

Tilaisuuden ohjelma

Klo 9.30 – 10.00 Tilaisuuden avaus ja hankkeen tausta / Jaana Sorvari & Ari Ekroos

Klo 10.00 – 12.30 Alustavien tulosten esittelyä ja keskustelua

- EU-lainsäädännön keskeiset vaatimukset ja niiden tulkinta / Satu Räsänen
- kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö / Ari Ekroos
- laatunormien tulkinnan nykykäytännöt / Jussi Reinikainen
- hankkeen alustavia johtopäätöksiä / Ari Ekroos & Satu Räsänen
- EUT:n päätöksen soveltamisen vaikutukset
- Yhteenveto ja hankkeen jatko

12.30 Tilaisuus päättyy

LaatuNOPPA Hankkeen tausta

Jaana Sorvari

Loppuseminaari 16.2.2024



Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute



LaatuNOPPA (Ympäristölaatunormit pohjaveden pilaantumisen ja puhdistustarpeen arvioinnissa)*

- VN TEAS hanke
- Toteutus: 8/2022 – 2/2024
- Budjetti: 150 000 €
- Toteuttajat: Syke (koordinaattori), Aalto YO, ACTS
- Tavoite: Tuottaa tietoa siitä, miten pohjaveden suojele tulisi ottaa huomioon Suomen kansallisessa lainsäädännössä ja tämän tulkinnassa

* https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Ymparistolaatunormit_pohjaveden_pilaantumisen_ja_puhdistustarpeen_arvioinnissa_LaatuNOPPA

Hankkeen tavoitteet

1. Tuottaa tietoa siitä, miten Suomessa ja muissa EU:n jäsenmaissa tulkitaan ja sovelletaan pov:n kemiallisen tilan arviointiin tarkoitettuja laatunormeja käytännön viranomaistoiminnassa (lupamenettelyt) ja puhdistustoiminnassa.
2. Koota yhteen tieto olemassa olevasta ja tulevasta oikeudellisesta sääntelystä (EU, Suomi), joka liittyy pov:n suojeluun ja pohjaveden hyvän tilan varmistamiseen.
3. Analysoida, EUTIn päätös C-535/18 ja sen eri tulkintavaihtoehdot merkitsevät Suomessa arvioitaessa viranomaislupaa tai –suunnitelmaa edellyttävien hankkeiden sallittavuutta pov:n suojelun näkökulmasta tai määrittämään pov:n puhdistamisen tarve ja sen tavoitteet.
4. Arvioida kansallisen lainsäädännön muutostarpeita sekä tarvittaessa esittää ehdotuksia ja karkeat arviot muutoksista ja niiden vaihtoehdoista.



LaatuNOPPA - Tutkimuskysymykset

- Miten ja millaisin perustein pohjaveden kemiallisen tilan arvioinnissa käytettäviä laatunormeja (tai kansallisesti asetettuja raja-arvoja) on sovellettu viranomaispäätöksissä ja toteutuneissa ympäristön puhdistushankkeissa Euroopan unionin alueella?
- Mikä vaikutus unionin tuomioistuimen ratkaisun (C-535/18) linjauksilla on pohjaveden pilaantumisvaaran arviointiin Suomessa ja miten pohjaveden ympäristölaatunormeja tulisi soveltaa ympäristölupamenettelyssä sekä pilaantuneiden tai pilaantuneiksi epäiltyjen alueiden arviointi- ja puhdistushankkeissa?
- Johtaako unionin tuomioistuimen ratkaisu (C-535/18) muutostarpeisiin kansallisessa lainsäädännössä ja jos johtaa, mitä säädöksiä muutostarpeet koskevat ja millaisia muutoksia on tarpeen tehdä?



Keskusteluaiheita




1. Onko pohjaveden pilaamiskielto toiminut käytännössä?
2. Tarvitaanko sitovia laatumormeja, joita on noudattava lupapäätöksenteossa?
3. Ovatko vesienhoitoasetuksen (VnA 1040/2006) liitteen 7 A aineita koskevat pohjaveden ympäristönlaatumormit käytännön kannalta sovellettavissa?
4. Tulisiko lainsäädäntöön sisällyttää pohjaveden pilaamiskiellon rinnalle pohjavesien heikentämiskielto, jonka perustana olisivat ympäristönlaatumormit ja joka nojaa ympäristötavoitteisiin?
5. Millaisia käytännön tilanteita / ongelmia voisi syntyä, jos pohjaveden ympäristönlaatumormeja sovellettaisiin hankekohtaisessa päätöksenteossa?
6. Muita kommentteja - vapaa sana!

➤ **Kysymykset käydään läpi seminaarin loppuksi**

➤ **Kysymyksiin voi vastata myös Webropolissa seminaarin aikana tai sen jälkeen (ti 20.2.2024 mennessä)**

- **Vastauksia toivotaan! (huomioidaan loppuraportin viimeistelyssä)**



EU-lainsäädännön keskeiset vaatimukset ja niiden arviointia

Satu Räsänen

Pohjaveden suojelun EU-sääntely

- EU:ssa pohjavesien suojelun keskeisimmät säädökset ovat vesipuitedirektiivi (VPD, 2000/60/EY) ja pohjavesidirektiivi (PVD 2006/118/EY).
- Näitä täydentävät suppeampialaiset direktiivit: juomavesidirektiivi (2020/2184/EU), uimavesidirektiivi (2006/7/EY), nitraattidirektiivi (1991/676/ETY), yhdyskuntajätevesidirektiivi (1991/271/ETY) ja tulvadirektiivi (2007/60/EY).
- Pohjaveden kunnostamista koskevia määräyksiä sisältyy teollisuuden päästödirektiiviin (2010/75/EU) ja pohjavesille aiheutuvien ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta säädetään ns. ympäristövahinkovastuudirektiivi (2004/35/EY).



Pohjaveden ympäristötavoitteet vesipuitedirektiivissä (kemiallinen tila)

- Jäsenvaltion pantava täytäntöön **toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen pilaavien aineiden pohjaveteen pääsyn ehkäisemiksi tai rajoittamiseksi ja jotta ehkäistään kaikkien pohjavesimuodostumien tilan huononeminen**, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 6 ja 7 kohtaa...ja ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 11 artiklan 3 (j) alakohtaa (art. 4(1)(b)(i));
- Jäsenvaltioiden on **suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pohjavesimuodostumia tavoitteena saavuttaa hyvä pohjaveden tila viimeistään 15 vuoden kuluttua** direktiivin voimaantulosta (liitteen V vaatimusten mukaan), ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4, 5, 6 ja 7 kohtaa sekä 11 artiklan 3(j) alakohtaa (art. 4(1)(b)(ii));
- **Jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta käännetään laskeviksi pilaavien aineiden pitoisuuksien merkitykselliset ja pysyvät nousevat muutossuunnat**, jotka johtuvat ihmistoiminnan vaikutuksesta, **tavoitteena vähentää asteittain pohjaveden pilaantumista** (art. 4(1)(b)(iii)).

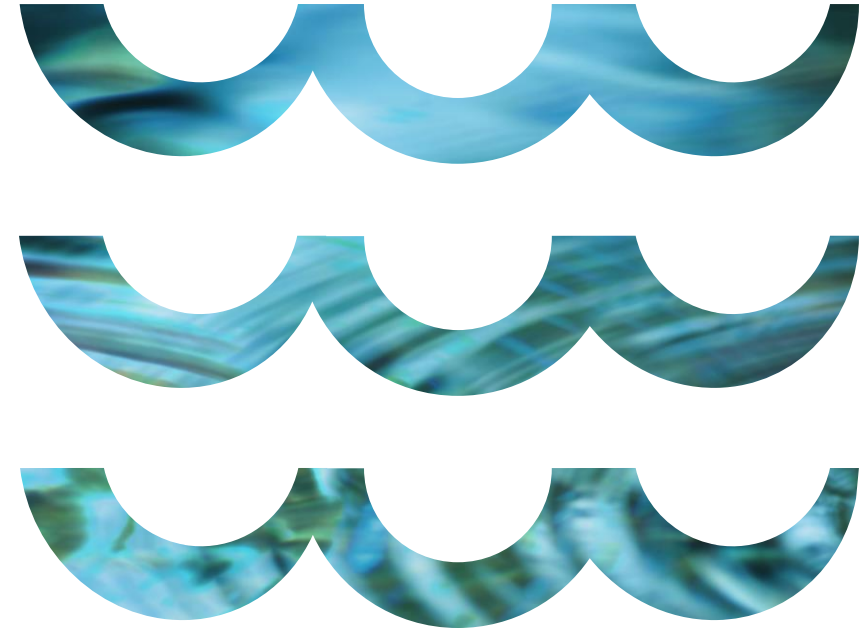
Lisäksi:

- Pilaavien aineiden päästäminen suoraan pohjaveteen on kielletty tietyin poikkeuksin (art. 11(3)(j) alakohta). Suora päästö määritellään pilaavien aineiden päästökseksi pohjaveteen suodattumatta maa- tai kallioperän kautta (art. 2(32)).
- VPD sisältää määräykset pohjaveden kemiallisen ja määrällisen tilan seurannasta (art. 8 ja liite V(2.4)).

...jatkoa ympäristötavoitteista

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet ...ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa:

- **Määräaikojen pidentämistä** ympäristötavoitteiden vaiheittaiseksi saavuttamiseksi VPD 4(4);
- **Vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettaminen**, kun vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista VPD 4(5);
- Vesimuodostuman **tilan tilapäinen huonontuminen** esim. poikkeuksellisesta ja ennakoimattomasta **luonnonolosuhteesta tai onnettomuudesta** johtuen VPD 4(6);
- Jäsenvaltiot eivät riko direktiiviä, jos tilan huononeminen johtuu **uudesta, kestävän kehityksen mukaisesta hankkeesta**, joka muuttaa pohjaveden korkeutta (ei koske kemiallista tilaa) VPD 4(7).



VPD 11(3)(j) alakohhta

Pilaavien aineiden päästäminen suoraan pohjaveteen on kielletty paitsi seuraavien edellytysten vallitessa:

- Jäsenvaltiot voivat sallia, että samaan akviferiin palautetaan geotermisiin tarkoituksiin käytetty vesi.
- Hiilivetyjen etsinnästä/ tuotannosta/kaivostoiminnasta/muusta teknisestä syystä tapahtuvan veden johtamisen geologisiin muodostumiin, joista hiilivedyt tai muut aineet on otettu, tai geologisiin muodostumiin, jotka ovat pysyvästi muihin tarkoituksiin soveltumattomia. Palautettava vesi ei saa sisältää muita, kuin mainituista toiminnoista peräisin olevia aineita;
- Kaivoksista/louhoksista tai maa- ja vesirakenteiden rakentamisen tai kunnossapidon vuoksi pumputun veden palauttamisen samaan pohjaveteen;
- Maa- tai nestekaasun johtaminen varastointitarkoituksessa geologisiin muodostumiin, jotka ovat luontaisesti soveltumattomia muihin tarkoituksiin, tai muihin geologisiin muodostumiin, kun on erittäin tärkeän tarpeen vuoksi turvattu kaasun hankintavarmuus, ja jos pohjaveden laatua ei vaaranneta nyt eikä tulevaisuudessa;

...jatkoa VPD 11(3)(j) alakohta

- rakentamisen ja maa- ja vesirakentamisen tai vastaavan toiminnan sellaisella maalla tai maahan, joka on yhteydessä pohjaveteen. Jäsenvaltiot voivat tällöin määrittellä kyseisen toiminnan luvalliseksi edellyttäen, että se tapahtuu jäsenvaltion kyseisiä toimintoja koskevien yleisten sitovien säännösten mukaisesti;
- pienten pilaavien aineiden määrien päästäminen pohjaveteen tieteellistä tarkoitusta varten sen ominaispiirteiden selvittämiseksi tai sen suojelemiseksi tai ennallistamiseksi, jolloin nämä määrät eivät saa ylittää kyseisiin tarkoituksiin välttämättä tarvittavaa määrää;
- suorat päästöt ovat mahdollisia, vain jos päästö ei vaaranna kyseiselle pohjavesimuodostumalle asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamista.



Pohjavesidirektiivin säännökset päästöjen ehkäisemis- ja rajoittamistoimista

PVD 6(1)(a)(b)) mukaan:

- ✓ Vaarallisia aineita ei saa päästää pohjaveteen, haitallisten aineiden pääsyä on rajoitettava;
- ✓ Toimenpideohjelmaan sisällyttävä kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen vaarallisten aineiden pääsyn ehkäisemiseksi pohjaveteen;
- ✓ Tehtävä kaikki tarvittavat toimenpiteet haitallisten aineiden pohjaveteen pääsyn rajoittamiseksi, jotta varmistetaan, ettei pääsy aiheuta pohjaveden huononemista tai merkittävää ja pysyvää nousevaa muutossuuntaa pohjavettä pilaavien aineiden pitoisuuksissa;
- ✓ Vapautukset “ehkäise ja rajoita”-toimista soveltuvat sekä vaarallisiin että haitallisiin aineisiin;
- ✓ ”Pilaavien aineiden pääsyllä pohjaveteen” tarkoitetaan pilaavien aineiden suoraa tai epäsuoraa joutumista pohjaveteen ihmistoiminnan seurauksena (PVD 1(4)).

Pohjavesidirektiivin sallimat päästöt (6(3) art.)

Vapauttaminen pilaavien aineiden pohjaveteen pääsyn rajoittamista koskevista toimenpiteistä mahdollista silloin, kun:

- a) kyse VPD 11(3)(j) alakohdan mukaisesti sallituista suorista päästöistä;
- b) toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että pohjaveteen pääsevien aineiden määrät ja pitoisuudet ovat niin pieniä, ettei pohjaveden laatu vaarannu nyt eikä tulevaisuudessa;
- c) päästöt aiheutuvat onnettomuuksista tai poikkeuksellisista luonnonolosuhteista, joita ei olisi kohtuudella voitu ennustaa, välttää eikä lieventää;
- d) kyse on VPD:n nojalla sallitusta tekopohjaveden muodostamisesta;
- e) toimivaltaiset viranomaiset katsovat, ettei päästöjen rajoittaminen ole teknisesti mahdollista ilman:
 - i) toimenpiteitä, jotka lisäävät ihmisten terveyteen tai ympäristön laatuun kohdistuvia riskejä kokonaisuudessaan; tai
 - ii) kohtuuttoman kalliita toimenpiteitä pilaavien aineiden määrien poistamiseksi pilaantuneesta kallio- tai maaperästä tai niiden suodattumisen valvomiseksi; tai
- f) pintavesiin kohdistettujen toimenpiteiden tarkoituksena on tulvien ja kuivuuden vaikutusten lieventäminen, vesien ja vesiväylien hoito, kuten yleisesti sitovien vaatimusten tai luvan nojalla tehtävä sedimenttien kaivuu, ruoppaus, siirto ja läjitys pintavesissä-> pohjaveden ympäristötavoitteet eivät saa vaarantua.

Pohjaveden kemiallisen tilan arviointimenettely

PVD 4(2)(a)(b) mukaan pohjavesimuodostuman tai -muodostumaryhmän *kemiallisen tilan* katsotaan olevan hyvä, jos:

- a) merkitykselliset seurantatulokset osoittavat, että VPD liite V (2.3.2.) vahvistetut edellytykset täyttyvät; tai
- b) PVD liitteessä I luetellut pohjaveden laatu normien arvot ja vastaavat 3 artiklan ja liitteen II mukaisesti vahvistetut raja-arvot eivät ylitä missään kyseisen pohjavesimuodostuman tai -muodostumaryhmän seuranta paikassa.

Pohjaveden kemiallisen tilan määrittely:

VPD 2(25) ja liitteessä V(2.3.) pohjaveden hyvällä kemiallisella tilalla tarkoitetaan pohjavesimuodostuman kemiallista tilaa, joka:

- ei ilmaise suolaisen veden tai muiden haittatekijöiden pääsyä pohjaveteen
- jossa ei ylitetä yhteisön lainsäädännön mukaan sovellettavia laatu normeja
- jossa ei aiheuteta pohjavesiin yhteydessä olevien pintavesien ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämistä, pintaveden ekologisen tai kemiallisen laadun oleellista huonontumista, eikä oleellista haittaa pohjavesimuodostumasta suoraan riippuvaisille maaekosysteemeille.

Pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointimenettely (art. 4(2)(c))

Pohjavesidirektiivin mukaan pohjaveden kemiallinen tila on edelleen hyvä, jos pohjaveden laatonormin arvo tai raja-arvo ylittyy yhdessä tai useammassa seurantapaikassa, mutta tutkimuksen perusteella todetaan:

- i. ottaen soveltuviin tapauksiin huomioon kyseessä olevan pohjavesimuodostuman laajuus, pohjaveden laatonormit tai raja-arvot ylittävien pilaavien aineiden pitoisuuksien ei katsota muodostavan merkittävää ympäristöriskiä;
- ii. muut pohjaveden hyvää kemiallista tilaa koskevat edellytykset täyttyvät ja silloin, jos merkityksellistä ja tarpeen, arvioidaan:
 - a pohjavesimuodostumassa olevien pilaavien aineiden vaikutukset;
 - b) pohjavesimuodostumasta siihen liittyviin pintavesiin tai siitä suoraan riippuvaisiin maaekosysteemeihin kulkeutuvien pilaavien aineiden määrät ja pitoisuudet;
 - c) pohjavesimuodostumaan liittyviin pintavesiin ja siitä suoraan riippuvaisiin maaekosysteemeihin kulkeutuvien pilaavien aineiden määrien ja pitoisuuksien todennäköinen vaikutus;
 - d) suolaantuminen tai muiden aineiden tunkeutuminen pohjavesimuodostumaan ja
 - e) se mahdollisuus, että pohjavedessä olevat pilaavat aineet vaarantavat pohjavedestä otetun, tai mahdollisesti otettavan juomaveden laadun.
- iii. Juomaveden ottoon käytettäväksi yksilöityjen pohjavesimuodostumissa on riittävä suojele (mm. suojavaöhykkeet), jotta laadun huononeminen vältetään ja puhdistuskäsittelyn tasoa voidaan laskea;
- iv. pilaantuminen ei ole heikentänyt merkittävästi pohjavesimuodostuman tai pohjavesimuodostumaryhmän muodostumien soveltuvuutta ihmiskäyttöön.

Kemiallisen tilan seurannasta –VPD ja PVD keskeiset vaatimukset

- Jäsenvaltioilla velvollisuus laatia ohjelmia yhtenäisen ja monipuolisen kokonaiskuvan saamiseksi vesipiirin vesien tilasta. Pohjavesien osalta ohjelmiin on kuuluttava kemiallisen ja määrällisen tilan seuranta. Suojelualueiden osalta ohjelmaa täydennettävä suojelualueen perustamista koskevan unionin lainsäädännön mukaan (VPD 8(1)).
- Pohjaveden seurantaverkko on suunniteltava siten, että sen avulla saadaan yhtenäinen ja monipuolinen kokonaiskuva kunkin vesistöalueen pohjaveden kemiallisesta tilasta ja havaitaan ihmistoiminnan aiheuttamat pilaavien aineiden pitkäaikaiset nousevat muutossuunnat (VPD, liite V, 2.4.1).
- PVD 4(3) mukaan pohjaveden seurantapaikkojen valinnan on täytettävä direktiivin 2000/60/EY liitteessä V (2.4.) vaatimukset ja seuranta on suunniteltava niin, että pohjaveden kemiallisesta tilasta saadaan yhtenäinen ja monipuolinen kokonaiskuva ja edustavia seurantatuloksia.
- Perusseurannan ohjelma laaditaan kullekin vesienhoitosuunnitelmakaudelle -> tuloksia käytetään toiminnallisen seurannan ohjelman laatimiseksi jäljellä olevaksi kaudeksi (VPD, liite V, 2.4.2).
 - Vaikutusarvioinnin täydentämiseksi ja oikeaksi osoittamiseksi, pitkäaikaisten muutossuuntien määrittelyä varten
 - Seurantapaikkoja valitaan riittävästi pohjavesimuodostumista:
 - joissa on mahdollista, että ympäristötavoitteet jäävät saavuttamatta (ominaispiirteiden tarkastelun perusteella)
 - Jotka ulottuvat yli jäsenvaltion rajan
- Perusseurannan muuttujat: happipitoisuus, pH-luku, sähköjohtavuus, nitraatit, ammonium + paineiden vaikutuksia osoittavia lisämuuttujia (jos riski, että hyvä tila jää saavuttamatta).

Pohjavesimuodostuman käsite (VPD 2 art.)

- "*Pohjavesimuodostumalla*" tarkoitetaan yhtenäisenä vesimassana akviferiin tai akvifereihin varastoitunutta pohjavettä (art. 2(12)).
- "*Akviferilla*" tarkoitetaan riittävän huokoista ja läpäisevää maa- tai kallioperä-muodostumaa tai kerrosta, joka mahdollistaa joko merkittävän pohjaveden virtauksen tai merkittävän pohjavedenoton, (art. 2(11)).
- "*Pohjavedellä*" tarkoitetaan kaikkia niitä vesiä, jotka ovat maan pinnan alla kyllästyneessä vyöhykkeessä ja suorassa yhteydessä kallio- tai maaperään, (art. 2(2)).

VPD:n ja PVD:n perusteella:

- kemiallisen tilan arviointi laaditaan pohjavesimuodostumille;
- laatumormeja sovelletaan pohjavesimuodostumissa;
- seuranta järjestetään pohjavesimuodostumissa;
- päästöjä ehkäistään ja rajoitetaan pohjavesiin.

EU-säätelyn arviointia

- ❑ Vaarallisten aineiden pääsy pohjaveteen estettävä ja haitallisten aineiden pääsyä rajoitettava, jotta ehkäistään kaikkien pohjavesimuodostumien tilan huononeminen, 2) tehtävä suojelu, parantamis- ja ennallistamistoimia, jotta hyvä tila saavutetaan 2015, 3) pysyvät, nousevat muutossuunnat havaittava ja käännettävä laskeviksi tavoitteena vähentää asteittain pohjaveden pilaantumista.
- ❑ Toimenpiteitä täytäntöön pantaessa otetaan huomioon mahdollisuudet tavoitteiden vaiheittaiseksi saavuttamiseksi, vähemmän vaativien ympäristötavoitteiden asettamiseksi, tilapäisen huonontumisen tilanteet sekä uudet kestävän kehityksen mukaiset hankkeet (pohjaveden osalta määrällinen tila).
- ❑ Pohjaveden hyvä kemiallisen tilan määrittämisessä käytetään laatumormeja, mutta huomioon otetaan muitakin tekijöitä, kuten pohjavesimuodostuman laajuus.
- ❑ Vesipuidedirektiivissä sallitaan suoriakin päästöjä pohjaveteen tietyissä rajallisissa tilanteissa ja lisäksi pohjavesidirektiivi ”vapauttaa” rajoittamistoimista mm. vähäiset päästöt sekä maaperää puhdistettaessa tekninen mahdottomuus ja kohtuuttomat kustannukset.
- ❑ Vesipuidedirektiivi tai pohjavesidirektiivi eivät suoraan sääntele pohjaveden parantamis- tai ennallistamistoimia. Vrt. teollisuuspäästö- ja ympäristövahinkovastuudirektiivi.
- ❑ Pohjaveden kemiallisen tilan arviointi koskee pohjavesimuodostumia, laatumormeja ei sovelleta muunlaisiin pohjavesiin.

EUTI C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen)

Taustaa

Moottoritiesuunnitelma, jossa hankkeen toteuttajalle annettiin lupa johtaa tien pinnalle kertyvä sadevesi pois kolmeen pintavesimuodostumaan tai pohjaveteen (sisältyi päästämisen että sen pohjaveteen imeytymisen osalta useita lisämääräyksiä, joiden tarkoituksena oli varmistaa vesien suojele)

Kysymykset

Onko kyse pohjavesimuodostumien kemiallisen tilan huononemisesta, kun muuttujan osalta ainakin yksi ympäristölaatu normi ylittyy hankkeen johdosta?

Tarkoittaako jokainen muu pitoisuuden lisäys huononemista, kun pilaavan aineen merkityksellinen raja-arvo on jo ylittynyt?

EUTI:n päätöksen yhteenveto:

Direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että pohjavesimuodostuman kemiallisen tilan huononemisena hankkeen vuoksi on pidettävä

- yhtäältä ainakin yhden direktiivin 2006/118 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun laatu normin rikkomista tai siinä tarkoitetun raja-arvon ylittymistä ja
- toisaalta jonkin pilaavan aineen pitoisuuden ennakoitavissa olevaa lisääntymistä silloin, kun sille vahvistettu raja-arvo on jo ylittynyt
- Kullakin seuranta paikalla mitatut arvot on otettava huomioon erikseen



A person in a red jacket stands on a rocky shore, looking up at a large, powerful waterfall. The scene is captured in a circular frame that is part of a larger graphic design. The background is a mix of white and teal colors, with the waterfall image occupying the left side of the page.

Kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

Ari Ekroos

Lyhyesti kansallisesta lainsäädännöstä

- Ympäristönsuojelulaki – **pohjaveden pilaamiskielto**, 17 §
 - Tärkeä tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuva pohjavesialue, toisen kiinteistö, muu yleinen/yksityinen etu suojattu
 - Ennako- ja jälkivalvonta
 - Riskiperusteiseen arviointiin perustuva kansallinen hallinto- ja oikeuskäytäntö on vakiintunut ja suojaa pohjavesiä hyvin
 - Valtioneuvoston asetus vesiympäristölle vaarallisista aineista (päästökielto pohjaveteen, liite 1 E)
- Vesilaki
 - Ennako- ja jälkivalvonta (**etuvvertailu lupaharkinnassa**, yleinen pohjavesietu syrjäyttää yksityisen edun)
- Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (ja valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä)
 - Kaikki pohjavedet
 - Hyvän tilaan vaatimus
 - Pohjavesialueet
- Ympäristölaatuunormi – vesienhoitoasetus
 - **Liite 7 A – 46 aineen luettelo**, yksiköt
- Terveystoimintalaki ja sosiaali- ja terveysministeriön asetus **talousveden laadusta** ja valvonnasta sekä rakennusten vesilaitteistojen riskienhallinnasta

Lyhyesti lainsäädännön muutosehdotuksesta

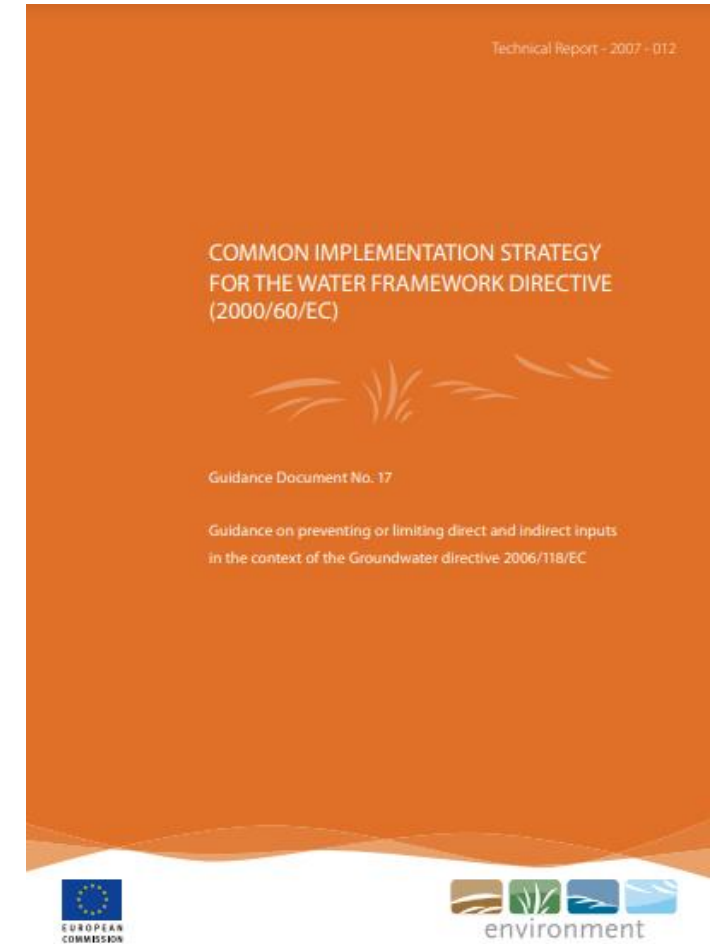
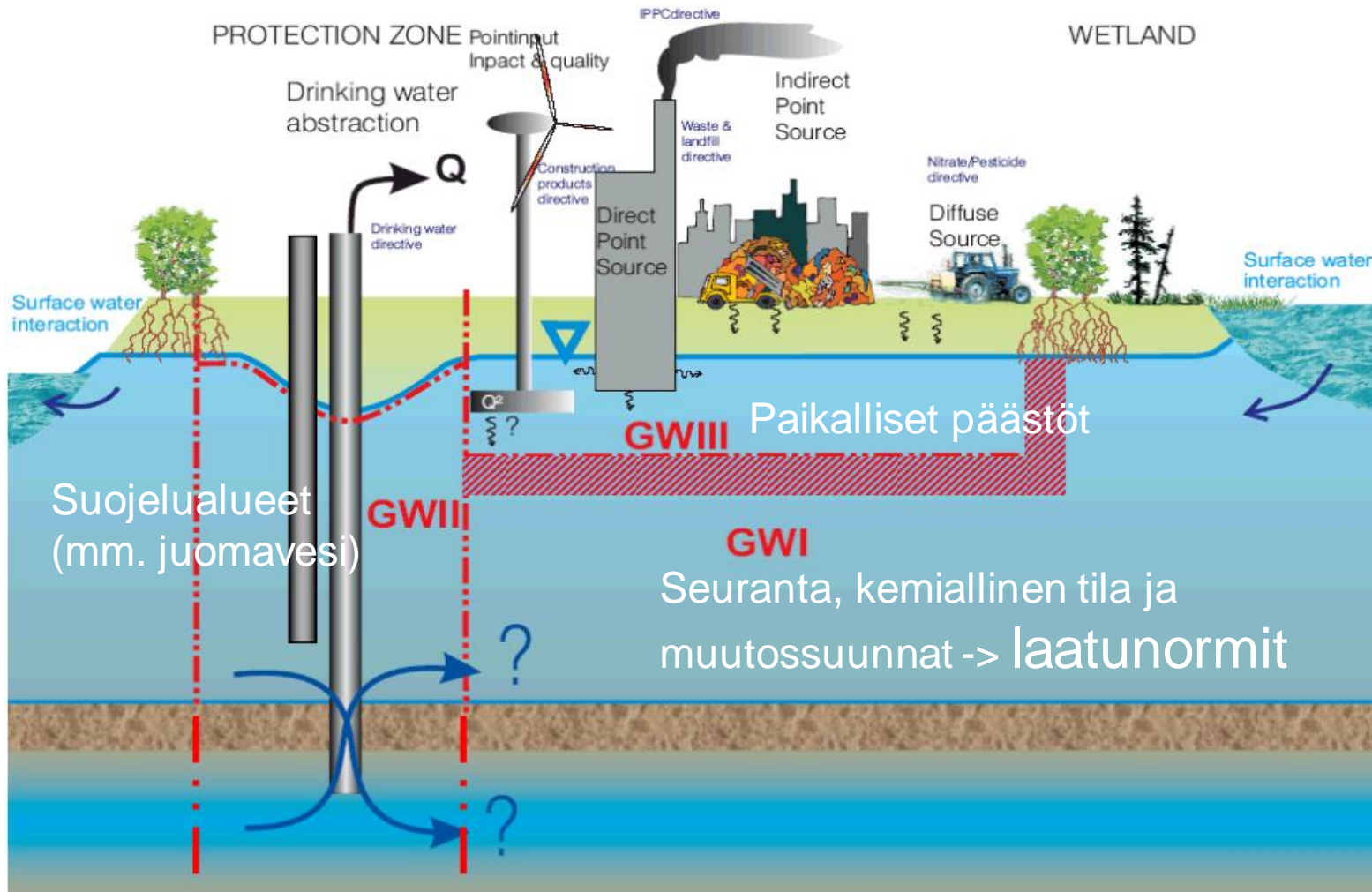
- Ympäristöministeriö, työryhmän mietintö 2.10.2023, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta
- Vesienhoitolaki
 - Vesien tilan tavoite (20 a §)
 - Vähintään hyvä
 - **Heikentämiskiello** (20 b §)
 - **pilaavan tai haitallisen aineen ympäristönlautunormi ylittyy** pinta- tai pohjavesimuodostumassa tai
 - **jos ympäristönlautunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus nousee** vesimuodostumassa
- Ympäristönsuojelulaki ja vesilaki
 - vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain **20 a §:n vastaisesti** pintavesimuodostuman tai **pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen vaarantumista tai vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä** tarkoitetulla tavalla



Laatunormien soveltamien ja tulkinta (hanketasolla)

Jussi Reinikainen

Pohjavesisääntely ja laatumormit



Selvitys hallintopäätöksistä

- Aluehallintoviranomaisen myöntämät ympäristöluvat (2018-2022)
- Vaasan hallinto-oikeuden (VHaO) ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) tuomiot (2018-2022)
- Yhteensä 144 tapausta, jotka seulottiin Syken lupa-arkiston tiedostoista hakusanoilla ”pohjavesi” ja ”laatunormi”

Ympäristölupapäätökset

- Ympäristöluvissa toiminnan aikaisia päästöjä tai muita ympäristövaikutuksia koskevia lupamääräyksiä ei ollut sidottu pohjaveden ympäristölaatunormeihin yhdessäkään luvassa
 - Käyttö pääosin yleisinä viitearvoina pohjavesiseurannan tuloksia ja alueellisia pohjavesiolosuhteita kuvattaessa (lupahakemusten kertoelmaosat)
 - Muutamassa tarkkailuohjelmassa laatunormeja edellytetty verrattavan pohjavesitarkkailun tuloksiin; ei yksiselitteisiä vaatimuksia tai toimintaohjeita laatunormien mahdollisesti ylittyessä
- Vaatimuksia pohjaveden ympäristölaatunormien soveltamiseen esitetty lupahakemuksiin tai niitä koskeviin valituksiin liittyvissä lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä
 - Usein samoilta tahoilta; vaatimukset eivät vaikuttaneet päätöksiin tai niiden perusteluihin
- Yhtään lupaa ei ollut evätty pohjavedessä todetun tai mahdollisen laatunormin ylityksen perusteella
- Yhdenkään lupapäätöksen ja niissä asetettujen määräysten perusteluissa ei ollut vedottu suoraan EUTI:n tuomioon C-535/18.

Hallinto-oikeuden päätökset

- Muutamassa Vaasan hallinto-oikeuden (VHaO) ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksessä (2018-2022) kumottu AVIn myöntämä ympäristölupa tai muutettu siinä annettuja lupamääräyksiä (osittain) pohjavesivaikutusten tai -riskien perusteella
- Pohjaveden osalta VHaO ja KHO viittasivat perusteluissaan sekä pohjaveden ympäristölaatunormeihin että EUTI:n tuomioon C-535/18
 - Keskeisimpänä perusteena päätöksissä vaikutti olleen kuitenkin pohjaveden pilaamiskielto ja sitä koskevat tulkinnat mm. toiminnan sijoittumisesta luokitellulle pohjavesialueelle
 - VHaO oli kumonnut yhden aluehallintoviranomaisen myöntämän ympäristöluvan viittaamalla perusteluissaan yleisesti (myös) EUTI:n tuomioon C-535/18
- Yhdenkään päätöksen perusteluissa ei esitetty yksiselitteistä tulkintaa siitä, että pohjaveden ympäristölaatunormin ylittyminen tarkoittaisi suoraan pohjaveden pilaantumista tai sen laadun muuta kiellettyä heikentymistä
 - Ei myöskään tulkintaa, että laatunormeja EUTI:n tuomion C-535/18 perusteella tulisi soveltaa yksittäisillä pohjaveden seurantapaikoilla tai yksittäisissä lupahankkeissa
 - Tällaisia tulkintoja esitettiin sen sijaan useammassa valituksissa

EU-kysely

- Webropol-kysely 2 EU-verkoston; vastaukset (n = 10)
 - Belgia
 - Hollanti
 - Itävalta
 - Ruotsi
 - Saksa
 - Luxemburg
 - Portugali
 - Viro
 - Ranska
 - Malta
- Näkemykset (pääosin) vastanneiden organisaatioiden omia
 - Ei välttämättä kansallista konsensusta

Laatunormien soveltaminen 1/2

- Uusi toiminta **(7/10)**, PIMA-kohteet **(6/10)** ja kaikki pohjavesi/pv-muodostumat **(6-7/9)**
 - Virossa EU-EQS:t kaikissa pv-muodostumissa, kansalliset laatunormit pv-alueilla
- Käytössä myös muita kansallisia pv-normeja **(8/10)**
- Määritellyissä/edustavissa seurantapisteissä kansallisten säädösten/ohjeiden mukaisesti
 - Osana VPD:n mukaista arviointia
 - Osana PIMA-riskinarviointia (joissakin maissa PIMA-kohteissa vain kansalliset arvot)
 - Kynnysarvoina pluumin hallinnassa
 - Portugalissa ja Virossa laatunormien soveltaminen vain pv-muodostuman tasolla
- Kansallisia eroja, joita vastausten perusteella vaikea täysin yksiselitteisesti tulkita



Laatunormien soveltaminen 2/2

Pohjavesimuodostumien kemiallisen tilan arviointi

- PIMA-kohteiden vuoksi pv-muodostumia luokiteltu huonoon kemialliseen tilaan **(7/10)** tai todettu nousevia pitoisuustrendejä **(5/10)**; syynä erilaiset epäorgaaniset ja orgaaniset haitta-aineet
- VPD:n tilatavoitteista poikkeamien (vähemmän vaativat tavoitteet), Art. 4, kohta 5 tai 7 **(3/10)**

EUTin päätöksen C-535/18 vaikutukset

- Ei vaikutusta kansalliseen sääntelyyn **(9/10)**, mutta keskusteluja käyty **(6/10)**
 - Ruotsissa meneillä kansallisten ohjeiden päivitys, jossa EUTin päätös huomioidaan; vaikuttanut myös viimeaikaisiin tuomioistuinten ratkaisuihin
- Mahdollisia käytännön haasteita **(5/10)**, mm.:
 - Määrittelyt (edustavat seurantapisteeet, milloin PIMA aiheuttaa pv-esiintymän huonon tilan); VPD:n soveltamisalan laajentuminen (myös muut kuin uudet hankkeet, paikallinen pilaantuminen), toteutettavuus (feasibility), tiehankkeiden pv-vaikutukset, voi johtaa monitoroinnin vähentymiseen, jos jokainen ylitys yksittäisessä näytepisteessä johtaa huonoon tilaan (riippumatta edustavuudesta pv-muodostuman tasolla)

ELY-keskuskysely

- Webropol-kysely, PIMA/pv-verkosto; vastaukset (n = 5)
 - HAM-ELY
 - LAP-ELY
 - UUD-ELY
 - PIR-ELY
 - KAS-ELY

Laatunormien soveltaminen 1/2

- Uusi toiminta **(4/5)**, PIMA-kohteet **(4/5)** ja kaikki alueet / luokitellut pv-alueet **(1-2/5)**
 - Pilaantuneen pohjaveden kunnostustavoitteissa pohjavesialueilla
 - Pohjaveden suojapumpppauksen käynnistävänä raja-arvona
 - Ympäristölupien velvoitetarkkailuissa vertailuarvoina
 - Hulevesien imeytyskelpoisuuden raja-arvoina (mm. pv-alueen ulkopuolella)
 - Viitearvoina, ei raja-arvoina
 - Haitta-ainepitoisuuksien suuruusluokkien hahmottamiseen ja indikaattorina haitta-aineiden kulkeutumisesta esim. pilaantuneesta maaperästä pohjaveteen mm. riskinarvioinnin apuna. Ei kynnys- tai raja-arvoina
 - Kynnysarvoina riskinarvioinnille ja kunnostuksen tavoitetasoina, riippuen vähän alueesta ja tapauksesta
- Käytössä myös muita pv-normeja **(5/5)**
 - Talousvesinormit, myös riskiperusteiset tavoitearvot (esim. sisäilma)



Laatunormien soveltaminen 2/2

Pv-muodostumien kemiallisen tilan arviointi

- PIMA-kohteiden vuoksi pv-muodostumia luokiteltu huonoon kemialliseen tilaan tai todettu nousevia pitoisuustrendejä **(4/5)**; syynä liuottimet, torjunta-aineet, kloorifenolit ja kloridi
 - Pohjaveden laatunormien tai vastaavien kynnysarvojen ylitys laajalla alueella, merkittävät vaikutukset pohjaveden käyttöön, pitoisuudet vedenottamoilla

EUTIn päätöksen C-535/18 vaikutukset

- Ei vaikutusta **(5/5)**

Muita kommentteja

- Tällä hetkellä asetusten soveltaminen saattaa olla kirjavaa ja vaihdella alueellisesti. Tähän olisi hyvä saada selkeät toimintatavat
- Pohjavesivarantojen säilyttäminen tulisi turvata ja se tulisi huomioida myös riskienarvioinnissa altistujien (vedenottamot) lisäksi
- Yksiselitteiset raja-arvotkaan eivät välttämättä hyvä ratkaisu. Riskinarvioinnissa tulisi huomioida haitta-aineen levinneisyys, määrä ja laatu (kuinka paljon vettä voi pilaantua)
- Tällä hetkellä pohjaveden puhdistamisen kynnys on korkea, sen voisi laukaista muukin syy, kuin vedenottamon läheisyys.

Alustavia johtopäätöksiä



Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Hankkeen alustavia johtopäätöksiä

- Laatumien soveltamiskäytäntö vastaa pääosin tarkoitustaan – ei sovelleta sitovana kriteerinä hanketasolla
- EUT:n ratkaisua ei ole välttämätöntä toimeenpanna kansallisessa laissa sellaisenaan – YSL 17 §:n pilaamiskielto on kattava.
- YSL 17 §:n pilaamiskielto toiminut Suomessa pääosin hyvin pohjavesien suojelun näkökulmasta.
- Yhden seurantapisteen kysymys – EUTI:n tuomio C-535/18 ei tarkoittanut mitä tahansa yksittäistä pohjaveden seurantapistettä
 - VPD + PVD edellyttävät seurantaverkkoa, joka antaa yhtenäisen ja monipuolisen kokonaiskuvan pohjavesimuodostumien kemiallisesta tilasta -> edustavuus suhteessa ympäristötavoitteisiin pv-muodostumassa
- Jos pohjavedenlaatumormeja haluttaisiin soveltaa lupapäätöksenteossa, olisi tarve tarkastella VPD:n ja PVD:n joustomekanismeja tarkemmin ml. CIS-ohjeet.
- Pohjavesiä koskeva kansallinen lainsäädäntö osittain varsin hajautunut ja vaikeaselkoinenkin kokonaisuus - erityisesti asetustasolla voi olla selkeytystarvetta.

Keskusteluaiheita



1. Onko pohjaveden pilaamiskielto toiminut käytännössä?
2. Tarvitaanko sitovia laatunormeja, joita on noudattava lupapäätöksenteossa?
3. Ovatko vesienhoitoasetuksen (VnA 1040/2006) liitteen 7 A aineita koskevat pohjaveden ympäristölaatunormit käytännön kannalta sovellettavissa?
4. Tulisiko lainsäädäntöön sisällyttää pohjaveden pilaamiskiellon rinnalle pohjavesien heikentämiskielto, jonka perustana olisivat ympäristölaatunormit ja joka nojaa ympäristötavoitteisiin?
5. Millaisia käytännön tilanteita / ongelmia voisi syntyä, jos pohjaveden ympäristölaatunormeja sovellettaisiin hankekohtaisessa päätöksenteossa?
6. Muita kommentteja - vapaa sana!

- **Kysymyksiin voi vastata myös Webropolissa seminaarin aikana tai sen jälkeen (ti 20.2.2024 mennessä)**
- **Vastauksia toivotaan! (huomioidaan loppuraportin viimeistelyssä)**

Lopuksi:

Toivomme vastauksia Webropol-kyselyymme...

jaana.sorvari@syke.fi

Kiitos!



Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute