



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Vesioikeudelliset haasteet järviruo'on niitossa

Elina Heikkilä, 60235809

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro Gradu -tutkielma, ympäristöi-
keus

7.3.2024

Ohjaajat: Antti Belinskij, Ismo Pölö-
nen

Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Oikeustieteiden laitos

Oikeustieteen maisterin koulutusohjelma

Heikkilä, Elina: Vesioikeudelliset haasteet järviruo'on niitossa

Opinnäytetutkielma, xxii + 100 sivua, 4 liitettä

Tutkielman ohjaajat, professori Antti Belinskij, professori Ismo Pölönen

Maaliskuu 2024

Asiasanat: vesilaki, järviruoko, teolliset niitohankkeet, vesilain käyttöoikeussäntely, vahinkotoimi, vähäinen käyttöoikeus, yleinen tarve, monitavoitteiset hankkeet

Oikein suunniteltuna ja toteutettuna järviruo'on niitolla voidaan saavuttaa vesienhoidollisia, luonnonhoidollisia, virkistyskäyttöisiä ja taloudellisia hyötyjä. Niittoon sovellettava vesioikeudellinen sääntely on kuitenkin muodostunut ongelmaksi teollisten niitohankkeiden toteuttamisessa. Haasteet liittyvät vesialueiden historiallisen kehityksen myötä syntyneeseen pirstaloituneeseen omistus pohjaan sekä käyttöoikeuden hankkimiseen. Tässä tutkielmassa tarkastellaan niitohankkeissa sovellettavaa vesioikeudellista sääntelyä ja esitetään tulkintasuosituksia vesioikeudellisen järjestelmän kehittämiseksi niiton mahdollistavaan suuntaan.

Vesilain (587/2011, VL) lupakynnyksen alle jääviin hankkeisiin sovelletaan VL 1:15:n mukaista ilmoitusmenettelyä. Mikäli toiminnassa on kyse VL 2:6:ssä tarkoitetusta haitan poistamisesta, ei alueen omistajan suostumusta vaadita. Niitohankkeiden luvanvaraisuus määräytyy vesilain 3:2:n yleisen luvanvaraisuuskynnyksen perusteella. Vesiluvan tarpeen laukaisevia tekijöitä niitohankkeissa ovat esimerkiksi hankealueen luontoarvot, laajuus tai ristiriita yksityisen edun kanssa.

Lupaharkinta suoritetaan VL 3:4:ssä säädetyn mukaisesti, ja vesilain mukaisen luvan myöntämisen edellytyksenä on myös, että hakijalla on oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin, tai että hakijalle myönnetään vesilain mukainen käyttöoikeus. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti luvanvaraiset hankkeet eivät aina edellytä käyttöoikeutta alueeseen: esimerkiksi ruoppauksissa ei ole edellytetty käyttöoikeutta hankealueeseen. Käyttöoikeuden tarve ei siten ole aina selväpiirteinen. Mikäli hankkeen katsotaan vaativan käyttöoikeus, arvioitavaksi tulee vesilain käyttöoikeussäntely. Ilman

aiempaa hallintaa voidaan myöntää VL 2 luvun 12 §:n mukainen vähäinen käyttöoikeus. Myös yleisen tarpeen vaatimille hankkeille (VL 2:13 a) voidaan myöntää käyttöoikeus alueeseen ilman aiempaa hallintaa.

Vesilain järjestelmää ei ole suunniteltu laajan niiton kaltaisia hankkeita silmällä pitäen, mikä johtaa haasteisiin sääntelyn soveltamisessa. Nykyisen järjestelmän sisältä voidaan kuitenkin löytää toimintamahdollisuuksia. Ruoppauksissa vakiintuneen käytännön mukaisesti myös niitot voitaisiin olosuhteista riippuen toteuttaa ilman erikseen myönnettävää käyttöoikeutta, jolloin oikeus alueella toimimiseen seuraisi suoraan vesitalousluvasta. Käyttöoikeuden myöntäminen yleisen tarpeen perusteella lienee mahdollista, mikäli hankkeet toteutetaan monitavoitteellisesti luonnon- ja vesienhoidollisia tavoitteita edistäen. Lainsäädännön kehittäminen niiton mahdollistamiseksi voisi tapahtua kehittämällä vähäistä käyttöoikeutta koskevaa yleissääntelyä niitohankkeisiin soveltuvaksi. Hankkeiden vaikutusten mukaan ratkaisut voivat myös vaihdella tapauskohtaisesti.

SISÄLLYS

Lähteet	v
Lyhenneluettelo	xxi
1 Johdanto	1
1.1 Aiheen esittely ja relevanssi	1
1.2 Tiedonintressi ja tutkimuskysymykset.....	6
1.3 Näkökulma ja rajaukset	6
1.4 Tutkimusmetodi.....	9
1.5 Tutkielman rakenne.....	12
2 Järviruohon niitto käytännössä.....	14
2.1 Ruo'osta tuotteeksi – toimintaketju ja käyttötarkoitukset	14
2.2 Niittämisen ympäristövaikutukset	17
2.2.1 Veden laatu	17
2.2.2 Biodiversiteetti	19
2.2.3 Muut ympäristövaikutukset	22
2.3 Ranta-alueiden monikäyttösuunnittelu.....	23
3 Vesilain keskeiset periaatteet.....	25
4 Vesialueiden omistus	30
4.1 Yleistä.....	30
4.2 Yhteisalueiden muodostuminen	31
4.3 Yhteisten vesialueiden hallinta	33
4.4 Omistusoikeuden merkitys vesienkäytössä.....	34

5	Niitossa sovellettava menettely	37
5.1	Ilmoittamisvelvollisuus.....	37
5.2	Luvanvaraisuus	41
5.3	Vesitalousluvan myöntämisen edellytykset.....	45
5.3.1	Intressivertailu.....	45
5.3.2	Luonnonsuojellinen sääntely lupaharkinnassa	52
5.3.3	Oikeus alueeseen luvan myöntämisen edellytyksenä	58
6	Käyttöoikeus alueeseen	62
6.1	Yleiskäyttö ja haitan poisto.....	62
6.1.1	Yleiskäyttö	62
6.1.2	Haitan poisto	65
6.2	Käyttöoikeuden tarve luvanvaraisissa hankkeissa.....	69
6.3	Vähäinen käyttöoikeus toisen alueeseen.....	78
6.4	Yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet.....	83
6.5	Käyttöoikeuden järjestäminen eräissä hankkeissa.....	89
7	Johtopäätökset	96

LIITTEET

Liite 1. Haastattelurunko ELY-keskus

Liite 2. Haastattelurunko AVI

Liite 3. Haastattelurunko OM

LÄHTEET

Kirjallisuus

Ajosenpää, Terhi, Suunnittelulla ja ruo´on hyötykäytöllä tehokkuutta rantojen hoitoon. Tuloksia ja kokemuksia VELHO-hankkeesta. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Raportteja 55 | 2014.

Albrecht, Eerika – Viljanen, Jukka, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa. Ympäristöjuridiikka 1/2022 s. 80–95.

Alho, Pekka – Norokytö, Noora – Savela, Nina – Simi, Päivi – Tornikoski, Jerome, Opas ruovikoiden niiton suunnitteluun ja ruo´on hyötykäyttöön. Turun ammattikorkeakoulu ja John Nurmisen Säätiö 2023.

Belinskij, Antti, Luonnonsuojelulain Natura 2000 -säännösten vaikutus vesilupa-asian käsittelyyn. Ympäristöjuridiikka 1/2004, s. 41–68.

Belinskij, Antti, Liite 3. Puruvesi – oikeudellinen selvitys, s. 43–49 teoksessa Kempainen, Eija – Belinskij, Antti – Hellsten, Seppo – Kartano, Linda – Mäkelä, Salla – Ojala, Olli – Sammalkorpi, Ilkka, Vesienhoidon ja luonnonsuojelun yhteensovittaminen Puruvedellä – suositukset toimintamalliksi. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 15 | 2018.

Belinskij, Antti – Soininen, Niko, Resipienttiperiaatteen renessanssi – Ympäristön tilaan perustuvan sääntelystrategian mahdollisuudet edistää kestävyysmurrosta. Lakimies 7–8/2023, s. 989–1010.

Below, Antti – Mikkola-Roos, Martti, Ruovikoiden ja rantaniittyjen hoidon merkitys linnuille, s. 24–29 teoksessa Ikonen, Iiro – Hagelberg, Eija (toim.), Ruovikot ja merenrantaniityt. Luontoarvot ja hoitokokemuksia Etelä-Suomesta ja Virosta. Suomen ympäristö 37 | 2007. Lounais-Suomen ympäristökeskus.

Elo, Annakaisa – Hagner, Marleena – Kainulainen, Aino – Kuoppamäki, Kirsi – Laulumaa, Pirjo – Mänistö, Aki – Nuotio, Aino-Kaisa – Riikonen, Anu – Salo, Esko – Tammeorg, Priit – Tillikkala, Kari,

Biohiiliopas viher- ja ympäristösuunniteluun, -rakentamiseen ja kunnossapitoon. Viherympäristöliiton julkaisu nro 73. Viherympäristöliitto 2023.

Erkinaho, Mikko – Nieminen, Marko – Sulkava, Risto – Terhivuo, Juhani, Ruovikoihin liittyvät luontodirektiivin liitteen IV eläinlajit Suomessa, s. 30–35 teoksessa Ikonen, Iiro – Hagelberg, Eija (toim.), Ruovikot ja merenrantaniityt. Luontoarvot ja hoitokokemuksia Etelä-Suomesta ja Virosta. Suomen ympäristö 37 | 2007. Lounais-Suomen ympäristökeskus.

Fredrikson, Jenny – Wirola, Hannu, Vesialueen omistajan edunvalvonta. Kalatalouden Keskusliitto julkaisu nro 169/2011.

Haataja, Kyösti, Vesioikeus. 1, Yleiset opit, omistusoikeus, jaot, katsaus ulkomaihin. WSOY 1951.

Haataja, Kyösti, Vesioikeus. 2, Vesialueiden käyttö: yleisiä oppeja, luonnollisen tilan pysyttäminen, yleiskäyttö, valtaväylä, satamat ja kanavat, uitto. WSOY 1955.

Halonen, Lea, Ojitusilmoitusvelvollisuus metsäojitusten vesiensuojelun hallinnan keinona. Ympäristöjuridiikka 2/2013 s. 30–61.

Halonen, Lea – Similä, Jukka, Ympäristösääntely ja itseorganisoituminen – Tapaus vesistökuunnostukset. Ympäristöjuridiikka 1/2020, s. 7–38.

Helsinki Commission, The revised nutrient input ceilings to the BSAP update. HELCOM 2021.

Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena, Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. 2. painos. Gaudeamus 2022.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja (17) 2011.

Hollo, Erkki, Erityinen kiinteistöoikeus: pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Suomen lakimiesliiton kustannus 1984.

Hollo, Erkki, Yhteiskunnan maankäyttötarpeiden vaikutus yksilön kiinteistöoikeudelliseen asemaan Suomen 1900-luvun oikeusperinteessä. Lakimies 7-8/2002 s. 1185-1208.

Hollo, Erkki, Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum 2004. (Hollo 2004a)

Hollo, Erkki, Näkökulmia vesioikeuden uudistamiseen, s. 63-83 teoksessa Viljanen, Pekka – Laukkanen, Sakari – Kulla, Heikki – Ervo, Laura (toim.), Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä – juhlaulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja N:o 14/2004. (Hollo 2004b)

Hollo, Erkki, Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum 2006.

Hollo, Erkki, Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum 2009. 3. uudistettu painos.

Hollo, Erkki, Vesioikeus. Edita Publishing Oy 2021. 2. uudistettu painos.

Härkönen, Laura, – Ilmonen, Jari – Tolonen, Kimmo – Vuorio, Kristiina – Ahola, Marjo – Vaso, Asta – Käki, Tiina – Lehtovaara, Vilma – Haapalehto, Suvi – Koljonen, Saija – Hautamäki, Jouko – Olli, Pentti – Leinonen, Kirsti – Tiusanen, Maria – Leinonen, Antti – Myllykangas, Nina – Hellsten, Seppo, Vesistö- ja valuma-aluekunnostukset Natura 2000 -alueilla: suunnittelun toimintamalli. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 37 | 2022.

Ikonen, Iiro – Hagelberg, Eija, Etelä-Suomen ruovikkostrategia. Esimerkkeinä Halikonlahti ja Turun kaupungin rannikkoalueet. Suomen ympäristö 9 | 2008. Lounais-Suomen ympäristökeskus.

Joensuu, Ilona – Myllyviita, Tanja – Vilppo, Teemu – Huttunen, Markku, Järeästi järviruo'osta pohjamutia myöten. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 46 | 2014.

Joensuu, Ilona, Järeästi järviruo'osta pohjamutia myöten – kooste ”järviruoko energiaksi, vesien tila paremmaksi Pohjois-Karjalassa” hankkeen tuloksista. Suomen ympäristökeskus 19.12.2014.

John Nurmisen säätiö, Merenrantaruovikoiden kestävä hyödyntäminen. Taustaselvitys rannikkoruokohanke 2021.

Kemppainen, Ritva, Esiselvitys Satakunnan rannikon ruovikoista ja merenrantaniityistä. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus raportteja 54/2014. (Kemppainen 2014a)

Kemppainen, Ritva, Oukkulanlahden – Naantalinaukon ranta-alueiden monikäyttösuunnitelma. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Raportteja 9/2014. (Kemppainen 2014b)

Kipinä-Salokannel, Sanna – Mäkinen, Maria (toim.), Varsinais-Suomen ja Satakunnan vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus raportteja 44/2021.

Klemola, Hannu – Härjämäki, Kimmo – Pihlaja, Kati (toim.), Opas ranta-alueiden monikäyttösuunnitteluun. Maaseutuverkoston esite 2013.

Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42.

Kokko, Kai, Oikeustieteellinen sääntelytutkimus ympäristöoikeuden näkökulmasta. Lakimies 7–8/2017, s. 1054–1069. (Kokko2017a)

Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy 2017. (Kokko 2017b)

Komulainen, Martti – Simi, Päivi – Hagelberg, Eija – Ikonen, Iiro – Lyytinen, Sami, Ruokoenergiaa – järviruo'on energiakäyttömahdollisuudet Etelä-Suomessa. Turun ammattikorkeakoulun raportteja 66. Turku 2008.

Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka – Suvantola, Leila, Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Turku 2014.

Kuusiniemi, Kari, Ympäristölupa. Lakimiesliiton kustannus 1995. 2. uudistettu painos.

Kuusiniemi, Kari, Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa. Suomen lakimiesliiton kustannus 1997.

Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka, Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Helsinki Tietosanoma 2000. 2. uudistettu painos.

Kuusiniemi, Kari, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 155–306.

Kuusiniemi, Kari, Perusteet, luku I teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Alma Talent Fokus -palvelu 2005, päivittyvä verkkoaineisto.

Kuusiniemi, Kari, Luonnonsuojelu, luku VI.1 teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Alma Talent Fokus -palvelu 2005, päivittyvä verkkoaineisto.

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

Laamanen, Maria – Suomela, Janne – Ekeboom, Jan – Korpinen, Samuli – Paavilainen, Pekka – Lahtinen, Titta – Nieminen, Satu – Hernberg, Anna (toim.), Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma vuosille 2022–2027. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:30.

Laine, Elina, Vesienhoidon ja vesioikeudellisten velvoitteiden yhteensovittaminen. Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen raportteja 59/2017.

Lamassaari, Veikko, Vesilainsäädäntö ja uitto. Vesitalous 5/2002, s. 14–18.

Lautkankare, Rauli – Alijoki, Tuomas, Ruoko rakennusmateriaalina. Cofreen-hanke ruo'on hyötykäytön edistäjänä. Turun ammattikorkeakoulun raportteja 162. 2013.

Lehtomaa, Leena – Ahonen, Inkeri – Hakamäki, Hanna – Häggblom, Maija – Jantunen, Juha – Jutila, Heli – Järvinen, Carina – Kempainen, Ritva – Kondelin, Hanna – Laitinen, Tiina – Lipponen, MerjaMussaari, Maija – Pessa, Jorma – Raatikainen, Kaisa J. – Raatikainen, Katja – Tuominen, Seppo – Vainio, Maarit – Vieno, Marja – Vuomajoki, Mia, Perinnebiotoopit, s. 659–758 teoksessa Kontula, Tytti – Raunio, Anne (toim.), Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018 - Luontotyyppien punainen kirja. Osa 2 – luontotyyppien kuvaukset. Suomen ympäristö 5 | 2018. Suomen ympäristökeskus ja Ympäristöministeriö.

Majamaa, Vesa – Markkula, Markku, Kiinteistönmuodostamislaki. Edita Publishing Oy 2016. 2. uudistettu painos.

Majuri, Hannu, Pysyvä Käyttöoikeus vesilain mukaisissa hankkeissa. Edilex 2014/10.

Muje, Kari – Tonder, Mika, Vesialueiden yksityisomistus ja hallinnon alueellisuus yhteiskunnallisena kysymyksenä, s. 5–7 teoksessa Muje, Kari – Tonder, Mika (toim.), Vesialueiden omistus ja alueellinen hallinnointi. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos 2002.

Myllyviita, Tanja – Mattila, Tuomas – Leskinen, Pekka, Järviruo'on niittäminen ja hyötykäyttö. Elinkaarivaihto ympäristövaikutuksista. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 27/2015.

Määttä, Tapio, Maanomistusoikeus: tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1999.

Määttä, Tapio, Kalavesi kollektiivisena yksityisomistuskohdeena, s. 23–45 teoksessa Muje, Kari – Tonder, Mika (toim.), Vesialueiden omistus ja alueellinen hallinnointi. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos 2002.

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksien ja menetelmät, s. 135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte –

Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Pietilä, Jorma, Vesioikeus. Suomen lakimiesliiton kustannus 1979. 2. painos.

Pusa, Tarja, Vesikasvien niittojen vaikuttavuus selvitys. Etelä-Savon ympäristökeskuksen raportteja 1/2009.

Pölönen, Ismo, Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012 s. 70–105.

Ranta, Jouni, Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Saarijärvi 2001.

Rummukainen, Aune, Osuudet yhteisiin osana kiinteistöä. Somero 2017. 3. uudistettu painos.

Salila, Jari, Näkökohtia yleisen tarpeen vaatimuksesta valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen edellytyksenä, s. 371–380 teoksessa Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, C-sarja, ISSN 0356-7222; n:o 44/2020.

Similä, Jukka, Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen. Ympäristöjuridiikka 1/2016 s. 43–68.

Soininen, Niko, Vesioikeudellinen yhteisö vesistön ruoppaushankkeissa. JÄREÄ -hanke, selvitys 2013.

Soininen, Niko, Yhteensovittamisajattelun rakenteistuminen vesioikeuden metatavoitteeksi. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII 2014, s. 125–187.

Soininen, Niko, Luonnonsuojelullisen poikkeusluvan ja hankeluvan välisestä edellytysuhteesta ympäristöoikeudessa. Ympäristöjuridiikka 4/2015, s. 10–28.

Soininen, Niko, Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A Nro 330. Helsinki 2016.

Soimakallio, Sampo – Sankelo, Paula – Kopsakangas-Savolainen, Maria – Sederholm, Camilla – Auvinen, Karoliina – Heinonen, Tero – Johansson, Annika – Judl, Jachym – Karhinen, Santtu – Lehtoranta, Suvi – Rasanen, Satu – Savolainen, Hannu, Turpeen rooli ja sen käytöstä luopumisen vaikutukset Suomessa. Sitra 2020.

Suvantola, Leila, Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Defensor Legis 4/2003, s. 668–696.

Suvantola, Leila, Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVII:2004, s. 433–509.

Suvantola, Leila, Huominen ei koskaan kuole - luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita Publishing Oy 2006.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka, Luonnonsuojeluoikeus. Edita 2011.

Turunen, Anniina, Kahlaajapopulaatioiden vähenemisen syyt ja ympäristönhoitotoimet. Oulun yliopisto 2022.

Tuunanen, Pekka – Tarasti, Markus – Rautiainen, Anne (toim.), Jokamiehen oikeudet ja toimiminen toisen alueella. Lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä. Suomen ympäristö 30/2012.

Tornikoski, Jerome, Järviruokobiohiilen ominaisuudet. Opinnäytetyö Turun ammattikorkeakoulu 2022.

Vihervuori, Pekka, Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Vammala 1981.

Vihervuori, Pekka, Vesistön järjestelyn ja ojituksen oikeuskysymykset. Lakimiesliiton kustannus 1987.

Vihervuori, Pekka, Kiinteistöt ja ympäristö, luku II teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Alma Talent Fokus -palvelu 2005, päivittyvä verkkoaineisto.

Vihervuori, Pekka, Vesitaloushankkeet, luku V.II teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Alma Talent Fokus -palvelu 2005, päivittyvä verkkoaineisto.

Vihervuori, Pekka, Luonnon virkistyskäyttö, luku IV.8 teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Alma Talent Fokus -palvelu 2005, päivittyvä verkkoaineisto.

Vihervuori, Pekka, Vesitaloushankkeet, s. 407–456 teoksessa Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOY pro 2010. 2. uudistettu painos. (Vihervuori 2010a)

Vihervuori, Pekka, Luonnon virkistyskäyttö, s. 353–367 teoksessa Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOY pro 2010. 2. uudistettu painos. (Vihervuori 2010b)

Vihervuori, Pekka, Kiinteistönmuodostus, s. 297–340 teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Sanoma pro 2013. 2. uudistettu painos.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, luku II.3 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Alma Talent Fokus -palvelu 2004, päivittyvä verkkoaineisto.

Vilksa, Pekka, Yhteiset vesialueet ja niiden yhdistäminen. Maanmittauslaitos 2006.

Ympäristöministeriö, Sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2015.

Virallislähteet

HE 66/1988 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle Rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 227/1994 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

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

HE 79/1996 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 198/1999 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yhteisaluelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 120/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

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

HE 262/2016 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi.

HE 268/2018 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta.

HE 76/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

KK 704/2021 vp, Kirjallinen kysymys järviruo'on leikkuun edistämisestä.

Maa- ja metsätalousministeriö, Kasvua vesiosaamisesta ja vesiluonnonvarojen kestävästä hyödyntämisestä. Sinisen biotalouden kansallinen kehittämissuunnitelma 2025. 25.11.2016.

PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVL 10/2014 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 214/2014 vp) ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 55/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 200/2018 vp) laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 69/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 221/2018 vp) laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:24, Turvetyöryhmän loppuraportti.

Valtioneuvoston julkaisuja 2022:3, Suomen biotalousstrategia - Kestävästi kohti korkeampaa arvonliisää.

Ympäristöministeriö, Luonnon Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta. Työryhmän mietintö 2.10.2023.

Internetlähteet

Verkkosivustot

ELY-keskus. Järviruoko'on tietopankki. [<https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko>] (1.9.2023)

John Nurmisen Säätiö. Baltic Reed. [<https://johnnurmisensaatio.fi/hankkeet/balticreed/>] (1.9.2023)

LUT-yliopisto. Uutiset. Järviruoko – hyödyntämätön vihreän siirtymän raaka-aine. [<https://www.lut.fi/fi/uutiset/jarviruoko-hyodyntamaton-vihrean-siirtyman-raaka-aine>] (10.10.2023)

Maanmittauslaitos. Osta kiinteistöjen otteita ja todistuksia. [<https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/tietoa-kiinteistoista/osta-kiinteistojen-otteita-ja-todistuksia>] (4.1.2024)

Tieteen termipankki. Vesioikeus. [[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:vesioikeus_\(oikeudenala\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:vesioikeus_(oikeudenala))] (1.9.2023)

Vesi.fi. Kuka omistaa vesialueet? [<https://www.vesi.fi/vesitieto/kuka-omistaa-vesialueet/>] (1.11.2023)

Vesi.fi. Rantojen kunnostus. [<https://www.vesi.fi/vesitieto/rantojen-kunnostus/>] (30.1.2024)

Vesi.fi. Ruoppaus kunnostusmenetelmänä. [<https://www.vesi.fi/vesitieto/kuka-omistaa-vesialueet/>] (30.1.2024)

Yle Uutiset. Järviruoko voi olla tulevaisuuden ase ilmastonmuutosta vastaan – biohiilenä se sitoo kasvihuonekaasua vuosisatoja. [<https://yle.fi/a/3-12624972>] (10.10.2023)

Ympäristöministeriö. Hankkeet ja lainvalmistelu, Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen. [<https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM043:00/2022>] (12.12.2023)

Ympäristöministeriö. Uutiset. Järviruoko muuntuu riesasta hyödykkeeksi. [https://ym.fi/-/jarviruoko-muuntuu-riesa-sta%20hyodyk-keeksi?fbclid=IwAR0h28H5V6S_VFh9LbZ1JQD14vpnpuzeo7_FioiRL4QISsQ1AI-Vu-W4jl0] (10.10.2023)

Ympäristöministeriö. Vähähiilinen rakentaminen. Kysymyksiä ja vastauksia vähähiilisestä rakentamisesta. [<https://ym.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-vahahiilisesta-rakentamisesta>] (20.9.2023)

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2015:433

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1975 A II 92

KHO 1987 A II 64

KHO 2001:60

KHO 2001:62

KHO 2002:86

KHO 2004:39

KHO 2004:45

KHO 18.10.2004 t. 2590 (LRS)

KHO 10.02.2005 t. 271 (LRS)

KHO 20.5.2005 t. 1221 (LRS)

KHO 2008:58

KHO 2012:6

KHO 2013:15

KHO 2013:173

KHO 2014:124

KHO 11.11.2014 t. 3487 (muu päätös)

KHO 2017:87

KHO 2017:161

KHO 2019:166

KHO 2021:67

KHO 2022:37

KHO 2022:38

KHO 2023:14

Vesiylioikeus

Vesiylioikeus 19.10.1990 t. 171

Hallinto-oikeudet

Vaasan Hao 28.3.2023 nro 336/2023

Aluehallintoviraston päätökset

ESAVI 13.9.2018 dnro 2127/2017

ESAVI 14.2.2020 dnro 31159/2019

ESAVI 27.2.2020 dnro 26980/2019

ESAVI 11.12.2020 dnro 13143/2020

ESAVI 14.1.2021 dnro 39294/2019

ESAVI 28.1.2021 dnro 13292/2020

ESAVI 3.2.2021 dnro 27154/2020

ESAVI 10.3.2021 dnro 31272/2020

ESAVI 19.8.2021 dnro 37110/2020

ESAVI 17.3.2022 dnro 29658/2021

ESAVI 30.6.2022 dnro 35536/2021

ESAVI 21.2.2023 dnro 27140/2022

ESAVI 15.3.2023 dnro 24617/2022

ESAVI 20.4.2023 dnro 26270/2022

ESAVI 31.10.2023 dnro 16849/2023

ESAVI 22.11.2023 dnro 6454/2023

ISAVI 14.12.2020 dnro 8098/2019

ISAVI 26.11.2021 dnro 365/2021

PSAVI 25.5.2021 dnro 1333/2021

Muut lähteet

Haastattelut

Keskisarja, Ville, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 15.11.2023.

Lyytikäinen, Satu, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 15.11.2023.

Salila, Jari, Oikeusministeriö 12.12.2023.

Timonen, Maria, Varsinais-Suomen Liikenne-, elinkeino- ja ympäristökeskus 19.12.2023

LYHENNELUETTELO

AVI	aluehallintovirasto
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
HELCOM	Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio
HL	hallintolaki 434/2003
KHO	korkein hallinto-oikeus
KML	kiinteistönmuodostamislaki 554/1995
KRL	kiinteistörekisterilaki 392/1985
lintudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta, EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25
LSL	luonnonsuojelulaki 9/2023
luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50
meristrategiadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista, EYVL L 164, 25.6.2008, s. 19–40
OM	oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	rikoslaki 39/1889

vesipuitedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1–72
VA	valtioneuvoston asetus vesitalousasioista 1560/2011
VL	vesilaki 587/2011
VMJL	laki vesien- ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
vp	valtiopäivät
VVL	vanha vesilaki 264/1961
YhtAlueL	yhteisaluelaki 758/1989
YleisvesiL	laki yleisistä vesialueista 204/1966

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely ja relevanssi

Järviruoko (*Phragmites australis*) on yleinen kasvi Suomen vesistöissä. Ilmastonmuutos, vesistöjen rehevöityminen ja maankäytön muutokset ovat johtaneet ruovikoiden voimakkaaseen lisääntymiseen rantavesistöissä ja järvissä.¹ Erityisesti Etelä-Suomen rannikkoalueilla ruovikoituminen on nopeaa ja ruovikoituminen onkin alueen merkittävin ja näkyvin rehevöitymisen aiheuttama seuraus.² Vesistöjen umpeen ruovikoituminen on koitunut ongelmaksi. Liiallinen ruovikoituminen saattaa esimerkiksi heikentää vesien laatua ja aiheuttaa ranta-alueiden luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä. Erityisesti umpeenkasvusta ovat kärsineet matalakasvuiset rantaniityt, jotka ovat yksi uhanalaisimmista luontotyypeistä Suomessa.³ Rantaniityillä elää hyvin uhanalaisia lajeja, joiden elinympäristöt ovat vähentyneet ruovikoitumisen myötä. Esimerkiksi avoimia alueita suosivien kahlaajien määrä on laskenut niiden elinympäristöjen vähentyessä.⁴

Järviruoko'n niittoja on toteutettu vesistöjen kunnostus- ja hoitomenetelmänä: ruovikoiden leikkuulla voidaan parantaa vesistöjen tilaa poistamalla ravinteita, parantaa vesistöjen virkistyskäytömahdollisuuksia sekä parantaa ruovikoitumisen myötä muuttuneita elinympäristöjä.⁵ Vesienhoidon näkökulmasta järviruoko'n poisto kuuluu merenhoidon toimenpideohjelmaan elinympäristöjen tilaa parantavana toimenpiteenä.⁶

Samalla kun vesistöjen ruovikoituminen aiheuttaa ongelmia, kiinnostus järviruokoa kohtaan teollisuuden raaka-aineena kasvaa. Vihreästä siirtymästä seuranneet uudet biotalouden tarpeet ja

¹ ELY-keskus, Järviruoko'on tietopankki, Ruoko kasvina, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/ruoko-kasvina>.

² Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 5.

³ ELY-keskus, Järviruoko'on tietopankki, Biodiversiteetti, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/biodiversiteetti>. Merenrantaniityt on arvioitu luonnonsuojelulain luontotyyppien uhanalaisuusluokituksessa äärimmäisen uhanalaisiksi.

⁴ Turunen 2022, s. 9–10; Lounais-Suomen ympäristökeskus 2007, s. 27.

⁵ ELY-keskus, Järviruoko'on tietopankki, Ruovikoituminen - ongelma vai resurssi, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/ruovikoituminen-ongelma-vai-resurssi>.

⁶ Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 223.

turpeesta luopumisen tavoite ovat johtaneet järviruo'on kysyntään useilla toimialoilla.⁷ Järviruo'olla on potentiaalia esimerkiksi lannoitteena, rakennusteollisuuden raaka-aineena sekä biopolttoaineena energiantuotannossa.⁸ Lisäksi järviruokoa hyödynnetään myös korkeamman jalostusasteen tuotteissa ja uusia tuotantolaitoksia on suunnitteilla.⁹

Oikein toteutetulla järviruo'on niitolla on saavutettavissa sekä ympäristöllisiä että yhteiskunnallisia hyötyjä. Ideaalitulanteessa niitolla saavutettaisiin synergioita vesistöjen tilan parantamisen, ranta-alueiden luonnon monimuotoisuuden edistämisen ja järviruo'on taloudellisen hyödyntämisen välillä.¹⁰ Ruovikon niittoon liittyvä taloudellinen toiminta on kuitenkin nykyisin pitkälti vesialueella toimivien yhdistysten ja yhdistyneiden osakaskuntien järjestämää toimintaa, joka perustuu näiden toimijoiden aktiivisuuteen ja heidän käytettävissään oleviin resursseihin.¹¹ Myös rantakiinteistöjen omistajat harjoittavat pienimuotoista niitto- ja ruoppaustoimintaa virkistysmahdollisuuksien parantamiseksi.¹² Taloudellinen niittotoiminta on ollut tähän mennessä kannattamatonta johtuen esimerkiksi korkeista niittokustannuksista sekä järviruo'on kehittymättömästä arvoketjusta.¹³ Arvoketjun pullonkaulaksi on muodostunut myös niiton hallinnollinen puoli. Niittoon sovellettava vesilain (587/2011, VL) mukainen ilmoitus- ja lupaprosessi saattaa koitua luvanhakijalle haastavaksi. Problematiikka paikantuu käyttöoikeuksien myöntämiseen ja alueen omistajien suostumuksen hankkimiseen. Vesialueen omistajilta tulisi saada suostumus, mikä

⁷ Parhaillaan käynnissä oleva vihreä siirtymä eli fossiilisista polttoaineista ja luonnonvarojen ylikulutuksesta luopuminen ja muutos kohti ekologisesti kestävää taloutta ja kasvua edellyttää vähähiilisten sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistävien ratkaisujen käyttöönottoa. Ks. Ympäristöministeriö, Mitä on vihreä siirtymä? <https://ym.fi/mita-on-vihrea-siirtyma>. Metsien, peltojen, maaperän, vesistöjen ja meren biomassat ovat tärkeimpiä uusiutuvia biologisia luonnonvaroja. Ks. Suomen biotalousstrategia 2022, s. 19. Järviruoko on biotalouden resurssina vielä melko hyödyntämätön ja se tarjoaa mahdollisuuksia fossiilisten polttoaineiden korvaavien biopolttoaineiden raaka-aineena sekä tuotteiden valmistuksessa. Ks. esim. LUT-yliopisto, Järviruoko – hyödyntämätön vihreän siirtymän raaka-aine, <https://www.lut.fi/fi/uutiset/jarviruoko-hyodyntamaton-vihrean-siirtymän-raaka-aine>.

⁸ Katso järviruo'on teollisista käyttökohteista lisää esimerkiksi Hyvärinen ym. 2017, s. 21.

⁹ Alho ym. 2023, s. 14.

¹⁰ Niiton ympäristövaikutuksia käsitellään tarkemmin pääluvussa 2. Niitto voi aiheuttaa ympäristöhyötyjen lisäksi myös ympäristöhaittoja. Asia on siis moniulotteinen, ja niitto tulisivikin toteuttaa huolellisesti ympäristönäkökulmat huomioiden.

¹¹ Hyvärinen ym. 2017, s. 10.

¹² Joensuu ym. 2014, s. 7.

¹³ Hyvärinen ym. 2017, s. 10.

aiheuttaa vaikeuksia omistajien suuren lukumäärän takia.¹⁴ Jotta ruokoa voidaan hyödyntää teollisuuden materiaalina, lainsäädännön tulisi mahdollistaa niiton luvitus myös laajemmassa mittakaavassa.¹⁵

Vesilakia sovelletaan vesitalousasioihin (VL 1:2). Vesitalousasiana pidetään VL 1 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan vesitaloushankkeiden toteuttamista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa. Käsitteen piiriin kuuluvat vesiympäristön ja vesivarojen käyttöön liittyvät toimenpiteet niiden laajuudesta ja niitä koskevasta ennakkovalvonnasta riippumatta.¹⁶ Vesilaki tulee sovellettavaksi vesialueella toteutettavassa niitossa. Niittoon sovellettava ennakkovalvonta- ja lupamenettely määräytyy toiminnan vaikutusten perusteella. Sekä ympäristövaikutukset että yksityiseen etuun kohdistuvat vaikutukset määräävät sovellettavan menettelyn.

Vesialueen omistukseen ja hallintaan liittyvät oikeussuhteet vaikuttavat olennaisesti vesilain järjestelmässä.¹⁷ Vesilain 2:2:n mukaisesti vesialuetta koskevat oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat alueen omistajalle, ellei lailla ole toisin säädetty. Toisen omistamaan vesialueeseen ei lähtökohdaisesti saa kohdistaa toimenpiteitä ilman alueen omistajan suostumusta, suoraan laista seuraavaa oikeutta tai viranomaisen myöntämää lupaa ja käyttöoikeutta.¹⁸ Vesialueiden omistus perustuu yksityisomistukseen ja omistussuhteita on uudelleenjärjestetty aikojen saatossa monesti.¹⁹ Vesialueet ovat usein yhteisäluelain (758/1989, YhtAlueL) mukaisen järjestäytyneen tai järjestäytymättömän osakaskunnan omistuksessa. Osakkaita on tyypillisesti lukuisia, ja yhden vesialueen omistus saattaa jakautua usealle osakaskunnalle.

¹⁴ Problematiikka on nostettu esille mm. KK 704/2021 vp, s. 1–2; Hyvärinen ym. 2017, s. 27; Joensuu ym. 2014, s. 89; Ympäristöministeriö, Järviruoko muuntuu riesasta hyödykkeeksi, https://ym.fi/-/jarviruoko-muuntuu-riesasta%20hyodykkeeksi?fbclid=IwAR0h28H5V6S_VFh9LbZ1JQD14vpnpuzeo7_FioiRL4QISsQ1Al-Vu-W4jl0; Yle uutiset, Järviruoko voi olla tulevaisuuden ase ilmastonmuutosta vastaan – biohiilenä se sitoo kasvihuonekaasua vuosisatoja, <https://yle.fi/a/3-12624972>.

¹⁵ Hyvärinen ym. 2017, s. 21–22.

¹⁶ HE 277/2009 vp, s. 42.

¹⁷ Hollo 2021, s. 31.

¹⁸ Hollo 2021, s. 46. Tässä kohtaa on huomioitava, että vesilain sääntely koskee yhtäältä myös vesialueen omistajia.

¹⁹ Katso vesialueen omistusjärjestelmän perustasta Hollo 2021, s. 47–52.

Vesialueiden pirstaloitunut omistus pohja johtaa ongelmiin vesilain hallintoprosessuaalisten säännösten soveltamisessa. Pienimuotoinen niitto voidaan toteuttaa yleiskäytöksi katsottavana haitan poistamisena (VL 2:6), eikä toimenpiteelle tarvita alueen omistajan suostumusta. Niitto voidaan toteuttaa vesilain 2:15:n mukaisella ilmoitusmenettelyllä, mikäli niitto ei vesilain luvanvaraisuuskriteeristön valossa edellytä vesilain mukaista lupaa. Jos käyttöoikeutta toimenpiteelle ei voida myöntää edellä kuvatun haitan poistamisen nojalla, tulee toimenpiteelle olla vesialueen omistajan suostumus. Ennakovalvontamuodosta huolimatta toimijan on hankittava oikeus alueeseen, mikä tapahtuu luvantarpeen alle jäävän ja yleiskäytön ylittävän ilmoituksenvaraisen toiminnan osalta sopimalla alueen käytöstä omistajan kanssa. Mikäli alue kuuluu järjestäytymättömälle osakaskunnalle, tulee suostumus hankkia jokaiselta osakkaalta erikseen. Tämä koituu hankalaksi, sillä jo osakkaiden selvittämiseen liittyy usein haasteita.

Vesikasvien niittoon sovelletaan VL 3 luvun 2 §:n mukaista yleistä luvanvaraisuuskynnystä. Vesilain mukaisten luvan tarve riippuu siten hankkeen vaikutuksista säännöksessä tarkemmin säädettyllä tavalla. Lupaharkinta suoritetaan useimmiten VL 3:4:n mukaisen intressivertailun perusteella. Lupa voidaan myöntää intressivertailua suorittamatta, mikäli hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua (VL 3:4.1,1). Jotta lupa voidaan myöntää, hakijalla tulee olla oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin vesilain 3:4.3:ssa säädetysti. Teollisen niiton toteuttajalla ei useinkaan ole ennestään omistusoikeutta alueeseen, ja omistajien suuren määrän takia alueen käytöstä sopiminen saattaa olla haastavaa.

Mikäli luvan hakija ei omista tai hallitse aluetta pysyvällä käyttöoikeudella, luvan myöntämisedellytyksenä on, että hakijalle myönnetään vesilain 2 luvun mukainen käyttöoikeus (VL 3:4). Vesilain menettely mahdollistaa siten alueen omistajien ja luvanhakijan välisten yksityisoikeudellisten suhteiden järjestelyn.²⁰ Käyttöoikeus voidaan myöntää vain laissa säädettyihin tarkoituksiin. Tyypillisesti käyttöoikeus myönnetään pysyväksi, mutta oikeutta ei saada myöntää laajempaan kuin hankkeen toteuttamisen kannalta vaaditaan. Niittohankkeet eivät edellytä pysyvää oikeutta alueeseen, sillä toimenpiteen aiheuttama haitta alueen omistajalle on tyypillisesti ohimenevä.

²⁰ Ks. Vihervuori 2010a, s. 424–425.

Vesilaissa säädetään vähäisestä käyttöoikeudesta toisen alueeseen (VL 2:12), perusmuotoisesta käyttöoikeudesta (VL 2:13), sekä yleisen tarpeen edellyttämistä hankkeista (VL 2:13 a). Käyttöoikeuksien perustamisen kannalta vesialueen omistussuhteilla on olennainen merkitys.²¹ Vähäisen käyttöoikeuden (VL 2:12) perustaminen ei vaadi hakijan hallintaa alueeseen, kun taas perusmuotoinen käyttöoikeus (VL 2:13) voidaan myöntää vain, mikäli hakija hallitsee omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella vähintään puolta tarvittavasta alueesta. Vesilain 2 luvun 13 a §:n mukaisille yleisen tarpeen vaatimille hankkeille voidaan myöntää tarvittava oikeus myös toisen alueeseen ilman, että hakijalla olisi ennestään oikeus alueeseen. Käyttöoikeuden perustamisen mahdollistavan intressin tulee säännöksen mukaan olla merkittävä: arvioinnissa punnitaan erisuuntaisia yhteiskunnallisia etuja.²²

Vesilain käyttöoikeussäätelyä ei ole suunniteltu teollisen niiton kaltaisia hankkeita varten. Hanke on vesilain systematiikassa epätavanomainen: toimenpide kohdistuu laajalle alueelle, tarkoituksena on poistaa alueelta biomassaa ja vaikutukset ovat tyypillisesti lyhytaikaisia. Käyttöoikeuden tarve ei myöskään ole vesilain käyttöoikeussäätelyn soveltamiskäytännön näkökulmasta selväpiirteinen. Eräitä luvanvaraisia vähävaikutuksellisia hankkeita on toteutettu toisen alueella ilman, että toiminnan on katsottu vaativan käyttöoikeuden perustamista.

Edellä selostetun mukaisesti vesilain järjestelmään siis liittyy niiton toteuttamisen näkökulmasta haasteita. Vesistöjen yhteisomistus johtaa hankaluuksiin tarvittavien omistajien suostumusten hankkimisessa ilmoituksenvaraisessa toiminnassa. Vesilain lupamenettelyssä voidaan perustaa käyttöoikeus alueeseen, mutta vesilain mukaisten käyttöoikeuksien myöntämisedellytysten täyttyminen tarkasteltavana olevan teollisen mittakaavan niiton näkökulmasta vaikuttaa vähintäänkin epäselvältä. Pro gradu -tutkielmani käsitteleeekin järviruo'on teollisen mittakaavan niitossa sovellettavaa vesioikeudellista sääntelyä. Aihetta ei ole aiemmin tutkittu kattavasti vesioikeudellisesta näkökulmasta, ja teollisen mittakaavan niitto on Suomessa suhteellisen uusi ilmiö. Kyseessä on myös yhteiskunnallisesti kiinnostusta herättänyt aihe: niitossa sovellettavaa vesioikeudellista järjestelmää käsittelevälle tutkimukselle on siis ajankohtainen tarve.

²¹ Hollo 2021, s. 39.

²² HE 262/2016 vp, s. 30.

1.2 Tiedonintressi ja tutkimuskysymykset

Tutkimuskohteena on järviruo'on niittämiseen sovellettava vesioikeudellinen sääntely Suomessa. Tarkoituksena on selvittää, kuinka vesioikeudellista sääntelyä sovelletaan teollisen mittakaavan niittoon ja tämän myötä tarkastella miten oikeudellista systeemiä voitaisiin kehittää niiton mahdollistavaan suuntaan vesioikeudellinen järjestelmä kokonaisuudessaan huomioiden. Näin ollen tiedonintressinä on vesioikeudellisen tilan selvittämisen lisäksi oikeudellisten kehitysehdotusten esittäminen nykylainsäädännön kehitystarpeiden ja -mahdollisuuksien selvittämisen myötä. Edellä kuvatus tiedonintressin pohjalta vastaan tutkielmassa seuraaviin toisiinsa kytkeytyviin pääkysymyksiin:

1. Miten vesioikeudellista sääntelyä tulee soveltaa järviruo'on teollisen mittakaavan niitossa?
2. Kuinka vesioikeudellista järjestelmää voitaisiin kehittää teollisen mittakaavan niiton mahdollistamiseksi?

1.3 Näkökulma ja rajaukset

Tutkimuksen taustalla on yhteiskuntapoliittinen tavoite järviruo'on teollisen mittakaavan niiton edistämisestä. Tavoite on perusteltu yhtäältä vesienhoidollisesta näkökulmasta sekä biopohjais-ten raaka-aineiden käytön edistämisen kannalta. Tutkielma on toteutettu Baltic Reed -hankkeen yhteydessä: Baltic Reed -hankkeen tavoitteena on parantaa rehevöityneiden rantojen tilaa poistamalla ravinteita järviruokoa niittämällä sekä edistää järviruo'on hyötykäyttöä.²³

Teollisen mittakaavan niiton näkökulma ohjaa tutkimuksen rajausta ja painopistettä. Teollisen niittotoiminnan ominaispiirteitä ovat ainakin toiminnan laajuus sekä niiton toteuttaminen alueella, johon toiminnanharjoittajalla ei ennestään ole omistus- tai hallintaoikeutta. Materiaalin saatavuuden varmistamiseksi niitto tulisi myös toteuttaa tarpeeksi pitkäkestoisen ja laajalle

²³ John Nurmisen Säätiö, Baltic Reed, <https://johnnurmisenfaat.io.fi/hankkeet/balticreed>.

työskentelyalueelle ulottuvan suunnitelman mukaisesti.²⁴ Nämä tosiseikat vaikuttavat myös relevantin sääntelyn tunnistamiseen. Lisäksi tarkastelu on rajattu järviruo'on arvoketjun osalta niiton toteuttamiseen eli ruovikon leikkuuvaiheeseen. Niitto on vain osa ruo'on teollisen hyödyntämisen arvoketjua, ja esimerkiksi kuljetusvaiheeseen liittyy myös haasteita.²⁵ Tutkimus on rajattu koskemaan vain vesialueella tapahtuvaa niittoa. Rajaus on perusteltu, sillä lainsäädännön ongelmat liittyvät juuri vesilain säännöksiin. Jos niitto toteutetaan maalla, alueen omistajan luvan saaminen on yksinkertaisempaa, sillä alueen omistajia on tyypillisesti yksi.

Tutkielman rajausta määrittää ensisijaisesti tutkimuskohteen ongelmalähtöisyys, mutta tarkoituksena ei ole tarkastella kaikkea järviruo'on niitossa sovellettavaa lainsäädäntöä. Tavoitteena on löytää tutkimuskysymyksen kannalta olennaiset vesioikeudelliset säännökset. Näitä ovat järviruo'on teollisen mittakaavan niittoa koskevat säännökset, jotka asettavat niittotoiminnan reunaehdot ja mahdollisuudet. Tutkimus painottuu tarkasteltavan lainsäädännön osalta vesioikeudelliseen sääntelyyn, joten on tarpeen määritellä mitä vesioikeudellisella sääntelyllä tässä tutkielmassa tarkoitetaan. Vesioikeudella suppeassa merkityksessä tarkoitetaan perinteisesti vesilain vesistöjen käyttöä koskevaa sääntelyä.²⁶ Vesioikeus laajassa merkityksessä kattaa myös esimerkiksi kiinteistöoikeudelliset säädökset, jotka koskevat vesistöjen omistusta, oikeudellista asemaa ja hallintaa.²⁷ Tässä tutkielmassa tarkastelu painottuu vesilain mukaisiin käyttöä koskeviin hallintoprosessuaalisiin säännöksiin järviruo'on niiton näkökulmasta, sillä haasteet lainsäädännön soveltamisessa näyttäisivät paikantuvan näihin.

Vesien käyttöä koskevien normien lisäksi tarkastelen myös vesialueiden omistusta ja hallintaa koskevia kiinteistö- ja maankäyttöoikeudellisia säännöksiä, sillä vesialueiden pirstaloitunut omistus pohja aiheuttaa haasteita vesilain soveltamisessa ruovikon niittoon. Vesialueen omistus- ja hallintasuhteet vaikuttavat vesilain säännösten soveltamisessa; omistusoikeudella on merkitystä erityisesti toteutettaessa hanketta toisen alueella.²⁸ Toisen omistusoikeus rajaa sallittuja toimenpiteitä, ja omistuskysymykset tulevat suoraa vesilain nojalla arvioitaviksi esimerkiksi

²⁴ Hyvärinen ym. 2017, s. 21–22.

²⁵ Hyvärinen ym. 2017, s. 20.

²⁶ Tieteen termipankki, Vesioikeus, [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:vesioikeus_\(oikeudenala\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:vesioikeus_(oikeudenala)).

²⁷ Hollo 2021, s. 3.

²⁸ Hollo 2021, s. 39–40.

lupamenettelyssä sekä käyttöoikeuksien perustamisen yhteydessä. Lisäksi vesilain säännökset velvoittavat ilmoittamaan tietyistä toimenpiteistä alueen omistajalle; esimerkki tästä on vesilain 2:15:n mukainen niittoilmoitus alueen omistajalle. Järviruo'on teollisen mittakaavan niitossa niiton toteuttajalla ei usein ole ennestään oikeutta alueeseen, joten alueen omistajan omistusoikeus vaikuttaa alueella sallittuihin toimenpiteisiin. Näin ollen yksityisoikeuteen pohjautuvilla omistussuhteilla on merkitystä vesioikeudellisten hallintoprosessuaalisten säännösten soveltamisessa. Tarkastelun kohteena on siis vesioikeus laajassa mielessä.

Tässä kohtaa on huomioitava, että järviruo'on niittämistä koskeva lainsäädäntöä ulottuu vesilakia ja edellä käsiteltyjä omistusta ja hallintaa koskevaa lainsäädäntöä laajemmalle. Vesien käytön kannalta olennaista sääntelyä sisältyy erityisesti luonnonsuojelulainsäädäntöön. Vesilaki sisältää nimenomaisen viittaussäännöksen luonnonsuojelulakiin (9/2023, LSL): näin ollen luonnonsuojelulakiin perustuva suojelu on huomioitava vesilain mukaisessa päätöksenteossa (VL 1:2.2).²⁹ Luonnonsuojelulakiin perustuvat suojelumääräykset voivat tulla vesioikeudellisessa päätöksenteossa huomioitavaksi esimerkiksi luonnonsuojelulain nojalla perustettujen suojelualueiden myötä tai luontotyyppien ja -lajien suojelumääräysten kautta. Suuri osa Etelä-Suomen laajoista ruovikoista kuuluu Natura 2000 -suojeluverkostoon.³⁰ Suojelun perustana olevia luontoarvoja ei saa heikentää, joten LSL 35 §:n mukainen arviointivelvollisuus saattaa olla tarpeen, mikäli hanke tai suunnitelma merkittävästi alentaisi Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen niitä luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty verkostoon.

Lisäksi luontodirektiivin (92/43/ETY)³¹ liitteessä IV mainittujen tiukasti suojeltujen lajien esiintyminen vaikuttaa vesilain mukaiseen luvantarpeeseen.³² LSL 78 §:ssä säädetysti tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää. Ruovikoissa esiintyy EU:n luontodirektiivin mukaisia lajeja: esimerkiksi viitasammakko ja jotkut sudenkorentolajit kuluvat liitteen IV lajeihin. Alueen luontoarvot huomioidaan myös vesilain mukaisessa intressivertailussa, mutta eräät luonnonsuojelulliset arviointi- ja

²⁹ HE 277/2009 vp, s. 14–15.

³⁰ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 26.

³¹ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

³² HE 277/2009 vp, s. 14–15.

poikkeusluvut saattavat olla prosessinedellytyksenä vesiluvan myöntämisessä. Hankkeen kokonaissallittavuuden kannalta luonnonsuojelulliset säännökset ovat joka tapauksessa olennaisessa roolissa.

Lisäksi niitto saattaa vaatia esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 128 §:n mukaisen maisematyöluvan, mikäli toimenpide muuttaa maisemaa säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Ympäristölliset luvat ovat pääsääntöisesti toisistaan riippumattomia ja päällekkäisiä.³³ Hanke edellyttää usein eri lakien mukaisia lupia.³⁴ Lupaharkinta suoritetaan joka luvan osalta asianomaisen lain perusteella, ja eri luvilla on eri ohjaustavoitteet.³⁵ Myös järviruo'on niitto saattaa edellä kuvastusti edellyttää samanaikaisesti usean eri lain mukaista ympäristöllistä lupaa, ja toiminnan kokonaissallittavuus ratkeaa usean eri säännöksen nojalla. En kuitenkaan käsittele tutkielmassa erikseen eri lupien tarvetta ja myöntämisedellytyksiä niiton näkökulmasta, vaikka sääntely vaikuttaa hankkeen sallittavuuteen. Käsitelen näitä siltä osin kuin ne vaikuttavat vesilain tulkintaan ja ovat edellytyssuhteessa VL mukaisen luvan myöntämisen kanssa. Lainsäädännön aineellinen analyysi on rajattu palvelemaan tutkimuskysymyksiin vastaamista. Näin ollen tutkielman tarkoituksena ei ole tarjota kattavaa kuvaa niittoon soveltuvasta lainsäädännöstä.

1.4 Tutkimusmetodi

Tutkimusmetodin valinta perustuu esittämiini tutkimuskysymyksiin. Ongelmalähtöinen tutkimusasetelma vaatii useiden metodien yhtäaikaista hyödyntämistä, jotta asettamiini tutkimuskysymyksiin saadaan riittävä vastaus.

Tutkimuksen pääpaino on lainopissa.³⁶ Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan systemaattisella ja tulkitsemalla järviruo'on niittoa koskevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

³³ Hollo 2009, s. 108; Suvantola 2006, s. 110–111.

³⁴ Hollo 2009, s. 108.

³⁵ Kuusiniemi 2005, luku I.1, ympäristöoikeudellisista teorioista, ympäristölupateoria, aikajärjestys; Kuusiniemi 2005, luku I.1, ympäristöoikeudellisista teorioista, ympäristölupateoria, konkurrensi.

³⁶ Lainoppi on perinteisesti jaoteltu teoreettiseen ja käytännölliseen lainoppiin. Teoreettinen lainoppi keskittyy oikeusjärjestyksen systematisointiin ja yleisten oppien kehittämiseen. Katso teoreettisesta lainopista esimerkiksi Kokko 2017a, s. 1054; Kokko 2016, s. 31–34; Hirvonen 2011, s. 25; Määttä 2016, s. 170–172.

Lainopillinen analyysi kohdistuu niiton kannalta olennaisen sääntelyn systematisointiin ja säännösten välisten yhteyksien hahmottamiseen sekä voimassa olevan oikeuden sisällön tulkitsemiseen oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppeja hyödyntäen. Tutkimuksen käytännöllisen tiedonintressin vuoksi lainopin keinoin saadut tiedot ovat välttämättömiä ensimmäiseen sekä toiseen tutkimuskysymykseen vastatakseni.

Lainsäädännön aineellisen analyysin lisäksi tutkielmassa arvioidaan vesilain toimivuutta niiton näkökulmasta ja esitetään järjestelmää koskevia oikeudellisia kehittämissuhteita. Toisen tutkimuskysymyksen tiedonintressi on täten arviointitutkimuksellinen. Lainsäädännön toimivuutta tarkastellaan tutkimuksen ennalta määritellyn tavoitteen näkökulmasta. Näin ollen oikeudelliset kehittämissuhteet on sidottu tavoitteeseen järviruo' on niiton edistävästä ratkaisusta vesioikeudellinen järjestelmä kokonaisuudessaan huomioiden. Kehityssuhteet kohdistuvat ensinnäkin nykyisen vesioikeudellisen järjestelmän mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Tarkoituksena on selvittää, kuinka niitto voitaisiin toteuttaa nykyisen vesioikeudellisen järjestelmän puitteissa. Nykyjärjestelmää koskevat tulkintakäytäntöön kohdistuvat suositukset palvelevat sekä lainsoveltajia että muita niittoon osallistuvia toimijoita. Lisäksi esitän vesioikeudellista järjestelmää koskevia lainsäätäjää hyödyttäviä suosituksia.

Lainopillisella analyysillä saadaan vastauksia oikeudellisen järjestelmän kehittämistä koskevaan tutkimuskysymykseen, sillä säännösten tulkinnalla ja systematisoinnilla tunnistetaan järviruo' on niittämistä mahdollistavia sekä jarruttavia seikkoja. Voimassa olevan oikeuden edesauttavat ja rajoittavat tekijät toimivat tutkielmassa pohjana oikeudellisten kehityssuhteiden esittämiseksi. Lainopillisen tulkinnan yhteydessä esitetään myös de lege ferenda -tyyppisiä kehittämissuhteita.³⁷

Käytännöllinen lainoppi taas kohdistuu voimassa olevan oikeuden selvittämiseen. Katso käytännöllisestä lainopista esimerkiksi Kokko 2016, s. 35–36, Määttä 2016, s. 148–151, Hirvonen 2011, s. 21–22. Käytännössä tällä jaottelulla teoreettiseen ja käytännölliseen lainoppiin ei ole aina olennaista merkitystä. Käytännöllisesti suuntautuneessa lainopissa on usein elementtejä teoreettisesta lainopista ja toisin päin. Tämän tutkimuksen käytännöllisen tiedonintressin vuoksi painotus on käytännöllisessä lainopissa. Voimassa olevan oikeuden tulkitsemiseksi vaaditaan kuitenkin säädösten välisten yhteyksien hahmottamista, mitä voidaan pitää ominaisena teoreettiselle lainopille. Täten näen lainopin riittävänä kattokäsitteenä tutkielmassa käyttämäni metodille.

³⁷ Katso de lege ferenda -suosituksista Määttä 2016, s. 151; Kumpula ym. 2014, s. 139.

Lainsäädännön toimivuusarviointi perustuu siis lainopilliseen tarkasteluun: tällaista lainoppia hyödyntävää arviointimenetelmää voidaan kutsua esimerkiksi lakiteknisiksi toimivuusarvioinniksi. Kyseessä on oikeusdogmatiikkaa ja oikeudellista arviointitutkimusta yhdistelevä tutkimussuuntaus, jonka avulla pyritään sääntelyn kehittämiseen.³⁸ **Pölönen** kuvaa omassa tutkimuksessaan lakiteknistä toimivuusarviointia menetelmäksi, jolla pyritään tunnistamaan, mitkä säännösten sisällöstä johtuvat tekijät edesauttavat tai rajoittavat lain tavoitteiston toteutumista.³⁹ Menetelmän luonnehdinta kuvaa osuvasti myös tässä tutkimuksessa hyödynnettyjä metodeja.⁴⁰ Tässä tutkielmassa lakitekkinen toimivuusarviointi eroaa kuitenkin Pölösen hyödyntämästä menetelmästä, sillä säännösten sisältöä ei analysoida vasten lain tavoitteistoa. **Määttä** luonnehtii, että tulkinta ja systematisointi voi tapahtua myös tutkimuksen tiedonintressin määrittämisestä näkökulmasta, eikä tutkija ole sidottu tarkastelemaan säännösten toimivuutta lain tavoitteistoa vasten.⁴¹ Säännösten toimivuutta arvioidaan tässä tutkielmassa tarkasteltavan toiminnon eli järviruo'on niiton näkökulmasta.

Lainopin keinoin ei välttämättä saada riittävää vastausta toiseen tutkimuskysymykseeni oikeudellisen järjestelmän kehittämisestä. Vastatakseni toiseen tutkimuskysymykseen hyödynnän lainopillisella analyysillä hankkimiani tutkimuslöytöjä, mutta hyödynnän lainopin lisäksi myös muita menetelmiä.

Tutkimuksen metodiikkaa täydennetään empiirisellä haastatteluosuudella. Tarkoituksena on selvittää viranomaisten näkemyksiä järviruo'on niittoon vaikuttavasta vesioikeudellisesta kehiksestä. Nykysääntelyn mahdollisuuksien ja esteiden lisäksi pyritään erityisesti kartoittamaan haastateltavien näkemyksiä vesioikeudellisen järjestelmän kehittämisestä. Haastatteluilla hankittu tieto palvelee täten tutkielman molempiin tutkimuskysymyksiin vastaamista. Pienimuotoisten haastattelujen ja keskustelujen hyödyntäminen osana lainopillista työtä onkin

³⁸ Määttä 2016, s. 167–168, Kokko 2016, s. 1057. Kokko käyttää termiä sääntelytutkimus sääntelyteoreettista ja oikeusdogmaattista tutkimussuuntausta rinnan hyödyntävästä tutkimussuuntauksesta.

³⁹ Pölönen 2012, s. 72–73.

⁴⁰ Halonen katsoo, etteivät lainopilliseen tarkasteluun pohjautuvat lain arviointimenetelmää koskevat ilmaisutavat ja käsitteet ole vielä täysin vakiintuneita. Ks. Halonen 2013, s. 34. Tämä huomioiden oma tutkimukseni ei sitoudu tiukasti kyseiseen tutkimussuuntaukseen.

⁴¹ Määttä 2016, s. 168.

ympäristöoikeudessa yleistä ja vakiintunutta.⁴² Haastatteluilla saatu asiantuntijatieto täydentää tutkimuksen lähdeaineistoa ja liittää tutkimuksen vahvemmin reaali maailmaan.

Haastateltavat on valittu harkinnanvaraisesti heidän asiantuntemuksensa perusteella. Haastatellen ensinäkin vesilain mukaisen valvontaviranomaisen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) edustajaa. Lisäksi haastateltavana on vesilain mukaisia lupa-asioita käsittelevän aluehallintoviraston (AVI) edustajia. Vesilakia soveltavien viranomaisten haastatteluilla selvitetään säännösten tulkintaa käytännössä. Vesilakia soveltavien viranomaisten lisäksi haastatellen oikeusministeriön (OM) edustajaa. Haastattelut toteutetaan puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Haastattelu kohdistuu ennalta määriteltyihin teemoihin, jotka on valittu lainopillisen analyysin avulla. Kysymysrunko on luotu etukäteen, ja haastateltava saa vastata kysymyksiin vapaamuotoisesti. Haastattelukeskustelua voidaan myös jatkaa ilmi tulleiden seikkojen myötä myös ennalta määritettyjen kysymysten ulkopuolelle.⁴³

Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään luonnontieteellistä tietoa, jotta tutkimusaiheesta saadaan kattava kokonaiskuva. Osuudella on tutkimusta taustoittava tehtävä.⁴⁴ Tutkimuksessa esiintyy aineksia useasta eri tutkimussuuntauksesta; ympäristöoikeudelle tyypillinen metodinen pluralismi näkyy myös tässä tutkimuksessa.⁴⁵

1.5 Tutkielman rakenne

Johdantolukua seuraa teemaa havainnollistava substanssijakso. Aiheen moniulotteisuuden vuoksi pääluvussa 2 taustoitetaan järviruon niittoon liittyvää toimintaympäristöä käytännön näkökulmasta: lukijalle avataan esimerkiksi niiton ympäristövaikutuksia, järviruon toimintaketjua

⁴² Määttä 2016, s. 195–196.

⁴³ Katso puolistrukturoidusta haastattelusta ja teemahaastattelusta Hirsjärvi – Hurme 2022, luku 4.2.3, Puolistrukturoitu haastattelu.

⁴⁴ Ks. Ympäristöoikeudelliselle tutkimukselle tyypillisestä reaalityiedon hyödyntämisestä Määttä 2016, s. 192–193.

⁴⁵ Katso metodisesta pluralismista ympäristöoikeudessa Määttä 2016, s. 135–140.

ja käytännön haasteita. Käytännön näkökulmaa vasten myös sovellettavan lainsäädännön analyysin seuraaminen on mielekkäämpää.

Lainopillinen osuus alkaa kolmannessa pääluvussa, jossa tutkittavana ovat vesioikeudelliset periaatteet ja vesialueiden käyttöä koskevat yleiset velvoitteet. Näiden periaatteiden hallinta on olennaista vesilain kokonaisjärjestelmän ymmärtämiseksi. Tämän jälkeen tarkastellaan vesialueita kiinteistöoikeudellisesta näkökulmasta: luvussa 4 käsitellään vesialueiden omistusta ja hallintaa. Vesialueiden omistuspohjaa koskevan lainsäädännön käsitteleminen on relevanttia, sillä omistuspohjalla ja omistusoikeuden sisällöllä on merkitystä vesilain prosessuaalisten normien soveltamisessa.

Seuraavaksi tarkastellaan ruovikon niittoa vesilain mukaisten menettelyjen näkökulmasta: viides pääluku keskittyy vesilain mukaiseen ilmoitus- ja lupajärjestelmään. Vesilain mukaisten menettelyjen lisäksi analysoitavana on vesitalousluvan myöntämisen edellytyksiin vaikuttava vesilain ulkopuolinen sääntely. Luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen edellytysten tarkastelusta siirrytään tutkimaan käyttöoikeuden tarvetta ja käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksiä. Pääluvussa 6 pohditaan yleiskäyttöä, luvanvaraisen toiminnan käyttöoikeuden tarvetta sekä vesilain mukaisten käyttöoikeuksien myöntämisedellytyksiä. Lopuksi pääluvussa 7 esitetään kokoavasti tutkielman johtopäätökset.

2 JÄRVIRUO’ON NIITTO KÄYTÄNNÖSSÄ

2.1 Ruo’osta tuotteeksi – toimintaketju ja käyttötarkoitukset

Järviruoko on monivuotinen heinäkasvi, jota esiintyy laajalti erityisesti Suomen etelärannikolla.⁴⁶ Suomessa ruovikon kokonaismäärän on arvioitu olevan 100 000 hehtaaria: tästä määrästä noin 30 000 hehtaaria sijaitsee Etelä-Suomen selvitysalueella.⁴⁷ Ruovikoiden suuren määrän vuoksi järviruo’on laaja-alaiseen hyödyntämiseen on erityisesti etelärannikolla otolliset mahdollisuudet.⁴⁸

Järviruo’on toimintaketju voidaan jakaa leikkuuseen, keruuseen, nostoon, kuljetukseen ja jatkojalostukseen.⁴⁹ Ruo’on jatkojalostus ja tuotteistaminen tapahtuu käyttötarkoituksen mukaisesti. Niitolla tarkoitetaan leikkuuvaihetta, nostoa ja ruokomassan läjitystä.⁵⁰ Kasvin leikkuussa varsi leikataan mahdollisimman läheltä pohjaa käsin tai koneellisesti. Pienimuotoinen niitto voidaan toteuttaa viikatteella leikkaamalla, mutta laajemmat niitot toteutetaan koneellisesti.⁵¹ Vesiruovikojen niittoon käytetään kelluvia korjuukoneita, mutta sopiva kalusto riippuu suuresti niiton toteuttamisen ajankohdasta ja olosuhteista.⁵²

Niitto voidaan toteuttaa talvi- tai kesäleikkuuna. Talviniitto toteutetaan leikkaamalla kasvi jään päältä. Talviruoko on materiaalina melko helposti hyödynnettävää, mutta vesienhoidollisesta näkökulmasta talviniitolla ei poisteta vesistöä yhtä paljoa ravinteita kuin kesäniitossa, sillä ravinteet ovat kertyneet kasvin juurakkoon. Talviniitto on ollut Suomessa melko vähäistä.⁵³ Loppukesästä toteutettu niitto sen sijaan poistaa vesistön ravinteita tehokkaasti.⁵⁴ Eri vuodenaikaan

⁴⁶ ELY-keskus, Järviruo’on tietopankki, Ruoko kasvina, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/ruoko-kasvina>.

⁴⁷ ELY-keskus, Järviruo’on tietopankki, Järviruoko, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/jarviruoko>. Ruovikoiden tarkasta määrästä ei ole kuitenkaan ajankohtaista tietoa. Edellä esitetty arvio perustuu vuonna 2006 tehtyyn kunnittaiseen satelliittikartoitukseen.

⁴⁸ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 19.

⁴⁹ Joensuu ym. 2014, s. 15.

⁵⁰ Kääriäinen – Rajala 2005, s. 256–258.

⁵¹ Pusa 2009, s. 10.

⁵² ELY-keskus, Järviruo’on tietopankki, Vesileikkuu, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/vesileikkuu>.

⁵³ Joensuu ym. 2014, s. 12–13; ELY-keskus, Järviruo’on tietopankki, Talvileikkuu, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/talvileikkuu>.

⁵⁴ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 63.

kerätty järviruoko eroaa ominaisuuksiltaan ja jatkokäyttömahdollisuuksiltaan. Korjuun ajankohta ja toteutustapa tulee valita ruo'on käyttökohteen, niittoalueen ominaisuuksien ja niitolla tavoiteltavien päämäärien mukaisesti.⁵⁵

Nykyisin niittoalalla toimii yrityksiä, jotka toteuttavat niittoja urakkaluontoisina kausittaisina vesistöjen kunnostuksina.⁵⁶ Toiminnan pääpaino on niittotoiminnassa ja ruo'on jatkokäyttö on ollut vähäisempää.⁵⁷ Niittotoimintaan keskittynyt ala onkin pysynyt melko pienimuotoisena jo 1980-luvulta lähtien.⁵⁸ Järviruo'on arvoketju on Suomessa vielä kehittämätön, mikä on vaikuttanut ruo'on jatkokäytön taloudelliseen kannattamattomuuteen ja alan kehittymättömyyteen.⁵⁹

Ruokomassan tehokas keruu ja esikäsitely on edellytys materiaalin teolliselle hyödyntämiselle; nykyisin logistiikkaketju on vielä kehittämätön, mikä on muodostunut ongelmaksi. Nykyinen niitokalusto soveltuu nykyisenlaajuiseen toimintaan, muttei vastaa laajemman toiminnan tarpeisiin. Erityisesti ruokomassan keruu ja kuljetus niittopaikalta vaatii kaluston kehittämistä.⁶⁰

Ruokomassan niittokustannukset ovat liian korkeat materiaalin jatkokäytön kannalta. Ruokomassaa ei ole myöskään kannattavaa kuljettaa pitkiä matkoja, mutta mahdollisia hyödyntäjiä ei välttämättä ole lähellä. Jatkokäytön kehittymiseksi materiaalin saatavuuden tulisi olla tasaista.⁶¹ Nykyisin materiaalia on saatavilla lähinnä kesäisin, kun rantojen kunnostuksen yhteydessä syntyy ruokomassaa. Lisäksi niitettävien alueiden tulisi olla nykyistä laajempia. Laajemmat niittoalueet ja pidempi korjuukausi parantaisivat materiaalin saatavuutta tehden jatkojalostuksesta kannattavampaa.⁶²

Järviruoko on monikäyttöinen materiaali: hyödyntämiskohteet vaihtelevat kotitalouksien ja maatilojen lähikäytöstä korkean jalostusasteen komponentteihin.⁶³ EU:n ilmastotavoitteet ja

⁵⁵ Komulainen ym. 2008, s. 24.

⁵⁶ Joensuu ym. 2014, s. 17.

⁵⁷ Hyvärinen ym. 2017, s. 12.

⁵⁸ Joensuu ym. 2014, s. 77.

⁵⁹ Hyvärinen ym. 2017, s. 21.

⁶⁰ Hyvärinen ym. s. 21; Joensuu ym. 2014, s. 80; Soimakallio ym. 2020, s. 74.

⁶¹ Joensuu 2014, s. 11; Hyvärinen ym. 2017, s. 27.

⁶² Joensuu ym. 2014, s. 77.

⁶³ Hyvärinen ym. 2017, s. 21.

valtakunnalliset tavoitteet turpeen käytöstä luopumiseksi ovat johtaneet suurempaan kiinnostukseen järviruokoa kohtaan. Järviruoko on noussut korvaavaksi materiaaliksi monissa turvetuotteissa maa- ja puutarhataloudessa. Ruoko soveltuukin hyvin esimerkiksi kasvualustojen materiaaliksi sekä kuivikekäyttöön turpeen sijaan.⁶⁴ Kuivike- ja kasvualustakäytön lisäksi ruokoa hyödynnetään maataloudessa lannoitteena sekä maanparannusaineena. Ruokomassa voidaan levittää sellaisenaan pellolle. Ruokomassan peltoon levittämällä saavutetaan positiivisia ympäristövaikutuksia ravinteiden kierrättämisen kautta. Vesistöjen ravinteet kierrätetään peltoon, jossa ne parantavat peltomaan rakennetta. Näin takaisin vesistöön huuhtoutuvien ravinteiden määrä on pienempi.⁶⁵

Rakentamisessa ruokoa voidaan hyödyntää kattorakentamisessa sekä eristeiden materiaalina. Ruokorakentaminen on ollut melko vähäistä Suomessa, mutta ruoko voi kasvattaa suosiota rakentamiskäytössä: materiaalina ruoko on ekologinen ja sillä on monia edullisia ominaisuuksia. Vähähiilisen rakentamisen⁶⁶ näkökulmasta järviruoko on oivallinen rakennusmateriaali, sillä ruo'on elinkaari tuottaa vain vähän hiilipäästöjä.⁶⁷

Järviruokoa voidaan hyödyntää uusituvan energian tuotannossa suoraan polttamalla sekä biokaasun raaka-aineena.⁶⁸ Myös sinisen biotalouden kehittämissuunnitelmassa tunnistetaan järviruo'on potentiaali bioenergian raaka-aineena: suunnitelmassa todetaan vedessä kasvavien biomassojen tarjoavan uusia mahdollisuuksia kestäväan energiantuotantoon.⁶⁹

Ruo'osta voidaan valmistaa myös biohiiltä, jota käytetään esimerkiksi maanparannusaineena, kompostoinnissa, akku- ja metalliteollisuudessa, energiantuotannossa, vedenpuhdistuksessa ja hiilikompensaatioissa. Biohiili sitoo itseensä hitaasti hajoavaa hiiltä ja toimii hiilivarastona estäen

⁶⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 92; Soimakallio ym. 2020, s. 70.

⁶⁵ Hyvärinen ym. 2017, s. 13.

⁶⁶ Vähähiilisellä rakentamisella pyritään mahdollisimman pieneen hiilijalanjälkeen (CO₂e-päästöihin) rakennuksen elinkaaren aikana. Ks. Ympäristöministeriö, Vähähiilinen rakentaminen, Kysymyksiä ja vastauksia vähähiilisestä rakentamisesta, <https://ym.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-vähähiilisestä-rakentamisesta>.

⁶⁷ ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Eristelevyt, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/eristelevyt>; Lautkan-kare – Alijoki 2013, s. 5.

⁶⁸ ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Hyötykäyttö energiana, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/hyotykaytto-energiana>.

⁶⁹ Maa- ja metsätalousministeriö 2016, s. 12. Biokaasun raaka-aineeksi soveltuu kesäruoko.

hiilen nopean palautumisen ilmakehään. Ilmastonmuutoksen hidastamisen ja ravinteiden kierrättämisen kannalta biohiilellä on positiivisia vaikutuksia, joten kiinnostus biohiilen hyödyntämiseen sekä tuotannon volyymi kasvaneet tulevaisuudessa.⁷⁰

Nykyisellä biojalostustekniikalla ruo'osta on mahdollista valmistaa myös korkeamman jalostusasteen tuotteita, joten materiaalilla on potentiaalia esimerkiksi biomuovin raaka-aineena, lääketieteellisyydessä, tekstiilien valmistuksessa, kosmetiikkatuotteissa sekä biopolttoaineiden valmistuksessa.⁷¹

2.2 Niittämisen ympäristövaikutukset

2.2.1 Veden laatu

Järviruo'on poisto on vesien hoito- ja kunnostustoimenpide, jolla tavoitellaan vesiekosysteemin hyvää tilaa sekä luontotyyppien ja lajien suotuisaa suojelutasoa.⁷² Järviruo'on niitolla on moninaisia ympäristövaikutuksia vesienhoidollisesti, luonnon monimuotoisuudelle sekä virkistyskäytölle.

Runsas vesikasvillisuus vähentää veden virtausta heikentäen veden laatua paikallisesti, joten niitolla voidaan vaikuttaa veden virtausta lisäävästi. Mikäli ruovikkoa ei hoideta lainkaan, mätänevä ruokomassa kasautuu pohjalle aiheuttaen happivajetta ja metaanipäästöjä. Vuosien aikana kerääntynyt massa saattaa myös nostaa maapohjan pintaa veden alla.⁷³

Ruovikko sitoo itseensä typpeä, fosforia ja hiiltä. Niitolla voidaan poistaa vesistön ravinteita; ravinteiden poiston kannalta on tärkeää poistaa niitetty ruokomassa vesistöstä ja toteuttaa niittoja toistuvien väliajoin.⁷⁴ Merenhoidon toimenpideohjelmaan järviruo'on niitto kuuluu erityisesti biodiversiteettiä ja elinympäristöjä parantavana toimenpiteenä, mutta ohjelmassa todetaan, että niitto voidaan tehdä myös ravinteiden poiston ja pidättymisen näkökulmasta. Ravinteiden

⁷⁰ Elo ym. 2023, s. 39, Yle uutiset, Järviruoko voi olla tulevaisuuden ase ilmastonmuutosta vastaan – biohiilenä se sitoo kasvihuonekaasua vuosisatoja; Tornikoski 2022, s. 42–48.

⁷¹ Ks. esim. Alho ym. 2023, s. 14; Hyvärinen 2017, s. 21; LUT-yliopisto, Järviruoko – hyödyntämätön vihreän siirtymän raaka-aine, [https://www.lut.fi/fi/uutiset/jarviruoko-hyodyntamaton-vihreän-siirtymän-raaka-aine](https://www.lut.fi/fi/uutiset/jarviruoko-hyodyntamaton-vihrean-siirtymän-raaka-aine).

⁷² Härkönen ym. 2022, s. 3.

⁷³ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 13.

⁷⁴ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 11.

poiston ja pidätyksen osalta vaikutuksia ei kuitenkaan tunneta riittävästi, joten tältä osin vaikutuksia tulisi tutkia lisää.⁷⁵

Arvioiden mukaan ruovikon poistolla voidaan poistaa noin 50–100 kg typpeä ja 5–10 kg fosforia yhtä hehtaaria kohden.⁷⁶ Itämeren merellisen ympäristön suojelukomission (HELCOM) Itämeren suojelun toimintaohjelmassa asetetaan Suomen ravinnepestöjen vähennystavoitteeksi 150 tonnia fosforia ja 1 200 tonnia typpiä vuodessa.⁷⁷ **Hyvärinen ym.** ovat esittäneet arviossaan, että järviruo'on poistolla voitaisiin saavuttaa noin 25–50 tonnin fosforipäästöjen- ja 25–500 tonnin typpipäästöjen väheneminen vuosittain. Arvio perustuu siihen, että Suomen rannikkoalueiden 100 000 hehtaarin ruovikkopinta-alasta korjattaisiin 10 prosenttia eli 5 000 hehtaaria joka toinen vuosi. Kyseinen arvio on kuitenkin karkea, sillä ruovikoiden määrää ja leikkuumahdollisuuksia koskevat tiedot ovat puutteellisia. Järviruo'on poistamisella voi tästä huolimatta Hyvärinen ym. mukaan olla laajempia vaikutuksia ravinnetalouden näkökulmasta.⁷⁸

Toisaalta ranta-alueen vesikasvillisuus myös sitoo valuma-alueelta kulkeutuvia ravinteita. Vesikasveja poistamalla kasvuston muodostama suodatin poistuu, minkä myötä veden tila saattaa heiketä.⁷⁹ Ruovikko myös tukee ravinteiden säilymistä pohjasedimentissä sitomalla ravinteita juurakkoon.⁸⁰ Ravinteiden lisäksi ruovikko sitoo itseensä myös mikromuoveja ja vaarallisia aineita.⁸¹ Lisäksi raskaan niittokaluston käyttö saattaa johtaa veden samenessen ja pohjan sedimenttien ravinteiden vapautumiseen vesistöön.⁸²

Yhteenvetona voidaan esittää, että niiton vaikutukset vesien laatuun ovat moninaisia, eikä niiton vesistövaikutuksia tunneta vielä tarkkaan. Oikein toteutetulla niitolla vesistöistä saadaan

⁷⁵ Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 223.

⁷⁶ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 11.

⁷⁷ Hyvärinen ym. 2017, s. 44. Vuonna 2021 päivitetystä Itämeren suojelun toimintaohjelmassa maakohtaiset vähennystavoitteet on korvattu kuormituskatoilla lähinnä teknisistä ja käytännöllisistä syistä. Ks. HELCOM 2021, s. 6. Tässä yhteydessä järviruo'on niitolla saavutettavat ravinteiden vähennykset hahmottuvat havainnollistavammin maakohtaisiin vähennystavoitteisiin suhteutettuna.

⁷⁸ Hyvärinen ym. 2017, s. 44. Niittotoiminnan kehittyminen vaadittavaan mittakaavaan vaatii kuitenkin vielä huomattavia toimia.

⁷⁹ Kääriäinen–Rajala 2005, s. 266.

⁸⁰ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 13.

⁸¹ Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 223.

⁸² John Nurminen säätiö 2021, s. 5.

poistettua ravinteita, mutta väärin toteutetuilla toimenpiteillä vaikutus voi olla päinvastainen.⁸³ Merenhoidon toimenpideohjelmassa alleviivataan varovaisuutta niittotoimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa ravinteita poistaessa.⁸⁴ Vesistön ravinteiden poistamisen lisäksi rehevöityneiden vesistöjen tilan parantaminen vaatii puuttumista ravinnekuormituksen lähteisiin. Ulkoisen kuormituksen vähentäminen on vesistöjen hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi tarpeellista.⁸⁵

2.2.2 Biodiversiteetti

Ruovikko on monen lajin elinympäristö, ja järviruo'on leikkuuta toteutetaan luontotyyppien ja -lajien hoitamistarkoituksessa. Ruovikon niitossa tulee aina huomioida ranta-alueiden suojeltujen luontotyyppien- ja lajien vaatimukset.⁸⁶ Rantojen ruovikoitumisen myötä monet ruovikkolajit, kuten viiksitimali ja kaulushaikara, ovat lisääntyneet Suomessa.⁸⁷ Harva laji vaatii kuitenkin elinympäristöksi tiheää, yhtenäistä ruovikkoa.⁸⁸ Biodiversiteetti on yksipuolisempaa laajoissa yhtenäisissä ruovikoissa.⁸⁹

Voimakas ruovikoituminen on johtanut arvokkaiden elinympäristöjen vähenemiseen. Ruovikoituminen on pääasiallinen syy äärimmäisen uhanalaisiksi luokiteltujen merenrantaniittyjen väheneemiselle.⁹⁰ Merenrantaniityt kuuluvat luontodirektiivin liitteen I mukaisiin yhteisön tärkeinä pitämiin luontotyyppisiin (1630 merenrantaniityt), joiden suojelemiseksi tulee perustaa Natura 2000 -alueita. Merenrantaniityt kuuluvat myös LSL 64 §:n nojalla suojeltaviin luontotyyppisiin. Avoimet ranta-alueet ovat tärkeitä elinympäristöjä erityisesti linnustolle. Avoimien

⁸³ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 13; ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Vesiensuojelu, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/vesiensuojelu>; Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 223.

⁸⁴ Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 223.

⁸⁵ Härkönen ym. 2022, s. 3, 35.

⁸⁶ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 36; Härkönen ym. 2022, s. 62.

⁸⁷ Ikonen – Hagelberg 2008, s. 16.

⁸⁸ ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Järviruoko, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/jarviruoko>. Jotkut lajit, kuten kaulushaikara ja ruskohaukka viihtyvät myös ruovikon tiheimmissä osissa. Ks. Below – Mikkola-Roos 2007, s. 24.

⁸⁹ ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Biodiversiteetti, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/biodiversiteetti>.

⁹⁰ ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Biodiversiteetti, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/biodiversiteetti>. Merenrantaniittyjen arvioidaan vähentyneen 1960-luvulta noin 90 %. Lehtomaa ym. 2018, s. 713. Ks. Merenrantaniittyjen uhanalaisuusluokituksista Lehtomaa ym. 2018, s. 710–735.

merenrantaniittyjen uhanalaistumisen myötä avoimia elinympäristöjä suosivien lintujen määrä on vähentynyt. Esimerkiksi keltävästäräkkien ja kahlaajien kannat ovat heikkenet.⁹¹ Rantaniityillä viihtyvä monipuolinen linnusto vaatii elinympäristökseen laajan puuttoman alueen, joka on avoin vesistöön saakka.⁹²

Avoimien rantaniittyjen lisäksi tiheät ruovikot ovat vieneet elintilaa rakenteeltaan monipuolisia ruovikoita suosivilta lajeilta. Erilaiset ruovikot eroavat elinympäristöinä: monimuotoisin elinympäristö on monipuolinen, mosaiikkimainen ruovikko, joka sisältää vaihtelevasti ruokosaarekkeita ja avovesilampareita.⁹³ Useat lajit viihtyvät ruovikoiden mosaiikkimaisilla reuna-alueilla.⁹⁴ Rakenteeltaan monipuolisessa ruovikossa lintujen monipuolisuus ja lintutiheys on suurimmillaan.⁹⁵ Myös kalalajit hyötyvät tällaisesta ruovikosta, sillä se on otollinen niiden lisääntymisalueeksi.⁹⁶ Monimuotoisuuden kannalta leikkuu tulee toteuttaa siten, että ruovikon monipuolinen rakenne taataan. Niitto tulee myös ajoittaa lintujen pesimisajan ulkopuolelle.⁹⁷

Järviruo'on leikkuuta toteutetaan luontotyyppien- ja lajien hoitamistarkoituksessa. Merenhoidon toimenpideohjelmassa vuosille 2022–2027 järviruo'on poisto monimuotoisuuden lisäämiseksi kuuluu merenpohjan koskemattomuuden ja elinympäristöjen tilaa parantaviin toimenpiteisiin.⁹⁸ Toimenpide sisältyy ohjelmaan hoitokauden uutena toimenpiteenä. Rannikkovesille kohdistuvalla niitolla ennallistetaan funktionaalisesti tärkeitä elinympäristöjä parantaen niin kala-, vesi-, kasvi- kuin lintulajien monimuotoisuutta. Merenhoidon toimenpideohjelma sisältää myös erillisen toimenpiteen meriluonnon ennallistamis- ja kunnostustoimenpiteistä suojelualueilla, jonka toteuttamistavaksi mainitaan esimerkiksi järviruo'on niitto.⁹⁹

⁹¹ Ikonen – Hagelberg, 2008 s. 40.

⁹² Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 36.

⁹³ John Nurmisen säätiö 2021, s. 3.

⁹⁴ Ikonen – Hagelberg 2008, s. 16.

⁹⁵ Below – Mikkola-Roos 2007, s. 24.

⁹⁶ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 39. Sen sijaan tiheä yksipuolinen ruovikko ei sovi kalojen lisääntymisalueeksi.

⁹⁷ ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Biodiversiteetti, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/biodiversiteetti>.

⁹⁸ Meriympäristön tilan arvioinnissa käytetään 11:sta hyvän tilan laadullista kuvaajaa, joista luonnon monimuotoisuus ja merenpohjan koskemattomuus on yksi. Ks. Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 30.

⁹⁹ Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 223, 258.

Rehevät lintulahdet ovat usein suojelualueita alueella viihtyvän lajiston vuoksi. Lintudirektiivin (2009/147/EY)¹⁰⁰ 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella. Lisäksi jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi suojelualueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon direktiiviä sovelletaan (4 artiklan 1. kohta). Lintudirektiivin liitteen I mukaisia lajeja esiintyy ruovikoissa useita. Näitä ovat esimerkiksi kaulushaikara, laulujoutsen, mustatiira, kurki, mustakurkku-uikku, ruskosuohaukka, niittysuohaukka ja kalatiira.¹⁰¹ Liitteessä 1 mainittujen lajien suojelemiseksi on lintudirektiivin mukaisesti osoitettava SPA-alueita, jotka kuuluvat Natura 2000 -verkostoon.¹⁰² Lintuarvojen perusteella suojelluilla Natura -alueilla hoitotoimenpiteet on valittava niin, etteivät ne vaaranna suojelun perustana olevia lintuarvoja. Lintulajien säilyminen ja elinolosuhteiden parantaminen tulevat hoitotoimenpiteissä huomioitavaksi.¹⁰³

Aluesuojelun lisäksi niitossa tulee huomioitavaksi ruovikossa esiintyvät suojellut lajit. Ruovikossa viihtyy luontodirektiivin liitteen IV mukaisia lajeja, mikä on erityisesti huomioitava ruovikon hoidossa. Lajit ovat suojeltuja suoraan LSL 78 §:n nojalla: säännöksen mukaisesti tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää. Yksi tiukasti suojelluista ruovikossa esiintyvistä lajeista on viitasammakko, joka suosii talvehtimis- ja lisääntymispaikkanaan rantavesistöjä.¹⁰⁴ Tiheä ruovikko ei sovellu viitasammakon kutupaikaksi, joten tällaisen kasvuston leikkuulla ei yleensä ole kielteisiä vaikutuksia viitasammakon elinympäristölle.¹⁰⁵ Viitasammakon suosii kutupaikkoinaan väljempää ruovikkoa, joten kesäaikaan tehtävä niitto lajin esiintymispaikoilla voi vaarantaa poikaset.¹⁰⁶ Direktiivilajien lisäksi ruovikoissa pesii joitakin uhanalaisia lintuja kuten rastaskerttunen ja liejukana.¹⁰⁷ Lajit ovat

¹⁰⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25).

¹⁰¹ Below – Mikkola-Roos 2007, s. 28.

¹⁰² Kuusiniemi 2005, luku VI.1, Natura 2000 -verkosto, rakenne ja menettely, SPA- ja SCI-alueet.

¹⁰³ Kempainen 2014b, s. 9.

¹⁰⁴ ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Biodiversiteetti, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/biodiversiteetti>.

¹⁰⁵ Erkinaho ym. 2008, s. 32.

¹⁰⁶ Katso lisää ruovikoissa viihtyvistä luontodirektiivin liitteen IV mukaisista lajeista ja ruovikoiden vaikutuksesta niiden elinympäristöön Erkinaho ym. 2008, s. 30–34.

¹⁰⁷ Below – Mikkola-Roos 2007, s. 28.

luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4 tarkoitettuja LSL 75 §:n nojalla uhanalaisiksi säädettyjä lajeja.

2.2.3 Muut ympäristövaikutukset

Ranta-alueiden virkistyskäytön kannalta ruovikoitumisesta voi aiheutua sekä hyötyjä että haittoja. Sulkeutuneet vesistöt hankaloittavat yleistä virkistyskäyttöä esimerkiksi vesistöväylien ja uimarantojen ruovikoitumisen myötä. Myös yksittäiset rannanomistajat kokevat usein ruovikoitumisen hankaloittavan virkistyskäyttömahdollisuuksia, ja järviruoko voi olla rantakiinteistöille myös esteettinen haitta.¹⁰⁸ Maisemanhoidon kannalta umpeutunut maisema koetaan usein kielteiseksi, jolloin niittoja tehdään myös maisemanhoidollisista syistä.¹⁰⁹ Ruovikoiden tarjoamat suojapalvelut esimerkiksi melu- ja näköesteenä voivat taas puoltaa ruovikon säilyttämistä.¹¹⁰

Ruovikon niiton ympäristövaikutukset ulottuvat myös ilmastonmuutoksen hillintään. Ruovikoiden niitolla voidaan edellä todetun mukaisesti vähentää ilmastonmuutosta edistäviä metaanipäästöjä ja samalla poistaa rehevöitymistä aiheuttavaa fosforia vesistöstä.¹¹¹ Niitolla on positiivisia vaikutuksia ilmastonmuutoksen vaikutusten hillinnässä, mutta hiilijalanjäljen laskemisessa hyödynnettyyn elinkaariarviointiin liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä, jotka johtuvat puutteellisista tiedoista sekä järviekosysteemin monimutkaisista prosesseista.¹¹²

Järviruon poisto voi palvella sekä vesienhoidollisia, luonnonsuojelullisia että virkistyskäytön tavoitteita. Vaikka tavoitteet ovatkin usein yhdenmukaisia, ne voivat myös olla ristiriidassa keskenään. Tällainen tilanne saattaa olla esimerkiksi silloin, kun vesistökuunnostus heikentäisi Natura 2000 -alueen suojeluperustana olevia luontoarvoja paikallisesti.¹¹³ Lisäksi virkistyskäyttömahdollisuuksia parantavalla niitolla on harvoin laajempaa vesiensuojelullista merkitystä ja joissain tapauksissa maisemanhoidollinen niitto voi olla vastoin vesienhoidollisia tavoitteita.¹¹⁴

¹⁰⁸ ELY-keskus, Järviruon tietopankki, Järviruoko, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/jarviruoko>.

¹⁰⁹ Ikonen – Hagelberg 2008, s. 22.

¹¹⁰ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 13.

¹¹¹ Joensuu 2014, s. 11.

¹¹² Myllyviita – Mattila – Leskinen 2015, s. 17–19, 26.

¹¹³ Härkönen ym. 2022, s. 3.

¹¹⁴ Härkönen ym. 2022, s. 37.

Kunnostustoimenpiteissä tulee huomioida lisäksi aina lajitason suojeleminen. Hyötyjen saavuttamiseksi niittomenetelmällä, alueen valinnalla ja toteutuksen ajankohdalla on olennainen merkitys.

Kaikille ruovikkoalueille ei tule kohdistaa toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden, suojan, vesiensuojelun sekä ruovikoiden vaikeakulkuisuuden vuoksi. Ympäristön näkökulmasta kestävä kokonaisniittomäärää ei ole määritelty, mutta suositusten mukaisesti ruovikoiden kokonaismäärästä suunnilleen kolmasosa tulisi jättää hyödyntämättä.¹¹⁵

2.3 Ranta-alueiden monikäyttösuunnittelu

Ranta-alueisiin kohdistuvien intressien yhteensovittamiseksi on kehitetty ranta-alueiden monikäyttösuunnitelmia. Kyseessä on ranta-alueiden käytön suunnittelumenetelmä, jossa yhdistetään ranta-alueiden luonnonvarojen hyödyntämisen, monimuotoisuuden suojeleminen, vesiensuojelun, virkistyskäytön ja maisemanhoidon tavoitteet.¹¹⁶

Järviruoko ja rantaniityt ovat monikäyttösuunnittelussa keskiössä; rantavesistöjen rehevöitymisestä seurannut ruovikoituminen ja umpeenkasvu ovat monikäyttösuunnittelun tarpeen taustalla. Monikäyttösuunnittelussa tavoitellaan optimaalista verkostoa hyödynnettävien ruovikoiden, avoimena ylläpidettävien rantaniittyjen ja säilytettävien ruovikoiden välillä.¹¹⁷ Suunnitelmallinen vesistöjen ja luonnon tilan parantaminen tuo hyötyjä myös alueen asukkaille ja yritystoiminnalle, ja yhtenä tavoitteena mainitaan myös ruokoyrittäjyyden toimintaedellytysten kehittäminen.¹¹⁸ Suunnitelma pohjautuu ekosysteemilähestymistapaan ja suunnittelun perustana on vesiensuojelu ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.¹¹⁹

¹¹⁵ Soimakallio ym. 2020, s. 74; Ikonen – Hagelberg 2008, s. 56; Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 17.

¹¹⁶ ELY-keskus, Järviruoko-tietopankki, Suunnittelu, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/suunnittelu>.

¹¹⁷ Kempainen 2014a, s. 3.

¹¹⁸ Kempainen 2014a, s. 3; Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 17.

¹¹⁹ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 6. Katso tarkemmin ranta-alueiden monikäyttösuunnittelun valtakunnallisista, alueellisista ja paikallisista tavoitteista *ibid*, s. 17–18.

Suunnitelman mukaisia tärkeimpiä hoitotoimenpiteitä ovat ruovikoiden niitto ja poistaminen, laidunnus ja niitto, niittyjen peruskunnostus sekä kosteikkojen hoito ja perustaminen.¹²⁰ Alueen maanomistajat, osakaskunnat ja vesiensuojeluyhdistykset toteuttavat monikäyttösuunnitelman mukaisia hoitotoimenpiteitä yhteistyössä viranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Suunnitelmien mukaiset toimenpiteet ovat toimijoille vapaaehtoisia ja niiden täytäntöönpano riippuu pitkälti toimijoiden aktiivisuudesta ja käytettävissä olevista resursseista.¹²¹ Monikäyttösuunnitelmat tarjoavat niiton toteuttajalle tietopohjan ja toimenpide-ehdotukset, joiden avulla niitto voidaan toteuttaa kaikki intressit huomioiden ja ympäristöhyötyjä saavuttaen. Tähän mennessä ranta-alueiden monikäyttösuunnitelmia on laadittu Oukkulanlahden – Naantalinaukon ranta-alueelle, Mynälähdän Sarsalanaukon ja Musta-aukon ranta-alueelle, Eurajoen – Luvian ranta-alueelle sekä Porin Yterinniemen alueelle.¹²²

¹²⁰ Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013, s. 6.

¹²¹ Ajosenpää 2014, s. 19, 30.

¹²² Suunnitelmat ovat saatavilla ELY-keskuksen verkkosivuilta: <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/suunnittelu>.

3 VESILAIN KESKEISET PERIAATTEET

Vesilain tavoitesäännös ilmentää vesilain keskeisiä periaatteita, jotka konkretisoituvat vesilain sääntelyssä.¹²³

Vesilain 1 luvun 1 §:ssä säädetysti lain tavoitteena on:

- 1) edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä;
- 2) ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja; ja
- 3) parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

VL 1:1 ilmentää itsessään vesioikeudessa vahvasti vaikuttavaa intressien yhteensovittamisen tavoitetta.¹²⁴ Vesioikeuden painotus on ollut perinteisesti vesien käytön järjestämisen sääntelyssä, vaikka jo varhainen vesioikeus on sisältänyt myös suojelunäkökohtia.¹²⁵ Modernissa vesioikeudessa ympäristönsuojelulliset näkökohdat ovat kasvattaneet merkitystään.¹²⁶ Käytön ja suojelun tasapainottamisen ohella vesioikeus yhdistää sekä yksityisoikeudellista että julkisoikeudellista sääntelyä. **Similä** toteaa, että vesilaissa yhdistyvät poikkeuksellisen monitahoisesti julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset ulottuvuudet.¹²⁷ Huomioiden vesioikeuden luonne konfliktioikeutena, sääntelyn tulee yhteensovittaa sekä yksityisiä että yleisiä intressejä ja järjestää intressien välisiä suhteita.¹²⁸ Vesilain tavoitteistosta ilmenevät periaatteet voidaan myös systematisoida yhteensovittamisajattelun työkaluiksi.¹²⁹

¹²³ Periaatteita ei ole tarkoitettu sovellettavaksi sellaisenaan. Ks. HE 277/2009 vp, s. 41.

¹²⁴ Soininen 2014, s. 164.

¹²⁵ Kuusiniemi 2005, luku I,1, ympäristöoikeuden osa-alueet ja systematiikka, suhde maa- ja vesioikeuteen. Jo vuoden 1734 vesioikeudelliseen sääntelyyn sisältyi vesistön pilaamiskielto. Ks. esim. Pietilä 1979, s. 4; Kokko 2017b, s. 25.

¹²⁶ Ympäristönsuojelullinen sääntely on eriytetty vesioikeudesta omaksi sääntelykokonaisuudeksi, joten sääntely sijaitsee suurelta osin vesilain ulkopuolella.

¹²⁷ Similä 2016, s. 58.

¹²⁸ Haataja 1951, s. 31.

¹²⁹ Soininen 2014, s. 147.

VL 1:1.1 ilmentää kestävän käytön ja kehityksen periaatetta.¹³⁰ Tavoitteen taustalla vaikuttaa ympäristöoikeuden tavoiteperiaatteenakin pidetty kestävä kehitys, jonka perusajatuksena on ihmiskunnan nykyhetken tarpeiden tyydyttäminen viemättä samaa mahdollisuutta tulevilta sukupolvilta.¹³¹ Vesilain esitöiden mukaisesti vesivarojen käytön tulee olla kestävää sekä yhteiskunnallisesti, taloudellisesti että ekologisesti. Periaatteella pyritään turvaamaan vesivarojen käyttö taloudellisesti kannattavalla tavalla siten, että käyttö on monipuolista ja laajasti hyväksyttyä, huomioiden samalla vesivarojen uudistuminen, luonnon monimuotoisuus, ympäristön laatu sekä tulevien sukupolvien tarpeet.¹³² Vesioikeudessa keskeinen vaikutus- eli resipienttiperiaate tukee kestävän käytön tavoitetta: hankkeen sallittavuutta tulee resipienttiperiaatteen mukaisesti tarkastella suhteessa ympäristön sietokykyyn. Resipienttiperiaateella ohjataan erityisesti vesistön pilaantumisen sallittavuutta.¹³³

Haittojen minimoinnin periaate ilmenee vesilain yleisiä tavoitteita koskevan VL 1:1.1,2:n lisäksi VL 2:7:n yleisiä velvollisuuksia vesivarojen ja vesialueiden käytössä koskevasta säännöksestä. Vesitaloushanke on toteutettava sekä vesivaroja ja vesialueita muutoin käytettävä siten, ettei siitä aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta, jos hankkeen tai käytön tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahingolliseen seuraukseen verrattuna (VL 2:7).¹³⁴ Velvollisuus koskee kaikkia vesitaloushankkeita sovellettavasta menettelystä riippumatta.¹³⁵

¹³⁰ Hollo 2021, s. 19.

¹³¹ Kestävän kehityksen käsite vakiintui sen esiinnyttyä YK:n Brundtlandin komission raportissa vuonna 1987. Kestävä kehitys sisältää neljä usein keskenään jännitteistä kestävyiden pilaria, joita ovat ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys. Ks. esim. Kokko 2017b, s. 138–141; Kuusiniemi 2005, luku I,1, ympäristöoikeuden periaateista, yleiset ympäristöperiaatteet, kestävä kehitys; Soininen 2016, s. 268–269.

¹³² HE 277/2009, s. 41.

¹³³ Hollo 2006, s. 466; Hollo 2021, s. 20; Soininen 2016, s. 266. Katso myös resipienttiperiaatteen kasvavasta merkityksestä kestävyysmurroksen ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä Belinskij – Soininen 2023.

¹³⁴ Vanhassa vesilaissa haittojen minimoimista koskeva säännös (VVL 2:3) sisälsi yksityiskohtaisen luettelon vältettävistä seurauksista ja hankkeiden toteuttamisesta haittojen minimoinnin periaatteen mukaisesti. Vesilain uudistuksen myötä kirjoitusasua yksinkertaistettiin, mutta säännöksen soveltamisala pysyi samana. Siten vanhan vesilain VVL 2:3:ssä luetellut vältettävät seuraukset kuuluvat edelleen säännöksen soveltamisalaan. Ks. HE 277/2009 vp, s. 51.

¹³⁵ HE 277/2009 vp, s. 51.

Hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen tulisi tapahtua minimoimalla yleisille sekä yksityisille eduille koituvat haitat, mikä tarkoittaa esimerkiksi ympäristöhaittojen välttämistä sekä välttämistä tarpeetonta puuttumista toisen omaisuuteen.¹³⁶ Haittojen minimointi edellyttääkin uusien toimintavaihtoehtojen arvioimista ympäristön sietorajojen etsimisen sijaan.¹³⁷ **Soininen** kuvaa haittojen minimointiperiaatetta vesialueiden käytön ja suojelun yhteensovittamisen työkaluksi, jonka avulla vesitaloushanke pyritään muotoamaan sellaiseksi, että vesilupa voidaan myöntää tarpeetonta haittaa aiheuttamatta.¹³⁸ Tämä tapahtuu esimerkiksi ohjaamalla hankeen toteuttamistapaa lupamääräyksin.¹³⁹ Niiton osalta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi niiton ajoittamista lajien pesintäkauden ulkopuolelle ja jättämällä rantakiinteistöjen läheisyyteen riittävä määrä suojaavaa ruovikkoa. Vesilain 2 luvun 7 § ilmentää myös moninaiskäytön periaatetta. Moninaiskäytön periaatteella pyritään turvaamaan alueen käyttö rinnakkaisiin, erilaisiin käyttötarkoituksiin.¹⁴⁰ Haittojen minimoinnin periaate tukee osaltaan moninaiskäytön toteutumista.¹⁴¹

Vesilain yleisenä tavoitteena on lisäksi vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantaminen (VL 1:1.1,3). Lain esitöiden mukaan vesiympäristön tilan parantamisella tarkoitetaan lain nojalla toteutettavia kunnostus- ja ennallistamishankkeita. Tavoite ei kuitenkaan velvoita viranomaisia ryhtymään aktiivisiin toimiin vesien tilan parantamiseksi, eikä toiminnanharjoittajia parantamaan vesistöjen tilaa enempää mitä haittojen minimoinnin periaate heiltä edellyttää.¹⁴²

Vesilain tavoitesäännös vesien tilan parantamisesta ilmentää vesiympäristöpolitiikan olennaista päämäärää. Tavoite seuraa suoraan EU:n yhteisestä vesipolitiikasta, jonka toteuttamisen keskeisiä instrumentteja ovat yhteisön vesipolitiikan puitteista annettu direktiivi (2000/60/EY, VPD)¹⁴³ ja yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista annettu direktiivi (2008/56/EY, MSD)¹⁴⁴. VPD:n

¹³⁶ HE 262/2016 vp, s. 11.

¹³⁷ Ranta 2001, s. 195.

¹³⁸ Soininen 2016, s. 256.

¹³⁹ Soininen 2013, s. 21.

¹⁴⁰ Kuusiniemi 2005, luku I,1, ympäristöoikeuden periaatteista, luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteita, moninaiskäytön periaate.

¹⁴¹ Soininen 2014. s. 154–155.

¹⁴² HE 277/2009 vp, s. 41.

¹⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1–72).

¹⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (EYVL L 164, 25.6.2008, s. 19–40).

yleisenä tavoitteena on vesiympäristöjen hyvän tilan saavuttaminen¹⁴⁵, MSD:n puolestaan meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen.¹⁴⁶ Sekä vesipuitedirektiiviä että meristrategiadirektiiviä sovelletaan rannikkovesiin.¹⁴⁷

VPD ja MSD asettavat puitteet vesien- ja merenhoidon suunnittelujärjestelmälle, jolla toteutetaan tavoitetta vesien hyvän tilan saavuttamisesta.¹⁴⁸ Direktiivit on implementoitu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (1299/2004, VMJL, vesienhoitolaki). Vesienhoitolain keskeisenä instrumenttina ovat vesienhoitoalueittain laadittavat vesienhoitosuunnitelmat, toimenpideohjelmat sekä merialueelle laadittava merenhoitosuunnitelma ja toimenpideohjelma. Vesien- ja merenhoitosuunnitelmat sisältävät vesistöjen tilaluokitukset, seurantatiedot, tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja toimenpideohjelmissa kuvataan ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi tarpeelliset keinot ja muut toimenpiteet.¹⁴⁹ Järvivuo'on poisto kuuluu merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmaan elinympäristöjen tilaa parantavana toimenpiteenä.

Vesipuitedirektiivi ja meristrategiadirektiivi ulottavat vaikutuksensa kaikkeen vesien tilaan vaikuttavaan toimintaan, joten direktiivien ohjausvaikutus ulottuu luonnollisesti myös vesilain mukaiseen toimintaan.¹⁵⁰ Vesipuitedirektiivistä ja meristrategiadirektiivistä ilmenevät suojelutavoitteet

¹⁴⁵ Ks. Vesipuitedirektiivin asettamista ympäristövaatimuksista tarkemmin VPD:n 4 artikla.

¹⁴⁶ Jäsenvaltiot määrittävät meriympäristön ympäristötavoitteet noudattaen MSD:n 10 artiklan säännöksiä ympäristötavoitteiden asettamisesta. MSD 10 art. mukaisesti ympäristötavoitteiden asettamisessa otetaan huomioon direktiivin liitteessä III vahvistetut paineiden ja vaikutusten luettelo sekä liitteessä IV lueteltujen ominaisuuksien luettelo.

¹⁴⁷ Vesipuitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvat sisämaan pintavedet, jokisuiden vaihtumisalueet sekä rannikko- ja pohjavedet (VPD 1 artikla). Meristrategiadirektiiviä sovelletaan merivesiin, joilla direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti tarkoitetaan vesiä, merenpohjaa ja tämän sisustaa merenpuoleisella alueella perusviivasta, josta aluevesien leveys mitataan, ulottuen sen alueen ulkorajaan saakka, jolla jäsenvaltiolla on ja/tai jolla se käyttää lainkäyttöoikeuksia. Merivedet kattavat myös VPD:ssä tarkoitettut rannikkovedet siltä osin, kun meriympäristön tilaa koskevista erityisnäkökohdista ei ole jo säädetty VPD:ssä.

¹⁴⁸ Vesien- ja merenhoidon tilatavoitteilla on olennainen merkitys erityisesti vesilain lupaharkinnassa; VMJL mukaisten ympäristötavoitteiden oikeusvaikutusta käsitellään jäljempänä vesiluvan myöntämistä koskevan alaluvun 5.3 yhteydessä.

¹⁴⁹ HE 120/2004 vp, s. 12–13.

¹⁵⁰ Hollo 2021, s. 64.

edustavat vesioikeudellisten periaatteiden joukossa suojelunäkökulmia perinteisten hyötykäyttöä korostaneiden periaatteiden rinnalla.¹⁵¹

¹⁵¹ Soininen 2016, s. 264. Suojelupyrkimyksestä huolimatta instrumenttien on katsottu pyrkivän kestävän käytön varmistamiseen. Täten tavoitteena ei ole puhtaasti luonnon itseisarvoinen suojelu. Ks. Soininen 2016, s. 264.

4 VESIALUEIDEN OMISTUS

4.1 Yleistä

Vesi- ja maa-alueiden käyttöä säännellään historiallisista syistä toisistaan erillään. Vesialueiden omistus ja kiinteistöjaotus perustuu kuitenkin maa-alueiden tapaan kiinteistöjärjestelmään ja maanomistusoikeuteen.¹⁵² **Pietilä** on luonnehtinut vesialueiden omistusoikeutta pikemminkin maaomistusoikeudeksi kuin vesioikeudeksi kysymykseksi.¹⁵³ Sillä seikalla, että maa-alue on peit-
tynyt vedellä, ei omistusoikeuden kannalta ole juurikaan merkitystä.¹⁵⁴ Vesialueen pohja rinnas-
tuu siten omistusoikeuden, kiinteistöjaotuksen ja maankäytön suunnittelun näkökulmasta maa-
alueeseen.¹⁵⁵ Vesialueiden kiinteistöoikeudellinen muodostuminen ja jaotus määräytyy kiinteis-
tönmuodostamislain (554/1995, KML) perusteella. Maa-alueiden tapaan myös vesialueet kuulu-
vat kiinteistörekisterilain (392 /1985, KRL) mukaiseen kiinteistörekisteriin kiinteistönä tai muina
rekisteriyksikköinä.

Suomessa vesialueet ovat pitkälti yksityisomistuksessa. Vesialue voi olla yhden kiinteistön omis-
tuksessa, jolloin omistusoikeus kuuluu yksinään kyseiselle omistajalle. Vesialueiden yleisin omis-
tusmuoto on kuitenkin osakaskunnan yhteisomistus. Tällöin vesialue kuuluu yhteisesti usealle
eri kiinteistölle. Osakaskuntia on Suomessa yli 20 000.¹⁵⁶ Omistusyksiköiden rajat eivät useinkaan
noudata ekologisesti yhteneväisten vesialueiden rajoja.¹⁵⁷ Yhdellä vesistöalueella voi sijaita
useita osakaskuntia tai muita yksityisomistuksessa olevia alueita.¹⁵⁸ Tämä johtuu yhteisten aluei-
den kiinteistönmuodostuksellisesta taustasta, jota käsitellään jäljempänä.

¹⁵² Hollo 2006, s. 2.

¹⁵³ Pietilä 1979, s. 1.

¹⁵⁴ Hollo 2002, s. 1199.

¹⁵⁵ Hollo 2006, s. 460. Vesialueen pohjan omistuksesta on erotettava itse vesiaineen omistus. Vesisäiliössä, kaivossa tai muussa vedenottamossa olevan vesiaineen omistaa säiliön omistaja. Myös selkeästi erotetta-
vissa olevissa lähteissä ja tekolammikossa oleva vesi kuuluu alueen omistajalle. Sitä vastoin avopintaisen
veden ja pohjaveden omistusta kutsutaan vallinnaksi (VL 2:1.1). Virtaavaa vesi ei mukaile alueen omistuk-
sellisia rajoja, eikä se ole omistajan konkreettisesti hallinnassa. Vallintaoikeus merkitsee siis käytännössä
ensisijaista käyttöoikeutta. Ks. HE 277/2009 vp, s. 45–46; Hollo 2021, s. 41.

¹⁵⁶ Vesi.fi, Kuka omistaa vesialueet? <https://www.vesi.fi/vesitieto/kuka-omistaa-vesialueet/>. Lukumäärään
kuuluvat sekä järjestäytyneet että järjestäytymättömät osakaskunnat.

¹⁵⁷ Muje – Tonder 2002, s. 5.

¹⁵⁸ Hollo 2021, s. 46.

Yksityisomistuksen ulkopuolelle jäävät vesialueita ovat yleisiä vesialueita. Oikeudesta yleisiin vesialueisiin annetun lain (204/1966, YleisvesiL) 1 §:n mukaan Suomen aluevedet ja suuret järven selät ovat, siltä osin kuin ne ovat kylänrajain ulkopuolella, yleisiä vesialueita. Yleiset vesialueet ovat valtion omistuksessa (YleisvesiL 1 §) ja Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa (YleisvesiL 4 §). Tässä esityksessä tarkastellaan osakaskuntien yhteisomistusta, sillä se on Suomen vesialueiden yleisin omistusmuoto. Lisäksi niitossakin ongelmaksi osoittautunut alueen omistajan suostumuksen hankkiminen liittyy juuri järjestäytymättömän osakaskunnan yhteisomistuksessa oleviin alueisiin, sillä pirstaloituneen omistuspohjan takia omistajien selvittäminen ja tavoittaminen saattaa olla varsin monimutkaista.

4.2 Yhteisalueiden muodostuminen

Vesialueiden omistus- ja hallintamuoto on kehittynyt varsin pitkän historian saatossa. Järjestelmä juontuu germaanisesta oikeudesta ja perustuu paikallisten yhteisöjen itsemääräämisvallasta kehittyneeseen yksityisomistukseen.¹⁵⁹ Keskiajalta lähtien vesialueet ovat kuuluneet yhteisinä järven rannalla sijaitseville kylille tai yksinäistaloille. Kiinteistöjärjestelmä ei ollut vielä kehittynyt, eikä vesialueiden jakoa tai omistusoikeuden sisältöä ollut määritetty.¹⁶⁰

Vuoden 1734 maakaassa (1/1734) määritettiin kylien väliset vallintarajat, mutta tarkentavat kylien välisten vesirajojen sijainnit määritettiin 1700-luvulla alkaneissa ja aina 1900-luvulle jatkuneissa isojakotoimituksissa. Isojakotoimituksessa maa-alueet jaettiin kylän taloille veroluvun mukaisessa suhteessa.¹⁶¹ Vesialueita ei jaettu isojakotoimitusten yhteydessä, vaan ne jäivät yhteisomistukseen. Näin ollen ennen isojakoa voimassa ollut yhteisomistus jäi vesialueiden vallitsevaksi omistus- ja hallintamuodoksi. Isojaosta seuranneissa välirajalain (31/1902) mukaisissa vesipiirirajankäyntitoimituksissa vahvistettiin kylien väliset vesirajat.¹⁶² Vesialueiden kannalta isojaon ja vesipiirirajankäyntien merkitys oli siten vesialueiden ulottuvuuden määrittämisessä.¹⁶³ Isojaon

¹⁵⁹ Hollo 2021, s. 6. Roomalaiseen oikeuteen perustuvassa järjestelmässä suuret vesialueet ovat julkisen määräysvallan alaisena. Ks. Hollo 2021, s. 6.

¹⁶⁰ Hollo 2021, s. 6; Pietilä 1979, s. 2.

¹⁶¹ Hollo 2021, s. 48.

¹⁶² Määttä 2002, s. 29; Hollo 2021, s. 49–50.

¹⁶³ Määttä 2002, s. 29–30.

yhteydessä taloille määritettiin myös veroluvun mukainen osuus yhteisiin vesialueisiin, jonka perusteella myös myöhemmin kiinteistötoimituksissa muodostuneiden uusien kiinteistöjen osuus yhteiseen alueeseen määrittyi.¹⁶⁴

Alueiden luovitusten ja muiden kiinteistöjen omistusjaotukseen vaikuttavien oikeustoimien vuoksi yhteisten alueiden osakkaiden määrä on tyypillisesti lisääntynyt. Myös kiinteistönmuodostukselliset normit ennen vuoden 1951 jakolakia ja 1995 voimaan astunutta kiinteistönmuodostamislakia mahdollistivat yhteisten vesialueiden jakamisen väljemmin kriteerein, mikä osaltaan johti vesialueiden omistuksen pirstaloitumiseen.¹⁶⁵ Yhteisten vesialueiden omistussuhteet ovat siten muuttuneet isojaon aikaisesta tilanteesta.

Pirstaloitunut omistus pohja on aiheuttanut haasteita myös yhteisten alueiden kiinteistörekisterijärjestelmän ajantasaisuudessa ja luotettavuudessa. Yhteisiä alueita alettiin rekisteröidä kiinteistörekisteriin 1980-luvulla.¹⁶⁶ Aiemmin kiinteistörekisteriin ei välttämättä merkitty kiinteistöjen ulottuvuuksia nykyisin vaaditulla tarkkuudella. Tämä näkyi esimerkiksi yhteisen alueen osakas-kiinteistöjen selvittämisen puutteellisuutena.¹⁶⁷ Kiinteistönmäärityksessä ja alueen rekisteröinnissä on selvitettävä se toimitus, jossa yhteinen alue on muodostettu.¹⁶⁸ Yhteiset alueet ovat syntyneet isojakojen yhteydessä, joiden toimittamisen ajasta osakkaiden määrä on voinut edellä käsitellyn mukaisesti muuttua huomattavasti. Tämä tausta selittää sitä, miksi yhteisen alueen osakkaiden selvittämiseen liittyy haasteita.¹⁶⁹

Kiinteistörekisterijärjestelmän perusparannusten myötä yhteiset alueita koskevia selvitystoimituksia on tehty laajasti, jotta kiinteistörekisteri saataisiin myös yhteisen alueiden osalta kattavaksi.¹⁷⁰ Osana perusparannuksia yhteisille vesialueille laadittiin osakasluettelot, jotka

¹⁶⁴ Hollo 2021, s. 48–49.

¹⁶⁵ HE 227/1994 vp, s. 4; Vihervuori 2005, luku II, kiinteistönmuodostus, järjestelmän perusteet ja peruskäsitteet, erilaiset vesialueet, kylätason yhteisomistus; Määttä 2002, s. 30.

¹⁶⁶ Majamaa – Markkula 2016, s. 183, 229.

¹⁶⁷ HE 277/1994 vp, s. 4.

¹⁶⁸ Majamaa – Markkula 2016, s. 183.

¹⁶⁹ Käytännön kannalta ongelma omistajien selvittämisessä on myös se, että kiinteistörekisteriotteet ovat maksullisia. Ks. Maanmittauslaitos, Osta kiinteistöjen otteita ja todistuksia, <https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/tietoa-kiinteistoista/osta-kiinteistojen-otteita-ja-todistuksia>.

¹⁷⁰ Majamaa – Markkula 2016, s. 186.

valmistuivat vuonna 2003.¹⁷¹ Yhteiset alueet merkitään kiinteistörekisteriin KRL 2 §:n 3 momentin mukaisesti muina rekisteriyksikköinä. Myös osakasluettelon tulisi ilmetä yhteisen alueen kiinteistörekisterimerkinnästä.¹⁷² Yhteisalueosuudet näkyvät myös osakaskiinteistöjen rekisteriotteessa KRL 7 §:n 2 momentin mukaisesti. Mikäli selvyttää yhteisen alueen osakaskiinteistöistä ei ole, voidaan yhteisen alueen osakaskiinteistöt selvittää KML 11 luvun 101 §:n mukaisessa kiinteistön-määrityksessä. Samassa toimituksessa vahvistetaan osakasluettelo (KML 11:10.1,5).

4.3 Yhteisten vesialueiden hallinta

Yhteisten alueiden hallinnasta ja käytöstä säädetään yhteisalueilla. Yhteisen alueen osakkaita ovat kiinteistöjen omistajat, jotka yhdessä muodostavat osakaskunnan (YhtAlueL 3 §). Osakaskunta on järjestäytynyt, jos sen toiminnalle on hyväksytty säännöt ja ne on vahvistettu Aluehallintoviraston päätöksellä (YhtAlueL 4 §).¹⁷³ Muutoin osakaskunta on järjestäytymätön, jolloin sen toimintaa ohjaavat yhteisuelain säännökset. Järjestäytyneelle osakaskunnalle asetetaan myös hoitokunta tai toimitsija, jonka tehtävänä on huolehtia osakaskunnan päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä muusta käytännön toiminnasta YhtAlueL 19 §:ssä säädetyn mukaisesti. Hoitokunta voi lisäksi käyttää osakaskunnan puhevaltaa viranomaisessa.

Osakaskunnan järjestäytyminen helpottaa yhteisen alueen hoidon ja käytön suunnittelua ja toteuttamista monin tavoin. YhtAlueL 7 §:n mukaisesti päätösvaltaa osakaskunnissa käyttää osakaskunnan kokous. Osakaskunnan säännöissä on voitu antaa toimivalta hoitokunnalle tai toimitsijalle, jolloin päätöksenteko ei kaikkien asioiden osalta edellytä kokouksen koolle kutsumista.¹⁷⁴ Mikäli osakaskunta on järjestäytynyt, hoitokunta tai toimitsija voi kutsua kokouksen koolle YhtAlueL 9 §:ssä säädetyn mukaisesti. Järjestäytyneen osakaskunnan säännöissä voidaan määrätä kokouksesta tiedottamisesta yhteisuelain 11 §:n säännöksistä poiketen, mikä osaltaan helpottaa päätöksentekoa. Järjestäytymättömissä osakaskunnissa päätöksenteko edellyttää osakaskunnan kokouksen koolle kutsumista, mikä saattaa muodostua käytännössä hankalaksi tehtäväksi. Osakkaalla on oikeus kutsua kokous koolle noudattaen yhteisuelain 11 §:n mukaista

¹⁷¹ Vilska 2006, s. 19, 21.

¹⁷² Rummukainen 2013, s. 19.

¹⁷³ Ks. Järjestäytyneen osakaskunnan sääntöjen sisältövaatimuksista YhtAlueL 18 §.

¹⁷⁴ Hollo 2006, s. 13.

sääntelyä koolle kutsumisesta. Tieto kokouksesta on toimitettava osakkaille kirjeitse tai muulla tavoin todisteellisesti (YhtAlueL 11 §). Kokouskutsu voidaan myös toimittaa julkisin kuulutuksin YhtAlueL 11 §:n mukaisesti. Etenkin yksittäisten päätösten tekemiseen menettely on hallinnollisesti raskas.

Järjestäytymättömässä osakaskunnassa ei ole hallintoelintä, joka voisi tehdä oikeustoimia osakaskunnan nimissä. Tämä johtaa hankaluuksiin paitsi päätöksenteossa, myös tiedoksiannossa osakaskunnalle. Järjestäytyneelle osakaskunnalle haaste tai muu ilmoitus katsotaan toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi jollekulle hoitokunnan jäsenelle tai toimitsijalle (YhtAlueL 26 §:n 1 momentti). Järjestäytymättömälle osakaskunnalle ilmoitus annetaan tiedoksi noudattaen haasteen tiedoksiantomenettelyä (YhtAlueL 26 §:n 3 momentti).¹⁷⁵ Käytännössä haastetiedoksianto järjestäytymättömälle osakaskunnalle on usein hankalaa ja tehotonta.¹⁷⁶

Muussa lainsäädännössä on tosin mahdollistettu julkisen kuulutuksen hyödyntäminen eräissä tilanteissa.¹⁷⁷ Esimerkiksi vesilain 2:6:ssä tarkoitetusta toimenpiteestä ilmoitus voidaan toimittaa yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle yhteisalue lain 26 §:n estämättä julkaisemalla tieto ilmoituksesta valtion valvontaviranomaisen verkkosivuilla noudattaen, mitä hallintolain (434/2003, HL) 62 §:ssä säädetään. Tällöin tieto niittoilmoituksesta julkaistaan ELY-keskuksen verkkosivuilla HL 62 §:n mukaisena yleistiedoksiantona.

4.4 Omistusoikeuden merkitys vesienkäytössä

Vesilain 2:2.1:ssä säädetysti vesi- tai maa- aluetta koskevat tässä laissa säädetty oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat alueen omistajalle, jollei jäljempänä tai erikseen toisin säädetä. Tämä kuvastaa lähtökohtaa maa- ja vesialuetta koskevien oikeuksien kuulumisesta pääsääntöisesti alueen omistajalle. Tästä huolimatta omistus ei oikeuta suoraan alueen käyttämiseen tai siitä määräämiseen.¹⁷⁸ Vesienkäytön ohjausjärjestelmän tulee turvata yhteiskunnallisesti tärkeät vesien

¹⁷⁵ Haasteen tiedoksiantomenettelyllä tarkoitetaan oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 11 luvun mukaista menettelyä.

¹⁷⁶ Vihervuori 2013, s. 338.

¹⁷⁷ Vihervuori 2013, s. 338.

¹⁷⁸ Vihervuori 2010a, s. 410.

käyttöön liittyvät tarpeet ja vesialueen omistajan ensisijainen oikeus alueen käyttöön ja luonnonvaroihin on vesioikeudellisessa sääntelyssä marginaalinen. Julkisoikeudellinen ennakkovalvonta tulee yhtäältä sovellettavaksi myös vesialueen omistajan harjoittamaan käyttöön.¹⁷⁹ Ympäristösääntely rakentuu myös yleisesti sallimisvelvoitteelle; tämä merkitsee alueen omistajalle muun ohessa velvollisuutta sietää toimintaa alueellaan.¹⁸⁰ Käytön vaikutusten ulottuessa yleisiin etuihin laukeaa viranomaisen luvantarve, jolloin vesialueen omistussuhteilla on melko vähäinen merkitys.¹⁸¹ Omistajan ensisijaista määräysvaltaa alueeseen kaventavat myös vesilain mukaiset yleiskäyttöoikeudet, joiden nojalla sallittua toimintaa saa harjoittaa lähtökohtaisesti jokainen.

