

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a luku, joka sisältäisi säännökset pohjavesialueiden rajauksesta ja luokittelusta sekä pohjavesialueen suojelusuunnitelmasta. Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus rajaisi ja luokittelisi pohjavesialueet. Kunta voisi laatia pohjavesialueen suojelusuunnitelman. Pohjavesialueiden rajauksessa

ja luokittelussa noudatettavaan menettelyyn sisältyisi osallistumismahdollisuus. Lisäksi säädettäisiin pohjavesialueen suojelusuunnitelman sisällöstä ja valmistelusta.

Esityksen tavoitteena on tehostaa pohjavesien suojelua ja parantaa eri toimijoiden oikeusturvaa sääntelyä täsmentämällä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila**1.1 Lainsäädäntö**

Vesienhoitolaki

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004, vesienhoitolaki) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa vesienhoidon järjestämisestä (1040/2006, vesienhoitoasetus) säädetään vesienhoitosuunnitelmien ja niitä täydentävien toimenpideohjelmien laatimisesta ja tavoitteista. Vesienhoitosuunnitelmat valmistellaan laajassa yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa eri tahojen kanssa. Toimenpideohjelmassa esitetään vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi perustoimenpiteet, kuten lainsäädännön vaatimuksista johtuvat toimenpiteet, ja niiden lisäksi täydentävät toimenpiteet, jotka ovat perustoimenpiteiden lisäksi tarpeen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan ole luvan myöntämisen edellytys tai este, eivätkä suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet tule suunnitelman perusteella toiminnanharjoittajaa sitovaksi. Vesienhoitosuunnitelma ei vaikuta suoraan luvan myöntämisedellytyksiin mutta siinä asetetuilla ympäristötavoitteilla voi olla vaikutusta siihen, miten toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä lupaharkinnassa arvioidaan.

Vesienhoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmissa esitetään tiedot pohjavesien ominaispiirteistä sekä pohjavesiin kohdistuvista ihmistoiminnasta aiheutuvista riskeistä. Ensimmäisen suunnittelukauden vesienhoitosuunnitelmissa on esitetty toimenpiteiksi muun muassa tutkimustiedon lisääminen pohjavesimuodostumien hydrogeologisista olosuhteista sekä pohjavesien laadusta ja siihen vaikuttavista riskeistä.

Lain perusteella pohjavedet luokitellaan kemiallisten ja määrällisten ominaisuuksien perusteella hyvään tai huonoon tilaan (8 §). Tavoitteena on, että pohjavesimuodostumien tila on hyvä viimeistään vuonna 2015 (21§).

Vesienhoitoasetuksessa on säädetty pohjaveden tilan luokittelun perusteista.

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaissa (527/2014) säädetään pohjaveden pilaamiskiellosta (17 §). Lisäksi säädetään maaperän pilaamiskiellosta (16 §), jonka yhtenä tarkoituksena on turvata pohjaveden laadun säilyminen maaperän kautta tapahtuvalta pilaantumiselta. Pohjaveden suojeluun liittyvät myös ympäristönsuojelulain säännökset pilaantuneiden pohjavesien puhdistamisesta (14 luku).

Pohjaveden pilaamiskiellon mukaan ainetta, energiaa tai pieneliöitä ei saa panna tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka pohjaveden laatu voi muutoin olennaisesti huonontua, toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka tehdä pohjaveden kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää taikka toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua. Pilaamiskielto on yleinen eli se kattaa kaikki pohjavedet rajauksesta tai luokituksesta riippumatta. Lisäksi ympäristönsuojelulain 202 §:n mukaisissa kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan antaa pohjaveden pilaantumista ehkäiseviä rajoituksia.

Ympäristönsuojelulain nojalla voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää sellaisista aineista, jotka ovat ympäristölle ja terveydelle vaarallisia ja joiden päästäminen suoraan tai epäsuorasti pohjaveteen on kiellettyä (16 § 2 momentti). Valtioneuvoston asetuksella vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (1022/2006) on kielletty asetuksessa mainittujen aineiden päästäminen pohjaveteen riippumatta siitä, aiheutuuko päästämisestä pohjavesien pilaamiskiellossa tarkoitettuja seurauksia.

Lain 14 luvussa säädetään pohjaveden puhdistamisen vastuusta ja menettelystä. Ensisijainen vastuu pohjaveden puhdistamisesta on pilaajalla. Alueen haltijalla on tietyn edellytyksin toissijainen vastuu puhdistamisesta, jos pohjaveden pilaantuminen aiheutuu maaperän pilaantumisesta. Pilaantuneen pohjaveden toissijainen puhdistamisvastuu kuuluu sille kiinteistön omistajalle, jonka kiinteistöltä pilaantuminen on aiheutunut. Puhdistamisvelvollisuus merkitsee maaperän ja pohjaveden saattamista sellaiseksi, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Ympäristönsuojelulaisissa säädetään toiminnan yleisestä luvanvaraisuudesta (27 §). Toiminnan luvanvaraisuudesta pohjavesialueilla säädetään lisäksi erikseen. Toiminnalle voidaan edellyttää ympäristölupaa, jos se sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle, käytännössä nykyiselle I tai II luokan pohjavesialueelle, jolloin sijoittuvalta toiminnalta saatetaan edellyttää ympäristölupaa, vaikka sitä ei vastaavalta muualle sijoittuvalta toiminnalta edellytetäisi (28 §). Ympäristöluvassa on ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa tai merenhoidon suunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista (51 § 1 momentti).

Vesilaki

Vesilaisissa (587/2011) säädetään sellaisten hankkeiden luvanvaraisuudesta, jotka voivat vaikuttaa pohjaveden määrään tai antoisuuteen. Vesilaisissa ei viitata pohjavesialueisiin vaan pohjaveden muuttamista tarkastellaan pohjavesiesiintymän kannalta. Veden ottaminen vesihuoltolaitoksen tai vesihuoltolaitokselle vettä toimittavan tarpeisiin tai siirrettäväksi muualla käytettäväksi on aina luvanvaraista. Muu pohjaveden ottaminen, kun otettava määrä on yli 250 m³/vrk samoin kuin muu toimenpide, jonka seurauksena pohjavesiesiintymästä poistuu muutoin kuin tilapäisesti pohjavettä vähintään 250 m³/vrk, on myös aina luvanvaraista. Lisäksi pintaveden

imeyttäminen maahan tekopohjaveden tekemiseksi tai pohjaveden laadun parantamiseksi on aina luvanvaraista (3 luvun 3 §:n 1 momentti).

Muu pohjaveden laatuun tai määrään vaikuttava hanke on luvanvarainen, jos siitä aiheutuu pohjavesiesiintymän tilan huononemista, vaaraa terveydelle tai jos muutos olennaisesti vähentää tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoisuutta tai muutoin huonontaa sen käyttökelpoisuutta taikka muulla tavalla aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vedenotolle tai veden käytölle talousvetenä (3 luvun 2 §). Ellei pohjaveden ottaminen edellytä lupaa, on siitä kuitenkin ilmoitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jos otettava määrä on yli 100 m³/vrk (2 luvun 15 §).

Vesilain mukaan eräiden pohjavedestä riippuvaisten luontotyypien luonnontilan vaarantaminen on kielletty (2 luvun 11 §). Säännöksessä mainituista vesiluontotyypeistä lähteet ovat suoraan pohjavesistä riippuvia. Kiellosta voidaan yksittäistapauksessa myöntää poikkeus, jos kysymyksessä olevan vesiluontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu.

Vesialueen omistaja tai haltija saa ilman lupaviranomaisen lupaa ottaa pohjavettä tavanomaista kiinteistökohtaista käyttöä varten. Vastaava oikeus on yhteisesti omistetun kiinteistön tai alueen osamistajalla sillä tavoin, ettei se aiheuta muille osamistajille haittaa tai häiriötä eikä estä näitä vastaavalla tavalla käyttämästä alueelta saatavaa pohjavettä (4 luvun 2 § 3 momentti). Lupaviranomainen voi hakemuksesta antaa oikeuden pohjaveden ottamiseen ja sitä varten tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen toisen alueella, jos ottaminen ei 3 luvun perusteella muuten edellytä lupaa. Pohjaveden ottamisen edellytyksistä säädetään pykälän 2 momentissa tarkemmin (4 luku 4 §).

Pohjaveden ottamon ympärillä oleva alue voidaan määrätä suoja-alueeksi, jos alueen käyttöä on tarpeen rajoittaa veden laadun tai pohjavesiesiintymän antoisuuden turvaamiseksi (4 luvun 11 §). Suoja-alueen määrää lupaviranomainen veden ottamista koskevassa päätöksessä tai erikseen. Vaatimuksen tai hakemuksen suoja-alueen määräämiseksi voi

tehdä hankkeesta vastaava, valvontaviranomainen tai asianosainen.

Maa-aineslaki

Maa-aineslain (555/1981) 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan maa-aineksia ei saa ottaa siten, että ottamisesta aiheutuu tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa.

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulaissa (1096/1996) säädetään suojelualueista ja niillä voimassa olevista rauhoitussäännöksistä sekä luontotyyppien ja lajien suojelusta. Luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään Natura 2000 -verkostosta. Natura-verkoston suojeluperusteisiin sisältyy pinta- ja pohjavesistä riippuvaisia luontotyyppisiä, kuten luhtia, lähteiköitä, tulvametsiä ja -niittyjä.

Luonnonsuojelulaissa säädetään sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien, jotka todennäköisesti merkittävästi heikentävät Natura 2000 -alueen suojeluarvoja, vaikutusten arvioinnista (65 §). Viranomainen ei saa ilman valtioneuvoston myöntämää poikkeamispäätöstä myöntää hankkeelle lupaa tai hyväksyä suunnitelmaa, jos arviointimenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän Natura 2000 -alueen suojeluarvoja (66 §).

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) säädetty alueiden käytön suunnittelujärjestelmä ja siihen kuuluva kaavoituksen yhteydessä tapahtuva sijainninohjaus on keskeinen ympäristön pilaantumisen vaaran ehkäisemisen keino. Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota alueiden käytön ekologiseen kestävyteen sekä vesi- ja maa-ainesvarojen kestävään käyttöön (28 §). Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon ekologinen kestävyys sekä mahdollisuudet vesi- ja jätevesihuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luon-

nonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla.

Pohjavesien suojelu otetaan kaavoituksessa huomioon sijoittamalla toiminnat niin, ettei pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheutuisi. Aluevarausmerkintöihin voidaan tarvittaessa liittää pohjaveden suojelua koskevia kaavamääräyksiä. Tärkeät ja vedenhankintaan soveltuvat pohjavesialueet (nykyiset I ja II luokan pohjavesialueet) merkitään kaavoihin. Myös muut pohjavesialueet (nykyiset III luokan pohjavesialueet) voidaan merkitä kaavoihin.

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla valtioneuvoston päätöksellä annettujen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumisen ja muuttamiskäytön aiheuttavat laitokset ja toiminnot on alueidenkäyttötavoitteiden mukaan sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan. Valtion viranomaisten on toiminnassaan otettava huomioon ja edistettävä alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n nojalla annettaviin kuntien rakennusjärjestyksiin voi myös sisältyä pohjavesien suojeluun liittyviä määräyksiä.

Terveysuojelulaki

Terveysuojelulain (763/1994) mukaan kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveysuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö (6 §). Terveysuojelulaissa talousvedellä tarkoitetaan luonnon kivennäisvettä ja lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettävää vettä lukuun ottamatta kaikkea vettä, joka on tarkoitettu juomavedeksi, ruoan valmistukseen tai muihin kotitaloustarkoituksiin riippumatta siitä, toimitaanko vesi jakeluverkon kautta, tankeissa, pulloissa tai säiliöissä; sekä kaikkea vettä, jota elintarvikealan yrityksessä käytetään elintarvikkeiden valmistukseen, jalostukseen, säilytykseen ja markkinoille saattamiseen. Talousvetenä ei kuitenkaan pidetä vettä, jota käytetään yksinomaan peseytymiseen, pyykinpesuun, siivoukseen, saniteetti-

tarkoitukseen tai muuhun vastaavaan tarkoitukseen (16 §).

Pilaantuneesta pohjavedestä voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle varsinkin, jos sitä käytetään talousvetenä. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen on säännöllisesti valvottava talousveden laatua (20 §). Kunnan terveydensuojeluviranomaisen on yhteistyössä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa ennakolta varauduttava erityistilanteiden aiheuttamien terveyshaittojen ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja poistamiseksi tarvittaviin valmius- ja varotoimenpiteisiin (8 §). Talousvettä toimittavan laitoksen on haettava toimintansa hyväksymistä kunnan terveydensuojeluviranomaiselta (18 §). Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo terveydensuojelua toimialueellaan, arvioi kuntien terveydensuojelun valvontasuunnitelmat ja valvoo niiden toteutumista (5 §). Talousvettä toimittavan laitoksen valvonnassa on talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (461/2000) mukaan otettava huomioon erityispiirteet, kuten vedenottamon haavoittuvasta sijainnista ja sen läheisistä onnettomuusalttiista toiminnasta aiheutuva erityisvalvonnan tarve.

Jätteiden säilyttäminen, kerääminen, kuljettaminen, käsittely ja hyödyntäminen sekä jäteveden johtaminen ja puhdistus on tehtävä siten, ettei niistä aiheudu terveyshaittaa. Viemäri siihen liittyvine puhdistus- ja muine laitteineen on suunniteltava, sijoitettava, rakennettava ja kunnossapidettava siten, ettei siitä aiheudu terveyshaittaa (22 §). Terveydensuojeluasetuksen mukaan viemäristä, jätevesien kokoamisesta, kompostoinnista tai käymälästä ei saa aiheutua maaperän tai talousveden likaantumisen vuoksi terveyshaittaa (11, 13 ja 14 §).

Muu pohjavesiin liittyvä lainsäädäntö

Vesihuoltolain (119/2001) tavoitteena on turvata sellainen vesihuolto, että kohtuullisin kustannuksin on saatavissa riittävästi terveydellisesti ja muutoinkin moitteetonta talousvettä. Lain 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti. Lain 6 § 2 momentin mukaan jos suurehkon asukasjoukon tarve taik-

ka terveydelliset tai ympäristönsuojelliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi.

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 18 §:n 2 momentin mukaan vaarallisia kemikaaleja ja räjähteitä käsittelevää tuotantolaitosta ei ilman erityistä, perusteltua syytä saa sijoittaa tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella, jollei kemikaalien ominaisuuksien perusteella voida osoittaa, ettei pohjavesille aiheudu vaaraa.

Metsälain (1093/1996) mukaan metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan (10 §). Osa metsien monimuotoisuuden suojelun kannalta erityisen tärkeistä elinympäristöistä on pohjavedestä riippuvaisia luontotyyppisiä. Jos nämä elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia sekä ympäristöstään selvästi erottuvia, niitä koskevat hoito- ja käyttötoimenpiteet tulee tehdä elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla. Jos säilyttämisestä aiheutuisi metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetystä, mikä ei ole vähäistä, metsäkeskuksen tulee myöntää lupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetys jää vähäiseksi. Metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen huomioon ottaminen ei edellytä rajauspäätöstä.

Niissä tapauksissa, joissa hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetussa laissa (468/1994) tarkoitettua arviointimenettelyä, pohjavesiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan osana muita ympäristövaikutuksia.

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005) säädetään yleisestä velvollisuudesta selvittää ympäristövaikutukset valmistelun kuluessa, jos suunnitelman tai ohjelman toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia (3 §). Tämä ylei-

nen velvollisuus selvittää ympäristövaikutukset koskee pohjavesialueen suojelusuunnitelmaa.

1.2 Käytäntö

Pohjavesialueiden kartoitus ja luokittelu

Ympäristöhallinnossa on kartoitettu ja luokiteltu pohjavesialueita 1970-luvulta lähtien tavoitteena edistää yhdyskuntien ja haja-asutuksen vedenhankintaa. Pohjavesialueiden kartoitus ja luokitus on ympäristöhallinnossa vakiintunutta ohjeistukseen perustuvaa toimintaa. Viimeisin kartoitusta ja luokitusta koskeva ympäristöopas on julkaistu vuonna 2009. Tämä toiminta on vailla yksityiskohtaista lainsäädännöllistä ohjausta, mutta sille on perusteita pohjaveden suojelua koskevissa säännöksissä.

Nykykäytännön mukaisesti pohjavesialueet luokitellaan niiden vedenhankintakelpoisuuden ja suojelutarpeen mukaan vedenhankintaa varten tärkeiksi (luokka I), vedenhankintaan soveltuviksi (luokka II) ja muiksi pohjavesialueiksi (luokka III).

Pohjavesialueen suojelusuunnitelma

Alueiden käytön suunnittelun sekä viranomaishallinnon ja -ohjauksen ohjeeksi ja tausta-aineistoksi on 1990-luvulta lähtien laadittu koko pohjavesialueen kattavia pohjaveden suojelusuunnitelmia. Myös suojelusuunnitelmien laatiminen on hallinnossa vakiintunutta toimintaa.

Suojelusuunnitelmien laatimisesta on vastannut kunta tai kunnan vesihuoltolaitos. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat myös osallistuneet suojelusuunnitelmien laadintaan.

Suojelusuunnitelmassa esitetään alueen pohjavesiolosuhteet ja riskitoiminnot sekä ehdotukset toimenpiteiksi, joilla riskejä voidaan vähentää.

Ratkaisukäytäntö

Nykykäytännön mukaisella pohjavesialueiden luokittelulla on annettu merkitystä eri lajeja tulkittaessa. Käytännössä tärkeällä poh-

javesialueella on tarkoitettu kartoitettuja ja luokiteltuja vedenhankinnalle tärkeitä (luokka I) ja muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella vedenhankintaan soveltuvia (luokka II) pohjavesialueita.

Pohjavesialueilla sijaitsevia toimintoja koskevia valtion ympäristölupaviranomaisten ympäristölupapäätöksiä ja niihin liittyviä muutoksenhakutuomioistuinten päätöksiä on tarkasteltu pohjavesityöryhmän työhön liittyneessä erillisessä selvityksessä. Selvitystä varten kerättiin päätöksiä vuosilta 2005-2011.

Selvityksen mukaan lupapäätöksissä viitattiin pohjavesiluokitukseen vaihtelevasti. Kaikkiin nykyisiin pohjavesiluokkiin I-III viitattiin, selvästi useimmin I luokkaan. Ratkaisujen lopputuloksen kannalta oli olennaista pohjaveden pilaamiskielto ja muu pohjavedensuojelua koskeva sääntely, ja pohjavesiluokituksille annettiin merkitystä vain tausta-aineistona. Selvityksen perusteella toiminnan sijoittuminen luokitellulle pohjavesialueelle ei ole ympäristöluvan saamisen este, vaan toiminnan soveltuvuutta alueelle tarkastellaan toiminnan aiheuttaman pohjavesien pilaantumisriskin ja sijoittumispaikan soveltuvuuden kannalta.

Vesilain mukaiset pohjavesiin liittyvät päätökset ovat koskeneet pohjaveden ottamisen lisäksi sellaista maa-ainesten ottamista, jolla on saattanut olla pohjavesivaikutuksia. Myös muut hankkeet, kuten tunnelien ja valtateiden sekä lämpökaivojen rakentaminen, ovat joissakin tapauksissa edellyttäneet vesilain mukaista lupaa pohjavesiin kohdistuvan vaikutuksen perusteella. Pohjaveden suojelu on otettu huomioon vesilain mukaisessa lupaharkinnassa osana intressivertailua. Joissakin tapauksissa pohjaveden suojelutarpeet ovat estäneet luvan myöntämisen. Haitallisia pohjavesivaikutuksia pyritään lupaa myönnettäessä estämään lupamääräyksillä ja tarkkailuvelvoitteilla.

1.3 Lainsäädäntö eräissä maissa

Ruotsi

Ruotsissa pohjavesien suojelun tärkeimpiä keinoja ovat kaavoitus, ennakkovalvontajärjestelmät ja yleissääntely sekä vedenhankin-

takäyttöön tarkoitettujen pohjavesialueiden suoja-alueet.

Ympäristökaaren (miljöbalk, 1998:808) 2 lukuun sisältyvät yleiset huomioon ottamisen velvoitteet (allmänna hänsynsregler). Kaikesa toiminnassa on muun ohella estettävä ihmisen terveydelle tai ympäristölle aiheutuvien vahinkojen tai haittojen aiheutuminen. Ammattimaisessa toiminnassa on lisäksi käytettävä parasta mahdollista tekniikkaa. Ympäristölle haitalliset kemialliset aineet on vaihdettava vähemmän haitallisiin, jos se on mahdollista. Ympäristökaaren 2 luvussa on myös säädetty ihmisen terveyden ja ympäristön kannalta mahdollisimman haitattoman sijoituspaikan valinnan velvollisuudesta. Ympäristökaaren 3 luvun mukaan maa- ja vesialueita on käytettävä tarkoituksiin, joihin ne parhaiten soveltuvat.

Ympäristökaaren 5 luvun mukaan voidaan päättää ympäristölaatuunormeista (miljökvalitetsnormer) ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseksi. Ympäristölaatuunormin saavuttamiseksi laaditaan tarvittaessa toimenpideohjelma (åtgärdsprogram). Siitä huolimatta, että yleisiä velvoitteita ja sijoituspaikkaa koskeviin säännöksiin liittyy 2 luvun mukaan lupakäsittelyissä kohtuusharkinta, on ympäristölaatuunormista johtuvia vaatimuksia joka tapauksessa noudatettava.

Pohjavesialueet on kartoitettava vesienhoitosuunnitelmien laatimista varten vesiympäristön laadusta annetussa asetuksessa (förrordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, 2004:660) tarkemmin säädetyllä tavalla. Tätä tarkoitusta varten tapahtuvasta kartoituksesta on tarkempia säännöksiä Ruotsin geologisen tutkimuslaitoksen pohjaveden ympäristölaatuunormeista ja tilaluokituksesta antamassa määräyksessä (Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten, SGU-FS 2013:2).

Vesihuoltoon erityisen hyvin soveltuva vesialue voi olla ympäristökaaren 3 ja 4 luvussa tarkoitettu valtakunnallisesti tärkeä alue (riksintresse), jota on niin hyvin kuin mahdollista suojeltava vedenhankintakäytön vaikeutumiselta.

Ympäristökaaren 7 luvun 21 §:n mukaan lääninhallitus tai kunta voi päättää pinta- tai pohjaveden suoja-alueesta (vattenskyddsom-

råde), jos aluetta käytetään tai sitä voidaan olettaa myöhemmin käytettävän veden ottamiseen. Suoja-alueella voidaan kiinteistöjen käyttöä rajoittaa sen mukaan kuin on tarpeen suojelun tarkoituksen saavuttamiseksi. Suunnilleen kahdella kolmasosalla Ruotsin pohjavesialueista ja lähes kaikilla kunnallisilla pohjavedenottoamoilla on suoja-alue.

Ruotsin pohjavesimuodostumien kartoituksesta huolehtii Ruotsin geologinen tutkimuslaitos (Sveriges geologiska undersökning). Pohjavesiselvityksiä on tehty lääneittäin koko maan osalta. Lisäksi yksittäisiä pohjavesiesiintymiä kartoitetaan paikallisella tasolla. Edellinen kartoitus päättyi vuonna 2008 ja nyt käynnissä oleva työ on tarkoitus saada valmiiksi vuonna 2014. Kartoituksen tulokset ovat saatavina tietokannoissa. Niitä käytetään perustana tarkemmissa vedenhankintatutkimuksissa.

Norja

Norjassa pohjavesien suojelun tärkeimpiä keinoja ovat suunnittelu- ja ennakkovalvontajärjestelmät sekä aluesuojelu. Suunnittelu- ja järjestelmistä erityisesti kaavoitus- ja rakennuslain (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, LOV-2008-06-27-71) mukaisella kaavoituksella on merkittävä vaikutus pohjavesien suojelussa, koska kaavoituksen avulla voidaan ennakoivasti sijoittaa pohjaveden suojeluun vaikuttavia maankäyttötoimintoja pohjavesialueen ulkopuolelle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vedenhankintakäyttöä palvelevat pohjavesiesiintymät ja niiden lähialueet suojellaan yleensä yleis- tai asemakaavatasolla. Oikeudellista velvollisuutta suojeluun ei kuitenkaan ole. Kaavoitus- ja rakennuslain nojalla muodostettavat pohjaveden suoja-alueet voidaan perustaa myös vedenhankintakäytön kannalta potentiaaliselle pohjavesialueelle.

Vesivaralaissa (Lov om vassdrag og grunnvann, LOV 2000-11-24-82) on säädetty pohjaveden ottamisesta ja ottamisen edellyttämisestä luvasta. Ympäristönsuojelulain (Lov om vern mot forurensninger og om avfall, LOV-1981-03-13-6) mukaan ei ole sallittua ryhtyä ympäristöä pilaavaan toimintaan, ellei sitä ole ympäristönsuojelulaissa tai sen nojal-

la annetuissa määräyksissä tai luvassa sallittu.

Norjassa vain noin 15 % väestöstä saa käyttövetensä pohjavedestä, joten pohjavedellä on siellä vähemmän merkitystä vedenhankinnassa kuin Suomessa tai Ruotsissa.

1.4 EU-lainsäädäntö

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista (vesipuitedirektiivi) perusteella jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pohjavesimuodostumia sekä varmistettava tasapaino vedenoton ja pohjaveden muodostumisen välillä. Direktiivissä asetetaan tavoitteeksi pohjaveden hyvän määrällisen ja kemiallisen tilan saavuttaminen kaikissa pohjavesimuodostumissa tai -muodostumaryhmissä vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee panna täytäntöön tarvittavat toimenpiteet pilaavien aineiden pääsyn ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi pohjaveteen. Ihmistoiminnasta aiheutuvat pilaavien aineiden pitoisuuksien merkitykselliset ja pysyvät nousevat muutossuunnat tulee kääntää laskeviksi ja näin vähentää asteittain pohjaveden pilaantumista. Vesipolitiikan puitedirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön vesienhoitolailla sekä vesienhoitoasetuksella ja valtioneuvoston asetuksella vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista.

Vesipuitedirektiivin mukaan pohjavesimuodostumille tulee tehdä ominaispiirteiden alkutarkastelu, jonka yhteydessä selvitetään pohjavesivesimuodostumien sijainti ja rajat. Pohjavesimuodostumien rajaamisesta annetun ohjeistuksen mukaan direktiivin tarkoittamia pohjavesimuodostumia ovat sellaiset geologiset muodostumat, joista voidaan ottaa vettä keskimäärin yli 10 m³ päivässä tai vähintään 50 ihmisen tarpeisiin. Direktiivi edellyttää juomavedenottoon käytettävien pohjavesimuodostumien yksilöintiä ja lisäksi tulee arvioida pohjavesialueen maankäyttöä sekä pohjaveden määrällistä ja kemiallista tilaa. Alkutarkastelun yhteydessä kerättävien tietojen pohjalta tulee määrittää ja tunnistaa riskialueet ja sellaiset pohjavesimuodostumat, joista maa- ja pintavesiekosysteemit ovat riippuvaisia. Euroopan parlamentin ja neu-

voston direktiivin 2006/118/EY pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta (pohjavesidirektiivi) tavoitteena on vahvistaa vesipuitedirektiivin 17 artiklan 1 ja 2 kohdassa esitetyt erityiset toimenpiteet pohjavesien pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointiperusteet sekä perusteet merkityksellisten ja pysyvien muutossuuntien toteamiseksi ja kääntämiseksi. Lisäksi direktiivillä täydennetään niitä vesipuitedirektiivin säännöksiä, joilla ehkäistään ja rajoitetaan pilaavien aineiden pääsyä pohjaveteen sekä pyritään ehkäisemään kaikkien pohjavesimuodostumien tilan heikkeneminen.

1.5 Nykytilan arviointi

Pohjavesialueiden rajaaminen ja luokittelu sekä suojelusuunnitelmien laatiminen ovat vakiintunutta hallinnollista toimintaa. Pohjavesialueiden kartoitus, rajaaminen ja luokittelu on tapahtunut lähinnä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja niitä edeltävien virastojen toimesta ja valtion varoin. Pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laadinnasta on vastannut kunta, mutta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat osallistuneet tähänkin toimintaan ja osoittaneet vuodesta 2010 suojelusuunnitelmien laatimiseen kunnille valtion tukea.

Eri lakien mukaisessa sääntelyssä viitataan pohjavesialueisiin. Tärkeällä pohjavesialueella on vakiintuneesti tarkoitettu I luokan pohjavesialueita ja muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella II luokan pohjavesialueita. Muulla pohjavesialueella on tarkoitettu III luokan pohjavesialuetta. Tämä luokittelu on perustunut hallinnolliseen ohjeistukseen, jolla ei ole ollut lain-säädännöllistä perustaa.

Myös pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laatiminen perustuu hallinnolliseen ohjeistukseen ilman lainsäädännöllistä perustaa. Pohjavesialueiden suojelusuunnitelmia ja niissä esitettyjä tietoja voidaan hyödyntää vesienhoitosuunnitelmia valmisteltaessa. Toisaalta vesienhoitosuunnitelmassa tai toimenpideohjelmassa voidaan suositella suojelusuunnitelmien laatimista erityisesti riskialueille. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-

keskukset seuraavat alueellaan pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laatimista ja valmistumista osana vesienhoitosuunnitelmien toimeenpanoa. Suojelusuunnitelmalla on ollut tiedollista merkitystä tehtäessä ratkaisuja tilanteissa, joissa toiminnasta voi aiheutua pohjavesivaikutuksia. Tältäkin osin toiminnan säädösperustaa on tarpeen täydentää.

Vesienhoitoasetuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on määritettävä pohjavesialueet, joista pintavesi- ja maaekosysteemit ovat suoraan riippuvaisia. Asiaa ei ole säännelty tarkemmin. Pohjavesialueilla sijaitsevien toimintojen harjoittajien kannalta voidaan pitää puutteena, että mahdollisuudesta osallistua ja saada tietoa pohjavesialueiden rajaukseen ja luokitteluun sekä pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laatimiseen ei ole säädetty.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on tehostaa pohjavesien suojelua ja parantaa eri toimijoiden oikeusturvaa. Esitys selkiyttää pohjavesialueiden rajaukseen ja luokitukseen sekä pohjavesialueiden suojelusuunnitelmiin liittyvää sääntelyä. Lisäksi tavoitteena on täsmentää vesipuitedirektiivin edellyttämää pohjavesistä riippuvaisten maa- ja pintavesiekosysteemien huomioon ottamista.

Pohjavesialueiden rajaamisesta ja luokittelusta sekä luokittelussa noudatettavasta menettelystä säädettäisiin vesienhoitolaissa yksityiskohtaisemmin. Rajaus ja luokittelu kuuluisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan. Nykyisin pohjavesialueista käytetyt, hallinnolliseen ohjeistukseen perustuvat I ja II luokka korvattaisiin uusilla 1- ja 2-luokilla, jotka määriteltäisiin nykykäytäntöä vastaavasti vedenhankinnan ja siitä aiheutuvan suojelutarpeen perusteella.

Nykyisestä III luokasta luovuttaisiin kokonaan. Nykyiset III luokan pohjavesialueet luokiteltaisiin uudestaan tai poistettaisiin luokituksesta riippuen siitä, soveltuvatko ne ominaisuuksiltaan vedenhankintakäyttöön. Soveltuvuuden arvioinnissa alueen sijainti olisi yksi luokitteluun vaikuttava seikka. Esimerkiksi Pohjois-Suomessa alueilla, joilla ei ole lisävedenkäyttötarpeita harvan asutuk-

sen tai pitkien etäisyyksien vuoksi, voitaisiin nykyisiä III luokan pohjavesialueita jatkossa jättää luokittelun ulkopuolelle.

Pohjavesiluokkien lisäksi laissa säädettäisiin voimassa olevaa vesienhoitoasetuksen 3 §:ää tarkemmin niistä pohjavesialueista, joista pintavesi- tai maaekosysteemit ovat suoraan riippuvaisia. Näitä pohjavesialueita koskien otettaisiin käyttöön uusi E-luokka.

Ehdotetun pohjavesialueiden rajaamisesta ja luokittelusta tiedottamisesta säätämisen tavoitteena on varmistaa pohjavesialueen asukkaiden ja toiminnanharjoittajien tiedon- saanti ja osallistumismahdollisuudet niiden valmisteluun.

Pohjaveden suojelusuunnitelman sisällöstä ja laatimisesta säädettäisiin vesienhoitolaissa. Tältäkin osin tavoitteena on parantaa tiedon- saanti- ja osallistumismahdollisuuksia. Kunta vastaisi suojelusuunnitelman laatimisesta. Suojelusuunnitelmia laadittaisiin tarve- ja riskiperusteisesti kuten nykyisinkin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi mahdollisuus tehdä aloite suojelusuunnitelman laatimiseen ja myöntää siihen valtion talousarviossa esitettyjen määrärahojen puitteissa valtionavustusta.

Sen lisäksi, että uusia suojelusuunnitelmia laadittaisiin, tulisi myös jo laadittuja suojelusuunnitelmia tarvittaessa päivittää vastaamaan muuttuneita olosuhteita ja uusinta tutkimustietoa. Yhtenä esityksen tavoitteena on lisätä suojelusuunnitelmien ja vesienhoitosuunnitelmien yhteensovittamista nykyistä paremmin.

Pohjavesialueiden rajaukselle, luokitukselle tai suojelusuunnitelmalle ei säädettäisi itsenäisiä oikeusvaikutuksia.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä on kysymys jo olemassa olevista hallinnollisista käytännöistä, joihin ei ehdoteta tehtäväksi oleellisia muutoksia.

Esityksen mukaan kaikkia nykyisiä pohjavesialueita tulisi tarkastella uudelleen niiden suojelutarpeen ja vedenhankintakäyttöön soveltuvuuden kannalta. Tästä aiheutuisi kustannuksia viranomaisille sinä aikana, kun uudelleen tarkastelua ja luokittelua tehtäisiin.

Pohjavesialueiden rajausten tarkistuksista arvioidaan aiheutuvan kustannuksia noin 3 500 euroa/km². Tarkemmat geofysikaalisia tutkimuksia sisältävät rakennetutkimukset nostavat edellä esitettyä kustannusarviota. Pohjavesialueiden rajausta ja luokitusta koskevasta säännöshdotuksesta johtuvan pohjavesialueiden tutkimusten ja uudelleen tarkastelujen kokonaiskustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 8 miljoonaa euroa. Näiden lisäkustannusten kattaminen harkitaan vuosittain päätettäessä talousarvioon sisältyvien määrärahojen käytöstä.

Jo luokiteltujen pohjavesialueiden uudelleen tarkastelu ja uusien luokitusten vahvistaminen aiheuttaisi valtiolle kustannuksia, mutta jatkossa niin yrityksille kuin viranomaisillekin syntyisi säästöjä toimintaympäristön selkeytymisen seurauksena. Pohjavesialueiden uudelleen luokittelun on tarkoitus seurata vesienhoidon kolmannen kauden suunnitelmien laatimisen aikataulua vuosina 2016 - 2021.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tarkemmin säännellyt menettelytavat parantaisivat viranomaisten toiminnan yhtenäisyyttä ja läpinäkyvyyttä. Ehdotetut osallistumista ja tiedottamista koskevat menettelyt aiheuttaisivat jonkin verran lisätyötä viranomaisille verrattuna nykykäytäntöön.

Ehdotetut säännökset lisäisivät pohjavesialueiden rajaamiseen ja luokittelun yhteydessä tehtäviä selvityksiä ja viranomaisten työmäärää varsinkin alkuvaiheessa, kun pohjavesialueita tarkastellaan uudestaan. Kun uusien säännösten mukaiset luokitukset on tehty, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset käyttäisivät kysymyksessä olevaan toimintaan resursseja nykyistä tilannetta vastavasti.

Pohjavesialueiden rajauksista ja luokituksesta tiedottaminen edellyttää, että tarvittavat asiakirjat laaditaan sellaiseen muotoon, että niitä voidaan pitää yleisön saatavilla. Tästä saattaa erityisesti alkuvaiheessa aiheutua sellaisia kustannuksia, joita nykyisistä käytännöistä ei aiheudu.

Kuntien tehtäviin ei käytännössä tulisi nykytilaan verrattuna muutoksia. Kunnat ovat

nykyisinkin tarvittaessa laatineet pohjavesialueiden suojelusuunnitelmia, ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset ovat osallistuneet niiden laadintaan.

Suojelusuunnitelman laatimisesta arvioidaan aiheutuvan keskimäärin noin 20 000 euron kustannus. Pohjaveden suojelusuunnitelman laatimisen tai nykyisen suunnitelman tarkistamisen arvioidaan olevan tarpeellista noin sadalle pohjaveden riskialueelle. Jos suojelusuunnitelma laadittaisiin kaikille arvioiduille riskialueille, aiheutuisi tästä yhteensä noin kahden miljoonan euron kokonaiskustannus.

Valtio on viime vuosina osallistunut kuntien suojelusuunnitelmien laatimiskustannuksiin myöntämällä tähän tarkoitukseen avustusta, jolla on katettu noin puolet suunnitelman laatimiskustannuksista. Jatkossakin näitä avustuksia voitaisiin myöntää valtion määrärahoja koskevien kehysten puitteissa.

3.3 Vaikutukset elinkeinoelämään

Pohjavesialueiden rajausta ja luokitus sekä pohjavesialueen suojelusuunnitelman laatiminen tapahtuisivat viranomaisten toimesta, eikä siitä aiheutuisi kustannuksia yrityksille. Yritykset voisivat kuitenkin niin halutessaan esittää menettelyissä mielipiteensä. Mahdollisuudet tiedonsaantiin ja vaikuttamiseen paranasivat, mutta toisaalta yritysten hallinnollinen taakka saattaisi lisääntyä, jos näitä mahdollisuuksia haluttaisiin käyttää.

Yritykset voisivat osallistua pohjavesialueen suojelusuunnitelman laatimiseen yhteistyössä kunnan kanssa, mutta velvollisuutta siihen ei olisi. Yrityksillä olisi nykyiseen tapaan mahdollisuus esittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle omiin selvityksiinsä perustuvia tietoja ja pohjavesialueiden rajausten muuttamista.

Pohjavesialueiden uudelleen tarkastelun yhteydessä luokittelun piiristä arvioidaan poistuvan nykyisiä III luokan pohjavesialueita. Näiden osalta yritykset ovat saattaneet joutua ottamaan toiminnassaan tai toimintaa suunnitellessaan huomioon pohjavesialueen, jonka asema III luokassa on voinut olla epäselvä. Pohjavesialueiden uudelleen tarkastelun ansiosta yritysten mahdollisuudet enna-

koida esimerkiksi valvonta- ja lupaviranomaisten toimintaa paranevat.

Esitys selventäisi pohjavesialueiden vaikutuksia yritysten toimintaedellytyksiin. Yrityksiin ei kohdistu muutosvaiheessa eikä myöhemminkään uusia velvollisuuksia. Näistä syistä muutoksesta ei aiheudu suoraan yrityksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotettava pohjavesialueiden uudelleen tarkastelu vaikuttaa positiivisesti työllisyyteen muun ohella pienten ja keskisuurten yritysten sektorilla erityisesti Lapissa, jossa on suurimmat tutkimustarpeet.

3.4 Ympäristövaikutukset

Pohjavesialueiden rajaamisesta ja luokituksesta säätäminen lain tasolla lisäisi pohjaveden yhtenäistä ja tasapuolista suojelua eri puolilla maata. Tarkemmalla sääntelyllä turvattaisiin myös nykyistä paremmin pohjavedestä riippuvaisten ekosysteemien suojelua.

Suojelusuunnitelmien sisällöstä säätäminen parantaisi suojelusuunnitelmien laatua ja lisäisi niiden yhdenmukaisuutta.

3.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Pohjavesiä koskevat kysymykset ovat esillä valmisteltaessa vesienhoitosuunnitelmia ja niistä päätettäessä. Vesienhoidon suunniteluun sisältyy kuulemis- ja muutoksenhakumenettely. Laajan tarkastelunäkökulmansa vuoksi vesienhoidon suunnittelu ei ole tarkoituksenmukainen menettely arvioida yksittäisen pohjavesimuodostuman rajausta tai luokittelua.

Nyt ehdotetun sääntelyn johdosta niin pohjavesialueella toimintaa harjoittavilla kuin kaikilla muillakin olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua pohjavesialueiden kartoitukseen ja luokitukseen sekä suojelusuunnitelmien laatimiseen ja saada niistä tietoa.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Uuden vesilain käsittelyn yhteydessä hyväksymässään lausumassa (HE 277/2009 vp, EV 355/2010 vp) eduskunta edellytti, että

hallitus selvittää pohjavesialueiden kartoitukseen, luokitukseen ja käyttöön sekä suojelusuunnitelmiin liittyvät lainsäädännölliset ja menettelylliset kehittämistarpeet.

Ympäristöministeriö asetti 28.11.2011 pohjaveden suojeluun liittyvän sääntelyn kehittämistä valmistelevan työryhmän, jonka tehtävänä oli

1) selvittää tarve kehittää pohjavesialueiden kartoitukseen ja luokitukseen ja suojelusuunnitelmien laatimiseen liittyviä menettelyitä käyttäen mahdollisuuksien mukaan hyväksi jo laadittuja selvityksiä ja oppaita,

2) tarkastella ja arvioida pohjavesialueiden kartoituksen ja luokituksen sekä suojelusuunnitelmien suhdetta keskeisiin pohjavesiin vaikuttaviin viranomaispäätöksiin kuten ympäristö- ja vesilupiin ja maankäytön ja vesienhoidon suunnitelmiin,

3) 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

4) tehdä ympäristöministeriölle ehdotuksia pohjavesien suojelua koskevien säädösten kehittämiseksi ja arvioida eri kehittämisvaihtoehtojen vaikutuksia.

Työryhmä tarkasteli eri sääntelyvaihtoehtoja erityisesti siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat pohjavesien suojelun tasoon ja toisaalta eri toimijoiden oikeusturvaan.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän loppuraportin 17.12.2012 ja siitä saatujen lausuntojen perusteella ympäristöministeriössä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi vesienhoidosta ja merenhoidosta annetun lain muuttamiseksi, josta pyydettiin lausunnot alkuvuonna 2014. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Etelä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastot sekä useat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset,

maakunnan liitot, keskushallintoviranomaiset ja tutkimuslaitokset, sekä useat valtakunnalliset tai paikalliset järjestöt ja edunvalvontatahot.

Lausunnoissa pohjavesialueita koskevan sääntelyn tarkentamista kannatettiin laajasti. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että pohjavesialueiden rajauksesta ja luokituksesta sekä pohjavesialueen suojelusuunnitelman merkityksestä, sisällöstä ja laatimismenettelystä säädetään laissa, mikä yhtenäistäisi menettelyjä. Lausunnoissa pidettiin hyvänä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi vastuussa pohjavesialueiden rajauksesta ja luokituksesta.

Lausunnoissa pidettiin hyvänä säädöspöytäkirjan luomista pohjavesiluokitukselle ja nykyisestä III luokasta luopumista. Erityisesti Pohjois-Suomen osalta nykyisten III luokan pohjavesialueiden uudelleen luokitteluun todettiin edellyttävän lisäresursseja.

Uuden E -luokan osalta pohjavesialueiden määrittämisen edellytyksiä esitettiin tarkentavaksi. Pohjavesialueiden rajaamisen ja luokittelun tulisi jatkossakin olla joustavaa niin, että niitä voidaan muuttaa uuden luonnontieteelliseen ja hydrogeologiseen tutkimustiedon pohjalta.

Suojelusuunnitelmasta säätämisen katsottiin vahvistavan suunnitelman ohjausvaiku-

tusta. Ehdotukseen sisältyvää suojelusuunnitelman hyväksymispäätöstä ja siihen liitettyä muutoksenhakuoikeutta esitettiin tarkasteltavaksi uudestaan. Eräissä lausunnoissa esitettiin, että pohjaveden suojelusuunnitelman vahvistaisi valtion viranomainen.

Pohjavesialueen rajauksesta ja luokituksesta sekä suojelusuunnitelmasta kuulemista ja tiedottamista koskevia ehdotuksia pidettiin kannatettavina, vaikka katsottiinkin, että kuulemisen merkitys olisi lähinnä tiedotuksellinen.

Lausunnoissa toivottiin lisäksi, että pohjavesialueiden rajauksesta ja luokittelusta sekä suojelusuunnitelmia laadittaessa noudatettava menettelystä annetaan tarkentavat ohjeet säännösten toimeenpanon ja yhtenäisten menettelytapojen tueksi.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa on otettu huomioon lausunnoissa esitettyjä näkemyksiä. Lausunnoista on laadittu yhteenveto. Luonnosta hallituksen esitykseksi on sen kuntavaikutusten vuoksi käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Ehdotuksen jatkovalmisteluun on osaltaan vaikuttanut myös hallituksen tekemä sopimus valtioneuvoston kehityksistä sekä julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015–2018.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 a luku. Pohjavesialueet

10 a §. *Pohjavesialueiden määrittäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nykyisin vesienhoitoasetuksen 3 §:ään sisältyvästä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävästä määrittää pohjavesialueiden rajat. Nykyiseen rajauskäytäntöön perustuen pohjavesialueen raja määritettäisiin pohjaveden muodostumisalueelle ja erikseen sille alueelle, jolla on vaikutusta pohjavesimuodostuman veden laatuun tai muodostumiseen. Tämä jälkimmäinen, ulompi raja on pohjavesialueen rajauksen kannalta käytännössä merkittävämpi.

Jos vedenhankintakäytössä olevan tai käyttöön soveltuvan pohjavesialueen tai sen muodostumisalueen rajaa ei olisi mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia määrittää, pohjavesialue voitaisiin määrittää myös pisteenä. Tämä mahdollisuus koskisi tilanteita, jossa ei ilman vaativia ja huomattavia kustannuksia edellyttäviä tutkimuksia voitaisi rajata vedenhankintakäytössä olevan tai siihen soveltuvan pohjavesialueen tai sen muodostumisalueen rajoja. Tällaiset nykyisinkin paikkatietoaineistoissa pistemäisesti kuvatut kohteet ovat pääasiassa savenalaisia pohjavesimuodostumia taikka yhdyskunnan vedenhankintakäytössä olevia kallioporakaivoja, jolloin sijaintipiste osoittaa pohjavedenotamon tai kaivon sijainnin. Tällaisten olemassa olevien, pistemäisinä kuvattujen pohjavesialueiden määrittäminen pistemäisenä olisi siten jatkossakin erityisestä syystä mahdollista.

Pykälän 2 momentin mukaan pohjavesialueen määrittämiseksi alueesta laadittaisiin hydrogeologinen yleiskuvaus ja kuvaus alueen maa- ja kallioperän yleispiirteistä sekä arvioitaisiin alueella muodostuvan pohjaveden määrä, vedenkorkeus ja virtaussuunnat. Säätelyllä ei olisi suoranaista vaikutusta muussa lainsäädännössä säädettyyn velvollisuuteen esittää pohjavesivaikutusten arvioimisen kannalta tarpeelliset tiedot pohjavesi-

alueelle kohdistuvan toiminnan lupahakemuksen yhteydessä. Pykälässä säädetyt pohjavesialueen määrittämiseen liittyvät selvitykset olisivat ympäristönsuojelun tietojärjestelmässä luvanhakijan ja viranomaisen käytettävissä.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin muodostumisalueen ja pohjavesialueen rajan määrittämisestä ja sen edellyttämistä selvityksistä.

10 b §. *Pohjavesialueen luokitus.* Pykälässä säädettävän pohjavesialueiden luokituksen taustalla on ympäristönsuojelulaissa säädettyyn pohjaveden pilaamiskieltoon ja nykyiseen hallintokäytäntöön perustuva pohjavesialueiden luokittelu tärkeisiin tai muihin vedenhankintakäyttöön soveltuviin pohjavesialueisiin. Tärkeisiin pohjavesialueisiin on katsottu kuuluvan paitsi jo vedenhankintakäytössä olevia pohjavesialueita myös sellaisia alueita, joita tutkimusten tai suunnitelmien perusteella on tarkoitus käyttää vedenhankintaan.

Pohjavesialueiden luokista ehdotetaan käytettäväksi merkintöjä 1- ja 2-luokka, jotta ehdotettavien säännösten perusteella luokitellut alueet voitaisiin erottaa aikaisempaan luokitusikäytäntöön perustuvista I–III -luokan pohjavesialueista. Lisäksi otettaisiin käyttöön uusi E-luokka.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan 1-luokkaan luokiteltaisiin vedenhankintaa varten tärkeä pohjavesialue, jonka vettä käytetään tai jota on tarkoitus käyttää yhdyskunnan vedenhankintaan taikka talousvetenä enemmän kuin keskimäärin 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai yli viidenkymmenen ihmisen tarpeisiin. Keskeisenä kriteerinä olisi pohjaveden nykyinen tai tuleva käyttö yhdyskunnan vedenhankintaan tai talousvetenä. Talousvedellä tarkoitettaisiin terveysuojelulain 16 §:n mukaista talousvettä. Luokan 1 pohjavesialueet vastaisivat vesipuidedirektiivin 7 artiklassa tarkoitettuja pohjavesialueita. Tällaisina alueina pidettäisiin myös pohjavesialueita, joita käytettäisiin varavedenotamoina vastaaviin tarkoituksiin.

Momentin 2 kohdan mukaan 2-luokkaan luokiteltaisiin muu vedenhankintakäyttöön soveltuva pohjavesialue, joka pohjaveden antoisuuden tai muiden ominaisuuksien perusteella soveltuu momentin 1 kohdassa tarkoitettuun käyttöön. Antoisuudelle ei määriteltäisi laissa täsmällistä pohjaveden määrään arvioitavaa rajaa. Käytännössä antoisuutta arvioitaisiin siten, että alue kuuluisi pääsääntöisesti 2-luokkaan, kun siellä muodostuu pohjavettä yli 100 m³/vrk, jos alue myös muutoin ominaisuuksiltaan soveltuu momentin 1 kohdassa tarkoitettuun vedenhankintaan tai -käyttöön. Tämä 100 m³/vrk raja vastaisi vesilaissa pohjaveden ottamiselle säädettyä ilmoitusvelvollisuuden rajaa. Myös antoisuudeltaan vähäisempi pohjavesialue voitaisiin sisällyttää 2-luokkaan, jos se esimerkiksi sijaintinsa puolesta muutoin soveltuu hyvin 1 kohdassa tarkoitettuun vedenhankintaan. Soveltuvuutta arvioitaessa voitaisiin näin ollen ottaa huomioon myös pohjavesialueen sijainti suhteessa asutukseen ja mahdollisuuksiin ja tarpeisiin ottaa pohjavesialue tulevaisuudessa vedenhankintakäyttöön. Vastaavasti kuin nykyiset luokan II pohjavesialueet, saataisivat 2-luokan pohjavesialueet sijaita vedenkulutusalueisiin nähden siten, ettei niiden ottaminen käyttöön ole toistaiseksi ajankohtaista. Alueen käyttötarve voi kuitenkin ilmetä myöhemmin vedenhankintatarpeen muuttuessa. Tällöin alueen luokitusta olisi mahdollista ehdotetun 10 c §:n nojalla tarkastella uudestaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä vesienhoitoasetuksen 3 §:ä vastaavasti, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen luokittelisi lisäksi ne pohjavesialueet, joiden pohjavedestä pintavesi- ja maaekosysteemit ovat suoraan riippuvaisia. Nämä pohjavesialueet sisällytettäisiin E-luokkaan. Momentissa tarkoitettuja pohjavedestä riippuvaisia ekosysteemejä ovat sellaiset pintavedet, joihin pohjavettä purkautuu merkittävässä määrin (pintavesiekosysteemit) ja jossa pohjaveden purkautumisella on merkitystä pintavesiekosysteemin suojelun ja säilymisen kannalta, sekä pohjavesistä riippuvaiset luontotyypit kuten lähteet, lähdepurot ja -lammet sekä lähdevaikutteiset suot (maaekosysteemit). Nämä 2 momentissa tarkoitettut E-luokan pohjavesialueet voisivat samalla kuu-

lua 1- tai 2-luokkaan, jolloin ne merkittäisiin tietojärjestelmään luokkana 1E tai 2E.

Luokiteltaessa pohjavesialueita E-luokkaan tulisi ottaa huomioon sellaiset pohjavedestä riippuvaiset pintavesi- ja maaekosysteemit, jotka ovat luonnonsuojelulain tai muun lainsäädännön perusteella suojeltuja. Tällaisia ekosysteemejä ovat erityisesti luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteessä I mainitut pinta- ja pohjavesistä riippuvaiset luontotyypit, vesilain nojalla suojellut lähteet tai metsälain 10 §:n mukaisiin erityisen tärkeisiin elinympäristöihin kuuluvat purojen ja norojen lähiympäristöt. Luokittelua varten ei olisi tarpeen erikseen inventoida näitä elinympäristöjä, vaan jo olemassa olevien tietojen käyttäminen hyväksi olisi riittävää.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin pohjavesialueen luokituksen perusteista.

Pohjavesialueen luokituksella ei olisi itseästä oikeusvaikutusta. Toimintojen sallittavuus pohjavesialueilla ratkaistaisiin asianomaisissa ennakoivalvontamenettelyissä kuten ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa maankäytön suunnittelussa. Pohjavesialueita koskeva luokitus otettaisiin selvityksenä huomioon arvioitaessa muun lainsäädännön nojalla toimintojen sallittavuutta pohjavesialueilla. Pohjavedestä riippuvaiset pintavesi- ja maaekosysteemit huomioitaisiin lupaharkinnassa sen mukaan, mitä niiden suojelusta muussa lainsäädännössä säädetään.

10 c §. Pohjavesialueen rajan ja luokituksen muuttaminen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi pykälän mukaan muutettava pohjavesialueen rajausta ja luokitusta, jos pohjavesialueesta saadaan uutta hydrogeologista tietoa, jolla on olennaista vaikutusta alueen rajaukseen tai luokitukseen.

Uutta tietoa voidaan saada joko viranomaisten selvitysten perusteella tai esimerkiksi alueella toimivien tai toimintaa suunnittelevien toiminnanharjoittajien teettämien tarkempien tutkimusten perusteella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioisi uuden tiedon luotettavuutta ja merkitystä koko pohjavesialueen kannalta. Pohjavesialueen rajaukseen ei yleensä olisi tarpeen tehdä muutoksia, ellei muutoksella olisi mer-

kitystä pohjavesialueen kokonaisuuden kannalta.

Alueen jättäminen pohjavesialueen rajauksen ulkopuolelle ja poistaminen luokituksen piiristä ei voisi tulla kysymykseen sen takia, että pohjaveden tila on heikentynyt. Pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta säädetään ympäristönsuojelulaisissa.

Jos vedenhankintakäytössä olevan 1-luokan pohjavesialueen käyttö lopetetaan, sen luokitus tulisi muuttaa 1-luokasta 2-luokkaan. Tällöinkään aluetta ei tulisi kokonaan poistaa luokituksen piiristä.

Muuttamisessa noudatettavasta menettelystä säädetäisiin 10 d §:ssä. Luokituksen muuttamisessa noudatettaisiin vastaavaa menettelyä kuin luokiteltaessa aluetta ensimmäistä kertaa. Aloitteen pohjavesialueen rajauksen tai luokituksen muuttamisen voisi tehdä esimerkiksi kunta tai alueella toimiva toiminnanharjoittaja saattamalla uudet selvitykset ja tiedot elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioisi, onko muuttamiseen uuden tiedon vuoksi aihetta ryhtyä. Hyvän hallintotavan mukaisesti aloitteen tekijälle tulee ilmoittaa harkinnan tuloksesta ja perusteista, joilla siihen on päädytty. Aloitteen tekijä saisi tiedon luokituksen muuttamisesta sitä koskevan kuulemismenettelyn yhteydessä, mutta hyvän hallintotavan mukaisesti asiasta tulisi ilmoittaa aloitteen tekijälle myös erikseen.

10 d §. Pohjavesialueen määrittämisen ja luokituksen valmistelu. Pykälän 1 momentin mukaan pohjavesialueen määrittämisen ja luokituksen valmistelussa noudatettaisiin, mitä 15 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään vesienhoitosuunnitelmien valmistelusta. Pohjavesialueiden 10 b §:än perustuva uusi luokittelu olisi tarkoitus ottaa käyttöön siten, että luokittelun valmistelusta voitaisiin tiedottaa vesienhoidon kolmannella suunnittelukaudella samassa yhteydessä muun vesienhoidon tiedottamisen kanssa siten kuin lain 15 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään. Pohjavesialueiden määrittämisen ja luokittelun osalta 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuilla valmistelu- ja tausta-asiakirjoilla tarkoitettaisiin muun muassa pohjavesialueiden geologisten ja hydrogeologisten tutkimusten raportteja.

Pohjavesialueiden määrittäminen ja luokitus tai niitä koskeva muutos voisi tapahtua myös vesienhoitosuunnittelusta erillisenä menettelynä. Tällöinkin sovellettaisiin osallistumisen ja tiedottamisen osalta vastaavaa menettelyä. Määrittämistä ja luokitusta koskevien tietojen päivittämistä ei siten olisi rajoitettu vesienhoidon kuusivuotisiin suunnittelukausiin, vaikka pohjavesialueita koskevat tiedot muodostavatkin osan vesienhoidon valmisteluasiakirjoja.

Tiedotettaessa erikseen pohjavesialueiden rajauksesta ja luokituksesta tai niiden muuttamisesta 15 §:n 1 ja 2 momenttia sovellettaisiin soveltuvin osin niin, ettei tiedottamisen olisi tarpeen kattaa yhtä laajoja alueita kuin vesienhoidon suunnittelussa. Kuulemiseen ja tiedoksiantoon riittäisi nähtävillä pitäminen siinä kunnassa, jonka alueella kyseinen pohjavesialue sijaitsee.

Ehdotettavassa 10 d §:ssä säädetäisiin erikseen asiassa pyydettyistä lausunnoista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi pyydetävä asiassa lausunto pohjavesialueen sijaintikunnalta ja niiltä kunnilta, joiden vedenhankintaan tai maankäyttöön pohjavesialueen rajauksella ja luokituksella voi olla vaikutusta, sekä siltä maakunnan liitolta, jonka alueella pohjavesialue sijaitsee.

Kuulemisen yhteydessä voisivat mielipiteensä kartoituksesta ja luokituksesta esittää kaikki kiinnostuneet eli myös muut kuin varsinaisessa asianosaisasemassa olevat.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallettaisi tiedot pohjavesialueiden rajoista, luokituksesta ja luokituksen perusteista sekä muista pohjavesialueen ominaisuuksista ympäristönsuojelulain 222 §:ssä tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Rajauksen ja luokituksen katsotaan valmistuvan silloin, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus merkitsee niitä koskevat tiedot 3 momentin mukaisesti ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kyseisiä pohjavesialueita koskevien tietojen yhteyteen.

Pohjavesialue merkittäisiin paikkatietona Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämään tietokantaan. Tieto pohjavesialueen luokituksesta ja merkinnästä sisältyisi vastaavasti Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämään tietojärjestelmään. Tiedot ovat järjestelmistä

saatavissa maksutta ympäristö- ja paikkatietopalvelu OIVA:n avulla.

Pohjavesialueiden rajausta ja luokittelua koskeva tietojärjestelmämerkintä perustuisi luonnontieteellisiin inventointitietoihin. Merkinnästä ei tehtäisi viranomaispäätöstä eikä sillä olisi itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Kyse olisi ympäristötiedon keräämisestä ja sen rekisteriin merkitsemisestä. Rajausta ja luokittelua koskevat tiedot olisivat viranomaisen käytettävissä selvityksinä esimerkiksi toiminnan lupaharkinnassa tai maankäyttöä koskevien suunnitelmien laatimisessa. Näistä päätöksistä olisi muutoksenhaku-oikeus lupaa tai suunnittelua koskevien säännösten mukaisesti.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin osallistumisessa ja tiedottamisessa noudatettavasta menettelystä, siinä esitettävistä tiedoista sekä tietojärjestelmään merkittävistä pohjavesialueen rajoja ja luokituksia koskevista tiedoista.

10 e §. *Pohjavesialueen suojelusuunnitelma.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta laatia alueellaan sijaitsevalle pohjavesialueelle suojelusuunnitelma. Suojelusuunnitelman laatimiseen ei olisi velvollisuutta, mutta jos suunnitelma laadittaisiin, tulisi laatimisessa noudattaa, mitä pykälässä ja ehdotettavassa 10 f §:ssä säädetään.

Suojelusuunnitelma laadittaisiin yleensä vedenhankinnan ja suojelun kannalta merkittävälle pohjavesialueille ja erityisesti niin sanotuille riskialueille eli sellaisille pohjavesialueille, joissa pohjaveden kemialliseen ja määrälliseen tilaan liittyviä vesienhoitolakiin perustuvia ympäristötavoitteita ei mahdollisesti saavuteta tai joihin kohdistuu niiden tilaan merkittävästi vaikuttavaa ihmisen toimintaa. Suojelusuunnitelma voisi kattaa myös laajempia kokonaisuuksia tai esimerkiksi kaikki tietyn kunnan alueella sijaitsevat pohjavesialueet, jos se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi.

Pohjavesialueiden suojelusuunnitelma olisi mahdollista laatia myös useiden kuntien yhteistyönä, jos pohjavesialue ulottuu useamman kunnan alueelle. Käytännössä suojelusuunnitelma laadittaisiin kuten nykyäänkin yhteistyössä kunnan ja muiden toimijoiden kanssa. Tällaisia muita toimijoita voisivat olla esimerkiksi alueella toimivat vesihuoltolai-

tokset tai muut pohjavettä hyödyntävät toiminnanharjoittajat. Suojelusuunnitelmien laatimiseen voisivat osallistua myös ne toiminnanharjoittajat, joiden toimintojen osalta esitetään mahdollisia toimenpide-ehdotuksia toiminnan riskien vähentämiseksi. Päävastuu suojelusuunnitelman laatimisesta ja siitä, että suojelusuunnitelma vastaa säädettyjä vaatimuksia, olisi kunnalla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuskella olisi pohjavesien suojelusta ja vesienhoidon suunnittelusta vastaavana valtion viranomaisena mahdollisuus tehdä aloite kunnalle suojelusuunnitelman laatimiseen esimerkiksi vesienhoidon toimenpideohjelman laatimisen yhteydessä ja myöntää kunnalle suojelusuunnitelman laatimiseen määrärahojen puitteissa valtionavustusta. Näissäkin tilanteissa kunta viimekädessä päättäisi, ryhtyykö se suojelusuunnitelman laatimiseen.

Suojelusuunnitelmalla ei olisi itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Suunnitelma otettaisiin huomioon alueiden käytön suunnittelussa ja viranomaisvalvonnassa sekä käsiteltäessä lupahakemuksia ja ilmoituksia, joita toiminnanharjoittajat tekevät mm. ympäristö-, vesi-, maa-aines-, kemikaali- ja terveydensuojelulainsäädännön perusteella. Suojelusuunnitelma voisi palvella myös vesienhoidon mukaista pohjavesien ominaispiirteiden lisätarkastelua. Suojelusuunnitelmassa voitaisiin esittää arvioita lainsäädännön mukaisista toimenpiteistä mutta se ei olisi velvoittava suhteessa eri toimijoihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin pohjavesialueen suojelusuunnitelman sisällöstä. Suojelusuunnitelmaan sisällytettäisiin tarpeelliset tiedot alueen pohjavesiolosuhteista, pohjaveden tilasta sekä nykyisestä ja suunnitellusta maankäytöstä; alueella sijaitsevista vedenottamoista ja alueen pohjaveden merkityksestä vedenhankinnan kannalta; vedenotamoiden suoja-alueita koskevista vesilain 4 luvun 11 §:n mukaisista päätöksistä, arvio päätöksen tarkistamistarpeesta tai tarpeesta hakea suoja-alueen määräämistä; pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminoista ja arvio toimenpiteistä pilaantumisen vaaran vähentämiseksi taikka muista pohjavesien suojelun kannalta merkityksellisistä seikoista.

Momentin 3 kohdan mukaan suojeleusuunnitelmaan voitaisiin sisällyttää tiedot pohjavesialueita koskevista vesilain mukaisia suoja-alueita koskevista päätöksistä. Vesilain mukainen suoja-alue sääntely säilyisi ennallaan. Suojeleusuunnitelmassa voitaisiin arvioida olemassa olevan suoja-alueen muutostarpeita tai tarvetta hakea uuden suoja-alueen määräämistä. Suojeleusuunnitelmalla ei asetettaisi velvoitetta suoja-alue määräyksen hakemiseen mutta sillä voitaisiin osaltaan edistää suoja-alueen perustamista tilanteessa, jossa sitä alueen käyttörajoitusten selkiyttämiseksi ja pohjavesien suojeleun tehostamiseksi pidettäisiin tarpeellisena.

Momentin 5 kohdassa tarkoitettuina pohjaveden suojeleun kannalta merkityksellisinä seikkoina voitaisiin suunnitelmassa esittää esimerkiksi 10 b §:n mukaiseen E-luokkaan kuuluvan pohjavesialueen osalta tiedot luokittelun perusteena olevista pohjavesistä riippuvaisista pintavesi- ja maaekosysteemeistä.

10 f §. *Pohjavesialueen suojeleusuunnitelman valmistelu.* Pykälässä säädettäisiin pohjavesialueiden suojeleusuunnitelman laatimiseen liittyvästä kuulemisesta, tiedottamisesta ja tietojärjestelmään merkitsemisestä. Säännöstä sovellettaisiin myös silloin, kun olemassa olevaa suojeleusuunnitelmaa muutettaisiin tai olemassa oleva suunnitelma korvattaisiin uudella suunnitelmalla.

Kunnan olisi pohjavesialueen suojeleusuunnitelmaa laadittaessa tai muutettaessa varattava kaikille mahdollisuus tutustua ehdotukseen ja esittää siitä mielipiteensä. Suojeleusuunnitelmaa koskevasta ehdotuksesta olisi pyydettävä lausunto niiltä kunnilta, joita suojeleusuunnitelma voi koskea sekä suojeleusuunnitelman alueella toimivaltaiselta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja aluehallintovirastolta. Suojeleusuunnitelmaa laadittaessa voitaisiin kuulla tarpeen mukaan myös muita tahoja, esimerkiksi maakunnan liittoa tai väylänpitäjiä, jos pohjavesialueella sijaitsee merkittäviä väyliä, vaikka niistä ei erikseen säädettäisi.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan olisi julkaistava suojeleusuunnitelma ja tiedotettava siitä sekä toimitettava suojeleusuunnitelma elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle merkittäväksi ympäristönsuojeleun tietojärjestelmään ympäristönsuojeleun tietojärjestel-

mään kyseisiä pohjavesialueita koskevien tietojen yhteyteen.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin suojeleusuunnitelman tiedottamisesta noudattavasta menettelystä.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Ehdotetuilla muutoksilla vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin säädettäisiin laissa nykyistä täsmällisemmin nykyisin hallinnollisiin käytäntöihin perustuviin menettelyihin. Ehdotukseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti ja 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja sekä oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 §. Muita ehdotukseen perustuslain kannalta sisältyviä kysymyksiä on perustuslain 80 §:n laillisuusperiaatteen huomioon ottaminen lain perussäännöksissä ja asetuksenantovaltuutuksissa.

Pohjavesiä koskevan sääntelyn kannalta keskeinen perustuslain säännös on perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus. Sen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan velvollisuutena on pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon.

Pohjavesialueiden rajaaminen ja luokittelu sekä pohjavesien suojeleusuunnitelmien laatiminen palvelevat välillisesti ympäristöä koskevaa päätöksentekoa, vaikka niillä ei esitetäkään olevan välittömiä oikeusvaikutuksia. Ehdotuksen tavoitteena on osaltaan parantaa pohjavesialueiden suojeleu sekä vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa siihen liittyviin menettelyihin.

Perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen

tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Ehdotetun 10 a–d §:n mukaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkityllä pohjavesialueen rajauksella tai luokituksella ei olisi suoria oikeusvaikutuksia toiminnan sijoittamiseen tai toteuttamiseen kyseisellä pohjavesialueella. Ympäristönsuojelulaissa säädetty pohjavesien pilaamiskielto ja tähän perustuen muussa lainsäädännössä olevat säännökset pohjavesiin vaikuttavien toimenpiteiden rajoittamisesta säilyisivät ennallaan. Myöskään pohjavesien suojelusuunnitelmalle ei säädettäisi oikeusvaikutuksia. Suunnitelma olisi luonteeltaan informatiivinen, tietoa koostava asiakirja. Ehdotetuilla säännöksillä ei olisi näin ollen vaikutusta omaisuuden suojaan.

Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös edellyttää muutoksenhakuoikeuden järjestämistä, kun käsillä on yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva viranomaisen päätös. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon taake turvataan lailla.

Pohjavesialueen rajausta ja luokitusta koskevalla rekisterimerkinnällä tai suojelusuunnitelman laatimisella ei olisi välittömiä vaikutuksia kenenkään oikeuksiin tai velvollisuuksiin, joten niitä koskeviin toimenpiteisiin ei liity oikeussuojan tarvetta. Pohjavesialueen rajausta perustuisi pohjavesialuetta koskeviin luonnontieteellisiin selvityksiin alueen maa- ja kallioperän ominaisuuksista, pohjaveden määrästä, vedenkorkeudesta ja virtaus-suunnista. Pohjaveden muodostumisalueen tai pohjavesialueen rajausta perustuisi yksinomaan näihin luonnontieteellisiin tosiseikkoihin. Ehdotettavan 10 b §:n mukainen pohjavesien luokitusta koskeva merkintä perustuisi pohjavesialueen nykyiseen, suunniteltuun tai mahdolliseen vedenhankintakäyttöön.

Pohjavesialueen rajausta ja luokitusta koskeva rekisteriin merkitty tieto olisi viranomaisen käytössä oleva selvitys sen harkitessa toiminnan tai suunnitelman hyväksymistä

pohjavesialueella tai sen vaikutusalueella. Selvitys ei olisi viranomaista oikeudellisesti sitova. Toiminnan sallittavuus suhteessa pohjaveden pilaamiskieltoon ratkaistaan muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa, johon liittyy oikeusturvan edellyttämä muutoksenhakumahdollisuus.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten olisi ehdotettavan 10 c §:n mukaan muutettava rajausta tai luokitusta, mikäli niihin vaikuttava uusi tieto sitä edellyttää. Tällaista uutta tietoa voisi tulla esimerkiksi pohjavesialueelle sijoittuvan hankkeen ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen lupamenettelyn yhteydessä.

Myöskään ehdotettavassa 10 e §:ssä tarkoitettulla pohjaveden suojelusuunnitelmalla ei olisi itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Suojelusuunnitelman sisältöä koskevan 10 e §:n mukaan suojelusuunnitelmaan koottaisiin tietojärjestelmiin ja viranomaispäätöksiin sisältyvät tiedot pohjavesialueen ominaisuuksista, alueella sijaitsevista vedenottamoista, alueen merkityksestä vedenottamisen kannalta, alueen vedenottoa koskevista suoja-alueista ja pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toimenpiteistä. Suunnitelman yhteydessä voitaisiin lisäksi arvioida toimenpiteitä, joilla pohjaveden pilaantumisen vaaraa voitaisiin vähentää tai sitä, olisiko alueella sijaitsevalle vedenottamolle tarpeen hakea suoja-aluepäätöstä tai olemassa olevan päätöksen muuttamista. Suunnitelmalla ei voitaisi asettaa tällaisia toimenpiteitä koskevia velvoitteita mutta arviot voitaisiin viranomais-toiminnassa ottaa suosituksina huomioon. Myöskään suojelusuunnitelman laatimiseen ei näin ollen liity oikeusturvan tarvetta eikä muutoksenhakumenettelyn järjestäminen ole tarpeen.

Pohjavesialueiden rajausta ja luokitusta sekä suojelusuunnitelmia koskevilla menettelyllisillä säännöksillä turvattaisiin niitä koskevan valmistelun julkisuus ja yleisön vaikutusmahdollisuudet. Ehdotettavissa 10 d ja f §:ssä säädettäisiin lisäksi erityisistä kuulemisvelvoitteista.

Edellä esitetyn perusteella ehdotuksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa.

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden

nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella. Tällöinkin edellytyksenä on, että oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla.

Pohjavesialueiden rajauksesta ja luokittelusta sekä pohjavesien suojelusuunnitelmien laatimisesta ja osallistumisoikeudesta säädetäisiin nykyistä täsmällisemmin lain tasolla. Ehdotettavan 10 a §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin muodostumisalueen ja pohjavesialueen rajan määrittämisestä sekä siihen liittyvistä selvityksistä. Ehdotettavan 10 b §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin pohjavesialueen luokituksen perusteista. Ehdotettavan

10 d §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin osallistumisessa ja tiedottamisessa noudatettavasta menettelystä ja esitettävistä tiedoista sekä tietojärjestelmään merkittävistä pohjavesialueen rajoja ja luokituksia koskevista tiedoista. Ehdotettavan 10 e §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin suojelusuunnitelmaan sisällytettävistä tiedoista. Ehdotettavan 10 f §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin suojelusuunnitelman tiedottamisessa noudatettavasta menettelystä.

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (1299/2004) uusi 2 a luku seuraavasti:

2 a luku

Pohjavesialueet

10 a §

Pohjavesialueen määrittäminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus määrittää pohjaveden muodostumisalueen rajan (*muodostumisalue*) ja uloimman rajan alueelle, jolla on vaikutusta pohjavesimuodostuman veden laatuun tai muodostumiseen (*pohjavesialue*). Jos vedenhankintakäytössä olevan tai käyttöön soveltuvan pohjavesialueen tai sen muodostumisalueen rajaa ei ilman huomattavia vaikeuksia voida määrittää, pohjavesialue voidaan määrittää myös pistemäisenä.

Pohjavesialueen määrittämiseksi alueesta laaditaan hydrogeologinen yleiskuvaus, kuvaus alueen maa- ja kallioperän yleispiirteistä sekä arvioidaan alueella muodostuvan pohjaveden määrä, vedenkorkeus ja virtaus-suunnat.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin muodostumisalueen ja pohjavesialueen rajan määrittämisestä ja siihen liittyvistä selvityksistä.

10 b §

Pohjavesialueen luokitus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus luokittelee pohjavesialueen vedenhankintakäyttöön soveltuvuuden ja suojelutarpeen perusteella:

1) 1-luokkaan vedenhankintaa varten tärkeän pohjavesialueen, jonka vettä käytetään

tai jota on tarkoitus käyttää yhdyskunnan vedenhankintaan taikka talousvetenä enemmän kuin keskimäärin 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai yli viidenkymmenen ihmisen tarpeisiin;

2) 2-luokkaan muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen, joka pohjaveden antoisuuden ja muiden ominaisuuksiensa perusteella soveltuu 1 kohdassa tarkoitettuun käyttöön.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus luokittelee lisäksi E-luokkaan pohjavesialueen, jonka pohjavedestä pintavesi- tai maakekosysteemi on suoraan riippuvainen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin pohjavesialueen luokituksen perusteista.

10 c §

Pohjavesialueen rajan ja luokituksen muuttaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on muutettava pohjavesialueen rajausta tai luokitusta, jos niihin olennaisesti vaikuttava tieto sitä edellyttää.

10 d §

Pohjavesialueen määrittämisen ja luokituksen valmistelu

Pohjavesialueen määrittämisen ja luokituksen valmistelussa noudatetaan, mitä 15 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyydettävä asiassa lausunto pohjavesialueen sijaintikunnalta ja niiltä kunnilta, joiden vedenhankintaan tai maankäyttöön pohjavesialueen raja-

uksella ja luokituksella voi olla vaikutusta sekä siltä maakunnan liitolta, jonka alueella pohjavesialue sijaitsee.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tiedot pohjavesialueiden rajoista, luokituksesta ja luokituksen perusteista sekä muista pohjavesialueen ominaisuuksista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin valmistelussa esitettävistä tiedoista ja kuulemisessa noudatettavasta menettelystä sekä tietojärjestelmään merkittävistä pohjavesialuetta koskevista tiedoista.

10 e §

Pohjavesialueen suojeleusuunnitelma

Kunta voi laatia pohjavesialueen suojeleusuunnitelman kunnan alueella sijaitsevalle pohjavesialueelle, johon kohdistuu pohjaveden tilaan merkittävästi vaikuttavaa toimintaa tai jossa tämän lain mukaiset ympäristötaivoitteet sitä edellyttävät. Suojeleusuunnitelma voidaan laatia yhteistyönä tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Suojeleusuunnitelmaan sisällytetään tarpeen mukaan:

1) tiedot alueen pohjavesiolosuhteista, pohjaveden tilasta sekä nykyisestä ja suunnitellusta maankäytöstä;

2) tiedot alueella sijaitsevista vedenottoista ja alueen pohjaveden merkityksestä vedenhankinnan kannalta;

3) tiedot vedenottamoiden suoja-alueita koskevista vesilain 4 luvun 11 §:n mukaisesta päätöksestä ja arvio päätöksen tarkistamis-

tarpeesta tai tarpeesta hakea suoja-alueen määrittämistä;

4) tiedot pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista ja arvio toimenpiteistä pilaantumisen vaaran vähentämiseksi;

5) tiedot muista pohjavesien suojeleuunnan kannalta merkityksellisistä seikoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin suojeleusuunnitelmaan sisällytettävistä tiedoista.

10 f §

Pohjavesialueen suojeleusuunnitelman valmistelu

Kunnan on pohjavesialueen suojeleusuunnitelmaa laadittaessa tai muutettaessa varattava kaikille mahdollisuus tutustua ehdotukseen ja esittää siitä mielipiteensä. Suojeleusuunnitelmaa koskevasta ehdotuksesta on pyydettävä lausunto niiltä kunnilta, joita suojeleusuunnitelma voi koskea, sekä suojeleusuunnitelman alueella toimivaltaiselta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja aluehallintovirastolta.

Kunnan on julkaistava suojeleusuunnitelma ja tiedotettava siitä sekä toimitettava suojeleusuunnitelma elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle merkittäväksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin suojeleusuunnitelman tiedottamisessa noudatettavasta menettelystä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 201

Helsingissä 21 päivänä elokuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Ympäristöministeri *Ville Niinistö*