

VESILAKITOIMIKUNTA

Muistio 16.6.2004

VESILAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMINEN

1. Vesilainsäädännön uudistuksen taustaa

Vesilaki (264/1961) tuli voimaan 1.4.1962. Vesilaissa säädetään vesialueiden ja vesivarojen käytöstä, kuten vesistöön rakentamisesta, säännöstelystä ja vedenotosta. Laissa säädetään myös vesialueiden yleiskäyttöoikeuksista ja ojituksesta. Vesilaissa on lisäksi päätöksentekoon liittyvät menettelysäännökset sekä vesien käyttöä koskevat korvaussäännökset. Ympäristönsuojelulain (86/2000) säätämisen yhteydessä vesien pilaantumisen ehkäisy siirrettiin vesilaista ympäristönsuojelulakiin. Muutos korosti vesilain luonnetta vesivaroja ja vesiympäristön käyttöä koskevana ja eri intressejä yhteensovittavana yleisenä vesitalouslakina.

Lakia on muutettu useaan otteeseen osittaistarkistuksin. Viimeisin merkittävä muutos tehtiin ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä. Osa laista on kuitenkin edelleen alkuperäisessä muodossaan ja myös lain rakenne on säilynyt ennallaan. Lainsäädäntömuutokset, kansainvälisen vesioikeuden kehitys samoin kuin yhteiskunnassa ja vesivarojen käytössä lain säätämisen jälkeen tapahtuneet muutokset ovat aiheuttaneet tarpeen laaja-alaiseen vesilain tarkistamiseen ja ajanmukaistamiseen. Esimerkiksi uiton ja maataloudellisen kuivatuksen merkitys on vähentynyt tuntuvasti. Tarpeellisena on pidetty myös muun muassa pinta- ja pohjaveden siirtoa, vesistöjen kunnostusta sekä vesioikeudellisia yhteisöjä koskevien säännösten tarkistamista.

Vesilain uudistamista valmistellut vesilakitoimikunta on toimeksiantonsa mukaan laatinut ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Tässä muistiossa esitetään lakiehdotuksen taustalla olevia näkemyksiä ja toimikunnassa käytyjä keskusteluja varsinaista ehdotusta laajemmin.

Muistio sisältää myös toimikunnan periaatteellisia kannanottoja lakiehdotuksen jatkovalmistelusta ja vesilainsäädännön uudistamiseen liittyvistä selvittämistä vaativista asioista, joita toimikunnassa ei sen määrääjän puitteissa ollut mahdollista käsitellä.

2. Keskeisiä toimikunnan käsittelemiä asioita

2.1 Yleiskäyttöoikeudet

Toimikunnan käsityksen mukaan perinteisiä kaikille kuuluvia yleisiä vesienkäyttöoikeuksia ei ole tarpeen muuttaa ja esimerkiksi laaja oikeus vesistöissä kulkemiseen tulee taata jatkossakin. Yleiskäyttöoikeuksien väärinkäytökset ja niiden ylitykset tulee kuitenkin voida estää. Tässä suhteessa ongelmallisena on pidetty sitä, että yleiskäyttöoikeuksien rajojen täsmällinen määrittely laissa on vaikeaa. Myös käytännössä yleiskäyttöoikeuksien rajoja koetellaan jatkuvasti, sillä kansalaisten tietämys oikeuksien laajuudesta on usein huono. Eräänä ongelmana on koettu veneilystä yhä useammin aiheutuva häiriö muille vesillä liikkujille ja rantakiinteistöjen käytölle.

Yleiskäyttöoikeuksien rikkomiseen liittyvä vesilain 13 luvun 5 §:n rangaistussäännös on osoittautunut riittämättömäksi ehkäisemään yleiskäyttöoikeuksien ylityksistä aiheutuvaa häiriötä. Käytännössä säännöstä ei ole juuri sovellettu, vaan yleiskäyttöoikeuden rajojen ulottuvuuden määrittelyyn on jouduttu käyttämään hallintopakomenettelyä. Tämä ei kuitenkaan ole menettelyllisesti ongelmatonta. Myöskään vesiliikennelain (463/1996) säännökset vesillä liikkujan ylei-

sistä velvollisuuksista eivät ole osoittautuneet riittäviksi häiriön estämisessä. Toimikunnan mielestä yleiskäyttöoikeuksiin kuuluvan häiriöttömyysvaatimuksen korostamiseksi ja selkeiden väärinkäytösten estämiseksi rikoslain kotirauhaa koskevia säännöksiä tulisi täsmentää. Toimikunta ehdottaa rikoslain 25 luvun 11 §:ään sisältyvän kotirauhan ulottamista pihaan välittömästi liittyville vesialueille. Rikoslain kotirauhaa koskevien säännösten uudistamisen (531/2000) jälkeen säännösten mukainen kotirauha ei nimittäin välttämättä nykyisellään kata kiinteistön edustan välittömässä läheisyydessä olevaa vesialuetta. Rangaistavaa tulisi muutetun rikoslain säännöksen nojalla olla esimerkiksi häiritsevä edestakainen ajo vesiskootterilla tai muulla vesikulkuneuvolla rannan läheisyydessä. Toisaalta kotirauhan piirin ulottaminen vesialueille ei saisi estää tavanomaista kulkemista kapeassakaan joessa tai salmessa tai muiden vesilain mukaisten yleiskäyttöoikeuksien asianmukaista käyttämistä.

2.2 Vesitaloushankkeiden luvanvaraisuus ja lupaharkinta

Vesitaloushankkeiden luvanvaraisuuden osoittavaa sääntelyä ei toimikunnan mielestä ole tarpeen muuttaa. Luvanvaraisuuden ala on tarkoituksenmukainen ja riittävä, jotta vesilain säätämisen jälkeen tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset ja myös vesilainsäädännön uudistamisen tavoitteet voidaan ottaa huomioon. Sääntelyä tulisi kuitenkin toimikunnan käsityksen mukaan selkeyttää. Tämä tehtäisiin niin, että vesilain kieltokeskeinen rakenne purettaisiin muotoilemalla vesilain nykyiset yleiskiellot selvemmin lupakynnykseksi. Luvanvaraisuuskynnys kuitenkin säilyisi nykyisellään. Luvanvaraisuuden arviointi perustuisi edelleen ensisijaisesti tapauskohtaiseen harkintaan, eikä lakiin otettaisi tyhjentävää luetteloa luvanvaraisista hankkeista. Pohjaveden ja muiden vesien pilaamista koskevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi.

Lupaharkintaa koskeva sääntely on toimikunnan mielestä pääpiirteiltään edelleen ajanmukainen. Harkinta perustuu hyötyjen ja haittojen vertailuun, jota täydentävät muun muassa säännökset eräiden vesiluontotyyppien suojelusta ja ehdottomista luvanmyöntämisesteistä. Hyötyjen ja haittojen arvioinnin perusteita ei toimikunta ehdota muutettavaksi, eikä esimerkiksi hankkeen toteuttamiskustannuksia jatkossakaan otettaisi vertailussa huomioon. Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja on tästä kannasta poiketen katsonut, että myös hakijalle aiheutuvat kustannukset tulisi nettohyötyperiaatteen mukaisesti ottaa intressivertailussa huomioon. Lupamääräyksiä koskevia säännöksiä tulisi toimikunnan käsityksen mukaan kuitenkin täsmentää muun muassa vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla. Vesilakiin tulisi muun muassa lisätä säännökset tarkkailusuunnitelmista.

2.3 Vesilain ehdoton luvanmyöntämiseste

Vesilain nykyisessä 2 luvun 5 §:ssä olevasta ehdottomasta luvanmyöntämisesteestä toimikunnassa on esitetty erilaisia näkemyksiä. Säännöksen tarkoituksena on asettaa yläraja vesitaloushankkeen hyväksyttävälle seurauksille kieltämällä luvan myöntäminen hankkeelle, joka aiheuttaisi pitkälle meneviä yleisvahingollisia seurauksia. Jos haitan suuruuteen perustuvan luvanmyöntämisesteen havaitaan lupaharkinnassa olevan olemassa, lupahakemuksen osalta ei suoriteta mitään muuta harkintaa eikä siten vesilain normaalia etuvertailuakaan hankkeen tai toimenpiteen hyödyistä ja haitoista. Lupa evätään suoraan sanotun pykälän nojalla ilman poikkeamismahdollisuutta. Vesilain 2 luvun 5 § on kirjoitettu vesilakiin poikkeussäännökseksi ja sen soveltamiskynnyksen on katsottava olevan korkea. Pykälän tarkoittama luvanmyöntämiseste on tullut harvoin sovellettavaksi.

