

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pohjaveden suojelusta pilaantumiselta”

KOM(2003) 550 lopullinen — 2003/0210 COD

(2004/C 112/11)

Neuvosto päätti 3. lokakuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 4. maaliskuuta 2004. Esittelijä oli María Candelas Sánchez Miguel.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 31. maaliskuuta ja 1. huhtikuuta 2004 pitämässään 407. täysistunnossa (maaliskuun 31. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 97 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Vesipolitiikan puitedirektiivin⁽¹⁾ tultua voimaan on vähitellen annettava sen sisältämien säännösten täytäntöönpanon edellyttämät säädökset, jotta puitedirektiivin perimmäinen tarkoitus, Euroopan vesiympäristön suojelu, toteutuu kaikilta osin. Vesiensuojelun konkreettisista näkökohdista on jo tehty useita esityksiä⁽²⁾, joista merkittävin on luettelo vesipolitiikan prioriteettiaineista⁽³⁾. Se on erittäin tärkeä pilaantuneen pohjaveden käsittelyn kannalta.

1.2 Pohjaveden suojelu kuuluu nykyisin ennen kaikkea direktiivin 80/68/ETY⁽⁴⁾ soveltamisalaan. Tässä direktiivissä säädetään pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta. Pohjaveden suojelusta säädetään myös vesipolitiikan puitedirektiivin 17 artiklassa, joka on vesiympäristön pilaantumisen ehkäisyn ja rajoittamisen perussäännös.

1.3 Kukaan ei kiistä pohjaveden merkitystä sekä talousveden ottoon ja moniin muihin ihmisen toimintoihin käytettävänä elintärkeänä elementtinä että pintaveden tasapainottajana. Siksi pohjaveden pilaantumista on syytä jälleen kerran pohtia ja ottaa lähtökohdaksi se tosiseikka, että pohjaveteen kohdistuu välittömän kuormituksen lisäksi erinäisten prosessien vuosien mittaan aiheuttamaa hajakuormitusta (jota aiheuttavat esimerkiksi pilaavien aineiden liukeneminen tai suodattuminen pohjaveteen). Se vaikuttaa yhä enemmän ja ratkaisevasti pohjavesimuodostumien laadun huononemiseen ja pilaantumiseen.

⁽¹⁾ EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1—72.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden luettelon vahvistamisesta (KOM(2000) 47 lopullinen) ja Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle — Hinnoittelupolitiikan avulla kestävämpään vesivarojen käyttöön (KOM(2000) 477 lopullinen).

⁽³⁾ KOM(2003) 847 lopullinen. Kodifioitu toisinto yhteisön vesiympäristöstä, 7.1.2004. Ei kata pohjavettä.

⁽⁴⁾ EYVL L 20, 26.1.1980, s. 43.

1.4 Pohjaveden suojelun on oltava yksi unionin lainsäädännön keskeisimmistä tavoitteista, ja säännöstöllä on pyrittävä korjaamaan pilaantumisen jo aiheuttamat haitat sekä torjumaan pilaantuminen vastaisuudessa. Pohjaveden pilaantumista on vaikea korjata, ja kunnostustoimenpiteet ovat kalliita. Pilaantuminen vaikuttaa merkittävästi juomaveden ottoon, joten pohjaveden suojelu on paitsi vesiensuojelua myös kansalaisten terveyden ja elämänlaadun turvaamista koskevien säädösten kannalta keskeinen tavoite.

1.5 Vesipolitiikan puitedirektiivin tultua voimaan sen 17 artikla on perussäännös, jossa säädetään pohjaveden suojelemisesta pilaantumiselta kaikkia yhteisön vesiä koskevan yleisen sääntelyn puitteissa. On kuitenkin todettava, että koska pohjaveteen vaikuttavat muutkin yhteisön toimintalinjat, kuten yhteinen maatalouspolitiikka, teollisuuspolitiikka, terveystoimiikka jne., siihen sovelletaan konkreettisiin suojelunäkökohtiin liittyviä säädöksiä, joita on annettu esimerkiksi juomavedestä⁽⁵⁾, nitraateista⁽⁶⁾, kasvinsuojeluaineista⁽⁷⁾ ja biosidituotteista⁽⁸⁾.

2 Ehdotuksen sisältö

2.1 Käsillä olevan direktiiviehdotuksen taustalla on vesipolitiikan puitedirektiivin 17 artiklaan sisältyvä säännös erityistoimenpiteistä pohjaveden pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, jotta saavutetaan pohjaveden hyvä kemiallinen tila. Toimenpiteet on annettava viimeistään kahden vuoden kuluttua (vuonna 2006) vesipolitiikan puitedirektiivin voimaantulosta. On kuitenkin hyvä muistaa, että nyt tehdyn direktiiviehdotuksen säännökset kuuluvat vesipolitiikan puitedirektiivin soveltamisalaan, joten varsinkaan esimerkiksi seuraavia siihen sisältyviä säännöksiä ei tarvitse toistaa: ympäristötavoitteet, vesipiirien hallinnollisten järjestelyjen yhteensovittaminen, jonka puitteissa pohjavedet on luetteloitava, juomavedenottoon käytettävien pohjavesialueiden määrittely ja niiden suojavyöhykkeet sekä sidosryhmille tiedottamista ja niiden julkista kuulemistä koskevat säännökset.

⁽⁵⁾ Muutettu direktiivi 98/83/EY, EYVL L 330, 5.12.1998, s. 32.

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

⁽⁷⁾ Muutettu direktiivi 98/47/EY, EYVL L 191, 7.7.1998, s. 50.

⁽⁸⁾ Direktiivi 98/8/EY, EYVL L 123, 24.4.1998, s. 1.

2.2 Ehdotetulla direktiivillä pyritään ylipäätään säätämään pohjaveden pilaantumisen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevista erityistoimenpiteistä, ja niille määritellään seuraavat perusteet:

— pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointiperusteet

— arviointiperusteet merkityksellisten ja pysyvien nousevien muutossuuntien havaitsemiseksi ja niiden kohtien määrittämiseksi, joissa muutossuunnat käännetään laskeviksi.

2.3 Direktiivissä säädetään siitä, milloin jäsenvaltioiden on asetettava raja-arvot kullekin liitteessä III mainitulle pohjavettä pilaavalle aineelle. Raja-arvoja käytetään viitteenä tarkistettaessa pohjaveden tilaa, kuten vesipolitiikan puitedirektiivissä säädetään.

2.4 Direktiiviin on lisätty vaatimus siitä, että jäsenvaltioiden on päätettävä uusista toimenpiteistä (vesipolitiikan puitedirektiivissä tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi), joilla ehkäistään tai rajoitetaan pohjaveden hyvään kemialliseen tilaan vaikuttavia epäsuoria päästöjä.

2.5 Liitteissä luetellaan laatunormit, pohjaveden kemiallisen tilan arviointimenettelyt ja pohjavettä pilaavien aineiden raja-arvot. Korostettakoon liitettä IV, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan päättämään merkityksellisten tai pysyvien noususuuntien tunnistamisesta ja niiden kääntämisestä laskeviksi.

3 Yleistä

3.1 Ehdotettu direktiivi on sikäli myönteinen, että sitä laadittaessa on kuultu sidosryhmiä ja keskusteltu niiden kanssa. ETSK suhtautuu kuitenkin erityisen myönteisesti ehdotuksen sisältöön, koska nyt otetaan käyttöön uudenlainen menetelmä EU:n pohjavesien tilan analysoimiseksi ja täydennetään näin direktiiviä 80/68/ETY. Vesipiirin hoitosuunnitelmassa on otettava huomioon koko vesipolitiikka ja siihen on sisällytettävä pohjavesimuodostumien luettelo. Näin toimenpiteet voidaan mukauttaa alueen maantieteellisiin ominaispiirteisiin.

3.2 Pohjaveden laatua pilaavien aineiden luettelemista voidaan pitää rajoittavana. Vaikka nitraattien ja kasvinuojeluaineiden osuus onkin suuri, olisi otettava huomioon myös muunlaisten prosessien vaikutus, sillä pohjavettä pilaavat esimerkiksi bensiinin suodattuminen säiliöstä, teollisuusjätteiden liukeminen maaperään ja ennen kaikkea mereen johtavien vesistöjen ylikuormitus, jonka vuoksi veden suolapitoisuus kohoaa vähitellen aivan erityisesti Välimeren altaassa.

3.3 Niin ikään on myönteistä, että direktiiviin sisällytetään kaikki yhteisön pohjavesisäännökset, kasvinuojeluaineet, biosidituotteet jne. Tarkoituksena on soveltaa laaja-alaisesti kaikkia veden laatuun vaikuttavia politiikkoja. Tällaiseen horisontaaliseen lähestymistapaan olisi kuitenkin yhdistettävä muita lainsäädäntätoimia, jotta säännöstö olisi entistä laaja-alaisempi.

3.4 Niinpä voitaisiinkin ajatella, että ehdotetun direktiivin liitteessä I hyödynnettäisiin yhteisön jo hyväksymiä pilaavien aineiden luetteloita ⁽¹⁾ (vaikka niissä viitataan pintaveteen) ja raja-arvoja. Tämä olisi pohjaveden laadun kannalta nykyistä edullisempaa, sillä luettelossa olisi useampia hajakuormitusta mahdollisesti aiheuttavia aineita.

3.5 ETSK pitää myönteisenä liitteessä IV asetettua velvollisuutta laatia tilastoja pilaavien aineiden pitoisuuksissa havaituista merkityksellisistä tai pysyvistä noususuunnista. Ajatus on sama kuin annettaessa vesipolitiikan puitedirektiivin liitteessä V jäsenvaltioille mahdollisuus päättää suuntauksista yhdenmukaistettujen ajanjaksojen pohjalta siten, että niissä voidaan huomioida vesipiirin hoitosuunnitelman lisäksi Euroopan kunkin alueen ilmasto-olot ja maaperä.

3.6 Jotta suuntauksista saataisiin täsmällisempää tietoa eikä niitä tulkittaisi eri tavoin, komission olisi kuitenkin syytä asettaa parametreille, indikaattoreille, muutoksille jne. konkreettisempia perusteita, joiden avulla voitaisiin verrata käsillä olevan direktiivin vaikutuksia.

3.7 Pohjavesimuodostuman vesipiirin hoitosuunnitelmaan sisällytettävän tiedon kannalta on erittäin tärkeää, että jäsenvaltioiden on julkaistava viimeistään 22. kesäkuuta 2006 luettelo pilaavista aineista, joille ne ovat määrittäneet raja-arvot.

3.8 Edellä esitetyn kannalta on erittäin tärkeää, miten sidosryhmille — maanviljelijöille, kansalaisjärjestöille ja työntekijäjärjestöille — tiedottaminen ja niiden kuuleminen järjestetään, ⁽²⁾ sekä niille annettu mahdollisuus valvoa omalta osaltaan, että vesipiirien hoitosuunnitelmaa toteutetaan moitteettomasti. Hoitosuunnitelmien hyväksymisjärjestelmää onkin syytä parantaa säätämällä kaikille osapuolille tiedottamisesta ja niiden osallistumisesta prosessiin. Komission olisi hyvä laatia selvityksiä siitä, että kuuleminen toteutetaan tyydyttävästi.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden luettelon vahvistamisesta, 13. maaliskuuta 2002. Komitean lausunto, EYVL C 268, 19.9.2000.

⁽²⁾ Vesipolitiikan puitedirektiivin 14 artiklassa säädetään laajasta tiedottamis- ja kuulemisjärjestelmästä laadittaessa vesipiirien hoitosuunnitelmia. Arhusin yleissopimus parantaneen järjestelmää. Vrt. ehdotus asetukseksi ja direktiiviksi, josta ETSK antaa lausunnot (esittelijä María Candelas Sánchez Miguel).

3.9 ETSK:n mielestä vesipolitiikan puitedirektiivin 5 artiklan ja liitteessä II olevan 2 kohdan täytäntöönpanoa on seurattava. Ne liittyvät maantieteellisesti rajatun vesipiirin ominaispiirteisiin, ympäristövaikutuksiin jne. Lisäksi olisi tarkasteltava sitä, miten ihmisen toiminta vaikuttaa vesistöön, jotta vesipiirien hoitosuunnitelmiin sisällytetään kaikki pohjavesimuodostelmiin vaikuttavat tekijät. On myös varmistettava vesipolitiikan puitedirektiivin muiden liitteiden täytäntöönpano, sillä muutoin sovelletaan 17 artiklan 4 ja 5 kohtaa, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat itse määrittää pohjaveden laadun suuntauksen kääntämiin sovellettavat perusteet.

3.10 On syytä selkiyttää olosuhteita, joissa epäsuorat päästöt, esimerkiksi hajakuormitus sallitaan. Ne voidaan määritellä vesipolitiikan puitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuissa perustoimenpiteitä koskevissa ohjelmissa. Epäsuorien päästöjen suurin ongelma on se, ettei niille ole myönnetty lupia tai lupiin turvaudutaan harvoin, mikä myös aiheuttaa huomattavan osan hajakuormituksesta.

3.11 Pohdittaessa sitä, millainen tutkimus on tarpeen uuden teknologian soveltamiseksi vesipolitiikkaan, ⁽¹⁾ tarkastelussa on syytä yhdistää ympäristöpolitiikka kuudenteen tutkimusohjelmaan siten, että yliopistoissa ja yrityksissä tehdyillä tutkimuksilla tehostetaan Euroopan vesistöjen puhdistamista.

3.12 Uusien säännösten mukaan toimista on laadittava kustannus-hyötyanalyysi. On syytä todeta, että kaikista vesistöistä laadittiin jo analyysi vesipiirien hoitosuunnitelmiin liittyvien seuranta- ja puhdistustoimenpiteiden kustannuksia arvioitaessa. Nyt ehdotetaan kuitenkin toteutettaviksi aiempaa selkeämpiä erityistoimenpiteitä, joiden avulla pohjaveden laatu voidaan määritellä yhtenäisemmin. Tällä tavoin vältetään käyttämästä varoja eri parametrein arvioitujen pohjavesimuodostumien vertailuun. Siitä koituisi kustannuksia, jotka ovat vältettävissä yhtenäistämällä kriteerit, kuten nyt ehdotetaan. ⁽²⁾

4 Erityistä

4.1 ETSK:n mielestä ehdotettu pohjavesidirektiivi on erittäin tärkeä, koska EU:n pohjavesimuodostumien laadusta ei nykyisin ole yhtenäisiä tietoja. Voimassa oleva vesipolitiikan puitedirektiivi tosin velvoittaa luettelemaan vesipiirin hoitosuunnitelmassa vesivarat, pohjavedet mukaan luettuina, mutta on myös muistettava, että tietyt valtiot eivät vielä ole siirtäneet vesipolitiikan puitedirektiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Ympäristöasioiden pääosaston toteuttamat vesipiirien kokeiluhankkeet

(joita tällä hetkellä on meneillään 50) voitaisiin ulottaa myös pohjavesiin. Näin jäsenvaltioita voitaisiin kannustaa tehostamaan ja nopeuttamaan pohjavesien kartoitusta, arviointia ja hoitoa.

4.2 Vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisessa pohjavesimuodostumien yleiskuvauksessa on ympäristön laadun arvioimiseksi ilmoitettava muun muassa hajakuormituslähteet. Nyt ehdotetussa direktiivissä lähteiksi mainitaan muun muassa maaperän ja maakerrostumien suodattamat "epäsuorat päästöt", mutta ei viitata muihin veden hyvää kemiallista tilaa mahdollisesti muuttaviin kuormituslähteisiin.

4.2.1 On mahdollisuuksien mukaan täsmennettävä, että yhteisössä on tällä hetkellä voimassa säädöksiä, joiden raja-arvot poikkeavat käsillä olevan ehdotuksen mukaisista arvoista. Tällaisia säädöksiä ovat esimerkiksi juomavesi-, nitraatti- ⁽³⁾ ja kasvinsuojeluainedirektiivi ⁽⁴⁾.

4.2.1.1 Veden laatua koskevissa muissa direktiiveissä säädettyjen laatuparametrien ja veden pääasiallisen käyttötarkoituksen (talousvesi tai maataloudessa käytettävä vesi) mukaan on mahdollista määritellä useampien kuin vain muutamien käsillä olevassa ehdotuksessa mainittujen aineiden raja-arvot. Määrittelyperusteiksi voidaan ottaa vesipolitiikan puitedirektiivissä säädettyihin hoitosuunnitelmiin liittyvät tieteelliset ja tekniset tiedot (vesipiirin vedenkäyttötarkoitukset ja veden hyvän kemiallisen tilan määrittämiseksi asetetut arvot).

4.2.1.2 Toimivaltaisilla viranomaisilla on myös muita luotettavia ja vertailukelpoisia tietolähteitä. Niitä saadaan pantaessa täytäntöön muita säädöksiä, kuten direktiiviä 96/61/ETY ⁽⁵⁾ ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi, jossa asetetaan raja-arvot noin 26:lle vesialueelle aineelle.

4.2.2 Olisi tarkoituksenmukaisempaa laajentaa ehdotetun direktiivin liitteissä I ja III mainittujen pilaavien aineiden luetteloja — joiden tosin ilmoitetaan olevan vähimmäisluetteloita — kattamaan vesipolitiikan puitedirektiivin liitteessä VIII mainitut aineet. Kyseiseen liitteeseen viitataan jo ehdotetun direktiivin 6 artiklassa.

4.2.3 Edellä esitetyn näkökohdan mukaisesti komission on vuodesta 2007 lähtien yhtenäistettävä kaikki pohjaveden laatuparametrit.

⁽¹⁾ Komitean lausunto aiheesta "Ympäristöteknologiaa koskevan toimintasuunnitelman laatiminen", EYVL C 32, 5.2.2004.

⁽²⁾ Ehdotetun direktiivin liitteessä III luetellaan raja-arvot, jotka helpottavat pohjavettä pilaavien aineiden yhtenäistä tarkastelua, vaikka kyseessä onkin vähimmäisluettelo. Pohjaveden hoitoa helpottaa myös se, että jäsenvaltioiden on annettava tietoja pilaantumisvaarassa olevista pohjavesimuodostumista. Näin pohjaveden puhdistuskustannukset alenevat.

⁽³⁾ Direktiivi 91/676/ETY, EYVL L 375, 31.12.1991.

⁽⁴⁾ Direktiivi 91/414/ETY, EYVL L 230, 19.8.1991.

⁽⁵⁾ Ehdotus ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun direktiivin muuttamiseksi, KOM(2003) 354 lopullinen. EYVL C 80, 30.3.2004.

4.3 Annettaessa lupa ehdotetun direktiivin 6 artiklassa säädettyille epäsuorille päästöille olisi otettava esimerkiksi vesipoliitiikan puitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan j alakohdan säännöksestä, jolla kielletään suorat päästöt pohjaveteen. Viranomaisille ei pidä antaa mahdollisuutta kajoa päästöjä koskeviin lupiin, kuten käsillä olevan ehdotuksen 6 artiklassa säädetään.

4.4 ETSK korostaa jälleen kerran, että on tärkeää antaa asianosaisille tietoa ja sallia heidän osallistua vesiä koskevien säännösten täytäntöönpanoon. Komitea katsoo, että tässä yhteydessä on otettava huomioon Århusin yleissopimuksen uudet täytäntöönpanomääräykset. ⁽¹⁾ Sopimuksella helpotetaan tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa, ja sitä on sovellettava jäsenvaltioiden lisäksi myös yhteisön toimielimiin.

Bryssel 31. maaliskuuta 2004

4.5 Komissiota on lopuksi syytä muistuttaa siitä, että kuudennessa ympäristöohjelmassa mainittujen ympäristötavoitteiden saavuttaminen edellyttää ehdottomasti kaikkien yhteisön toimielinten yhteistyötä ja toiminnan yhteensovittamista. Etenkin komission pääosastojen on pyrittävä välttämään päällekkäistä toimintaa, toisistaan poikkeavia linjauksia ja aivan erityisesti julkisten varojen päällekkäistä käyttöä.

4.5.1 Komitean mielestä on ensisijaisen tärkeää koota ja käsitellä kaikki saatavilla olevat tieteelliset, tekniset ja sosiaaliset tiedot, jotka nykyisin ovat hajallaan useissa korkeakouluinstansseissa, hallinnossa, tutkimuslaitoksissa jne. Näin komission olisi huomattavasti helpompi valmistella EU:n vesivarojen hoitoon liittyviä direktiivejä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimieliimiin ja muihin elimiin (KOM(2003) 622 lopullinen) sekä komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (KOM(2003) 624 lopullinen).