

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen tarkoituksena on sisällyttää 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen edellyttämällä tavalla Suomen lainsäädäntöön. Tämän ns. nitraattidirektiivin toimeenpano vaatii lainsäädännöllisiä toimia.

Suomen lainsäädännössä ei ole maatalouden vesiensuojelua koskevia erillisiä säännöksiä,

joihin kysymyksessä oleva nitraattidirektiivi voitaisiin sisällyttää. Vesilakiin ehdotetaan tämän vuoksi lisättäväksi uusi asiaa koskeva säännös. Sen nojalla olisi tarkoitus antaa valtioneuvoston päätös direktiivin edellyttämistä yksityiskohtaisista määräyksistä, joiden tavoitteena on vähentää ja estää maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamaa pintaja pohjavesien pilaantumista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1995.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja sen arviointi

Suomessa ei ole uusia eläinsuojia koskevia säännöksiä lukuunottamatta erityisiä maatalouden vesiensuojelua tarkoittavia säännöksiä. Maatalouden päästöjä on sen vuoksi pyritty viime vuosien aikana vähentämään ohjauksen ja neuvonnan avulla vapaaehtoisuuteen perustuen mm. maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön vuonna 1992 yhteisesti vahvistaman maatalouden ympäristöohjelman sekä siihen liittyvien, vuonna 1993 julkaistujen ”Hyvät Viljelymenetelmät” -suositusten mukaisesti.

Suomen hallitus on syyskuussa 1994 hyväksynyt neuvoston asetukseen 2078/92 (Neuvoston asetus (ETY) 2078/92, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1992, ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutu ympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä) perustuvan maatalouden ympäristötukiohjelman, joka liittyy Suomen maatalouden sopeuttamiseen Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Ympäristötukiohjelma on vapaaehtoinen. Sen avulla edis-

tetään myös maatalouden myönteisiä ympäristövaikutuksia kuten maaseutumaisemaa ja vähennetään haitallisia päästöjä erityisesti vesiin.

Nitraattidirektiivi on tullut Euroopan unionin jäsenmaissa voimaan 12 päivänä joulukuuta 1991 ja se tuli sisällyttää kansallisiin lainsäädäntöihin kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Tämän vuoksi direktiivin vaikutuksista ja merkityksestä muissa maissa ei ole vielä saatavilla riittävästi tietoa.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet

Direktiivin tavoitteena on maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja vastaisuudessa tällaisen pilaantumisen estäminen. Direktiivin mukaan kunkin jäsenmaan on määriteltävä sellaiset pinta- ja pohjavedet, jotka ovat pilaantuneet tai ovat

alttiita pilaantumaaan, mikäli direktiivissä esitettyjä toimia ei toteuteta.

Pilaantumisen aiheuttamista vähennettäisiin direktiivin määräysten mukaan siten, että kukin jäsenmaa määrittelee ne maa-alueet, joilta vesi valuu edellä mainittuihin vesiin; ts. maa-alueet, jotka aiheuttavat vesien pilaantumista tai ovat uhkana sellaiseen. Näille ns. pilaantumisaltille vyöhykkeille olisi laadittava maatalouden vesiensuojelun edistämiseksi toimintaohjelma. Se tarkoittaa menettelytapoja, jotka vähentävät maatalouden nitraattipäästöjä. Toimintaohjelmien lisäksi direktiivi edellyttää, että koko maata varten laadittaisiin maatalouden vesiensuojelua edistävät hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joiden noudattamiseen tulee pyrkiä, mutta joka on vapaaehtoista.

Nitraattidirektiivin täytäntöönpano edellyttää lainsäädännöllisiä toimia maataloudesta peräisin olevien nitraattipäästöjen vähentämiseksi ja estämiseksi. Vesilainsäädäntö, johon direktiiviä koskeva säännös ehdotetaan lisättäväksi, rakentuu lupajärjestelmän varaan. Sen mukaisesti lain kieltämä vesiä muuttava toiminta on kuitenkin mahdollista, mikäli tuomioistuin antaa siihen luvan. Vesidirektiivit, jotka on jo sopeutettu vesilakiin, sisältävät yleensä saman lupajärjestelmän.

Tässä tapauksessa valtuutussäännös tarkoittaisi kuitenkin joustavampaa menettelyä, jossa maatalouden aiheuttamat nitraattipäästöt jäisivät luvanhakujärjestelmän ulkopuolelle. Valtioneuvoston päätös sekä direktiivin edellyttämät vesiensuojelua koskevat hyvän maatalouskäytännön ohjeet sisältäisivät sellaisenaan ne menettelytavat, joita koko maassa noudatettaisiin. Direktiivissä määritellään vähimmäisedellytykset sekä toimintaohjelmiin että hyvän maatalouskäytännön ohjeisiin kumpiinkin erikseen. Koska direktiivin pohjana on Rooman sopimuksen artikla 130 s, kansallisesti voidaan tarpeen mukaan säätää direktiiviä tiukemmatkin toimet. Kokemusten puuttuessa tässä vaiheessa olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista pidättäytyä direktiivin edellyttämään tasoon.

Valtioneuvoston päätöksessä määrättäisiin niistä käytännön toimista, joita direktiivi vähintään edellyttää. Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön yhteisesti hyväksymä ja vahvistama maaseudun ympäristöohjelma sekä sen perusteella samojen ministeriöiden hyväksymä ”Hyvät Viljelymenetelmät”-suositukset kattavat nämä toimet.

Valtioneuvoston vuoden 1994 syksyllä hy-

väksymässä maatalouden ympäristötukiohjelmassa ja siihen liittyvässä, myöhemmin annettavassa valtioneuvoston päätöksessä määriteltäisiin vapaaehtoinen sopimus pohjainen ympäristönsuojelua koskeva menettely. Sitä voitaisiin, sopimusten tultua vahvistetuiksi, myös käyttää kaikilla sopimusalueilla pääosin sellaisenaan niillä olevien pilaantumisaltille vyöhykkeiden edellyttämiin toimiin vesiin tulevien nitraattipäästöjen rajoittamiseksi. Suomessa olisi täten nitraattidirektiivin tasoa vastaavat suositukset ja ohjeet. Tällä hetkellä ei ole välitöntä tarvetta antaa uusia ohjeita.

2.2. Keinot

Euroopan talousalueesta tehty sopimus (ETA-sopimus) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994 (HE 95/1992 vp.). Sopimuksen osaksi on otettu ne ETA-sopimuksen asialliseen sisältöön kuuluvat säädökset, jotka oli hyväksytty ja julkaistu EY:n virallisessa lehdessä heinäkuun 31 päivään 1991 mennessä. EY:ssä oli kuitenkin tämän jälkeen 1.8. 1991—31.12.1993 välisenä aikana hyväksytty ja julkaistu yli 400 ETA-sopimuksen asialliseen sisältöön vaikuttavaa säädöstä. Nämä säädökset on liitetty osaksi sopimusta sopimuksen 98 artiklan mukaisesti tehdyllä ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 7/94, 21.3.1994, ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamisesta.

Uudet säädökset on sekakomission päätöksen liitteillä 1—20 lisätty varsinaisen ETA-sopimuksen asianomaisiin liitteisiin. Näihin uusiin normeihin sisältyy mm. ympäristöä koskevia määräyksiä, joihin kuuluu nyt kysymyksessä oleva nitraattidirektiivi. Se liitettiin ETA:n sekakomitean päätöksen liitteellä 18 ETA-sopimuksen ympäristöä koskevaan liitteeseen XX. Direktiivi tuli Suomea sitovaksi 1.7.1994.

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi ei aiheuta muutoksia lakiesitykseen eikä asiakokonaisuuteen.

Jäsenvaltioiden on direktiivissä säädetyin perustein määriteltävä edellä mainitut pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat olla alttiita pilaantumaaan, jos direktiivissä määrättyä toimintaohjelmaa ei toteuteta. Direktiivin perusteella juomavesilähteinä olevat pinta- ja pohjavedet ovat pilaantuneita, jos niiden nitraattipitoisuus on yli 50 milligrammaa nitraat-

tia litrassa. Samoin pilaantuneiksi luetaan vedet, jotka ovat rehevöityneitä tai jotka voivat rehevöityä lyhyen ajan kuluessa, jos direktiivin 5 artiklan tarkoittamaa toimintaohjelmaa ei toteuteta. Suomessa ei ole todettu vesiä, joiden nitraattipitoisuus olisi mainitun suuruisen. Eräillä rajoitetuilla alueilla pohjavesissä on todettu vesi- ja ympäristöhallituksen alustavan arvion mukaan nitraattipitoisuuden kasvua. Direktiivin tarkoittamaa pintavesien rehevöitymistä sen sijaan voidaan todeta eräin paikoin mm. rannikkoalueilla ja tehokkaimmilla viljelyseuduilla. Kysymys ei kuitenkaan ole niin vakavasta ongelmasta kuin laajoilla alueilla Manner-Euroopassa.

Pilaantumisaltiltiiksi vyöhykkeiksi on direktiivin mukaan määriteltävä kahden vuoden sisällä direktiivin tiedoksi antamisesta kaikki sellaiset maa-alueet, joilta vesi valuu edellä mainituille vesialueille aiheuttaen pilaantumista. Määräaika on jo kulunut umpeen, joten näiden alueiden määrittely on tehtävä niin pian kuin se on mahdollista. Pilaantumisaltiltiit vyöhykkeet on selvitettävä uudelleen ja vesialueet tarkistettava vähintään joka neljäs vuosi. Pilaantumisaltiltiiden vyöhykkeiden ensimmäisestä määrittelystä ja myöhemmistä muutoksista on aina ilmoitettava komissiolle kuuden kuukauden kuluessa.

Direktiivin tarkoittama pakollinen toimintaohjelma pilaantumisaltiltiita vyöhykkeitä varten voi olla sama koko maata varten tai ohjelmat voivat olla eri alueille erillisiä tilanteesta riippuen. Suomessa on toistaiseksi paikallaan erillinen määrittely. Toimintaohjelma on tarkistettava vähintään neljän vuoden välein. Sitä tulee muutoinkin tarvittaessa täydentää ja uudistaa, jos käy ilmeiseksi, että ohjelma ei ole riittävä direktiivin tavoitteiden toteutumiseksi. Maatalouden ympäristötukiohjelman toteuttaminen tulee vähentämään maataloudesta vesiin aiheutuvaa nitraattikuormaa ja direktiivin tarkoittamilla pilaantumisaltiltiilla vyöhykkeillä voitaneen soveltaa ympäristötukiohjelman ns. erityistukea perusohjelmaa tehokkaamman vesiensuojelun toteuttamiseksi.

Direktiivissä määrätään, että jäsenvaltion tulee kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta lisäksi laatia edellä mainitut vesiensuojelua koskevat vapaaehtoiset hyvän maatalouskäytännön ohjeet. Tarpeen mukaan jäsenvaltion tulee järjestää viljelijöille koulutus- ja neuvontaohjelma hyvien viljelymenetelmien edistämiseksi käytännössä. Myös maatalouden ympäristötukiohjelmaan liittyy laaja koulutus-

ohjelma, joten direktiivin toimeenpanosta aiheutuvaa ja tätä koulutusta on tarkoituksenmukaista yhteensovittaa.

Jäsenvaltion tulee direktiivin mukaan laatia ja ottaa käyttöön sopivat valvontaohjelmat toimintaohjelmien toimivuuden selvittämiseksi. Pilaantumisaltiltiiden vyöhykkeiden määrittelymiseksi ja näiden maa-alueiden tarkistamiseksi jäsenvaltioiden tulee kahden vuoden sisällä direktiiviä koskevasta notifikaatiosta selvittää luonnonvesiensä, sekä pinta- että pohjavesien, nitraattipitoisuutta vähintään vuoden ajalta. Suomi on notifioinut direktiivin syyskuussa 1994. Vesien nitraattipitoisuutta on tämän seurauksena selvitettävä vähintään vuoden ajalta syyskuuhun 1996 mennessä. Vesi- ja ympäristöhallitus tarkkailee vesiä säännöllisesti vuosittain, joten direktiivi ei aiheuta merkittäviä uusia toimia tässä suhteessa.

Jäsenvaltion tulee tarkistaa pintavesiensä rehevyytila joka neljäs vuosi ja seurannassa tulee käyttää direktiivissä esitettyjä mittaamenetelmiä. Nämä eivät aiheuttane mainittavia muutoksia meillä käytössä oleviin menettelytapoihin.

Jäsenvaltion tulee direktiivin notifikaatiosta neljän vuoden sisällä ja sitä seuraavin nelivuotiskausin toimittaa tiedot direktiivin toimivuudesta ja vaikutuksista komissiolle.

Direktiivissä määrätään, että jäsenvaltion tulee saattaa voimaan sen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kahden vuoden sisällä notifioinnista. Niiden tulee ilmoittaa tästä välittömästi komissiolle. Nyt vireillä oleva vesilain muutos tarkoittaa vaadittavaa toimenpidettä.

2.3. Keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on sisällyttää kysymyksessä oleva Euroopan yhteisöjen neuvoston vesiensuojelua tarkoittava nitraattidirektiivi Suomen vesilakiin valtuutussäännöksenä siten, että säännöksen nojalla annettaisiin tarkempia määräyksiä valtioneuvoston päätöksellä. Edellä on selostettu direktiivin sisältö.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

Ympäristöministeriön hallinnonalalla nit-

raattidirektiivi lisää jonkin verran hallintomenoja. Kustannukset aiheutuvat lähinnä direktiivin edellyttämien pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelyn, ohjelmien yhteensovittamisen sekä vesien tarkkailun ja näiden kaikkien seurannan sekä tarkistusten tuomasta lisätyöstä. Tämä voitaneen arvioida noin 2—3 henkilötyövuodeksi. Tietojärjestelmiin liittyvät täydennykset edellyttänevät kertamenona noin 100 000 markan investointia.

Direktiivin edellyttämiä toimia on tarkoitus toteuttaa yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Vuonna 1995 käynnistetään myös maatalouden ympäristötukiohjelma, joten näiden kahden ohjelman aiheuttamat lisäkustannukset ja voimavaratarpeet liittyvät läheisesti toisiinsa.

Esitys saattaa joissakin tapauksissa aiheuttaa jonkin verran lisämenoja myös maataloudelle. Direktiivin tarkoittamat velvoitteet vesien suojelemiseksi ovat kuitenkin pääosin sellaisia käytännön viljelytekniisiä toimia, jotka eivät lantasaalioiden kuntoonpanoa lukuunottamatta aiheuta varsinaisia investointeja. Toisaalta asiallisesti varastoidusta ja käytetystä lannasta syntyy lannoitesäätöä, joten maatalouden mahdolliset lisämenot jäänevät aikaa myöten vähäisiksi.

Esitys ei aiheuta organisatorisia muutoksia hallintoon. Toimivaltaiset viranomaiset nitraatidirektiivin toimeenpanossa olisivat ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus sekä alueelliset ympäristökeskukset.

3.2. Ympäristövaikutukset

Maatalous on tämän hetkisten arvioiden mukaan suurin vesistöjemme ravinnepäästölähde. Tämän seurauksena vesien ravinnepitoisuudet ovat paikoitellen suurentuneet ja sen seurauksena on tapahtunut myös rehevöitymistä.

Direktiivin edellyttämät toimenpiteet tarkoittavat sellaisia maatalouden viljelytekniisiä ja muita toimia, joilla pyritään estämään ennen kaikkea nitraattien pääsy vesiin. Nämä toimet vähentävät samalla myös muiden ravinteiden päästöjä, joten esitys tulisi osaltaan vaikuttamaan myönteisesti maatalouden aiheuttamien ravinnepäästöjen vähenemiseen.

4. Asian valmistelu

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on neu-

voteltu oikeusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, vesi- ja ympäristöhallituksen sekä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n kanssa. Oikeusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö ovat antaneet asiasta sen valmisteluvaiheessa myös lausuntonsa, jotka on otettu huomioon. Sen lisäksi valmistelussa on otettu huomioon Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan 10 päivänä kesäkuuta 1994 esittämä mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamista koskevan ETAn sekakomitean päätöksen N:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 56/1994 vp.) sekä tätä koskeva ympäristövaliokunnan 26 päivänä toukokuuta antama lausunto n:o 5.

5. Tarkemmat säädökset ja määräykset

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää siinä määrättyjen toimenpiteiden sisällyttämistä lainsäädäntöön. Tämä ehdotetaan toteutettavaksi niin, että tarvittava lainmuutos tehtäisiin täydentämällä vesilakia valtuutussäännöksellä. Sen perusteella valtioneuvosto antaisi päätöksen, joka sisältäisi edellä kuvatut nitraatidirektiivin edellyttämät toimet.

Luonnos valtioneuvoston päätökseksi on esityksen liitteenä.

6. Muut esitykseen vaikuttavat seikat

Esityksessä on otettu huomioon 1.3.1995 voimaan tuleva laki ympäristöhallinnosta (1995). Lisäksi esityksellä on yhtymäkohtia maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annetussa laissa (1303/94) säädettyyn ympäristötukeen ja sen perusteella annettaviin muihin päätöksiin ja määräyksiin.

7. Voimaantulo

Laki esitetään tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1995.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 19 päivänä toukokuuta 1961 annetun vesilain (264/ 61) 1 lukuun uusi 21 a § seuraavasti:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

Käytön yleiset rajoitukset

21 a §

Maataloudesta peräisin olevien nitraattien pääsyä vesiin rajoitetaan siten kuin asiasta määrätään valtioneuvoston päätöksessä.

Tämän pykälän nojalla voidaan antaa vain

sellaisia määräyksiä, jotka koskevat vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetussa Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivissä (91/676/ETY) tarkoitettuja päästöjä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1995.

Helsingissä 24 päivänä tammikuuta 1995

Tasavallan Presidentin estyneenä ollessa

Pääministeri

ESKO AHO

Ministeri *Jorma Huuhtanen*

