



SUOMEN VESIENSUOJELUYHDISTYSTEN LIITTO RY:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE VESIHOIDON JA MERENHOIDON JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (YM1/400/2014)

1. Yleistä

Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry:n (SVYL) lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet alueelliset jäsenyhdistykset asiantuntijoineen. SVYL on aiemmin 20.2.2013 antanut lausunnon hallituksen esityksen perustana olleeseen työryhmän raporttiin ja erityisesti siinä esitettyihin ehdotuksiin pohjavesien suojeluun liittyvän sääntelyn kehittämiseksi. Tällöin SVYL:n lausunnossa pidettiin tärkeänä, että pohjavesialueiden kartoitus, rajaaminen ja luokitus pohjautuisivat jatkossa tarkemmin lainsäädäntöön. Toisaalta SVYL muistutti, että ehdotetut menettelytavat ja vaadittavat lisäresurssit eivät saa vaarantaa pohjavesien suojelun perustasoa. Lisäksi vedenhankinnalle on turvattava riittävät ja laadukkaat pohjavesivarannot. Tässä lausunnossa SVYL arvioi vastaavatko esitetyt lainsäädäntömuutokset aiemmassa lausunnossa esitettyjä huomioita esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuudesta ja sisältövaatimuksista.

SVYL pitää hyvänä käytäntönä, että hallituksen esityksessä on lain tasolla käsitelty pohjavesialueiden rajaamisen ja niiden luokittelun sekä suojelusuunnitelmien laatimisen menettelytavoista ja periaatteista. SVYL pitää tarpeellisena, että menettelyä voidaan tarkentaa ja täsmentää valtioneuvoston asetuksella. Koska asetuksesta ei ole tässä vaiheessa tietoa, lainsäätäjän tulee varautua ainakin ohjeistusten laadintaan, jotta lakiesityksen yleiset periaatteet saadaan toteutumaan.

SVYL olettaa, että pohjaveden tilan luokittelu sisältyy jatkossakin vesienhoitolakiin ja –asetukseen.

2. Lakiesityksen sisältö kohdittain

10a §:n sisältö on SVYL:n näkemyksen mukaan täsmällisesti esitetty ja asiasisältö laajuudeltaan lain tasolla käsiteltävä. Verrattuna nykyiseen vesienhoitoasetukseen luonnos on myös täsmällisempi sisältäen hydrogeologisen yleiskuvauksen. Hydrogeologiset tutkimukset vaativat lisäresursseja. SVYL toteaa, että mahdolliset lisäselvitykset ovat kuitenkin tarpeen yleisempien selvitysten jatkotoimenpiteinä. Sekä pohjavesien suojelusuunnitelmissa että maankäytön suunnittelussa on todettu lisäselvitysten tarve. Terminä ”rajaus” on myös parempi kuin mm. työryhmän raportissa mainittu ”kartoitus”.

10b §:ssa pohjavesialueiden luokitus on määritetty ELY-keskusten tehtäväksi, mikä on selkeä ja toimiva ratkaisu. Esitetty kaksiportainen luokitus on parempi kuin aiemmat kolme luokkaa, joista luokkaa III ei ole nykyisin juurikaan käytetty eikä hyödynnetty. SVYL on aikaisemmassa lausunnossaan tuonut esille, että 10b §:n toisessa momentissa esitetty luokan E ottaminen käyttöön vaatii ohjeistusta sekä lisäresursseja. Luokittelun toteutuksessa on huolehdittava, että etenkin luokkiin 1 ja kuuluvien pohjavesialueiden suojelun taso ei laske. Ilmeisesti resurssikysymykseen on kiinnitetty huomiota, koska yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan tukeutuminen olemassa oleviin tietoihin. Tämän lisäksi on kuitenkin

kin huomioitava, että E-luokittelun toteutukseen tarvitaan tutkimuksia, selvittelyjä ja yhteisiä käytäntöjä.

10c § esitys on asiasisällöltään lakitasolle tarkoituksenmukainen. On kuitenkin huolehdittava, että myös muiden kuin viranomaisten / hallinnon suorittamat lisäselvitykset huomioidaan asianmukaisella ja asiantuntevalla tavalla. Tämä vaatisi ohjeistusta, jotta varmistetaan, että muiden toimijoiden toteuttamat lisätutkimukset ja niiden tulkinta dokumentoidaan riittävän yksityiskohtaisesti. Näin ELY-keskus pystyy luotettavasti arvioimaan onko pohjavesialueen rajausta aiheellista muuttaa.

10d § selkeyttää toiminnanharjoittajien ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja pyrkii lisäämään oikeusturvaa. SVYL on aiemmassa lausunnossaan kuitenkin kiinnittänyt huomiota kuulemisen vaatimisiin resursseihin, joka ei saisi viivästyä muuta viranomaistoimintaa. Jo varsinainen rajausta- ja luokitustyö on mittava työ. Lain antamisen yhteydessä on arvioitava myös miten kaikki tarvittava aineisto on kaikkien saatavilla. Keskeinen tieto on paljon muuta kuin pelkistetty karttatarkastelu. Oleellista tutkimustietoa ovat geologisten ja hydrogeologisten tutkimusten raportit liitteineen, joita ovat mm. maaperäkairausten kairauskorttien ja kallionpinnan varmistusten, geofysikaalisten tutkimuslinjojen ja pintamallikarttojen tiedot sekä pohjaveden laatutiedot ja havaintoputkien antoisuustiedot. Lisäksi pohjavesialueen reuna-alueilla ja joissain tapauksissa pohjavesialueen ulkorajan ulkopuolella pohjaveden purkautumisalueilla on tehty tutkimuksia kuten lähdekartoituksia, lähteiden ja purojen virtaamamittauksia ja kasvillisuuskartoituksia.

10d §:n momentti 3 antaa lainsäädännöllisen pohjan ylläpitää ja kehittää ympäristönsuojelun tietojärjestelmää. Perusteissa ei kuitenkaan määritellä termiä ”ympäristönsuojelun tietojärjestelmä”. On huomattava, että pohjavesialueiden ja pohjavesien tietoja on tällä hetkellä sekä ympäristöhallinnon ympäristö- ja paikkatietopalvelussa sekä Geologian tutkimuskeskuksen geo.fi-verkkopalvelussa. Pohjavesialueiden rajausten tarkistuksissa käytetään useissa tapauksissa yksityiskohtaisten pohjavesimuodostumien rakenneselvitysten tuloksia. Tällä hetkellä näitä tietoja ei ole sähköisesti verkkopalveluista saatavilla. Siten olisi huolehdittava, että palveluja kehitetään ja kootaan. On huomattava että pohjavesien tietojärjestelmään merkitseminen ei saa olla itsetarkoitus vaan tärkeintä on tiedon saatavuus. On huolehdittava, että tiedot välittyvät mm. kaavoituksen käyttöön.

Huomioiden edellä esitettyjä soveltamiseen liittyviä asiakohtia, SVYL kuitenkin toteaa, että rajausten ja luokituksen osalta esitetty ELY-keskuksen ”vahvistamisenettelyn” periaate on perusteltua.

10e §:n 1 momentissa on tarkoituksenmukaisella tavalla määritelty suojelusuunnitelman toteuttaja ja perusteet suunnitelman laatimiseksi. Kuten perusteluissakin mainitaan, suunnitelma on mahdollisuus eikä velvollisuus. Tämä painottaa tarvelähtöisyyttä. Tarpeen mukaan toteutettuihin toimenpiteisiin sitoudutaan paremmin kuin velvoitteisiin. Kunnan keskeinen asema suunnitelmien laatimisessa on perusteltua. Luonnosesitys mahdollistaa keskeisten toimijoiden, kuten vesihuoltolaitosten, osallistumisen suunnitelman laatimiseen. SVYL korostaa, että suojelusuunnitelmilla pyritään ennalta ehkäisemään pohjavesien määrän ja tilan heikkenemistä. Siten niiden laatimista myös muille, etenkin veden ottamiseen käytettäville, kuin ns. riskialueille tulisi edistää. Positiivista on, että mahdollinen valti-onavustus mainitaan perusteluluissa. Avustus ei saa kuitenkaan olla sidoksissa ELY:n aloitteeseen suunnitelman laatimiseksi.

10e §:n 2 momentissa on SVYL:n näkemyksen mukaan esitetty keskeiset suojeleusuunnitelmien sisältövaatimukset. SVYL toteaa, että on tärkeää yhtenäistää suunnitelmien sisältövaatimuksia. Suojeleusuunnitelmien ohjaavaa vaikutusta lisäksi, että suunnitelmien vaatimuksista ja menettelytavoista säädettäisiin vesienhoitolaisissa. Suojeleusuunnitelman laatiminen ei saisi laukaista velvollisuutta mahdollisesti laajojenkin lisätutkimusten toteuttamiseen. Näissä tapauksissa olisi luontevaa että ko. alueen suunnitelman toimenpidesityksiin sisältyisi ehdotus tarvittavista lisätutkimuksista ja niiden toteutusaikataulusta. Mikäli alueellisesti laajempiin suojeleusuunnitelmiin sisällytetään muita kuin ns. riskialueita, suunnitelmat tulisi olla mahdollista laatia niillä tiedoilla mitä on saatavissa.

SVYL esittää, että suunnitelmien laatimisessa ja erityisesti pohjaveden laatua ja/tai määrää uhkaavien pohjavesiriskien kartoituksessa tulisi painottaa maastossa tapahtuvaa selvitystyötä, joka olisi samalla myös luonteva osa toiminnanharjoittajien osallistumista suunnitteluprosessiin. Muutoinkin olisi huolehdittava, että suunnitelmien laatu olisi riittävä. Näitä sisällöllisiä asioita tulisi käsitellä asetuksessa / ohjeistuksessa.

10e §:n 2 momentin kolmannessa kohdassa käsitellään vedenottamoiden suoja-alueita. SVYL:n näkemyksen mukaan suoja-alueita koskevan tarkistamistarpeen selvittäminen yhdistää suojeleusuunnitelmat sekä vesienhoitolain tavoitteet vesilain mukaiseen raskaampaan suoja-alueenmenettelyyn. SVYL kuitenkin suhtautuu kriittisesti lakiesityksen muotoiluun, jossa eritellään hyvinkin seikkaperäisesti suoja-alueiden tarpeen arviointia ja määrääminen niiden hakemiseksi. SVYL muistuttaa, että arvioimiseen tulee liittyä myös mahdollisuus suoja-alueen poistamiseen. On huomattava, että pohjavesien suojeleussa linjauksena on ollut koko pohjavesialueen huomioiminen eikä vain eri vyöhykkeiden. Koko alueen huomioimisella pystytään parhaiten estämään pitkäkestoisten ja jopa pysyvien haittojen syntyminen. Suoja-aluepäätöksillä tähän tavoitteeseen ei päästä.

SVYL esittää, että lakiesityksessä suojeleusuunnitelman sisällöksi sisällytettäisiin lyhyesti suoja-alueiden tarkistaminen, mutta muotoilulla ei tule pyrkiä itsetarkoituksella lisäämään suoja-alueita. Asiaa tulisi täsmentää joko asetuksessa tai ohjeistuksessa. Koska lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei lainkaan käsitellä 10e §:n 2 momentin sisältöä, SVYL esittää seuraavat perustelut esitykselleen suoja-alueiden tarkistamisen muuttamiseksi yksikertaisempaan ja neutraalimpaan muotoon.

Vuonna 2008 tehdyn selvityksen (Orvomaa M., "Pohjavedenottamoiden suoja-alueet", Suomen ympäristö 40/2008) mukaan Suomessa on käytössä noin 2000 vedenottamoita, joista runsaalla 200 pohjavedenottamolla on vesilain mukainen suoja-alue. Pohjavesialueiden suojeleusuunnitelmien laadinnan yleistyttyä ottamokohtaisten suoja-alueiden perustamista ei ole enää pidetty keskeisenä keinona turvata pohjavedenottamoiden veden laatua. Tiukentunutta lainsäädäntöä (mm. pohjaveden pilaamiskielto) ja suojeleusuunnitelmissa esitetyjä suojeleutoimenpiteitä on monissa tapauksissa pidetty riittävinä pohjaveden suojeleun työkaluina. Ottamoiden suoja-alueiden perustamista on pidetty liian raskaana ja aikaa vievänä prosessina. Myös suoja-alueen vyöhykejako lähisuoja- ja kaukosuojavyöhykkeeseen on pidetty tarpeettomana (Koskinen, S. ja Waris, R. 2000, "Vedenhankintaa koskeva lupa ja sen määräykset", Ympäristöopas 80; Rintala, J. ym. 2007", Pohjavesialueiden suojeleusuunnitelmat osana vesienhoidon järjestämistä", Suomen ympäristökeskuksen raportteja 7/2007), koska nykyisen käytännön mukaisesti suojeleutavoitteet kohdistuvat koko pohjavesimuodostumaan. Tätä taustaa vasten herää kysymys pyritäänkö lakiehdotuksen 10e§:n kohdan 3 velvoitteella lisäämään uusien pohjavedenottamoiden suoja-alueiden perustamista? Mitkä olisivat ne kriteerit, joiden perusteella nykyisten säädösten mukaiset rajoitukset ja suojeleusuunnitelmassa esitettävät suojeleutoimenpiteet eivät ole riittäviä, vaan arvioidaan tarpeelliseksi hakea määrättäväksi pohjavedenottamolle suoja-alue? Tarkistamistarpeen arviointiin liittyen suojeleusuunnitelman laadinnan tai päivityksen yhteydessä voi kertyä uutta tietoa, jonka perusteella suoja-alueääräyksiä on syytä tarkistaa. Välttämättä ei voida kuitenkaan olettaa, että suojeleusuunnitelman laadinnan tai päivityksen yhteydessä kertyy riittävän tarkkaa lisätietoa pohjaveden virtausolosuhteista, jotta suoja-alueiden ja sen vyöhykkeiden rajauksia voitaisiin ehdottaa tarkistettavaksi. Rajausten tarkis-

tus edellyttäisi pohjavesiesiintymäkohtaisen pohjaveden virtausmallinnuksen laadintaa, koska mallinnus on luotettavin keino arvioida virtausaikoja ja konservatiivisesti virtauksen mukana kulkeutuvien aineiden ja yhdisteiden kulkeutumista.

Mikäli pohjavedenottamoiden suoja-alueet edelleen katsotaan tarpeelliseksi jakaa lähi- ja kaukosuoja-vyöhykkeisiin, suoja-alueiden tarkistamistarpeen arviointia varten olisi syytä antaa uudet viranomais-määritelmät em. vyöhykkeille. Yleisesti sovellettu määritelmä lähisuoja-vyöhykkeelle (viipymä vyöhykkeen rajalta vedenottamolle 50 – 60 d) perustuu ensisijaisesti hygieenisiin perusteisiin (mm. taudinai-heuttajamikrobien poistumiseen tarvittavaan viipymään) ja/tai maa-ainesten oton haittavaikutusten es-tämiseen. EU-lainsäädännön toimeenpanon myötä pohjaveden tilan tarkkailussa ja arvioinnissa arvioin-tikriteereinä on laaja joukko aineita (valtionneuvoston asetuksen 341/2009 liite 7A pohjavettä pilaavista aineista ja niiden ympäristölaatu-normeista), joiden poistumismekanismit pohjavesivyöhykkeessä vaihtelevat. Edellä mainittu 50 – 60 d viipymä ei ole kaikkien yleisimpien pohjavedessä esiintyvien haitta-aineiden pidättymiseen ja/tai hajoamiseen riittävä.

10f § on SVYL:n arvion mukaan periaatteiltaan tarkoituksenmukainen, mutta tiedottami-seen liittyy monia huomioitavia käytännön yksityiskohtia, jotka tulisi huomioida myös lain valmisteluvaiheessa. Koska kyseessä on lakitaso, 1 momentin kohta ... *tai muutettaes-sa....* ei saisi laukaista laajaa kuulemistä, mikäli suunnitelmaa ajan tasaistetaan. SVYL muistuttaa, että suunnitelmien seuranta ja päivitys ovat erittäin tärkeitä, jotta esitettyjä toi-menpiteitä saataisiin toteutettua. Yhtenä hyvänä toimintatapana on kuntakohtaisen seu-rantaryhmän säännöllinen työskentely sekä päätösten kirjaaminen lisäyksenä hyväksyt-tyyn suojelusuunnitelmaan. Käytännön toteutuksen kannalta onkin huolehdittava, että kuu-lemismenettelyt eivät estä suunnitelmien tarvittavaa ja säännöllistä päivittämistä. Siten muuttamisen osalta kuulemismenettelyä tulisi täsmentää lievempää suuntaan tai asetuk-sella / ohjeistuksella. Lakiesityksen esitysmuodoksi SVYL esittää ..*laadittaessa tai merkit-tävästi muutettaessa varattava*

Seuraavassa on lisäksi koottu käytännön kokemuksia ja huomioita tiedottamisesta kansa-laisille, jotka vaatisivat ohjeistusta.

Miten kuulemismenettely on käytännössä tarkoitus toteuttaa siten, että kaikilla kuntalaisilla on mahdollisuus tutustua valmisteluasiakirjoihin ja esittää mielipiteensä niistä? Mitkä dokumentit ovat tämän pykälän tulkinnan mukaan suojelusuunnitelman valmisteluasiakirjoja? Suojelusuunnitelman laadinta tai päivitys perustuu yleensä laajaan olemassa olevaan tutkimus-, tarkkailu- ja viranomais-asiakirja-aineistoon, joista osa sisältää luottamuksellista tietoa. Myös suojelusuunnitelman sisällön kannalta oleelliset riskikartoitustulokset, riskinarvioinnit ja karttaliitteet sisältävät toimijakohtaisia tie-toja, joita ei voine asettaa julkisesti nähtäville, ainakaan sähköisenä versiona kunnan nettisivuille.

Suojelusuunnitelman laadinta tehdään yleensä konsulttityönä, ja työtä valvoo ohjausryhmä, jossa on edustajia kunnan/kaupungin ympäristösuojeluyksiköstä, teknisen suunnittelun yksiköstä, kaa-voitusyksiköstä, vesihuoltolaitoksesta, terveysvalvonnasta ja pelastuslaitokselta. Lisäksi ohjaus-ryhmässä on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustaja. Ohjausryhmän annettua suoje-lusuunnitelmaehdotukselle hyväksyntänsä se esitellään ja vahvistetaan kunnan sisällä eri lauta-kunnissa. Miten kuulemismenettely toteutetaan siten, että kaikilla kuntalaisilla on mahdollisuus tu-tustua ehdotukseen pohjavesialueen suojelusuunnitelmaksi sellaisella tarkkuudella, että perusteltu mielipide sen sisällöstä on mahdollisuus muodostaa?

Edelleen 10f § kohdassa käsitellään kunnan päätöksestä valittamista. Esityksessä eikä pe-rusteluissa kuitenkaan määritellä miten kunnan tulisi vahvistaa suojelusuunnitelmat. SVYL esittää, että menettely tulisi yhtenäistää tai ainakin perusteluissa tulisi käsitellä asiaa. Näin linjaus ohjeistuksen tai asetuksen sisältöön olisi tiedossa ja avointa.

Yleisesti liittyen luonnokseen lakiesitykseksi, tiedottamista pohjavesialueiden rajauksista ja luokituksista sekä suojelusuunnitelmien sisällöstä pitää tehostaa monella tasolla. Tarkistettujen ja päivitettyjen pohjavesialueita koskevien tietojen pitäisi nykyistä tehokkaammin ja ilman viivettä välittyä kuntien sisällä ympäristöviranomaisilta mm. rakennusvalvontaviranomaisille, terveydensuojeluviranomaisille ja maankäytön suunnitteluyksiköille. Lisäksi pitäisi huolehtia siitä, että tiedot päivitetystä tiedoista välittyvät myös esim. alueellisille pelastuslaitosten yksiköille ja maanalaisten öljysäiliöiden tarkistuksia suorittaville Turvateknikan keskuksen hyväksymille tarkastusliikkeille. Toiminnanharjoittajille ja kansalaisille suunniteltava tiedotus tulisi hoitaa siten, että tiedot ovat samalla tarkkuudella kaikkien saatavilla. Toisaalta tulisi huolehtia, ettei kuulemismenettely estä suunnitelmien päivittämistä mm. seurantaryhmien työn tuloksena (käsitelty edellä kohdassa 10f §).

10g §:ssa säädettäisiin mahdollisuudesta valtioneuvoston asetukseen. Kuten yleistä osiossa sekä pykäläkohtien käsittelyssä SVYL on jo esittänyt, on tärkeää että lakimenettelyä voidaan tarkentaa ja täsmentää valtioneuvoston asetuksella. Yhtenäisyyden sekä myös käytännön tarpeen perusteella (vrt. lausunnon kohta 10f §) SVYL esittää, että 2 momenttiin lisätään tiedottaminen eli *...sisällöstä, laatimisesta ja tiedottamisesta*.

Siirtymäsäännöksen osalta SVYL tuo esille huolensa riittävästä resursseista, kuten jo aiemmin kohdassa 10d § esitettiin. Viranomaistoiminta ei saa heiketä lisääntyneen luokittelun sekä kuulemisen seurauksena.

Lisäksi SVYL:n lausunnon useissa kohdissa esitetään yhtenäistämisen ja ohjeistuksen tarvetta. Lakimuutoksen lisäksi on huolehdittava, että aiemman työryhmän loppuraportissa esitettyjä jatkotoimia toteutetaan suunnitelmallisesti ja niille määritellään vastuutahot. Esitettyssä luonnoksessa lakimuutokseksi on huomioitava myös jatkotoimenpiteet kuten seurannan ja päivittämisen toteuttamisessa (10f §).

SVYL toteaa että lainsäädännössä vahvistettavat menettelytavat yhtenäistävät ja selkeyttävät säätelykäytäntöjä sekä lisäävät pohjavesien merkitystä ja arvostusta. Myös suojelun taso ja toimijoiden oikeusturva parantuvat.

Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry



Jukka Koski-Vähälä, toiminnanjohtaja, MMT