

Päivämäärä  
20.4.2016

Diaarinumero  
H 100/16

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 14.3.2016 OM 5/41/2015

#### **Lausunto vesilain käyttöoikeussäntelyn uudistamisesta**

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa vesilain käyttöoikeussäntelyn uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Esityksen tarkoituksena on saattaa vesilainsäädännön kiinteän omaisuuden lunastamista ja käyttö-oikeuden perustamista koskeva sääntely sopusointuun perustuslain kanssa. Työryhmä on myös esittänyt vesilain mukaan luvanvaraisten hankkeiden piiriä eräiltä osin supistettavaksi ja näiden hankkeiden ohjaamista ilmoitusmenettelyyn.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän mietintö on valmisteltu hyvin. Mietinnössä on otettu huomioon vesilain käyttöoikeussäntelyn vaatimat välttämättömät perustuslain edellyttämät vaatimukset, jotta eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki (266/1961) voidaan kumota.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan mietinnöstä seuraavaa:



## Yleistä vesilain käyttöoikeussäännösten asemasta

Työryhmän mietinnössä on kuvattu vesilain käyttöoikeussääntelyn taustaa ja uudistamistarpeita suhteessa perustuslain vaatimuksiin yksityiskohtaisesti ja ottaen huomioon käyttöoikeussääntelyn erityispiirteet. Ehdotettujen muutosten suhdetta muuhun lainsäädäntöön ei kuitenkaan ole tuotu esiin kuin satunnaisesti säädösehdotusten yksityiskohtaisissa perusteluissa. Suhdetta muuhun lainsäädäntöön olisi ollut hyödyllistä tarkastella ensinnäkin siitä näkökulmasta, miltä osin vesilain soveltamisalaan kuuluville hankkeille on mahdollista myöntää tai myönnetään käyttöoikeuksia jo nykyisin muun lainsäädännön nojalla. Tällaisen tarkastelun pohjalta voitaisiin arvioida, onko mahdollisuus käyttöoikeuden myöntämiseen usean eri lain nojalla tarkoituksenmukaista säilyttää tai tulisiko eri lakien välisiä suhteita käyttöoikeussääntelyn muuttamisen yhteydessä selkiyttää. Toisekseen vesilain käyttöoikeussäännösten asemaa olisi syytä suhteuttaa muussa lainsäädännössä voimassa oleviin vastaaviin pakkolunastusta tai siihen rinnastuvia tilanteita koskeviin säännöksiin myös sen arvioimiseksi, onko ehdotettu vesilain sääntely linjassa yleisten lunastusoikeudellisten periaatteiden kanssa.

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettu laki (603/1977, lunastuslaki) sisältää yleisen lunastusperusteen, ja yleiseen tarpeeseen tapahtuva lunastaminen perustuu usein lunastuslain 4 §:ään. Työryhmän mietinnössä lunastuslaki mainitaan yleisen tarpeen edellyttämiä hankkeita koskevan ehdotetun uuden 2 luvun 13 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Osa vesilain soveltamisalaan kuuluvista hankkeista, kuten esimerkiksi suuret energiahankkeet, ovat sellaisia, joissa hankkeen toteuttamiseksi tarvittavia alueita voidaan joutua hankkimaan osin lunastuslain nojalla lunastamalla ja osin perustamalla alueisiin vesilain mukaisia käyttöoikeuksia. Hankkeen toteuttaja voi tällöin tietyiltä osin valita, missä järjestyksessä ja miltä osin alueisiin haetaan lunastuslain mukaista lunastuslupaa ja miltä osin vesilain mukaisia käyttöoikeuksia. Eri lunastusperusteiden välisiä suhteita ei välttämättä ole mahdollista kuvata lainsäädännössä täsmällisesti, mutta säännöksillä tulisi kuitenkin vähintään pyrkiä varmistamaan, että samaan hankkeeseen liittyvät käyttöoikeuksia koskevat päätökset eivät ole keskenään ristiriidassa.

Mietinnössä viitataan myös lyhyesti tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 28 lukuun mutta erityisesti kiinteistönmuodostamislain (554/1995) rasitelainsäädäntöön sekä maankäyttö- ja rakennuslain 161 ja 161 a §:ään (s. 60). Kiinteistönmuodostamislain 154 §:n nojalla kiinteistön hyväksi voidaan perustaa toisen rekisteriyksikön alueelle pysyvänä rasitteena oikeus muun muassa talousveden ottamiseen, talousveden johtamiseen sekä talousvesijohdon ja siihen liittyvien laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen ja käyttämiseen, veden johtamiseen maan kuivattamista varten, viemärijohdon ja muiden jäteveden johtamiseen ja käsittelyyn liittyvien laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen ja käyttämiseen taikka venevalkamaa, laituria tai uimapaikkaa varten tarvittavan alueen käyttämiseen. Lain 157 §:n 2 momentin mukaan rasitetta ei saa perustaa, jos sen käyttäminen muun lainsäädännön mukaan olisi

kiellettyä. Jos rasitteen käyttämiselle muun lainsäädännön mukaan vaaditaan viranomaisen lupa, rasitteen perustaminen ei korvaa tällaista lupaa. Edellä mainitun talousveden johtamiseen liittyvän rasitteen käyttäminen ei edellytä vesilain 4 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettua omistajan suostumusta.

Vastaavasti maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Sama koskee johtoihin liittyviä vähäisiä laitteita, rakennelmia ja laitoksia. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Maankäyttö- ja rakennuslain 161 a §:n 1 momentin mukaan vesijohdon ja johtoon liittyvien vähäisten laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen maa-alueella sovelletaan, mitä 161 §:ssä säädetään, jos sijoittamisesta ei päätetä vesilain mukaisessa vedenottoa koskevassa lupapäätöksessä. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos asemakaava-alueella on tarpeen tehdä oja tai sijoittaa ojitusta varten tarpeellinen suoja- tai pumppuasema toisen alueelle, noudatetaan myös, mitä 161 §:ssä säädetään.

Työryhmän esittämät muutokset merkitsevät jossain määrin muutosta kiinteistömuodostamislain ja vesilain väliseen suhteeseen ja myös maankäyttö- ja rakennuslain ja vesilain väliseen suhteeseen, mikä on syytä ehdotuksia viimeisteltäessä ottaa huomioon. Lisäksi olisi syytä harkita, onko ylipäätään tarpeen varmistaa mahdollisuus saada esimerkiksi talousvesijohdon sijoittamiseen tarvittava oikeus toisen alueeseen useassa eri laissa ja tulisiko lakien välisistä suhteista säätää täsmällisemmin (vrt. KHO 2014:79).

### **Yleisen tarpeen edellytyksestä**

Työryhmän ehdotuksen mukaan syvällekkäviä käytönrajoituksia ja pakkolunastustilanteita koskisi ehdotettu uusi 2 luvun 13 a §, jossa täsmennettäisiin yleisen tarpeen kriteeristöä luettelemalla esimerkinomaisesti erilaisia yleisen edun ilmentymiä (s. 32). Esitetty luettelo sisältää neljä numeroitua kohtaa, joista luettelon 2 kohta kattaa yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämisen, ja 3 kohta sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumisen ja valuma-alueen vesitalouden hallinnan. Luettelon viimeisen neljännen kohdan perusteella myös muut yleistä tarvetta palvelevat merkittävät hankkeet voisivat oikeuttaa lunastamiseen tai käyttöoikeuksien perustamiseen. Vesien tilaa parantavia vesistöjen kunnostushankkeita luettelossa ei erikseen mainita. Esityksen vaikutuksia koskevassa osassa on todettu, että keskivedenkorkeuden nostamishankkeiden pääasiallisena tarkoituksena on yleensä ollut vesistön virkistyskäyttöedellytysten parantaminen, vaikka ne ovatkin saattaneet myös muutoin edistää ympäristön tilaa (s. 35).

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa(1299/2004) säädetään EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY edellyttämällä tavoin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä, jonka tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä niin, ettei pintavesien ja pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Lain 12 §:n 2 momentissa säädetään vesienhoidon perustoimenpiteistä ja täydentävistä toimenpiteistä, jotka on tarkemmin lueteltu vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen liitteessä 6. Täydentäviä toimenpiteitä voivat liitteen 6 mukaan olla muun ohella ympäristön kunnostushankkeet.

Tulvariskien hallinnasta annetussa laissa (620/2010) on puolestaan pantu täytäntöön EU:n direktiivi tulvariskienarvioinnista ja hallinnasta 2007/60/EY. Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan vähentää tulvariskejä, ehkäistä ja lieventää tulvista aiheutuvia vahingollisia seurauksia ja edistää varautumista tulviin. Lain tarkoituksena on myös sovittaa yhteen tulvariskien hallinta ja vesistöalueen muu hoito ottaen huomioon vesivarojen kestävä käytön sekä suojelun tarpeet.

Vesilain 3 luvun 6 §:n 2 momentissa on säädetty vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukaisten suunnitelmien huomioon ottamisesta luvanvaraisen vesitaloushankkeen yleisten hyötyjen ja menetysten arvioimisessa. Työryhmän mietinnössä ei ole mainittu kyseisiä suunnitelmia taikka niitä koskevaa kansallista ja EU-lainsäädäntöä taikka tarkasteltu niiden mahdollista merkitystä arvioitaessa hankkeen yleisen tarpeen vaatimuksen mukaisuutta. Vesilain säännöksillä ja erityisesti ehdotetun uuden 2 luvun 13 a §:n tarkoittamilla yleisen tarpeen edellyttämillä hankkeilla voi kuitenkin olla keskeinen merkitys vesien- ja merenhoidon sekä tulvariskien hallinnan tavoitteiden toteutumisen kannalta, mistä syystä säädösehdotusten suhdetta kyseisiin suunnitelmiin olisi voinut olla hyvä avata ainakin 13 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Erityisesti tulisi täsmentää, mikä ehdotetun 13 a §:n 2 ja 3 kohdan suhde on vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukaisiin suunnitelmiin.

### **Muutokset hankkeiden luvanvaraisuuteen**

Ehdotetun 2 luvun 5 a §:n mukainen velvollisuus sallia johdon sijoittamiseen toisen vesialueelle ei käytännössä aiheuttane suuria ongelmia. Ehdotus merkitsee kuitenkin periaatteessa muutosta siihen vakiintuneeseen kantaan, että käyttöoikeuden saaminen toisen alueeseen edellyttää korvausta. Lupakäytäntö on voinut toisaalta vaihdella. Jatkossa korvauksen saaminen edellyttää kuitenkin haitan osoittamista ja erillisen korvaushakemuksen tekemistä. Ehdotus merkitsee tältä osin maanomistaja korvausoikeudellisen aseman tosiasiallista heikentymistä.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 68 ja 69 §:ssä viitataan vesilain 2 luvun 12 ja 13 §:ään ja 17 lukuun siltä osin kuin kysymys on käyttöoikeuden myöntämisestä viemäriputken sijoittamista tai ojan tekemistä varten tarvittavaan alueeseen. Työryhmän mietinnössä ei ole otettu kantaa siihen, onko viittausta tarkoitus laajentaa kattamaan myös ehdotetut uudet vesilain 2 luvun 5 a § ja 13 a §. Ainakin ehdotettu 2 luvun 5 a § kattaisi sanamuotonsa mukaisesti myös viemärijohdon sijoittamisen toisen vesialueelle jokeen, jolloin varsinainen päätös käyttöoikeuden myöntämisestä ei ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä ilmeisesti enää olisi tarpeen. Toisaalta esimerkiksi purkuputken pää määrittää jätevesien purkualueen ja keskeisesti toiminnasta aiheutuvia ympäristövaikutuksia ja itse putki voi olla riskirakenne päästöjen kannalta. Ympäristölupaharkinnassa joudutaan siten määrittämään purkujohdon sijoittuminen joka tapauksessa ja antamaan siitä tarvittavat määräykset, jolloin erilliseen ilmoitukseen ei liene tarvetta. Viemärijohto on rakenteena usein suuri, jolloin ehdotettu VL 2:5 a ei välttämättä voi tulla edes sovellettavaksi, vaan kysymys on vähintäänkin ehdotetun 2:12 mukaisesta tilanteesta.

Viemärijohtojen sijoittamisen osalta tulee vielä voimassa olevan vesilain mukaisessa päätöksenteossa 3 luvun 10 §:n 3 momentin nojalla soveltaa lupamääräyksiä annettaessa, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään lupamääräysten antamisesta, jos hankkeesta aiheutuu ympäristönsuojelulain 5 §:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista vesialueella tai sen vaaraa. Viemärijohtojen sijoittamisen osalta oikeuskäytännössä on tietyissä tilanteissa katsottu, että tällaisten lupamääräysten antaminen on viemäristä aiheutuvan päästöriskin vuoksi ollut tarpeen (vrt. KHO 12.11.2008 t. 2839, LRS). Tulisikin vielä harkita, olisiko uudessa vesilain 2 luvun 5 a §:ssä viitattava 3 luvun 2 §:n lisäksi myös ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momenttiin.

### Muita seikkoja

Vesilain mukaisissa luvissa joudutaan antamaan usein määräyksiä oikeudesta kulkea toisen maa-alueella esimerkiksi vedenottoon liittyen. Tällainen oikeus ei ole varsinaisesti käyttöoikeus, vaan käyttöoikeuden perustamiseen liitännäinen oikeus. Oikeus kulkemiseen voi merkitä myös liikkumista toisen maalla raskailla työkoneilla rakentamistarkoituksessa ja rakenteiden jatkuvaan huoltoon liittyen. Oikeuden perustamisen säännöstausta on osin epäselvä, minkä vuoksi olisi asianmukaista lisätä tätä koskeva säännös lakiin. Säännös voisi olla omana pykälänä, jotta sitä ei rinnastettaisi suoraan käyttöoikeuteen.

Lakiin liittyisi varsin tavanomainen voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Kun tarkoitus on muuttaa käyttöoikeussäätelyä ja erityisesti luopua ehdotetun 2 luvun 5 a §:n mukaisesti luvanvaraisuudesta ja siihen liittyvästä käyttöoikeuden perustamistarpeesta eräiden johtojen osalta, saattaisi oikeussuoja- ja selvyyssyistä olla perusteltua säätää aiemmin myönnettyjen lupien ja niissä perustettujen käyttöoikeuksien jäämisestä voimaan.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvos Mika Seppälä sekä esittelijäneuvos Tuire Taina. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 18.4.2016

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen

TIEDOKSI

Maa- ja metsätalousministeriö

Ympäristöministeriö