

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Työryhmän tehtävät

Ympäristöministeriö asetti 28.9.2011 kirjeellään (YM027:00/2011) työryhmän, jonka tavoitteena oli selvittää pohjavesialueiden kartoitukseen, luokitukseen ja käyttöön sekä pohjavesien suojelusuunnitelmiin liittyvät lainsäädännölliset ja menettelylliset kehittämistarpeet ja tehdä ehdotuksia kehittämisvaihtoehtoiksi pohjavesien suojelun tehostamiseksi ja eri toimijoiden oikeusturvan parantamiseksi.

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. Erityisesti tulee selvittää tarvittavan sääntelyn liittäminen lain tasolla vesienhoidon suunnittelun osaksi oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen.

Asetuskirjeen mukaan työryhmän tehtävänä oli:

- selvittää tarve kehittää pohjavesialueiden kartoitukseen ja luokitukseen ja suojelusuunnitelmien laatimiseen liittyviä menettelyitä käyttäen mahdollisuuksien mukaan hyväksi jo laadittuja selvityksiä ja oppaita,
- tarkastella ja arvioida pohjavesialueiden kartoituksen ja luokituksen sekä suojelusuunnitelmien suhdetta keskeisiin pohjavesiin vaikuttaviin viranomaispäätöksiin kuten ympäristö- ja vesilupiin ja maankäytön ja vesienhoidon suunnitelmiin,
- arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia säätää pohjavesialueiden kartoituksesta ja luokittelusta sekä suojelusuunnitelmien laatimisesta ja oikeusvaikutuksista nykyistä täsmällisemmin osana nykyistä vesienhoito- tai ympäristönsuojelulainsäädäntöä tai erillisenä säädöksenä, ja
- tehdä ympäristöministeriölle ehdotuksia pohjavesien suojelua koskevien säädösten kehittämiseksi ja arvioida eri kehittämisvaihtoehtojen vaikutuksia

Työryhmän tuli saada työnsä päätökseen 30.11.2012 mennessä.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava: puheenjohtaja ympäristöneuvos Saara Bäck, lainsäädäntöneuvos Tuire Taina, erityisasiantuntija Susanna Wähä (virkakapaalla 16.3.2012 alkaen) sijaisena työryhmässä lainsäädäntöneuvos Marja Mäntynen ympäristöministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Antti Belinskij maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Jarkko Rapala sosiaali- ja terveysministeriöstä, ympäristöneuvos Juha Helin aluehallintovirastosta, ympäristögeologi Pekka Pulkkinen Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, johtava geologi Ritva Britschgi virkakapaalla 1.4.2012 lähtien, sijaisena yksikönpäällikkö Taina Nystén Suomen ympäristökeskuksesta, asiantuntija Jouni Lind Elinkeinoelämän keskusliitosta, lakimies Leena Penttinen virkakapaalla 30.10.2011 alkaen, sijaisena Minna Ojanperä 1.11.2012 lähtien Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitosta, lakimies Iina Vuorialho (31.12.2011 asti), jonka tilalle ympäristöasiantun-

tija Vesa Valpasvuo (1.1.2012 lähtien) Suomen Kuntaliitosta ja luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen Suomen luonnonsuojeluliitosta.

Työryhmän sihteerinä toimivat ylitarkastaja Juhani Gustafsson ympäristöministeriöstä ja vanhempi tutkija Jari Rintala Suomen ympäristökeskuksesta. Pysyvänä asiantuntijana ryhmässä on toiminut vanhempi tutkija Jussi Kauppila Suomen ympäristökeskuksesta.

Työryhmä piti yhteensä 16 kokousta.

Työryhmä kuuli toimikautensa aikana työryhmän ulkopuolisia asiantuntijoita: ympäristöasiantuntija Paula Velling Lahden Alueen kehittämissyhtiö LAKES:ista, erikoisasiantuntija Jukka-Pekka Palmu Geologian tutkimuskeskuksesta, nuorempi tutkija Niko Soininen Itä-Suomen yliopistosta, toimitusjohtaja Osmo Seppälä ja lakiasian päällikkö Anneli Tiainen Vesilaitosyhdistyksestä, MTT, dosentti Samuli Joensuu Tapiosta, luontoasiantuntija Suvi Raivio Metsäteollisuus ry:stä, projektikoordinaattori Airi Kulmala Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitosta, johtaja Eija Ehrukainen Infra ry:stä, varatoimitusjohtaja Pekka Huttula Öljyalan keskusliitosta ja ympäristöriskipäällikkö Kai Larnimaa Neste Oil Oy:stä.

Taustaa

Pohjavesien suojelemiseksi ympäristöhallinto on kartoittanut ja luokitellut pohjavesialueita jo 1970-luvulta lähtien. Pohjavesialueiden luokituksen avulla on pyritty ja pyritään edistämään yhdyskuntien ja haja-asutuksen vedenhankintaa. Pohjavesialueet luokitellaan kolmeen luokkaan niiden vedenhankintakelpoisuuden ja suojelutarpeen mukaan vedenhankintaa varten tärkeiksi (luokka I), vedenhankintaan soveltuviksi (luokka II) ja muiksi pohjavesialueiksi (luokka III). Pohjavedenottamon ympärille on ollut 1960-luvulta lähtien ollut mahdollista perustaa vesilain mukaisia suoja-alueita. Suoja-alueiden tarkoituksena on turvata pohjavesiesiintymän antoisuus ja vedenlaatu vedenhankintaa varten.

Pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laatiminen aloitettiin 1990-luvun alkupuolella. Suojelusuunnitelmien laadinnasta on vastannut kunta tai kunnan vesihuoltolaitos. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on ollut merkittävä yhteistyötaho sekä osin rahoittaja. Suojelusuunnitelmaan on yleensä sisällytetty kattava kooste alueen pohjavesiolosuhteista, riskitoiminnoista sekä pohjaveden suojelua ohjaavasta lainsäädännöstä. Suojelusuunnitelma on ohje, jota käytetään taustaineistona alueiden käytön suunnittelussa, viranomaisvalvonnassa sekä käsiteltäessä lupahakemuksia ja ilmoituksia. Suojelusuunnitelman avulla pyritään toteuttamaan tarvittavat, olemassa olevaan lainsäädäntöön perustuvat toimet, joilla voidaan suojella pohjavettä rajoittamatta tarpeettomasti muuta maankäyttöä.

Työryhmän ehdotukset:

Työryhmä on sen toimeksiannon mukaan selvittänyt pohjavesialueiden kartoitukseen, luokitukseen ja käyttöön sekä pohjavesialueiden suojelusuunnitelmiin liittyvät lainsäädännölliset ja menettelylliset kehittämistarpeet. Työn aikana muotoutui kehittämis ehdotuksia pohjavesien suojelun tehostamiseksi ja eri toimijoiden oikeusturvan parantamiseksi.

Työryhmä on tarkastellut eri sääntelyvaihtoehtoja erityisesti siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat pohjavesien suojelun tasoon ja toisaalta eri toimijoiden oikeusturvaan. Pohjavesien suojelun tason kannalta nykytilan eräänä kehittämistä vaativana puutteena on todettu myös olevan pohjavesistä riippuvaisten maa- ja pintavesiekosysteemien huomioon ottaminen pohjavesialueiden rajaami-

sessä ja luokittelussa. Toimijoiden oikeusturvan kannalta keskeiset kehittämistarpeet liittyvät puolestaan mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa pohjavesialueiden rajausta ja luokittelua sekä pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laatimista koskeviin menettelyihin.

Pohjavesialueiden kartoitus ja luokittelu

Pohjavesialueiden rajaamisesta ja niiden luokittelusta säädettäisiin vesienhoitolaissa. Pohjavesialueiden luokittelu käsittäisi nykyisen I ja II luokan mukaiset alueet. Nykyisten I ja II luokan mukaisiin uusiin 1 ja 2 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.

Vesienhoitolaissa säädettäisiin erikseen pohjavesialueiden rajaamisesta ja luokittelusta noudatettavasta menettelystä. Pohjavesialueiden rajauksiin ja luokkiin olisi mahdollista tehdä muutoksia hydrogeologisen tutkimustiedon pohjalta joustavasti. Lisäksi säädettäisiin pohjavesialueiden kartoitukseen ja luokitukseen liittyvistä osallistumismenettelyistä ja mahdollisista kuulemisista.

Pohjavesialueiden suojelusuunnitelmat

Suojelusuunnitelman merkityksestä, sisältövaatimuksista ja laatimismenettelystä mukaan lukien kuuleminen säädettäisiin vesienhoitolaissa. Suojelusuunnitelmia laadittaisiin tarve- ja riskiperusteisesti kuten nykyisinkin, ja kunta päättäisi suojelusuunnitelman laatimisesta tapauskohtaisesti. Suunnitelmien laatimisen tueksi annettaisiin uudet ympäristöministeriön ohjeet.

Suojelusuunnitelmilla ei olisi sellaisenaan itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Suunnitelmien toimenpidesuosituksen toteutettaisiin alueiden käytön suunnittelussa ja viranomaisvalvonnassa sekä käsiteltäessä lupahakemuksia ja ilmoituksia, joita toiminnanharjoittajat tekevät mm. ympäristö-, vesi-, maa-aines-, terveydensuojelu- ja kemikaalilainsäädännön perusteella. Suojelusuunnitelma palvelisi myös vesienhoitolainsäädännön mukaista pohjavesialueiden ominaispiirteiden lisätarkastelua. Vesilain mukainen suoja-aluesääntely säilyisi nykyisellään.

Jatkotoimet

Työryhmä työn aikana on nostonut sille pohjavesien suojeluun ja hallintaan liittyviä kehittämiskohteita, joita esitetään edistettäväksi jatkotoimina:

- Kehitetään indikaattoreita pohjavesistä riippuvaisten maa- ja pintavesiekosysteemien tunnistamiseksi.
- Valmistellaan tarkempi ohjeistus pohjavesialueiden luokitteluun ja rajauksiin sekä niistä tiedottamiseen.
- Valmistellaan tarkempi ohjeistus suojelusuunnitelmien sisältövaatimuksista ja laatimismenettelystä sekä suojelusuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden edistämisestä ja seurannasta.
- Varmistetaan rahoitus hydrogeologisten tutkimusten ja pohjavesialueiden rakenneselvitysten jatkamiselle.
- Tehdään selvitys kuntien ympäristönsuojelumääräyksistä ja tunnistetaan niihin liittyvät parhaat käytännöt.

Työryhmä jättää ehdotukset kunnioittavasti ympäristöministeriölle.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2012



Saara Bäck



Tuire Taina



Marja Mäntynen



Antti Belinskij



Jarkko Rapala



Juha Helin



Pekka Pulkkinen



Ritva Britschgi/Taina Nysten



Jouni Lind



Minna Ojanperä



Vesa Valpasvuo



Ilpo Kuronen



Juhani Gustafsson



Jari Rintala



Jussi Kauppila