

Yhteistoteutus vesistöjen ruoppaus- ja niittohankkeissa

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma

9.11.2013

Tekijä: Matti Mikkela 170478

Ohjaaja: Tapio Määttä

Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskunta- ja kauppätieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Matti Mikkeli			
Työn nimi Yhteistoteutus vesistöjen ruoppaus- ja niittohankkeissa			
Pääaine Ympäristöpolitiikka ja oikeus	Työn laji Pro gradu -tutkielma	Aika 9.11.2013	Sivuja XIV + 88
Tiivistelmä			
<p>Uuden vesilain (587/2011) myötä hankkeesta hyötyä saavat voivat perustaa vesistöjen kunnostushanketta varten vesilain mukaisen yhteisön. Tutkielma käsittelee vesistöjen kunnostushankkeiden yhteistoteutusta erityisesti ruoppauksen ja niiton osalta. Koska kunnostushankkeiden yhteistoteutus on suhteellisen uusi tapa toteuttaa vesistöjen kunnostuksia, tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten vesioikeudellinen yhteisö perustetaan, mitä yhteisön elinkaari kokonaisuudessaan pitää sisällään ja toisaalta, mitä erityispiirteitä siinä on juuri ruoppaus- ja niittohankkeissa.</p> <p>Toiseksi tutkielma käsittelee vesilain mukaisen luvan hakuprosessia mainitunlaisissa yhteishankkeissa: mitä erityispiirteitä yhteistoteutus tuo luvanhakuprosessiin. Lisäksi tutkielmassa esitetään, miten kunnostushankkeiden yhteistoteutus eroaa siitä, että hanke toteutetaan itsenäisesti tai jonkin toisen yhteenliittymän nimiin. Koska yleinen päämäärä vesistöjen kunnostuksissa näyttää olevan laajat ja kokonaisvaltaiset hankkeet, tutkielman loppuosassa esitetään arvio siitä, miten vesioikeudellista yhteisöä koskeva sääntely edistää tämän päämäärän saavuttamista sekä mitä ongelmakohtia yhteistoteutukseen liittyy. Kyse on ympäristöoikeudellisesta tutkimuksesta, joka perustuu käytännölliseen lainoppiin. Lisäksi aihetta lähestytään empiirisen aineiston sekä arviointitutkimusnäkökulman avulla.</p>			
Avainsanat Yhteistoteutus, vesioikeudellinen yhteisö, ruoppaus, niitto, vesistö, kunnostus			

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET.....	V
LYHENTEET	XIV
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkimusmenetelmä ja työn rakenne	4
1.3 Ruoppaus- ja niittotoimenpiteet	7
2 Kunnostushankkeen yhteistoteutus menettelyllisestä näkökulmasta.....	11
2.1 Lähtökohdat	11
2.2 Erilaiset toimijat vesistöjen kunnostushankkeiden toteuttajina	13
2.3 Yhteisön muodostaminen.....	15
2.3.1 Yhteisön jäsenyys	15
2.3.2 Yhteisön jäsenyyden kriteerit	17
2.3.3 Hyöty yhteisön jäsenyyden kriteerinä.....	19
2.3.4 Kustannusten jakautuminen ja periminen	23
2.3.5 Perustava kokous	27
2.4 Yhteisön perustaminen.....	29
2.4.1 Yhteisön säännöt ja niiden vahvistaminen.....	29
2.4.2 Vesiyhteisörekisteri	32
2.5 Yhteisön toiminta ja toimijat	34
2.5.1 Yhteisön kokous	34
2.5.2 Yhteisön hallitus ja toimitsijat	35
2.5.3 Yhteisön velvollisuudet	37
2.5.4 Päätöksen moittiminen ja oikaisuvaatimus	38
2.6 Vesioikeudellisen yhteisön purkautuminen ja pysyvyys	40
3 Lupaprosessi yhteistoteutushankkeessa	44
3.1 Lähtökohdat.....	44
3.1.1 Yhteishankkeen toteuttaminen	44
3.1.2 Ilmoitusvelvollisuus	45
3.1.3 Vesilain mukainen luvantarve	48
3.2 Vesioikeudellinen lupa.....	51
3.3 Luvan hakeminen	54

3.3.1 Vireillepano ja vesilupahakemus	54
3.3.2 Luvan hakemisen erityispiirteet yhteistoteutuksessa	57
3.3.3 Hakemuksesta tiedottaminen	60
3.3.4 Hakemuksesta annettavat lausunnot, muistutukset ja mielipiteet	62
3.3.5 Lupahakemuksen käsittely	64
3.3.6 Tarkastus ja erityisen selvityksen hankkiminen.....	66
3.4 Lupapäätös	68
3.4.1 Päätösharkinta ja päätöksen sisältö	68
3.4.2 Päätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen	71
3.4.3 Muutoksenhaku ja päätöksen lainvoimaisuus.....	72
4 Yhteistoteutuksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää arviointia	76
4.1 Yhteishankkeen toteuttamisen edellytykset	76
4.2 Yhteistoteutusta puoltavia näkökantoja	78
4.3 Yhteistoteutukseen liittyviä ongelmakohtia.....	80
5 Yhteenveto	83
LIITTEET	87
Liite 1. Haastattelurunko ELY-keskuksille.....	87
Liite 2. Haastattelurunko Kiiessalon rannanomistajille	88

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Haataja, Kyösti: Vesioikeus I. Porvoo 1951.

Haverinen, Risto – Heinonen, Hilka: Ympäristölliset naapuruuskiistat ja kuntien ympäristöviranomaisten rooli. Ympäristöpolitiikan ja – oikeuden vuosikirja 2013, s. 53–121.

Hildén, Mikael – Similä, Jukka: Lainsäädäntösuunnitelma ja ympäristö – Parempaa sääntelyä ja uusi ympäristöpolitiikka. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Helsinki 2007, s. 113–136.

Hollo, Erkki J.:

- Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976.
- Vesilainsäädäntö. Teoksessa Äijö, Helena – Siivola, Lea – Vakkilainen, Pertti (toim.): Hyödyn ja vahingon arviointi vesitaloudessa. Tampere 1992, s. 137–158.
- Kansalainen ja ympäristö. Ympäristöjuridiikka 1/2006, s. 3-6 (Hollo 2006a).
- Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006 (Hollo 2006b).
- Näkökulmia vesioikeuden uudistamiseen. Edilex 2006 [www.edilex.fi] (4.7.2013) (Hollo 2006c).

Hollo, Erkki J. – Mehling, Michael – Taina, Tuire: Vertaileva vesioikeus, SYS:n julkaisuja 35. Helsinki 2003.

Karhu, Juha – Määttä, Tapio: Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimitetti. Teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio: Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Jyväskylä 2010, s. 59–83.

Kielitoimiston sanakirja 2013. Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy.

Kumpula, Anne:

- Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva 2001, s. 1111–1322.

Kuusiniemi, Kari:

- Luonnonsuojelu. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva 2001, s. 991–1072.
- Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva 2001, s. 45–96.

Kääriäinen, Sannamari – Rajala, Lasse: Vesikasvillisuuden poistaminen. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvien kunnostus. Helsinki 2005, s. 249–270.

Lakso, Esko: Järven vedenpinnan nosto. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvi-
en kunnostus. Helsinki 2005, s. 227–239.

Lehtoranta, Virpi: Johdanto. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvien kunnos-
tus. Helsinki 2005, s. 7-12.

Lähteenmäki, Reijo: Yhteistyö ja vuorovaikutus sidosryhmiin. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lak-
so, Esko (toim.): Järvien kunnostus. Helsinki 2005, s. 49–59.

Mattila, Harri: Ulkoisen kuormituksen vähentäminen. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko
(toim.): Järvien kunnostus. Helsinki 2005, s. 137–150.

Mattila, Harri – Kirkkala, Teija: Kunnostuksen rahoitusmahdollisuudet ja kustannusarvion
laatiminen. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvien kunnostus. Helsinki
2005, s. 103–111.

Majuri, Hannu:

- Hyödynarviointi järvien kunnostushankkeissa. Vesitalous 6/2001
[<http://www.vesitalous.fi/wp-content/uploads/2013/07/6-2001.pdf>] (8.8.2013).
- Hyödynarviointi vesistöjen kunnostushankkeissa. Edilex 2002 [www.edilex.fi]
(7.8.2013).
- Hyödynarviointi. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvien kunnostus.
Helsinki 2005, s. 113–122 (Majuri 2005a).
- Oikeudelliset kysymykset. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvien
kunnostus. Helsinki 2005, s. 91–101 (Majuri 2005b).

Määttä, Tapio:

- Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntauksat ja menetelmät. Teoksessa
Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö. 2. painos. Joensuu 2006, s.
113–166.
- Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesään-
nökset vallitsevassa tuomariniideologiassa. Edilex 2012 [www.edilex.fi] (4.7.2013).

*Niinioja, Riitta – Antikainen, Sari – Kauppi, Marja – Kivinen, Jarmo – Manninen, Pertti –
Laine, Pertti – Pietiläinen, Olli-Pekka – Sandman, Olavi – Saukkonen, Pentti*: Veden
laatu. Teoksessa Kuusisto, Esko (toim.): Elävä Saimaa. Sulkava 1999, s. 51–69.

Pietilä, Jorma: Vesioikeus. 2. painos. Vammala 1979.

Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Vammala 1991.

Pusa, Tarja: Vesikasvien niittojen vaikuttavuusselvitys. Etelä-Savon ympäristökeskuksen
raportteja 2009 [<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=97385&lan=fi>]
(10.7.2013).

Pyhäjärvi-instituutti: Pyhäjärvi: yhteistyöllä vauhtia vesiensuojeluun Lounais-Suomessa: Pyhäjärven suojelurahaston ensimmäisen toimikauden loppuraportti. Uusikaupunki 2001.

Pärnänen, Sinikka: Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen. Sastamala 2012.

Pölonen, Ismo: Ruoppaushanke ympäristöhallinnon rattaissa – Nivanjoen juttu. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2013, s. 423–434.

Ranta, Jouni: Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Saarijärvi 2001.

Sammalkorpi, Ilkka – Horppila, Jukka: Ravintoketjukurinointi. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvien kunnostus. Helsinki 2005, s. 169–189.

Sarvilinna, Auri – Sammalkorpi, Ilkka: Rehevöityneen järven kunnostus ja hoito. Sastamala 2010.

Siivola, Lea: Virkistyskäyttö. Teoksessa Äijö, Helena – Siivola, Lea – Vakkilainen, Pertti (toim.): Hyödyn ja vahingon arviointi vesitaloudessa. Tampere 1992, s. 451–470.

Similä, Jukka:

- Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 2/2002, s. 178–201.
- Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007, s. 409–419.

Soininen, Niko:

- Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähdeopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. Ympäristöjuridiikka 2/2011, s. 40–79.
- Vesioikeudellisen yhteisön muodostaminen ja toiminta uuden vesilain mukaan erityisesti vesistön keskivedenkorkeuden nostamista tarkoittavissa hankkeissa. Valtion ympäristöhallinto 2012
[<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=141096&lan=fi>] (11.6.2013).
- Vesilain keskivedenkorkeuden pysyvää nostamista koskeva sääntely – tavoitteet, oikeudelliset mekanismit ja toimivuus. Ympäristöjuridiikka 1/2013, s. 7–29 (Soininen 2013a).
- Vesioikeudellinen yhteisö vesistön ruoppaushankkeissa. Suomen ympäristökeskus 2013 (Soininen 2013b).

Suvantola, Leila: Kuoleman katse – ympäristönkäytön luontovaikutusten selvittämisvelvollisuus. Lakimies 4/2006, s. 560–585.

Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.

Varis, Olli: Vesistöjen veden laadun arviointi. Johdanto. Teoksessa Äijö, Helena – Siivola, Lea – Vakkilainen, Pertti (toim.): Hyödyn ja vahingon arviointi vesitaloudessa. Tampere 1992, s. 279–282.

Vihervuori, Pekka:

- Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Vammala 1981.
- Rantaoikeuden perusteet. Vammala 1985.
- Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleis-sopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 3/1999.
- Vesitaloushankkeet. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva 2001, s. 785–915.
- Vesitaloushankkeet. Teoksessa Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari - Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Juva 2010, s. 407–455.

Viinikkala, Jouni – Mykkänen, Erkki – Ulvi, Teemu: Ruoppaus. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvien kunnostus. Helsinki 2005, s. 211–226.

Väisänen, Tero – Lakso, Esko: Tavoitteiden asettelu ja kunnostusmenetelmän valinta. Teoksessa Ulvi, Teemu – Lakso, Esko (toim.): Järvien kunnostus. Helsinki 2005, s. 75–90.

Wallgren, Matias: Loppuuko järvien kunnostus? KHO:n ennakkopäätös 2001:62 sekä vesitalousluvan haltijan dynaamisesta suojasta. Edilex [www.edilex.fi] (25.6.2013).

VIRALLISLÄHTEET

Aluehallintovirasto: 1572/2011 Aluehallintoviraston kiinteähintaiset julkisoikeudelliset päätökset, todistukset ja muut kiinteähintaiset julkisoikeudelliset suoritteet.

HE 17/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 54/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 173/1997 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kirjanpitolaiksi sekä laeiksi osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun ja osuuskuntalain 79 c §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 277/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Luonnos 28.1.2009 hallituksen esityksestä HE 277/2009: Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.[http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/tiedotteet/fi/2009/6AEVwFivW/HE_vesilainsaadannon_uudistamiseksi_LUONNOS_28.1.2009.pdf] (13.8.2013).

Länsi-Suomen ympäristökeskus: Yhteistyöllä vesistöt kuntoon!: Lappajärvi Life -projektin tuloksia. Länsi-Suomen ympäristökeskus 2003.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 16/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus: Vesienhoitosuunnitelman työohjelma ja aikataulu. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus 2006.

Suomen ympäristökeskus: Uusia menetelmiä järven kunnostushankkeen suunnitteluun. Suomen ympäristö 19/2010.

Uudenmaan ELY-keskus: Loviisan Valkolammen ruoppaus- ja vesikasvien poistosuunnitelma. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja 12/2010.

Varsinais-Suomen ELY-keskus: Rytinä ruovikoihin – väkettä vesiin: Ohjeita ranta-alueiden hoitoon. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen opas 3/2013.

Vesilakitoimikunnan mietintö OMKM 2004:2: toimikunnan mietintö vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Vesilakityöryhmän mietintö OMTR 2006:13: työryhmän mietintö vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Ympäristöministeriö:

- Sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohje. Helsinki 2004.
- Uudistunut vesilaki 2011. Keskeinen sisältö ja tärkeimmät muutokset. Ympäristöministeriön raportteja 1/2012.
- Vesien kunnostusstrategia. Ympäristöministeriön raportteja 9/2013 (Ympäristöministeriö 2013a).
- Ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 20/2013 (Ympäristöministeriö 2013b).

Ympäristövaliokunnan mietintö 22/2010 vp. Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi.

INTERNET-LÄHTEET

Aluehallintovirasto: Vesilupapäätökset. [<http://www.avi.fi/web/avi/vesiluvat-paatokset#.UnDGj3iD18E>] (30.10.2013).

Bioenergian verkkopalvelu: Järviruoko energiaksi, vesien tila paremmaksi Pohjois-Karjalassa. Päivitetty 11.11.2011.

[http://www.bioenergiatieto.fi/default/www/etusivu/hankkeet_ja_rahoitus/hankehake

misto/jarviruoko_energiaksi__vesien_tila_paremmaksi_pohjois_karjalassa/]
(19.7.2013).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus: Yhteystiedot.

[<http://www.ely-keskus.fi/web/ely/yhteystiedot#.UmDO1XiDmSo>] (28.8.2013).

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus: Vesistöjen kunnostus – Ilmoitus vesirakennustyöstä. Päivitetty 2.1.2012. [<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=8601&lan=fi>] (18.6.2013).

Pirkanmaan ELY-keskus: Ruoppauksiin ja niittoihin liittyviä yleisiä näkökohtia ja neuvoja.
[<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=134370&lan=fi>] (18.7.2013).

Puhdas Vesijärvi: Vesijärven kunnostustarina.

[http://www.puhdasvesijarvi.fi/fi/vesijarvi/vesijarven_tilan_historia] (7.8.2013).

Varsinais-Suomen ELY-keskus: Ohjeita vesikasvillisuuden niiton tekemiseen. Päivitetty 6.9.2012. [www.ymparisto.fi/default.asp?node=9618&lan=fi] (3.6.2013).

Varsinais-Suomen ELY-keskus: Ruoppausilmoitus (niittoilmoitus).

[<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=133725&lan=fi>] (18.7.2013).

Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu: Vesikasvien poisto ja niitto. Päivitetty 12.9.2013. [http://www.ymparisto.fi/fiFI/Vesi_ja_meri/Vesistöjen_kunnostus/Rantojen_kunnostus/Vesikasvien_poisto] (2.10.2013).

Ympäristöhallinto: Ilmoitus vesirakennustyöstä. Suomi.fi – kansalaisen palvelut yhdestä osoitteesta, päivitetty 30.5.2013.

[https://www.suomi.fi/suomifi/suomi/asioi_verkossa/lomakkeet/ym_3900/index.html]
(10.6.2013).

MUUT LÄHTEET

Keskustelut (Kiessalon pilottihanke)

Hämäläinen Pentti	2.9.2013
Karttunen Ahti	5.9.2013*
Sorsa Sirpa	2.9.2013
Utriainen Terho	2.9.2013
Vuorimaa Ari	21.8.2013

*haastattelu suoritettiin puhelimitse

Puhelinkeskustelut (ELY-keskukset)

Haake Ulla, tekninen tarkastaja	Häme	19.9.2013
Hinkkanen Mikko, diplomi-insinööri	Pohjois-Karjala	20.9.2013
Härkönen Saku, ylitarkastaja	Uusimaa	25.9.2013
Kivijakola Pekka, vesistöinsinööri	Keski-Suomi	9.9.2013
Niittyniemi Visa, vesistöpäällikkö	Kaakkois-Suomi	3.9.2013
Paananen Arto, ylitarkastaja	Pirkanmaa	6.9.2013
Pehkonen Sannamari, ylitarkastaja	Lappi	5.9.2013
Pylvänäinen Mika, insinööri	Kainuu	20.9.2013
Rajala Varpu, vesistöinsinööri	Etelä-Savo	13.9.2013
Seppälä Matti, vanhempi insinööri	Etelä-Pohjanmaa	9.9.2013
Tertsunen Jermi, ylitarkastaja	Pohjois-Pohjanmaa	6.9.2013
Timonen Maria, suunnittelija	Varsinais-Suomi	19.9.2013
Vallinkoski Veli-Matti, hydrobiologi	Pohjois-Savo	10.9.2013

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein oikeus

KKO 2007:26

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1974 A II 111

KHO 6.3.1975 t. 1030 (ATK)

KHO 1975 A II 95

KHO 1976 A II 89

KHO 1978 A II 130

KHO 12.6.1979 t. 2761 (ATK)

KHO 1982 A II 83

KHO 1989 A 74

KHO 2002:23

KHO 2002:86

KHO 24.10.2002 t. 2638 (LRS)

KHO 18.10.2004 t. 2590 (LRS)

KHO 2004:45

KHO 2.5.2005 t. 1028 (LRS)

KHO 20.5.2005 t. 1221 (LRS)

KHO 2010:16

Hallinto-oikeudet

Vaasan HaO 17.10.2013 t. 13/0294/1

Vesiylioikeus

VYO 16.2.1996 t. 17

VYO 20.8.1997 t. 95

Aluehallintoviraston päätökset

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

ESAVI, 22.2.2012, nro 41/2012/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 12.3.2012, nro 52/2012/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 20.6.2012, nro 145/2012/2 (päätöksestä valitettu)

ESAVI, 3.7.2012, nro 150/2012/2 (päätöksestä valitettu)

ESAVI, 23.10.2012, nro 226/2012/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 12.11.2012, nro 246/2012/2 (päätöksestä valitettu)

ESAVI, 30.11.2012, nro 265/2012/2 (päätöksestä valitettu)

ESAVI, 21.2.2013, nro 27/2013/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 21.2.2013, nro 31/2013/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 18.4.2013, nro 76/2013/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 13.5.2013, nro 90/2013/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 25.6.2013, nro 144/2013/2 (päätöksestä valitettu)

ESAVI, 27.6.2013, nro 147/2013/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 16.7.2013, nro 153/2013/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 23.8.2013, nro 169/2013/2 (lainvoimainen)

ESAVI, 9.10.2013, nro 204/2013/2 (valitusaika päättyi 8.11.2013)

Itä-Suomen aluehallintovirasto

ISAVI, 11.5.2012, nro 32/2012/2 (lainvoimainen)

ISAVI, 10.9.2012, nro 63/2012/2 (lainvoimainen)

ISAVI, 10.9.2012, nro 64/2012/2 (lainvoimainen)

ISAVI, 27.2.2013, nro 12/2013/2 (lainvoimainen)

ISAVI, 27.3.2013, nro 24/2013/2 (lainvoimainen)

ISAVI, 17.5.2013, nro 31/2013/2 (lainvoimainen)

ISAVI, 17.5.2013, nro 32/2013/2 (lainvoimainen)

ISAVI, 14.6.2013, nro 36/2013/2 (lainvoimainen)

Länsi-Suomen aluehallintovirasto

LSSAVI, 13.2.2013, nro 10/2013/2 (lainvoimainen)

LSSAVI, 20.3.2013, nro 17/2013/2 (lainvoimainen)

LSSAVI, 12.6.2013, nro 45/2013/2 (lainvoimainen)

LSSAVI, 14.6.2013, nro 47/2013/2 (päätöksestä valitettu)

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

PSAVI, 13.2.2012, nro 10/12/2 (lainvoimainen)

PSAVI, 23.5.2012, nro 34/12/2 (lainvoimainen)

PSAVI, 2.10.2012, nro 68/12/2 (lainvoimainen)

PSAVI, 21.12.2012, nro 82/12/2 (lainvoimainen)

PSAVI, 27.2.2013, nro 16/2013/2 (lainvoimainen)

PSAVI, 7.3.2013, nro 18/2013/2 (lainvoimainen)

PSAVI, 7.3.2013, nro 19/2013/2 (lainvoimainen)

PSAVI, 15.3.2013, nro 25/2013/2 (lainvoimainen)

PSAVI, 26.3.2013, nro 30/2013/2 (lainvoimainen)

LYHENTEET

A	asetus
ATK	KHO:n ennen 30.9.2002 julkaisema muu kuin vuosikirjaan valittu päätös
AVI	aluehallintovirasto
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki 434/2003
HLL	hallintolainkäyttölaki 586/1996
ILO	International Labour Organization (Kansainvälinen työjärjestö)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KorkoL	korkolaki 633/1982
KPL	kirjanpitolaki 1336/1997
L	laki
LRS	lyhyt ratkaisuseloste (KHO:n 30.9.2002 jälkeen julkaisema muu kuin vuosikirjaan valittu päätös)
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
SYKE	Suomen ympäristökeskus
SYS	Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura
t.	taltio
VA	vesiasetus 1560/2011
VL	vesilaki 587/2011
vp.	valtiopäivät
VVL	vanha vesilaki 264/1961
VYO	vesiylioikeus
YAL	yhteisaluelaki 758/1989
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Suomalaiset viettävät vaurastumisen ja kaupungistumisen myötä runsaasti aikaa kesämökeil-
lään. Rakas järvimaisema sekä *vesistön*¹ laatu merkitsevät ihmisille näin ollen hyvin paljon; vesistöjä ei pidetä tärkeinä ainoastaan kalastuksen ja liikenteen kannalta, vaan yhä enemmän arvoa annetaan niiden virkistyskäytölle, maisemalle sekä ympäristöarvoille.² Vesistöjen käy-
tön ja arvojen muutoksen myötä halu parantaa vesistöjen laatua erilaisin kunnostustoimenpi-
tein on siten ymmärrettävästi lisääntynyt.³ Toisaalta EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin
(2000/60/EY) myötä vesien ekologiseen tilaan liittyvät tavoitteet vaikuttavat omalta osaltaan
vesistöjen kunnostushankkeisiin.⁴

Samalla vesistöjen rehevöityminen, veden madaltuminen, runsas vesikasvillisuus sekä sinile-
väesiintymät ovat omalta osaltaan lisänneet ihmisten kiinnostusta erilaisiin vesistöjen laatu
parantaviin toimenpiteisiin. Luontaisen muutoksen ohella vesistöjen tilaan on merkittävästi
vaikuttanut ihmisen aiheuttama kuormitus. Perinteisiä keinoja vesistöjen kunnostamiseen
ovat vedenpinnan nostaminen patoamalla, vesikasvien niitto sekä ruoppaaminen.⁵ Viime vuo-
sina on alettu enenemissä määrin kiinnittää huomiota kokonaisuun valuma-alueisiin, sillä

¹ Vesistöllä tarkoitetaan vesilain (VL, 587/2011) 1:3.1,3:n mukaisesti järveä, lampea, jokea, puroa ja muuta luonnollista vesialuetta sekä tekojärveä, kanavaa ja muuta vastaavaa keinotekoista vesialuetta. Vesistöjen kun-
nostamiseen liittyvässä kirjallisuudessa puhutaan tyypillisesti järvistä, mutta laajennan tässä tutkielmassa järvien
kunnostuksiin liittyvät seikat tarkoittamaan yleisesti ottaen myös muita vastaavia vesistöjä. Kirjallisuudessa
käytetään monilta osin rinnakkain käsitteitä järvi ja vesistö, joten en nähnyt tarpeelliseksi erotella niitä toisis-
taan. Ks. esim. *Majuri* 2005b, s. 91–101. Viitataan siis käsillä olevassa tutkielmassa vesistön käsitteellä johdon-
mukaisesti VL 1:3.1,3:n mukaiseen määritelmään vesistöistä.

² Vesistöjen virkistyskäytön voi jakaa suoraan ja epäsuoraan. Suora virkistyskäyttö sisältää muun muassa uin-
nin, veneilyn, loma-asuntojen käytön, kotitarvekalastuksen ja vesilintujen metsästyksen, epäsuora virkistyskäyt-
tö taas voi olla matkailua, leireilyä tai valokuvausta. Ks. *Siivola* 1992, s. 451, 455–456.

³ *Lehtoranta* 2005, s. 9–10. Vesistöihin liittyvät käyttötarpeet sekä arvostukset muuttuvat ajan ja yhteiskunnan
kanssa käsi-kädessä. Ks. *Hollo* 2006c, s. 63.

⁴ Direktiivi on pantu täytäntöön muun muassa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla
(1299/2004).

⁵ *Lehtoranta* 2005, s. 9–11. Ihmistoiminnasta peräisin oleva kuormitus on peräisin hajakuormituslähteistä, kuten
peltoviljelystä, karja- ja metsätaloudesta, turvetuotannosta sekä haja- ja vapaa-ajanasutuksesta. Ihmisen aiheut-
taman kuormituksen vähentäminen on tärkeässä roolissa pitkäaikaisessa vesistöjen laadun parantamisessa. Ks.
esim. *Pyhäjärvi-instituutti* 2001, s. 52–87; *Länsi-Suomen ympäristökeskus* 2003, s. 54–125; *Mattila* 2005, s.
137–142. Perinteisten keinojen ohella tehokkaita vesistöjen kunnostustoimenpiteitä ovat esimerkiksi hoitokalas-
tus sekä muunlainen ravintoketjukurkennus. Ks. *Sammalkorpi – Horppila* 2005, s. 169–189.

yleensä koko valuma-alueelle kohdistunut kuormitus vaikuttaa yksittäisten vesistöjen tilaan ja näiden hoitotoimenpiteiden onnistumiseen.⁶

Nykyinen vesilaki (587/2011) tuli voimaan 1.1.2012 korvaten kokonaisuudessaan vuonna 1962 voimaan tulleen vesilain (VVL, 264/1961).⁷ Uuden vesilain myötä hankkeesta *hyötyä saavat* voivat VL 12:1:n nojalla perustaa kunnostushanketta silmällä pitäen vesilain mukaisen yhteisön. Kunnostushankkeiden yhteistoteutuksen osalta sääntely on siis uutta eikä siihen liittyen ole muodostunut vakiintuneita toimintamalleja. Toistaiseksi ei ole selvää, miten lain-sääntäjän pyrkimys ohjata vesistön kunnostuksia yhteisöllisempään suuntaan toteutuu käytännössä ja toisaalta, miten sääntely voisi vaikuttaa tuleviin kunnostushankkeisiin.⁸ Ei myöskään ole selvää näkemystä siitä, miten laissa mahdollistettu toiminta toteutetaan käytännössä.

Tarkoitukseni on selvittää tässä pro gradu -tutkielmassa, miten vesioikeudellinen yhteisö perustetaan kunnostushankkeessa, ja toisaalta, minkälaisia vaiheita tällainen perustamisprosessi sisältää. Aihe rajautuu kunnostusten osalta ruoppaukseen ja niittoon⁹. Aion edelleen selvittää, miten vesilain mukaisen luvan hakuprosessi etenee yhteishankkeen osalta sekä sitä, minkälaisia erityispiirteitä yhteistoteutus tuo menettelyyn. Lisäksi on olennaista selvittää, minkälaisissa tilanteissa yhteistoteutus on tarkoituksenmukainen tapa vesistön kunnostamiseksi ja toisaalta minkälaisissa tilanteissa hanke on järkevämpää toteuttaa muulla tavoin.¹⁰

Kunnostushankkeiden joukossa esiintyy tilanteita, joissa kaksi tai useampi taho suorittaa itsenäisesti kunnostuksia, jotka saattaisivat olla kokonaisvaltaisesti ajatellen järkevämpää toteut-

⁶ *Mattila* 2005, s. 137. Vesistöjen kunnostamista on verrattu vuotavasta öljysäiliöstä aiheutuvaan maaperän pilaantumisen puhdistamiseen: jos halutaan pitkäaikaisia vaikutuksia, ensin on etsittävä öljysäiliön vuotokohtat, sitten tukittava ne ja vasta sen jälkeen kannattaa keskittyä maaperän puhdistamiseen.

⁷ *HE 277/2009 vp*, s. 6; *Ympäristöministeriö* 2012, s. 9. Vesilain sääntelyjärjestelmässä tai soveltamisalassa ei lakiuudistuksen myötä tapahtunut merkittäviä muutoksia. Lain soveltamisala määräytyy vesitalousasian kautta, ja käsitteellä viitataan vesitaloushankkeen toteuttamiseen sekä vastaavasti muuhun vesivarojen ja -ympäristön käyttöön ja hoitoon. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 27, 109. Olennainen muutos vesilain soveltamisalaan tapahtui ympäristönsuojelulain (86/2000) säätämisen yhteydessä, jolloin jätevesiasioita ja vesien pilaantumista koskeva sääntely siirtyi ympäristönsuojelulakiin. Monilta osin vesilaki ja ympäristönsuojelulaki ovat edelleen kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 9. Mikäli kunnostushankkeessa on vaarana, että toimenpiteet aiheuttavat vesien pilaantumista, sovelletaan vesilain rinnalla tai sijasta ympäristönsuojelulakia.

⁸ Oikeudellinen sääntely mielletään nykyaikana pääsääntöisesti julkisen päätöksentekijän toimintavälineeksi. Näkemysten mukaan laeilla pyritään saavuttamaan kussakin tilanteessa tärkeänä pidetyt tavoitteet. Ks. *Tala* 2005, s. 14–17.

⁹ Olen rajannut tutkimuksen koskemaan ainoastaan ruoppausta ja niittoa siitä syystä, että ne ovat toimenpiteitä, jotka voi toteuttaa myös yhden rannanomistajan toimesta. Lähtökohta on siis varsin erilainen kuin esimerkiksi keskivedenkorkeuden pysyvällä nostamisella, joka edellyttää aina jonkinasteista yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Ks. esim. *Lakso* 2005, s. 227–239.

¹⁰ On huomioitava, että vesistön kunnostamisen ohella vesistön tilaa voidaan parantaa myös hoidolla, joka viittaa kunnostusta pienimuotoisempiin toimenpiteisiin. Ks. *Lehtoranta* 2005, s. 9.

taa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Jos esimerkiksi tietyllä alueella suoritetaan samanaikaisesti monia pienimuotoisia hankkeita, niiden yhteisvaikutukset saattavat ilmetä paikallisesti pitkän aikaa ja merkityksellisesti. Tällöin hankkeiden toteutusajankohta ja -tapa korostuu.¹¹ Ongelmia aiheuttavat erityisesti sellaiset hankkeet, jotka toteutetaan usean tilaajan toimesta, mutta joiden toimenpiteet suoritetaan fyysisesti lähekkäin ja ajallisesti lyhyen ajan sisällä.¹² On esimerkiksi mahdollista, että tiettyä vesistöä ruopataan useana vuonna peräkkäin eri kiinteistönomistajien toimesta, jolloin toimenpiteiden tosiasialliset vaikutukset ylittävät vesioikeudellisen sääntelyn mukaisen luvantarvekynnyksen. Samankaltainen tilanne saattaa oletettavasti aktualisoitua niittohankkeen osalta. Vaikka luvantarvekynnys ei ylittyisikään yksittäisessä tapauksessa, eri kohteiden toimenpiteillä saattaa yhteisesti olla ympäristöön sellaisia vaikutuksia, jotka viranomaisen olisi järkevää arvioida kokonaisuutena.¹³

Vesioikeudellisen yhteisön perustamismahdollisuuden ulottaminen vesistön kunnostushankkeisiin voidaan tulkita lainsäätäjän tarkoituksiksi ohjata hankkeita kohti laajempia kokonaisuuksia. Vaikka vesistön tai sen osan kunnostus muodostaisi sellaisen kokonaisuuden, joka saattaisi olla järkevää toteuttaa yhteisesti, ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, että kunnostus toteutettaisiin tällöin yhteisesti. Jotta kunnostushanke voisi toteutua yhteistuumin, tarvitaan motivaatiota tehdä yhteistyötä naapureiden ja muiden lähialueiden toimijoiden kanssa¹⁴. Pyrin käsillä olevassa tutkielmassa tarkastelemaan myös sitä, millä tavoin lainsäätäjän osoittama kunnostushankkeiden yhteistoteutusmahdollisuus edesauttaa laajempien hankkeiden toteuttamista; toisaalta tulee selvittää, minkälaisia ongelmakohtia sääntelyyn liittyy.

Kunnostushankkeet ovat kiinteässä yhteydessä luonnon ja ympäristön hyvinvointiin, joten hyvin suunniteltu ja toteutettu vesistön kunnostus saattaa tukea esimerkiksi harvinaisten kasvilajien kasvupaikkojen tai lintujärvien säilyvyyttä. Vastaavasti on mahdollista, että virkistyskäytön näkökulmasta toteutettu kunnostushanke heikentää ympäristön tilaa.¹⁵ Kunnostushankkeita tulisikin ohjata siihen suuntaan, että muun ohella luonto- ja ympäristötekijät otet-

¹¹ HE 277/2009 vp, s. 23.

¹² MmVL 16/2010 vp, s. 4.

¹³ Oletettavasti kunnostushankkeen yhteistoteutuksella olisi vaikutuksensa myös viranomaisen työmäärään, mikäli tietyn vesialueen kunnostukset voitaisiin arvioida kokonaisuutena eikä jokainen hanke aloittaisi uutta yksittäistä ilmoitus- tai lupaprosessiaan.

¹⁴ *Lähteenmäki* 2005, s. 49–55. Olennainen seikka vesistöjen kunnostushankkeissa ovat vallitsevat naapurisuhteet ja niiden järjestäminen. Naapurien kokemat haitat ja häiriöt ovat riippuvaisia naapurusten subjektiivisista näkemyksistä, joten kunkin mökkirannan tilanne on siltä osin varsin tapauskohtainen. Ks. *Haverinen – Heino* 2013, s. 57–58.

¹⁵ *Sarvilinna – Sammalkorpi* 2010, s. 33–34.

taisiin huomioon mahdollisimman kattavasti ja kokonaisvaltaisesti. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna olisikin tärkeää, että viranomaisilla olisi tarvittava informaatio vesistöistä, niiden olosuhteista sekä kunnostustarpeista sekä mahdollisuus hyödyntää näitä tietoja optimaalisesti koordinoimalla tehokasta kunnostushanketoimintaa.¹⁶ Pyrin tutkielmassa tarkastelemaan kunnostushankkeiden yhteistoteutuksen mahdollisuutta myös siitä näkökulmasta, miten se mahdollistaa mainittujen päämäärien saavuttamisen.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja työn rakenne

Kyse on ympäristöoikeudellisesta tutkimuksesta, jonka pääpaino on käytännöllisessä lainopissa. Työn ensisijaisena tarkoituksena on siis pyrkiä hahmottamaan voimassa olevan oikeuden sisältöä ruoppaus- ja niittotoimenpiteitä sisältävien yhteishankkeiden osalta. Voimassa olevan oikeuden tulkinnan ja systematisoinnin avulla pyrin esittämään, minkälaiset raamit voimassa oleva oikeus asettaa yhteisesti toteutettaville vesistöjen kunnostushankkeille. Jotta tutkielma ei jäisi ”itseisarvoisen teoretisoinnin”¹⁷ tasolle, käytän lainoppia täydentäviä empirisiä tutkimusmenetelmiä, joiden avulla pyrin hahmottelemaan ruoppaus- ja niittohankkeisiin liittyviä käytäntöjä sekä arvioimaan näihin liittyviä ongelmakohtia. Kahden edellä mainitun lähestymistavan lisäksi pyrin arvioimaan sääntelyn toimivuutta siltä osin, miten hyvin vesilaissa esitetyt tavoitteet sekä muut viralliset päämäärät näyttävät sääntelyn avulla toteutuvan.¹⁸ Tavoitteenani on tutkia aihetta mahdollisimman kattavasti, mikä onnistuu parhaiten eri menetelmiä yhdistellen. Toisaalta mainittu lähestymistapa altistaa myös riskeille. Aihetta ei esimerkiksi voi tutkimusekonomisista syistä käsitellä siinä laajuudessa kuin sen kokonaisvaltaisen hahmottamisen kannalta olisi ideaalia.¹⁹

Empiirinen aineisto koostuu tutkimuksessani kolmesta erillisestä, mutta toisiaan tukevasta osasta. Ensinnäkin pyrin tutkimaan lupaviranomaisen eli aluehallintoviraston (AVI) vesilupapäätösten avulla, minkälaisille vesistöjen kunnostushankkeille on haettu lupaa ja toisaalta, miten nämä on ratkaistu lupaviranomaisessa. Koska ruoppaus- ja niittotoimenpiteitä sisältävät kunnostushankkeet ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niistä ole juuri tuomioistuinratkaisuja, on

¹⁶ Ympäristöministeriö 2013a, s. 18–21.

¹⁷ Määttä 2004, s. 140–141. *Samilla* esittää aiheeseen liittyen: ”Se mikä toimii, on lopulta empiirinen – ja siis sääntelyteoreettinen – kysymys, jota ei voida selvittää oikeuslähteitä tutkimalla.” Ks. *Samilla* 2007, s. 417.

¹⁸ Lakien vaikutusten arviointi parantaa tietämystä lakien vaikutuksista, mikä taas saattaa edesauttaa sääntelyn kehittämistä. Ks. *Samilla* 2002, s. 180–181.

¹⁹ Lähdeaineiston monipuolisuus saattaa helpottaa tutkielman annin suuntaamista perinteisiä kohdeauditorioita laajemmalle yleisölle. Tältä osin toivonkin, että työ tavoittaa lainsoveltajien ja lainsäätäjän ohella mahdollisimman monenlaiset ympäristöalan toimijat.

mielestäni perusteltua tutkia aihetta viranomaisratkaisusta käsin²⁰. *Määttä* toteaa oikeuskäytännön merkityksen oikeuslähteenä olevan ympäristöoikeudellisessa tutkimusperinteessä hyvin korostunut eikä tällaista perinteistä oikeuslähdeopillista painotusta ole tyypillisesti ollut tarvetta sen enemmälti perustella.²¹

Toisena empiirisen aineiston osana käytän vesilain mukaisen valtion valvontaviranomaisen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) näkemyksiä niittotoimenpiteistä sekä niittohankkeiden ilmoituksen- ja luvanvaraisuudesta. Koska vesilaki vaikenee asiasta, pyrin puhelinkeskusteluihin saamaan näkemyksen siitä, miten niittotoimenpiteisiin suhtaudutaan valvontaviranomaisessa. Keskusteluihin valikoitui yksi virkamies kustakin vesilain mukaisia ilmoituksia käsittelevästä ELY-keskuksesta. Virkamies valikoitui ELY-keskuksen asiantuntijahaun²² avulla, lisäksi sain viranomaisista tarkempia tietoja sen suhteen, kuka olisi sopiva henkilö keskustelemaan aihetta koskevista teemoista. Puhelinkeskustelu toteutettiin sovittuna ajankohtana teemahaastattelutyypillisesti haastattelurungon²³ avulla. Toimitin haastattelurungon etukäteen tutustumista varten keskusteluun osallistuvalla virkamiehelle ja tallensin keskustelun äänittämällä. Myöhemmin tein tallenteen perusteella yhteenvedon kustakin keskustelusta. Tältä osin on todettava, ettei aineisto ole laajuudessaan sellainen, että siitä voisi vetää perusteellisia johtopäätöksiä. Haastatteluaineiston avulla pyrin lähinnä saamaan jonkinlaisia suuntaviivoja aiheesta sekä täydentämään tutkielmaa niiltä osin kuin muut lähteet eivät tarjoa vastauksia aiheen kannalta relevantteihin kysymyksiin. Lisäksi on huomioitava, että vaikka haastatteluaineisto valaisee eri ELY-keskusten näkemyksiä aiheesta, kyse on viime kädessä yksittäisten virkamiesten näkemyksistä.

Kolmantena empiirisen aineiston osana toimii Liperin Kiiessalossa toteutettu vesistön kunnostushanke, josta saatua aineistoa hyödynnän tarpeen mukaan tutkielman eri osissa. Hankkeesta saatujen kokemusten avulla pyrin hahmottamaan rannanomistajien näkemyksiä vesialueiden niittotoimenpiteistä kyseisessä kunnostuskohteessa. Samalla pyrin tutkimaan yksittäisten rannanomistajien näkemyksiä kunnostushanketta koskevasta yhteistyöstä ja sen mahdollisuuksista sekä esteistä. Kyse on viiden henkilön kanssa käymistä keskusteluista, joiden

²⁰ Ruoppauksista on oikeuskäytäntöä jossain määrin, mutta niitosta ei sen sijaan ollenkaan. Samanlainen painotusero on nähtävissä myös aluehallintoviraston päätöksissä, joissa ei juuri ole esillä niittotoimenpiteet. Ks. *Aluehallintovirasto* 2013, kohta Vesilupapäätökset.

²¹ *Määttä* 2004, s. 141–142.

²² Ks. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* 2013, kohta Yhteystiedot. Haku suoritettiin hakusanoilla ”vesilain mukaisten lupien valvonta” tai ”vesistöjen kunnostushankkeet”.

²³ Ks. liite 1.

avulla pyrin kytkemään myös rannanomistajat aiheeseen. Kyseessä olevat henkilöt ovat valikoituneet haastateltaviksi sillä perusteella, että he omistavat niittohankkeen kohdealueen rannat²⁴. Keskustelut toteutettiin teemahaastattelutyypisessä haastattelurunkoa²⁵ seuraten. Tallensin haastattelut äänittämällä, ja myöhemmin koostin äänitteistä yhteenvedon keskustelujen keskeisimmistä sisällöistä. Aineiston suppeudesta johtuen sen liiallinen yleistäminen ei liene perusteltua, vaan sen tarkoitus on tarjota tartuntapintaa kunnostushankkeisiin rannanomistajien näkökulmasta. Näkemykseni mukaan monipuolinen lähdeaineisto mahdollistaa kokonaisvaltaisen arviointitutkimusnäkökulman toteuttamisen.

Suomen ympäristökeskus (SYKE) on toteuttanut vuosina 2011–2013 Liperin kunnan alueella sijaitsevalla Heposelällä JÄREÄ-pilottihanketta. Hankkeen tarkoituksena on ollut edistää järvi-kunnostuksia niittotoimenpiteillä sekä kehittää kunnostuksiin liittyvää yritystoimintaa osaksi paikallista elinkeinotoimintaa. Niittojen kohdealue on 2,55 hehtaarin kokoinen ruovikkoalue Heposelän koillisosassa. Hankkeen vesialue kuuluu osakaskunnalle ja ranta-alueet kuuluvat viidelle yksittäiselle maanomistajalle sekä yhteisalueelle, johon kuuluu yli 100 osakasta. SYKE kustansi niitot yhden hehtaarin osalta, mutta muuten niittojen kustannukset jakautuivat kunkin rannanomistajan osalta pinta-alaperusteisesti. Niitoista tehtiin ilmoitus Pohjois-Karjalan ELY-keskukseen ja ne toteutettiin elokuussa 2013, minkä jälkeen rannanomistajat kantavat vastuun jatkossa tarvittavista niittotoimenpiteistä.

Seuraavaksi tutkielman johdantoluvun viimeisessä osassa määrittelen lyhyesti ruoppaus- ja niittotoimenpiteet. Toisessa luvussa käsittelen kunnostushankkeen yhteistoteutusta menettelyllisestä näkökulmasta. Luvun tarkoituksena on käsitellä vesioikeudellisen yhteisön elinkaarta aina yhteisön muodostamisesta hankkeen toteuttamiseen sekä yhteisön purkautumiseen asti. Pyrin käsittelemään vesioikeudellisen yhteisön rinnalla myös muita yhteistoteutuksen muotoja sekä arvioimaan näiden eroja. Tämän jälkeen käsittelen tutkielman kolmannessa luvussa vesilain mukaiseen lupaan liittyvää prosessia kokonaisuudessaan juuri yhteishankkeiden kannalta. Olen sijoittanut kaksi päälukua edellä mainittuun järjestykseen siksi, että vesioikeudellisen yhteisön perustaminen alkaa tyypillisesti ennen vesilain mukaista lupaprosessia. Vaikka yhteistoteutuksen menettelyllistä puolta käsittelevä luku on tutkielman aiheen kannalta varsin keskeinen, näkemykseni mukaan sen sijoittaminen johdantoluvun jälkeen on

²⁴ Mainitut viisi henkilöä omistavat joko yksin tai yhdessä sukulaisensa kanssa 94,9 prosenttia niitetyistä vesialueista. Jäljelle jäävä osuus (5,1 prosenttia) kuuluu osakaskunnalle, johon kuuluu yli 100 osakasta.

²⁵ Ks. liite 2.

työn kokonaisuuden kannalta perusteltu. Neljännessä luvussa arvioin yhteistoteutukseen liittyviä hyötyjä ja toisaalta siihen liittyviä ongelmakohtia. Viidennessä luvussa kokoan tutkielman annin yhteen ja teen niistä johtopäätökset.

1.3 Ruoppaus- ja niittotoimenpiteet

Ruoppauksessa vesialueen pohjasta irrotetaan ja poistetaan maa-ainesta, jotta vesialue voisi soveltua paremmin esimerkiksi virkistys- tai liikennekäyttöön. Poistettava aines voi olla kiiveä, soraa, louhetta tai vesiperäistä lietettä tai vastaavasti vesiympäristöön kuulumattomia esineitä tai aineita.²⁶ Ruoppaukset voidaan luokitella niiden koon ja niille asetettujen tavoitteiden perusteella kahteen ryhmään: yleensä yhtä kiinteistöä koskeviin pienruoppauksiin ja laajoihin kokonaisten vesistöjen tai niiden osien kunnostamiseen tähtääviin kunnostusruoppauksiin.²⁷ Ruoppaus jaetaan perinteisesti kolmeen työvaiheeseen, joista ensimmäinen on massan irrottaminen ja nostaminen joko kauha- tai imuruoppauksella. Toisessa vaiheessa poistettu massa siirretään ruoppauspaikalta pois esimerkiksi proomulla, ja kolmannessa vaiheessa aines sijoitetaan läjittämällä veteen tai maalle. Vesilaissa puhutaan ruoppaamisesta ja ruoppausmassan sijoittamisesta. Ruoppausmassan kannalta olennainen seikka on sedimenttien pilaantuneisuuden selvittäminen, jotta ruopatut massat voidaan turvallisesti sijoittaa.²⁸

Yleistyneet ja laajentuneet ruoppaushankkeet aiheuttavat myös eneneviä vaikutuksia ympäristössä, kuten samentumista, veden laadun heikentymistä, virkistyskäytön vaikeutumista, kasvillisuudelle sekä eliöstölle aiheutuneiden haittojen lisääntymistä. Mainittuja haitallisia vaikutuksia rajoittaakseen VL 3:3:ään kirjattiin selkeä 500 kuutiometrin määrällinen raja, jonka täytyessä hankkeelta tulee aina edellyttää vesioikeudellista lupaa.²⁹ Kyseisen pykälän

²⁶ HE 277/2009 vp, s. 44.

²⁷ Viinikkala – Mykkänen – Ulvi 2005, s. 213.

²⁸ Ympäristöministeriö 2004, s. 10–13.

²⁹ HE 277/2009 vp, s. 49. Vanhassa vesilaissa mainittua rajaa ei ollut kirjattuna säännösmuotoon, vaan kyse oli ruoppauksen vähäisyyden arvioimisesta. VVL 1:30.1:n mukaan jokaisella, joka kärsii lietteestä, matalikosta tai muusta niihin verrattavasta vesistön käyttöä koskevasta haitasta, on oikeus ilman lupaa toisenkin vesialueella suorittaa haitan poistamiseksi tarpeellinen vesistön tilan ja käyttömahdollisuuksien parantamista koskeva toimenpide. Toiminnasta ei saanut aiheutua 12–15 tai 19 §:ssä tarkoitettua muutosta tai seurausta eikä työn suorittamisesta saanut johtua vesialueen omistajalle huomattavaa haittaa. Käytännössä sisävesillä tapahtuvaa ruoppausta ei yleensä pidetty vähäisenä, jos ruopattavan massan määrä oli yli 100 kuutiometriä, merialueilla raja vaihteli olosuhteista riippuen 500–1000 kuutiometrin välillä. Ks. Ympäristöministeriö 2004, s. 8-9. Kiinnostavaa, ettei vesilakitoimikunnan mietinnössä kuten ei myöskään vesilakityöryhmän mietinnössä 500 kuutiometrin ruoppaamista ole vielä sisällytetty aina luvanvaraisten hankkeiden joukkoon. Ks. Vesilakitoimikunnan mietintö OMKM 2004:2; Vesilakityöryhmän mietintö OMTR 2006:13.

ohella ruoppaushankkeiden luvanvaraisuus määrittyy *vesitaloushankkeen*³⁰ yleisestä luvanvaraisuudesta käsin (VL 3:2). Kaiken kaikkiaan nykyisen vesilain myötä vesitaloushankkeiden luvanvaraisuuteen liittyvää tapauskohtaisuutta on pyritty rajoittamaan.³¹ Ruoppaushankkeen ollessa luvanvarainen ruoppausmassan sijoittamiseen liittyvät seikat ratkaistaan aina luvan yhteydessä. Kyse on käytännössä muodostuneesta periaatteesta, jota ei nähty tarpeellisena muuttaa uuden vesilain myötä.³²

Vesikasvien poistaminen on vesistön kunnostusmenetelmä, jolla pyritään estämään kasvillisuuden liiallinen lisääntyminen ja vesialueiden umpeenkasvu. Tyypillistä vesistössä olevaa kasvillisuutta ovat esimerkiksi ruovikot, kortteikot sekä kelluslehtinen vesikasvillisuus, joiden liiallinen esiintyminen on koettu yleisesti ottaen merkittäväksi haitaksi niin monimuotoisen ympäristön kuin ihmisenkin kannalta. Haitallisia vaikutuksia on pyritty ehkäisemään irrottamalla kasvit kasvupaikaltaan leikkaamalla tai ruoppaamalla sekä poistamalla irrotettu kasvimassa vedestä. Niitolla viitataan vesikasvien leikkaamiseen, joka toteutetaan yleensä mahdollisimman läheltä pohjaa. Ruoppaukseen verrattuna niitto vaatii sitoutumista osakseen, sillä kunnostuksen onnistumiseksi toimenpiteet on toistettava moneen otteeseen ja toiminta kestää yleensä usean vuoden ajan.³³

Niiton suorittamiseen on monenlaisia koneita ja menetelmiä, mutta kasvillisuutta pystyy poistamaan helposti myös vähäisellä konevoimalla tai jopa lihasvoimin. Niitto jakaantuu kolmeen vaiheeseen: vesikasvien leikkaamiseen, kasvijätteen keräämiseen ja niiden vedestä poisnotamiseen sekä läjittämiseen.³⁴ Ruoppauksesta poiketen niittoon ei liity yksityiskohtaista luvantarvekynnystä, vaan tarve vesioikeudelliselle luvalla määrittyy VL 3:2:n yleisestä luvanvaraisuudesta käsin. Niitohankkeen osalta luvantarpeen arviointi on siis tapauskohtaista ar-

³⁰ Vesitaloushankkeella tarkoitetaan vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka saattaa vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön. Vanhassa vesilaissa vesitaloushankkeesta käytettiin käsitettä yritys. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 41, 44.

³¹ *HE 277/2009 vp*, s. 57. Toisaalta ruoppaushankkeissa vesilain mukaisten viranomaisten välinen työnjako ELY-keskusten, kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen ja aluehallintovirastojen välillä on ollut joltain osin epäselvää. Esimerkiksi 500 kuutiometriä pienempien ruoppauksien osalta ei ole ollut ilmeistä käytäntöä siitä, miten toimivalta viranomaisten kesken määrittyy. Ks. *Pölonen 2013*, s. 423–434.

³² *HE 277/2009 vp*, s. 61. Mikäli ruoppausmassojen sijoittamisen on katsottu aiheuttavan haitallisia seurauksia, niihin on pyritty vaikuttamaan esimerkiksi sijoituspaikkaa vaihtamalla. Ks. esim. KHO 1975 A II 95.

³³ *Kääriäinen – Rajala 2005*, s. 249, 254–257, 262–263.

³⁴ *Kääriäinen – Rajala 2005*, s. 256–258. Niitetyn kasvijätteen poistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Ks. *Kääriäinen – Rajala 2005*, s. 262–263; *Varsinais-Suomen ELY-keskus 2012*, kohta Ohjeita vesikasvillisuuden niiton tekemiseen.

viointia, ja luvanvaraisuus edellyttää VL 3:2:ssä yksilöityä muutosta sekä yleiseen etuun tai yksityiseen etuun kohdistuvaa haitallista seurausta.³⁵

Pelkällä niitolla voidaan pyrkiä parantamaan tietyn vesistön osan tilaa, tai vastaavasti niitto voi toimia osana järven kokonaiskunnostusta. Kunnostushankkeiden osalta on kuitenkin tärkeää olla selvillä siitä, mitkä saattaisivat olla runsaaseen vesikasvillisuuteen johtaneet syyt, jotta voitaisiin kulloinkin erottaa, onko kyseessä vesistön luontainen tila vai ihmisen aiheuttama muutos.³⁶ Mikäli kyse on ulkoisen kuormituslähteen aiheuttamasta rehevöitymisestä, kunnostushankkeen onnistuminen on vahvasti sidoksissa siihen, miten vesistöön tuleva ravinnevirta saadaan kuriin.³⁷ Kiiessalon pilottihankkeen osalta hyötyjä ja haittoja arvioitiin seuraavasti:

Vesialueen niittojen hyödyllisyyttä perusteltiin rannan arvon kohoamisella, paranevilla käyttömahdollisuuksilla, vesistön laadun paranemisella sekä maisemahyödyin. Toisaalta niiton uskotaan parantavan samalla niin ympäristön tilaa kuin vesiaineen laatuakin. Suoranaisia haittoja toimenpiteillä ei nähty olevan, mutta haastatteluista kävi ilmi, että kullekin rannanomistajalle hankkeesta seurannut hyöty oli jossain määrin sidoksissa siihen, kuinka suurelta osin hankkeen sisältämät toimenpiteet näkyivät omassa rannassa. Mikäli niitot olivat rannanomistajan kannalta ennakoitua suppeammat, hankkeeseen suhtauduttiin ymmärrettävästi pettyneesti; jos taas tulokset olivat toivotun kaltaiset, hanke nähtiin kokonaisuudeltaan onnistuneena. Mikäli rannanomistaja koki hankkeen tiimoilta mielipahaa, se liittyi prosessin hitauteen, niittojen suppeuteen tai siihen, että rannanomistajan mielestä hanke ei ollut toteutunut siten kuin oli sovittu.³⁸

Huomionarvoista kunnostushankkeiden osalta on se, ettei vesikasvillisuuden niittoja ole toteutettu itsenäisinä luvanvaraisina kunnostushankkeina ollenkaan.³⁹ Tästä voi vetää ainakin kaksi johtopäätöstä, joista ensimmäinen on se, että yleisesti niittäminen tapahtuu osana muuta vesistön kunnostamista.⁴⁰ Niittotoimenpiteet suoritetaan ikään kuin järeämpien toimien ohella. Toiseksi on selvää, etteivät niittohankkeet tyypillisesti ylitä luvantarvekynnystä. Toisin sanoen niitoista tehdään ilmoituksia ELY-keskukseen, mutta niiltä ei edellytetä vesioikeudellista lupaa. Vesikasvillisuuden niitossa on se perustavanlaatuisen ero suhteessa ruoppauk-

³⁵ HE 277/2009 vp, s. 57–58.

³⁶ Kääriäinen - Rajala 2005, s. 260.

³⁷ Varsinais-Suomen ELY-keskus 2013, s. 2.

³⁸ Aineisto perustuu pilottihankkeen myötä käytyihin keskusteluihin.

³⁹ Johtopäätös nojaa 1.1.2012–30.10.2013 välisenä aikana lupaviranomaisen antamiin päätöksiin. Ks. *Aluehallintovirasto* 2013, kohta Vesilupapäätökset.

⁴⁰ Ks. esim. ESAVI 246/2012/2; LSSAVI 10/2013/2; LSSAVI 47/2013/2.

seen, että vaikka se vaikuttaa ruoppausta enemmän maisemaan, se on suhteellisen kevyt toimenpide siinä mielessä, että vesikasvillisuus kasvaa hyvin pian takaisin.

Käsittelen tutkimuksessa ruoppaus- ja niittotoimenpiteitä rinnakkain, vaikka ne ovat monilta osin hyvin erilaisia niin vaikutuksiensa kuin esimerkiksi luvantarvekynnyksenkin osalta. Kuten edellä esitin, yksittäisiltä niittohankkeilta ei yleisesti ottaen edellytetä vesioikeudellista lupaa, kun taas ruoppaushankkeiden osalta luvantarvekynnys on suhteellisen selkeä. Etenkin vesioikeudellisen yhteisön perustamisen kannalta luvantarvekynnyksen ylittyminen on merkityksellistä, sillä kynnyksen alle jääviä hankkeita varten ei voida perustaa mainittua yhteisöä. Kaikesta huolimatta käsittelen ruoppausta ja niittoa rinnakkain enkä tarkoituksellisesti tee niiden välille suurtakaan eroa. Perustelen näkemystäni kolmella seikalla: ensinnäkin ei ole tavatonta, että toimenpiteet sisältyvät samaan hankkeeseen⁴¹, toiseksi ne täydentävät kunnostustoimenpiteinä toinen toisiaan⁴² ja kolmanneksi on ainakin teoreettisella tasolla mahdollista, että myös niittohanke voi itsessään ylittää luvantarvekynnyksen⁴³. Näistä lähtökohdista tarkastellen pidän perusteltuna käsitellä ruoppausta ja niittoa rinnakkain niiltä osin kuin se aiheen kannalta on relevanttia.

⁴¹ Mikäli kyse on laajemmasta vesistön kunnostamisesta, niittojen ohella toteutetaan tyypillisesti myös muita toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan vesistön tilaan. Ks. *Väisänen – Lakso* 2005, s. 75–90.

⁴² Esimerkiksi ulpukka ja lumme ovat sellaisia vesikasveja, joiden juuristot kannattaisi ruopata vesistöstä pois. Toisaalta ilmaversoisten kasvien vähentämiseen niitto sopii hyvin. Ks. *Sarvilinna – Sammalkorpi* 2010, s. 50.

⁴³ Näkemys perustuu ELY-keskusten virkamiesten kanssa käytyihin puhelinkeskusteluihin.

2 Kunnostushankkeen yhteistoteutus menettelyllisestä näkökulmasta

2.1 Lähtökohdat

Vesioikeudellisessa sääntelyssä hankkeiden yhteishallinto- ja yhteistoteutusmuodot ovat tavallisia. Mikäli hankkeella on useita hyödynsaajia, on tällaisille yhteisöille nähty tarpeellisena antaa viranomaisluonteisia tehtäviä tai valtuuksia.⁴⁴ Vesilaissa puhutaan *hyödynsaajasta*, jolla tarkoitetaan esimerkiksi ojituksesta tai kunnostushankkeesta hyötyä saavaa maanomistajaa.⁴⁵ Kyse on myös siitä, että hankkeisiin tulisi aina löytyä vastaava taho, jonka voi sitouttaa pitkäaikaisesti hankekohtaisiin velvollisuuksiin.⁴⁶ Esimerkiksi uiton osalta kyse on ollut uppopuiden ja uittolaitteiden poistamista koskevasta velvollisuudesta, jonka toteutuminen on oletettavampaa, mikäli voidaan osoittaa vaatimusten kohteena oleva useamman toimijan välinen yhteisö.⁴⁷

Vesilakiin on nähty tarpeen koota yhteen yhteisöä koskevat säännökset, ja näin ollen lain 12 luvussa säädetään vesioikeudellisesta yhteisöstä. Mainitun luvun lisäksi yhteisöä koskevaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä on tietyissä hankekohtaisissa luvuissa, mikäli 12 luvun säännöksiä on tarpeen täydentää tai vastaavasti poiketa niistä. Vesioikeudellista yhteisöä koskevan sääntelyn osalta uudessa laissa on pyritty poistamaan tarpeettomia päällekkäisyyksiä ja toisaalta keventämään sääntelyä poistamalla eri yhteisömuotojen väliset eroavaisuudet. Vesilaissa puhutaan selkeyden vuoksi siis vesioikeudellisesta *yhteisöstä*.⁴⁸

Kuten johdantoluvussa totesin, nykyiseen vesilakiin on edeltäjästään poiketen sisällytetty mahdollisuus perustaa vesioikeudellinen yhteisö myös vesistön kunnostamista varten. Vesilain mukaisen yhteisön perustamismahdollisuuden ulottaminen kunnostuksiin perustuu ole-

⁴⁴ *Hollo – Mehling – Taina* 2003, s. 304.

⁴⁵ *HE 277/2009 vp*, s. 90. Kyse on tällöin jonkin asian tilan parantumisesta, joka koituu kiinteistön omistajatahon hyväksi. Hyödynsaajan käsite on siinä mielessä olennainen, että hyödyn saaminen on vesioikeudellisen yhteisön jäsenyyden kriteeri. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 150–151.

⁴⁶ *HE 277/2009 vp*, s. 29.

⁴⁷ Ks. esim. *Pärnänen* 2012, s. 193–194.

⁴⁸ *HE 277/2009 vp*, s. 30, 150. Vanha vesilaki sisälsi useamman hyödynsaajan kesken perustettavaa yhteisöä koskevaa sääntelyä. Vanhassa vesilaissa mahdollisuudesta tai velvollisuudesta perustaa tietty vesioikeudellinen yhteisö säädettiin eri hankeluvuissa, ja sääntelyn tarkoituksena oli vesioikeudellisten hankkeiden yhteistoteutuksen mahdollistaminen tai siihen velvoittaminen. Vanhassa vesilaissa erityisen vesioikeudellisen yhteisön perustamisesta säädettiin eri hankeluvuissa uittoyhdistyksestä 5:20, ojitusyhtiöstä 6:25, järjestely-yhtiöstä 7:10, säännöstely-yhtiöstä 8:11 ja viemäryhtiöstä 10:16. Vanhassa vesilaissa käytettiin mainitussa yhteydessä yhdistyksen ja yhtiön käsitteitä, mutta uuden lain myötä niistä luovuttiin, jotta välttyttäisiin epäselvyyksiltä suhteessa yhdistyslain (503/1989) ja osakeyhtiölain (624/2006) mukaisiin yhdistyksen tai yhtiön käsitteisiin.

tukseen kunnostusten määrän ja tarpeen kasvusta tulevaisuudessa. Toisaalta kunnostukset on nähty sellaisina hankkeina, joissa kyse on usein yhtä hyödynsaajaa laajemmasta asianosaispiiristä, jonka käsittäminen yhtenä kokonaisuutena saattaa hyvinkin olla perusteltua.⁴⁹ VL 12:1 kuuluu seuraavasti:

Tässä luvussa tarkoitettu vesioikeudellinen yhteisö voidaan perustaa seuraavien vesitaloushankkeiden yhteistä toteuttamista varten:

- 1) 5 luvun mukainen ojitus;
- 2) 6 luvun mukainen keskivedenkorkeuden pysyvä muuttaminen;
- 3) 7 luvun mukainen vesistön säännöstely;
- 4) 9 luvun mukainen puutavaran uitto;
- 5) tämän lain mukaisia toimenpiteitä edellyttävä vesistön kunnostaminen tai muuta vastaavaa tarkoitusta varten toteutettava vesitaloushanke.

VL 12:1.1,5:n nojalla on siis mahdollista perustaa vesioikeudellinen yhteisö sekamuotoista kunnostushanketta varten. Tällöin hankkeeseen voi sisältyä esimerkiksi vesistön ruoppaamista ja perkaamista. Aloitteen mainitunlaisen yhteisön perustamiseksi tekee hankkeesta *hyötyä saavat*.⁵⁰ Toisin sanoen vesistön kunnostamiseksi suoritettavia ruoppaus- ja niittohankkeita voidaan nykyään tehdä vesioikeudellisen yhteisön nimiin. Poikkeukselliseksi kunnostushankkeita koskevan sääntelyn tekee se, että muista hanketyypeistä poiketen sillä ei ole hanketyypeihin sidottua yksityiskohtaista sääntelyä. Tältä osin lain tulkinta eroaa lähtökohdiltaan muista hanketyypeistä ja perustuu muuta enemmän vesilain yleisiin vesioikeudellista yhteisöä koskeviin säännöksiin.

Kyse on siis *mahdollisuudesta* perustaa kunnostushanketta varten yhteisö, mutta minkäänlaisesta velvollisuudesta tällaisen yhteisön perustamiseksi ei ole. Sen sijaan ojitusta, keskivedenkorkeuden pysyvää laskemista ja uittoa varten yhteisö tulee perustaa aina hankekohtaisten edellytysten täytyessä. Esimerkiksi ojituksen osalta VL 5:22:n mukaan ojitusyhteisö on perustettava, mikäli hyödynsaajia on vähintään kolme, ja vähintään yksi seuraavista kriteereistä täyttyy: ojitukseen tarvitaan lupaviranomaisen lupa, sopimusta yhteisestä ojituksesta ei saada

⁴⁹ HE 277/2009 vp, s. 150.

⁵⁰ HE 277/2009 vp, s. 150.

aikaan tai joku hyödynsaajista vaatii yhteisön perustamista ja sitä on pidettävä tarpeellisena. Lisäksi valvontaviranomainen voi vaatia toimenpidettä.⁵¹

Vesioikeudellisen yhteisön perustaminen ruoppaus- ja niittohankkeissa on siis vapaaehtoista. Hyötyä saavien tahojen tulee kokea yhteisön perustaminen syystä tai toisesta mielekkääksi, jotta he alkaisivat toimia asian edistämiseksi. Vaihtoehtoisesti kunnostushankkeita voi toteuttaa itsenäisesti tai toisaalta useamman hakijan kesken perustamatta yhteisöä. Lisäksi kunnostushankkeita voidaan toteuttaa muunlaisten yhteenliittymien, kuten asukasyhdistysten nimiin⁵². Vesioikeudellisen yhteisön perustaminen kunnostushanketta varten edellyttää näin ollen sitä, että toiminnan on oltava joltain osin yksittäisiä kunnostuksia pitkäkestoisempaa ja laajempaa, jotta yhteistoteutus on toimijoiden kannalta perusteltua. Tällöin kyse ei voi olla esimerkiksi yksittäisestä pienimuotoisesta ruoppauksesta tai vastaavasta kunnostuksesta. Toisaalta on otettava huomioon, että julkisen rahoituksen saaminen edellyttää useimmiten hakijaksi yhteisöä.⁵³

Lain esitöistä käy ilmi, että uuden vesilain myötä pyritään paremmin kontrolloimaan useiden yksittäisten ruoppausten tai muiden pienimuotoisten hankkeiden yhteisvaikutuksia. Ratkaisuna tällaisiin tilanteisiin on nähty hankkeiden yhteisvaikutusten tehokkaampi hallinta. Esitöiden perusteella näyttäisi olevan suositeltavaa, että vesitalouslupaa haettaisiin yhteisesti, jotta näin ollen olisi mahdollista käsitellä kaikkien hakijoiden toimenpiteiden vaikutuksia yhdellä kerralla. Vaikka valvontaviranomaisella ei olekaan oikeutta velvoittaa hakijoita yhteisen hakemuksen tekemiseen, viranomainen voi neuvomalla opastaa hakijoita.⁵⁴

2.2 Erilaiset toimijat vesistöjen kunnostushankkeiden toteuttajina

Kuten edellä todettua, kaikkia kunnostushankkeita varten ei kannata perustaa vesilain mukaista yhteisöä, vaan asiaan vaikuttaa hankkeen sisältö kokonaisuudessaan sekä esimerkiksi se, minkälainen rahoituspohja hankkeella on suunniteltu olevan. Mikäli kyse on yksittäisen mökkirannan kunnostuksesta, jonka voi toteuttaa kertaluontoisella ruoppauksella tai pieni-

⁵¹ HE 277/2009 vp, s. 101–102. Vastaavanlaisia hankekohtaisia edellytyksiä yhteisön perustamisvelvollisuuden aktualisoitumiseksi on keskivedenkorkeuden pysyvän muuttamisen osalta VL 6:9:ssä ja 6:10:ssä, säännöstelyn osalta VL 7:6:ssä sekä uiton osalta VL 9:11:ssä. Vesivoimahanketta varten tulee perustaa VL 8:7:n nojalla osakeyhtiölain mukainen yhtiö, koska vesivoiman hyödyntäminen eroaa merkittävässä määrin muista vesitaloushankkeista. Ks. HE 277/2009 vp, s. 150.

⁵² Ks. *Varsinais-Suomen ELY-keskus* 2013, s. 7; *Ympäristöministeriö* 2013a, s. 40–49.

⁵³ *Mattila – Kirkkala* 2005, s. 103–108.

⁵⁴ HE 277/2009 vp, s. 57.

muotoisilla toistuvilla niittotoimenpiteillä, voi olla järkevää toteuttaa toimenpiteet itsenäisesti.⁵⁵ Itsenäisesti toteutettu hanke on perusteltua siitä syystä, että yksittäisissä kunnostustoimissa pelkkä ilmoitus valvontaviranomaiselle on tyypillisesti riittävä eikä tällöin ole tarvetta taloudellisesti ja ajallisesti kuluttavalle lupamenettelylle.⁵⁶ Prosessin keveyden vastapainona on se, ettei valvontaviranomaiselle tehty ilmoitus kylläkään tuota toteuttajalle luvan kaltaista oikeutta hankkeen toteuttamiseen.⁵⁷

Hanke siis kokonaisuudessaan vaikuttaa siihen, kannattaako toimenpiteet toteuttaa yksin vai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Sen sijaan vesioikeudellisen yhteisön perustaminen on riippuvainen siitä, voidaanko kyseessä olevalle kunnostushankkeelle myöntää lupa. Jos lupaa ei voida myöntää, ei hanketta varten myöskään voi perustaa vesioikeudellista yhteisöä.⁵⁸ Jos siis hanke sisältää ainoastaan sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät ole luvanvaraisia eivätkä näin ollen edellytä vesioikeudellista lupaa, ei kyseistä hanketta varten voi perustaa yhteisöä tällöin. Toisin sanoen vähäisiä ruoppaus- ja niittotoimenpiteitä sisältävää hanketta varten ei ole mahdollista perustaa vesioikeudellista yhteisöä, vaan mahdollisuus aktualisoituu vasta luvanvaraisten hankkeiden osalta.

Jos hankkeen tavoitteena on vesistön tai sen osan kokonaisvaltainen kunnostaminen, jonka tiedetään kestävän useita vuosia ja edellyttävän eri työvaiheita, saattaa jonkinlainen yhteistyö yksittäisten kunnostajien välillä olla perusteltua. On kuitenkin otettava huomioon, ettei vesioikeudellinen yhteisö ole ainoa tapa laajojen kunnostushankkeiden toteuttamiseen, vaan vaihtoehtoina ovat esimerkiksi vesiensuojeluyhdistys tai vastaavasti jonkinlainen säätiö⁵⁹. Vesien kunnostusstrategian mukaan kunnostushankkeissa toteuttajana tulisi kuitenkin pääsääntöisesti olla vesioikeudellinen yhteisö hankkeen aiheuttamien hyötyjen pysyvyyden turvaamiseksi ja rahoituspohjan laajentamiseksi. Koska vesioikeudellisen yhteisön perustaminen kunnostushanketta varten on mahdollistunut vasta nykyisen vesilain myötä, on viranomaisilla merkittävä tehtävä tiedottaa, opastaa ja aktivoida ihmisiä tässä asiassa.⁶⁰

⁵⁵ Tältä osin voi kyseenalaistaa, onko kyse vesistön kunnostustoimenpiteestä, koska mainituilla toimenpiteillä ei pyritä vesistön kunnostamiseen tai vesiaineen laadun parantamiseen, vaan lähinnä oman rannan käyttömahdollisuuksien ja -arvon kohentamiseen. Vrt. esim. *Sarvilinna – Sammalkorpi* 2010, s. 44 ja *Uudenmaan ELY-keskus* 2010.

⁵⁶ Ilmoitusmenettely on hakijan kannalta ilmainen ja sitä varten tarvittavat selvitykset ovat vähäisemmät kuin lupamenettelyn edellyttämät selvitykset.

⁵⁷ *HE 277/2009 vp*, s. 26.

⁵⁸ *HE 277/2009 vp*, s. 152.

⁵⁹ Ks. *Varsinais-Suomen ELY-keskus* 2013, s. 7; *Ympäristöministeriö* 2013a, s. 40–49.

⁶⁰ *Ympäristöministeriö* 2013a, s. 21, 29–30.

Kuten edellä todettua, yhdessä toteutettavan kunnostushankkeen voi siis toteuttaa vesioikeudellisen yhteisön lisäksi myös muunlaisen yhteenliittymän nimiin. Vesioikeudellinen yhteisö eroaa näistä perinteisesti vesistökuunnostuksia suorittaneista yhteenliittymistä siinä mielessä, että siitä eroaminen ei ole jäsenen osalta vapaaehtoista.⁶¹ Tämä taas on omiaan luomaan hankkeelle pysyvyyttä ja ennustettavuutta sekä yhteisön sisällä että suhteessa muihin toimijoihin.⁶² Vesistöjen kunnostushankkeissa yhteisön pysyvyys on tärkeää juuri siinä mielessä, että kunnostusten toteuttaminen edellyttää pitkäjänteistä työtä ja hankkeen hyödyt saattavat olla nähtävissä vasta vuosien työn jälkeen. Toisaalta hankkeen lopputuloksen kannalta on tärkeää, että kunnostusten onnistumista ja pysyvyyttä edistetään kokonaisvaltaisesti hankkeen eri vaiheissa sekä sitoudutaan myös ”takapakkeihin”.⁶³ Edellä mainittu vesilain takaama yhteisön pysyvyys lienee merkityksellisin ero vesioikeudellisen yhteisön ja muiden mahdollisten yhteenliittymien välillä. Seuraavaksi käsitellen kokonaisuudessaan vesioikeudellisen yhteisön elinkaarta.

2.3 Yhteisön muodostaminen

2.3.1 Yhteisön jäsenyys

Vesioikeudellisen yhteisön perustamiseksi tehtävän aloitteen voi tehdä kuka tahansa sen mahdollisista jäsenistä (VL 12:1.3). Vesitaloushankkeiden luonteesta johtuen on nähty tärkeänä, että kuka tahansa sen mahdollisista jäsenistä voi panna vireille myös yhteisön perustamisen.⁶⁴ Yhteisön jäsenyys rajautuu VL 12:2.1:n mukaisesti hyötyä saavien kiinteistöjen omistajiin, hankkeeseen liittyvien rakenteiden käyttäjiin ja muihin hyödynsaajiin. Tosiasiallisesti jäsenyys on sidottu kiinteistönomistukseen ja hankkeesta saatavaan hyötyyn.⁶⁵ Jäsenyyden edellytyksiä saatavien hyötyjen osalta arvioidaan objektiivisesti. Jos vesitaloushankkeen

⁶¹ HE 277/2009 vp, s. 150.

⁶² Keskivedenkorkeuden pysyvän nostamisen osalta lain esityöt korostavat tärkeyttä varmistaa luvanhaltijan olevan sellainen taho, joka pystyy vastaamaan hankkeen velvoitteista myös pitkällä aikavälillä. Asukasyhdistysten ja muiden tilapäisten yhteenliittymien osalta riskinä on se, että ne voivat purkautua kesken hankkeen tai vastaavasti ne voivat jättää hankkeen velvollisuudet yhteenliittymään jäävien tahojen kannettavaksi. Ks. HE 277/2009 vp, s. 109.

⁶³ Haasteena vesistöjen kunnostuksissa on luonnonprosessien ja niiden vuorovaikutussuhteiden muutosten ennakointi. Toisaalta epäonnistuneiden hankkeiden taustalla on saattanut olla ylimitoitettut tavoitteet ja näitä seuranneet vääränlaiset toimenpiteet, toisaalta taas paikallisten toimijoiden sitoutumattomuus tai piittaamattomuus. Ks. *Suomen ympäristökeskus* 2010, s. 7–8.

⁶⁴ HE 277/2009 vp, s. 150. Esimerkiksi vesialueen osakaskunta voi tehdä aloitteen yhteisön perustamiseksi. Mikäli osakaskunta on lähtökohtaisesti aktiivinen, voi sen olettaa saavan yhteisön muodostamisen käyntiin kohtuullisesti pienellä työmäärällä verrattuna yksittäiseen hyödynsaajaan.

⁶⁵ *Ympäristöministeriö* 2012, s. 83.

luonne muuttuu eikä hanke objektiivisesti arvioiden tuota hyötyä jäsenelle, yhteisön jäsenyyden edellytyksiä ei näin ollen enää ole. Hyödyn lakkaaminen aiheuttaa siis joka tapauksessa jäsenyyden päättymisen eikä jäsenyydestä eroaminen ole jäsenen vapaassa harkinnassa. Yhteisön kokous päättää jäsenyyden alkamisesta ja päättymisestä.⁶⁶

Osassa vesilain mukaisia hanketyyppejä yhteisön jäsenyys voi perustua pakollisuuteen. Pakkojäsenyyttä koskevia säännöksiä on ojituksen (VL 5:23.1), keskivedenkorkeuden alentamisen (VL 6:10.2) ja uiton (VL 9:12.1) osalta. Mainitut säännökset velvoittavat ojituksesta sekä keskivedenkorkeuden alentamisesta hyötyä saavat tai uiton osalta yhteisuitossa uitettavan puutavaran omistajat osallistumaan yhteisöön.⁶⁷ Kuten edellä on käynyt ilmi, kunnostushankkeiden osalta tällaisia määräyksiä yhteisön perustamiselle tai siihen osallistumiselle ei ole, vaan sääntely rakentuu vesilain 12 luvun yhteisöä koskevasta yleissääntelystä käsin. Tämä tarkoittaa sitä, ettei laissa ole mahdollisuutta velvoittaa hyödynsaajaa liittymään vastoin tahotoaan ruoppaus- ja niittotoimenpiteitä sisältävää kunnostushanketta varten perustettuun vesioikeudelliseen yhteisöön eikä hyödynsaajaa näin ollen voi myöskään velvoittaa osallistumaan hankkeen kustannuksiin. Yhteisön perustamisen ohella siihen liittyminen on siis täysin vapaaehtoista.⁶⁸ Mutta jos hyödynsaaja päättää liittyä yhteisöön, hän vastaa jatkossa omalta osaltaan hankkeeseen liittyvistä kustannuksista ja sen toteuttamisesta ylipäättään. Jos siis rantakiinteistön omistaja päättää liittyä vesilain mukaiseen yhteisöön ja tälle koituu hankkeesta jäsenyyden edellyttämä hyöty, omistaja toimii liittymisen myötä luvanhakijan ominaisuudessa yhteisössä sekä osallistuu hankkeesta koituviin vastuisiin.⁶⁹

⁶⁶ HE 277/2009 vp, s. 150–151.

⁶⁷ Huomionarvoista on se, että suoraa velvollisuutta osallistua yhteisöön ei sen sijaan keskivedenkorkeuden nostamisen osalta ole. Toisaalta VL 6:9.2:n loppu kuuluu seuraavasti: ”Jos kiinteistöjaotus muuttuu, uuden kiinteistön omistaja on yhteisön jäsen siltä osin kuin kiinteistön aluetta sisältyy hyötyalueeseen.” Näin ollen pienimuotoinen velvollisuus osallistua yhteisöön sisältyy myös keskivedenkorkeuden nostamista koskevaan hankkeeseen.

⁶⁸ Yhteisöön liittyminen on vapaaehtoista, mutta mikäli tietty rannanomistaja on liittynyt yhteisöön ja myy kiinteistön myöhemmin eteenpäin, yhteisön jäsenyys siirtyy ”pakkojäsenyytenä” uudelle omistajalle. Jäsenyyden kiinteistökohtaisuus perustuu VL 12:2:ään, jonka mukaan yhteisön jäseniä ovat ”hyötyä saavien kiinteistöjen omistajat (kurs. MM)”. Ks. myös *Ympäristöministeriö* 2012, s. 83. Toisaalta jäsenyyden pysyvyyden heikentäminen saattaisi vähentää yhteisön toimintakykyä kokonaisuudessaan.

⁶⁹ *Soininen* 2013b, s. 9-10. Koska ruoppaus- ja niittohankkeiden osalta vesilaki ei sisällä maksujen perimistä koskevaa erityissääntelyä, tulkinta-apua asiaan voi saada ojitusyhteisön jäseniä koskevasta VL 5:27.1:sta, jossa säädetään jäsenien olevan toimenpiteiden kustannusten kattamiseksi velvollisia hoitamaan maksut yhteisön kokouksen päätöksen mukaisesti. Keskivedenkorkeuden pysyvän muuttamisen (VL 6:12) ja säännöstelyn (VL 7:9.2) osalta vesilaki sisältääkin viittaussäännökset mainittuun ojitusyhteisön maksujen perimistä koskevaan sääntelyyn. Vaikka yleistä yhteisösääntelyä koskeva vesilain 12 luku ei sisällä vastaavaa viittaussäännöstä ojitusta koskevaan 5 lukuun, lain systematiikan mukaisen lainsoveltamisen tulee Soinisen mukaan nojata kahden muun vesistökuunnostuksiin liittyvän hanketyypin tavoin VL 5:27:ään. Ojitusyhteisöä koskevan sääntelyn ulottaminen tutkielman mukaisiin hankkeisiin saattaa lisäksi tukea yhteisölle asetettuja tavoitteita, joihin lukeutuu hankkeen toteuttaminen sekä vesioikeudellisista velvoitteista vastaaminen. Ks. *Soininen* 2013b, s. 14.

Hyödynsaaja voi siis valita, osallistuuko hän kunnostushanketta varten perustettuun vesioikeudelliseen yhteisöön. Sen sijaan taholla, joka ainoastaan kärsii hankkeen aiheuttamista haitoista, ei ole vastaavaa oikeutta liittyä yhteisöön. Tämä aiheutuu siitä, että yhteisön jäsenyys on sidottu edellä mainitulla tavalla hyödyn saamiseen: jos hyötyä ei objektiivisesti arvioituna synny, oikeutta jäsenyyteen ei tältä osin voi olla. Mikäli jokin taho kärsii hankkeen aiheuttamista haitoista, mutta samalla hyötyy hankkeesta, tällä on oikeus liittyä yhteisöön. Kokoavasti voidaan todeta, että hankkeesta saatava hyöty on jäsenyyden edellytys.

2.3.2 Yhteisön jäsenyyden kriteerit

Vaikka yleisesti ottaen vesioikeudellisen yhteisön jäsenyys on sidoksissa hankkeesta saatavaan hyötyyn, jäsenyyden kriteerinä hyöty määritellään kuitenkin vaihtelevasti eri hanketyypeittäin. Toisin sanoen yhteisön jäsenyyden kriteerinä hyödyn määrittely nojautuu hankkeiden erityispiirteisiin. Ojitushankkeessa hyödyksi lasketaan kiinteistönomistajalle koituvan maan käyttöarvon nousu maan kuivattamisen ja veden poistamisen johdosta siinä tarkoituksessa, johon maata tosiasiallisesti käytetään tai olosuhteet huomioiden voidaan vastaisuudessa käyttää.⁷⁰ Keskivedenkorkeuden pysyvän muuttamisen osalta hyöty määritellään maa- tai vesialueen omistajille tai yhteisen alueen osakkaille aiheutuvana käyttöarvon nousuna. Arvon nousu arvioidaan sen mukaan, miten kyseistä maa- tai vesialuetta käytetään tai voidaan lähinnä käyttää.⁷¹ Vesistön säännöstelyhankkeessa hyödyn määrittelmä perustetaan VL 3 luvun 6 ja 7 §:n mukaisiin yleisiin säännöksiin lupaharkinnassa huomioon otettavista hyödyistä.⁷² Uiton osalta yhteisön jäsenyys ei ole sidottu hyödyn käsitteeseen vaan puutavaran omistajuuteen, joten siltä osin uittoon liittyvä hankekohtainen sääntely ei selvennä kyseessä olevan hyödyn käsitteen määrittelyä.⁷³

Vesilaki ei lausu tältä osin kunnostushankkeen hyödynsaajan osalta mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin todeta, kuka on lain mukainen hyödynsaaja ja kuka taas ei. Ymmärrettävästi lain tasolla ei voi olla mainittuna kaikkia niitä tilanteita, joissa lain mukaisen hyödynsaajan voidaan nähdä syntyvän. Koska vesioikeudellisen yhteisön perustaminen kunnostushankkeita varten on mahdollistunut vasta nykyisen vesilain myötä, ei jäsenyyden edellyttä-

⁷⁰ HE 277/2009 vp, s. 89–90.

⁷¹ HE 277/2009 vp, s. 108–109.

⁷² HE 277/2009 vp, s. 116.

⁷³ HE 277/2009 vp, s. 128–129.

män hyödyn määrittelyyn saa tukea myöskään oikeuskäytännöstä. Miten hyödynsaaja tulisi kunnostushankkeen osalta määritellä?

Kunnostushanketta perustellaan tyypillisesti tarpeella parantaa virkistyskäyttömahdollisuuksia.⁷⁴ Kun vesialuetta ruopataan tai niitetään, sitä on lähtökohtaisesti helpompi käyttää liikumiseen, uimiseen, kalastukseen ja muuhun virkistyskäyttöön. Kunnostushankkeesta hyötyy siis moni taho virkistyskäyttöperustein: vesialueen ja rantakiinteistön omistajan lisäksi satunnaiset ohikulkijat, kalastajat, matkailijat, turistit, elinkeinoelämä, asuinalue, kunta ja viime kädessä koko Suomi.⁷⁵ Kuitenkaan kuka tahansa hankkeen seurauksista nauttiva ei voi olla vesilain mukainen hyödynsaaja. Ruoppaus- ja niittohankkeiden osalta vesilaissa ei ole kirjattuna mainitun kaltaisia kriteereitä, joiden avulla kunkin hankkeesta saama hyöty voidaan arvioida. Tästä johtuen hyödyn arviointi perustuu yhteisön jäsenyyttä koskevaan yleiseen säännökseen (VL 12:2.1), jonka nojalla yhteisön jäsenyys on sidottu

- 1) hyötyä saavien kiinteistöjen omistajiin,
- 2) hankkeeseen liittyvien rakenteiden käyttäjiin, sekä
- 3) muihin hyödynsaajiin.

Käytännössä ruoppaus- ja niittohankkeissa hyödynsaajia ovat ensisijaisesti ne tahot, jotka omistavat ranta- tai vesialuetta (1). Vesialueen omistajien osalta hyöty on hyvinkin suoraa, sillä hankkeen myötä veden laatu paranee paikallisesti ja toisaalta vesistö kokonaisuudessaan hyötyy toimien seurauksista.⁷⁶ Mikäli esimerkiksi hanke sijoittuu järjestäytyneen osakaskunnan vesialueelle, on nähdäkseni yksiselitteistä, että tällöin osakaskunnan on mahdollista liittyä vesioikeudelliseen yhteisöön, koska osakaskunnalle aiheutuva hyöty on tällaisessa tapauksessa varsin suoraa. Vesialueella toteutettavien kunnostushankkeiden voidaan kuitenkin olettaa hyödyttävän laajempaa omistajajoukkoa kuin ainoastaan kyseisen hankkeen kohdealueen omistajia. Jos kunnostushankkeen kohteena on esimerkiksi osa suuresta järvestä, kuten

⁷⁴ Ks. esim. ESAVI 41/2012/2; ESAVI 150/2012/2; ISAVI 12/2013/2; PSAVI 68/12/2; PSAVI 82/12/2. Lisäksi hyödyiksi mainitaan aluehallintoviraston päätöksien perusteluissa virkistyskäyttöarvon parantumisen ohella esimerkiksi veden laadun paraneminen, maisemalliset hyödyt sekä liikennekäytön helpottuminen.

⁷⁵ Esimerkiksi vesialueiden yleiskäyttöoikeuden myötä hyödynsaajien piiri laajentuu ranta- tai vesialueiden omistajuuden ulkopuolelle. Ks. *Majuri* 2002, s. 39.

⁷⁶ Veden laadussa voi tapahtua monenlaisia muutoksia, joilla on hyvin erilaiset seuraukset vesistössä; veden laadun muutoksia voi tarkastella niin rehevöitymisen, hygieenisten ongelmien, suolaantumisen, happamoitumisen kuin myrkyllisten aineiden kannalta. Ks. *Varis* 1992, s. 279. Ruoppaus- ja niittohankkeissa veden laadun paraneminen liittyy etenkin rehevöitymisen seurausten väliaikaiseen poistamiseen. Pitkäkestoisten ja pysyvien muutosten saavuttamiseksi tulisi puuttua laajempiin valuma-aluekohtaisiin kokonaisuuksiin. Ks. *Mattila* 2005, s. 137–142.

Päijänteestä, niin on relevanttia kysyä, kuinka laajalle hankkeen hyötyjen voidaan olettaa vaikuttavan.

Kiinteistöjen omistajien ohella hankkeeseen liittyvien rakenteiden käyttäjät (2) ovat VL 12:2.1:n nojalla hyödynsaajia eli mahdollisia vesioikeudellisen yhteisön jäseniä. Ruoppaus- ja niittohankkeisiin ei tyypillisesti liity sellaisia pysyviä rakenteita, joihin säännöksellä viitataan, joten hyödynsaajien määrittelyminen tällä tavoin ei liene poikkeusta lukuun ottamatta tyypillistä. Mikäli kunnostushankkeessa kuitenkin luodaan pysyviä rakenteita esimerkiksi hankkeen edellyttämän liikenteen vuoksi, näiden käyttäjillä on oikeus liittyä yhteisön jäseniksi. Lisäksi yhteisön jäseneksi voi liittyä VL 12:2.1:n nojalla *muut hyödynsaajat* (3). Koska vesilaki ei tältä osin avaa sääntelyn sisältöä, käsitelen seuraavaksi yhteisön jäsenyyden edellyttämän hyödyn määritelmää.

2.3.3 Hyöty yhteisön jäsenyyden kriteerinä

Kuten edellä todettua, hankkeesta hyötyä saavien määrittely ei ole kunnostushankkeiden osalta pelkästään yksiselitteistä. Voiko esimerkiksi ruoppaus- ja niittohanketta varten perustettuun vesioikeudelliseen yhteisöön liittyä mukaan myös sellaisia tahoja, joiden vesialueella ei toteuteta kunnostuksia, mutta jotka hyötyvät hankkeesta? Miten tällaisella perusteella aktualisoituva hyöty voitaisiin käytännössä arvioida, sillä yhteisöä muodostaessa ei oletettavasti olla tietoisia siitä, kuinka laajalle lopullinen kunnostustoimenpide ulotetaan eikä varsinkaan siitä, kuinka laajalle tästä aiheutuvat vaikutukset (hyödyt) ulottuvat. Voisiko toisaalta yhteisöön liittyä sellaisessa tilanteessa, jossa omistajatahot *oletettavasti* saattavat hyötyä toimenpiteistä tai hyöty olisi *oletettavaa jatkossa*? Jos pelkkä hyödyn oletus riittäisi yhteisön edellyttämän hyödyn syntymiseen, tämä tarkoittaisi sitä, että hyödynsaajan käsitettä tulkittaisiin hyvin laajasti, mikä ei vaikuttaisi olevan lainsäätäjän tarkoitus.⁷⁷ Tällaista laajentavaa tulkintaa vastaan puhuu myös keskivedenkorkeuden pysyvää muuttamista koskevat esityöt, joiden mukaan epävarmoja tulevaan käyttöön liittyviä odotuksia ei voida ottaa hyödyn arvioinnissa huomioon.⁷⁸

⁷⁷ Lainsäätäjä on nimenomaisesti sitonut yhteisön jäsenyyden objektiivisesti arvioituun hyötyyn. Ks. HE 277/2009 vp, s. 150–151. Näin ollen voidaan perustellusti olettaa, että hyödyn on oltava objektiivisesti arvioituna suurempaa kuin ainoastaan pienimuotoista tai tulevaisuudessa aktualisoituvaa.

⁷⁸ HE 277/2009 vp, s. 109.

Hyödyn määrittelyongelma sisältyy niin ikään rantakiinteistön omistajan kuin vesialueen omistajankin oikeusasemaan. Mikäli rantakiinteistön edustalla suoritetaan ruoppaus- tai niittotoimenpide, se aiheuttaa rannanomistajalle hyötyjä. Tällöin hankkeen jäljiltä rantaa on helppompaa käyttää erilaisiin tarkoituksiin, veden laatu on parempi ja hyöty on ilmeinen. Jos yhteisön kunnostushanke kohdistuu vastapäiseen rantaan, hyöty ei ole yhtä helposti määriteltävissä. Hanke voi silti parantaa maisemaa, liikkumismahdollisuuksia tai yleisesti veden laatua ja toisaalta, kuten *Majuri* esittää, hyödyllistä saattaa olla sellainenkin toiminta, joka ainoastaan estää järven tilan huononemisen.⁷⁹ Ranta- ja vesialueen omistajilla on siis oikeus liittyä yhteisöön VL 12:2.1:n nojalla, mikäli kunnostustoimilla saavutetaan hyötyjä kohdealueen vesistöissä. Näin ollen herää kysymys, minkälaisin yleispätevin edellytyksin vesi- tai ranta-alueen omistajalla tulisi halutessaan olla oikeus liittyä yhteisöön ja toisaalta minkälainen hyödynsaajan määritelmä tukisi parhaiten vesistöjen kunnostushankkeita.

Entä voisiko niittoyrittäjä, joka hyödyntäisi vesikasvillisuutta omassa liiketoiminnassaan, liittyä muuna hyödynsaajana yhteisön jäseneksi? Onko ongelmallista, että niittohankkeessa yrittäjä hyötyy vesikasvillisuuden hyväksikäytöstä, mutta ei niinkään itse kunnostushankkeesta ja sen mukanaan tuomasta hyödystä vesistöissä? Hyödynsaajien joukkoa määriteltäessä olennaisinta lienee se, että hankkeeseen liittyvien kustannusten tulisi jakautua oikeudenmukaisesti.⁸⁰ Jos siis niittoyrittäjä joutuisi osallistumaan hankkeen kustannuksiin kokonaisuudessaan, vaikka hyötyisi hankkeesta ainoastaan niitetyn kasvimassan osalta, ei yrittäjää voitaisi tältä osin hyväksyä yhteisön jäseneksi. Satunnaisella niittoyrittäjällä ei ole kiinteistön omistajan kaltaista intressiä vesistön kunnostamiseen eikä esimerkiksi kunnostushankkeen sisältämien ruoppausten tai perkausten tekemiseen. Näistä lähtökohdista on perusteltua, ettei välillisesti hyötyvä niittoyrittäjä osallistu hankkeen kustannuksiin eikä voi olla mainitun kaltaisen hyödynsaaja, sillä jäsenyyden edellyttämän hyödyn on oltava välitöntä.

VL 12:2.1:n mukaisen hyödynsaajan määrittelyn ohella olennaista on se, mitä voidaan pitää laissa tarkoitettuna hyötynä: minkälainen on sellainen hyöty, joka oikeuttaa edellä käsiteltujen tahojen yhteisön jäsenyyden. Yleisesti ottaen pelkkä taloudellinen hyöty ei ole riittävä vesioikeudellisen yhteisön jäsenyyden kannalta, vaan yhteisön jäsenyys edellyttää ennemminkin juuri käyttöhyötyä, jolla viitataan alueeseen kohdistuvaan käyttöön, käyttömahdolli-

⁷⁹ *Majuri* 2005a, s. 113.

⁸⁰ Keskivedenkorkeuden pysyvän muuttamisen osalta. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 108–109.

suuksiin ja -tarpeisiin.⁸¹ Kunnostushanketta koskevassa vesilain 12 luvun yleissääntelyssä hyötyä ei kuitenkaan ole sidottu käyttöhyötyyn, minkä voi tulkita lainsäätäjän tarkoituksiksi, sillä muun muassa ojituksen ja keskivedenkorkeuden pysyvän muuttamisen osalta asiasta on erikseen esitöissä mainittu. Ylipäätään vesilain 12 luvun yhteisöä koskeva yleissääntely tai sen esityöt eivät helpota miltään osin vesioikeudellisen yhteisön jäsenyyden edellyttämän hyödyn määrittelyä kunnostushankkeiden osalta.⁸²

Yksityiskohtaisen säännöstelyn puutteesta johtuen yhteisön jäsenyyden edellyttämän hyödyn määrittely voidaan perustaa VL 3:7:n mukaiseen hyödyn määrittämistä koskevaan kriteeristöön.⁸³ Säännöksen mukaisena hyötynä huomioidaan maa- tai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta aiheutuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen sekä muu hankkeesta välittömästi aiheutuva etu.⁸⁴ Säännöksen sisällöstä käy ilmi, että kunnostushankkeissa hyötyä arvioidaan edellä mainittuja ojitusta ja keskivedenkorkeuden muuttamista koskevia hankkeita laajemmin, sillä myös *muu hankkeesta saatava hyöty* lasketaan jäsenyyden edellyttämän hyödyn piiriin. Hyödyn määrittäminen tapahtuu tällä tavoin niin ikään säännöstelyhankkeiden osalta, joten viittaaminen VL 3:7:n mukaiseen hyötyyn ei sikäli ole tavatonta. Olennaista hyödyn määrittelyssä ja siihen liittyvässä arvioinnissa on kuitenkin se, että hankkeeseen liittyvät kustannukset jakautuisivat oikeudenmukaisesti.⁸⁵

Yhteisön jäsenyys on siis sidoksissa hyötyyn ja esitöiden mukaan *hyödyn lakkaaminen* johtaa jäsenyyden päättymiseen. Mitä tämä nimenomainen hyödyn lakkaaminen sitten tarkoittaa vesilain mukaisessa kunnostushankkeessa? Nähtävästi kyse on ensinnäkin kohtuullisen pitkistä aikaperspektiivistä, jolloin hyödyn lakkaaminen tapahtuu. Voisiko tilanne aktualisoitua silloin, kun hankkeen sisältämien toistuvien ruoppausten ja niittojen tarve loppuisi siitä syystä, että vesien tilassa tapahtuisi jokin ratkaiseva muutos eikä tarvetta toistuville toimenpiteille enää olisi? Vai voisiko tällaisessa tilanteessa vesialueen rannanomistaja Ville Virtanen olla

⁸¹ Ks. ojituksen osalta *HE 277/2009 vp*, s. 89–90, keskivedenkorkeuden pysyvän muuttamisen osalta *HE 277/2009 vp*, s. 108–109.

⁸² Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 150–156.

⁸³ *Soininen 2013b*, s. 12.

⁸⁴ Käytettävyyden parantumisella tarkoitetaan esitöiden mukaan muun muassa virkistyskäyttömahdollisuuksien paranemista. Tällaiseen lopputulokseen voidaan päästä esimerkiksi kesämökkijärven kunnostuksien myötä. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 65.

⁸⁵ *HE 277/2009 vp*, s. 116–117. Jos säännöstelyhankkeen osalta hyödyt ovat ainoastaan vähäiset, tällöin hyödynsaajalla ei ole oikeutta liittyä hankkeeseen. Säännöstely-yhteisön jäseneksi voidaan kuitenkin hyväksyä myös perustelluista syistä.

lain mukainen hyödynsaaja, koska nauttisi edelleen hankkeen positiivisista vaikutuksista ja vesistön kunnostuksista aiheutuneista kauaskantoisista hyödyistä?

Vaikka kunnostushanke saavuttaisi ajan kuluessa menestystä eikä sen tiimoilta olisi enää tarvetta Virtasen rannassa suoritettaville toimenpiteille, ei tilannetta voi nähdäkseni tulkita niin, että tämä lakkaisi olemasta hyödynsaaja toimenpiteiden loputtua. Ruoppaus- ja niittotoimenpiteet ovat vaikutuksiltaan sellaisia, että vaikutukset eivät lakkaa samalla kun niiden mukaiset toimenpiteet lakkaavat. Toisin sanoen Virtanen saattaa saavuttaa vesilain mukaisia hyötyjä vielä toimenpiteiden lakattua eikä niiden lakkaaminen tarkoita sitä, ettei rannanomistaja olisi edelleen vesilain mukainen hyödynsaaja. Toisaalta kuten todettua: jos hankkeesta ei enää objektiivisesti arvioituna kerry hyötyä, ei jäsenyyden edellytyksiä enää ole.⁸⁶

On myös mahdollista, että vesistön tila muuttuu myöhemmin, mikä edellyttää toimenpiteitä, jotka alkavat tuottaa jälleen hyötyjä Virtaselle.⁸⁷ Vaikka hankkeen käsittämällä vesialueella tilanne muodostuisi kokonaisuudessaan niin hyväksi, ettei kunnostustoimenpiteitä enää tarvittaisi, on oletettavaa, että ennemmin tai myöhemmin ilmaantuu tarpeita uusille toimenpiteille, joita voidaan taas suorittaa yhteisön nimiin. Ja vaikka Virtasen vesialue olisi erinomaisessa kunnossa ja kunnostushankkeen hyödyt näkyisivät muussa osassa vesistöä, olisi hän siinä mielessä hyödynsaaja, että toimenpiteet saattaisivat kokonaisvaltaisesti turvata vesistön laadun pidemmällä ajanjaksolla ja laajemmalla maantieteellisellä alueella. Viime kädessä Virtanen hyötyisi siitä, että vesistön kunnostustoimenpiteet parantaisivat ja ylläpitäisivät vesien ekologista tilaa, virkistyskäyttömahdollisuuksia sekä asuinympäristön viihtyvyyttä, mikä taas olisi omiaan aiheuttamaan monenlaisia suoria ja epäsuoria hyötyjä Virtaselle.⁸⁸ Tällaisia tilanteita silmällä pitäen ei ole selvää, missä vaiheessa yhteisön jäsenyys lakkaa. Kyse on lopulta siitä, mitä yhteisöä koskevalla sääntelyllä pyritään saavuttamaan.⁸⁹

⁸⁶ Vaikka pääsääntöisesti jäsenyys perustuu hyödyn saamiselle, on mahdollista, että hanke aiheuttaa epäonnistuneen toteutuksen seurauksena hyötyjen sijaan haittoja vesistössä. Tällöin on nähdäkseni selvää, ettei kyseessä ole senkaltainen hyödyn lakkaaminen, joka aiheuttaisi yhteisön jäsenyyden edellytysten lakkaamisen.

⁸⁷ Kyse voi olla esimerkiksi valuma-aluekohtaisten päästöjen lisääntymisestä ja niiden rehevöittävästä vaikutuksesta vesistössä.

⁸⁸ Lahden Vesijärven kunnostus, joka toteutettiin 1987–1994, maksoi 2 miljoonaa euroa, mutta jonka myötä rantakiinteistöjen arvon arvioidaan nousseen 6 miljoonaa euroa. Samalla alueen viihtyvyys nähtiin parantuneen hyvin merkittävästi. Ks. *Ympäristöministeriö* 2013a, s. 13. Sittenmin veden laatu heikkeni uudelleen 2000-luvulle tultaessa, minkä seurauksena kunnostuksen sekä hoitamisen jatkuvuuden turvaamiseksi perustettiin Päijät-Hämeen Vesijärvisäätiö. Ks. *Puhdas Vesijärvi* 2013, kohta Vesijärven toinen hoitokausi.

⁸⁹ Uuden vesilain myötä muuttuneen yhteisöä koskevan sääntelyn päämääränä on parantaa yhteisöjen toimintaedellytyksiä ja lisätä mahdollisesti yhteisöjen määrää. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 33.

Ympäristöministeriön vesien kunnostusstrategian mukaan kunnostushankkeissa tulisi edistää eri tahojen välistä laajaa yhteistyötä ja aktivoida eri osapuolia mukaan hankkeisiin.⁹⁰ Strategiasta voi päätellä, että yleinen suunta vesistöjen kunnostuksissa on aktivoida eri tahoja mukaan hankkeita toteuttaviin yhteisöihin. Jos yhteisön jäsenpohja on suppea ja hankkeen ulkopuolelle jää merkittävä osa potentiaalisista jäsenistä, ei mainittu tilanne edistä millään tavoin yhteisön valmiuksia vastata vesioikeudellisista velvoitteistaan kunnostushankkeen aikana⁹¹. Toisaalta laajan jäsenpohjan omaavat vesioikeudelliset yhteisöt pystyvät oletettavasti hankkimaan tarvittavaa kalustoa helpommin kuin jäsenpohjaltaan suppeammat yhteisöt. Jäsenpohjan laajentuessa yksittäisten hyödynsaajien harteille kasautuva taloudellinen ja työpanoksellinen taakka keventyy. Ylipäättään yhteisön toiminnan hyväksyttävyyden on nähdäkseni parempi, mikäli siihen kuuluu mahdollisimman moni vesi- ja ranta-alueen omistajista sekä mahdollisesti vielä muitakin toimijoita. Mitä useampi lähialueen toimijoista on mukana yhteisössä, sitä paremmin nämä ovat tietoisia hankkeen suunnitelmista, mikä taas omalta osaltaan vähentää hankkeen aiheuttamia ristiriitoja ja erimielisyyksiä. Näistä lähtökohdista tarkastellen saataisi olla perusteltua, ettei yhteisön jäsenyyttä tavoitteleviin vesi- tai ranta-alueiden omistajiin kohdistettaisi liiallista hyödyn edellytystä.⁹² Tämä taas edellyttäisi hyödynsaajan käsitteen laajentavaa tulkintaa, mihin taas liittyy omat epävarmuutensa, joihin tässä yhteydessä ei ole mahdollista ottaa kantaa.

2.3.4 Kustannusten jakautuminen ja periminen

Tyypillisesti hyötyjen ja kustannusten jako yhteisön sisällä on perustunut hankekohtaisten lukujen mukaiselle sääntelylle.⁹³ Kunnostushankkeiden osalta tällaista yksityiskohtaista sääntelyä ei kuitenkaan ole. Sen sijaan vanhan vesilain tavoin kustannusten jaon peruseriaate olisi se, että yhteisön jäsenten kustannusosuudet ja äänivalta perustuivat näiden hankkeesta saamaan suhteelliseen hyötyyn.⁹⁴ Toisin sanoen mitä enemmän yhteisön jäsenelle koitui hyötyjä, sitä suuremmalti osin tämän tuli vastata hankkeen kustannuksista. Ongelmana lienee tältä

⁹⁰ Ympäristöministeriö 2013a, s. 20–22.

⁹¹ Soinen 2013a, s. 22.

⁹² Mikäli yhteisön jäsenpohja olisi laaja, sillä saattaisi olla mahdollisuus myös työntekijän palkkaamiseen, mikä taas olisi omiaan tukemaan kunnostushankkeen toteuttamista. Asiantunteva henkilö pystyisi oletettavasti maallikkoa paremmin hoitamaan rahoituksen hakemisen, lupaprosessiin liittyvät seikat sekä osan yhteisöön toimintaan liittyvistä velvollisuuksista. Myös muiden tahojen, kuten ELY-keskusten tukitoimet suhteessa yhteisöihin ovat oleellisessa roolissa. Ks. Ympäristöministeriö 2013a, s. 29.

⁹³ Kustannusten jaosta säädetään ojituksen osalta VL 5 luvun 19–21 §:ssä, keskivedenkorkeuden pysyvä muuttamisen osalta VL 6 luvun 7 ja 8 §:ssä, säännöstelyn osalta VL 7 luvun 9–11 §:ssä sekä uiton osalta VL 9 luvun 18 §:ssä.

⁹⁴ HE 277/2009 vp, s. 152.

osin se, ettei hyödyn määrittäminen tässäkään suhteessa ole ongelmatonta. Kuten edellä on käynyt ilmi, hyöty kunnostushankkeen osalta on monilta osin vaikea kohdentaa ja arvioida objektiivisesti.⁹⁵ Kunnostushankkeen kohteena olevan rantakiinteistön arvon nousua voidaan joltain osin määrittää rahassa, mutta muuten asian arviointi on varsin haastavaa, mikä taas vaikuttaa kustannusten jakoon yhteisön suorittamassa ruoppaus- ja niittohankkeessa.⁹⁶

Toisaalta kustannusten jaosta ja päätöksenteosta voidaan sopia erikseen yhteisön säännöissä siltä osin kuin niistä ei ole sitovaa hankekohtaista erityissääntelyä.⁹⁷ Yhteisön tulee joka tapauksessa VL 12:4:n nojalla merkitä sääntöihin jäseniltä perittävien kustannusten jaon perusteet. Näin ollen yhteisön kokouksen on päätettävä asiasta ja merkittävät periaatteet osaksi yhteisön sääntöjä. Mikäli mainittua seikkaa ei jostain syystä ole merkittynä sääntöihin, ei sääntöjä voida lupaviranomaisen toimesta vahvistaa. Sääntöjen tulee lisäksi olla lainmukaiset eikä niistä saa aiheutua vahinkoa yhteisön jäsenelle; muussa tapauksessa aluehallintovirasto jättää säännöt vahvistamatta (VL 12:5.1).

Ruoppaus- tai niittohanketta varten perustetun vesioikeudellisen yhteisön osalta ei ole myöskään hankekohtaista sääntelyä jäseniltä perittävien maksujen osalta. Sen sijaan ojitusyhteisön maksuista säädetään VL 5 luvun 27 ja 28 §:ssä. Kyseisiin pykäliin on viittaus myös keskivedenkorkeuden pysyvän muuttamisen osalta VL 6:12:ssä sekä säännöstely-yhteisön osalta VL 7:9.2:ssa. Tästä syystä voidaan vesilain sisäisen järjestelmän yhtenäisyyden vuoksi esittää, että ruoppaus- ja niittohanketta varten perustettuun yhteisöön sovellettaisiin *joltain osin* ojitusyhteisön maksuja koskevia säännöksiä (VL 5 luvun 27 ja 28 §)⁹⁸. Näkemys perustuu sille, että muihin vesistön kunnostustoimenpiteisiin, joita varten on yksityiskohtaista hankekohtaista sääntelyä (keskivedenkorkeuden pysyvä muuttaminen sekä vesistön säännöstely), sovelletaan ojitusyhteisöä koskevia säännöksiä.⁹⁹ Vaikka suora viittaus mainittuihin pykäliin uupuu-kin vesioikeudellista yhteisöä sääntelevästä vesilain 12 luvusta, lain yleisen systematiikan kannalta olisi perusteltua, että kunnostushanketta koskeva sääntely täydentyisi mainituista ojitusyhteisöä koskevista säännöksistä käsin. Ylipäätään ojitusyhteisöä koskevan sääntelyn

⁹⁵ Ks. luku 2.3.3 Hyöty yhteisön jäsenyyden kriteerinä.

⁹⁶ Vesitalousasioiden osalta arvot ja arvostusperusteet ovat joltain osin vakiintumattomia ja väljiä, mikä korostuu etenkin silloin, kun eri intressejä vertaillaan keskenään. Jopa mitattavissa olevien arvojen yhdistäminen kokonaisarvioksi tuottaa vaikeuksia vesiasioissa. Tällöin korostuu asianosaisten kuuleminen sekä esitettyjen vaatimusten huomioon ottaminen. Ks. *Vihervuori* 1981, s. 7–8.

⁹⁷ *HE 277/2009 vp*, s. 152.

⁹⁸ *Soininen* 2013b, s. 14.

⁹⁹ Vesistön kunnostuksia voi toteuttaa olosuhteista riippuen hyvin monenlaisin menetelmin. Ks. *Väisänen – Lakso* 2005, s. 75–90.

ulottaminen laajemmin vesioikeudellisiin yhteisöihin voi tukea vesilain mukaisia tavoitteita, kuten hankkeen kokonaisvaltaista toteuttamista sekä vesioikeudellisten velvoitteiden täyttämistä.¹⁰⁰

Edellisiin argumentteihin vedoten yhteisön toteuttamaan kunnostushankkeeseen sovelletaan tältä osin ojitusyhteisöä koskevaa sääntelyä. VL 5:27.1:n nojalla yhteisön jäsenet ovat velvollisia suorittamaan kokouksen päätöksen mukaisia maksuja. Maksut peritään yhteisön kokouksen hyväksymän ja aluehallintoviraston vahvistaman jakoluettelon perusteella (VL 5:27.4).¹⁰¹ Mikäli maksua ei saada perittyä joltakin jäseneltä, noudatetaan VL 5:20:ää. Säännöksen nojalla hyödynsaajan jättäessä maksamatta osuutensa hankkeen kustannuksista, muut hyödynsaajat ovat velvollisia suorittamaan kyseisen osuuden yhteisvastuullisesti (VL 5:20.1). Maksamatta jäänyt osuus jaetaan hyödynsaajien kesken samassa suhteessa kuin muut hankekustannukset. Jos maksunsa laiminlyönyt suorittaa osuutensa myöhemmin, jaetaan varat niille, jotka ovat sen 1 momentin nojalla aiemmin suorittaneet (VL 5:20.2). Jos kiinteistöjaotus muuttuu hankealueella, uuden kiinteistön omistajasta tulee yhteisön jäsen siltä osin kuin tämän kiinteistön aluetta sisältyy kunnostushankkeen vaikutuspiiriin (VL 5:23.3). Kun uuden kiinteistön omistajan osakkuus on todettu yhteisön kokouksessa, tämä on velvollinen osallistumaan hankkeen kustannuksiin VL 5:27.3:n nojalla.

Vesioikeudellisen yhteisön kokous voi tehdä päätöksen ennakkomaksujen perimisestä sellaisilta jäseniltä, jotka ovat aktiiviosakkaita (VL 5:28.1). Passiiviosakasta ei toisin sanoen voida velvoittaa ennakkomaksun suorittamiseen.¹⁰² Jos ennakkomaksu viivästyy, osakkaan tulee maksaa viivästyneelle määrälle korkolain (KorkoL, 633/1982) 4 §:n mukaista viivästyskorkoa. Tosin vesioikeudellisen yhteisön kokouksella on halutessaan mahdollisuus alentaa korkoa (VL 5:28.2). Viivästyneelle määrälle koituva vuotuinen viivästyskorko on seitsemän pro-

¹⁰⁰ *Soininen 2013b*, s. 14. Lainsäätäjä ei ole nimenomaisesti ilmaissut, että ojitusta koskeva sääntely tulisi ulottaa kaikkiin vesilain 12 luvun mukaisiin yhteisöihin. Kyse on siis lainsäätäjän tahdosta jättää muut hankkeet sääntelyn ulkopuolelle. Nähdäkseni kuitenkin ojitusta koskevan yhteisösääntelyn ulottaminen kunnostushankkeisiin ei luo ristiriitaa lain tavoitteiden kanssa, vaan edesauttaa niiden saavuttamista. Vesioikeudellisen yhteisön kannalta on hyvinkin merkityksellistä, että sillä on tapa periä maksuja sekä rahoittaa toimintaansa: mikäli yhteisö ei voi periä jäseniltään maksuja, sen toimintakykyä ei myöskään voida turvata.

¹⁰¹ Aluehallintovirasto vahvistaa esitöiden mukaan jakoluettelon. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 99.

¹⁰² *HE 277/2009 vp*, s. 103. Ojituksen osalta aktiiviosakkaat erotetaan passiiviosakkaista siinä, että nämä ovat hyödynsaajia, jotka ovat vaatineet ojitusta, yhtyneet sellaiseen vaatimukseen tai lisähyödyn saamiseksi vaatineet muutosta ojitussuunnitelmaan. Passiiviosakas taas ei ole tehnyt mitään edellisistä toimista ojitushanketta silmällä pitäen. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 90.

senttiyksikköä korkeampi kuin kulloinkin voimassa oleva KorkoL 12 §:ssä tarkoitettu viitekorkeus (KorkoL 4.1 §).¹⁰³

Hallituksen esityksen mukaan ojitussyhteisön passiivijäsen on *velvollinen osallistumaan hankkeen kustannuksiin*.¹⁰⁴ Vaikka yhteisöön liittyminen onkin kunnostushankkeissa vapaaehtoista eikä mainittua ojitussyhteisöä koskevaa sääntelyä voi ulottaa koskemaan vesistöjen kunnostushankkeita, tulisi mielestäni de lege ferenda pohtia vastaavanlaista sääntelyä vesilain mukaiseen yhteisösääntelyyn myös kunnostushankkeiden osalta. Nähdäkseni passiivisen hyödynsaajan velvollisuus osallistua hankkeen kustannuksiin mahdollistaisi paremmin laajojen kunnostushankkeiden toteuttamisen. Tällöin hankkeen rahoituspohja olisi turvatumpi eikä myöskään passiivisten hyödynsaajien toimet tai toimimattomuus hankaloittaisi hankkeen toteuttamista merkityksellisesti.¹⁰⁵

Kustannusten ja maksujen ohella yhteisön jäsenille voi kertyä tuloja. Tällainen tilanne on mahdollinen muun muassa niissä tilanteissa, joissa yhteisö saa myyntituloja niitetystä vesikasvustosta tai muista myytäväksi kelpaavista raaka-aineista.¹⁰⁶ Mahdollisia yhteisölle kertyviä tuloja saattaisivat tulevaisuudessa olla vesistön biomassan säännöllinen myyminen bioenergian tuotantoon.¹⁰⁷ Tällaisten tilanteiden osalta yhteisö voi itsenäisesti päättää, miten varat käytetään. Yhteisö voi esimerkiksi jakaa varoja yhteisön jäsenille, investoida uuteen kalustoon, palkata työvoimaa tai tehdä uusia kunnostuksia.

¹⁰³ Mainitulla viitekorolla tarkoitetaan KorkoL 12 §:n mukaan: ”Euroopan keskuspankin viimeisimpään perusrahoitusoperaatioon ennen kunkin puolivuotiskauden ensimmäistä kalenteripäivää soveltama korko pyöristettynä ylöspäin lähimpään seuraavaan puoleen prosenttiyksikköön.”

¹⁰⁴ HE 277/2009 vp, s. 90.

¹⁰⁵ *Majurin* mukaan vesistöjen kunnostusten yksi keskeisistä ongelmista on juuri se, ettei hyödynsaajia voi velvoittaa osallistumaan kunnostushankkeiden kustannuksiin. Ks. *Majuri* 2002, s. 39.

¹⁰⁶ Tässä yhteydessä voi spekuloida sillä, miltä osin biomassaa hyödyntävän tulisi maksaa korvauksia vesialueen tai ranta-alueen omistajille, vaikka nämä hyötyisivät hankkeesta esimerkiksi parantuneiden virkistyskäyttömahdollisuuksien muodossa. Mikäli rannanomistajat joka tapauksessa haluaisivat pitää rantansa kunnossa, olisi erittäin hyödyllistä, että yrityksen harjoittama biomassan hyödyntäminen samanaikaisesti poistaisi yksittäisen mökkiläisen taakan huolehtia rannan kunnostuksista. Toisaalta taloudellinen hyöty voisi olla oivallinen lisämotivaation lähde sellaisille hyödynsaajille, jotka empivät yhteisöön liittymistä. Tämän ohella yhteisöön liittymisen motivaationa saattaisi olla alentuneet hoitokustannukset, sillä keskitetyn kunnostushankkeen urakkahinnat olisivat oletettavasti kokonaisuudessaan edullisemmat kuin silloin, jos jokaista yksittäistä toimenpidettä varten tilataisiin paikalle tarvittava urakoitsija.

¹⁰⁷ Biomassaa voidaan tulevaisuudessa hyödyntää mahdollisesti esimerkiksi pellettien osamateriaalina tai biokaasun taikka biohiilen tuotannossa. Ks. *Bioenergian verkkopalvelu* 2011, kohta Tarkennettu kuvaus.

2.3.5 Perustava kokous

Vesioikeudellisen yhteisön muodostaminen tapahtuu perustavassa kokouksessa. Aloitteentekijänä toimivan mahdollisen jäsenen tulee kutsua kaikki tiedossa olevat hyödynsaajat ja muut mahdolliset jäsenet kokoukseen yhteisön perustamiseksi (VL 12:3.1). Tämä tapahtuu VL 12:3.2:n mukaan siten, että kokouksesta tulee kuuluttaa vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä sekä ilmoittaa asiasta kirjallisesti tiedossa oleville mahdollisille jäsenille kutsukirjein vähintään 14 päivää ennen kokousta.¹⁰⁸ Mikäli kyse on yhteisestä alueesta, tulee kutsu alueen osakaskunnalle toimittaa yhteisluelain (YAL, 758/1989) 26 §:n mukaisesti. Kutsu katsotaan tulleen toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi jollekulle hoitokunnan jäsenelle tai toimitsijalle (YAL 26.1 §). Järjestäytymättömän osakaskunnan ollessa kyseessä, kutsu voidaan toimittaa YAL 26.3 §:n nojalla haasteen tiedoksiantomenettelyä vastaten tai lähettämällä kutsukirje niille osakkaille, jotka ovat osakaskunnan tiedossa.¹⁰⁹

Perustavassa kokouksessa tulee käsitellä kaikki yhteisön perustamisen kannalta tarpeelliset asiat, kuten yhteisön sääntöjen hyväksyminen sekä toimitsijoiden tai hallituksen valitseminen. Kokousta on jatkettava myöhemmin, mikäli kaikkia asioita ei ehditä käsitellä. Jatkokokouksen voi siis toteuttaa kutsua lähettämättä. Perustavassa kokouksessa äänestys tapahtuu muista kokouksista poiketen pääluvun mukaan, toisin sanoen jokaisella yhteisön jäsenellä on yksi ääni.¹¹⁰

Kuten edellä kävi ilmi, perustavassa kokouksessa tulee hyväksyä yhteisön säännöt. Toisin sanoen säännöt tulee valmistella joko kokouksen koollekutsujan toimesta ennen perustavaa kokousta tai vastaavasti kokouksen aikana. Sääntöjen laatiminen edellyttää kuitenkin huomattavissa määrin taustakartoitusta ja toimintaa, joten on oletettavaa, että säännöt luodaan pääosin vasta perustavassa kokouksessa. On myös mahdollista, että mikäli perustava kokous venyy pituutensa takia toiseen ajankohtaan, voi sääntöjen valmistelu tapahtua myös näiden kokousten välillä kokouksen valitseman tahon toimesta.

¹⁰⁸ Lain esitöissä ei mainita suorasanaisesti, kuka kuuluttaa kokouksesta sanomalehdessä tai ilmoittaa asiasta mahdollisille jäsenille. Koska aloitteentekijä VL 12:3.1:n nojalla kutsuu kokouksen koolle, voi perustellusti olettaa, että tämä hoitaa myös käytännön kuulutustoimet. Laissa ei kuitenkaan poissuljeta sitä vaihtoehtoa, että aloitteentekijä delegoisi tehtävän tai osan niistä jollekin toiselle mahdolliselle jäsenelle tai muulle taholle. Ks. HE 277/2009 vp, s. 151.

¹⁰⁹ HE 277/2009 vp, s. 151.

¹¹⁰ HE 277/2009 vp, s. 151.

Vesilaki ei suorasanaisesti osoita, tuleeko kunnostushanketta varten muodostettavan vesioikeudellisen yhteisön perustamiskokous pitää ennen lupaprosessin alkua vai vasta sen aikana. Lain esitöiden mukaan ”yhteisö tulisi perustaa hankkeen lupakäsittelyn aikana”.¹¹¹ Koska lupaprosessi kuitenkin edellyttää sekä taloudellisia että työpanoksellisia resursseja esimerkiksi erilaisten selvitysten muodossa, on hyvinkin merkityksellistä, missä vaiheessa yhteisön perustamiskokous kutsutaan koolle. *Soininen* esittääkin, että on tarpeen huomata ero yhteisön perustamiskokouksen (VL 12:3) ja toisaalta merkinnän vesiyhteisörekisteriin (VL 12:6) ja sitä seuraavan yhteisön oikeudellisen toimintakelpoisuuden (VL 12:7) syntymisen välillä.¹¹² Käsitteiden samankaltaisuudesta johtuvan terminologian sekoittamisen välttämiseksi, on syytä täsmentää yhteisön perustamiskokouksen, jossa yhteisö muodostetaan, ero yhteisön perustamisesta.

Näkemykseni mukaan vesioikeudellinen yhteisö perustetaan samalla, kun vesitaloushankkeelle myönnetään vesilain mukainen lupa.¹¹³ Tätä lupaviranomaisen vahvistamaa perustamista edeltää hyödynsaajien pitämä perustava kokous, jossa muodostetaan yhteisö sekä esimerkiksi valmistellaan vesitalouslupahakemus. Perustelen näkemystäni neljällä seikalla, jotka myös *Soininen* on esittänyt asian yhteydessä. Ensinnäkin lain esitöissä viitataan systemaattisesti kahteen erilliseen termiin: ”perustava kokous” sekä ”vesioikeudellisen yhteisön perustaminen”. Toiseksi vesilaki ei miltään osin rajoita perustamiskokouksen pitämistä ennen lupakäsittelyä. Kolmanneksi valtioneuvoston vesitalousasioista antaman asetuksen (VA, 1560/2011) 1 ja 2 §:n mukaisia lupahakemukseen liittyviä tietoja olisi käytännössä mahdotonta antaa, mikäli yhteisön perustamiskokousta ei olisi pidetty ennen hakemuksen jättämistä aluehallintovirastoon. Neljäs näkemystä puoltava seikka on se, että yhteisön muodostaminen ennen lupakäsittelyä ei miltään osin uhkaa vesilain yhteisösääntelyn tavoitteiden saavuttamista.¹¹⁴

Edellä mainitun lisäksi on oletettavaa, että kunnostushanketta varten perustettavassa vesioikeudellisessa yhteisössä ei alun perin olla tietoisia siitä, mitkä tahot potentiaalisista jäsenistä lopulta liittyvät suunniteltavissa olevaan yhteisöön. Mikäli perustavaa kokousta ei pidettäisi ennen lupahakemuksen jättämistä aluehallintovirastoon, ei lupahakemusta tehdessä edes ol-

¹¹¹ *HE 277/2009 vp*, s. 113.

¹¹² *Soininen 2012*, s. 4–5.

¹¹³ Lain esitöissä todetaan tältä osin, että yhteisö perustetaan tyypillisesti samalla, kun yhteisesti toteutettavalle hankkeelle myönnetään vesioikeudellinen lupa. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 153.

¹¹⁴ *Soininen 2013b*, s. 4.

taisi tietoisia siitä, mitkä tahot ovat hakemuksessa tarkoitetun yhteisön tosiasiallisia jäseniä. Tämä tarkoittaisi luultavasti hakemuksen täydentämistä useaan otteeseen, mikä taas ei olisi perusteltua hallinnon sujuvuuden ja lupaprosessin toimivuuden kannalta.¹¹⁵ Edelliseen viitaten voidaan jatkaa siitä päätelmästä, että perustava kokous pidetään ennen kuin lupa jätetään käsiteltäväksi aluehallintovirastoon.

Vesioikeudellinen yhteisö perustetaan siis samalla, kun hankkeelle myönnetään lupa. On kuitenkin hivenen epäselvää, mihin käytännön toimenpiteeseen perustamisella viitataan, sillä VL 12:8:n mukaan: ”Lupaviranomainen merkitsee perustetun yhteisön vesiyhteisörekisteriin.” Luvan myöntämisen yhteydessä on kaiken kaikkiaan kaksi lupaviranomaisen suorittamaa toimenpidettä: 1) sääntöjen vahvistaminen ja 2) vesiyhteisörekisteriin merkitseminen. Näiden toimien aikana tapahtuu esitöiden perusteella yhteisön perustaminen. Toisaalta VL 12:8:n sanamuodon mukaisesti vesiyhteisörekisteriin merkitsemistä edeltää toimenpide, jota kutsutaan perustamiseksi. Näin ollen voi olettaa, että perustamisella viitataan nimenomaan lupaviranomaisen suorittamaan sääntöjen vahvistamiseen.

2.4 Yhteisön perustaminen

2.4.1 Yhteisön säännöt ja niiden vahvistaminen

Vesioikeudellinen yhteisö perustetaan tavallisesti siinä yhteydessä, kun hankkeelle myönnetään vesioikeudellinen lupa. Oikeustoimikelpoisuutensa yhteisö saa vasta, kun se on merkitty vesiyhteisörekisteriin. Toisin sanoen ennen merkintää vesiyhteisörekisteriin yhteisö ei voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia ruoppaus- tai niittohankkeiden hoitamiseksi.¹¹⁶

VL 12:4:ssä säädetään vesioikeudellisen yhteisön säännöistä. Vaikka erillisissä hankeluvuissa on yksityiskohtaista sääntelyä tiettyjä hankeryhmiä koskien, asettaa kyseinen lainkohta ikään kuin kaikkia vesilain mukaisia yhteisöjä koskevat vähimmäisvaatimukset sääntöjen sisällölle. Säännöistä tulee VL 12:4:n nojalla ilmetä:

- 1) yhteisön nimi ja kotipaikkana oleva kunta;

¹¹⁵ Oletettavasti jopa luvantarve, joka on lähtökohta lupahakemuksen vireillepanon kannalta, saattaisi muuttua oleellisesti uusien mahdollisten jäsenten ja näihin liittyvien muutosten seurauksena. Lisäksi esimerkiksi lupahakemuksen perustana toimiva hankesuunnitelma saattaisi jäädä mainittujen tekijöiden seurauksena hyvin puutteelliseksi. Ks. esim. *Hollo* 2006b, s. 523–524.

¹¹⁶ *HE* 277/2009 vp, s. 153.

- 2) yhteisön tarkoitus¹¹⁷;
- 3) yhteisön jäsenten äänimäärän laskemisen perusteet yhteisön kokouksessa;
- 4) montako toimitsijaa tai hallituksen jäsentä vuosittain pidettävässä varsinaisessa yhteisön kokouksessa valitaan ja mahdollisten varajäsenten lukumäärä;
- 5) miten hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja valitaan sekä heidän toimikautensa pituus ja palkkionsa määrääminen;
- 6) toimivallan antaminen nimetyissä asioissa yhdelle tai useammalle toimitsijalle tai hallituksen jäsenelle;
- 7) toimitsijoiden tai hallituksen koollekutsuminen ja päätöksentekomenettely;
- 8) yhteisön nimen kirjoittaminen;
- 9) yhteisön tilikausi sekä minkä ajan kuluessa tilinpäätös vahvistetaan sekä miten tilit tarkastetaan;
- 10) milloin yhteisön varsinainen kokous pidetään;
- 11) milloin ja miten kutsu yhteisön kokouksiin ja muut tiedonannot toimitetaan jäsenille;
- 12) jäseniltä perittävien kustannusten jaon perusteet¹¹⁸;
- 13) toiminnan rahoituksen järjestäminen.

Vesilain sisältämän yhtenäisemmän vesioikeudellisia yhteisöjä koskevan sääntelyn myötä yhteisöjen oikeustoimikelpoisuus laajentui, mikä edellyttää näin ollen parempaa ennakkollista valvontaa yhteisön jäsenten sekä kolmansien tahojen oikeusturvan varmistamiseksi. Ennakollisen valvonnan edistämiseksi yhteisön säännöille tulee hakea vahvistus lupaviranomaiselta VL 12:5.1:n nojalla.¹¹⁹ Säännöksen mukaisella menettelyllä varmistetaan se, että säännöt täyttävät lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Lupaviranomaisen tulee sääntöjä tarkastaessaan kiinnittää erityisesti huomiota yhteisön tarkoitukseen. Lisäksi on olennaista ottaa huomioon määräysten sisältö jäsenten välisten kustannusten jaon sekä äänioikeuden osalta.¹²⁰

¹¹⁷ Yhteisön tarkoitus tulee olla VL 12:1:n mukainen vesitaloushankkeen toteuttaminen. Mikäli näin ei ole, kyse ei ole vesilain mukaisesta yhteisöstä. Ks. HE 277/2009 vp, s. 151.

¹¹⁸ Kunnostushankkeessa päätöksenteosta ja kustannusten jaosta voi määrätä yhteisön säännöissä, toisin kuin esimerkiksi keskiveden korkeuden pysyvää muuttamista varten perustetussa yhteisössä. Jälkimmäisen osalta VL 6:8 sääntelee hankkeen kustannuksiin osallistumista ja VL 6:11 yhteisön päätöksentekoa. Yleinen periaate vesilaisissa kuitenkin on se, että jäsenten kustannusosuudet ja äänivalta perustuu kunkin tahon hankkeesta saamaan suhteelliseen hyötyyn, mutta asioista voidaan tarvittaessa sopia myös toisin.

¹¹⁹ Vastaavanlainen menettely on käytössä yhteisälueissa. Ks. HE 277/2009 vp, s. 152. Muista hanketyypeistä poiketen ojituksesta on yksityiskohtaista sääntelyä ojitusyhteisön sääntöjen osalta VL 5:24:ssä.

¹²⁰ HE 277/2009 vp, s. 152.

Lupaviranomaisen tulee vahvistaa säännöt niiden ollessa lain mukaiset ja sellaiset, ettei niistä aiheudu vahinkoa jäsenelle (VL 12:5.1). Jos sen sijaan säännöt eivät täytä lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, ne tulee jättää vahvistamatta. Säännöt eivät myöskään voi tulla vahvistetuksi, mikäli hankkeelle ei myönnetä lupaa. Sääntöjen vahvistaminen on siis sidottu luvan saamiseen, mikä juontaa perusteensa siitä, että vesilain mukainen yhteisö voidaan perustaa VL 12:1:n mukaan ainoastaan vesitaloushankkeiden yhteistä toteuttamista varten.¹²¹

Lisäksi VL 12:5.1:n nojalla lupaviranomainen voi tarpeen tullen tehdä muutoksia sääntöihin, jos nämä muutokset mahdollistavat sääntöjen vahvistamisen. Muutosten tulee kuitenkin olla vähäisiä eikä lainkohta anna lupaviranomaiselle valtuutta tehdä perusteellisia muutoksia sääntöihin. Jos tilanne kuitenkin on sellainen, että sääntöjen vahvistaminen edellyttää vähäisistä suurempia toimia, tulee lupaviranomaisen tehdä asiasta välipäätös ja varata yhteisölle mahdollisuus toimittaa tarkistetut säännöt.¹²² On myös mahdollista, että viranomainen velvoittaa yhteisöä muuttamaan sääntöjään, kuten oli uittoa koskevassa tapauksessa *KHO 1989 A 74*:

Tapauksessa uitto aiheutti vesistöön ennakoitua suuremmat vaikutukset, jotka vaikeuttivat niin vesistössä kulkemista kuin sen muutakin käyttöä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei suoritettu uittotapa vastannut lain vaatimuksia, ja tästä syystä se antoi kaksiosaisen määräyksen, joka velvoitti hakijan muuttamaan uittosääntöä sekä liittämään siihen suunnitelman uittotavan kehittämiseksi ja haittojen vähentämiseksi.¹²³

VL 12:5.2:ssa säädetään velvollisuudesta noudattaa yhteisön hyväksytyjä sääntöjä jo ennen kuin ne on vahvistettu lupaviranomaisen toimesta. Sääntöjä tulee noudattaa siinäkin tilanteessa, että säännöt on vahvistettu, mutta päätös ei ole vielä lainvoimainen. Jälkimmäisellä tapauksella viitataan tilanteeseen, jossa lupaviranomainen on vahvistanut yhteisön säännöt luvan yhteydessä, mutta päätös ei ole lainvoimainen, koska sitä koskeva valitusaika ei ole vielä umpeutunut. VL 12:5.3:n mukaan sääntöjen muuttaminen tapahtuu samassa järjestyksessä kuin niiden hyväksyminen: yhteisö toimittaa muutosta koskevan päätöksen vahvistettavaksi lupaviranomaiselle, joka tutkii sen lainmukaisuuden.¹²⁴

¹²¹ HE 277/2009 vp, s. 152.

¹²² HE 277/2009 vp, s. 152.

¹²³ Ks. uittosääntöihin liittyen esim. KHO 1974 A II 111; KHO 1976 A II 89; KHO 1978 A II 130; KHO 12.6.1979 t. 2761 (ATK).

¹²⁴ HE 277/2009 vp, s. 152.

On mahdollista, että yhteisö on muodostettu perustavassa kokouksessa, mutta hankkeelle ei kuitenkaan myönnetä aluehallintovirastossa vesioikeudellista lupaa. Vesilaki ei sisällä tältä osin tarkempaa sääntelyä. Sen sijaan hallituksen esityksessä täsmennetään, että perustettavaksi aiotun yhteisön keskinäiset oikeussuhteet sekä velvoitteet suhteessa kolmansiin tulee ratkaista yleisten siviilioikeudellisten säännösten mukaisesti.¹²⁵ Näkemykseni mukaan on mahdollista, että aiottu yhteisö tekee investointeja esimerkiksi lupahakemuksen selvityksiä silmällä pitäen tai vastaavasti se suorittaa hanketta valmistelevia toimenpiteitä ennen kuin aluehallintoviraston päätös on lainvoimainen. Edellisessä tilanteessa aiotun yhteisön jäsenet menettävät rahaa hukkaan menneistä investoinneista, jälkimmäisessä tilanteessa toimenpiteiden vaikutuksia ympäristössä taas saatetaan joutua ennallistamaan, mikä vaatii edellisen tavoin taloudellisia resursseja.¹²⁶

Näistä lähtökohdista herää kysymys, miten laajat kunnostushankkeet sitten toteutetaan, sillä tällaiset hankkeet edellyttävät merkittäviä taloudellisia panostuksia jo ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Ongelmia esiintyy oletettavasti etenkin niissä tilanteissa, joissa yhteisö on riippuvainen ulkopuolisesta hankerahoituksesta tai hanke edellyttää vesilain mukaisia sitoumuksia. Mikäli hankkeella ei ole kiirettä, on mahdollista edetä hitaasti: odottaa ensin lupahakemuksesta annettavaa päätöstä ja toimia tämän jälkeen päätöksen edellyttämässä rajoissa. Jos hankkeella on kiire, voidaan aiotun yhteisön oikeustoimikelpoisuuden puutetta kompensoida sillä, että oikeustoimikelpoisuutta edellyttäviä toimia tehdään alkuun yksittäisten hyödynsaajien nimissä.

2.4.2 Vesiyhteisörekisteri

Vesioikeudellinen yhteisö saa oikeustoimikelpoisuutensa, kun se on merkitty vesiyhteisörekisteriin (VL 12:7).¹²⁷ Oikeudellista toimintakelpoisuutta ei toisin sanoen ole yhteisöllä, jonka sääntöjä ei ole vahvistettu eikä yhteisöä ole merkitty vesiyhteisörekisteriin. Mainittua re-

¹²⁵ HE 277/2009 vp, s. 152.

¹²⁶ Mikäli hanke on sen tyyppinen, ettei aluehallintovirasto myönnä lupaa sen toteuttamiselle, ei se myöskään voi myöntää lupaa sen valmistelutoimenpiteille. Mikäli aluehallintovirasto on kuitenkin myöntänyt luvan hankkeelle ja oikeuden valmistelutoimenpiteille, on mahdollista, että päätös kumotaan valituksen johdosta hallinto-oikeudessa ja sen seurauksena vaaditaan ympäristön palauttamista ennalleen.

¹²⁷ Vesioikeudellisia yhteisöjä koskevat tiedot tulee kirjata viranomaisen ylläpitämään rekisteriin, sillä mainitut yhteisöt ovat oikeushenkilöitä. Muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevien rekistereiden ei nähty soveltuvan vesioikeudellisten yhteisöjen tietojen rekisteröintiin, joten uuden vesilain myötä nähtiin tarpeelliseksi perustaa vesiyhteisörekisteri. Rekisteri on osa ympäristöministeriön pitämää ympäristönsuojelun tietojärjestelmää. Ks. HE 277/2009 vp, s. 152–153.

kisteriä pitää ympäristöministeriö, ja merkinnän tekee VL 12:8:n mukaan luvan myöntänyt viranomais eli aluehallintovirasto. Rekisteriin merkitsemisen myötä yhteisö kantaa ja vastaa yhteishanketta koskeissa asioissa. Yhteisö voi täten saada nimiinsä oikeuksia sekä tehdä sitoumuksia.¹²⁸

Kun yhteisöllä on oikeustoimikelpoisuus, se voi hankkia nimiinsä omaisuutta. Kunnostushanketta varten perustettu vesioikeudellinen yhteisö voi siis hankkia yhteisön nimiin kalustoa, joka on kunnostustoimenpiteissä tarpeen. Niittotoimenpiteitä sisältävässä vesitaloushankkeessa kyse voi olla esimerkiksi niitto- tai haraveneestä. Oikeustoimikelpoinen yhteisö voi myös hakea nimiinsä rahoitusta hanketta varten esimerkiksi ympäristöministeriöltä tai maa- ja metsätalousministeriöltä.¹²⁹ VL 12:6.2:n mukaan vesiyhteisörekisteriin merkitään:

- 1) yhteisöä koskevat perustiedot;
- 2) yhteisön säännöt;
- 3) tiedot yhteisön hallituksesta ja toimitsijasta.

Yhteisöä koskevat perustiedot sisältävät tiedot yhteisön tarkoituksesta, nimestä ja perustamisajankohdasta. Mikäli yhteisö purkautuu, tulee tieto asiasta merkitä rekisteriin. Laissa mainitut yhteisöä koskevat tiedot tulee säilyttää pysyvästi, mutta siihen liittyvät henkilötiedot voidaan poistaa rekisteristä viiden vuoden kuluttua yhteisön purkautumisesta VL 12:6.3:n nojalla. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä vesiyhteisörekisteriin merkittävien tietojen osalta.¹³⁰

Mikäli yhteisöä koskevat rekisteriin merkityt tiedot muuttuvat, ne on toimitettava valtion valvontaviranomaiselle eli ELY-keskukselle (VL 12:9.1). Koska rekisterimerkinnällä on merkittävät oikeusvaikutukset yhteisölle, on korostuneen tärkeää, että tiedot ovat ajantasaiset. ELY-keskus huolehtii muuttuneiden tietojen merkitsemisestä rekisteriin. Yhteisön osalta velvollisuus ilmoittaa muutoksista VL 12:13:n nojalla kuuluu yhtiön hallitukselle tai toimitsijoille. Jos muutoksenhausta johtuen rekisteriin merkityt vesiyhteisöä koskevat tiedot muuttuvat,

¹²⁸ HE 277/2009 vp, s. 153. Yhteisön tehtävät on sidottu yleisesti sille vesilain nojalla kuuluviin velvollisuuksiin. Koska yhteisesti toteutettavat hankkeet sisältävät hyvin erilaisia tehtäviä niin toiminnan laajuuden kuin ajallisen keston suhteen, ei yhteishankkeiden osalta ole nähty tarpeen määritellä näitä yksityiskohtaisesti vesilain 12 luvussa.

¹²⁹ Ks. Pusa 2009, s. 15, 17.

¹³⁰ HE 277/2009 vp, s. 153.

Vaasan hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tulee toimittaa jäljennös antimastaan päätöksestä valvontaviranomaiselle (VL 12:9.2). Valvontaviranomaisen taas tulee tehdä tarpeelliset muutokset rekisterissä oleviin tietoihin.¹³¹

Vesiyhteisörekisteri on julkinen, ja sen tarkoituksesta sekä oikeusvaikutuksista johtuen kaikilla on oikeus saada tietoja rekisteristä (VL 12:10.1). Tämä oikeus koskee niin kansalaisia, yhteisöjä kuin viranomaisia. Tietojen luovuttamista koskeva sääntely noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Lisäksi VL 12:10.2:n nojalla lupa- ja valvontaviranomaisilla on oikeus saada maksutta käyttöönsä tarpeelliset tiedot vesilain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.¹³²

2.5 Yhteisön toiminta ja toimijat

2.5.1 Yhteisön kokous

VL 12:11.1:n nojalla vesioikeudellisen yhteisön päätösvaltaa käyttää yhteisön kokous. Vanhan vesilain mukaan ojitus- ja järjestely-yhtiön kokouksen päätökset tehtiin yksinkertaisella äänten enemmistöllä, mutta nykyisessä vesilaissa vastaava sääntely on ulotettu koskemaan kaikkia vesioikeudellisia yhteisöjä. Näin ollen myös vesistön kunnostamista varten perustetun yhteisön päätökset tehdään kokouksessa yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Varsinainen kokous tulee pitää yhteisön säännöissä määrättyä aikana (VL 12:11.2). Mikäli kokousta ei ole kutsuttu koolle mainittuna ajankohtana, on kaikilla yhteisön jäsenillä oikeus vaatia kokouksen pitämistä VL 12:11.2:n nojalla.¹³³

VL 12:11.3:n mukaan ylimääräinen kokous on pidettävä kymmenesosan koko äänimäärästä edustavien sitä vaatiessa. Vaatimus tulee tehdä kirjallisesti. Mainittu säännös ei vaikuta hallituksen tai toimitsijan oikeuteen kutsua ylimääräinen kokous koolle. Lisäksi jos yhteisöllä ei ole toimivaa hallitusta tai toimitsijaa, vaikka yhteisön asioiden hoito tätä vaatisi, silloin VL 12:11.4:n nojalla yhteisön jäsen tai vesilain mukainen valvontaviranomainen on oikeutettu

¹³¹ HE 277/2009 vp, s. 153.

¹³² HE 277/2009 vp, s. 153.

¹³³ HE 277/2009 vp, s. 154. Lain esityöt eivät ilmaise sitä, mitä ”määrättyä aikana” käytännössä tarkoittaa. Ei siis ole ilmeistä, viitataanko tällä tiettyyn päivämäärään vai mahdollisesti johonkin laajempaan ajanjaksoon. Koska seikkaa ei ole enempää määritelty, voi päätellä, että yhteisölle on jätetty vapaat kädet kyseisen aikamäärän määrittelyyn.

kutsumaan yhteisön kokouksen koolle. Näin kutsuttu kokous voi asettaa hallituksen tai toimitsijan.¹³⁴

VL 12:12:ssä säädetään yhteisön kokouksen päätösvallan alaisista asioista. Sen 1 momentin mukaan yhteisön kokouksessa on päätettävä:

- 1) jäsenyyden alkamisesta ja päättymisestä;
- 2) kiinteistön hankkimisesta, luovuttamisesta tai kiinnittämisestä taikka yhteisön toiminnan kannalta huomattavan muun omaisuuden luovuttamisesta;
- 3) jäsenten suoritettavaksi tarkoitettujen maksujen määräämisestä;
- 4) toimitsijan, hallituksen tai sen jäsenen taikka tilintarkastajan valitsemisesta tai erottamisesta;
- 5) tilinpäätöksen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä;
- 6) yhteisön sääntöjen muuttamisesta; ja
- 7) yhteisön purkautumisesta.

VL 12:12.1:n mukaisia asioita ei tule siirtää yhteisön sääntöjen kautta hallituksen tai toimitsijoiden päätettäväksi. Koska yhteisöt ovat monilta osin toisistaan poikkeavia, hallituksella tai toimitsijalla on tietyissä tilanteissa VL 12:12.2:n nojalla oikeus päättää yhteisön omaisuuden luovuttamisesta, vaihtamisesta tai kiinnittämisestä. Mikäli toimivaltaa aiotaan siirtää, tulee asia ratkaista yhteisön sääntöjä vahvistettaessa. Näin lupaviranomainen voi tutkia suunnitellun toiminnan asianmukaisuuden jo sääntöjen vahvistamisen yhteydessä.¹³⁵

2.5.2 Yhteisön hallitus ja toimitsijat

Yhteisöllä tulee olla joko hallitus tai yksi taikka useampi toimitsija (VL 12:13.1). Lähtökohteisesti suuria ja taloudellisesti merkittäviä hankkeita varten perustetuissa yhteisöissä tulee olla hallitus. Tällaisia vesitaloushankkeita ovat esimerkiksi vesilain 7 luvun mukainen säännöstely ja 9 luvun mukainen puutavaran uitto.¹³⁶ Kunnostushankkeiden osalta ei kuitenkaan ole selvää, missä tilanteessa hankkeella tulisi olla hallitus.

¹³⁴ HE 277/2009 vp, s. 154.

¹³⁵ HE 277/2009 vp, s. 154.

¹³⁶ HE 277/2009 vp, s. 154.

Erityisen merkittävässä hankkeissa yhteisöllä tulee siis olla hallitus, mutta miten sääntelyn voisi olettaa suhteutuvan kunnostushankkeissa? Koska esityöt eivät selvennä asiaa, on asiassa lähdettävä liikkeelle vanhasta vesilaista. VVL 5:52:n mukaan uittoyhdistyksellä tuli olla hallitus. Myös ojitusyhtiön *toimitsijoiden* (VVL 6:28) sekä säännöstely-yhtiön hallituksen (VVL 8:18) osalta viitattiin mainittuun uittoyhdistyksen hallitusta koskevaan sääntelyyn. Näin ollen nimenomainen hallitus tuli olla vanhan vesilain nojalla ainoastaan uittoyhdistyksellä sekä säännöstely-yhtiöllä. Uudessa vesilaissa vastaava maininta on ainoastaan uittoyhdistyksen osalta VL 9:15:ssä, jonka nojalla uittoyhteisöllä tulee olla hallitus. Tästä voi tehdä sellaisen johtopäätöksen, että ainoastaan uittoyhteisöllä on tilanteesta riippumatta oltava hallitus. Koska vastaavaa säännöstä ei ole muiden hanketyyppien osalta, voi linjauksen olettaa antavan lain soveltajalle tulkinnanvaraa asian suhteen; velvoittavan säännöksen puuttuessa voidaan olettaa, ettei velvollisuutta hallituksen valitsemiselle ole, vaan yhteisö voi itsenäisesti päättää asiasta. Edellä mainituista lähtökohdista päätellen on nähdäkseni selvää, että vähemmän merkittäviä hankkeita toteuttavat yhteisöt ovat näin ollen oikeutettuja halutessaan valitsemaan hallituksen. Näkökantaa puoltaa myös se tosiseikka, ettei lupaviranomaisen kannalta asialla taida olla oleellista merkitystä, sillä vesioikeudellista yhteisöä koskeva vesilain 12 luvun sääntely ei tee juurikaan eroa hallituksen ja toimitsijoiden välille.

VL 12:13.1:n mukaan yhteisön hallituksella tulee olla puheenjohtaja. Rajoituksena yhteisön hallituksen jäsenille ja toimitsijoille ovat vastaavat kuin yhdistys- ja yhtiölainsäädännön asetetut vaatimukset: vajaavaltainen tai konkurssissa oleva ei voi toimia näissä toimissa. VL 12:13.2:ssa säädetään hallituksen ja toimitsijoiden tehtävistä. Käytännössä katsoen näille kuuluvat ne toimet, jotka eivät lain tai yhteisön kokouksessa vahvistettujen sääntöjen nojalla kuulu yhteisön kokouksessa päätettäviin. Yhteisön hallitus ja toimitsijat vastaavat muun muassa yhteisön hallinnon ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, lisäksi nämä valmistelevat kokoukseen päätettäväksi tuotavat asiat ja huolehtivat päätösten täytäntöönpanosta. Hallitus ja toimitsijat käyttävät VL 12:13.3:n nojalla yhteisön puhevaltaa tuomioistuimessa sekä muutenkin edustavat yhteisöä. Saman momentin mukaan haasteen tai vastaavan ilmoituksen katsotaan tulleen yhteisön tietoon, kun se on annettu tiedoksi laillisessa järjestyksessä jollekin yhteisön hallituksen jäsenistä tai toimitsijoista. Laadullisesti VL 12:13.2 velvoittaa yhteisön hallitusta ja toimitsijoita hoitamaan tehtäviään huolellisesti sekä ottamaan huomioon jäsenten edut tasapuolisesti.¹³⁷

¹³⁷ HE 277/2009 vp, s. 154.

Lähtökohtaisesti hallitus on päätösvaltainen, mikäli paikalla on enemmän kuin puolet sen jäsenistä (VL 12:14.1).¹³⁸ Tosin yhteisön säännöissä on mahdollista määrätä toisin. VL 12:14.2:n mukaan hallituksen päätökseksi tulee enemmistön kannattama mielipide. Pääsäännöstä on kuitenkin mahdollista poiketa, ja näin ollen yhteisön säännöissä voidaan erikseen määrätä, että päätös edellyttää määräenemmistöä tai yksimielisyyttä. Lisäksi tällaiset vaatimukset voidaan rajata koskemaan ainoastaan tietynlaisia asioita. Äänen mennessä tasan päätökseksi tulee puheenjohtajan kannattama mielipide; vaalien osalta asia ratkaistaan näissä tapauksissa arvalla.¹³⁹

VL 12:2.2:ssa säädetään yhteisön toiminnan järjestämiseksi pidettävästä *jäsenluettelosta*. Se muodostaa henkilörekisterin ja sisältää yhteisön toiminnan järjestämiseksi tarvittavat tiedot jäsenten henkilöllisyydestä sekä yhteystiedoista. Jäsenluettelon laadinnasta ja tietojen käsittelystä vastaa yhteisöstä riippuen joko hallitus tai toimitsija. Lain mukaiset jäsentä koskevat tiedot tulee säilyttää viiden vuoden ajan jäsenyyden päättymisestä myöhemmin ilmeneviä velvoitteita silmällä pitäen. Luettelon pitämisessä noudatetaan henkilötietojen käsittelyn ja tietojen luovuttamisen osalta henkilötietolain (523/1999) säännöksiä.¹⁴⁰

2.5.3 Yhteisön velvollisuudet

Vesioikeudellisella yhteisöllä on kirjanpitoon (VL 12:15) sekä vahingonkorvaukseen (VL 12:16) liittyviä velvollisuuksia. VL 12:15.1:n mukaan yhteisön on säilytettävä tulojaan ja menojaan koskevat asiakirjat, tositteet sekä liiketapahtumia koskeva kirjeenvaihto vähintään kuusi vuotta sen vuoden lopusta, jonka aikana tilikausi on päättynyt. Tämä koskee myös niitä yhteisöjä, jotka eivät ole kirjanpitolain (KPL, 1336/1997) mukaan kirjanpitovelvollisia. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, että yhteisön jäsenet voivat valvoa taloudellisia oikeuksiaan yhteisössä. Aineiston tulee olla sellaisessa järjestyksessä, että tositteiden ja kirjausten välinen yhteys voidaan helposti todeta.¹⁴¹

¹³⁸ VL 12:14.1:ssa käytetään käsitettä ”saapuvilla”, joka tarkoittaa sanakirjan perusteella henkilöiden osalta vastaavaa kuin ”paikalla” oleminen. Ks. *Kielitoimiston sanakirja* 2013.

¹³⁹ HE 277/2009 vp, s. 154-155.

¹⁴⁰ HE 277/2009 vp, s. 151.

¹⁴¹ HE 277/2009 vp, s. 155. KPL 1:1.1:n mukaan jokainen liike- tai ammattitoimintaa harjoittava on toiminnastaan kirjanpitovelvollinen. Kirjanpitolain esitöiden mukaan kirjanpitovelvollisuus määrittyy ”pääsääntöisesti toiminnan laadun, liiketoiminnan harjoittamisen, eikä esimerkiksi kirjanpitovelvollisen juridisen muodon perusteella.” Ks. HE 173/1997 *Yksityiskohtaiset perustelut vp*, 1 luku. Yleiset säännökset. Selvyyden vuoksi vesioikeudellista yhteisöä koskeva kirjanpitovelvollisuus koskee yleisesti kaikkia vesilain mukaisia yhteisöjä.

VL 12:15.3:n nojalla yhteisön jäsenellä on oikeus tutustua kirjanpitoaineistoon ja muihin yhteisön toimintaan liittyviin asiakirjoihin sekä saada näistä halutessaan jäljennöksiä. Lisäksi jäsenellä on oikeus käyttää avustajaa tutustuessa kirjanpitoaineistoon ja vastaaviin asiakirjoihin. Mikäli yhteisö avustaa osaltaan jäsentä, sillä on oikeus saada korvaus yhteisölle aiheutuneista kohtuullisista asiakirjojen jäljentämis- ja lähettämiskuluista.¹⁴²

Mikäli yhteisön hallituksen jäsen, toimitsija tai tilintarkastaja toimessaan aiheuttaa tahallisesti tai tuottamuksesta yhteisölle vahingon, hän on velvollinen korvaamaan sen (VL 12:16.1). Sama pätee yhteisön jäsenelle aiheutettuun vahinkoon, jos se perustuu vesilain tai yhteisön sääntöjen rikkomiseen. VL 12:16.2:n mukaisesti korvauksen sovittelua ja vastuun jakautumista sääntelee vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luku. Yhteisöä tai sen jäsentä koskeva kanne aiheutetun vahingon korvaamisesta nostetaan VL 12:16.3:n nojalla kärjääoikeudessa, koska asian siviilioikeudellisesta luonteesta johtuen se ei vaadi lupaviranomaisen asiantunte-
musta.¹⁴³ Jos yhteisön asioista vastaavat tahot laiminlyövät tehtäviään, nämä voidaan velvoittaa hoitamaan velvollisuudet sakon uhalla, kuten seuraava oikeustapaus osoittaa.

Ratkaisussa *VYO 20.8.1997 t. 95* oikeus katsoi, että yhtiön toimitsijamiehet olivat laiminlyöneet tehtävänsä, kun he eivät olleet ryhtyneet lain edellyttämiin toimiin kustannusten perimiseksi osakkailta. Tapauksessa toimitsijamiesten olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin ja periä yhtiön osakkailta tarvittavat korvausmäärät ojituksen toteuttamisesta aiheutuneiden menetysten korvaamiseksi. Näin ollen oikeus velvoitti toimitsijamiehet kullekin erikseen asetetun sakon uhalla oikaisemaan laiminlyöntinsä ja toimittamaan yhtiön kokouksen hyväksyttäväksi laatimansa kustannusten jakoluettelon.

2.5.4 Päätöksen moittiminen ja oikaisuvaatimus

Yhteisön kokouksen, hallituksen tai toimitsijan päätöstä voi *moittia* VL 12:17:n nojalla. Pykälän 1 momentin mukaan jäsen voi moittia päätöstä, mikäli päätös on lain tai yhteisön sääntöjen vastainen. Lisäksi päätös on moitteenvarainen myös silloin, kun se loukkaa yhteisön jäsenen oikeutta tai se ei ole syntynyt laillisessa järjestyksessä. Päätökseen kohdistuva muutoksenhaku suoritetaan aluehallintovirastossa, koska päätökset liittyvät olennaisesti vesitalo-

¹⁴² HE 277/2009 vp, s. 155.

¹⁴³ HE 277/2009 vp, s. 155.

ushankkeiden toteuttamiseen ja tällaisen muutoksenhakuasian käsittely edellyttää tyypillisesti vesioikeudellista erityisasiantuntemusta.¹⁴⁴

VL 12:17.2:n mukaan muutoksenhakuasia on laitettava vireille 60 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Asia laitetaan vireille hakemuksella aluehallintovirastossa. Tietyissä tilanteissa vesilain mukaista moittimista kevyempi *oikaisuvaatimusmenettely* (VL 12:18) saattaa poistaa tarpeen moittia päätöstä. Tästä huolimatta lain esitöissä on nähty tärkeänä, ettei oikaisuvaatimusmenettelyn käyttäminen saa määrääjän umpeutumisen takia estää mahdollisuutta moittia päätöstä. Päätöstä voidaankin siis moittia vielä 30 päivän kuluessa oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen tiedoksisaamisesta eikä edellä mainittu saman momentin mukainen 60 päivän määräaika tule otetuksi huomioon (VL 12:17.2).¹⁴⁵

Lupaviranomainen voi erityisestä syystä sallia yhteisön kokouksen, hallituksen tai toimitsijan päätöksen täytäntöönpanon, vaikka VL 12:17.1:n mukainen asia ei olekaan lopullisesti ratkaistu (VL 12:17.3). Päätöksen täytäntöönpano ei kuitenkaan saa tehdä muutoksenhakua tarpeettomaksi. Päätöksen täytäntöönpanon mahdollistava erityinen syy voi olla muutoksenhaun ilmeinen perusteettomuus tai se, että muutoksenhaulla on pyritty tietoisesti hidastamaan päätöksen täytäntöönpanoa.¹⁴⁶ Oikeutta moittia yhteisön tekemää päätöstä saattaa rajoittaa myös jäsenen oma toiminta, kuten seuraava KKO:n ratkaisu osoittaa.

Ratkaisussa *KKO 2007:26* otettiin kantaa osakaskunnan vuosikokouksen tekemän päätöksen johdosta tehtyyn moitteeseen. Korkein oikeus katsoi, ettei osakas, joka on ollut paikalla kokouksessa ja myötävaikuttanut päätöksen syntyyn, ole oikeutettu moittimaan päätöstä. Moiteoikeuden rajoittaminen on nähty perusteltuna yhteisöjen kokouksissa tehtyjen päätösten pysyvyyden ja päätöksenteon tehokkuuden kannalta, vaikka kyseessä olevaa yhteisöä koskevassa laissa ei olisikaan moiteoikeutta nimenomaisesti rajoittavaa säännöstä. Lisäksi oikeus totesi, ettei erehdykseen tai ymmärtämättömyyteen vedoten tyypillisesti menetä moiteoikeutta.

Jos yhteisön päätös on ilmeisen virheellinen, päätöksen moittimisen sijaan voi tehdä edellä mainitun VL 12:18:n mukaisen oikaisuvaatimuksen, joka on toimenpiteenä moittimista kevy-

¹⁴⁴ HE 277/2009 vp, s. 155. Vuoden 2000 ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistuksessa muutoksenhaku pysytettiin aluehallintovirastossa. Ratkaisuun liittyi olennaisesti se, että muutoksenhakuun liittyvien taloudellisten intressien vähäisyyden johdosta muutoksenhakuasioiden käsittelemistä yleisessä tuomioistuimessa ei pidetty järkevänä.

¹⁴⁵ HE 277/2009 vp, s. 155–156.

¹⁴⁶ HE 277/2009 vp, s. 155. Esitöissä puhutaan muutoksenhaun ”shikaaninomaisuudesta”.

empi. Yleisesti ottaen oikaisumenettelyn on tarkoitettu olevan nopea ja taloudellisesti edullinen keino saada muutos yhteisön jo tekemään päätökseen. Lain esitöissä mainitaan päätöksen moittimisen olevan tietyissä tilanteissa tarpeettoman raskas menettely, joten uuteen lakiin on nähty perusteltuna ottaa varsinaista muutoksenhakua edeltävä oikaisuvaatimusmenettely. Huomionarvoista on kuitenkin se, ettei oikaisuvaatimusmenettely ole edellytys päätöksen moittimiselle.¹⁴⁷

Oikaisuvaatimus edellyttää moittimismenettelyn tavoin yhteisön kokouksen, hallituksen tai toimitsijan päätöstä, johon jäsen ei ole tyytyväinen. Jäsen voi vaatia päätöksen oikaisemista VL 12:18.1:n nojalla vastaavissa tilanteissa kuin sillä on mahdollisuus moittimiseen: ”päätös ei ole syntynyt laillisessa järjestyksessä tai se on lain tai yhteisön sääntöjen vastainen taikka loukkaa oikaisun vaatijan oikeutta”. VL 12:18.2:n mukaan yhteisön päätöstä koskeva oikaisuvaatimus tulee esittää 21 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Vastaavasti yhteisön hallituksen tai toimitsijan tulee 30 päivän kuluessa oikaisuvaatimuksen tekemisestä joko:

- 1) kutsua yhteisön kokous koolle, jotta se voi käsitellä oikaisuvaatimuksen;
- 2) päättää olla viemättä asiaa yhteisön kokouksen käsiteltäväksi; tai
- 3) ratkaista itse kyseisen oikaisuvaatimuksen.¹⁴⁸

2.6 Vesioikeudellisen yhteisön purkautuminen ja pysyvyys

Vanhassa vesilaissa ei ollut yhteisön purkautumista koskevaa sääntelyä, lukuun ottamatta uittoyhdistyksen toiminnan lakkaamista koskevia säännöksiä VVL 5 luvun 62 ja 78 §:ssä. Sääntelyn puutteesta johtuen nähtiin tarpeellisena, että yhteisön purkautumista koskevat säännökset tulee sisällyttää uuteen vesilakiin. VL 12:19:ssä säädetäänkin siis yhteisön purkautumisesta.¹⁴⁹ Lupaviranomaisen kannalta olennaista on se, että lainmukaiset velvoitteet ja vastuut on yhteisön taholta suoritettu. Toisaalta aina ei ole selvää, kuka on vastuussa mistäkin ja mille taholle kuuluvat vesilain mukaiset velvoitteet. Tältä osin *Pärnänen* täydentää, että uittoasioissa yhteisön olemassaolo on helpottanut vastuun kohdentamista ja vastuullisen löytämistä.¹⁵⁰

¹⁴⁷ HE 277/2009 vp, s. 155–156.

¹⁴⁸ HE 277/2009 vp, s. 156. Asianosaisten oikeusturvan kannalta oikaisuvaatimuksen viivytyksetön ratkaisu on tarpeellista.

¹⁴⁹ HE 277/2009 vp, s. 156.

¹⁵⁰ *Pärnänen* 2012, s. 193–194. Vanhan vesilain aikaan uittoasioissa ongelmana saattoi olla se, ettei vesistön ennallistamisesta vastaavaa tahoa löytynyt. Mikäli uittoyhdistys oli, se helpotti vastuutahon löytämistä. Vastuu-

Vesioikeudellista yhteisöä koskevan sääntelyn tarkoituksena on ollut varmistaa se, että kustakin hankkeesta löytyy pitkän ajan kuluttuakin tarpeen tullen siitä vastaava taho. VL 12:19.1:ssa on tätä tavoitetta tukeva yhteisön purkautumista koskeva säännös: ”Yhteisö ei voi purkautua, jos sillä on vesitaloushankkeelle myönnettyyn lupaan tai oikeuteen perustuvia velvoitteita tai vastuita”. Lain esitöissä todetaan täydentävästi, että pääsääntöisesti vesitaloushankkeesta vastaavalla on mahdollisuus luopua hankkeen toteuttamisesta. Tästä taas on poikkeuksena keskivedenkorkeuden muuttamista tai vesistön säännöstelyä koskevat hankkeet (VL 3:19), joissa on nähty tarpeellisenä rajoittaa yhteisön purkautumista muita hankkeita enemmän juuri näihin liittyvien yleisten intressien takia.¹⁵¹

Tältä osin on syytä erottaa toisistaan käsitteet yhteisön *purkautuminen* ja vesitaloushankkeen *toteuttamisesta luopuminen*. Yhteisön purkautuminen tarkoittaa sitä, että yhteisö lakkaa olemasta eikä se voi enää esimerkiksi hakea lupaa vesitaloushankkeelle. Sen sijaan hankkeen toteuttamisesta luopuminen viittaa siihen tilanteeseen, jossa yhteisö tai vastaavasti joku muu luvanhaltija päättää olla toteuttamatta hanketta, jonka toteuttamiseen on myönnetty lupa lupaviranomaisen taholta. Hankkeesta voi nähdäkseni luopua aina niissä tapauksissa, joissa käytännön toimenpiteitä ei ole vielä aloitettu. Mikä sen sijaan on toteuttamisesta luopumisen kynnys jo aloitetuissa vesitaloushankkeissa? Vesilain esitöiden mukaan muiden kuin keskivedenkorkeuksiin vaikuttavien hankkeiden kesken jättämisellä ei ole sellaisia vaikutuksia, jotka estäisivät hankkeesta luopumisen kesken toteutuksen.¹⁵²

Hankkeesta luopumisen mahdollisuus on siis riippuvainen sen aiheuttamista oletetuista vaikutuksista. Esimerkiksi ruoppaus- ja niittotoimenpiteet eivät tyypillisesti muuta vesistöä ja sen ominaispiirteitä pysyvästi, vaan niiden vaikutukset tasaantuvat ajan kuluessa.¹⁵³ Jos siis vesioikeudellinen yhteisö, joka on saanut luvan järven kunnostamiseen, haluaa luopua toteutuksesta kesken hankkeen esimerkiksi kohdevesistöä koskevien tietojen tarkentuessa, yhtei-

tahon löytämisestä koituvia haittoja pyrittiin vähentämään sillä, että viranomaisella oli oikeus poistaa uittamisesta aiheutuneita uppopuita ja uittolaitteita vesistöistä. Viranomaiseen ei kuitenkaan voitu kohdistaa velvoitteita, joten vastuutahon löytämistä helpottamaan perustettiin lisäksi kuntakohtainen uittoasiamies.

¹⁵¹ HE 277/2009 vp, s. 156.

¹⁵² HE 277/2009 vp, s. 72.

¹⁵³ Vesikasvillisuuden niittämisen vaikutukset eivät ole pitkäkestoisia; niitolla voidaan saavuttaa korkeintaan 8-10 vuoden pysyvyys. Vaikutusten keston ja pysyvyyteen vaikuttavat esimerkiksi, millaisesta paikasta on kyse ja millainen siihen kohdistuva kuormitus on. Ks. *Kääriäinen – Rajala* 2005, s. 263; *Pusa* 2009, s. 36. Myöskään ruoppaustoimenpiteiden hyödylliset vaikutukset eivät ole lopullisesti pysyviä, vaan ruoppauksia joudutaan taustakohtaisesti uusimaan.

sön on arvatenkin mahdollista luopua siitä. Hankkeesta luopuminen ei kuitenkaan ole mahdollista niissä tapauksissa, joissa kunnostushankkeen myötä vaikutetaan myös keskiveden korkeuksiin. Ruoppaus- ja niittohankkeet eivät tyypillisesti myöskään edellytä pysyvien rakennelmien sijoittamista kunnostettaville vesialueille tai niiden rannoille, mikä puoltaa sitä seikkaa, että yhteisö voi vapautua velvoitteistaan ja purkautua VL 12:19:n mukaisesti. Kunnostushanke eroaakin juuri tällä perusteella esimerkiksi puutavaran uitosta, johon liittyy oleellisesti monenlaiset uittorakenteet, kuten puutavaran laskupaikat.¹⁵⁴ Mikäli kunnostushankkeen myötä on kuitenkin muodostettu pysyviä rakennelmia hankkeen takia, arvioidaan yhteisön vastuista irrottautumista tapauskohtaisesti.

Hankkeesta luopuminen on siis mahdollista ruoppaus- ja niittotoimenpiteitä sisältävissä kunnostushankkeissa, lisäksi VL 3:19.3:ssa säädetään hankkeesta luopumisen vaikutuksista. Säännöksen mukaan hankkeesta vastaavan on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin keskeytyksestä johtuvien vahinkojen ja haittojen estämiseksi. Lisäksi keskeyttämisestä aiheutuvat vahingot tulee säännöksen nojalla määrätä korvattaviksi. Niittotoimenpiteitä sisältävien hankkeiden osalta kyse saattaisi olla esimerkiksi siitä, että yhteisön tulisi korjata niitetyt kasvimassat pois vedestä. On nimittäin mahdollista, että niittohankkeen vääränlaisen toteutuksen myötä vesikasvillisuuden kasvu saattaa jopa lisääntyä.¹⁵⁵ Ruoppausten osalta säännös voisi koskea esimerkiksi ruopattujen massojen asianmukaista sijoittamista.

Yhteisön purkautumisesta päättää yhteisön kokous VL 12:12.1,7:n nojalla. Yhteisön hallitus ja toimitsijat vastaavat lähtökohtaisesti purkautumisesta aiheutuvista riittävästä selvitystoimista (VL 12:19.2). Vaihtoehtoisesti on mahdollista, että yhteisö valitsee tehtävää hoitamaan yhden tai useamman selvitysmiehen. Lisäksi VL 12:19.2:ssa säädetään, että jos yhteisö on päättänyt purkautua, sen taloudellista toimintaa saa jatkaa vain siinä määrin kuin tarkoituksenmukainen selvitystyö sitä edellyttää.¹⁵⁶

VL 12:19.3:n nojalla selvitystoimista vastaavan on ryhdyttävä toimiin, jotta se saa selvitettyksi ja hoidetuksi yhteisön veloitteet sekä vastuut. Näitä voivat lain mukaan olla yhteisölle kuuluvat velat sekä aluehallintoviraston sille määräämät veloitteet. Mikäli kaikki yhteisön velkojat eivät ole tiedossa, tulee yhteisön ottaa julkinen haaste tuntemattomille velkojille.

¹⁵⁴ Ks. esim. *Pärnänen* 2012, s. 62–71.

¹⁵⁵ *Pusa* 2009, s. 11.

¹⁵⁶ *HE 277/2009 vp*, s. 156.

Saman momentin mukaan yhteisön varojen ollessa velkoja suuremmat, ja jäsenten välisten oikeussuhteiden muuttamatta asiaa, ylijäämä tulee jakaa jäsenten äänimäärän mukaisesti.¹⁵⁷

Aluehallintovirasto tarkastaa yhteisön purkautumisen edellytykset yhteisön selvitystoimista vastaavan tai tämän puuttuessa yhteisön jäsenen tekemän ilmoituksen perusteella. Ilmoitus tulee tehdä 45 päivän kuluessa siitä, kun yhteisön velvoitteet ja vastuut on kokonaisuudessaan hoidettu. Ilmoituksessa tulee lisäksi olla loppuselvitys, josta käy ilmi yhteisöön kohdistuneiden vastuiden ja velvoitteiden suorittaminen. Aluehallintoviraston tarkastettua ilmoituksen ja varmistettua, ettei yhteisön purkautumiselle ole estettä VL 12:19.1:n mukaisten velvoitteiden ja vastuiden osalta, on yhteisö todettava purkautuneeksi ja asia merkittävä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.¹⁵⁸

Yhteenvetona voidaan todeta, että yhteisön purkautuminen edellyttää yhteisön kokouksen tekemää asiaa koskevaa päätöstä. Mikäli yhteisön jäsenet eivät ole yksimielisiä asiasta, päätös asiasta tehdään yksinkertaisella äänten enemmistöllä (VL 12:11.1), ellei yhteisön säännöissä muuta lausuta. Yhteisön purkautuminen vaatii sitä, että yhteisöllä ei ole vesilain mukaisia velvoitteita tai vastuita. Jos niitä on, yhteisön on hoidettava ne ennen kuin purkautuminen on mahdollista. Mikäli yhteisön asiat ovat lain edellyttämässä kunnossa eikä estettä purkautumiselle ole, viimeinen vaihe yhteisön purkautumiselle on, että aluehallintovirasto vahvistaa asian.

¹⁵⁷ HE 277/2009 vp, s. 156.

¹⁵⁸ HE 277/2009 vp, s. 156.

3 Lupaprosessi yhteistoteutushankkeessa

3.1 Lähtökohdat

3.1.1 Yhteishankkeen toteuttaminen

Kuten edellä on käynyt ilmi, kunnostushankkeen voi toteuttaa joko itsenäisesti, yhteistyössä muiden kunnostajien kanssa, vesioikeudellisen yhteisön tai vastaavasti jonkun muun rekisteröidyn yhteisön nimiin. Lisäksi on käynyt ilmi, että yhteisön perustaminen on sidottu vesioikeudelliseen lupaan siinä mielessä, että vasta aluehallintoviraston päätöksen myötä vesioikeudellinen yhteisö perustetaan ja se saa oikeustoimikelpoisuutensa. Jos aluehallintovirasto ei myönnä lupaa hankkeelle, yhteisöä ei voi perustaa.

Ruoppaus- tai niittotoimenpiteitä sisältävä vesistön kunnostushanke edellyttää joko vesilain mukaista ilmoitusta valtion valvontaviranomaiselle (ELY-keskus) tai hankkeen ylittäessä luvantarvekynnyksen aluehallintoviraston (AVI) myöntämän vesioikeudellisen luvan. Lain esitöistä voi päätellä, että ilmoitusmenettely koskee nimenomaisesti luvanvaraisuuden alle jääviä ruoppaushankkeita sekä pääsääntöisesti niittohankkeita¹⁵⁹. Kuten edellä todettua, mikäli hanke ei ylitä luvantarvekynnystä, sitä varten ei ole mahdollista perustaa vesioikeudellista yhteisöä. Toisin sanoen ilmoituksenvaraista ja vaikutuksiltaan vähäistä hankkeita varten ei ole mahdollisuutta perustaa vesioikeudellista yhteisöä. Mikäli esimerkiksi niittohanke ei edellytä lupaa, sitä varten ei myöskään voi perustaa vesilain mukaista yhteisöä. Luvantarve on siis tietynlainen vedenjakaja, joka vaikuttaa siihen, minkälaisia vaihtoehtoja toteutukselle voidaan nähdä olevan. Vaikka yhteishanke ei olisikaan luvanvarainen eikä sitä varten voitaisi perustaa vesioikeudellista yhteisöä, mainittu hanke voidaan silti toteuttaa yhteisesti. Tällöin vesilain mukainen ilmoitus on mahdollista tehdä useamman kunnostajan kesken.

Käsittelen seuraavaksi yhteisesti toteutettavaan hankkeeseen liittyvää lupaprosessia. Koska kaikki yhteistoteutettavat ruoppaus- ja niittohankkeet eivät edellytä vesilain mukaista lupaa, käsittelen alkuun ilmoitusmenettelyä sekä tähän olennaisesti liittyvää luvantarvekynnystä.¹⁶⁰ Tämän jälkeen siirryn käsittelemään vesioikeudellista lupaa ja siihen liittyvää hakemusmenettelyä kokonaisuudessaan.

¹⁵⁹ HE 277/2009 vp, s. 26. Ilmoitusmenettely koskee esitöiden mukaan ”muuta kuin luvanvaraista ruoppausta, maa-ainesten ottamista vesistön pohjasta, pinta- ja pohjaveden ottamista ja ojitusta”.

¹⁶⁰ Vastaavasti kaikki luvantarpeen ylittävät hankkeet eivät ole yhteishankkeita, vaan myös yksittäisen mökkirannan kunnostaminen saattaa edellyttää vesioikeudellista lupaa.

3.1.2 Ilmoitusvelvollisuus

Suhteessa vanhaan vesilakiin nykyisen lain ruoppaushankkeeseen liittyvä ilmoitusvelvollisuuskyynnys on madaltunut. Vanhan vesilain mukaan ilmoitus piti tehdä, mikäli kyse oli muista kuin *vähäisistä toimenpiteistä*. Ilmoitukseen liittyvän sääntelyn muuttamisen myötä on pyritty varmistamaan se, että valvontaviranomaisella on riittävät tiedot alueella toteutettavista hankkeista. Riittävät tiedot alueella toteutettavista hankkeista parantavat viranomaisen mahdollisuuksia arvioida vallitsevia olosuhteita ja toimenpiteen vaikutuksia. Ilmoituksen avulla välitettyjen tietojen johdosta viranomainen voi tarpeen tullen edellyttää luvan hakemista. Muutos oli tarpeen ennen kaikkea alueellisesti vaihtelevan soveltamiskäytännön yhtenäistämiseksi ja selkeyttämiseksi.¹⁶¹

VL 2:6.3:n mukaan luvatta toteutettavasta hankkeesta, oli kyse sitten ruoppauksesta, niitosta tai ruoppausmassan sijoittamisesta toisen vesialueelle, on ilmoitettava vesialueen omistajalle 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista. Jos kyse on omasta vesialueesta, ei ilmoitusta luonnollisesti tarvitse tehdä. Jos toimet kohdistuvat yhteisalueeseen, ilmoitus tehdään soveltamalla YAL 26 §:ää. Ilmoituksen tekotapa jää ilmoittajan päätettäväksi.¹⁶² On otettava huomioon, että vaikka rannan edessä sijaitseva vesialue kuuluu jonkinasteisesti kotirauhan turvaamaan piiriin, ei rannanomistajalla ole oikeutta toteuttaa ilmoitusvelvollisuuden alaista hanketta jättämällä ilmoittamatta siitä vesialueen omistajalle.¹⁶³ Jos taas vesialueen omistaja haluaa toteuttaa vastaavanlaisen toimenpiteen omalla vesialueellaan, on tällä nähdäkseni yhtäläinen ilmoitusvelvollisuus rannanomistajalle ainakin siinä tilanteessa, että rannassa on esimerkiksi asutusta tai vapaa-ajan asutusta. Eri asia on tietysti se, miten tällainen kotirauhan piiriin kuuluva alue määritellään ja kuinka laajalle tai mihin suuntaan sen voidaan olettaa

¹⁶¹ HE 277/2009 vp, s. 23, 49–50, 55. Pienimuotoisia ruoppauksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden on nähty tehostavan lain ennakkovalvontaa. Viranomaisen ennakkovalvonta ja neuvontatoiminta tulee luultavasti kehittämään pienten vesitaloushankkeiden toteuttamistapaa ympäristölle ystävällisempään suuntaan, millä on positiivinen vaikutuksensa myös esimerkiksi toisille kiinteistöille aiheutuviin haittoihin. Toisaalta ilmoitusmenettelyn rajoitukset ovat siinä, ettei vesitalousasia ole juuri koskaan ainoastaan hankkeesta vastaavan ja valvontaviranomaisen välinen asia, vaan vaikutukset ulottuvat laajemmalle. Lisäksi ilmoitusmenettelyn nähdään olevan ongelmallinen hankkeesta vastaavan oikeusturvan kannalta, koska ilmoitus ei luo myönnetyn luvan kaltaista oikeutta hankkeen toteuttamiseen. Ks. HE 277/2009 vp, s. 33, 55–56.

¹⁶² HE 277/2009 vp, s. 50.

¹⁶³ Ks. HE 277/2009 vp, s. 47.

jatkuvan. Kuten *Vihervuori* esittää, tällaisen suojatun elinpiirin määrittely riippuu vahvasti olosuhteista eikä ole mahdollista esittää kiinteitä etäisyysrajoja.¹⁶⁴

VL 2:15.1:ssa lisäksi säädetään, että hankkeesta vastaavan on ilmoitettava kirjallisesti valtion valvontaviranomaiselle vähintään 30 vuorokautta ennen VL 2:6.1:ssä tarkoitettua ilman lupaa suoritettavaa haitan poistamista.¹⁶⁵ Ilmoituksen johdosta ELY-keskuksen tulee välittää tieto hankkeen sijainti- ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle VL 18:17:n nojalla.¹⁶⁶ VL 2:15.2:n mukaan ilmoituksen tulee sisältää tiedot hankkeesta, sen toteuttamis- tavasta ja ympäristövaikutuksista. Mikäli kyse on haitan poistamiseen (VL 2:6.1) liittyvistä toimenpiteistä, ilmoitukseen tulee liittää tiedot muista vaikutusalueelle suunnitelluista vastaavista hankkeista, jotka ovat hankkeesta vastaavan *tiedossa*. Mainitulla säännöksellä pyritään estämään se, että samalla alueella suoritetaan peräkkäin useita pienimuotoisia hankkeita sillä tavoin, että niiden yhteisvaikutukset muodostuvat merkittäviksi. Vaikka valvontaviranomaisen on tällaisessa tilanteessa tietoinen useiden hakijoiden yhteisvaikutuksien merkittävydestä, tällä ei ole oikeutta velvoittaa hakijoita hakemaan yhteisesti vesitalouslupaa.¹⁶⁷

VL 2:6:n mukaiseen haitan poistamiseen liittyvän ilmoituksen sisältöä sääntelee vesitalousasioista annettu valtioneuvoston asetus (VA, 1560/2011) 30 §. Pykälän 1 momentissa säädetään, että hanketta koskevassa ilmoituksessa on esitettävä:

- 1) hankkeesta vastaavan nimi ja yhteystiedot;
- 2) hankkeen sijainti;
- 3) selvitys hankkeen toteuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä; sekä
- 4) hankkeen toteuttamisen ajankohta ja kesto.

¹⁶⁴ *Vihervuori* 1985, s. 83–84. Naapuruussuhteisiin liittyy olennaisesti se, missä määrin naapurusten tulee sietää toistensa toiminnan vaikutuksia. Näin ollen lupaharkintaan liittyy sietämisvelvollisuuden, sen laajuuden sekä mahdollisen haittoista aiheutuvan kompensaaion määrän arvioiminen. Naapurille koituva menetys saattaa viime kädessä olla jopa luvan myöntämisen este. Ks. *Hollo* 2006c, s. 77.

¹⁶⁵ *HE* 277/2009 vp, s. 50.

¹⁶⁶ *Ympäristöministeriö* 2012, s. 32.

¹⁶⁷ *HE* 277/2009 vp, s. 57. Lain sanamuotoa seuraten kyse on siitä, että toiminnanharjoittajan tulee ilmoittaa muut jo tiedossa olevat hankkeet viranomaiselle, mutta perinpohjaista selvittämistä tältä ei edellytetä. Vai tulisi-ko kyse olla jonkinasteisesta selvilläolovelvollisuudesta? Ks. *Hollo* 2006b, s. 484 tai ympäristönsuojelulain osalta *Kumpulainen* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 1127–1128. Oman kokemuksen perusteella jopa pienimuotoinen yhteistyö naapureiden tai vastaavien välillä saattaa olla varsin haastavaa. Silti kunnos- tushankkeiden kokonaisvaikutusten kontrolloinnin kannalta olisi kuitenkin perusteltua, mikäli valvontaviranomaisella olisi tehokkaampia keinoja hallita yksittäisiä hankkeita, niiden toimijoita ja hankkeiden yhteisvaikutuksia. Tietyissä tilanteissa olisi järkevää, mikäli hakijat voitaisiin tarpeen tullen velvoittaa yhteistyöhön keskenään. Se, minkälaisin oikeudellisin keinoin hedelmälliseen yhteistyöhön ja sitä seuraavaan yhteiseen hakemukseen päästäisiin, on hyvin visainen kysymys, eikä siihen vastaamiseen pyrkiminen ole tässä yhteydessä realistista.

VA 30.2 §:n mukaan haitan poistamista koskevassa ilmoituksessa on edellä mainitun ohella esitettävä tiedot ruoppausmassan määrästä ja laadusta, ruopattavasta alueesta ja ruoppausmassojen sijoittamisesta. Asetuksessa ei puhuta suoranaisesti muunlaisten massojen poistamisesta kuin ruoppausmassan poistamisesta, mutta kyseisen pykälän voi olettaa koskevan tältä osin myös niittoa sekä vastaavia toimia, sillä VA 30.2 §:ssä viitataan nimenomaisesti VL 2:6.1:ssa tarkoitettuun haitan poistamiseksi suoritettavaan toimenpiteeseen.¹⁶⁸

Ilmoituksessa on esitettävä tiedot myös vesialueen omistajasta ja tälle tehtävästä ilmoituksesta. Lisäksi ilmoitukseen on liitettävä kartta, josta ilmenee hankkeen toteutusalue sekä ruoppausmassojen läjitysalue (VA 30.3 §). Kyseisessä momentissa viitataan VA 30.2 §:n mukaisiin ruoppausmassoihin, joten tältäkin osin voi soveltaa asetuksen sanamuodosta laajentavaa tulkintaa kattamaan sääntelyn myös niittoihin sekä vastaaviin haitan poistamiseen tähtääviin toimenpiteisiin.¹⁶⁹

Ruoppausten osalta ilmoitus tulee tehdä kaikista konetyönä tehdyistä ruoppaustoimenpiteistä.¹⁷⁰ Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jää ainoastaan yksittäisten kivien siirtely tai vastaavan kaltainen vaikutukseltaan merkityksetön toiminta. Käytännössä ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat kaikki ruoppaukseksi luokiteltavat toimenpiteet.¹⁷¹ Niiton osalta ilmoitusvelvollisuuskynnyksen laukeamisen raja ei sen sijaan ole yhtä yksiselitteinen. Suositeltavana on joltain osin pidetty sitä, että niittoa suunnitteleva ilmoittaa hankkeestaan aina valtion valvontaviranomaiselle ennen toimiin ryhtymistä.¹⁷² Valtaosa ELY-keskusten virkamiehistä oli sillä kannalla, että niitosta tulee ilmoittaa, mikäli toimenpiteet suoritetaan koneellisesti. Koneellisuus näyttää olevan kynnyksen, jonka ylittyttyä hankkeesta tulee ilmoittaa. Sen sijaan käsin suoritettujen niitot saa toteuttaa ilmoittamatta.¹⁷³ Myös ympäristöasioiden asiakaspalvelu-

¹⁶⁸ Usein ruoppaus- ja niittohanketta varten käytetään yhtäläistä ilmoituslomaketta. Ks. esim. *Pirkanmaan ELY-keskus* 2013; *Varsinais-Suomen ELY-keskus* 2013.

¹⁶⁹ Suomi.fi – sivustolla voi tehdä ilmoituksen rannan kunnostustyöstä ja tätä varten on myös valmis lomakepohja. Ks. *Ympäristöhallinto* 2013, kohta Ilmoitus vesirakennustyöstä. Vastaavanlainen mahdollisuus löytyy muun muassa Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimesta. Ks. *Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus* 2012, kohta Vesistöjen kunnostus - Ilmoitus vesirakennustyöstä.

¹⁷⁰ Näkemys perustuu ELY-keskusten virkamiesten kanssa käytyihin puhelinkeskusteluihin, joissa 12 vastaajaa 13 vastaajan joukosta nosti koneellisuuden ruoppauksen osalta ilmoitusvelvollisuuden laukeamisen kriteeriksi.

¹⁷¹ *HE 277/2009 vp*, s. 50.

¹⁷² *Kääriäinen – Rajala* 2005, s. 267.

¹⁷³ Näkemys perustuu ELY-keskusten virkamiesten kanssa käytyihin puhelinkeskusteluihin. Kokonaisuudessaan valvontaviranomaisen näkemykset vaihtelivat varsin tuntuvasti, sillä osa vastaajista oli sitä mieltä, että ainoastaan ”laajoista koneellisista niitoista” tuli ilmoittaa. Osa taas tulkitsi lakia niin, että ilmoitusvelvollisuus on riippuvainen kohdevesistön luonnonsuojelutekijöistä, niiton aiheuttamista vaikutuksista tai muista tapauskohtaisista

keskus neuvoi niittotoimenpiteitä suunnittelevaa ilmoittamaan kaikista konetyönä tehtävistä niitoista.¹⁷⁴

VL 2:7:n yleinen säännös hankkeen toteuttamistavasta koskee ruoppaus- ja niittohankkeita niiden luvanvaraisuudesta riippumatta. Säännöksen mukaan vesitaloushanke on toteutettava siten, ettei siitä aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta, jos hankkeen tai käytön tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä ja vahingolliseen seuraukseen verrattuna (haittojen minimoinnin periaate). Kuten *Kuusiniemi* tiivistetysti esittää, hanke on periaatteen mukaisesti toteutettava muille vesistön käyttöeduille mahdollisimman vähän haittaa tuottaen, mutta kohtuullisten kustannusten rajoissa.¹⁷⁵ *Ranta* täydentää, että haittojen minimoinnin periaatteen mukainen toiminta edellyttää ympäristön sietorajojen etsimisen sijaan uusien toimintavaihtoehtojen aktiivista kartoittamista.¹⁷⁶ Hankkeiden toteuttamisessa tulee ottaa huomioon myös muu lainsäädäntö ja siitä aiheutuvat rajoitteet sekä kunnan ympäristönsuojelumääräykset, mikäli niihin sisältyy hanketta koskevia määräyksiä.¹⁷⁷

3.1.3 Vesilain mukainen luvantarve

Lähtökohtana ruoppaus- ja niittohankkeita koskevaan luvantarpeeseen on VL 3:2:n mukainen vesitaloushankkeen *yleinen luvanvaraisuus*. Luvanvaraisuutta koskeva tunnusmerkistö on kaksiosainen, kuten edellä on käynyt ilmi: hanke edellyttää sekä tiettyä muutosta että laissa yksilöityyn yleiseen tai yksityiseen etuun kohdistuvaa haitallista vaikutusta. VL 3:3:n mukainen aina luvanvaraisten hankkeiden luettelo ei rajoita vaikutuksiin perustuvan luvanvaraisuussäännöksen soveltamisalaa, vaan yleinen luvanvaraisuus perustuu aina mainitun muutoksen ja sitä seuraavaan haitallisen vaikutuksen olemassaoloon.¹⁷⁸ Luvanvaraisten vesistöä muuttavien toimenpiteiden tunnusmerkistö voidaan vastaavasti jakaa rakenteellisesti myös

tekijöistä. Epäkohtien vähentämiseksi on perustettu vesilain toimintamalliryhmiä, joiden avulla pyritään kehittämään ja yhdenmukaistamaan viranomaisten toimintaa sekä vahvistamaan asiantuntijaosaamista. Ks. *Ympäristöministeriö* 2013b, s. 15–17.

¹⁷⁴ Ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskus on maaliskuussa 2013 aloittanut neuvontapalvelu. Ks. myös *Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu* 2013, kohta Vesikasvien poiston ja niiton ilmoitusvelvollisuus.

¹⁷⁵ *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 84. Tyypillisesti periaate edellyttääkin vaihtoehtojen ratkaisujen kartoittamista ympäristön kannalta parhaan vaihtoehdon löytämiseksi. Ks. *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 1123.

¹⁷⁶ *Ranta* 2001, s. 193–196.

¹⁷⁷ *HE 277/2009 vp*, s. 49–50. Kyse voi olla esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996), muinaismuistolain (295/1963) tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista säännöksistä, jotka tulisi kunnostushankkeessa ottaa huomioon.

¹⁷⁸ *HE 277/2009 vp*, s. 57–58, 60.

kolmeen osaan: toimenpiteeseen, siitä aiheutuvaan fyysiseen muutokseen sekä tästä aiheutuvaan relevanttiin edunloukkaukseen.¹⁷⁹

VL 3:2.1:n mukaisesti vesitaloushankkeella tulee olla lupa, jos toimenpide voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta, virtaamaa, rantaa, vesiympäristöä tai pohjaveden laatua tai määrää, ja muutos aiheuttaa VL 3:2.1:n kohtien 1-9 mukaisia *yleiseen etuun kohdistuvia haitallisia seurauksia*. Mainittuja seurauksia ovat:

- 1) aiheuttaa tulvan vaaraa tai yleistä vedenvähyttä;
- 2) aiheuttaa luonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista taikka vesistön tai pohjavesiesiintymän tilan huononemista;
- 3) melkoisesti vähentää luonnon kauneutta, ympäristön viihtyisyyttä tai kulttuuriarvoja taikka vesistön soveltuvuutta virkistyskäyttöön;
- 4) aiheuttaa vaaraa terveydelle;
- 5) olennaisesti vähentää tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoisuutta tai muutoin huonontaa sen käyttökelpoisuutta taikka muulla tavalla aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vedenotolle tai veden käytölle talousvetenä;
- 6) aiheuttaa vahinkoa tai haittaa kalastukselle tai kalakannoille;
- 7) aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vesiliikenteelle tai puutavaran uitolle;
- 8) vaarantaa puron uoman luonnontilan säilymisen; tai
- 9) muulla edellä mainittuun verrattavalla tavalla loukkaa yleistä etua.

Mikäli ruoppaus- tai niittohanke aiheuttaa VL 3:2.1:ssä tarkoitetun muutoksen ja se johtaa *yksityiseen edunmenetykseen* toisen vesialueelle, kalastukselle, veden saannille, maalle, kiinteistölle tai muulle omaisuudelle, on hankkeella oltava lupaviranomaisen lupa VL 3:2.2:n nojalla. Mikäli mainittu edunmenetys kohdistuu pelkästään yksityiselle edulle, lupaa ei välttämättä tarvita, vaan asiasta voidaan myös sopia. Tällöin edunhaltijan on annettava asiasta kirjallinen suostumus.¹⁸⁰ Vanhassa vesilaisissa kyse oli tältä osin muuttamiskiellosta. Muuttamiskielto erosi *Hollon* mukaan pilaamiskiellosta siten, että jälkimmäinen viittasi sellaiseen vesistön kuormittamiseen, joka oli seurausta aineen päästämisestä vesistöön ja jonka seurauk-

¹⁷⁹ *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 803.

¹⁸⁰ *HE 277/2009 vp*, s. 59. Yleisten etujen loukkaaminen taas ei ole vesilain järjestelmässä sopimuksenvaraista. Ks. *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 806.

sena myös vesiaineen laatu muuttui. Seurauksen tuli siis johtua sekä toimenpiteestä että aineesta. Jos sen sijaan maa-aines vaikutti heikentävästi ainoastaan veden määrään, virtaamiin tai veden puhdistumiskykyyn, ja muutos aiheutti rehevöitymistä, tilanne arvioitiin muuttamiskiellon kannalta.¹⁸¹

Nykyiseen vesilakiin nähtiin tarpeelliseksi säätää ruoppauksen osalta yksityiskohtainen ja määrään sidottu luvantarvekyynnys, jonka ylittyessä hankkeelta edellytetään olosuhteista riippumatta vesioikeudellista lupaa.¹⁸² Ruoppaushankkeilla tulee VL 3:3.1,7:n mukaan olla lupa, mikäli ruoppausmassan määrä ylittää 500 kuutiometriä.¹⁸³ Säännös koskee niin sisävesi- kuin merialueita. Toisaalta kuten edellä kävi ilmi, hankkeelta voidaan edellyttää lupaa VL 3:2:n nojalla, vaikka ruoppausmassan määrä jäisikin alle 500 kuutiometrin. Poikkeuksen 500 kuutiometrin ruoppausmäärän rajaa koskevasta säännöstä muodostaa julkisen kulkuväylän kunnossapidosta aiheutuvat ruoppaukset, joiden luvantarve määrittyy VL 3:2:stä käsin eikä suinkaan mainitun massamäärän perusteella.¹⁸⁴ Ruoppausmassan sijoittaminen on aina luvanvaraista, mikäli sijoittaminen tapahtuu hylkäämistarkoituksessa Suomen aluevesillä.¹⁸⁵ Jos kyse on merkityksettömän pienestä määrästä ruoppausmassaa, toimenpide ei kuitenkaan ole luvanvarainen.¹⁸⁶

Ruoppauksen luvantarvekyynnystä määriteltäessä ympäristövaliokunta painotti sitä, että toimenpiteen vaikutukset ovat vahvasti sidoksissa toteutuspaikan olosuhteisiin.¹⁸⁷ Esimerkiksi merialueilla voidaan toteuttaa yli 500 kuutiometrin suuruisia ruoppauksia ilman haitallisia vaikutuksia, kun taas pienen ruoppaustoimenpiteen toteuttaminen luonnontilaisessa purossa jättää luvantarvekyynnyn ilmeisen matalaksi. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että mikäli hanke ei ole luvanvarainen kokonsa perusteella, punnitaan luvantarve pienemmissä hankkeis-

¹⁸¹ *Hollo* 1976, s. 98–99. Myös maalla suoritettujen toimenpiteiden katsotaan voivan aiheuttaa vesilain mukaisen muuttamiskiellon vastaisia seurauksia vesiluonnossa. Ks. esim. KHO 2.5.2005 t. 1028.

¹⁸² *HE 277/2009 vp*, s. 49.

¹⁸³ Mainitun rajan kirjaamisella lakiin on pyritty vaikuttamaan niin ikään vesien tilaan kuin tavoitteeseen pienentää ruoppaushankkeiden kokoluokkaa. Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 33.

¹⁸⁴ *HE 277/2009 vp*, s. 61.

¹⁸⁵ Läjittäminen merialueella on siis ehdottoman luvanvaraista, mikä on seurausta Itämeren suojelusopimukselta. Se, että läjitys on merialueella luvanvaraista ja sisävesillä tapauskohtaiseen seurausarvioon perustuvaa, on kieltämättä hieman epä johdonmukaista, koska oletettavasti sisävesillä läjityshaitat ovat vähintään yhtä haitallisia kuin merialueella. Ks. *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 816–817.

¹⁸⁶ *HE 277/2009 vp*, s. 61.

¹⁸⁷ Luvan hakijoiden kannalta kyseinen rajapyykki saattaa selkeyttää tilannetta, oletettavasti käsitys on samansuuntainen myös lupa- ja valvontaviranomaisten osalta. Sen sijaan ympäristön kannalta on merkitystä sillä, minkälaisesta vesistöstä nämä 500 kuutiometriä otetaan. Vaihtoehtoinen luvantarvekyynnys oli 300 kuutiometriä. Ks. *Luonnos 28.1.2009 hallituksen esityksestä HE 277/2009*, s. 49, 61.

sa VL 3:2:n mukaisten vaikutusten perusteella eikä hankkeen koolla ole tältä osin merkitystä.¹⁸⁸

Niiton osalta vesilaissa ei ole yksityiskohtaista luvantarvekynnystä, jonka ylittyessä hankkeelta tulisi aina edellyttää vesioikeudellista lupaa. Näin ollen niiton luvanvaraisuus on sidoksissa VL 3:2:ään, jonka nojalla niittohankkeella tulee olla lupa, jos toimenpiteestä seuraa muutos sekä edellä esitetty haitallinen vaikutus. Valvontaviranomaisen näkemys siitä, voiko pelkältä niittohankkeelta edellyttää vesioikeudellista lupaa, ei ELY-keskusten virkamiesten vastausten perusteella vaikuta olevan kovin selvä. Valtaosa valvontaviranomaisista piti mahdollisena, että niittohankkeelta voidaan edellyttää lupaa. Mahdollisia perusteita luvantarvekynnyksen ylittymiseksi nähtiin olevan hankkeen kohdistuminen Natura 2000 -verkostoon kuuluvalle alueelle tai muulle luonnonsuojelullisesti tärkeälle alueelle, hankkeen laajuus, vesialueen omistajan suostumuksen puute tai ristiriita yksityisen edun kanssa. Käytännössä niiton osalta luvantarvekynnyksen ylittymistä ei pidetty kuitenkaan todennäköisenä, sillä potentiaalisia luvanvaraisia hankkeita valvontaviranomainen pyrki muuttamaan yhteistyössä hankkeesta vastaavan kanssa sillä tavoin, että hanke pysyy luvantarvekynnyksen alapuolella. Tällöin niittoaluetta on rajattu, asiassa on tehty muita kompromisseja tai hanke on jätetty kokonaan toteuttamatta.¹⁸⁹ Ympäristöhallinnon yhteisen verkkopalvelun perusteella laajalta vesikasvien niitolta saatettaisiin edellyttää vesioikeudellista lupaa.¹⁹⁰ Edellä mainituin perustein voidaan todeta, että niittohankkeelta saatetaan edellyttää vesilain mukaista lupaa, mutta sen sijaan on epätodennäköistä, että hankkeesta vastaava lähtisi toteuttamaan mainitun kaltaista hanketta sellaisenaan.

3.2 Vesioikeudellinen lupa

Vesien käyttöä koskevan sääntelyn funktio on ensinnäkin mahdollistaa vesien ja vesialueiden käyttö, toiseksi järjestää erilaisten intressien välisiä suhteita sekä kolmanneksi pyrkiä rajoittamaan käytöstä aiheutuvat haitat mahdollisimman pieniksi.¹⁹¹ Vesilain tavoitesäännöksessä säädetään lisäksi, että lain päämääränä on parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa (VL 1:1.1,3).¹⁹² Mainittujen tekijöiden ohella sääntelyn sisältöön vaikuttaa yhteiskunnassa nähtä-

¹⁸⁸ *YmVM 22/2010 vp*, s. 8-9.

¹⁸⁹ Näkemys perustuu ELY-keskusten virkamiesten kanssa käytyihin puhelinkeskusteluihin.

¹⁹⁰ *Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu* 2013, kohta Vesikasvien poiston ja niiton ilmoitusvelvollisuus.

¹⁹¹ *Haataja* 1951, s. 30–31.

¹⁹² Lain tavoitepykälien oikeuslähdeopillisesta painoarvosta ollaan oikeustieteen piirissä montaa mieltä. Ilmeistä on kuitenkin se, että lainsoveltaja suhtautuu vakavasti ”lunnunlaulupykäliksi” kutsuttuihin tavoitesäännöksiin ja

vissä olevan ekologisen legitimitietin painotuksen vahvistuminen, ja tästä johtuen ympäristöarvot vaikuttavat aiempaa korostuneemmin esimerkiksi taloudellisten päämäärien rinnalla.¹⁹³

Vesioikeudellisen lupajärjestelmän tehtävänä on ensinnäkin luoda julkisoikeudellinen lupa vesitaloushankkeen toteuttamiseen; toisaalta se palvelee yksityistä oikeus- ja omaisuuden suojaa. Lupajärjestelmällä ei kuitenkaan ole suoranaista tavoitetta, vaan sen funktiona on järjestää erilaisia veteen liittyviä intressejä niin ikään yleiset kuin yksityiset edutkin huomiioon ottaen.¹⁹⁴ *Hollo*n mukaan lupamenettelyn olennaisimpina funktiona on määrittää vesienkäytön sallittavuuden rajat sekä järjestää toimijoiden väliset suhteet vesienkäytössä.¹⁹⁵ Vesilainsäädännöllä on lähtökohtaisesti sellainen erityispiirre, että hankkeisiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet ovat jossain määrin yhteydessä siihen lainsäädäntöön, joka on ollut voimassa toteuttamis- ja luvanmyöntämishetkellä. Tämän periaatteen tarkoituksena on ollut suojata aikanaan saavutettuja oikeuksia, mikä taas epäilemättä on luonut ja luo edelleen haasteensa lainsoveltajalle.¹⁹⁶

Vesilain mukaisille luvulle on ollut perinteisesti ominaista niiden pysyvyys. Oikeuskäytännössä tapahtuneen kehityksen myötä lupa voidaan tietyissä tilanteissa antaa määräaikaisena, ja tämä poikkeus on kirjattu VL 3:8.1:iin. Pääsäännön mukaan lupa myönnetään aina toistaiseksi voimassaolevana, mutta *erityisistä syistä* lupa voidaan myöntää lainkohdan mukaisesti myös määräaikaisena.¹⁹⁷ Kyse on viime kädessä siitä, että olosuhteet sekä tietämys luvan sisällön kannalta olennaisilta osin saattaa muuttua; toisaalta samanaikaisesti luvanhaltijan on voitava luottaa luvan pysyvyyteen.¹⁹⁸

niillä on ensisijainen merkitys lain tavoitteiden ja sääntelyn systematiikan hahmottamisessa. Ks. *Määttä* 2012, s. 207–226.

¹⁹³ *Karhu - Määttä* 2010, s. 59–63.

¹⁹⁴ *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 819. Vesienkäyttöön liittyy tilanteita, joissa kilpailevat intressit vaikuttavat enemmän tai vähemmän poissulkevasti toisiinsa. Kyse on tällöin kontrastiivisuudesta, joka esiintyy sekä horisontaalisessa (käyttäjien välisessä) että vertikaalisessa (käyttäjän ja yhteiskunnan välisessä) suhteessa. Ks. *Hollo* 2006c, s. 66.

¹⁹⁵ *Hollo* 2006c, s. 76. Vaikka hankkeelle olisi saatu viranomaisen myöntämä lupa, se ei tarkoita, että lupa vapauttaisi vastuusta aiheutettujen seurausten osalta. Ks. esim. *Hollo* 2006a, s. 3–6.

¹⁹⁶ *Vihervuori* teoksessa *Ekroos ym.* (Ympäristöoikeuden pääpiirteet) 2010, s. 408.

¹⁹⁷ *HE 277/2009 vp*, s. 65–66. Erityisiä syitä voivat esitöiden mukaan olla luvan hakeminen määräaikaisena, hankkeen määräaikainen luonne tai toistaiseksi myönnettävän luvan edellytysten poissaolo, joka johtuu esimerkiksi tiedon puutteesta.

¹⁹⁸ *Pokka* 1991, s. 172–175. Lupaviranomaisen suorittaman arvioinnin tulee ennakoida mahdollisimman kattavasti lopullista tilannetta. Toisaalta pysyvää lupaa ei tule myöntää, mikäli arviointia ei voida suorittaa tarvittavassa laajuudessa. Ks. *Hollo* 1992, s. 153–154.

Vesilain mukaista vesitaloushanketta koskeva lupahakemus ei ole samalla tavoin kohdealueen omistukseen tai hallintaan sidottu kuin esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) mukainen maa-alueelle rakentaminen. Silti luvat ovat siltä osin kiinteistöön sidottuja, että hakija esiintyy asiassa erityisesti tietyn vesi- tai ranta-alueen omistajana.¹⁹⁹ Vaikka vesilaki mahdollistaa pienimuotoiset kunnostustoimenpiteet VL 2:6.1:n nojalla, vesistön kunnostushankkeen toteuttaminen edellyttää lähtökohtaisesti joko kyseessä olevan rantakiinteistön omistamista tai vastaavasti kyseisen vesistön osan osakkuutta tai omistamista.²⁰⁰

Aluehallintoviraston päätösten perusteella voi todeta, että tyypillisesti kunnostushankkeissa luvanhakijana toimii yksi taho. Vastaavasti kyse saattaa olla useampien hakijoiden yhteisestä hakemuksesta, jolloin hakemuksen taustalla voi olla kymmeniä ellei satoja yksittäisiä hyödynsääjiä.²⁰¹ Näissä tilanteissa kyse on tyypillisesti laajemmasta vesistön kunnostushankkeesta, jonka toteuttamiseksi jokin hyödynsääja on koonnut vesialueen ja rantojen omistajaosapuolet yhteen hakemuksen laatimiseksi. Tämä toimintamalli eroaa oleellisesti edellä käsittelemästani vesioikeudellisesta yhteisöstä.

Luvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on lisäksi VL 3:4.3:n nojalla, että hakijalla on oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Mikäli kunnostushankkeen toteuttajalla ei ole riittäviä oikeuksia vesitaloushankkeen kohteeksi suunniteltuun alueeseen, hakija voi saada tarvittavat oikeudet lupaviranomaisen päätöksellä. Kyse on siis toisen omaisuuden välittömästä hyödyntämisestä, joka näin ollen jo itsessään on luvanvaraisuuden peruste ja toisaalta potentiaalinen este luvan myöntämiselle.²⁰² Lupa voidaan myöntää myös ehdollisena siinä tapauksessa, mikäli hakija aikoo järjestää asianmukaisen selvityksen siitä, miten oikeudet tarvittaviin alueisiin saavutetaan.²⁰³

¹⁹⁹ Vihervuori teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 820, 823. Omistajalla ei ole juuri itsenäistä määräysvaltaa sen enempää vesiaineesta kuin vesien käytöstä. Omistajuus rajautuukin aineen osalta veden valintaan eikä se myöskään poista luvantarvetta. Ks. *Hollo* 2006b, s. 460–461.

²⁰⁰ *Majuri* 2005b, s. 93.

²⁰¹ Ks. esim. LSSAVI 47/2013/2.

²⁰² Vihervuori teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 821.

²⁰³ *HE* 277/2009 vp, s. 63–64. Jos hakija oli saanut itsenäisesti osaan kunnostushankkeen mukaisista vesialueista omistajien kirjallisen suostumuksen, ei vanhan vesilain perusteella ollut selvää, mitkä tällaisten suostumusten vaikutukset käytännössä olivat suhteessa tarvittavaan käyttöoikeuteen. Ks. *Wallgren* 2002, s. 1–6. Uuteen lakiin kirjattiin asian suhteen muutos ja näin ollen suostumuksen merkitys sai korostuneemman painoarvon vanhaan lakiin verrattuna. Ks. esim. *YmVM* 22/2010 vp, s. 14–15.

Hakijalle voidaan myöntää *pakkotoimioikeuksia* niissä tilanteissa, joissa hanke toteutetaan jollain tavoin toisen omaisuutta hyväksikäyttäen. Hollo erottaa käyttöoikeuden perustamisedellytyksiä kolme: 1) oikeuden on oltava tarpeellinen; 2) hakijalla on oltava riittävä eli ”selkeästi yli 50 prosentin” hallintaosuus; 3) kyseessä oleva lupa myönnetään.²⁰⁴ Vesilain mukaisen käyttöoikeuden perustaminen luo yleensä pysyvän käyttöoikeuden hakijalle.²⁰⁵ Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, ettei ruoppaus- ja niittotoimenpiteitä sisältävät hankkeet tyypillisesti tarvitse mainittua pysyvää käyttöoikeutta. Tällainen tilanne saattaisi nähdäkseni aktualisoitua ainoastaan poistetun ruoppaus- tai niittojätteen sijoittamista koskevassa poikkeustilanteessa.²⁰⁶

Jos tilanne on sellainen, että vesialueen omistaja tai omistajat haluavat toteuttaa vesistön kunnostushankkeen, tuleeko näiden saada lupa rannan omistajilta? Vesilaki ei suorasanaisesti edellytä lupaa rantakiinteistöiltä, mutta yleisen sovun kannalta jonkinasteinen ilmoitus arvatunkin vähentäisi jatkossa ilmeneviä vaikeuksia suhteessa ranta-alueiden maanomistajiin. On kuitenkin huomattava, että asunnon tai loma-asunnon rannassa oleva vesialue saatetaan josain tapauksissa rinnastaa rikoslain (39/1889) 24 luvun mukaiseen kotirauhan piiriin.²⁰⁷ Vaikka lähtökohtaisesti kunnostushanke saattaa parantaa omistajan kannalta rannan laatua, kiinteistön käyttömahdollisuuksia sekä taloudellista arvoa, on järkevää kysyä, miten toistuvien kunnostustoimenpiteisiin suhtauduttaisiin käytännössä.

3.3 Luvan hakeminen

3.3.1 Vireillepano ja vesilupahakemus

Vesilain 11 luku sääntelee hakemusmenettelyä. Lisäksi VL 11:1:n mukaisesti hakemusasioiden käsittelyyn lupaviranomaisessa noudatetaan hallintolain (HL, 434/2003) säännöksiä. Mi-

²⁰⁴ Hollo 2006b, s. 501–502. Kirjallisuudessa puhutaan tässä yhteydessä tyypillisesti vesioikeudellisista pakkotoimista lunastuslain käsitteistöä poiketen. Mitä tulee Hollon mainitsemaan perustamisedellytyksiin, julkisoikeudellisten hakijoiden osalta ei edellytetä minkään tasoista aiempaa hallintaa alueista. Ks. *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 819–822.

²⁰⁵ *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 820.

²⁰⁶ Kunnostushankkeen sisältämät toimenpiteet vaikuttavat kokonaisuudessaan siihen, edellyttääkö hankkeen toteuttaminen käyttöoikeuksia toisten alueisiin. Mikäli hanke sisältää muiden toimenpiteiden ohella esimerkiksi vedenkorkeuden nostamista, tilanne eroaa oleellisesti pelkkiä ruoppaus- tai niittotoimenpiteitä sisältävästä hankkeesta. Ks. esim. KHO 20.5.2005 t. 1221.

²⁰⁷ HE 277/2009 vp, s. 47. Vastaavasti korkein hallinto-oikeus on katsonut, että viehekalastuksen harjoittaminen kotirauhan piiriin kuuluvalla vesi- tai ranta-alueella voidaan olosuhteiden edellyttäessä kieltää. Ks. KHO 2002:23.

käli vesilain säännös tavalla tai toisella poikkeaa hallintolaista, sovelletaan asiassa vesilakia.²⁰⁸

Vesilupahakemus laitetaan vireille kirjallisesti lupaviranomaisessa (VL 11:2). Siihen on liitettävä *tarpeelliset selvitykset*, kuten hankkeen suunnitelma sekä selvitys hankkeen vaikutuksista.²⁰⁹ Hakemus on VA 20.1 §:n nojalla toimitettava kolmena kappaleena. Vireillepano voidaan toteuttaa myös sähköisesti, sillä säännös ei vaikuta sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetun lain (13/2003) soveltamisalaan. Hakemusasia tulee vireille, kun asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen (HL 20 §). Mikäli hakemusasiakirja toimitetaan väärään viranomaiseen, tällä on velvollisuus siirtää se viipymättä asian kannalta toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle (HL 21.1 §).

Lupahakemuksen ja siihen liittyvien selvitysten funktio on mahdollistaa hakemuksen oikeudellinen arviointi sekä kyseessä olevien asianosaisten välisten oikeussuhteiden järjestäminen. Näiden tehtävien saavuttamiseksi on nähty tarpeellisena säätää lailla lupahakemuksen sisällöstä.²¹⁰ Lupahakemuksen sisältöä sääntelee VL 11:3.1, jonka mukaan hakemuksessa on esitettävä:

- 1) asian ratkaisemisen kannalta riittävä selvitys hankkeen tarkoituksesta ja hankkeen vaikutuksista yleisiin etuihin, yksityisiin etuihin ja ympäristöön;
- 2) suunnitelma hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä;
- 3) arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille;
- 4) selvitys toiminnan vaikutusten tarkkailusta.

Mitä huolellisemmin hakemus on laadittu ja sen edellyttämät selvitykset esitetty, sitä joutuisemmin lupaprosessi etenee, sillä hakemusasiakirjan täydentäminen pidentää asian käsittelyaikaa merkittävästi. Lain esitöissä painotetaankin hakemusasiakirjojen laadun vaikutusta prosessin sujuvuuteen. Toisaalta hakijalle annetaan vapaat kädet hakemuksen tekemisen suhteen ja painotetaan sitä, että hakemus kannattaa laatia sen mukaan, miten tiedot tulee tarkoituksenmukaisesti esitetyksi. Jos lupahakemuksen mukainen hanke edellyttää ympäristövaiku-

²⁰⁸ HE 277/2009 vp, s. 138.

²⁰⁹ Vihervuori teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 851.

²¹⁰ HE 277/2009 vp, s. 138.

tusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL, 468/1994) mukaista arviointia, mikä on nähdäkseni hyvin epätodennäköistä ruoppaus- ja niittohankkeissa, tulee YVAL 10 §:n mukainen arviointiselostus toimittaa lupaviranomaiselle viimeistään ennen lupapäätöksen tekemistä (VL 11:3.2). Sama pätee LSL 65 §:n mukaiseen Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita koskevaan arviointiin.²¹¹ Vesiasetus sääntelee hakemuksessa esitettävien tietojen sisältöä täydentävästi muun muassa hakemuksen sisällöstä sekä tarvittavista selvityksistä.²¹² Jos kyseessä on muodostettu vesioikeudellinen yhteisö, lupahakemuksen laatu vaikuttaa olennaisesti myös siihen, kuinka joutuisasti lain tarkoittama yhteisö voidaan perustaa. Mikäli hakemusta joudutaan täydentämään useasti ja mahdollisesti hyvinkin laajan aineiston osalta, lupaprosessi hidastuu ja tällöin myös yhteisön perustaminen viivästyy, mikä taas vaikeuttaa niitä toimenpiteitä, jotka ovat sidoksissa yhteisön oikeustoimikelpoisuuden edellytykseen.

VL 11:4.1:n nojalla hakemuksen laatijalla tulee olla riittävä asiantuntemus hankkeen laatu, laajuus ja vaikutukset huomioon ottaen. Esimerkiksi laajassa vesistön kunnostushankkeessa hakemuksen laatijalla tulee olla erityisasiantuntemusta, joka saattaa tapauskohtaisesti edellyttää osaamista muun muassa hydrologian tai biotieteiden alalta. Tarkempia säännöksiä hakemuksen laatijan pätevydestä on mahdollista antaa valtioneuvoston asetuksella (VL 11:4.2).²¹³ Ruoppaus- ja niittohankkeiden osalta luvanhakijan asiantuntemukseen liittyvät vaatimukset ovat vahvasti sidoksissa hankkeen laatuun ja kohdevesistön ympäristöön kokonaisuudessaan. Mikäli verrataan ruoppaushanketta, joka juuri ja juuri ylittää luvantarvekynnyksen, sellaiseen sekahankkeeseen, johon kuuluu monenlaisia toimenpiteitä, kuten laajojen alueiden ruoppausta, pilaantuneiden sedimenttien sijoittamista ja toistuvia niittotoimenpiteitä, on selvää, että kyseessä olevien hankkeiden osalta edellytetään varsin erilaista asiantuntemusta.

Mikäli hakemus ei sisällä tarvittavia tietoja tai on muuten puutteellinen, lupaviranomainen voi VL 11:5.1:n nojalla edellyttää hakijalta puuttuvien tietojen täydentämistä määräajassa sillä uhalla, että muussa tapauksessa tämä jättää asian tutkimatta. Kyse voi olla edellytyksestä täydentää hakemuksen ohella myös tarvittavia selvityksiä tai muuta olennaista osaa hakemuksesta. Tällainen tilanne saattaa aktualisoitua vesistön kunnostushankkeiden osalta silloin, kun hakemusmenettelyn aikana ilmenee jotakin uutta asian ratkaisemisen kannalta olennaista

²¹¹ HE 277/2009 vp, s. 138–139. Lain esitöiden mukaan hakemukselta tulisi voida edellyttää tiettyä tasoa, mutta tällaisen säännöksen kirjaaminen lakiin tuottaisi oletettavasti määrittely- ja tulkintaongelmia.

²¹² Ks. vesiasetuksen 1 luku ja 2 luku.

²¹³ HE 277/2009 vp, s. 139.

tietoa. Hakemuksen täydentämistä koskevassa pyynnössä on yksilöidysti osoitettava hakemuksen täydennystarpeet (HL 22 §). Lisäksi viranomaisen tulee noudattaa hyvän hallinnon perusteita, jotka koskevat esimerkiksi palvelua (HL 7 §) ja neuvontaa (HL 8 §). Mikäli hakija ei noudata lupaviranomaisen pyyntöä täydentää hakemusta, asia jätetään tutkimatta (VL 11:5.1). Jos lupahakemuksen ohella on ollut tarkoitus perustaa vesioikeudellinen yhteisö, hakemuksen tutkimatta jättäminen tarkoittaa samalla yhteisön perustamisen estymistä. Jos taas hakijalla ei ole omakohtaista intressiä hankkeen toteuttamiselle, mutta yleinen etu tai muut painavat syyt sitä edellyttävät, hakija voidaan velvoittaa hankkimaan tarvittavat selvitykset sillä ehdolla, että muutoin nämä hankitaan hakijan kustannuksella (VL 11:5.2).²¹⁴

Viitaten edelliseen, yhteisesti toteutettavat kunnostushankkeet saattavat edellyttää monenlaisia selvityksiä, joita maallikolla ei ole mahdollista itsenäisesti hankkia. Kyse saattaa olla esimerkiksi lupaviranomaisen edellyttämästä Natura 2000 -arvioinnista, jonka toteuttaminen ilman asianmukaista osaamista on käytännössä varsin hankalaa.²¹⁵ Tällöin hakijalla tulee olla motivaatiota ja toisaalta taloudellisia edellytyksiä tarpeellisten selvitysten hankkimiseksi esimerkiksi konsultin avulla. Mikäli luvan hakemisen yhteydessä on tarkoitus perustaa vesioikeudellinen yhteisö, on aiotun yhteisön rahoitettava tarvittavat selvitykset muulla tavoin kuin yhteisön toimesta, sillä ennen myönteistä lupapäätöstä tällä ei ole vielä oikeustoimikelpoisuutta. Toisaalta jos selvitykset eivät ole heti alkujaan asianmukaiset ja niitä joudutaan täydentämään, tämä taas omalta osaltaan pitkittää yhteisön perustamisprosessia.

3.3.2 Luvan hakemisen erityispiirteet yhteistoteutuksessa

Jos vesioikeudellinen yhteisö hakee vesitalouslupaa kunnostushankkeen toteuttamista varten, on mahdollista, että yhteisö joko perustetaan lupaprosessin aikana tai se on perustettu aiemmin muun vesistön kunnostushankkeen lupa-asian yhteydessä.²¹⁶ Edellä mainitussa tilanteessa yhteisö saa oikeustoimikelpoisuutensa vasta aluehallintoviraston päätöksen ja sitä seuraavan vesiyhteisörekisteriin merkinnän myötä. Tällöin perustettavan yhteisön oikeustoimikel-

²¹⁴ HE 277/2009 vp, s. 139–140.

²¹⁵ Vaikutukset Natura 2000 -alueeseen arvioidaan asianmukaisella menetelmällä ja esitetään sillä tavoin, että tulokset käyvät selvästi ilmi asiakirjoista. Ks. *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 1019. *Suvantola* täydentää, että arvioinnista tulee käydä ilmi asian ratkaisemisen kannalta riittävät tiedot, joiden perusteella viranomainen voi ratkaista kyseessä olevan asian. Ks. *Suvantola* 2006, s. 567–569.

²¹⁶ On esimerkiksi mahdollista, että yhteisö on perustettu ruoppauksia sisältävää kunnostushanketta varten ja myöhemmin samainen yhteisö hakee lupaa vedenkorkeuden pysyvää muuttamista varten samaisella vesialueella.

poisuus on sidoksissa aluehallintoviraston ratkaisuun eikä näin ollen yhteisö voi miltään osin hyödyntää niitä kunnostushanketta edistäviä tekijöitä, jotka ovat sidoksissa yhteisön oikeustoimikelpoisuuteen. Tällaisiksi tekijöiksi voidaan lukea esimerkiksi rahoituksen hankkimisen. Mikäli yhteisö ei voi hankkia ulkopuolista rahoitusta, tulee hankkeen potentiaalisten jäsenten maksaa luvan hakemiseen liittyvät kustannukset itse.²¹⁷ Toisaalta on yleisesti ottaen selvää, että vesistöissä kunnostustoimenpiteitä tekevien ja toimenpiteistä hyötyä saavien tahojen tulee jossain määrin muutenkin varautua maksumieheksi joutumiseen toteutettavan kunnostuksen ja siihen liittyvän lupamenettelyn osalta.

Kun yhteistoteutettavalle kunnostushankkeelle haetaan lupaa, lähtökohtana on se, että jonkun mahdollisesta hankkeesta jatkossa hyötyä saavan tulee kutsua kokoon VL 12:3:n mukainen perustava kokous.²¹⁸ Perustavassa kokouksessa tulee ensinnäkin tehdä ne toimet, jotka mahdollistavat vesilain mukaisen yhteisön perustamisen (1). Tällaisia perustavan kokouksen tehtäviä ovat muun muassa yhteisön sääntöjen hyväksyminen. Toiseksi perustava kokous valmistelee lupahakemuksen kokonaisuudessaan (2), mikä tarkoittaa käytännössä tarvittavien selvitysten ja muiden tietojen hankkimista. Tämä kaksiosainen menettely on huomattavissa määrin poikkeava verrattuna siihen, että yksittäinen taho tai jo perustettu yhteisö hakisi lupaa luvantarpeen ylittäviä kunnostustoimia varten.

Kokonaisuuden kannalta perustavan kokouksen työmäärä vaikuttaa olevan varsin suuri. Toisaalta on mahdollista, kuten olen esittänyt edellä, että perustava kokous delegoi työtehtäviä yhteisön mahdollisille jäsenille, jotka valmistelevat ne yhteisön seuraavaan perustavaan kokoukseen. Lisäksi tilannetta saattaa helpottaa se, että mikäli perustavan kokouksen myötä valmistuneet asiakirjat eivät täytä aluehallintoviraston edellyttämiä vaatimuksia, lupahakemusta on mahdollista täydentää VL 11:5:n nojalla. Toisaalta yhteisön sääntöjä voi muuttaa siten, että ne ovat vesilain mukaiset.²¹⁹ On kuitenkin huomionarvoista, että mitä enemmän asiakirjat edellyttävät täydentämistä, sitä kauemmin kestää ennen kuin perustettu vesioikeudellinen yhteisö voi aloittaa lupahakemuksen mukaisen kunnostushankkeen toteuttamisen.

²¹⁷ Esimerkiksi vesioikeudellisen luvan edellyttämät selvitykset saattaisivat olla tällaisia kustannuseriä. Lähtökohtaisesti kukin vastaa omista kuluistaan lupaviranomaisessa VL 11:23.1:n nojalla. Sääntely on yhdenmukainen HL 64.1 §:n kanssa.

²¹⁸ Ks. luku 2.3.5 Perustava kokous.

²¹⁹ Ks. HE 277/2009 vp, s. 152.

Kuten olen aiemmin esittänyt, on mahdollista, että kunnostushankkeelle ei myönnetä lupaa. Tällöin vesioikeudellinen yhteisö jää perustamatta ja on ymmärrettävästi mahdollista, että osa yhteisön potentiaalisista jäsenistä jättäytyy pois hankkeesta. Mikäli yksi hyödynsaaja on sijoittanut omista rahoistaan lupahakemuksen edellyttämät selvityksiin tarvittavat varat, on riskinä, että tällainen taho kärsii lupahakemuksen hylkäämisestä. Näin on etenkin niissä tilanteissa, joissa evätty hakemus johtaa suunnitellun hankkeen toteuttamatta jättämiseen. Näin ollen näkisin, että yhteisön perustamiskokouksessa muodostetun yhteisön kannattaisi sitouttaa taloudellisesti yhteisön potentiaaliset jäsenet vähintään siltä osin kuin luvan hakeminen ja yhteisön perustaminen edellyttää. Mikäli jokainen hankkeen potentiaalisista hyödynsaajista olisi taloudellisesti sitoutunut hankkeeseen, se saattaisi omalta osalta edistää aiotun yhteisön toimintavalmiuksia.²²⁰

On lisäksi mahdollista, että aiemmin perustettu vesioikeudellinen yhteisö hakee vesitalouslupaa kunnostushanketta varten. Tämä edellyttää sitä, että yhteisö on aiemmin hakenut lupaa kunnostushankkeelle, lupa hankkeelle on myönnetty ja yhteisö on samalla onnistuneesti perustettu. Mikäli yhteisö on perustettu jotain muuta hanketyyppiä (esimerkiksi ojitusta) varten, lienee tällaisella yhteisöllä mahdollisuus toteuttaa myös vesistöjen kunnostushankkeita nimiinsä. On kuitenkin otettava huomioon, että VL 12:4:n mukaan yhteisön säännöissä tulee olla mainittuna yhteisön tarkoitus. Lisäksi mainitun seikan muuttaminen edellyttää VL 12:12.1,6:n nojalla sitä, että yhteisön kokous päättää asiasta ja tekee tarvittavat muutokset yhteisön sääntöihin.²²¹ Yhteenvetona voidaan todeta, että jos yhteisö on perustettu aiemmin ja se voi toteuttaa nimiinsä kunnostushankkeita, siinä tapauksessa luvanhakuprosessi ei eroa yksittäisen hyödynsaajan luvanhakuprosessista.

Kuten edellä todettua, perustavassa kokouksessa tai sen aloitteesta tulee tehdä kaikki ne toimenpiteet, jotka mahdollistavat sekä lupahakemuksen jättämisen aluehallintoviraston käsiteltäväksi että yhteisön perustamisen. Kunnostushankkeet ovat laajuudeltaan hyvin erikokoisia ja muutenkin poikkeavat toisistaan monilta osin. Esimerkiksi vesitalouslupaa edellyttävien ruoppaushankkeiden joukossa pienimmät ruoppaukset ovat muutaman sadan kuutiometrin kokoluokkaa, kun taas suurimmat ruoppaushankkeet yltävät kymmeneen tuhansiin kuutiomet-

²²⁰ Näkemys perustuu siihen, että mikäli hyödynsaaja sitoutuu taloudellisesti hankkeeseen, hän on oletettavasti myös sitoutuneempi kuin jos häneltä ei edellytettäisi taloudellista panosta.

²²¹ Ks. 2.4.1 Yhteisön säännöt ja niiden vahvistaminen.

reihin.²²² Näin ollen on selvää, että kussakin kunnostushankkeessa on luvan hakemiselle josain määrin erilaiset lähtökohdat niin ikään hankkeen koon, sen sisältämien toimenpiteiden, toteutuksen keston kuin hyödynsaajien määränkin perusteella. Myös suunnitellun kunnostushankkeen kohdevesistön olosuhteet ja muu ympäristö vaikuttavat siihen, minkälaisia tietoja lupahakemuksen myötä tulee selvittää. Ruoppaustoimenpiteiden osalta saattaa olla olennaista merkitystä myös sillä, miten ruoppausmassan läjitys on suunniteltu toteutettavan²²³.

3.3.3 Hakemuksesta tiedottaminen

VL 11:10:ssä säädetään hakemusasiaan liittyvästä tiedottamisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan hakemuksesta on tiedotettava kuulutuksella lupaviranomaisen ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutuksessa tulee käydä ilmi, miten muistutuksia tehtäessä ja mielipiteitä ilmaistaessa toimitaan (VL 11:10.1). Tarkemmin kuulutuksen sisällöstä säädetään VA 21 §:ssä, jonka mukaan kuulutuksessa on oltava hakijan nimi ja yhteystiedot, kuvaus hankkeesta, hankkeen sijainti, tiedot hankkeen olennaisista vaikutuksista, tieto hakemusasiakirjojen nähtävilläpidosta sekä tieto mahdollisesta julkisesta kuulemisesta. Kuulutus on pidettävä nähtävillä 30 päivän ajan lupaviranomaisen määräämstä päivästä (VL 11:10.2). Kuulutus tulee pitää nähtävillä pidempään, mikäli se on tarpeen esimerkiksi hankkeen laajuuden vuoksi, enimmillään kuitenkin 45 päivän ajan.²²⁴ Muodostetun vesioikeudellisen yhteisön ollessa kyseessä on otettava huomioon, että vaikka yhteisön sääntöjä ei olisi vahvistettu eikä sillä olisi vielä oikeustoimikelpoisuutta, se toimii asiassa luvanhakijana.²²⁵ VA 21 §:ssä ei ole mainintaa siitä, että mikäli hakemusasia koskee myös yhteisön perustamista, tuleeko tämä seikka käydä ilmi kuulutuksesta. Koska asiaa ei ole kirjattu asetukseen, voi olettaa, ettei asiasta mainitseminen ole pakollista, mutta nähdäkseni se saattaisi olla hyvinkin perusteltua. Muulta osin VA 21 §:n mukaiset kuulutukseen liittyvät tiedot eivät liene eroavan yhteisön osalta perinteisistä luvanhakijoista.

Tieto kuulutuksesta tulee julkaista vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä, mikäli se ei ole tarpeetonta asian merkitys huomioon ottaen (VL 11:10.3). Ilmoituksessa ei tarvitse julkaista kuulutusta kokonaisuudessaan, vaan riittää, että lehdessä kerrotaan kuulutuksen nähtävillä olosta sekä tarvittavilta osin hakemuksen sisällöstä. Sään-

²²² Ks. suurien hankkeiden osalta esim. ESAVI 226/2012/2; ESAVI 76/2013/2; LSSAVI 45/2013/2.

²²³ Ks. ISAVI 32/2012/2.

²²⁴ HE 277/2009 vp, s. 143.

²²⁵ Ks. PSAVI 18/2013/2.

nöksen tarkoitus on parantaa tiedon kulkua hankkeen osalta etenkin silloin, kun hankkeen vaikutukset ulottuvat laajalle tai sen vaikutuksen alaiset tahot on vaikeasti määriteltävissä. Tiedon julkaiseminen sanomalehdessä ei siis tule kysymykseen kaikissa luvantarpeen ylittävissä hankkeissa, vaan toimenpiteen tarpeellisuus tulee harkittavaksi tapauskohtaisesti. Mikäli kyseessä oleva hanke toteutetaan Suomen talousvyöhykkeellä, kuulutus on julkaistava niissä kunnissa, joiden alueella toimenpiteet toteutetaan (VL 11:10.4). Lisäksi kuulutuksen julkaisemisesta tulee ilmoittaa virallisessa lehdessä.²²⁶

VL 11:11:ssä säädetään kuulutuksen erillisestä tiedoksiannosta.²²⁷ Pykälän mukainen tieto tulee antaa niille tahoille, joita asia erityisesti koskee. Säännös ei siis ulota vaikutuksiaan kaikkiin *asianosaisiin*, vaan ainoastaan niihin, joiden oikeuksiin hankkeen vaikutukset kohdistuvat. Tilanne saattaa ajankohtaistua esimerkiksi silloin, kun hanke edellyttää käyttöoikeuden perustamista asianosaiselle kuuluvaan alueeseen. Edellä mainittu VL 11:10:n mukainen tiedottaminen ei siis poista VL 11:11:n nojalla edellytettyä tiedon antamista erikseen. Lupaviranomainen voi päättää tiedon antamisesta muillekin tahoille, mikäli se on tarpeen. Lisäksi asianomaisen puhevallan omaavat viranomaiset tulee pitää ajan tasalla hakemuksen käsittelyvaiheista, mikä toisin sanoen viittaa myös kuulutusta koskevaan tietoon.²²⁸ Yhteisesti toteutettavan kunnostushankkeen osalta erillinen tiedoksianto tulee antaa muun muassa niille asianosaisille, jotka ovat jättäytyneet vesioikeudellisen yhteisön ulkopuolelle, mutta jotka ovat hankkeen välittömässä vaikutuspiirissä. Järven kunnostushankkeessa tällaisia tahoja ovat esimerkiksi sellaiset kohdejärven rannanomistajat, jotka eivät kuulu yhteisöön.

Yhteisalueen järjestäytymättömän osakaskunnan ollessa kyseessä tieto hakemuksesta voidaan antaa YAL 26 §:n estämättä julkisella kuulutuksella kunnan ilmoitustaululla (VL 11:11.2).²²⁹ Saman momentin mukaan, jos hakemuksen alainen hanke on vaikutuksiltaan sellainen, että se koskee osakkaiden oikeutta muutoin kuin *vähäisessä määrin*, kuulutuksen julkaisemisesta tulee ilmoittaa vähintään yhdessä toimenpiteiden vaikutusalueella yleisesti leviävässä sano-

²²⁶ HE 277/2009 vp, s. 143–144.

²²⁷ Erillistä tiedonantoa on kutsuttu myös ilmoittamiseksi. Ks. Pietilä 1979, s. 140.

²²⁸ HE 277/2009 vp, s. 143–144. Asianosaisuus voi perustua moniin eri seikkoihin, vaikkakin tyypillisesti kyse on kiinteistön omistuksesta tai hallinnasta. Se ei perustu kuitenkaan muodolliseen oikeusasemaan, vaan tapauskohtaiseen ennakoarvioon vesiasiaista. Ks. *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 853.

²²⁹ YAL 26.3 § kuuluu seuraavasti: ”Jollei muualla säädetä toisin, ilmoitus voidaan antaa järjestäytymättömälle osakaskunnalle tiedoksi noudattaen haasteen tiedoksiantomenettelyä.”

malehdessä. Vähäisyyden arviointi perustuu lupaviranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan tilanteesta.²³⁰

Tiedoksi antamisesta säädetään VL 11:10.5:ssa siltä osin täydentävästi, että merkitykseltään vähäisissä hakemusasioissa tai sellaisissa hakemusasioissa, joissa tiedoksianto ei ole tarpeen, tiedottaminen voidaan hoitaa muulla tavoin kuin edellä mainituissa säännöksissä säädetään. Lisäksi edellä mainitussa momentissa täydennetään, että jos hakemusasia vaikuttaa pelkätään hakijan omiin oikeuksiin tai etuihin, ei tiedoksianto ole tarpeen.²³¹ Mikäli yhteistoteutettava hanke olisi pienimuotoinen järven kunnostus, johon osallistuisi kaikki mahdolliset hyödynsaajat, ei tiedoksianto luultavasti olisi tarpeen. Lisäksi jos luvanhakijana olisi vesioikeudellinen yhteisö, johon on liittynyt mukaan kaikki potentiaaliset hyödynsaajat, voisi hakemusasian olettaa tällöin vaikuttavan VL 11:10.5:n mukaisesti ainoastaan hakijan omiin oikeuksiin ja etuihin, jolloin tiedoksianto ei olisi myöskään tarpeen.

3.3.4 Hakemuksesta annettavat lausunnot, muistutukset ja mielipiteet

VL 11:6:ssä säädetään hakemusasiaan liittyvistä lausunnoista. Lausuntojen pyytämisen ajankohtaa ei ole lakiin yksilöity, vaan ajankohta määrittyy lupaviranomaisen tapauskohtaiseen arvioon perustuen. Pääsääntöisesti ne tulee pyytää vasta hakemuksen täydentämisvaiheen jälkeen. Lausunto tulee VL 11:6.1:n nojalla pyytää aina siltä valtion valvontaviranomaiselta, jonka toimialueella hankkeen vaikutukset otaksutaan ilmenevän, sekä muilta yleistä etua valvovalta asian ratkaisemisen kannalta oleellisilta viranomaisilta. Lisäksi lupaviranomaisen on pyydettävä lausunto valtioneuvostolta, mikäli kyse on yhteiskunnallisesti tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia (VL 11:6.1). Kyse on tältäkin osin lupaviranomaisen tapauskohtaisesta arvioinnista.²³²

Lupaviranomaisen on pyydettävä edellä mainittujen tahojen ohella lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa kyseessä olevan hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä (VL 11:6.2). Lausunto tulee pyytää myös hankkeen sijainti- ja vaikutusalueen kunnilta saman momentin nojalla. Jos siis yhteisesti toteutettava kunnostushanke on erityisen

²³⁰ HE 277/2009 vp, s. 144.

²³¹ HE 277/2009 vp, s. 144.

²³² HE 277/2009 vp, s. 140–141. Huomionarvoista on se, että valtioneuvosto itse harkitsee, antaako se lausunnon. Toisaalta lausunto ei myöskään sido lupaviranomaista, vaikka se tuleekin ottaa huomioon lupaharkinnassa.

laaja, ja se sijoittuu usean kunnan alueelle tai saattaa aiheuttaa vaikutuksia usean kunnan alueella, tulee näissä tilanteissa lausunto pyytää kyseisten kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilta. Vastaavasti lausunto tulee pyytää yhteishankkeen sijainti- ja vaikutusalueen kunnilta. Mikäli hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaiden kotiseutualueelle, ja se voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin, tulee lupaviranomaisen pyytää saamelaiskäräjiltä lausunto hakemusasista (VL 11:6.3). Lupaviranomainen voi pyytää VL 11:6.4:n nojalla myös muita asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisina katsomiaan lausuntoja ja selvityksiä.²³³ Lisäksi VL 11:9:ssä säädetään täydentävästi viranomaisen puhevalta: ”Hakemusasissa on asianosaisen puhevalta yleistä etua valvovilla valtion viranomaisilla toimialallaan sekä niiden kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla, joiden alueelle hakemuksessa tarkoitettujen hankkeiden vaikutukset saattavat ulottua.” Koska vesitaloushankkeen vaikutuksia on vaikea arvioida etukäteen, tulee puhevaltasäännöstä tulkita väljästi.²³⁴

Ruoppaus- tai niittotoimenpiteitä sisältävien kunnostushankkeiden osalta lausunnot on pyydetty pääsääntöisesti aina valvontaviranomaiselta eli toimivaltaiselta ELY-keskukselta tai useammalta sen vastuualueelta sekä kunnalta ja sen ympäristönsuojeluviranomaiselta.²³⁵ Oli kyseessä sitten yksittäinen hankkeen toteuttaja tai jonkinlainen yhteistoteutuksen muoto, luvan hakijan ei nähdäkseni tulisi vaikuttaa siihen, miltä tahoilta lausuntoja pyydetään. *Hollo* mukaan valtion viranomaisten asianosaisuus on sidoksissa siihen, minkä tahon hallinnonalaan asia kuuluu.²³⁶ Tyypillisesti vesistöjen kunnostushankkeet eivät myöskään ole senlaatuista, että lupaviranomaisen tulisi pyytää valtioneuvostolta lausuntoa asiasta.²³⁷ Kokoavasti voidaan todeta, että lausuntojen tarkoituksena on samanaikaisesti sekä edistää yleisen edun mukaisia intressejä että vaikuttaa menettelyn laatuun lausunnon antajan asiantuntijuuden avulla.

VL 11:7.1:n mukaisesti lupaviranomaisen tulee varata mahdollisuus tehdä muistutuksia asiasta niille, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta lupahakemusasista saattaa koskea (asianosainen). Lain esitöissä korostetaan asianosaisten oikeussuojan nimissä sitä, ettei asianosaisuus tule olla sidoksissa pelkästään hakijan esittämään arviointiin hankkeen vaikutuksista. Näin ollen asianosaisia voivat olla muun muassa hankkeen vaikutuspiirissä olevien vesialueiden ja

²³³ HE 277/2009 vp, s. 141–142.

²³⁴ HE 277/2009 vp, s. 143.

²³⁵ Ks. esim. ESAVI 153/2013/2; ESAVI 169/2013/2; ISAVI 31/2013/2; PSAVI 25/2013/2.

²³⁶ *Hollo* 2006b, s. 524–525.

²³⁷ Vesistöjen kunnostukset eivät ole näkemykseni mukaan yksittäisen hankkeen osalta yhteiskunnallisesti merkittäviä. Kunnostuksilla ei myöskään ole valtakunnallista merkitystä eikä niistä aiheudu huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia.

rantojen omistajat, kalastusalueet, muut luvanhaltijat ja esimerkiksi vesioikeudelliset yhteisöt. Lisäksi on otettava huomioon, että asianosaispiiri saattaa hakemusmenettelyn aikana muuttua hankkeen muotoutumisen seurauksena.²³⁸ Vesilaissa ei mainita erikseen mahdollisuudesta esittää vaatimuksia hakemuksen johdosta, sillä laki mahdollistaa vanhasta laista poiketen vaatimusten esittämisen osana muistutuksia. Muistutuksen tekemiseen varattu määräaika ilmoitetaan hakemuksesta tiedottamisen yhteydessä, mutta mikäli muistutuksia ei ole jätetty, se ei vaikuta tältä osin hakemusasian ratkaisuun. Toisaalta muistutuksen tekemättä jättäminen, ei myöskään vaikuta oikeuteen käyttää puhevaltaa muutoksenhakuvaiheessa.²³⁹

Myös muut kuin asianosaiset voivat lausua mielipiteensä lupahakemusasiasta VL 11:7.2:n nojalla. Mielipiteen asiasta voi siis esittää esimerkiksi kaikki kunnan asukkaat, vaikka nämä eivät olisikaan asianosaisia. Laki ei lausu selkeää ohjetta siitä, missä vaiheessa lupamenettelyä kuuleminen ja tiedoksianto tulee tehdä, mutta sääntelyn tarkoituksena on samanaikaisesti mahdollistaa asian käsittelyssä sekä riittävä joustavuus että asianmukainen viivytyksettömyys.²⁴⁰

Kun VL 11 luvun 6 §:n mukaiset lausunnot ja 7 §:n mukaiset muistutukset sekä mielipiteet on annettu, hakijalle on varattava tilaisuus vastata niihin (VL 11:8). Yhteishankkeen osalta vastaaminen tapahtuu nähdäkseni joko hallituksen, sen yksittäisten jäsenten taikka toimitsijoiden toimesta, sillä yhteisön kokouksen koolle kutsuminen tätä tehtävää varten lienee perusteetonta. Lisäksi mainituilla tahoilla voi olettaa olevan yhteisön sekä hankkeen kannalta ajankohtaiset ja tarpeelliset tiedot, jotka mahdollistavat asian hoitamisen parhaalla mahdollisella tavalla. VL 11:8:n nojalla hakemuksen johdosta lausunnon, muistutuksen ja mielipiteiden antaneilla on mahdollisuus antaa selityksestä vastaselitys. Lisäksi lupaviranomaisen on päätöksessään vastattava lausunnoissa ja muistutuksissa esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin VL 11:21.2:n nojalla.

3.3.5 Lupahakemuksen käsittely

²³⁸ *Hollo* 1976, s. 290.

²³⁹ *HE 277/2009 vp*, s. 142. Vesilain mukaisen asianosaisen käsite on yhdenmukainen ympäristönsuojelulain vastaavan käsitteen kanssa. Sen sijaan se on jossain määrin laajempi kuin HL 11 §:n mukainen asianosaisuus, mikä on perusteltua siksi, että sääntelyn taustalla on vesitalousasioille ominainen epävarmuus liittyen hankesuunnitelmaan sekä tulevaisuusarvioon.

²⁴⁰ *HE 277/2009 vp*, s. 142–143.

Mikäli yhteisesti toteutettava ruoppaus- ja niittotoimenpiteitä sisältävä hanke on sellainen, että se sisältää sekä vesilain että ympäristönsuojelulain mukaisia luvanvaraisia toimenpiteitä, tulee tällaiset lupa-asiat käsitellä yhdessä VL 11:12:n nojalla. Tällainen yhteiskäsittelyn tarve saattaisi aktualisoitua esimerkiksi pilaantuneiden sedimenttien ruoppauksia sisältävän kunnostushankkeen myötä.²⁴¹ Edellä mainittuja vaikutuksia aiheuttavan kunnostushankkeen johdosta tehty vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupahakemukset tulee pääsääntöisesti käsitellä yhdessä ja ratkaista samalla päätöksellä (VL 11:12.2).

On mahdollista, että tarve ympäristönsuojelulain mukaiselle luvalla havaitaan vasta vesitalouslupaan liittyvää hakemusta käsiteltäessä. Tällaisessa tapauksessa lupaviranomaisen tulee määrätä luvanhakija tekemään ympäristölupahakemus (VL 11:12.3). Mikäli luvanhakija ei hae viranomaisen kehottamaa lupaa kohtuullisessa ajassa, vireillä oleva vesilupahakemus jätetään tutkimatta. Jos luvanhakijana toimii tällaisessa tilanteessa perustavassa kokouksessa muodostettu vesioikeudellinen yhteisö, saattaa edellä mainittu menettely hidastaa merkittävästi yhteisön perustamisprosessia. Näkemykseni perustuu sille, että ympäristöluvan tarpeen tultua ilmi, tulee muodostetun yhteisön kokoontua sekä päättää asiasta yhteisesti: millä tavoin jäsenet laativat hakemuksen, hankkivat tarvittavat selvitykset sekä rahoittavat aiheutuvat kustannukset. Tämä vaihe pidentää vesioikeudellisen luvan saamiseen kuluvaan aikaa, mikä taas omalta osaltaan pidentää vesioikeudellisen yhteisön perustamisprosessia. Jos kunnostushanketta suunnitelleet tahot ovat alun perin ajatelleet hakea lupaa perustettavan vesioikeudellisen yhteisön nimiin, on selvää, että edellä mainittu viivytys saattaa aiheuttaa hankkeesta luopumisen tai hankkeen koon supistamisen.²⁴²

Vaikka pääsääntöisesti vesitalouslupaa koskevat hakemukset tulee käsitellä erillisissä menettelyissä, VL 11:13:ssä säädetään mahdollisuudesta käsitellä hakemukset yhdessä. Jos kaksi tai useampi hakemusta liittyvät olennaisesti toisiinsa ja niiden käsittelyä yhdessä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, voi lupaviranomainen käsitellä ne yhdessä. Mainittu menettely ei kuitenkaan saa aiheuttaa kohtuutonta viivytystä eikä muuta haittaa asian käsittelylle. Jos esimerkiksi useampi samankaltainen hanke toteutetaan fyysisesti lähekkäin, ei niiden vaikutuksia ole mahdollista erottaa toisistaan. Tällainen tilanne saattaa tulla ajankohtaiseksi toisistaan lähekkäin toteutettavien *samanaikaisten luvanvaraisten* ruoppaushankkeiden ollessa

²⁴¹ Vaikka yksittäinen ruoppaus ei edellyttäisikään vesitalouslupaa, on mahdollista, että se edellyttää pilaantuneiden sedimenttien takia ympäristölupaa. Ks. HE 277/2009 vp, s. 67.

²⁴² Pienten ruoppausten selvitystarve on tyypillisesti vähäisempi kuin laajojen ruoppausten. Ks. *Ympäristöministeriö* 2004, s. 26.

kyseessä. Jos muodostettu vesioikeudellinen yhteisö toimii luvanhakijana sellaisessa ruoppaus- ja niittohankkeessa, joka toteutetaan samanaikaisesti jonkin toisen vastaavanlaisen hankkeen kanssa, voidaan yhteisön tekemä hakemus siis käsitellä yhdessä toisen hakemuksen kanssa. Mikäli vireillä olisi vesioikeudellisen yhteisön hakemuksen lisäksi toinen vastaavaan vesialueeseen kohdistuva hanke, joka olisi poissulkeva yhteisön suunnitteleman kunnostushankkeen kanssa, niin tällöin toinen hakemuksista hylättäisiin ja toinen muiden edellytysten täytyessä hyväksyttäisiin.²⁴³

3.3.6 *Tarkastus ja erityisen selvityksen hankkiminen*

VL 11:14:n mukaisen *tarkastuksen* funktio on edistää asian yksityiskohtaista ja totuudenmukaista selvittämistä etenkin niiltä osin kuin kirjallisessa käsittelyssä ei saada tarvittavia toiseikkoja selville.²⁴⁴ Tarkastuksesta säädetään tarkemmin HL 39 §:ssä. Tarkastuksella pyritään selvittämään hallintoasia tai toteamaan päätöksen edellytykset, ja kyseisen säännöksen tarkoituksena on turvata tämän menettelyn asianmukainen suorittaminen. HL 39.1 §:n mukaan viranomaisen tulee ilmoittaa tarkastuksen kohteena olevalle asianosaiselle tarkastuksen aloittamisajankohdasta, mikäli asiasta ilmoittaminen ei vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Asianosaisella on myös kaikissa tapauksissa oikeus olla läsnä tarkastuksessa ja esittää toimenpidettä koskevia mielipiteitä sekä kysymyksiä. Saman momentin nojalla viranomaisen tulee tiedottaa asianosaista mahdollisuuksien mukaan tarkastuksen etenemisestä sekä noudattaa toiminnassaan suhteellisuusperiaatetta.²⁴⁵ VL 11:14:n mukaan tarkastuksen voi suorittaa joko lupaviranomainen tai sen yksittäinen virkamies. Yhteishankkeen ollessa kyseessä tarkastuksessa voi olla läsnä esimerkiksi muodostetun yhteisön hallituksen jäsen tai toimitsija. Olennaista lienee tältäkin osin se, että tarkastuksessa on paikalla yhteisöä edustamassa sellainen henkilö, joka tuntee hankkeen ja voi tarvittaessa ottaa kantaa tarkastuksessa ilmeneviin seikkoihin.

HL 39.2 §:ssä säädetään tarkastajan velvollisuudesta tehdä suoritettujen toimenpiteiden johdosta kirjallinen tarkastuskertomus. Lain esitöiden mukaan on oleellista, että tarkastuksessa päädytään johtopäätöksiin ja tätä päämäärää on nähty edesauttavan tarkastuskertomuksen laatimi-

²⁴³ HE 277/2009 vp, s. 145. Mikäli fyysisesti lähekkäin suoritetaan samanaikaisesti sekä kaksi luvanvaraista että yksi luvantarvekynnyksen alle jäävä ruoppaushanke, on vesilain ja sen esitöiden perusteella oletettavaa, että ainoastaan nämä kaksi luvanvaraista hanketta voidaan käsitellä yhdessä. Kokonaisuuden kannalta saattaisi kuitenkin olla järkevää, jos kaikki kolme hanketta voitaisiin käsitellä samalla kertaa. Lisäksi jää epäselväksi se, minkälaisiin aikamääreisiin viitataan esitöissä mainitulla ruoppausten samanaikaisuudella.

²⁴⁴ HE 277/2009 vp, s. 145.

²⁴⁵ HE 72/2002 vp, s. 93–94.

nen. Asiakirjasta tulee käydä ilmi keskeisten havaintojen ohella tarkastuksessa läsnä olleet asianosaiset, tarkastuksen kohde sekä muut asian kannalta tarpeelliset tiedot, kuten tarkastajan nimi sekä toimituksen ajankohta. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi niille asianosaisille, jotka on oikeutettu läsnäoloon tarkastuksessa.²⁴⁶ Vesilain esitöiden mukaan tarkastuskertomus tulee liittää muihin asiakirjoihin. Tarkastusta voidaan tarpeen vaatiessa täydentää sen yhteydessä tehtävin suullisin selvityksin.²⁴⁷

VL 11:16:ssä säädetään *erityisen selvityksen hankkimisesta*. Säännöksen mukaisen menettelyn tarkoituksena on mahdollistaa asian ratkaisussa tarvittavien tietojen hankkiminen viranomaisjohtoisesti siltä osin kuin niitä ei voida saada varsinaisessa lupamenettelyssä. Erityisen selvityksen hankkimisen merkitys on korostunut katselmusmenettelystä luopumisen myötä. Lisäksi lain esitöissä todetaan, että kyseinen toimitus mahdollistaa asian VL 11:14:n mukaista tarkastusta yksityiskohtaisemman ja laajemman selvittämisen.²⁴⁸ VL 11:16.1:n mukaan lupaviranomainen voi tiedoksiantamisen jälkeen määrätä hankittavaksi erityiset selvitykset. Lisäksi saman momentin nojalla asianosaisille on tarpeen vaatiessa varattava tilaisuus tulla kuulluksi toimenpiteen aikana, mikä tarkoittaa aiotun yhteishankkeen osalta esimerkiksi yhteisön hallituksen jäsenen tai toimitsijan oikeutta tulla kuulluksi asian tiimoilta.

VL 11:16.2:n mukaan erityisen selvityksen hankkimisen toteuttaa sellainen henkilö, joka on ympäristöhallinnon palveluksessa ja jolla on riittävä asiantuntemus asiaan. Mikäli kyse on muusta kuin aluehallintoviraston palveluksessa olevasta henkilöstä, määrätään hänet lupaviranomaisen sivutoimiseksi esittelijäksi selvityksen suorittamista varten (VL 11:16.2). VL 11:16.3:n mukaisesti selvitys laaditaan lausunnoksi ja se toimitetaan asiakirjoineen lupaviranomaiselle kolmen kuukauden kuluessa siitä ajankohdasta, kun lupaviranomainen on ilmoittanut menettelyn aloittamisesta. Selvitystyön valmistumisen ei tule kestää missään tapauksessa kolmea kuukautta kauemmin, sillä kyse on erikseen yksilöidyn asian selvittämisestä eikä suinkaan yleisestä asian käsittelyä valmistelevasta menettelystä. Lisäksi on nähty tar-

²⁴⁶ HE 72/2002 vp, s. 94.

²⁴⁷ HE 277/2009 vp, s. 145.

²⁴⁸ HE 277/2009 vp, s. 146. Katselmuksesta luovuttiin nykyisen vesilain myötä, koska luvan hakijan selvitys vastuuta haluttiin korostaa. Alkujaan lupahakemukset olivat varsin puutteellisia, joten katselmuksen avulla lupahakemusta pystyttiin kehittämään toimitusmiesten johdolla sillä tavoin, että lupaviranomaisen oli helpompi käsitellä lupahakemus. Lisäksi selvitysmenettely on korvattu uuden vesilain myötä erityisen selvityksen hankkimisella. Ks. HE 277/2009 vp, s. 25, 145–146.

peellisena, että VL 11:16.3:n nojalla valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä menettelystä.²⁴⁹

3.4 Lupapäätös

3.4.1 Päätösharkinta ja päätöksen sisältö

Edellä mainittujen vaiheiden jälkeen aluehallintovirasto suorittaa asiassa lupaharkinnan, joka on vesilain mukaisesti oikeusharkintaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että luvan myöntämisedellytysten täytyessä lupa myönnetään; vastaavasti lupaa ei myönnetä, jos lain edellyttämät kriteerit eivät täyty.²⁵⁰ Lupaviranomaisella ei siis ole oikeusharkinnan ohella päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää harkintavaltaa. Lisäksi lupaharkinta on tehtävä viran puolesta eli virallisperiaatteen mukaisesti, eikä tällöin ole merkitystä sillä, tuleeko menettelyssä huomioon otettavaksi yleiset vai yksityiset edut.²⁵¹ Vaikutusta ei näin ollen pitäisi olla myöskään sillä, minkälaisen tahon nimiin lupaa haetaan. Tämä tarkoittaa sitä, ettei ole merkitystä, toteutetaanko hanke vesioikeudellisen yhteisön nimiin vai jotenkin muuten. Lain esitöiden mukaan luvan tai oikeuden saajataho on tyypillisesti luvanhakija, mutta jos hakijana toimii vesioikeudellinen yhteisö, tulee lupa tai oikeus antaa asianosaiselle vesilain mukaiselle yhteisölle.²⁵²

VL 3:4.1,1:n nojalla lupa hankkeelle voidaan myöntää hankkeen vähäisyyden perusteella: hankkeelle myönnetään lupa, jos se ei *sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua*. Kysymyksessä voi olla mikä tahansa suojattavan edun loukkaus, joka etukäteen arvioituen saattaisi toteutua.²⁵³ Jos kyse on vähänkin merkittävämmästä hankkeesta, suoritetaan lupaharkinta vesilain mukaisella intressivertailulla (VL 3:4.1,2). Lainkohdan mukaan lupa myönnetään, jos: ”hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin (kurs. MM).”²⁵⁴ Säännöksen mukaisesti

²⁴⁹ HE 277/2009 vp, s. 146.

²⁵⁰ HE 277/2009 vp, s. 62. Oikeusharkinta erotetaan perinteisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, vaikkakaan näiden ero ei ole ympäristöoikeudessa tarkkarajainen. Ks. *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 91–92.

²⁵¹ *Hollo* 2006b, s. 486.

²⁵² HE 277/2009 vp, s. 147.

²⁵³ *Vihervuori* teoksessa *Ekroos ym.* (Ympäristöoikeuden pääpiirteet) 2010, s. 427.

²⁵⁴ Vanha vesilaki mahdollisti alkujaan intressivertailun sivuuttamisen yleisen tarpeen sitä vaatiessa. Ks. *Vihervuori* 2001, s. 825. Lainmuutoksen 553/1994 myötä tämä mahdollisuus poistettiin, jotta etuvertailu toteutuisi jatkossa tarkoituksenmukaisesti julkista valtaa suosimatta. Ks. HE 17/1994 vp, 2.3.2 Yleisen tarpeen edellytys. Tästä pari vuotta myöhemmin vesilain intressivertailua kehitettiin edelleen lainmuutoksella 750/1996 siten, että vastaavat muutokset saatettiin kattamaan myös uitto- ja pohjavesihankkeet. Ks. HE 54/1996 vp, Yleisperustelut.

vertailtavilla intresseillä tarkoitetaan yleisesti kaikkia hankkeen hyötyjä ja menetyksiä.²⁵⁵ Arvioinnissa tulee lisäksi ottaa huomioon vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaiseen vesienhoitosuunnitelmaan liittyvät seikat (VL 3:6.2). Mikäli ruoppaustoimenpiteitä sisältävälle kunnostushankkeelle ei ole myönnetty lupaa, kyse on ollut luonnonsuojelullisista tekijöistä²⁵⁶ tai vastaavasti puutteellisista hanketta koskevista tiedoista²⁵⁷.

Haittojen on katsottu jäävän vähäisiksi jopa yli 20 000 kuutiometrin suuruisilla ruoppauksilla; vastaavasti intressivertailuun on siirrytty varsin pienien hankkeiden, kuten muutaman sadan kuutiometrin ruoppauksen, ollessa kyseessä.²⁵⁸ Vesistön kunnostushankkeissa huomioon otettavia VL 3:7.1:n mukaisia hyötyjä ovat esimerkiksi virkistyskäytön ja kulkemisen helpottuminen, satamatoiminnan edistyminen, linnuston elinympäristöjen ja -mahdollisuuksien parantuminen sekä luonnonarvojen säilyttäminen ja vesistön umpeenkasvun hidastuminen.²⁵⁹ Huomioon otettavia kunnostushankkeen aiheuttamia VL 3:7.2:n mukaisia haittoja taas ovat muun muassa veden samentuminen, haitat eläimistölle ja linnustolle sekä työnaikainen meluhaitta.²⁶⁰

Tapauksessa *KHO 24.10.2002 t. 2638* korkein hallinto-oikeus suoritti intressivertailun sataman rakentamista koskevassa ratkaisussa. Viitaten aikaisempaan oikeuskäytäntöön oikeus katsoi, että yksityisen edun loukkauksien osalta melu- ja valaistushaitoille sekä kiinteistöjen arvon alenemiselle, kuten myös yleisen edun loukkauksille luonto- ja ympäristöarvojen sekä kalakantojen osalta voitiin antaa merkitystä intressivertailua suorittaessa. Yleisenä etuna tapauksessa katsottiin olevan alueellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä. Oikeus katsoi, että hankkeesta saatava

²⁵⁵ HE 277/2009 vp, s. 63. Esimerkiksi yleisen edun käsite saattaa sisältää hyvinkin ristiriitaisia etuja, kuten suojele- ja käyttöintressit. Tämän lisäksi eri käyttöintressien kesken on epäilemättä hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on hyödyllistä tai vastaavasti haitallista. Ks. *Soininen* 2011, s. 46–47.

²⁵⁶ Ks. esim. ESAVI 145/2012/2; ESAVI 265/2012/2; ESAVI 144/2013/2. Edellä mainitussa päätöksestä ESAVI 145/2012/2 valitettiin Vaasan hallinto-oikeuteen, joka katsoi, ettei suojelupäätöksen mukaiselle rauhoitusmääräyksistä poikkeamiselle ollut edellytyksiä ja pysytti päätöksen. Ks. Vaasan HaO 17.10.2013 t. 13/0294/1. Myös kahdesta muusta edellä mainitusta ratkaisusta on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen, mutta näiden osalta päätöstä ei vielä 21.10.2013 mennessä ollut annettu.

²⁵⁷ Ks. ESAVI 52/2012/2.

²⁵⁸ Ks. esim. ISAVI 12/2013/2; ISAVI 31/2013/2; PSAVI 10/12/2; PSAVI 68/12/2. Näissä ratkaisuissa ruoppausmassojen määrät ovat vaihdelleet 17 000 kuutiometrin ja 25 700 kuutiometrin välillä. Toisaalta ratkaisussa ISAVI 32/2012/2 suoritettiin intressivertailu, vaikka ruoppattavien massamäärä oli ainoastaan 150 kuutiometriä. Myös ratkaisussa LSSAVI 10/2013/2 intressivertailu suoritettiin, vaikka kyse oli vain 800 kuutiometrin ruoppauksesta. Näillä perusteilla on aiheellista epäillä, että aluehallintovirastojen tekemät vesilain mukaiset lupapäätökset ovat joltain osin kirjavia.

²⁵⁹ Ks. esim. ESAVI 246/2012/2; ESAVI 90/2013/2; ISAVI 24/2013/2; LSSAVI 45/2013/2.

²⁶⁰ Ks. esim. ESAVI 246/2012/2; ESAVI 123/2013/2; ESAVI 204/2013/2; PSAVI 60/12/2.

hyöty on huomattava siitä aiheutuvaan, vahinkoon, haittaan tai muuhun edunmenetykseen verrattuna.²⁶¹

Yleisesti ottaen kuitenkin vaikuttaa siltä, että intressivertailu suoritetaan tyypillisesti ainakin niissä tilanteissa, joissa ruopattavien massojen määrä ylittää 4 000-5 000 kuutiometriä.²⁶² Kunnostushanketta koskeva lupahakemus voi sisältää ruoppausten ja niittojen ohella muitakin vesistöissä suoritettavia kunnostustoimenpiteitä, kuten keskivedenkorkeuden nostamisen, pohjapadon tai -kynnyksen rakentamisen sekä vesialueen osittaisen täyttämisen.²⁶³ Mikäli ruoppaustoimenpide on yhdistettynä johonkin laajempaan kunnostushankkeeseen, tällöin olennaista ei ole ainoastaan poistettavien massojen määrä, vaan hankkeen kokonaisvaikutukset.

VL 3:4.2:ssa säädetään ehdottomista luvanmyöntämisesteistä, jotka viime kädessä rajaavat hankkeen seurauksien hyväksyttävyyttä. Jos lainkohdan mukainen raja ylittyy, hankkeelle ei tällöin voida myöntää lupaa, vaikka hyödyt olisivat kuinka suuret tahansa. Oikeuskäytännössä mainittua säännöstä ei kuitenkaan ole sovellettu kuin kerran niin sanotun Vuotos-tapauksen yhteydessä.²⁶⁴ Hankkeelle ei saa VL 3:4.2:n mukaan myöntää lupaa, mikäli hanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka huonontaa suuresti paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja.²⁶⁵

Lupapäätöksessä on annettava tarpeelliset VL 3 luvun 10–14 §:n mukaiset lupamääräykset sekä muut hankkeen toteuttamista koskevat määräykset (VL 11:21.1). Ruoppaus- ja niitto-toimenpiteitä sisältävien kunnostushankkeiden osalta lupamääräykset vaihtelevat tapauskoh-

²⁶¹ Yleisesti ottaen korkein hallinto-oikeus on soveltanut varsin vähäisissäkin hankkeissa intressivertailua. Ks. esim. KHO 6.3.1975 t. 1030; KHO 1982 A II 83; KHO 18.10.2004 t. 2590; KHO 2004:45. Vesiyläoikeus toteutti intressivertailun tapauksessa VYO 16.2.1996 t. 17 ja katsoi, että 35 miljoonan markan kaupungille koitua hyöty ei ollut aiheutuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. *Hollo* täsmentää, ettei liiketaloudellista voittoa oteta huomioon hyötynä, vaan kyse on ainoastaan hankkeen välittömistä vaikutuksista. Ks. *Hollo* 2006, s. 488.

²⁶² Ks. esim. ESAVI 27/2013/2; ESAVI 31/2013/2; LSSAVI 17/2013/2; PSAVI 30/2013/2.

²⁶³ Ks. esim. ESAVI 41/2012/2; ESAVI 147/2013/2; ISAVI 32/2013/2; LSSAVI 47/2013/2.

²⁶⁴ *HE 277/2009 vp*, s. 62–63. Vanhan vesilain mukaan ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltamisen tullessa kyseeseen ei ollut tarvetta suorittaa intressivertailua. Nykyisessä laissa todetaan ensin, ovatko luvanmyöntämisedellytykset olemassa, ja jos näin on, vasta sitten tulee harkittavaksi ehdottomat luvanmyöntämisestees. Ks. KHO 2002:86.

²⁶⁵ Luvan myöntämisen ehdotonta estettä on aiemmin ehdotettu täydennettävän saamelaisväestön elinolosuhteiden heikentymisen maininnalla. Tällainen muutos olisi ollut periaatteellinen, mutta olisi oikeudellisesti estänyt tiettytyypiset saamelaisten elinolosuhteisiin vaikuttavat vesitaloushankkeet. Ks. *Vihervuori* 1999, s. 129–131.

taisesti, mutta tavanomaisia ovat esimerkiksi toimenpiteiden suorittamisajankohtaa, ruoppausmassojen sijoittamista sekä kohdealueen viimeistelemistä tai maisemointia koskevat määräykset.²⁶⁶ Lupapäätös voi sisältää tapauskohtaisesti myös esimerkiksi suojaseinämää ja kalojen makutestausta koskevia lupamääräyksiä.²⁶⁷ Luvassa tulee VL 3:8:n nojalla määrätä aika, jonka kuluessa hanke on toteutettava ja toimenpiteet aloitettava.²⁶⁸ Lupapäätöksessä tulee lisäksi käydä ilmi, miten vesienhoitosuunnitelma sekä mahdollinen ympäristövaikutusten arviointimenettely on otettu huomioon (VL 11:21.3).

Monissa lupahakemuksissa haettiin kunnostushankkeen ohella VL 3:16:n mukaista lupaa varsinaista hanketta edeltäviin valmistelutoimenpiteisiin.²⁶⁹ Tällaisia toimenpiteitä koskevien asioiden osalta lupaviranomainen on tavallisesti antanut yksilöidyn päätöksen luparatkaisun loppupuolella. Näkemykseni mukaan aluehallintoviraston ratkaisut ovat tältä osin jossain määrin vaihtelevia. Osassa päätöksiä ruoppaustoimenpiteet nähtiin sellaisina, joiden jäljiltä ei ollut mahdollista palauttaa tarpeen vaatiessa ympäristöä ennalleen, joten valmistelulupa evähtiin tällä perusteella tai sen takia, ettei vesilain mukaisia edellytyksiä valmisteluluvan myöntämiseksi muuten ollut.²⁷⁰ Vastakohtaisesti useassa ratkaisussa ruoppaustoimet nähtiin sellaisina toimenpiteinä, jotka voitiin palauttaa ennalleen siinä tilanteessa, mikäli lupapäätös kumotaan tai sen määräyksiä muutetaan.²⁷¹

3.4.2 Päätöksen antaminen ja siitä tiedottaminen

VL 11:22.1 kuuluu seuraavasti: ”Päätös annetaan julkipanon jälkeen, ja sen katsotaan tulleen valitukseen oikeutettujen tietoon silloin, kun se on annettu. Päätöksen antamisesta on ilmoitettava ennen sen antamispäivää lupaviranomaisen ilmoitustaululla.” Päätös on annettava erikseen hakijalle sekä jäljennös päätöksestä niille, jotka ovat sitä pyytäneet, valvontaviranomaisille ja lupa-asiassa yleistä etua valvoville viranomaisille (VL 11:22.2). Valitusaika al-

²⁶⁶ Ks. esim. ESAVI 27/2013/2; ISAVI 63/2012/2; ISAVI 64/2012/2; ISAVI 36/2013/2; PSAVI 16/2013/2; PSAVI 19/2013/2; PSAVI 30/2013/2. Suorittamisajankohta rajattiin virkistyskauden ulkopuolelle (1.9–31.5, 1.2.–30.4. 1.10–30.4 tai 1.9–30.4).

²⁶⁷ Ks. esim. ISAVI 31/2013/2; ISAVI 32/2013/2.

²⁶⁸ Lupaviranomaisen määrittämiä aikoja voidaan myös pidentää. Mikäli hanketta ei toteuteta määräaikojen puitteissa, lupa raukeaa. Ks. KHO 2010:16.

²⁶⁹ Valmisteluluvasta on käytetty vanhan vesilain aikana termiä töidenaloittamislupa. Ks. HE 277/2009 vp, s. 71.

²⁷⁰ Ks. esim. ESAVI 31/2013/2; ESAVI 76/2013/2; LSSAVI 10/2013/2. Ruoppausten kokoluokat vaihtelivat näissä hankkeissa 800–33 000 kuutiometrin välillä.

²⁷¹ Ks. esim. ESAVI 90/2013/2; PSAVI 10/12/2; PSAVI 34/12/2. Ruoppausten kokoluokat vaihtelivat näissä hankkeissa 5 000–25 700 kuutiometrin välillä.

kaa siis päätöksen antamispäivästä eikä suinkaan siitä päivästä, jolloin asianosainen saa päätöksen henkilökohtaisesti tietoonsa.²⁷²

Mikäli hakijana toimii vesioikeudellinen yhteisö, laki ei lausu sen tarkemmin, kenelle päätös toimitetaan. HL 16 §:ssä kuitenkin säädetään, että viranomaiselle toimitettavassa asiakirjassa tulee nimen lisäksi olla tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Näin ollen näkisin, että muodostetun vesioikeudellisen yhteisön ollessa kyseessä päätös toimitetaan sille taholle, jonka yhteystiedot on hakemuksessa annettu. Kyse voi siis olla esimerkiksi hallituksen puheenjohtajasta tai sen jäsenestä taikka vastaavasti toimitsijasta.

VL 11:22.3:n mukaan lupaviranomaisen tulee lähettää päätöksen jäljennös asianosaisiin kuntiin, jotta se voidaan pitää yleisesti nähtävänä. Lisäksi aluehallintoviraston tulee ilmoittaa asiasta näissä kunnissa julkisella kuulutuksella, ja kuulutuksesta on käytävä ilmi, milloin valitusaika päättyy. Jäljennös kuulutuksesta tulee lähettää erikseen VL 11:9:n mukaisille viranomaisille sekä VL 11:11:n mukaisille asianosaisille sekä muuten hakemusasiassa muistutuksen tehneille ja mielipiteen ilmaisneille tahoille. Tieto päätöksestä on näiden ohella julkaistava vähintään yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, mikäli tämä ei ole ilmeisen tarpeetonta asian vähäisen merkityksen tai muun seikan takia (VL 11:22.4). Esitöiden mukaan ilmoituksessa tulee mainita päätöksen antamista koskevan tiedon lisäksi päätöksen keskeinen sisältö sekä se, missä päätös on nähtävillä.²⁷³

3.4.3 Muutoksenhaku ja päätöksen lainvoimaisuus

Aluehallintoviraston tekemään lupapäätökseen haetaan valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta VL 15:1.1:n nojalla. Muutoksenhaussa noudatetaan pääsääntöisesti hallintolainkäyttölain (HLL, 586/1996) säännöksiä, jollei asiasta ole säädetty erikseen vesilaissa. Valituskirjelmä liitteineen on toimitettava lupaviranomaiselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, mikä eroaa HLL 23.1 §:n mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan mainittu kirjelmä on osoitettava valitusviranomaiselle. Vesilain mukaista menettelyä perustellaan sillä, että järjestely edistää käsittelyn joutuisuutta ja asianosaisten oikeusturvaa, koska kirjelmä joudutaan joka tapauksessa toimittamaan lupaviranomaiselle vastineen saamiseksi.²⁷⁴ Mikäli

²⁷² Vihervuori teoksessa *Kuusiniemi ym.* (Ympäristöoikeus) 2001, s. 857.

²⁷³ HE 277/2009 vp, s. 149.

²⁷⁴ HE 277/2009 vp, s. 175. Ojitusoimituksessa ja hallintopakkoasiassa annetusta päätöksestä valitetaan kuitenkin Vaasan hallinto-oikeudelle.

samassa yhteydessä ollaan perustamassa vesioikeudellista yhteisöä, asian joutuisa käsittely lyhentää myös yhteisön perustamiseen kuluvaan aikaan sekä viime kädessä yhteisön toteuttaman vesitaloushankkeen kestoa kokonaisuudessaan.

Tältä osin herää kysymys, onko oikeustoimikelpoisuutta vailla olevalla muodostetulla yhteisöllä oikeus valittaa annetusta lupapäätöksestä. Lähtökohtaisesti lupanhakijana toimiva yhteisö ei ole oikeudellisesti toimikelpoinen, mikäli sen perustamista haetaan samalla, kun haetaan vesitalouslupaa eikä lupapäätös ole vielä lainvoimainen. Oikeustoimikelpoisuuden puutteesta huolimatta yhteisö toimii asiassa lupanhakijana, mistä voidaan nähdäkseni tehdä se johtopäätös, että se on VL 15:2.1,1:n mukainen asianosainen, joka saa hakea muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen. Lisäksi näkemystä puoltaa se, että lain esitöissä painotetaan vesioikeuden piirissä olevan asianosaisuuden intressiperusteisuutta²⁷⁵. Mikäli muodostettu yhteisö hakee muutosta lupaviranomaisen antamaan päätökseen, koituu tälle valituksen johdosta oletettavasti lisäkustannuksia. Muutoksenhausta johtuvien kulujen rahoittaminen lienee helpointa sillä tavoin, että niihin on varauduttu jo ennen lupaviranomaisen päätöksen antamista. Mikäli näin ei ole toimittu, yhteisön tulee nähdäkseni kutsua sen kokous koolle ja päättää jatkotoimenpiteistä sekä mahdollisten toimenpiteiden rahoittamiseen liittyvistä järjestelyistä. Lisäksi tässä yhteydessä on otettava huomioon VL 12:5.2, jonka mukaan ”yhteisön asioita on hoidettava hyväksytyjen sääntöjen mukaisesti jo ennen niiden vahvistamista”.

Muutosta aluehallintoviraston tekemään lupapäätökseen voi VL 15:2.1:n nojalla hakea asianosaisten ohella sellaiset rekisteröidyt yhdistykset tai säätiöt, jotka pyrkivät edistämään ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyvyyttä²⁷⁶, vesitaloushankkeen sijaintikunta ja ne kunnat, joissa hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät, valtion valvontaviranomainen sekä edellä mainittujen kuntien ympäristönsuojeluviranomainen, muu yleistä etua valvova viranomainen tai tilannekohtaisesti saamelaiskäräjät. Aluehallintoviraston tulee tiedottaa valituksesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan omalla ilmoitustaulullaan sekä vesitaloushankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustaululla (VL 15:3.1). Tämän lisäksi valitusasiakirjat tulee pitää nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan.

²⁷⁵ HE 277/2009 vp, s. 176. Myös oikeuskirjallisuudessa luvan hakijan on katsottu olevan asianosainen. Ks. esim. Pietilä 1979, s. 148–149; Vihervuori 1981, s. 126.

²⁷⁶ Järjestöjen valitusoikeus rajautuu järjestön sääntöjen mukaisen toiminta-alueen mukaisesti. Ks. HE 277/2009 vp, s. 176.

VL 15:3.2:n mukaan aluehallintoviraston tulee varata luvanhakijalle, asian kannalta keskeisille asianosaisille sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta. Tilaisuutta vastineen antamiselle ei tarvitse varata, mikäli hakemus tulee ilmeisesti jättää tutkimatta tai jos valituksen vaatimukset ovat selkeästi perusteettomia. Myös saamelaiskäräjille tulee varata tilaisuus vastineen antamiselle, mikäli hankkeella on vaikutuksessa saamelaisten kotiseutualueelle tai se voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluiin oikeuksiin.²⁷⁷ Lupaviranomaisen tulee antaa tieto valituksesta vastineen antamista varten hallintolain mukaisesti sekä ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä ja minne vastinekirjelmät voidaan toimittaa (VL 15:3.3). Aluehallintoviraston on toimitettava lupapäätöstä koskevat valitusasiakirjat, vastineet, muut päätösasiakirjat sekä tarpeen vaatiessa lausuntonsa Vaasan hallinto-oikeudelle viivytyksettä, mutta kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun vastineen jättämiselle varattu määräaika päättyy (VL 15:3.4).

Vaasan hallinto-oikeus voi tarpeen mukaan varata aluehallintovirastolle tilaisuuden antaa lausuntonsa valituksesta VL 15:4.1:n nojalla. Lupaviranomainen voi antaa lausuntonsa myös oma-aloitteisesti, jolloin mainittu säännös ei tule sovellettavaksi. Lisäksi asiassa voidaan toimittaa paikan päällä suoritettava katselmus tai tarkastus, jonka toteuttaa Vaasan hallinto-oikeus tai sen määräyksestä asian ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja, jäsen tai asian esittelijä (VL 15:4.2). Katselmuksen ja tarkastuksen avulla muutoksenhakutuomioistuin todentaa muutoksenhakuasiakirjoissa esitettyjä hanketta ja aluetta koskevia tietoja.²⁷⁸

Muutoksenhakutuomioistuimen päätös annetaan julkipanon jälkeen ja sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon heti, kun se on annettu (VL 15:5.1) Päätöksestä on tämän ohella viipymättä ilmoitettava kyseessä olevan hankkeen sijainti- ja vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Päätöksen erityistiedoksianto tapahtuu VL 15:5.2:n mukaisesti siten, että päätös on toimitettava valittajalle ja jäljennös päätöksestä sitä pyytäneille asianosaisille sekä hankkeesta vastaavalle, jollei tämä toimi valittajana. Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta VL 15:6.1:n nojalla. Asian käsittely mukaillee soveltuvien osin edellä esitettyjä Vaasan hallinto-oikeudesta säädettyjä VL 15 luvun 4 §:n ja 5 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiä.

²⁷⁷ HE 277/2009 vp, s. 176.

²⁷⁸ HE 277/2009 vp, s. 177.

Pääsääntöisesti vesitaloushanketta ei saa aloittaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on lainvoimainen (VL 15:7.1). Vesioikeudellista lupaa koskevaan päätökseen ei näin ollen sovelleta HLL 31.2 §:n mukaisia lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa sääntelyä. Muodostetun vesioikeudellisen yhteisön osalta sääntely vaikuttaa sillä tavoin, että mikäli lupapäätöksestä haetaan valittamalla muutosta vielä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, veyyy yhteisön perustaminen aina siihen asti, kunnes lupapäätöstä koskeva asia on lainvoimainen. Jos korkein hallinto-oikeus ei myönnä lupaa hankkeelle, päätös estää samalla myös vesioikeudellisen yhteisön perustamisen. Toisaalta jos vesilain mukaista vesitaloushanketta voitaisiin alkaa toteuttaa ilman lainvoimaista päätöstä, tarkoittaisi se samalla sitä, että yhteisö, joka ei ole virallisesti olemassa eikä oikeustoimikelpoinen, voisi aloittaa hankkeen toteuttamisen, mikä ei arvatenkaan olisi perusteltua.

Poikkeuksena edellä esitetylle pääsäännölle on VL 15:7.2, jonka mukaan Vaasan hallinto-oikeus voi *hakijan* pyynnöstä määrätä hankkeen aloittamisesta muutoksenhausta huolimatta. Määräys voi koskea päätöksen täytäntöönpanoa kokonaisuudessaan tai osaa siitä tai vastavasti päätös voidaan määrätä pantavaksi täytäntöön yksilöitynä ajankohtana. Poikkeusmenettelyn edellytyksenä on se, että hakijalla on perusteltu syy aloittamiselle. Huomioon otettavaksi voi tulla esimerkiksi lupapäätöksen määräysten edellyttämä aikataulu, mutta ei sen sijaan hakijan kiire. Hankkeen aloittaminen ei myöskään saa tehdä muutoksenhakua hyödyttömäksi. Edunmenetysten ja kustannusten korvaamiseksi luvanhakijan tulee tällaisessa tilanteessa asettaa hyväksyttävä vakuus, jonka määrä ja laatu ovat lupaviranomaisen harkittavissa. Jatko-muutoksenhaussa korkein hallinto-oikeus voi tarvittaessa määrätä täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaolon lakkaamisesta (VL 17:7.3).²⁷⁹

²⁷⁹ HE 277/2009 vp, s. 178–179.

4 Yhteistoteutuksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää arviointia

4.1 Yhteishankkeen toteuttamisen edellytykset

Olen edellä käsitellyt vesioikeudellisen yhteisön elinkaarta kokonaisuudessaan sekä yhteishankkeeseen liittyvää lupaprosessia. Yhteisön perustamiseen ei siis liity kunnostushankkeiden osalta minkäänlaista pakkoa, vaan toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen ja hyödynsaajan kokemaan tosiasialliseen tarpeeseen. Kuitenkin sekä vesilain esitöiden että vesien kunnostusstrategian perusteella voidaan todeta, että keskitetyt kunnostustoimenpiteet ovat selkeästi valtion päämääränä.²⁸⁰ Yhteisö tulisi perustaa tai hanke tulisi toteuttaa muulla tavoin yhteisesti, mutta miksi näin tulisi toimia yksittäisen hyödynsaajan näkökulmasta? Kiiessalon pilotihankkeessa ei perustettu eikä olisi voitu perustaa vesilain mukaista yhteisöä, mutta hankkeen toteuttaminen tapahtui yhteistuumin:

Pilottihankkeessa yhteistoteutus koettiin yleisesti ottaen varsin positiivisena asiana.²⁸¹ Yhteisesti toteutetun niittohankkeen uskottiin mahdollistavan kustannusten alenemisen sekä laajemmat ja pysyvämmät positiiviset vaikutukset vesistöissä.²⁸² Haasteena yhteistoteutukselle nähtiin olevan se, että rannanomistajat eivät entuudestaan tunteneet toisiaan. Toisaalta hankkeen aikana muihin rannanomistajiin tutustumisen nähtiin kuitenkin edesauttavan joltain osin hankkeiden toteuttamista jatkossa. Ylipäätään korostettiin hankkeen etukäteissuunnittelun ja yhteistyön merkitystä, jotta lopputulos olisi halutunlainen.²⁸³

Rannanomistajien keskuudessa oli yhteishanketta suosivan näkemyksen ohella muutamia epäileviä näkökantoja suhteessa yhteisölliseen tapaan toteuttaa vesistöjen kunnostushankkeita:

Eri rannanomistajien tarpeiden ja halujen nähtiin vaihtelevan tapauskohtaisesti: kukin omistaja käyttää rantaansa omiin tarkoituksiinsa, joten näin ollen ei ole yhtäläistä tarvetta vesistön kunnostuksille. Tämä taas saattaisi omalta osaltaan vaikuttaa siihen, miten hankkeen tavoitteet asetetaan ja toisaalta kuinka vahvasti näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ollaan valmiita sitoutumaan. Tällaisten tekijöiden epäiltiin aiheuttavan erimielisyyksiä eri tahojen välille. Epäilyä he-

²⁸⁰ HE 277/2009 vp, s. 57; ympäristöministeriö 2013a, s. 20–24.

²⁸¹ Tähän saattoi osaltaan vaikuttaa se, että SYKE hoiti hankkeen organisoinnin ja toisaalta osan kustannuksista, mikä ei ole yleisesti lähtökohta, mikäli hankkeita toteutetaan yhteisesti.

²⁸² Esimerkiksi niiton toteuttajan paikalle saaminen on suhteellisesti edullisempaa, mitä useampi taho osallistuu hankkeen kustannuksiin.

²⁸³ Aineisto perustuu pilottihankkeen myötä käytyihin keskusteluihin.

rätti myös se, että mikäli hanketta varten hankittaisiin omaisuutta (esim. niittokalusto), miten tällainen omaisuus pidettäisiin käyttökunnossa ja kenen toimesta.²⁸⁴

Kunnostushankkeiden kannalta olennaista on se, minkälaisia tuloksia niillä tavoitellaan: mitä toimenpiteillä halutaan saavuttaa ja missä aikataulussa. Mikäli hankkeen tarkoituksena on parantaa ainoastaan yksittäisen tai muutaman rannan tilaa kunnostustoimenpitein, ei kyse ole sen mittaluokan vesistön kunnostuksista, joita varten kannattaisi perustaa vesioikeudellinen yhteisö. Toiseksi on huomattava, että jos hanke jää alle luvantarvekynnyksen, vesilain mukaista yhteisöä ei edes ole mahdollista perustaa. Jos näin ollen kolme rannanomistajaa aikoo kukin ruopata vesialueelta 100 kuutiometriä, on varmasti käytännön kannalta merkityksetöntä, tekevätkö he asiasta yhteisen ilmoituksen vai kolme yksittäistä ilmoitusta. Vesioikeudellista yhteisöä näin pieneen hankkeeseen ei kuitenkaan voi saatiikka kannata perustaa. Tilanne muuttuu kuitenkin mutkikkaaksi siinä tapauksessa, jos ilmoituksen alainen hanke, jossa mainitut kolme kunnostajatahoa ovat päättäneet toteuttaa hankkeen yhteisesti, edellyttääkin valvontaviranomaisen mukaan lupaviranomaisen lupaa hankkeelle.²⁸⁵ Tällöin näiden tulisi hakea hankkeelle lupaa ja hankkia hakemuksen vaatimat selvitykset yhteisesti. Vaikka tilanne onkin hypoteettinen eikä oletettavasti kovinkaan todennäköinen hankkeen koon takia, herää kysymys, mitä tapahtuisi, mikäli kukin kunnostajataho ilmoittaisi asiasta erikseen valvontaviranomaiselle. Riittäisikö tällöin pelkkä ilmoitus kunkin ruoppaushankkeen toimesta vai tulisiko valvontaviranomaisen puuttua tällöinkin asiaan ja edellyttää kultakin hankkeelta aluehallintoviraston lupaa?

Koska yhteisön perustaminen on vapaaehtoista mainitunlaisissa vesistön kunnostushankkeissa, tällainen mahdollisuus tulisi oletettavasti nähdä syystä tai toisesta *erityisen motivoivana*, jotta yksittäiset hyödynsaajat tarttuisivat siihen ja alkaisivat edistää sitä käytännössä. Kuten edellä on käynyt ilmi, yhteisön perustamiseen ja toimintaan liittyy järjestäytymistä, kokouksia, sääntöjä ja yksittäisen ihmisen kannalta monenlaista byrokratiaa, mikä painaa oletettavasti vaakakupissa yhteisön perustamista vastaan. Koska yhteisön perustamisen myötä valta siirtyy hyödynsaajalta yhteisölle, hyödynsaajan kannalta voi aktualisoitua pelko, ettei kunnostusten toteuttamisessa oteta huomioon yksittäisen tahon toivomuksia tai näkemyksiä. Pelkona

²⁸⁴ Aineisto perustuu pilottihankkeen myötä käytyihin keskusteluihin.

²⁸⁵ Tilanne voisi aktualisoitua esimerkiksi siitä syystä, että kunnostettava vesistö olisi erityisen haavoittuvainen hankkeen mukaisille toimille tai vastaavasti läjitys saattaisi aiheuttaa lain vastaisia seurauksia. On mahdollista, että jopa alle 300 kuutiometrin ruoppaukselta edellytetään vesioikeudellista lupaa. Ks. Pölönen 2013, s. 423–434.

saattaa olla myös se, että kustannukset sekä toisaalta hankkeesta saatavat hyödyt jakaantuvat epäoikeudenmukaisesti. Huolta voivat aiheuttaa byrokratia, naapurit, tiedonkulku tai se, että rakkaan järvimaiseman kunnostamiseen liittyy vieraita elementtejä. Mikä siis voisi olla edellä mainittu motivaattori, joka sysäisi käytännön toimet yhteisön perustamiseksi liikkeelle? Seuraavaksi käsitelen yhteistoteutuksesta aiheutuvia hyötyjä ja niitä tekijöitä, jotka kannustavat kunnostajia yhteistyöhön keskenään. Tämän jälkeen käsitelen vastapainoksi niitä tekijöitä, jotka luovat varjon vesilain mahdollistaman vesistöjen kunnostuksia koskevan yhteistoteutuksen mahdollisuuden ylle.

4.2 Yhteistoteutusta puoltavia näkökantoja

Olenainen motivaation lähde yhteisön perustamiseksi saattaa olla rahoituksen tai vastaavasti omaisuuden hankkiminen, mikä mahdollistuu sillä, että yhteisö voi VL 12:7:n mukaisesti saada nimiinsä oikeuksia sekä tehdä sitoumuksia. Kuten edellä on käynyt ilmi, ulkopuolisen rahoituksen saaminen edellyttää usein hakijaksi yhteisöä. Toisaalta on selvää, että mikäli kyse on vähänkin suuremmasta hankkeesta, ulkopuolinen rahoitus on hankkeen toteutumisen edellytys.²⁸⁶ Joka tapauksessa vesioikeudellisen yhteisön perustaminen edesauttaa tältä osin laajojen kunnostushankkeiden toteuttamista.

Ylipäätään yhteistoteutuksen voisi olettaa olevan yksittäisiin kunnostuksiin verrattuna suhteellisesti edullisempaa, sillä tarvittavaa kalustoa ei tarvitsisi kuljettaa paikalle eikä toimenpiteen toteuttajaa kutsua töihin toistuvasti, vaan ne voitaisiin hoitaa yhdellä kertaa. Tällä tavoin tulisi mahdolliseksi myös urakoitsijan tehokkaampi kilpailuttaminen.²⁸⁷ Samalla vesioikeudellisen luvan hakuprosessi saattaisi tulla halvemmaksi tai ainakin se poistaisi turhia työvaiheita prosessista, sillä hankkeen edellyttämien selvitysten ja suostumusten hankkiminen sekä eri tahojen tarpeellinen tiedottaminen hoituisi kerralla.²⁸⁸

Yhteisesti toteutettavalla hankkeella olisi nähdäkseni se etu, että tällaisista hankkeista aiheutuvat vaikutukset, kuten veden samentuminen, vaikutukset kalakantoihin sekä työnaikainen

²⁸⁶ Sarvilinna – Sammalkorpi 2010, s. 38–39.

²⁸⁷ Näkemys perustuu sekä pilottihankkeen osallistujien että valvontaviranomaisten käsityksiin.

²⁸⁸ Ruoppauksen, kiviaineksen oton, vesialueen täytön sekä vesialueelle läjityksen osalta lupaprosessin hinta määräytyy kyseessä olevan massan kuutiomäärän mukaan ja hinta kasvaa portaittain, joten tältä osin hinta on sidoksissa ruoppauksen kokoon. Ks. *Aluehallintovirasto 1572/2011*, s. 17. Näin ollen hakuprosessin kannalta keventyisi etenkin yksittäisen kunnostajan selvitystaakka. Toisaalta jos jokainen toteuttaisi pienen kunnostushankkeen itse, ilmoitus ELY-keskukselle riittäisi, jolloin asiasta ei tulisi lisäkustannuksia. Jos taas yhteisöllä olisi kunnostuksiin soveltuvaa kalustoa ja työvoimaa, olisivat esimerkiksi rahalliset hyödyt ilmeisiä.

häiriö, olisivat oletettavasti lyhytkestoisempia verrattuna siihen, että jokainen toteuttaisi itsenäisesti hankkeensa.²⁸⁹ Myös työnaikaiset vaikutukset naapurustolle, kulkemiselle ja virkistyskäytölle haittaisivat vähemmän, mikäli hanke suoritettaisiin kertaluonteisesti.²⁹⁰ Näkemys perustuu siihen, että haitat ympäristössä ilmaantuisivat tällöin ajallisesti keskitetympin ja ennustettavammin kuin silloin, jos vesistöissä tehtäisiin yksittäisiä kunnostustoimia. Keskitetyillä toimenpiteillä olisi myös se positiivinen vaikutus, että tällöin voitaisiin paremmin olla selvillä siitä, miten suoritettut toimet ovat vaikuttaneet vesistöön ja miten hankkeen edetessä voitaisiin saavuttaa yhä tehokkaammin haluttuja tuloksia.²⁹¹

Yhteishankkeessa kohdealueen asukkaita ja muita hankkeen vaikutuspiirissä olevia tahoja olisi helpompi pitää ajan tasalla kuin siinä tapauksessa, että kunnostustoimet jakaantuisivat monen toimijan vastuulle. Tämä mahdollistuisi etenkin niissä tilanteissa, joissa hankkeen asioita olisi ajamassa asiantunteva ja motivoitunut henkilö, joka pystyisi tiedottamaan ja välittämään tietoa eri tahojen välillä. Mainitun kaltainen yhteistyö taas osaltaan loisi pohjaa eri osapuolten osallistumiselle ja vaikuttamiselle kunnostushankkeen aikana, mikä taas lisäisi hankkeen legitimitettä.²⁹² Valvontaviranomaisten mukaan laajemmat kunnostushankkeet ovat tyypillisesti hyvin kontrolloituja ja niissä on tavallisesti hankkeen edellyttämä asiantuntemus edustettuna pieniä hankkeita paremmin. Tämä seikka puoltaakin kunnostushankkeen toteuttamista laajemman asianosaispiirin nimiin. Kaiken kaikkiaan laajojen hankkeiden toteuttamiseen osataan suhtautua niiden edellyttämällä vakavuudella, mikä ilmenisi esimerkiksi niittojätteen poistamisen asianmukaiseen hoitamiseen.²⁹³

Kuten edellä todettua, yhteisesti toteutetulla kunnostushankkeella saattaisi oletettavasti olla keventävä vaikutuksensa viranomaisen työmäärään, mikäli tietyn vesialueen kunnostukset voitaisiin arvioida kokonaisuutena eikä jokainen hanke vaatisi uutta yksittäistä ilmoitus- tai

²⁸⁹ Yhteisesti toteutetun kunnostushankkeen vaikutukset ovat lyhytkestoisia, mutta toisaalta hetkellisesti suurempia kuin yksittäisillä toimenpiteillä.

²⁹⁰ Esimerkiksi matalien rantojen ja niiden tulva-alueiden on nähty olevan erityisen haavoittuvia elinympäristöjä, joiden ruoppauksia tulisi pienienkin hankkeiden osalta kontrolloida tehokkaasti. Ks. *YmVM 22/2010 vp*, s. 8.

²⁹¹ Kunnostushankkeen onnistuminen on vahvasti sidoksissa siihen, kuinka hankkeeseen liittyvä tieto saadaan välitettyä oikeille tahoille ja riittävässä määrin. Ks. esim. *Lounais-Suomen ympäristökeskus 2001*, s. 91–92; *Länsi-Suomen ympäristökeskus 2003*, s. 148–154.

²⁹² Kansalaisvaikuttamisen kehittäminen on yhteydessä niin omakohtaisen oikeusturvan ja ympäristösääntelyn tehokkuuden parantamiseen kuin ympäristöä koskevan tiedon karttumiseen. Ks. *Hollo 2006a*, s. 3.

²⁹³ Käsitteys perustuu ELY-keskusten virkamiesten näkemyksiin. Pienten hankkeiden osalta ongelmana on nähty olevan kunnostajien tietämyksen puute sekä siitä kumpuava välinpitämättömyys.

lupaprosessiaan.²⁹⁴ Tällöin prosessi saattaisi ylipäättään olla tasapuolisempi eri toimijoita kohtaan. On nimittäin mahdollista, että mikäli kunnostajat ilmoittaisivat hankkeistaan yksi kerrallaan ELY-keskukselle, edellisten kunnostusten seuraamat ympäristövaikutukset vaikuttaisivat viranomaisten harkintaan tulevien ilmoitusten osalta ja saattaisivat asettaa kunnostajaosapuolet eriarvoiseen asemaan keskenään.

Kaiken kaikkiaan merkittävin vesioikeudellisen yhteisön puolesta puhuva seikka lienee sen ennustettavuus ja pysyvyys. Koska vesioikeudellisen yhteisön purkautuminen ei ole yhteisön vapaassa harkinnassa ja purkautumisen edellytykset on kirjattu lakiin, yhteisön voi ennakoida olevan luotettava hankkeen toteuttaja. Yhteisön jäsenyyden päättyminen ei myöskään ole jäsenen päätettävissä, mikä omalta osaltaan tukee yhteisön potentiaalia pitkäkestoisten kunnostushankkeiden toteuttajana. Yhteisön pysyvyys ja ennustettavuus taas mahdollistavat vesistöjen pitkäkestoisen kunnostamisen ja toimenpiteiden vaikutusten tarkkailun, mikä lienee edellytys positiivisten muutosten pysyvyydelle. Toisaalta hankkeen pysyvyys saattaisi mahdollistaa pitkällä aikavälillä toimivan yhteistyön sekä yhteisön sisällä että suhteessa muuhun yhteiskuntaan.

4.3 Yhteistoteutukseen liittyviä ongelmakohtia

Niin kuin edellä on esitetty, lainsäätäjän tavoitteena on ollut pyrkiä kontrolloimaan aiempaa tehokkaammin pienten kunnostushankkeiden yhteisvaikutuksia. Toisaalta vesistöjen kokonaisvaltainen kunnostaminen edellyttää vuosien työtä, tapauskohtaisesti vaihtelevia menetelmien yhdistelmiä sekä ulkoisen että sisäisen kuormituksen vähentämistä²⁹⁵. Näihin edellytyksiin vastaaminen toteutuu tyypillisesti kunnostajatahojen välisen yhteistyön turvin. Vesioikeudellisen yhteisön perustamismahdollisuuden ulottaminen vesistöjen kunnostushankkeisiin voi nähdä olleen lainsäätäjän pyrkimys ohjata kunnostuksia kohti tällaista yhteistoimintaa. Tästä näkökulmasta on kuitenkin kiinnostavaa, ettei vesioikeudellisia yhteisöjä ole toistaiseksi perustettu ollenkaan kunnostushankkeita varten²⁹⁶. Yhteisöjen perustamismahdollisuuden

²⁹⁴ ELY-keskusten virkamiesten kanssa käymiini puhelinkeskusteluihin vedoten voin todeta, että yksittäisten ilmoitusten sijaan yhden yhteisen ilmoituksen toimittaminen valvontaviranomaiselle saattaisi pienentää viranomaisen työmäärää. Etenkin silloin, jos ilmoitukset tulisivat eri ajankohtina ja vaatisivat osakseen päällekkäistä työtä. Asiasta oli kuitenkin myös eriäviä näkemyksiä, joten asia ei ole tältä osin yksiselitteinen.

²⁹⁵ *Sarvilinna – Sammalkorpi* 2010, s. 47–58. Vesistöjen laatuun vaikuttaa koko valuma-alueelta kertyvä kuormitus. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan vedet kertyvät 31 000 neliökilometrin kokoiselta alueelta, joten niihin puuttuminen on pitkäkestoinen urakka, joka osaltaan tukee yksittäisiä vesistöjen kunnostushankkeita. Ks. *Pohjois-Karjalan ympäristökeskus* 2006, s. 20–22.

²⁹⁶ Näkemys perustuu aluehallintovirastojen vesilain voimassaoloaikana (1.1.2012–30.10.2013) antamiin lupapäätöksiin. Ks. *Aluehallintovirasto* 2013, kohta Vesilupapäätökset.

käyttämättömyyteen lienee monia syitä, joita tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta käsitellä tyhjentävästi. Silti kokonaisuuden hahmottamiseksi on tärkeää käsitellä lyhyesti myös niitä tekijöitä, jotka eivät vesioikeudellista yhteisöä koskevassa sääntelyssä edistä kunnostushankkeiden toteuttamista.

Kunnostushankkeen yhteistoteutusta puoltaa moni edellä mainittu seikka. Keskeinen ongelma vesioikeudellisen yhteisön perustamisessa kunnostushanketta varten on kuitenkin se, että yhteisöön liittyminen on aina vapaaehtoista eikä hankkeen toteuttajia ole mahdollista nykylainsäädännön puitteissa velvoittaa toteuttamaan hankkeita yhteistyössä naapureiden tai vastaavien tahojen kanssa.²⁹⁷ Koska hyödynsaajaa ei voi edellyttää liittymään yhteisöön vastoin tahtoaan, on vaarana, ettei yhteisö saa kokoon kunnollista jäsenpohjaa hankkeen toteuttamiseksi. Mitä harvempi kunnostushankkeen kohdevesistön hyödynsaaja liittyy yhteisöön, sitä suuremmaksi jäljelle jääneiden vastuusuudet kasvavat sekä taloudellisesti että työpanoksellisesti. Toiseksi on nähdäkseen varsin ongelmallista, että mikäli jäsenpohja jää erityisen suppeaksi, hankkeen kustannuksista vastaa huonossa tapauksessa selvästi harvempi taho kuin hankkeesta tosiasiallisesti hyötyy. Kaiken kaikkiaan tällainen asetelma saattaa estää hankkeen toteutumisen, sillä tilanne on jossain määrin varsin epämotivoiva aiotun yhteisön jäsenten kannalta. Tulisiko yhteistyöhön voida velvoittaa samalla tavoin kuin esimerkiksi ojituksen (VL 5:22) tai keskivedenkorkeuden pysyvän alentamisen (VL 6:10) osalta? Mikäli valtion päämääränä on ohjata vesistön kunnostuksia yhteistoteutusta kohti, haluttuun suuntaan tulisi pystyä vaikuttamaan voimassa olevan lainsäädännön avulla.²⁹⁸

Toinen olennainen seikka, joka tulee ottaa huomioon arvioitaessa sääntelyn ongelmakohtia, on se, että yhteisön perustaminen on sidottu myönteiseen lupapäätökseen. Mainittu erityispiirre saattaa tehdä yhteisön perustamisesta varsin vaativan ja pitkäkestoisen prosessin. Käytännössä on varsin mahdollista, että lupaprosessi kestää useamman vuoden, minkä jälkeen perustetulla yhteisöllä on vasta oikeus aloittaa esimerkiksi rahoituksen hakeminen. Nähdäkseen tällainen ominaispiirre ei ainakaan lisää halukkuutta toteuttaa hankkeita vesilain mukaisen yhteisön nimiin.

²⁹⁷ Vesistön kunnostuksiin liittyviä ongelmia on nostettu esille jo vanhan vesilain aikana. Ks. esim. *Majuri* 2001, s. 29–31; *Majuri* 2002, s. 39.

²⁹⁸ Sääntelyjärjestelmän tulisi olla sellainen, että se voi reagoida ja sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Ympäristösääntelyssä on tästä syystä etsitty uusia lähestymistapoja, joita ovat muun muassa markkinamekanismien hyödyntäminen sekä innovatiiviset tavat jakaa vastuuta. Kyse on lopulta siitä, mikä määrä tiukkaa oikeudellista ohjausta ja toisaalta laaja-alaista sekä joustavaa sääntelyä tuottaa parhaan mahdollisen lopputuloksen. Ks. *Hildén – Similä* 2007, s. 121–124.

Mikäli kunnostushanke toteutetaan yhteisesti, siihen osallistuu useita hyödynsaajia ja kunnostusalueen koko suurenee, on arvatenkin selvää, että siihen liittyvä selvitystaakka kasvaa, toiminta edellyttää monenlaista yhteistyötä eri tahojen kesken sekä prosessista saattaa tulla hitaampi.²⁹⁹ Vaikka itsessään prosessin hitaus ei olisikaan hyödynsaajien kannalta kynnyksy-
symys, on tämän ohella otettava huomioon, että yhteisön perustaminen edellyttää muodoste-
tulta hallitukselta tai vastaavasti sen toimitsijoilta merkittävää työpanosta. Näin ollen yhteisön perustamismahdollisuuden hyödyntäminen ja toisaalta hankkeen toteuttaminen yhteisön nimiin mahdollistuu ainoastaan siten, että yhteisöön kuuluu tahoja, jotka ovat sitoutuneet tekemään merkittävässä määrin töitä asian eteen. Lisäksi hankkeen toteuttaminen yhteisön nimiin edellyttää yhteisön jäseniltä – etenkin sen hallitukselta tai toimitsijoilta – laajaa tietä-
mystä kyseessä olevasta asiasta. Vaikka mainitut tekijät eivät ole suoranaisia ongelmakohtia, ne saattavat vaikuttaa siihen, kuinka mielekkäänä vaihtoehtona vesioikeudellinen yhteisö nähdään.

Yhteisön perustaminen edellyttää lisäksi muodostetun yhteisön jäseniltä tapauskohtaisesti varsin tuntuvaa rahallista panostusta, sillä vesioikeudellisen luvan hakemisen ja siihen liittyvien selvitysten lisäksi yhteisön perustamiskustannukset ovat 1460 euroa. Mainittujen kustannusten ohella yhteisön ”lakkauttaminen tai muu vesioikeudellista yhteisöä koskeva asia” maksaa vastaavasti 1460 euroa.³⁰⁰ Jos yhteisöä koskevasta lupapäätöksestä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen tai mahdollisesti vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tämä saattaa omalta osaltaan lisätä yhteisön kustannustaakkaa. Mikäli yhteisöön kuuluu kymmeniä tai satoja hyödynsaajia, eivät kustannukset muodostu yksittäisen hyödynsaajan kannalta merkittäviksi, mutta ongelmalliseksi tilanne muuttuu silloin, mikäli yhteisön jäsenpohja on suppea. Mikäli useampi potentiaalinen hyödynsaaja jättäytyy heti alkuun pois kunnostushankkeesta korkeiden kustannusten pelossa, sitä huonommat mahdollisuudet jäljelle jääneillä on toteuttaa hanke vesioikeudellisen yhteisön nimiin.

²⁹⁹ Selvitystarve on yleensä riippuvainen hankkeen koosta. Ks. *Ympäristöministeriö* 2004, s. 26.

³⁰⁰ *Aluehallintovirasto 1572/2011*, s. 19.

5 Yhteenveto

Vesistöjen kunnostushankkeiden osalta on olennaista kysyä, mitä kullakin hankkeella pyritään saavuttamaan. Jos hankkeella tavoitellaan kokonaisvaltaisia ja laajoja muutoksia vesistöissä, tulee hanke tällöin toteuttaa mahdollisimman laajasti, jolloin on nähdäkseni järkevää toteuttaa hanke mahdollisimman monen tahon kesken yhteisesti ja puuttua myös vesistön rehevöitymisen syihin. Jos taas kyse on yhden tai muutaman yksittäisen mökkirannan virkistyskäyttöolosuhteiden ja maiseman parantamisesta, hankkeen toteuttajilla ei välttämättä ole motivaatiota hankkeen laajentamiseen omaa rantaa pidemmälle. Hankkeiden erot on nähdäkseni tärkeä erottaa, jotta yksittäisen mökkirannan pienimuotoisesta kunnostamisesta ei tehdä liian hankalaa, toisaalta laajempien hankkeiden toteuttaminen olisi mahdollisimman sujuvaa ja tehokasta. Tutkielmassa esitettyjen perusteiden valossa on nähtävissä, että tavoitteellinen suunta vesistöjen kunnostuksissa näyttäisi olevan kohti laajempia kokonaisuuksia. Toisaalta valvontaviranomaisten näkemysten perusteella voi päätellä, ettei tällaista suuntaa välttämättä ole tai jos se on, se ei ole yksiselitteinen.³⁰¹

Mikäli vesistön kunnostushanketta kuitenkin halutaan lähteä toteuttamaan laajemman asianosaisten piirin toimesta, voi kyseeseen tulla vesioikeudellisen yhteisön lisäksi muunlainen järjestäytynyt yhteenliittymä, kuten asukasyhdistys. Hankkeen voi toteuttaa yhteisesti myös teemmällä asianosaisten kesken yhteisen ilmoituksen tai vastaavasti lupahakemuksen. Vesioikeudellisen yhteisön erityispiirre on siinä, että sen perustaminen on sidottu vesilain mukaisen luvan myöntämiseen. Sääntelyn seurauksena esimerkiksi pelkkiä niittotoimenpiteitä varten ei siis luultavimmin ole mahdollista perustaa mainittua yhteisöä, vaan vastaavia hankkeita varten kannattaa perustaa jokin muu yhteisö, kuten mainittu asukasyhdistys. Mikäli niittotoimenpiteet ovat kuitenkin yhdistettyinä muihin kunnostustoimenpiteisiin, kuten ruoppaukseen, luvantarvekynnys todennäköisesti ylittyy, jolloin hanketta varten on mahdollista perustaa vesioikeudellinen yhteisö.

Luvanvaraista kunnostushanketta varten perustettavalla vesioikeudellisella yhteisöllä on muutama huomionarvoinen erityispiirre. Ensinnäkin yhteisön perustaminen ja siihen olennaisesti liittyvän yhteisön oikeustoimikelpoisuuden saavuttaminen on sidottu myönteiseen lupapäätökseen. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi muutoksenhaku ja siihen liittyvät menettelyt pidentävät omalta osaltaan yhteisön perustamisprosessia. Yhteisön perustamisen viivästy-

³⁰¹ Näkemys perustuu ELY-keskusten virkamiesten kanssa käytyihin puhelinkeskusteluihin.

essä hankkeen toteuttaminen saattaa hankaloitua esimerkiksi siksi, ettei yhteisölle ole mahdollisuutta hakea rahoitusta tai hankkia omaisuutta ennen kuin se on oikeudellisesti toimikelpoinen. Tämä on nähdäkseni varsin ongelmallista yhteistoteutuksen näkökulmasta.

Toinen merkittävä huomio vesioikeudellisesta yhteisöstä kunnostushankkeissa on se, että yhteisön jäsenyys on vapaaehtoista. Tämä tarkoittaa viime kädessä sitä, ettei hankkeen kustannuksiin voi velvoittaa hyödynsaajaa osallistumaan vastoin tahtoaan. De lege ferenda tulisikin pohtia, voitaisiinko kunnostushanketta varten perustettuun vesioikeudellisen yhteisön toteuttaman hankkeen kustannuksiin velvoittaa myös passiiviset hyödynsaajat. Näkemykseni mukaan olisi varsin perusteltua, että kaikkien hankkeesta tosiasiallisesti hyötyä saavien tulisi osallistua myös hankkeen kustannuksiin. Kyse olisi lopulta laajojen ja kokonaisvaltaisten kunnostushankkeiden mahdollistamisesta, mutta samalla tietynlaisen vapaamatkustuksen estämisestä. Eri tahojen välinen toimiva hankkeiden yhteistoteutus voisi lisäksi mahdollistaa paremmat edellytykset esimerkiksi keskitetyille ja tehokkaammille yritysveitoisille ruoppaus- ja niittohankkeille.³⁰² Pietilä esittää vanhan vesilain mukaisesta säännöstely-yrityksestä, että ketään ei voi määrätä aktiiviosakkaaksi pakolla. Sen sijaan sellainen taho, joka voi käyttää hankkeesta saatavaa hyötyä hyväkseen, ja tätä hyötyä voidaan pitää melkoisena, eikä kyseessä oleva taho halua osallistua hankkeeseen, voidaan hyödynsaaja velvoittaa maksamaan osallistumismaksu hankkeen toimenpanijalle joko kertaluonteisena, jatkuvana tai määrävuosina.³⁰³ Nähdäkseni vastaavanlainen menettely edistäisi vielä nykypäivänäkin kunnostushankkeiden yhteistoteutusta.

Vastaavasti vesioikeudellisen yhteisön erityispiirteeksi voidaan lukea se, että se on suhteellisen pysyvä ja ennustettava kunnostushankkeen toteuttaja. Yhteisö ei siis voi purkautua, mikäli sillä on VL 12:19.1:n mukaisia lupaan tai oikeuteen perustuvia velvoitteita tai vastuita. Tämä seikka tukee arvatenkin hankkeiden pitkäkestoista ja ennakoitavaa toteuttamista. Yhteisön pysyvyyttä ja ennustettavuutta tukee myös se, etteivät sen jäsenet voi erota yhteisöstä omavaltaisesti, vaan jäsenyyden päättymisestä päättää yhteisön kokous.

³⁰² Kyse voi olla esimerkiksi hankkeista, joilla pyritään parantamaan vesistöjen ja rantojen tilaa käyttämällä näistä saatu kasvimassa bioenergian tuotannossa. Suomen ympäristökeskuksen Järviruoko energiaksi, vesien tila paremmaksi Pohjois-Karjalassa -kehittämishanke, jonka alaisuudessa allekirjoittanut työskentelee, pyrkii juuri edistämään mainitunlaista hanketoimintaa.

³⁰³ Pietilä 1979, s. 126–127.

Vesioikeudellisen yhteisön perustaminen edellyttää sekä aloitteentekijältä että tulevilta jäseniltä aloitteellisuutta ja motivaatiota hankkeen toteuttamiseen. Etenkin aloitteentekijän rooli on merkityksellinen, sillä tämä kutsuu perustavan kokouksen koolle. Jo pelkästään tämän toimenpiteen toteuttaminen edellyttää aloitteentekijältä sekä työpanosta, motivaatiota että jonkinasteista tietotaitoa. Mikäli kukaan potentiaalisista hyödynsaajista ei tee edellä esitettyä aloitetta, yhteisöä ei arvatenkään voi perustaa. Koska aloitteentekijälle sekä muodostetun yhteisön jäsenille kerääntyy monenlaisia tehtäviä niin yhteisön perustamisen kuin vesitalousluvan hakemisenkin osalta, saattaisi viranomaisen tuki olla kunnostushankkeissa ensiarvoisen tärkeää:

Yleisesti ottaen Kiessalon pilottihankkeen osallistujien kesken pidettiin tärkeänä, että yhteisesti toteutettavaa hanketta koordinoi ja ohjaa sellainen ulkopuolinen taho, jolla on tietämystä asiasta, mutta jolla ei ole omakohtaista intressiä hankkeen toteuttamiseen. Rannanomistajien keskuudessa tuntui vallitsevan yksimielisyys siitä, että ilman ulkopuolista koordinaattoria mitään toimenpiteitä ei tapahdu. Tällaisen ulkopuolisen tuen tai ”moottorin” merkitys nähtiin korostuneena erityisesti lainsäädännön, hankkeen talouden sekä muun vastaavan tietotaidon osalta. Jotta hanke voisi toteutua, nähtiin tärkeänä, että joku ulkopuolinen hankkii tietoa kohdealueen rannanomistajista ja muista tahoista, kutsuu nämä koolle sekä laittaa hankkeen aluilleen. Rannanomistajien kesken vaikutti olevan yleistä skeptisyyttä sen suhteen, että joku mökkiläisistä tai rannanomistajista lähtisi vetämään runsaasti aikaa ja työpanosta edellyttävää kunnostushanketta. Näkemystä perusteltiin myös sillä, että mikäli tällaista halukkuutta olisi ollut, hanke olisi luultavasti toteutettu jo aiemmin ilman SYKE:n aloitetta. Mikäli hanke sen sijaan saataisiin käyntiin, suhtautuminen niitoista aiheutuviin kustannuksiin oli haastateltujen keskuudessa positiivinen: paremmasta rannasta oltiin valmiita maksamaan. Lisäksi esitettiin, että saastuttajien tulisi osallistua vesistöjen kunnostustalkoisiin.³⁰⁴

Vesioikeudellisen yhteisön perustaminen kunnostushanketta varten näyttäytyy nähdäkseni jossain määrin kankeana ja hitaana vaihtoehtona, kun verrataan sitä muihin tapoihin toteuttaa kunnostushankkeita. Yhteisö ei myöskään ole tehokas kunnostushankkeiden edistäjä, sillä siihen ei liity mainittuja hyödynsaajan pakkojäsenyyden mahdollisuuksia. Näistä lähtökohdistta on näkemykseni mukaan epäselvää, minkälaisessa tilanteessa vesioikeudellinen yhteisö olisi selvästi vesistöjen kunnostushankkeita edistävä tekijä. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että yksittäisen hyödynsaajan kannalta kyse on viimekädessä siitä, miten oman vesistön kun-

³⁰⁴ Aineisto perustuu pilottihankkeen myötä käytyihin keskusteluihin. Paikalliset päätöt ovat peräisin maa- ja metsätaloudesta sekä taajamien jätevesistä. Aiemmin Heposelkää on kuormittanut myös kaivostoiminta. Ks. Niinioja *ym.* 1999, s. 56–57.

nostukseen liittyvän päämäärän saa toteutettua mahdollisimman vähällä vaivalla, edullisesti ja mahdollisimman vähän haittaa aiheuttaen. Vaikka vesioikeudellisen yhteisön perustamisen mahdollistaminen vesistöjen kunnostushankkeita varten voi nähdä olleen lainsäätäjän pyrkimys kohti aiempaa laajempia ja monen tahon välisiä hankkeita, sääntelyn voi tulkita olevan edellisiin seikkoihin viitaten joltain osin keskeneräistä. Nähdäkseni olisikin tärkeää de lege ferenda kehittää sääntelyä siihen suuntaan, että yhteisön perustaminen toisi mukanaan *kunnostushanketta edistäviä ja tukevia tekijöitä*.

Tästä näkökulmasta voidaan miettiä, tulisiko sääntelyä kehittää siihen suuntaan, että viranomaisilla olisi mahdollisuus edellyttää kunnostushankkeen toteuttajia yhteistyöhön keskenään. Mikäli vesistöjen kunnostushankkeissa on tarkoitus saavuttaa mahdollisimman hyviä ja kokonaisvaltaisia tuloksia, jonkinasteisen yhteistyön edellyttäminen saattaisi tukea mainittuja päämääriä. Yhteistyön edellyttäminen tai siihen ohjaaminen saattaisi olla perusteltua esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa samalle vesistön osalle kohdistuisi lyhyellä aikavälillä useampi kunnostushanke. Mikäli naapurit ovat hyvissä väleissä keskenään, tällainen yhteistyö voisi olla hyvinkin luontevaa. Jos sen sijaan naapurit ovat tuntemattomia toisilleen tai jopa riitaisia keskenään, saattaisi yhteistoteutus ja sen alulle saattaminen olla hyvinkin haastavaa.

Toinen mahdollisuus kohti tehokkaampaa sääntelyä saattaisi olla jonkinasteisen pakkojäsenyyden ulottaminen myös kunnostushankkeisiin. Suomalaisessa yhteiskunnassa kaikki potentiaaliset hyödynsaajat maksavat tyypillisesti yhteistä hyvää edistävästä hankkeista, vaikka kaikki eivät näistä hankkeista halua hyötyä saati maksaa. Samaa periaatetta noudattaen voidaan kysyä, tulisiko vesistöjen kunnostuksia mahdollistaa velvoittamalla kaikki hankkeista potentiaalisesti hyötyä saavat vastaamaan omalta osaltaan hankkeiden kustannuksista.

LIITTEET

Liite 1. Haastattelurunko ELY-keskuksille

- 1) minkälaisesta niitosta tulee tehdä ilmoitus ELY-keskukselle? Vaikuttaako tähän niittoajankohta/vesistön koko tai jokin muu tapauskohtainen seikka?

- 2) minkälaiselta niittohankkeelta edellytetään vesilain mukaista lupaa? Toisin sanoen mitkä asiat vaikuttavat niiton luvantarpeen syntymiseen?

- 3) tulisiko niittohankkeita kontrolloida eri tavoin?

- 4) minkälaisesta ruoppauksesta tulee ilmoittaa ELY-keskukselle?

Liite 2. Haastattelurunko Kiessalon rannanomistajille

1) mitä hyötyä teille on rannan kunnostamisesta?

2) miten kunnostustoimenpiteet vaikuttavat:

- kiinteistöön?
- ympäristöön?
- johonkin muuhun, mihin?

3) mitä hyötyjä on siitä, että hanke toteutetaan yhteisesti?

4) mitä haittoja on siitä, että hanke toteutetaan yhteisesti?

5) kiinnostus toteuttaa muita kunnostustoimenpiteitä (esim. ruoppaus)?