

Ympäristöministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 9.1.2013, dnro YM027:00/2011

LAUSUNTO POHJAVESIEN SUOJELUUN LIITTYVÄN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTÄ VALMISTELEVAN YMPÄRISTÖMINISTERIÖN ASETTAMAN TYÖRYHMÄN RAPORTISTA

Pyydettyinä lausuntona Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry (SYS) esittää otsikkoasiaa koskevasta ehdotuksesta kunnioittavasti seuraavan.

Uuden vesilain (587/2011) käsittelyn yhteydessä hyväksymässään lausumassa (HE 277/2009, EV 355/2010) eduskunta edellytti, että hallitus selvittää pohjavesialueiden kartoitukseen, luokitukseen ja käyttöön sekä suojelusuunnitelmiin liittyvät lainsäädännölliset ja menettelylliset kehittämistarpeet. Eduskunnan kannanoton keskeisenä pontimina voidaan pitää pohjavesien luokitukseen ja pohjavesien suojelusuunnitelmiin oikeuskäytännössä liitetty oikeusvaikutukset, vaikka luokitus tai suojelusuunnitelmien laatiminen ei ole tähän mennessä perustunut lakiin. Näin ollen myöskään mahdolliset kuulemista tai maankäytön rajoituksia koskevat valtiosääntöoikeudelliset seikat eivät ole tulleet asianmukaisella tavalla huomioon otetuiksi pohjavesialueiden luokittelun, rajausten ja suojelusuunnitelmien laatimisen yhteydessä.

Työryhmän eräänä tärkeänä lähtökohtana on ollut, että pohjavesialueiden kartoitus, rajaaminen ja luokitus pohjautuisivat jatkossa lainsäädäntöön. Tätä on myös Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry:n näkemyksen mukaan pidettävä keskeisenä lähtökohtana. Raportissa todetaan kartoituksen, rajaamisen ja luokituksen osalta, että nykykäytännön mukaiset menettelyt ovat toimivia, mutta

ehdotettavalla uudella lainsäädännöllä tulisi varmistaa toiminnanharjoittajien ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet pohjavesialueiden rajauksessa ja luokituksessa. Työryhmällä on ollut käsiteltävänä tältä osin kolme vaihtoehtoa: nykyisen käytännön jatkaminen, luokittelun ja rajausten normipohjan vahvistaminen lainsäädännöllisesti ja viimeisenä vaihtoehtona hallintopäätöksiin perustuva rajausta ja luokittelu. Työryhmä on pitänyt vaihtoehtoa 3 liian jäykkänä menettelynä ja todennut sen vaativan huomattavasti nykyistä enemmän resursseja viranomaisilta. SYS ry yhtyy työryhmän arvioon siitä, että pohjavesialueiden kartoituksen, rajaamisen ja luokituksen osalta esitetyt kriteerit, normipohja sekä luokituksen laativa viranomainen ovat asianmukaiset. Myös asianosaisten kuuleminen on otettu sekä pohjavesialueiden luokittelussa että suojelusuunnitelmien laatimisessa riittävällä tavalla huomioon.

Keskeisin huomio pohjavesiensuojelun järjestämisessä tulee kiinnittää siihen, millaisia oikeusvaikutuksia luokituksella tai pohjavesien suojelusuunnitelmalla on katsottava olevan. Pohjavesien suojelusuunnitelman osalta työryhmällä on ollut käsiteltävänä neljä sääntelyvaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto on ollut nykykäytännön säilyttäminen, toinen suojelusuunnitelmien sisällyttäminen lainsäädäntöön, kolmas suojelusuunnitelmien täytäntöönpano vesilain mukaisella suoja-alueenmenettelyllä ja neljäs suojelusuunnitelmista luopuminen, jolloin pohjavesien suojeleminen jätettäisiin merkittävästi osin YSL 8 §:n yleiskiellon varaan. Työryhmä toteaa, että vesilain mukaisten suoja-alueiden vahvistaminen säilyisi ennallaan, mutta suojelusuunnitelman laatimisen yhteydessä tulisi aikaisempaa yhtenäisemmin arvioida myös suoja-alueen perustamisen tarpeellisuutta. Esitetty malli vastaisi siten pääosin edellä käsiteltyä vaihtoehtoa 2, mutta siihen olisi yhdistetty tiettyjä elementtejä vaihtoehdosta 3. Työryhmä toteaa, että vesilain mukainen suoja-alueen sääntely säilyisi nykyisellään, mutta suojelusuunnitelmien sisältövaatimukseen lisättäisiin kuitenkin vaatimus tarkastella suoja-alueen perustamisen tai sen päivittämisen tarvetta olemassa olevien vedenottamoiden lähialueilla. SYS ry:n näkemyksen mukaan tämä on sinänsä hyvä täydennys, mutta ennalta arvioiden tuskin tulee merkittävästi lisäämään suoja-alueinstrumentin käyttöä tärkeiden pohjavesialueiden suojelussa.

SYS ry toteaa, että nykyisellään vesilain antama mahdollisuus suoja-alueen määrittämiseen pohjavedenotantomolle on jäänyt vähäiselle käytölle. Kuitenkin tärkeiden pohjavedenotantomaiden osalta kyseessä on sekä hankkeen toteuttajan että maanomistajan oikeusturvan näkökulmasta tarkoituksenmukaisin työkalu pohjavesialueen suojelemiseksi. Alueen rajojen määrittely luo myös

selkeät oikeusvaikutukset suhteessa eri ympäristölakien mukaiseen lupaharkintaan ja maankäytön suunnitteluun. Tässä mielessä tulisi vielä tarkastella, olisiko nykyistä suoja-aluesääntelyä mahdollista kehittää siten, että pohjavedenottamoille tulisi aina määrittää suoja-alue samassa yhteydessä, kuin vesilain mukainen lupa myönnetään. Tällöin suoja-alueella muodostettava vahva suojelu koskisi automaattisesti tärkeimpiä pohjavesialueita ja pohjavesiensuojelusuunnitelmien avulla voitaisiin turvata tulevaa vedenhankintakäyttöä tai ekologisia tarpeita. Tämä velvoite koskisi ainoastaan uusia vesilain mukaisia lupahakemuksia tai lupahakemusten muutoksia.

Pohjaveden suojelusuunnitelmien osalta työryhmän ehdotuksen keskeisenä ongelmana on se, että suojelusuunnitelmien oikeudellinen velvoittavuus jää edelleen epäselväksi, vaikka työryhmä on pyrkinyt ongelmallisuudesta irrottautumaan jättämällä suojelusuunnitelmat ilman *itsenäisiä* oikeusvaikutuksia. Käytännössä suojelusuunnitelmien oikeusvaikutukset voivat olla kuitenkin jo nykyisellään merkittävä YSL 8 §:ssä ilmaistua pohjaveden pilaamiskieltoa täsmentävänä instrumenttina. Onkin kysyttävä, tarkoitetaanko uudistuksella ainoastaan korjata nykyisen luokitukseen ja suojelusuunnitelmiin liittyvän käytännön ja tosiasiallisten oikeusvaikutusten valtiosääntöoikeudellisia ongelmia vai tarkoitetaanko muutoksella myös puuttua luokituksen ja suojelusuunnitelmien oikeusvaikutuksiin?

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti pohjavesien suojelusuunnitelmien laatiminen perustuisi jatkossa lainsäädäntöön. Hyödyllistä voisi olla myös suojelusuunnitelmien oikeusvaikutusten määrittely oikeuslähdeopillisesti lähellä oleviin instrumentteihin. Kuinka uuden sääntelyn mukaiset pohjavesien suojelusuunnitelmien oikeusvaikutukset suhtautuvat esimerkiksi vesienhoitosuunnitelmiin? Jos suojelusuunnitelmien oikeusvaikutukset on tarkoitus rinnastaa vesienhoitosuunnitelmiin, tulee ympäristöoikeudellisia lupajärjestelmän keinoja koskevaan lainsäädäntöön, erityisesti ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin, ottaa viittaussäännös pohjavesiensuojelusuunnitelmien huomioon ottamiseen lupaharkinnassa samoin kuin nykyisin velvoitetaan ottamaan huomioon vesienhoitosuunnitelmat ympäristönsuojelulain 50.2 §:ssä ja 52.3 §:ssä sekä vesilain 3:6.2:ssa ja 11:21.3:ssa.

Muita huomioita

SYS ry kehottaa kiinnittämään huomiota pohjaveden suojelunormien selkeyteen. Kun ympäristönsuojelulain 8 §:ssä oleva pohjaveden pilaamiskielto osin koskee kaikenlaisia pohjavesiesiintymiä, joidenkin pohjavesien sulkeminen muualla määritellyin kriteerein luokittelun ja rajaamisen ulkopuolelle, ei saa johtaa siihen, että ympäristönsuojelulain 8 §:ssä olevan pohjaveden pilaamiskiellon laajuus muilta osin hämärtyy.

Säädösvalmistelun edetessä on lisäksi syytä täsmentää, mitä E-luokkaan kuuluvat ekosysteemit ovat.

Helsingissä 20.2.2013



Erkki J. Hollo

SYS ry:n puheenjohtaja