EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.7.2006
KOM(2006) 398 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Pintavesien kemiallisen pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen Euroopan unionissa

{SEK(2006) 947}
{KOM(2006) 397}

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Pintavesien kemiallisen pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen Euroopan unionissa

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. TIEDONANNON TARKOITUS

1.1. Johdanto

Vuonna 2000 annetussa vesipuitedirektiivissä[1] määritetään uusi järjestelmä pinta- ja pohjavesien kemiallisen pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi komission on vesipuitedirektiivin mukaan esitettävä erityisiä ehdotuksia pintavesiin joutuvista prioriteettiaineista.

Monet pilaavat aineet saattavat mahdollisesti heikentää jokien, järvien, rannikkovesien ja merten vesien laatua. Vesien pilaantuminen voi johtua orgaanisista aineista, ravinteista ja monista eri kemikaaleista, jotka on joko tarkoitettu käytettäviksi (kuten torjunta-aineet) tai jotka muodostuvat tahattomasti valmistusprosessien yhteydessä (kuten palamisen aikana syntyvät polysykliset aromaattiset hiilivedyt). Makeista vesistä on jäljitettävissä tuhansittain yksittäisiä aineita, joista monet päätyvät lopulta meriveteen.

Muutamat kemialliset pilaavat aineet katsotaan erityisen huolestuttaviksi koko Euroopan unionin alueen pintavesissä, sillä niitä käytetään laajalti ja niitä kertyy suurina määrinä jokiin, järviin ja rannikkovesiin. Ne siis katsotaan "prioriteettiaineiksi".[2] Lisäksi omaksi alaryhmäkseen on koottu "vaaralliset prioriteettiaineet", joihin sovelletaan tiukempia ympäristötavoitteita, sillä ne hajoavat erittäin hitaasti, kertyvät suurina määrinä ja ovat erittäin myrkyllisiä. Prioriteettiaineiden lisäksi jäsenvaltioiden on eriteltävä muita kemiallisia pilaavia aineita, jotka haittaavat vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamista.

Pintavesien kemiallisen pilaantumisen torjuminen perustuu laajempaan, 1970-luvulla laadittuun strategiseen lähestymistapaan. Tämä pitkän aikavälin lähestymistapa sisällytettiin vesipuitedirektiiviin täysin ajantasaistettuna, ja siitä tehtiin yhtenäinen, joustava ja uudenaikainen väline, jolla voidaan vastata niihin toistuviin vaaroihin,

---

1 Direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden luettelon vahvistamisesta 20 päivänä marraskuuta 2001 tehdyllä päätöksellä 2455/2001/EY (EYVL L 331, 15.12.2001, s. 1).

2 Vesipuitedirektiivin 16 artikla: 33 yksittäistä prioriteettiainetta tai prioriteettiaineryhmää valittiin ensimmäiseen prioriteettiaineluetteloon päätöksen 2455/2001/EY mukaisesti (katso alaviite 1). Lisätietoja prioriteettiaineiden valitsemismenetelmistä ja tuloksista on osoitteessa http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-dangersub/pri_substances.htm

joita aiheutuu kemikaalien ylenmääräisestä kertymisestä Euroopan unionin vesistöihin.

Tiedonannon ohella annetaan ehdotus direktiiviksi ympäristönlaatunormeista vesipolitiikan alalla[3], joten tiedonannossa esitetään komission valitseman lähestymistavan taustalla oleva laajempi viitekehys ja sen perusteet.

1.2. Yleinen viitekehys

Kemikaaleja saattaa päästä tai hävitä ilmaan, veteen ja maaperään niiden hankinnan sekä valmistus- ja käsittelyprosessien yhteydessä. Näissä toiminnoissa syntyviä jäteaineita hävitettäessä aineita saattaa siis päästä myös ympäristöön. Kaivoksilta ja tehtailta peräisin olevat suorat päästöt vesistöihin aiheuttavat tietenkin pilaantumista. Ilmakehään vapautuvat aineet eivät ole yhtä selvästi havaittavia. Kun aine on tullut markkinoille, sitä voidaan käyttää kulutustuotteiden valmistuksessa, jolloin sitä saattaa päästä tai hävitä ympäristöön. Tuotteita (esimerkiksi pesuaineita, torjunta-aineita ja rakennusmateriaaleja) käytettäessä ainetta häviää jälleen, ja kun tuotteet lopulta hävitetään kiinteänä tai nestemäisenä jätteenä, ainetta saattaa hävitä vielä lisää.

Vesien kemiallisen pilaantumisen ehkäisemis- ja vähentämistoimissa on otettava huomioon nämä monet päästö- ja häviämisväylät. Päästöjen ja prosessien hallinnalla voidaan vähentää aineiden häviämistä kemikaalien valmistuksen aikana ja silloin, kun kemikaaleja yhdistetään myöhemmin muihin tuotteisiin. Myös kemikaalien markkinoille saattamista ja käyttöä koskevilla rajoituksilla sekä lupa- ja hyväksyntämenettelyillä voidaan vähentää ympäristön pilaantumisen mahdollisuutta. Lisäksi jätteiden käsittelyllä voidaan vähentää pilaantumista tehokkaasti.

Edellisessä kohdassa luetelluilla toimilla tarkoitetaan päästöjen ja häviöiden vähentämistä tai hallintaa, mutta siinä on vasta tarinan toinen puoli. Vesipuitedirektiivin 10 artiklassa määritetään "yhdistetty lähestymistapa", johon liittyy ympäristönlaatunormien käyttö. Aineen myrkyllisyyttä, hidasta hajoamista ja kertymistä koskevien tietojen sekä sen perusteella, mitä kyseiselle kemikaalille tiedetään tapahtuvan ympäristössä, voidaan määrittää pitoisuuksien raja-arvot ihmisten, kasvien ja eläinten suojelemiseksi. Vesille, sedimenteille tai kasvi-/eläinkudoksille asetetut ympäristönlaatunormit tarjoavat viitearvon, jonka avulla voidaan varmistaa vesiekosysteemien ympäristötavoitteiden täyttyminen tai ihmisten terveyden suojelu vettä käytettäessä (kuten peseydyttäessä tai juomavettä otettaessa).

Vähentämistoimet tai ympäristönlaatunormit ovat tehokkaita vain, jos ne yhdistetään toimivaan seurantajärjestelmään, jolla varmistetaan, että toimet toteutetaan ja että ympäristönlaatunormeja noudatetaan.

Tätä viitekehystä sovelletaan kaikentyyppiseen vesien pilaantumiseen. Seuraavaksi esitetyssä käsitellään kuitenkin ainoastaan prioriteettiaineiden sääntelyä, joka koskee pintavesien laatua heikentävien kemikaalien aiheuttamaa pilaantumista[4]. Muita pilaavia aineita (kuten ravinteita ja orgaanisia aineita) säännellään yhteisön

---

[3] KOM(2006) 397 lopullinen

[4] Määritetty aineiksi, jotka kuuluvat vesipuitedirektiivin liitteen VIII 1–9 kohdassa eriteltyihin aineryhmiin.

lainsäädäntöön kuuluvilla erityissäädöksillä (esimerkiksi yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetulla direktiivillä[5] ja nitraattidirektiivillä[6]).

1.3. Pintavesien kemiallisen pilaantumisen aiempi sääntely

1970-luvun alussa saatiin huolestuttavia raportteja Reinistä ja muista Euroopan joista, joiden kemiallinen pilaantuminen johti säännöllisin väliajoin kalakuolemiin. Tämän seurauksena neuvosto antoi direktiivin vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta (direktiivi 76/464/ETY)[7], jossa määritettiin kunnianhimoinen ohjelma vaarallisten aineiden pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Kemialliset pilaavat aineet ryhmiteltiin luettelon I aineisiin, joita pidettiin erityisen myrkyllisinä, hitaasti hajoavina ja kertyvinä ja joita oli säänneltävä yhteisössä. Vähemmän ongelmalliset aineet, joiden sääntely jätettiin jäsenvaltioiden vastuulle, koottiin luetteloon II. Vuonna 1982 komissio esitti 132 ehdokasta luettelon I aineiksi. Vuoteen 1990 mennessä päästöraja-arvot ja laatunormit oli määritetty 18:lle näistä 132 aineesta viidessä "tytärdirektiivissä"[8]. Sen jälkeen neuvosto keskeytti säädösten antamisen muista komission ehdottamista aineista[9] väittäen, että lainsäädäntöprosessi oli ollut hidas ja tehoton. Neuvosto pyysi komissiota tarkastelemaan kyseistä politiikkaa uudelleen uudesta, pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevasta politiikasta käytävien keskustelujen pohjalta.

Vuonna 1996 annettiin direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä (IPPC-direktiivi)[10]. Siihen sisällytettiin direktiivin 76/464/ETY sääntelyjärjestelmä osittain, ja päästöraja-arvot säilytettiin vähimmäisvaatimuksina. IPPC-direktiivi kattoi kuitenkin ainoastaan tietyt laitokset, joten komissio liitti direktiivin 76/464/ETY muut olennaiset säännökset vesipuitedirektiiviä koskevaan muutettuun ehdotukseensa[11].

Kahdenkymmenenviiden vuoden kuluessa direktiivin 76/464/ETY antamisesta komission ympäristöasioiden pääosasto on julkaissut useita kertomuksia sen täytäntöönpanosta.[12] Kokonaisarvio politiikan onnistumisesta on vaihteleva. Vaikka teollisuuden pistelähteistä peräisin olevaa pilaantumista on saatu vähennettyä selvästi ja todistettavasti, täytäntöönpanossa on ollut useita merkittäviä ongelmia.[13]

---

5 Neuvoston direktiivi 91/271/ETY (EYVL L 135, 30.5.1991, s. 40).

6 Neuvoston direktiivi 91/676/ETY (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1)

7 EYVL L 129, 18.5.1976, s. 23.

8 Direktiivit 82/176/ETY, 83/513/ETY, 84/156/ETY, 84/491/ETY ja 86/280/ETY (sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 88/347/EEC ja 90/415/ETY).

9 KOM(1990) 9 lopullinen, 8.2.1990 (ISBN 92-77-57387-2).

10 Direktiivi 96/61/EY (EYVL L 257, 10.10.1996, s. 26).

11 Katso KOM(1998) 76 lopullinen (EYVL C 108, 7.4.1998, s. 94), jolla muutettiin asiakirjoja KOM(1997) 614 lopullinen (EYVL C 16, 20.1.1998, s. 14) ja KOM(1997) 49 lopullinen (EYVL C 184, 17.6.1997, s. 20).

12 europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/library.htm

13 Suurimpana ongelmana oli, että lähestymistapa perustui kahteen valittavana olevaan vaihtoehtoon, päästöraja-arvoihin tai ympäristötavoitteeseen. Vesipuitedirektiivissä otettiin käyttöön "yhdistetty lähestymistapa", jossa hyödynnetään molempien näkökohtien vahvuuksia. Täytäntöönpanolle ei ollut asetettu selkeitä määräaikoja eikä merkityksettömiksi katsotuille saasteille vähimmäisraja-arvoa. Lisäksi vastuunjako Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välillä oli epäselvä. Osa ongelmista olisi saatu ratkaistua täytäntöönpano-ohjeilla, joita ei kuitenkaan tuolloin laadittu.

Vesipuitedirektiivi perustuu yhdennettyyn pilaantumisen vähentämiseen, ja siinä nämä ongelmat on ratkaistu lähestymällä kemiallista pilaantumista kokonaisvaltaisella, tehokkaalla ja eriytyneellä tavalla. Tässä direktiiviehdotuksessa komissio ehdottaa, että myös viisi johdannaisdirektiiviä kumottaisiin. Kokonaispaketilla siis kevennetään ja yksinkertaistetaan ympäristölainsäädäntöä.

2. KOMISSION EHDOTTAMA LÄHESTYMISTAPA

Vesipuitedirektiivin yleisen lähestymistavan perusteella on toteutettava erityisiä toimia, joilla saadaan vastaukset seuraaviin kysymyksiin (jotka perustuvat 16 artiklaan):

(1) Mitä aineita olisi säänneltävä yhteisön tasolla?

(2) Millä perusteilla tai indikaattoreilla (ympäristönlaatunormit) tarkistetaan, että vesipuitedirektiivin tavoitteet on täytetty?

(3) Mitä lisätoimenpiteitä yhteisön tasolla on toteutettava, jotta nämä tavoitteet saavutetaan?

Vastauksena ensimmäiseen kysymykseen vuonna 2001 sovittiin luettelo 33 prioriteettiaineesta (prioriteettiaineryhmästä), joita säännellään Euroopan unionin tasolla[14]. Osa näistä aineista on erittäin huolestuttavia, ja ne on määritetty "vaarallisiksi prioriteettiaineiksi". Vesipuitedirektiivin tavoitteena on lopettaa vaarallisten prioriteettiaineiden päästöt ja häviöt kerralla tai vaiheittain 20 vuodessa.

Tämän direktiiviehdotuksen päätavoitteena on antaa vastaus kahteen muuhun kysymykseen eli määrittää yhdenmukaistetut ympäristönlaatunormit ja ehdottaa uusia hallintatoimenpiteitä.

Komissio alkoi valmistella tätä ehdotusta vuonna 2001 aloittamalla laajapohjaisen intensiivisen kuulemisprosessin. Pääasiallinen kuulemismuoto olivat säännölliset tapaamiset neuvoa-antavan asiantuntijafoorumin kanssa, johon kuului jäsenvaltioiden, muiden maiden (Norjan, Bulgarian ja Romanian), teollisuuden sidosryhmien ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Lisäksi myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä tiedekomitea teki vertaisarvioinnin ympäristönlaatunormeja koskevista ehdotuksista. Direktiiviluonnoksesta järjestettiin myös kirjallinen kuuleminen kesäkuusta syyskuuhun vuonna 2004.

Valmisteluvaiheessa toteutettiin kaksi tutkimusta, jotka ovat vaikutustenarvioinnin[15] perustana. Vaikutustenarvioinnissa käsiteltiin kolmea päävaihtoehtoa ja lukuisia oheisvaihtoehtoja:

Vaihtoehto 1: Ehdotusta ei anneta lainkaan, vaan sääntely jätetään kokonaan jäsenvaltioiden tehtäväksi.

---

14 Katso alaviitteet 1 ja 2.

15 SEC(2006)947

Vaihtoehto 2: Annetaan ehdotus vain yhdenmukaistetuista ympäristönlaatunormeista ja jätetään uusien hallintatoimenpiteiden tarkentaminen jäsenvaltioiden tehtäväksi.

Vaihtoehto 3: Ehdotetaan sekä ympäristönlaatunormeja että päästöjen hallintaan tähtääviä lisätoimenpiteitä yhteisön tasolla.

Vaihtoehtoja käsitellään seuraavassa tarkemmin.

2.1. Ympäristönlaatunormit

Ympäristönlaatunormit ovat pilaavien aineiden pitoisuuksia, joita ei saa ylittää, jotta ihmisten terveyttä ja ympäristöä voidaan suojella. Vesipuitedirektiivissä "pintaveden hyvää kemiallista tilaa" koskeva ympäristötavoite määritellään ympäristönlaatunormin avulla, joten sen perusteella voidaan arvioida, noudattaako jäsenvaltio säännöksiä (katso 2 artiklan 24 kohta).

Osa vettä koskevista ympäristönlaatunormeista on määritetty aiemmin yhteisön tasolla (ks. kohta 1.3). Lisäksi suurin osa jäsenvaltioista on määrittänyt kattavan valikoiman ympäristönlaatunormeja kansallisesti, alueellisesti tai vesistöalueittain. Tällä hetkellä prioriteettiaineita koskevat kansalliset laatunormit vaihtelevat huomattavasti eri puolilla Euroopan unionia. Näin ollen suojan taso vaihtelee ja vedenkäyttäjiä (esimerkiksi teollisuutta) koskevat erilaiset edellytykset eri jäsenvaltioissa.

Komission tarkoituksena on, että määrittämällä ympäristönlaatunormit koko Euroopan unionin alueella huolta aiheuttavien prioriteettiaineiden osalta varmistetaan, että direktiivin täytäntöönpano on yhdenmukaista säädöstekstissä asetettujen velvoitteiden kanssa ja verrattavissa jäsenvaltioiden kesken. Lisäksi arvioinnille on saatava yhdenmukainen pohja etenkin kansainvälisillä vesistöalueilla. Ympäristönlaatunormien asettamisessa on myös otettava huomioon muut asiaan liittyvät politiikan alat, kuten kemikaalit ja torjunta-aineet, ja varmistettava, että riskien arvioinnit suoritetaan yhtenäisellä tavalla.

Paras tapa näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on yhdenmukaistaa prioriteettiaineita koskevat ympäristönlaatunormit yhteisön tasolla, joten vaihtoehto 1 – ei lainkaan ehdotusta – hylättiin.

