



22.02.2013

FI.PLM.2013-1116
53/00.01.11/2013

Resurssipoliittinen osasto / Warsta

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 9.1.2013 (YM027:00/2011)
Pääesikunnan logistiikkaosaston lausunto AJ3740 18.2.2013
Puolustushallinnon rakennuslaitoksen lausunto 13.2.2013
Maavoimien Esikunnan lausunto MJ3995 18.2.2013
Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunnan lausunto BJ1773 19.2.2013

Lausunto pohjavesien suojeluun liittyvän sääntelyn kehittämistä valmistelevan ympäristöministeriön asettaman työryhmän raportista

Tausta

Ympäristöministeriö on viiteasiakirjalla pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa pohjavesien suojelun sääntelyn kehittämistä tarkastelleen työryhmän raportista. Puolustusministeriö on pyytänyt asiassa Pääesikunnan ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen lausunnot. Puolustusministeriöllä on ollut käytössään myös Maavoimien Esikunnan ja Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunnan lausunnot.

Puolustusministeriö on ympäristönsuojelulain uudistamista koskevassa lausunnossaan (7.1.2013) peräänkuuluttanut pohjavesialueiden oikeudellisen aseman täsmentämistä. Nyt lausunnon kohteena olevassa raportissa todetaan, että työryhmä pitää tärkeänä, että pohjavesialueiden kartoitus, rajaaminen ja luokitus pohjautuisivat jatkossa lainsäädäntöön. Pohjavesialueiden rajaamisesta ja niiden luokittelusta säädettäisiin vesienhoitolaissa. Työryhmän mukaan lainsäädännössä vahvistettavat pohjavesialueiden kriteerit toisivat yhtenäisyyttä alueiden rajaukseen ja luokitteluun. Samalla on tarve lisätä kansalaisten ja toiminnanharjoittajien mahdollisuutta osallistua ja tulla kuulluksi ennen pohjavesialueiden rajojen ja luokan vahvistamista.

Pohjavesialueiden luokittelu käsittäisi nykyisen I ja II luokan mukaiset alueet. Nykyisten I ja II luokan mukaisiin luokkiin voitaisiin yhdistää vesienhoitolainsäädännön edellyttämällä tavoin ne vesimuodostumat, joista pintavesi- tai maaekosysteemit ovat suoraan riippuvaisia. Nykyisestä III-luokasta voitaisiin luopua kokonaan, mutta 1 ja 2 luokkiin kuulumattomat ekosysteemien kannalta tärkeät pohjavesialueet muodostaisivat uuden E-luokan. Pohjavesialueiden rajauksissa tai luokituksen hyväksymisessä ei olisi edelleenkaan kyse viranomaisen hallintopäätöksestä, joten siitä ei olisi mahdollista valittaa (valituskelpoinen päätös syntyisi vasta mahdollisessa hallinnollisessa lupa- tai ilmoitusmenettelyssä, kuten ympäristölupamenettelyssä).

Vastaavasti kuin pohjavesialueiden rajaamisessa ja luokittelussa, suojelusuunnitelmien laatimisessa pyritään vahvistamaan toiminnanharjoittajien, maanomistajien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Suojelusuunnitelmilla ei olisi sellaisenaan itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Suunnitelmien toimenpidesuosituksia toteutettaisiin alueiden käytön



22.02.2013

FI.PLM.2013-1116
53/00.01.11/2013

Resurssipoliittinen osasto / Warsta

suunnittelussa ja viranomaisvalvonnassa sekä käsiteltäessä lupahakemuksia ja ilmoituksia, joita toiminnanharjoittajat tekevät mm. ympäristö-, vesi-, maa-aines-, kemikaali- ja terveydensuojelulainsäädännön perusteella.

Pohjavesiä koskeva lainsäädäntö pääpiirteittäin

Raportin esitetään, että työryhmässä tarkastellut uudet säännökset pohjavesialueiden kartoituksesta ja luokituksesta sekä suojelusuunnitelmien laatimisesta voitaisiin sijoittaa esimerkiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lain (1299/2004), jäljempänä vesienhoitolaki, 2 a lukuun. Sääntely toimisi pohjana yhteisön vesipolitiikan puitteista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2000/60/EY) edellyttämälle pohjavesimuodostumien rajaukselle kuten nykyisinkin, mutta rajauksen ja luokittelun perusteista säädettäisiin tarkemmin laissa. Tällöin vesienhoidosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1040/2006), jäljempänä vesienhoitoasetus, 2 luvun 3 §:ssä säännelty pinta- ja pohjavesien ominaispiirteiden selvittäminen olisi tarkoituksenmukaista säännellä lain tasolla.

Vesienhoitolain 1 §:n mukaan vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisen yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä niin, ettei pintavesien ja pohjavesien tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Tavoitteen saavuttamiseksi vesienhoidon järjestämisessä otetaan huomioon vesien laadun lisäksi vesien riittävyys, vesien kestävä käyttö, vesipalvelut ja niiden taloudellinen selvitys, tulvariskien hallinta, vesien virkistyskäyttö, vesien välityksellä leviävät taudit sekä vesiekosysteemien suojeleminen ja vesiekosysteemeihin suoraan yhteydessä olevien maaekosysteemien ja kosteikkojen suojeleminen.

Pohjaveden kartoituksessa ja luokituksessa saadut tiedot ovat hyödyllisiä esimerkiksi pohjaveden suojelemaan, vedenhankintaan ja maankäytön suunnitteluun liittyvissä sääntelyissä. Pohjavesiin liittyviä kansallisia säädöksiä ovat mainitun vesienhoitolain lisäksi muun muassa ympäristönsuojelulaki (86/2000), vesilaki (587/2011), terveydensuojelulaki (763/1994), ympäristönsuojelun arviointimenettelystä annettu laki (468/1994) sekä maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

Puolustusministeriön lausunto

Merkitys puolustusvoimien toiminnalle yleisesti

Erilaisiin kriisitilanteisiin varautumisen kannalta pohjavesien kartoitus ja suojeleminen ovat tarpeellisia vesihuollon turvaamiseksi kaikissa turvallisuustilanteissa.

Puolustushallinnon keskeisen toiminnanharjoittajan, puolustusvoimien, tavoitteena on ympäristönsuojelun korkea taso ja jatkuva parantaminen siten, että toiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat minimoidaan tehtävien toteuttamisen sallimissa puitteissa.

Puolustusvoimilla on käytössään 70 ampuma-aluetta, joista useita sijaitsee osin tai kokonaan luokitellulla pohjavesialueella. Myös varasto- ja muita sotilasalueita sijaitsee tärkeiksi luokitelluilla pohjavesialueilla. Suurimmilla alueilla (esim. Rovajärvi) ampuma-alue pitää sisällään useampia pohjavesialueita. Puolustusvoimat teettää jatkuvasti pohjavesien laatuun liittyviä tutkimuksia näillä alueilla.



22.02.2013

FI.PLM.2013-1116
53/00.01.11/2013

Resurssipoliittinen osasto / Warsta

Puolustushallinnon kannalta on tärkeätä, että pohjavesialueiden uudelleen kartoituksessa, sekä alueiden uudelleen luokituksessa elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus on aktiivisesti yhteydessä toiminnanharjoittajaan jo kartoitus- ja luokitustyön suunnittelu- vaiheessa.

Pohjavesialueiden luokitusten muuttuminen

Pohjavesialueiden kartoituksen, rajaamisen ja luokituksen pitäisi perustua lainsäädäntöön. Puolustusministeriö katsoo kuitenkin, että uuden E-luokan vahvistamisen perusteita tulee vielä tarkentaa. E-luokkien vahvistaminen ei saa vaarantaa eikä vaikeuttaa puolustusvoimien toimintaa olemassa olevilla ampuma-, harjoitus- tai muilla sotilasalueilla taikka ampumaradoilla.

Työryhmän esitys uudeksi luokittelujaoksi 1. luokkaan ja 2. luokkaan on järkevä ja tuo selkeyttä pohjavesien luokitteluun. Nykyisen III luokan pohjavesialueen uudelleen luokittelun E-, 2.- tai 1.-luokkaan, tai luokituksen kokonaan poistamisen, on kuitenkin perustuttava laadukkaisiin hydrogeologisiin tutkimustuloksiin ja realistiseen arvioon kyseisen alueen tulevasta pohjaveden käytöstä.

Luokkaan E kuuluviksi tullaan raportin mukaan määrittämään ne pohjavesialueet, joiden pohjavedestä pintavesi- tai maaekosysteemit ovat suoraan riippuvaisia. Jos nämä pohjavesialueet kuuluvat luokkaan 1 tai 2, ne luokitellaan kyseisiin luokkiin. Tällaisia ekosysteemejä olisivat raportin mukaan mm. pienvesistöt, joihin pohjavettä purkautuu merkittävässä määrin (pintavesiekosysteemit) sekä pohjavesistä riippuvaiset luontotyypit kuten lähteet tai suojelun piirissä olevat suoalueet (maaekosysteemit).

Vettä ympäristöön purkava pohjavesialue rajautuu usein suoalueisiin, ja sen reuna-alueilla on usein lähteitä. Tällaisia antikliinisiä pohjavesialueita on puolustusvoimienkin käytössä olevilla alueilla useita. Ekosysteemien suora riippuvuus pohjavedestä määräytyy pääasiassa purkautuvan vesimäärän perusteella. Merkittävä muutos em. vesimäärään voi aiheutua liiallisen pohjavedenoton kautta. Puolustusvoimilla ei tällaisia vedenottoja ole, mutta ampuma- ja harjoitusalueilla toimii merkittäviä pohjavettä talousvetenä hyödyntäviä vesilaitoksia ja vesiosuuskuntia.

Uusi E-luokkarajaus saattaa liittää laajoja alueita nykyisiin pohjavesialueisiin. Uudet E-alueet saattavat aiheuttaa rajoituksia ja kieltoja toiminnanharjoittajan, tässä tapauksessa puolustusvoimien nykyiselle toiminnalle, ja siten vaikeuttaa puolustusvoimien perustehtävän toteuttamista. Rajaamisperusteiden tulee perustua välttämättömiin tarpeisiin ja perustua tarkkoihin tutkimuksiin sekä todellisiin merkittäviin suojelutarpeisiin. E-luokan osalta haitta-aineiden vaikutukset saattanevat poiketa juomavetenä hyödynnettävistä pohjavesialueista. E-luokan pohjavesialueilla voinee siten olla tarpeen hyödyntää eri kriteerejä kielletyn pilaamisen arvioinnissa kuin 1. ja 2. luokan pohjavesialueilla. Tämä tulisi ottaa jatkovalmistelussa huomioon. **Toiminnanharjoittajan ei tule voida joutua tilanteeseen, jossa se tosiasiallisesti joutuisi hankkimaan eräänlaista vastanäyttöä pohjavesialueiden määriteltujen rajoituksen tarkentamiseksi. Myöskään sääntelyn ei tule johtaa ympäristöluvanvaraisuuden laajentumiseen.**

E-luokan alueen perustamiseksi ei tulisi riittää purkava pohjavesi ja purkuvesiä hyödyntävät ekosysteemit, vaan on tutkimuksin osoitettava pohjaveden nykyi-



22.02.2013

FI.PLM.2013-1116

53/00.01.11/2013

Resurssipoliittinen osasto / Warsta

sen tai suunnitellun käytön lisäyksen aiheuttavan riskiä tai haittaa kohde-
ekosysteemeille.

Ekosysteemin tilaa ja tilan muutoksia pitää voida analysoida. On kyettävä erottamaan ihmistoiminnan aiheuttamat haitalliset muutokset ekosysteemissä luontaisesti tapahtuvista muutoksista, ja arvioitava, mitkä muutoksista ovat luonteeltaan pysyviä ja mitkä palautuvia. Tällaisten muutosten tunnistaminen vaatii erityisten indikaattorilajien tai –parametrien käyttöä. Valtakunnallinen indikaattorihanke tulee olemaan tieteellisesti haastava, vaatii resursseja ja kestää vuosia. Puolustusministeriö pitää tärkeänä, että pintavesi- ja maaekosysteemien indikaattorit tunnistetaan ja niiden soveltuvuus varmennetaan ennen kuin uusia E-luokiteltuja alueita vahvistetaan.

Pohjavesialueiden suojelusuunnitelmia laadittaessa alueille, jotka ovat hydrologisessa yhteydessä puolustusvoimien käyttämien alueiden kanssa, tulee suunnittelussa ja laadintatyössä kuulla puolustusvoimia.

Muut esitetyt säädösmuutokset

Raportin mukaan (s. 48) ”*tarkennetun sääntelyn mallilla*” ei arvioida olevan vaikutusta elinkeinonharjoittajien toimintamahdollisuuksiin. Maavoimien esikunta toteaa lausunnossaan, johon puolustusministeriö yhtyy, että ehdotetulla vaihtoehdolla voi olla huomattaviakin ratkaisukäytäntöä ohjaavia vaikutuksia (esim. toimintojen mahdollisen rajoittamisen ja suojaustoimenpiteiden sekä niille asetettujen määräaikaisten vaikutukset), joita tässä vaiheessa ei täysin tiedosteta. Vaikutukset tulisi huomioida esimerkiksi raportin jatkotoimina esitettyjen pohjavesien rajausta ja luokitusta koskevan ohjeistuksen päivittämisen ja suojelusuunnitelmia koskevan ohjeistuksen laatimisen yhteydessä.

Pohjavesialueiden kartoituksesta ja luokituksesta tiedottamista koskeva 3 § on tarpeellinen. Puolustusministeriö katsoo, että pykälän 1 momentin mukainen kuulemisaika tulisi säätää riittävän pitkäksi, jotta toiminnanharjoittajalla on tosiasiallinen mahdollisuus koota asiaan liittyvää tutkimusaineistoa ja tarvittaessa teettää lisätutkimuksia. Säännöksen 2 momentin osalta tulisi myös säätää tarkemmin, milloin toiminnanharjoittajalla on oikeus saada aluerajauksen tarkistus välittömästi vireille. Muussa tapauksessa on mahdollista, että toiminnanharjoittajan kannalta tärkeä pohjavesialueen rajauksen muutos tapahtuisi vasta vuosien kuluttua (raportissa mainitaan aiemmin, että viranomaisen voisi kerätä muutostarpeita vähitellen). Vaikka pohjavesialueen rajausta ei olisi oikeudellisesti sitova, voisi muun lain mukaisen luvan saaminen tosiasiasissa olla haastavaa ennen rajauspäätöksen muutosta.

4 § Pohjavesialueen suojelusuunnitelma: Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunta voi tietyin edellytyksin laatia pohjavesialueiden suojelusuunnitelman kunnan alueella sijaitsevien pohjavesialueiden suojelemiseksi, jos niihin kohdistuu erityisiä riskejä. Ympäristölainsäädännössä on ollut yleisenä käytäntönä, että maanpuolustusta koskevia päätöksiä tai suunnitelmia ei tehdä kuntatasolla. Ympäristöluvut käsittelee aina valtion viranomaisen ja kunta ei voi antaa puolustusvoimia koskevia määräyksiä kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä (jotka käytännössä nykyään sisältävät pohjavesien suojelua varten annettuja rajoituksia). Tämän vakiintuneen käytännön mukaisesti **kunnallisilla pohjaveden suojelusuunnitelmissa ei tulisi voida ottaa kantaa puolustusvoimien toimintaan.** Puolustusvoimat tarkkailee tai on laatimassa pohjaveden tarkkailusuunnitelmaa merkittäville ampuma-alueille, joilla sijaitsee pohjavesialueita.



22.02.2013

FI.PLM.2013-1116
53/00.01.11/2013

Resurssipoliittinen osasto / Warsta

5 § Suojelusuunnitelman laatiminen: Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kunnan suojelusuunnitelman vahvistamista koskevaan päätökseen haetaan valittamalla muu-
tosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Puolustushallinto pitää tärkeänä, et-
tä puolustusvoimilla (toiminnanharjoittaja), jonka harjoittamaa toimintaa suojelusuun-
nitelma mahdollisesti koskisi, tulkittaisiin kuntalain 92 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi
asianosaiseksi, jolla olisi oikeus tehdä kunnallisvalitus suojelusuunnitelmasta. Kunnal-
lisvalitus edellyttää päätökseltä käytännössä lainvastaisuutta. Asiassa voi kuitenkin olla
hyvin vaikea esittää perusteita päätöksen lainvastaisuudesta, sillä suojelusuunnitelman
sisältö ja sen vahvistaminen perustuisi kunnan harkintavaltaan. Puolustusministeriö pi-
täisi parempana vaihtoehtona, että asiaa käsiteltäisiin hallintovalituksena.

Lopuksi

Puolustusministeriö katsoo, että työryhmän raportti on tiivis ja rakenteeltaan selkeä.
Esitetyn vaihtoehdon 2 osalta tulisi jatkovalmistelussa arvioida olisiko pohjavesialuei-
den vähäisiä tarkastuksia mahdollista tehdä esimerkiksi lupamenettelyn yhteydessä il-
man raskasta koko kunnan kattavaa kuulemistä. Ympäristölupamenettelyyn sisältyy jo
asianosaisia koskeva kuulemismenettely, joka vähäisien rajausmuutoksien osalta tulisi
katsoa riittäväksi. Työryhmän esittämistä vaihtoehdoista jatkovalmistelun tulisi perus-
tua vaihtoehtoon 2. Vaihtoehto 3 johtaisi todennäköisesti muutoksenhaun merkittävään
lisääntymiseen ja lisäisi siten hallinnon kustannuksia tarpeettomaksi. Menettely vaikut-
taa muutenkin hallinnollisesti raskaalta.

Puolustusministeriön lausunto on laadittu yhteistyössä ministeriön yhdyskunta- ja ym-
päristö- sekä lainvalmistelu- ja oikeusyksikön ja puolustusvoimien sekä Puolustushal-
linnon rakennuslaitoksen kanssa. Asiaa puolustusministeriössä hoitaa erityisasiantuntija
Matias Warsta, p. 0295 140 454.

Yksikön johtaja

Antti Kivipelto

Erityisasiantuntija

Matias Warsta

Tiedoksi

Pääesikunta
Puolustushallinnon rakennuslaitos
Puolustusministeriön lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö