

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Vesilaki (264/1961) tuli voimaan 1.4.1962. Lakia on muutettu useaan otteeseen osittaistarkistuksin. Osa laista on kuitenkin edelleen alkuperäisessä muodossaan. Viimeisin suuri muutos vesilakiin tehtiin ympäristönsuojelulain (86/2000) säätämisen yhteydessä, kun vesien pilaantumisen ehkäisy siirrettiin vesilain ympäristönsuojelulakiin. Muutos korosti vesilain luonnetta vesivaroja ja vesiympäristön käyttöä koskevaksi ja erinäköiseksi yhteensovittavana yleisenä vesitalouslakina.

Lainsäädäntömuutokset sekä yhteiskunnassa ja taloudessa tapahtuneet muutokset ovat aiheuttaneet tarpeen vesilain tarkistamiseen ja ajanmukaistamiseen.

Vaikka lain keskeisiä soveltamisperiaatteita eikä soveltamisalaa ole tarpeen olennaisesti muuttaa, lain ajantasaistamiseksi tarpeelliset uudistukset ovat niin merkittäviä, ettei niiden toteuttaminen osauudistuksella ole mahdollista tai ainakaan tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kokonaan uusi laki, joka korvaisi nykyisen vesilain. Tarve kokonaisuudistukseen ei aiheudu pelkästään sääntelyn aineellisesta tarkistamistarpeista vaan myös sääntelyn selkeyttämisestä ja lain paremmin ymmärrettäväksi tekemisestä.

Säädettäväksi ehdotettava uusi laki rakentuisi voimassa olevan vesilain perusperiaatteille. Uusi laki sisältäisikin keskeiset vesilain mukaiset vesioikeudelliset periaatteet.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1. Yleistä

Vesivarojen ja vesialueiden käytöstä ja hoidosta säädetään vesilain (264/1961). Vesilain lisäksi keskeinen vesiasioita sääntelevä laki on ympäristönsuojelulaki (86/2000), jossa säädetään pinta- ja pohjaviesien suojelemisesta pilaantumista

aiheuttavalta toiminnalta. Vesienhoidon järjestämisestä annettavaksi ehdotetussa laissa (HE 120/2004) säädettäisiin vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) mukaisesta vesienhoidon suunnittelujärjestelmästä. Muita vesiasioissa merkityksellisiä säädöksiä ovat vesihuoltolaki (119/2001), joka sääntelee vesihuoltoa ja vesihuoltolaitostoimintaa, terveysuojelulaki (763/1994), jossa säädetään talousveden ja uimaveden laadusta, luonnonsuojelulaki (1096/1996), jossa on säännökset vesiluonto-tyyppien ja vedessä elävien lajien suojelusta, sekä patoturvallisuuslaki (413/1984). Hankkeisiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, sovelletaan lisäksi lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994).

2.1.2. Vesilaki

2.1.2.1 Taustaa

Suomen nykyisen vesioikeudellisen järjestelmän juuret ulottuvat Ruotsin keskiaikaiseen lainsäädäntöön. Varhaiselle sääntelylle oli tunnusomaista oikeudenalan jakautuminen kahtaalle. Hyötyisään vesioikeuteen lukeutuivat kaikki vesiluonnonvaran hyödyntämistavat, kun taas suojaavan vesioikeuden piiriin kuuluivat haitallisen veden poistamiseen tähtäävät hankkeet. Vuoden 1734 laki sisälsi runsaasti vesien käyttöä koskevia säännöksiä, joita kehitettiin edelleen vuoden 1868 asetuksessa. Vuoden 1902 vesioikeuslaki sisälsi jo selkeän yleiskieltoihin perustuvan lupajärjestelmän.

Vesioikeuslain uudistamista alettiin valmistella jo 1910-luvulla. Vuonna 1919 asetetussa komiteassa, eri virastoissa ja lainvalmistelukunnassa suoritettujen esivalmistelujen jälkeen asetettiin vuonna 1928 vesioikeuslakikomitea. Tämä niin sanottu Hällforsin komitea julkaisi vuonna 1939 ehdotuksen uudeksi vesioikeuslaiksi laajoine perusteluineen (KM 1939:3). Vuonna 1951 asetettiin uusi komitea, joka sai tehtäväkseen tämän ehdotuksen tarkastamisen. Puheenjohtajansa mukaan

Piipposen vesilakikomiteaksi kutsuttu komitea julkaisi oman ehdotuksensa uudeksi vesilaiksi vuonna 1958 (KM 1958:97). Ehdotus poikkesi useissa kohdin oleellisesti Hällforsin komitean ehdotuksesta. Pääasiallisesti Piipposen vesilakikomitean ehdotuksen mukainen lakiesitys annettiin eduskunnalle 1959 (HE 64/1959). Nykyinen vesilaki tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1962. Samanaikaisesti tuli voimaan lakia täydentävä vesiasetus (282/1962).

Vesilain kanssa samaan aikaan annettiin laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961). Laki säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla. Sen tarkoituksena oli muun muassa valtuuden antaminen vesilain säätämiseen sellaisten vesilain nojalla vesien käyttöä varten myönnettävien, toisen omaisuuteen kohdistuvien lunastus- ja käyttöoikeuksien osalta, joiden antaminen merkitsee perustuslain säätämisyjärjestystä vaativaa poikkeamista hallitusmuodon 6 §:n säännöksestä.

2.1.2.2 Vesilain muutokset

Vesilakia on muutettu useaan otteeseen, ensimmäisen kerran lailla 453/1963, jolla lakiin lisättiin niin sanotut katastrofisäännökset. Osa muutoksista on ollut luonteeltaan teknisiä, muusta lainsäädännöstä johtuvia terminologisia tarkistuksia.

Lailla 605/1982 pyrittiin lisäämään yhteiskunnan mahdollisuuksia estää ja vähentää poikkeuksellisista tulvista maataloudelle ja vesistöjen rannoilla asuville aiheutuvia vahinkoja. Samalla rajoitettiin valtion korvausvastuuta vaarantorjuntatoimista.

Lailla 606/1982 muutettiin vesilain 2 luvun 26 §:n niin sanottua työlupaa koskevia säännöksiä. Muutoksen jälkeen töidenaloittamisluvasta voi saada aikaisintaan silloin, kun vesioikeus on antanut varsinaisessa lupa-asiansa päätöksen. Lisäksi säännöksiä töidenaloittamisluvasta myöntämisedellytyksistä ja sen kohteena olevista töistä ja toimenpiteistä selvennettiin ja täsmennettiin. Hankkeen vaikutusalueella asuvien oikeusturvan parantamiseksi

säädettiin mahdollisuus muutoksenhakuun töidenaloittamisluvasta koskevaan päätökseen. Muutoksenhakumahdollisuus ei kuitenkaan koske korvauksia. Muutoksenhakuviranomainen voi määrätä töiden jatkamisen keskeytettäväksi tai rajoitettavaksi. Vahingonkärsijöiden asemaa parannettiin myös mahdollistamalla ennakkokorvausten suorittaminen jo töidenaloittamisluvapäätöksen yhteydessä.

Lailla 467/1987 vesilakiin tehtiin lukuisia muun muassa vesiensuojelua, korvauksia ja velvoitteita, vesistön virkistyskäyttöä, muutoksenhakujärjestelmää ja asiantuntemuksen lisäämistä koskevia muutoksia. Vesiensuojelun tehostamiseksi tarkistettiin vesistön muuttamis- ja pilaamiskieltoa sekä tiukennettiin lupien myöntämisedellytyksiä. Virkistyskäyttöä koskeva maininta lisättiin eräisiin keskeisiin vesilain säännöksiin. Lisäksi järvenlaskuhankkeita koskevien lupien myöntämisedellytyksiä tiukennettiin. Yleiskalastus-oikeuden perusteella kalastavan ammattikalastajan korvausoikeudellista asemaa parannettiin. Kalanhoitovelvoitetta koskevia perussäännöksiä yhdenmukaistettiin. Vesiensuojelumaksuina kerättyjen varojen käyttö rajoitettiin vesiensuojeluun, erityisesti kunnostustyöstä johtuviin menoihin. Kalanhoitomaksua, vesiensuojelumaksua ja säännöstelymaksua koskevia säännöksiä muutettiin niin, että kustannustason nousu tulee otetuksi huomioon.

Lisäksi lailla 467/1987 muodostettiin vesiylioikeudesta itsenäinen ylioikeus kaikkia vesiasioita varten. Samalla purettiin vesilain kaksijakoinen muutoksenhakujärjestelmä. Vesiylioikeus oli yleensä viimeinen muutoksenhakuaste. Sen päätöksistä voitiin valittaa ainoastaan valitusluvasta perusteella joko korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus käsittelee hakemusasioissa tehdyt valitukset niihin liittyvine korvauskysymyksineen.

Samassa yhteydessä säädettiin lisäksi menettelyistä, jossa lupa koskevan hakemusasian käsittelyn yhteydessä voidaan esittää myös takautuvia vahinkoja koskeva vaatimus. Jos hakemusasia on ratkaistu luvan

osalta erikseen ja korvauskysymykset siirretty myöhemmin käsiteltäviksi, korvausvaatimus vanhoista vahingoista voidaan tehdä myös myöhemmässä käsittelyssä.

Lupamenettelyä koskevia säännöksiä muutettiin siten, että laajan vesihankkeen vaikutusalueen asukkaat saivat paremmat mahdollisuudet esittää mielipiteensä hankkeesta katselmustoimituksessa ja vesioikeudessa.

Lailla 468/1987 muutettiin vesilain 18 ja 21 luvun katselmuskustannuksia koskevia säännöksiä siten, että hakijan suoritettavaksi määrättävät kustannuserät rajattiin ja yksilöitiin aiempaa täsmällisemmin, menettelyä tarkistettiin ja oikeusturvaa parannettiin erityisesti edunmenetystä kärsineen hakijan osalta. Lisäksi lain lopputarkastusta koskevaa säännöstöä täydennettiin kustannusten suorittamisen osalta.

Lailla 453/1988 muutettiin vesilain 19 ja 21 lukua vesistöhankeiden johdosta suoritettavista tilusjärjestelyistä annetussa laissa (451/1988) tarkoitetun tilusjärjestelyn ja ojituksen yhteensovittamiseksi.

Lailla 308/1990 muutettiin vesilain mukaista katselmustoimitusta koskevia säännöksiä siten, että vesioikeus voi määrätä katselmustoimituksen pidettäväksi ainoastaan laajoissa hakemusasioissa.

Katselmustoimitusmenettelyä yksinkertaistettiin siten, että siihen sisältyy aikaisempaa vähemmän menettelyvaiheita. Vesioikeuden ja katselmustoimituksen välistä yhteistyötä lisättiin. Lailla myös järjestettiin uusi menettely, jossa vesioikeus voi eräissä erityistilanteissa määrätä suoritettavaksi lisätutkimuksen jostakin hakemusasian ratkaisemiseen vaikuttavasta osakysymyksestä, joka on ilmennyt asia nosaisten kuulemisen jälkeen. Menettelyä kutsutaan selvitysmenettelyksi.

Lailla 629/1991 vesilakia muutettiin siten, että uusien vesistön säännöstelyyn annettavien lupien ehdot tulevat määrääjain tarkistettaviksi. Ojitushankkeissa tapahtuva purojen perkaaminen saatettiin muun vesirakentamisen tapaan luvanvaraiseksi. Luvanvaraisuus on tapauskohtaista ja perustuu hankeen haitallisiin vaikutuksiin.

Merenkulun turvalaitteiden, kuten viittojen, merkkien ja loistojen sijoittamista toisen maalle koskevat säännökset uudistettiin siten, ettei alueen omistaja joudu erikseen hakemaan korvauksia. Sijoittaminen omistajan tietämättä ei enää ole mahdollista. Eräitä valtioneuvoston yleisistunnon tehtäviä siirrettiin asianomaisille ministeriöille. Kuntien ympäristönsuojelulautakunnille annettiin asianosaisen puhevalta hakemusasioissa. Lisäksi tehtiin eräitä vähäisempiä yksittäisten säännösten tarkistuksia.

Lailla 646/1992 vesilakia muutettiin siten, että julkisen kulkuväylän määräämisestä päättää merenkulkuhallituksen sijasta vesioikeus. Samalla selvennettiin mahdollisuuksia saada korvausta väylästä ja sen käyttämisestä johtuvista vahingoista. Kunnan ympäristönsuojelulautakunnan valtuuksia valvonta- ja pakkokeinot oasioissa lisättiin ja menettelyä eräissä lautakunnalle kuuluvissa asioissa tarkistettiin. Virka-apua koskeviin säännöksiin tehtiin eräitä uhkasakkolain voimaantulosta johtuvia muutoksia. Eräät sanonnaltaan epäselvät tai puutteelliset säännökset saatettiin vastaamaan vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Toimivaltaa vesijohdon sijoittamista koskevissa asioissa tarkistettiin tapauksissa, joissa johto kulkee useiden kuntien alueella. Pohjaveden muuttamiskiellon ja vesistön muuttamiskiellon välistä suhdetta sekä pohjaveden muuttamiskiellosta poikkeamiseen annetun luvan oikeusvoimaa tarkistettiin. Vesikirjaa koskevat säännökset uudistettiin. Eräitä käytännössä kankeiksi osoittautuneita muutoksenhakusäännöksiä yksinkertaistettiin. Vesilain ja vesistöhankeiden johdosta suoritettavista tilusjärjestelyistä annetun lain välistä suhdetta ojitusasioissa selvennettiin. Lakiin lisättiin säännökset tiedottamisesta järjestäytymättömän yhteisalueen osakaskunnalle siltä osin kuin kysymys on ympäristönsuojelulautakunnassa käsiteltävistä asioista tai ojitustoimituksesta.

Lailla 87/1993 vesilakia muutettiin osana kansallisen lainsäädännön sopeuttamista Euroopan yhteisöjen oikeuteen Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa edellytetyllä tavalla. Lailla panttiin täytäntöön

13 vesialan direktiiviä ja lisäksi neljä muuta ympäristödirektiiviä, jotka koskevat osittain vesiensuojelua. Muutoksen myötä tulivat vesilain tapauskohtaisen päätöksentekojärjestelmän lisäksi noudatettaviksi direktiiveissä säädetyt kiinteät rajoitukset ja muut määräykset.

Lailla 653/1993 vesilakiin tehdyistä muutoksista merkittävin koskee vesien suojelun ennakkotoimenpidejärjestelmän perustana olevaa valtuutussäännöstä. Muutoksella mahdollistettiin aikaisempaa paremmin ennakkotoimenpidejärjestelmän kehittäminen asetusteitse.

Lailla 1015/1993 muutettiin vesilain eräitä oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä. Muutos liittyi oikeudenkäymiskaaren oikeudenkäyntiä riita-asioissa yleisissä alioikeuksissa koskevien säännösten uudistamiseen.

Lailla 553/1994 vesilakiin tehtiin erinäisiä muutoksia, jotka koskivat muun muassa lupamenettelyn keventämistä, korvausten samanaikaisuuden lieventämistä, kalataloudellisia velvoitteita koskevia säännöksiä samoin kuin luvan edellytyksiä, määräaikoja ja ilmoitusvelvollisuutta. Lakiin lisättiin myös mahdollisuus tarkistaa epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneita säännöstelymääräyksiä myös ennen vuotta 1991 annettujen lupien osalta. Myös vesilain korkosäännökset uudistettiin samassa yhteydessä.

Lailla 471/1995 vesilakiin lisättiin valtuutussäännös, jolla Suomen lainsäädäntöön sisällytettiin Euroopan yhteisöjen neuvoston 12.12.1991 antama direktiivi vesien suojelusta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

Lailla 1347/1995 Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen kytkeytyviä valtuutussäännöksiä muutettiin siten, että ne vastaavat Euroopan unionin jäsenyyden vaatimuksia. Vesistöön uitosta jääneiden, haittaa aiheuttavien uppopuiden poistamista helpotettiin. Pohjavettä koskeviin säännöksiin tehtiin eräitä tarkistuksia. Lisäksi tehtiin eräitä lähinnä teknisiä tarkistuksia menettelyn yksinkertaistamiseksi tai vesilain muuttamiseksi vastaamaan muuttunutta muuta lainsäädäntöä.

Lailla 590/1996 järjestettiin lainkäyttömenettelyä hallintoasioissa koskevan hallintolainkäyttölain ja vesilain suhde.

Lailla 1105/1996 vesilakiin lisättiin muun muassa säännökset eräiden pienvesien turvaamiseksi vesistön muuttamiskiellon alaisilta toimenpiteiltä ja pienten purojen suojelun tehostamiseksi. Muutokset liittyivät luonnonsuojelulain kokonaisuudistukseen.

Lailla 1063/1999 vesilakiin liitettiin valtuutussäännös EY:n neuvoston niin sanotun kalavesidirektiivin täytäntöön panemiseksi.

Lukuisista muutoksista huolimatta vesilain perusrakenne säilyi kuitenkin jokseenkin ennallaan aina vuonna 2000 tapahtuneeseen vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuudistukseen saakka. Vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä vesien pilaantumisen torjuntaa koskeva sääntely siirrettiin lailla 88/2000 vesilaista uuteen ympäristönsuojelulakiin muiden ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevien säännösten kanssa. Jätevesien johtamista ja muuta pilaantumista koskeva sääntely sijoitettiin ympäristönsuojelulakiin, ja näitä koskevat säännökset vesilain 1 ja 10 luvuissa kumottiin. Vesilain kielto- ja lupajärjestelmää tarkistettiin. Vesilaki jäi vesitalousasioiden yleislaiksi, jolla kuitenkin on useita läheisiä yhteyksiä pilaantumisen sääntelyyn.

Vesilain päätöksentekojärjestelmää muutettiin niin, ettei vesitalousasioita koskeva päätöksenteko eriydy liikaa ympäristön pilaantumisasiosta. Päätöksenteko vesitalousasioissa siirrettiin lakkautetuilta vesioikeuksilta perustetuille ympäristölupavirastoille, jotka toisin kuin vesioikeudet ovat hallintoviranomaisia. Vesilain menettelysäännökset muutettiin hallinnolliselle viranomaiselle soveltuviksi ja niitä lähennettiin ympäristönsuojelulain vastaaviin säännöksiin. Rikosasiat ja kahdenväliset siviiliprosessuaaliset asiat siirrettiin käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Muutoksenhakua koskevia vesilain säännöksiä lähennettiin vastaaviin ympäristönsuojelulain säännöksiin. Niin sanottu puhevaltaleikkuri poistettiin ja valituslupajärjestelmästä luovuttiin.

Valitusoikeutta laajennettiin siten, että ympäristölupaviraston antamaan päätökseen saavat hakea muutosta asiaansaisten ja viranomaisten lisäksi myös eräät yhteisöt.

2.1.2.3 Vesilain keskeinen sisältö

Vesilaki jakautuu 22 lukuun. Vesilain kunkin luvun pykälillä on omat juoksevat numeronsa, mitä jo lakia säädettäessä yleisesti noudatetusta poikkeavaa menettelyä pidettiin säädöksen laajuuden ja lain mahdollisten osittaisuudistusten vuoksi tarpeellisena. Lain 1 luvussa on yleisiä säännöksiä ja määritelmiä. Lisäksi luvussa on säännökset vesien käytön yleisistä rajoituksista sekä yleiskäytöstä ja muista toisen alueeseen kohdistuvista oikeuksista. Lain 2 – 10 luvut sisältävät eri hankkeita koskevia säännöksiä niin, että 2 luku sisältää yleiset säännökset rakentamisesta vesistöön; 3 luku säännökset vesivoiman hyväksikäytöstä; 4 luku kulkuväylistä ja muista vesiliikennealueista; 5 luku puutavaran uitosta; 6 luku ojituksesta; 7 luku vesistön järjestelystä; 8 luku vesistön säännöstelystä; 9 luku veden johtamisesta nesteenä käytettäväksi ja pohjaveden ottamisesta; ja 10 luku jäteveden johtamisesta.

Kun muita hankkeita koskevissa luvuissa on runsaasti viittauksia rakentamista koskevaan 2 lukuun, viimeksi mainittu luku muodostuu erääksi vesilain keskeisistä luvuista. Vesilain mukaisista hankkeista johtuvien vahinkojen korvaamista koskevat säännökset ovat 11 luvussa; 12 luvussa on erinäisiä säännöksiä; 13 luvussa rangaistussäännöksiä. Vesiasioita käsiteltäessä noudatettavaa menettelyä sekä vesistöjen valvontaa koskevat säännökset ovat 14 – 21 luvuissa; 14 luvussa viranomaisia koskevat yleiset säännökset; 16 luvussa säännökset hakemusasioiden käsittelystä ympäristölupavirastossa; 17 luvussa muutoksenhausta; 18 luvussa katselmustoimituksesta ja lopputarkastuksesta; ja 19 luvussa ojitustoimituksesta. Lain 20 luvussa ovat säännökset kunnan ympäristönsuojeluviranomaisesta ja 21 luvussa erityisiä määräyksiä, muun muassa

hallintopakon käytöstä. Lain 22 luvussa ovat siirtymä- ja voimaantulosäännökset.

Viranomaisjärjestelmä

Vesilain mukaisia vesitalousasioita käsittelevät ympäristölupavirastot, kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset ja ojitustoimituksen toimitusmiehistö. Alueellisilla ympäristökeskuksilla ei ole itsenäistä toimivaltaa vesitabusoasioissa. Niillä on kuitenkin keskeinen asema vesitalousasioissa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ohella yleisen edun valvojina sekä vesiasioiden yleisinä valvontaviranomaisina. Vesiasioihin voidaan katsoa kuuluvan myös erinäiset riita- ja rikosasiat. Merkittävä osa vesioikeudellisista riita-asioista käsitellään niihin kytkeytyvien julkisoikeudellisten liityntöjen vuoksi vesilain mukaisissa lupaviranomaisissa hakemusasioina. Rikosasioiden osalta toimivalta kuuluu yleisille tuomioistuimille. Muutoksenhaku vesiasioissa annetuista lupaviranomaisten päätöksistä on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, jonka päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Yleiskielto- ja luvantarvejärjestelmä

Huomattava osa vesienkäytöstä, kuten vesistöissä liikkuminen, talousveden ammentaminen ja eräät vähäiset vesitaloushankkeet kuuluvat ns. yleiskäytön piiriin, joka ei edellytä viranomaislupaa. Näille käyttömuodoille on tunnusomaista niiden haitattomuus muille vesienkäyttäjille. Yleiskäytön rajoja määrittää osaltaan vesioikeudellisen sääntelyn perustan muodostava yleiskieltojärjestelmä. Yleiskieltojärjestelmän piiriin kuuluvat vesistön sulkeminen (1 luvun 12 - 13 §), vesistön muuttaminen (1 luvun 15 §), niin sanottu pienten vesien muuttaminen (1 luvun 17) § ja pohjavesiesiintymän muuttaminen (1 luvun 18 §). Vesistön ja pohjavesiesiintymän pilaantumisen torjunta kuuluvat ympäristönsuojelulain alaan. Mikäli hankkeesta aiheutuu yleiskieltojärjestelmän kieltämiä seurauksia, edellyttää hankkeen

toteuttaminen vesioikeudellista lupaa. Lisäksi eräät hanketyypit (vesivoimalaitos, erilaisten siltojen ja johtojen rakentaminen) ovat vesilain nojalla luvanvaraisia niiden seurauksista riippumatta.

Lupajärjestelmän perusteet

Vesilain systematiikka on rakentunut siten, että lain 1 luku sisältää yleiset säännökset ja 2 luku yleiset vesistöön rakentamista koskevat säännökset. Näiden lukujen säännökset koskevat kaikkia vesitaloushankkeita. Vesilain luvut 3-10 sisältävät hanketyypikohtaiset erityissäännökset. Tyypillisiä vesitaloushanketyyppejä ovat vesivoiman käyttäminen, uitto, ojitus, vesistön järjestely, vesistön säännöstely vedenhankinta, jäteveden johtaminen sekä väylien ja liikennehankkeiden rakentaminen. Vesitaloushankkeiden toteuttamisen johdosta suoritettavista korvauksista säädetään vesilain 11 luvussa, vesilain 12 - 21 lukujen sisältäessä pääosin menettelyllisiä säännöksiä.

Vesioikeudelliseen lupamenettelyyn sisältyy useita toisiinsa kytkeytyviä tehtäviä. Keskeisin vesioikeudelliseen lupamenettelyyn kytkeytyvä julkisoikeudellinen funktio on hankkeen toteuttamiselle llytysten ja -tavan ratkaiseminen, eli lupamenettelyssä huomioon otettavien julkis- ja yksityisoikeudellisten intressien yhteensovittaminen. Vesioikeudellisen hankkeen toteuttaminen ulottaa vaikutuksensa usein sijoituspaikkaansa huomattavasti laajemmalle alueelle ja samalla toisten oikeudenhaltijoiden etupiireihin. Lupamenettelyssä ovatkin lähes poikkeuksetta ratkaistavina myös hankkeen toteuttamisesta aiheutuvat, hankkeesta vastaavan ja yksittäisten oikeudenhaltijoiden väliset yksityisoikeuden alaan kuuluvat oikeussuhteet, joihin tyypillisesti liittyvät korvaukset hankkeen aiheuttamista edunmenetyksistä.

Lupaharkinta

Vesilain mukainen lupaharkinta on

oikeusharkintaa. Lupaharkinnan ytimen ja keskeisen lupaharkintakriteeristön muodostaa intressivertailusäännöstö (2 luvun 6 §:n 2 momentti), joskin vesilain mukainen vesitalouslupa voidaan myöntää myös hankkeen hyötyisyyden (2 luvun 6 §:n 1 momentti) tai haitattomuuden perusteella (2 luvun 6 §:n 3 momentti). Intressivertailusäännösten mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hankkeesta saatava hyöty on siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Lupaharkintaan sisältyy ns. ehdottoman luvan myöntämiseen käsilläolon tutkinta (2 luvun 5 §). Säännöksen turvaamat oikeushyvät nauttivat kvalifioitua oikeussuojaa. Vaikka luvan myöntämisen edellytykset muutoin olisivat olemassa, estää näiden oikeuksien loukkaaminen luvan myöntämisen.

Intressivertailussa hankkeesta johtuvana hyötynä pidetään 2 luvun 11 §:n mukaan hankkeen tuottamien yleisten etujen lisäksi maa- tai vesialueen taikka muun omaisuuden tuottavuuden parantumisesta tai omaisuuden hyödyksikäyttöä vaikeuttavan esteen tai haitan poistamisesta aiheutuvaa omaisuuden käyttöarvon lisääntymistä ja muutakin yrityksen toteuttamisesta välittömästi saatavaa etua. Hankkeesta johtuvana vahinkona, haittana ja muuna edunmenetyksenä otetaan huomioon sekä yleistä etua koskevat että hankkeeseen osallistumattoman henkilön omaisuudelle aiheutettavat sanotunlaiset seuraukset. Intressivertailussa otetaan huomioon myös sellaiset vaikutukset, jotka ovat vaikeasti rahamääräisesti arvioitavissa. Intressivertailu on säilynyt erinäisistä tarkistuksista huolimatta keskeisiltä osiltaan ennallaan. Sen sijaan säännöksen soveltamiskäytäntö on vesilain alkuajoista muuttunut olennaisesti ympäristöarvoja ja ei-rahallisia arvoja painottavaan suuntaan.

Lupamääräykset

Hankkeen lupaharkintaan liittyy olennaisena osana lupamääräysten asettaminen. Vesitaloushankkeet on toteutettava siten, että ilman kustannusten

kohtuutonta lisääntymistä vältettävissä olevat haitat on minimoitava (2 luvun 3 §). Jos vesitaloushanke hakemuksen mukaisesti toteutettuna ei täytä mainittua vaatimusta, on lupaviranomaisen lupaan liitettävien määräyksin muodottava tarpeellisessa määrin hanketta.

Lupamääräysten käyttöalaa ei ole rajattu ainoastaan tietyyppisten vaikutusten ehkäisemiseksi, vaan niitä voidaan antaa kaikkien vesilain suojaamien oikeushyvien turvaamiseksi. Tyypillisesti lupamääräyksiä on annettu vedenkorkeudesta ja juoksumäärästä ja niiden tarkkailusta, vesivälillä kulkemisen turvaamiseksi ja kalastukselle aiheutuvien haittojen kompensoimiseksi sekä aikaisemmin jätevesistä.

Pakkotoimien perustaminen

Vesitaloushankkeen toteuttaminen edellyttää useissa tapauksissa sellaisten alueiden käyttöä, joita hankkeen toteuttaja ei omista. Jos hakija ei vapaaehtoisin sopimuksin ole saanut tarpeellisia käyttöoikeuksia mainittuihin alueisiin, voi lupaviranomainen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä perustaa hakijalle tarvittavat oikeudet. Pakkotoimioikeuden perustamisen edellytyksenä on vesioikeudellisen rakentamisluvan lisäksi, että tarvittava alue suurimmalta osaltaan kuuluu hakijalle joko omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella (2 luvun 7 l§:n 1 momentti). Jos hanke on yleisen tarpeen edellyttämä, on pakkotoimioikeus 2 luvun 8 §:n nojalla perustettavissa siinäkin tapauksessa, että 2 luvun 7 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset puuttuvat.

Korvausjärjestelmä

Vesitaloushankkeesta aiheutuva vahinko, haitta tai edunmenetykset on hankkeen toteuttajan korvattava. Vesilain korvausjärjestelmän piiriin kuuluvat lähes kaikki lainmukaisesta hankkeista aiheutuneet edunmenetykset. Tyypillisesti korvauksia on määrätty mm. lnastus- ja käyttöoikeuksien perustamisesta, kalatalousvahingoista, virkistyskäytön heikentymisestä aiheutuvasta

kiinteistön arvon alentumisesta tai vettymisvahingoista. Vesitalousasioissa noudetaan korvausten määräämisen osalta virallisperiaatetta. Lupaviranomaisen on myöntäessään vesitaloushankkeelle luvan samalla määrättävä, onko tiedossa olevasta eli ennakoitavasta vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä suoritettava ja mihin määrään korvausta.

Menettely vesitalousasioissa

Menettely vesitalousasioissa on hallintomenettelyä. Asian vireillepano tapahtuu toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettavalla hakemuksella, jonka tulee sisältää asian ratkaisemisen edellyttämä selvitys. Jos hakemus on puutteellinen, voi viranomainen tarvittaessa varata hakijalle mahdollisuus täydentää hakemustaan.

Asian käsittelyjärjestys määräytyy asian laajuuden perusteella. Pienimuotoiset hankkeet voidaan käsitellä yksivaiheisessa kuultusmenettelyssä. Tällöin hakemus annetaan tiedoksi kuultuksella, johon liitetään ilmoitus muistutusten ja vaatimusten tekemistä koskevasta menettelystä. Kuultus saatetaan yleisesti nähtäväksi ympäristölupavirastossa ja vaikutusalueen kunnissa vähintään 30 päivän ajaksi. Hakemus liitteineen pidetään nähtävillä kuultuksessa mainitussa paikassa. Kappale kuultusta on toimitettava erikseen niille, joiden etuun tai oikeuteen hanke saattaa erityisesti vaikuttaa. Vesiasioissa asianosaispuhevaltaa käyttävät myös viranomaiset, joiden tehtävänä on valvoa yleistä etua. Lisäksi muillakin kuin asianosaisilla on mahdollisuus esittää mielipiteensä hankkeen johdosta lupaviranomaiselle. Lupaviraston on päätöksen antamisen yhteydessä ilmoitettava paitsi luparatkaisun sisältö, lausuttava asia ssa tehdyistä muistutuksista ja vaatimuksista.

Laajat hankkeet käsitellään yleensä kaksivaiheisessa menettelyssä. Jos hankkeen vaikutusten ja siitä aiheutuvien edunmenetysten yksityiskohtainen selvittäminen havaitaan välttämättömäksi eikä tarvittavaa selvitystä voida saada kuultusmenettelyssä, määrätään asia katselmustoimituksessa tai asian laadun niin

mahdollistaessa, katselmustoimitusta yksinkertaisemmassa selvitysmenettelyssä käsiteltäväksi. Katselmustoimituksen tarkoituksena on asianosaisten kuulemisen ja suunnitelmien teknisen tarkastamisen pohjalta laatia ratkaisuehdotus ympäristölupavirastolle asian jatkokäsittelyä varten. Katselmustoimituksen tultua suoritetuksi, asian käsittely jatkuu ympäristölupavirastossa.

Valvonta ja hallintopakko

Alueelliset ympäristökeskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat vesilain noudattamista. Valvontaviranomaiset voivat tarvittaessa tarkistaa laitteita ja rakennelmia sekä suorittaa tarpeellisia tutkimuksia. Valvontaviranomaiset voivat kehottaa velvoitteiden laiminlyöjää lopettamaan lainvastaisen menettelyn, panna vireille ympäristölupavirastossa hallintopakkomenettelyn tai tarvittaessa ilmoittaa asiasta poliisille esitutkimusmenettelyyn käynnistämiseksi.

Hallintopakkomenettely voidaan saattaa vireille paitsi valvontaviranomaisen, myös yksityisen haitankärsijän hakemuksella. Ympäristölupavirasto voi hakemuksesta kieltää laiminlyöjää jatkamasta lainvastaista menettelyä tai muutoin määrätä oikaistavaksi sen, mitä oikeudettomasti on tehty tai laiminlyöty. Määräyksen noudattamisen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka, että tekemättä jätetty toimenpiteiden suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella tai että toiminta keskeytetään.

2.1.3 Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen torjumisen yleislaki ja se sisältää säännökset myös vesien suojelusta. Laissa on säännökset muun muassa ympäristönsuojelua koskevista yleisistä periaatteista, velvollisuuksista ja kielloista sekä ympäristöluvista ja pohjaveden puhdistamisesta. Vesilaista ympäristönsuojelulakiin siirrettiin vesiensuojelusäännökset vesilain 1 ja 10 luvuista. Merkittävimmit siirtyneet

säännökset olivat vesistön ja pohjaveden pilaamiskie llot.

Pohjaveden pilaamiskielto ympäristönsuojelulain 8 §:ssä vastaa pääosin aiempaa vesilain 1 luvun 22 §:ää. Säännöksen mukaan on kiellettyä panna tai johtaa ainetta tai energiaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä niin, että tästä voi aiheutua pykälässä mainittuja seurauksia. Tällaisia seurauksia ovat pohjaveden käyminen terveydelle vaaralliseksi tai muu olennainen huonontuminen tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella, toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden käyminen terveydelle vaaralliseksi tai ke lpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voisi käyttää sekä muu yleistä tai yksityistä etua loukkaava pohjaveden laadun muutos. Kiellettyä pohjaveden pilaamista on myös eräiden asetuksessa säädettyjen yleisesti vaarallisten aineiden ja yhdisteiden päästäminen pohjaveteen samoin kuin menettely, joka voi johtaa tällaisten aineiden pääsyyn pohjaveteen. Tämä asetus voi koskea vain sellaisia toimenpiteitä, joita tarkoitetaan asianomaisessa EY-direktiivissä.

Vesistön ja pienvesien pilaamiskieltoa vastaavat säännökset ovat ympäristölupaa koskevassa ympäristönsuojelulain 28 §:ssä. Säännöksen 2 momentin mukaan vesistön pilaantumista aiheuttava toiminta samoin kuin sellainen jätevesien johtaminen, josta voi aiheutua vesilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettun uoman tai altaan pilaantumista, edellyttää ympäristölupaa. Lupaa tällaisille hankkeille ei voida myöntää muun muassa, jos toiminnasta aiheutuisi terveystahaitta, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista, pohjaveden pilaantumista taikka erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella.

Ympäristönsuojelulain nojalla valtioneuvosto voi myös asetuksella säätää muun muassa päästöistä ympäristöön tai yleiseen viemäriin, päästöjen rajoittamisesta sekä päästörajojen valvonnasta sekä terveydelle tai ympäristölle vaarallisten aineiden ympäristöön tai yleiseen viemäriin päästämisen rajoittamisesta tai kieltämisestä.

Kunnanvaltuusto voi lisäksi antaa lain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia ympäristönsuojelumääräyksiä. Määräykset voivat koskea muun muassa toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia, toimintojen sijoittumisen ympäristönsuojelullisia edellytyksiä asemakaava-alueen ulkopuolella tai alueita, joilla ympäristön erityisen pilaantumisvaaran vuoksi on kielletty jäteveden johtaminen maahan, vesistöön tai vesilain 1 luvun 2 § mukaiseen uomaan.

2.1.4 Laki vesienhoidon järjestämisestä

Ehdotetulla lailla vesienhoidon järjestämisestä pantaisiin täytäntöön vesipolitiikan puitedirektiivin mukaiset menettelyt. Laki olisi puitelaki, jolla luotaisiin vesienhoidon suunnittelujärjestelmä ja viranomaisjärjestelyt suunnittelun toteuttamiseksi. Samalla pantaisiin täytäntöön ECE:n vesivaroja ja terveyttä koskevan Lontoossa vuonna 1999 tehdyn pöytäkirjan edellyttämät toimet.

Lain mukainen suunnittelu toteutettaisiin vesienhoitoalueilla, jotka muodostuisivat vesistöalueittain. Suunnittelusta vastaisivat alueelliset ympäristökeskukset. Vesienhoitoalueilla laadittaisiin vesienhoitosuunnitelmia ja niihin liittyviä toimenpideohjelmiä, joilla pyritään ylläpitämään vesien tilaa ja parantamaan sitä. Lailla ei luotaisi suoraan yksityisiä koskevia velvoitteita. Suunnittelun tavoitteiden saavuttamiseksi toiminnan harjoittajia ja kansalaisia koskevat velvoitteet ratkaistaisiin muun lainsäädännön nojalla. Laissa olisi yleissäännös vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisesta. Säännöksen mukaan valtion ja kuntien viranomaisten tulisi toimivaltansa puitteissa tarpeellisilta osin ottaa valtioneuvoston hyväksymät suunnitelmat huomioon päätöksenteossaan, suunnitelmissaan ja vesien tilaan liittyvissä toimissaan. Tarkemmin suunnitelmien huomioon ottamisesta vesilain mukaisessa päätöksenteossa säädettäisiin esityksen

mukaan vesilaissa.

2.1.5 Vesihuoltolaki

Vesihuoltolaissa säädellään vesihuollon järjestämistä ja vesihuoltolaitosten toimintaa. Lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki yhdyskunnan vesihuollosta huolehtivat laitokset. Lain säännökset vesihuollon maksuista perustuvat kustannusten kattamisen periaatteeseen ja ovat näin vesipolitiikan puitedirektiivin mukaiset. Lain tarkoittamia kustannuksia olisivat myös mahdolliset ympäristön- ja terveydensuojelusta, luonnonvarojen käytöstä ja mahdollisista maankäytön rajoituksista aiheutuvat kustannukset, jotka tulisi siis ottaa maksuissa huomioon. Näin myös vedenotosta aiheutuvat kustannukset voidaan lain mukaan sisällyttää vesihuollosta perittäviin maksuihin. Muutoin varsinainen vedenhankinta ei kuulu vesihuoltolain vaan vesilain soveltamisalaan. Myös lain soveltamisalaan kuuluvat vesihuoltolaitokset tarvitsevat vedenotolle vesilain mukaisen luvan. Vesihuoltolaissa on kuitenkin asetettu vesihuoltolaitokselle ja sille vettä toimittavalle velvollisuus tarkkailla käyttämänsä raakaveden määrää ja laatua sekä veden hävikkiä laitoksen verkostossa. Tällä on pantu täytäntöön sekä raakavesidirektiivin (75/440/ETY) että vesipolitiikan puitedirektiivin mukaiset tarkkailuvelvoitteet. Raakaveden tarkkailuvelvoitteella pyritään osaltaan myös turvaamaan vedenhankinnan kannalta tärkeiden pinta- ja pohjavesien laadun pysyminen hyvänä.

2.1.6 Terveydensuojelulaki

Terveydensuojelulaki sisältää säännöksiä talousvettä toimittavista laitoksista sekä talousveden laadusta ja valvonnasta. Euroopan yhteisön juomavesidirektiivi (80/778/ETY) on pantu täytäntöön terveydensuojelulain nojalla annetulla sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä. Terveydensuojelulain mukaan talousvetenä käytettävän veden on oltava terveydelle haitatonta ja muutoinkin sanottuun tarkoitukseen soveltuvaa. Vedenotto ja

vesilaitos on suunniteltava, sijoitettava, rakennettava ja hoidettava siten, että talousvesi täyttää terveydelliset laatuvaatimukset. Läänihallitus voi hakemuksesta myöntää määräajaksi poikkeuksen laatuvaatimusten täyttämistä. Kunnan terveydensuojeluviranomainen valvoo vesilaitoksen toimittaman veden laatua ja noudattaa valvonnassa sosiaali- ja terveysministeriön antamia määräyksiä. Vesilaitoksen on tehtävä ilmoitus kunnan terveydensuojeluviranomaiselle ennen toiminnan aloittamista taikka veden laadun kannalta olennaisiin muutoksiin ryhtymistä. Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on myös oikeus antaa talousveden käsittelystä ja käytöstä määräyksiä, jos nämä ovat tarpeen veden laadun kannalta taikka terveyshaittojen ehkäisemiseksi. Jäteveden johtaminen ja puhdistus sekä viemärin suunnittelu, sijoittaminen, rakentaminen ja kunnossapito on tehtävä siten, ettei niistä aiheudu terveyshaittaa.

2.1.7 Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulailla (1096/1996) ja sen mukaisella suojelulla pyritään muun muassa ylläpitämään luonnon monimuotoisuutta, vaalimaan luonnonkauneutta ja maisemiarvoja sekä tukemaan luonnonvarojen ja luontoympäristön kestäväää käyttöä. Lailla on pantu täytäntöön EY:n keskeiset luonnonsuojelusäännökset lintudirektiivi (79/409/ETY) ja luontodirektiivi (92/43/ETY). Laki koskee myös vesiluonnon monimuotoisuutta ja sen mukainen suojelu voi kohdistua vesialueille ja koskea vesilain soveltamisalaan kuulu via toimenpiteitä. Siltä osin, kun näin tapahtuu, on luonnonsuojelulakia ja siihen perustuvaa suojelua noudatettava vesilain mukaista lupasia ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä. Tästä on nimenomainen viittaussäännös vesilain 1 luvun 23 c §:ssä. On toisaalta huomattava, että luonnonsuojelulaki ja sen mukainen suojelu koskee myös sella isia vesitaloushankkeita, jotka eivät ole luvanvaraisia vesilain nojalla.

Viittaussäännöksen kautta vesilain mukaisessa päätöksenteossa huomioon

otettavaksi saattavat tulla ensinnäkin luonnonsuojelulain nojalla perustetut luonnonsuojelualueet, eli luonnonpuistot, kansallispuistot ja muut luonnonsuojelualueet.

Jos luonnonsuojelualueeseen on sisällytetty vesialueita tai vesilain soveltamisalaan kuuluva toimenpide muulloin toteutetaan luonnonsuojelualueella, vesilain mukaista lupaa ei voida hankkeelle myöntää vastoin luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksiä tai -määräyksiä. Luonnonsuojelualueen ulkopuolisia toimenpiteitä tämä ei kuitenkaan koske, sillä rauhoitussäännökset eivät ulotu suojelualueen ulkopuolelle.

Luonnonsuojelualueiden lisäksi vesilain näkökulmasta merkityksellisiä suojelutoimenpiteitä ovat ennen kaikkea luontotyyppien ja lajien esiintymispaikkojen suojelusäännökset. Luontotyyppien osalta merkittävää on, että luonnonsuojelulaissa ei ole säännöksiä varsinaisista vesiluontotyyppien suojelusta, vaan luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä näitä koskevat säännökset sisällytettiin vesilain 1 luvun 15 a §:ään ja 17 a §:ään. Tästä huolimatta luonnonsuojelulainkin luontotyyppien suojelusäännökset, ennen kaikkea luonnontilaisten hiekkarantojen ja merenrantaniittyjen osalta, saattavat koskea vesilain soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä. Luontotyyppien suojelun voimaantulo edellyttää alueellisen ympäristökeskuksen päätöstä. Sama koskee erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkoja, kun taas luontodirektiivin liitteessä IV (a) lueteltujen lajien selvästi havaittavat lisääntymis- ja levähdyspaikat on suojeltu suoraan lain nojalla. Monet erityisesti suojeltavat lajit ja luontodirektiivin liitteessä IV (a) luetellut lajit elävät vesiluonnossa ja vesilain soveltamisalaan kuuluvat toimenpiteet saattavat vaikuttaa niiden esiintymispaikkoihin. Tällöin ne on myös otettava huomioon vesilain mukaisessa lupaharkinnassa.

Oman luonnonsuojelulakiin perustuvan erityiskysymyksensä vesilain mukaisessa päätöksentekojärjestelmässä muodostaa Natura 2000 -suojelualueverkosto, josta säädetään luonnonsuojelulain 10 luvussa.

Näitä säännöksiä sovelletaan itsenäisesti kaikkeen toimintaan, joka toteutetaan Natura 2000 -alueilla tai joiden vaikutukset voivat tällaiselle alueelle ulottua. Säännökset edellyttävät ensinnäkin, että kaikkien Natura 2000 -alueen luonnonarvoja todennäköisesti merkittävästi heikentävien hankkeiden ja suunnitelmien vaikutukset arvioidaan asianmukaisesti. Jos arviointi osoittaa, että hanke merkittävästi heikentää niitä luonnonarvoja, joita varten alue on Natura 2000 -verkostoon sisällytetty, viranomaisen ei saa myöntää hankkeelle lupaa. Tämä luonnonsuojelulain 66 §:n kielto koskee myös vesilain mukaista lupaharkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että vesilain mukaista lupaa ei tällaisia seurauksia aiheuttavalle hankkeelle voida myöntää, ellei valtioneuvosto ole sille myöntänyt poikkeuslupaa luonnonsuojelulain 68 §:n nojalla. Käytännössä hankkeen vaikutukset Natura 2000 -alueiden luonnonarvoihin tutkitaan ikään kuin esikysymyksenä luonnonsuojelulain nojalla ja, jos hankkeen havaitaan aiheuttavan lain 66 §:n 1 momentin tarkoittamia seurauksia, lupa tulee evätä kyseisen lainkohdan nojalla. Jos taas tällaisia seurauksia ei aiheudu, hankkeen toteuttamisedellytykset harkitaan normaalisti vesilain perusteella.

2.1.8 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) säädetään alueiden suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä. Lain soveltamisala ulottuu maa-alueiden lisäksi myös vesialueisiin. Lain mukaisessa alueidenkäytön suunnittelussa voidaan käsitellä vesialueita ainakin siinä laajuudessa kuin tämä on tarpeen lain tai alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden taikka kaavojen sisältövaatimusten kannalta. Vesialueilla on myös noudatettava lain rakentamista koskevia säännöksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla kaavoilla ja vesilaila on eri merkitys sääntelyjärjestelmässä, eikä kumpikaan ole tarkoitettu toisiaan syrjäyttäväksi. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 2 §:n 1 momentin mukaan laki kattaa myös vesialueita koskevan suunnittelun,

kaavoitukselliset vaikutukset vesialueisiin rajoittuvat pääsääntöisesti kuitenkin tilanteisiin, joissa vesialueella tehtävät toimet vaikuttavat maa-alueiden käyttöön, maisemaan tai luonnonarvoihin. Lisäksi uudenlaiset toiminnot, kuten tuulivoimalat, saattavat ulottaa kaavoituksen vaikutuksia laajemminkin vesialueille. Varsinaisesti kaavoitus ei luonteensa vuoksi kuitenkaan sovi laajemmin vesienkäytön suunnitteluvälineeksi. Kaavat sopivat kyllä eri toimintojen sijoituspaikan osoittavina myös vesioikeudellisen lupaharkinnan pohjaksi, mutta eri toimintojen vaikutuksia ei kaavoissa voida ennakoita.

Kaavoitus ja vesilain mukainen lupajärjestelmä ovatkin rinnakkaisia järjestelmiä, jotka eivät syrjäytä toisiaan. On selvää, ettei edes yksityiskohtaisessa asemakaavassa voida säännellä kaikkia asioita, joita vesilain lupajärjestelmässä on otettava huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä lain suhdetta vesilakiin ei tarkemmin selvitetty, vaan suhde pyrittiin järjestämään vallinneen käytännön mukaiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat ja kaavamääräykset eivät suoranaisesti sido vesilain lupaharkintaa, kaavojen vaikutukset ulottuvat lupaharkintaan. Tästä säädetään vesilain 2 luvun 4 §:ssä, jonka mukaan lupaharkinnassa on otettava huomioon asemakaava sekä maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutukset.

Säännöksen on katsottu estävän esimerkiksi luvan myöntämisen asemakaavassa vesialueeksi osoitetun alueen kuivattamiseen tai täyttämiseen. Samoin on katsottu, ettei luvan myöntäminen saisi merkitä asemakaavassa loma-asutukseen osoitetun alueen muuttamista käyttökelvottomaksi esimerkiksi rantaviivan siirtymisen vuoksi. Huomioonottamisvelvollisuus ulottuu olemassa olevien kaavojen lisäksi valmisteilla oleviin kaavoihin. Luvan myöntäminen ei saisi merkittävästi vaikeuttaa laadittavana olevan tai sellaisen kaavan laatimista, jonka laatimisesta on tehty päätös.

2.2. Euroopan yhteisön lainsäädäntö

2.2.1 EU:n vesidirektiivit

Vedelle sen käyttötarkoituksen mukaan määrättyjä laatuvaatimuksia on asetettu direktiiveissä talousvetenä käytettävästä pintavedestä (ns. raakavesidirektiivi 75/440/ETY, jota täydentää 79/869/ETY) ja juomavedestä (80/778/ETY) sekä uimavesidirektiivissä (76/160/ETY) ja kala- ja simpukkavesidirektiiveissä (78/659/ETY ja 79/923/ETY). Direktiivejä sovelletaan vain siihen veteen, jota käytetään direktiivissä mainittuun tarkoitukseen. Alueiden määrittely tapahtuu direktiivien sisältämien kriteerien pohjalta. Direktiiveissä asetetaan veden laadulle sekä tiukemmat tavoitearvot että sitovat raja-arvot, joita jäsenvaltioiden on vähintään noudatettava. Vaaditun veden laadun saavuttamiseksi jäsenvaltioiden tulee laatia saneeraussuunnitelmia, joista tehdään komissiolle ilmoitus.

Päästöjen sääntelemiseksi EU:ssa säädettiin ensin eräänlaisena puitenormina direktiivi tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 76/464/ETY, jonka liitteessä vesistöjen kannalta vaarallisimmat aineet listattiin ja jaettiin kahteen eri luokkaan. Luettelossa I ovat erityisen vaaralliset aineet ja luettelossa II vähemmän vaaralliset aineet. Tytärdirektiiveillä on erityisen vaarallisista aineista säädelty mm. elohopean (82/176/ETY ja 84/491/ETY), kadmiumin (83/513/ETY) ja heksakloorisykloheksaanin (84/491/ETY) raja-arvoista ja laatuvaatimuksesta.

Yhdyskuntajätevesidirektiiviä 91/271/ETY sovelletaan sekä asumavesipäästöihin että useimpiin teollisuusjätevesipäästöihin. Jätevesien puhdistus tulee järjestää direktiivin vaatimukset täyttävällä tavalla yli 2000 hengen taajamissa tiettyihin määräaikoihin mennessä. Jäsenvaltioiden tulee määrittellä erityiset haavoittumiselle alttiit alueet, joilla jätevesien puhdistuksen on oltava vielä normaalia tehokkaampaa. Samoin jäsenvaltioiden tehtävänä on edistää teollisuusjätevesien puhdistusta asettamalla

jätevesien laadulle kullekin teollisuudenalalle soveltuvia vaatimuksia.

Maatalouden nitraattipäästöjä koskevan direktiivin 91/676/ETY mukaan kunkin jäsenvaltion on määriteltävä sellaiset pinta- ja pohjavedet, jotka ovat pilaantuneet tai ovat alttiita pilaantumiseen, jos direktiivissä esitettyjä toimia ei toteuteta. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee määrittellä ne maataluudet, jotka aiheuttavat vesien pilaantumista tai ovat uhkana sellaiseen. Näille ns. pilaantumisaltille vyöhykkeille on laadittava toimintaohjelma, jossa on menettelytapoja maatalouden nitraattipäästöjen vähentämiseksi.

Pohjavesidirektiivissä 80/68/ETY on lueteltu ne erityisen vaaralliset aineet (liite I), joiden suora päästäminen pohjaveteen on kokonaan kielletty, ja toisaalta ne vaaralliset aineet (liite II), joiden suoran tai epäsuoran päästämisen tulee olla luvanvaraista. Myös erityisen vaarallisten aineiden epäsuora päästäminen vaatii ennakkoluvan. Lisäksi keinopohjaveden valmistamisen maakerrosten läpi suodattamalla tulee pohjavesidirektiivin mukaan olla luvanvaraista.

2.2.2 Vesipolitiikan puitedirektiivi

Euroopan neuvoston direktiivi 2000/60/EY vesipolitiikan puitteista julkaistiin EY:n virallisessa lehdessä 22.12.2000. Direktiivi tulee tiettyjen määräaikojen (7 ja 13 vuotta) jälkeen korvaamaan edellä mainituista EY:n vesidirektiiveistä raakavesidirektiivin, kala- ja simpukkavesidirektiivit, päästöjen puitedirektiivin sekä pohjavesidirektiivin. Direktiivi sisältää yhtäältä vesien tilaan kohdistuvat vaatimukset ja toisaalta menettelysäännökset, joilla pyritään varmistamaan tilatavoitteiden saavuttaminen.

Vesipolitiikan puitedirektiivin tarkoituksena on yhteisön pinta- ja pohjavesien suojeleminen. Direktiivin ensisijaisina tavoitteina 1 artiklassa mainitaan vesiekosysteemien ja niistä riippuvaisten maakekosysteemien ja kosteikkojen huononemisen estäminen, suojeleminen ja parantaminen, kestävä vedenkäytön edistäminen sekä tulvien ja kuivien kausien vaikutusten lieventäminen.

Täyttämällä nämä ensisijaiset tavoitteet direktiivillä pyritään myös välillisesti vaikuttamaan vesivarojen laadullisesti ja määrällisesti riittävään saantiin, alue- ja merivesien suojeluun, asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten tavoitteiden saavuttamiseen sekä vaarallisten aineiden päästöjen asteittaiseen vähentämiseen.

Direktiivin 3 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot määrittelemään alueellaan olevat vesistöalueet ja jakamaan ne vesipiireihin, tarvittaessa yhteistyössä toisen jäsenvaltion tai jopa yhteisön ulkopuolisen valtion kanssa. Suomessa vesipiirejä kutsutaan vesienhoitoalueiksi. Vesienhoitoaluejaon tulee perustua maantieteellisiin ja hydrologisiin seikkoihin, mutta hallinnollisesti järkevien yksiköiden muodostamiseksi voidaan pienet vesistöalueet tarvittaessa yhdistää suuriin vesistöalueisiin tai läheisiin pieniin vesistöalueisiin yhdeksi vesipiiriksi. Koska pohjavesiesiintymät eivät aina noudata tietyn vesistöalueen rajoja, tulee ne direktiivin mukaan liittää lähimpään tai soveltuvimpaan vesienhoitoalueeseen.

Vesienhoitoalueittain tulee selvittää vesistöalueen ominaispiirteet ja ihmisen toiminnan vaikutukset vesistöön ja tehdä alueen veden käytöstä taloudellinen erittely (5 art.) sekä laatia suojeltavista alueista rekisteri (6 art.). Lisäksi tulee määritellä juomavedenottoon tarkoitetut vedet (7 art.) ja laatia ohjeita pinta- ja pohjaveden laadun sekä suojeltavien alueiden seurantaan varten (8 art.). Näiden selvitysten pohjalta on jäsenvaltioiden laadittava jokaiselle vesipiirille toimenpideohjelma tai -ohjelmia (11 art.), jotka toteuttamalla 4 artiklassa annetut ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa. Toimenpideohjelman lisäksi kullekin vesienhoitoalueelle laaditaan hoitosuunnitelma (13 art.), josta kaikki edellä mainitut tiedot käyvät ilmi tiivistetyssä muodossa. Niillä vesistöalueilla, jotka ulottuvat maasta toiseen, jäsenvaltioiden on yhteen sovitettava toimenpiteet erityisesti ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi koko vesienhoitoalueella, jollainen on muodostettava valtioiden välisistä rajoista riippumatta.

2.3. Vesilainsäädäntö eri maissa

2.3.1 Ruotsi

Ruotsissa vesienkäyttöä koskeva sääntely sisältyy ympäristökaareen (miljöbalk, 1998:811) ja sitä täydentävään vesitalouslakiin (lag om vattenverksamhet, 1998:812). Sääntelyn taustalla on ympäristökaaren säätämisen yhteydessä kumottu vuoden 1983 vesilaki (vattenlag, 1983:291), jonka keskeisiä säännöksiä ja periaatteita ei uudistuksen yhteydessä ollut tarkoitus muuttaa. Lähtökohtana on vesien yksityisomistus, oikeastaan yksityishallinta (rådighet).

Ympäristökaaren 11 luvussa säädetään muun muassa vesienkäytön yleisistä edellytyksistä, käsitteistä ja luvanvaraisuudesta. Luvun keskeiset säännökset ovat 6 – 8 §:ssä. Vesilain 2 luvun 6 §:n 2 momenttia vastaava intressivertailusäännös on ympäristökaaren 11 luvun 6 §:n 1 momentissa. Ympäristökaaren intressivertailusäännöstä sovelletaan laajaan asiaryhmään. Ympäristökaaren 11 luvun 7 §:ää, jonka mukaan hanke on toteutettava vaikeuttamatta tulevaisuudessa ehkä toteutettavaa toista yleisen tai yksityisen edun kannalta merkittävää hanketta, vastaavaa säännöstä ei vesilaissa ole. Ympäristökaaren 11 luvun 8 § koskee kalastuksen ja kalakannan huomioon ottamista vesitaloushankkeessa. Vesitaloushankkeiden luvanvaraisuus määräytyy ympäristökaaren 11 luvun 9 – 16 §:n mukaisesti. Säännökset ovat suhteellisen yksityiskohtaisia. Hankkeen luvanvaraisuus määräytyy ympäristökaaren mukaan tulkittamalla sen joustavia säännöksiä. Keskeisimmät luvanhakuvollisuudesta vapautetut toiminnot on säännelty 11 luvun 11 ja 12 §:ssä. Ympäristökaaren 11 luvun 13 §:ssä ovat säännökset ojituksesta ja muusta maankuivatuksesta.

Ympäristökaaren viranomaisjärjestelmään kuuluu hallintoviranomaisten lisäksi tuomioistuimia. Lisäksi maan hallitus käsittelee eräitä suurehkoja ympäristölupa-asioita. Hallitus ei kuitenkaan anna lupapäätöstä, vaan suoritetuun hankkeen sallittavuutta koskevan harkinnan palauttaa

lueteltu osavaltion omistukseen kuuluvat merkittävät vesistöt. Muut, toisen luokan vesistöt kuuluvat yksityisen omistusoikeuden piiriin. Omistusoikeuden sisältö on kaikissa tapauksissa luonteeltaan yksityisoikeudellinen. Toisen luokan mukaiset vedet kuuluvat keskiviivperiaatteen mukaan kiinteistöihin, joiden kohdalla ne ovat. Sama pätee omistusoikeuden sisällön kannalta pohjavesiin niin pitkälle kuin ne ovat omistajan tai haltijan käytettävissä. Omistajia ja haltijoita koskevat pää-sääntöisesti yleiset vesienkäytön sääntelystä johtuvat rajoitukset perustuslaista johtuvan omaisuuden sosiaalisen sidonnaisuuden periaatteen mukaisesti. Jokamiehenkäyttö (Gemeingebrauch, WHG 23 §) merkitsee jokaiselle kuuluvaa oikeutta osavaltiolain osoittamassa laajuudessa käyttää pintavesiä. Suomen lain tapaan yleiskäyttö merkitsee omistajan tai haltijan kieltovallan rajoittamista. Yleiskäytön muotoja ovat osavaltiolakien mukaan mm. uiminen, vedenotto, pienillä aluksilla liikkuminen ja vesi- tai jääurheilu. Järjestetty vesiliikenne ei kuulu yleiskäyttöön.

Liittovaltion vesitalouslaissa on kaikkea vesienkäyttöä koskevat yleiset perusteet koskien erityisesti vesienkäytön turvallisuutta ja toiminnanharjoittajien huolellisuusvelvoitteita (WHG 1a §). Säännöstä on edellä mainitulla lainmuutoksella muokattu vastaamaan vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitevaatimuksia ja ekologisia kriteerejä. Vesiasioita käsitteleviä viranomaisia ja toimielimiä on liittovaltion, osavaltioiden ja kuntien tasolla. Liittovaltiotasolla vesienkäytön alasta vastaa ympäristöministeriö (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), mutta muillakin ministeriöillä on sektorikohtaista toimivaltaa, etenkin vesiliikenne-väylistä vastaavalla liikenneministeriöllä. Osavaltiotaso on vesiasioista päätettäessä keskeisessä asemassa. Lainsäätäjien ja viran-omaisten toimintaa ohjaa puitelakina liittovaltion vesitalouslaki, mutta liittovaltion viranomaisilla ei pääsääntöisesti ole sisältöön yltävää päätösvaltaa osavaltioiden

vesiasioissa.

Ennakkovalvontakeinoiksi vesitalouslaissa säädetään lupa, jota on kaksi oikeudellisesti erilaista kategorialla, Erlaubnis ja Bewilligung. Lisäksi vesitalouslaissa säädetään vesitaloudellisista suunnitelmista, joita on kahdenlaisia, puitesuunnitelmia (wasserwirtschaftlicher Rahmenplan) ja pääasiassa suojelutarkoituksia toteuttavia taloussuunnitelmia (Bewirtschaftungsplan). Edelleen käytössä on vesiensuojelualueita (Wasserschutzgebiet) koskeva sääntely. Niiden käyttöyhteys ja vyöhykejako muistuttaa suomalaista suoja-aluejärjestelmää, mutta ne perustetaan yleensä yleisen tarpeen vaatiessa säädösin, käytännössä asetuksella.

2.3.3 Ranska

Ranskan vesienkäytön sääntelyn juuret ovat Napoleonin ajan kodifikaatioissa (Code Civil ja Code Rural). Oikeuskehitykseen on vaikuttanut julkisen vallan etusijaan perustunut vesioikeudellinen järjestelmä. Kodifikaatioiden avulla säänneltiin vesienkäytön kannalta etenkin omistusoikeuden sisältöä, vesialueiden käyttösuhteita ja keskinäisten käyttöperusteiden paremmuutta ja suojaa. Merkittävää muutosta julkisoikeudellisen valvonnan suuntaan merkitsi vuonna 1964 säädetty laki julkisista vesistä ja vesien pilaantumisen ehkäisystä. Vesilaki säädettiin vuonna 1992 (loi sur l'eau, 3.1.1992).

Ranskan vesistöt jakautuvat ensin hallinnollisesti kahteen ryhmään, julkisiin (eaux domaniales) ja ei-julkisiin (eaux non domaniales). Julkiset vedet määriteltiin alunperin yleisen liikenne- tai uittotarpeen perusteella julkisen hallintovallan piiriin kuuluviksi, mutta vuoden 1964 lain myötä julkiseksi vedeksi voitiin määrätä muutakin tarvetta, esimerkiksi maataloutta tai virkistyskäyttöä palveleva vesistö. Julkisia vesiä voi olla valtion ja kunnan tasolla. Yksityisille voidaan perustaa oikeuksia myös julkisiin vesiin. Ei-julkiset vedet jakautuvat virtaavan ja ei-virtaavan veden vesiin. Jälkimmäiset (lammikot, lähteet ym.) kuuluvat pääsääntöisesti ainesosina siihen kiinteistöön, jonka alueella ne sijaitsevat

ollen siten yksityisomistuksen kohteena. Virtaavan veden uoma kuuluu rajoittuviin kiinteistöihin, mutta itse vesiaineeseen näillä on vain käyttöoikeus. Näiden vesien omistusoikeus ei siten kokonaisuutena tuota haltijalleen täyttä määräysvaltaa, eikä omistajan tai haltijan käyttö saa haitata muiden oikeutettujen vastaavaa käyttöä. Pohjavesivarat eivät sellaisinaan kuulu alueen omistajalle, vaan hänen tulee saada omalle käytölleen julkisoikeudellinen peruste, joka kylläkin saattaa olla suojattu muita tarvitsijoita vastaan. Ei-julkisten vesien käyttö muuhun kuin moottoriajoneuvoilla tapahtuvaan liikkumiseen on yleensä sallittu eräänlaisena yleiskäyttönä.

Vuoden 1992 laissa edellytetään vesipiirikohtaisten vesistösuunnitelmien laatimista. Niitä on kahdentasoisia, koko vesipiirin kattavia suunnitelmia (SDAGE, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) ja paikallisia suunnitelmia (SAGE, schéma d'aménagement et de gestion des eaux). Vahvistettavissa suunnitelmat ovat rinnastettavissa oikeusvaikutuksiltaan kaavoihin, ja ne on otettava mm. lupa-asioita käsiteltäessä huomioon. Toisaalta usein luvanvaraisten toimintojen ehdot johtuvat suunnitelmien mukaisesti annetusta alemmantasoisesta normistosta, joka koskee esimerkiksi päästöjä ja muita ympäristöllisiä tai vesitaloudellisia seikkoja. Kaavoitusta ja vesistösuunnitelmia koordinoidaan viranomaisten yhteistyöllä ja lausunnoilla. Toimintojen ohjauksessa keskeisessä asemassa on ympäristövaikutusten arviointi, josta on annettu kansalliset säännökset vuonna 1977. Yksilöllisesti valmisteltu kaavamääräys (plan d'occupation des sols) voi tehdä arvioinnin tarpeettomaksi. Vesilaissa säädetään toimintojen luvanvaraisuudesta ja ilmoituksenvaraisuudesta.

2.4. Kansainväliset sopimukset

2.4.1 Itämeren suojelusopimus

Helsingissä 9.4.1992 allekirjoitettu uudistettu Itämeren alueen merellisen

ympäristön suojelusopimus (SopS 2/2000) tuli voimaan 17.1.2000 ja korvasi siten sitä edeltäneen vuoden 1974 suojelusopimuksen. Uuden Itämeren ympäristönsuojelusopimuksen allekirjoittivat kaikki Itämeren yhdeksän rantavaltiota ja EY:n komissio.

Uuden sopimuksen tavoitteena on Itämeren suojelun tehostaminen. Sopimusaluetta laajennettiin siten, että se käsittää aluemerien lisäksi maiden sisäiset aluevedet rantaviivaan asti. Maalta peräisin olevan pilaantumisen ehkäisemisvelvoite koskee myös toimia koko Itämeren valuma-alueella.

Sopimuspuolet sitoutuvat ehkäisemään Itämeren alueen pilaantumista käyttämällä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa (BAT) pistekuormituslähteisiin ja ympäristön kannalta parasta käytäntöä (BEP) kaikkiin kuormituslähteisiin. BAT:a määriteltäessä tulee ottaa huomioon muun muassa muut vertailukelpoiset tekniikat, torjuttavien päästöjen laatu ja määrä sekä varovaisuusperiaate. Perusperiaatteena sopimuksessa on myös aiheuttamisperiaate. Sopimuksessa on myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA) määräyksiä, joissa edellytetään sopimuspuolten keskinäistä ja komission kanssa tapahtuvaa yhteistyötä, milloin YVA ylikansallisen tai kansainvälisen oikeuden vaatimuksesta tulee suoritettavaksi.

Uutta vuoden 1992 sopimuksessa on lisäksi jätteiden merellä tapahtuvan polton ehdoton kieltö ja merenpohjan tutkimista ja hyväksikäyttöä koskevien määräysten täydentäminen öljynporaus- ym. avomeritoiminnan osalta. Pilaamistapahtuman ilmoittamista koskeva määräys laajenee kattamaan tapahtumat sekä maalla että merellä. Sopimuspuolet sitoutuvat lisäksi yhdessä ja erikseen edistämään luonnonsuojelua, luonnon, sen eliöstön ja elinympäristöjen monimuotoisuuden säilyttämistä sekä Itämeren luonnonvarojen kestävää käyttöä.

2.4.2 ECE:n rajavesistöopimus

YK:n alaisen Euroopan talouskomission (ECE) jäsenmaat laativat Helsingissä vuonna 1992 maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja

kansainvälisten järvien suojelua ja käyttöä koskevan yleissopimuksen (SopS 71/1996, ECE:n rajavesistösojimus). Sopimuksen ovat allekirjoittaneet 22 Euroopan maata ja EY. Sopimuksen tavoitteena on maasta toiseen ulottuvien ympäristövaikutusten ehkäiseminen, rajoittaminen ja vähentäminen ja rajavesistöjen tasapuolisen käytön varmistaminen.

Kaikkia sopimuspuolia sitovat muun muassa määräykset jätevesipäästöjen ennakkolupamenettelystä, parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) ja ympäristön kannalta parhaan käytännön (BEP) soveltamisesta ja ympäristövaikutusten arvioinnista. Sopimuksessa on myös määräyksiä seurannasta, yhteistyöstä tutkimus- ja kehityshankkeissa ja raportoinnista. Sopimuksen pohjalta on laadittu erillinen vesi- ja terveystyökirja sekä tulvantorjuntasuosituksen.

ECE:n rajavesistösojimuksen määräykset ovat suurelta osin samansisältöisiä kuin vuoden 1992 Itämeren suojelusopimuksen määräykset, eikä niillä siten Suomessa ole ollut juurikaan itsenäistä merkitystä. Lisäksi valtioiden kahdenväliset sopimukset tulevat aina ensisijaisesti sovellettaviksi, ja Suomi on tehnyt rajavesistöjä koskevat sopimukset kaikkien rajanaapuriensa kanssa. ECE:n rajavesistösojimuksen tavoitteena onkin, että rantavaltiot tekevät keskenään kahden- tai monenvälisiä sopimuksia määritelläkseen maasta toiseen ulottuvien vaikutusten ehkäisemiseen, rajoittamiseen ja vähentämiseen liittyvät keskinäiset suhteensa.

2.4.3 Kahdenväliset rajavesistösojimukset

Useissa kansainvälisissä sopimuksissa kirjattujen periaatteiden mukaisesti Suomi on pyrkinyt sopimaan rajanaapureittensa kanssa yhteisten rajavesistöjensä käytön periaatteista. Suomi on tehnyt rajavesistösojimuksen Neuvostoliiton kanssa vuonna 1965 (SopS 25/1965), Ruotsin kanssa vuonna 1971 (SopS 54/1971) ja viimeksi Norjan kanssa vuonna 1980 (SopS 32/1981).

Suomen ja Venäjän välisen

rajavesistösojimuksen nojalla on sopimuspuolen ilmoitettava ennakolta sellaisista toimenpiteistä rajavesistöissä, joilla on sopimuksen 2 artiklan muuttamiskiellon tai 4 artiklan pilaamiskiellon vastaisia seurauksia. Sopimuspuolet voivat päättää, että asia on saatettava rajavesistöjen käyttökomissiolle ratkaistavaksi tai lausunnon antamista varten. Käytännössä lausunnon antaminen kansallisille lupaviranomaisille on osa komission normaalia toimintaa, mutta ratkaistavaksi asioita ei ole komissioon saatettu. Muuttamis- tai pilaamiskiellosta poikkeamista koskevien asioiden lisäksi komissio tutkii ja käsittelee muitakin rajavesistöjen hyväksikäyttöä koskevia asioita joko sopimuspuolten antaman tehtävän perusteella tai useimmiten omasta aloitteestaan. Komissio on muun muassa vahvistanut rajavesistöjen veden laadun tarkkailua koskevat määräykset, tehnyt sopimuksen Vuoksen vesivoiman käytöstä (SopS 21/1973), antanut määräyksiä kalastuksen vuoksi tarpeellisesta Simpeleen säännöstelystä ja valmistellut Saimaan ja Vuoksen säännöstelyä koskevan sopimuksen (SopS 91/1991).

Suomen Ruotsin kanssa tekemää rajajokisopimusta sovelletaan rajajoissa tapahtuvaan rakentamiseen, säännöstelyyn ja jätevesipäästöön riippumatta siitä, ulottuvatko toimenpiteen vaikutukset toisen sopimuspuolen alueelle. Muihin toimenpiteisiin rajajoissa sopimusta sovelletaan vain, mikäli toimenpiteellä saattaa olla vaikutuksia toisessa valtiossa. Lisäksi sopimuksessa on yleisiä määräyksiä korvausten maksamisesta ja vahvistamisesta, lupamenettelystä sopimuksella perustetussa rajajokikomissiossa sekä sopimuksen valvonnasta ja rangaistuskeinoista. Korvauskysymyksissä sovelletaan sen valtion lakia, jossa menetykset, vahinko tai haitta syntyy. Muilta osin sopimuksen määräykset korvaavat Suomen ja Ruotsin ympäristö- ja vesilainsäädännön vastaavat määräykset sopimuksen soveltamisalueeseen kuuluvilla rajajoilla. Vesilakia sovelletaan siten rajajoilla vain rajajokisopimusta täydentävästi, ja lupaviranomaisena on vesitaloushankkeissa ympäristölupaviraston

sijasta suomalais-ruotsalainen rajajokikomisio.

Suomen ja Norjan välisessä sopimuksessa suomalais-norjalaisesta rajavesistökomissiosta on määrätty, että komission tulee tehdä esityksiä ja aloitteita sekä antaa lausuntoja asioista, jotka koskevat Suomen ja Norjan välisten rajavesistöjen hoitoa, niiden tilan ja veden laadun seuranta, kalastusoloja, veden pilaantumisen ehkäisemistä, rajavesistöön rakentamista ja vesistön säännöstelyä tai muita vastaavia asioita. Komissio voi myös tehdä aloitteita rajavesistökomissiota koskevan sopimuksen tai jonkin muun Suomen ja Norjan välisen sopimuksen muuttamiseksi. Suomalais-norjalaisella rajavesistökomissiolle ei ole päätösvaltaa yksittäistä vesistöohjelmaa koskevassa asiassa eikä määräysvaltaa muihin tahoihin nähden. Kansallisilla viranomaisilla on kuitenkin velvollisuus informoida komissiota vireillä olevista lupahakemuksista ja hankkeista.

2.5. Nykytilan arviointia

Vesilain voimaantulon jälkeen on sekä yhteiskunnassa että vesivarojen käytössä tapahtunut olennaisia muutoksia, joiden vuoksi vesilain säännöksiä ei voida pitää kaikilta osin ajanmukaisina. Esimerkiksi puutavaran uiton korostunut sääntelyllinen asema vesilaissa ei vastaa uiton vähentynyttä yhteiskunnallista merkitystä. Vesilain joustavat normit ovat usein mahdollistaneet sen, että lain soveltamiskäytännössä on voitu ottaa huomioon yhteiskunnan muuttuneita näkemyksiä ja sellaisia arvoja, joiden merkitystä lain säätämisaikana ei välttämättä pidetty kovinkaan suurina. Ennen kaikkea ympäristöarvojen kasvanut merkitys on heijastunut myös vesilain mukaiseen lupakäytäntöön esimerkiksi yleisen edun käsitteistämisen tulkinnan kautta. Useat lakiin sittemmin kirjatut ympäristönäkökohtien huomioon ottamista merkitsevät muutokset olivat jo aiemmin vahvistuneet oikeuskäytännössä.

Vaikka joustavuus ja sen mahdollistamat tulkinta- ja soveltamiskäytännön kehittyminen ovat vähentäneet tarvetta lainmuutoksiin, tilannetta ei voida pitää

tydyttävänä. Lain soveltaminen edellyttää varsin perusteellista oikeuskäytännön ja sen kehityksen tuntemusta. Myös oikeusvarmuus ja luparatkaisujen ennakoitavuus edellyttävät voimassaolevan tulkinta- ja soveltamiskäytännön vahvistamista lakitekstissä.

Oikeuskäytäntö lukuisine eri oikeusasteiden ratkaisuineen on myös selkeyttänyt ja täsmentänyt vesilain sisältöä, mutta sekään ei ole pystynyt poistamaan lain vaikeaselkoisuutta. Vaikeaselkoisuus ei aiheudu pelkästään lain poikkeuksellisen laajasta soveltamisalasta, vaan myös kasuistisesta säätämistekniikasta lukuisine sisäisine viittauksineen samoin kuin vanhakantaisista sanamuodoista. Vesilain ymmärrettävyyttä ja luettavuutta ovat vaikeuttaneet myös monet osittaisuudistukset, jotka ovat rikkoneet lain alkuperäistä kokonaisuutta ja joiden jäljiltä laki on paikoin hajanainen. Merkittävistä näistä uudistuksista on ollut jätevesiasioiden ja vesien pilaantumista koskevien säännösten siirtäminen vesilain ympäristönsuojelulakiin, mikä jälkeen vesilaki on luonteeltaan aikaisempaa korostuneemmin vesitaloushankkeiden toteuttamista sääntelevä laki. Osittaisuudistusten jälkeen vesilain rakennetta ei ole uudistettu, eikä vesilain järjestelmää ole missään vaiheessa tarkasteltu systemaattisesti kokonaisuutena, mitä on pidettävä selvänä puutteena.

Myös lainsäädäntöympäristö on olennaisesti muuttunut vesilain säätämisen jälkeen. Käytännössä koko vesilain soveltamisalaa sivuva keskeinen lainsäädäntö on uudistettu lain voimaantulon jälkeen. Uusimpia lakeja ovat ennen kaikkea maa-aineslaki, luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, vesihuoltolaki sekä maankäyttö- ja rakennuslaki. Nämä samoin kuin monet muut lait on otettava huomioon myös vesilain mukaisissa hankkeissa, joten niiden säätäminen on välttämättä vaikuttanut myös vesilain soveltamiseen. Lakien väliset suhteet on muodollisesti järjestetty tarpeellisilla viittaussäännöksillä, mutta asialliselta kannalta vesilain ja muun lainsäädännön välistä suhdetta ei muuta lainsäädäntöä koskevien uudistusten

yhteydessä aina ole perusteellisesti pohdittu. Näin vesilain ja muiden lakien välinen suhde ei kaikilta osin ole riittävän selvä.

Myös Euroopan yhteisön vesilainsäädännön toimeenpanemiseksi tarpeelliset vesilain tarkistukset on tehty erillisinä eikä ohjausjärjestelmien keskinäistä yhteensopivuutta ole arvioitu. Euroopan yhteisön lainsäädännöstä merkittävimmän vesilain uudistamistarpeen aiheuttaa vesipolitiikan puitedirektiivi, joka edellyttää merkittäviä muutoksia vesienkäytön ja suojelun ohjausjärjestelmään. Direktiivi edellyttää, että vesilain tapauskohtaiseen lupaharkintaan perustuva päätöksentekojärjestelmä sovitetaan yhteen vesistöalueittaisen suunnittelujärjestelmän kanssa. Suomessa direktiivin menettelysäännökset on tarkoitus toteuttaa vesienhoidon järjestämislailla, eikä vesilain tapauskohtaiseen lupaharkintaan perustuvaa järjestelmää direktiivin täytäntöönpanon takia ole tarpeen muuttaa.

Vesilakiin on kuitenkin lisättävä säännökset siitä, millä tavoin uuden vesienhoidon järjestämislain mukaiset hoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat otetaan huomioon lupaharkinnassa. Lisäksi on varmistuttava siitä, että lain aineelliset säännökset ovat riittäviä turvaamaan direktiivin tavoitteiden toteutuminen siltä osin kun kyse on lain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. Tältä osin jo nykyinen vesilaki pitkälti toteuttaa direktiivin tavoitteet, eikä direktiivi edellytä kovinkaan merkittäviä muutoksia vesilain lupakynnystä ja lupaharkintaa koskeviin säännöksiin. Säännöksiä on kuitenkin sanonnallisesti syytä täsmentää niin, että vastaavuus direktiivin tavoitteiden kanssa käy selvemmin ilmi. Vesipolitiikan puitedirektiivi edellyttää myös, että tarvittaessa voimassaoleviinkin lupiin voidaan lisätä tarkkailua koskevia velvoitteita.

Vedenharkintaan liittyen julkisuudessa on viime aikoina käyty vilkastakin keskustelua kaupallisesta veden ottamisesta. Keskustelu on kohdentunut muutamiin yksittäisiin hankkeisiin, jotka on koettu epäoikeudenmukaisiksi erityisesti sen vuoksi, että ottaminen ei edellytä minkäänlaista

kytkentää vesialueen omistukseen tai hallintaan. Yleisesti ottaen mittavat vesikauppaan liittyvät vedensiirrot tuskin kuitenkaan muodostuvat Suomessa suureksi ongelmaksi sääntelyn kannalta. Pintaveden ottamishankkeet ovat satunnaisia. Pohjaveden ottamisessa taas kyse on lähinnä veden pullostuksesta, mikä ei luonteeltaan poikkea esimerkiksi virvoitusjuomien valmistuksesta. Tässä mielessä vesikauppa rinnastuu muuhun elinkeinotoimintaan. Tärkeää kuitenkin on varmistaa sääntelyn riittävyys turvaamalla muut vedenkäyttötarpeet, joita kaupallinen ottaminen ei saa vaarantaa. Vesilaissa tämä jää käytännössä intressivertailusäännösten varaan, sillä veden ottamisen etusijajärjestystä koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi vain niissä harvinaisissa tapauksissa, joissa samanaikaisesti on vireillä eri lupahakemuksia.

Ojitus. Suomen viljelyksessä oleva peltopinta-ala oli vuonna 2000 tehdyn maatalouslaskennan mukaan noin 2,2 miljoonaa hehtaaria. Tästä alasta oli salaajitettua 1,3 miljoonaa hehtaaria ja avo-ojissa runsaat 600 000 hehtaaria. Vaikka kuivatusta tarvitseva peltopinta-ala on ainakin kertaalleen perus-kuivatettu, riittää ojitustarvetta edelleen. Aidosti uusia ojitushankkeita ei enää juuri ole, vaan alueellisille ympäristökeskuksille tulevat ojitustoimitushakemukset koskevat jo yhteen tai useampaan kertaan kaivettujen ojien peruskorjaushankkeita. Näissä hankkeissa maanomistusolot ja maankäyttömuodot ovat kuitenkin muuttuneet niin paljon, että ne on useimmiten käsiteltävä ojitustoimituksissa samalla tavalla kuin uudisojituksetkin.

Muu maankuivatus. Suhtautuminen maankuivatusta varten tehtävään vedenkorkeuden pysyvään laskuun on olennaisesti muuttunut vesilain säätämisen jälkeen. Lähtökohtaisesti pysyvä laskeminen voi, ottaen huomioon tällaisen hankkeen yhteydessä silmällä pidettävät eri intressit, tulla nykyaikana kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Osoituksena tiukentuneesta suhtautumisesta ovat myös vesilakiin tehdyt pysyvän laskemisen edellytyksiä koskevat tiukennukset, jotka jatkoivat jo vesioikeuslain viitoittamaa

kehityssuuntaa. Käytännössäkin lupaa vedenkorkeuden pysyväksi laskemiseksi ei liene enää edes haettu ainakaan 1980-luvun lopulla tai sen jälkeen muuten kuin tulvantorjuntaan liittyen. Myös monilla aiemmin toteutetuilla laskuhankkeilla tavoitellut hyödyt ovat useissa tapauksissa jääneet saavuttamatta.

Vedenkorkeuden nostaminen. Vedenkorkeuden nosto voi liittyä voimatalouteen, vedenhankintaan tai mihin tahansa hankkeeseen. Nykyisin kovin paine kohdistuu kuitenkin vesistöjen kunnostamiseen. Arviolta kaksi kolmannesta vedenkorkeuden nostoista on viime vuosina tehty vesistön tilan ja kalaston elinolojen parantamiseksi. Juuri kunnostustarkoitusta varten tehtävissä nostohankkeissa vesilain säännöksiä on pidetty liian tiukkoina. Tämä on seurausta pitkälti siitä, että toisin kuin laskemista, vesilaki ei aseta nostoja erityisasemaan. Näin nostoja koskevat pelkästään rakentamista koskevat yleissäännökset, vaikka nykykäsityksen mukaan nostohankkeet ovat laskemista hyväksyttävämpiä. Erityissäännösten puute ja nostoja koskeva oikeuskäytäntö ovat vaikeuttaneet nostohankkeiden toteuttamista. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että hankkeen toteuttajalta on katsottu vesilain 2 luvun 7 §:n 1 momentin nojalla edellytettävän pysyvää käyttöoikeutta vähintään puoleen veden alle jäävään alueeseen. Pelkkää maanomistajan kirjallista suostumusta ei siis ole pidetty riittävänä. Tämän on katsottu käytännössä estävän sellaiset nostohankkeet, joita ei voida pitää yleisen tarpeen vaatimana vesilain tarkoittamassa mielessä. Nykyisten säännösten valossa laskujen toteuttaminen näyttäisikin olevan nostoja helpompaa, vaikka yleinen käsitys hankkeiden hyväksyttävyydestä on päinvastainen. Joidenkin kunnostushankkeiden yhteydessä on ongelmallisena pidetty sitä, että hankkeesta hyötyä saavia ei ole mahdollista velvoittaa osallistumaan hankkeen kustannuksiin.

Vesivoiman hyväksikäyttö. Vesivoima on uusiutuva energialähde, jonka rakentamismahdollisuudet on syytä tulevaisuudessakin taata. Sähköntuotannon

edistämisestä uusiutuviista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla annettu direktiivi 2001/77/EY sisältää maakohtaiset suositukset uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön osuudesta. Yksittäisiä energialähteitä ei kuitenkaan ole Suomessa tarkoitus direktiivin perusteella erityisesti nostaa esille. VTT:n arvio pienvesivoiman rakentamismahdollisuuksista Suomessa on 120 MW vuoteen 2010 mennessä. Vesivoimahankkeet ovat mahdollisia etenkin jo rakennetuissa vesistöissä, vanhojen laitosten uusimiseksi ja tehon lisäämiseksi.

Uitto. Uiton ja sitä koskevan sääntelyn tosiasiallinen merkitys muihin vesienkäyttömuotoihin verrattuna on vähentynyt. Uittoa koskevan sääntelyn varsin perusteellinen uudistaminen on siten tarpeen. Kaikki toimitettava uitto on 1990-luvun alusta lähtien ollut nippu-uittoa. Paljon työvoimaa vaatineesta irtouitosta luovuttiin maassamme kokonaan vuonna 1991, jolloin Kemijoella uitettiin viimeisen kerran. Nykyisin harjoitettava, pääosin yleisillä kulkuväylillä tapahtuva nippu-uitto poikkeaa vaikutuksiltaan täysin irtouitosta, jota varten jokivesistöjä on Suomessa perattu ja rakennettu mittavassa määrin. Nippu-uitto on verrattavissa pikemminkin muuhun vesiliikenteeseen, kuin aikaisempaan irtouittoon. Irtouiton lakattua tärkeimmät käynnissä olevaan uittoon liittyvät oikeudelliset kysymykset keskittyvät pudotuspaikkoihin, joita Vuoksen ja Kymijoen vesistöalueella on noin 70 - 80, minkä lisäksi alueella on vastaava määrä uiton tarvitsemia suojasatamia. Kaikkiaan vesilain 5 luvun nojalla säännellään tällä hetkellä noin 150 uiton toimintapaikkaa.

Kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet. Kulkuväyliä ja vesiliikennealueita koskevaan vesilain mukaiseen sääntelyyn liittyen ei ole merkittäviä muutostarpeita. Yksityisten kulkuväylien merkitsemistä koskeva vesilain ja vesiliikennelain muutos on ollut liikenne- ja viestintäministeriössä jo pitkään vireillä. Lainmuutoksen tarkoituksena olisi säätää yksityisten kulkuväylien merkitsemisestä siten, ettei niitä voida sekoittaa julkisiin kulkuväyliin. Samalla yksityisen kulkuväylän pitäjälle annettaisiin oikeus sijoittaa väylämerkki toisen vesialueelle.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Uudistuksen yleisenä tavoitteena on ajanmukaistaa vesilainsäädäntö vastaamaan niitä muutoksia, joita vesilain säätämisen jälkeen on tapahtunut vesivarojen käytössä, kansallisessa ja yhteisöläinsäädännössä sekä yhteiskunnassa yleisesti.

Lain ajantasaistamiseksi tarpeelliset uudistukset ovat niin merkittäviä, ettei niiden toteuttaminen ole osauudistuksella mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Säännösten aineellisten tarkistamisen lisäksi sääntelyä tulee selkeyttää ja sen ymmärrettävyyttä parantaa. Olennaista on vesilain kasuistisuuden vähentäminen sekä raskaan sisäisen viittaustekniikan yksinkertaistaminen. Myös lain systematiikkaa ja rakennetta on lukuisten osittaisuudistusten jälkeen uudistettava.

Esityksessä ehdotetaankin säädettäväksi kokonaan uusi laki, joka korvaisi osittain alkuperäisessä asussa olevan vuoden 1961 vesilain. Uusi laki rakentuisi voimassa olevan vesilain peruseriaatteille. Lain soveltamisalaa ja keskeisiä soveltamisperiaatteita ole tarkoitus muuttaa laajemmin kuin on tarpeen uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Uusi laki sisältäisikin keskeiset nykyisen vesilain mukaiset vesioikeudelliset periaatteet.

Merkittävin rakenteellinen muutos uudessa laissa olisi vesitaloushankkeita koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen, mikä tehtäisiin kokoamalla vesitaloushankkeita koskevat yhteiset säännökset entistä selvemmin yhteen. Yhteiset säännökset perustuisivat vesitaloushankkeita koskeville ajanmukaistetuille vesilain periaatteille, jotka nykyisin sisältyvät vesilain rakentamista koskeviin säännöksiin ja hankelukuihin.

Toinen merkittävä muutos olisi vesitaloushankkeen luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn selkeyttäminen purkamalla vesilain kieltokeinen rakenne niin, että nykyiset yleiskiellot muotoiltaisii entistä selvemmin lupakynnykseksi.

Luvanvaraisuuskynnys kuitenkin säilyisi nykyisellään.

Uudessa laissa vesitaloushankkeet olisivat lähtökohtaisesti samassa asemassa. Hankkeen tarkoituksesta riippumatta toteuttamisedellytykset sekä luvanvaraisuus että luvan myöntämisedellytykset ratkeaisivat viime kädessä hankkeen vaikutusten perusteella. Esimerkiksi hankkeen yleiseltä kannalta hyödyllisenä tai tarpeellisenä pidetty tarkoitus otettaisiin huomioon intressivertailussa hanketta puoltavana tekijänä. Mitä suurempana hankkeen hyötyjä pidetään, sitä painavampia syitä tarvittaisiin luvan epäämiseksi. Tästä lähtökohdasta poikkeaminen luopumalla kokonaisvaltaisesta arvioinnista ja harkinnasta joidenkin sinänsä hyödyllisenä pidettävien hankkeiden osalta olisi vesilain tavoitteiden vastaista ja saattaisi vaarantaa lain suojaamia intressejä. Vesivarojen ja vesiympäristön erilaisten käyttötapojen yhteensovittaminen ei ole mahdollista, jos toteuttamisedellytyksiä tarkastellaan kapeasti vain yhden käyttötavan tai hanketyypin näkökulmasta.

Vesipolitiikan puitedirektiivin implementointi on yksi keskeisiä uudessa laissa huomioon otettuja näkökohtia. Direktiivin kannalta vesilain ja ympäristönsuojelulain tapauskohtaiset lupamenettelyt ovat tosin vain yksi, joskin tärkeä toimenpidetyyppi, pyrittäessä 4 artiklan mukaisiin ympäristötavoitteisiin. Kuten jo aiemmin on esitetty, direktiivin mukaiset vesiensuojelun suunnittelumenettelyt on tarkoitus panna täytäntöön erillisellä lailla vesienhoidon järjestämisestä. Uuteen lakiin otettaisiin tarpeelliset viittaukset ehdotettuun lakiin ja sen mukaisiin hoitosuunnitelmiin. Muilta osin direktiivin tavoitteet ja velvoitteet, siltä osin kuin ne koskevat vesilain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa pääsääntöisesti sisällytettäisiin uuden lain yleisiin säännöksiin.

Lakiin ei siten otettaisi erillisiä säännöksiä direktiivin täytäntöönpanosta. Omaksuttu ratkaisu perustuu siihen, että direktiivin tavoitteet ja velvoitteet ovat pitkälti yhdenmukaisia kansallisten vesien käyttöä ja hoitoa koskevien tavoitteiden kanssa. Uuden

lain tavoitesäännös vastaisi direkttiivin tavoitteita. Lupakynnys olisi sellaisella tasolla, että direkttiivin tavoitteiden kannalta merkitykselliset hankkeet tulevat aina lupamenettelyn piiriin ja luvanmyöntämisedellytykset ovat riittäviä myös direkttiivin ympäristötavoitteiden toteutumiseksi.

Menettelyn yksinkertaistamiseksi on esitetty lupamenettelyn korvaamista vesilaisissa ilmoitusmenettelyllä. Käytännössä ilmoitusmenettelyn käyttöala vesitaloushankkeiden toteuttamisessa jäisi kuitenkin varsin suppeaksi muun muassa sen vuoksi, että vesitaloushankkeessa on tavallisesti useita intressitahoja eikä kyse ole vain toteuttajan ja valvontaviranomaisen välisestä suhteesta. Ilmoitusmenettely on myös toteuttajan oikeusturvan kannalta ongelmallinen sen vuoksi, että se ei tarjoa myönnetyn luvan kaltaista oikeutta hankkeen toteuttamiseen. Ennakoilmoitus rajattaisiinkin uudessa laissa ainoastaan tietojen rekisteröintiä palvelemaan tietojen toimittamiseen. Tämän mukainen ennakkotiedon antaminen koskisi uudessa laissa muuta kuin luvanvaraista ruoppausta, maa-ainesten ottamista vesistön pohjasta ja pohjavedenottoa sekä ojitusta. Menettelyn yksinkertaistamiseen pyrittäisiin ensisijaisesti sillä, että uudenkin lain menettelysäännökset mahdollistaisivat lupaprosessin sopeutumisen asian luonteen mukaan.

3.2 Uuden vesilain keskeinen sisältö

Myös ehdotettu uusi laki olisi nimeltään vesilaki. Vaihtoehtoisena nimenä laille sopisi myös vesitalouslaki, joka kuvaisi lain luonnetta vesitaloushankkeiden toteuttamista sääntelevänä lakina sen jälkeen kun vesiensuojeluasiat siirrettiin laista ympäristönsuojelulakiin. Nimi on kuitenkin vaikeaselkoinen ja osin harhaanjohtavana yhtäältä sen vuoksi, että vesitaloushankkeiden lisäksi lain soveltamisalaan kuuluu muikin vesienkäyttö ja toisaalta sen vuoksi, että vesitaloushankkeen toteuttamisessa on otettava huomioon muitakin kuin taloudellisia näkökohtia. Myös kolmantena

vaihtoehtona esiintynyt vesienkäyttölaki korostaa likaa käyttöä, joten uuden lain nimeksi ehdotetaan vesilakia. Nimenä vesilaki on yksinkertainen ja selkeä ja kattaa vesiluonnonvaran käyttöön ja suojeluun liittyvät eri näkökohdat.

Uusi laki siis rakentuisi voimassa olevan vesilain peruseriaatteille, eikä lain soveltamisalaa tai keskeisiä soveltamisperiaatteita muutettaisi olennaisesti. Myös määritelmien osalta uusi laki perustuu vesilain perinteisiin käsitteisiin, joita kuitenkin täsmennettäisiin tarpeellisilta osin. Käytetyt käsitteet poikkeavat jonkin verran vesipolitiikan puitedirektiivin käsitteistä, sillä direkttiivin käsitteillä ei voida korvata vesilain vanhoja käsitteitä. Molemmilla on omat käyttötarkoituksensa.

Uuden vesilain 1 - 2 luvut sisältäisivät kattavasti lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa koskevat yleiset säännökset. Säännökset koskisivat sekä luvanvaraisia vesitaloushankkeita että luvanvaraisuuskynnyksen alle jäävää toimintaa.

Lain 1 luvussa olisivat tavanomaiset yleisluonteiset säännökset muun muassa lain tarkoituksesta, soveltamisalasta, määritelmistä ja viranomaisista.

Lain 2 luvussa puolestaan olisivat yleiset säännökset vesiin ja vesienkäyttöön liittyvistä velvollisuuksista, oikeuksista ja rajoituksista. Omistusta ja hallintaa sekä pakkotoimia koskevien säännösten lisäksi näihin kuuluisivat muun muassa yleiskäyttöoikeuksia koskevat säännökset, pienvesien suojelua koskevat säännökset samoin kuin yleissäännös siitä, mitä vesitaloushankkeen toteuttamisessa on otettava huomioon.

Lain 3 luvussa olisivat yleiset säännökset luvanvaraisista vesitaloushankkeista. Näitä säännöksiä sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkiin lain mukaisiin vesitaloushankkeisiin, jolloin erillisiä viittaussäännöksiä ei hankkekohtaisen sääntelyn yhteydessä enää tarvittaisi. Luvussa säädettäisiin sekä vesitaloushankkeen luvanvaraisuudesta että lupaharkinnasta ja lupamääräyksistä. Luvanvaraisuutta koskeva sääntely perustuisi vesilain nykyisiin yleiskieltoihin. Luvussa

olisi säännös, jonka mukaan vesitaloushankkeella on oltava ympäristölupaviraston lupa silloin, kun siitä aiheutuu nykyisin sulkemis- ja muuttamiskielloissa yksilöityjä seurauksia. Tätä yleistä luvanvaraisuutta koskevaa säännöstä täydennettäisiin luettelolla hankkeista, jotka seurauksista riippumatta aina tarvitsevat ympäristölupaviraston luvan. Luettelo perustuisi nykyisiin vesilain eri luvuissa oleviin säännöksiin luvanvaraisista hankkeista täydennettynä erällä hankkeilla, joiden saattamista aina luvanvaraiseksi on pidetty tarpeellisenä. Pääsääntöisesti luvantarve kuitenkin edelleen kytkeytyisi hankkeen seurauksiin, eikä uuteen lakiin otettaisi ympäristönsuojelulain ja -asetuksenkaltaista yksityiskohtaista luetteloa luvanvaraisista hankkeista.

Yleisiä kaikkia vesitaloushanketta koskevia säännöksiä täydennettäisiin eri hanketyyppejä koskevin erityissäännöksin, jotka sisältyisivät lain 4 - 10 lukuun. Näistä 4 luku koskisi vedenottoa, 5 luku ojitusta, 6 luku keskivedenkorkeuden pysyvää alentamista ja nostamista, 7 luku vesistön säännöstelyä, 8 luku vesivoiman hyväksikäyttöä, 9 luku puutavaran uittoa ja 10 luku kulkuväyliä ja muita vesiliikennealueita. Ehdotetuissa 4 - 10 luvuissa säädettäisiin kunkin hankkeen kannalta tarpeellisista täydennyksistä ja poikkeuksista yleisiin säännöksiin. Säännösten soveltamisala olisi kuitenkin suppea, ja pääsääntöisesti myös niiden kohteena olevien hankkeiden toteuttaminen perustuisi vesitaloushankkeen yleisiin säännöksiin.

Lain 4 luku sisältäisi lähinnä vedenhankintaa koskevan sääntelyn. Vedenhankinnalla tarkoitettaisiin sitä osaa veden ottamisesta, joka tapahtuu veden "nesteinä käyttämistä" varten. Veden ottaminen olisi yleiskäsite, joka pitäisi sisällään myös muuta tarkoitusta varten tapahtuvan veden johtamisen. Vesistönäkökulmasta ei ole merkitystä sillä, mitä tarkoitusta varten vettä otetaan. Tästä syystä luvussa viitattaisiin vedenhankinnan sijasta paremmin toimintaa kuvaavaan veden ottamiseen, joka sopii myös yhteen vesipolitiikan puitteiden terminologian kanssa. Luvun otsikkona käytettäisiin

lyhyempää muotoa vedenotto. Yleisterminä veden ottaminen kattaisi sekä pinta- että pohjaveden ottamisen.

Lain 4 luvussa on erityisesti otettu huomioon julkisuudessa käyty vesikauppaa koskeva keskustelu. Sääntelyllä pyritään varmistamaan se, että sen paremmin kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuva vedenotto kuin muut vedensiirtohankkeet eivät voi vaarantaa paikallisia vedenottotarpeita eivätkä yhdyskunnan vesihuoltoa palvelevaa vedenottoa. Tämä perustuisi lakiin otettavaan yleiseen etusijajärjestykseen, joka nykyisestä sääntelystä poiketen koskisi myös tulevia vedenottotarpeita. Etusijajärjestyksessä viimeisellä sijalla olisi veden siirto paikkakunnan ulkopuolelle muuta tarkoitusta kuin yhdyskunnan vesihuoltoa varten. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että vedensiirtohankkeelle voitaisiin myöntää lupa vain, jos samalla varmistetaan, että vettä riittää muihin käyttötarpeisiin oton kohteena olevalla paikkakunnalla.

Lain 5 luvussa olevat ojitusta koskevat erityissäännökset ovat tarpeen muun muassa sen vuoksi, että ojitus on leimallisesti kiinteistöaloudellinen hanke, johon liittyy maanomistajien oikeussuhteiden selvittelyä. Uudet säännökset perustuisivat vesilain nykyiseen 6 lukuun, mutta säännöksiä täsmennettäisiin nykyisten säännösten soveltamisessa ilmenneiden tulkintaongelmien korjaamiseksi. Luvussa kiinnitettäisiin erityisesti huomiota vesilain ja maankäyttö- ja rakennuslain kiinteistöjen kuivatusta koskevien säännösten sekä ympäristönsuojelulain jätevesiä koskevan sääntelyn välisten suhteiden selkiyttämiseen. Osa vesilain nykyisistä 6 luvun pykälistä on uudistettu lailla (948/1996) peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain (947/1996) säätämisen yhteydessä. Näiltä osin pykälissä ei ole ilmennyt tarkistustarvetta. Luku sisältäisi myös vesilain 19 luvussa nykyisin olevan ojitustoimitusta koskevan sääntelyn. Säännösten mukaan toimitusten käyttöala supistuisi tietyiltä osin. Myös rajanvetoa toimituksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavien asioiden välillä selkeytettäisiin.

Lain 6 luku sisältäisi nykyisin vesilain 7 luvussa säänneltyä järjestelyä eli vedenkorkeuden pysyvää alentamista sekä lisäksi vedenkorkeuden pysyvää nostamista koskevat säännökset. Järjestelyn käsitteestä luovuttaisiin ja luvussa puhuttaisiin selvyuden vuoksi keskivedenkorkeuden pysyvistä muuttamisesta, joka voi tapahtua vedenkorkeutta alentamalla tai nostamalla. Järjestelyn käsitteeseen sisältyneisiin rantojen pengerryksiin sovellettaisiin jatkossa pääosin lain yleisiä säännöksiä. Luku sisältäisi yhtäältä yleisiä korkeuden muuttamista koskevia säännöksiä ja toisaalta pelkästään alentamista eli laskua tai nostoa koskevia erityissäännökset. Erityissäännökset ovat välttämättömiä sen vuoksi, että lasku- ja nostohankkeiden toteuttamisedellytykset poikkeavat toisistaan. Hankkeissa on eroja lisäksi käyttö-oikeuksia, kustannusten jakoa ja yhteisöjä koskevassa sääntelyssä.

Laskuja koskeva sääntely perustuisi ajatukseen, että vaikka tarve perinteiseen maatalouden intressissä tapahtuvaan laskuun (kuivattamiseen) onkin vähentynyt, mahdollisuus vedenkorkeuden pysyvään alentamiseen tulee kuitenkin säilyttää. Tarve laskuhankkeisiin voi tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi tulvantorjunnan yhteydessä ja mahdollisesti myös ympäristölle aiheutuvien haittojen torjumiseksi. Myös muille pienille laskuhankkeille saattaa edelleen olla tarvetta.

Laskua ja nostoa koskevan sääntelyn epäsuhtaisuuden korjaamiseksi lukuun otettaisiin erityissäännökset myös nostohankkeista, joiden merkitys on korostunut vesistöjen lisääntyneen virkistyskäytön ja sitä palvelevien kunnostusten myötä. Näiden mukaan myös muut kuin yleiseltä kannalta tärkeää tarkoitusta varten tarpeelliset hankkeet voitaisiin toteuttaa enemmistön suostumuksella ilman pysyvää käyttöoikeutta. Säännösten mukaan kirjallinen suostumus vaadittaisiin vähintään kolmea neljänneistä veden alle jäävän maa-alueen pinta-alasta edustavien kiinteistöjen omistajilta. Yleiseltä kannalta tarpeelliset lasku- ja nostohankkeet voitaisiin jatkossakin toteuttaa kannatuksesta riippumatta. Luvussa olisi myös nimenomainen säännös, jonka mukaan nostohankkeesta hyötyä saavat

voitaisiin velvoittaa osallistumaan hankkeen kustannuksiin. Nykyisessä laissa vastaavaa säännöstä ei nostohankkeiden osalta ole.

Lasku- ja nostohankkeiden toteuttamista koskevaa sääntelyä yhdenmukaistettaisiin niin, että jatkossa myös nostohankkeiden toteuttamista varten tulisi perustaa vesioikeudellinen yhteisö aina, kun hakijoita on enemmän kuin yksi. Tällä pyritään varmistamaan se, että aina löytyisi taho, joka vastaa lupaan liittyvistä pitkäaikaisista velvoitteista.

Lain 7 luku koskisi säännöstelyä. Vedenkorkeuden jatkuvaa muuntelua tarkoittava säännöstely poikkeaa niin paljon vedenkorkeuden pysyvää muuttamista tarkoittavista nostoista ja laskuista, että säännöstelyä koskevat säännökset on jatkossakin syytä pitää omana kokonaisuutenaan eikä niitä ole tarkoituksenmukaista yhdistää 6 luvun säännösten kanssa. Muun muassa käyttöoikeuskysymykset liittyvät vesilaissa voimakkaammin pysyvään muuttamiseen kuin säännöstelyyn.

Säännöstelyn käsite ja siten myös luvun soveltamisala säilyisi pääosin nykyisellään. Myös sääntelyn sisältö vastaisi asiasisällöltään pääosin nykyistä vesilain 8 lukua. Merkittävin yksittäinen muutos olisi säännöstelymaksusta luopuminen. Säännöstelymaksua koskevasta sääntelystä luovuttaisiin tarpeettomana.

Lain 8 luku sisältäisi säännökset vesivoiman hyväksikäytöstä. Luku vastaisi asiasisällöltään pitkälti vesilain nykyistä 3 lukua, sillä sääntelyä koskevia merkittäviä uudistustarpeita ei ole esiintynyt. Vesilain mukaista sääntelyä on pidetty riittävänä myös sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2001/77/EY kannalta.

Lain 9 luvussa oleva uittoa koskeva sääntely uudistuisi merkittävästi nykyiseen vesilakiin verrattuna. Sääntelyä on ajanmukaistettu ja karsittu huomattavasti vastamaan uiton ja sitä koskevan sääntelyn tosiasiallista merkitystä. Yleisellä tasolla merkittävin muutos on luopuminen uittoisäännöistä. Vaikka uittoisäännöksissä ei muodollisesti ole ollut kyse luvasta, koska

sillä pikemminkin rajoitetaan uittajan oikeuksia kuin luodaan uusia, ovat nykyiset uittosäännöt käytännössä kokoelma uiton toimintapaikkoihin liittyviä vesilain mukaisia rakentamislupia. Sääntelyn selkeyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi muiden käyttötarkoitusten sääntelyn kanssa, uittosääntö korvattaisiin uudessa laissa toimintapaikkakohtaisilla luvilla. Uusia säännöksiä sovellettaisiin uusiin hankkeisiin, mutta niillä ei puututtaisi voimassa oleviin uittosääntöihin. Vanhojen edelleen käytössä olevien uittosääntöjen voimaan jääminen varmistettaisiin siirtymäsäännöksillä. Myös uittajan oikeuksia ja uiton toteuttamista koskevia säännöksiä ajanmukaistettaisiin ja täsmennettäisiin.

Lain 10 luku koskisi kulkuväyliä ja muita vesiliikennealueita. Säännökset vastaisivat pitkälti vesilain nykyistä 4 luku. Merkittävin yksittäinen muutos olisi lukuun sisällytettävä yleinen säännös väylän normaalista käytöstä aiheutuvien vahinkojen korjaamisesta. Nykyisessä laissa vastaavaa säännöstä ei ole, mutta käytännössä merenkululaitos on nykyisinkin korjannut vapaaehtoisesti tällaisia vahinkoja, kuten rantojen sortumia.

Lain 11 luvussa olisivat menettelysäännökset. Koska hallintolain säännökset eivät kaikilta osin sovellu vesilain mukaiseen menettelyyn, menettelyä koskevat erityissäännökset ovat tarpeellisia uudessakin laissa. Nämä säännökset olisivat lain 11 luvussa, jonka otsikkona olisi hakemusmenettely. Lain 5 luvussa säädettäisiin ojitustoimituksesta, joka ei ole hakemusmenettelyä. Luku koskisi lupa-asioiden lisäksi kaikkia muita lain mukaisia hakemusmenettelyjä lukuun ottamatta hallintopakkoasioita, joista säädettäisiin keskitetysti 14 luvussa. Menettelyyn sovellettaisiin myös hallintolain säännöksiä siltä osin, kuin 11 luvun erityissäännöksissä ei niistä poiketa. Näin lukuun ei ole sisällytetty säännöksiä asioista, joista säädetään jo hallintolaissa. Luvussa säädettäisiin ainoastaan vesiasiassa tarpeellisista poikkeuksista ja täydennyksistä yleisiin hallintomenettelyä koskeviin säännöksiin. Menettelysäännösten peruslähtökohtana on, että prosessinjohto on kaikissa tilanteissa ympäristölupavirastolla.

Säännökset on kuitenkin kirjoitettu niin, että ne mahdollistavat riittävän joustavuuden menettelyn sopeuttamiseksi käsiteltävänä olevan asian luonteen mukaan.

Uuteen lakiin ei otettaisi vesilain 18 luvussa säädettyä katselmustoimitusta. Katselmustoimitukseen määrättyjä asioita on viime aikoina ollut koko maassa vuosittain vajaasta kymmenestä runsaaseen 20:een. Katselmustoimitukseen määrättyjen asioiden käsittelyä ovat viivästyttäneet henkilöstön puute ja esteellisyysongelmat alueellisissa ympäristökeskuksissa. Käsittelyaikojen pituus on oikeusturvan kannalta kestävä. Jotta käsittelyajat saataisiin lyhyemmiksi, lupa-asia tulisi voida käsitellä keskitetysti. Tämän vuoksi vastuun hakemusasian käsittelystä ja sen etenemisestä tulisi aina olla ympäristölupavirastolla. Erillinen katselmustoimitus on tähän nähden epätarkoituksenmukainen. Asian ratkaisu viivästyy perusteettomasti jo sen vuoksi, että katselmustoimitukseen määrättyä asiaa käsitellään jo lupamenettelyvaiheessa tosiasiaa kahteen kertaan.

Lain 12 luvussa olisivat yleiset säännökset vesioikeudellisista yhteisöistä. Säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin hankkeisiin, joissa hankkeen toteuttamista varten on perustettava yhteisö. Hankekohtaisissa erityisluvuissa yhteisöistä säädettäisiin vain siltä osin kuin yleisiä 12 luvun säännöksiä on tarpeen täydentää tai niistä poiketa.

Lain 13 luvussa olisivat vesilain 11 luvussa nykyisin olevat korvaussäännökset. Vesilain korvauserusteita ei uudistuksessa muutettaisi. Uuden lain säännökset vastaavat aineelliselta sisällöltään pitkälti nykyisiä säännöksiä.

Lain 14 lukuun koottaisiin laillisuusvalvontaa koskevat säännökset. Laillisuusvalvontasäännösten sijoittamisella omaan lukuun on haluttu korostaa sääntelyn erillisyyttä hankesääntelystä ja sitä koskevasta ohjauksesta. Vesilain 21 luvussa nykyisin olevat laillisuusvalvonta koskevat säännökset ovat suhteellisen uusia. Pykäliin ei näin ollen ole tarvetta tehdä suuria muutoksia, mutta niiden yhdenmukaisuus ympäristönsuojelulain vastaavien säännösten kanssa on pyritty varmistamaan. Yksittäisistä muutoksista merkittävin on kunnan

ympäristönsuojeluviranomaisen käytettävissä olevien pakkokeinojen laajentaminen muuhunkin kuin teettämisuhtaan. Lukuun on myös lisätty vireillepano-oikeutta koskeva säännös, joka vesilaista nykyisin puuttuu.

Lain 15 luvussa olisivat muutoksenhakua ja päätöksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset. Luku sisältäisi oikaisumenettelyä koskevat uudet säännökset, joita sovellettaisiin haettaessa muutosta eräisiin alueellisen ympäristökeskuksen tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen hyväksymiin lupavelvoitteen toimeenpanoa koskeviin suunnitelmiin.

Lain 16 luvussa olisivat rangaistussäännökset. Luku vastaisi pitkälti vesilain nykyistä 13 lukua, joka on tarkistettu vuoden 1995 rikoslain kokonaisuudistuksen jäljiltä. Säännöksiä kuitenkin yksinkertaistettaisiin ja niihin tehtäisiin sellaiset muutokset, jotka ovat tarpeen niiden yhteensovittamiseksi uuden lain systematiikkaan ja terminologiaan.

Lain 17 lukuun koottaisiin kiinteistöoikeudelliset säännökset, jotka nykyisin pääosin ovat 12 luvussa.

Lain 18 lukuun koottaisiin erinäisiä säännöksiä lähinnä nykyisistä vesilain 12 ja 21 luvuista. Luvussa olisivat myös valtuussäännökset.

Lain 19 luvussa olisivat siirtymäsäännökset. Siirtymäsäännökset perustuisivat nykyisessä vesilaissakin omaksuttuun lähtökohtaan, jonka mukaan vanhoihin hankkeisiin ja lupiin sovellettaisiin pääsääntöisesti aiempaa lainsäädäntöä. Joiltain osin kuitenkin uuden lain säännöksiä sovellettaisiin myös vanhoihin hankkeisiin.

4. Asian valmistelu

Esitysluonnos on valmisteltu oikeusministeriön 22.3.2000 asettamassa toimikunnassa. Toimikunnassa olivat edustettuina oikeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, ympäristölupavirastot, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, Suomen Kuntaliitto, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Toimikunnan pysyvät asiantuntijat olivat korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Vaasan

hallinto-oikeudesta, alueellisesta ympäristökeskuksesta, Helsingin yliopistosta ja Energia-alan Keskusliitto FINERGY:stä.

Toimikunnan perustamassa kolmessa jaostossa olivat lisäksi edustettuina Metsähallitus, Suomen ympäristökeskus, korkein oikeus, Vesi- ja viemärilaitosyhdistys sekä Järvi-Suomen Uttoyhdistys.

Toimikunta kuuli työnsä aikana kauppa- ja teollisuusministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä, merenkulkulaitosta, tiehallintoa ja ympäristöministeriön alueidenkäytön osastoa sekä asiantuntijoita Suomen ympäristökeskuksesta, alueellisista ympäristökeskuksista, Kemijoki Oy:stä ja Turun yliopistosta.

