



SUOMEN VESIENSUOJELUYHDISTYSTEN LIITTO RY:N LAUSUNTO POHJAVESIEN SUOJELUUN LIITTYVÄN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTÄ VALMISTELEVAN YMPÄRISTÖMINISTERIÖN ASETTAMAN TYÖRYHMÄN RAPORTISTA (YM027:00/2011)

1. Yleistä

Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry:n (SVYL) lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet alueelliset jäsenyhdistykset asiantuntijoineen. Tässä SVYL:n lausunnossa keskitytään lausuntopyyntön mukaisesti kommentoimaan työryhmän raportin kappaletta 11, jossa on esitetty työryhmän ehdotukset pohjavesien suojeluun liittyvän sääntelyn kehittämiseksi. Yleisenä kommenttina muuhun raporttiosuuteen todettakoon, että työryhmän raportti tuo esille tarvittavat taustatiedot erittäin selkeästi ja kattavasti. Näin ollen raportti on myös käyttökelpoinen työväline mm. kuntien viranomaisille, toiminnanharjoittajille ja konsulteille.

SVYL kuten työryhmäkin pitää tärkeänä, että pohjavesialueiden kartoitus, rajaaminen ja luokitus pohjautuisivat jatkossa tarkemmin lainsäädäntöön. SVYL toteaa että lainsäädännössä vahvistettavat menettelytavat yhtenäistävät ja selkeyttävät säätelykäytäntöjä sekä lisäävät pohjavesien merkitystä ja arvostusta. Myös suojelun taso ja toimijoiden oikeusturva parantuvat. Työryhmä ehdottaa että pohjavesialueiden rajaamisesta ja niiden luokittelusta sekä suojelusuunnitelmien laatimisesta säädettäisiin vesienhoitolaissa tai osin asetuksessa vesienhoidon järjestämisestä. SVYL toteaa, että lain tasolla tulisi käsitellä menettelytavat, periaatteet ja perusteet, kuten työryhmä on esittänyt. Sen sijaan pohjaveden tilan luokittelu tulisi edelleen sisältyä vesienhoitoasetukseen (ei ole käsitelty raportissa).

Työryhmän ehdotuksista uuden pohjavesiluokan E ottaminen käyttöön sekä kansalaisten ja toiminnanharjoittajien laajempi kuulemismenettely aiheuttavat ilmeisemmin eniten muutoksia menettelytavoissa. Nämä uudet tehtävät vaativat myös resursseja. Siten on huolehdittava, ettei pohjavesien suojelun perustaso laske ja että vedenhankinnalle turvataan jatkossakin riittävät ja laadukkaat pohjavesivarannot.

2. Pohjavesialueiden kartoitus, rajaus ja luokitus

Säädösmuutosehdotuksen 2 §:ssä esitetty oleellinen uudistus pohjavesialueiden luokituskäytäntöön on pohjavedestä suoraan riippuvaisten pinta- ja maaekosysteemien määrittäminen. Esityksessä todetaan, että "elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus määrittää lisäksi ne pohjavesialueet, joiden pohjavedestä pintavesi- tai maaekosysteemit ovat suoraan riippuvaisia." SVYL toteaa, että tämä kartoitustyö on mittava työ, jonka toteuttamiseksi olisi viipymättä laadittava ohjeet soveltuvista menetelmistä ja indikaattoreista mainittujen kohteiden tunnistamiseksi. Vesiensuojeluyhdistysten lukuisissa vesistötutkimuksissa, mukaan lukien kasvillisuuskartoitukset sekä kalasto- ja pohjaeläintutkimukset on kertynyt mittava määrä aineistoa ja kokemusta, jota voidaan hyödyntää pohjavedestä riippuvaisten pinta- ja maaekosysteemien kartoituksissa yhteistyössä ELY-keskusten kanssa. Lisäksi Vantaanjoen ja Helsingin seudun vesiensuojelu-yhdistys ry on vuosina 2010 – 2013 tutkinut yhteistyössä Helsingin yliopiston Geotieteiden ja maantieteen laitoksen kanssa pohjavesien ja pintavesien vuorovaikutuksia Vantaanjoen valuma-alueen jokiuomissa. Uudemaan ELY-keskus on yksi tutkimuksen rahoittajista ja tutkimuksen tuloksia ja kokemuksia on tarkoitus myös hyödyntää em. kartoitustyössä.

Säädösmuutosehdotuksen 3 §:ssä mainitaan, että ”elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ennen rajauksen ja luokituksen valmistumista varattava kaikille mahdollisuus tutustua 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuihin valmisteluasiakirjoihin sekä varattava tilaisuus esittää mielipiteensä valmisteluasiakirjoista ja ehdotuksesta pohjavesialueen rajoiksi ja luokiksi kirjallisesti tai sähköisesti siten kuin tämän lain 15 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään”. SVYL muistuttaa, että rajauksen tarkistuksiin liittyvät oleelliset valmisteluasiakirjat tarkoittavat käytännössä kaikkea uutta tutkimustietoa eli alueella tehtyjen geologisten ja hydrogeologisten tutkimusten raportteja kaikkine liitteineen. Perustellun mielipiteen esittäminen rajausten tarkistustarpeesta edellyttää yksityiskohtaista tutustumista mm. raporttien liitteinä oleviin maaperäkairausten kairauskortteihin, kallionpinnan varmistusten kairaustietoihin, geofysikaalisten tutkimusten tutkimuslinjoihin, pintamallikarttoihin, pohjaveden laatu-tietoihin ja havaintoputkien antoisuustietoihin. Lisäksi oleellista tietoa ovat pohjavesialueen reuna-alueilla ja joissain tapauksissa pohjavesialueen ulkorajan ulkopuolella pohjaveden purkautumisalueilla tehdyt hydrologiset tutkimukset, mm. lähdekartoitukset, lähteiden ja purojen virtaamamittaukset ja kasvillisuuskartoitukset. Minkälaisella käytännöllä pystytään varmistamaan, että em. asiakirjat ovat kaikkien halukkaiden saatavilla? Tietojen saatavuutta edistäisi, jos nykyisiä julkisia ja ilmaisia tietopalveluita – ympäristöhallinnon ympäristö- ja paikkatietopalvelua sekä Geologian tutkimuskeskuksen geo.fi-verkkopalvelua – kehitettäisiin edelleen. Pohjavesialueiden rajausten tarkistuksissa käytetään useissa tapauksissa yksityiskohtaisten pohjavesimuodostumien rakenneselvitysten tuloksia. Olisi toivottavaa, että ajan tasalla oleva tieto alueista, joilla on tehty pohjavesimuodostuman rakenneselvityksiä sekä linkit tutkimusraportteihin olisi kaikkien saatavilla em. palveluista.

Säädösmuutosehdotuksen 3 §:ssä mainitaan myös, että ”elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on käynnistettävä kartoitusta ja luokitusta koskevien tietojen päivitys, kun se saa pohjavesialueen rajoihin tai luokkaan olennaisesti vaikuttavaa uutta tietoa kartoituksen ja luokituksen perusteista.” Perusteluissa mainitaan lisäksi, että ”Aloitteen pohjavesialueen rajausten tai luokituksen päivittämiseen voisi siten tehdä myös esimerkiksi kunta tai alueella toimiva toiminnanharjoittaja saattamalla nämä uudet selvitykset ja tiedot ELY-keskuksen tietoon. ELY-keskuksen tulisi käynnistää kartoitukseen ja luokitukseen liittyvien tietojen päivitys ja sen edellyttämät kuulemismenettelyt saatuaan nämä uudet tiedot.” Ehdotuksella pyritään siihen, että kaikkien alueella tehtyjen tutkimusten tulokset yhdistämällä saadaan kustannustehokkaasti koottua tarkennettua tietoa pohjavesimuodostumien hydrogeologisista olosuhteista ja siten pystytään pohjavesialueiden rajaukset tarkistamaan geologisten olosuhteiden mukaisesti perustelluiksi. Pykälän soveltamisesta tulisi antaa selkeät ohjeet, joilla varmistetaan se, että muiden toimijoiden kuin ELY-keskusten yhteistyössä Geologian tutkimuskeskuksen kanssa toteuttamat lisätutkimukset ja niiden tulkinta dokumentoidaan riittävän yksityiskohtaisesti, jotta ELY-keskus pystyy luotettavasti arvioimaan onko pohjavesialueen rajausta aiheellista muuttaa.

Vaikka toiminnanharjoittajien ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ja oikeusturvan lisääminen, jota käsitellään 3 §:ssä, ovat myös pohjavesien suojelua koskevissa toimenpiteissä kiistatta hyviä tavoitteita, herää huoli ehdotetun kuulemismenettelyn aiheuttamasta viivästyksestä pohjavesialueiden rajausten ja luokituksen tarkistustyöhön. On myös pelättävissä, että alueellinen ympäristöhallinto on pakotettu keskittämään rajallisia resurssejaan em. menettelyyn (tavoitteena tehdä uudet rajaukset ja luokittelut ennen 1.1.2019). Tällöin muiden pohjavesien suojelua edistävien viranomais tehtävien hoitaminen, kuten mm. ympäristölupahakemusten käsittelyyn liittyvät lausunnot ja lupamääräysten velvoittamien pohjavesien tarkkailuohjelmien hyväksymiset hidastuvat pitkittäen luvanhuo- ja hyväksymisprosesseja entisestään.

On huomattava että pohjavesien tietojärjestelmään merkitseminen ei saa olla itsetarkoitus vaan tärkeintä on tiedon saatavuus. Lisäksi on huolehdittava, että tiedot välittyvät mm. kaavoituksen käyttöön. SVYL:n mielestä rajausten ja luokituksen osalta esitetty ELY-keskuksen vahvistamismenettely on perusteltua.

3. Pohjavesialueiden suojelusuunnitelmat

Työryhmän esittämät pohjavesialueen suojelusuunnitelmiin liittyvät kehittämissuositukset ovat perusteltuja ja hyviä. SVYL toteaa, että suojelusuunnitelmien sisällöstä on tarpeen antaa aikaisempaa yksityiskohtaisemmat ohjeet, koska nykyiset pohjavesialueiden suojelusuunnitelmat ja suojelusuunnitelmien päivitykset ovat tarkkuudeltaan varsin vaihtelevia. Suojelusuunnitelmien ohjaavaa vaikutusta lisäksi, että suunnitelmien vaatimuksista ja menettelytavoista säädettäisiin vesienhoitolaisissa. Kunnan keskeinen asema niiden laatimisessa on perusteltua. Ehdotuksessa ei kuitenkaan määritellä miten kunnan tulisi vahvistaa suojelusuunnitelmat, joten SVYL esittää että menettely tulisi yhtenäistä.

Suunnitelmien seuranta ja päivitys ovat erittäin tärkeitä, jotta esitettyjä toimenpiteitä saataisiin toteutettua. Yhtenä hyvänä toimintatapana on kuntakohtaisen seurantaröhmän säännöllinen työskentely sekä päätösten kirjaaminen lisäyksenä hyväksytyyn suojelusuunnitelmaan. SVYL muistuttaa, että kuntakohtaisista suojelusuunnitelmista on hyviä kokemuksia, mutta huomioiden niiden laajuuden niiden päivittämisessä toteutetaan em. seurantaröhmien kirjaamiskäytäntöä. Käytännön toteutuksen kannalta onkin huolehdittava, että kuulemismenettelyt eivät estä suunnitelmien tarvittavaa ja säännöllistä päivittämistä (vrt. säädösmuutosehdotuksen 5 §:n perustelut).

SVYL:n mielestä on perusteltua, että suunnitelmilla ei olisi itsenäisiä oikeusvaikutuksia, koska niissä kootaan tietoa ja toimenpidesuosituksia perustuvat laajaan lainsäädäntöpohjaan. Kuten työryhmän raportissakin todetaan, suunnitelmien toimenpidesuosituksia toteutetaan maankäytön suunnittelussa ja viranomaisvalvonnassa. SVYL korostaa, että viranomaiskäytön lisäksi suunnitelmien tulisi ohjata ja selkeyttää myös elinkeinotoimintojen eli toiminnanharjoittajien kehittämistoimenpiteitä jo ennen lupaprosesseja. Siten on tärkeää, että suunnitelmat olisivat kaikkien saatavilla ja toiminnanharjoittajat voisivat osallistua niiden laatimiseen. SVYL kannattaa siten ehdotusta, että suojelusuunnitelmien laatimiseen osallistuisivat myös ne toiminnanharjoittajat, joiden harjoittamien toimintojen sijoittumiseen pohjavesialueella olisi tarpeen suojelusuunnitelmassa ottaa kantaa. Em. toiminnanharjoittajien osallistuminen suojelusuunnitelmatyöryhmään toisi tarkempaa tietoa kyseisistä riskitoiminnoista ja mukanaolo suojelusuunnitelman laadinnassa sitouttaisi toiminnanharjoittajat tehokkaammin yhdessä sovittuihin suojelutoimenpiteisiin.

Säädösmuutosehdotuksessa 4 §:ssä esitetään suojelusuunnitelmien laatimista niille alueille, joihin kohdistuu niiden tilaan merkittävästi vaikuttavaa ihmisen toimintaa tai joissa ei saavuteta vesienhoitolain mukaista ympäristötavoitetta. Perusteluissa mainitaan, että suojelusuunnitelma voisi kattaa laajempia alueita kuten kaikki kunnan alueella sijaitsevat pohjavesialueet. SVYL korostaa, että suojelusuunnitelmilla pyritään nimenomaan ennalta ehkäisemään pohjavesien määrän ja tilan heikkenemistä. Siten niiden laatimista myös muille, etenkin veden ottamiseen käytettäville, kuin ns. riskialueille tulisi edistää. Kuten aiemmin luokituksessa, myös suojelusuunnitelmissa tulee ennakoita ja ainakin koota perustiedot alueista.

SVYL:n näkemyksen mukaan 4 §:ssä on esitetty keskeiset suojelusuunnitelmien sisältövaatimukset. Suoja-alueita koskevan tarkistamistarpeen selvittäminen yhdistää suojelu-

suunnitelmat sekä vesienhoitolain tavoitteet vesilain mukaiseen raskaampaan suoja-alueenmenettelyyn. On huomattava, että vesilaissa eikä sen perusteluissa käsitellä suoje-lusuunnitelmia lainkaan, vaikka pohjavesialueiden suojelun pääpaino on ollut suoje-lusuun- nitelmissa. Mikäli ja kun tavoitteena tulisi olla laajempien alueiden kuin ns. riskialueiden si- sälyttäminen suoje-lusuunnitelmiin, suunnitelmat tulisi olla mahdollista laatia niillä tiedoilla mitä on saatavissa. Siten suoje-lusuunnitelman laatiminen ei saisi laukaista velvollisuutta mahdollisesti laajojenkin lisätutkimusten toteuttamiseen. Näissä tapauksissa olisi luonte- vaa että ko. alueen suunnitelman toimenpide-esityksiin sisältyisi ehdotus tarvittavista lisä- tutkimuksista ja niiden toteutusaikataulusta. SVYL esittää, että suunnitelmien laatimisessa ja erityisesti pohjaveden laatua ja/tai määrää uhkaavien pohjavesiriskien kartoituksessa tu- lisi painottaa maastossa tapahtuvaa selvitystyötä, joka olisi samalla myös luonteva osa toiminnanharjoittajien osallistumista suunnitteluprosessiin. Muutoinkin olisi huolehdittava, että suunnitelmien laatu olisi riittävä.

Säädösmuutosehdotuksessa 5 §:ssä mainitaan, että ”kunnan tulee julkaista pohjavesi- alueen suoje-lusuunnitelma ja tiedottaa siitä tarvittavassa laajuudessa”. Kuntien ja ELY- keskusten tiedottamisvelvollisuutta tulisi täsmentää säädöksen tulkintaan liittyvässä ohjeis- tuksessa. Tiedottamista pohjavesialueiden rajauksista ja luokituksista sekä suoje-lusuunni- telmien sisällöstä pitää tehostaa monella tasolla. Tarkistettujen ja päivitettyjen pohjavesi- alueita koskevien tietojen pitäisi nykyistä tehokkaammin ja ilman viivettä välittyä kuntien sisällä ympäristöviranomaisilta mm. rakennusvalvontaviranomaisille, terveydensuoje-luvi- ranomaisille ja maankäytön suunnitteluyksiköille. Lisäksi pitäisi huolehtia siitä, että tiedot päivitetystä tiedoista välittyvät myös esim. alueellisille pelastuslaitosten yksiköille ja maanalaisten öljysäiliöiden tarkistuksia suorittaville Turvatekniikan keskuksen hyväksymil- le tarkastusliikkeille. Toiminnanharjoittajille ja kansalaisille suuntautuva tiedotus tulisi hoi- taa siten, että tiedot ovat samalla tarkkuudella kaikkien saatavilla. Toisaalta tulisi huolehtia, ettei kuulemismenettely estä suunnitelmien päivittämistä mm. seurantaryhmien työn tulok- sena (käsitelty lausunnon 3. osion toisessa kappaleessa).

4. Työryhmän ehdottamat jatkotoimet

Työryhmän luvussa 12 ehdottamat jatkotoimet ovat kaikki erittäin tarpeellisia pohjavesien suoje-lun tehostamiseksi.

SVYL on esittänyt edellä lausunnon 2. osion ensimmäisessä kappaleessa, että maa- ja pintavesiekosysteemien tunnistaminen on laaja ja vaativa työ, joten sen ohjeistaminen tuli- si aloittaa mahdollisimman nopeasti ja määrittää vastuutahot kuten työryhmä on tehnyt suoje-lusuunnitelmien osalta. Tunnistamisessa tulisi hyödyntää eri tyyppisten pilottialueiden tutkimustuloksia ns. soveltavalla otteella eikä liaksi tutkimuspainotteisesti.

Jatkotoimenpiteet suoje-lusuunnitelmien seurannan ja päivittämisen toteuttamiseksi ovat perusteltuja, mutta nämä tarpeet olisi huomioitava myös lainsäädäntöesityksissä, jotteivät ne estä mm. tarpeellista suunnitelmien päivittämistä (todettu lausunnon osiossa 3).

Hydrogeologisten tutkimusten ja rakenneselvitysten rahoitus valtion toimesta tulisi turvata. Yhteen sovittamalla tähän valtion rahoitukseen muita rahoituskanavia mahdollistettaisiin riittävät ja tarkoituksenmukaiset lisätutkimukset.

Suomen Vesiensuoje-luyhdistysten Liitto ry



Jukka Koski-Vähälä, toiminnanjohtaja, MMT