

11.6.04

## Eriävä mielipide

### Johdannoksi eriävään mielipiteeseen

Suomen vesilaki henkii mennyttä maailmaa: uiton, tukkilauttojen, pellonraivauksien, soiden kuivattamisen, purojen perkauksien, voimatalouden ja laajojen vesistöjärjestelyjen, altaiden sekä Ruotsin ja Venäjän vallan aikaisten myllylupien aikaa.

Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteista säädetään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 174 artiklassa. Artiklan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikan on määrä edistää ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä. Sen on määrä perustua ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan olisi ryhdyttävä ennaltaehkäiseviin toimiin, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

Euroopan yhteisön vesipolitiikan tavoitteita toteutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston vesipolitiikan puitteista annetussa direktiivissä. Puitedirektiivin mukaan vesienhoidon tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa kaikkia vesiä siten, että pintavesien ja pohjavesien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä.

Puitedirektiivi on ollut voimassa kohta neljä vuotta ja sen noudattamisen edellyttämä lainsäädäntö olisi tullut saattaa voimaan 22.12.2003.

Puitedirektiivin ympäristötavoitteet – jotka on tarkoitus osin panna toimeen lailla vesienhoidon järjestämisestä – ovat Suomen valtiota oikeudellisesti velvoittavaa yhteisölainsäädäntöä.

Vesilakitoimikunnassa emme valitettavasti ole onnistuneet laatimaan sellaista ehdotusta vesilain uudistamiseksi, että ehdotettu laki kykenisi vastaamaan Euroopan yhteisön ympäristöpoliittisiin linjauksiin samalla säilyttäen riittävän relevanssin suhteessa Suomen vesiluontoon ja sen käytön ominaispiirteisiin.

Vesilaki on yksi keskeisistä ympäristölaeista. Sillä säädellään merkittävästi ja pysyvästi niin elollista kuin elotontakin luontoa sekä ihmisen elinympäristöä muuttavaa toimintaa. Käsitykseni mukaan toimikunnan ehdottama uusi vesilaki merkitsee, eräin osin, selvää taantumista lain luonnolle ja ympäristölle antamassa suojassa. Tämä näkyy erityisesti lain tavoitepykälässä, joka on selkeästi vain vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä painottava.

Perustuslain 20 §:n veloitetta luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ei vesilain valmistelussa ole riittävästi otettu huomioon.

Tässä yhteydessä tulisi myös toteuttaa hallitusohjelman oikeuspoliittisessa osassa edellytetty tavoite, jonka mukaan kansalaisten osallisuuden vahvistamiseksi ja demokratian toimivuuden parantamiseksi kehitetään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja -muotoja.

Toimikunnan mietintöön sisältyvän muistion oli määrä koota toimikunnassa käytyä keskustelua ja ongelma-alueita laajemmin kuin varsinaisessa esityksessä katsottiin tarpeelliseksi käsitellä. Muistio on kuitenkin kasvanut alkuperäisen tarkoituksensa puitteista. Nyt näyttää siltä, että muistio on kehittynyt jonkinlaiseksi eriävien mielipiteiden ja täydentävien lausumien koosteeksi. Näin on tapahtunut erityisesti ehdottoman luvanmyöntämisesteen kohdalla. En pidä tällaista järjestelyä tarkoituksenmukaisena.

## **1. Ehdoton luvanmyöntämiseste-pykälän muutosesitys on lähtökohdiltaan virheellinen ja lainsäädännöllisesti torso**

Luvanmyöntämisesteestä säädetään nykyisin voimassa olevan vesilain 2 luvun 5 §:ssä. Rakentamiseen ei saa myöntää lupaa, jos rakentaminen

- vaarantaa yleistä terveydentilaa tai
- aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa tai
- suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

Luvanmyöntämiseste on ehdoton. Vesilakitoimikunta on esittänyt vesilain 2 luvun 5 §:n sisältöä muutettavaksi siten, että pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa annettaisiin valtioneuvostolle mahdollisuus myöntää poikkeus ehdotetun 1 momentin 2 tai 3 kohtien esteistä. Tässä tapauksessa poikkeuslupa mahdollistaisi sellaisten takaporttien avaamisen,

joiden vaikutuksesta luontoa ja ympäristöä saatettaisiin huomattavan laajasti vahingoittaa.

Muutosesityksen taustalla on selkeästi KHO:n ratkaisu 2002:86, joka koski Vuotoksen tekoaltaan rakentamista. Missään vaiheessa muutosta vaativat tahot eivät ole esittäneet toimikunnalle varsinaista perustelua sille, miksi vesilain 2 luvun 5 §:ää asiallisesti pitää muuttaa. Pykälän tulkinnasta ja soveltamisesta ei ole tuotu esiin sellaisia ongelmia, jotka perustelisivat muutostarpeen.

Tyytymättömyys tähän KHO:n ns. Vuotos-päätökseen on ainoa todellinen muutosperuste, mutta syystä tai toisesta toimikunnassa ei ole rohjettu arvioida KHO:n ratkaisua. Ratkaisussa asetettiin luontoarvot taloudellisten arvojen edelle, mikä selittää muutosvaatimuksen.

On huomattava, että KHO:n päätös on vuosikirjaratkaisu, jonka merkitys luontoarvoja korostavana tekijänä on ymmärrettävä laajemmin oikeuskäytäntöä ohjaavana.

Käsitykseni mukaan juuri ja vain tämä päätös aiheutti vaatimuksen vesilain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta. Kun muutostarve lähti tyytymättömyydestä KHO:n ratkaisuun, ei enää ollut oleellista se, minkälaisia vaikutuksia vesilain 2 luvun 5 §:n muutoksella olisi koko lupajärjestelmään ja lain toimivuuteen.

Ehdotettu muutos merkitsee tosiasiallisesti luonto- ja ympäristöarvojen oikeudellisen aseman heikentymistä. Tämä merkitsee näiden arvojen alistamista poliittisille spekuloinneille ja todellisuudessa niiden merkityksen väheksymistä lupaharkinnassa. Kyseessä on myös huomattava oikeusturvan heikennys yksittäisten asianosaisten kannalta, koska valtioneuvoston päätökseen voi KHO:lta hakea muutosta vain laillisuusperusteella. Sen sijaan nykyinen vesilain 2 luvun 5 § mahdollistaa sen, että yksittäinen asianosainen voi hakea omalta osaltaan muutosta päätökseen kokonaisuudessaan. Vaarana on myös, että malli leviää myös muihin ns. yhteiskunnallisesti merkittäviin hankkeisiin, kuten esimerkiksi tie- ja YSL:n mukaisiin hankkeisiin.

Säädettäväksi ehdotetussa laissa vesienhoidon järjestämisestä on säännökset vesienhoitosuunnitelmista. Valtioneuvosto voi suunnitelmien yhteydessä tehdä poikkeuksia ympäristötilatavoitteiden saavuttamiselle. Asiallisesti nämä poikkeamismahdollisuudet ilmeisesti vaikuttavat intressivertailuun ja myös ehdotetun vesilain 3 luvun 5 §:n tulkintaan. Käytännössä tämä ehdotettu malli voi siis johtaa siihen, että tiettyä hanketta varten tehdään ensin poikkeus

vesienhoitosuunnitelmassa ympäristötilatavoitteiden osalta, tämän jälkeen hankkeen vaikutusalueen Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen osalta joudutaan tekemään luonnonsuojelulain 66 §:n mukainen poikkeus ja tämän jälkeen vielä ehdotetun vesilain 3 luvun 5 §:n mukainen poikkeus. Näiden eri poikkeusten prosessuaalista yhteyttä toimikunnassa ei ole pohdittu riittävästi, kuten ei myöskään valtioneuvoston poikkeusluvan ja sen edellytyksien suhdetta perustuslain 20 §:n kannalta.

Edellä esitettyyn viitaten katson, että en voi hyväksyä toimikunnan ehdotusta, ja pidän esitystä vesilain 2 luvun 5 §:ään lisättävästä uudesta 2 momentista virheellisenä ja modernin, luontoarvoja sekä jokaisen oikeutta osallistua elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon korostavan oikeusnäkömyksen vastaisena. Samoin en voi hyväksyä toimikunnan esitystä 11 luvun 20 §:ksi.

## **2. Aito intressivertailu puuttuu vesilaista**

Intressivertailussa hankkeen hyötyjä vertaillaan sen aiheuttamiin vahinkoihin, haittoihin ja edunmenetyksiin. Luontoarvot on otettava vertailussa huomioon.

Nykyisestä vesilaista puuttuu hankkeen intressivertailusta kansantaloudellisen hyödyn vertailu. Hankkeen toteuttamiskustannuksia ei lasketa miinuspuolelle, joten kansantaloudellista kannattavuutta ei arvioida.

Vertailu on rahamääräistä niiden tekijöiden osalta, jotka voidaan arvioida rahassa. Rahamääräisessä vertailussa hyöty tarkoittaa bruttocyötyä toisin kuin esimerkiksi vesilakia läheisesti muistuttavassa Ruotsin vesilainsäädännössä. Tämä tarkoittaa sitä, että lupa voidaan joutua myöntämään myös hankkeelle, jonka toteuttamisella hakija saa puuttua toisen suojattuihin oikeuksiin tai aiheuttaa haitallisia ympäristövaikutuksia, mutta joka kuitenkin on taloudellisesti kannattamaton.

Intressivertailu on lupaharkinnan perusteena. Sen laissa ilmaistuna tarkoituksena on selvittää, milloin hankkeen hyödyt ovat niin huomattavat, että hankkeen sallitaan loukata yleisiä ja yksityisiä etuja. Jos vertailussa jätetään huomioimatta hankkeen toteuttamiskustannuksia – jotka usein ovat huomattavat – vertailu antaa vääristyneen kuvan hankkeen kannattavuudesta. Lupaharkinnan pohjana olevat tiedot eivät vastaa todellista tilannetta.

Vesilain vuoden 1994 uudistuksessa hallituksen esityksen (HE 17/1994) yleisperusteluissa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen

muuttaa vesilain 2 luvun 6 ja 11 §:n mukaisen etuvertailun rakennetta siten, että myös hakijalle koituvat kustannukset otettaisiin vertailussa huomioon. Lain edelleen kehittämistä tämän epäkohdan korjaamiseksi oli tarkoitus jatkaa.

Eduskunnan ympäristövaliokunta piti lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä (YmVM 5/1994) erittäin tärkeänä, että vesilain uudistamistyötä jatkettaisiin edellä mainituilta osin. Vesilain vuoden 1996 uudistuksessa asiaa käsiteltiin jälleen. Hallituksen esityksen (54/1996) yleisperusteluissa todettiin, että uudistuksen esitysluonnoksessa intressivertailu oli rakennettu nettohyötyperiaatteen varaan siten, että kaikki hankkeen kustannukset otetaan huomioon. Esitysluonnos oli ollut uudistuksesta hankittujen lausuntojen pohjana. Nettohyötyyn siirtymistä olivat kannattaneet muun muassa ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö. Jatkovalmistelussa ehdotusta oli muokattu siten, ettei täyteen nettoperiaatteeseen siirrytty. Vaikka intressivertailun toteuttamiseen on jo pitkään todettu liittyvän huomattava epäkohta, ei asiaa ole joitakin tarkistuksia lukuunottamatta korjattu. Vireillä olevan vesilain uudistamisen yhteydessä olisi syytä lopultakin saattaa intressivertailun toteuttaminen sellaiseksi, että se osoittaisi hankkeen todellisen kannattavuuden.

Toimikunta ei ole esittänyt nettohyötyperiaatteeseen siirtymistä. Toisaalta toimikunta kuitenkin on esityksensä yksityiskohtaisissa perusteluissa todennut, että intressivertailun tarkoituksena on ottaa huomioon mahdollisimman laajalti kaikki hankkeen hyödyt ja menetykset. Se, ettei lakiehdotukseen ole otettu säännöstä, jonka mukaan menetyksinä otettaisiin huomioon hankkeen toteuttamiskustannuksia, on vastoin toimikunnan mainitsemaa intressivertailun tarkoitusta.

### 3. Luonnontilaisten purojen suojelu

Suomen luonnonsuojeluliitto teki toimikunnalle aloitteen, jonka mukaan luonnontilaisen puron tai sen osan luonnontilan vaarantamisesta säädettäisiin ehdotetun vesilain 2 luvun 9 §:ssä. Toimikunta käsitteli Luonnonsuojeluliiton aloitteen.

Aloitteessa ehdotettiin pykälää muutettavaksi seuraavasti: ”Luonnontilaisen enintään kymmenen hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen, **puron tai sen osan** taikka muualla kuin Lapin läänissä noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty.”

Toimikunnan mietinnössä todetaan: ”Luonnontilaisten purojen merkitys luonnon monimuotoisuuden kannalta on suuri, mikä puoltaisi niiden sisällyttämistä vesilain

mukaan suojeltuihin luontotyyppeihin. Tätä puoltaisivat myös Suomen biologista monimuotoisuutta koskevassa kansallisessa toimintaohjelmassa 1997 – 2005 esitetyt pienvesien suojelun parantamista koskevat toimenpidesuosituksset.”

Käsitykseni mukaan on lisäksi useita muita syitä, jotka puoltavat luonnontilaisten purojen suojelua.

Ympäristöhallinnon inventointien mukaan varsinkin Etelä-Suomessa on luonnontilaisia puroja enää erittäin vähän. Purojen suojelu on tärkeä osa Suomen luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä.

Puroilla on suuri merkitys monen uhanalaisen lajin säilymiselle ja ne ovat omaleimaisia luontotyyppejä.

Metsälaki (1996/1093) suojaa purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen välittömät lähiympäristöt. Kielletty toimenpide on purojen ja norojen perkaus.

Purojen suojelusta säättäminen ehdotetun vesilain 2 luvun 9 §:ssä ei aiheuttaisi merkittävää muutosta nykytilaan. Se selkeyttäisi vesilain mukaista lupamenettelyä ja lain tulkintaa sekä metsälain ja vesilain soveltamisalaa. Mitään muodollista estettä purojen sisällyttämisestä suojan piiriin ei ole.

Vesipolitiikan puitedirektiivi on tarkoitus panna toimeen lailla vesienhoidon järjestämisestä. Lain 21 §:n mukaan puroja (pintavesimuodostuma) on suojeltava, parannettava ja ennallistettava siten, että niiden tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä viimeistään vuonna 2015.

Toimikunta piti aloitetta sinänsä perusteltuna ja ehdottaa asiakokonaisuuden selvittämistä ja ratkaisuehdotuksen tekemistä ennen kuin vesilainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys annetaan.

Katson kuitenkin, ettei toimikunnassa tullut esiin mitään sellaista, mikä olisi ollut esteenä luonnontilaisten purojen suojelun sisällyttämiselle ehdotetun vesilain 2 luvun 9 §:ään. Toimikunnan tahto olisikin pitänyt kirjata niin, että jatkovalmistelussa ja saatavien lausuntojen pohjalta olisi selvitetty ne mahdolliset syyt, jotka olisivat olleet esteenä aloitteeni mukaiselle pykälän muuttamiselle.

#### **4. Vesipolitiikan puitedirektiivin implementointi ja vesilaki**

Toimikunnan tuli toimeksiantonsa (22.3.2000) mukaisesti kiinnittää työssään erityistä huomioita muun muassa ”Uusimman kansainvälisen vesioikeuden periaatteiden sekä Euroopan yhteisön uusimman lainsäädännön ja ohjausjärjestelmän sovittamiseen Suomen vesilainsäädäntöön”. Lisäksi toimikunnan tulee ottaa huomioon ympäristöministeriön 2.12.1998 asettaman ohjaustyöryhmän työ, jossa selvitetään Euroopan yhteisön vesipolitiikan puitteista valmisteilla olevan direktiivin toimeenpanoa.

Vesipolitiikan puitedirektiivi tuli voimaan 22.12.2000. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 22.12.2003.

Ympäristöministeriön 14.2.2001 asettaman toimikunnan (Vepo) tehtävänä oli laatia ehdotus tarpeellisista muutoksista ympäristönsuojelulainsäädäntöön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin toimeenpanemiseksi. Toimikunta jätti mietintönsä 14.4.2004.

Vepo-toimikunta toteaa mietinnössään: ”Vesilakitoimikunta selvittää vesipuitedirektiivin edellyttämiä muita kuin nyt ehdotettuja muutostarpeita vesilain kannalta.” Toimikunta ei yksilöinyt muutostarpeita.

Vesipolitiikan puitedirektiivin huomioon ottaminen sisältyy vesilakitoimikunnan toimeksiantoon. Käsitykseni mukaan vesilakitoimikunnan olisi pitänyt selvittää mahdolliset puitedirektiivin aiheuttamat muutostarpeet yksilöidysti ja systemaattisesti. Näin kuitenkin ei ole tapahtunut. Erityisen tärkeää tämä olisi ollut ympäristötavoitteiden osalta (laki vesienhoidon järjestämisestä, hallituksen esitys 10.6.2004, 21 § kohdat 1, 2, 3, 4 ja 5).

Puitedirektiivi edellyttää jäsenvaltiolta aktiivisia toimia ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi

Mikäli vesimuodostuman tila todetaan tehtävässä luokittelussa esimerkiksi tyydyttäväksi, ei lainsäädännössä ole vesilain uudistamisen jälkeenkään keinoja määrätä tarpeellisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Liian vähälle käsittelylle toimikunnan työssä jäivät mm. vesienhoitosuunnitelmien ja niihin sisältyvien ympäristötavoitteiden, vesilain mukaisen lupaharkinnan sekä myös keinotekoisien ja voimakkaasti muutettujen

vesimuodostumien hyvän saavutettavissa olevan ekologisen tilan, ja hyvän kemiallisen tilan suhteen selvittäminen.

Ilpo Kuronen

Suomen luonnonsuojeluliitto ry