

Ympäristöministeriölle

Viite: YM:n lausuntopyyntö 18.12.2015, nro YM044:00/2014

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta ja SYKE:n esitys pohjavesille asetettujen ympäristölaatunormien muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1040/2006, vesienhoitoasetus) muuttamisesta ja SYKE:n esityksestä pohjavesille asetettujen ympäristölaatunormien muuttamisesta. Asetusluonnos on valmisteltu ympäristöministeriön asettamassa työryhmässä. Taustalla on vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, vesienhoitolaki) 1.2.2015 voimaan tullut muutos. Lakiin lisättiin uusi 2 a luku pohjavesialueiden määrittämisestä ja luokittelusta sekä niihin liittyvistä menettelyistä sekä suojelusuunnitelmien sisällöstä ja sen valmistelusta. SYKE:n esitys pohjavesille asetettujen ympäristölaatunormien muuttamisesta perustuu puolestaan vesienhoitoasetuksen 14 d §:ään ja koskee asetuksen liitteessä 7 A säädettyjä pohjavettä pilaavien aineiden ympäristölaatu-normeja.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asetusluonnos ei sisällä varsinaisesti muutoksenhakuun tai suoranaisesti asianosaisten oikeusturvaan liittyviä muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna. Asetusluonnoksen mukaiset uudet pohjaveteen liittyvät määritelmät ja rajaukset ovat kuitenkin osittain omiaan vaikeuttamaan pohjaveden suojelua koskevan lainsäädännön kokonaisuuden ymmärtämistä. Korkein hallinto-oikeus on jo aiemmin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä annetun lain muuttamista koskevasta luonnoksesta antamassaan lausunnossaan kiinnittänyt vastaavaan seikkaan huomiota.

Korkein hallinto-oikeus esittää yksityiskohtaisina huomiona asetusluonnoksesta seuraavaa.

Asetusluonnoksen perustelumuiotiossa on kuvattu kappaleessa 1.2 ensin ehdotetun asetuksen suhdetta vesiputedirektiiviin ja pohjavesidirektiiviin, eli käytännössä vesiputedirektiivin osalta sen pohjavesiä koskevaa sääntelyä. Lopuksi on todettu, että kyseiset direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön vesienhoitolailla ja -asetuksella sekä vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetulla valtioneuvoston asetuksella. Vaikka kansallisen täytäntöönpanon osaltakin ilmeisesti viitataan pohjavesidirektiivin lisäksi nimenomaan vain vesiputedirektiivin pohjavesiä koskevaan sääntelyyn, on direktiivien kansallisen täytäntöönpanon osalta merkitystä myös useilla vesilain ja ympäristönsuojelulain pohjavesien määrällisen ja kemiallisen tilan suojelua koskevilla säännöksillä, mikä voisi olla syytä muistiossa tuoda esiin.



Voimassa olevan lainsäädännön osalta muistiossa on kappaleessa 2.1 käsitelty vesienhoitolain lisäksi ympäristönsuojelulakia ja erityisesti pohjaveden pilaamiskieltoa. Ympäristönsuojelulain säännöksistä olisi pilaamiskielton lisäksi hyvä nostaa esiin myös lain 5 §:n 11 ja 12 kohtiin sisältyvät pohjaveden ja erityisesti pohjavesialueen määritelmät, joiden suhdetta asetusehdotukseen olisi syytä tarkemmin avata. Pohjavesialueen ja muodostumisalueen määritelmät sisältyvät myös vesienhoitolain 10 a §:ään, joten erityisesti pohjavesialueiden määritelmien keskinäistä suhdetta olisi tarpeen selkiyttää.

Kappaleessa 2.1 ei ole myöskään mainittu vesilakia, vaikka vesilain pohjavesiin vaikuttavien hankkeiden luvanvaraisuutta ja pohjaveden ottamista koskevia säännöksiä voidaan pitää tässä yhteydessä varsin keskeisinä. Vesilaissa käytettyjen pohjaveden ja pohjavesiesiintymän määritelmien yksityiskohtainen tarkastelu ei enää tässä yhteydessä liene tarpeen, mutta viimeistään yksityiskohtaisissa perusteluissa myös pohjavesiesiintymän ja pohjavesimuodostuman välinen suhde on hyvä jotenkin tuoda esiin.

Asetusmuistion yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan lisäksi terveydensuojelulain (763/1994) nojalla annettuun sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetukseen talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista (1352/2015). Myös terveydensuojelulaki ja sen merkitys pohjaveden laatua koskevan sääntelyn kannalta voisi siten olla syytä tuoda esiin kappaleessa 2.1.

Perustelumuistion yleisperusteluissa kuvatut puutteet asetusluonnoksen ja voimassa olevan ympäristölainsäädännön välisten suhteiden tarkastelussa näyttävät osin heijastuneen myös pykäläehdotuksiin. Ehdotettu uusi 8 a § alkaa pohjavesialueen määritelmällä, joka muistuttaa pikemminkin ympäristönsuojelulain 5 §:n 12 kohdan mukaista määritelmää kuin vesienhoitolain 10 a §:n 1 momentin määritelmää. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole myöskään kuvattu, mikä näiden eri määritelmien suhteen on ajateltu olevan. Ottaen huomioon lainsäädäntöön jo sisältyvien pohjavesiin liittyvien määritelmien suuren määrän ja osittaisen päällekkäisyyden ei asetukseen olisi enää syytä sisällyttää uusia määritelmiä. Säädöshierarkkisesti asetuksessa ei myöskään ole mahdollista poiketa lain tasolla jo annetuista määritelmistä.

Vesienhoitolain 2 a luvussa merkittävä uusi sääntely liittyi pohjavesialueiden luokitteluun niin sanottuun E-luokkaan, mistä säädettäisiin tarkemmin asetusluonnoksen 8 c §:ssä. Uutta E-luokkaa koskevaa sääntelyä on asetusmuistion yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattu kattavasti ja hyvin. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, miksi asetusluonnoksen 8 c §:n 1 momentissa kytkettäisiin E-luokan pohjavesialueiden luokittelu ainoastaan muun lainsäädännön nojalla jo suojeltuihin ekosysteemeihin. Vesienhoitolain 2 a lukua koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 101/2014) rajausta muun lainsäädännön nojalla jo suojeltuihin ekosysteemeihin ei vielä ollut esitetty näin tiukasti, vaikka esityksessäkin todettiin, että luokittelussa jo olemassa olevien tietojen käyttäminen olisi riittävää. Laista tai sen esitöistä ei kuitenkaan käy ilmi, että luokittelussa ei olisi mahdollista ottaa huomioon muita kuin jo suojeltuja ekosysteemejä koskevia tietoja. Kyse on siten varsin merkittävästä rajauksesta vesienhoitolain 10 b §:n 2 momentin sääntöseen.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvos Mika Seppälä ja esittelijäneuvos Tuire Taina ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa.

Presidentti



Pekka Mäkelä

Kansliapäällikkö

Päivi Pietarinen