

Vesilain käyttöoikeussäätelyn uudistaminen

Vesilain käyttöoikeussäätelyn uudistaminen

ISSN 1798-7105 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-259-498-3 (verkkojulkaisu)

Helsinki 2016

KUVAILEHTI

Julkaisija	Ministeriö Oikeusministeriö	Julkaisu-aika 1.3.2016
Tekijä(t)	Vesilain käyttöoikeustyöryhmä, puheenjohtaja hallintoneuvos Kari Kuusiniemi, sihteeri lainsäädäntöneuvos Jari Salila	
Julkaisun nimi	Vesilain käyttöoikeussäätelyn uudistaminen	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 8/2016	
Julkaisun teema	Mietintöjä ja lausuntoja	
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö asetti 30.4.2015 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen vesilain (587/2011) käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi (OM 5/41/2015). Työryhmän toimikausi oli 1.5.2015–31.1.2016.</p> <p>Työryhmän puheenjohtajana toimi hallintoneuvos Kari Kuusiniemi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja jäsenenä lainsäädäntöneuvos Jari Salila oikeusministeriöstä, aluksi lainsäädäntöneuvos Eriika Melkas ja hänen jälkeensä lainsäädäntöneuvos Antti Belinskij maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitussihteeri Erja Werdi ympäristöministeriöstä ja ympäristöneuvos Jukka Leinonen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta. Työryhmän sihteerinä toimi lainsäädäntöneuvos Jari Salila.</p> <p>Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus vesilainsäädännön kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuksien perustamista koskevan säätelyn tarkistamiseksi siten, että säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain 2 luvun säännösten kanssa. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.</p> <p>Työryhmä esittää perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua pakkolunastukseksi katsottavan, vesilain omaksi lunastamista ja siihen rinnastettavaa käyttöoikeuden perustamista koskevan säätelyn eriyttämistä muusta käyttöoikeuden perustamista koskevasta säätelystä. Oikeus omaksi lunastamiseen ja siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamiseen voitaisiin antaa, jos hanke olisi yleisen tarpeen vaatima. Yleisen tarpeen edellytyksen tulisi nykyisen vesilain tapaan täytyä myös tilanteessa, jossa hakija hallitsee alle puolta tarvittavasta alueesta eikä kyse ole vähäisen käyttöoikeuden myöntämisestä, vaikkei käyttöoikeuden perustaminen rinnastuisi vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Ehdotettujen muutosten myötä niin sanottu valtuuslaki (266/1961) voitaisiin kumota. Muutoksilla saattaa olla vaikutusta eräisiin keskivedenkorkeuden nostamishankkeisiin ja vesivoimalaitosten rakentamishankkeisiin.</p> <p>Lisäksi työryhmä ehdottaa väylänalutusten luvanvaraisuutta koskevaa säätelyä tarkistettavaksi siten, että vesi-, viemäri- voima- ja muun johdon tekemistä valtaväylän alitse tarkoitettavan hankkeen luvanvaraisuus määräytyisi jatkossa hankkeen vaikutusten perusteella. Johtojen sijoittaminen järvi- ja merialueille kulkuväylän ja vesilain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kapeikon alitse säilyisi edelleen luvanvaraisena hankkeen vaikutuksista riippumatta.</p> <p>Lupamenettelyn ulkopuolelle rajautuvasta väylänalutuksesta tulisi tehdä ilmoitus vesilain valvontaviranomaiselle. Lakiin esitetään sisällytettäväksi valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus, jonka nojalla annettaisiin tarkempia säännöksiä ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvalla valtaväylän alitushankkeelle asetettavista vaatimuksista.</p>	
Asiasanat	perustuslaki, vesilaki, omaisuuden suoja, lunastus, käyttöoikeus, väylänalitus, lupamenettely, ilmoitusmenettely,	
Asianumerot	OM 5/41/2015	
	ISSN (verkkojulkaisu) 1798-7105	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-259-498-3
	Sivumäärä 86	Kieli URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-498-3
Julkaisujen myynti/jakelu	www.oikeusministerio.fi	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Ministerium Justitieministeriet	Utgivningsdatum 1.3.2016
Författare	Arbetsgruppen för revidering av bestämmelserna om nyttjanderätt i vattenlagen, ordförande förvaltningsrådet Kari Kuusiniemi, sekreterare lagstiftningsrådet Jari Salila	
Publikationens namn	Revidering av bestämmelserna om nyttjanderätt i vattenlagen	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 8/2016	
Publikationens tema	Betänkanden och utlåtanden	
Referat	<p>Justitieministeriet tillsatte den 30 april 2015 en arbetsgrupp för att bereda ett förslag (OM 5/41/2015) till revidering av bestämmelserna om nyttjanderätt i vattenlagen (587/2011). Arbetsgruppens mandattid var 1.5.2015–31.1.2016.</p> <p>Arbetsgruppens ordförande var förvaltningsrådet Kari Kuusiniemi från högsta förvaltningsdomstolen och medlemmarna var lagstiftningsrådet Jari Salila från justitieministeriet, först lagstiftningsrådet Eriika Melkas och efter henne lagstiftningsrådet Antti Belinskij från jord- och skogsbruksministeriet, regeringssekreterare Erja Werdi från miljöministeriet och miljørådet Jukka Leinonen från Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Arbetsgruppens sekreterare var lagstiftningsrådet Jari Salila.</p> <p>Arbetsgruppen hade i uppgift att utarbeta ett förslag till revidering av bestämmelserna om inlösen av fast egendom och upplåtande av nyttjanderätter i vattenlagstiftningen så att bestämmelserna överensstämmer med bestämmelserna i 2 kap. i grundlagen. Arbetsgruppens förslag skulle ha formen av en regeringsproposition.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att vattenlagens bestämmelser om inlösen av egendom och därmed jämförbart upplåtande av nyttjanderätter, vilka kan anses motsvara sådan tvångsinlösen som avses i 15 § 2 mom. i grundlagen, ska skiljas åt från annan reglering som gäller upplåtande av nyttjanderätter. Enligt förslaget ska beviljande av rätt att inlösa egendom och upplåta med inlösen jämställbar nyttjanderätt förutsätta att projektet är påkallat av ett allmänt behov. Denna förutsättning ska i enlighet med den gällande vattenlagen gälla även sådana situationer där sökanden besitter under hälften av det område som behövs och det inte är fråga om beviljande av ringa nyttjanderätt, trots att upplåtandet av nyttjanderätter inte skulle ha samma verkan som en konstitutionell tvångsinlösen. Genom de föreslagna ändringarna skulle den så kallade fullmaktslagen (266/1961) kunna upphävas. Ändringarna kan ha konsekvenser för vissa projekt som gäller höjning av medelvattenståndet och anläggande av vattenkraftverk.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår dessutom att regleringen som gäller tillståndsplikten för anläggande av en vatten-, avlopps- eller kraftledning eller någon annan ledning under en kungsådra revideras så att tillståndsplikten för ett sådant projekt i fortsättningen fastställs på basis av projektets konsekvenser. Inom sjö- och havsområden ska anläggande av en ledning under en allmän farled och en trängre led som avses i 1 kap. 6 § 1 mom. i vattenlagen även i fortsättningen kräva tillstånd oberoende av projektets konsekvenser.</p> <p>Sådana projekt som gäller anläggande av ledningar under en farled och som inte kräver tillstånd ska anmälas till den tillsynsmyndighet som anges i vattenlagen. I lagen ska enligt förslaget intas en bestämmelse som bemyndigar statsrådet att utfärda förordningar för att ge närmare bestämmelser om de krav som ställs på sådana projekt som gäller anläggande av ledningar under en farled och som omfattas av anmälningsförfarandet.</p>	
Nyckelord	grundlagen, vattenlagen, egendomsskydd, inlösen, nyttjanderätt, anläggande av ledningar under en ådra, tillståndsförfarande, anmälningsförfarande	
Ärendenummer	OM 5/41/2015	
	ISSN (webbpublikation) 1798-7105	ISBN (webbpublikation) 978-952-259-498-3
	Sidantal 86	Språk URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-498-3
Beställningar/ distribution	www.oikeusministerio.fi	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 30.4.2015 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen vesilain (587/2011) käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi (OM 5/41/2015). Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 1.5.2015-31.1.2016.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus vesilainsäädännön kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuksien perustamista koskevan säätelyn tarkistamiseksi siten, että säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain 2 luvun säännösten kanssa. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin hallintoneuvos Kari Kuusiniemi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja jäseniksi lainsäädäntöneuvos Jari Salila oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eriika Melkas maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitussihteeri Erja Werdi ympäristöministeriöstä ja ympäristöneuvos Jukka Leinonen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta. Lainsäädäntöneuvos Eriika Melkaksen siirryttyä toisiin tehtäviin maa- ja metsätalousministeriön edustajana työryhmässä jatkoi lainsäädäntöneuvos Antti Belinskij. Työryhmän sihteerinä toimi lainsäädäntöneuvos Jari Salila.

Oikeusministeriö asetti seurantaryhmän seuraamaan ja arvioimaan työryhmän työtä. Seurantaryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin lainsäädäntöjohtaja Antti T. Leinonen oikeusministeriöstä ja jäseniksi vesihallintojohtaja Kai Kaatra maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn ympäristöministeriöstä, ympäristöneuvos Martti Häikiö Itä-Suomen aluehallintovirastosta, yksikön päällikkö Kari Rantakokko Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, toiminnanjohtaja Pekka Suomela Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry:stä, neuvontalakimies Tuomas Rytönen Energiateollisuus ry:stä, päälakimies Risto Airikkala Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto MTK ry:stä, lakimies Mikaela Strömberg-Schalin Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f:stä, lakimies Jenny Fredrikson Kalatalouden Keskusliitosta, johtava asiantuntija Ilpo Kuronen Suomen luonnonsuojeluliitosta ja lakimies Marko Nurmikolu Kuntaliitosta. Seurantaryhmän sihteerinä toimi lainsäädäntöneuvos Jari Salila.

Työryhmä otti nimekseen vesilain käyttöoikeustyöryhmä. Työryhmä kokoontui 10 kertaa ja seurantaryhmä 3 kertaa.

Työryhmässä ovat olleet kuultavina professori Juha Lavapuro Turun yliopistosta, professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta ja professori Veli-Pekka Viljanen Turun yliopistosta.

Työryhmä esittää vesilain käyttöoikeussäätelyä tarkistettavaksi siten, että säätely vastaisi perustuslain 2 luvun vaatimuksia ja niin sanottu valtuuslaki voitaisiin kumota. Esityksessä perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu pakkolunastukseksi katsottava, omaksi lunastamista ja siihen vaikutuksiltaan rinnastettavaa käyttöoikeuden perustamista koskeva säätely eriytetään muusta käyttöoikeuden perustamista koskevasta säätelystä.

Työryhmä esittää yleisen tarpeen vaatimuksen lisäämistä vesilaissa tarkoitetun lunastamisen tai sellaisen käyttöoikeuden perustamisen edellytykseksi, joka tarkoittaa valtiosääntöoikeudellista pakkolunastusta. Vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämän alueen tai muun omaisuuden omaksi lunastaminen tai vaikutuksiltaan niihin rinnastuvan käyttöoikeuden perustaminen edellyttäisi jatkossa sitä, että hanke on yleisen tarpeen vaatima. Yleisen tarpeen edellytyksen tulisi nykyisen vesilain tapaan täytyä myös tilanteessa, jossa hakija hallitsee alle puolta tarvittavasta alueesta eikä kyse ole vähäisen käyttöoikeuden myöntämisestä, vaikei käyttöoikeuden perustaminen rinnastuisi vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Työryhmä arvioi, että muutoksilla saattaa olla vaikutusta eräisiin keskivedenkorkeuden nostamishankkeisiin ja vesivoimalaitosten rakentamishankkeisiin.

Lisäksi työryhmä ehdottaa väylänalitusten luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä tarkistettavaksi siten, että vesi-, viemäri- voima- ja muun johdon tekemistä valtaväylän alitse tarkoittavan hankkeen luvanvaraisuus määräytyisi jatkossa vesitaloushankkeen yleistä luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn perusteella eli hankkeen vaikutusten perusteella. Johtojen sijoittaminen järvi- ja merialueille kulkuväylän ja 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun kapeikon alitse säilyisi edelleen luvanvaraisena hankkeen vaikutuksista riippumatta. Lupamenettelyn ulkopuolelle rajautuvia väylänalituksia koskeva sääntely esitetään järjestettäväksi siten, että lakiin lisätään säännökset välittömästi lakiin perustuvasta oikeudesta sijoittaa johto toisen vesialueelle ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta ilmoittaa hankkeesta vesilain valvontaviranomaiselle. Ilmoituksenvaraisten hankkeiden toteuttamistavan ohjaamiseksi lakiin esitetään sisällytettäväksi valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus, jonka nojalla annettaisiin tarkempia säännöksiä lupaa edellyttämättömille valtaväylän alitushankkeille asetettavista vaatimuksista.

Työryhmän mietintö on toimeksiannon mukaisesti laadittu hallituksen esityksen muotoon. Mietintöä ei ole kaikilta osin viimeistelty hallituksen esitykseltä edellytettävällä tarkkuudella.

Saatuana työnsä päätökseen työryhmä jättää mietintönsä kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2016



Kari Kuusiniemi



Antti Belinskij



Jukka Leinonen



Jari Salila



Erja Werdi

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	11
YLEISPERUSTELUT	12
1 Johdanto.....	12
2 Nykytila.....	15
2.1 Lainsäädäntö.....	15
2.1.1 Lakiin välittömästi perustuvat käyttöoikeudet	15
2.1.2 Viranomaisen päätöksellä perustettavat käyttöoikeudet.....	15
2.1.3 Pakkolunastus ja siihen vaikutuksiltaan rinnastuvat käyttöoikeudet.....	16
2.1.4 Väylänalitukset	17
2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö.....	18
2.3 Kansainväliset sopimukset.....	18
2.4 Nykytilan arviointi	19
2.4.1 Käyttöoikeussäätelyn perustuslainmukaisuus	19
2.4.2 Väylänalitukset	30
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	31
3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot.....	31
3.2 Keskeiset ehdotukset	32
3.2.1 Käyttöoikeussäätely.....	32
3.2.2 Väylänalitukset	32
4 Esityksen vaikutukset	34
4.1 Taloudelliset vaikutukset	34
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	34
4.3 Ympäristövaikutukset	35
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	36
5 Asian valmistelu	37
5.1 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	37
6 Riippuvuus muista esityksistä.....	37
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	38
7 Lakiehdotusten perustelut	38
7.1 Vesilaki.....	38
7.2 Laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista.....	50
8 Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	51
9 Voimaantulo	51
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.....	52
10.1 Omaisuudensuoja ja vesilain käyttöoikeusjärjestelmä	52
10.2 Järjestelmän perusrakenne	54
10.3 Perusoikeuden yleiset rajoittamisedellytykset	55
10.4 Välittömästi lakiin perustuvat käyttöoikeudet.....	57
10.5 Viranomaisen päätökseen perustuvat käyttöoikeudet	58
10.6 Pakkolunastus ja siihen vaikutuksiltaan rinnastuvat käyttöoikeudet.....	61

10.7 Valtuutussäännökset	65
LAKIEHDOTUKSET	66
LAGFÖRSLAG	75

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi vesitaloushankkeiden toteuttamiseen liittyvä kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely. Esityksen tarkoituksena on varmistaa, että lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskevat vesilain säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain perusoikeuksien rajoittamista koskevien säännösten kanssa. Säännöksiä on tarkasteltu erityisesti omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin kannalta. Uudistuksen myötä eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki voidaan kumota tarpeettomana.

Lisäksi vesilain mukaan luvanvaraisten hankkeiden piiriä ehdotetaan rajattavaksi siten, että johdon tekemiseen jokialueella valtaväylän alitse ei enää kaikissa tapauksissa tarvittaisi lupaa, vaan luvanvaraisuus määräytyisi jatkossa yksinomaan hankkeen vaikutusten perusteella. Lupaa edellyttämättömästä valtaväylän alittavasta johdosta olisi tehtävä ilmoitus vesilain mukaiselle valvontaviranomaiselle. Vesilakiin esitetään sisällytettäväksi valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus, jonka nojalla annettaisiin tarkempia säännöksiä lupaa edellyttämättömille valtaväylän alitushankkeille asetettavista vaatimuksista.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan

kuluttua niiden vahvistamisesta.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Vesilain käyttöoikeussäntely

Vesitaloushankkeesta vastaavalla tulee olla tarpeellinen oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Jos alue ei ole hankkeesta vastaavan omistuksessa, tulee hakijalla olla käyttöoikeus näihin alueisiin. Käyttöoikeutta edellyttävät toimenpiteet ja niiden vaikutukset alueen omistajan oikeusasemaan voivat olla hyvin erityyppisiä. Kyse voi olla esimerkiksi rakenteen tai rakennelman sijoittamisesta toisen alueelle, toisen omistaman rakennelman käyttämisestä, keskivedenkorkeuden nostamiseen liittyvästä toisen maa-alueen veden alle saattamisesta tai viime kädessä alueen omaksi lunastamisesta. Yksittäisen johdon edellyttämä käyttöoikeus saattaa kohdistua hyvin pieneen alueeseen ja olla rasittavuudeltaan merkityksetön, kun taas esimerkiksi tekoaltaan rakentaminen merkitsee laajan alueen peittymistä veden alle ja käytännössä omistajan käyttövallan joksikin täydellistä poissulkeutumista.

Vesilainsäädännössä on vakiintuneesti edellytetty hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista käyttöoikeuksista johtuvien yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden ratkaisemista. Hankkeen edellyttämä käyttöoikeus voi perustua joko välittömästi lain säännökseen tai oikeus voidaan hankkia joko yksityisoikeudellisella sopimuksella tai julkisoikeudellisella viranomaisen päätöksellä. Viimeksi mainitussa tilanteessa viranomaisen perustaa hakijalle hankkeen edellyttämän käyttöoikeuden, tarvittaessa alueen omistajan tahdosta riippumatta. Vesilainsäädäntöön ovat perinteisesti sisältyneet säännökset vesitaloushankkeen toteuttamiseksi tarpeellisten oikeuksien perustamisesta.

Vesilaki (587/2011) tuli voimaan 1.1.2012. Vuoden 1961 vesilain tavoin uusi vesilaki edellyttää vesitaloushankkeen toteuttamiseksi tarpeellisten käyttöoikeuskysymysten ratkaisemista lähtökohtaisesti luvan myöntämisen yhteydessä. Vesilain mukaiset käyttöoikeudet ovat pääasiallisesti katsottavissa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviksi käytönrajoituksiksi, mutta eräissä tilanteissa kyse saattaa olla myös varsinaisesta pakkolunastuksesta tai niin laajasta tai syväällekyvästä käytönrajoituksesta, että se tosiasiallisesti rinnastuu pakkolunastukseen. Omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden lunastamisesta yleistä tarvetta varten täyttää korvausta vastaan säädetään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Yksityiseen tarpeeseen tapahtuva lunastus ei perustuslain mukaan ole mahdollista. Vastaava valtiosääntöoikeudellinen jännite vallitsi myös vuoden 1961 vesilain säätämisen aikana vesilain käyttöoikeussäntelyn ja tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 6 §:n välillä. Jotta vuoden 1961 vesilakia ei olisi tarvinnut säätää perustuslain säätämisyksityksessä, päädyttiin tuolloin säätämään erillinen laki eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961, ns. valtuuslaki). Tämä muodostaa poikkeuksen mainitusta omaisuudensuojaa koskevasta säännöksestä. Valtuuslaki mahdollisti vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämästä, yksityistä tarvetta palvelevasta lunastamisesta ja käyttöoikeuden perustamisesta säätämisen tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Vesilainsäädännön kokonaisuudistuksen (HE 277/2009 vp) valmisteluvaiheessa käyttöoikeussäätely päätettiin järjestää vastaavalla tavalla kuin vuoden 1961 vesilaissa. Valtuuslaki jätettiin supistettuna edelleen voimaan. Siltä osin kuin vesilain mukaisissa säännöksissä on kyse lunastuksesta ja lunastukseen rinnastuvasta käyttöoikeuden perustamisesta yksityistä tarvetta varten, perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetty valtuuslaki poistaa tästä aiheutuvan valtiosääntöoikeudellisen jännitteen. Perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 61/2010 vp) mainitun ratkaisun olevan valtiosääntöoikeudellisesti varsin epätyytyttävä, koska yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jäisi poikkeuslain varaan. Valiokunnan mukaan valtuuslakikonstruktio peittää vesilain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikentää näin olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä. Tämän vuoksi valtuuslakikonstruktio ei enää sovellu nykyiseen valtiosääntöjärjestelmäämme.

Perustuslakivaliokunta esitti ympäristövaliokunnalle, että valtioneuvoston piirissä tulee käynnistää valmistelutyö sen selvittämiseksi, miten vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voidaan saattaa nyt ehdotettua paremmin sopusointuun perustuslain 15 §:n kanssa. Tavoitteena tulee olla, että valtuuslaki voidaan kumota kokonaan. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen liittäen samalla vastaukseensa lausuman (EV 355/2010 vp). Lausuman mukaan hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin eräistä vesien käyttämisistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (266/1961) kumoamiseksi siten, että lainsäädäntöehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017.

Väylänalitusten luvanvaraisuus

Aluehallintovirastoissa ratkaistaan vuosittain 150–200 väylänalitusta koskevaa lupasiaa. Jos johto sijoitetaan joen poikki – joko pohjaan upottamalla tai pohjan alapuolelle suuntaporaamalla – väylän alituksen vaikutuksista riippumaton luvanvaraisuus tuo hankkeen automaattisesti lupamenettelyyn piiriin. Väylänalitusta koskevien hankkeiden toteuttamistavat ovat pitkälti samantyyppisiä ja niiden ympäristövaikutukset työnaikaisina pääasiallisesti ohimeneviä. Valtaväylänalituksista yhä suurempi osa toteutetaan suuntaporauksena, jossa johto sijoitetaan vesialueen pohjan alapuolelle pohjaan koskematta. Tällä tekniikalla ei ole vesiympäristöön kohdistuvia vaikutuksia ja näin toteutettuna pohjan alapuolelle sijoitetun johdon alueen muuta käyttöä haittaava vaikutus on olematon. Työnaikaiset vaikutukset sekä vesialueen muuta käyttöä haittaavat vaikutukset ovat vähäisiä myös käytettäessä perinteistä menetelmää, jossa johto upotetaan painotettuna vesialueen pohjan alapuolelle.

Lupamenettely luo asianosaisille mahdollisuuden osallistua asian käsittelyyn ja tarjoaa järjestelyn hankkeesta aiheutuvien menetysten korvaamiselle. Perustettavat käyttöoikeudet ovat yleensä vähäisiä eikä niistä juurikaan määrätä korvauksia maksettavaksi. Hankkeiden pienimuotoisuudesta ja vaikutusten vähäisyydestä johtuen asianosaisten tarve valvoa intressejä lupamenettelyssä on pääsääntöisesti vähäinen. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta lupamenettely antaa mahdollisuuden hankkia suhteellisen yksinkertaisesti hankkeen edellyttämä käyttöoikeus sekä saavuttaa suojattu asema suhteessa toisiin vesienkäyttöhankkeisiin. Asian käsittelystä lupamenettelyssä aiheutuu kustannuksia viranomaisille ja toiminnanharjoittajille. Asian käsittely lupamenettelyssä kestää keskimäärin noin 4 kuukautta.

Monien vesitaloushankkeiden osalta asian käsittely lupamenettelyssä on välttämätön hankkeen ympäristövaikutusten hallitsemiseksi tai asianosaisten keskinäisten oikeussuhteiden järjestämiseksi. Lupamenettelyn tarpeellisuutta voidaan kuitenkin arvioida kriittisesti, mikäli hankkeen ympäristövaikutuksia voidaan ohjata ja mahdolliset oikeussuhteiden järjestelyt voidaan hoitaa hallinnollisesti kevyemmällä menettelyllä. Suuri osa väyläanalituksista on luonteeltaan sellaisia hankkeita, joiden ympäristö- ja muiden vaikutusten hallinta ei edellytä tapauskohtaista harkintaa, vaan tämä olisi järjestettävissä yleisellä sääntelyllä. Jos hankkeen edellyttämä käyttöoikeus voidaan järjestää ilman viranomaisen asiaa koskevaa päätöstä ja hankkeen yksilöivät tiedot merkitä viranomaisen ylläpitämään rekisteriin, ei asianosaisten keskinäisten oikeussuhteiden järjestely edellytä kaikissa tilanteissa asian käsittelyä lupamenettelyssä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Lakiin välittömästi perustuvat käyttöoikeudet

Vesilain mukaiset käyttöoikeudet ovat ryhmiteltävissä välittömästi lain säännökseen perustuviin käyttöoikeuksiin ja viranomaisen päätöksellä perustettaviin käyttöoikeuksiin. Välittömästi lakiin perustuvat käyttöoikeudet ovat tyypillisesti pienimuotoisia ja niiden aiheuttama haitta alueen tai rakennelman omistajalle on vähäinen tai merkityksetön. *Välittömästi lakiin perustuvia käyttöoikeuksia ovat:*

- vesistöissä liikkuminen (VL 2:3)
- tilapäinen veden ottaminen henkilökohtaista tarvetta varten (VL 2:4)
- vähäisen rakennelman sijoittaminen toisen vesialueelle (VL 2:5)
- haitan poistaminen ja ruoppausmassan sijoittaminen toisen alueelle (VL 2:6)
- uittoa haittaavien esineiden siirtäminen (VL 9:5)
- uittoa varten tarkoitetun alueen ja uittorakenteiden käyttäminen (VL 9:6)
- yleisen kulkuväylän turvalaitteiden sijoittaminen (VL 10:5)
- yksityisen kulkuväylän turvalaitteen sijoittaminen (VL 10:6)
- puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkatehtävien edellyttämien turvalaitteiden ja kiinnittäytymislaitteiden sijoittaminen (VL 10:8)
- jäätä aiheutuvien vahinkojen torjuminen (VL 18:5)

Eräänlaisena lakiin perustuvana käyttöoikeutena tai käytönrajoituksena on pidettävä myös putkiojan ja viemärin käyttämistä turvaavaa säännöstä (VL 5:8), joka kieltää käyttämästä kuivatus- tai jätevettä johtavan putken kohdalla olevaa maata siten, että putki saattaa vahingoittua tai sen kunnossapito kohtuuttomasti vaikeutua.

2.1.2 Viranomaisen päätöksellä perustettavat käyttöoikeudet

Vähäistä merkittävämmät käyttöoikeudet perustetaan viranomaisen päätöksellä, jossa yksilöidään perustettavan käyttöoikeuden tarkoitus ja laajuus. *Viranomaisen päätöksellä voidaan perustaa käyttöoikeus:*

- toisen alueeseen (VL 2:12–13)
- toisen rakennelmaan (VL 2:14)
- toisen alueeseen tarkkailuvelvoitteen täytäntöön panemiseksi (VL 3:11)
- pintaveden ottamiseen toisen vesialueelta (VL 4:3)
- pohjaveden ottamiseen toisen alueelta (VL 4:4)
- vesijohdon ja laitteistojen sijoittamiseen (VL 4:8)
- veden johtamiseen toisen ojaan (VL 5:9)
- ojan tekemiseen toisen alueelle (VL 5:9)
- ojituksen edellyttämän laitteen tai rakennelman sijoittamiseen (VL 5:9)
- oikeus puron tai noron perkaukseen (VL 5:9)
- toisen ojan käyttämiseen muuhun kuin maan kuivattamiseen (VL 5:14)

- keskivedenkorkeuden pysyvän nostamisen edellyttämään toisen alueeseen (VL 6:6)
- säännöstelyn edellyttämään rakennelman käyttämiseen (VL 7:3)
- yhteiseen vesivoimaan (VL 8:5 ja 19:19)
- uitettavan puutavaran tilapäiseen varastointiin jäällä (VL 9:5)
- yleisen kulkuväylän turvalaitteiden sijoittamiseen (VL 10:5)
- vesialueeseen kulkuväylään liittyvään yleiseen lastaus- ja ankkurointialueeseen tai satamaan (VL 10:7)
- vesialueeseen kulkuväylään liittyvään yksityiseen lastaus- ja ankkurointialueeseen tai satamaan (VL 10:7)
- puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkatehtävien edellyttämään lastaus- ja ankkurointialueeseen tai satamaan (VL 10:8)
- toisen omaisuutta koskeviin tai alueella tehtäviin vaarantorjuntatoimiin (VL 18:4)
- tutkimusten suorittamiseen toisen alueella (VL 18:7)

Yleiseksi kulkuväyläksi määrittämisestä koskeva päätös (VL 10:2) ei perusta hakijalle varsinaista käyttöoikeutta kyseiseen kulkuväylän alueeseen. Päätöksen oikeusvaikutukset muistuttavat kuitenkin eräissä suhteissa käyttöoikeuden perustamista, koska väyläksi määrittämisestä koskeva päätös rajoittaa alueen muuta käyttämistä.

2.1.3 Pakkolunastus ja siihen vaikutuksiltaan rinnastuvat käyttöoikeudet

Vesilain mukainen oikeus lunastaa omaksi toiselle kuuluva alue ja sillä sijaitsevat rakennukset, laitteet ja rakennelmat kytkeytyy yleisen edun kannalta tärkeisiin vesitaloushankkeisiin. Vesilain yleinen lunastusperuste koskee kaikenlaisia toimintoja. Säännöstä täydentävät hanketyyppisidonnaiset erityiset lunastusperusteet. Vesihuollon turvaaminen, kulkuyhteyksien järjestäminen ja alueellisen koskemattomuuden turvaaminen ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta elintärkeitä toimintoja. Vesivoimalla ei ole enää yhtä suurta merkitystä kuin aikaisemmin yhteiskunnan energiahuollon turvaamisen kannalta, mutta yksittäisillä hankkeilla saattaa kuitenkin olla yleistä merkitystä esimerkiksi säätövoimana. Yhteistä edellä mainituille hankkeille on se, että kyse on tyypillisesti sellaisesta alueen käyttämisestä, jossa tyydyttävää ratkaisua ei voida saada perustamalla omaisuuteen pelkkä käyttöoikeus. Lupa *lunastamiseen* voidaan myöntää

- hankkeen edellyttämään toisen alueeseen tai rakennelmaan (VL 2:13.3)
- alueeseen vedenottamon suoja-alueella (VL 4:13)
- vesivoiman hyödyntämisen edellyttämään alueeseen (VL 8:4)
- vesialueeseen kulkuväylään liittyvään yleiseen lastaus- ja ankkurointialueeseen tai satamaan (VL 10:7)
- puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkatehtävien edellyttämään lastaus- ja ankkurointialueeseen tai satamaan (VL 10:8)

Perustuslain 15 §:n 2 momentti koskee lähtökohtaisesti vain omaisuuden pakkolunastusta. Muiden oikeudenrajoitusten asema arvioidaan pykälän 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen perusteella.

Eräät vesilain nojalla perustettavat käyttöoikeudet saattavat kuitenkin poikkeuksellisesti merkitä niin syvälekäypää puuttumista toisen omaisuuteen, että kyse on valtiösääntöoikeudellisesti arvioituna pakkolunastuksesta. Merkittävää ei tässä suhteessa

ole yksinomaan oikeuden tai vesitaloushankkeen tyyppi, vaan myös sen omaisuuteen puuttumisen syvyys ja laajuus. Kyse on kokonaisarvioinnista. *Vaikutuksiltaan tosiasiallisesti pakkolunastukseen rinnastuvia tilanteita saattaa aiheutua perustettaessa käyttöoikeus*

- toisen alueeseen (VL 2:12–13)
- toisen rakennelmaan (VL 2:14)
- toisen alueeseen keskivedenkorkeuden pysyvän nostamisen sitä edellyttäessä (VL 6:6)
- säännöstelyn edellyttämään rakennelman käyttämiseen (VL 7:3)
- yhteiseen vesivoimaan (VL 8:5 ja 19:19)
- vesialueeseen kulkuväylään liittyvään yleiseen lastausalueeseen tai satamaan (VL 10:7)
- vesialueeseen kulkuväylään liittyvään yksityiseen lastausalueeseen tai satamaan (VL 10:7)
- puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkatehtävien edellyttämään lastausalueeseen tai satamaan (VL 10:8)

Eräissä tilanteissa käyttöoikeuden perustaminen saattaa aiheuttaa niin merkittävää haittaa kiinteistön käyttämislle, että kiinteistöjen ulottuvuuksia on tarpeen järjestellä laajemmin. Hankkeesta vastaavan lunastusvelvollisuutta koskevan säännöksen (VL 13:12) mukaan omistajan vaatimuksesta voidaan määrätä alue lunastettavaksi käyttöoikeuden perustamisen tai edunmenetyksen korvaamisen sijaan. Lunastusvelvollisuus voi kohdistua myös jäljelle jäävän omaisuuden osaan.

2.1.4 Väylänalitukset

Vesitaloushankkeen luvanvaraisuudesta säädetään vesilain 3 luvun 2 ja 3 §:ssä. Vesilain 3 luvun 2 § sisältää hankkeen vaikutuksiin perustuvan yleisen luvantarvekynnyksen. Yleistä luvantarvekynnystä täydentää 3 §:n luettelo hankkeista, jotka tarvitsevat vesilain mukaisen luvan hankkeen tosiasiallisista vaikutuksista riippumatta. Luettelon sisältämät hankkeet ovat pääasiallisesti sentyyppisiä, että hankkeet ennalta arvioiden edellyttäisivät lupaa myös vaikutustensa perusteella. Lupamenettelyn yhteydessä on mahdollista perustaa hankkeesta vastaavalle käyttöoikeus.

Yleisen kulkuväylän ja valtaväylän alituksen säännönmukainen luvanvaraisuus perustuu vesilain 3 luvun 3 §:n 1 momentin 4 kohtaan, joka edellyttää lupaa sillan tai kuljetuslaitteen tekemiseen yleisen kulku- tai valtaväylän yli sekä tunnelin, vesiviemäri-, voima- tai muun johdon tekemiseen tällaisen väylän ali. Pykälän 2 momentin mukaan lupa tarvitaan myös tällaisen luvan saaneen laitoksen, rakennelman tai sen käytön muuttamiseen, jos muutos loukkaa yleisiä tai yksityisiä etuja. Mainittujen lainkohtien tarkoituksena on erityisesti mahdollistaa vesistöissä kulkeminen. Jos edellä mainitut vesistöalutukset poistettaisiin aina luvanvaraisten hankkeiden luettelosta, hankkeen luvanvaraisuutta arvioitaisiin luonnollisesti edelleen vaikutusperusteista luvanvaraisuutta koskevan vesilain 3 luvun 2 §:n valossa.

2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin lainsäädäntö vaikuttaa jäsenvaltioissa vesitaloushankkeiden toteuttamiseen erityisesti hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, alkuperäisen luonnon suojelua, ympäristönsuojelua sekä vesienhoidon suunnittelua koskevan lainsäädännön kautta. Velvoitteet on pantu täytäntöön Suomen kansallisessa lainsäädännössä eikä täytäntöönpanosäännöksiin ole tarkoitus tässä yhteydessä tehdä muutoksia. Käyttöoikeussäntelyn uudistamisella ei ole vaikutusta EU:n lainsäädännön kansalliseen täytäntöönpanoon.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan "Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä." Säännös ei aseta kansalliselle lainsäädännölle lisärajoituksia verrattuna perustuslain 15 §:ään.

2.3 Kansainväliset sopimukset

Suomea sitovista kansainvälisoikeudellisista sopimuksista merkityksellisiä vesilain käyttöoikeussäntelyn uudistamisen näkökulmasta ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen 1 lisäpöytäkirja. Lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan "Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti." Mainitun artiklan toisen kappaleen mukaan "Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen." Mainittu artikla sisältää kolme toisiinsa liittyvää sääntöä. Ensinnäkin sen ensimmäisessä kappaleessa julistetaan jokaisen oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Toiseksi samassa kappaleessa säännellään pakkolunastuksen ja vastaavien toimien edellytyksiä. Kolmanneksi artiklan toisessa kappaleessa sallitaan määräykset omaisuuden käytön valvomisesta yleisen edun nimissä.

Omaisuutta voidaan ottaa omistajalta pois vain julkisen edun nimissä sekä laissa säädettyjen ja kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tyypillisesti katsonut laillisuusvaatimuksen täyttyvän tilanteissa, joissa omaisuuden menetys on perustunut tavanomaiseen kansalliseen pakkolunastuslainsäädäntöön. Valtion harkintamarginaalin on katsottu olevan korostetun laaja arvioitaessa sitä, perustuuko pakkolunastus julkiseen etuun. Julkisenä etuna on pidetty muun muassa omaisuuden lunastamista pitkäaikaisvuokralaisille toisilta yksityishenkilöiltä. Sääntelyllä tavoiteltujen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen liittyvien päämäärien katsottiin edustavan julkista etua (James ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 21.2.1986). Artiklan ensimmäisessä kappaleessa viitatu yleiset periaatteet edellyttävät korvauksen maksamista pakkolunastuksesta. Omaisuuden ottaminen maksamatta sen arvoon nähden kohtuullista korvausta tarkoittaisi suhteetonta puuttumista omistusoikeuteen, ja korvauksen avulla tulee saavuttaa kohtuullinen tasapaino julkisen ja yksityisen edun välille. Usein täyttä korvausta on pidettävä

sopimuksen vaatimana pääsääntönä (ks. esimerkiksi Lithgow ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 8.7.1986 ja Guiso-Gallisay v. Italia, suuri jaosto, 22.12.2009).

Lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisen kappaleen ensimmäinen virke antaa suojaa myös tosiasiallista omaisuuden riistämistä ja sitä vähäisempiäkin loukkauksia vastaan (esimerkiksi tapauksessa Papamichalopoulos ym. v. Kreikka, 24.6.1993, kysymys oli Kreikan laivaston valtaamista alueista ja Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi, 23.9.1982 ja 18.12.1985, pakkolunastusluvan ja rakennuskiellon pitkäaikaisista vaikutuksista mahdollisuuksiin nauttia rauhassa omaisuudestaan).

Lisäpöytäkirjan 1 artiklan toisen kappaleen omaisuuden valvontaa koskevan säännön osalta valtion harkintamarginaali on laaja. Suhteellisuusperiaatetta ilmentävä kohtuullisen tasapainon vaatimus kuitenkin edellyttää tiettyjä menettelyllisiä takeita (esimerkiksi tapauksessa Fredin v. Ruotsi, 18.2.1991, soranottoluvan peruuttamista ei pidetty omaisuuden riistämisenä, eikä peruuttaminen loukannut muutoinkaan 1 artiklaa, kun otettiin huomioon ympäristönsuojelullisten näkökohtien merkityksen lisääntyminen, luvanhaltijan tietoisuus riskistä ja annettu siirtymäaika; tapauksessa Posti ja Rahko v. Suomi, 24.9.2002, kalastusoikeuksien rajoittaminen asetuksin katsottiin valtion harkintamarginaalin piiriin kuuluvaksi omaisuuden käytön kontrolliksi).

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Käyttöoikeussäätelyn perustuslainmukaisuus

Vesialueiden omistussuhteista johtuen käyttöoikeuskysymysten hallinta on tärkeä osa vesioikeudellista sääntelyä. Vesitaloushankkeisiin liittyvillä käyttöoikeuskysymyksillä ja käyttöoikeuksien järjestelyillä on olennainen merkitys vesilain toimivuuden ja vesitaloushankkeiden toteuttamisen kannalta. Tähän lähtökohtaan ei ole tässä yhteydessä tarkoitus puuttua, vaan vesitaloushankkeen toteuttamiseen liittyvät käyttöoikeuskysymykset on jatkossakin lähtökohtaisesti ratkaistava lupamenettelyn yhteydessä. Vesilain sääntelytraditiosta johtuen käyttöoikeussäätelyä ei ole ollut aiemmin tarpeen arvioida kokonaisvaltaisesti suhteessa perustuslain säännöksiin. Nytemmin perustuslain ja valtiosääntöoikeudellisen kehityksen myötä tilanne on muuttunut.

Suurin osa vesilain käyttöoikeussäännöksistä on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisia tai vähäisin täsmennyksin saatettavissa sellaisiksi. Keskeiset valtiosääntöoikeudelliset tarkistamistarpeet kohdistuvat siihen, että vesioikeudellisessa sääntelyssä ei ole erotettu perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaista hyväksyttävää käytönrajoitusta 15 §:n 2 momentin tarkoittamasta pakkolunastustilanteesta, ja siihen, että vesilaki eräissä tilanteissa sallii pakkolunastuksen edellyttämättä ainakaan nimenomaisesti kyseiseltä hankkeelta yleisen tarpeen mukaisuutta.

Vesilain käyttöoikeuden perustamista ja omaksi lunastamista koskevan sääntelyjärjestelmän saattaminen perustuslain mukaiseksi ei edellytä kaikkien vesilain käyttöoikeuden perustamista tai lunastusoikeuden myöntämistä koskevien säännösten tarkistamista. Sääntelyhankkeen tavoite huomioon ottaen järjestelmää on kuitenkin tässä yhteydessä aiheellista arvioida kokonaisuutena järjestelmän perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi. Tarkastelu on jaettu siten, että kohdassa 2.4.1 arvioidaan niitä säännöksiä, joita ei esitetä tarkistettavaksi. Näiden on katsottava olevan

sopusoinnussa perustuslain 15 §:n 1 momentin kanssa. Muutettavien säännösten perustuslainmukaisuuden arviointi sisältyy lukuun 4.

Monien vesilain käyttöoikeussäännösten kirjoitustapa ja kriteerit ovat nykyisen lainkirjoitustavan näkökulmasta vanhahtavia. Ne vastaavat kuitenkin hyvin sääntelytarpeisiin ja niiden soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Käyttöoikeussäännösten tarkistamista kokonaisuudessaan ei voida pitää tarpeellisena, mutta muutettavaksi esitettäviä käyttöoikeussäännöksiä on arvioitava myös kirjoitusasun näkökulmasta.

Käyttöoikeuksien perusta ja täsmällisyys

Kaikki vesilain mukaiset käytönrajoitukset perustuvat laintasoiisiin säännöksiin. Yksittäisiin hanketyyppeihin liittyvät käyttöoikeussäännökset ovat kirjoitettu seikkaperäisesti ja niiden voidaan katsoa täyttävän sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Säännöksistä ilmenee käyttötarkoitus, jota varten oikeus voidaan perustaa, ja perustettavan oikeuden asiallinen sisältö. Käytönrajoituksen ulottuvuus joudutaan kuitenkin aina ratkaisemaan tapauskohtaisesti viranomaisen päätöksellä. Eräät vähäiset käytönrajoitukset (yleiskäyttöoikeudet) johtuvat välittömästi laista ja ovat voimassa niiden käyttäjien hyväksi ilman erillistä viranomaispäätöstä.

Käyttöoikeus voi perustua aluehallintoviraston lupaan tai aluehallintoviraston, ojitustoimituksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemään päätökseen. Hankkeen sallittavuusharkinnassa otetaan kantaa myös hankkeen hyödyllisyyteen. Vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lupa voidaan myöntää, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin (intressivertailuedellytys). Lupa hankkeelle voidaan myöntää myös vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen vaikutusten vähäisyysedellytyksen nojalla ilman hankkeen hyötyjen arvioimista. Säännöksen nojalla on myönnetty lupia pienille hankkeille, joiden mahdollisesti edellyttämät käyttöoikeudet ovat vähäisiä.

Vesitaloushankkeiden yleinen toteuttamistapaa koskeva säännös edellyttää vesitaloushankkeiden toteuttamista mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla. Hankkeet on suunniteltava ja toteutettava siten, että toisaalta niiden haitalliset vaikutukset ympäristölle ja naapurikiinteistölle minimoidaan, toisaalta vältetään tarpeetonta puuttumista toisen omaisuuteen. Vesilain säännökset ohjaavat käyttöoikeuden perustamisharkintaa rajoitusten välttämättömyyttä painottavaan suuntaan. Rajoitusperusteita voidaan pitää hyväksyttävänä ja rajoituksia oikeasuhtaisina.

Vesilakiin perustuvasta käytönrajoituksesta aiheutuvat edunmenetykset on korvattava. Vesilainsäädännön puitteissa omaisuudensuojan ja kansalaisten oikeussuojan vaatimusten on katsottu edellyttävän, että käyttöoikeuksien perustamisesta johtuvat korvauskysymykset on ratkaistava viran puolesta samanaikaisesti käyttöoikeuden perustamisen yhteydessä. Korvauksen suuruuden osalta lähtökohtana on ollut täyden korvauksen periaate. Eräiden edunmenetysten osalta korvaus määrätään puoli-toistakertaisena.

Oikeusturvajärjestelyt

Asianosaiset voivat vesioikeudellisessa menettelyssä lausua käsityksensä paitsi hankkeen sallittavuudesta yleensä, myös hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista käyttöoikeuksista ja niistä maksettavista korvauksista. Suurin osa vesilain nojalla annetuista yksityisten oikeuksiin vaikuttavista ratkaisuista on luonteeltaan lupa- tai muuntotyypisessä menettelyssä annettuja hallintopäätöksiä. Niihin voidaan hakea muutosta joko valittamalla tai hakemalla oikaisua siten kuin vesilain 15 luvussa säädetään. Muutoksenhakutuomioistuimena toimivan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeudesta hakea muutosta vesilain mukaiseen päätökseen säädetään vesilain 15 luvun 2 §:ssä. Oikeus hakea muutosta kuuluu ensinnäkin asianosaiselle, eli sille jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea. Vesilain mukaista asianosaisuutta koskevassa oikeuskäytännössä säännöstä on sovellettu kansalaisten oikeussuojaa korostavalla tavalla ja verraten etäisenkin liittymän asiaan on katsottu synnyttävän asianosaisen aseman. Toiseksi muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen saa hakea myös rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Kolmanneksi valitusoikeus vesiasiansa on toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät, sekä lainkohdassa yksilöidyillä viranomaisilla.

Välittömästi lakiin perustuvien käyttöoikeuksien osalta ei tehdä viranomaisen päätöstä, jonka lainmukaisuus voitaisiin saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Asianosaisella on kuitenkin näissä tilanteissa mahdollisuus saattaa toiminnan lainmukaisuus tutkittavaksi vesilain mukaisena valvonta-asiana, jota koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta tuomioistuimelta. Jos välittömästi lakiin perustuvasta käyttöoikeudesta aiheutuu korvattavaa edunmenetystä, voidaan menetyksen korvaamista koskeva asia panna lupaviranomaisessa vireille erillisenä korvausasiana.

Vesilain 2 luku. Yleiset oikeudet, velvollisuudet ja rajoitukset

3 §. Vesistöissä liikkuminen. Vesilain 2 luvun 3 §:ssä säädetään vesistöissä liikkumisesta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus tarpeetonta vahinkoa, haittaa tai häiriötä aiheuttamatta kulkea vesistöissä ja sen jäällä, ankkuroida tilapäisesti vesistöissä, uittaa puutavaraa vesistöissä, uida vesistöissä, ja tilapäisesti siirtää valtaväylässä tai yleisessä kulkuväylässä olevia pyydyksiä ja muita irtaimia esineitä, jotka haittaavat kulkemista tai puutavaran uittoa, sekä sellaista väylän ulkopuolella olevaa irtainta esinettä, joka kohtuuttomasti haittaa kulkemista tai estää puutavaran uiton.

Säännöksessä yksilöidään vesistöissä liikkumiseen sisältyvät käyttöoikeuden muodot. Säännöksen tavoitteena on turvata vesistöissä kulkeminen kaikille. Tätä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä tarpeena. Vesistöissä liikkuminen ei rajoita alueen omistajan tai haltijan mahdollisuutta käyttää aluetta hyväkseseen. Yleiskäyttöoikeuden käyttäjä ei saa käyttää oikeuttaan muita yleiskäyttäjiä ja kiinteistönomistajia häiritsevällä tavalla.

Yleiskäyttöoikeudet perustuvat välittömästi lakiin. Niiden sisältöä ei voida määritellä ennakkolta samalla täsmällisyydellä kuin lupaan perustuvan oikeuden, mikä rajaa

asianosaisten käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Vesilaki sisältää kuitenkin oikeussuojakeinot myös yleiskäyttöoikeuksien väärinkäyttötilanteiden varalta. Väärinkäyttöihin voidaan puuttua hallinnollisten pakkokeinojen tai viime kädessä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän keinoin.

4 §. Veden ottaminen. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus muutoin kuin pysyvästi ottaa vettä tai jäätä henkilökohtaista tarvetta varten vesistöstä ja 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetun vesialueen rajan ulkopuolella olevalta alueelta, milloin se on veden peittävä. Jokaisella on myös oikeus satunnaisesti ottaa vähäisessä määrin vettä tai jäätä toiselle kuuluvasta norosta tai sellaisesta lähteestä, joka ei ole sen omistajan tai hänen luvallaan muun henkilön vakituksessa käytössä. Veden tai jään ottamisesta ei saa aiheutua alueen omistajalle tai muille oikeuden haltijoille haittaa tai vähäistä suurempaa häiriötä.

Säännöksessä on kyse välittömästi lakiin perustuvasta oikeudesta ottaa vettä säännöksessä yksilöidyistä vesiesiintymistä henkilökohtaista tarvetta varten. Säännöksen turvaamaa tavoitetta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä tarpeena. Veden ottamisesta ei saa aiheutua alueen omistajalle tai muille oikeuden haltijoille haittaa tai vähäistä suurempaa häiriötä. Kysymys on niin pienimuotoisesta toiminnasta, että on tulkinnanvaraista, voidaanko sitä pitää edes käytönrajoituksena.

5 §. Rakennelman sijoittaminen toisen vesialueelle. Rannan omistajalla tai haltijalla, joka ei ole vesialueen omistaja tai osakas, on yksityistä tarvettaan varten oikeus sijoittaa rannan edustalle vesistöön veneen kiinnityspaalu tai -poiju taikka rakentaa rantaansa toisen vesialueelle ulottuva laituri, venevaja tai muu näihin verrattava rakennelma. Edellytyksenä on, että rakennelman tekeminen tai käyttäminen ei edellytä 3 luvun 2 tai 3 §:n nojalla lupaa ja se voi tapahtua tuottamatta vesialueen omistajalle vahinkoa tai huomattavaa haittaa. Tällaista oikeutta ei kuitenkaan ole erityiseen käyttöön otetulla vesialueella.

Säännöksen tarkoituksena on helpottaa rannan omistajan vesille pääsyä mahdollistamalla kulkemiseen tarvittavan välineen kiinnittäminen ja ankkuroiminen omistamansa alueen yhteyteen. Tätä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä tarpeena. Käyttöoikeudesta johtuva rajoitus vesialueen omistajan käytöltaan on vähäinen.

6 §. Haitan poistaminen ja ruoppausmassan sijoittaminen. Lietteestä, matalikosta tai muusta niihin verrattavasta vesistön käyttöä koskevasta haitasta kärsivä saa ilman vesialueen omistajan suostumusta suorittaa haitan poistamiseksi tarpeellisen toimenpiteen vesistön tilan ja käyttömahdollisuuksien parantamiseksi. Edellytyksenä on, että toimenpide ei 3 luvun 2 tai 3 §:n nojalla edellytä lupaa eikä työn suorittamisesta aiheudu omistajalle huomattavaa haittaa tai ympäristönsuojelulain (527/2014) 5 §:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista vesialueella. Sama koskee ruoppausmassan sijoittamista toisen vesialueelle. Ruoppausmassan sijoittaminen toisen maa-alueelle edellyttää maanomistajan suostumusta. Lupaviranomainen voi kuitenkin myöntää oikeuden ruoppausmassan sijoittamiseen, jos sen sijoittamisesta ei aiheudu alueen käytölle sanottavaa haittaa ja jos sijoittamiseen ei tarvitse hakea ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettua ympäristölupaa.

Säännöksellä pyritään turvaamaan vesistöissä kulkemista. Tavoitetta voitaneen pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä tarpeena. Oikeus haitan poistamiseen on kenellä tahansa haittaa kärsivällä. Eräissä tilanteissa tämän haitan poistaminen saattaa palvelua laajemman joukon tarpeita, jolloin toimenpiteellä on yleistä

merkitystä. Useimmiten kyse on kuitenkin yksityisiä intressejä palvelevasta hankkeesta. Haitan poistaminen ei rajoita alueen omistajan käyttömahdollisuuksia.

Säännös ei vaikuta vesilain 3 luvun 2 §:n mukaiseen yleiseen luvanhakuvelvollisuuteen. Vesilain 2 luvun 6 §:n mukaiset hankkeet pykälässä tarkoitetun haitan poistamiseksi ovat pieniä hankkeita, koska merkittävämpi hanke edellyttäisi vesilain mukaista lupaa. Kun otetaan huomioon, että haitan poistamisesta ei saa aiheutua omistajalle huomattavaa haittaa, säännöksen tarkoittamat tilanteet ovat katsottavissa sallituiksi käytönrajoituksiksi.

Vesilain 4 luku. Veden ottaminen

4 §. *Pohjaveden ottaminen toisen alueelta.* Säännöksen mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta antaa oikeuden pohjaveden ottamiseen ja sitä varten tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen toisen alueella, jos ottaminen ei edellytä 3 luvun 2 tai 3 §:n mukaan lupaa. Oikeus pohjaveden ottamiseen voidaan antaa tavanomaista kiinteistökohtaista käyttöä, yhdyskunnan vesihuollon järjestämistä tai muuta tärkeää intressiä varten taikka sellaista teollista tai taloudellista toimintaa varten, jolle pohjaveden saaminen on erityisen tärkeää. Oikeuden antaminen edellyttää, että vettä riittää edelleen alueen omistajan tai haltijan omiin tarpeisiin sekä alueella asuvien ja siellä sijaitsevien yritysten sekä sinne odotettavissa olevan asutuksen tarpeisiin eikä toimenpiteestä aiheudu näille kohtuutonta häiriötä tai haittaa. Oikeus veden ottamiseen toisen kaivosta tai ottamosta voidaan antaa vain omistajan suostumuksella.

Säännös turvaa vesihuollon järjestämistä. Kun otetaan huomioon se, että alueen omistaja ei vesilain 2 luvun 1 §:n mukaan omista pohjavesiesiintymään sisältyvää vesiainetta, vaan vallitsee sitä, voidaan säännökseen sisältyvää omistajan käyttövapauden rajoitusta pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä tarpeena. Vedenoton luvanvaraisuuskynnyksestä johtuen 4 luvun 4 §:ssä tarkoitetut hankkeet ja niiden toteuttamisen edellyttämät käyttöoikeudet ovat vähäisiä. Pykälän nojalla sijoitetusta laitteesta tai rakennelmasta aiheutuvan haitan korvaamisesta säädetään 13 luvun 1 §:ssä.

8 §. *Vesijohdon ja laitteistojen sijoittaminen.* Vesilain 4 luvun 8 §:ssä säädetään veden ottamiseksi ja johtamiseksi tarpeellisen johdon ja siihen liittyvien laitteiden sijoittamisesta toisen alueelle. Kyse on maankäyttö- ja rakennuslain 161 ja 161 a §:n kaltaisesta tilanteesta. Vesijohto ja siihen liittyvät laitteet eivät juuri rajoita alueen muuta maankäyttöä. Näiden kohdalla olevaa aluetta ei kuitenkaan saa käyttää siten, että vesijohto saattaa vahingoittaa tai sen kunnossapito kohtuuttomasti vaikeutuu. Rakennusten ja pysyvien rakennelmien sijoittaminen vesijohdon ja laitteiden päälle on mahdollista vain rajoitetusti, mutta vesijohdon ja laitteiden sijoituspaikan valintaa koskevasta sääntelystä johtuen tällaisia tilanteita aiheutuu harvoin.

Vesilain 5 luku. Ojitus

8 §. *Ojan kunnossapito ja käyttäminen.* Ojan kunnossapitoa ja käyttämistä koskevan 8 §:n 3 momentin mukaan kuivatus- tai jätevettä johtavan putken kohdalla olevaa maata ei saa käyttää siten, että putki saattaa vahingoittaa tai sen kunnossapito kohtuuttomasti vaikeutua. Kyse on välittömästi lakiin perustuvasta käytönrajoituksesta.

Pääsääntöisesti maaperään sijoitetusta putkesta johtuva rajoitus alueen käyttöön on vähäinen tai olematon.

9 §. *Oikeus ojittaa toisen alueella.* Vesilain 5 luvun ojitussäännöstön tarkoituksena on maan kuivattaminen tai muunlainen alueen käyttöä haittaavan veden poistaminen. Sääntelyn tavoitteena olevaa kiinteistön käyttömahdollisuuksien turvaamista ja parantamista voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttävänä. Kuivatusnormiston lähtökohtana on perinteisesti ollut kuivatushankkeen toteuttaminen tarkoituksenmukaisesti. Ojitusnormistoon on ainakin vuoden 1734 laista lähtien sisällytynyt säännöksiä oikeudesta käyttää toisen aluetta ojitukseen. Toisen alueen käyttämisestä ojitukseen ei perinteisesti ole maksettu korvauksia, mikä heijastaa ojitukseen liittyviin käyttöoikeuskysymyksiin sisältyvää vastavuoroisuusajattelua. Tästä periaatteesta luovuttiin vesilainsäädännön vuoden 2011 uudistuksen yhteydessä. Nykyään ojitusta varten tarpeellisen käyttöoikeuden perustamisesta aiheutuvan edunmenetyksen korvaamiseen sovelletaan vesilain 13 luvun säännöksiä.

Ojitukseen liittyvistä käyttöoikeuskysymyksistä säädetään vesilain 5 luvun 9 §:ssä. Pykälän 1 momentin nojalla voidaan antaa oikeus 1) johtaa vettä toisen ojaan, 2) tehdä oja taikka ojitusta varten tarpeellinen suojapenger tai pumppuasema toisen alueelle, tai 3) ryhtyä puron tai noron perkaukseen toisen alueella. Lähtökohtana on, että asianosaiset sopisivat ojitushankkeesta ja siihen liittyvästä toisen alueen käyttämisestä. Jos asiasta ei sovita, voidaan 5 luvun 9 §:n mukainen oikeus antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen, ojitustoimituksen tai lupaviranomaisen päätöksellä. Oikeus perustuu siis tapauskohtaiseen harkintaan, jossa käyttöoikeuden perustamisen edellytyksiä arvioidaan vesitaloushankkeen toteuttamistapaa koskevien yleisten velvollisuuksien (2 luvun 7 §), ojituksen toteuttamistapaa koskevan 5 luvun 7 §:n sekä eräissä tapauksissa myös yleisten luvanmyöntämisedellytysten (3 luvun 4 §) valossa. Säännökset ohjaavat toteuttamaan hankkeen siten, että siitä ei aiheudu vältettävissä olevaa yleisen ja yksityisen edun loukkausta.

Pykälän 1 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettu veden johtaminen toisen ojaan tai ryhtyminen puron tai noron perkaukseen ei muuta kyseisen alueen maankäyttöä toiseksi eikä rajoita omistajan käyttövaltaa. Vesilain 5 luvun 9 §:n 1 momentin luettelon 1 ja 3 kohtien mahdollistamat oikeudet saattavat vaikuttaa ojan tai alueen omistajan omiin vedenjohtamisjärjestelyihin. Rajoitusten vaikutus on kuitenkin varsin vähäinen, koska niillä ei muuteta veden johtamiseen jo ennestään käytettävien alueiden varsinaista käyttötarkoitusta.

Momentin 2 kohdan mukaan hyödynsaajalle voidaan antaa oikeus tehdä oja taikka ojitusta varten tarpeellinen suojapenger tai pumppuasema toisen alueelle. Tämä saattaa sulkea pois alueen muut maankäyttömuodot. Toisen alueelle tehtävä oja tulee sijoittaa 5 luvun 10 §:n mukaan kiinteistön rajalle tai muutoin sellaiseen paikkaan, että siitä aiheutuu kiinteistön omistajalle mahdollisimman vähän haittaa. Alueen maastonmuodot saattavat eräissä tilanteissa asettaa rajoituksia ojien ja siihen liittyvien rakenteiden ja laitteiden sijoittamiselle. Pääsääntöisesti ojitushankkeet ja niiden edellyttämät käyttöoikeudet ovat pienimuotoisia ja niiden omistajan käyttövaltaa rajoittava vaikutus vähäinen. Tilanteesta riippuen ojitus saattaa palvella myös alueen omistajaa. Ojitusasiana saattaa kuitenkin tulla ratkaistavaksi laajoja peruskuivatushankkeita, joihin liittyvät uomat, rakenteet ja laitteet saattavat muodostua tavanomaista suuremmiksi ja niiden edellyttämät käyttöoikeudet vastaavasti laajemmiksi. Näissäkin tilanteissa rajoitukset ovat katsottavissa perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi sallituksi käytönrajoitukseksi.

14 §. *Toisen ojan käyttäminen muuhun kuin maan kuivattamiseen.* Pykälässä säädetään oikeuden perustamisesta toisen ojan käyttämiseen muuta tarkoitusta kuin maan kuivattamista varten. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tai ympäristölupaan liittyvän asian yhteydessä ympäristönsuojelulain nojalla toimivaltainen lupaviranomainen voi antaa oikeuden johtaa vettä toisen ojaan muustakin syystä kuin alueen käyttöä haittaavan veden poistamiseksi. Oikeus voidaan antaa, jos veden johtamisesta ei aiheudu kohtuutonta haittaa.

Oikeutta ei kuitenkaan voida antaa veden johtamiseksi ojaan, joka kulkee toiselle kuuluvan erityiseen käyttöön otetun alueen kautta. Oikeuden saaja on velvollinen suorittamaan veden johtamisesta aiheutuvat ojan suurentamis-, kunnostamis- ja kunnossapitotyöt sekä huolehtimaan siitä, ettei toimenpiteestä aiheudu kohtuullisin kustannuksin välttävää vahinkoa tai haittaa.

Säännöksen nojalla perustettavan oikeuden sisältöä voidaan pitää tarkkarajaisena ja täsmällisenä, vaikka oikeus viime kädessä saa konkreettisen sisältönsä viranomaisen päätöksestä. Kun otetaan huomioon haitan torjumiseen tähtäävät viranomaisen harkintavaltaa rajaavat kriteerit, voidaan rajoitusta pitää välttämättömänä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeasuhtaisena.

Vesilain 7 luku. Säännöstely

3 §. *Rakennelman käyttäminen.* Useissa tapauksissa vesistön säännöstely liittyy laajempaan vesistön käyttöä koskevaan hankkeeseen, jonka voidaan katsoa olevan yleisen tarpeen vaatima. Säännöstely voi kuitenkin liittyä myös yksinomaan yksityistä etua palvelemaan hankkeeseen.

Säännöstelyyn soveltuvan rakennelman omistaja voidaan säännöstelyä koskevassa luvassa velvoittaa käyttämään rakennelmaa säännöstelyn edellyttämällä tavalla. Käyttöoikeuden täsmällinen sisältö yksilöidään lupapäätöksessä. Rakennelman käyttämistä koskevan oikeuden tarkoituksena on hyödyntää säännöstelyhankkeen toteuttamisessa olemassa olevia, säännöstelyyn soveltuvia rakennelmia. Rakennelman omistusoikeus ei lähtökohtaisesti siirry eikä käyttö muutu toiseksi, mutta käytönrajoitus rajoittaa omistajan määräysvaltaa. Useimmissa tilanteissa käytönrajoituksen vaikutus omistajan määräysvaltaan on vähäinen. Ei kuitenkaan voida pitää poissuljettuna, että eräissä tilanteissa käytönrajoitus saattaisi olla niin merkittävä, että kyse olisi lunastukseen rinnastuvasta käytönrajoituksesta. Näiden tilanteiden varalta säännökseen on sisällytetty omistajan vaatimukseen perustuva hankkeesta vastaavan velvollisuus lunastaa rakennelma korvauksen määräämisen sijasta.

Vesilain 9 luku. Puutavaran uitto

4 §. *Uiton toimintapaikan käyttötarkoituksen muuttaminen.* Lupaviranomainen voi vesilain 9 luvun 4 §:n nojalla antaa uittajan hakemuksesta oikeuden uiton toimintapaikan käyttämiseen myös puutavaran muuta vesitse tapahtuvaa kuljettamista varten. Kyse ei ole kokonaan uuden käyttöoikeuden perustamisesta, vaan aikaisemmin uittotoimintaa varten osoitetun alueen käyttötarkoituksen osittaisesta muutoksesta. Muutoksen myötä toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset saattavat muuttua,

minkä vuoksi asiaa koskevaan päätökseen on liitettävä tarpeelliset määräykset käytöstä aiheutuvien haittojen välttämiseksi siten kuin 2 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetään.

Käyttötarkoituksen muutos on säännöksessä määritetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Puutavaran laatuvaatimusten ja kuljetustekniikan kehittymisen myötä uiton merkitys on vähentynyt, mutta vesikuljetuksilla on edelleen huomattava merkitys puutavaran kuljetuksessa. Käyttöoikeuden sisällön laajentamista on pidettävä välttämättömänä tavoitteen saavuttamiseksi ja sen on katsottava olevan laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

5 §. Uittajan oikeudet. Pykälän 1 momentissa säädetään uittajan oikeudesta siirtää vesistössä olevia, uittoon vaikeuttavia pyydyksiä sekä muita irtaimia esineitä. Pyydykset ja esineet on sijoitettava helposti havaittavaan paikkaan vesistössä tai rannalla tai otettava talteen omistajalle toimittamista varten. Toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuva edunmenetys korvataan siten kuin 13 luvussa säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan uittaja saa varastoida tilapäisesti puutavaraa uiton harjoittamista varten jälle, jos vesialueen ja erityiseen käyttöön otetun rannan omistaja ovat antaneet suostumuksensa tähän. Lupaviranomainen voi hakemuksesta antaa oikeuden näihin toimenpiteisiin. Annettavan oikeuden sisältö on sinänsä selkeä, mutta oikeuden tarkkarajaisuus jää riippumaan viranomaisen päätöksestä. Käyttöoikeudesta, kun otetaan huomioon oikeuden väliaikaisuus ja sen sijoittuminen jälle, aiheutuva haitta on vähäinen. Rajoituksen voidaan katsoa olevan välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

6 §. Alueiden ja rakenteiden käyttö. Säännös koskee uittoon varten osoitettujen alueiden ja pystytettyjen rakenteiden yhteiskäyttöä. Jokaisella vesistössä uittoon harjoitettavalla on välittömästi lain nojalla oikeus käyttää aluetta, johon tämän lain nojalla on uittoon varten myönnetty käyttöoikeus, alueella olevia rakenteita, jotka on määrätty uittoon varten tehtäviksi, ja alueelle puutavaran veteen siirtämiseksi tai vedestä nostamiseksi tehtyjä laitteita. Säännöksessä on seikkaperäisesti yksilöity toisen omaisuuden käyttämisen muodot. Rajoitukset ovat tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritellyjä.

Vesilaki on perinteisesti ohjannut uiton harjoittamista yhteisuittona, joka parantaa uiton harjoittamisen edellytyksiä ja samalla vähentää uittamisesta muulle alueiden- ja vesienkäytölle aiheutuvaa haittaa. Yhteiskäyttöä koskevan sääntelyn rajoitusperustetta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Pykälä sisältää säännökset alueiden ja rakenteiden käytöstä suoritettavan korvauksen määräytymisen perusteista. Käyttäjän tulee sopia korvauksen suuruudesta ja käytön yksityiskohdista rakenteiden ja laitteiden omistajan kanssa. Koska kyse on lakiin välittömästi perustuvasta käyttöoikeudesta, ei käyttöoikeudesta synny valituskelpoista päätöstä. Alueen ja rakenteiden käyttämistä koskeva riita voidaan kuitenkin saattaa viranomaisen ratkaistavaksi vesilain 14 luvun mukaisena valvonta-asiana, jota koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta. Jos korvauksen suuruudesta ei sovita, voidaan asia saattaa lupaviranomaisen ratkaistavaksi vesilain 13 luvun 8 §:n mukaisena erillisenä korvausasiassa.

2 §. Yleiseksi kulkuväyläksi määrääminen. Pykälän mukaan lupaviranomainen voi Liikenneviraston hakemuksesta määrätä julkiseksi kulkuväyläksi sellaisen vesistön osan, joka on tarpeen pitää avoinna yleistä laiva- tai veneliikennettä varten. Lupaviranomainen voi hakemuksesta määrätä yleiseksi paikallisväyläksi julkiseen väylään kuulumattoman vesistön osan, joka on tarpeen pitää avoinna yleistä laiva- tai veneliikennettä varten. Yleisenä veneliikenteenä pidetään myös vapaa-ajan veneilyä.

Yleiseksi kulkuväyläksi määräämistä koskevan säännöksen tavoitteena on yleisen laiva- tai veneliikenteen turvaaminen. Kulkuväylää ei voi perustaa yksityistä tarvetta varten, vaan kysymys on yleisen kulkemistarpeen järjestämisestä. Tätä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä, painavana yhteiskunnallisena tarpeena. Tilanteiden moninaisuudesta johtuen yleisen kulkuväylän ulottuvuudet on ratkaistava tapauskohtaisella päätöksenteolla, minkä vuoksi säännöksessä ei voida säätää yksityiskohtaisemmin kulkuväylän perustamisen edellytyksistä. Kulkuväyläksi määräämistä koskevaan harkintaan sovelletaan edellä tarkasteltuja yleisiä lupaharkintaa ja hankkeen toteuttamistapaa (tarpeettomien haittojen välttäminen) koskevia säännöksiä.

Kulkuväylän perustaminen ei muuta vesialueen omistussuhteita. Kulkuväylän perustamisesta johtuvat ja vesialueen omistajaan kohdistuvat käytön rajoitukset jäävät yleensä verraten vähäisiksi, koska oikeus liikkua vesialueella perustuu yleiskäyttöoikeuteen. Yleiseksi kulkuväyläksi määrääminen kohdentaa vesiliikennettä väylälle, mikä saattaa joissakin tilanteissa kuitenkin aiheuttaa haittaa esimerkiksi kalastukselle. Haitta on otettava huomioon arvioitaessa väyläksi määräämisen edellytyksiä ja se on myös korvattava.

5 §. Turvalaitteiden asettaminen. Yleisen kulkuväylän ylläpitäjä saa pykälän 1 momentin nojalla asettaa toisen vesialueelle reuna- ja tutkamerkkejä, kelluvia turvalaitteita, kuten poijuja ja viittoja sekä muita näihin verrattavia, vaikutuksiltaan vähäisiä laitteita. Samoin ylläpitäjä saa kiinnittää vesistöön tai sen rannalle merenkulun turvalaitteiden apulaitteita. Laitteet on sijoitettava siten, ettei niistä aiheudu alueen omistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle mainittavaa haittaa.

Lupaviranomainen voi antaa yleisen kulkuväylän ylläpitäjälle luvan muun kuin 1 momentissa tarkoitetun merenkulun turvalaitteen asettamiseksi vesistöön tai sen rannalle sekä turvalaitteiden näkymistä haittaavien esteiden poistamiseen, jos asiasta ei ole sovittu alueen omistajan kanssa. Erityiseen käyttöön otetulle alueelle lupaa ei saa myöntää ilman pakottavaa tarvetta. Liikennevirastolla on oikeus sijoittaa yleisen kulkuväylän ulkopuolelle sellaisia turvalaitteita, jotka ovat tarpeen matalikon tai karin merkitsemiseksi tai muusta vastaavasta syystä.

Yleiseen kulkuväylään liittyvien turvalaitteiden asettamista koskevan säännöksen tarkoituksena on merenkulun ja muun vesillä liikkumisen turvallisuuden takaaminen, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena ja yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Säännöksen kiinteistön käyttöä rajoittava vaikutus jää vähäiseksi.

6 §. Yksityisen kulkuväylän turvalaitteet. Pykälän nojalla voidaan sijoittaa vesiliikenteen turvallisuuden kannalta tarpeellinen vähäinen turvalaite toisen vesialueelle yksityisen kulkuväylän merkitsemiseksi, jos sijoittamisesta ei aiheudu alueen omistajalle tai alueen muulle käytölle mainittavaa haittaa. Sijoittamisesta on ennakolta ilmoitettava vesialueen omistajalle.

Säännöksellä pyritään parantamaan yksityisten kulkuväylien turvallisuutta, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena ja yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Yksityisten kulkuväylien turvalaitteet ovat vähäisempiä kuin yleisten kulkuväylien turvalaitteet ja niiden aiheuttama käytönrajoitus jää vastaavasti pienemmäksi.

8 §. *Eräät puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tehtäviä varten tarpeelliset oikeudet.* Pykälän 1 momentti sisältää säännökset puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisten turvalaitteiden ja alusten kiinnittämistä varten tarpeellisten laitteiden asentamisesta toisen alueelle. Säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa on kysymys puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkatehtävien hoitamiseen liittyvien tarpeellisten oikeuksien perustamisesta. Tätä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena. Säännöksessä tarkoitettujen laitteiden asentamisesta johtuva käytönrajoitus on verraten vähäinen. Rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan sopivana perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Säännös on yhteensopiva perustuslain 15 §:n 1 momentin vaatimusten kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi myöntää puolustusvoimille tai rajavartiolaitokselle niiden tehtävien suorittamiseksi tarpeellisen käyttö- tai lunastusoikeuden lastaus- tai ankkuroimisaluetta taikka satamaa varten muissakin kuin 7 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Rajoitusperustetta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamiseksi tarpeellinen oikeus ilmentää yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä. Jos oikeuden myöntäminen ratkaistaan hanketta koskevan lupamenettelyn yhteydessä, siihen sovelletaan edellä tarkasteltuja yleisiä lupaharkintaa ja hankkeen toteuttamistapaa (tarpeettomien haittojen välttäminen) koskevia säännöksiä. Oikeutta ei voida myöntää laajempina kuin hankkeen toteuttaminen välttämättä edellyttää. Säännös on yhteensopiva perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin vaatimusten kanssa.

Vesilain 18 luku. Erinäisiä säännöksiä

4 §. *Vaarantorjuntatoimet.* Vaarantorjuntatoimia koskevan pykälän 1 momentti sisältää säännökset poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuvan tulvan tai muun sellaisen vesistön tai sen vesilojen muutoksesta aiheutuvan yleisen vaaran ja suurten yleiselle edulle aiheutuvien vahinkojen sekä suurten ja laaja-alaisten yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi.

Pykälän 2 momentti koskee yksittäisen vesitaloushankkeen toteuttamista uhkaavien vaarojen torjumista. Lupaviranomainen voi mainitun säännöksen nojalla antaa vesitaloushankkeesta vastaavalle oikeuden ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin haitallisten seurausten estämiseksi, jos luvan saaneen vesitaloushankkeen toteuttamiseksi on tarpeen ryhtyä kiireellisesti väliaikaisiin toimenpiteisiin hanketta uhkaavan kuivuuden, tulvan, sortuman, jään tai muun poikkeuksellisen syyn vuoksi. Toisin kuin pykälän 1 momentissa, 2 momentin suojan kohteena on ensisijaisesti hankkeesta vastaavan yksityinen etu. Hankkeesta vastaavan yksityisen edun suojaaminen saattaa välillisesti suojata myös yleisempiä intressejä ehkäistessään laajempien haitallisten vaikutusten aiheutumista. Pykälän 1 ja 2 momenttien rajoitusperusteita voidaan pitää

perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.

Lupaviranomainen voi 1 momentin nojalla määrätä valtion valvontaviranomaisen tai vesitaloushankkeesta vastaavan ryhtymään vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiin väliaikaisiin toimenpiteisiin. Määräys voidaan antaa sen estämättä, mitä vesilaissa säädetään tai sen nojalla annetuissa luvissa tai päätöksissä määrätään. Säännös on siinä suhteessa avoin, ettei siinä ole rajattu kyseen tulevien vaarantorjuntatoimien tyyppiä, vaan tämä jää tapauskohtaisesti viranomaisen päätettäväksi. Viranomaisen harkintavaltaa rajaa kuitenkin vaatimus toimenpiteiden välttämättömyydestä säännöksessä tarkoitettujen vaarojen ehkäisemiseksi. Vastaavasti pykälän 2 momentin nojalla sallittavien toimenpiteiden piiriä ei ole laissa rajattu, vaan viranomaisen harkintavalta rajautuu toimenpiteiden tarkoituksen ja tarpeellisuuden perusteella. Vaarantorjuntatoimenpiteistä säätämistä seikkaperäisesti ei voitaisi pitää mielekkäänä ratkaisuna, kun otetaan huomioon tilanteiden moninaisuus sekä toimenpiteiden väliaikaisuus. Rajoituksia voidaan pitää välttämättöminä tavoitteen saavuttamiseksi. Ne ovat laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

Vaarantorjuntatoimia koskeva asia käsitellään lähtökohtaisesti hakemusasioiden käsittelystä säädettyä menettelyä noudattaen. Jos asian kiireellisyys tai muu painava syy sitä edellyttää, 1 ja 2 momentissa tarkoitettu hakemus voidaan käsitellä noudattamatta, mitä 11 luvussa säädetään hakemusasioiden käsittelystä. Vaarantorjuntatoimia koskeva lupaviranomaisen päätös saadaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Asianosaisella on kuitenkin oikeus hakea muutosta päätökseen siten kuin vesilain 15 luvussa säädetään. Oikeusturvajärjestelyitä voidaan pitää sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen riittävinä.

5 §. Jäästä aiheutuvien vahinkojen torjuminen. Säännöksen tavoitteena on jäätä ja jäätymisestä aiheutuvien vahinkojen torjunta. Laitoksen tai rakennelman omistajalla, uittajalla ja valtion viranomaisella on oikeus jäätymisestä tai jäätä johtuvan vahingon tai haitan estämiseksi räjäyttää jäätä, asettaa tilapäisiä puomeja ja suorittaa muita välttämättömiä toimenpiteitä.

Rajoitusperustetta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Hankkeesta vastaavan ja valtion viranomaisen oikeus toimenpiteisiin toisen alueella perustuu välittömästi lain säännökseen, joka mahdollistaa yksinomaan välttämättömät ja tilapäiset toimenpiteet jäätymisestä aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi. Rajoituksia voidaan pitää välttämättöminä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeasuhtaisina. Koska oikeus perustuu välittömästi lain säännökseen, asiassa ei tehdä valituskelpoista päätöstä. Asianosainen voi kuitenkin saattaa toimenpiteen lainmukaisuuden tutkittavaksi vesilain mukaisena jälkivalvonta-asiana siten kuin vesilain 14 luvussa säädetään.

7 §. Tutkimuslupa. Tutkimusluvan funktiona on mahdollistaa vesitaloushankkeen toteuttamiseen liittyvien tutkimusten suorittaminen silloinkin, kun asiasta ei sovita. Lupaviranomainen voi hakemuksesta antaa oikeuden toisen alueella tehtäviin maaperä- tai vesimäärätutkimuksiin tai muihin tutkimuksiin, jotka ovat tarpeen vesilaissa tarkoitettujen hankkeen vaikutusten tai toteuttamismahdollisuuksien taikka pohjavesivarojen selvittämiseksi. Rajoitusperustetta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Tutkimus on tehtävä niin, että siitä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa alueen omistajalle ja alueen käytölle. Tutkimuslupan sisältö määräytyy lupaviranomaisen päätöksellä, joka annetaan määräajaksi ja johon on otettava tarpeelliset määräykset haittojen välttämiseksi. Rajoituksia voidaan pitää tarkkarajaisina ja riittävän täsmällisesti määriteltynä. Tutkimuksesta aiheutuva edunmenetyks on määrättävä korvattavaksi.

Tutkimusluvalla suoritettavat toimenpiteet ovat verraten pienimuotoisia. Laajempien hankkeiden edellyttämät tutkimukset saattavat edellyttää varsinaista vesitalouslupaa, jota koskevat vesilain 3 luvun lupaharkintaa koskevat säännökset ja 2 luvun 12–13 §:n käyttöoikeuden perustamista koskevat säännökset. Rajoitukset ovat välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeasuhtaisia.

Asianosainen voi hakea muutosta tutkimuslupaa koskevaan päätökseen siten kuin vesilain 15 luvun 1 §:ssä säädetään. Tutkimuslupaa koskeva päätös saadaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Muutoksenhakutuomioistuin voi kuitenkin määrätä tutkimuksen keskeytettäväksi tai rajoitettavaksi. Tutkimuslupaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

2.4.2 Väylänalitukset

Väylänlylysten ja -alitusten ehdottomalla luvanvaraisuudella on suojattu erityisesti vesistöissä kulkemista. Lupamenettelyllä on voitu turvata hankkeesta vastaavan ja muiden intressitahojen oikeudet sekä hankkia hankkeen edellyttämä käyttöoikeus. Tekniikan kehittyminen on vähentänyt ja tulee todennäköisesti entisestään vähentämään tapauskohtaisen harkinnan merkitystä näiden hankkeiden ohjaamisessa. Tämä koskee erityisesti pieniä, käytännössä jokialueiden väylänalituksia, joihin liittyy harvemmin sellaista tapauskohtaista ohjaustarvetta kuin järvien selkälakeilla ja merialueilla. Näiltä osin hankkeiden ympäristövaikutukset ovat vähäisiä tai suuntaporausta käytettäessä olemattomia ja niiden hallinta olisi toteutettavissa alemmanasteisella hankkeen toteuttamistapaa ohjaavalla yleissääntelyllä.

Valtaväylän alituksen luvanvaraisuudelle ei nykyisessä laajuudessaan näyttäisi olevan pakottavia perusteita. Luvanvaraisuutta rajaamalla voidaan keventää toiminnanharjoittajiin ja lupaviranomaisiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja saavuttaa kustannussäästöjä. Tämänkaltaisen muutoksen edellytyksenä kuitenkin on, että käyttöoikeutta ei olisi tarpeen perustaa viranomaisen päätöksellä, vaan se perustuisi välittömästi lakiin. Tämä edellyttää uuden asiaa koskevan säännöksen lisäämistä lakiin.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

Käyttöoikeussäätely

Valtiosääntöoikeuden kehittymisen myötä suhtautuminen poikkeusta perustuslakiin merkitseviin lakeihin on muuttunut pidättyväiseksi. Poikkeuslakien välttämistä koskevan periaatteen mukaan uusien, puhtaasti kansallisista tarpeista johtuvien poikkeuslakien säätämistä tulee välttää. Poikkeuslakimenettelyyn tulisi turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeus tulisi tällöinkin rajata mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi sekä ensisijaisesti määräaikaiseksi (PeVM 10/1998 vp s. 22–23). Perustuslakivaliokunta on vesilain uudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä (HE 277/2009 vp) todennut olevan valtiosääntöoikeudellisesti epätydyttävää, jos yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jäisi poikkeuslain varaan.

Eduskunnan vastaukseen (EV 355/2010 vp) sisältyy lausuma, jossa edellytetään eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain kumoamista. Lausuman täytäntöönpano edellyttää vesilain käyttö- ja lunastusoikeuksia koskevan säätelyn saattamista yhteensopivaksi perustuslain kanssa. Vesitaloushankkeiden toteuttamista koskevaan säätelyyn on tässä yhteydessä tarkoitus tehdä lähinnä käyttöoikeussäätelyn uudistamisen edellyttämät muutokset. Esityksessä on kuitenkin tarkoitus selvittää ja varmistaa vesilain käyttöoikeussäätelyn perustuslainmukaisuus myös niiltä osin kuin siihen ei olla esittämässä muutoksia.

Väyläanalitukset

Vaikka suuri osa valtaväylän alituksista on vesitaloushankkeina pieniä ja ympäristövaikutuksiltaan vähäisiä, asettavat hankkeet eräitä reunaedellytyksiä alueen muulle maankäytölle. Hankkeiden rajaaminen kokonaan ennakkovalvonnan ulkopuolelle ei sen vuoksi ole mahdollista. Ilmoitusmenettely olisi lupamenettelyä hallinnollisesti kevyempi ja se mahdollistaisi hankkeiden ennakkovalvonnan. Tällä voitaisiin turvata hankkeesta vastaavan ja asianosaisten oikeussuojan tarpeet sekä varmistaa väyläanalituksia koskevan sijaintitiedon merkitseminen viranomaisten ylläpitämiin rekistereihin. Ilmoitusmenettelyssä ei voida käsitellä mahdollisia korvauskysymyksiä, mutta haitankärsijälle olisi kuitenkin oikeus lupaviranomaiselle osoitetulla erillisellä hakemuksella vaatia korvausta käyttöoikeudesta aiheutuvasta edunmenetyksestä.

Valtaväylän alitushankkeiden samankaltaisuudesta johtuen hankkeiden vaikutusten hallinta on järjestettävissä yleisellä normiohjauksella arviolta 60–80 %:ssa hankkeista, jotka voitaisiin käsitellä ilmoitusmenettelyssä. Loppuosa hankkeista jäisi edelleen lupamenettelyssä käsiteltäväksi hankkeisiin liittyvän erityisen ohjaustarpeen vuoksi. Esimerkiksi alueen erityiset luontoarvot saattavat edellyttää hankkeen käsittelyä lupamenettelyssä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

3.2.1 Käyttöoikeussäätely

Vesilain käyttöoikeussäätelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu pakkolunastukseksi katsottava, omaksi lunastamista koskeva sääntely eriytetään muusta käyttöoikeuden perustamista koskevasta sääntelystä. Lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellinen pakkolunastus tarkoittaa omaisuuden siirtämistä, mutta eräissä tilanteissa alueen omistajan täydellinen käyttövallan menetys on rinnastettavissa pakkolunastukseen, vaikka omaisuus ei siirry subjektilta toiselle. Säännökset syvälleikäyivistä käytönrajoituksista sekä pakkolunastuksesta sijoitettaisiin uuteen 2 luvun 13 a §:ään.

Pakkolunastuksen ja siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen edellytykseksi asetetaan yleisen tarpeen vaatimus. Vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämän alueen tai muun omaisuuden omaksi lunastaminen tai vaikutuksiltaan niihin rinnastuvan käyttöoikeuden perustaminen edellyttäisi jatkossa sitä, että kyseistä hanketta on pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuen yleisen tarpeen kriteeristöä esitetään täsmennettäväksi luettelemalla esimerkiksi asianomaisissa säännöksissä erilaisia yleisen edun ilmentymiä.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaista käyttöoikeuden perustamista koskevat yleiset säännökset esitetään sijoitettavaksi kahteen pykälään. Vähäisiä käyttöoikeuksia koskevat säännökset sijoitettaisiin vesilain 2 luvun 12 §:ään ja pidemmälle meneviä käytönrajoituksia koskevat säännökset 2 luvun 13 §:ään. Vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momenttiin sisällytettäisiin perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen käyttöoikeuksien välistä rajaa määrittävä kriteeristö. Jaottelu perustuisi käyttöoikeudesta alueen omistajalle aiheutuvan haitan laaja-alaiseen arviointiin.

3.2.2 Väyläanalitukset

Väyläanalitusten luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että vesi-, viemäri- voima- ja muun johdon tekemistä valtaväylän alitse tarkoitettavan hankkeen luvanvaraisuus määräytyisi jatkossa vesitaloushankkeen yleistä luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn perusteella eli käytännössä hankkeen vaikutusten perusteella. Johtojen sijoittaminen järvi- ja merialueille kulkuväylän ja 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kapeikon alitse säilyisi edelleen luvanvaraisena hankkeen vaikutuksista riippumatta.

Lupamenettelyn ulkopuolelle rajautuvia väyläanalituksia koskeva sääntely esitetään järjestettäväksi siten, että lakiin lisätään säännökset välittömästi lakiin perustuvasta oikeudesta sijoittaa johto toisen vesialueelle ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta ilmoittaa hankkeesta vesilain valvontaviranomaiselle. Ilmoituksenvaraisten hankkeiden toteuttamistavan ohjaamiseksi lakiin tulisi lisätä valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus, jonka nojalla annettaisiin tarkempia säännöksiä näiden hankkeiden toteuttamistavasta. Viranomaisen tulisi ilmoituksen perusteella tehdä merkinntä hankkeesta ja sen sijainnista ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Viranomaisen tulisi lähettää merkinnästä tieto käyttöoikeuden kohteena olevan alueen omistajille tai haltijoille.

Vaikka toimeksianto ei sitä edellytäkään, työryhmä on päätenyt edellä mainituista syistä niin ikään esittämään tunneleiden poistamista väylän alitukseen perustuvan ehdottoman luvanvaraisuuden piiristä. Tunneli sijoitetaan usein kymmeniä metrejä väylän alapuolelle, eikä sillä ole merkitystä vesistöissä kulkemisen kannalta. Tunnelin rakentaminen saattaa kuitenkin muilla perusteilla olla luvanvarainen (vesilain 3 luvun 2 §:ssä säädetty vaikutusperusteinen luvanvaraisuus).

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Vesilain käyttöoikeussäntelyn oikeusperustan uudistamisella ei ole välittömiä asiansaasiin, hankkeesta vastaaviin tai viranomaisiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Ehdotetut muutokset eivät lisää lupahakemuksen laatimisen tai lupa-asian käsittelyn edellyttämiä resursseja. Korvausten määräämisen perusteissa ei tapahdu muutoksia, minkä vuoksi uudistus ei vaikuta lupa- tai muissa menettelyissä määrättävien korvausten määrään. Niiden vesitaloushankkeiden, joiden edellyttämien käyttöoikeuksien perustamedellytykset muuttuvat uudistuksen myötä merkittävästi, osuus kaikista hankkeista on vähäinen. Koska ehdotukset eivät kohdistu 3 luvun 4 §:ssä tarkoitettuihin luvan myöntämisedellytyksiin, ei uudistuksen arvioida vaikuttavan sanottavasti myöskään vireille tulevien vesitaloushankkeiden määrään.

Valtaväylän alitushankkeita koskevien säännösmuutosten myötä lupamenettelystä siirtyisi ilmoitusmenettelyyn vuositasolla arviolta noin 50 hanketta. Alitushanketta koskevan asian käsittelyyn lupamenettelyssä kuuluu keskimäärin neljä henkilötyöpäivää ja ilmoitusmenettelyssä asian käsittelyn arvioidaan kestävän keskimäärin yhden henkilötyöpäivän. Muutos tarkoittaisi vuositasolla yhden henkilötyövuoden vähennystä aluehallintovirastoissa ja noin 0,25–0,5 henkilötyövuoden lisäystä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Kokonaisuutena muutos merkitsisi 0,5–0,75 henkilötyövuoden säästöä ympäristöhallinnossa.

Väylänalitusten toteuttamistapa on hyvin pitkälti vakiintunut, eikä siirtyminen ilmoitusmenettelyyn valtaväylien osalta lisäisi hankkeen toteuttamiskustannuksia. Ilmoitusmenettelyyn siirtyminen keventäisi hankkeesta vastaavan hallinnollista taakkaa ja tästä aiheutuvia kustannuksia. Hallinnollisen taakan keventyminen riippuu hyvin pitkälti ilmoitusmenettelyn toteuttamistavasta.

Ilmoitusmenettelyn käyttöön ottaminen väylänalitusasioissa edellyttää tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia. Näiden kustannusten suuruutta ei ole ollut tässä yhteydessä mahdollista arvioida.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Käyttöoikeussäntelyn oikeusperustan uudistamisella ei työryhmän arvion mukaan ole sanottavaa merkitystä vesitalousasian käsittelyyn lupaviranomaisessa. Ehdotettujen muutosten ei arvioida myöskään lisäävän hakemuksista muilta viranomaisilta pyydettyjen lausuntojen määrää.

Ehdotettujen muutosten on arvioitu vaikuttavan lähinnä sellaisiin keskivedenkorkeuden nostamista tarkoittaviin hankkeisiin, joiden toteuttaminen edellyttää pakkolunastukseen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamista. Vireilletulevien hankkeiden määrässä tämä merkitsisi vuositasolla todennäköisesti muutamaa hanketta. Toinen hanketyyppi, jonka toteuttamiseen muutoksilla saattaa olla vaikutuksia, ovat pienimuotoiset yhteisen uuden vesivoiman käyttöönottamista tarkoittavat hankkeet. Näiden

hankkeiden määrä on niin pieni, että muutosten vaikutusta on vaikea erottaa vireille tulevien hankkeiden määrässä.

Valtaväylän alitushankkeiden käsittelyn siirtäminen lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn vähentäisi lupaviranomaisessa vireille tulevien hankkeiden määrää ja lisäisi valvontaviranomaiselle tehtävien ilmoitusten määrää. Muutokset merkitsisivät samalla asian käsittelyn muuttumista lupaharkinnasta ilmoituksen tarkastamiseksi. Valvontaviranomaisen tulisi tarkastaa, että hakemus sisältää valtioneuvoston asetuksessa säädettävät tiedot ja että hankkeen toteuttamistapa täyttää mainitun asetuksen vaatimukset. Vaatimusten täytyessä valvontaviranomaisen tulisi tehdä asiasta merkintä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Jos hanke ilmoituksen ja viranomaisen käytettävissä olevien tietojen perusteella näyttäisi tarvitsevan vesilain mukaisen luvan, olisi valvontaviranomaisen ilmoitettava asiasta hankkeesta vastaavalle.

Ilmoitusmenettelyssä ei voida käsitellä mahdollisia oikeuden perustamisesta johtuvia korvauskysymyksiä, vaan nämä ratkaistaisiin lupaviranomaisessa vireillepantavina erillisinä korvausasioina. Valtaväylän alitusta tarkoittavissa hankkeissa korvauksia määrätään harvoin, minkä vuoksi muutoksilla ei arvioida olevan vaikutusta lupaviranomaisessa vireille tulevien erillisten korvausasioiden määrään.

4.3 Ympäristövaikutukset

Käyttöoikeussäätelyyn ehdotetut muutokset eivät vaikuta hankkeiden toteuttamistapaa koskeviin säännöksiin. Keskivedenkorkeuden nostamishankkeiden pääasiallisena tarkoituksena on yleensä ollut vesistön virkistyskäyttöedellytysten parantaminen, mutta hankkeet ovat saattaneet edistää myös muutoin ympäristön tilaa. Hankkeiden määrän vähentymisellä ei arvioida olevan sanottavia ympäristövaikutuksia.

Käyttöoikeussäätelyn uudistaminen saattaa eräissä tilanteissa vaikuttaa vesivoiman rakentamishankkeen toteuttamiseen ja siten välillisesti kohdealueen ympäristöarvoihin. Tämän merkitystä arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että käyttöoikeussäätelyn tavoitteena ei ole lupamenettelyssä tapahtuva hankkeen ympäristöllisen hyväksyttävyyden punninta, vaan vesivoiman osakkaiden välisten yksityisoikeudellisten suhteiden järjestäminen.

Ehdotuksessa tarkoitettujen valtaväylän alitushankkeiden siirtämisen lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn ei arvioida vaikuttavan toteutettavien hankkeiden määrään. Näiden hankkeiden toteuttamistapa ja hankkeille asetettavat lupamääräykset ovat pitkälle vakiintuneet. Kun otetaan huomioon että kyse on pääsääntöisesti muutoinkin vaikutuksiltaan vähäisistä hankkeista, hankkeiden toteuttamistavan ohjaamisen alemmanasteisilla säännöksillä ei arvioida vaikuttavan hankkeista aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että yhä kasvava osa väyläalituksista toteutetaan suuntaporauksena, joilla ei ole vesistöön kohdistuvia ympäristövaikutuksia.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Käyttöoikeussäätelyyn ehdotetut muutokset vaikuttavat lähinnä sellaisiin keskivedenkorkeuden nostamishankkeisiin, jotka eivät täytä yleisen tarpeen vaatimusta vaan palvelevat yksityiseksi katsottavaa virkistyskäyttöintressiä. Näiden hankkeiden toteuttamisedellytysten kiristyminen saattaa johtaa eräiden vesistön virkistyskäyttöedellytysten parantamiseen tähtäävien hankkeiden toteuttamatta jäämiseen. Käyttöoikeussäätelyn uudistaminen saattaa vaikeuttaa myös eräiden uuden vesivoiman käyttöön ottamista tarkoittavien hankkeiden toteuttamista. Tällä ei kuitenkaan arvioida olevan merkitystä energiahuollon turvaamisen kannalta.

Valtaväylän alitusten käsittely ilmoitusmenettelyssä nopeuttaa näiden hankkeiden hallinnollista menettelyä, mikä lyhentää hankkeiden kokonaiskestoajaa. Uudistuksen piiriin kuuluvat hankkeet ovat sentyyppisiä, että asian käsittelyssä noudatettavan menettelyn kestolla ei juuri ole merkitystä hankkeiden lukumäärään. Lupamenetelystä ilmoitusmenettelyyn siirtyminen kaventaa asianosaisten mahdollisuuksia lausua käsityksensä hankkeesta.

5 Asian valmistelu

Vesilain käyttöoikeustyöryhmän mietintö

Oikeusministeriö asetti 30.4.2015 työryhmän (OM 5/41/2015) valmistelemaan ehdotuksen vesilain (587/2011) käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi. Työryhmässä oli edustajia oikeusministeriön lisäksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöministeriöstä ja Etelä-Suomen aluehallintovirastosta. Oikeusministeriö asetti seurantaryhmän seuraamaan ja arvioimaan työryhmän työtä. Seurantaryhmässä olivat edustettuina oikeusministeriön lisäksi maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Energiateollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f., Kalatalouden Keskusliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ja Kuntaliitto.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus vesilainsäädännön kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuksien perustamista koskevan säätelyn tarkistamiseksi siten, että säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain 2 luvun säännösten kanssa. Työryhmän mietintö valmistui 2.2.2016. Työryhmä esitti...

5.1 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

...

6 Riippuvuus muista esityksistä

...

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

7 Lakiehdotusten perustelut

7.1 Vesilaki

2 luku Yleiset oikeudet, velvollisuudet ja rajoitukset

5 a §. *Johdon sijoittaminen toisen vesialueelle.* Lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 5 a §, jossa säädettäisiin hankkeesta vastaavan oikeudesta sijoittaa vesi-, viemäri- ja voimajohto tai tietoliikennekaapeli tai muu vaikutuksiltaan niihin rinnastuva johto toisenkin vesialueelle välittömästi lain nojalla. Säännös liittyy ehdotettuun 3 luvun 3 §:n 1 momentin muutokseen, jolla mainitut vesitaloushankkeet rajattaisiin vaikutuksista riippumattoman luvanvaraisuuden ulkopuolelle ja saatettaisiin yleissääntelyyn nojaavan ennakkovalvonnan piiriin. Säännöksessä tarkoitettu muu johto voisi olla esimerkiksi maakaasuputki tai kaukolämpöputki. Säännös koskisi ainoastaan jokialueita. Muilla vesialueilla oikeus sijoittaa johto tai putki perustuisi nykyiseen tapaan osapuolten väliseen sopimukseen tai viranomaisen päätökseen.

Säännöksessä tarkoitettut johdot ja putket ovat rakenteina pienimuotoisia. Väylänalitukset on tyypillisesti toteutettu joko sijoittamalla johto kaivantoon ja peittämällä se tai upottamalla johto painotettuna pohjaan. Tekniikan yleistymisen myötä suuntaporauksena, jossa johto sijoitetaan vesistön alle koskematta uoman pohjaan, toteutettavien väylänalitusten osuus on ollut kasvussa. Toteutustavasta riippumatta kaikkien säännöksessä tarkoitettujen rakenteiden sijoittamisesta aiheutuva, alueen omistajaan kohdistuva käytönrajoitus on vähäinen. Johtojen sijoittaminen ei yleensä vaikuta vesistön muihin käyttömahdollisuuksiin, mutta se saattaa kuitenkin joissain tapauksissa rajoittaa sijoituspaikalla vesimuodostuman pohjaan kohdistuvia muita toimenpiteitä, kuten uoman perkausta.

Oikeutta johdon sijoittamiseen ei olisi, jos hanke edellyttää vesilain 3 luvun 2 §:n mukaan lupaa. Vesitaloushankkeen toteuttamistapaa koskeva vesilain 2 luvun 7 §:n yleissäännös edellyttää hankkeen toteuttamista mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla. Lisäksi ehdotetun pykälän toisen virkkeen mukaan johdon sijoittamisesta ei saa aiheutua vähäistä suurempaa haittaa alueen omistajalle. Johtoa ei tulisi sijoittaa sellaiselle erityiseen käyttöön otetulle tai muullekaan alueelle, johon alueen omistajalla voisi ennalta arvioiden olla intressi sijoittaa jotain tai käyttää aluetta tavalla, jota johdon sijoittaminen voisi rajoittaa.

Oikeus sijoittaa putki tai johto toisen alueelle ja siitä johtuva käytönrajoitus on siinä määrin vähäinen, että johdon sijoittamista koskevissa lupaviranomaisten päätöksissä ei pääsääntöisesti ole määrätty käyttöoikeuden perustamisesta korvauksia. Ehdotettuun säännökseen ei mainituista syistä johtuen esitetä liitettäväksi säännönmukaista velvollisuutta suorittaa korvausta alueen omistajalle. Haitankärsijällä olisi kuitenkin oikeus vaatia erillisellä hakemuksella korvausta johdon sijoittamisesta aiheutuvasta haitasta. Tästä säädettäisiin 13 luvun 1 §:ssä.

12 §. *Vähäinen käyttöoikeus toisen alueeseen.* Pykälä vastaisi voimassa olevan vesilain 2 luvun 13 §:n 2 momenttia. Säännöksen soveltamisalaan kuuluvat tilanteet olisivat tyypillisesti sellaisia, jossa alueen omistajalle aiheutuva haitta on ohimenevä tai vähäinen. Pykälän nojalla voitaisiin myöntää oikeus 1) tehdä vähäinen rakennelma tai sijoittaa laite tai johto vesistöön toiselle kuuluvalla tai yhteisellä alueella vesistöä huomattavasti muuttamatta, 2) tilapäisesti nostaa vettä toiselle kuuluvalla alueella, 3) suorittaa toisen alueella perkaustyötä, 4) vähäisessä määrin oikaista tai levenittää uoma, tai 5) sijoittaa poistettavaa maata toisen maa- tai vesialueelle, ei kuitenkaan erityiseen käyttöön otetulle alueelle.

Oikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että vesitalousluvan myöntämisen vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset ovat olemassa.

13 §. *Oikeus toisen alueeseen tai rakennukseen.* Ehdotettu pykälä olisi kolmiosainen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin käyttöoikeuden kohteista ja tyypeistä, 2 momentissa oikeuden perustamisen edellytyksistä ja 3 momentissa oikeuden perustamisen rajoituksista. Pykälän 3 momentti määrittäisi samalla perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenttien välistä rajaa vesilain järjestelmässä tilanteessa, jossa hakija hallitsee vähintään puolta tarvittavasta alueesta. Ehdotettu 1 momentti vastaisi nykyistä vesilain 2 luvun 12 §:n 1 momenttia ja ehdotettu 2 momentti 2 luvun 13 §:n 1 momenttia.

Pykälän 1 momentissa yksilöitäisiin kohteet ja käyttötarkoitukset, joita varten käyttöoikeus toisen alueeseen voitaisiin perustaa. Oikeus voisi kohdistua maa- ja vesialueeseen sekä sillä olevaan omaisuuteen, jolla on merkitystä vesitaloushankkeen toteuttamisen kannalta. Oikeus voitaisiin perustaa 1) laitetta, rakennusta tai muuta rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten, 2) uuden 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen vesialueen tai uuden uoman pohjaksi, 3) poistettavan maan sijoittamiseksi, tai 4) yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarvittavaa laitetta tai rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten. Luettelo olisi tyhjentävä.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeuden perustamisen edellytyksenä olisi voimassa olevan lain tavoin hankkeen hyväksyttävyyden sekä hankkeesta vastaavan tietynsuuruinen omistus- tai hallintaoikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Hakijan tulisi hallita omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella vähintään puolta tarvittavasta alueesta. Milloin kysymys olisi hakijalle ja muille yhteisesti kuuluvasta alueesta, toimenpiteen kohteeksi joutuva alue ei saisi olla sanottavasti suurempi kuin hakijan osuus yhteisestä alueesta.

Pykälän nojalla ei olisi mahdollista perustaa vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvaa käyttöoikeutta toisen omaisuuteen. Tästä rajauksesta säädettäisiin pykälän 3 momentissa. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi kaksiosainen kriteeristö sen arvioimiseksi, onko kyse perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua sallitusta käytönrajoituksesta vai mainitun pykälän 2 momentin pakkolunastukseen vaikutuksiltaan rinnastuvasta käyttöoikeudesta.

Arvioinnin lähtökohtana on tilanteen ja rajoituksen kokonaisvaltainen tarkastelu, jossa oikeuden tyyppillä ei yksin olisi ratkaisevaa merkitystä. Rajoituksen hyväksyttävyyden arvioinnissa on otettava huomioon, että käyttöoikeuden perustamistilanteet voivat olla hyvin erityyppisiä. Käytönrajoitus saattaa kohdistua laajaan alueeseen tavalla, joka ei juurikaan rajoita alueen omistajan käyttövaltaa ja -mahdollisuuksia. Käytönrajoitus voi myös kohdistua hyvin pieneen alueeseen ja merkitä käytännössä alueen omistajan käyttövallan lähes täydellistä poissulkeutumista, mutta ainoastaan

käyttöoikeuden kohteena olevan alueen osalta ilman että tämä haittaisi muun alueen käyttämistä. Seikkaperäisten ja kattavien kriteereiden laatiminen ei tämän vuoksi ole mahdollista, vaan kriteeristö jää väistämättä joustavaksi ja sen täytyminen tapauskohtaisesti harkittavaksi.

Momentin 1 kohdan mukaan käyttöoikeutta ei voitaisi myöntää, jos oikeus kohdistuu vähäistä laajempaan alueeseen ja siitä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan mahdollisuudelle käyttää oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen. Säännöksen soveltamisalaa koskeva rajaus (vähäistä laajempi alue) viittaa muihin kuin 2 kohdan mukaisiin tilanteisiin. Kyse voisi olla esimerkiksi keskivedenkorkeuden nostohankkeeseen liittyvästä laajemman maa-alueen saattamisesta veden alle. Arviointi kohdistuisi siihen, miten käytönrajoitus vaikuttaa alueen omistajan mahdollisuuteen käyttää aluettaan muutoin hyväkseen. Vaikutuksiltaan lunastukseen rinnastuvana käytönrajoituksena olisi lähinnä pidettävä tilannetta, jossa käytönrajoitus sulkisi pois alueen omistajan muut käyttömahdollisuudet laajalta alueelta. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon alueen nykytila ja tosiasialliset käyttömahdollisuudet.

Momentin 2 kohdan mukaan käyttöoikeutta ei voitaisi myöntää, jos oikeuden perustaminen estää alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen ja tästä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiseen. Säännös kattaisi ne tilanteet, jossa perustettava käyttöoikeus kohdistuu laajuudeltaan vähäiselle alueelle. Kyse voisi olla esimerkiksi pinta-alaltaan vähäisen maa-alueen pysyvästä muuttamisesta vesialueeksi tai johdon, laitteen tai rakennelman sijoittamisesta toisen alueelle. Käytönrajoitus saattaa merkittävässä käytännössä alueen omistajan käyttövallan lähes täydellistä poissulkeutumista, mutta ainoastaan käyttöoikeuden kohteena olevan alueen osalta. Tällaisessa tilanteessa rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta olisi ratkaisevaa, aiheutuuko siitä huomattavaa haittaa kohteena olevan alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiseen.

13 a §. *Yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet.* Pykälässä säädettäisiin lunastus- ja käyttöoikeuksien perustamisesta yleistä tarvetta palveleville hankkeille tilanteessa, jossa oikeuksien perustamisen edellytykset eivät ehdotettujen 2 luvun 12 ja 13 §:n perusteella täytyisi. Voimassa olevan vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momentin nojalla voidaan painavan yhteiskunnallisen intressin vaatiessa myöntää vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämä oikeus toisen alueen käyttämiseen tai omaksi lunastamiseen myös sellaisissa tilanteissa, joissa käyttöoikeuden perustamisen edellytykset eivät muutoin täyty. Oikeuden myöntämisen edellytyksenä tällöin on, että hanke täyttää luvan myöntämisen edellytykset ja että hanke on yleisen tarpeen vaatima.

Säännökseen ehdotetaan tehtäväksi perustuslaista ja sen soveltamiskäytännöstä johtuvat tarkistukset. Ehdotuksen mukaan oikeus voitaisiin myöntää hankkeelle, joka täyttää luvan myöntämisen edellytykset. Vaikka oikeuden perustamisen edellytykset eivät olekaan samat kuin luvan myöntämisen edellytykset, oikeuden myöntäminen tulee ylipäätään kysymykseen vain, jos hankekin voidaan vesilain muun sääntelyn perusteella toteuttaa. Hankkeen tulee siis täyttää niin sanottu intressivertailuedellytys, jolla varmistetaan muun ohella erisuuntaisten yleisten intressien huomioon ottaminen ja hankkeen toteuttaminen siten, että siitä johtuvat haitalliset vaikutukset yleisille ja yksityisille eduille minimoidaan. Samoin jos vesitaloushankkeesta aiheutuu vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentin ehdotonta luvanmyöntämisestettä koskevassa säännöksessä kiellettyjä seurauksia, ei lupaa eikä liioin oikeutta toisen alueeseen voida myöntää. Ehdotetun 13 a §:n soveltamisalaan kuuluisivat kaikki luvanvaraiset

vesitaloushankkeet, ellei niistä olisi säädetty erikseen (ks. vesilain 4 luvun 13 §, 8 luvun 5 § ja 10 luvun 7 §).

Ehdotettua 13 a §:ää vastaavassa voimassa olevassa vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momentin säännöksessä ei ole tarkemmin yksilöity yleisen tarpeen kriteeristöä. Säännöstä esitetään tältä osin täsmennettäväksi sisällyttämällä pykälään luettelo yleisen edun kannalta hyödyllisistä tarkoituksista. Luettelo ei itsessään laajentaisi säännöksen soveltamisalaa, vaan hankkeen tulisi aina täyttää yleisen tarpeen vaatimus. Yleistä etua palveleva hanke voisi koskea esimerkiksi 1) energia- tai vesihuoltoa, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaamista, 2) yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämistä, 3) sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumista tai valuma-alueen vesitalouden hallintaa, taikka 4) muuta näihin rinnastuvaa, yhteiskunnan kannalta merkityksellistä tarkoitusta.

Luettelon ensimmäinen kohta koskisi merkittäviä infrastruktuurihankkeita. Tie- ja ratakankkeiden lisäksi lainkohta kattaisi muun muassa energian ja lämmön siirtoa palvelevat hankkeet sekä erilaiset yhdyskuntien vesihuoltohankkeet, kuten esimerkiksi varavedenottamot.

Luettelon toisessa kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta perustaa oikeuksia virkistyskäyttöön tai luonnonsuojeluun liittyvän yleisen tarpeen toteuttamiseksi. Kysymys voisi olla esimerkiksi vedennostohankkeesta, jolla parannetaan arvokkaan lintuvesialueen luonnonarvoja tai edistetään alueella merkittävän vesialueen virkistyskäyttömahdollisuuksia.

Pykälään sisältyvän luettelon kolmannessa kohdassa olisi kysymys erityisesti ilmastomuutokseen sopeutumisesta. Sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautuminen voisi tarkoittaa esimerkiksi erilaisia tulva- ja kuivuusriskeihin varautumista edistäviä tai haitallisten aineiden ja ravinteiden vesistöön kulkeutumista vähentäviä toimenpiteitä. Jotkin hankkeet voivat edistää samanaikaisesti monia säännöksessä tarkoitettuja tavoitteita. Valuma-alueen vesitalouden hallinnalla tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa alueen vesitaloutta esimerkiksi veden kulkua hidastamalla, veden pidätystä tehostamalla tai veden kulkua muuttamalla.

Esimerkinomaisen luettelon neljännen kohdan perusteella myös muut yleistä tarvetta palvelevat merkittävät hankkeet voisivat oikeuttaa lunastamiseen tai oikeuksien perustamiseen.

Lunastamisen tai oikeuden perustamisen mahdollistavan intressin tulisi ehdotetun säännöksen mukaan olla merkittävä. Yleisen tarpeen arvioinnissa on kyse erisuuntaisten yhteiskunnallisten etujen punninnasta. Kyse ei ole yksinomaan yhteiskunnan kannalta merkittävän yleisen intressin voimakkuuden arvioinnista, vaan mahdollisesti useampien erisuuntaan käyvien intressien tasapainottamisesta ratkaistaessa sitä, vaatiiko yleinen tarve käyttöoikeuden perustamista tai lunastamista. Esimerkiksi laaja-alaisella vesistön säännöstelyhankkeella saattaa olla vesivoiman hyödyntämisen, tulvasuojelun ja virkistyskäytön kannalta hyödyllisiä vaikutuksia, mutta se saattaa myös heikentää alueen luontoarvoja.

Mitä tahansa yleiseltä kannalta hyödyllisiä vaikutuksia tuottavaa hanketta ei ole automaattisesti pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Yhteiskunnan kannalta välttämättömät hankkeet täyttävät yleisen tarpeen vaatimuksen, mutta säännöksen soveltamisalaa ei voida rajata ainoastaan sellaisiin välttämättömiin hankkeisiin, joiden toteuttamiselle ei ole vaihtoehtoa. Yleisen tarpeen on katsottava sisältävän myös sen

tyyppiset tarpeellisenä pidettävät hankkeet, jotka kokonaisuutena arvioiden edistävät merkittävästi yhteiskunnan intressien toteutumista.

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisten alueen hallintaan liittyvien edellytysten vuoksi 13 a § saattaisi tulla sovellettavaksi myös sellaisten käyttöoikeuksien perustamiseen, jotka eivät merkitse perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua pakkolunastukseen rinnastuvaa käytönrajoitusta ja jotka siten muutoin kuuluisivat ehdotetun 13 §:n soveltamisalaan. Näissäkin tapauksissa oikeuden perustaminen edellyttäisi hankkeelta yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä nykysääntelyä vastaavasti.

Pykälän soveltamisalan kannalta ei hankkeesta vastaavalla taholla olisi välitöntä merkitystä. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) tapaan hakijana voisivat yleistä tarvetta palvelevissa hankkeissa toimia julkisyhteisön lisäksi myös yksityisoikeudelliset yhteisöt. Esimerkiksi yksityisen tahon toteuttama energiainfrastruktuuria tai valuma-alueen vesitaloutta parantava hanke voisi olla katsottavissa yleisen tarpeen vaatimaksi. Toisaalta julkisyhteisön hakijana vireille panemia hankkeita ei voitaisi automaattisesti pitää yleisen tarpeen vaatimina.

14 §. *Oikeus toisen rakennelmaan.* Eräissä tilanteissa vesitaloushankkeen toteuttaminen saattaa edellyttää sellaisenkin rakennelman käyttämistä, joka ei välittömästi liity hankkeen toteuttamisen edellyttämiin maa- ja vesialueisiin. Tarpeelliset käyttöoikeuden järjestelyt voidaan tehdä vesilain nykyisen 2 luvun 14 §:n nojalla, johon esitetään tehtäväksi käyttöoikeussääntelyn uudistamisen edellyttämät muutokset.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavalle voitaisiin 2 luvun 13 ja 13 a §:ssä säädetyin edellytyksin myöntää oikeus vesitaloushankkeen toteuttamista estävän rakennuksen, laitoksen tai muun rakennelman poistamiseen, muuttamiseen tai hyväksikäyttämiseen. Valtiosääntöoikeudellisesti kyse voi olla perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua sallitusta käytönrajoituksesta tai 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua pakkolunastuksesta. Yhdenmukaisesti edellä 13 §:n kohdalla esitetyn mukaisesti sääntely tulisi eriyttää sen mukaan, kummasta tilanteesta on kyse. Säännöstä esitetään tarkistettavaksi siten, että käyttöoikeuden lunastuksenomaisuuden arviointiin sovellettaisiin 13 §:n 3 momentin kriteeristöä. Oikeuden myöntämisen edellytyksiä arviointiin joko 13 tai 13 a §:n valossa siitä riippuen, kummasta tilanteesta asiassa on kysymys.

14 a §. *Oikeuden myöntäminen.* Oikeuden myöntämistä koskevat säännökset esitetään sijoitettavaksi uuteen 2 luvun 14 a §:ään, joka koskisi kaikkia viranomaisen päätöksellä perustettavia oikeuksia. Säännöksiin ei tässä yhteydessä esitetä tehtäväksi sisällöllisiä muutoksia. Uuden 14 a §:n 1 momentissa säädettäisiin oikeuden pysyvyydestä ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Oikeutta ei saisi määrätä olemaan voimassa kauemmin kuin hankkeen toteuttaminen edellyttää. Suurin osa vesilain nojalla perustettavista käyttöoikeuksista on luonteeltaan pysyviä, mutta erilaisten väliaikaisten tai määräaikaisten hankkeiden osalta ei käyttöoikeutta voitaisi perustaa pidempiaikaisena kuin hankkeen toteuttaminen edellyttää. Käyttöoikeutta ei tulisi myöntää myöskään laajempina kuin hankkeen toteuttamiseksi on tarpeen. Päätöksessä olisi yksilöitävä käyttöoikeuden sisältö, sijainti, laajuus sekä oikeuden käyttämiseen oikeutetut tahot. Aluetta saataisiin käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten oikeus on myönnetty.

Vesilain mukainen oikeus toisen alueen käyttämiseen tai omaksi lunastamiseen voidaan myöntää hankkeesta vastaavan hakemuksesta. Hakijan on vesitalousasioista

annetun valtioneuvoston asetuksen (1560/2011) 2 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan yksilöitävä lupahakemuksessa ne alueet, joihin käyttö- tai lunastusoikeutta pyydetään. Vesilain toimivuuden kannalta on välttämätöntä, että käyttöoikeuskysymykset ratkaistaan lupa-asian yhteydessä. Oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin on hankkeen toteuttamisen kannalta välttämätön, ja lupa-asia ja käyttöoikeuskysymykset ovat keskenään sellaisessa riippuvuussuhteessa, että niitä koskeva ratkaisu tulee tehdä koordinoitusti. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

Hakijan, asianosaisten sekä viranomaisen näkökulmasta näitä asioita koskevien hakemusten ratkaiseminen samanaikaisesti on selkeä, oikeusturvaa edistävä ja kustannustehokas ratkaisu. Asioiden samanaikaisen ratkaisemisen tulee näin ollen olla lähtökohta, mutta käyttöoikeutta koskeva asia saattaa eräissä tilanteissa tulla ratkaistavaksi lupa-asiasta erillään. Kyse voi esimerkiksi olla siitä, että lupa-asiaa aikanaan ratkaistaessa ei käyttöoikeuskysymyksiä syystä tai toisesta ole ratkaistu. Pykälä sisältäisi myös käyttöoikeuden perustamisesta aiheutuvien korvauskysymysten käsittelyjärjestystä koskevan viittaussäännöksen vesilain 13 lukuun.

15 §. Ilmoittamisvelvollisuus. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan hankkeesta vastaavan tulisi ilmoittaa johtojen 5 a §:ään perustuvasta sijoittamisesta vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista valtion valvontaviranomaiselle. Ehdotettu säännös liittyy esitykseen sisältyvään 3 luvun 3 §:n 1 momentin muutosehdotukseen, joka rajaisi valtavyölyän alitushankkeiden luvanvaraisuutta.

16 §. Johdon sijoittamista koskevat vaatimukset. Ehdotettu pykälä sisältää valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden antaa tarkempia säännöksiä 5 a §:ssä tarkoitettujen johdon sijoittamisesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Tarkoituksena on varmistaa yleissääntelyn keinoin nykyään tapauskohtaiseen harkintaan perustuvien ympäristönsuojelu- ja muiden vaatimusten toteutuminen johtoja sijoitettaessa.

Asetuksenantovaltuuden tulisi kattaa ne asiakokonaisuudet, joista nykyään annetaan lupamääräyksiä. Säännöksiä voitaisiin antaa rakenteiden ja laitteiden korkeusasemasta ja etäisyydestä häiriintyviin kohteisiin, hankkeen toteuttamistavasta, rakennustöiden toteuttamisajankohdasta, rakenteen merkitsemisestä maastoon tai vesistöön ja hankkeesta viranomaiselle tehtävän ilmoituksen sisällöstä sekä muista niihin rinnastettavista sijoittamiseen liittyvistä yksityiskohtaisista vaatimuksista.

3 luku **Luvanvaraiset vesitaloushankkeet**

3 §. Aina luvanvaraiset vesitaloushankkeet. Pykälässä säädetään hankkeen vaikutuksista riippumattomasta luvanvaraisuudesta. Pykälän 1 momenttia esitetään tarkistettavaksi siten, että tunnelin, vesi-, viemäri-, voima- tai muun johdon *valtavyölyän* alituksen säännönmukaisesta luvanvaraisuudesta luovutaan. Edellä mainittujen hankkeiden vaikutukset valtavyölyäintressin kannalta ovat pääsääntöisesti niin vähäisiä, että niiden hallitseminen ei edellytä hankkeen tapauskohtaista käsittelyä lupamenettelyssä. Johtojen sijoittaminen valtavyölyihin ei myöskään yleisellä tasolla aiheuta sellaista haittaa vesistöissä kulkemisen intressille, että hankkeet tämän vuoksi olisi säännönmukaisesti käsiteltävä lupamenettelyssä. Säännös liittyy ehdotettuun 2 luvun 5 a §:ään, jossa esitetään säädettäväksi mainittujen hankkeiden edellyttämästä käyttöoikeudesta yleiskäyttöoikeutena. Tässä yhteydessä ei puututa hankkeiden

yleistä luvanvaraisuutta koskevaan 3 luvun 2 §:ään. Edellä tarkoitetun tunnelin, vesi-, viemäri-, voima- tai muun johdon rakentaminen valtavyhlän ali voisi siten edellyttää tapauskohtaisesti lupaa hankkeen vaikutusten tai erityisten luontoarvojen perusteella (ks. esim. KHO:2006:35).

Edellä selostettu luvanvaraisuuden keventäminen koskisi valtavyhläsääntelyn mukaisesti jokialueita. Vesi-, viemäri-, voima- tai muun johdon tekeminen *yleisen kulkuväylän* ja 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun *kapeikon* ali edellyttäisi edelleen lupaa hankkeen vaikutuksista riippumatta. Näihin alueisiin liittyvän kulkemisintressin turvaaminen edellyttää väylän alitusta koskevan hankkeen tapauskohtaista käsittelyä lupamenettelyssä. Muualla vesialueella johdon tekemistä koskevan hankkeen luvanvaraisuus ratkeaa hankkeen vaikutusten perusteella.

Lakia ehdotetaan lisäksi tarkistettavaksi siten, että tunnelin säännönmukaisesta luvanvaraisuudesta luovutaan. Muutosehdotus ei sisälly nimenomaisesti työryhmän toimeksiantoon. Vastaavasti kuin johtojen, kaikkien tunnelihankkeiden käsittelyä säännönmukaisesti lupamenettelyssä niiden vaikutuksista riippumatta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Tunneli sijoitetaan tyypillisesti syvälle vesistön pohjan alapuolelle eivätkä hankkeen ympäristölliset vaikutukset tai vaikutus vesialueen muuhun käyttöön edellytä kaikissa tapauksissa hankkeen käsittelyä lupamenettelyssä. Ottaen huomioon johtojen luvanvaraisuuden rajaamisen tavoitteet sekä johtojen ja tunneleiden luvanvaraisuuteen liittyvät samankaltaisuudet, työryhmä on päättänyt esittämään luvanvaraisuuden rajaamista myös tunnelien osalta. Ehdotetulla 3 luvun 3 §:n 1 momentin muutoksella ei olisi vaikutusta 3 luvun 2 §:n soveltamiseen. Jos tunnelista aiheutuisi tai saattaisi aiheutua mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja vaikutuksia, tulisi tunnelin rakentamiseen hakea vesilain mukaista lupaa.

11 §. Tarkkailuvelvoite. Vesitaloushankkeen vaikutusten tarkkailu saattaa edellyttää havaintoputkien tai -asteikoiden kaltaisten vähäisten laitteiden sijoittamista toisen alueelle. Vesilain 3 luvun 11 §:n 1 momentin on katsottu sisältävän valtuuden antaa oikeus sijoittaa vesitaloushankkeen vaikutusten tarkkailuun liittyviä havaintolaitteita toisen alueelle. Säännös ei täytä nykyisessä muodossaan sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asettavia vaatimuksia. Säännöstä esitetään tarkistettavaksi siten, että siinä nimenomaisesti säädetään oikeuden antamisesta tarkkailun edellyttämien laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen toisen alueelle.

Tarkkailu ja sen edellyttämät laitteet saattavat olla, vesitaloushankkeesta riippuen, joko pysyviä tai määräaikaisia. Vesitaloushankkeen toteuttamistapaa koskeva vesilain 2 luvun 7 §:n yleissäännös edellyttää hankkeen vaikutusten tarkkailun järjestämistä mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla. Vaikutusten tarkkailuun käytettävät rakenteet ja laitteet siten vähäisiä että täsmentävää kriteeriä esimerkiksi laitteiden tai rakenteiden sijoitteluun ei tarvita.

4 luku **Veden ottaminen**

3 §. Pintaveden ottaminen toisen vesialueelta. Pykälän 1 momentin mukaan kiinteistön omistaja ja haltija saa ottaa pintavettä toisen vesialueelta tavanomaista kiinteistökohtaista käyttöä varten. Kyse on pienimuotoisesta vedenotosta, josta ei saa aiheutua vesilain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja seurauksia. Säännöksessä tarkoitettujen pintaveden ottamisen edellyttämät laitteet ovat vähäisiä ja niiden sijoittamisesta alueen omistajalle aiheutuva haitta useimmissa tapauksissa merkityksetön. Tällä hetkel-

lä laitteiden sijoittaminen perustuu joko osapuolten väliseen sopimukseen tai lupaviranomaisen pykälän 2 momentin nojalla antamaan oikeuteen.

Pykälään esitetään sisällytettäväksi vuoden 1961 vesilain 9 luvun 1 §:n 1 momenttia vastaavat säännökset siitä, että veden ottaja saisi sijoittaa vesialueelle ottamisen edellyttämän laitteen ja johdon, jos veden ottamiselle säädetyt edellytykset muutoin täyttyisivät. Vesilain yleiset hankkeen toteuttamistapaa koskevat säännökset ohjaavat myös näiden laitteiden ja johdon sijoittelua, minkä vuoksi täsmennystä tarpeetoman haitan tai erityiseen käyttöön otetun alueen välttämiseksi ei tarvita. Johtojen sijoittaminen toisen maa-alueelle edellyttäisi edelleen alueen omistajan tai haltijan suostumusta.

Lupaviranomainen voisi pykälän 2 momentin nojalla antaa oikeuden muuhun kuin 1 momentin mukaiseen pintaveden ottamiseen sekä perustaa ottamisen edellyttämät käyttöoikeudet. Säännös koskee tilanteita, joissa veden ottamisen käyttötarkoitus tai määrä poikkeaa 1 momentissa säännellyistä tilanteista, mutta hanke ei kuitenkaan edellytä lupaa. Tässä momentissa tarkoitettut johdot ja laitteet ja niiden sijoittamista koskevat periaatteet eivät poikkea 1 momentissa tarkoitetuista. Laitteesta tai rakennelmasta aiheutuvan haitan korvaamisesta säädetään 13 luvun 1 §:ssä.

13 §. *Lunastusoikeus suoja-alueella.* Pykälässä säädetään vedenottajan oikeudesta lunastaa vedenottoa palvelevien laitteiden tai rakennelmien sijoittamista varten tarpeellinen alue ottamon suoja-alueella. Kyse on valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta, jonka soveltamisalaa ei voimassa olevassa laissa ole rajattu perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesti yksinomaan yleistä tarvetta palveleviin lunastuksiin.

Vedenottamishankkeen edellyttämät oikeudet toisen alueisiin voidaan pääsääntöisesti järjestää perustamalla tarpeellinen käyttöoikeus. Laajemmat, tyypillisesti yhdyskunnan vesihuoltoa palvelevat hankkeet voivat edellyttää sellaisten laitteiden ja rakennelmien sijoittamista alueelle, joiden aiheuttama käytönrajoitus saattaa kokonaisuutena arvioiden rinnastua lunastukseen. Laissa tulisi sen vuoksi edelleen säilyttää mahdollisuus vesihuoltoa palvelevien laitteiden ja rakennelmien edellyttämien alueiden lunastamiseen.

Säännöstä esitetään tältä osin tarkistettavaksi siten, että oikeus lunastaa alue omaksi voitaisiin antaa yhdyskunnan vesihuollon järjestämistä tai muuta yleistä tarvetta palvelevan vedenottamon omistajalle. Vesihuolto on välttämättömyyspalvelu ja tätä tarvetta palvelevan hankkeen on katsottava täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen. Säännös koskisi yhdyskunnan vesihuollon järjestämistä palvelevia hankkeita niiden järjestämistavasta riippumatta. Tapauskohtaisesti jouduttaisiin arvioimaan, kuinka kiinteää liityntää yhdyskunnan vesihuollon järjestämiseen edellytettäisiin. Yhdyskunnan vesihuoltoa palveleva hanke saattaa myös toimittaa vettä esimerkiksi teollisuuden käyttöön liiketaloudellisin perustein ja vastaavasti teollisuuden vesihuoltoa pääasiallisesti palveleva laitos saattaa toimia yhdyskunnan vesihuollon varajärjestelmänä.

6 §. *Käyttöoikeus toisen alueeseen.* Keskivedenkorkeuden nostamista tarkoittavan hankkeen lupa- ja käyttöoikeusharkinnassa lupaharkintaa, asianosaisten myötävai- kutusta ja käyttöoikeuden perustamista koskevat säännökset (vesilain 3 luvun 4 § ja 6 luvun 5–6 §) yhdistyvät monitahoiseksi kokonaisuudeksi. Tämän vesilain koko- naisuudistuksen yhteydessä lakiin sisällytetyn sääntelyn tavoitteena on edistää ve- sistöjen virkistyskäyttöön tähtääviä kunnostushankkeita. Sääntelyn taustalla olleen ajatuksen mukaan hankkeen riittävän laaja-alaisen kannatuksen asianosaisten piiris- sä on katsottava luovan erityisen lupa- ja käyttöoikeuden myöntämisedellytyksen. Nyt kun vesilain taustalla oleva valtuuslaki ehdotetaan kumottavaksi, on sääntelyä arvioitava uudelleen perustuslain 15 §:n näkökulmasta.

Sääntelyä esitetään tarkistettavaksi siten, että vesilain 6 luvun 5 §:n mukainen asi- anosaisten suostumuksen merkitys lupaharkinnan hanketyyppikohtaisena erityisenä edellytyksenä säilytetään. Sitä vastoin veden alle jäävän alueen osalta käyttöoikeu- den perustamisharkintaan sovellettaisiin vesilain 2 luvun 13 ja 13 a §:n yleisiä sään- nöksiä käyttöoikeuden perustamisesta.

Käyttöoikeuden perustamisen hyväksyttävyyttä arvioitaisiin pykälän mukaan toisaalta siitä alueen omistajan muun alueen käytölle aiheutuvan haitan, toisaalta käyttöoi- keuden kohteena olevan alueen käytettävyyden kannalta. Veden nostaminen pysy- västi toisen alueelle merkitsee lähtökohtaisesti syvästi alueen omistajan asemaan kajoavaa käytönrajoitusta ja muiden käyttömuotojen poissulkeutumista. Maaston- muodoista riippuen keskivedenkorkeuden nostamisen vaikutukset saattavat kuiten- kin muodostua hyvin erilaisiksi. Jyrkkärantaisella alueella keskivedenkorkeuden muutoksen vaikutus alueen maankäyttöön saattaa kohdistua hyvin kapeaan kaista- leeseen, jolla ei ole vaikutusta kiinteistön käyttämiseen. Alavalla ranta-alueella verra- ten vähäinenkin keskiveden korkeuden nostaminen saattaa puolestaan peittää ve- den alle laajahkoja alueita. Jos alueet ovat jo ennestään olleet vesiperäisiä ja käyt- tömahdollisuuksiltaan siten rajoittuneita, ei käytönrajoitus välttämättä ole kovinkaan merkittävä. Jos taas veden alle jäävä alue olisi pelto- tai metsätalousmaata, saattaa kyseessä olla lunastukseen rinnastuva käytönrajoitus.

Lisäksi on otettava huomioon, että kaikissa tapauksissa keskivedenkorkeuden muu- toksesta ei välttämättä seuraa olennaista muutosta alueen tosiasiallisiin käyttömah- dollisuuksiin. Esimerkiksi pienissä vesistön kunnostushankkeissa keskivedenkorkeu- den muuttaminen tapahtuu tyypillisesti alivedenkorkeutta nostamalla, mikä yleensä muuttaa myös keskivedenkorkeutta. Rantaviivan siirtyminen, milloin se säilyy ylived- denkorkeuden alapuolella, ei välttämättä vaikuta alueen maankäyttöön, joka määräy- tyy tyypillisesti ylivedenkorkeuden mukaan. Käytännössä on joskus havaittu, että teoreettisesti laskettu keskivedenkorkeuden muutos ei ollutkaan vaikuttanut maa- ja vesialueen väliseen rajaan vesistön kunnostushankkeen vaikutusalueella.

4 §. *Hakijan lunastusoikeus.* Vesilain nykyinen 8 luvun 4 § mahdollistaa vesivoimalai- toksen tai sen käytön edellyttämän alueen omaksi lunastamisen vesivoiman hyödyn- tämiseksi. Kysymys on perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettusta pakkolunas- tuksesta. Nykyisen sääntelyn soveltamisalaa ei ole rajattu, joten lunastus on mahdol- linen myös yksityistä tarvetta palvelevien hankkeiden osalta.

Perinteisesti vesivoimalla on ollut Suomen sähköntuotannossa suuri merkitys. Nykyään Suomen vesivoimakapasiteetti on noin 3100 MW ja vesivoiman osuus sähkön tuotannosta vaihtelee Suomessa vuosittain 10–20 % välillä riippuen vesitilanteesta. Energijärjestelmän toimivuuden ja käyttövarmuuden kannalta vesivoimalla on lisäksi erityinen asema säätoimaisuutensa vuoksi. Sähköverkon täytyy jatkuvasti pysyä reagoimaan kulutuksen ja tuotannon vaihteluihin sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä. Erityisesti sähkönkäytön ja tuotannon nopeat muutokset hoidetaan pääosin vesivoimalla. Sähkön vaihtelevan tuotannon ja kulutuksen kasvun myötä myös säätoiminnan tarve lisääntyy.

Vesivoiman hyödyntäminen hanketyyppinä kattaa hyvin erilaajuisia ja -tyyppisiä hankkeita. Näiden merkitys on energiahuollon turvaamisen kannalta vaihteleva. Vesivoiman hyödyntämistä tarkoittavalla hankkeella saattaa olla merkitystä myös muiden yhteiskunnan kannalta merkittävien tavoitteiden kannalta. Säännöstelyhankkeet palvelevat tyypillisesti useampia tarkoituksia. Säännöstelyllä saattaa olla energiantuotannon lisäksi merkitystä esimerkiksi tulvasuojelun tai virkistyskäyttömahdollisuuksien tai muun yleisen edun kannalta. Toisaalta vesivoimahankkeiden toteuttaminen saattaa haitata esimerkiksi luonnonsuojeluetua. Kyse on ehdotetun 2 luvun 13 a §:n mukaisesta harkintatilanteesta. Sääntelyä esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi siten, että lunastusoikeuden antamisen edellytysharkintaan sovellettaisiin vesilain 2 luvun 13 a §:ää, ja vesilain 8 luvun 4 §:ään otettaisiin asiaa koskeva viittaus säännös.

5 §. Yhteisen vesivoiman käyttäminen. Vesilain 8 luvun 5 § sääntelee yhteisen vesivoiman käyttämistä. Jos vesivoiman omistaja ei halua osallistua vesivoiman hyödyntämistä tarkoittavaan hankkeeseen, voidaan hankkeesta vastaavalle perustaa pysyvä oikeus käyttää vesivoimaa energiantuotantoon. Vesivoima on yleensä taloudellisesti merkittävin vesialueen omistukseen kytkeytyvistä varallisuusarvoista, minkä vuoksi pysyvä oikeus vesivoiman käyttämiseen on vakiintuneesti rinnastettu perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun lunastukseen. Sääntelyn soveltamisalaa ei ole rajattu, minkä vuoksi sääntely mahdollistaa myös yksityiseen tarpeeseen tapahtuvan lunastuksen.

Pykälän 1 momenttia ei esitetä muutettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassaolevan lain tavoin osallistumistarjouksen tekemisestä. Jos vesivoiman käyttöön otettavan vesivoiman osakkaille, joille kuuluu vähintään sadasosa käyttöön otettavasta vesivoimasta. Sääntelyn tavoitteena on ollut antaa vesivoiman osakkaille mahdollisuus osallistua hankkeeseen. Osallistumisoikeuden rajaamista vähintään sadasosan omistukseen puoltavat käytännölliset näkökohdat. Alle sadasosan suurusten omistusten sisällyttämistä osallistumistarjouksiin ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna vesivoiman käyttöön ottamista tarkoittavissa hankkeissa. Edes suurempia, muutaman prosentin suuruisia vesivoimaosuuksia omistavat osakkaat eivät yleensä ole osallistuneet yhteisen vesivoiman käyttöön ottamista tarkoittaviin hankkeisiin osallistumisen edellyttämien taloudellisten panostusten vuoksi. Perustettaessa pysyvä käyttöoikeus toiselle kuuluvaan vesivoimaan määrätään korvaus puolitoistakertaisena. Näistä syistä rajausta voidaan pitää perustuslain 15 §:n kanssa yhteensopivana.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että käyttöoikeuden perustaminen toiselle kuuluvaan vesivoimaan edellyttäisi, että hanketta olisi pidettävä energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatima. Yleisen tarpeen käsitteellisen arviointi olisi kokonaisharkintaa, jossa lupaviranomainen asiassa esitetyn

selvityksen perusteella arvioisi hankkeen merkitystä energiahuollolle. Tässä tarkoituksessa voitaisiin ottaa huomioon lisääntyneen energiantuotantomahdollisuuden lisäksi muun muassa energiantuotannon vaihteluvälejä tasapainottavan säätöenergian tuotantomahdollisuuden lisääntyminen.

Vesivoimahankkeella voi olla yleistä merkitystä paitsi valtakunnallisella, myös alueellisella ja paikallisella tasolla. Hankkeella voi olla yleistä merkitystä riippumatta siitä, onko se liitetty valtakunnan verkkoon jakeluverkon ja alueverkon kautta. Vaikka pienvesivoimahankkeet eivät niiden kokoluokka huomioon ottaen voi olla valtakunnallisen energiahuollon turvaamisen kannalta merkittäviä, niillä voi olla paikallisesti merkitystä erityisesti hajautetun energiantuotannon lisääntyessä. Vesivoimahankkeella voi olla yleistä merkitystä esimerkiksi, jos hanke palvelee yhden tai useamman yleistä etua edustavan toiminnon energiahuoltoa. Vastaavan tilanteen voitaneen katsoa olevan käsillä, jos hanke palvelee suljetun jakeluverkon alueen tai laajahkon yhdyskunnan energiahuoltoa. Hankkeella voidaan katsoa olevan yleistä merkitystä myös, jos hanke palvelee merkittävästi paikallista, alueellista tai valtakunnallista säätövoiman tarvetta. Näissä tilanteissa lupamääräysten on kuitenkin mahdollistettava säätöenergian edellyttämä lyhytaikaissäännöstely.

10 luku **Kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet**

7 §. *Oikeus toisen vesialueeseen eräissä tapauksissa.* Pykälässä säädetään käyttö- tai lunastusoikeuden perustamisesta kulkuväylään liittyvää lastaus- tai ankkuroimisaluetta sekä satamaa varten. Lupaviranomainen voisi pykälän 1 momentin perusteella myöntää hakijalle kulkuväylään liittyvää yleistä lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai yleistä satamaa varten oikeuden toisen vesialueen käyttöön saamiseen tai omaksi lunastamiseen, jos 3 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset ovat olemassa ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Vesilain yleiset hankkeen toteuttamistapaa ohjaavat säännökset koskevat myös lastaus- ja ankkuroimisaluetta sekä satamaa. Käyttöoikeuden perustamisen edellytyksenä oleva vaatimus 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten täyttymisestä viittaa intressivertailuedellytykseen, koska haitattomuusedellytys ei voine tulla kyseeseen tämänkaltaisissa hankkeissa. Pykälässä ei viitata yleisesti luvan myöntämisedellytyksiin vaan suoraan mainittuun momenttiin, koska siinä tarkoitettut oikeudet saatetaan perustaa lupamennettelyn ulkopuolella.

Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymisen arvioinnissa otettaisiin huomioon muun muassa hankkeen merkitys satamapalveluiden saatavuuden ja tärkeäksi katsottavan liikenteen turvaamisen sekä elinkeinotoiminnan harjoittamisen kannalta. Arvioinnissa tulisi luonnollisesti ottaa huomioon hankkeen toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvat heikennykset yleisille eduille, kuten virkistyskäytölle tai luonnonarvoille.

Pykälän 1 momentissa ei rajattaisi sitä, riittääkö käyttöoikeuden perustaminen hankkeen toteuttamiseksi vai onko hakijalle annettava oikeus alueen omaksi lunastamiseen. Tämä jäisi tapauskohtaisesti ratkaistavaksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin käyttöoikeuden perustamisesta yksityistä tarvetta palvelevaa lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai yleistä satamaa varten. Yksityistä tarvetta palvelevasta ankkuroimisalueesta johtuvaa käytönrajoitusta on pidettävä siten vähäisenä, että oikeuden perustamiselle ei asettaisi hankkeen hyödyllisyyden lisäksi erityisiä vaatimuksia. Sen sijaan käyttöoikeuden perustaminen yksityistä

lastausaluetta tai satamaa varten saattaa merkitä niin syvällekäypää puuttumista alueen omistajan käyttövaltaan, että kyse on perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettusta, vaikutuksiltaan lunastukseen rinnastuvasta käyttöoikeuden perustamisesta. Käyttöoikeuden perustamista koskeva harkinta tulisi järjestää 1 momentin mukaisesti, jolloin oikeuden perustaminen siis edellyttäisi intressivertailuedellytyksen ja yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä.

13 luku **Korvaukset**

1 §. *Laillisesti aiheutettu edunmenetykset.* Luettelon 4 kohtaan esitetään lisättäväksi viittaus 2 luvun 5 a §:ään.

16 luku **Rangaistussäännökset**

3 §. *Vesilain rikkomisen.* Pykälää esitetään tarkistettavaksi siten, että se kattaa myös ehdotetun 2 luvun 5 a §:n vastaisen toiminnan. Lähtökohtaisesti lainvastaiseen tilanteeseen tulisi puuttua vesilain jälkivalvonnan keinoin. Jos 2 luvun 5 a §:ssä tarkoitettu johto sijoitetaan lainvastaisesti vesistöön, valvontaviranomainen voi käynnistää vesilain mukaisen hallintopakkomenettelyn johdon poistamiseksi ja tilanteen saattamiseksi ennalleen. Hankkeesta vastaavalla on myös mahdollisuus hakea jälkikäteen toimenpiteelle lupaa, joka poistaa hankkeen lainvastaisuuden.

Vesilakia valmisteltaessa (HE 277/2009 vp) harkittiin tarpeelliseksi säätää rangaistaviksi myös lievemmät vesilain säännösten vastaiset toimet. Yleiskäyttöoikeuksien rikkomista koskevat säännökset sisältyvät 16 luvun 3 §:n 6 kohtaan, jossa säädetään mm. vesistöissä liikkumisesta, veden ottamisesta ja rakennelman sijoittamisesta koskevien säännösten vastaisesta toiminnasta. Ehdotettu lisäys on yhdenmukainen näiden säännösten kanssa.

17 luku **Kiinteistöoikeudellisia säännöksiä**

8 §. *Käyttöoikeuden antaminen.* Vesilain 17 luvun 8 § ei muodosta itsenäistä käyttöoikeuden myöntämisperustaa. Pykälän 1 momentin nojalla ei voida perustaa uutta käyttöoikeutta, vaan käyttöoikeuden antaminen edellyttää, että oikeus on aikaisemmin perustettu asianmukaisessa järjestyksessä. Kyse on erityistilanteisiin rajatusta varsinaisen käyttöoikeuden perustamissääntelyn laajennuksesta. Säännöksen tarkoituksena on järjestää vesitaloushankkeesta vastaavan oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin tilanteessa, jossa alue riidan, konkurssin tai ulosoton johdosta tai muusta syystä on joutunut pois siltä, jolle sen lupaa myönnettäessä katsottiin kuuluvan. Säännökseen ehdotetaan tehtäväksi käyttöoikeussääntelyn uudistamisesta johtuvat pykälien numeroinnin muuttumisesta johtuvat tekniset tarkistukset.

7.2 Laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista

Vesilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä (HE 277/2009 vp) eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain 2 ja 3 § kumottiin tarpeettomina. Lain 1 § jätettiin edelleen voimaan, koska eräiden vesilakiin ehdotettujen käyttöoikeuden perustamista tarkoittavien säännösten säätämisen katsottiin edellyttävän mainittua valtuuslain säännöstä. Koska käsillä olevan ehdotuksen toteuttamisen jälkeen vesilain käyttöoikeuden perustamista ja lunastamista koskevien säännösten on katsottava olevan yhteensopivia perustuslain, erityisesti sen 15 §:n kanssa, valtuuslaki voidaan tarpeettomana kumota.

8 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettu luvanvaraisuuden rajaaminen valtavyölyän alitushankkeiden osalta edellyttää näiden hankkeiden vaikutusten rajoittamisen varmistamista normiohjauksen keinoin. Lakiin esitetään sisällytettäväksi valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus (uusi 2 luvun 16 §) antaa tarkempia säännöksiä valtavyölyänalitutusta tarkoittavien hankkeiden ympäristönsuojeluvaatimuksista ja muista niiden toteuttamiseen liittyvistä yksityiskohtaisista vaatimuksista. Tarkoituksena on varmistaa, että nykyään väylänalitutuksia tarkoittaviin lupapäätöksiin sisältyviä määräyksiä vastaava vaikutusten rajoittamisen taso koskisi jatkossa myös lupamenettelyn ulkopuolelle jääviä väylänalitutuksia.

9 Voimaantulo

Valtavyölyänalitutusta tarkoittavien hankkeiden toteuttamistapaa koskevan valtioneuvoston asetuksen valmistelun sekä ilmoitusmenettelyn käyttöön ottamisen edellyttämien tietojärjestelmään tehtävien muutosten tekemisen arvioidaan vievän aikaa noin kuukauden verran. Lait ehdotetaan sen vuoksi tulemaan voimaan kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä.

Voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan viranomaisessa tai tuomioistuimessa ennen lain voimaantuloa vireille tulleeseen asiaan sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Pykälän 3 momentti koskisi muutoksenhaussa kumottua ja viranomaiselle palautettua asiaa, johon on sovellettu aikaisempaa lainsäädäntöä. Asiaan sovellettava lainsäädäntö määräytyisi tuomioistuimen ratkaisun sisällön perusteella. Jos asia palautettaisiin ainoastaan osin uudelleen käsiteltäväksi, asiaan sovellettaisiin vanhempaa lainsäädäntöä. Jos taas muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uusien säännösten mukaisesti.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

10.1 Omaisuuden suoja ja vesilain käyttöoikeusjärjestelmä

Seuraavassa tarkastellaan muutettavaksi esitettyjä säännöksiä. Vesilain käyttöoikeussääntelyn perustuslain mukaisuutta on selvitetty edellä kohdassa 2.4.1 siltä osin kuin säännöksiin ei esitetä tehtäväksi muutoksia.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuuden suoja säännös sisältää omaisuuden suojan yleislausekkeen (1 momentti) ja pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen (2 momentti). Pakkolunastussäännös sisältää kolme tunnusmerkistöä, joiden täytyessä pakkolunastus on perustuslain kannalta mahdollinen. Ensiksi pakkolunastus edellyttää yleistä tarvetta. Toiseksi pakkolunastetun omaisuuden omistajalle on maksettava täysi korvaus. Kolmanneksi pakkolunastuksesta voidaan säätää vain lailla.

Yleisen tarpeen vaatimus pakkolunastuksen edellytyksenä on vesioikeudellisten säännösten uudistamisessa keskeinen rajaus. Vesilainsäädännön mukaiset lunastukset, käyttöoikeuksien perustamiset ja käytön rajoitukset perustuvat nykyisinkin lakiin ja omistajilla sekä muilla oikeuksien haltijoilla on oikeus täyteen korvaukseen.

Pakkolunastuksen käsite perustuslaissa on autonominen. Käsite ei välttämättä täysin vastaa muussa lainsäädännössä omaksuttua terminologiaa, kuten kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (lunastuslaki) käsitteistöä. Muutkin kuin muodollisesti lunastukseksi nimitetyt omaisuuden suojaan puuttumiset saatetaan luokitella valtiosääntöoikeudellisesti pakkolunastukseksi. Esimerkiksi vesilaissa lunastus-termiä käytetään suppeammassa merkityksessä kuin perustuslain 15 §:n 2 momentissa pakkolunastus-käsitettä. Vesilaissa lunastaminen tarkoittaa omistusoikeuden lunastamista – ei pakkolunastukseen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamista puhumattakaan muista omistajan käyttövapautta rajoittavista toimenpiteistä.

Pakkolunastukselle on ominaista, että sen seurauksena jokin varallisuus oikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Siirtyminen tarkoittaa sitä, että luovuttajan varallisuusedun menettämistä tai kaventumista vastaa jonkin toisen subjektin hyväksi tuleva konkreettinen ja tuohon kavennukseen vastaavuussuhteessa oleva varallisuusarvoinen oikeus tai etu. Käytön rajoitukset puolestaan merkitsevät omistajan tai muun oikeudenhaltijan oikeuksien tai vapauksien kaventamista. Joskus käyttöoikeuden rajoitus voi kuitenkin tosiasiallisilta vaikutuksiltaan olla niin syväälle käypä, että sen sallittavuutta on arvioitava pakkolunastussäännöksen kautta. Tällaisesta tosiasiallisesta pakkolunastuksesta saattaa olla kysymys, jos omistaja omaisuuteensa kohdistuvan toimen kautta menettää kokonaan mahdollisuutensa hyödyntää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla. Aikanaan kouluesimerkki tästä oli tieoikeuden perustaminen yleistä tietä varten: vaikka omaisuus ei muodollisesti siirtynyt (omistusoikeudella) tienpitäjälle, tienpitäjä sai tieoikeudella tarkoitussidonnaisen, rajoittamattoman ajan voimassa olleen täydellisen käyttövallan tietarkoituksiin tarvittavaan alueeseen. Tässä tilanteessa omistajan menetyksiä myös vastasi tienpitäjän saama käytännössä pysyvä käyttövalta.

Vesilain alalla ainakin keskivedenkorkeuden pysyvä nostaminen, jolla saatetaan maa-aluetta pysyvästi veden alle, voi saada aikaan pakkolunastukseen rinnastettavan vaikutuksen omistajan asemaan. Näin on ainakin tilanteissa, joissa muutos on omaisuuden käyttämisen kannalta merkittävä. Vaikka muutos maa-alueesta vesialueeksi ei aiheuttaisi muutoksia omistussuhteissa ja toisi maanomistajalle muun muassa oikeuden kalastukseen, esimerkiksi rantarakentamiseen käytettävissä olevan kiinteistön merkittävän osan saattaminen veden alle epäilemättä olisi rinnastettava pakkolunastukseen. Toisaalta keskivedenkorkeuden vähäisen muutoksen seuraus omistajan aseman kannalta ei välttämättä kaikissa tilanteissa ole dramaattinen, vaan usein myös virkistyskäytön kannalta hyödyllinen.

Pysyvän käyttöoikeuden perustaminen toisen maa- tai vesialueeseen saattaa niin ikään rinnastua pakkolunastukseen. Jos esimerkiksi pysyväksi tarkoitettu rakennelma sijoitetaan toisen maalle siten, että omistajan käyttömahdollisuus joltakin osin täysin estyy, pakkolunastusrinnastus saattaa olla käsillä. Esimerkiksi suurten voimajohtojen pylväiden ja johtokatuojen sijoittamista käyttöoikeudella on tyyppillisesti käsitelty pakkolunastuksena. Toiselta puolen pienempiä johtoja, viemäreitä ja muita vastaavia laitteita ja rakennelmia on vakiintuneesti voitu sallia sijoitettavan toisen alueelle rasite-, naapuruus- ym. lainsäädännön nojalla.

Rajanveto käytönrajoitusten ja pakkolunastuksen välillä on liukuva. Vesilaki sisältää eräänlaisen jatkumon pakkolunastusta tarkoittavista käyttöoikeuksista sellaisiin käyttövaltuuksiin ja pakkotoimioikeuksiin toisen alueella, jotka luonteeltaan lähestyvät yleiskäyttöä tai naapuruusoikeudellista vastavuoroisuutta. Pakkolunastukselle tyyppillistä on erityisyys ja sattumanvaraisuus, jolloin yleisesti ja/tai vastavuoroisesti eri tahoihin kohdistuvat käytönrajoitukset eivät lähtökohtaisesti rinnastu pakkolunastukseen.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin vaatimukset koskevat ainoastaan valtiosääntöoikeudellista pakkolunastusta. Muunlaisten omaisuudensuojan loukkausten hyväksyttävyyttä on arvioitava omaisuudensuojan yleislausekkeen eli perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan. Tällöin ei edellytetä yleistä tarvetta eikä välttämättä edes täyden korvauksen maksamista, joskin täyden korvauksen määräämisellä on vaikutusta punnittaessa omaisuudensuojan rajoituksen hyväksyttävyyttä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Myös pakkolunastussääntelyn tulee soveltuvin osin täyttää yleiset omaisuudensuojan rajoitusedellytykset.

Vesitaloushankkeissa sallitaan sekä pakkolunastuksia (omaisuuden omaksi lunastamista ja käyttöoikeuksien perustamista) että perustetaan lievempiä käyttörajoituksia. Ensin mainittuja on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta, jälkimmäisiä pykälän 1 momentin kannalta. Koska laki mahdollistaa lukuisia erityyppisiä rajoitustilanteita, rajanveto on tavattoman vaikea. Kun valtuuslaki kumotaan, rajanveto on kuitenkin kyettävä tekemään. Pakkolunastus voidaan sallia vain yleiseen tarpeeseen. Tämän vuoksi on kohta kohdalta arvioitava, mitkä vesilain säännökset mahdollistavat valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen. Tämän jälkeen on ratkaistava, voidaanko näihin säännöksiin perustuvia hankkeita pitää yleisen tarpeen vaatimina ja pohdittava, muotoillaanko yleisen tarpeen vaatimus kutakin tilannetta varten tyyppitapauskohteisesti vai tyydytäänkö perustuslaissa ja lunastuslaissa omaksuttuun erittelemättömään yleisen tarpeen käsitteeseen, jonka sisällön lupasiaa harkitseva viranomais (ja viime kädessä muutoksenhakutuomioistuin) tapauskohtaisesti määrittää.

10.2 Järjestelmän perusrakenne

Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on uudistaa vesilain kiinteän omaisuuteen kohdistuvaa käyttöoikeuden perustamista ja omaksi lunastamista koskeva sääntely perustuslain mukaiseksi, jolloin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki voidaan kumota tarpeettomana. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisia käyttöoikeuksia koskevia säännöksiä esitetään täsmennettäväksi ottamalla paremmin huomioon perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset sekä erottamalla perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiset käyttöoikeudet mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitetuista tilanteista. Perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuna omaksi lunastamisen ja tähän vaikutuksiltaan rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen edellytykseksi asetettaisiin vesilaissa yleisen tarpeen vaatimus.

Sama yleisen tarpeen vaatimus itse asiassa koskisi muitakin sellaisia hankkeita, joita varten käyttöoikeuksia ei voida perustaa esimerkiksi ehdotetun vesilain 2 luvun 13 §:n 2 momentin 2 kohdan hallintaedellytyksen puuttuessa. Tällaisessa tilanteessa, ja ellei kysymys olisi ehdotetun 2 luvun 12 §:ssä tarkoitettua vähäisen käyttöoikeuden myöntämisestä, oikeus alueeseen voitaisiin perustaa ainoastaan 2 luvun 13 a §:ssä tarkoitettua yleisen tarpeen vaatimuksen täytyessä, vaikka kysymys ei olisikaan perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua pakkolunastukseen rinnastuvasta tilanteesta. Myös nykyisen vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momentin mukaan käyttöoikeuden perustaminen edellyttää yleisen tarpeen käsilläoloa tilanteessa, jossa hakija ei hallitse vähintään puolta tarvittavasta alueesta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiset käyttöoikeudet ovat vesilain järjestelmässä ryhmiteltävissä niiden oikeusperustan ja ulottuvuuden perusteella kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat välittömästi lakiin perustuvat käyttöoikeudet, jotka ovat tyypillisesti pienimuotoisia ja joiden aiheuttama haitta alueen tai rakennelman omistajalle on vähäinen tai merkityksetön. Toisen ryhmän muodostavat vähäiset käyttöoikeudet, joista säädettäisiin vesilain 2 luvun 12 §:ssä. Näiden oikeuksien aiheuttama haitta alueen omistajalle ja alueen muulle käytölle olisi edelleen ohimenevä tai vähäinen. Oikeuden perustaminen edellyttäisi kuitenkin tapauskohtaista sallittavuusharkintaa ja oikeuden ulottuvuuden määrittämistä. Lakiin ei esitetä sisällytettäväksi itsenäisiä käyttöoikeuden perustamisedellytyksiä, vaan nämä sidottaisiin lupaharkinnan lopputulokseen.

Kolmannen ryhmän vesilain mukaisista käyttöoikeuksista muodostavat alueen omistajan käyttövaltaa toiseen ryhmään verrattuna merkittävästi rajoittavat oikeudet. Näistä säädettäisiin vesilain 2 luvun 13 §:ssä. Kolmanteen ryhmään kuuluvalla oikeudella ei kuitenkaan voitaisi kajota alueen omistajan käyttövaltaan sellaisella tavalla, joka olisi katsottavissa vaikutuksiltaan tosiasiallisesti lunastukseen rinnastuvaksi. Oikeus perustettaisiin viranomaisen päätöksellä, jossa tutkittaisiin oikeuden perustamisedellytysten käsilläolo sekä määritettäisiin oikeuden ulottuvuus.

Käyttöoikeuden perustamisharkinta olisi vesilain 2 luvun 13 §:ssä kolmiosainen. Jotta oikeus voitaisiin perustaa, tulisi luvan myöntämisedellytysten olla käsillä ja hankkeesta vastaavan hallita vähintään puolta hankkeen edellyttämästä alueesta. Perustamisharkinnan kolmannen osan muodostaisi oikeudesta aiheutuvan haitan arviointi, jonka tarkoituksena olisi estää käyttöoikeuden ulottuminen omistusoikeuden ytimeen. Arvioinnin kannalta merkityksellistä ei ole niinkään oikeuden laatu, vaan siitä aiheutuvan seurauksen merkittävyys. Merkittävyyttä arvioitaisiin kaksiosaisen tunnusmerkistön avulla, joka tunnistaisi erityyppiset käyttöoikeuden perustamisharkinnassa esiin tulevat tilanteet. Kumman tahansa haittaedellytyksen täytyminen estäisi

käyttöoikeuden perustamisen vesilain 2 luvun 13 §:n nojalla. Tällöin oikeus voitaisiin perustaa 13 a §:n nojalla, mutta vain jos hanke olisi yleisen tarpeen vaatima.

10.3 Perusoikeuden yleiset rajoittamisedellytykset

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) asettanut seuraavat vaatimukset perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiksi:

1. Rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen.
2. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta.
5. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Kaikki vesilakiin nojautuvat käytönrajoitukset ja käyttöoikeudet perustuvat laintasoi-siin säännöksiin. Vesilain käyttöoikeuden perustamista ja käytönrajoituksia koskevat säännökset on kirjoitettu siten seikkaperäisesti, että ne täyttävät sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisen määrittelyn vaatimukset. Säännöksistä ilmenee selkeästi käyttötarkoitus, jota oikeus koskee tai jota varten oikeus voidaan perustaa. Käyttöoikeuden ulottuvuutta ei ole mahdollista lyödä laintasoisin säännöksiin lukkoon vastaa-valla tavoin kuin oikeuden tarkoitusta. Sekä välittömästi lakiin perustuviin että viran-omaisen päätöksellä perustettaviin oikeuksiin jää väistämättä harkintamarginaali, joka mahdollistaa erilaisten olosuhteiden huomioon ottamisen. Näidenkin tilanteiden osalta liikkumavaraa rajaa oikeuden sidonnaisuus sallittuun vesienkäyttömuotoon tai vesitaloushankkeeseen, joka tulee vesilain 2 luvun 7 §:n yleissäännöksen perusteel-la toteuttaa mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla.

Käytönrajoituksen ulottuvuus joudutaan vesilain järjestelmässä aina ratkaisemaan tapauskohtaisesti viranomaisen päätöksellä. Eräät vähäiset käytönrajoitukset (yleis-käyttöoikeudet) johtuvat välittömästi laista ja ovat voimassa niiden käyttäjien hyväksi ilman erillistä viranomaispäätöstä. Näille oikeuksille on tyypillistä, että niiden omista-jan käyttövaltaa rajoittava vaikutus on pieni tai käytännössä olematon. Merkittäväm-mät käytönrajoitukset asetetaan viranomaispäätöksellä, joka siis voi olla aluehallin-toviraston lupa tai ojitustoimituksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen te-kemä päätös. Vesitaloushankkeiden yleinen toteuttamistapaa koskeva säännös edellyttää, että hanke on toteuttava mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla ta-valla. Hankkeet on suunniteltava ja toteutettava siten, että toisaalta sen haitalliset vaikutukset ympäristölle ja naapurikiinteistölle minimoidaan, toisaalta vältetään tar-peetonta puuttumista toisen omaisuuteen. Nämä säännökset ohjaavat ratkaisuhar-kintaa rajoitusten välttämättömyyttä painottavaan suuntaan.

Vesioikeudellisesta käytönrajoituksesta aiheutuvat edunmenetykset on korvattava. Vesilainsäädännössä omaisuudensuojan ja kansalaisten oikeussuojan vaatimusten on katsottu edellyttävän, että käyttöoikeuksien perustamisesta johtuvat korvausky-symykset on ratkaistava viran puolesta samanaikaisesti käyttöoikeuden perustami-

sen yhteydessä. Korvauksen suuruuden osalta lähtökohtana on täyden korvauksen periaate. Eräiden edunmenetysten osalta korvaus määrätään puolitoistakertaisena. Asianosaiset voivat vesioikeudellisessa menettelyssä lausua käsityksensä paitsi hankkeen sallittavuudesta yleensä, myös hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista käyttöoikeuksista ja niistä maksettavista korvauksista. Korvausten lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi siten kuin vesilain 15 luvussa säädetään.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Suurin osa vesilain nojalla annetuista yksityisten oikeuksiin vaikuttavista ratkaisuista on luonteeltaan lupa- tai muuntotyypisessä menettelyssä annettuja hallintopäätöksiä. Näihin voidaan hakea muutosta joko valittamalla tai hakemalla oikaisua siten kuin vesilain 15 luvussa säädetään. Välittömästi lakiin perustuvien käyttöoikeuksien osalta ei tehdä viranomaisen päätöstä, jonka lainmukaisuus voitaisiin saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Asianosaisella on kuitenkin näissä tilanteissa mahdollisuus saattaa toiminnan lainmukaisuus tutkittavaksi vesilain mukaisena valvonta-asiana, jota koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta tuomioistuimelta. Jos välittömästi lakiin perustuvasta käyttöoikeudesta aiheutuu korvattavaa edunmenetystä, voidaan tämän korvaamista koskeva asia panna lupaviranomaisessa vireille erillisenä korvausasiana. Vesilain mukaiset valvontaviranomaiset voivat lainrikkomustilanteissa ryhtyä vesilain 14 luvun 10 §:n nojalla välittömiin toimenpiteisiin haitan tai vaaran estämiseksi. Lisäksi valvontaviranomaiset voivat keskeyttää vesilain 14 luvun 11 §:n nojalla 2 luvun 15 §:ssä tarkoitetun toiminnan, jos tämä on ilmeisen lainvastaista. Molemmissa tapauksissa viranomaisen, asianosaisen tai muu vireillepanoon oikeutettu taho voi panna vireille 14 luvun 4 §:n mukaisen hallintopakkoasian, jota kautta toimien lainmukaisuus voidaan saattaa lupaviranomaisen ja edelleen muutoksenhakutuomioistuimen arvioitavaksi.

Oikeus hakea muutosta vesilain mukaiseen päätökseen kuuluu 15 luvun 2 §:n mukaan asianosaiselle, eli sille jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea. Vesilain mukaista asianosaisuutta koskevassa oikeuskäytännössä säännöstä on sovellettu kansalaisten oikeussuojaa korostavalla tavalla ja verraten etäisenkin liittymän asiaan on katsottu synnyttävän asianosaisen aseman prosessissa. Muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen saa hakea myös rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toimintalueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Näiden lisäksi valitusoikeus vesiasiassa on toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät sekä lainkohdassa yksilöidyillä viranomaisilla.

10.4 Välittömästi lakiin perustuvat käyttöoikeudet

Yleistä

Edellä kohdassa 2.4.1 on arvioitu vesilain 2 luvun 3–6 §:ää, 9 luvun 5 ja 6 §:ää, 10 luvun 5, 6 ja 8 §:ää sekä 18 luvun 5 §:ää perustuslain kannalta. Säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain 15 §:n 1 momentin vaatimusten kanssa. Näitä säännöksiä ei ole tässä yhteydessä tarpeen muuttaa.

Johdon sijoittaminen

Valtaväylän alituksen luvanvaraisuuden rajaaminen ja asian käsittely ilmoitusmenetelyssä edellyttää hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisesta käyttöoikeudesta säätämistä. Vesilakiin esitetään sisällytettäväksi uusi 2 luvun 5 a §, jonka nojalla hankkeesta vastaavalla olisi oikeus sijoittaa säännöksessä tarkoitettu vesi-, viemäri- ja voimajohto tai tietoliikennekaapeli tai muu vaikutuksiltaan niihin rinnastuva johto toisenkin vesialueelle välittömästi lain nojalla. Pykälässä tarkoitettuna muuna vaikutuksiltaan niihin rinnastuvana johtona voisi tulla kyseeseen maakaasuputki tai kaukolämpöputki.

Pykälässä tarkoitettujen johtojen käyttötarkoituksia eli veden, jäteveden, energian ja lämmön siirtämistä ja tietoliikenneyhteyksien järjestämistä voidaan pitää nykyään välttämättöminä perustoimintoina asumisen ja erilaisen taloudellisen toiminnan kannalta. Tällaiset johdot ovat rakenteina pienimuotoisia. Toteutustavasta riippumatta kaikkien pykälässä tarkoitettujen rakenteiden sijoittamisesta aiheutuva alueen omistajan käyttövallan rajoitus on vähäinen. Johtojen sijoittaminen ei käytännössä rajoita vesistön muita käyttömahdollisuuksia, vaikka johto saattaakin estää sijoituspaikallaan vesimuodostuman pohjaan kohdistuvat muut toimenpiteet.

Vesitaloushankkeen toteuttamistapaa koskeva vesilain 2 luvun 7 §:n yleissäännös edellyttää hankkeen toteuttamista mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla. Lisäksi ehdotetun 2 luvun 5 a §:n toisen virkkeen mukaan johdon sijoittamisesta ei saa aiheutua vähäistä suurempaa haittaa alueen omistajalle. Johtoa ei tulisi sijoittaa sellaiselle erityiseen käyttöön otetulle tai muullekaan alueelle, johon alueen omistajalla voisi ennalta arvioiden olla intressi sijoittaa jotain tai käyttää tavalla, jota johdon sijoittaminen voisi rajoittaa. Oikeutta johdon sijoittamiseen ei olisi, jos hanke edellyttää vesilain 3 luvun 2 §:n mukaan lupaa.

Oikeus sijoittaa johto toisen alueelle ja siitä johtuva käytönrajoitus on siten vähäinen, että lupaviranomaiset eivät pääsääntöisesti ole määränneet maksettavaksi käyttöoikeuden perustamisesta korvauksia. Ehdotettuun säännökseen ei esitetä tämän vuoksi liitettäväksi säännönmukaista velvollisuutta suorittaa korvausta alueen omistajalle. Säännös on tältä osin yhdenmukainen muiden yleiskäyttöoikeuksia koskevien säännösten kanssa. Haitankärsijällä olisi kuitenkin oikeus vaatia erillisellä hakemuksella korvausta johdon sijoittamisesta aiheutuvasta haitasta. Ehdotettua johdon sijoittamista koskevaa säännöstä on pidettävä perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisena sallittuna käytönrajoituksena.

Pintaveden ottaminen toisen alueelta

Kiinteistön omistaja ja haltija saa vesilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ottaa pintavettä toisen vesialueelta tavanomaista kiinteistökohtaista käyttöä varten. Kyse on pienimuotoisesta vedenotosta, josta ei saa aiheutua vesilain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja seurauksia tai haittaa muille alueelta vettä ottaville. Säännöksessä tarkoitettun pintaveden ottamisen edellyttämät laitteet on vähäisiä ja niiden sijoittamisesta alueen omistajalle aiheutuva haitta useimmissa tapauksissa merkityksetön. Tällä hetkellä laitteiden sijoittaminen perustuu joko osapuolten väliseen sopimukseen tai lupaviranomaisen pykälän 2 momentin nojalla antamaan oikeuteen.

Pykälän 1 momenttiin esitetään lisättäväksi säännökset siitä, että veden ottaja saisi välittömästi lakiin perustuvan säännöksen nojalla sijoittaa vesialueelle ottamisen edellyttämän laitteen ja johdon, jos veden ottamiselle säädetyt edellytykset muutoin täyttyisivät. Säännöksessä tarkoitettua veden ottamista tavanomaista kiinteistökohtaista käyttöä varten on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Säännöksessä tarkoitettut laitteet ja johdot ovat vähäisiä ja koska vesilain yleiset hankkeen toteuttamisesta koskevat säännökset ohjaavat myös näiden sijoittelua, täsmennystä esimerkiksi laitteiden tai rakenteiden sijoitteluun tarpeettoman haitan tai erityiseen käyttöön otettun alueen välttämiseksi ei tarvita. Tämän pykälän nojalla sijoitetusta laitteesta tai rakennelmasta aiheutuvan haitan korvaamisesta säädetään 13 luvun 1 §:ssä. Johtojen sijoittaminen toisen maa-alueelle edellyttäisi edelleen alueen omistajan tai haltijan suostumusta. Ehdotettu säännös täyttää perustuslain 15 §:n 1 momentin vaatimukset.

Lupaviranomainen voi vesilain 4 luvun 3 §:n 2 momentin nojalla antaa oikeuden muuhun kuin 1 momentin mukaiseen pintaveden ottamiseen sekä perustaa ottamisen edellyttämät käyttöoikeudet. Säännös koskee tilanteita, joissa veden ottamisen käyttötarkoitus tai määrät poikkeavat 1 momentissa säännellyistä tilanteista, mutta jossa hanke ei kuitenkaan edellytä lupaa. Tässä momentissa tarkoitettut johdot ja laitteet ja niiden sijoittamista koskevat periaatteet eivät poikkea 1 momentissa tarkoitetuista, minkä vuoksi myös nämä ovat katsottavissa perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi sallituksi käytönrajoitukseksi.

10.5 Viranomaisen päätökseen perustuvat käyttöoikeudet

Vähäiset käyttöoikeudet

Toisen omaisuuteen kohdistuvan käyttöoikeuden tarkoituksena on mahdollistaa vesilain mukaan hyväksyttävänä pidetyn vesitaloushankkeen toteuttaminen. Luvanvaraisen vesitaloushankkeen toteuttamisen edellytyksenä on vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan joko hankkeen haitattomuus (1 kohta) tai hyödyllisyys (2 kohta). Rajoitusperustetta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Vähäisten käyttöoikeuksien perustamista koskevat säännökset esitetään sijoitettavaksi vesilain 2 luvun 12 §:ään. Säännös vastaisi voimassa olevan vesilain 2 luvun 13 §:n 2 momenttia. Säännöksen soveltamisalaa ei ole rajattu, joten säännöksessä tarkoitettu käyttöoikeus voitaisiin perustaa minkä hyvänsä vesitaloushankkeen toteuttamiseksi, jos hankkeen luvanmyöntämisedellytykset olisivat olemassa. Sään-

nöksen mukaisten oikeuksien sisältö ja niiltä edellytettävä vähäisyys rajaavat kuitenkin säännöksen soveltamisen pienimuotoisiin hankkeisiin.

Käyttöoikeuden myöntäminen perustuisi ehdotetun 2 luvun 12 §:n mukaan lupaviranomaisen suorittamaan tapauskohtaiseen harkintaan, jossa käyttöoikeuden perustamisen edellytysten olemassaolo ratkeaa vesitaloushankkeen toteuttamistapaa koskevien yleisten velvollisuuksien (2 luvun 7 §) sekä yleisten luvanmyöntämisedellytysten (3 luvun 4 §) perusteella. Säännökset ohjaavat toteuttamaan hankkeen siten, että siitä ei aiheudu vältettävissä olevaa yleisen ja yksityisen edun loukkausta. Käyttöoikeutta ei voida perustaa laajempaan kuin hankkeen toteuttamiseksi on välttämätöntä. Lupaviranomaisen suorittama harkinta on keskeisessä asemassa sen varmistamiseksi, että hanke on hyödyllinen ja ettei sen edellyttämiä käyttöoikeuksia perusteta laajempaan kuin on välttämätöntä.

Ehdotetun 2 luvun 12 §:n soveltamisalaan kuuluvat tilanteet ovat tyypillisesti sellaisia, jossa alueen omistajalle aiheutuva haitta olisi ohimenevä tai vähäinen. Sääntely on sopusoinnussa perustuslain 15 §:n 1 momentin vaatimusten kanssa.

Vähäistä suuremmat käyttöoikeudet

Vesilain 2 luvun 13 §:n nojalla perustettavan käyttöoikeuden tarkoituksena olisi 2 luvun 12 §:n tavoin mahdollistaa vesilain mukaan hyväksyttävänä pidetyn vesitaloushankkeen toteuttaminen. Pykälän 1 momentissa yksilöitäisiin ne kohteet ja käyttötarkoitukset, joita varten käyttöoikeus toisen alueeseen voitaisiin perustaa. Oikeus voisi kohdistua maa- ja vesialueeseen sekä sillä olevaan omaisuuteen, jolla on merkitystä vesitaloushankkeen toteuttamisen kannalta. Oikeus voitaisiin perustaa 1) laitetta, rakennusta tai muuta rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten, 2) uuden 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen vesialueen tai uuden uoman pohjaksi, 3) poistettavan maan sijoittamiseksi, tai 4) yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarvittavaa laitetta tai rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten.

Käyttöoikeuden myöntäminen perustuisi vastaavasti lupaviranomaisen suorittamaan tapauskohtaiseen harkintaan, jossa käyttöoikeuden perustamisen edellytysten olemassaolo ratkeaa vesitaloushankkeen toteuttamistapaa koskevien yleisten velvollisuuksien (2 luvun 7 §) sekä yleisten luvanmyöntämisedellytysten (3 luvun 4 §) perusteella. Vesilain 2 luvun 13 §:n mukaista oikeutta edellyttävän hankkeen tulisi kuitenkin täyttää 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan intressivertailuedellytys, eli hankkeesta saatavan hyödyn on oltava huomattava siitä aiheutuviin menetyksiin verrattuna. Oikeuden perustamista hyödylliseksi arvioidun vesitaloushankkeen toteuttamiseksi on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, että laajemman käyttöoikeuden perustaminen edellyttäisi hakijalta jo ennestään oikeutta suurimpaan osaan alueista ja että oikeuden perustaminen olisi mahdollista ainoastaan osaan hankkeen toteuttamisen edellyttämistä alueista. Tämä ilmenee ehdotetun 13 §:n 2 momentin 2 kohdasta, jonka mukaan käyttöoikeuden perustaminen edellytyksenä on, että hakija ennestään hallitsee vähintään puolta hankkeen tarvitsemasta alueesta.

Vesilain nykyisen sääntelyn näkökulmasta ei ole merkitystä sillä, onko perustettava käyttöoikeus perustuslain 15 §:n 1 momentin mukainen sallittu käytönrajoitus vai onko kyse mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettusta, vaikutuksiltaan tosiasiallisesti pakkolunastukseen rinnastuvasta tilanteesta. Jaottelun täsmentämiseksi käyttöoikeuden perustamisedellytyksiä koskevan 2 luvun 13 §:n 3 momenttiin esitetään sisällytettäväksi tätä koskevat säännökset.

Arvioinnin lähtökohtana olisi tilanteen ja rajoituksen kokonaisvaltainen tarkastelu, jossa oikeuden tyyppillä ei yksin olisi ratkaisevaa merkitystä. Käytönrajoitus saattaa merkitä käytännössä alueen omistajan käyttövallan lähes täydellistä poissulkeutumista, joka muotosidonnaisesti tilannetta arvioiden olisi katsottavissa valtiosääntöoikeudelliseksi pakkolunastukseksi. Tämä saattaa kuitenkin koskea yksinomaan käyttöoikeuden kohteena olevaa aluetta, joka voi olla häviävän pieni, eikä käytönrajoitus haittaa käytännössä muuta alueen käyttöä millään tavoin.

Samantyyppisiä asetelmia löytyy muualta lainsäädännöstä, kuten tietoyhteiskunta-kaaren (917/2014) 28 luvusta, kiinteistönmuodostamislain (554/1995) rasitesääntelyä koskevasta 14 luvusta sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 161 ja 161 a §:n yhdyskuntateknisten laitteiden sekä johtojen sijoittelua koskevasta sääntelystä. Tietoyhteiskuntakaarta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp) johtojen ja rakenteiden sijoittamista arvioitiin perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisina käytönrajoituksina.

Oikeuden tyyppittely pakkolunastukseksi yksinomaan oikeuden sisällön perusteella johtaisi todennäköisesti siihen, että eräitä rasitteita ja hyväksyttävänä käytönrajoituksina pidettäviä oikeuksia olisikin pidettävä perustuslain 15 §:n 2 momentin vastaisina, ellei näiden perustamiselle olisi osoitettavissa yleistä tarvetta edustavaa oikeutusta niiden kiinteistöjärjestelmän toimivuutta edistävän välillisen vaikutuksen kautta. Sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuden ja toimivuuden kannalta paremmin perusteltavissa oleva ratkaisu olisi arvioida rajoituksen hyväksyttävyyttä kokonaisvaltaisesti rajoituksen kohteena olevan alueen omistajan kannalta.

Käyttöoikeuden perustamistilanteet voivat olla hyvin erityyppisiä. Seikkaperäisten ja kattavien kriteereiden laatiminen ei tämän vuoksi ole mahdollista, vaan kriteeristö jää väistämättä joustavaksi ja tapauskohtaisesti harkittavaksi. Käyttöoikeuden sallittavuuden arvioinnin lähtökohtana on käytönrajoituksesta aiheutuvan seurauksen kokonaisvaltainen tarkastelu, jossa oikeuden tyyppillä ei olisi ratkaisevaa merkitystä. Käytönrajoituksesta alueen omistajalle aiheutuva haitta ilmenee toisaalta käyttöoikeuden kohteen käyttömahdollisuuksien heikennyksenä, toisaalta sen muuhun omaisuuteen kohdistuvana käyttömahdollisuuksien heikennyksenä. Kriteeristön ensimmäinen toinen kohta koskisi vähäistä laajempaan alueeseen kohdistuvia käytönrajoituksia. Haitanarviointi kohdistuisi näissä tilanteissa siihen, miten rajoitus vaikuttaa omistajan mahdollisuuteen käyttää aluetta muutoin hyväkseen. Selkeästi vaikutuksiltaan lunastukseen rinnastuvana käytönrajoituksena olisi pidettävä tilannetta, jossa käytönrajoitus sulkisi pysyvästi pois alueen omistajan muut käyttömahdollisuudet laajalta alueelta.

Kriteeristön toinen kohta koskisi ulottuvuudeltaan pienialaisia, mutta omistajan käyttövalttaan syvällisesti kajoavia käytönrajoituksia. Rajoitus saattaa käytännössä sulkea pois alueen omistajan käyttövallan lähes täydellisesti, mutta ainoastaan käyttöoikeuden kohteena olevan suppeahkon alueen osalta. Tällaisessa tilanteessa rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta olisi ratkaisevaa, aiheutuuko siitä huomattavaa haittaa kohteena olevan alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle.

Huomattavana haittana voitaisiin pitää esimerkiksi muun omaisuuden nykyisen käytön tai perusteltujen muuntyyppisten odotettavissa olevien käyttömahdollisuuksien estymistä.

10.6 Pakkolunastus ja siihen vaikutuksiltaan rinnastuvat käyttöoikeudet

Yleistä

Perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua omaisuuden pakkolunastusta merkitsevät säännökset esitetään vesilaissa sijoitettavaksi viiteen pykälään, jotka kaikki asettavat lunastuksen tai siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen edellytykseksi yleisen tarpeen. Vesilain 2 luvun 13 a § muodostaisi vesitaloushankkeita koskevan yleisen pakkolunastusperusteen. Siihen viitattaisiin 6 luvun 6 §:ssä ja 8 luvun 4 §:ssä. Hanketyyppisidonnaiset erityiset lunastusperusteet koskisivat vesihuollon turvaamista (4 luvun 13 §), vesivoiman käyttöönottamista (8 luvun 5 §) ja sataman perustamista (10 luvun 7 §). Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkatehtävien edellyttämän lastausalueen tai sataman lunastamisesta säädetään vesilain 10 luvun 8 §:ssä. Säännös täyttää nykyisellään perustuslain 15 §:n 2 momentin vaatimukset, eikä sitä esitetä tässä yhteydessä muutettavaksi.

Yleinen lunastusperuste

Uuden vesilain 2 luvun 13 a §:n soveltamisalan piiriin kuuluisivat kaikki vesilain mukaiset hanketyypit pois lukien erityisperusteiden kattamat tilanteet (vesilain 4 luvun 13 §, 8 luvun 5 § ja 10 luvun 7-8 §). Vesitaloushankkeiden erilaisuudesta johtuen säännöksen soveltamisalaa ei voida rajata tiettyihin hanketyyppeihin, koska kysymys lunastuksesta tai siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisesta saattaa tulla esille verraten pienissäkin hankkeissa. Myöskään hankkeen suuruusluokalla tai toteuttajataholla ei yleisen tarpeen käsilläolon kannalta ole ratkaisevaa merkitystä.

Yleisen tarpeen käsilläolo ratkaistaisiin arvioimalla hankkeen merkitystä yhteiskunnan etujen kannalta. Säännöksessä on sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset huomioon ottaen pyritty konkretisoimaan perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaista yleisen tarpeen vaatimusta kirjaamalla säännökseen yleisimpiä yhteiskunnan kannalta merkittäviä tarkoituksia, joiden toteuttamista yleinen tarve saattaa vaatia. Hankkeen tavoitteena voisi olla esimerkiksi energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaaminen, yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistäminen, sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautuminen tai valuma-alueen vesitalouden hallintaa taikka muuta näihin rinnastuva yleinen etu. Yleisen tarpeen käsitettä ei ole mahdollista tyhjentävästi määritellä ehdotetussa 2 luvun 13 a §:ssä, minkä vuoksi säännökseen on jätettävä tulkinnallista joustovaraa.

Yleisen tarpeen edellytys ei ilmennä ainoastaan hankkeen toteuttamista vaativan intressin voimakkuutta, vaan erisuuntaiset yleiset edut saatetaan joutua tasapainotamaan ratkaistaessa sitä, vaatiiko yleinen tarve lunastamista tai oikeuden perustamista. Esimerkiksi energiantuotannon, tulvariskien hallinnan ja virkistyskäytön kannalta hyödyllinen vesistön säännöstelyhanke saattaa olla haitallinen vesiensuojelun ja luonnonsuojelun näkökulmasta. Mitä tahansa yleiseltä kannalta hyödyllisiä vaiku-

tuksia omaavaa hanketta ei sellaisenaan ole automaattisesti pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Yhteiskunnan kannalta välttämättömät hankkeet luonnollisesti täyttävät yleisen tarpeen vaatimuksen, mutta toisaalta säännöksen soveltamisalaa ei voida rajata ainoastaan sellaisiin välttämättömiin hankkeisiin, joiden toteuttamiselle ei ole vaihtoehtoa. Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttävät myös sen tyyppiset tarpeelliset hankkeet, jotka kokonaisuutena arvioiden edistävät merkittävästi yhteiskunnan intressien toteutumista.

Yleinen tarve käsitteenä viittaa yksittäisiä kansalaisia tai pienehköä joukkoa laajemman piirin lainsäädännön perusteella suojaa nauttaviin intresseihin, joita kyseessä oleva hanke hyödyttää joko välillisesti tai välittömästi. Yleiseen tarpeen edellytystä ei voida rajata pelkästään valtakunnallisesti merkittäviin intresseihin, vaan myös alueellisten ja paikallisten intressien on lähtökohtaisesti voitava katsoa täyttävän yleisen tarpeen edellytyksen.

Vedenhankinnan turvaaminen

Vedenhankinnan turvaamista koskevan vesilain 4 luvun 13 §:n mukaan vedenottajalle voidaan antaa oikeus lunastaa vedenottoa palvelevien laitteiden tai rakennelmien sijoittamista varten tarpeellinen alue ottamon suoja-alueella. Usein vedenottamishankkeissa toiminnanharjoittaja hankkii omistukseensa hankkeen edellyttämät keskeiset alueet vapaaehtoisin kaupoin. Lisäksi monet vedenottamishankkeeseen liittyvät oikeudet toisen alueisiin voidaan perustaa perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisina käyttöoikeuksina. Ei kuitenkaan voida pitää poissuljettuna, että eräissä tilanteissa hankkeen toteuttaminen edellyttäisi vedenottoa palvelevien laitteiden tai rakennelmien sijoittamista suoja-alueelle. Laajemmat, tyyppillisesti yhdyskunnan vesihuoltoa palvelevat hankkeet voivat edellyttää sellaisten laitteiden ja rakennelmien sijoittamista alueelle, joiden aiheuttama käytönrajoitus saattaa kokonaisuutena arvioiden rinnastua lunastukseen. Laissa tulisi sen vuoksi edelleen säilyttää mahdollisuus vesihuoltoa palvelevien laitteiden ja rakennelmien edellyttämien alueiden lunastamiseen.

Lunastusmahdollisuuden soveltamisala tulisi perustuslain 15 §:n 2 momentti huomioiden ottaen kuitenkin rajata vain yleisen tarpeen vaatimuksen täyttäviin hankkeisiin. Pykälää esitetään tältä osin tarkistettavaksi siten, että oikeus lunastaa alue omaksi voitaisiin antaa yhdyskunnan vesihuollon järjestämisestä tai muuta yleistä tarvetta palvelevan vedenottamon omistajalle. Vesihuolto on välttämättömyyspalvelu ja tätä tarvetta palvelevan hankkeen on katsottava täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen. Säännös koskisi yhdyskunnan vesihuollon järjestämisestä palvelevia hankkeita niiden järjestämistavasta riippumatta.

Keskivedenkorkeuden pysyvä muuttaminen

Keskivedenkorkeuden nostamiseen liittyvää käyttöoikeuden perustamista koskevaa sääntelyä esitetään tarkistettavaksi siten, että vesilain 6 luvun 5 §:n mukainen asianosaisten suostumuksen merkitys lupaharkinnan hanketyyppikohtaisena erityisenä edellytyksenä säilytetään, mutta käyttöoikeuden perustamisharkintaan sovellettaisiin vesilain 2 luvun 13, 13 a ja 14 §:ää. Näin varmistetaan sääntelyn yhteensopivuus perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin kanssa.

Pysyvä käyttöoikeus vesivoimaan

Vesilain 8 luvun 2 §:n mukaan vesivoimalaitoksen rakentamista koskevan luvan edellytyksenä 3 luvun 4 §:ssä säädettyjen edellytysten lisäksi se, että hakijalla on omistajana tai käyttöoikeuden haltijana oikeus hankkeessa käytettävään vesivoimaan tai että hakija saa tällaisen oikeuden luvan myöntämisen yhteydessä.

Vesivoima, missä sitä on, on taloudellisesti merkittävin vesialueen omaisuusosa. Vesivoiman käyttöoikeuden merkitystä ilmentää myös se, että käyttöoikeuden luovutus on tehtävä määrämuotoisesti maakaaren (540/1995) 2 luvun 1 §:n säännöksiä noudattaen. Perustuslakivaliokunta on koskiensuojelulainsäädännön yhteydessä (PeVL 18/1982 vp, 8/1986 vp, 4/1990 vp ja 21/1993 vp) katsonut, että vesivoiman hyödyntämisen estymistä merkitsevä kielto rakentaa voimalaitos laissa yksilöityihin vesistöihin tuli rinnastaa vaikutuksiltaan omaisuuden pakkolunastukseen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön merkitystä arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että lausunnot on annettu ennen perusoikeusuudistusta (HE 309/1993 vp). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä aiemmin vapausoikeuspainotteista perusoikeusluettelo täydennettiin säännöksillä sosiaaliturvasta, oikeusturvasta, hyvästä hallinnosta, ympäristöstä ja vähemmistöjen kulttuurisista oikeuksista. Uudistuksen tavoitteena oli kehittää perusoikeusjärjestelmää suuntaan, jossa yksilön vapautta, turvallisuutta, yhdenvertaisuutta sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia korostavat ulottuvuudet olisivat aiempaa tasapainoisemmassa suhteessa keskenään.

Energiantuotantorakenteen muutoksen myötä vesivoiman merkitys perusenergian tuotantomuotona on vähentynyt, mutta vastavuoroisesti sen merkitys säätöenergiana on kasvanut. Virtavesiin liittyvien muiden vesialueiden käyttömuotojen kuten alueen virkistyskäytön, kalastusmatkailun ja luonnonsuojelun merkitys on lisääntynyt. Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen säännöksen valtiosäätöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi on edelleen otettava se, että vesivoiman hyödyntäminen on lähes aina taloudellisesti merkittävin vesialueen käyttömuoto ja vesivoiman käyttöoikeus merkittävin vesialueen omaisuusosa. Vesivoimaan kohdistuvan pysyvän käyttöoikeuden on katsottava tosiasiallisesti rinnastuvan vaikutuksiltaan pakkolunastukseen.

Vesilain 8 luvun 5 §:n 3 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että käyttöoikeuden perustaminen toiselle kuuluvaan vesivoimaan edellyttäisi jatkossa, että hankke olisi energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatima. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon energiantuotantomahdollisuuden lisäksi muun muassa energiantuotannon vaihteluvälejä tasapainottavan säätöenergian lisääntyminen. Yleisen tarpeen käsilläolon arviointi olisi kokonaisuutena, jossa lupaviranomainen asiassa esitetyn selvityksen perusteella arvioisi hankkeen merkitystä energiahuollolle.

Perustettaessa pysyvä käyttöoikeus toiselle kuuluvaan vesivoimaan määrätään korvaus puolitoistakertaisena. Sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon voimalaitoksen rakentamiseen liittyvä osallistumismenettely. Jos vesivoiman käyttöön otosta ei sovita, tulee hankkeesta vastaavan tehdä vesilain 8 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan hankkeeseen osallistumista tarkoittava tarjous niille käyttöön otettavan vesivoiman osakkaille, joille kuuluu vähintään sadasosa käyttöön otettavasta vesivoimasta. Sääntelyn tavoitteena on ollut antaa vesivoiman osakkaille mahdollisuus osallistua hankkeeseen. Osallistumisoikeuden rajausta perustuu valtuuslain

1 §:ään. Valtuuslain kumoamisesta huolimatta rajausta esitetään säilytettäväksi. Oikeutta osallistua vesivoiman hyödyntämistä tarkoittavaan hankkeeseen ei voida pitää sellaisenaan perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen suojaamana, omistusoikeuden ytimeen kuuluvana oikeutena, jota ei voida rajoittaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kysymystä osallistumisoikeuden rajoituksesta on arvioitava erityisesti rajoitusperusteen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Yhteisen vesivoiman käyttöön ottamista ja siihen liittyvää pysyvän käyttöoikeuden perustamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on osaltaan mahdollistaa vesivoiman hyödyntäminen kokoamalla vesialueen osakkaille kuuluva oikeus samalle taholle. Alle sadasosan suuruisia omistuksia ei voida pitää tarkoituksenmukaisena vesivoiman käyttöön ottamista tarkoittavissa hankkeissa. Yleensä myöskään suuremmat, muutaman prosentin suuruisia vesivoimaosuuksia omistavat osakkaat eivät ole osallistuneet yhteisen vesivoiman käyttöön ottamista tarkoittaviin hankkeisiin osallistumisen edellyttämien taloudellisten panostusten vuoksi.

Oikeus toisen vesialueeseen ankkuroimis- tai lastausalueen tai sataman perustamiseksi

Ankkuroimisalueen, lastausalueen ja sataman edellyttämän vesialueen käyttämistä varten tarpeellisen oikeuden perustamisesta ja tällaisen alueen omaksi lunastamisesta säädettäisiin 10 luvun 7 §:ssä. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna ankkuroimispaikasta johtuvat rajoitukset alueen omistajan käyttövaltaan ovat katsottavissa perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiseksi sallituksi käytönrajoitukseksi. Sen sijaan lastausalueen ja sataman perustaminen saattaa rajoittaa alueen omistajan käyttövaltaa pakkolunastukseen rinnastuvalla tavalla.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yleistä lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai yleistä satamaa varten myönnettävistä oikeuksista. Oikeus toisen vesialueen käyttämiseen tai omaksi lunastamiseen voitaisiin antaa, jos 3 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset ovat olemassa ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Vesilain yleiset hankkeen toteuttamistapaa ohjaavat säännökset koskevat myös lastaus- ja ankkuroimisaluetta sekä satamaa. Käyttöoikeuden perustamisen edellytyksenä oleva vaatimus 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten täyttymisestä viittaa intressivertailuedellytykseen, koska vähäisyysedellytys ei voine tulla kyseeseen tämänkaltaisissa hankkeissa. Hankkeesta saatavien hyötyjen tulisi siten olla siitä aiheutuviin menetyksiin nähden huomattavat. Rajoitusperustetta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymisen arvioinnissa otettaisiin huomioon muun muassa hankkeen merkitys satamapalveluiden saatavuuden ja tärkeäksi katsottavan liikenteen turvaamisen sekä elinkeinotoiminnan harjoittamisen kannalta. Arvioinnissa tulisi luonnollisesti ottaa huomioon hankkeen toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvat heikennykset yleisille eduille, kuten virkistyskäytölle tai luonnonarvoille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin käyttöoikeuden perustamisesta yksityistä tarvetta palvelevaa lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai satamaa varten. Yksityistä tarvetta palvelevasta ankkuroimisalueesta johtuvaa käytönrajoitusta on pidettävä siten vähäisenä, että kyse on perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Oikeuden perustamiselle ei asetettaisi hankkeen hyödyllisyyden lisäksi erityisiä vaati-

muksia. Sen sijaan käyttöoikeuden perustaminen yksityistä lastausaluetta tai satamaa varten saattaa merkitä niin syvällekäypää puuttumista alueen omistajan käyttövaltaan, että kyse on perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettusta, vaikutuksiltaan lunastukseen rinnastuvasta käyttöoikeuden perustamisesta. Käyttöoikeuden perustamista koskeva harkinta tulisi järjestää 1 momentin mukaisesti. Tämä merkitsee sitä, että yksityistä lastausaluetta tai satamaa varten perustettavan käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä olisi intressivertailun ohella yleisen tarpeen vaatimuksen täytyminen.

10.7 Valtuutussäännökset

Valtioneuvoston asetuksella (uusi 2 luvun 16 §) säädettäisiin valtavyölyänalituksista tarkoitettavien hankkeiden toteuttamistapaa ja hankkeiden sijoittumista koskevista yksityiskohtaisista vaatimuksista. Tarkoituksena on varmistaa, että nykyään väylänalituksia tarkoitaviin lupapäätöksiin sisältyviä määräyksiä vastaavaa ympäristönsuojelun tasoa noudatettaisiin lupamenettelyn ulkopuolelle jäävien väylänalituksien osalta myös jatkossa. Asetuksenantovaltuuden voidaan katsoa perustuvan riittävän täsmällisiin ja tarkkarajaisiin säännöksiin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksenantovaltuuden voidaan siten katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset.

Edellä kerrotuilla perusteilla ehdotus vesilain muuttamiseksi ja laki eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (266/1961) kumoamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

1.

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesilain (587/2011) 2 luvun 12–14 §, 15 §:n 1 momentti, 3 luvun 3 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 momentti, 4 luvun 3 ja 13 §, 6 luvun 6 §, 8 luvun 4 ja 5 §, 10 luvun 7 §, 13 luvun 1 §, 16 luvun 3 § ja 17 luvun 8 §, sekä
lisätään 2 lukuun uusi 5 a, 13 a, 14 a ja 16 § seuraavasti:

2 luku

Yleiset oikeudet, velvollisuudet ja rajoitukset

5 a §

Johdon sijoittaminen toisen vesialueelle

Hankkeesta vastaavalla on oikeus sijoittaa joen alittava vesi-, viemäri- ja voimajohto tai tietoliikennekaapeli tai muu vaikutuksiltaan niihin rinnastuva johto toisenkin vesialueelle. Oikeuden edellytyksenä on, että johdon sijoittaminen ei 3 luvun 2 §:n nojalla edellytä lupaa eikä siitä aiheudu vähäistä suurempaa haittaa alueen omistajalle.

12 §

Vähäinen käyttöoikeus toisen alueeseen

Hakijalle voidaan, jos 3 luvun 4 §:n 1 momentissa mainitut edellytykset ovat olemassa, myöntää oikeus:

- 1) tehdä vähäinen rakennelma tai sijoittaa laite tai johto vesistöön toiselle kuuluvalla tai yhteiselle alueelle vesistöä huomattavasti muuttamatta;
- 2) tilapäisesti nostaa vettä toiselle kuuluvalla alueelle;
- 3) suorittaa toisen alueella perkaustyötä;
- 4) vähäisessä määrin oikaista tai leventää uomaa; tai
- 5) sijoittaa poistettavaa maata toisen maa- tai vesialueelle, ei kuitenkaan erityiseen käyttöön otetulle alueelle.

13 §

Käyttöoikeus toisen alueeseen tai rakennukseen

Hakijalle voidaan myöntää käyttöoikeus toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen tai muine rakennelmineen, jos alue on toteutettavan vesitalous-hankkeen vuoksi tarpeen:

- 1) laitetta, rakennusta tai muuta rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten;
- 2) uuden 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen vesialueen tai uuden uoman pohjaksi;
- 3) poistettavan maan sijoittamiseksi; tai

4) yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarvittavaa laitetta tai rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten.

Käyttöoikeus toisen alueeseen tai rakennelmaan voidaan myöntää, jos:

- 1) 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyt edellytykset vesitaloushankkeelle ovat olemassa; ja
- 2) hakija hallitsee omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella vähintään puolta tarvittavasta alueesta, tai jos kysymys on hakijalle ja muille yhteisesti kuuluvasta alueesta, että toimenpiteen kohteeksi joutuva alue ei ole sanottavasti suurempi kuin hakijan osuus yhteisestä alueesta.

Käyttöoikeutta ei kuitenkaan voida myöntää, jos:

- 1) oikeus kohdistuu vähäistä laajempaan alueeseen ja siitä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan mahdollisuudelle käyttää oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen; tai
- 2) oikeuden perustaminen estää alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen ja tästä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle.

13 a §

Yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet

Hakijalle voidaan myöntää tarvittava oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Tällainen tarve voi liittyä

- 1) energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaamiseen;
- 2) yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen;
- 3) sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumiseen tai valuma-alueen vesitalouden hallintaan; taikka
- 4) muuhun näihin rinnastuvaan merkittävään yleiseen etuun.

14 §

Oikeus toisen rakennelmaan

Jos toiselle kuuluva rakennus, laitos tai muu rakennelma, jonka poistaminen ei sisälly 13 tai 13 a §:n nojalla myönnettyyn oikeuteen, estää vesitaloushankkeen toteuttamista, lupaviranomainen voi 13 tai 13 a §:ssä säädetyin edellytyksin myöntää oikeuden sen poistamiseen, muuttamiseen tai hyväksi käyttämiseen.

Päätöksessä, jolla hakija saa oikeuden toiselle kuuluvan rakennelman poistamiseen tai muuttamiseen, on rakennelman omistajalle, jos hän sitä vaatii, varattava mahdollisuus määräajassa itse suorittaa rakennelman poistaminen tai muuttaminen. Hakijan on tällöin korvattava rakennelman omistajalle toimenpiteestä aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Jos omistaja haluaa poistaa rakennelman, jonka käyttämiseen toiselle on myönnetty lupa ja jota käyttäjä edelleen tarvitsee, lupaviranomainen voi hakemuksesta myöntää viimeksi mainitulle oikeuden lunastaa sen itselleen. Lunastushinta määrätään rakennelman silloisen arvon mukaan ottaen huomioon, mitä rakentamiskustannuksista mahdollisesti on jo omistajalle suoritettu, sekä haitta, joka rakennelman pysyttämisestä toisen alueella ehkä aiheutuu.

14 a §

Oikeuden myöntäminen

Oikeus myönnetään pysyvänä tai erityisestä syystä määräaikaisena. Aluetta saa-
daan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten oikeus on myönnetty.

Oikeuden myöntämistä koskevan asian ratkaisee lupaviranomainen lupa-asian yh-
teydessä tai erillisestä hakemuksesta. Oikeuden myöntämisestä aiheutuva edunme-
netys on korvattava siten kuin 13 luvussa säädetään.

15 §

Ilmoittamisvelvollisuus

Hankkeesta vastaavan on vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista
kirjallisesti ilmoitettava valtion valvontaviranomaiselle:

- 1) 5 a §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimenpiteestä;
- 2) maa-ainesten ottamisesta vesistön pohjasta, jos ottaminen ei 3 luvun 2 tai 3 §:n
mukaan edellytä lupaa;
- 3) pinta- ja pohjaveden ottamisesta, kun otettava määrä on yli 100 m³/vrk ja ottami-
nen ei 3 luvun 2 tai 3 §:n mukaan edellytä lupaa.

16 §

Johdon sijoittamista koskevat vaatimukset

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä 5 a §:ssä tarkoitetun
johdon sijoittamisesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi:

- 1) rakenteiden ja laitteiden korkeusasemasta ja etäisyydestä häiriintyviin kohteisiin;
- 2) hankkeen toteuttamistavasta;
- 3) rakennustöiden toteuttamisajankohdasta;
- 4) rakenteen merkitsemisestä maastoon;
- 5) hankkeesta viranomaiselle tehtävän ilmoituksen sisällöstä; sekä
- 6) muista edellä kohdissa 1–5 tarkoitettuihin vaatimuksiin rinnastettavista hankkeen
toteuttamista koskevista vaatimuksista.

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

3 §

Aina luvanvaraiset vesitaloushankkeet

Edellä 2 §:ssä tarkoitetuista seurauksista riippumatta seuraavilla vesitaloushankkeilla
on aina oltava lupaviranomaisen lupa:

- 1) valtaväylän tai yleisen kulku- tai uittoväylän sulkeminen tai supistaminen sekä
väylän käyttämistä vaikeuttavan laitteen tai muun esteen asettaminen;
- 2) veden ottaminen vesihuoltolaitoksen tai vesihuoltolaitokselle vettä toimittavan tar-
peisiin taikka siirrettäväksi muualla käytettäväksi sekä muu pohjaveden ottaminen,
kun otettava määrä on yli 250 m³/vrk samoin kuin muu toimenpide, jonka seuraukse-

na pohjavesiesiintymästä poistuu muutoin kuin tilapäisesti pohjavettä vähintään 250 m³/vrk;

3) veden imeyttäminen maahan tekopohjaveden tekemiseksi tai pohjaveden laadun parantamiseksi;

4) sillan tai kuljetuslaitteen tekeminen yleisen kulku- tai valtavyölyän yli;

4 a) vesi-, viemäri-, voima- tai muun johdon tekeminen yleisen kulkuvyölyän ja 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun kapeikon ali;

5) maa-alueen muuttaminen pysyvästi vesialueeksi vesistön vedenkorkeutta nostamalla;

6) vesivoimalaitoksen rakentaminen;

7) vesialueen ruoppaaminen, kun ruoppausmassan määrä ylittää 500 m³, jollei kyse ole julkisen kulkuvyölyän kunnossapidosta;

8) ruoppausmassan sijoittaminen hylkäämistarkoituksessa Suomen aluevesillä, kun kyse ei ole merkityksettömän pienestä määrästä ruoppausmassaa;

9) maa-aineksen ottaminen vesialueen pohjasta muuhun kuin tavanomaiseen kotitarvekäyttöön;

10) uiton vakinaisen toimintapaikan perustaminen.

11 §

Tarkkailuvelvoite

Luvassa on määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Lupaviranomainen, tai sen määräyksestä valtion valvontaviranomainen tai kalatalousviranomainen, voi määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta (yhteistarkkailu) tai hyväksyä toiminnan tarkkailemiseksi osallistumisen alueella tehtävään seurantaan. Yhteistarkkailu voi koskea myös ympäristönsuojelulakiin ja tähän lakiin perustuvaa tarkkailua. Tarkkailua koskevassa päätöksessä voidaan antaa oikeus tarkkailua koskevien toimenpiteiden suorittamiseen ja tarkkailun edellyttämien laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen toisen alueella. Tarkkailusta aiheutuvat edunmenetykset on korvattava siten kuin 13 luvussa säädetään.

4 luku

Veden ottaminen

3 §

Pintaveden ottaminen toisen vesialueelta

Kiinteistön omistaja ja haltija saa ottaa pintavettä toisen vesialueelta tavanomaista kiinteistökohtaista käyttöä varten sekä sijoittaa vesialueelle ottamisen edellyttämän laitteen ja johdon, jos ottamisesta ei aiheudu 3 luvun 2 §:n mukaisia seurauksia. Ottamisesta ei saa aiheutua haittaa niille, jotka lupaviranomaisen luvan tai vesialueen omistuksen tai hallinnan perusteella ottavat vettä samalta vesialueelta.

Lupaviranomainen voi hakemuksesta antaa oikeuden muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun pintaveden ottamiseen ja sitä varten tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen toisen alueella.

13 §

Lunastusoikeus suoja-alueella

Lupaviranomainen voi hakemuksesta antaa yhdyskunnan vesihuollon järjestämistä tai muuta yleistä tarvetta palvelevan vedenottamon omistajalle tai haltijalle oikeuden lunastaa omaksi suoja-alueella oleva alue, jos se on tarpeen vedenottoa palvelevia laitteita tai rakennelmia varten.

6 luku

Keskivedenkorkeuden pysyvä muuttaminen

6 §

Käyttöoikeus toisen alueeseen

Käyttöoikeuden antamisesta veden alle jäävään toisen alueeseen säädetään 2 luvun 12, 13 ja 13 a §:ssä.

8 luku

Vesivoiman hyödyntäminen

4 §

Oikeus voimalaitoksen alueeseen

Hakijan oikeudesta lunastaa toiselle kuuluva alue voimalaitosta tai sen käyttöä varten säädetään 2 luvun 13 a §:ssä.

5 §

Yhteisen vesivoiman käyttäminen

Aloitteen vesivoiman käyttöön ottamista varten tarvittavan voimalaitoksen rakentamiseksi voi tehdä se, jolle omistusoikeuden, vesialueen osuuden luovutuksen tai vesivoiman pysyvän käyttöoikeuden perusteella kuuluu vähintään viidesosa sellaisesta vesistön osan vesivoimasta, jota tarkoituksenmukaisesti voidaan käyttää samassa voimalaitoksessa. Aloitteen voivat tehdä myös sellaiset vesivoiman osakkaat yhdessä, joille kuuluu vähintään viidesosa käyttöön otettavasta vesivoimasta.

Jos vesivoiman käyttöönotosta ei voida sopia, aloitteentekijän tulee tehdä osallistumista tarkoittava tarjous siten kuin 8 §:ssä säädetään niille käyttöön otettavan vesivoiman osakkaille, joille kuuluu vähintään sadasosa käyttöön otettavasta vesivoimasta.

Aloitteentekijälle sekä niille, jotka siihen oikeutettuina haluavat osallistua hankkeeseen, voidaan antaa lupa voimalaitoksen rakentamiseen, jos luvan myöntämisen edellytykset muutoin ovat olemassa. Aloitteentekijälle ja hankkeeseen osallistuville voidaan antaa luvan myöntämisen yhteydessä pysyvä oikeus korvausta vastaan käyttää muiden sanotun vesivoiman osakkaiden osuuksia, jos hanke on energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatima.

10 luku

Kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet

7 §

Oikeus toisen vesialueeseen eräissä tapauksissa

Lupaviranomainen voi myöntää hakijalle kulkuväylään liittyvää yleistä lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai yleistä satamaa varten oikeuden toisen vesialueen käyttöön saamiseen tai omaksi lunastamiseen, jos

- 1) hanke täyttää 3 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset;
- 2) hanke turvaa satamapalveluiden saatavuutta, tärkeäksi katsottavaa liikennettä tai elinkeinotoimintaa taikka palvelee muuta vastaavaa yleistä etua; ja
- 3) hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana.

Lupaviranomainen voi myöntää hakijalle kulkuväylään liittyvää yksityistä ankkuroimisaluetta varten käyttöoikeuden toiselle kuuluvaan vesialueeseen, jos 3 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset ovat olemassa. Rannan omistajalle voidaan myöntää käyttöoikeus toiselle kuuluvaan vesialueeseen yksityistä lastauspaikkaa tai satamaa varten noudattaen mitä 1 momentissa säädetään.

13 luku

Korvaukset

1 §

Laillisesti aiheutettu edunmenetys

Hankkeesta vastaava on velvollinen korvamaan tämän lain tai siihen perustuvan luvan nojalla suoritetusta tai suoritettavasta toimenpiteestä aiheutuvan edunmenetyksen siten kuin tässä luvussa säädetään, jos edunmenetys aiheutuu:

- 1) luvan mukaisesta vesitaloushankkeesta;
- 2) oikeudesta käyttää tai lunastaa toiselle kuuluvaa omaisuutta;
- 3) toimenpiteestä, joka 3 luvun 2 §:n mukaan on luvanvarainen, mutta johon lupaa ei ole haettu sen vuoksi, ettei siitä ole voitu otaksua aiheutuvan sanotussa lainkohdassa tarkoitettuja seurauksia; ja
- 4) 2 luvun 5, 5 a ja 6 §:ssä, 5 luvun 9 §:ssä, 10 luvun 9 §:ssä ja 18 luvun 5 §:ssä tarkoitettusta toimenpiteestä sekä 9 luvun 8 §:n 1 momentissa tarkoitettusta tapahtumasta.

16 luku

Rangaistussäännökset

3 §

Vesilain rikkominen

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) estää 2 luvun 10 §:n vastaisesti veden vapaata juoksua norossa tai ojassa siten, että teosta aiheutuu vähäistä suurempi yksityisen edun loukkaus,
 - 2) ottaa pintavettä toisen vesialueelta 4 luvun 3 §:n vastaisesti tai pohjavettä toisen alueelta 4 luvun 4 §:n vastaisesti,
 - 3) estää ilman laillista oikeutta vesistöissä kulkemista, puutavaran uittoa tai muuta tähän lakiin tai sen nojalla annettuun lupaan tai oikeuteen perustuvaa vesi- tai maa-alueen käyttämistä,
 - 4) käyttää väärin 9 luvun 5 tai 6 §:ssä uittajalle säädettyjä oikeuksia tai toimii vastoin uittosäännön määräyksiä,
 - 5) toimii vastoin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen 4 luvun 2 §:n taikka 5 luvun 5 tai 9 §:n nojalla antamaa päätöstä,
 - 6) liikkuu vesistöissä, ottaa vettä, sijoittaa rakennelman tai johdon toisen vesialueelle tai ryhtyy 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettuun toimenpiteeseen vastoin 2 luvun 3–5, 5 a, 6–8 §:ää tai
 - 7) laiminlyö ilmoittaa toimenpiteestä valtion valvontaviranomaiselle siten kuin 2 luvun 15 §:ssä tai 5 luvun 6 §:ssä säädetään,
- on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, vesilain rikkomisesta sakkoon.

17 luku

Kiinteistöoikeudellisia säännöksiä

8 §

Käyttöoikeuden antaminen

Lupaviranomainen voi myöntää hakijalle 2 luvun 12, 13, 13 a ja 14 §:ssä tarkoitetun oikeuden, jos:

- 1) hakijalle on myönnetty tämän lain mukainen lupa;
- 2) hakija on muutoin kuin tämän lain nojalla saanut oikeuden hankkeen edellyttämään alueeseen, mutta alue riidan, konkurssin tai ulosoton johdosta tai muusta syystä on joutunut pois siltä, jolle sen lupaa myönnettäessä katsottiin kuuluvan; ja
- 3) käyttöoikeus hankkeen laatu ja merkitys huomioon ottaen katsotaan tarpeelliseksi.

Jos oikeus voimallaitoksessa käyttöön otettuun vesivoimaan on 1 momentin 2 kohdassa mainitulla tavalla menetetty, lupaviranomainen voi hakemuksesta antaa voimallaitoksen omistajalle 8 luvun 5 §:n mukaisen pysyvän käyttöoikeuden tähän vesivoimaan. Lupa rakentaa voimallaitos pysyy voimassa siitä huolimatta, että oikeus voimallaitoksessa käyttöön otettavaan vesivoimaan tai alueeseen joko kokonaan tai osaksi on menetetty edellä tarkoitetulla tavalla.

Edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitetun oikeuden saajan on suoritettava korvaus oikeudesta siten kuin 13 luvussa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

2.

Laki

**eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain
kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

1 §

Tällä lailla kumotaan eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki (266/1961).

2 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

LAGFÖRSLAG

1.

Lag

om ändring av vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vattenlagen (587/2011) 2 kap. 12–14 §, 15 § 1 mom., 3 kap. 3 § 1 mom.,
11 § 1 mom., 4 kap. 3 och 13 §, 6 kap. 6 §, 8 kap. 4 och 5 §, 10 kap. 7 §, 13 kap.
1 §, 16 kap. 3 § och 17 kap. 8 §, samt
fogas till 2 kap. nya 5 a, 13 a, 14 a och 16 § som följer:

2 kap.

Allmänna rättigheter, skyldigheter och inskränkningar

5 a §

Placering av ledning på annans vattenområde

Den projektansvarige har rätt att placera en vatten-, avlopps- eller kraftledning eller en telekommunikationskabel eller någon annan ledning med motsvarande verkan som går under en älv också på någon annans vattenområde. En förutsättning för denna rätt är att placeringen av ledningen inte kräver tillstånd enligt 3 kap. 2 § och att den inte medför annan än ringa olägenhet för området ägare.

12 §

Ringa nyttjanderätt till annans område

Om de förutsättningar som nämns i 3 kap. 4 § 1 mom. är uppfyllda, kan sökanden beviljas rätt att

- 1) uppföra en mindre anläggning eller placera en anordning eller en ledning på annans område eller ett samfällt område i ett vattendrag utan att avsevärt ändra vattendraget,
- 2) tillfälligt dämna upp vatten på annans område,
- 3) utföra rensningsarbete på annans område,
- 4) räta ut eller utvidga en bädd i mindre omfattning, eller
- 5) lägga upp jord som ska avlägsnas på annans mark- eller vattenområde, dock inte på ett område som har tagits i särskilt bruk.

13 §

Nyttjanderätt till en annans område eller byggnad

Sökanden kan beviljas nyttjanderätt till ett område som tillhör någon annan och till byggnaderna eller andra anläggningar på området, om genomförandet av ett vattenhushållningsprojekt innebär att området behövs

- 1) för en anordning, byggnad eller annan anläggning och för användning och underhåll av den,
- 2) som grund för ett nytt vattenområde som avses i 1 kap. 5 § 2 mom. eller som grund för en ny bädd,
- 3) för uppläggning av jord som avlägsnas, eller
- 4) för en anordning eller anläggning som behövs för att skydda ett allmänt eller enskilt intresse och för användning och underhåll av den.

Nyttjanderätt till annans område eller anläggning kan beviljas, om

- 1) de förutsättningar som anges i 3 kap. 4 § 1 mom. 2 punkten för ett vattenhushållningsprojekt är uppfyllda, och
- 2) sökanden med stöd av äganderätt eller ständig nyttjanderätt besitter minst hälften av det område som behövs eller, om området tillhör sökanden och andra gemensamt, det område som blir föremål för åtgärden inte är nämnvärt större än det område som motsvarar sökandens andel i det samfälliga området.

Nyttjanderätt kan dock inte beviljas, om

- 1) rätten gäller ett område som är större än ringa och rätten medför avsevärd olägenhet för ägaren när det gäller möjligheterna att utnyttja det område som rätten avser, eller
- 2) upplåtelse av rätten hindrar områdets ägare från att utnyttja det område som rätten avser och detta medför avsevärd olägenhet när det gäller utnyttjandet av ägarens övriga områden eller övriga egendom.

13 a §

Projekt som påkallas av ett allmänt behov

Om förutsättningarna för beviljande av tillstånd är uppfyllda och projektet kan anses vara påkallat av ett allmänt behov, kan sökanden beviljas behövlig rätt till annans område eller till inlösen av det för att genomföra ett projekt som främjar ett betydande allmänt intresse. Ett sådant behov kan hänföra sig till

- 1) energiförsörjning eller vattentjänster, telekommunikation eller trygghet av förbindelser,
- 2) främjande av ett allmänt utnyttjande av området för rekreation eller av naturvård,
- 3) beredskap inför extrema väder- och vattenförhållanden eller kontroll av vattenhushållningen på ett avrinningsområde, eller
- 4) ett annat med dessa jämförbart betydande allmänt intresse.

14 §

Rätt till annans anläggning

Om genomförandet av ett vattenhushållningsprojekt hindras av en byggnad, inrättning eller annan anläggning som tillhör någon annan och avlägsnandet av den inte ingår i en rätt som har beviljats med stöd av 13 och 13 a §, kan tillståndsmyndigheten under de förutsättningar som anges i 13 och 13 a § bevilja sökanden rätt att avlägsna, ändra eller utnyttja anläggningen.

I ett beslut genom vilket sökanden får rätt att avlägsna eller ändra en anläggning som tillhör någon annan ska anläggningens ägare, om denne så kräver, ges möjlighet att själv inom en viss tid avlägsna eller ändra anläggningen. Sökanden ska då ersätta ägaren för skäliga kostnader som åtgärden orsakar denne.

Om ägaren vill avlägsna en anläggning som någon annan har beviljats tillstånd att använda och som användaren fortfarande behöver, kan tillståndsmyndigheten på ansökan bevilja användaren rätt att lösa in anläggningen. Lösenbeloppet ska fastställas enligt anläggningens dåvarande värde, med beaktande av det som eventuellt redan har betalats till ägaren för anläggningskostnaderna och av den olägenhet som eventuellt orsakas av att anläggningen kommer att finnas kvar på någon annans område.

14 a §

Beviljande av rätt

Rätten till annans område beviljas som en ständig rätt eller av särskilda skäl för viss tid. Området får användas bara för det ändamål som denna rätt har beviljats för.

Ärenden som gäller beviljande av rätt till annans område avgörs av tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsärendet eller på särskild ansökan. Förlust av förmån till följd av att rätt till annans område beviljas ska ersättas på det sätt som föreskrivs i 13 kap.

15 §

Anmälningsskyldighet

Senast 30 dygn innan en åtgärd påbörjas ska den projektansvarige göra en skriftlig anmälan till den statliga tillsynsmyndigheten om

- 1) en åtgärd som avses i 5 a § och 6 § 1 mom.,
 - 2) upptagning av marksubstanser från botten av ett vattendrag, om åtgärden inte kräver tillstånd enligt 3 kap. 2 eller 3 §,
 - 3) uttag av ytvatten eller grundvatten, när den mängd som tas överstiger 100 m³ per dygn och tillstånd enligt 3 kap. 2 eller 3 § inte krävs för uttaget.
-

16 §

Krav som gäller placering av ledning

I syfte att förhindra skadliga effekter av placeringen av en ledning som avses i 5 a § utfärdas genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser om

- 1) konstruktionernas och anordningarnas höjdläge och avstånd i förhållande till objekt som kan bli störda,
- 2) sättet att genomföra projektet,
- 3) tidpunkten för byggarbetena,
- 4) hur konstruktionen märks ut i terrängen,
- 5) innehållet i det meddelande som ges myndigheterna om projektet, samt
- 6) andra krav gällande genomförandet av projektet som är jämfällbara med kraven i punkterna 1–5.

3 kap.

Tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt

3 §

Vattenhushållningsprojekt som alltid är tillståndspliktiga

Oavsett de följder som avses i 2 § krävs det alltid tillstånd av tillståndsmyndigheten för följande vattenhushållningsprojekt:

- 1) stängning eller inskränkning av en kungsådra eller en allmän far- eller flottled eller utplacering av en anordning eller något annat hinder som försvårar användningen av en led,
- 2) uttag av vatten för ett vattentjänstverks behov eller för någon annans behov, om denna levererar vatten till ett vattentjänstverk, eller för att föras bort för användning någon annanstans, samt annat uttag av grundvatten när den mängd som tas överstiger 250 m³ per dygn liksom även andra åtgärder som medför att grundvattenförekomsten annat än tillfälligt minskar med minst 250 m³ grundvatten per dygn,
- 3) infiltration av vatten i marken för konstgjord grundvattenbildning eller förbättring av grundvattnets kvalitet,
- 4) uppförande av en bro eller transportanordning över en allmän farled eller kungsådra,
- 4 a) anläggande av en vatten-, avlopps- eller kraftledning eller någon annan ledning under en allmän farled eller en trängre led som avses i 1 kap. 6 § 1 mom.,
- 5) permanent ändring av ett markområde till vattenområde genom höjning av vattenståndet i ett vattendrag,
- 6) byggande av vattenkraftverk,
- 7) muddring av ett vattenområde när mängden muddermassa överstiger 500 m³, om det inte är fråga om underhåll av en offentlig farled,
- 8) placering av muddermassa på Finlands territorialvatten i bortskaffningssyfte, om mängden inte är så liten att den saknar betydelse,
- 9) upptagning av marksubstanser från botten av ett vattenområde för annat än sedvanligt bruk till husbehov,
- 10) inrättande av ett varaktigt verksamhetsställe för flottning.

11 §

Kontrollskyldighet

I tillståndet ska tillståndshavaren vid behov åläggas att kontrollera hur projektet genomförs och vilka konsekvenser det har. Tillståndsmyndigheten eller, på dess förordnande, den statliga tillsynsmyndigheten eller fiskerimyndigheten kan ålägga flera tillståndshavare att gemensamt kontrollera konsekvenserna av sina verksamheter (samordnad recipientkontroll) eller för kontrollen av verksamheten godkänna deltagande i övervakningen inom området. Den samordnade recipientkontrollen kan även gälla kontroll som grundar sig på miljöskyddslagen och denna lag. I beslut om kontroll kan en tillståndshavare beviljas rätt att utföra kontrollåtgärder och placera anordningar och anläggningar som kontrollen kräver på annans område. Förlust av förmån till följd av kontrollen ska ersättas på det sätt som föreskrivs i 13 kap.

4 kap.

Uttag av vatten

3 §

Uttag av ytvatten från annans vattenområde

Ägaren till eller innehavaren av en fastighet får ta ytvatten från annans vattenområde för sedvanlig förbrukning på sin fastighet samt på vattenområdet placera en anordning eller en ledning som krävs för uttaget, förutsatt att uttaget inte får följder som avses i 3 kap. 2 §. Uttaget får inte medföra olägenheter för dem som tar vatten från samma vattenområde med stöd av tillstånd från tillståndsmyndigheten eller ägande eller innehav av vattenområdet.

Tillståndsmyndigheten kan på ansökan bevilja rätt till annat uttag av ytvatten än det som avses i 1 mom. och rätt att placera anordningar som behövs för detta ändamål på annans område.

13 §

Lösningrätt på skyddsområde

Tillståndsmyndigheten kan på ansökan ge ägaren till eller innehavaren av en vattentäkt som tjänar ordnandet av ett samhälles vattentjänster eller tillgodoser ett annat allmänt behov rätt att lösa in ett område på ett skyddsområde, om det behövs för anordningar eller anläggningar som tjänar uttaget av vatten.

6 kap.

Bestående ändring av medelvattenståndet

6 §

Nyttjanderätt till annans område

Bestämmelser om beviljande av nyttjanderätt till område som sätts under vatten finns i 2 kap. 12, 13 och 13 a §.

8 kap.

Tillgodogörande av vattenkraft

4 §

Rätt till ett område för vattenkraftverk

Bestämmelser om sökandens rätt att lösa in ett område som tillhör någon annan för ett vattenkraftverk eller för driften av ett sådant finns i 2 kap. 13 a §.

5 §

Utnyttjande av samfällid vattenkraft

Initiativ till att bygga ett kraftverk för att tillgodogöra sig vattenkraft kan tas av den som på grund av äganderätt, överlåtelse av andel i vattenområde eller ständig nyttjanderätt till vattenkraft förfogar över minst en femtedel av sådan vattenkraft i en del av ett vattendrag som på ändamålsenligt sätt kan utnyttjas i samma kraftverk. Initiativet kan också tas gemensamt av delägare som förfogar över minst en femtedel av den vattenkraft som ska tillgodogöras.

Om avtal inte kan nås om tillgodogörande av vattenkraften, ska initiativtagaren på det sätt som föreskrivs i 8 § inbjuda dem som förfogar över minst en hundradel av den vattenkraft som ska tillgodogöras att delta i projektet.

Initiativtagaren och de som har rätt och vilja att delta i projektet kan beviljas tillstånd att bygga kraftverket, om det annars finns förutsättningar att bevilja tillståndet. Initiativtagaren och de som deltar i projektet kan i samband med beviljandet av tillståndet beviljas en varaktig rätt att mot ersättning nyttja de andelar som tillhör andra delägare i vattenkraften, om projektet är påkallat av ett allmänt behov med tanke på tryggheten av energiförsörjningen.

10 kap.

Farleder och andra sjötrafikområden

7 §

Rätt till annans vattenområde i vissa fall

Tillståndsmyndigheten kan bevilja sökanden nyttjanderätt eller lösningsrätt till annans vattenområde för ett allmänt lastnings- eller ankringsområde eller en allmän hamn i anslutning till en farled, om

- 1) projektet uppfyller förutsättningarna i 3 kap. 4 § 1 mom.,
- 2) projektet tryggar tillgången till hamntjänster, trafik eller näringsverksamhet som ska anses viktig eller tillgodoser något annat motsvarande allmänt intresse, och
- 3) projektet kan anses vara påkallat av ett allmänt behov.

Tillståndsmyndigheten kan bevilja sökanden nyttjanderätt till annans vattenområde för ett enskilt ankringsområde i anslutning till en farled, om de förutsättningar som anges i 3 kap. 4 § 1 mom. är uppfyllda. En strandägare kan beviljas nyttjanderätt till en annans vattenområde för en enskild lastningsplats eller hamn med iakttagande av vad som föreskrivs i 1 mom.

13 kap.

Ersättningar

1 §

Lagligen orsakad förlust av förmån

Den projektansvarige är skyldig att så som det föreskrivs i detta kapitel ersätta förlust av förmån till följd av en åtgärd som vidtagits eller kommer att vidtas med stöd av denna lag eller ett tillstånd som beviljats med stöd av denna lag, om förlusten av förmånen orsakas av

- 1) ett vattenhushållningsprojekt som genomförs enligt tillstånd,
- 2) en rätt att nyttja eller lösa in egendom som tillhör någon annan,
- 3) en åtgärd som enligt 3 kap. 2 § kräver tillstånd, men tillstånd inte har sökts av den anledningen att åtgärden inte har kunnat antas ha sådana följder som avses i nämnda paragraf, och
- 4) åtgärder som avses i 2 kap. 5, 5 a och 6 §, 5 kap. 9 §, 10 kap. 9 § och 18 kap. 5 § eller sådana fall som avses i 9 kap. 8 § 1 mom.

16 kap.

Straffbestämmelser

3 §

Brott mot vattenlagen

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- 1) i strid med 2 kap. 10 § hindrar vattnets fria lopp i en rännil eller ett dike så att gärningen kränker ett enskilt intresse mer än i ringa mån,
- 2) i strid med 4 kap. 3 § tar ytvatten från någon annans vattenområde eller i strid med 4 kap. 4 § tar grundvatten från någon annans område,
- 3) utan laglig rätt hindrar samfärdsel i ett vattendrag, flottning av virke eller annan sådan användning av ett vatten- eller markområde som har sin grund i denna lag eller i ett tillstånd eller en rätt som meddelats med stöd av den,
- 4) missbrukar de rättigheter flottaren har enligt 9 kap. 5 och 6 § eller handlar i strid med bestämmelserna i flottningsstadgan,
- 5) handlar i strid med ett beslut som den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten meddelat med stöd av 4 kap. 2 § eller 5 kap. 5 eller 9 §,
- 6) i strid med 2 kap. 3–5, 5 a, 6–8 § färdas i ett vattendrag, tar vatten, placerar en anläggning eller en ledning på någon annans vattenområde eller vidtar en åtgärd som avses i 2 kap. 6 §, eller
- 7) försummar att underrätta den statliga tillsynsmyndigheten om en åtgärd i enlighet med det som föreskrivs i 2 kap. 15 § eller 5 kap. 6 §, ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för brott mot vattenlagen dömas till böter.

17 kap.

Fastighetsrättsliga bestämmelser

8 §

Beviljande av nyttjanderätt

Tillståndsmyndigheten kan bevilja sökanden en sådan rätt som avses i 2 kap. 12, 13, 13 a och 14 §, om

- 1) sökanden har beviljats tillstånd enligt denna lag,
- 2) sökanden på annat sätt än med stöd av denna lag har fått rätt till det område som projektet förutsätter, men området med anledning av tvist, konkurs eller utsökning eller av annan orsak frångått den som området ansågs tillhöra när tillståndet beviljades, och
- 3) nyttjanderätten anses nödvändig med beaktande av projektets art och betydelse.

Om en rätt till vattenkraft som har tagits i bruk för ett kraftverk har gått förlorad på det sätt som avses i 1 mom. 2 punkten, kan tillståndsmyndigheten på ansökan bevilja kraftverkets ägare en sådan ständig nyttjanderätt till vattenkraften som avses i 8 kap. 5 §. Ett tillstånd att bygga kraftverk förblir gällande trots att rätten till vattenkraften eller till ett område som ska tas i bruk för kraftverket helt eller delvis gått förlorad av ovan nämnd orsak.

Den som beviljas i 1 eller 2 mom. avsedd rätt ska betala ersättning för rätten så som föreskrivs i 13 kap.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ärenden som är anhängiga vid förvaltningsmyndigheter eller domstolar när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut som bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas på och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras enligt bestämmelserna i denna lag.

2.

Lag

om upphävande av lagen om beviljande av vissa rättigheter med avseende å nyttjande av vatten

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs lagen om beviljande av vissa rättigheter med avseende å
nyttjande av vatten (266/1961).

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-498-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi