

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: kirjeenne 9.1.2013 Dnro YM027:00/2011

POHJAVESIEN SUOJELUUN LIITTYVÄN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN

Ympäristöministeriön pyydettyä Öljyalan Keskusliiton lausuntoa otsikossa mainittua asiaa valmistelleen työryhmän raportista keskusliitto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Työryhmän raportissa on tarkasteltu perusteellisesti ja tasapainoisesti pohjavesien suojeluun ja hallintaan liittyviä kehittämiskohteita. Raportissa esitetyt kehittämisvaihtoehdot antavat keskusliiton käsityksen mukaan hyvät edellytykset asian jatkovalmistelulle.

Työryhmän tehtävänä on ollut eduskunnan vesilain valmistelun yhteydessä antamaan lausumaan perustuen selvittää pohjavesialueiden kartoitukseen, luokitukseen ja käyttöön sekä pohjavesien suojelusuunnitelmiin liittyvät lainsäädännölliset ja menettelylliset kehittämistarpeet. Työryhmältä on myös edellytetty ehdotuksia kehittämisvaihtoehdoiksi pohjavesien suojelun tehostamiseksi ja eri toimijoiden oikeusturvan parantamiseksi.

Pohjavesialueiden rajaukseen ja niiden luokitukseen voi käytännössä liittyä huomattavia oikeusvaikutuksia. Nykytilanteessa erilaisten toimijoiden oikeusturva toteutuu puutteellisesti. Pohjavesialueluokituksen oikeusvaikutukset ovat kiinteistönhaltijoille ja toiminnanharjoittajille merkittävät esimerkiksi ympäristölupaprosessissa, jossa luotettava pohjavesialueen rajausta ja siihen liittyvät tiedot muodostaa yhden keskeisen lupaprosessissa huomioon otettavan edellytyksen. Toiminnon sijaintipaikka suhteessa tärkeäksi luokiteltuun pohjavesialueeseen voi määrätä myös sen, tarvitaanko toiminnolle ympäristölupa vai onko hallintomenettelynä toiminnon rekisteröiminen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Pohjavesialueen luokitus ja rajat eivät siten ole pelkkä lupamenettelyn taustatieto, koska vaikutukset ulottuvat sijaintipaikan olosuhteiden ja soveltuvuuden tarkastelusta mm. toimintojen rakennemallien riittävyyden punnitsemiseen lupaharkinnassa. Tällä on välitön vaikutus myös tarpeellisen investoinnin suuruuteen.

Nykyistä tilannetta voidaan perustellusti pitää myös perustuslain 15 §:n (omaisuuden suoja) ja 18 §:n (elinkeinovapaus) vastaisena, koska pohjavesialueiden rajaaminen, luokittelu ja suojelusuunnitelmien laatiminen ei perustu laissa täsmällisesti säädettyihin perusteisiin eikä alueiden vahvistamisessa noudatettavasta menettelystä myöskään ole lain tasolla säädetty.

Pohjavesialueisiin liittyvät oikeusvaikutukset ja alueiden merkitys on myös vuosikymmenien varrella kasvanut siitä, kun pohjavesialueiden kartoittaminen ja luokittelu 1970-luvulla Suomessa aloitettiin. Öljytuotteiden käytön lisääntymisellä ja siihen liittyvien riskien hallinnalla on ollut huomattava merkitys myös vedenhankintaa varten tärkeiden ja siihen soveltuvien pohjavesialueiden suojelun kehittämisessä. Laitosten ympäristötekniinen riskienhallinta ja pohjavesialueiden hallinnollinen suojelu ovat kehittyneet rinnakkain lisääntyneen tietämyksen ja käytettävissä olevan tekniikan kehittymisen myötä.

Esimerkiksi nestemäisten polttoaineiden varastointiin ja jakeluun käytettävät tekniset ratkaisut ja suojausrakenteet ovatkin pitkälle kehittyneitä ja mahdollistavat toimintojen sijainnin myös tavanomaista herkemmillä alueilla. Tarpeelliset vaatimukset voidaan panna luvanvaraisten laitosten osalta toimeen lupaehtojen kautta.

Keskusliitto katsoo, että pohjavesialueiden kartoituksen, rajaamisen ja luokituksen on jatkossa perustuttava lainsäädäntöön. Työryhmän ehdotukset ovat siten kannatettavia. Keskusliiton käsityksen mukaan työryhmän esittämä vaihtoehtoon 2 mukainen malli on vähimmäisvaatimus nykytilan parantamiseksi. Oikeusvarmuuden kannalta parempi vaihtoehto olisi kuitenkin vaihtoehto 3, jolloin pohjavesialueen rajausta ja luokittelu toteutettaisiin menettelyllisesti valituskelpoisella hallintopäätöksellä. Kannatettavaa on niin ikään, että rajauksesta ja vahvistuksesta päättävä viranomainen olisi ELY-keskus. Nykyisten pohjavesialueiden vahvistaminen tai tarkistaminen toteutettaisiin riittävän siirtymäajan puitteissa uuden lainsäädännön mukaisesti.

Käsityksemme mukaan viranomaisen hallintopäätökseen perustuvaa rajausta ja luokitusta puoltaa se, että ensimmäinen mahdollisuus tarkastella rajausta ja luokitusta oikeusvaikutteisesti, eli valituskelpoinen ratkaisu tulisi vaihtoehdossa 2 vasta alueelle "sijoituvan" ympäristö- tai muun luvan yhteydessä.

Toiminnanharjoittajan kannalta tätä prosessivaihetta on pidettävä vääränä ottaen huomioon pohjavesialueen rajauksen ja luokituksen vahvat oikeusvaikutukset. Tausta-asioiden selvittelyä ja siihen liittyvää riskiä ei myöskään pidä säilyttää toiminnanharjoittajalle, mistä olisi kyse, jos toiminnanharjoittajalla tai maa-alueen omistajalla on mahdollisuus saattaa asia tarkasteluun vasta jotain toimintaa koskevan lupaprosessien yhteydessä. Tämä puoltaa

pohjavesialueen rajauksen ja luokittelun tekemistä erillisessä hallintomenettelyssä.

Raportin lopussa viitaan jatkotoimien osalta myös voimassa olevan YSL:n 19 §:n mukaisiin kuntien ympäristönsuojelumääräyksiin ja niissä annettuihin määräyksiin mm. muiden kuin luvanvaraisten toimintojen sijoittumisesta. Kuntien ympäristönsuojelumääräykset ovat monissa tapauksissa hyvin ongelmallinen ohjauskeino, jonka käyttäminen olisi rajattava ainoastaan lain edellyttämällä tavalla sellaisiin tilanteisiin, joissa määräyksiin on erityisiä perusteita. Pelkkä pohjavesialue ei ole tällainen peruste.

Kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä on olennaisin merkitys silloin, kun niillä täydennetään ympäristönsuojelulain vaatimuksia sellaisten toimintojen osalta, joiden osalta muutoin ei ole säädetty valtakunnallisesti noudatettavia vaatimuksia kuten jätevesien käsittely haja-asutusalueilla ja maalämpölaitteistojen sijoittaminen ja käyttö. Niissä tapauksissa, joissa taasen on olemassa valtakunnallista ylemmänasteista normistoa, kuten kemikaaliturvallisuuslakiin (390/2005) tai sitä edeltäneeseen lainsäädäntöön perustuvia säädöksiä, ympäristönsuojelumääräysten asema velvoittavina määräyksinä (ohjetta vahvempina) on hyvin kyseenalainen. Tällaisissa tapauksissa syntyy helposti ristiriitatilanne ylemmänasteisen normin ja kunnallisen määräyksen välille, mikä vaarantaa kansalaisten oikeusturvaa ja yhdenmukaista valtakunnallista kohtelua lain edessä. Myös taloudelliset seuraukset voivat olla vakavia, jos perusteeton ympäristönsuojelumääräys ja sellaisen "vastainen" toiminta heikentää esimerkiksi kansalaisen vakuutusturvaa.

Vaikka kunnilla onkin ympäristönsuojelulain 19 §:n mukaan oikeus ympäristönsuojelumääräysten antamiseen, asiassa on kuitenkin olennaista, etteivät kunnalliset määräykset ole ristiriidassa minkään niitä ylemmänasteisemmän valtakunnallisen oikeusnormiston kanssa. Tämä vaatimus ei edellytä sitä, että kyseessä olisivat ympäristönsuojelulain nojalla annetut normit.

ÖLJYALAN KESKUSLIITTO



Pekka Huttula
Varatoimitusjohtaja