linjaukset ovat jäsenvaltioita jo velvoittavia. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus, jos poikkeuslupaa ei ole myönnetty, kieltäytyä myöntämästä lupaa hankkeelle, jos hanke saattaa joko huonontaa pintavesimuodostuman tilaa tai vaarantaa pintavesien hyvän tilan. Ratkaisun mukaan kyseessä on kielletty tilan huononeminen, jos muutokset vaikuttavat yhteenkin ekologisen tilan arvioinnissa huomioon otettavaan aineeseen tai laatutekijään muuttamalla pintavesimuodostuman tai pintavesien tilan alempaan luokkaan. Vesipuitedirektiiviin 2 artiklaan lisättäisiin kyseiseen ratkaisuun perustava vesimuodostuman heikentymisen määritelmä, jolla tarkoitettaisiin jo yhdenkin laatutekijän heikentymistä.

Uutena joustona vesipuitedirektiivin 4 artiklan alakohdassa mahdollistettaisiin tietyin edellytyksin vesien tilan tilapäinen heikentyminen. Ehdotuksen taustalla on Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-525/20, jossa myös tilapäinen vesimuodostuman tilan heikentyminen tulkittiin vesipuitedirektiivissä tarkoitetuksi kielletyksi heikkenemiseksi. Puheenjohtajan kompromississa on esitetty tilapäisen heikkenemisen kestoksi korkeintaan yksi vuosi. Jouston käytön edellytyksenä olisi, että siitä aiheutuvat mahdolliset vaikutukset eivät olisi suorien päästöjen aiheuttamia, kaikki toimet haittojen vähentämiseksi on tehty, mahdolliset haittavaikutukset veden tilaan tulisi etukäteen arvioida luotettavasti mallintamalla ja lisäksi hankkeen jälkeen olisi varmistettava seurannalla vesien tilan palautuminen. Puheenjohtajan esittämä yhden vuoden määräaika voi aiheuttaa ongelmia soveltamisessa. Esimerkiksi monet rakennusprojektit saattavat olla pidempiä ja lisäksi yllättävien tilanteiden varalta tarvitaan myös joustoa pituuteen, jotta projekteja ei keinoitekoisesti jaeta useampaan osaan. Lisäksi vaikutusten mallintamisen osalta tulee huomata, että siihen sisältyy aina merkittäviä epävarmuuksia, jotka johtuvat muun

muassa luonnon olosuhteista, haitta-aineen ominaisuuksista sekä hydrologiasta, jotka tulee ottaa huomioon vesien tilan palautumisessa. Tiedot näistä hankkeista tulisi ehdotuksen mukaan sisällyttää vesienhoitosuunnitelmiin.

Tilapäisen heikkenemisen salliminen mahdollistaisi rakentamisen aikaisen vesien tilaan kohdistuvan heikkenemisen. Esimerkiksi tuulivoimalan rakentamisen aikaisia vesistön tilan heikkenemistä ei pidettäisi kiellettyinä. Lisäksi tällä joustolla voitaisiin edistää vesien kunnostamishankkeita, joiden tavoitteena on saada vesien tila paranemaan. Samalla voitaisiin mahdollistaa ja turvata vesistövaikutuksia aiheuttavien toimintojen toteuttaminen jatkossakin.

Toiseksi joustoksi 4 artiklaan ehdotettaisiin, että vesien tilan heikentymisenä ei pidettäisi myöskään sellaista toimintaa, jossa pilaavaa ainetta sisältävää vettä tai sedimenttiä siirrettäisiin vesimuodostuman sisällä tai toiseen vesimuodostumaan, jossa siitä ei aiheutuisi lisäpilaantumista ja muut esitetyt edellytykset täyttyisivät. Tämän ehdotuksen taustalla ei ole EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Jouston käytön edellytyksenä olisi, että kaikki mahdolliset toimet tehdään haittojen estämiseksi, toimenpide ei lisäisi riskiä ihmisen terveydelle tai ympäristölle, vastaanottava vesimuodostuma olisi jo hyvää huonommassa tilassa, mitään muuta kustannustehokasta tai teknisesti mahdollista keinoa sekä ympäristön kannalta parempaa vaihtoehtoa ei olisi ja kaikki mahdolliset paremmat keinot olisi tarkasteltu. Lisäksi tiedot näistä hankkeista tulisi sisällyttää vesienhoitosuunnitelmiin ja vesien tilaa tulisi tarkastella joka kuudesvuosi. Nämä toimet olisivat aina ennakkovalvontatoimien kohteena.

Suomen kannalta kyseinen jousto voisi edistää vihreää siirtymää. Tapauksissa, joissa pintavesimuodostumassa haitta-aineiden pitoisuudet ylittäisivät laatuunormit, ei olisi ilman nyt esitettyä joustoa mahdollista siirtää vettä vesimuodostumasta toiseen. Tämä jouston mahdollistama poikkeus voisi tulla kyseeseen muun muassa vihreän energian hankkeissa. Tällä joustolla voitaisiin mahdollistaa esimerkiksi pumppuvoimaloissa pintaveden johtaminen vesimuodostumien välillä, ilman että kyseessä olisi kielletty vesien tilan heikentäminen.

Euroopan talouden sekä puhtaan siirtymän, omavaraisuuden ja huoltovarmuuden kannalta kriittisten raaka-aineiden saatavuus on turvattava. Lisäksi on tärkeää turvata Euroopan ruoan tuotantoa, omavaraisuutta ja huoltovarmuutta tukevat hankkeet esimerkiksi mineraalisten lannoitteiden ja biotalouden arvoketjuissa.

Lisäksi jäsenmaiden aloitteesta puheenjohtaja on esittänyt kompromissitekstiin tiettyjen vesien tilan indikaattorien esittämisen mahdollistamista, jotta vesien tilassa tapahtuvaa muutosta voitaisiin esittää yksityiskohtaisemmin. Lista mahdollisista indikaattoreista sisällytettäisiin osaksi vesipuitedirektiivin liitettä V. Näiden indikaattorien käyttö tilan kehittymisen kuvaamisessa olisivat puheenjohtajan kompromissin mukaisesti jäsenvaltioille vapaaehtoisia ja jäsenvaltiot voisivat soveltaa niitä muun muassa vesienhoitosuunnitelman vesien tilan kehittymisen kuvaamiseen.

Nykyisessä puheenjohtajan kompromissitekstissä kansallinen toimeenpano on tehtävä 24 kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artikla 1 kohta (ympäristö). Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät ehdotuksesta tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto päättää asiasta määränemmistöllä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Ehdotukseen sisältyy esitys siirtää komissiolle täytäntöönpanovaltaa ja säädösvaltaa, joita valtioneuvosto pitää perusteltuina.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ensimmäinen äänestys toimitettiin 12. syyskuuta 2023 ja asia palautettiin asiasta vastaavaan valiokuntaan toimielinten välisiä neuvotteluja varten työjärjestyksen 59 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Euroopan parlamentin maatalous- ja ympäristövaliokunta ovat käsitelleet aloitetta. Milan Brglez toimii parlamentin esittelijänä.

Euroopan parlamentti vahvisti kantansa toisessa äänestyksessä 24.4.2024.

Yhtenä merkittävistä ehdotuksista parlamentti esittää, että komissio esittäisi vaikutustenarvioinnin, jossa tarkastellaan laajennettua tuottajan vastuuta koskevan mekanismin sisällyttämistä tähän direktiiviin ja varmistetaan, että tuottajat osallistuvat direktiivin seurantaohjelmien kustannuksiin. Lisäksi parlamentti on esittänyt, että komissio perustaa yhteisen seurantajärjestelmän muun muassa seurantavaatimusten hallinnointia varten. Järjestelmän käyttö olisi jäsenmaille vapaaehtoista. Parlamentti on omissa ehdotuksissaan pääsääntöisesti rajannut komissiolle siirrettäväksi esitettyä toimivaltaa. Aikataulujen osalta parlamentti esittää tiukennusta monissa kohdin komission ehdotukseen. Parlamentin kanta sisältää yhteensä 156 muutosehdotusta.

Kansallinen valmistelu

Komission ehdotusta on esitelty ympäristöjaostossa (EU23) 9.11.2022.

U-jatkokirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriössä. U-jatkokirjelmä on käsitelty ympäristöjaoston virkamieskokoonpanon sekä laajan että suppean kokoonpanon kirjallisissa menettelyssä 20.-22.5.2024.

Eduskuntakäsittely

Komission ehdotusta on esitelty ympäristöjaostossa (EU23) 9.11.2022.

U-jatkokirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriössä. U-jatkokirjelmä on käsitelty ympäristöjaoston virkamieskokoonpanon sekä laajan että suppean kokoonpanon kirjallisissa menettelyssä 20.-22.5.2024.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakuntahallitus on antanut lausunnon direktiiviehdotuksesta 31.1.2023.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on kuvattu U-kirjelmässä U 119/2022 vp.

Kompromissiehdotuksessa esitetyllä vesien tilan indikaattorien käyttöönoton mahdollistamisella ei olisi suoria taloudellisia vaikutuksia, koska niiden käyttöönotto olisi jäsenvaltiossa vapaaehtoista.

Ehdotetulla vesien tilan heikentämiskiellon määrittelyllä ja heikentämiskieltoon esitetyillä joustoilla ei olisi suoria budjettivaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi oli mukana valmistelemassa vesien tilan heikentämistä koskevan määritelmän lisäämistä sekä siihen liittyvien tiettyjä joustoja koskevaa aloitetta yhdessä Alankomaiden, Saksan, Tanskan ja Luxemburgin kanssa. Lisäksi Suomi oli mukana valmistelemassa vesien tilan indikaattoreita koskevaa jäsenmaiden aloitetta yhdessä Alankomaiden, Itävaltan Saksan, Tanskan ja Luxemburgin kanssa. Nämä aloitteet on huomioitu puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa.

Parhaillaan on myös valmisteilla ympäristöministeriön vastuulla oleva hallituksen esitys, jolla jo tuotaisiin edellä mainitut Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen linjaukset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Puheenjohtajan kompromissiesitys sisältää kuitenkin lisäyksiä suhteessa ko. ratkaisuihin.

Asiakirjat

COM (2022) 540 final
COM (2022) 540 final ANNEXES 1-6

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Juhani Gustafsson, ympäristöministeriö, juhani.gustafsson@gov.fi p. 0295 250 338
Salla Koskela, ympäristöministeriö, salla.m.koskela@gov.fi p. 0295 250 236

VAHVA-tunnus

EU/1404/2022

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite