MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

MUISTIO
16.6.2022

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS YHDYSKUNTAJÄTEVEDEN UUDELLEENKÄYTÖN TARPEETTOMUUDESTA MAATALOUDEN KEINOKASTELUUN SUOMESSA

1 PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ehdotetaan, että valtioneuvosto päättää veden uudelleenkäytön vähimmäisvaatimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/741 (jäljempänä *uudelleenkäyttöasetus*) 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että yhdyskuntajäteveden uudelleenkäyttö maatalouden keinokasteluun ei ole Suomessa tarkoituksenmukaista millään vesienhoitoalueella tai vesienhoitoalueen osassa. Suomessa on runsaat vesivarat, eikä näköpiirissä ole lähitulevaisuudessa sellaisia veden niukkuusongelmia, jotka puoltaisivat yhdyskuntajäteveden uudelleenkäyttöä maatalouden keinokasteluun. Uudelleenkäyttö ei ole myöskään perusteltavissa ympäristönsuojelullisista tai taloudellisista näkökulmista. Päätös ei estäisi pienimuotoista koeluontoista yhdyskuntajäteveden uudelleenkäyttöä maatalouden keinokastelussa, mutta tällaisesta pilottihankkeesta peräisin olevia viljelykasveja ei saisi saattaa markkinoille (asetuksen 2 artiklan 3 kohta).

Asian valtioneuvostokäsittelyn jälkeen Suomi toimittaisi uudelleenkäyttöasetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti perustellun päätöksen asiasta Euroopan unionin komissiolle. Uudelleenkäyttöasetuksen vaatimusten mukaisesti päätöstä tarkasteltaisiin uudestaan viimeistään kuuden vuoden kuluttua, ja jos jollain Suomen vesienhoitoalueella tai sen osassa on silloin ilmennyt tarvetta yhdyskuntajäteveden uudelleenkäytölle maatalouden keinokasteluun, uudelleenkäyttö voidaan mahdollistaa tekemällä ympäristönsuojelulakiin (527/2014) uudelleenkäyttöasetuksen täytäntöönpanon edellyttämät muutokset.

2 TAUSTA

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat uudelleenkäyttöasetuksen 25.5.2020. Asetus tuli voimaan vuonna 2020, ja sen soveltaminen alkaa 26.6.2023. Asetuksessa säädetään ainoastaan käsitellyn yhdyskuntajäteveden (jäljempänä *uusiovesi*) uudelleenkäytöstä maatalouden keinokastelussa, eikä se koske muuta uusioveden käyttöä esimerkiksi teollisuuden tarpeisiin.

3 ASETUKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELUT

Asetuksen tarkoituksena on taata, että uusiovettä voidaan käyttää turvallisesti maatalouden keinokasteluun varmistamalla ympäristön- ja terveydensuojelun korkea taso. Tarkoituksena on myös edistää kiertotaloutta, tukea ilmastonmuutokseen sopeutumista ja myötävaikuttaa vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY tavoitteiden saavuttamiseen puuttumalla veden niukkuusongelmaan ja siitä johtuvaan vesivaroihin kohdistuvaan paineeseen.

Asetuksessa säädetään maatalouden kasteluvetenä käytettävän uusioveden vähimmäisvaatimuksista, uusioveden käyttöön liittyvästä riskienhallinnasta, uusiovedelle haettavaa lupaa koskevista velvoitteista, valvonnasta sekä tiedottamisesta ja asetuksen toimeenpanosta.

Asetuksessa säädetyillä vähimmäislaatuvaatimuksilla sekä seuranta- ja riskienhallintavelvoitteilla pyritään yhtäältä varmistamaan riittävä ja korkea terveyden- ja ympäristönsuojelun taso sekä toisaalta takaamaan tasapuoliset lähtökohdat niille, jotka uudelleenkäyttöä harjoittavat, sekä niille, joihin uudelleenkäyttö vaikuttaa.

Asetus ei velvoita jäsenvaltiota uusioveden käyttöön maatalouden keinokastelussa. Jäsenvaltio voi itse päättää, kuinka paljon uudelleenkäyttöön kannustetaan sekä asettaa käytölle riskienarvioinnin perusteella asetuksen vähimmäisvaatimuksia tiukempia ehtoja. Asetus ei sisällä velvoitetta uudelleenkäytön lisäämiseksi.

Asetuksen soveltaminen alkaa 26.6.2023. Asetus on siitä poikkeuksellinen, että se mahdollistaa jäsenvaltiolle sen, että jäsenvaltio voi päättää, ettei uusioveden käyttö maatalouden keinokasteluun ole tarkoituksenmukaista sen yhdellä tai useammalla vesienhoitoalueella tai vesienhoitoalueen yhdessä tai useammassa osassa (asetuksen 2 artiklan 2 kohta). Päätös on perusteltava asetuksen kriteerien mukaisesti, se on toimitettava komissiolle 26.6.2023 mennessä, ja sitä on tarkasteltava sen jälkeen uudelleen vähintään joka kuudes vuosi direktiivin 2000/60/EY mukaisesti laadittujen vesienhoitosuunnitelmien ja ilmastonmuutosennusteiden perusteella.

Päätöksessä, ettei uusioveden käyttö maatalouden keinokasteluun ole tarkoituksenmukaista, pitää ottaa huomioon seuraavat kriteerit (asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a-d alakohdat):

a) vesienhoitoalueen tai sen osien maantieteelliset ja ilmasto-olosuhteet;
b) muihin vesivaroihin kohdistuvat paineet ja näiden vesivarojen tila, mukaan luettuna vesipuitedirektiivissä tarkoitettu pohjavesimuodostumien määrällinen tila;
c) niihin pintavesimuodostumiin kohdistuvat paineet, joihin käsiteltyä yhdyskuntajätevettä johdetaan, ja näiden muodostumien tila;
d) uusioveden ja muiden vesivarojen käytön ympäristö- ja luonnonvarakustannukset.

Suomen vesienhoitoalueilla ylläolevat kriteerit ovat helposti perusteltavissa. Suomi on vesirikas maa eikä veden niukkuus ole ongelma tulevaisuudessakaan. Euroopan ympäristövirasto on arvioinut Suomen uudelleenkäyttöpotentiaalin 0,6 miljoonaksi kuutioksi vuodessa. Se on monta kertaluokkaa pienempi kuin monissa muissa EU-maissa ja esimerkiksi alle sadasosa Ruotsin uudelleenkäyttöpotentiaalista (EEA, 2021). Suomi on myös Euroopan harvaanasutuin maa ja merkittäviä ihmistoiminnan aiheuttamia vesistöihin kohdistuvia paineita on vähän. Maatalouden vedenotto aiheuttaa kohtalaisen riskin vain kahdella pohjavesialueella ja vain yhden pohjavesimuodostuman määrällinen tila on huono. Kasteluvedenotto aiheuttaa vain paikoitellen ja kuivakausina veden riittävyysongelmia pienehköillä vähäjärvisillä valuma-alueilla. Uusioveden käytön kustannukset maatalouden keinokasteluun olisivat selvästi korkeammat kuin muiden käytettävissä olevien kastelumenetelmien. Lisäksi potentiaaliset kastelukohteet sijaitsevat niin kaukana jätevedenpuhdistuslaitoksilta, että erillisen siirtoputken rakentamiskustannukset nostaisivat kustannuksia entisestään.

Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukainen päätös siitä, että uusioveden käyttö maatalouden keinokasteluun ei ole tarkoituksenmukaista millään vesienhoitoalueella ei kuitenkaan estäisi ajalliselta kestoltaan enintään viiteen vuoteen rajattujen tutkimus- ja pilottihankkeiden toteuttamista. Nämä voidaan asetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti vapauttaa asetuksen soveltamisesta. Tällaisesta pilottihankkeesta peräisin olevia viljelykasveja ei saisi saattaa markkinoille.

4 ASETUKSEN VALMISTELU

Valtioneuvosto laati uudelleenkäyttöasetuksen EU-käsittelyn aikana asiasta U-kirjelmän (25.10.2018 U 97/2018) ja asiaa käsiteltiin eduskunnan ympäristövaliokunnassa sekä maa- ja metsätalousvaliokunnassa. Eduskunta yhtyi U-kirjelmässä esitettyyn valtioneuvoston kantaan, jossa tuettiin tavoitetta vähentää veden niukkuudesta aiheutuvia haittoja sekä edistää ilmastomuutokseen sopeutumista lisäämällä uusioveden käyttöä, mutta tuotiin myös esiin, ettei uudelleenkäyttö Suomen olosuhteissa yleensä ole tarpeen. U-kirjelmä laadittiin yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön välillä. Uudelleenkäyttöasetuksen EU-käsittelyn yhteydessä kuultiin Vesilaitosyhdistystä, Elintarviketurvallisuusvirastoa, Terveyden- ja hyvinvoinninlaitosta, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:ta, Elintarviketeollisuusliittoa sekä Kauppapuutarhaliittoa.

5 VAIKUTUKSET

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Koska kyseessä on EU-asetus, se on suoraan sovellettavaa oikeutta. Tekemällä päätös, ettei uusioveden käyttö maatalouden keinokasteluun ole tarpeen, ei myöskään kansallista lainsäädäntöä olisi tarpeen muuttaa kuin pieniltä osin valtioneuvoston asetustasoisella tarkentavalla sääntelyllä tutkimus- ja pilottitoimintaa koskevien edellytysten huomioimiseksi. Komissio on kuitenkin tuonut esiin, että tämänkin vaihtoehdon kohdalla on syytä säätää asetuksen rikkomisesta seuraavista seuraamuksista, mutta asia on oikeudellisesti epäselvä ja sitä selvitetään.

Koeluontoisesta toiminnasta säädetään jo nykyisin ympäristönsuojelulain 31 ja 119 §:issä. Tällaisesta koeluontoisesta toiminnasta tehtävän ilmoituksen osalta toimivaltainen viranomainen on valtion lupaviranomainen eli aluehallintovirasto. Näin ollen voidaan katsoa, että nykyinen ympäristönsuojelulain sääntely kattaa ne tilanteet, joissa uusioveden käyttöä maatalouden keinokasteluun pilotoitaisiin. Asetuksen sisältämien pilottitoimintaa koskevien edellytysten huomioimiseksi olisi kuitenkin tarpeellista antaa valtioneuvoston asetustasoista sääntelyä, jossa säädetään uudelleenkäyttöasetuksesta johtuvista uusiovedellä tapahtuvasta maatalouden keinokastelun koetoimintaa koskevista rajoituksista ja edellytyksistä, lähinnä koskien koeluontoisen hankkeen kestoa, joka on veden uudelleenkäyttöasetuksessa rajattu viiteen vuoteen (asetuksen 2 artiklan 3 kohta). Tätä valtioneuvoston asetustasoista sääntelyä voitaisiin antaa ympäristönsuojelulain 122 §:n asetuksenantovaltuuden nojalla.

Sen sijaan asetuksen ottaminen käyttöön jollain tai joillain vesienhoitoalueilla edellyttäisi laintasoisia muutoksia. Yhdyskuntajätevesiä koskevia säännöksiä on ympäristönsuojelulaissa, vesihuoltolaissa (119/2001) ja valtioneuvoston asetuksessa yhdyskuntajätevesistä (888/2006). Elintarvikkeiden alkutuotannossa käytettävää vettä koskevia säännöksiä on elintarvikelaissa (23/2006) sekä etenkin sen nojalla annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta (1368/2011, alkutuotantoasetus). Koska uudelleenkäyttöasetuksen säännökset liittyvät pääasiallisesti yhdyskuntajäteveden uudelleenkäytön luvittamiseen ja lupaehtoihin niissä tilanteissa, joissa uusiovettä käytettäisiin maatalouden keinokasteluun, asetuksen käyttöönoton aiheuttamat lakimuutokset keskittyisivät pitkälti ympäristönsuojelulakiin. Lailla tulisi myös säätää asetuksen rikkomisesta seuraavista seuraamuksista. Lisäksi uusiovesilaitos tulisi lisätä ympäristönsuojelulain liitteen 1 luvanvaraisten toimintojen listaan. Asetuksen käyttöönotto joillain tai joillain vesienhoitoalueilla edellyttäisi myös maatalouden keinokasteluun käytettävän uusiveden laatuvaatimuksista säätämistä sekä mahdollisesti kansallista asetustasoista tarkentavaa sääntelyä maatalouden keinokasteluun käytettävään uusioveteen liittyvästä riskienhallinnasta, valvonnasta sekä asetukseen sisältyvistä tiedottamisvelvoitteista.

Vaikutukset terveyteen, elintarviketurvallisuuteen ja ympäristöön

Päätöksellä olla ottamatta asetusta käyttöön Suomessa ei arvioida olevan vaikutuksia terveyteen, elintarviketurvallisuuteen tai ympäristöön. Yhdyskuntajäteveden uudelleenkäyttöön sisältyy terveyteen, elintarviketurvallisuuteen ja ympäristöön kohdistuvia riskejä, joita ei voida täysin sulkea pois asetuksen sääntelyä noudattamallakaan. Koska uudelleenkäytölle Suomessa ei ole vastaavia tarpeita kuivuuden tai veden niukkuuden vähentämiseksi kuin monissa muissa Euroopan maissa, päätös olla ottamatta asetusta Suomessa käyttöön millään vesienhoitoalueilla on paras ratkaisu terveys-, elintarviketurvallisuus- ja ympäristövaikutusten näkökulmasta sekä kustannustehokkuusnäkökulmasta.

Asetuksen mahdolliset terveysvaikutukset rajoittuvat pitkälti käsitellyllä yhdyskuntajätevedellä kastelluiden kasvien sekä niistä tuotettujen elintarvikkeiden sekä rehujen tuontiin ja käyttöön Suomessa. Elintarviketurvallisuuteen ja siihen liittyvään lainsäädäntöön ja valvontaan kiinnitetään paljon huomiota niin EU:ssa kuin kansallisesti myös ilman asetuksen edellyttämää riskienhallintasuunnitelmaa ja asetuksen asettamia vähimmäislaatuvaatimuksia. Uudelleenkäyttöasetus takaa osaltaan sen, että Suomeen tuotavat käsitellyllä yhdyskuntajätevedellä kastellut elintarvikkeet ovat terveysturvallisia.

Mahdollisista kansallisista tutkimus- ja pilottihankkeista peräisin olevia viljelykasveja ei saisi saattaa markkinoille (asetuksen 2 artiklan 3 kohta).

Vaikutukset elintarvikkeiden alkutuotantoon sekä vesihuoltolaitoksiin

Koska uusiovettä ei käytettäisi Suomessa maatalouden keinokasteluun, vaikutuksia alkutuotantoon tai vesihuoltolaitoksiin ei aiheutuisi.

Komission asetuksen positiiviset vaikutukset alkutuotantoon kohdistuvat alueille, joissa maatalous perustuu pääasiassa kasteluun. Asetuksen arvioidaan myös luovan veden uudelleenkäyttöön, jätevesienkäsittelytekniikkaan ja veden laadun seurantaan liittyviä innovaatiota sekä työpaikkoja. Vaikka uudelleenkäyttöasetusta ei otettaisikaan Suomessa käyttöön millään vesienhoitoalueellamme, suomalaista osaamista ja viennin kasvua voitaisiin edistää tutkimus- ja pilottitoiminnan kautta.

Jos uudelleenkäyttöasetus otettaisiin kansallisesti käyttöön, ja uusiovesilaitos eli käytännössä vesihuoltolaitos alkaisi tarjota uusiovettä maatalouden kastelukäyttöön, asetuksen soveltamisesta seuraisi mahdollisesti investointeja jätevedenkäsittelyn ja vedenlaadun seurannan tehostamiseksi sekä riskien hallintasuunnitelman laatimiseksi ja noudattamiseksi. Samoin osaamista uusioveden käytöstä olisi tarpeen vahvistaa sekä laitoksissa että alkutuotannossa. Asetuksessa ehdotetuista vähimmäisvaatimuksista ei arvioitaisi kuitenkaan aiheutuvan merkittäviä lisäkustannuksia nykyisiin vesihuoltolaitosten vesienkäsittelymenetelmiin nähden.

Vaikutukset viranomaisiin

Koska uudelleenkäyttöasetusta ei otettaisi käyttöön millään vesienhoitoalueella, vaikutukset viranomaisiin jäisivät hyvin vähäisiksi. Päätös uudelleenkäytön tarpeettomuudesta pitäisi tehdä, perustella ja toimittaa komissiolle vähintään kuuden vuoden välein. Tämä voitaisiin toteuttaa keskitetysti esimerkiksi vesipuitedirektiivin mukaisten vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä. Arvio raportoinnin lisätyömäärästä on vähäinen. Pienimuotoisen tutkimus- ja pilottitoiminnan osalta viranomaisvaikutusten arvioidaan jäävän hyvin vähäisiksi, sillä jo nykyisellään ympäristönsuojelulaki mahdollistaa ilmoituksenvaraisen koeluontoisen lyhytaikaisen toiminnan.

Taloudelliset vaikutukset

Päätöksellä siitä, että uudelleenkäyttöasetusta ei oteta käyttöön, ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Pienimuotoisesta tutkimus- ja pilottitoiminnasta voisi aiheutua sitä toteuttaville vesihuoltolaitoksille lisäkuluja, mutta toisaalta myös lisätuloja mahdollisten innovaatioiden ja viennin kasvun myötä.

Jos asetusta sovellettaisiin laajemmin, uusiovettä tarjoavalle vesihuoltolaitokselle ja kasteluveden käyttäjälle seuraisi investointeja ja lisäkustannuksia. Erityisesti kustannuksia muodostuisi uusioveden johtamisesta kasteltavalle alueelle, koska harvaan asutussa Suomessa ei ole tyypillistä, että maatalouden kastelutarvealue on jäteveden puhdistamon välittömässä läheisyydessä. Uusiovesi tarvitsisi omat putkensa, joita tulisi mahdollisesti rakentaa hyvin pitkille matkoille. Lupa- ja valvontamenettelyistä sekä näihin liittyvästä lainsäädännön ja tietojärjestelmien kehittämisestä aiheutuisi jonkin verran lisäkustannuksia ja hallinnollista työtä.

6 AIKATAULU

Uudelleenkäyttöasetuksen 2 artiklan 2 kohdan edellyttämä päätös Euroopan komissiolle toimitettaisiin komissiolle valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen. Uudelleenkäyttöasetuksen soveltaminen alkaa 26.6.2023, mutta päätöksellä yhdyskuntajäteveden uudelleenkäytön epätarkoituksenmukaisuudesta maatalouden keinokasteluun asetusta ei otettaisi Suomessa käyttöön. Päätöstä tarkasteltaisiin uudelleen kuuden vuoden välein, ja vesi- tai sääolosuhteiden muuttuessa asetus voitaisiin tulevaisuudessa ottaa käyttöön jollain tai joillain vesienhoitoalueilla tarpeen mukaan.

7 ESITYS

Valtioneuvosto päättää, että yhdyskuntajäteveden uudelleenkäyttö maatalouden keinokasteluun, josta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2020/741 veden uudelleenkäytön vähimmäisvaatimuksista, ei ole Suomessa tarkoituksenmukaista millään vesienhoitoalueella tai niiden osissa.