Toimikunnassa on keskusteltu siitä, onko ehdottoman luvanmyöntämisesteen sisältävä erityissäännös ylipäättänsä tarpeen lupaharkintaan jo sisältyvien etuvertailuvertailusäännösten lisäksi. Hankkeen hyötyjen ja vahinkojen etuvertailu suoritetaan voimassa olevan vesilain tavoin ehdotetun 3 luvun 4 §:n nojalla. Hanke ei saisi sanottavasti loukata yleistä tai yksityistä etua tai hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatavan hyödyn olisi oltava huomattava verrattuna

siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Näin ollen hankkeen merkittävätkään hyödyt tuskin koskaan voisivat käytännön etuvertailutilanteessa ylittää hankkeen laajoja yleisvahingollisia yleisen edun loukkauksia. Tämän näkemyksen mukaan vesilain 2 luvun 5 §:n kaltaisen pykälän ottaminen uuteen vesilakiin ei olisi tarpeellista. Toimikunta kuitenkin päätyi siihen, että säännös on jatkossakin tarpeen pitkälle menevien yleisvahingollisten seurausten estämiseksi. Vaikka säännöstä on käytännössä sovellettu harvoin, se on vaikuttanut hakemusten suunnitteluun ennalta siten, että lupaviranomaisille on vältetty jättämästä sellaisia hakemuksia, joiden toteuttamisesta olisi saattanut johtua lainkohdan soveltaminen.

Näkemyksiä on esitetty kuitenkin siitä, onko säännös nykymuodossaan liian joustamaton. Ympäristöministeriön ja Suomen luonnonsuojeluliiton edustajat katsoivat, ettei muutostarvetta nykyiseen ole, vaan pykälän sisältö olisi syytä säilyttää ennallaan. Toimikunnan varsinaisten jäsenten enemmistö kuitenkin katsoi, että pelkästään haitan suuruuteen perustuva arviointi on liian ehdoton ja säännöstä tulisi näin ollen täydentää poikkeamismahdollisuudella.

Enemmistön näkemys perustuu siihen, että ei ole aina selvää, milloin hankkeen haittoja on pidettävä niin laajoina ja yleisvahingollisina, että ehdoton luvanmyöntämisestä tulee sovellettavaksi. Tämä harkinta sisältää joustavia ja arvostuksenvaraisia elementtejä, jotka eivät kaikilta osin sovi vesilain oikeusharkintaiseen päätöksentekoon. Tältä osin päätöksenteon tulisi kuulua valtioneuvostolle. Vesilaki ei kuitenkaan mahdollista asian siirtoa valtioneuvostolle. Toimikunnan enemmistö on myös katsonut, että ehdoton luvanmyöntämisestä saattaa muodostaa esteen sellaisille yhteiskunnallisesti merkittävillä hankkeilla, joita vesilain 2 luvun 5 § ei alun perin ole tarkoittanut. Esimerkiksi laajat, alueellisesti tärkeät vesihuoltohankkeet voivat olla tällaisia. Muutamia tällaisia suurhankkeita on valmisteilla.

Enemmistö on lähtenyt siitä, että hankkeen vaikutuksista riippumatta on turvattava valtakunnallinen tarkastelu. Yhtenä vaihtoehtona tämän toteuttamiselle on esitetty Ruotsissa käytössä oleva malli. Ruotsin vesi- ja ympäristölainsäädännön mukaan maan hallitus ratkaisee esikysymyksenä luvan myöntämisen sallittavuuden laissa nimenomaisesti mainittujen hankkeiden laadun ja laajuuden sekä vesistön mukaan. Näitä tapauksia on suhteellisen paljon. Hallituksen ratkaistavia asioita ovat esimerkiksi yli 10 MW:n vesivoimalaitoksen rakentaminen samoin kuin vesistön säännöstely ja vedensiirtohankkeet Ruotsin monissa suurissa järvissä. Malli on siinä mielessä selkeä, että poliittinen päätöksentekijä ratkaisee hankkeen sallittavuuden etukäteen. Muilta osin lupaviranomaisina toimivat ympäristöoikeudet käsittelevät asian. Suomen vesilainsäädännön näkökulmasta järjestely kuitenkin merkitsisi suurta periaatteellista muutosta lupajärjestelmään ja se olisi sellaisenaan siihen vaikeasti sovitettavissa.

Toimikunnan enemmistö päätyikin siihen, että uuteen vesilakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan valtioneuvosto voisi myöntää poikkeuksen ehdottomasta luvanmyöntämisestä yleisen edun kannalta tärkeälle hankkeelle. Ehdotuksen mukaan hankkeen sallittavuus ratkaistaisiin muiden edellytysten täytyessä valtioneuvostossa. Ruotsin mallista ehdotus poikkeaisi siten, että asia tulisi valtioneuvoston käsiteltäväksi vasta sen jälkeen, kun lupaviranomainen on ensin oman harkintansa tuloksena katsonut luvanmyöntämisesteen ja hankkeen muiden toteuttamisedellytysten olevan olemassa. Menettely vastaisi soveltuvin osin myös Natura 2000 -alueisiin liittyvää menettelyä, jossa hankkeen sallittavuus voidaan saattaa viime kädessä valtioneuvoston ratkaistavaksi silloin, kun hanke heikentäisi alueen luontoarvoja luonnonsuojelulain kieltämällä tavalla.

Toimikunnassa on käsitelty enemmistön kannattamaa mallia lähinnä periaatteellisella tasolla, eikä sen vaikutuksia päätösharkintaan ole eritelty yksityiskohtaisesti. Periaatteellisella tasolla ongelmana voidaan pitää sitä, että luvan myöntämisedellytyksiä ja luvan myöntämisestä ei välttämättä aina ole helppo pitää erillään. Lähtökohtana on ollut kuitenkin pyrkiä sellaiseen järjestelyyn, jossa lupaviranomaisen päätösharkintaa ei ohjaisi ennakolta hyväksyty poliittinen tarkoituksenmukaisuus.

Toimikunnan ehdotukseen sisältyvät säännösmuotoilut ovat osin lainsäädäntöteknisesti viimeistelemättömiä. Esimerkiksi seuraavia seikkoja tulee käsitellä jatkotyössä. Ehdotetun 3 luvun 5 §:n 1 momentin suhde muuhun lupaharkintaan ei ole selkeä säännöksen sanamuodon mukaan. Päätösrakennetta koskevassa säännöksessä tulee mahdollisesti tarkentaa sitä, että päätöksessä on oltava aina eritelty ratkaisu siitä sovelletaanko ehdotonta luvan myöntämisestettä, koska muutoksenhaussa tulee olla mahdollista arvioida ratkaisun oikeellisuus myös tältä osin. Ehdotettuun 11 luvun 20 §:ään on koottu säännöksiä, joiden sijaintia omana pykälänä tai muiden pykäläien osana tulee vielä harkita. Poikkeusluvan suhde lunastuspäätökseen sekä ehdotetun 13 luvun 19 §:ssä olevaan kaksivaiheiseen päätöksentekoon edellyttää säännösten tarkentamista. Menettelyllisesti ongelmallinen on myös ehdotetun mallin suhde luonnonsuojelulain (1096/1996) 66 §:ssä tarkoitettuun poikkeuslupaun. Ehdotuksen nykyinen muotoilu merkitsisi, että valtioneuvosto myöntäisi erikseen luonnonsuojelulain ja vesilain mukaisen poikkeusluvan. Jatkotyössä on tarpeen selvittää mahdollisuuksia yhdistää tarvittaessa luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa vesilain mukaiseen poikkeuslupaun. Muutenkin luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan käsittelymenettelyä vesilain mukaisessa päätöksenteossa on syytä täsmentää.

On lisäksi huomattava, että ehdotettu malli ei koskisi poikkeamista vedenottoon liittyvissä hankkeissa pohjaveden laadun heikentämiskiellosta. Erityisongelmana voidaan pitää myös ympäristönsuojelulain ja vesilain niin sanottujen sekahankkeiden, käytännössä lähinnä vedenalaisten kaivoshankkeiden, yhteiskäsittelyä.

Nykyisen järjestelmän kannattajien mielestä vesilain 2 luvun 5 §:n tulkinnassa ja soveltamisessa ei ole osoitettu olevan sellaisia puutteita tai ongelmia, jotka muodostaisivat perusteen toimikunnan enemmistön ehdottamalle muutokselle. Näkemystä on perusteltu sillä, että korkein hallinto-oikeus on soveltanut pykälää vain kerran luvan myöntämisen esteenä, eikä tämä korkeimman hallinto-oikeuden tekemä päätös tue nykyisen säännöksen periaatteen muuttamista. Vesilain nykyisen lupa- ja muutoksenhakujärjestelmän on katsottu olevan toimiva, ja viranomaisilla olevan riittävä asiantuntemus päättää myös yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden luvista.

Nykyisen järjestelmän kannattajat ovat myös pitäneet toimikunnan enemmistön ehdottamaa muutosta huonona, koska se loisi tilanteen, jossa lainvoimainen lupa olisikin ehdollinen, ja josta voitaisiin tarkoituksenmukaisuusharkinnalla poiketa. On katsottu olevan erittäin tärkeää, että vesilaissa olisi edelleen sellainen ehdoton luvanmyöntämisen estettä koskeva säännös, johon ei voi saada poikkeusta. On myös esitetty, että aiotun hankkeen tarkoituksen ja tarpeen yhteiskunnallista merkitystä ei tulisi liittää vesilain mukaiseen luvanmyöntämisesteseen, joka on oikeusharkintaa. Lisäksi on katsottu, että toimikunnan enemmistön ehdotukset merkitsevät niin suurta periaatteellista nykyisen järjestelmän muutosta, että niiden vaikutukset olisi tullut voida perusteellisesti selvittää toimikunnassa.

Toimikunnan pysyvät asiantuntijat ovat esittäneet erilaisia näkemyksiä nykyisen sääntelyn muutostarpeesta ja toimikunnan enemmistön ehdottaman muutoksen toteuttamistavasta säännösluonnokset mukaan lukien.

2.4 Kalatalousveloitteet ja kalatalousmaksu

Toimikunta ehdottaa kalatalousveloitteita ja kalatalousmääräyksiä koskevien säännösten täsmentämistä käytännössä esiintyneiden epäselvyyksien korjaamiseksi. Kalatalousveloitteiden ja maksujen uudistamistarpeita selvittäneen työryhmän (MMM, työryhmämuistio 2003:12) mukaan kalatalousveloitteiden ja kalatalousmaksujen toimeenpanoa koskevien menettelyjen sääntelemättömyys on aiheuttanut epäselvyyttä muun muassa muutoksenhausta sekä veloitteiden ja maksujen toteuttamista koskevien suunnitelmien oikeudellisesta asemasta. Näiden epäselvyyksien poistamiseksi toimikuntaa ehdottaa, että uuteen vesilakiin otettaisiin säännökset kalatalousveloitteen toteuttamissuunnitelmasta ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelmasta.

Ehdotuksen mukaan kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelma olisi yksityiskohtainen suunnitelma kalatalousvelvoitteen mukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta. Suunnitelman laatisi hankkeesta vastaava ja sen hyväksyisi työvoima- ja elinkeinokeskus. Kalatalousmaksun käyttösuunnitelma taas olisi työvoima- ja elinkeinokeskuksen laatima suunnitelma, jossa yksilöitäisiin ne toimenpiteet, joihin kalatalousmaksu käytettäisiin. Molempien suunnitelmien hyväksymisessä noudatettaisiin hallintolakia (343/2003) ja niihin haettaisiin muutosta tekemällä oikaisuvaatimus ympäristölupavirastolle. Kalaveden omistajalla olisi mahdollisuus osallistua menettelyyn hallintolain mukaisen kuulemisen sekä muutoksenhaun kautta.

Muilta osin kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmääräyksen antamista koskeva sääntely säilyisi uudessa laissa pääperiaatteiltaan nykyisellään. Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto teki toimikunnalle aivan työn loppuvaiheessa aloitteen, jonka mukaan säännöksiä tulisi täsmentää niin, että kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun tulisi olla nykyistä tasa-arvoisempia vaihtoehtoja. Aloitteessa esitetään myös mahdollisuutta ohjata kalatalousmaksu kalalastusoikeuden haltijan käytettäväksi viranomaisen valvonnassa. Toimikunta keskusteli aloitteesta ja piti sitä perusteltuna, mutta katsoi sen edellyttävän tarkempaa selvitystä nykyisen kalatalousvelvoitteita ja kalatalousmaksuja koskevan käytännön toimivuudesta ja uudistamistarpeista samoin kuin aloitteen toteuttamismahdollisuuksista. Tässä tulee ottaa huomioon myös edellä kuvatut toimikunnan ehdottamat muutokset, jotka osaltaan muun muassa parantavat kalastusoikeuden haltijan asemaa. Huomioon on myös otettava se, että ehdotetut uudet säännökset mahdollistavat epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneiden suunnitelmien muuttamisen nykyistä joustavammin.

2.5 Vedenotto ja vesikauppa

Julkisuudessa on viime aikoina käyty vilkastakin keskustelua veden ottamisesta kaupallisiin tarkoituksiin. Pääasiallisesti muuta kuin yhdyskunnan vesihuoltoa palvelevaa vedenottoa koskenut 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. Pintaveden ottamishankkeet kaupalliseen tarkoitukseen ovat satunnaisia. Pohjaveden ottamisessa kaupalliseen tarkoitukseen taas kyse on lähinnä veden pullotuksesta, mikä ei luonteeltaan poikkea esimerkiksi virvoitusjuomien valmistuksesta. Tässä mielessä vesikauppa rinnastuu muuhun elinkeinotoimintaan. Vesilain tärkeänä tehtävänä on kuitenkin varmistaa, että muut vedenkäyttötarpeet turvataan kaupallisen käyttötarkoituksen estämättä. Vesilaissa tämä jää nykyisin käytännössä intressiveritailusäännösten varaan, sillä veden ottamisen etusijajärjestyksestä koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi vain niissä harvinaisissa tapauksissa, joissa samanaikaisesti on vireillä eri lupahakemuksia.

Toimikunta pohti eri vaihtoehtoja, joilla voitaisiin varmistaa, etteivät kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuva vedenotto tai muut vedensiirtohankkeet vaaranna veden perinteistä lähikäyttöä, muita paikallisia vedenottotarpeita tai yhdyskunnan vesihuoltoa palvelevaa vedenottoa. Toimikunta päätyi ratkaisuun, jonka mukaan lakiin otetaan yleinen säännös eri vedenottotarpeiden etusijajärjestyksestä. Nykyisestä sääntelystä poiketen säännös 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. Tämän varmistamiseksi laissa säädettäisiin myös, että vedenottolupa voitaisiin tarvittaessa myöntää määräaikaisena. Näin veden riittävyys muihin tarpeisiin voitaisiin arvioida uudelleen luvan tarkistamisen yhteydessä.

Toimikunta on katsonut, että alueen omistajan suostumusta ei ole mahdollista asettaa edellytykseksi kaupallista tarkoitusta varten tapahtuvalle vedenotolle. Tämä olisi vastoin vesilainsäädännön peruseriaatetta, jonka mukaan pinta- tai pohjavesi ei sellaisenaan voi olla omistusoi-

keuden kohteena, ellei kysymys ole lähteessä, kaivossa tai vesisäiliössä olevasta vedestä. Muilta osin maa- ja vesialueen omistajalla on veteen ainoastaan vallinnaksi kutsuttu hallintaoikeus. Vallinta tarkoittaa käytännössä ensisijaista käyttöoikeutta, johon liittyy myös rajoitettu määräysvalta. Vallinnan sisältö määräytyy tilannekohtaisesti ottaen huomioon erilaiset veden käyttötarpeet ja alueen muut käyttötarpeet. Vallinta ei kuitenkaan merkitse, että vesi voisi olla esimerkiksi erikseen kiinteistön ainesosana kiinnityksen tai siirron kohteena. Tämän mukaisesti maa-alueen omistajalla ei esimerkiksi ole oikeutta saada korvausta hänen alueeltaan otettavasta pohjavedestä. Ottamisesta aiheutuva haitta sen sijaan tulee aina korvattavaksi.

Toinen vedenottoon liittyvä keskustelua herättänyt kysymys on vedenottamon suoja-alueen perustaminen. Ongelmana on ollut suoja-alueääräysten vähäinen käyttö siitä huolimatta, että vesilaissa on vanhastaan niistä säädetty. Syynä tähän on pidetty ennen kaikkea sitä, että suoja-alue voidaan perustaa vain luvanhakijan hakemuksesta. Myös muiden säännösten ja niiden soveltamiskäytännön kehitys on osaltaan vähentänyt tarvetta suoja-alueen perustamiselle. Maanomistajien kannalta ongelmallisena on pidetty lisäksi epävirallisia pohjavesien suojelemissuunnitelmia. Tällaiset suunnitelmat ovat saattaneet syrjäyttää suoja-alueääräykset, joiden yhteydessä alueen käytön rajoitukset ja korvausasiat vesilain mukaan tulisi ratkaista. Vaikka suunnitelmien pohjana on käytetty pohjaveden pilaamiskieltoa, suunnitelmia ei kuitenkaan tunneta lainsäädännössä välineenä, jolla pohjaveden pilaamiskieltoa voitaisiin tulkitä. Suunnitelmiin ei myöskään liity korvausjärjestelmää.

Edellä mainituista syistä toimikunta on pitänyt välttämättömänä suoja-alesääntelyn selkeyttämisestä niin, että suoja-alue olisi tietyin edellytyksin voitava perustaa luvanhakijan aloitteesta riippumatta. Yleisen edun kannalta tarpeelliset suoja-alueääräykset olisi voitava asettaa myös vastoin luvanhakijan kantaa. Tämä koskee esimerkiksi yhdyskunnan vedenhankinnan turvaamiseksi tarpeellisia rajoituksia. Toimikunnan jäsenten keskuudessa oli erilaisia näkemyksiä siitä, pitäisikö aloiteoikeus myös muunlaisista suoja-alueääräyksistä antaa muille kuin luvanhaltijalle. Järjestelmän selkeys samoin kuin oikeusturvanäkökohdat puoltavat aloiteoikeuden ulottamista myös muihin kuin yleisen edun edellyttämiin määräyksiin. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta tämä voidaan kuitenkin kyseenalaistaa paitsi edellä esitetyin perustein myös siksi, että suoja-ottamoluvalle taas ei tulisi antaa enempää kuin on välttämättä tarpeen. Keskustelun ja eri näkökohtien punninnan perusteella toimikunta kuitenkin päätyi ehdottamaan aloitteenteko-oikeuden laajentamista niin, että luvanhakijan lisäksi aloitteen suoja-alueen perustamisesta voisi tehdä valvontaviranomainen ja asianosainen, eli lähinnä maanomistaja.

