



Lausuntopyyntö 2.10.2023 (drno VN/30326/2022)

Lausunto työryhmän mietinnöstä; vesienhoidon ympäristötavoitteet ja poikkeaminen

Kaakkois-Suomen ELY-keskus on tutustunut mietintöön ja lausuu siitä seuraavasti:

Kaakkois-Suomen ELY-keskus pitää lainsäädäntöuudistusta tärkeänä koska se selkeyttää lainsäädännön kirjauksia nykyisten oikeuskäytäntöjen mukaiseksi.

Mietinnössä ympäristötavoitteista poikkeaminen ehdotetaan säädettävän ympäristönsuojelulain ja vesilain lupamenettelyn yhteydessä käsiteltävänä asiana sen sijaan, että poikkeaminen käsiteltäisiin vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä. ELY-keskus pitää hyvänä, että poikkeaminen irrotetaan 6 vuoden välein tehtävästä vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisprosessista tapahtuvaksi erillisen menettelyn kautta, jolloin poikkeamisen käsittely ja tarkastelu ei ole sidottu vesienhoidon aikasykliin. ELY-keskus toteaa, että vesienhoidon suunnitteluvaiheessa hankkeiden vaikutuksia sekä poikkeamisen tarvetta ja edellytyksiä on puutteellisten hanketietojen vuoksi ollut vaikea ennakoida arvioida vesienhoitosuunnitelmissa. Lupamenettelyn yhteydessä käsiteltynä hankkeesta on olemassa paremmat tiedot ja vaikutusten arvioinnit, jolloin myös lähtökohdat ja edellytykset ympäristötavoitteista poikkeamisen tarkasteluun ovat paremmat ja tarkastelun taso luotettavampaa.

Vesienhoidon toimivaltaisena viranomaisena ELY-keskus haluaa huomauttaa, että lupakäsittelyn yhteyteen liitettävän poikkeamien tarkastelun tulee ehdottomasti perustua riittäviin vaikutusarviointeihin ja prosessissa on varmistettava vesienhoitoviranomaisten näkemys hankkeen vaikutuksista pinta- ja pohjavesimuodostumien tilaan sekä poikkeamisen edellytysten täyttymisestä.

Kaakkois-Suomen ELY-keskus tuo esille, että lainsäädännön perusteluissa on hyvä nyt esitetyn perusteellisen pohdinnan lisäksi todeta seuraavaa: "EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteet koskevat kaikkia vesistöjä niiden koosta riippumatta. Se, ettei tiettyä vesistöä ole rajattu luvan tai sen tarveharkinnan hetkellä vesimuodostumaksi, ei tarkoita, ettei vesistöä tulisi tarkastella tilan heikkenemisen näkökulmasta. Tähän liittyen EU:n tuomioistuimelta on tullut ratkaisuehdotus, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden ei ole välttämätöntä luokitella ja rajata pieniä vesistöjä vesimuodostumiksi,

15.11.2023

mutta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tulee silti varmistaa, ettei hanke aiheuta tilan heikkenemistä vesistöissä. (EUTI: Case C-301/22).

Kaakkois-Suomen ELY-keskus tuo esille, että suurin este vesienhoidon tilatavoitteiden saavuttamiselle on Suomessa edelleen hajakuormitus. Samaan aikaan kun pistekuormituksen osalta on saatu merkittäviäkin parannuksia esimerkiksi puhdistusprosesseihin ja ohjattu toiminnan sijoittumista luvituksen kautta, ei hajakuormituksessa ole saatu vesien tilan paranemisena näkyviä päästövähennyksiä. Sidosryhmät ovatkin nostaneet esille, että hajakuormitus estää joillakin paikoin pistekuormittajien investoinnit. Tähän tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota panostamalla voimakkaammin hajakuormitussektorin kuormituksen ja muiden vesistövaikutusten ennaltaehkäisyyn mm. tukijärjestelmien sekä tarvittaessa myös lupaharkinnan laajentamisen kautta.

Poikkeuksien käytön osalta tulisi varmistaa, että hankkeen sijaintia tarkasteltaessa on tosiasiallisesti otettu huomioon kaikki mahdolliset sijaintipaikat.

Suomen lainsäädännössä ongelmallista on se, että mikäli jokin toiminta saa luvan, mutta vaikutukset osoittautuvatkin arvioitua merkittävämmäksi, on toimintaan hyvin vaikea saada muutosta ainakaan riittävän nopeasti. Vesienhoidon tavoitteet ovat sitovia ja tavoitteet tulisi ottaa huomioon myös jo luvan saaneissa hankkeissa. Periaatteessa Suomessa on olemassa ympäristönsuojelulaissa 89 §, jonka nojalla lupa voidaan ottaa uudelleen tarkasteluun. Suomessa olisi kuitenkin aiheellista vertailla lainsäädäntöä esimerkiksi Ruotsissa käytössä olevaan lainsäädäntöön, jossa toimintaan voidaan puuttua Suomea vahvemmin ja nopeammin.

Uutta hanketta koskevan poikkeaman edellytyksiä tulisi vielä asetusvaiheessa tarkentaa. Jää epäselväksi, miten ehdot tarkemmin määritellään. Lakimuutos ei saa johtaa siihen, että poikkeamia annetaan kevein perustein vedoten ko. ehtojen täyttymiseen. Esimerkiksi mikäli hanke aiheuttaa merkittävän kansallisen strategian tai ympäristöön liittyvän EU-tavoitteen, kuten ilmastotavoitteiden, ennallistamisasetuksen tai biodiversiteettistrategian vastaisia vaikutuksia, ei sitä tulisi voida pitää kestäväen kehityksen mukaisena hankkeena, vaikka sillä olisi muita merkittäviä positiivisia vaikutuksia.

Säännösmuutosten tarkastelu pohjavesinäkökulmasta:

Ehdotetut 20 a-b §

Mietinnön perusteluissa 20 b §:n heikentämiskiellon osalta on todettu, että pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kiellettyinä vesien tilan heikentymisenä pidettäisiin pilaavan tai haitallisen aineen ympäristölaatuun ylittymistä tai jos ympäristölaatuunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuuden nousua pintavesimuodostumassa tai pohjavesimuodostumassa. Lisäksi mietinnössä on todettu, että 20 b §:n 2 momentin perusteella hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa olisi otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetty. Mietinnön 20 a §:n

15.11.2023

vesien tilan tavoitteen osalta on tuotu esiin, että pohjavesimuodostuman tilan luokittelusta säädetään vesienhoitoasetuksen 14–14 c §:issä. ELY-keskus toteaa, että pohjaveden määrällisen ja kemiallisen tilan luokittelun ohjeessa (Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu vuosille 2022–2027, Ohje pohjaveden määrällisen ja kemiallisen tilan arviointiin, 6.3.2019) luokittelua on ohjeistettua asetusta tarkemmalla tasolla. Pohjana ohjeelle on ollut komission pohjavesityöryhmässä (WG Groundwater) valmisteltu ja vesijohtajien hyväksymä ohje vuodelta 2009 (Guidance on groundwater status and trend assessment, Guidance document no 18).

ELY-keskukselle on epäselvää, että miten 20 b §:ssä esitetty tilatavoitteen heikentämiskiello suhteutuu vesienhoidon suunnittelussa tehtävään vesienhoitoasetuksen 14–14 c §:issä ja em. luokitteluohjeessa esitettyyn pohjavesimuodostuman pohjaveden tilan luokittelun määrittämiseen. Pohjaveden kemiallisen tilan luokitteluohjeessa kemiallisen tilan arvioinnin osalta ohjeistetaan, että vesienhoitoasetuksen 14 c §:n mukaan muodostuman tila voi olla hyvä, vaikka ympäristölaatunormien ylityksiä todettaisiinkin, jos pilaavan aineen pitoisuus pohjavesimuodostumassa ei aiheuta merkittävää ympäristöriskiä tai pilaavan aineen pitoisuus ei ole merkittävästi heikentänyt pohjavesimuodostuman soveltuvuutta tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää. Jos arviointiperusteet esimerkiksi ylittyvät vain rajallisessa "pluumissa", luokiteltaisiin pohjavesimuodostuma hyvään tilaan, jos se ei vaaranna muun pohjavesimuodostuman käyttöä talousveden raakavetenä.

ELY-keskukselle on epäselvää, onko ehdotetun 20 a-b §:n ympäristötavoitteiden ja tilan heikkenemisen sekä vesienhoitoasetuksen 14–14 c §:n ja siihen liittyvän ohjeistuksen osalta ristiriitaa siitä, mikä katsotaan hankkeen osalta tilan heikkenemiseksi ja mitkä ovat puolestaan perusteet pohjavesimuodostuman pohjaveden huonon tilan luokittelulle. Ehdotuksen mukaan 20 b §:n tilan heikkenemistä on, jos hanke johtaa ympäristölaatunormin ylittymiseen tai jos ympäristölaatunormi on jo ylittynyt, niin pitoisuus nousee muodostumassa, eikä hankkeelle tällöin voi saada lupaa, kun taas 6 vuoden välein tehtävässä tilan luokittelussa pohjaveden tila ei automaattisesti luokitu huonoon tilaan yksittäisen ympäristölaatunormin ylittymisen vuoksi, vaan tilan arviointi on tähän asti tehty viiden tilatestin kautta. ELY-keskus tuo esiin, että voiko ehdotetut säännökset ja ohjeistukset johtavat ristiriitaiseen asetelmaan ja tulkintavaikeuksiin, kun hankkeen vaikutuksia arvioidaan 20 b §:n heikentämiskiellon kautta ottaen myös huomioon vesienhoitosuunnitelmissa esitetty luokittelu ja vaikutukset siihen. Vesienhoitosuunnitelmissa esitetty pohjavesien tilan luokittelu perustuu pohjavesien tilan luokitteluohjeeseen, ja luokittelu on tehty eri määritelmien kuin mitä EU-tuomioistuimen tuomio (C-535/18) hankkeen vaikutuksista pohjaveden tilaan linjaa. Miten tulee suhtautua ympäristölain ja vesilain ulkopuolisiin hankkeisiin (esim. tie- ja ratahankkeet), joilla voi olla vaikutusta vesien tilaan, jos hankkeet edellyttävät muun lainsäädännön kautta lupaa? Miten esimerkiksi tiehanke, jossa pohjavesivaikutuksia aiheuttavassa liukkaudentorjunnassa on kyse myös ihmisten terveyteen (tieturvallisuus) kohdistuvista hyödyistä, suhteutuu kemiallisen tilan

15.11.2023

heikentämisen kieltoon, kun kemiallisen tilan osalta poikkeaminen ei kuitenkaan ole mahdollista?

ELY-keskus toivoo, että vesienhoidon suunnittelussa käytettävän pohjaveden kemiallisen tilan luokittelun suhdetta ehdotettujen 20 a-b §:iin täsmennettäisiin pykälien perusteluissa tai tarvittaessa pykälien nojalla annettavissa asetussäännöksissä siten, että ehdotettujen säännösten tulkinnan kuin myös pohjavesimuodostuman tilan luokittelun, jota koskevia asetussäännöksiä ei tässä mietinnössä ole esitetty muutettavan, perusteet ja eroavaisuudet ovat selkeät tulkinnan kannalta.

ELY-keskus toivoisi jatkossa myös tietoa siitä, onko EU tuomioistuimen tuomiolla (C-535/18) vaikutusta vesienhoidon suunnittelussa tehtävään pohjaveden tilan luokitteluun? Eli voidaanko pohjavesialueen tila edelleen luokitella vesienhoitoasetuksen 14–14 c §:ien ja ohjeistuksen perusteella hyväksi, vaikka pohjavesialueella ympäristölaatonormi joissain havaintopisteissä ylittyisikin?

Ehdotettu 20 c §

Mietinnössä todetaan, että pohjaveden osalta poikkeaminen olisi mahdollista ainoastaan pohjaveden korkeutta muuttavissa eli pohjaveden määrälliseen tilaan vaikuttavissa hankkeissa. ELY-keskukselle jää mietinnöstä epäselväksi, miten ehdotettuja, uusia vesien tilaa ja ympäristötavoitteita sekä niistä poikkeamista koskevia pykäliä tulee soveltaa tapauksissa, jossa pohjaveden pinnan korkeutta muuttava hanke, ei heikennä määrällistä tilaa, mutta pohjavesimuodostuman kemiallinen tila uhkaa heiketä vesienhoidon suunnittelussa tilaluokitukseen käytettävien tilatestien perusteella. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, jos pohjavesialueelle perustettavalla yhdyskuntien vedenhankintakäyttöön suunnitellulla vedenottamalla tiedettäisiin jo vedenottolupaa haettaessa, että vedenottamalla joudutaan varautumaan pohjaveden käsittelyyn muodostuman pohjavedessä pienialaisesti esiintyvien haitta-aineiden poistamisen vuoksi. Kemiallisen tilan heikkeneminen ei siis suoraan johtuisi vedenottohankkeesta, koska hankkeesta ei itsestään aiheutuisi haitta-aineiden pääsyä pohjavesimuodostumaan eikä lisääntymistä muodostumassa, vaan kemiallisen tilan heikkeneminen johtuisi siitä, että muodostumaan perustettava uusi, herkkä reseptori (vedenotto) olisi pohjavedenottoalueella esiintyvien haitta-aineiden vuoksi uhattuna ja vedenkäsittelytarve todennäköinen. Tämä johtaisi vesienhoidon suunnittelussa käytännössä siihen, että pohjaveden kemiallisen tilan luokitteluohjeistuksen mukaisen ns. teknisen tilatestin kautta muodostuma luokiteltaisiin seuraavalla luokittelukierroksella kemiallisen tilan osalta huonoon tilaan. ELY-keskukselle on epäselvää, voitaisiinko tällaisessa tapauksessa vedenottolupa myöntää ilman, että hankkeen katsottaisiin heikentävän pohjavesimuodostuman kemiallista tilaa, koska hankkeesta itsessään ei tosiasiallisesti aiheutuisi määrällistä eikä kemiallista tilaa uhkaavaa vaikutusta, vaan kemiallisen tilan heikentymisvaikutus johtuisi muodostumassa olevan haitta-ainepilaantumisen esiintymisestä jo tutkitulla vedenottoalueella. Mikäli edellä kuvatussa tapauksessa vedenottoluvan myöntäminen estyisi ehdotettujen 20 a §:n ja 20 b §:n tilatavoitteen ja heikentämiskiellon tulkinnan vuoksi, niin herää kysymys, onko

15.11.2023

vedenottohankkeen lupamenettelyssä mahdollisuutta myöntää 20 c §:n mukaista ympäristötavoitteista poikkeamista.

Mietinnössä on todettu, että pinta- tai pohjavesimuodostuman kemialliseen tilaan poikkeamissäännöstä (20 c §) ei voitaisi soveltaa, ja pilaamisvaikutuksia aiheuttavia hankkeita, joille poikkeaminen voitaisiin myöntää, olisi rajallisesti. ELY-keskukselle jää mietinnöstä kuitenkin edelleen epäselväksi, että kun hanke itsessään ei aiheuta kemiallisen tilan heikentymistä, mutta jos pohjavesimuodostuman tilan teknisen luokitteluoheen vuoksi kemiallisen tilan katsottaisiin heikentyvän esim. edellä kuvatun kaltaisesta vedenottohankkeesta, niin voitaisiinko tällaiselle, pohjaveden pintaan ja virtaussuuntiin vaikuttavalle hankkeelle kuitenkin myöntää poikkeus ympäristötavoitteista. ELY-keskus esittää, että mikäli poikkeamisen myöntäminen edellä esitetyn kaltaisessa tapauksessa kaatuisi vesienhoidonsuunnittelussa käytettävästä luokitteluoheistuksesta johtuvaan tekijään ilman, että hanke itsessään aiheuttaisi kemiallisen tilan heikentymistä, niin säännösten sisältöä ja vaikutuksia tulisi vielä arvioida ja tarkentaa. ELY-keskus pitää tärkeänä, että ehdotetut säännösmuutokset ja pohjaveden tilan luokittelutekniset syyt eivät muodostu esteeksi vedenottoluvan tai poikkeuksen myöntämisessä hankkeelle, joka on esimerkiksi yhdyskuntien terveyden (talousveden hankinta) kannalta tärkeä ja merkityksellinen, ja jolla ei tosiasiallisesti ole vaikutusta pohjavedessä jo valmiiksi esiintyvien haitta-aineiden lisääntymiseen, vaikka pohjavesialueen tilanluokittelun teknisestä ohjeistuksesta johtuen kemiallinen tila tulisikin luokiteltamaan todennäköisesti huonoon tilaan.

Mietinnön mukaan 20 c § 1 momentti koskisi pohjaveden korkeutta muuttavia toimenpiteitä. Perustelujen mukaan pohjaveden korkeuden muutokset voivat olla seurausta pohjaveden vedenotoista uusien porakaivojen kautta tai olemassa olevien porakaivojen kautta tapahtuvien vedenottojen lisääntymisestä. ELY-keskukselle jää epäselväksi perustelussa käytetyn porakaivotermin tarkoitus. Pohjaveden pinnankorkeutta muuttavia toimenpiteitä voi olla muitakin kuin porakaivojen aiheuttama muutos, esimerkiksi pohjavedenottoa voi tapahtua myös muunlaisten kaivojen kuin porakaivojen kautta. Pohjaveden pinnan korkeuden muutosta voi tapahtua myös muiden toimenpiteiden, kuten rakentamisen, ojituksen yms. vaikutuksesta. 20 c §:n 1 momentin perusteluja voisi laajentaa kattavammaksi tuomalla esiin myös muita mahdollisia toimenpiteitä, kuin vaan porakaivosta tehtävä vedenotto.

Muuta:

Mietinnössä vaikutuksista julkiseen talouteen on todettu, että esityksellä on vaikutuksia lupa- ja valvontaviranomaisten voimavaroihin. ELY-keskusten ja Aluehallintovirastojen lisävoimavaratarpeita on arvioitu mietinnössä. ELY-keskus pitää tärkeänä, että asia huomioidaan virastojen tulevaisuuden resurssitarpeissa.

Mietinnön mukaan lupa- ja lausuntomenettelyn sujuvoittamiseksi luotettavien ja ajantasaisten tietojen tulisi olla laajasti sekä toiminnanharjoittajan, viranomaisten että kansalaisten saatavilla ympäristöhallinnon tietojärjestelmistä, ja tämän mahdollistamiseksi tulisi

15.11.2023

nykyistä tiedon tuotantoa ja hallintaa sekä tietojärjestelmiä edelleen kehittää. Lisäksi mietinnössä on todettu, että ELY-keskuksen tulee varmistaa, että tietojärjestelmästä saatavat tiedot ovat luotettavia ja ajantasaisia. ELY-keskus yhtyy mietinnössä esitettyyn, mutta haluaa lausunnossaan nostaa esiin erityisesti sen realiteetin, että pohjaveden seurantatiedot pohjavesitietojärjestelmässä (POVET/Pisara) ovat tällä hetkellä hyvin puutteelliset. ELY-keskus saa vuosittain varsin runsaasti pohjaveden seurantatietoja liittyen niin kuntien kuin ELY-keskuksen valvonnassa olevien, eri lakeihin (mm. ympäristönsuojelulaki, vesilaki, maa-aineslaki) perustuvien lupapäätösten tarkkailuveloitteisiin. Velvoitetarkkailujen lisäksi ELY:lle tulee myös pohjaveden seurantatietoja mm. pilaantuneisuusselvityksiin ja -puhdistuksiin sekä ns. vapaaehtoisiin tarkkailuihin liittyen. Pohjaveden seurantatiedot tulevat ELY:lle kuitenkin pääosin ainoastaan pdf-tiedostomuodossa olevien erilaisten tarkkailuraporttien ja analyysitodistusten muodossa, eikä seurantatiedot siten ole suoraan helposti hyödynnettävissä viranomaisten tietojärjestelmissä eikä myöskään Syken Avoin tietopalvelun kautta toiminnanharjoittajien tai kansalaisten käyttöön. Pohjaveden seurantatietojen vieminen tietojärjestelmiin (POVET/Pisara) on edelleen ELY:ssä pitkälti käsin tehtävän, erittäin paljon aikaa ja resursseja vievän tallennuksen varassa. ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä ja tarpeellisena, että sektorilainsäädäntöä kehitetään/muutetaan siten, että luvanvaraisten toimintojen pohjavesitarkkailujen tulokset voitaisiin toiminnanharjoittajilta lainsäädäntöperusteisesti velvoittaa toimittamaan suoraan laboratorioiden tai muiden toimijoiden toimesta vesienhoitokäytössä oleviin tietojärjestelmiin (POVET/Pisara) siinä muodossa, että ne ovat tulosten valmistuttua kohtuullisessa ajassa suoraan kaikkien viranomais- ja toiminnanharjoittajatahojen hyödynnettävissä vesienhoidon suunnittelutyössä sekä vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteutumisen ja mahdollisten poikkeamisten käsittelyssä arvioinnissa.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt vesienhoidon asiantuntija Venla Valjakka ja hyväksynyt johtaja Visa Niittyniemi.

Tämä asiakirja KEHA/41197/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/41197/2023 har godkänts elektroniskt

Niittyneemi Visa 15.11.2023 12:08

Valjakka Venla 15.11.2023 11:37