2.2. Pilaantumisen hallintatoimet

Ympäristönlaatunormien lisäksi vesipuitedirektiivissä edellytetään, että komissio ehdottaa yhteisön laajuisia hallintatoimia, joilla vähennetään prioriteettiaineista johtuvaa pilaantumista tai lopetetaan vaarallisten prioriteettiaineiden päästöt ja häviöt vähitellen. Käytettävissä oleva välinevalikoima on laaja tuotevalvonnasta (esimerkiksi markkinoille saattamista ja käyttöä koskevat rajoitukset) prosessienhallintaan (esimerkiksi parhaat käyttökelpoiset tekniikat, päästöraja-arvot) ja taloudellisiin välineisiin (esimerkiksi torjunta-aineverot).

Jo ennen vesipuitedirektiiviä voimassa oli yhteisön lainsäädäntöä, jolla edesautettiin vesipuitedirektiivin mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Erityisen tärkeitä olivat kemikaaleja (torjunta-aineita eli pestisidejä ja biosidejä) sekä teollisuudesta johtuvaa

pilaantumista koskevat toimenpiteet. Lisäksi komissio on tehnyt vuodesta 2000 alkaen useita ehdotuksia ja päätöksiä, joissa määritetään yksittäisiä prioriteettiaineita koskevia pilaantumisen hallintatoimia vesipuitedirektiivin 16 artiklan 6 kohdan mukaisesti[16]. Lisäksi meneillään olevalla kemikaalilainsäädännön[17] tarkistamisella edistetään merkittävästi vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamista. Kaikki nämä yhteisön lainsäädäntöön kuuluvat säädökset ja toimenpiteet on esitelty tarkemmin vaikutustenarvioinnissa.

Suurinta osaa kyseisistä säädöksistä ei ole pantu vielä täysin täytäntöön. Näin ollen on mahdotonta arvioida, täytetäänkö vesipuitedirektiivin tavoitteet nämä toimenpiteet toteuttamalla vai jääkö edelleen puutteita, joiden paikkaaminen edellyttää yhteisön toimia.

Tämä haaste tunnustettiin myös analysoitaessa eri vaihtoehtojen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Vaihtoehdossa 3 esitettiin useita olettamuksia Euroopan unionin laajuisten erityistoimien (myös päästöraja-arvojen) määrittämiseksi keskeisten teollisuuden alojen osalta eli kemikaalien (pääasiassa kloorin ja torjunta-aineiden), raudan ja teräksen, muiden kuin rautametallien, PVC:n valmistuksen ja jalostamoiden osalta. Tämän vaihtoehdon kustannukset arvioitiin tutkimuksessa suuriksi (tarkemmat tiedot löytyvät vaikutusten arvioinnista). Tutkimuksen mukaan sillä saattaisi olla mahdollisesti myös vaikutusta työllisyyteen. Käytössä olevien tietojen perusteella kustannustehokkain, joustavin ja oikeasuhtaisin ratkaisu olisi jättää lisätoimenpiteiden (myös päästöraja-arvojen) laatiminen jäsenvaltioille. Vaihtoehto 3 hylättiin siis suhteettoman suurten kustannusten vuoksi.

Komissio on näin ollen sitä mieltä, että voimassa olevan yhteisön lainsäädännön pitäisi pääasiassa riittää vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseen. Samalla vaikutustenarvioinnista käy ilmi, että prioriteettiaineiden osalta kustannustehokkain ja oikeasuhtaisin lähestymistapa on asettaa selkeät ja yhdenmukaiset normit ja jättää jäsenvaltioille mahdollisimman paljon joustovaraa normien täyttämiskeinojen suhteen. Jos jäsenvaltiot toimittavat riittävästi näyttöä siitä, että lisätoimenpiteet ovat yhteisön tasolla tarpeen, nykyisiin välineisiin sisältyy useita mekanismeja, joiden avulla ne voivat esittää näyttönsä komissiolle keskustelun pohjaksi.

2.3. Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutustutkimuksessa tarkasteltiin valitun toimenpidevaihtoehdon, vaihtoehdon 2, yhteiskunnallisia ja taloudellisia kustannuksia. Kustannuksiksi arvioitiin noin 700 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on selvästi vaihtoehtoa 3 vähemmän. Vaikutusten arvioinnista kävi selvästi ilmi, että vaihtoehto 2, yhdenmukaisten ympäristönlaatunormien asettaminen Euroopan unionin tasolla, on paras toimenpidevaihtoehto.

---

16 Esimerkiksi päätökset tiettyjen torjunta-aineiden sisällyttämättä jättämisestä direktiivin 91/414/ETY liitteeseen I (katso simatsiinista tehty päätös 2004/247/EY, atratsiinista tehty päätös 2004/248/EY) tai ehdotus direktiiviksi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta (KOM(2003) 319 lopullinen) tai ehdotukset direktiivin 76/769/ETY mukaisista markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista (esimerkiksi pentaklooridifenyylieetterin tai triklooribentseenien osalta) tai elohopeaa koskeva yhteisön strategia (KOM(2005) 20 lopullinen) tai pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annettu asetus (ETY) N:o 850/2004.

17 Reach-ehdotus (KOM(2003) 644 lopullinen).

Tutkimuksen jälkeen tehtiin vielä lisäarvioita. Ensinnäkin arvioitiin ehdotettujen ympäristönlaatunormien noudattamisastetta nykyisellään, ja arvion mukaan noudattamisaste oli jo nyt kustannustutkimuksessa oletettua suurempi. Orgaanisten aineiden osalta normit täyttyivät pääasiassa yli 75-prosenttisesti ja metallien osalta 50–80-prosenttisesti. Tiedoissa on kuitenkin paljon puutteita, sillä seurantatietoja ei ollut saatavilla kymmenestä uudesta jäsenvaltiosta eikä muutamista prioriteettiaineista. Nikkelin, lyijyn ja tiettyjen orgaanisten aineiden osalta täyttymisaste jäi edellä mainittuja pienemmäksi.

Useita oheisvaihtoehtoja harkittiin, jotta valintoja ja lähestymistapoja saataisiin tarkennettua yhdenmukaistettuja ympäristönlaatunormeja määritettäessä. Mikä tärkeintä, yleisperiaatteena päätettiin, että muun Euroopan unionin lainsäädännön nojalla tehdyt riskienarvioinnit yhdistettäisiin tähän, jotta varmistetaan johdonmukaisuus eri politiikan alojen välillä. Osa riskienarvioinneista on vielä meneillään, ja erityisesti nikkelin ja lyijyn osalta on hankalaa ennakoida, milloin ne saadaan päätökseen. Komissio on näin ollen sitoutunut muuttamaan ympäristönlaatunormeja koskevaa ehdotustaan, jos lopullisten riskienarviointien ja nykyisen ehdotuksen välillä näyttää olevan merkittäviä eroja.

Muina oheisvaihtoehtoina tarkasteltiin eri lähestymistapoja sedimenttejä, eliöstöjä, metalleja ja juomaveden ottoon tarkoitettuja suojeltuja alueita koskevien ympäristönlaatunormien määrittämiseen. Lisäksi keskusteltiin säännösten noudattamiseen liittyvästä arvioinnista ja seurannasta. Yleisesti oheisvaihtoehtoja valittiin, jotta ehdotuksen vaikutuksia vähennettäisiin mahdollisimman paljon säilyttämällä samalla ympäristönsuojelun korkea taso.

Myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevän tiedekomitean toteuttama, ympäristönlaatunormeja koskeva vertaisarviointi ja ehdotusluonnoksista järjestetty laajempi kirjallinen kuulemisprosessi auttoivat keventämään ehdotusta esimerkiksi poistamalla muutamia päästöjen hallintaa koskevia sitovia tavoitteita. Lisäksi useille prioriteettiaineille ehdotettuja ympäristönlaatunormeja saatettiin ajan tasalle uusien tietojen ja myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevän tiedekomitean huomautusten perusteella. Tutkimustulosten perusteella ympäristönlaatunormeja pääasiassa löyhennettiin (esimerkiksi nikkelin, lyijyn, elohopean, nonyylifenolin ja polysyklisten aromaattisten hiilivetyjen osalta).

Näillä muutoksilla nykyisten täyttämisasteiden pitäisi nousta ja ehdotuksen taloudellisten vaikutusten pienentyä.

2.4. Ehdotuksen hyödyt

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin myös ehdotettuja toimia niiden hyötyjen – sekä välittömien taloudellisten hyötyjen että käytöstä riippumattomien hyötyjen – kannalta. Kuten muissakin vaikutustenarvioinneissa, tässä vaiheessa ei ole todellisuudessa mahdollista laskea hyötyjä määrällisesti tai ilmaista niitä lukuina. Välittömiin taloudellisiin hyötyihin kuuluvat esimerkiksi juomaveden käsittelykustannusten pienentyminen ja pilaantuneiden sedimenttien kertymisen vähentyminen, missä vuosittaiset kustannussäästöt voisivat olla 100–400 miljoonaa euroa. Ehdotuksella ei kuitenkaan odoteta pystyttävän hyödyntämään tätä potentiaalia täysimääräisesti, sillä juomavettä on luultavasti edelleen käsiteltävä

jossain määrin prioriteettiaineiden poistamiseksi myös ehdotuksen täysimääräisen täytäntöönpanon jälkeen.

Lisäksi kalastus- ja simpukka-alojen odotetaan hyötyvän ehdotuksesta ja puhtaita teknologioita tarjoavien yritysten liiketoimintamahdollisuuksien odotetaan kasvavan. Samoin odotetaan useita muita ympäristöön ja yhteiskuntaan liittyviä myönteisiä vaikutuksia, kuten biologisen monimuotoisuuden suojelu ja vahvistaminen, uimarien ja surffaajien altistumisen vähentyminen, puhtaammat sedimentit ja vähemmän ruokaketjuun (esimerkiksi joista ja järvistä juovan karjan ja riistan välityksellä) kertyviä aineita.

Ehdotuksen pitäisi vähentää tuntuvasti myös hallinnollisia rasitteita. Yhdenmukaiset ympäristönlaatunormit säästävät kaikki jäsenvaltiot vastaavilta valmistelutöiltä, joilla pyrittäisiin määrittämään pätevät tieteelliset normit. Lisäksi ehdotuksella kevennetään ja yksinkertaistetaan seuranta- ja raportointivelvoitteita etenkin kumoamalla viisi voimassa olevaa direktiiviä.

3. PRIORITEETTIAINEITA KOSKEVAT KOHDENNETUT TOIMET NYKYISILLÄ POLITIIKAN ALOILLA

Kuten edellä todettiin, ehdotettuun direktiiviin ei sisälly päästöjen hallintaan tähtääviä lisätoimenpiteitä. Komissio on sitä mieltä, että jäsenvaltioilla on jo nyt täysi valikoima lainsäädännöllisiä välineitä käytettävissään prioriteettiaineita koskevien vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio ehdottaa kuitenkin useita konkreettisia toimia, jotta Euroopan unionin asiaa koskevaa lainsäädäntöä saadaan tehostettua ja kohdennettua paremmin vesipuitedirektiivin tarkoituksen mukaisesti.

Toimi 1: Muuttavat direktiivit

Useita direktiivejä, etenkin direktiivejä 96/61/EY ja 91/414/ETY, tarkistetaan ja muutetaan vuosina 2006–2007. Komissio aikoo hyödyntää näitä tarkistuksia arvioidakseen, voidaanko näistä välineistä tehdä entistä tehokkaampia prioriteettiaineiden aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemisessä tai vähentämisessä. IPPC-direktiivin osalta tähän kuuluisi muun muassa nimenomainen maininta prioriteettiaineista lupamenettelyissä. Torjunta-ainedirektiivissä vahvistettaviin seikkoihin kuuluu muun muassa meriympäristölle aiheutuvien riskien tarkastelu. Lisäksi parhaillaan pyritään kehittämään altistumismalleja vesistöalueittain, jotta muut riskit, esimerkiksi juomaveden ottoon vaikuttavat, saataisiin otettua huomioon. Tällaisia malleja käytettäisiin jatkossa riskien arviointeja toteutettaessa.

Toimi 2: Täytäntöönpanon ja soveltamisen vahvistaminen

Voimassa olevan yhteisön lainsäädännön mukaan jäsenvaltiot joko *voivat vähentää* tai niiden *on vähennettävä* prioriteettiaineiden päästöjä ja häviöitä, vaikka valitettavasti kyseisiä säännöksiä ei sovelleta yhtenäisellä eikä vertailukelpoisella tavalla. Esimerkiksi pilaaville aineille on voinut ja pitänyt asettaa ympäristönlaatunormit direktiivin 76/464/ETY mukaisesti. Jos nämä laatunormit ylittyvät säännöllisesti, jäsenvaltiot voivat toteuttaa monia erilaisia toimenpiteitä useiden säädösten nojalla, mukaan luettuina direktiivi 91/414/ETY (esimerkiksi myyntiluvan tarkistaminen) tai direktiivi 96/61/EY (esimerkiksi lupien

tarkistaminen), ylittymisen taustalla olevien syiden mukaisesti. Euroopan unionissa on säädetty muutamien vaarallisten aineiden valmistusta, markkinoille saattamista ja käyttöä koskevista rajoituksista, minkä olisi syytä jatkua suurelta osin jatkossakin, mutta myös jäsenvaltiot voivat perustamissopimuksessa määrättyjen tiukkojen edellytysten mukaisesti ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, jolla rajoitetaan markkinoille saattamista ja käyttöä vesiympäristölle aiheutuvien riskien takia.[18]

Jotta voimassa olevan Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista saataisiin parannettua, komissio aloittaa tietojenvaihtomenettelyn komission ja jäsenvaltioiden välillä vesipuitedirektiivin yhteisen täytäntöönpanostrategian yhteydessä tietojen ja mielipiteiden jakamiseksi olemassa olevista mahdollisuuksista ja "menestystarinoiden" ja "parhaiden käytäntöjen" vaihtamiseksi.

Toimi 3: Menettelyjen laatiminen, jotta jäsenvaltiot voivat esittää näyttöä yhteisön toimien perustaksi

Komissio laatii jäsenvaltioita varten selvät, avoimet, yksinkertaiset ja kohdennetut menettelyt, joita noudattaen jäsenvaltiot voivat toimittaa prioriteettiaineita koskevat oleelliset tiedot yhteisön päätöksentekoa varten. Menettelyt voivat perustua vesipuitedirektiivin 12 artiklaan, ja niissä on tarkennettava, millä aikataululla, miten ja missä muodossa näyttöä voidaan esittää asiasta vastaaville komiteoille tai päätöksentekoelimille kyseisen välineen nojalla.

Toimi 4: Tiedonsaannin parantaminen

Edellä mainittu tiedonpuute on saatava korjattua lähivuosina. Epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin[19] käyttäminen auttaa tässä varmasti. Päästöjä ja häviöitä koskevien tietojen ohella komissio pyrkii lisäämään tietoa prioriteettiaineista ja erityisesti ympäristön laadusta, suuntauksista sekä aineiden pääsystä ja pääsyväylistä vesiympäristöön. Tätä varten komissio laatii parhaillaan yhdessä Euroopan ympäristökeskuksen, yhteisen tutkimuskeskuksen ja tilastotoimiston kanssa yhteistä "Euroopan vesitietojärjestelmää" (Water Information System for Europe, WISE)[20].

4. PÄÄTELMÄ

Vesipuitedirektiivillä asetetaan yhdessä vesipolitiikan alan ympäristönlaatunormeja koskevan komission direktiiviehdotuksen kanssa selkeät, kunnianhimoiset ja kestävät pintavesien prioriteettiaineita koskevat tavoitteet. Tavoitteilla on tarkoitus turvata vesiympäristön ja ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu niin, että altistuminen vesistöihin kertyville kemikaaleille saataisiin estettyä. Lisäksi niillä parannetaan teollisuutta koskevien edellytysten vertailtavuutta sisämarkkinoilla.

---

18 Katso esimerkiksi komission päätös 2002/884/EY, tehty 31 päivänä lokakuuta 2002 (EYVL L 308, 9.11.2002, s. 30).

19 Asetus (EY) N:o 166/2006 (EUVL L 33, 4.2.2006, s. 1).

20 Katso WISE-järjestelmää koskeva työasiakirja osoitteessa http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/transposition.html

Jotta taataan kustannustehokkain ja oikeasuhtaisin toimenpiteiden taso ja yhdistelmä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, komission mielestä jäsenvaltioille olisi annettava mahdollisimman suuri joustovara toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Komissio ei näin ollen ehdota direktiivissä erityisiä lisätoimenpiteitä vaan pyrkii sen sijaan käyttämään lukuisia olemassa olevia yhteisön välineitä ja parantamaan niiden tehokkuutta tässä tiedonannossa selvitetyllä tavalla.

Jos Euroopan unionin voimassa olevaa lainsäädäntöä sovelletaan täysimääräisesti, se tarjoaa lujan vuorovaikutteisten toimenpiteiden verkoston, jolla tähän monitahoiseen ja hankalaan ongelmaan voidaan puuttua. Kun tieto ympäristön tilasta ja siihen kohdistuvista paineista ja vaikutuksista lisääntyy, havaitaan tässä kattavassa verkostossa väistämättä aloja, joita voidaan parantaa, ja puutteita, jotka voidaan korjata.