2.6 Ojitus

Ojituslukua käsitellessään toimikunta havaitsi erityisenä ongelmana ennen kaikkea metsälain (1093/1996) ja vesilain välisen suhteen, jota ei kaikilta osin voida pitää toimivana. Kysymys ei ole niinkään ollut säännösten riittämättömyydestä vaan lakien välisen suhteen paikoittaisesta epäselvyydestä, joka on heijastunut soveltamiskäytäntöön. Metsäojituksessa on saatettu tukeutua ainoastaan metsälakiin eikä vesilakia aina ole otettu huomioon. Huolenaiheena on mainittu metsäojitusten ennakkovalvonnan puutteellisuus niin vesilain kuin ympäristönsuojelulain kannalta. Tästä on seurannut muun muassa ojitusohjelmien pilaamis- ja muiden vaikutusten kokonaisarvioinnin puutteellisuus. Käytännössä metsäkeskusten ja alueellisten ympäristökeskusten välillä on kuitenkin kehitetty vapaaehtoisia järjestelyjä, joissa metsien kunnostusojituksista ennakolta ilmoitetaan asianomaiselle alueelliselle ympäristökeskukselle. Menettely on vaihdellut eri puolilla maata, mikä on ollut jossain määrin ongelmallista, vaikka käytäntöä on muun muassa metsäkeskus Tapion ohjeistuksella pyritty yhtenäistämään.

Toimikunnan mielestä on välttämätöntä varmistaa riittävä tiedonkulku ojittajan ja vesilain valvontaviranomaisen välillä. Tätä ei kuitenkaan voida jättää pelkästään sopimuksen varaan. Toimikunta ehdottaakin, että vesilakiin kirjattaisiin velvollisuus ennakkoon antaa alueelliselle ympäristökeskukselle tieto muista kuin vähäisistä ojitusohjelmista. Samalla tulee varmistaa alueellisten

ympäristökeskusten resurssien riittävyys. Ehdotuksessa olisi kysymys ennakkohyväksymismenettelystä. Tarkoituksena on ainoastaan varmistaa tiedonkulku valvontaviranomaiselle, jonka tulee lausunnossaan pidättyä ohjaamaan ilmoituksen tekijä tarvittaessa hakemaan ojitustoimistusta tai ympäristölupaviraston lupaa. Ehtojen asettaminen toiminnalle lausunnossa ei ole mahdollista. Järjestelmän toimivuuden kannalta olennaista on, että valvontaviranomaiselle annetaan riittävä tieto sen arvioimiseksi, edellyttääkö toimenpide vesilain mukaan lupaa uoman muuttamisen tai pilaantumisen vuoksi taikka asian käsittelyä ojitustoimituksessa. Toimikunnan käsityksen mukaan nykyinen valvontaviranomaiselle tehtävä ilmoitus ei kaikilta osin ole tässä mielessä riittävä.

Ilmoittamisvelvollisuus parantaisi myös mahdollisuutta arvioida eri ojitushankkeiden yhteisvaikutuksia. Yksittäistä hanketta laajempi valuma-aluekohtainen tarkastelu on välttämätön ojituksen kokonaisvaikutusten arvioimiseksi. Nykyisen vesilain tavoin toimikunnan ehdottama uusi laki ja muun muassa luvanvaraisuutta koskevat säännökset kuitenkin perustuvat lähtökohtaisesti yksittäisen hankkeen vaikutuksiin. Sääntelyn kannalta katveeseen jäävät tällöin luvantarvekynnyksen ylittävät vaikutukset, jotka aiheutuvat useammista samanaikaisista hankkeista. Toimikunnan käsityksen mukaan mahdollisuuksia parantaa tällaisten vaikutusten huomioon ottamista tulisi vielä selvittää. Tämä olisi tarpeen myös vaikutusten tarkkailun näkökulmasta.

Toimikunnassa on myös Suomen Luonnonsuojeluliiton tekemän aloitteen pohjalta pohdittu sitä, pitäisikö vesiluontotyyppien suojelusäännöksiin lisätä norojen lisäksi luonnontilaiset purot. Tätä on perusteltu yhtäältä luonnontilaisten purojen merkityksellä luonnon monimuotoisuuden kannalta ja toisaalta sillä, että luonnontilaisia puroja varsinkin Etelä-Suomessa on erittäin vähän. Käytännössä metsälaila ja sen nojalla annetuilla säännöksillä on jo nyt pitkälti suojeltu lain soveltamisalaan kuuluvat luonnontilaiset purot, joten muutoksella ei välttämättä olisi kovin suurta käytännön merkitystä. Vesilainkaan mukainen suojelu ei olisi toisaalta ehdotonta, vaan siitä olisi mahdollista saada poikkeus. Toimikunta piti Suomen Luonnonsuojeluliiton aloitetta sinänsä perusteltuna. Toimikunnan muut jäsenet kuitenkin katsoivat, että asia liittyy laajempaan kysymykseen vesilain ja metsälain välisestä suhteesta ja sitä tulisi tämän vuoksi vielä selvittää erikseen, eikä toimikunnan esitykseen sisälly ehdotusta nykyisen lain muuttamiseksi tältä osin. Lisäselvitystarve aiheutuu myös siitä, että vaikka esitys liittyy keskeisesti ojituksen sääntelyyn, sillä olisi vaikutuksia myös muihin hankkeisiin, joiden kannalta muutoksen vaikutuksia ei ole loppuun asti arvioitu. Toimikunta ehdottaa kuitenkin asiakokonaisuuden selvittämistä ja ratkaisuehdotuksen tekemistä ennen vesilainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen antamista.

2.7 Vedenkorkeuden pysyvä muuttaminen ja kunnostushankkeet

Suhtautuminen maankuivatusta varten tehtävään järvien laskuun on olennaisesti muuttunut vesilain säätämisen jälkeen. Lähtökohtaisesti pysyvä laskeminen voi nykyään, ottaen huomioon tällaisen hankkeen yhteydessä silmällä pidettävät eri intressit, tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Toimikunnan ehdotus perustuu ajatukseen, että vaikka perinteiseen maatalouden intressissä tapahtuvaan järven tai lammen laskuun (kuivattamiseen) ei juuri olisi jatkossa tarvetta, mahdollisuus vedenkorkeuden pysyvään alentamiseen tulee kuitenkin vesilaissa säilyttää. Tarve laskuhankkeisiin voi tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi tulvantorjunnan yhteydessä ja ympäristölle aiheutuvien haittojen torjumiseksi. Myös muille pienille laskuhankkeille saattaa edelleen olla tarvetta.

Sen sijaan vedenkorkeuden nostaminen vesistön kunnostustarkoituksessa on herättänyt julkisuudessa paljon keskustelua. 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 järven laskemista, vesilaki ei aseta nostoja erityisasemaan, vaan nostoja koskevat pelkästään yleissäännökset vesirakentamista. Erityissäännösten puute ja nostoja koskeva oikeuskäytäntö ovat vaikeuttaneet nostohankkeiden toteuttamista. Käytännös-

sä tämä on tarkoittanut sitä, että hankkeen toteuttajalta yleensä edellytetään vesilain 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaista pysyvää käyttöoikeutta vähintään puoleen veden alle jäävästä alueesta. Pelkkää kirjallista suostumusta veden alle jäävän maan runsaan puolikkaan omistajilta ei siis ole pidetty riittävänä käyttöoikeuden myöntämiseksi. Tämän on katsottu käytännössä estävän sellaiset nostohankkeet, joita ei voida pitää yleisen tarpeen vaatimana vesilain tarkoittamassa mielessä. Nykyisten säännösten mukaan itse asiassa järven laskuhankkeiden toteuttaminen näyttäisikin olevan nostoja helpompaa, vaikka yleinen käsitys hankkeiden hyväksyttävyydestä on päinvastainen. Joidenkin kunnostushankkeiden yhteydessä on ongelmallisena lisäksi pidetty sitä, että hankkeesta hyötyä saavia ei ole mahdollista velvoittaa osallistumaan hankkeen kustannuksiin.

Toimikunta on katsonut, että järven laskua ja sen nostoa koskevan sääntelyn epäsuhtaisuus hankkeiden yleiseen hyväksyttävyyteen verrattuna on korjattava. Toimikunnan ehdotuksen mukaan tämä tehtäisiin niin, että uuteen lakiin otettaisiin erityissäännökset myös nostohankkeista. Säännösten mukaan myös muut kuin yleiseltä kannalta tärkeää tarkoitusta varten tarpeelliset kunnostus- ja muut vedennostohankkeet 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 koskeva sääntely yhdenmukaistettaisiin niin, että jatkossa myös nostohankkeiden toteuttamista varten tulisi perustaa vesioikeudellinen yhteisö aina, kun hakijoita on enemmän kuin yksi. Nostoyhteisön perustamisella pyritään varmistamaan se, että aina löytyisi taho, joka vastaa lupaan liittyvistä pitkäaikaisista velvoitteista. Uuteen lakiin otettaisiin myös yleinen säännös, jonka mukaan laajamuotoisia kunnostushankkeita varten voidaan perustaa vesilain mukainen yhteisö.

2.8 Vesivoiman hyväksikäyttö

Toimikunta on todennut, että vesivoiman rakentaminen halutaan tulevaisuudessakin pitää mahdollisena. Vanhojen voimalaitoskoneistojen uusimisen yhteydessä on voitu nostaa voimalaitosten virtaamia ja parantaa turbiinien hyötysuhteita. Myös perkaushankkeilla on voitu parantaa tehon ja energiatuotannon lisäämistä olemassa olevilla voimalaitoksilla ilman uuden vesivoiman käyttöönottoa. Patoihin ja voimalaitosrakenteisiin on asennettavissa voimalaitoskoneistoja, jotka eivät aiheuta haitallisia vaikutuksia ympäristölle. Pienehköille voimalaitoksille on jatkossakin mahdollisuuksia, erityisesti yhdistettynä tuulivoimahankkeisiin. Vesivoima on uusiutuvana energialähteenä mainittu sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla annetussa direktiivissä 2001/77/EY. Direktiivi sisältää maakohtaiset suositukset uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön osuudesta, mutta yksittäisiä energialähteitä ei ole Suomessa tarkoitus direktiivin perusteella erityisesti nostaa esille.

2.9 Katselmustoimitus ja lopputarkastus

Vesiasioiden käsittelyä lähinnä lajoissa vesiasioissa on pidetty hitaana. Vesilain alkuperäisen muutoksenhakuprosessin uudistaminen, selvitysmenettelyn omaksuminen, korvausmenettelyn tehostaminen vanhojen vahinkojen osalta, esittelymenettely ensiasteen lupaviranomaisissa ja eräät muut toimenpiteet eivät ole kaikilta osin poistaneet erityisesti ensiasteena toimivien lupavirastojen pitkiä käsittelyaikoja. Keskeisiä syitä ensiasteen lupakäsittelyn hitauteen ovat olleet hakemusasiakirjojen puutteellisuudet, aikaa vievät katselmustoimitukset sekä voimavarojen

niukkuus. Hakemuksen sisällöstä vesiasioissa – toisin kuin monissa muissa hallintoasioissa – on yksityiskohtaiset säännökset vesilaissa ja -asetuksessa.

Toimikunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristölupavirastolla tulisi olla nykyistä vahvempi prosessuaalinen ote hakemuksen käsittelyssä sen vireille tulosta lähtien. Menettelyn tulisi olla keskitettyä. Hakijan tulisi vastata asianmukaisten hakemusasiakirjojen laadinnasta ja siitä, mitä hän hakemuksellaan tavoittelee. Menettelyä voidaan nopeuttaa sillä, että ympäristölupaviraston roolin tulisi olla hakemuksen käsittelyssä ensisijaisesti tarkastajan rooli. Hakemuksen esitarkastus on erittäin tärkeä vaihe hakemusasian myöhemmän käsittelyn joutuisuuden kannalta. Lähtökohtaisesti tämä merkitsee sitä, että vasta esitarkastuksen ja mahdollisten hakemuksen täydentämisen jälkeen ympäristölupavirasto pyytäisi lausunnot hakemuksesta.

Voimassa olevan vesilain mukaan hakemus voidaan määrätä eräissä tapauksissa käsiteltäväksi katselmustoimituksessa ennen kuin ympäristölupavirasto varsinaisesti käsittelee ja ratkaisee asian. Toimikunnan saaman informaation mukaan katselmustoimitukseen määrättyjä asioita on viime aikoina ollut koko maassa vuosittain enää vajaasta kymmenestä runsaaseen kahteenkymmeneen. Tämä määrä on vain murto-osa siitä määrästä, mitä katselmustoimituksia oli vireillä 1970- ja 1980- luvuilla. Nykyisin vireillä olevat katselmustoimitukset koskevat lähes poikkeuksetta korvauksia. Katselmustoimitusten määrä on olennaisesti vähentynyt. Katselmustoimituksilla ei ole enää samanlaista merkitystä kuin aiempina vuosikymmeninä etenkin kun laajat vesistöaluehankkeetkin ovat merkittävästi vähentyneet.

Katselmustoimitusten kestoajat ovat olleet pitkiä. Katselmustoimitus on erillinen toimitusmenettely ilman lupaviraston tosiasiallista mahdollisuutta puuttua toimituksen kulkuun. Hakemusten täydentämisen takeena toimitusmiehillä ei ole lupaviraston kaltaisia sanktiokeinoja. Tästä erillisyydestä ja siitä, että lupavirasto itse asiassa käsittelee katselmustoimituksessa käsitellyn asian uudelleen, johtuu asian ratkaisemisen viivästyminen. Asian ratkaisijasta riippumattomasti hakemusasian erillistä valmistelua on pidettävä tarpeettomana eikä sitä voida perustella oikeusturvaväilylläkään. Päinvastoin lupamenettelyssä on syytä korostaa käsittelyn välittömyyttä eli sitä, että asian ratkaisemiseen vaikuttavan aineiston tulee olla suoraan ratkaisun tekvän lupaviranomaisen kokoonpanon saatavilla. Käytännön ongelmana on ollut myös se, että toimitushenkilöstöä ei ole enää vaikeuksitta saatavissa katselmustoimituksiin ikääntymisen ja esteellisyysseikkojen vuoksi.

Kun lisäksi otetaan huomioon lupaviraston toimituksen jälkeen asian käsittelyyn käyttämä aika, kokonaiskäsittelyajat ensiasteen lupamenettelyssä ovat muodostuneet kestävämmän pitkiä. Katselmustoimitus on itsenäinen eri menettelyvaiheita sisältävä menettely, jota on sinänsä vaikea lainsäädäntöteitse lyhentää. Toimikunta onkin päätenyt siihen, että vesilain tarkoittamasta katselmustoimituksesta on syytä luopua. Sen sijaan toimikunta on katsonut, että nykyisen selvitysmenettelyn kaltainen menettely on tarkoituksenmukaista pysyttää vesilaissa, jolloin selvitystä johonkin osakysymykseen olisi joustavasti saatavissa. Toimikunta korostaa sitä, että kysymyksessä olisi erityisen selvityksen hankkiminen ja lain termistä selvitysmenettely on ehdotettu luovuttavaksi. Ympäristölupaviraston prosessuaalista roolia korostettaisiin tässäkin yhteydessä sillä, että selvityksen tekijä määrättäisiin sivutoimisen esittelijän asemaan ympäristölupaviraston ohjauksessa.

Katselmustoimituksen tavoin myös lopputarkastus on vesilain soveltamiskäytännössä loitontunut alkuperäisestä tarkoituksestaan ja laajentunut varsin raskaaksi menettelyksi. Ongelmana on ollut muun muassa se, että valmistusilmoitusten ja niitä seuraavien lopputarkastusten viivästyessä paineet ennakoimattomien vahinkojen ja olosuhteiden muutoksista johtuvien muiden epäkohtien käsittelylle ovat kasvaneet. Tällä hetkellä on toimikunnan saaman tiedon mukaan vireillä vain kolme lopputarkastusasiaa, joista kaksi vanhinta asiaa on ollut vireillä jo pitkään. Lopputarkastusta on käytetty vain poikkeuksellisen suurten hankkeiden yhteydessä, joissa tavonomaisten jälkivalvontakeinojen ei ole katsottu riittävän.

Vesilakitoimikunta katsoo, että uuden vesilain nojalla lupamääräyksiin ja valvonnan keinoin tulee voida varmistaa hankkeen toteutuksen riittävä valvonta ja vaikutusten tarkkailu. Näin lopputarkastuksen kaltaiselle lupamenettelylle ja jälkivalvonnan välimaastoon sijoittuvalle instituutiolle ei olisi enää tarvetta. Myös käytännössä hankkeita valvotaan tarkasti jatkuvasti jo työn aikana. Lopputarkastuksen avulla on toisaalta jossain määrin voitu puuttua epävarmalta pohjalta annettuihin ja käytännössä toimimattomiksi havaittuihin lupamääräyksiin. Tällainen puuttuminen voidaan uuden lain järjestelmässä mahdollistaa kuitenkin myös määräaikaisten lupamääräysten avulla. Lainvoimaiseen lupaan puuttuminen on myös tietyin edellytyksin mahdollista.

Toimikunta on päätenyt siihen, että uudessa laissa luovuttaisiin lopputarkastuksesta. Lopputarkastukseen liittynyt muiden asianosaisten kuuleminen jäisi tällöin pois. Asianosaisten tulisi tarvittaessa itse huolehtia mahdollisista jälkivaatimuksista käyttäen hyväksi vesilain tarjoamia keinoja esimerkiksi ennakoimattomien korvausten hakemiseksi. Tämä edellyttää, että valmistusilmoituksesta on tiedotettava riittävän laajasti. Tämän vuoksi lakiin otettaisiin säännös siitä, että alueellisen ympäristökeskuksen tulee tiedottaa valmistusilmoituksesta riittävän laajasti. Alueellisella ympäristökeskuksella olisi ilmoituksen perusteella mahdollisuus tarkastuksen tekemiseen, jos se katsottaisiin tarpeelliseksi.

2.10 Voimassa olevien lupien tarkistaminen

Toimikunnan ehdottamat uuden vesilain siirtymäsäännökset perustuisivat nykyisessä vesilaisakin omaksuttuun lähtökohtaan, jonka mukaan vanhoihin hankkeisiin ja lupiin sovellettaisiin pääsääntöisesti aiempaa lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ennen uuden lain voimaantuloa käynnistetyissä hankkeissa sovellettavaksi saattaa tulla eri aikoina voimassa olleita sittemmin kumottuja säädöksiä. Joiltain osin kuitenkin myös uuden lain säännöksiä sovellettaisiin vanhoihin hankkeisiin. Tämä koskisi muun muassa tarkkailuvelvoitteiden asettamista sekä vedenkorkeuteen ja -juoksuun vaikuttavien lupamääräysten tarkistamista. Myös vanhat joskus epäselvät luvat voitaisiin ehdotuksen mukaan korvata uuden lain mukaisella luvalla. Samassa yhteydessä voitaisiin antaa yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi tarpeellisia uusia lupamääräyksiä hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi. Uutena säännöksenä lakiin otettaisiin myös niin sanottuja isännättömiä hankkeita koskeva mahdollisuus lakkauttaa aikaisemmin annettu lupa tai oikeus, jos luvan tai oikeuden haltijaa ei enää ole.

Toimikunnassa on keskusteltu myös siitä, pitäisikö vanhojen lupien ajantasaistamisessa mennä vielä pidemmälle niin, että vanhat luvat yleisesti muutettaisiin uuden lain mukaisiksi luviksi. Tällainen järjestely tarpeellisine siirtymäaikoineen tehtiin ympäristönsuojelulain voimaantulon yhteydessä. Järjestely mahdollistaisi luopumisen moniportaisesta siirtymäsääntelystä ja useiden päällekkäisten, toisistaan eroavien sääntelykerrostumien soveltamisesta. Kaikkien vanhojen jopa tuhansien lupien avaamista ei toimikunnassa pidetty tarkoituksenmukaisena, mutta toimikunnan käsityksen mukaan olisi perusteltua, että tarvittaessa voimassaoleviin lupiin voitaisiin puuttua ehdotusta laajemminkin. Erityisesti tällainen tarve on vanhoissa kuivatus- ja järjestelyhankkeissa, jotka ovat jo menettäneet merkityksensä, mutta vaikuttavat taustalla muun muassa uusia hankkeita suunniteltaessa. Yleisen vanhoja lupia koskevan tarkistamismahdollisuuden ottaminen lakiin merkitsisi kuitenkin niin suurta periaatteellista muutosta vallitsevaan oikeustilaan, että sen toteuttamismahdollisuudet ja vaikutukset on selvitettävä perusteellisesti. Tarve tähän seuraa jo siitä, että järjestely saattaisi merkitä puuttumista olemassa oleviin oikeuksiin ja etuihin. Tarpeellista selvitystä ei ollut mahdollista tehdä toimikunnan määräajan puitteissa, joten toimikunta esittääkin sen tekemistä esityksen jatkovalmistelun yhteydessä.

2.11 Vesipolitiikan puitedirektiivi

Vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin (2000/60/EY) tarkoituksena on yhteisön pinta- ja pohjavesien suojeleminen, tulvien ja kuivuuden vaikutusten lieventäminen sekä hyvänlaatuisen pin-

ta- ja pohjaveden saannin turvaaminen. Direktiivi sisältää yhtäältä vesien tilaan kohdistuvat vaatimukset ja toisaalta menettelysäännökset, joilla pyritään varmistamaan tilatavoitteiden saavuttaminen. Direktiivin menettelysäännökset toteutetaan vesienhoidon järjestämisestä annettavalla lailla, joka on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä (HE 120/2004). Vesilakiin otettaisiin tarpeelliset säännökset lain mukaisten hoitosuunnitelmien huomioon ottamisessa lupaharkinnassa. Nämä muutokset tehtäisiin aikataulusyistä vesienhoidon järjestämisestä annettavan lain yhteydessä jo nykyiseen vesilakiin. Samalla tarkennettaisiin nykyisen lain tarkkailuvelvoitetta koskevaa säännöstä.

Muilta osin direktiivin edellyttämä vesilain soveltamisalaan kuuluva sääntely tulee toimikunnan käsityksen mukaan mahdollisimman pitkälle yhdenmukaistaa muun sääntelyn kanssa. Direktiiviä koskeva erityissääntely vesilaissa johtaisi tarpeettomaan päällekkäiseen sääntelyyn, sillä direktiivin vaatimukset toteutuvat pitkälti jo nykyisen vesilain mukaan. Tämän vuoksi toimikunnan luonnoksessa vaatimukset on sisällytetty ehdotetun uuden vesilain yleisiin säännöksiin. Direktiivin kannalta merkittäviä olisivat uuden lain säännökset vesien ja vesivarojen käytössä noudatettavista periaatteista, vesitaloushankkeen luvanvaraisuudesta, lupaharkinnasta sekä haittojen välttämiseksi annettavista lupamääräyksistä ja niiden tarkistamisesta.

Lisäksi direktiivin seurantavelvoitteet edellyttävät joitakin tarkistuksia myös vesilain säännöksiin. Esimerkiksi tietyn määrän ylittävälle vedenotolle asetettaisiin uudessa laissa ilmoittamisvelvollisuus direktiivin ennakoivalvonta- ja seurantavelvoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi vesilain mukaisiin lupiin liittyvistä tarkkailuvelvoitteista ja tarkkailusuunnitelmista säädettäisiin yhdenmukaisesti ympäristönsuojelulain kanssa. Toimikunnan käsityksen mukaan direktiivi edellyttää myös mahdollisuutta ajantasaistaa vanhojen lupien tarkkailuvelvoitteita, minkä vuoksi tarkkailuvelvoitteita ja tarkkailusuunnitelmia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös aiemmin annettuihin lupiin. Järven nostohankkeiden edellytyksiä koskevat ehdotukset ja mahdollisuus perustaa nostoa varten vesioikeudellinen yhteisö puolestaan helpottaisivat direktiivin tavoitteiden saavuttamista edistävien ennallistamis- ja kunnostamishankkeiden toteuttamista. Veden hinnoittelua koskevat direktiivin vaatimukset toteutuvat pääosin muun lainsäädännön, kuten vesihuoltolain (119/2001) kautta. Veden käytöstä aiheutuvat ympäristökustannukset tulevat kuitenkin vesilain lupajärjestelmässä asetettavien toimenpidevelvoitteiden muodossa hankkeesta vastaavan maksettaviksi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Direktiivin mukaisten selvitysten toteuttamista laajemmin taas käsitellään vesienhoidon järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmistelun yhteydessä

Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja on katsonut, että vesipolitiikan puitedirektiivin vesilakiin aiheuttamien muutostarpeiden tarkastelu on jäänyt toimikunnassa puutteelliseksi.

2.12 Vesilain säätämisyjärjestys

Vesilain yhteydessä säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä erillinen laki (266/1961) eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista (jäljempänä valtuuslaki). Lain tarkoituksena oli antaa riittävät valtuudet vesilain säätämiseen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslainsäätämisyjärjestystä pidettiin tarpeellisena, kun eräiden vesilain nojalla myönnettävien käyttö- ja lunastusoikeuksien katsottiin merkitsevän poikkeusta hallitusmuodon 6 §:n omaisuusuojasäännöksestä (HE 64/1959, s. 4). Vastaavanlaista menettelyä noudatettiin kalastuslain (286/1982) yhteydessä, jolloin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettiin laki (285/1982) yleisestä kalastusoikeudesta.

Pääosin vesilain mukaiset käyttö- ja lunastussäännökset täyttävät hallitusmuodon samoin kuin perustuslain (731/1999) vaatimukset. Poikkeuksen muodostavat lähinnä eräät yksityisille myönnettävät toisen omaisuuden kohdistuvat käyttöoikeudet, joiden on katsottu rinnastuvan lunastukseen. Kun lunastukselle hallitusmuodossa ja sittemmin perustuslaissa asetettu yleisen tar-

peen vaatimus ei näissä aina täyty, vesilain katsottiin näiltä osin edellyttävän perustuslain sääntämisenjärjestystä.

Vesitaloushankkeiden toteuttaminen edellyttää jatkossakin käyttöoikeuksien myöntämistä yksityiselle. Toimikunnan ehdottamassa uudessa laissa vesilain käyttöoikeus- ja lunastussäännösten pääperiaatteet säilyisivät pääpiirteittäin nykyisenkaltaisina, joten ne eivät kaikilta osin täytä perustuslain omaisuudensuojan vaatimuksia. Oikeusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimikuntaa varten tilaaman valtiosääntöoikeuden asiantuntijan lausunnon mukaan nämä säännökset voidaan kuitenkin säätää nykyisen valtuuslain perusteella. Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että vanhaa valtuuslakia voitiin käyttää perusteena uuden lain säätämiseksi. Perustuslain voimaantulon ei katsottu muuttaneen nimenomaan omaisuudensuojaa koskevan valtuuslain asemaa sen vuoksi, että uudistuksessa ei ollut tarkoitus muuttaa omaisuudensuojasäännösten sisältöä.

Selvitykseen perustuen toimikunta on katsonut, että uusi vesilaki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä jo olemassa olevan valtuuslain nojalla. Valtuuslaki koskisi kuitenkin vain rajallista joukkoa vesilain käyttö- ja lunastussäännöksistä, sillä tavallisimpia käyttöoikeustilanteita koskevat säännökset on kirjoitettu niin, että ne eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

2.13 Tilusjärjestelyt vedennostohankkeissa

Vesilakitoimikunta on hahmotellut vedennostohankkeita varten mallin, jossa muuta kuin yleistä tarvetta palveleva hanke voitaisiin toteuttaa, jos kolme neljäsosaa osaa veden alle jäävien alueiden omistajista hankkeeseen suostuu. Pelkkä suostumus olisi riittävä, eikä käyttöoikeuksia alueisiin etukäteen tarvitsisi hankkia. Pysyvä käyttöoikeus kaikkiin veden alle jääviin alueisiin annettaisiin hankkeen toteuttajalle luvan yhteydessä. Käyttöoikeus kattaisi vain oikeuden nostaa vettä maa-alueille. Omistusoikeus samoin kuin esimerkiksi kalastusoikeus jäisi alueen entiselle omistajalle. Hankkeen toteuttaja maksaisi puolitoistakertaisen korvauksen käyttöoikeudesta samoin kuin täyden korvauksen nostosta aiheutuvasta haitasta alueen omistajalle. Korvauksesta vähennettäisiin kuitenkin hankkeesta rannanomistajalle mahdollisesti aiheutuva hyöty. Jos hyöty katsottaisiin suuremmaksi kuin käyttöoikeuden arvo ja hankkeesta aiheutuva haitta, rannanomistaja voitaisiin velvoittaa suorittamaan maksu hankkeen toteuttajalle. Maksu voitaisiin määrätä myös niille veden alle jäävien alueen omistajille, jotka eivät ole antaneet suostumustaan hankkeeseen ja se olisi kertaluonteinen. Rannanomistajilla ei olisi velvollisuutta muilla tavoilla osallistua hankkeeseen.

Hankkeen toteuttajana voisi olla julkisyhteisön lisäksi vesialueen omistava osakaskunta, yksityinen rannanomistaja ja vesioikeudellinen yhteisö. Vesioikeudellinen yhteisö olisi perustettava aina, kun toteuttajia olisi enemmän kuin yksi eikä hanketta toteutettaisi osakaskunnan kautta.

Lähtökohtaisesti nosto ei siis vaikuta kiinteistön omistukseen, eikä kiinteistörajoihin. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että vesialueen omistus eriytyisi kaikissa niissä tapauksissa, joissa vesialueen omistava osakaskunta ei omistanut kaikkia veden alle jääneitä maa-alueita. Käytännössä useimmiten osakaskunnan vesialueen ja uuden rantaviivan väliin jäisi kaistale yksityistä vesialuetta. Tämä tilanne ei ole hyväksyttävä kalastusoikeuksien, vesialueen käytön ja hoidon, eikä kiinteistöjärjestelmän näkökulmasta. Onkin lähdettävä siitä, että tällainen alue yhdistetään osakaskunnan vesialueeseen.

Alueen yhdistämisessä on kyse rannanomistajan ja osakaskunnan välisestä suhteesta. Hankkeesta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa taas on kyse rannanomistajan ja hankkeen toteuttajan välisestä suhteesta. Yhdistämisen tullessa ajankohtaiseksi rannanomistaja on siis lähtökohtaisesti saanut korvauksen toteuttajalta, eikä korvausta tarvitse ottaa huomioon yhdistämisenvaiheessa. Näin alueen yhdistämisessä voidaan lähtökohtaisesti noudattaa yleisiä periaat-

teita yksityisen alueen liittämistä yhteiseen alueeseen. Jos luovuttaja saisi vastikkeena luovutettavaa aluetta vastaavan osuuden osakaskunnan kaikkiin alueisiin, kysymys ei olisi lunastuksesta vaan tilusvaihdosta. Vastaavanlaista toimitusta edustavat alueen liittäminen yhteismetsään (kiinteistönmuodostamislain 99 §) ja alueen liittäminen yhteiseen alueeseen (kiinteistönmuodostamislain 133.2 §). Molemmissa mainituissa on kuitenkin kyse vapaaehtoisesta toimenpiteestä, kun nyt tarkastellussa tilanteessa toimenpide tulisi esitetyistä syistä olla pakollinen.

Vaikka kyse olisi pakkotoimisesta liittamisestä, toimenpiteestä ei aiheutuisi taloudellisia menetyksiä luovuttavan kiinteistön omistajalle eikä osakaskunnalle. Pakkotoimisuus tulisi ottaa huomioon myös toimituskustannuksissa. Jos toimitus on nostohankkeen välitön seuraus, siitä aiheutuvat kustannukset tulisi ottaa huomioon hankkeen kustannuksina. Näin kustannukset jäisivät nostohankkeen toteuttajan maksettaviksi osana hankkeen välittömiä kustannuksia.

Lainsäädännöllisesti kuvatunkaltainen toimitus voitaisiin toteuttaa vesistöhankeiden johdosta suoritettavista tilusjärjestelyistä annetun lain (451/1988) nojalla. Lakiin tulisi kuitenkin lisätä asiaa koskeva säännös, sillä nykymuodossaan lakia ei sovelleta vesialueiden yhdistämiseen. Toimituksen pakollisuutta koskeva säännös tulisi lisätä vesilakiin.

Harkittaessa vesistöhankeiden tilusjärjestelylain muutostarpeita yleisemmin on pohdittava, pitäisikö lakiin lisätä tilusvaihdon lisäksi yksityistielain 38 a §:n 2 momentin kaltainen lunastusmahdollisuus. Tätä mahdollisuutta voitaisiin soveltaa esimerkiksi silloin, jos nostohankkeen vuoksi kiinteistön pinta-ala pienenisi niin, että se ei enää täytä rakennuspaikan vähimmäiskoolle asetettuja vaatimuksia. Tällaisessa tilanteessa kiinteistön omistajalla olisi halutessaan oikeus lunastaa takana sijaitsevasta kiinteistöstä täyttä korvausta vastaan aluetta liitettäväksi alkupeiräisestä jäljelle jääneeseen kiinteistön osaan niin, että rakennuspaikan vähimmäiskoolle asetetut vaatimukset täytyisivät. Lunastuksen edellytyksenä olisi yksityistielain tavoin, ettei tästä aiheutuisi lunastuksen kohteelle tai muulle taholle sanottavaa haittaa.

3. Toimikunnan ehdotukset

3.1 Vesilaki

Vesilakitoimikunta päätyi jo työnsä alkuvaiheessa siihen, että vesilainsäädännön uudistaminen edellyttää vesilain kirjoittamista kokonaan uudestaan. Vaikka lain keskeisiä soveltamisperiaatteita tai soveltamisalaa ei ole tarpeen olennaisesti muuttaa, lain ajantasaistamiseksi tarpeelliset uudistukset ovat niin merkittäviä, ettei niiden toteuttaminen osauudistuksella ole mahdollista tai ainakaan tarkoituksenmukaista. Toimikunta ehdottaakin kokonaan uuden vesilain säätämistä korvaamaan nykyinen laki. Uusi laki rakentuisi voimassa olevan vesilain perusperiaatteille. Lain soveltamisalaa eikä keskeisiä soveltamisperiaatteita ole tarkoitus muuttaa laajemmin kuin on tarpeen uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Uusi laki sisältäisikin keskeiset vesilain mukaiset vesioikeudelliset periaatteet.

Tarve kokonaisuudistukseen ei aiheudu pelkästään sääntelyn aineellisesta tarkistamistarpeista vaan myös sääntelyn selkeyttämisestä ja lain luettavuuden parantamisesta. Toimikunnan mielestä viimeksi mainitun kannalta olennaista on vesilain kasuistisuuden vähentäminen sekä rasakan sisäisen viittaustekniikan yksinkertaistaminen. Lain soveltamista vaikeuttavat myös lukuisat osittaisuudistukset, jotka ovat rikkoneet lain alkuperäistä kokonaisuutta ja joiden jäljiltä laki on hajanainen. Osittaisuudistusten jälkeen lain rakennetta ei ole uudistettu, eikä lain järjestelmää ole missään vaiheessa tarkasteltu systemaattisesti kokonaisuutena. Toimikunnan näemyksen mukaan lain ajanmukaistaminen ei ole mahdollista ilman tällaista kokonaisvaltaista tarkastelua ja lähestymistapaa.

Vesilakitoimikunnan käsityksen mukaan uuden ajanmukaistetun vesilain perusperiaatteena tulee olla lain soveltamisalaan kuuluvien vesitaloushankkeiden ja niiden toteuttamisen sääntelyn

yhdenmukaistaminen mahdollisimman pitkälle. Tämän mukaisesti toimikunnassa valmistellussa lakiluonnoksessa on koottu kaikille vesitaloushankkeille yhteinen sääntely lain alkuun yleisiksi säännöksiksi. Yleiset säännökset on laadittu yksilöimällä nykyisen vesilain rakentamista koskevista säännöksistä ja hankeluvuista yleiset kaikkia vesitaloushankkeita koskevat periaatteet ja ajanmukaistamalla nämä vastaamaan lain säätämisen jälkeen muuttuneita yhteiskunnallisia näkemyksiä sekä kansainvälisiä vesioikeudellisia periaatteita ja Euroopan yhteisön lainsäädäntöä. Uuden lain yleisiä säännöksiä sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkiin lain mukaisiin hankkeisiin suoraan lain nojalla, jolloin erillisiä viittaussäännöksiä ei hankekohtaisen sääntelyn yhteydessä enää tarvittaisi. Tämä vähentäisi merkittävästi vesilain nykyistä raskasta ja vaikeasti avautuvaa viittaustekniikkaa. Samalla vesilaki pykälämääräisesti lyhenisi merkittävästi. Kun nykyisessä vesilaissa on 485 pykälää, uudessa laissa niitä olisi vain 274.

3.2 Uudistuksen jatkovalmistelu

3.2.1 Lakiluonnos ja asetukset

Toimikunnan mietintö on toimeksiannon mukaisesti laadittu hallituksen esityksen muotoon. Mietintöä ei kuitenkaan ole kaikilta osin viimeistely hallituksen esitykseltä edellytettävällä tavalla. Esitysluonnoksesta muun muassa puuttuvat liitännäislakien ja uuden lain nojalla annettavien asetusten muutosehdotukset samoin kuin esityksen vaikutusten arvioinnit. Toimikunnan laatima hallituksen esitysluonnos tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden jatkovalmisteluun, jonka ensi vaiheena tulisi olla laaja lausuntokierros. Lausuntokierros tulisi toimikunnan mielestä järjestää mahdollisimman pian, jo ennen asetustalonnosten valmistelua. Lausuntokierroksen jälkeisen jatkovalmistelun tulisi olla riittävän laajapohjaista.

Jatkovalmistelussa on selvitettävä uuden lain aiheuttamat muutostarpeet vesilain nojalla annettuihin asetuksiin. Samalla tulisi selvittää tarpeet myös muilta osin ajan tasaistaa asetuksia. Vesilain ja sen edeltäjien nojalla annettuja asetuksia ja päätöksiä ovat vesiasetus (282/1962), asetus (846/1979) vesikulkuväylien merkitsemisestä, asetus (512/1991) kanavien ja avattavien siltojen liikennesäännöstä, valtioneuvoston päätös (128/39) erinäisistä määräyksistä puutavaran kuljetuksesta sulkukanavien kautta, valtioneuvoston päätös (1172/1999) suojelun ja parantamista edellyttävien sisävesien laadusta kalojen elinolojen turvaamiseksi ja ympäristöministeriön päätös (117/2000) sisävesien kalavesiksi nimeämisestä ja näiden vesien tutkimisesta.

3.2.2 Muiden lakien muutokset

Toimikunta ei ole ajanpuutteen vuoksi valmistellut uuden lain edellyttämiä muutoksia muuhun lainsäädäntöön. Uusi laki vaikuttaa ainakin seuraaviin lainkohtiin: ympäristönsuojelulain useat pykälät, maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 161 §, kalastuslaki (555/1981) 5, 24, 25, 26, 27 ja 123 §, kiinteistönmuodostamislaki (554/1995) 7, 73, 75, 157, 158 ja 282 §, maa-ainelaki (555/1981) 2 ja 3 §, laki (947/1997) peruskuivatustoiminnan tukemisesta 1, 3, 5 ja 12 §, laki (87/2000) ympäristölupavirastoista 1 ja 2 §, vesihuoltolaki (119/2001) 17 §, merensuojelulaki (1415/1994) 2, 9, 10 ja 11 §, koskiensuojelulaki (1531/1997) 1 §, patoturvallisuuslaki (413/1984) 11 §, Neuvostoliiton kanssa Saimaan ja Vuoksen juoksuusäännöstä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta annettu laki (1331/1991) 2 ja 4 a §, terveydensuojelulaki (763/1994) 3 §, luonnonsuojelulaki (1096/1996) 53 §, luotsauslaki (940/2003) 5 §, hallinto-oikeuslaki (430/1999) 5 ja 12 §, laki (74b/1918) korkeimmasta hallinto-oikeudesta 2 a §, vesiliikennelaki (463/1996) 4 ja 19 §, maastoliikennelaki (1710/1995) 4 §, laki (451/1988) vesistöhankeiden johdosta suoritettavista tilusjärjestelyistä 1 ja 4 §, laki (284/1983) poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta 1 §, laki (358/1962) yksityisistä teistä 5 §, laki (358/1962) yleisistä teistä 76 §, laki (737/1994) ympäristövahinkojen korvaamisesta 2 §, laki (1169/1993) Metsähallituksesta 2 §, laki (701/1993) tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista 7 §, löytötavaralaki (778/1988) 2 §, rikoslaki (39/188) 48:1 ja varallisuusverolaki (1537/1992) 10 §.

3.3. Toimikunnan muut ehdotukset

Luonnontilaisten purojen suojelu

Toimikunta katsoo, että mahdollisuus sisällyttää luonnontilaiset purot vesilain nojalla suojeltuihin luontotyypeihin ja tällaisen lisäyksen vaikutukset tulee selvittää ennen vesilain uudistamista koskevan hallituksen esityksen antamista. Selvityksessä tulee ottaa huomioon myös metsälainsäädännön ja vesilain muodostama kokonaisuus.

Voimassaolevien lupien ajantasaistaminen

Toimikunta katsoo, että mahdollisuudet ajantasaistaa lainsäädännön nojalla annettuja lupia nykyistä laajemmin tulee selvittää. Toimikunnan näkemyksen mukaan laissa tulisi olla mahdollisuus tarkistaa sellaisia vanhoja hankkeita koskevia lupia, jotka ovat menettäneet merkityksensä. Selvitystä ei ollut mahdollista tehdä toimikunnan määräajan puitteissa, koska järjestely merkitsi suurta periaatteellista muutosta vallitsevaan oikeustilaan ja saattaisi myös merkitä puuttumista olemassa oleviin oikeuksiin ja etuihin.

Kalatalousvelvoitteet ja kalatalousmaksut

Toimikunta katsoo, että kalatalousvelvoitteita ja kalatalousmaksuja koskevan käytännön toimivuus ja uudistamistarpeet tulee selvittää sekä tältä pohjalta arvioida tarvetta ja mahdollisuutta yhtäältä täsmentää säännöksiä niin, että kalatalousvelvoite ja kalatalousmaksu olisivat nykyistä tasa-arvoisempia vaihtoehtoja ja toisaalta ohjata kalatalousmaksuja kalalastusoikeuden haltijan käytettäväksi. Selvityksessä ja arvioinnissa tulee ottaa huomioon toimikunnan tekemä kalatalousvelvoitteita ja kalatalousmaksuja koskevien säännösten muutosehdotukset, jotka osaltaan muun muassa parantavat kalastusoikeuden haltijan asemaa.

Viranomaisten tehtävät

Toimikunnassa on keskusteltu alueellisen ympäristökeskuksen sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksen moninaisista rooleista vesilain mukaisissa asioissa. Alueellinen ympäristökeskus saattaa toimia sekä luvan suunnittelijana ja luvanhaltijana että vesilain mukaisena valvontaviranomaisena. Vaikka alueellinen ympäristökeskus ei ole vesilain mukainen lupaviranomainen, laillisuusvalvonta ja yleisen edun valvonta ovat jossain määrin ristiriidassa luvanhaltijana toimimisen kanssa. Työvoima- ja elinkeinokeskus puolestaan esittää lupa-asiaa käsiteltäessä yleisen kalatalousedun valvojana näkemyksensä kalatalousvelvoitteista ja kalatalousmaksusta, joiden toteuttamiseen se itse osallistuu vahvistamalla kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman, laatimalla ja hyväksymällä kalatalousmaksun käyttösuunnitelman sekä toteuttamalla kalatalousmaksun käyttösuunnitelman mukaiset toimenpiteet.

Kuvatunkaltainen esiintyminen samassa asiassa eri tehtävissä saattaa vähentää viranomais-toiminnan uskottavuutta. Toimikunta pitää tätä ongelmallisena ja katsoo, että mahdollisuuksia alueellisen ympäristökeskuksen sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävien selkeyttämiseksi tulisi selvittää. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtäviä myös vesilain näkökulmasta tulisi tarkastella ympäristönsuojelulain toimeenpanoon liittyvässä selvityksessä valtion lupaviranomaisten tehtävistä. Toimikunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) nojalla voidaan jo nykyisinkin jossain määrin järjestellä tehtäviä alueellisten ympäristökeskusten kesken. Myös tämä mahdollistaisi luvanhaltija- ja valvontatehtävien eriyttämisen eri alueellisille ympäristökeskuksille. Tämäkin vaihtoehto vaatisi kuitenkin vielä lisäselvityksiä.