

Ympäristöministeriö

LAUSUNTO

PL 35

1/11

00023 VALTIONEUVOSTO

12.5.2014

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 29.4.2014 Dnro YM028:00/2011

LUONNOS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ERÄIDEN MAA- JA PUUTARHATALOUSTESTA PERÄISIN OLEVIENTÄ PÄÄSTÖJEN RAJOITTAMISESTA

MTK Keski-Pohjanmaa on perehtynyt Ympäristöministeriön esittämään ehdotukseen *asetukseksi eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta* (myöhemmin nitraattiasetus) ja antaa siitä lausuntonsa seuraavassa.

MTK Keski-Pohjanmaa pitää kannatettavana Ympäristöministeriön näkemystä, jonka mukaan voimassa olevan nitraattiasetuksen tulkintoja tulisi selkeyttää eräiltä osin.

Edelleen toteamme, että aiemmasta asetusehdotuksesta annettujen lausuntojen huomioiminen on vienyt 29.4.2014 annettua asetusehdotusta tietyiltä osin parempaan suuntaan. Samanaikaisesti asetusehdotuksen soveltamisalaan liittyvät perustelut ovat kuitenkin riittämättömät, kuten myös useiden yksittäisten säännösten perustelut. Huomioimatta jää myös vesistöjen tilan kehityksen vaikutus asetuksen sisältöön kuten myös mahdollisten komission yksilöityjen vaatimusten vaikutus asetusehdotuksen sisältöön. Asetusehdotuksen säännökset jäävät siten monessa kohdin perustelua vaille.

Lisäksi MTK Keski-Pohjanmaa huomauttaa, että *Neuvoston direktiivi vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 91/676/ETY* (myöhemmin nitraattidirektiivi) sekä nyt ehdotettu nitraattiasetus säätelevät hyvin moniulotteisia ja osin abstrakteja ilmiöitä, jolloin kirjoitettu laki ei voi antaa tyhjentäviä vastauksia kaikkiin tilanteisiin.

Taustaa

Euroopan unionin neuvosto on antanut nitraattidirektiivin (91/676/ETY), jonka tarkoituksena on suojella veden laatua koko Euroopassa *estämällä maatalouslähteistä peräisin olevia nitraatteja pilaamasta pohja- ja pintavesiä sekä edistämällä hyviä viljelykäytäntöjä*.

Nitraattidirektiivi velvoittaa Euroopan Unionin jäsenvaltiot mm.

- Määrittelemään pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat pilaantua,
- Ilmoittamaan muille jäsenvaltioille ja komissiolle toisesta jäsenvaltiosta suoraan tai välillisesti virtaavien pilaantuneiden vesien vaikutuksesta ko. jäsenvaltion vesiin
- Tarkastelemaan uudelleen ja tarvittaessa muuttamaan tai täydentämään pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden luetteloa aina, kun se on aiheellista ja kuitenkin vähintään joka neljäs vuosi.

Nitraattidirektiivin 3. artiklan poikkeussäännöksen mukaan jäsenvaltiot voidaan vapauttaa veloitteesta määritellä erityisiä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä, jos ne laativat koko aluettaan koskevat vesien pilaantumisesta ehkäisevät toimintaohjelmat.

Nitraattidirektiivin 4. artikla sisältää säännöksiä *hyvän maatalouskäytännön ohjeista*. Nämä hyvän maatalouskäytännön ohjeet ovat maanviljelijöille tarkoitettuja vapaaehtoisesti noudatettavia ohjeita, ei pakottavia määräyksiä.

Nitraattidirektiivin 5. artikla velvoittaa jäsenvaltiot laatimaan toimintaohjelmia pilaantumisalttiiksi määriteltäviä vyöhykkeitä varten. Toimintaohjelmassa on otettava huomioon mm. saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet sekä muut ympäristöolosuhteet.

Jos jäsenvaltio soveltaa säännöksiä koko alueellaan, on valvottava vesien (pinta- ja pohjavesien) nitraattipitoisuutta valituissa mittauspaikoissa, jotka mahdollistavat vesien maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen laajuuden toteamisen.

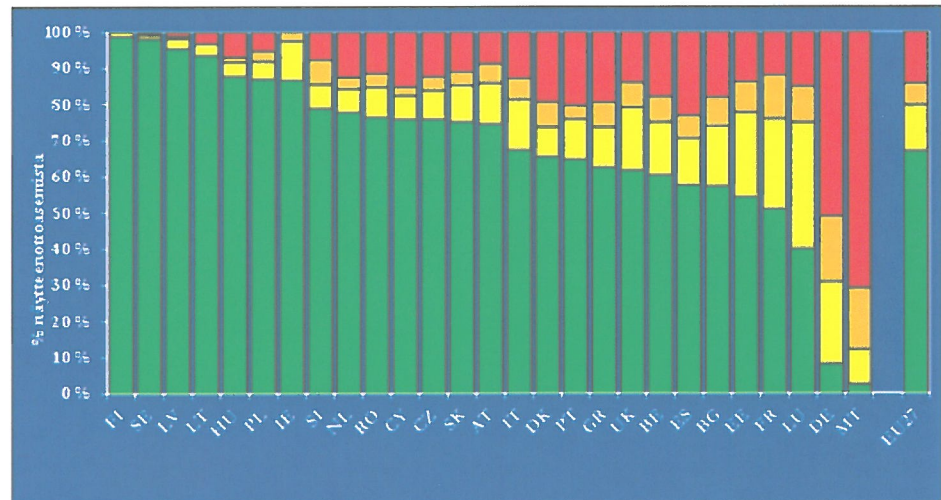
Suomessa nitraattidirektiivi on pantu täytäntöön vuonna 2000 voimaan astuneella nitraattiasetuksella koko maan laajuudessa. Muita EU:n jäsenvaltioita, jotka ovat nimenneet koko maan soveltamisalueeksi, ovat mm. Hollanti, Saksa ja Tanska.

Liettuassa lähes koko maa on nimetty pilaantumisalttiiksi alueeksi. Sen sijaan Virossa, Latviassa ja Puolassa vain pieniä osia maasta on arvioitu pilaantumisalttiiksi alueeksi.

Ruotsissa pilaantumisalttiiksi alueeksi on määritetty suhteellinen pieni osuus koko maan alueesta, joskin nämä alueet kattavat huomattavan osan maan peltoalasta. Ruotsissa on tehty kertaalleen toimenpideohjelman tarkistus, jolloin uusia alueita liitettiin pilaantumisalttiiden alueiden toimenpideohjelmiaan, mutta vastaavasti eräitä alueita poistettiin siitä kokonaan.

Vesien tila Suomessa ja muissa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa

Euroopan komissio on antanut nitraattidirektiivin täytäntöönpanosta 4.10.2013 päivätyn selonteon Euroopan neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Raportissa todetaan, että Suomessa, Ruotsissa, Latviassa, Liettuaissa ja Irlannissa olivat pienimmät pohjavesien nitraattipitoisuudet. Suurimmat pohjavesien nitraattipitoisuudet olivat puolestaan Maltassa ja Saksassa.

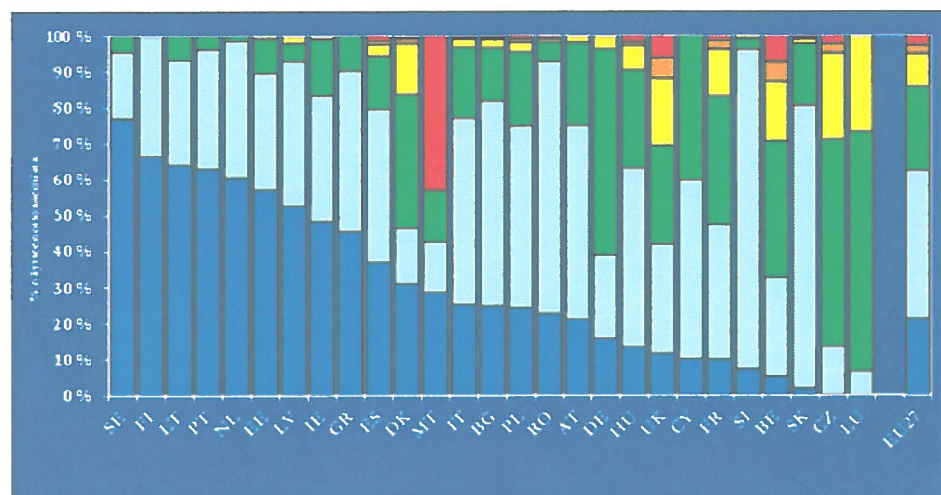


Kuvio. Pohjavesien vuosittaiset keskimääräiset nitraattipitoisuudet EU:n jäsenvaltioissa. Tuloksissa on otettu huomioon kaikkien pohjavesien seuranta-asemien tulokset eri syvyyksien osalta.

Vihreä pylväs = nitraattipitoisuus alle 25 mg/l.

Lähde: Euroopan komissio.

Pienimmät makean pintaveden keskimääräiset vuotuiset nitraattipitoisuudet todettiin Suomessa, Ruotsissa, Liettuaissa, Portugalissa ja Alankomaissa, ja suurimmat Maltassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Belgiassa, joissa suuressa osassa asemista nitraattipitoisuudet olivat yli 40 mg/l.



Kuvio. Pintavesien vuosittaiset keskimääräiset nitraattipitoisuudet. **Vaalean sininen pylväs** = nitraattipitoisuus alle 10 mg/l.

Lähde: Euroopan komissio.

Komissio on kiinnittänyt raportissaan huomiota erityisesti lannoitteiden käytön rajoituksiin, jotka eivät ole sen näkemyksen mukaan olleet kaikissa jäsenvaltioissa riittäviä. Karjanlannan varastointikapasiteetti on toinen osatekijä, johon komission mukaan on kiinnitettävä enemmän huomiota.

Komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn kahdeksaa jäsenvaltiota vastaan puutteellisten vesiensuojelutoimien vuoksi. Suomi ei kuulu näiden valtioiden joukkoon. Erityisesti on pantava merkille, ettei komissio ole esittänyt negatiivisia seikkoja vesien tilasta Suomessa, vaan se on nimenomaan maininnut Suomen pinta- ja pohjavesien nitraattipitoisuuden olevan parhaimpien joukossa. Tämä ilmenee myös komission raportissa esitetystä aineistosta sekä Euroopan ympäristövirasto EEA:n julkaisemasta aineistosta (Liitteet).

Yksityiskohtaiset esitykset perusteluineen

MTK Keski-Pohjanmaa katsoo, että nitraattiasetuksen valmistelussa on annettava merkitystä

- Euroopan neuvoston nitraattidirektiiville antamalle tarkoitukselle
- nitraattidirektiivin sisällölle
- pakottavien määräysten sekä hyvän maatalouskäytännön ohjeiden väliselle suhteelle
- mittauksin todennetulle vesien nitraattipitoisuudelle
- tieteellisille tutkimuksille
- nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen estämiseen tähtäävien toimien ja muihin tavoitteisiin tähtäävien toimien väliselle suhteelle
- toimenpiteiden kustannustehokkuuteen sekä niiden vaikutavuuteen suhteessa nitraattidirektiivin tavoitteeseen
- perustuslain 80 § mukaiselle valtioneuvostolle valtuudelle antaa pakottavia määräyksiä.

Edellä sanotuin perusteluin nitraattiasetuksen valmistelutyössä tulisi hyödyntää mahdollisimman kattavasti tuoreita mittaustuloksia vesien tilasta, jotta toimenpiteet voidaan täsmällisesti kohdistaa oikeille alueille ja oikean sisältöisinä.

Ympäristöministeriö ei ole esittänyt lausuntopyynnössään vesien nitraattipitoisuutta koskevia tietoja, vaikka jäsenvaltioilla on velvoite seurata vesien maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumista ja sen laajuutta.

Euroopan komission 4.10.2013 päivätyn selonteon ja Euroopan ympäristöviraston julkaiseman aineiston mukaan Suomessa ei esiinny ongelmaa, jota Komissio ja Euroopan neuvosto tarkoittavat nitraattien aiheuttamalla vesien pilaantumisella.

Nitraattidirektiivin säännösten mukaan jäsenvaltioiden tulee antaa toimenpideohjelmiaan maataloutta koskevia pakottavia määräyksiä.

Sen lisäksi jäsenvaltioiden tulee antaa viljelijöille hyvän maatalouskäytännön ohjeita vapaaehtoisesti noudatettavaksi. MTK Keski-Pohjanmaa huomauttaa, että asetusehdotus sisältää vain pakottavia määräyksiä, mutta ei lainkaan hyvän maatalouskäytännön mukaisia ohjeita. Tästä syystä MTK Keski-Pohjanmaa esittää että asetus on rakenteellisesti laadittava siten, että siinä on esitetty sekä nitraattidirektiiviin perustuvia, objektiivisella tavalla perusteltuja pakottavia säännöksiä sekä erikseen mainittuja hyvän maatalouskäytännön mukaisia vapaaehtoisesti noudatettavia ohjeita. Asetuksen lukijan on voitava erottaa toisistaan pakottavat säännökset ja hyvän maatalouskäytännön ohjeet.

Nitraattiasetuksen pakottavien säännösten tulee olla suhteessa tavoiteltuun vesistöhyötyyn. Sen vuoksi valtioneuvoston tulee harkita nitraattiherkkien alueiden tarkistamista ja uudelleen rajaamista sekä toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta komission esittämällä tavalla. Vastaisuudessa tämän tarkistuksen tulee perustua mittauksin todennettuun vesien tilan kehitykseen. Nitraattidirektiivin 7. artiklassa säädetyn toimenpideohjelman tarkistuksen ei suinkaan pidä johtaa automaattisesti koko maata koskevan toimenpideohjelman vaatimustason nostamiseen, vaan toimenpideohjelmia on tarvittaessa muutettava tarkoituksenmukaisella tavalla nitraattidirektiivin alkuperäinen tavoite huomioon ottaen. Toimenpideohjelman sisältö voi olla tarkistuksen jälkeen ennallaan. Toisaalta toimenpideohjelman alueellista ulottuvuutta sekä rajoittavien toimenpiteiden sisältöä voidaan myös supistaa, mikäli jäsenvaltiossa ei ole nitraattidirektiivissä tarkoitettua ongelmaa.

Euroopan komission ja Euroopan ympäristöviraston julkaisemien mittaustulosten mukaan Suomessa on olemassa enemmän perusteltuja syitä pienentää riskiherkkien alueiden maantieteellistä ulottuvuutta ja supistaa koko maata koskevia toimenpiteitä kuin laajentaa koko maata koskevia pakottavia määräyksiä.

MTK Keski-Pohjanmaa katsoo, että Suomessa on arvioitava uudelleen alueet, jotka ovat maatalouden aiheuttamalle vesien pilaantumiselle alttiita. Euroopan komission ja Euroopan ympäristöviraston julkaiseman aineiston valossa alue ei voi olla koko maan laajuinen, vaan nitraattiasetuksen tulee kohdistua täsmällisesti niihin alueisiin, joilla on todettu nimenomaan maatalouden aiheuttama vesien laatua uhkaava nitraattikuormitus.

Lisäksi MTK Keski-Pohjanmaa vaatii, että Nitraattiasetuksen soveltamisalaa ei pidä laajentaa ilmaan aiheutuvien päästöjen ehkäisemiseen, koska se ei kuulu nitraattidirektiivin soveltamisalaan. Valtioneuvostolla ei myöskään liene Euroopan Yhteisön tai perustuslain tai muun lain antamaa valtuutta kyseiseen soveltamisalan laajentamiseen. Sen sijaan valtioneuvostolla on mahdollisuus antaa hyvän maatalouskäytännön mukaisia ohjeita ilmapäästöjen rajoittamiseksi.

Asetuksen 4 § säätelisi lannan, ja pakkaamattomien orgaanisten lannoitevalmisteiden varastointitilaa, tuotantoeläinten jaloittelualueita ja ulkotarhojen ruokinta- ja juottopaikkojen sijoittamista. MTK Keski-Pohjanmaa katsoo, että pohjavesialuetta koskevan kieltävän säännöksen soveltaminen tulee rajata vain I ja II luokan pohjavesialueille, ei sitä vaatimattomammille pohjavesialueille.

Asetuksen 6 §:ssä annettaisiin säännöksiä pakkaamattomien orgaanisten lannoitevalmisteiden varastoinnista. 6.3 -kohdan mukaan varastointi aumassa pohjavesialueella ja tulvanalaisella alueella olisi aina kielletty. MTK Keski-Pohjanmaa katsoo, että pohjavesialuetta koskevan kielävän säännöksen soveltaminen tulee rajata vain I ja II luokan pohjavesialueille, ei sitä vaatimattomammille pohjavesialueille.

Pykälän 6. momentin mukaan peltolohkolle saisi sijoittaa uuden auman vasta kahden välivuoden jälkeen. Tässä yhteydessä on huomattava, että yksittäisen peltolohkon koko voi olla jopa kymmeniä hehtaareja ja suurimmat peruslohkot lienevät Suomessa kooltaan yli 100 hehtaaria. Välivuodelle ei todennäköisesti voida esittää vesistön tilasta aiheutuvia perusteluja. Siten 6.6 momentti tulee poistaa nitraattiasetuksesta kokonaan.

Asetuksen 7 §:ssä säädettäisiin, että lietelantat ja kuivalannan ja sitä vastaavan orgaanisen lannoitteen varastointiin käytettävät lantat tulisi kattaa tai peittää. Asetusehdotuksen taustamuistiossa puolestaan lausutaan, että katetta tulaisiin vaatia uusilta ja laajennettavilta varastoilta. Taustamuistion ja asetusehdotuksen välillä näyttää olevan tässä kohdin ristiriita. Asetusehdotuksen taustamuistiossa lantalan kattamista on perusteltu sadevesien pääsyn estämisellä lantalaan sekä ilmapäästöjen ja hajuhaittojen vähentämisellä. Sen sijaan selvittämättä jää, mikä vaikutus lantavarastojen kattamisella olisi nitraattidirektiivin alkuperäisen tavoitteen kannalta, joka on nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen estäminen. Ilmapäästöillä ja hajuhaitoilla perustellut, lantalan kattamista koskevat pakottavat säännökset ovat siten nitraattidirektiivin soveltamisalan ulkopuolella. Lisäksi on huomattava, että lantalan rakenteita koskevia pakottavia säännöksiä on annettu mm. ympäristönsuojeluasetuksessa, maatilojen ympäristöluvuissa, tuotantorakennusten rakennusluvuissa ja kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä. MTK Keski-Pohjanmaa esittää, että lantavarastojen kattamisen osalta säilytetään nykyinen oikeustila.

Lannan ja orgaanisen lannoitevalmisteen levittämistä koskevat säännökset on esitetty asetusehdotuksen 10 §:ssä. Pykälän 3. momentissa kiellettäisiin lannan ja orgaanisten valmisteiden levittäminen pellolle 1.11. – 31.3 välisenä aikana. Pykälän 4. momentissa määrättäisiin, että lantaa ja orgaanisia lannoitteita ei saisi levittää lumipeitteeseen, rouhtaantuneeseen tai veden kyllästämään maahan. MTK Keski-Pohjanmaa toteaa, että 4. momentin säännös riittää toteuttamaan nitraattidirektiivin tarkoituksen, jolloin 3. momentissa mainitut päivämäärärajotukset käyvät tarpeettomiksi.

Asetusehdotuksen 10.4 §:ssä esitetyt olosuhteisiin liittyvät kriteerit riittävät minimoimaan ravinnevalumien mahdollisuuden, mutta sen sijaan päivämäärärajotukset eivät ole tarpeellisia eivätkä ne huomioi paikallisia olosuhteita saati vuotuisia säätilan vaihteluita. Esimerkiksi vuonna 2012 yhtämittaiset runsaat sateet keskeyttivät sekä sadonkorjuun että lannanlevityksen syksyllä. Sateesta johtuen vain harvan maatilan ulottuvilla oli kuiviketurvetta, johon lietelantaa olisi voinut imeyttää. Sen sijaan marraskuussa 2012 alkoi vuodenaikaan nähden lämmin kuiva kausi, jolloin lannanlevitys olisi ollut voitu tehdä paremmissa olosuhteissa kuin

syyskuussa tai lokakuussa. Tästä syystä poikkeukselliset olosuhteet tulisi huomioida nitraattiasetuksen 10 §:ssä. Loogisuuden vuoksi poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvän säännöksen on oltava samassa säädöksessä kuin lannan levitysaikaa rajoittavien säännösten. MTK Keski-Pohjanmaa katsoo että mikäli poikkeukselliset sääolosuhteet tai muu viljelijän vaikutuspiirin ulkopuolella oleva poikkeuksellinen tekijä estää lannan levittämisen nitraattiasetuksessa rajattuna aikana, lantala olisi voitava tyhjentää pellolle 8 §:n mukaiseen lantapatteriin tai levittää lietteenä pellolle 1.11. – 31.3 välisenä aikana.

Asetuksen 10.5 § sallisi lannan säilyttämisen pellolla kaksi viikkoa odotamassa levitystä. Säännös helpottaisi maatalojen työtekniisiä valintoja ja se olisi omiaan parantamaan ympäristön tilaa lannan kevätlevityksen tehostuessa. On kuitenkin huomattava, että lannan kuljetukseen käytetävän tiestön kunto voi olla kelirikkoaikana huono, eikä yleisten teiden kunto ole viljelijöiden vaikutuspiirissä. MTK Keski-Pohjanmaa esittää, että säilyttämisaian tulisi kuitenkin olla kahden viikon sijasta neljä viikkoa, jolloin viljelijät voisivat paremmin huomioida keväisin toistuvan kelirikon.

Asetuksen 10.8 §:ssä kiellettäisiin lannan pintalevitys pellon osilla, joiden kaltevuus ylittää kuusi prosenttia 50 metrin etäisyydellä vesistöstä. Säännöksen noudattaminen ja valvominen tulisi olemaan käytännössä vaikeaa, ellei viljelijöille toimiteta tarkoituksenmukaista kartta-aineistoa tai pellon kaltevuutta selvitetä muulla tavoin asiantuntijavoimin. Säännös saattaisi johtaa myös tulkinnallisiin ongelmiin, etenkin kun nitraattiasetukselle ei ole annettu epäselviä tilanteita koskevia tulkintaperiaatteita. Pellon kaltevuuden arviointi ja pintalevityskiellon määrääminen jäisi siten epäselvissä tapauksissa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Näillä perusteluilla MTK Keski-Pohjanmaa lausuu, että 10.8 §:n sisältö on muutettava hyvän maatalouskäytännön ohjeeksi.

Asetusehdotuksen 13 § säätelee toiminnanharjoittajan kirjanpitovelvollisuutta. 13.1. momentin mukaan toiminnanharjoittajan tulisi pyydettyessä toimittaa lohkokohtaiset tiedot valvontaviranomaiselle. MTK Keski-Pohjanmaa esittää säännöstä muutettavaksi niin, että toiminnanharjoittajan tulisi *pyydettyessä esittää lannoituskirjanpidon tiedot valvontaviranomaiselle.*

Nitraattidirektiivistä poiketen lausuntokierroksella oleva asetusehdotus ei sisällä suosituksenomaisia hyvän maatalouskäytännön ohjeita, kuten voimassa oleva nitraattiasetus 931/2000 sisältää. Nitraattiasetuksen valmistelussa on selvitettävä uudelleen, mitkä asetusehdotuksessa esitetyt pakottavat säännökset on muutettava hyvän maatalouskäytännön mukaisiksi ohjeiksi.

MTK Keski-Pohjanmaa muistuttaa vielä, että ympäristönsuojelulaki ja vesilaki sisältävät kattavat säännökset pintavesien, pohjavesien, maaperän ja ilman suojelemiseksi. Edellä mainittujen ympäristöhyvien suojelemisesta voidaan lisäksi antaa YSL:n nojalla määräyksiä alue- tai maatilakohtaisesti mm. kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä ja kotieläintilojen ympäristöluvuissa.

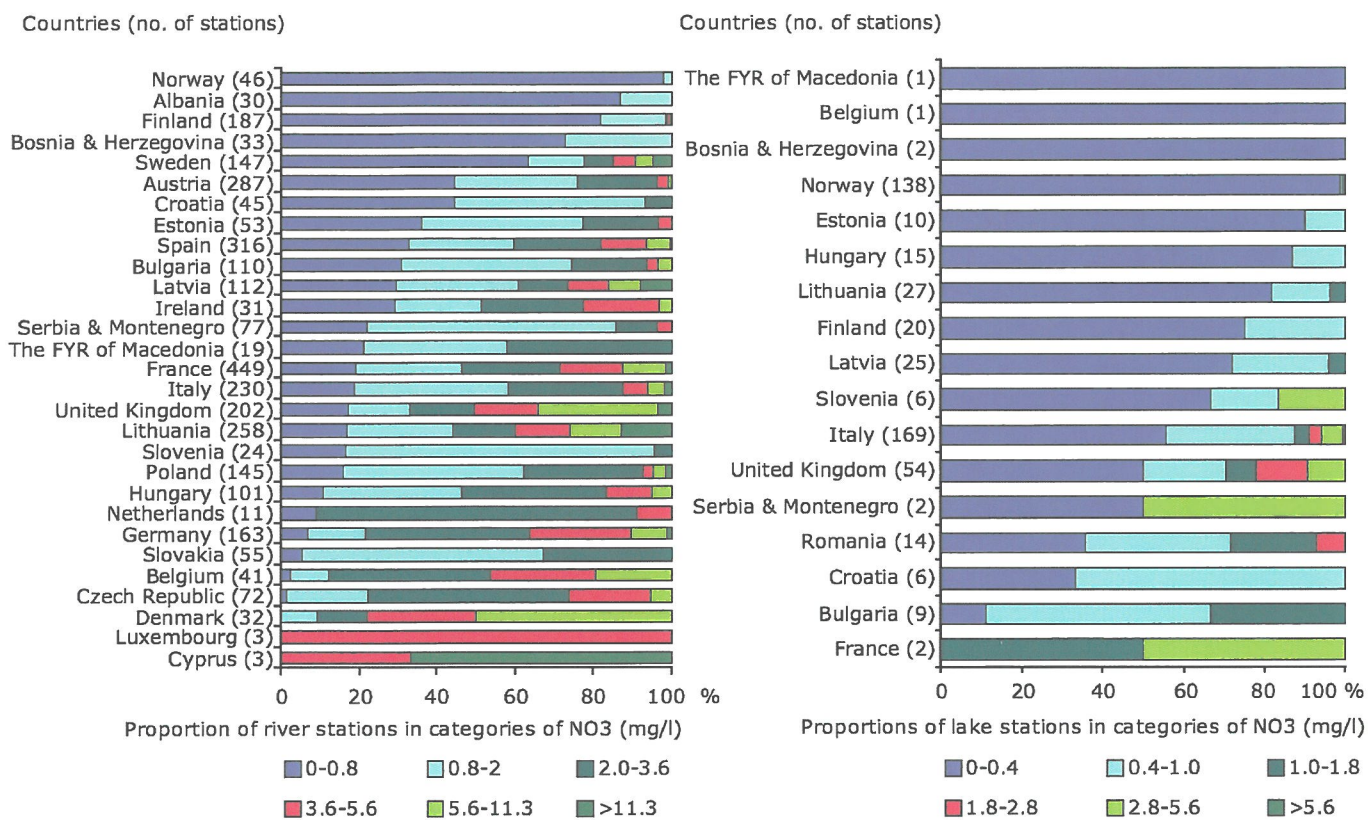
MTK Keski-Pohjanmaa toteaa yhteenvetona, että valtioneuvoston on annettava merkitystä nimenomaan Euroopan neuvoston päätöksille, jolloin nitraattiasetusehdotuksen sisältö tulee korjata nitraattidirektiivin alkuperäisten tavoitteiden mukaiseksi.

Toimen puolesta



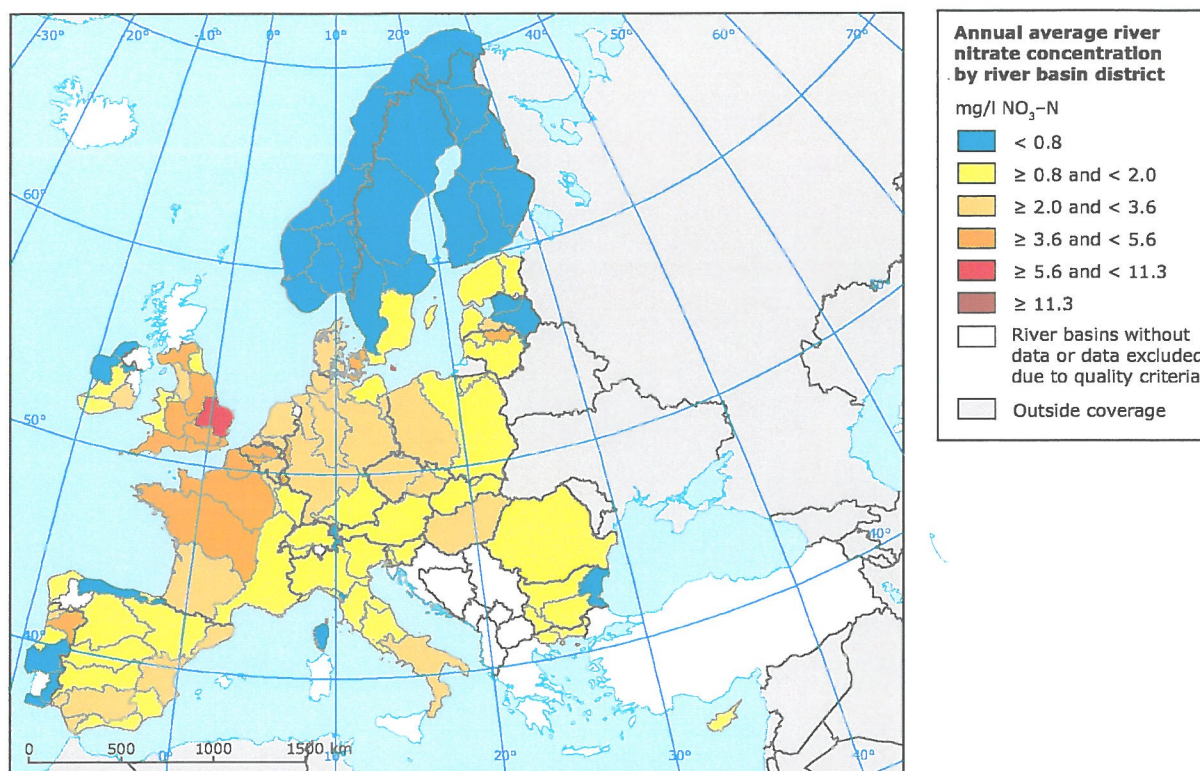
Jouni Jyrinki
Toiminnanjohtaja

Liite 1. Jokivesien ja järvivesien nitraattipitoisuudet eräissä Euroopan maissa.



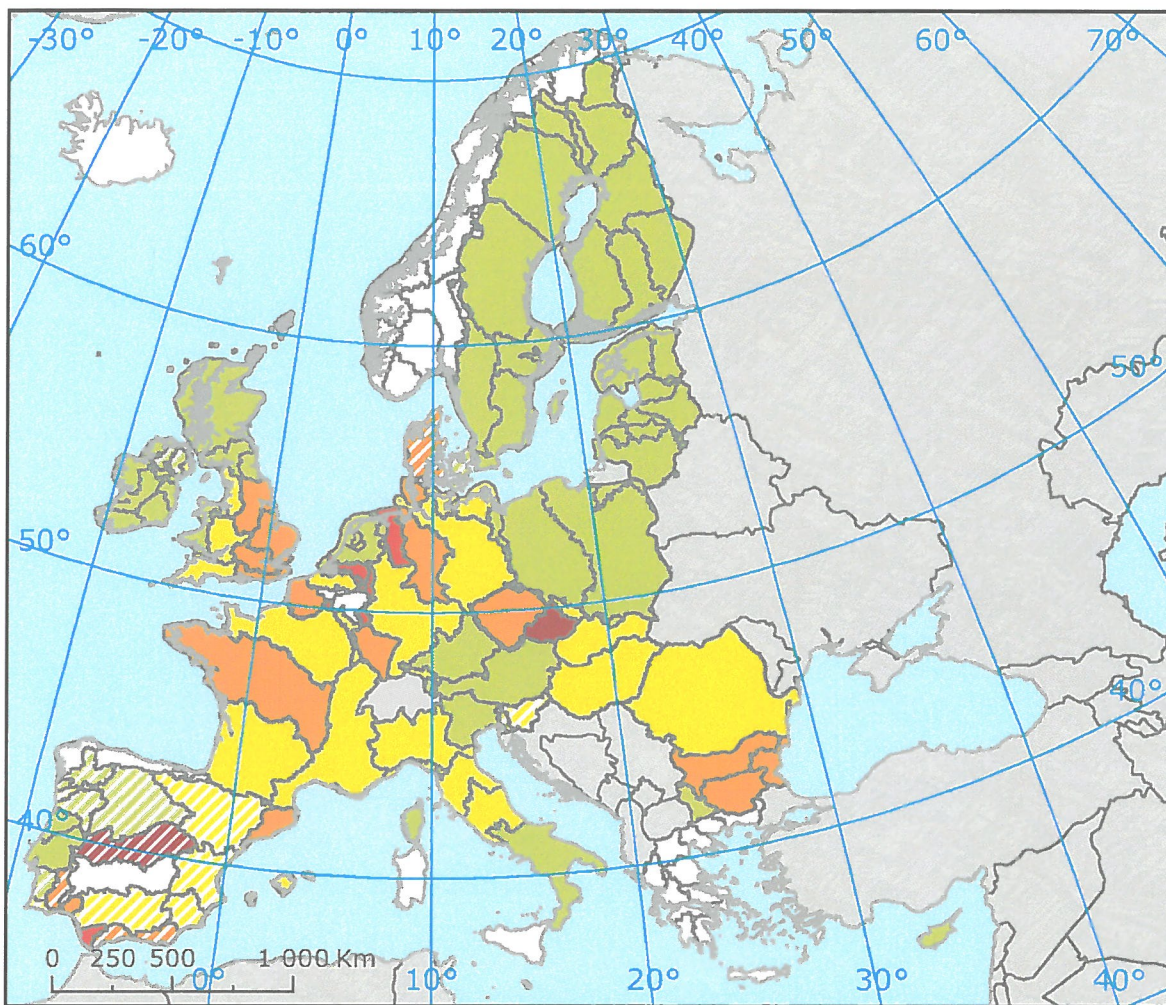
Lähde:EEA

Liite 2. Jokien keskimääräiset nitraattipitoisuudet



Lähde:EEA

Liite 3. Nitraattipitoisten huonolaatuisten pohjavesialueiden prosentuaalinen osuus



Percent of classified groundwater bodies with poor chemical status due to nitrates



Lähde: EEA