Vesioikeudellinen sääntely koskee luonnollisesti myös omistajan käyttövapautta alueen luonnonvaroihin. Omistajan ensisijaista oikeutta alueen luonnonvaroihin rajaavat esimerkiksi yleiskäyttöoikeudet sekä vesioikeudellinen lupajärjestelmä. Esineoikeudellisesta näkökulmasta kiinteistöllä kasvavat kasvit kuuluvat kiinteistön ainesosiin, kun ne kasvavat maassa.¹⁸² Omistusoikeuden näkökulmasta maanomistajalle saattaa koitua muita laajempia oikeuksia kiinteistöllä kasvavien kasvien hyödyntämiseen ja kasvit voidaan lukea alueen luonnonvarana vesialueen omistajalle kuuluviksi. Kasvien ja muiden luonnontuotteiden asema omistusoikeusjärjestelmässä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja ne voidaan kategorisoida myös jossain määrin omistusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle jääviksi. Esimerkiksi jokaisenoikeuksien nojalla poimittavat luonnontuotteiden voidaan katsoa olevan omistajattomassa tilassa ennen valtausta.¹⁸³ Tämän tutkielman kysymyksenasettelun kannalta vesikasvien omistusoikeusdoktriinin tarkka purkaminen ei ole tarpeen. Luonnonvarojen käyttöä koskeva oikeudellinen sääntely määräytyy pitkälti niiden omistajuudesta riippumatta.¹⁸⁴ Kuten **Määttä** toteaa, luonnonkohteiden omistus ja luonnon kohteiden käytön sääntely ovat eri asioita.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Hollo 2006, s. 461.

¹⁸⁰ Katso yleisesti ulkopuolisen käytön sallimisvelvollisuudesta omistusoikeuden elementtinä Määttä 1999, s. 320–324.

¹⁸¹ Hollo 2002, s. 1200.

¹⁸² Määttä 1999, s. 387.

¹⁸³ Määttä 1999, s. 398–399.

¹⁸⁴ Ks. Määttä 1999, s. 399.

¹⁸⁵ Määttä 1999, s. 399.

Jotkin vesilain säännökset mahdollistavat alueen omistajalle muista käyttäjistä poikkeavia oikeuksia. Esimerkiksi vesilain 2:4:n mukainen veden ottaminen omalta alueelta mahdollistaa alueen omistajalle pintaveden ottamisen ilman lupaviranomaisen lupaa VL 3 luvun 2 §:n 2 momentin estämättä. Yhteisaluelain 28 a § mahdollistaa osakkaalle yhteisen vesialueen käytön oman osuutensa mukaisesti ilman muiden osakkaiden suostumusta. Osakkaalla on oikeus, jollei osakaskunta toisin päättä tai jollei osakaskunnan säännöissä toisin määrätä tai jollei muussa laissa säädetä toisin, käyttää yhteistä aluetta sen käyttötarkoituksen huomioon ottaen hyväkseen sillä tavoin, ettei se estä muita osakkaita vastaavanlaisella tavalla käyttämästä aluetta hyväkseen (YhtAlueL 28 a §). Säännös on lisätty yhteisaluelakiin selkiyttämään yksittäisen osakkaan oikeutta alueen käyttöön.¹⁸⁶ Säännöksellä on merkitystä osakkaan ja osakaskunnan välisessä suhteessa. YhtAlueL 28 a § ei vaikuta osakkaan ja kolmannen väliseen oikeussuhteeseen, eikä säännös liioin vaikuta muusta lainsäädännöstä seuraaviin velvoitteisiin.¹⁸⁷

Yksityisoikeudellisilla omistus- ja hallintasuhteilla on vesien käytön sääntelyn sijaan olennaisempi merkitys vesilain mukaisessa korvaus- ja käyttöoikeuskysymysten sääntelyssä.¹⁸⁸ Alueen omistajan oikeudet eivät lähtökohtaisesti määritä alueen käyttömahdollisuuksia, mutta vesilain ennakkovalvontajärjestelmässä tulee arvioitavaksi esimerkiksi se, tuleeko alueen omistajan käytön estyminen tai hankaloituminen korvattavaksi alueen omistajalle.¹⁸⁹

Käyttöoikeuksien näkökulmasta omistusoikeus perustaa vesilain 3:4:n mukaisen luvan myöntämisen edellyttämän oikeuden alueisiin. Myös vesilain nojalla myönnettävän perusmuotoisen käyttöoikeuden (VL 2:13) myöntämisen edellytykseksi on asetettu, että hakija hallitsee omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella vähintään puolta tarvittavasta alueesta. Mikäli kyse on yhteisomistuksessa olevasta alueesta, toimenpiteen kohteeksi joutuva alue ei saa olla sanottavasti suurempi kuin hakijan osuus yhteisestä alueesta (VL 2:13.2,2). Nämä esimerkkisäännökset kuvastavat vesialueen omituksen ja vesilain eräiden säännösten läheistä edellytysuhdetta.

¹⁸⁶ HE 198/1999 vp, s. 16.

¹⁸⁷ Hollo 2021, s. 40–41.

¹⁸⁸ Hollo 2006, s. 461.

¹⁸⁹ Hollo 2004a, s. 168–169.

5 NIITOSSA SOVELLETTAVA MENETTELY

5.1 Ilmoittamisvelvollisuus

Pienimuotoiset lihasvoimin ja viikatteella ilman koneellista kalustoa toteutettavat niitot voidaan suorittaa ilmoittamatta toimenpiteestä valvontaviranomaiselle tai vesialueen omistajalle. Vakiintuneen käytännön mukaan koneelliset niitot ovat aina ilmoituksenvaraisia.¹⁹⁰ Täten VL 3:2:n luvanvaraisuuskynnyksen alapuolelle jääviä niittoja koskee pääsääntöisesti vesilain mukainen ilmoittamisvelvollisuus. Käytännössä niitohankkeet on toteutettu nykyisin ilmoitusmenettelyllä, eikä tiedossa ole, että yksinään niittotoimenpiteitä sisältäneet hankkeet olisivat ylittäneet vesilain mukaisen luvanvaraisuuskynnyksen.¹⁹¹ Ilmoitusvelvollisuuden tehtävänä vesioikeudellisessa järjestelmässä on välittää tieto eräistä yleiskäytösäännösten nojalla sallituista toimenpiteistä vesialueen omistajalle sekä tiedottaa toimenpiteistä valvontaviranomaista, jotta toimenpiteiden toteuttamista ja luvantarvetta voidaan seurata.¹⁹² VL 2:6:stä seuraa velvollisuus ilmoittaa toimenpiteestä vesialueen omistajalle ja ilmoitusvelvollisuudesta valvontaviranomaiselle säädetään vesilain 2 luvun 15 §:ssä.

Vesilain 2:6:n mukainen toimenpide ei vaadi alueen omistajan suostumusta (VL 2:6.1), mutta ilmoitus säännöksessä tarkoitettusta toimenpiteestä tulee ilmoittaa alueen omistajalle VL 2:6:ssä säädetysti.¹⁹³ Vesilain 2:6.3:ssa säädetysti 1 momentissa tarkoitettusta toimenpiteestä ja työn suorittamistavasta on ilmoitettava vesialueen omistajalle vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen suorittamista (VL 2:6.1,3).

Järjestäytyneelle osakaskunnalle ilmoitus voidaan toimittaa hoitokunnan jäsenelle tai toimitsijalle.¹⁹⁴ Toimittaessa järjestäytymättömän osakaskunnan alueella ilmoitus voidaan toimittaa

¹⁹⁰ Ks. Javanainen ym. 2013, s. 13; ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Luvat ja ilmoitukset, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/luvat-ja-ilmoitukset>.

¹⁹¹ Tieto perustuu sekä Vesilupa.fi -sivultolta saatavaan AVI:n lupakäytäntöön sekä AVI:n että ELY-keskusten haastatteluvastauksiin. Tämä johtuu osin siitä, että teollisen mittakaavan niitohankkeita ei ole vielä toteutettu. Nykyiset hankkeet on myös toteutettu ilmoitusvelvollisuuden rajoissa pysyen, eikä niiden lupakynnys ole vaikutusperusteisesti ylittynyt.

¹⁹² Hollo 2021, s. 148.

¹⁹³ VL 2:6:n mukaisia toimenpiteitä käsitellään jäljempänä luvussa 6.1.2. Tässä luvussa tarkasteltavana on VL 2:6:n mukaisiin toimenpiteisiin sovellettava menettely.

¹⁹⁴ HE 277/2009 vp, s. 50.

tiedossa oleville osakkaille erikseen tai haasteen tiedoksiantomenettelyä noudattaen, mutta VL 2:6:ssä mahdollistetaan myös yksinkertaisempi menettely. Vesilain 2 luvun 6 §:n 3 momentin mukaisesti yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle ilmoitus voidaan toimittaa yhteisalue lain 26 §:n estämättä julkaisemalla tieto ilmoituksesta valtion valvontaviranomaisen verkkosivuilla noudattaen, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään. Tieto ilmoituksesta on lisäksi julkaistava sen kunnan, jonka alueelle hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat, verkkosivuilla noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.¹⁹⁵ Ilmoitus voidaan siten julkaista HL 62 §:n mukaisena yleistiedoksiantona ELY-keskuksen verkkosivuilla.

Aiemmin ilmoitus järjestäytymättömälle osakaskunnalle voitiin toimittaa vain YhtAlueL 26 §:n 3 momentin mukaisesti haasteen tiedoksiantomenettelyä noudattaen, tai toimittamalla ilmoitus tiedossa oleville osakkaille.¹⁹⁶ Menettely havaittiin työlääksi ja kustannuksia aiheuttavaksi, mikä ei ilmoitusmenettelyn kevennetty tarkoitus huomioon ottaen ollut tarkoituksenmukaista. Tämän seurauksena sääntelyä tarkistettiin lisäämällä mahdollisuus toimittaa ilmoitus järjestäytymättömälle osakaskunnalle yleistiedoksiantona.¹⁹⁷

On huomattava, että ruoppausmassan sijoittaminen toisen maa-alueelle edellyttää maanomistajan suostumusta (VL 2:6.2). Saman säännöksen mukaisesti lupaviranomainen voi kuitenkin myöntää oikeuden ruoppausmassan sijoittamiseen, jos sen sijoittamisesta ei aiheudu alueen käytölle sanottavaa haittaa ja sijoittamiseen ei tarvitse hakea ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa (VL 2:6.2). Myös niittomassan sijoittamiseen toisen maa-alueelle vaaditaan siten maa-alueen omistajan suostumus tai lupaviranomaisen myöntämä lupa. Järviruon hyötykäyttöön tähtäävässä toiminnassa lopullista sijoittamista ei kuitenkaan tapahdu, kun toiminnan tarkoitus on nimenomaisesti materiaalin hyödyntämisessä.

Mikäli toiminta ei lukeudu haitan poiston piiriin, tulee vesialueen omistajan kanssa sopia niiton toteuttamisesta. Tällöin oikeus toisen alueella toimimiseen ei synny suoraan VL 2:6:n nojalla,

¹⁹⁵ Velvollisuus ilmoituksen julkaisemisesta kunnan verkkosivustolla on sisällytetty säännökseen, sillä alueen omistajan on katsottu saavan tiedon todennäköisemmin tätä kautta kuin valvontaviranomaisen sivustolta. Ks. HE 268/2018 vp, s. 47.

¹⁹⁶ HE 277/2009 vp, s. 50.

¹⁹⁷ HE 268/2018 vp, s. 47.

joten ilmoituksen toimittaminen alueen omistajalle ei ole riittävää oikeuden saamiseksi. Jos toimenpiteiden lukeutuminen haitan poiston piiriin on tulkinnanvaraista, tulisi vesialueen omistajan kanssa sopia asiasta toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Vaikka toiminnalle ei vaadittaisi viranomaisen lupaa, tulee oikeudenhaltijan suostumus hankkia siinä tapauksessa, jos kyse ei ole yleiskäytöksi määriteltävästä toiminasta.¹⁹⁸ Alueen omistajan suostumus tulee siis hankkia VL 3:2:n mukaisen luvantarvekynnyksen alle jääville niitoille, joita ei pidetä VL 2:6:n mukaisena haitan poistamisena. Täten haitan poiston käsite on sen kannalta olennainen, vaaditaanko toiminnalle omistajan suostumus vai riittääkö ilmoitus alueen omistajalle.¹⁹⁹

Mikäli niittotoimenpiteet ovat VL 2:6:ssä tarkoitettuja haitan poistamiseen tähtääviä toimenpiteitä, menettely on varsin sujuva. Tätä näkemystä tukee myös ELY-keskuksen virkamiehen haastattelu: "Ilmoitusmenettelyssä käyttöoikeuden saa ilman vesialueen omistajan suostumusta, kun kyse on haitan poistosta. Ilmoitus vesialueen omistajalle tarvitaan. Mielestäni ilmoitus toimii tällä hetkellä hyvin. Me katsomme, onko toimenpide haitan poistoa vai ei, mutta nimenomaan luvitus on ollut ongelmallista."²⁰⁰

Haasteet liittyvät alueen omistajan suostumuksen vaatimaan niittohankkeisiin, joissa omistajan tavoittaminen koituu ongelmalliseksi. Käytännössä alueen omistajan suostumuksen hankkimista voidaan helpottaa osakaskuntien järjestäytymistä tukemalla ja rahoittamalla, sillä ongelmat alueen omistajan suostumuksen hankkimisessa liittyvät järjestäytymättömien osakaskuntien osakaiden tavoittamiseen. Osakaskuntien järjestäytymisen tukemisella on myös yleisempi vesienhoidon- ja käytön järjestämistä helpottava vaikutus. "Järjestäytymättömät vesialueet ovat meillekin täällä usein se päävaiva, ja siihen on tietyt keinot millä sitä taklataan, mutta kyllä se varmasti aika montaa hanketta ja luvitusta helpottaisi, jos yhä useampi vesialue olisi järjestäytynyt."²⁰¹

Vesilain 2:6 sisältää viittaussäännöksen VL saman luvun 15 §:ään, jossa säädetään ilmoitusvelvollisuudesta valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaisella toimitettavan ilmoituksen funktiona on toimittaa valvovalle viranomaiselle tiedot alueella toteutettavista hankkeista, jotta

¹⁹⁸ Hollo 2021, s. 133.

¹⁹⁹ Ks. luku 6.1.2.

²⁰⁰ ELY-keskuksen haastatteluvastaus.

²⁰¹ AVI:n haastatteluvastaus.

viranomainen voi tarvittaessa puuttua hankkeisiin niiden vaikutusten perusteella. Menettely tukee hankkeiden ennakoivalvontaa varmistamalla viranomaisen tiedonsaannin.²⁰² ELY-keskus arvioi luvanvaraisuuden ylittymistä ilmoituksen perusteella ja voi myös antaa ohjeita hankkeen toteuttamiseksi. Menettely on täten informatiivinen eikä perusta toimijalle vesitalousluvan lailla suojattua oikeutta hankkeen toteuttamiseksi.²⁰³

Ilmoitusmenettely soveltuu hankkeille, joiden ohjaustarve on vähäinen. Näiden hankkeiden ympäristövaikutukset ovat tyypillisesti vähäisiä, eikä hankkeilla ole merkittäviä vaikutuksia muiden etupiiriin. Vesilupaprosessi olisi näissä tilanteissa hallinnollisesti turhan raskas ja ilmoitusmenettely tarjoaa riittävän ennakoivalvonnan välineen. Ilmoitusmenettelyn soveltamisala on kuitenkin rajattu, sillä vesitaloushankkeiden vaikutukset ulottuvat usein monen asianosaisten suojattuun etupiiriin.²⁰⁴ Tämä voi laukaista luvantarpeen, ja hankkeen toteuttaminen voi myös edellyttää asianosaisten oikeussuhteiden järjestelyä.²⁰⁵ Ilmoitusmenettelyssä ei luonnollisestikaan voida määrätä esimerkiksi korvauksista tai käyttöoikeuksista, ja asianosaisten mahdollisuudet lausua hankkeista ovat vähäisemmät kuin lupamenettelyssä. Ilmoitusmenettelyn soveltamisalaa rajaakin vesilain mukainen luvanvaraisuus.

Ilmoitusvelvollisuuden tarkoitus huomioiden VL 2:15:n mukainen ilmoitus valvontaviranomaiselle tulee tehdä kaikista koneellisista niitoista, jotka jäävät vesilain lupakynnyksen alle. Valvontafunktion kannalta olisi varsin epä johdonmukaista, mikäli lupakynnyksen alle jääviä, mutta haitan poiston kynnyksen ylittävistä toimenpiteistä ei tulisi tehdä VL 2:15:n mukaista ilmoitusta valvontaviranomaisille. VL 2:15:n mukaisesti hankkeesta vastaavan on ilmoitettava kirjallisesti valtion valvontaviranomaiselle 6 §:n 1 momentissa tarkoitettusta toimenpiteestä. Ilmoitus on tehtävä vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista. Hankkeesta vastaavan, joka ei ole luonnollinen henkilö, on tehtävä ilmoitus sähköisesti. Ilmoituksen tulee sisältää tiedot hankkeesta, sen toteuttamistavasta ja ympäristövaikutuksista. Vesitalousasioista annetun valtioneuvoston asetuksen (1560/2011, VA) 30 §:ssä asetetaan tarkempia määräyksiä vähäisiä vesitaloushankkeita koskevan ilmoituksen sisällöstä.

²⁰² HE 277/2009 vp, s. 55.

²⁰³ HE 277/2009 vp, s. 55–56.

²⁰⁴ HE 277/2009 vp, s. 55.

²⁰⁵ HE 277/2009 vp, s. 55–56.

Vesilain 2 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimenpidettä koskevassa ilmoituksessa on esitettävä tiedot ruoppausmassan määrästä ja laadusta, ruopattavasta alueesta ja ruoppausmassojen sijoittamisesta sekä vesilain 2 luvun 6 §:n 3 momentissa tarkoitettu vesialueen omistajasta ja omistajalle tehtävästä ilmoituksesta (VA 4:30.2). Säännöksessä mainitaan nimenomaisesti ruoppaustoimenpiteet, mutta VL 2:6:n kattaessa myös niiton koskevat VA 4:30.2:n mukaiset ilmoituksen sisällölle asetetut vaatimukset myös niittotoimenpiteitä. Siten ilmoitusta laatiessa myös edellä olevat seikat on esitettävä, joten ilmoitukseen on liitettävä esimerkiksi tiedot vesialueen omistajasta ja tälle tehtävästä ilmoituksesta.

Jos ilmoitus koskee VL 2 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimintaa, ilmoituksen tulee sisältää lisäksi tiedot muista vaikutusalueelle suunnitelluista vastaavista hankkeista, jotka ovat hankkeesta vastaavan tiedossa (VL 2:15 §). Säännöksen tarkoitus on saattaa viranomaisen tietoon hankkeet, joiden yhteisvaikutus alueella saattaisi muodostua suureksi.²⁰⁶ Tällöin valvontaviranomaisella on edellytykset arvioida luvantarvekynnyksen ylittymistä yhteisvaikutukset huomioiden.²⁰⁷ On mahdollista, että joissain tapauksissa vähäisenkin hankkeen tuottamat lisävaikutukset saattavat laukaista luvantarpeen.²⁰⁸ Mikäli yksittäisiä, erikseen suunniteltuja vähäisiä niittohankkeita tehdään alueella runsaasti, voivat niiden vaikutukset esimerkiksi luonnon monimuotoisuudelle kasaantua merkittäviksi. Siten hakijan on esitettävä ilmoituksessa tiedossa olevat muut niittohankkeet, mutta erityistä selvitysvelvollisuutta alueelle suunnitelluista hankkeista ei tämän säännöksen nojalla hakijalle synny.

5.2 Luvanvaraisuus

Vesikasvillisuuden niiton luvanvaraisuus määräytyy vesilain 3:2:n mukaisen yleisen luvanvaraisuussäännöksen perusteella. Niiton arvioidut vaikutukset määrittävät luvan tarpeen, sillä luvan tarpeelle ei ole niiton osalta määritetty samanlaisia kuutiorajoja kuin esimerkiksi

²⁰⁶ HE 277/2009 vp, s. 57.

²⁰⁷ Tämä on perusteltua myös resipienttiperiaatteen näkökulmasta. Ks. resipienttiperiaatteesta luku 3.

²⁰⁸ Hollo 2021, s. 149.

ruoppaukselle.²⁰⁹ Vesilain mukainen yleinen lupakynnys on kaksiosainen: toimenpiteen tulee aiheuttaa säännöksessä tarkoitettu muutos, ja tämän muutoksen tulee johtaa säännöksessä yksilöityihin yleisen edun loukkauksiin tai vaihtoehtoisesti yksityisiin edunmenetyksiin. Luvanvaraisuuden kriteerit voidaan myös jakaa kolmeen elementtiin: toimenpiteeseen, siitä aiheutuvaan vesiympäristön muutokseen sekä muutoksen aiheuttamaan epäedulliseen seuraukseen.²¹⁰

VL 3:2:ssä yksilöityjä vesiympäristön muutoksia ovat muutokset vesistön asemassa, syvyydessä, vedenkorkeudessa tai virtaamassa, rannassa tai vesiympäristössä taikka pohjaveden laadussa tai määrässä. Niitohankkeiden ympäristövaikutukset huomioiden hankkeiden aiheuttamana muutoksena kyseeseen tulisivat lähinnä vesiympäristölle tai rannalle aiheutuvat muutokset. Tällaisiin muutoksiin luetaan ainakin luonnonsuojelulliset vaikutukset, esimerkiksi elinympäristöjen muuttuminen. Myös maisemallinen muutos lukeutuu vesiympäristön muutoksiin.²¹¹

Edelleen 1 momentissa tarkoitettun muutoksen tulee johtaa VL 3:2.1:n kohdissa 1–9 yksilöityihin yleiselle edulle yksilöityihin haitallisiin seurauksiin, tai VL 3:2.2:ssa tarkoitettuun yksityiseen edunmenetykseen.

Tullakseen luvanvaraiseksi, toiminnan aiheuttaman muutoksen tulee:

- 1) aiheuttaa tulvan vaaraa tai yleistä vedenvähyyttä;
- 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;

²⁰⁹ Vesialueen ruoppaaminen on VL 3 luvun 3 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti aina luvanvarainen hanke, jos ruoppausmassan määrä ylittää 500 kuutiometriä, jollei kyse ole julkisen kulkuväylän kunnossapidosta. Ruoppausten luvanvaraisuus ylittyy tällöin hankkeen vaikutuksista riippumatta. Niiton kannalta tällä on merkitystä lähinnä, jos samaan hankkeeseen sisältyy myös ruoppaustoimenpiteitä.

²¹⁰ Hollo 2021, s. 155–156.

²¹¹ Hollo 2021, s. 156.

- 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 (VL 3:2.2).

Niittohankkeista aiheutuva vesiympäristön muutos voisi aiheuttaa säännöksen 2. kohdassa tarkoitetun haitalliseen seuraukseen luonnon toiminnalle. Myös ympäristön viihtyisyyden tai luonnon kauneuden melkoinen vähentyminen niiton aiheuttaman vesiympäristön maisemallisen muutoksen myötä olisi teoriassa mahdollinen. Nähdäkseni maisemallisen muutoksen linkittyminen VL 3:2.1.3:ssa tarkoitettuun haitalliseen seuraukseen olisi kuitenkin epätodennäköistä. Maisemallinen muutos voisi sen sijaan aiheuttaa yksityistä edunmenetystä esimerkiksi näkösuojan menetyksen myötä. Niitot on tosin syytä toteuttaa siten, ettei toisen omistaman kiinteistön välittömässä läheisyydessä toteuteta yksityisiä etuja loukkaavia toimenpiteitä.

VL 3:2.2:ssa määritellään luvan tarpeen laukaisevat 1 momentissa tarkoitetun muutoksen aiheuttamat yksityiset edunmenetykset. Näitä ovat edunmenetyksen aiheutuminen toisen vesialueelle, kalastukselle, veden saannille, maalle, kiinteistölle tai muulle omaisuudelle.

Vihervuoren mukaan tarve hyödyntää aluetta käyttämällä välittömästi toisen omaisuutta on myös hankkeen luvanvaraisuuden peruste.²¹² Vesilupaa ei kuitenkaan tarvita, jos edunmenetys aiheutuu ainoastaan yksityiselle edulle ja edunhaltija on antanut hankkeeseen kirjallisen suostumuksensa (VL 3:2.2). Luvantarpeen poistava suostumus on esitettävä lupaviranomaiselle.²¹³ Alueen omistajan kanta hankkeeseen voi tällöin ratkaista vesiluvan tarpeen.²¹⁴ On kuitenkin huomattava, että luvantarpeen poistava sopiminen on mahdollista ainoastaan yksityisten edunmenetysten osalta, eikä yleisten etujen loukkaamisesta voida sopia.

Niittohankkeiden luvanvaraisuutta arvioidaan siis VL 3:2:n mukaisissa puitteissa. Edellä todetun mukaisesti lupakynnys ei ole nykyisin niittohankkeissa ylittynyt, mutta lupakynnyksen ylittyminen on erityisesti laajojen niittohankkeiden osalta mahdollista. Luvantarvekynnyksen ylittymiseen

²¹² Vihervuori 2005, luku V.2, lupajärjestelmä, omistuksen ja hallinnan merkitys lupa-asiassa, pakkotoimi ja luvantarve.

²¹³ HE 277/2009 vp, s. 59.

²¹⁴ Fredrikson – Wirola 2011, s. 24.

johtavat seikat liittyvät hankealueen ominaisuuksiin sekä hankkeen toteuttamistapaan. Ensimmäkin niitettävän alueen luontoarvot vaikuttavat olennaisesti luvantarvekynnyksen ylittymiseen: suojelualueella tai suojeltujen lajien elinympäristössä niitettäessä lupa voi olla tarpeen. Myös viranomaisten haastatteluvastauksissa hankkeen vaikutukset luontoarvoihin nähtiin todennäköisenä lupakynnyksen laukaisevana tekijänä. ”Jos ruovikossa on havaittu jokin laji (jokin lintu, esimerkiksi ruokokerttunen, kaulushaikara, tai jokin muu laji joka ruovikossa elää, tai sitten kalalajit), ja jos toiminta aiheuttaa luonnon tai sen toiminnan muuttumista, niin näille lajeille aiheutuva haitta voisi laukaista luvantarpeen. Hyvinkin pieni hanke voisi laukaista tällöin luvantarpeen, eli hankkeen ei tarvitse olla massiivinen.”²¹⁵

Lisäksi hankealueen laajuus ja toimenpiteiden toistuvuus vaikuttavat luvantarpeeseen. Hankkeen kohdistuessa laajalle alueelle, ovat vaikutukset sekä yleiselle että yksityiselle edulle todennäköisempiä. ”Kun niitetään laajalla alueella, niin kaislikon joukosta tuppaa löytymään lajeja, ja usein myös tiukasti suojeltuja lajeja, esimerkiksi viitasammakko, kuoriaisia ja korentoja. Hanke voi edellyttää lupaa, tai sitten se voi olla myös luonnonsuojelulaissa kiellettyä toimintaa.”²¹⁶

Toiseksi vesiympäristön haitallinen muutos voi johtaa myös yksityisiin edunmenetyksiin, joiden myötä vesitalouslupa on tarpeen. Vesialueen omistajalle saattaa aiheutua esimerkiksi haittaa näkö- tai melusuojan menetyksen myötä. Niittohankkeissa ristiriita yksityisen edun kanssa voi syntyä myös silloin, jos alueen omistaja ei ole antanut muutoin luvanvaraisuuden alittavalle hankkeelle suostumusta, eikä hakijalle synny oikeutta alueeseen VL yleiskäytösääntelyn nojalla. Tällöin luvantarve voi syntyä sen perusteella, ettei hankkeen toteuttajalla ole oikeutta hankkeen edellyttämään alueeseen.²¹⁷ Alueen omistajan suostumuksen puuttuminen nostettiin esille luvantarpeen laukaisevana seikkana myös viranomaisten haastatteluvastauksissa.

”Ymmärtääkseni teollisen mittakaavan niitossa ei välttämättä puhuta edes kymmenistä, vaan sadoista hehtaareista, ja myös siten että niitto ei ole kertaluontoinen, vaan samalle alueelle saataan palata niittämään uudestaan. Silloin hankkeet varmaan aika usein tulisivat luvitukseen,

²¹⁵ ELY-keskuksen haastatteluvastaus.

²¹⁶ AVI:n haastatteluvastaus.

²¹⁷ Käyttöoikeus alueeseen voidaan myöntää vain vesilupamenettelyssä. Jos hankkeessa käytetään toisen aluetta hyväksi siten että käyttöoikeus vaaditaan, eikä alueen omistaja ole antanut hankkeelle suostumusta, on lupamenettely tarpeen. Ks. Vihervuori 1987, s. 246.

ainakin jos asiasta ei ole sovittu vesialueen omistajan kanssa.”²¹⁸ “Jos alueen omistajat ei anna hankkeelle suostumusta, ja kyse ei ole haitan poistosta, niin kyllä se luvitukseen menee.”²¹⁹

Luvantarvekynnyksen ylittyminen ei ole välttämättä aina selväpiirteistä. Laajojenkin hankkeiden toteuttaminen voi olla mahdollista ilmoituksenvaraisesti, jos hanke suunnitellaan siten, ettei luvantarvekynnyksen ylittymiseen johtavia vaikutuksia synny. Toisaalta luvantarvekynnys saattaa alittaa pienenkin alueen osalta. On kuitenkin epätodennäköistä, että pieniä hankkeita ryhdyttäisiin toteuttamaan sellaisinaan, mikäli niiden todettaisiin vaativan vesilupaa. Nykyisin hankkeet on pyritty toteuttamaan siten, ettei vesilain mukainen luvantarvekynnys ylittyisi.²²⁰ Teollisen mitakaavan niittojen olosuhteet ja intressit poikkeavat kuitenkin tähänastisista hankkeista.

Jos vaikutusten hallinta edellyttää tapauskohtaista harkintaa, on lupamenettely tarpeellinen. Vesilain mukainen lupamenettely antaa hakijalle myös suojatun oikeuden hankkeen toteuttamiseen ja menettelyssä voidaan perustaa käyttöoikeus hankealueeseen.²²¹ Laajoissa ja toistuvissa niitoissa vesiluvan hankkiminen lienee toiminnanharjoittajalle kannattavaa suojatun oikeuden saamiseksi. Lupamenettelyssä myös asianosaisille aiheutuvat haitat tulevat korvattavaksi ja menettely itsessään tarjoaa forumin asian käsittelyyn osallistumiselle. Toisaalta asianosaisten intressi edunvalvontaan riippuu hankkeen vaikutuksista ja perustettavista oikeuksista.²²²

5.3 Vesitalousluvan myöntämisen edellytykset

5.3.1 Intressivertailu

Vesioikeudellisen lupamenettelyn keskeisimpänä tehtävänä on määritellä vesienkäytön sallittavuuden rajat ja järjestää vesienkäytön osallisten suhteet.²²³ Vesiluvan myöntämistä koskeva

²¹⁸ AVI:n haastatteluvastaus.

²¹⁹ ELY-keskuksen haastatteluvastaus.

²²⁰ Näkemys perustuu ELY-keskuksen haastatteluvastauksiin.

²²¹ HE 262/2016 vp, s. 5.

²²² HE 262/2016 vp, s. 5.

²²³ Hollo 2004b, s. 76.

lupaharkinta perustuu VL 3:4:ssä säädettyihin luvan myöntämisen edellytyksiin. Lupa vesitalous-hankkeelle voidaan myöntää joko haitattomuusedellytyksen tai intressivertailun perusteella.²²⁴

Vesilain 3:4.1,1:n mukaisesti vesitaloushankkeelle myönnetään lupa, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua. Tällöin VL 3:4.1,2:n mukaista intressivertailua ei suoriteta. Vaikutuksiltaan vähäiselle hankkeelle ei nykyisessä vesilaissa ole hyödyllisyyden vaatimusta. Säännöksen mukainen luvanmyöntämisharkinta perustuu siis täysin hankkeen vaikutusten vähäisyyteen.²²⁵ Säännöksen soveltamisala on lain esitöiden mukaan tarkoitettu rajatuksi: kooltaan pienet hankkeet eivät automaattisesti kuulu säännöksen soveltamisalaan, vaan myös niiden haitattomuus tulee arvioida.²²⁶ Oikeuskäytännössä intressivertailu on suoritettu melko pienille hankkeille.²²⁷

Intressivertailu muodostaa lupaharkinnan ytimen ja se tulee suoritettavaksi vähänkin merkittävimpien hankkeiden osalta.²²⁸ Vesilain 3:4.1,2:ssa säädetysti lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Vakiintuneen käytännön mukaisesti hyötyjen ja edunmenetysten suhde tulee olla selvästi havaittavissa siten, että hyödyt ylittäisivät haitat kolmanneksella.²²⁹ Siten vesitalouslupaa ei voida myöntää, jos hyötyjen määrä ei muodostu huomattavaksi suhteessa haittoihin. Intressivertailussa on täten kyse oikeusharkintaisesta eri suuntaan vetävien intressien punninnasta.²³⁰

Intressivertailussa huomioidaan VL 3:6:ssä säädetysti yleiset hyödyt ja menetykset, sekä VL 3:7:n mukaisesti yksityiset hyödyt ja menetykset. VL 3:6:ssä tarkoitettujen yleisten hyötyjen ja menetysten sekä ja VL 3:7:n tarkoittamien yksityisten hyötyjen ja menetysten ero ei ole tarkkarajainen,

²²⁴ HE 277/2009 vp, s. 62.

²²⁵ HE 277/2009 vp, s. 62–63

²²⁶ HE 277/2009 vp, s. 63.

²²⁷ Ks. oikeuskäytännöstä esim. KHO 2004:45; KHO 18.10.2004 t. 2590 (LRS).

²²⁸ HE 277/2009 vp, s. 11; Vihervuori 2013, s. 999; Hollo 2021, s. 172.

²²⁹ Hollo 2021, s. 172.

²³⁰ Soininen hahmottaa intressivertailun kolmeen eri vaiheeseen kautta. Oikeusharkinta koostuu 1. huomioon otettavien intressien tunnistamisesta, 2. intressien painoarvon määrittämisestä sekä 3. intressien vertaamisesta sekä vesilain suojaamille intresseille aiheutuvan hyödyn ja haitan välisen erotuksen huomattavuuden arvioinnista. Ks. Soininen 2016, s. 68–69.

eikä erottelulla ole intressivertailun lopputuleman kannalta merkitystä.²³¹ Myöskään käyttötarkoituksella ei vesilain lupaharkinnassa ole juuri merkitystä: siten sekä yksityisten että kaupallisten hankkeiden osalta olennaista on hyötyjen muodostuminen haittoja suuremmiksi.²³² VL 3:6.1:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta.²³³ Lain esitöissä todetaan, että säännöksen on tarkoitus mukautua kulloisinkin käsityksiin yleisestä edusta, eikä yleisiä hyötyjä ja menetyksiä niiden moninaisuuden vuoksi yksilöidä säännöksessä.²³⁴ Lainsäätäjän tarkoitus huomioiden yleisiä hyötyjä ja menetyksiä on arvioitava laajasti.²³⁵ Yleisten etujen tulee olla jokseenkin välittömässä yhteydessä hankkeeseen, joten välilliset vaikutukset eivät tule huomioitaviksi. Intressivertailussa huomioitavat yleiset edut määrittyvät tapauskohtaisesti hankkeen lupaharkinnassa.²³⁶ Lain esitöissä mainitaan esimerkkeinä yleisistä eduista liikenneinfrastruktuuri, vesihuolto ja luonnonsuojelu.²³⁷ Intressivertailussa huomioitavia muita yleisiä etuja ovat edellä mainittujen lisäksi esimerkiksi muut ympäristölliset vaikutukset, virkistyskäyttöintressit sekä energiataloudelliset seikat. Näille eduille koituvat vaikutukset voivat lukeutua joko hankkeesta koituvia haittoihin tai hyötyihin.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 13.9.2018 annetulla päätöksellä asiassa 2127/2017 myönnettiin vesilain mukainen lupa vesistön kunnostushankkeelle, jossa järviruokoa niitettiin noin 25 000 m²:n alalta ja vesistöä ruopattiin noin 1 400 m² pinta-alalta. Intressivertailussa hankkeen hyödyiksi luettiin lahden umpeenkasvun hidastaminen, avoimen vesipinta-alan lisääntyminen, virtausolosuhteiden ja vedenlaadun parantuminen, vesimaiseman kohentuminen, virkistyskäyttömahdollisuuksien ja venesataman käyttömahdollisuuksien parantuminen sekä lintu- ja eläinlajien monipuolistumisen edellytysten parantaminen. Hankkeesta aiheutuneena menetyksenä puolestaan huomioitiin

²³¹ Hollo 2021, s. 173. Hyöty saattaa lukeutua sekä yksityiseksi että yleiseksi: näin on usein esimerkiksi virkistyskäyttöisten etujen kanssa, kun hanke palvelee sekä kiinteistökohtaista että yleistä virkistyskäyttöistä etua.

²³² Ks. KHO 2014:124.

²³³ Yleisten hyötyjen ja menetysten suuruutta on usein hankala määrittää rahamääräisesti. Arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa sen ollessa mahdollista, mutta lain sanamuoto ja esityöt huomioiden hyötyjä ja haittoja arvioidaan ensisijaisesti yleiseltä kannalta.

²³⁴ HE 277/2009 vp, s. 64–65.

²³⁵ Ks. mahdollisuudesta ja perusteluista yleisen edun laveaan ja suppeaan tulkintaan Soininen 2016, s. 72–73.

²³⁶ Hollo 2021, s. 172–173.

²³⁷ HE 277/2009 vp, s. 64.

toimenpiteiden aiheuttama lyhytkestoinen kiintoaineksen nouseminen pohjasta veteen, joka aiheuttaa veden samenessa ja ravinteiden vapautumista veteen.

Itä-Suomen aluehallintoviraston 30.11.2016 antamalla päätöksellä asiassa 151/2015 myönnettiin vesilupa vesistön kunnostushankkeelle. Hanke sisälsi ruoppaamisen ja pohjapadon rakentamisen ohella ruovikon niittoa osana kosteikkojen rakentamista. Hankkeen eduksi katsottiin alueen viihtyisyyden, käyttökelpoisuuden ja luonnon monimuotoisuuden parantuminen. Rakentamistöistä aiheutuva tilapäinen veden laadun heikentyminen luettiin hankkeesta aiheutuvaksi haitaksi.

Niittohankkeiden yleisinä etuina huomioitaisiin tyypillisesti hankkeen vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle, esimerkiksi lintujen pesinnälle ja suojelluille lajeille koituvat seuraukset. Luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvien etujen ja mahdollisten haittojen lisäksi järviruo'on poistolla on tyypillisesti virkistyskäyttöä parantava vaikutus erityisesti umpeenkasvaneilla vesialueilla. Myös vesistön tilaan kohdistuvat vaikutukset vesien virtauksen paranemisen ja ravinteiden vähenemisen myötä voitaisiin huomioida yleisinä etuina, haitaksi voitaisiin lukea puolestaan toimenpiteiden aikainen ravinteiden vapautuminen ja veden samentuminen.

Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioinnissa on lisäksi otettava VL 3:6,2:ssa säädetyn mukaisesti huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Lain esitöissä todetusti hoitosuunnitelmien tietoja voidaan hyödyntää myös hankkeen hyötyjen arvioinnissa esimerkiksi vesistön kunnostushankkeissa.²³⁸ Niittohankkeiden merenhoidon toimenpideohjelman mukainen toteutus tulee intressivertailussa huomioitavaksi myös merenhoitosuunnitelman huomioonottamisen myötä.

Viittaus vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamiseen on sidottu yleisten hyötyjen ja menetysten arviointiin. Vesienhoidon tilatavoitteet ovat nykyisin sitovia myös yksittäisen hankkeen lupaharkinnassa: jos hanke heikentäisi tai vaarantaisi vesistön tilatavoitteiden saavuttamista, lupaa ei voida myöntää. Taustalla on Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) *Weser*-ratkaisu²³⁹, jossa

²³⁸ HE 277/2009 vp s. 65.

²³⁹ Asia C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2015:433.

EUTI linjasi, että vesienhoidon ympäristötavoitteet ovat sitovia yksittäisessä lupaharkinnassa. Lupaa ei saa myöntää hankkeelle, joka heikentäisi yhdenkin pintaveden laadullisen tekijän luokitusta.

Oikeuskäytännössä vesienhoidon tilatavoitteet ovat sitovia yksittäisessä lupaharkinnassa, ja nyt käynnissä olevalla vesienhoitolain, vesilain ja ympäristönsuojelulain (527/2014) muutoshankkeella on tarkoitus saattaa lainsäädäntö oikeustilaa vastaavaksi.²⁴⁰ Lakimuutoksen tavoitteena on asettaa vesienhoidon ympäristötavoitteet EU-oikeuden mukaisesti lupaharkinnassa sitoviksi.²⁴¹ Työryhmän mietinnössä vesilain 3 luvun 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa vesienhoidon tilatavoitteet asetettaisiin lupaharkinnassa itsenäiseksi elementiksi. Ehdotuksen mukaisesti lupaa ei saa myöskään myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen VMJL 20 a §:n vastaisesti tai jos vesitaloushankkeesta voisi aiheutua vesimuodostuman tilan heikkenemistä 20 b §:ssä tarkoitulla tavalla.²⁴² Vesienhoidon ympäristötavoitteet muodostaisivat ehdotuksen mukaisesti vesilain intressivertailussa itsenäisen luvanmyöntämisedellytyksensä. Niittohankkeilla ei oletettavasti vaikutettaisi vesistöjen tilatavoiteisiin heikentävästi, mutta vesilain luvanmyöntämssystematiikan kannalta muutos on relevantti.

Yleisten etujen punninnassa on huomioitava ympäristövaikutusten arviointiin usein liittyvä vaikutusten epävarmuus. Järviruo'on poiston vaikutuksia ei vielä tunneta aukottomasti.²⁴³ Etenkin laajoille alueille kohdistuvien niittojen vaikutusten arviointi voi olla epävarmaa. Intressivertailussa esiintyvä vaikutusten epävarmuus kävi ilmi myös AVI:n haastatteluvastauksissa: "Mitä laajempi niitettävä alue on, niin sitä monimutkaisempaa on sen arviointi, mitkä negatiiviset ja positiiviset vaikutukset ovat."²⁴⁴ Varovaisuusperiaatteen mukaisesti yleisten etujen arvioinnissa myös potentiaaliset haitat tulisi huomioida.²⁴⁵

²⁴⁰ Katso oikeuskäytännöstä esimerkiksi KHO 2017:87; KHO 2019:166; KHO 2022:38.

²⁴¹ Ympäristöministeriö, Hankkeet ja lainvalmistelu, Vesienhoidon ympäristötavoitteet ja niistä poikkeaminen, <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM043:00/2022>.

²⁴² Ympäristöministeriö, Työryhmän mietintö 2.10.2023, s. 62.

²⁴³ Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 223.

²⁴⁴ AVI:n haastatteluvastaus.

²⁴⁵ Soinin 2016, s. 76. Ks. oikeuskäytännöstä esimerkiksi KHO 2008:58. Korkein hallinto-oikeus katsoi intressivertailua suorittaessaan hankkeesta aiheutuviksi menetyksiksi Virtaankankaan arvokkaan luonnonympäristön osan jonkinasteisen haitallisen muuttumisen sekä muuttumisen vaaran.

Luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta saatavana yksityisenä hyötynä otetaan huomioon maa- tai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta aiheutuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen sekä hankkeen toteuttamisesta välittömästi saatava muu etu (VL 3:7.1).

Hankkeesta aiheutuvana yksityisenä menetyksenä otetaan huomioon:

- 1) hakijalle myönnettävät käyttö- tai lunastusoikeudet;
- 2) kustannukset sellaisista vahingoista ja käyttöoikeuksista, joista hakija on hankkeen toteuttamiseksi erikseen sopinut asianosaisen kanssa, ja vastaavassa tarkoituksessa hakijalle vapaaehtoisesti luovutettujen alueiden hankkimiskustannukset; sekä
- 3) muut hankkeeseen osallistumattomalle taholle ja tässä laissa tarkoitettulle ojituksen passii-vi-osakkaalle aiheutuvat menetykset (VL 3:7.2).

Lainsäätäjän tarkoituksen mukaan yksityisinä hyötyinä ja menetyksinä on pidettävä luonteeltaan yksityisoikeudellisia vaikutuksia, joita ei pidetä VL 3:7:n mukaisina yleisinä hyötyinä ja menetyksinä. Intressivertailussa on tarkoitus huomioida hankkeen vaikutukset mahdollisimman laajalti; siten myös yksityisten etujen ja menetysten käsitettä on tulkittava laajasti.²⁴⁶ Hankkeesta saatavan yksityisen hyödyn tulee säännöksen sanamuodon mukaisesti olla välitöntä. Välittömästä vaikutuksesta on kyse, kun toimenpiteen tiedetään palvelevan yksilöityä etua.²⁴⁷

Hankkeesta saatava välitön taloudellinen etu lukeutuu yksityisten etujen piiriin.²⁴⁸ Hankkeen toteuttamisesta välittömästi saatavana muuna etuna voidaan pitää ainakin kiinteistön arvonnousua tai käyttömahdollisuuksien parantumista.²⁴⁹ Lain esitöiden mukaan käytettävyyden parantumisella viitataan esimerkiksi virkistyskäyttömahdollisuuksien paranemiseen, joista mainitaan esimerkkinä niin sanottujen kesämökkijärvien kunnostukset.²⁵⁰ Niittohankkeita puoltavina

²⁴⁶ HE 277/2009 vp, s. 65.

²⁴⁷ Soininen 2016, s. 75–76.

²⁴⁸ Hankkeen toteuttamiskustannuksia ei sitä vastoin huomioida yksityisinä haittoina. Ks. HE 277/2009 vp, s. 65.

²⁴⁹ Hollo 2021, s. 173.

²⁵⁰ HE 277/2009 vp, s. 65.

yksityisinä etuina huomioitaisiin esimerkiksi kiinteistön käyttöarvoa parantava virkistyskäytön helpottuminen ja kulkuyhteyksien parantuminen. Toisaalta niitto voi aiheuttaa myös yksityisiä virkistyskäyttöisiä tai maisemallisia haittoja, mikäli ruovikon poisto koetaan esimerkiksi viihtyisyyttä vähentävänä seikkana tai melu- sekä näkösuojan poistumisena.²⁵¹

Tyypillisesti yksityinen edunmenetys liittyy kiinteälle omaisuudelle aiheutuvaan käytönrajoitukseen.²⁵² Vesilain 3:7.2:n 1. ja 2. kohdan nojalla yksityisinä haittoina huomioidaan sekä viranomaislähtöisesti että vapaaehtoisesti hankitut oikeudet hankkeen vaatimiin alueisiin.²⁵³ Näin ollen yksityisenä edunmenetyksenä huomioidaan myös sopimuksin hankitut käyttöoikeudet alueeseen. Niittohankkeista ei tyypillisesti aiheudu muita käytönrajoituksia toisen kiinteälle omaisuudelle.

Lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeinoloja (VL 3:4.2). Säännöksen tarkoitus on asetta yläraja haitallisille vaikutuksille, joiden läsnä ollessa lupaa ei voitaisi myöntää, vaikka hankkeen hyödyt olisivat intressivertailun mukaisesti huomattavasti suuremmat kuin haitat.²⁵⁴ Vesilain 3:4.2:n mukainen ehdoton luvanmyöntämiseste on tullut sovellettavaksi oikeuskäytännössä vain kerran; kyseisellä säännöksellä ei mahdollisten luvantarvekynnyksen ylittävien niittohankkeiden kannalta ole sanottavaa merkitystä.²⁵⁵

²⁵¹ Kiinteistön käyttömahdollisuuksien paranemisena ei välttämättä pidetä hanketta vastustaville kiinteistönomistajille syntyviä etuja. Ks. esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden päätös 28.3.2023 nro 336/2023. Ratkaisussa oli kyse silta- ja pengertiehankkeen luvan myöntämisen edellytyksistä. Hallinto-oikeus totesi VL 3:4 §:n mukaista intressivertailua suorittaessaan, että hankkeesta saatavana yksityisenä hyötynä oli kulkuyhteyksien parantuminen Halttarin Saareen, mikä helpottaisi kiinteistöjen käyttöä. Yksityisen hyödyn osalta oli kuitenkin huomioitava, että hyötynä ei oteta huomioon käytön helpottumista niiden saarella sijaitsevien kiinteistöjen osalta, jotka olivat vastustaneet hanketta.

²⁵² Soininen 2016, s. 74.

²⁵³ Vesilain muutoksella HE 54/1996 vp intressivertailussa huomioitaviin yksityisiin edunmenetyksiin lisättiin vahingot, joista luvan hakija on erikseen sopinut asianomaisen kanssa. Ennen lakimuutosta huomioitavaksi tulivat vain ilman asianomaisen suostumusta aiheutetut seuraukset. Ks. HE 54/1996 vp, s. 1, 10.

²⁵⁴ HE 277/2009 vp, s. 63.

²⁵⁵ Ks. KHO 2002:86.

5.3.2 Luonnonsuojelullinen sääntely lupaharkinnassa

Ehdoton luvanmyöntämisestä asettaa ylärajan sallituille haitallisille vaikutuksille, eikä säännöksen tarkoitus ole esimerkiksi asettaa huomioitavaksi muiden lakien nojalla sovellettavia velvoitteita. Muusta lainsäädännöstä tulevat vaatimukset tulevat huomioitavaksi lupaharkinnassa VL 1:2:n viittaussäännöksen myötä.²⁵⁶ VL 1:2.2:n mukaan vesilakia sovellettaessa ja muutoin vesilain mukaan toimittaessa on noudatettava luonnonsuojelulakia (9/2023), muinaismuistolakia (295/1963) ja maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999).²⁵⁷

Ympäristölliset luvat ovat lähtökohtaisesti toisistaan riippumattomia, ja viranomaisen tekee päätökset sovellettavan lain nojalla itsenäisesti.²⁵⁸ Tässä esityksessä ei tarkastella niittohankkeissa vaadittavia ympäristöllisiä lupia ja niiden myöntämisperusteita erikseen. Vesilain viittaussäännöksen myötä vesilain mukaisia päätöksiä tehtäessä tulee huomioitavaksi viittaussäännöksessä yksilöidyt säädökset. Niiton kohdistuessa vesiluontoon tulee luonnonsuojeluoikeudellinen sääntely toiminnassa erityisesti huomioitaviksi.²⁵⁹ Hankkeen toteuttajan on täytettävä luonnonsuojeluoikeudelliset vaatimukset vesitaloushankkeissa.²⁶⁰

Vaikka lähtökohtana on ympäristöllisten lupien keskinäinen riippumattomuus, eräät luonnonsuojeluoikeudelliset velvoitteet asettavat vesilain lupaharkintaan menettelyllisiä vaatimuksia.²⁶¹ Siten luonnonsuojelullisista velvoitteista seuraavat arvioinnit ja poikkeusluvut voivat olla prosessinedellytyksenä vesilain mukaisessa luvan myöntämisessä. Tällöin lupien välillä vallitsee

²⁵⁶ HE 277/2009 vp, s. 62.

²⁵⁷ Viittaussäännös koskee sekä viranomaisia että muita toimijoita. Ks. Kuusiniemi 2001, s. 185.

²⁵⁸ Hollo 2009, s. 108; Hollo 2004a, s. 154; Suvantola 2006, s. 110–111; Kuusiniemi 1995, s. 368.

²⁵⁹ Luonnonsuojelulliset näkökulmat huomioidaan myös vesilain mukaisessa päätöksenteossa esimerkiksi lupaharkinnan yhteydessä ja lupamääräyksiä asettaessa. Tällöin luonnonsuojelulliset näkökulmat tulevat huomioiduksi vesilain sisäisesti. Ks. biologisen monimuotoisuuden suojelusta maankäyttölakien sisäisessä päätöksenteossa Kuusiniemi 2001, s. 185. Tässä yhteydessä tarkasteltavana on kuitenkin vesilain ulkopuolelta tulevan luonnonsuojelullisen sääntelyn vaikutus vesilain mukaiseen päätöksentekoon.

²⁶⁰ Vesilain viittaussäännös luonnonsuojelulakiin ilmentää ympäristönsuojeluoikeuden lähtökohtaa siitä, että luonnon monimuotoisuuden säilyminen huomioidaan kaikessa ympäristönkäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Ks. Suvantola 2006, s. 42. Luonnonsuojelulain tavoite luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ei toteudu ainoastaan luonnonsuojelulain mukaisilla toimenpiteillä, sillä kyseessä on laaja kokonaisuus, joka ulottuu kaikkien ympäristön käyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Ks. HE 76/2022 vp, s. 56.

²⁶¹ Hollo 2021, s. 83.

edellytysuhde. **Kuusiniemi** kuvaa edellytysuhdetta tilanteeksi, jossa tietyn luvan saaminen on asetettu toisen luvan myöntämisen edellytykseksi.²⁶²

Rannikon ruovikot kuuluvat usein Natura 2000 -verkostoon ja ruovikko tarjoaa elinympäristön useille luontodirektiivin liitteen IV mukaisille tiukasti suojelluille lajeille. Ruovikon niiton kannalta Natura 2000 -verkostosta seuraavat velvoitteet sekä luontodirektiivin liitteen IV mukaisten lajien asettamat suojeluvaatimukset ovat olennaisia. Siten näiden merkitystä vesilain mukaisen luvan myöntämiseen on syytä käsitellä tässä yhteydessä siltä osin, kun ne vaikuttavat suoraan vesiluvan myöntämiseen.

Hankkeen sijaitessa Natura-alueella tai vaihtoehtoisesti hankkeen vaikutusten ulottuessa tällaiselle alueelle, luonnonsuojelulain Natura-verkosta koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi.²⁶³ LSL 34 §:n mukaisesti Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Mikäli hanke heikentäisi todennäköisesti merkittävästi Natura-alueen suojeluperustana olevia luontoarvoja, tulee hankkeesta suorittaa LSL 35 §:ssä säädetty arviointivelvollisuus. Jos arvioinnin perusteella katsotaan, että hanke heikentäisi Natura-alueen suojeluperustana olevia luontoarvoja, viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiselle (LSL 39 §). Tällöin vesiluvan myöntämisen edellytyksenä on valtioneuvoston myöntämä LSL 39 §:n 2 momentin mukainen poikkeuslupa. Edellä kuvatuksi Natura 2000 -suojeluverkostosta seuraa vesilain mukaiseen lupaharkintaan oma erityiskysymyksensä, joka on intressivertailuun nähden itsenäinen.²⁶⁴ Natura 2000 -verkosta koskevan sääntelyn vaikutus vesilupamenettelyyn on oikeudellisesti selväpiirteinen: vesilain mukaista lupaa ei voida myöntää suorittamatta luonnonsuojelulain mukaista arviointia ja mahdollista poikkeusluvan myöntämistä.²⁶⁵

Lajisuojelun osalta tulkintakäytäntö ei ole yhtä selväpiirteinen. Luonnonsuojelulaissa ei ole nimomaista säännöstä siitä, että luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa lajisuojelusta tulisi

²⁶² Kuusiniemi 1995, s. 368.

²⁶³ HE 277/2009 vp, s. 15.

²⁶⁴ HE 277/2009 vp, s. 15.

²⁶⁵ Katso tarkemmin hankeluvan ja Natura 2000 -säännösten välisestä edellytysuhteesta päätöksenteossa esim. Suvantola 2004, s. 462–468; Belinskij 2004; Soininen 2015, s. 12–14.

myöntää ennen vesilain mukaisen lupa-asian ratkaisemista, eikä vesilain viittaussäännös luonnonsuojelulakiin ota suoraan kantaa lakien mukaisten lupien edellytyssuhteeseen. Poikkeusluvasta lajisuojeluun säädetään LSL 83 §:ssä. Tässä yhteydessä on huomattava, että poikkeusluvan myöntämisen kriteerit ovat melko korkealla 78 §:ssä tarkoitettujen tiukkaa suojelua edellyttävien eliölajien osalta.²⁶⁶ Myös oikeuskäytännössä poikkeamisen kynnyksen on asetettu melko korkealle.²⁶⁷ Tämä on perusteltua, sillä luonnonsuojelulain tavoite luonnonvaraisten eliölajien suotuisasta suojelutasosta voi kasaantuvien poikkeusten myötä kokonaisuudessaan heikentyä.²⁶⁸ Hankkeet tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä toteuttamaan niin, ettei LSL 78 §:ssä kiellettyä heikentymistä liitteen IV mukaisten lajien elinympäristölle tapahtuisi. Tämä tapahtuu ohjaamalla hankkeita lupamääräyksiin siten, ettei poikkeamisen tarve aktualisoidu.

Ympäristönsuojelulain esitöissä linjataan, että luonnonsuojelulakia olisi noudatettava myös muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa, sillä luonnonsuojelulain vaatimukset olisi hyvä huomioida jo päätöksenteossa sen sijaan että myönnetty lupa todettaisiin jälkikäteen luonnonsuojelulain vastaiseksi.²⁶⁹ Myös oikeuskirjallisuudessa vakiintunut näkemys tukee luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan ja vesilain hankeluvan välistä riippuvuussuhdetta. Mikäli hankkeesta aiheutuu mahdollista haittaa luonnonsuojelulaissa suojelluille luontotyypeille tai lajeille, luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa tulisi hankkia ennen varsinaisen hankelupa-asian ratkaisemista.²⁷⁰

Oikeuskäytännössä esiintyy sekä edellytyssuhteen tunnistavia että kieltäviä ratkaisuja. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2012:6 korkein hallinto-oikeus lausui, että poikkeamislupa on edellytys muiden viranomaispäätösten tekemiselle, jotta ne eivät olisi ristiriidassa luonnonsuojelulain kanssa. Ratkaisu koski valtakunnallisen päätieverkon eritasoliittymän toteuttamista alueella, jossa vaadittiin poikkeuslupa liito-oravan ja pienlepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta. Sitä vastoin ratkaisussaan KHO 2013:173

²⁶⁶ LSL 83 §:n 3 momentissa säädetään tiukkaa suojelua edellyttävien eliölajien suojelusta poikkeamisen edellytyksistä.

²⁶⁷ Ks. esim. KHO 2021:67; KHO 2017:161; KHO 2013:15.

²⁶⁸ Suvantola 2003, s. 694; Kuusiniemi 2001, s. 294–295.

²⁶⁹ HE 79/1996 vp, s. 52.

²⁷⁰ Ks. esim. Suvantola – Similä 2011, s. 242. Soininen 2015, s. 12.

korkein hallinto-oikeus katsoi, että poikkeusluvan puuttuminen ei ollut este vesiluvan myöntämiselle. Asiassa ratkaistiin vesitalousluvan myöntäminen vesivoimalaitoksen rakentamiseen, käyttämiseen sekä vesistön säännöstelyyn alueelle, jossa esiintyi luonnonsuojelulain nojalla suojeltu apilakirjokääriäinen ja laaksoarhopopulaatio. KHO linjasi ratkaisussa, että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan edellyttäminen ennen toisen lain mukaisen luvan myöntämistä on ratkaistava tapauskohtaisesti. Siten luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan ja vesitalousluvan välillä ei vallitse kategorista edellytysuhdetta, vaikka pääsääntöisesti edellytysuhteen katsotaan olevan käsillä.²⁷¹

Mikäli hanke vaatii luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan luontotyyppi- tai lajisuojelusta, ja vesilupa myönnetään ennen poikkeusluvan myöntämistä, on vesilain lupaehdoissa asetettava määräykset luonnonsuojelulain noudattamisesta.²⁷² Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vesilupaun sisällytetään määräys, ettei toimintaa saa aloittaa ennen kuin hankkeelle on myönnetty luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa. Vesilain määräys ei sido poikkeuslupaharkintaa, sillä päätöksenteko suoritetaan itsenäisesti luonnonsuojelulain nojalla.²⁷³

Edellä käsitellysti luonnonsuojelulliset arvioinnit ja poikkeusluvut saattavat olla prosessinedellytyksenä vesiluvan myöntämiseksi. Vaikkei lupien välillä vallitsisi suoraa edellytysuhdetta, hankkeen kokonaissallittavuus ratkeaa jo aiemmin todetun mukaisesti monien eri säännösten nojalla, jotka jätetään tässä esityksessä tarkastelun ulkopuolelle. Tässä kohtaa on kuitenkin syytä tiedottaa hankkeen toteuttamisen kannalta olennaiset mahdolliset eri säädösten väliset ristiriitaiset tavoitteet. Niittohankkeissa yhdistyy usein eri intressejä, jolloin myös sovellettavien säädösten välillä saattaa ilmetä ristiriitoja ympäristöoikeudellisen sääntelyn ollessa sektorikohtaisia.

Vesilain mukaisessa intressivertailussa eri suuntiin vetävät intressit huomioidaan kokonaisharkinnassa, mutta tällaista mahdollisuutta eri suuntaan vetävien tavoitteiden huomioimiseen ei monissa muissa ympäristöllisissä lupaharkinnoissa ole. Esimerkiksi luonnonsuojelulain luontotyyppinä ja lajeja koskevat suojeluelvoitteet saattavat olla ristiriidassa vesienhoidollisten

²⁷¹ Soininen 2015, s. 20–21.

²⁷² Belinskij 2018, s. 48.

²⁷³ Hollo 2021, s. 84, 111.

tavoitteiden kanssa.²⁷⁴ Ristiriita saattaa tulla kyseeseen esimerkiksi hankkeessa, jossa ruovikon niitto edistäisi vesien tilatavoitteiden saavuttamista ja virkistyskäyttömahdollisuuksia, mutta saattaisi heikentää ruovikkoa elinympäristönään käyttävien luontodirektiivin liitteen IV mukaisen lajien elinympäristöä.²⁷⁵ Ristiriitoja esiintyy myös yhden säännöksen sisältämien oikeudellisten mekanismien kesken: tästä esimerkkinä ovat luonnonsuojelulain nojalla suojellut luontotyytit ja lajisuojelu. Niitto voi olla edullista esimerkiksi aluesuojelun perustana oleville luontoarvoille, mutta heikentää tai hävittää suojeltujen lajien elinympäristöjä.²⁷⁶

Lainsäädännössä ei ole huomioitu ympäristösääntelyn eri sektorien välisten ristiriitojen ratkaisua, vaan asiat ratkaistaan itsenäisesti. Näin ollen etusijajärjestystä keskenään ristiriitaisten tavoitteiden välille ei ole asetettu.²⁷⁷ Käytännössä tiukimmat velvoitteet asettavaa säännöstä on noudatettava ristiriitatilanteissa. Esimerkiksi vesienhoidollisten intressien kilpaillessa tiukasti suojeltujen lajien suojelun kanssa, väistyvät vesienhoidon intressit helposti tiukemman suojelun asettaman luontodirektiivin velvoitteiden alta. Tiukasti suojeltujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämisen ja hävittämiskiellon (LSL 78 §) myötä ruovikoiden niitto saattaa estyä, vaikka toimenpide olisikin suojellun luontotyytin ja vesienhoidon näkökulmasta tarpeellinen.²⁷⁸

Eri suuntaiset oikeudelliset velvoitteet pyritään kuitenkin ensisijaisesti sovittamaan yhteen. Vesilain lupaharkinnassa haittojen minimoinnilla on tässä tehtävässä merkittävä rooli: vesitaloushanke pyritään toteuttamaan aiheuttamatta tarpeetonta haittaa yhteensovittamalla vesialueiden käyttö- ja suojeluintressejä.²⁷⁹ Käytännössä hankkeen toteuttamista ohjataan lupamääräyksin siten, ettei siitä aiheudu esimerkiksi luonnonsuojelulaissa kiellettyjä seurauksia.

²⁷⁴ Halonen – Similä 2020, s. 33–34.

²⁷⁵ Luontoarvojen tiukka suojelu voi olla ristiriidassa vesienhoidollisten tavoitteiden kanssa, mikä voi koitua ongelmalliseksi vesistöjen kunnostustoimenpiteissä yleisesti. Ks. Halonen – Similä 2020. Halosen ja Similän toteuttamassa haastattelussa ELY-keskuksen viranhaltijoille tuli ilmi, että kunnostustoimenpiteissä saattaa tulla pohdittavaksi se, tulisiko heidän toiminnassaan edistää vesien hyvän tilan saavuttamista vai painottaa luonto- ja kulttuuriarvojen suojelua. Ks. Halonen – Similä 2020, s. 34.

²⁷⁶ Ks. esim. Belinskij 2018, s. 43–44.

²⁷⁷ Halonen – Similä 2020, s. 34; Belinskij 2018, s. 34.

²⁷⁸ Härkönen ym. 2022, s. 85.

²⁷⁹ Soininen 2016, s. 256.

Hankkeet on toteutettava luontoarvot huomioivalla tavalla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen huomiointia niittoaluetta- ja ajankohtaa valittaessa.²⁸⁰ Koskematonta ruovikkoa tulisi jättää riittävä määrä lajien elinympäristöksi, ja toimenpiteet tulisi ajoittaa lajien lisääntymisajankohtien ulkopuolelle. Monitavoitteiset suunnitelmat toimivat intressien yhteensovittamisessa oivana työkaluna. Natura -alueilla toimittaessa alueille laaditut luonnonhoidon suunnitelmat tarjoavat tietoa siitä, millaista hoitoa ja toimintaa alueella voi harjoittaa.

Puruveden vesistön kunnostushankkeessa arvioitiin hankkeeseen vaikuttavien oikeudellisten edellytysten välisiä suhteita ja niiden yhteensovittamista.²⁸¹ Puruveden vesistökunnostukseen sisältyi muiden toimenpiteiden ohella ruovikoiden niittoa. Hankkeen toteuttamiseen vaikuttavaa oikeudellista sääntelyä on käsitelty selvityksessä vesilain, vesien tilatavoitteiden, sekä luonnonsuojelullisten velvoitteiden näkökulmasta. Oikeudellisten edellytysten välillä ilmeni sekä synergioita että ristiriitoja. Hanke hyödytti vesienhoidon tilatavoitteiden edistämistä ja alueen Natura 2000 -suojelun perustana olevien luontoarvojen turvaamista, kun taas kielteisiä vaikutuksia saattoi aiheutua luontidirektiivin liitteen IV mukaisten lajien elinympäristöille, sillä ruovikossa esiintyi viitasammakkoa ja eräitä korentoja. Selvityksen mukaan oikeudelliset ristiriidat on mahdollista pitkälti yhteensovittaa ja haitalliset vaikutukset minimoida lupamääräyksin ja hankesuunnitelmassa esitetyin ehdoin. Arviona esitettiin myös, ettei hanke välttämättä edellyttäisi LSL 83 §:n mukaista poikkeamislupaa lajisuojelusta. Haittoja lieventävät toimenpiteet, eli uusien elinympäristöjen luominen lajeille sekä nykyisten elinympäristöjen parantaminen saattoivat riittää ja mahdollistaa sen, ettei hanke heikentäisi lajien elinympäristöjä luonnonsuojelulain vastaisesti.²⁸²

Hakija on joka tapauksessa vastuussa siitä, että toiminnan vaatimat luvantarpeet kartoitetaan asianmukaisesti selvityksiin perustuen, ja että toiminta täyttää sille lainsäädännössä asetetut vaatimukset.²⁸³ Täten esimerkiksi vesilain nojalla myönnetty lupa ei perusta hakijalle luottamuksensuojaa, jonka perusteella myöhemmin toisen lain nojalla annetun kielteinen päätös olisi luottamuksensuojan vastainen.²⁸⁴ Vesiluvan myöntäminen ei liioin perusta toimijalle oikeutta toimia muun sääntelyn vastaisesti luvan täytäntöönpanossa.

²⁸⁰ Härkönen ym. 2022, s. 85; Belinskij 2018, s. 43.

²⁸¹ Belinskij 2018, s. 43–49.

²⁸² Ks. tarkemmin Belinskij 2018, s. 45–47.

²⁸³ Hollo 2021, s. 84.

²⁸⁴ Suvantola 2004, s. 446.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2022:37 oli kyse vesitalousluvan luottamuksensuojasta muuttuneiden olosuhteiden myötä. Aluehallintovirasto oli myöntänyt asiassa vesitalousluvan pengertien rakentamistöille ja vesialueen ruoppaamiselle. Alueen olosuhteet olivat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet: alueelle oli asettunut merimetsokolonia ja alueella pesivien harmaahaikaroiden määrä oli lisääntynyt. Molemmat lajit ovat luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettuja. ELY-keskus oli hallintopakkopäätöksellään kieltänyt toimijaa jatkamasta luonnonsuojelulain rauhoitusmääräysten vastaista toimintaa, jolle vesilain mukainen lupa oli myönnetty. KHO katsoi, ettei vesitalouslupa estänyt ELY-keskusta puuttumasta vesitalousluvan täytäntöönpanoon muuttuneiden olosuhteiden myötä. KHO totesi ratkaisussaan, että vesitalous- tai muuta lupaa täytäntöön pantaessa oli luvan sisällöstä ja siinä myönnetyistä oikeuksista riippumatta noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään.

5.3.3 Oikeus alueeseen luvan myöntämisen edellytyksenä

Kolmanneksi luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla tulee VL 3:4.3:ssa säädetysti olla oikeus hankkeen edellyttämään alueeseen. Tässä luvussa käsitellään käyttöoikeuden myöntämistä prosessuaalisesta näkökulmasta: jäljempänä luvussa 6 analysoidaan tarkemmin käyttöoikeuden tarvetta sekä käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksiä. Jos hakija ei omista aluetta tai hallitse sitä pysyvällä käyttöoikeudella, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalle myönnetään oikeus alueen käyttämiseen siten kuin 2 luvussa säädetään tai että hakija esittää luotettavan selvityksen siitä, miten oikeus alueeseen järjestetään (VL 3:4.3). Käyttöoikeuden myöntämistä koskevan asian ratkaisee lupaviranomainen lupa-asian yhteydessä tai erillisestä hakemuksesta (VL 2:14 a).²⁸⁵ Vesitaloushankkeiden toteutukselle on ominaista toimenpiteen tai vaikutusten kohdistuminen alueelle, johon hankkeen toteuttajalla ei entuudestaan ole oikeutta.²⁸⁶ Vesilain mukaisessa lupaharkinnassa onkin vakiintuneesti ratkaistu yksityisoikeudelliset

²⁸⁵ Lain esitöiden mukaan käyttöoikeudet perustetaan pääasiallisesti luvan myöntämisen yhteydessä. Tilanteet, joissa käyttöoikeus perustettaisiin erillisestä hakemuksesta lupa-asian käsittelyn jälkeen, ovat harvinaisia, sillä VL 3:4 § velvoittaa selvittämään hakijan oikeuden alueeseen lupaa myönnettäessä. Tarve ratkaista käyttöoikeusasia erillisestä hakemuksesta voi lain esitöiden mukaan olla käsillä silloin, kun käyttöoikeuden tarvetta ei osattu ennakoida lupaharkinnan yhteydessä. Ks. HE 277/2009, s. 54.

²⁸⁶ Hollo 2006, s. 501.

oikeussuhteet hankealueeseen.²⁸⁷ Siten käyttöoikeuskysymysten ratkaiseminen lupaharkinnan yhteydessä on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä.²⁸⁸ Vesitaloushankkeiden toteuttamisen ja vesilain yleisen toimivuuden kannalta käyttöoikeuskysymykset ovat täten hyvin olennaisia.²⁸⁹

Vesilain 3 luvun 4 §:n 3 momentin edellyttämä oikeus alueisiin voidaan hankkia vaihtoehtoisilla keinoilla. Säännöksessä eritellään keinot, joiden myötä oikeus hankkeen vaatimaan alueeseen syntyy. Oikeus alueeseen voidaan siis saada myös muilla tavoilla kuin viranomaislähtöisesti myönnetyllä vesilain mukaisella käyttöoikeudella. Edellytys täyttyy ensinäkin, mikäli hakija omistaa alueen tai hallitsee sitä pysyvällä käyttöoikeudella. Laissa ei ole määritelty pysyvän käyttöoikeuden sisältöä. Pysyvä hallinta alueeseen voidaan hankkia esimerkiksi yksityisoikeudellisin sopimuksin tai kiinteistöoikeudellisin rasittein.²⁹⁰ Yleisin keino pysyvän käyttöoikeuden hankkimiseen yksityisoikeudellisesti lienee alueen vuokraaminen.²⁹¹ Vakiintuneen käytännön mukaisesti alueen omistajan kanssa sopiminen täyttää VL 3:4.3:ssa tarkoitettua pysyvän käyttöoikeuden määritelmän.²⁹²

Sen sijaan alueen omistajan suostumus hankkeen toteuttamiselle ei lähtökohtaisesti merkitse VL 3:4.3:n edellyttämää oikeutta alueeseen.²⁹³ Suostumus on yksipuolinen oikeustoimi, mikä aiheuttaa ongelmia oikeuden pysyvyyden näkökulmasta.²⁹⁴ Käytännössä alueen omistajan kirjallinen suostumus on kuitenkin usein katsottu riittäväksi perustamaan hakijalle vaadittava oikeus hankealueeseen.²⁹⁵

²⁸⁷ HE 262/2016 vp, s. 4. Vesilain lupamenettely eroaa eräistä muista ympäristöluvista siten, että viranomaisen voi myöntää pakkotoimioikeuden lupakäsittelyn yhteydessä. Tämä eroaa esimerkiksi ympäristölupamenettelystä ja rakennusoikeuden myöntämisestä. Näiden lupien yhteydessä ei voida myöntää tarvittavaa oikeutta alueeseen, elleivät yleiset lunastuserusteet täyty. Useimmiten hankkeen toteuttaja sopii alueen käytöstä omistajan kanssa erikseen. Tämä tapahtuu tyypillisesti yksityisoikeudellisin sopimuksin. Ks. Hollo 2006, s. 330.

²⁸⁸ HE 262/2016 vp, s. 31–32.

²⁸⁹ HE 262/2016 vp, s. 10.

²⁹⁰ Hollo 2021, s. 182.

²⁹¹ Majuri 2014, s. 3.

²⁹² Sopimusperustaiset käyttöoikeudet eivät kaikissa tilanteissa nauti pysyvyyssuojaa. Ks. esim. KHO 2023:14. Ks. käyttöoikeuden siirtymisestä kaupan yhteydessä KHO 2004:39.

²⁹³ Hollo 2006, s. 491.

²⁹⁴ Ks. oikeuskäytännöstä esim. KHO 2001:60; KHO 2001:62.

²⁹⁵ Ks. oikeuskäytännöstä esim. KHO 10.02.2005 t. 271 (LRS); KHO 11.11.2014 t. 3487 (muu päätös).

Toiseksi VL 3:4.3 mahdollistaa luvan myöntämisen, jos hakija esittää luotettavan selvityksen siitä, miten oikeus alueeseen järjestetään. Hakijalla ei täten tarvitse olla lupaa hakiessa oikeutta hankealueeseen. Tällöin lupamääräyksin määrätään, ettei toimintaa saa aloittaa ennen kuin oikeudet alueeseen on hankittu.²⁹⁶ Käytännössä hakija esittää, että tulee sopimaan alueen käytöstä. AVI:n haastatteluvastauksen perusteella säännöksen soveltamisala kattaakin tavanomaisesti edellä kuvatut tilanteet: ”Yleensä tällä viitataan siihen, että hakija aikoo tehdä sopimuksen alueen omistajan kanssa. Lupapäätöksessä todetaan tällöin, että hakija on ilmoittanut aikovansa sopia alueen hallinnasta, eikä työtä ei saa aloittaa ennen kuin hakija hallitsee aluetta.”²⁹⁷

Mikäli hakijalla ei entuudestaan ole oikeutta hankkeen edellyttämiin alueisiin eikä hakija ole esittänyt VL 3:4.3:ssa tarkoitettua selvitystä, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hankkeelle voidaan myöntää vesilain 2:12–14:issä tarkoitettu käyttöoikeus. Lupaviranomainen tutkii käyttöoikeuden myöntämisedellytykset viran puolesta luvan myöntämisen yhteydessä sekä myöntää oikeuden alueeseen vesilain edellytysten täytyessä.

VL 2:14 a:n mukaisesti käyttöoikeus myönnetään pysyvästä tai erityisestä syystä määräaikaisena. Aluetta saadaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten oikeus on myönnetty. Vesi-talouselupa myönnetään usein pysyvästä, joten myös käyttöoikeuden myöntämisessä lähtökohtana on oikeuden pysyvyys.²⁹⁸ Tämä ei kuitenkaan päde määräaikaisiin hankkeisiin, jotka edellyttävät käyttöoikeutta toisen alueeseen vain tilapäisesti. Laissa tarkoitettuna erityisenä syynä käyttöoikeuden määräaikaisuuteen pidetään vesitalouseluvan määräaikaisuutta, jolloin lupamääräyksissä osoitetaan hankkeen toteuttamisen ajallinen ulottuvuus.²⁹⁹

Määräaikaiselle tai tilapäiselle toimenpiteelle ei myöskään ole mahdollista myöntää pysyvää käyttöoikeutta, sillä oikeutta ei voida myöntää laajempaan eikä pidempään kuin hankkeen toteuttaminen edellytetään.³⁰⁰ Siten määräaikaisille hankkeille myönnettävän käyttöoikeuden kesto on rajattu hankkeen toteuttamisen keston, eikä oikeutta voida myöntää

²⁹⁶ Hollo 2021, s. 182.

²⁹⁷ AVI:n haastatteluvastaus.

²⁹⁸ HE 277/2009 vp, s. 54

²⁹⁹ HE 277/2009 vp, s. 54.

³⁰⁰ HE 262/2016 vp, s. 31.

pidempiaikaisena eikä myöskään alueellisesti laajempaan kuin hankkeen toteuttamiseksi on tarpeen.³⁰¹ Tämä on perusteltua myös perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden näkökulmasta, sillä perusoikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä.

Ruovikon niitto on tilapäinen, mahdollisesti tietyn vuoden välein toistuva toimenpide, joka ei vaadi käyttöoikeuden myöntämistä kuin toimenpiteen ajaksi. Lienee selvää, ettei niittohankkeelle voida perustaa pysyvää käyttöoikeutta alueeseen. Mikäli niitto tulee luvanvaraiseksi ja katsotaan että hanke vaatii käyttöoikeuden perustamisen alueeseen, voidaan oikeus perustaa ajallisesti leikkuutyön suorittamiseksi, ruokojen keräämiseksi ja muiden hankkeen kannalta tarpeellisten toimenpiteiden suorittamiseksi. Käyttöoikeus voidaan myös perustaa toistuvana esimerkiksi tietyn vuoden välein. Käyttöoikeuden tulee olla sekä ajallisesti että alueellisesti yhteydessä lupamääräyksissä asetettuihin hankkeen toteuttamisen ehtoihin.

³⁰¹ HE 262/2016 vp, s. 31.

6 KÄYTTÖOIKEUS ALUEESEEN

6.1 Yleiskäyttö ja haitan poisto

6.1.1 Yleiskäyttö

Toisen alueella toimiminen ilman alueen omistusta, aiempaa hallintaa tai käyttöoikeuden perustamista on mahdollista jokaistenoikeuksien ja yleiskäytön nojalla. Jokaisenoikeuksien perusteella sallittu toiminta kattaa laajasti käsitettynä kaikki toisen alueella tapahtuvan toiminnan, joka ei vaadi omistajan suostumusta, viranomaisen lupaa, eikä se ole muutoin laissa kiellettyä.³⁰² Jokaisenoikeudet koskevat lähinnä maalla tapahtuvaa toimintaa, sillä vesialueiden yleiskäyttöä säännellään vesilaissa varsin kattavasti. Vesilain yleiskäyttöoikeudet sisältyvät 2 luvun 3–6 §:iin ja lisäksi vesilaki sisältää useita hankekohtaisia suoraan lakiin perustuvia oikeuksia.³⁰³

Jokaisenoikeuden ja yleiskäytön nojalla harjoitettava toiminta on alueen omistajalle lähtökohtaisesti haitatonta, vaikka jokaisenoikeudet ja yleiskäyttö merkitsevätkin alueen omistajalle velvollisuutta sietää alueen ulkopuolista käyttöä.³⁰⁴ Muita ominaispiirteitä ovat toiminnan tilapäisyys ja maksuttomuus käyttäjälle.³⁰⁵ Käytön tarkoituksella ei ole jokaisenoikeuksien kannalta merkitystä; siten luonnontuotteiden kerääminen myös kaupallisessa tarkoituksessa on mahdollista jokaisenoikeuksien nojalla. Käytöstä alueen omistajalle aiheutuvaksi haitaksi ei myöskään lueta luonnontuotteiden arvon siirtymistä kerääjälle.³⁰⁶ Osa vesilain yleiskäyttöoikeuksista on kytketty tiettyyn käyttötarkoitukseen. Esimerkiksi veden ottaminen VL 2:4:n nojalla on sallittua henkilökohtaista tarvetta varten ja VL 2:5 mahdollistaa rakennelman sijoittaminen toisen vesialueelle rannan haltijan yksityistä tarvetta varten.

Jokaisenoikeudet ja yleiskäyttö mahdollistavat alueiden virkistyskäytön maa- ja vesialueiden ollessa pitkälti yksityisomistuksessa. Virkistyskäytön lisäksi eräät taloudellisesti merkittävät

³⁰² Tuunanen – Tarasti - Rautiainen 2012, s. 9.

³⁰³ Ks. esimerkiksi VL 9:6 alueiden ja rakenteiden käytöstä uittoon sekä VL 10:5 turvalaitteiden asettamisesta yleiselle kulkuväylälle.

³⁰⁴ Ks. Jokaisenoikeuksista ulkopuolisen käytön sallimisvelvollisuuden näkökulmasta Määttä 1999, s. 324–330.

³⁰⁵ Vihervuori 2010b, s. 354.

³⁰⁶ Vihervuori 2010b, s. 357.

käyttömuodot, kuten alusliikenne ja uitto, perustuvat yleiskäyttöön. Erityisesti vesialueilla taloudellinen toiminta perustuu maa-alueisiin verrattuna useammin yleiskäyttöön.³⁰⁷ Vesilain yleiskäyttösääntely mahdollistaa merkittävän osan vesienkäytöstä.³⁰⁸ Kattavat yleiskäyttöoikeudet vesialueilla ovat myös perusteltuja alueiden omistusrakenteen takia: järjestäytymättömien osakaskuntien suostumuksen hankkiminen koituu usein hankalaksi, joten toiminnan mahdollistaminen yleiskäytön nojalla lienee perusteltua tästäkin näkökulmasta.³⁰⁹

Haittomuusedellytys on sisäänkirjoitettuna vaatimuksena vesilain yleiskäyttösäännöksissä: yleiskäyttöoikeuksien nojalla harjoitetusta toiminnasta ei tulisi aiheutua vähäistä suurempaa haittaa vesialueen omistajalle tai muille intressitahoille.³¹⁰ Yleiskäytön rajoja määrittävät sekä haittamuus muille vesienkäyttäjille että vesilain vanhaa yleiskieltojärjestelmää ilmentävä luvanvaraisuus.³¹¹ Lisäksi rikoslain (39/1889, RL) 24 luvun mukainen kotirauhan suoja koskeva sääntely rajaa yleiskäytön sallittavuutta. Vesilain esitöiden mukaan asunnon tai loma-asunnon välittömässä läheisyydessä sijaitseva vesialue rinnastuu kotirauhan turvaamaan piha-alueeseen.³¹² Siten yleiskäyttöä ei voida harjoittaa toisen kotirauhan piiriin kuuluvilla alueilla vastoin rikoslain kotirauhaa turvaavia säännöksiä. Myös julkisoikeudellinen sääntely esimerkiksi luonnonsuojeluun liittyen rajaa yleiskäytön nojalla sallittavaa toimintaa.

Niittohankkeiden näkökulmasta vesilain yleiskäyttöoikeuksista merkittäviä ovat VL 2:3:ssä säädetty oikeus vesistössä liikkumiseen ja haitan poistoa koskeva VL 2:6. Oikeus vesistössä liikkumiseen on voimassa suoraan lain nojalla, mutta haitan poistamista koskee VL 1:15:n mukainen ilmoittamisvelvollisuus. Vesilain 2:3.1,1:n mukaisesti jokaisella on oikeus tarpeetonta vahinkoa, haittaa tai häiriötä aiheuttamatta kulkea vesistössä ja sen jäällä, jollei laissa toisin säädetä. Myös niittokoneella ajaminen sekä veden pinnalla että jäällä mahdollistuu vesistössä liikkumista koskevan VL 2:3:n nojalla.

³⁰⁷ Vihervuori 2010b, s. 353, 354.

³⁰⁸ HE 277/2009 vp, s. 10.

³⁰⁹ Vihervuori 2010b, s. 354.

³¹⁰ HE 277/2009 vp, s. 46–47.

³¹¹ HE 277/2009 vp, s. 10.

³¹² HE 277/2009 vp, s. 47.

Vesilain yleiskäyttösääntely ei sisällä säännöstä, joka koskisi nimenomaisesti vesikasvien keräämistä toisen alueelta. Vesikasvien poisto voidaan tehdä jäljempänä tässä kappaleessa tarkasteltavana VL 2:6:n mukaisena haitan poistona, mutta toiminnan ensisijaisena tarkoituksena ei ole luonnontuotteiden kerääminen, vaan niistä johtuvan haitan poistaminen ja vesistön käyttömahdollisuuksien parantaminen. Vaikka jokaisenoikeudet tulevat sovellettavaksi lähinnä maa-alueille johtuen vesialueiden kattavasta yleiskäytön sääntelystä, rinnastuu vesialue maa-alueeseen yksityisomistuksen kohteena. Kun vesilaissa ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta toiminnasta, arvioitavaksi tulee jokaisenoikeuksien soveltuvuus luonnontuotteiden keräämiseen vesialueella.

Jokaisenoikeuksiin perustuva luonnontuotteiden kerääminen säädetään RL 28 (24.8.1990/769) luvun 14 §:ssä (24.8.1990/769) rangaistavan toiminnan ulkopuolelle. RL 28 luvun 14 § määrittää siis jokaisenoikeuksien nojalla sallitun luonnontuotteiden keräämisen oikeudellisia raameja. RL 28:14:ssä säädetysti tämän luvun³¹³ säännökset eivät koske maassa olevien kuivien risujen, maahan pudonneiden käpyjen tai pähkinöiden taikka luonnonvaraisten marjojen, sienten, kukkien tai, jäkälää ja sammalta lukuun ottamatta, muiden sellaisten luonnontuotteiden keräämistä toisen maalta. Aiemmin säännös oli kirjoitettu käänteisellä tavalla, jolloin pykälässä lueteltiin toiminta, joka ei ollut sallittua jokaisenoikeuden nojalla. Vanhan sanamuodon mukaisesti RL 33 luvun 1 §:ssä säädettiin yksityiskohtaisesti rangaistavan haaskauksen kohteista. Säännös kuului näin: Haaskauksesta rangaistaan sitä, joka toisen maalla, ilman laillista oikeutta, tahallaan on kaatanut kasvavan puun tahi vahingoittanut sitä anastaakseen sen tai osan siitä itselleen tai toiselle taikka mainitussa aikomuksessa ottanut kuivunutta tai tuulen kaatamaa puuta taikka kasvavasta puusta varpuja, oksia, juuria, tuohia, kuoria, lehtiä, niiniä, pihkaa, terhoja, käpyjä tai pähkinöitä taikka niittänyt ruohoa taikka ottanut sammalta, jäkälää, turvetta, multaa, savea, hiekkaa, soraa tai kiveä. Uudistuksella ei ollut tarkoitus muuttaa oikeuksien sisältöä tai laajuutta, vaan nykyaikaistaa ja lyhentää säännöstä.³¹⁴ Jokaisenoikeuksiin ei siten kuulu nykyisinkään vanhassa säännöksessä nimenomaisesti mainittu ruohon niittäminen. Täten rikoslain säännöksestä voidaan tehdä päätelmä, ettei jokaisenoikeuksien nojalla kerättäviin luonnontuotteisiin lueta elossa olevia kasveja lukuun ottamatta RL 28:14:ssä yksilöityjä kasveja. Tulkinta pätee myös vesialueiden kasvillisuuteen siltä osin, kun vesilaissa ei toisin säädetä.

³¹³ RL 28 luku sisältää tunnusmerkistöt varkaudesta, kavalluksesta ja luvattomasta käytöstä.

³¹⁴ HE 66/1988 vp, s. 50.

6.1.2 Haitan poisto

Ruovikon niiton kannalta merkittävin yleiskäyttöoikeus on vesilain 2 luvun 6 §:ssä säädetty oikeus haitan poistamiseen. Oikeus haitan poistamiseen syntyy yleiskäytölle ominaisesti suoraan lain nojalla, mutta toimenpiteitä koskee luvussa 5.1 käsitelty ilmoittamisvelvollisuus.

Lietteestä, matalikosta tai muusta niihin verrattavasta vesistön käyttöä koskevasta haitasta kärsivä saa ilman vesialueen omistajan suostumusta suorittaa haitan poistamiseksi tarpeellisen toimenpiteen vesistön tilan ja käyttömahdollisuuksien parantamiseksi. Oikeuden edellytyksenä on, että toimenpide ei 3 luvun 2 tai 3 §:n nojalla edellytä lupaa eikä työn suorittamisesta aiheudu omistajalle huomattavaa haittaa tai ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ympäristön pilaantumista vesialueella. Sama koskee ruoppausmassan sijoittamista toisen vesialueelle (VL 2:6.1). Ruoppausmassan sijoittaminen toisen maa-alueelle edellyttää maanomistajan suostumusta (VL 2:6.2). Säännös on luotu pienimuotoisia ruoppauksia silmällä pitäen, mutta vakiintuneen käytännön mukaisesti säännöstä on sovellettu myös vesikasvillisuuden poistoon. Vesikasvillisuus rinnastuu säännöksessä tarkoitettuun lietteeseen ja matalikkoon verrattavaan haittaan.³¹⁵

Vesilain 2:6:n mukaista oikeutta rajaa ensinäkin vesilain sekä ympäristönsuojelulain lupakynnyksen ylittyminen: käytännössä tämä rajaa säännöksen nojalla sallitut toimenpiteet vaikutuksiltaan vähäisiin hankkeisiin. Toimenpiteestä ei myöskään saa aiheutua alueen omistajalle huomattavaa haittaa: haitan poistolla ei rajoiteta alueen omistajan käyttömahdollisuuksia.³¹⁶ Lisäksi VL 2:6:n mukainen oikeus haitan poistamiseen soveltuu vain vesialueella harjoitettavaan toimintaan.³¹⁷

³¹⁵ Vrt. Vihervuori katsoo, ettei VL 2:6:n mukainen oikeus haitan poistamiseen periaatteessa koske vesikasveja, mutta säännöksen on katsottu käytännössä kattavan myös sellaisen vesikasvillisuuden poistamisen, jolla ei ole taloudellista arvoa. Ks. Vihervuori 2005, luku IV.8, luonnonvarojen hyödyntäminen, luonnon virkistyskäyttö, luonnontuotteiden ottaminen ja kerääminen, maaperän ainekset.

³¹⁶ HE 262/2016 vp, s. 13.

³¹⁷ Ks. KHO 2004:45.

Vesistön käyttöä koskevasta haitasta kärsivä saa haitan poistamiseksi tarpeellisen toimenpiteen vesistön tilan ja käyttömahdollisuuksien parantamiseksi. Lain esitöiden mukaan oikeus haitan poistamiseen on kenellä tahansa haittaa kärsivällä.³¹⁸ Oikeus toimenpiteisiin kytkeytyy siten haitan kokemiseen: haitan poistoon voi ryhtyä kuka tahansa, kenen etu sitä vesistöolosuhteiden vuoksi edellyttää.³¹⁹ Laissa ei ole yksilöity lietteestä, matalikosta tai näihin verrattavasta seikasta aiheutuvan haitan käsitettä, mutta lain esitöiden mukaisesti kyse on tyypillisesti vesistön käyttöä vaikeuttavan haitan poistamisesta.³²⁰ Säännöksen tavoite onkin turvata vesistössä kulkua.³²¹

Haitan poistosta on kyse ainakin, kun alueen virkistyskäyttömahdollisuuksia estävää kasvillisuutta niitetään esimerkiksi veneväylän säilyttämiseksi. Tyypillisesti VL 2:6:n nojalla suoritettavilla toimenpiteillä parannetaan yksittäisten vesienkäyttäjien tai rannanomistajien olosuhteita.³²² Haitan poistona toteutettavilla hoito- ja kunnostustoimenpiteillä voi myös olla laajempaa piiriä hyödyttävä vaikutus vesien tilaa parantavana toimena.³²³ Myös vesienhoidollisista lähtökohdista toteutettavat niitot lukeutuvat usein haitan poistoksi: tällöin kyse on VL 2:6:ssä tarkoitettusta vesistön tilan parantamisesta. Kunnostuksien myötä poistetun järviruo'on hyödyntäminen ei myöskään koidu VL 2:6:n soveltumisen näkökulmasta ongelmaksi.

Vesilain 2 luvun 6 §:n mukaiset toimenpiteet ovat linkittyneet haitan poistamisen tarkoitukseen; teollisen mittakaavan niitoissa on kuitenkin kyse ansaintamielessä tehtävästä toiminnasta. Lain säätäjän tarkoitus huomioiden VL 2:6:n haitan poistoa koskeva säännös ei istu toimintaan, jonka ensisijainen tarkoitus on poistettavan raaka-aineen taloudellinen hyötykäyttö. Tällöin alueen omistajalle oikeudesta aiheutuvaa käytönrajoitusta ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävän tarpeen vaatimana. Käytönrajoitus ei enää kytkeydy VL 2:6:n tavoitteeseen vesistössä kulkemisen turvaamisesta. Myös vesilain valvontaviranomaisen näkökulmasta VL 2:6:n soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu toiminta, jonka pääasiallinen tarkoitus on materiaalin hankinnassa ja järviruo'on hyötykäytössä. ELY-keskuksen haastatteluvastauksien

³¹⁸ HE 262/2016 vp, s. 13.

³¹⁹ Vihervuori 2005, luku IV.8, luonnon virkistyskäyttö, yleistä, käsite-erot.

³²⁰ HE 277/2009 vp, s. 49.

³²¹ HE 262/2016 vp, s. 13.

³²² Halonen – Similä 2020, s. 22.

³²³ HE 262/2016 vp, s. 13.

perusteella toiminnan ensisijainen tavoite tulee olla haitan poistamisessa, vaikkakaan raja haitan poiston ja taloudellisen toiminnan välillä ei aina ole selväpiirteinen.³²⁴ Riitatilanteissa toiminnanharjoittajalla on velvollisuus näyttää toteen, että kyse on haitan poistamisesta.³²⁵

Teollisen mittakaavan niitossa on tyypillisesti kyse toiminnasta, jossa aluetta käytetään hyväksi enemmän kuin mitä haitan poistamista koskeva säännös mahdollistaa. Vesilain 2:6:n säännöksen soveltumista teollisen mittakaavan niittoon rajaa ensinäkin toiminnan tarkoitus, lupakynnyksen ylittyminen sekä alueen omistajille aiheutuva mahdollinen haitta. Vesialueen omistajalle aiheutuva haitta linkittyy myös suoraan vesilain lupakynnyksen ylittymiseen.

Mikäli niiton vaikutukset eivät johtaisi luvantarvekynnyksen ylittymiseen, eikä alueen omistajalle aiheutuisi toimenpiteestä huomattavaa haittaa, ei toiminta siltikään tarkoituksensa vuoksi täyttäisi haitan poiston kriteerejä. Tällöin hanke ei vaikutustensa perusteella vaatisi vesilupaprosessin mukaista ennakkovalvontaa, mutta hankkeen ensisijainen tarkoitus huomioiden oikeutta alueeseen ei voitaisi perustaa myöskään VL 2:6:n nojalla. Olisi epätarkoituksenmukaista, että vaikutuksiltaan haitan poistoon rinnastuvaa niittoa ei voitaisi toteuttaa alueeseen oikeuttavan säännöksen puuttuessa. Oikeuden puuttuminen voisi myös johtaa lupamenettelyn tarpeeseen: jos hankkeen ohjaus on mahdollista myös hallinnollisesti kevyemmällä keinolla, ei lupamenettely ole tarkoituksenmukainen.³²⁶ Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin punnita sellaisen yleissäännöksen lisäämistä vesilakiin, jonka nojalla syntyisi oikeus suorittaa niittotoimenpiteitä toisen alueella, eikä oikeutta olisi kytketty haitan poistamisen tavoitteeseen. Oikeus koskisi vain vesilain luvantarvekynnyksen alapuolelle jääviä niittoja, eikä yleiskäyttöoikeus vaikuttaisi VL mukaisen lupakynnyksen ylittymiseen.³²⁷

Yleiskäyttösäännökset merkitsevät alueen omistajalle aiheutuvaa, tyypillisesti vähäistä käytönrajoitusta.³²⁸ Perustuslain 15 §:n turvaama omaisuuden suoja huomioiden yleiskäyttöoikeuden

³²⁴ Näkemys perustuu ELY-keskuksen haastatteluvastauksiin.

³²⁵ Hollo 2021, s. 141–142.

³²⁶ HE 262/2016 vp, s. 5.

³²⁷ Ennakkovalvonnan järjestämiseksi tällaista toimenpidettä koskisi VL 1:15:n mukainen ilmoittamisvelvollisuus.

³²⁸ HE 262/2016 vp, s. 6.

taustalla olevan perusteen tulee olla hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta.³²⁹ Suoraan lakiin perustuvien yleiskäyttöoikeuksien taustalla oleva hyväksyttävä tarve voi liittyä esimerkiksi vesistöissä liikkumisen turvaamiseen: kyseinen tavoite on esimerkiksi VL 2:3:n ja VL 2:6:n taustalla. VL 2:3:n nojalla harjoitettava toiminta voi toki olla myös kaupallista, ottaen huomioon esimerkiksi tavaraliikenteen ja uiton perustamisen pitkälti yleiskäyttöön. Vesilain yleiskäyttö-sääntely mahdollistaa tiettyjen oikeuksien perustamisen myös yksityiseen tarpeeseen: esimerkiksi vesilain 2:5:n mukainen oikeus rakennelman sijoittamiseen toisen alueelle turvaa rannan omistajan vesille pääsyä.³³⁰ Oikeus soveltuu tosin vain yksityistä tarvetta varten: säännös ei mahdollista rakentamista kaupalliseen tarkoitukseen.³³¹ Niin ikään VL 2:5 a:ssä säädetty oikeus johdon sijoittamisesta toisen vesialueelle saattaa olla tarpeen yksityisten intressien turvaamiseksi. Säännöksen turvaamaa tavoitetta ei kuitenkaan mainita lain esitöissä, mutta toimenpiteen aiheuttama käytönrajoitus alueen omistajalle ja muulle vesienkäytölle todetaan vähäiseksi.³³² Hyväksyttävä tarve kytkeytyy tyypillisesti yleisiin etuihin tai yksityisiin tarpeisiin. Omaisuudensuoja huomioiden yleiskäyttö-säännöksiä ei voida luoda suoranaisesti kaupallisen toiminnan turvaamisen.

Nähdäkseni niiton mahdollistava yleisoikeus voitaisiin mahdollistaa esimerkiksi vesiympäristön tilaa parantaviin toimiin. Vesiympäristön tilaa parantava toiminta mahdollistuu pitkälti jo nykyisen VL 2:6:n nojalla, mutta oikeus on kytketty haitan poiston tarkoitukseen. Myös säännöksen taustalla oleva tarve vesistöissä kulkemisen turvaamisesta rajaa soveltamisalaa, mikäli säännöstä tulkitaan sen tarkoituksesta käsin. Vesiympäristön tilan parantamisen mahdollistava uusi yleiskäyttömuoto voisi perustaa oikeuden vesiympäristön tilaa parantaviin toimiin laajemmalti mitä nykyinen VL 2:6 mahdollistaa. Säännöksestä alueen omistajalle aiheutuva vähäinen käytönrajoitus voisi olla perusteltu PL 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Tavoite ympäristön tilan parantamisesta olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, huomioiden

³²⁹ Ks. perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä PeVM 25/1994 vp, s. 5. Ks. lisää perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimuksesta esim. Viljanen 2004, luku II.3 perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus.

³³⁰ HE 262/2016 vp, s. 13.

³³¹ Ks. KHO 2014:124.

³³² HE 262/2016 vp, s. 27.

erityisesti PL 20 §:n merkityksen voimistuminen.³³³ Tämänkaltaisen säännöksen soveltamisala jäisi laajojen niittohankkeiden osalta kuitenkin melko marginaaliseksi. Tilanne, jossa hanketta ei voitaisi toteuttaa VL 2:6:n mukaisena haitan poistona, mutta hankkeen vaikutukset jäisivät vähäisiksi eikä vesilain luvantarvekynnys ylittyisi, olisi nähdäkseni melko harvinainen. Tämänkaltaisen ratkaisu ei ratkaisisi käyttöoikeusongelmaa kaikkien niittohankkeiden osalta, ja lisäksi laajoissa niitoissa ennakkovalvonnan tarve saattaa laueta.

Käytännössä yleiskäyttöoikeuksien raameja määrittävät toiminnan vähäiset vaikutukset sekä ympäristölle että yksityisille eduille. Laajat niitot vaativat suunnitelmallisuutta ja tapauskohtaista vaikutusten hallintaa: tarvittava ennakkovalvonta ei toteudu yleiskäytösääntelyn nojalla toimitaessa. Voimassa oleva VL 2:6 mahdollistaa jo sellaiset niittotoimenpiteet, joiden toteuttaminen on tarkoituksenmukaista yleiskäytösääntelyn nojalla. Yleiskäytösääntelyn systematiikka huomioiden teollisen mittakaavan niitoille ei myöskään ole perustettavissa uutta yleiskäytösäännöstä, joka loisi oikeuden alueeseen. Laajan niiton järjestäminen yleiskäytösääntelyn nojalla olisi haasteellista myös sen kannalta, ettei toiminto saisi suojaa muihin käyttöintresseihin nähden.

6.2 Käyttöoikeuden tarve luvanvaraisissa hankkeissa

Hankkeen luvanvaraisuuskynnyksen ylittyessä luvan myöntämisen edellytyksenä on jo lupaharkintaa koskevassa luvussa käsitellyn mukaisesti se, että hakijalla on oikeus alueeseen. Se, milloin luvanvarainen hanke edellyttää oikeutta toisen alueeseen, ei välttämättä määräydy yksinomaan sen perusteella, tapahtuuko toiminta toisen omistamalla vesialueella. Toisen alueen käyttöön ottaminen merkitsee vesitaloushankkeesta riippuen hyvin eritasoisia rajoitusta alueen omistajalle. Oikeuskirjallisuudessa käyttöoikeuden tarvetta on lähestytty vahinkotoimen ja pakkotoimen välisen erottelun kautta. Pakkotoimiin vaaditaan vesilain mukainen käyttöoikeus. Jos toiminnasta aiheutuu alueen omistajalle pelkkä vahinkotoimi, ei erikseen perustettua oikeutta toisen alueelle tarvita. Lupaviranomainen voi sallia vahinkotoimen aiheuttamisen lupaharkinnan

³³³ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todetusti PL 20 §:ään kiinnittyneille perusteille on annettava korostunut merkitys arvioitaessa omaisuudensuojaan kohdistuvien käytönrajoitusten hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Ks. esim. PeVL 69/2018 vp; PeVL 55/2018 vp; PeVL 10/2014 vp. Perustuslaillista arviointia tehtäessä ympäristöperusoikeus voidaan nykyään katsoa yhtä merkittäväksi arviointikriteeriksi kuin perinteisemmät perusoikeudet, kuten omaisuudensuoja. Ks. Albrecht – Viljanen 2022, s. 84.

yhteydessä, eikä toimen salliminen vaadi alueen käyttövaltuuksien selvittämistä.³³⁴ Vahinkotoimen aiheuttaminen merkitsee kuitenkin sellaista puuttumista toisen omaisuuteen, mikä vaatii viranomaisen päätökseen perustuvan oikeuden.³³⁵

Pakkotoimen ja vahinkotoimen käsitteiden tulkinnanvaraisuuden vuoksi tässä esityksessä käytettyä jaottelua on tarpeen selventää. Pakkotoimen ja vahinkotoimen käsitteellistä sisältöä ei ole määritelty yksiselitteisesti, ja ryhmittelytavasta riippuen myös vahinkotoimet voidaan lukea pakkotoimiksi. Esimerkiksi **Pietilä** jaottelee vesioikeudelliset pakkotoimet toimien aiheuttamien muutosten perusteella lunastamiseen, käyttöoikeuden perustamiseen, käyttövapauden rajoittamiseen ja vahinkotoimioikeuksiin.³³⁶ Vahinkotoimien ja pakkotoimioikeuksien välistä rajanvetoa hämärtää myös eräiden vesilain 2 luvun 12 §:n mukaisten vähäisen käyttöoikeuden vaatimien toimenpiteiden rinnastuminen vahinkotoimiin.³³⁷ Uoman vähäinen oikaisun tai leventäminen ja perkaustyön suorittaminen vertautuu vahinkotoimiin.³³⁸ Vesilain 2:12:n mukaisten toimien suorittamiseksi vaaditaan kuitenkin erikseen myönnetty käyttöoikeus, joten näissä toimissa on kyse pakkotoimista. Tässä esityksessä käytetty pakkotoimen ja vahinkotoimen välinen erottelu perustuukin siihen, vaaditaanko toimien aiheuttamiseksi muodollisesti perustettu erityinen oikeus.³³⁹ Tähän jaotteluun perustuva tarkastelu on tarkoituksenmukainen, sillä tarkoituksena on tarkastella käyttöoikeuden tarvetta niittohankkeiden näkökulmasta.

Pakkotoimioikeuksiksi luetaan viranomaislähtöisesti perustettavat oikeudet tai rajoitukset toisen omaisuuteen. Pakkotoimioikeuden tehtävänä on luoda toimijalle hankkeen toteuttamiseksi tarpeellinen oikeusasema.³⁴⁰ Vesilain käyttöoikeussäätely ilmentää pakkotoimen vaativia hankkeita ja vaikutuksia.³⁴¹ Käyttöoikeuden tarve määräytyy lähtökohtaisesti toisen alueelle

³³⁴ Hollo 2006, s. 490; Hollo 1984, s. 116; Kuusiniemi 1997, s. 9.

³³⁵ Hollo 2006, s. 333.

³³⁶ Pietilä 1979, s. 104. Ks. ongelmista vahinkotoimien sisällyttämisessä pakkotoimiin Kuusiniemi 1997, s. 8–10.

³³⁷ Hollo 2021, s. 225.

³³⁸ Pietilä 1979, s. 107–108.

³³⁹ Ks. Vihervuori 1987, s. 265–266. Vihervuoren mukaan pakkotoimet kattavat yleisesti muodollisesti perustetut erityiset oikeudet.

³⁴⁰ Hollo 2006, s. 329.

³⁴¹ Vihervuori 1987, s. 266.

kohdistettavien toimenpiteiden fyysisyyden perusteella.³⁴² Toisen omistamaan alueeseen kajoaminen esimerkiksi rakentamalla, ruoppaamalla tai muulla pysyvällä tavalla vaatii käyttöoikeuden alueeseen: kyse on tällöin pakkotoimesta.³⁴³ Myös keskivedenkorkeuden muutoshankkeista aiheutuva maa-alueen pysyvä peittyminen vedellä edellyttää käyttöoikeuden hankkimista alueeseen.³⁴⁴

Vahinkotoimet merkitsevät niin ikään toisen oikeuspiiriin puuttumista; vahinkotoimi eroaa pakkotoimesta kuitenkin siinä suhteessa, ettei toimesta aiheudu muutosta oikeussuhteisiin. Vahinkotoimesta ei liioin aiheudu alueen omistajalle käyttöoikeuden perustamiseen verrattavaa käytövallan rajoitusta, jolloin toisen oikeuspiiriin kohdistuvaa käyttöoikeutta ei tarvita.³⁴⁵ Vahinkotoimissa on tyypillisesti kyse toiminnan aiheuttamien vahinkojen aiheutumisesta toisen alueelle.³⁴⁶ Vahinkotoimen aiheuttamisena pidetään esimerkiksi veden laadun heikentymistä, kalataloushaittaa, maa-alueiden väliaikaista vettymistä ja veden ottamisesta aiheutuvaa vahinkoa.³⁴⁷ Tilapäiset tai kertakaikkiset toisen alueelle kohdistuvat haittavaikutukset lukeutuvat vahinkotoimiin.³⁴⁸

Oikeustila luvanvaraisten niitohankkeiden vaatimasta käyttöoikeudesta on epäselvä, mikä on seurausta ensinnäkin soveltamiskäytännön puutteesta. Vesilain käyttöoikeussäätelystä ei ole myöskään suoranaisesti pääteltävissä, lukeutuuko niitto käyttöoikeuden vaativiin toimenpiteisiin.³⁴⁹ Niiton vaatimaa käyttöoikeutta voidaan lähteä analysoimaan vahinkotoimien ja pakkotoimien välisen rajanvedon kautta.

Pakkotoimen vaativat tilanteet aiheuttavat tyypillisesti fyysisen muutoksen toisen omistamalle alueelle tai merkitsevät alueen pysyvää haltuunottoa. Fyysisyydellä tarkoitetaan alueen pohjaan kajoamista.³⁵⁰ Täten esimerkiksi maa-ainesten ottaminen vesialueen pohjasta edellyttää

³⁴² Hollo 2004b, s. 77; Hollo 2006, s. 502.

³⁴³ Hollo 2006, s. 502.

³⁴⁴ HE 262/2016 vp, s. 40.

³⁴⁵ Hollo 2006, s. 333; Hollo 2002, s. 1196

³⁴⁶ Hollo 2006, s. 333; Vihervuori 1987, s. 265–266.

³⁴⁷ Hollo 2002, s. 1196; Hollo 2004b, s. 77; Vihervuori 1987, s. 265–266.

³⁴⁸ Hollo 2021, s. 225.

³⁴⁹ Katso niiton rinnastumisesta VL 2:12:ssä tarkoitettuun perkaukseen luvussa 6.3.

³⁵⁰ Hollo 2004b, s. 77.

käyttöoikeutta, kun taas veden ottaminen tulee sallituksi vahinkotoimena edellyttäen, ettei ottamisesta aiheudu pysyvää keskivedenkorkeuden muutosta.³⁵¹ Niitossa ei kajota toisen omistaman vesialueen pohjaan, vaikka toimenpiteessä on kyse biomassan poistamisesta toisen alueelta. Niiton aiheuttama muutos on myös jossain määrin väliaikainen. Kuitenkin esimerkiksi veden siirtämiseen verrattuna ympäristöä muutetaan niitossa merkittävämmiin, jolloin myös alueen omistajalle koituvat vaikutukset voivat olla voimakkaampia.

Vahinkotoimeksi luetaan tyypillisesti haitallisten vaikutusten aiheutuminen toisen alueelle; alueen suoranainen käyttäminen sen sijaan edellyttää usein pakkotoimioikeutta. **Vihervuoren** mukaan vesiluvan yhteydessä ilman erikseen perustettavaa käyttöoikeutta ei voida sallia ulkopuolisen omaisuuden käyttämistä.³⁵² **Haataja** katsoo, että vesien käyttöön kuuluu kaikenlainen veden ja sen pohjan käyttö, mukaan lukien veden johtaminen, vesistön pohjan muuttaminen, vesikasvien ottaminen vesistöstä sekä muiden aineiden kuin veden tuominen vesistöön.³⁵³ Jaottelun mukaisesti niitossa kyse on toisen alueen käyttämisestä, eikä ainoastaan toiminnan vaikutusten ulottumisesta alueelle. Niitohankkeissa toiminta on välittömässä yhteydessä aiheutuviin vaikutuksiin eli kasvillisuuden vähenemiseen. Tilanne poikkeaa esimerkiksi vahinkotoimiksi katsottavista kalataloudellisista menetyksistä, jotka aiheutuvat vesitaloushankkeen välillisinä seurauksina. Mikäli pakkotoimien ja vahinkotoimien välisen rajan tulkitaan olevan alueen käyttämisen ja vaikutusten ulottamisen välillä, niittoa ei voida lukea vahinkotoimeksi.

Niitohankkeen aiheuttama vaikutus ei ole alueen omistajalle välttämättä haitallinen. **Vihervuori** katsoo kuitenkin, että toisen omaisuuden välitön fyysinen muuttaminen luetaan alueen käyttämiseksi toimen haitallisuudesta tai haitattomuudesta riippumatta.³⁵⁴ Esimerkiksi perkaustyön suorittaminen edellyttää oikeutta alueeseen suoraan VL 2:12:n perusteella. Käytännössä toisen alueen fyysinen muuttaminen ei ole väistämättä johtanut käyttöoikeuden tarpeeseen, vaikka toiminnassa olisikin kyse pakkotoimen ulottamisesta toisen alueelle. Tämä ilmenee ruoppaushankkeissa vakiintuneesta käytännöstä.

³⁵¹ Hollo 2004b, s. 77. Ks. pintaveden ottamisesta toisen alueelta VL 4:3 § (8.9.2017/611) ja pohjaveden ottamisesta VL 4:4.

³⁵² Vihervuori 1987, s. 266; Vihervuori 1981, s. 55.

³⁵³ Haataja 1955, s. 3–4.

³⁵⁴ Vihervuori 1987, s. 266.

Ruoppaamisessa vesialueen pohjan maa-ainetta ja lietettä poistetaan koneellisesti vesistön syvyyden lisäämiseksi.³⁵⁵ Toimenpiteellä kajotaan vesialueen pohjaan fyysisesti; myös vesistövaikutukset ovat ruoppauksissa tyypillisesti voimakkaammat kuin niitoissa. Ruoppaus aiheuttaa usein vesistön samentumista ja pohjasedimenttiin kerääntyneiden ravinteiden vapautumista.³⁵⁶ Niiton tapaan ruoppaus on väliaikainen toimenpide, mutta ruoppauksen aiheuttamat ympäristön muutokset ovat pysyvämpiä. Ruoppauksessa on siis kyse toisen alueen käytöstä, sillä toimella kajotaan toisen omistamaan alueeseen fyysisesti. Edellä käsitellyin perustein tällainen toimenpide edellyttää pakkotoimioikeutta toimenpiteen haitallisuudesta riippumatta. Oikeuskirjallisuudessa onkin tulkittu, että ruoppaus edellyttää käyttöoikeutta alueeseen.³⁵⁷ Myös ympäristöministeriön ruoppaus- ja läjitysohjeessa todetaan, että toisen alueella ruoppaaminen voi edellyttää käyttöoikeuden alueeseen.³⁵⁸

Käytännössä luvanvaraisille ruoppaustoimenpiteille ei olla aina edellytetty käyttöoikeutta. **Soininen** toteaa, että vakiintuneen käytännön mukaisesti ruoppaustoimenpiteille ei vaadita vesilain mukaista pysyvää käyttöoikeutta eikä käyttöoikeuden myöntäminen ruoppaustoimenpiteille sisälly myöskään VL 2:12:ään.³⁵⁹ Ruoppausmassojen sijoittaminen toisen vesialueelle saattaa sitä vastoin vaatia pysyvää käyttöoikeutta.³⁶⁰ Vesilain käyttöoikeussäännökset mahdollistavat poistettavan maa-aineksen sijoittamisen toisen omistamalle maa- tai vesialueelle VL 2:12.1,5:n ja VL 2:13.1,3:n nojalla. Nimenomaisesti ruoppaustoimenpiteille myönnettävää käyttöoikeusperustetta ei vesilakiin ainakaan suoranaisesti sisälly. Vesilain 2:12.1,3:n mukaisessa perkaustyön

³⁵⁵ Vesi.fi, Ruoppaus kunnostusmenetelmänä, <https://vesi.fi/aineistopankki/ruoppaus-kunnostusmenetelmana/>.

³⁵⁶ Vesi.fi, Rantojen kunnostus, <https://www.vesi.fi/vesitieto/rantojen-kunnostus/>.

³⁵⁷ Hollo 2006, s. 502.

³⁵⁸ Ympäristöministeriö 2015, s. 8. Ohjeen mukaan alueen käyttämisestä voidaan sopia, tai aluehallintovirasto voi myöntää käyttöoikeuden vesilain edellytysten täytyessä. Ks. Ympäristöministeriö 2015, s. 9.

³⁵⁹ Soininen 2013, s. 20. Vesilain 2 luvun 12 §:llä viitataan ennen vesilain käyttöoikeusuudistusta voimassa olleeseen säännökseen, jossa säädettiin, että hankkeesta vastaavalle voidaan myöntää oikeus toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen tai muine rakennelmineen, jos alue on toteutettavan vesitaloushankkeen vuoksi tarpeen: 1. laitetta, rakennusta tai muuta rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten; 2) uuden 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen vesialueen tai uuden uoman pohjaksi; 3) poistettavan maan sijoittamiseksi; tai 4) yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi tarvittavaa laitetta tai rakennelmaa sekä niiden käyttöä ja kunnossapitoa varten. Säännös vastaa pitkälti nykyisen VL 2:13 (8.9.2017/611):ää.

³⁶⁰ Soininen 2013, s. 20.

suorittamisessa maa-ainesta poistetaan vesistön uomasta virtauksen parantamiseksi.³⁶¹ Myös ruoppauksessa vesialueen pohjaa kaivetaan, mutta toimenpiteen tarkoituksena on vesialueen syvyyden lisääminen ja toimenpide suoritetaan usein rannan läheisyydessä. Ruoppauksen ja perkauksen välillä on yhteneväisyyksiä, mutta toimenpiteiden tarkoitus huomioiden käsitteet eroavat toisistaan.

AVI:n lupakäytännön perusteella ruoppaushankkeille ei olla myönnetty vesilain 2 luvun 12–14 §:ien mukaisia käyttöoikeuksia. Tyypillisesti luvan myöntämisen yhteydessä on todettu, ettei toimenpiteelle vaadita käyttöoikeutta. Vaihtoehtoisesti hakija on esittänyt alueen omistajien suostumukset tai sopinut heidän kanssaan alueen käytöstä. Tällöin lupapäätöksessä on todettu, että hankkeelle on alueen omistajan suostumus.³⁶²

Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksessä 22.11.2023 asiassa 6454/2023 hakijalle myönnettiin vesitalouslupa enintään 1 800 kuutiometrin massan ruoppaamiseen hakijan omistaman kiinteistön edustalla olevalle osakaskunnan yhteisomistuksessa olevalle vesialueelle. Ruoppauksella parannettiin kiinteistön käyttömahdollisuuksia poistamalla vesistöstä massaa ja kaivamalla veneväylä. Ruoppausmassa sijoitettiin hakijan omistamalle kiinteistölle. Hakijalla ei ollut ennestään oikeutta alueeseen tai oikeudenhaltijoiden suostumusta. Lupapäätöksessä todettiin, että ruoppaus ei edellytä käyttöoikeutta alueeseen.³⁶³

Samankaltainen perustelu käyttöoikeuden tarpeesta esitettiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksessä 21.2.2023 asiassa 27140/2022. Vesilupa myönnettiin käytössä olleen veneväylän ruoppausmiselle. Poistettavien massojen määrä oli noin 1 000 m³. Ruopattava alue sijaitsee osittain hakijan omistaman vesialueen kiinteistöllä, muun tahon omistamalla vesialueella sekä yhteisellä osakaskunnan hallinnoimalla vesialueella. Lupapäätöksessä todettiin, että ruoppaus ei edellyttänyt käyttöoikeutta hanketta varten tarvittavaan vesialueeseen.³⁶⁴

³⁶¹ Ks. perkauksesta luku 6.3.

³⁶² Lupakäytännöstä löytyy paljon ruoppausratkaisuja, joissa alueen omistajan kanssa on sovittu alueen käytöstä. Ks. esim. ESAVI 15.3.2023 dnro 24617/2022; ESAVI 17.3.2022 dnro 29658/2021; PSAVI 25.5.2021 dnro 1333/2021; ESAVI 10.3.2021 dnro 31272/2020; ESAVI 3.2.2021 dnro 27154/2020; ESAVI 28.1.2021 dnro 13292/2020; ESAVI 11.12.2020 dnro 13143/2020; ESAVI 14.1.2021 dnro 39294/2019; ESAVI 27.2.2020 dnro 26980/2019.

³⁶³ ESAVI 6454/2023, s. 15.

³⁶⁴ ESAVI 27140/2022, s. 6.

Edelleen Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksessä 30.6.2022 asiassa 35536/2021 vesilupa myönnettiin merialueen ruoppaamiseen kesämökkikiinteistöille johtavan kulkuväylän kunnostamiseksi. Ruopattavien massojen määrä oli 3 800 kuutiometriä. Ruopattava väylä sijaitsi hakijoiden omistamien kiinteistöjen edustalla. Ruopattava vesialue oli kahden järjestäytymättömän osakaskunnan omistuksessa: hakijakiinteistöillä ei ollut osuuksia toiseen vesialueeseen. Päätöksessä ei ole lausuttu käyttöoikeuden tarpeesta tai esitetty vesialueen omistajien kanssa tehtyjä sopimuksia tai heidän suostumuksiansa. Siten lupa voitiin myöntää käyttöoikeutta alueeseen perustamatta.

Myös Itä-Suomen aluehallintoviraston 14.12.2020 antamassa päätöksessä asiassa 8098/2019 oikeus ruoppaushankkeelle toisen alueella myönnettiin luvan myöntämisen edellytysten täytyessä, eikä käyttöoikeuden tarvetta erikseen käsitelty. Hakijalle myönnettiin vesilupa noin 1 005 m³ massan ruoppaamiseen virkistyskäyttömahdollisuuksien parantamiseksi. Ruopattava alue oli osakaskunnan yhteisomistuksessa ja sijaitsi hakijan omistaman kiinteistön edustalla.

Edelleen Etelä-Suomen aluehallintoviraston 14.2.2020 annetussa ratkaisussa 31159/2019 ruoppaustoimenpiteet kohdistuivat järjestäytymättömän osakaskunnan yhteisomistuksessa olevaan vesialueeseen, johon hakijalla ei ollut osuutta. Luparatkaisusta päätellen oikeus ruoppaustoimenpiteisiin perustettiin suoraan luvan nojalla, eivätkä käyttöoikeuskysymykset tulleet punnittaviksi. Hanke toteutettiin virkistyskäyttömahdollisuuksien parantamiseksi hakijan omistaman kiinteistön edustalla ja ruoppauksia tehtiin noin 3 000 m² alueella.

AVI:n haastatteluvastaukset tukevat niin ikään lupakäytännöstä ilmenevää linjaa:

”Luvan myöntämisen edellytykset ruoppaustoimenpiteelle muutoin katsotaan, mutta luvan myöntämisen yhteydessä ruoppaustoimenpiteelle ei myönnetä käyttöoikeuksia. Ymmärtääkseni ruoppaustoimenpiteeseen ei myönnetä käyttöoikeutta sen toimenpiteen aikana. Läjitys on toki erikseen, mutta itse ruoppaaminen ei vaadi perustettua käyttöoikeutta.”³⁶⁵ Käytäntö perustuu ensinnäkin ruoppaushankkeiden tilapäisyyteen. Toiseksi hankkeet on katsottu sellaisiksi, ettei niiden toteuttaminen loukkaa kenenkään etua. AVI:n haastatteluvastausten perusteella käyttöoikeutta ei olla katsottu tarpeelliseksi, sillä asianosaisilla ei ole ollut intressejä ruoppaushankkeisiin. Hankkeet on tavallisesti toteutettu kauempana vesistössä, eikä esimerkiksi toisen omistaman kiinteistön rannan lähetyillä.³⁶⁶ ”Ainahan käyttöoikeuksia ei edes myönnetä, vaikka

³⁶⁵ AVI:n haastatteluvastaus.

³⁶⁶ Näkemys perustuu AVI:n haastatteluvastauksiin.

on vesilain mukainen hanke. Tarkoitan esimerkiksi ruoppauksia jossakin kauempana vesialueella, eikä rannassa. Kyseessä on lyhytaikainen toimenpide, eikä keltään ole pois, jos joku ruoppaa maamassoja alueelta.”³⁶⁷

Edellä esitetyn perusteella luvanvaraisille ruoppaushankkeille ei ole perustettu vesilain mukaista käyttöoikeutta ruoppaustoimien suorittamista varten. Oikeus ruoppaukseen toisen alueella perustuu suoraan vesitalouslupaun. Tältä osin suoraan lupaun perustuva oikeus ruoppaustoimenpiteisiin muistuttaa luvan oikeusvaikutuksiksi luettavia vahinkotoimia. Vahinkotoimista poiketen ruoppaus rinnastuu vaikutuksiltaan pikemminkin pakkotoimeen. Tästä päätellen käyttöoikeuden tarve ei välttämättä laukea myöskään toimenpiteen fyysisyyden tai alueen käyttämisen myötä. Ratkaisukäytännössä muodostunut tulkinta käyttöoikeuden tarpeettomuudesta on sidoksissa toimenpiteestä aiheutuvaan vähäiseen haittaan ja vähäiseen käytönrajoitukseen alueen omistajalle. Tapauskohtaisilla olosuhteilla on täten merkitystä käyttöoikeuden tarvetta koskevassa harkinnassa: ruoppauksista aiheutuvan yksityisen edun loukkauksen tulee olla vähäinen.

Ruoppaushankkeissa vakiintuneella käyttöoikeustulkinnalla on merkitystä niittohankkeiden vaatimaa käyttöoikeutta pohdittaessa ainakin kahdessa suhteessa. Ruoppauksissa ilmenneen käytännön mukaisesti pakkotoimen ja vahinkotoimen välinen erottelu ei aina määritä käyttöoikeuden tarvetta. Toisen alueen pysyvä käyttöönotto edellyttää aina käyttöoikeutta, mutta niittohankkeisiin sisältyy nähdäkseni sellaisia piirteitä, joiden myötä ei ole täysin selväpiirteistä, vaatiiko toimien aiheuttaminen käyttöoikeuden alueeseen. Niittoon sisältyy elementtejä sekä pakkotoimittä vahinkotoimitilanteista, vaikkakaan puhtaasta vahinkotoimesta niitossa ei ole kyse. Se, ettei niiton aiheuttamia vaikutuksia kategorisoida vesiluvan oikeusvaikutuksiksi luettaviin vahinkotoimiin, ei automaattisesti tarkoita, että toiminnalle vaaditaan erikseen perustettava käyttöoikeus. Ottaen huomioon ruoppauksissa vakiintunut käytäntö, ei niiton fyysinen kajoavuus välttämättä johda käyttöoikeuden tarpeeseen.

Soveltamiskäytäntöä seurailten voidaan ajatella, että toimenpiteen haitattomuudella yksityisille eduille on ratkaiseva merkitys sille, onko käyttöoikeus tarpeen vai ei. Niittohankkeiden

³⁶⁷ AVI:n haastatteluvastaus.

luvituksessa voitaisiin katsoa, ettei tarvetta käyttöoikeudelle ole, mikäli ruoppauksissa hahmotellut kriteerit täyttyisivät. Niitto on ruoppauksen tapaan väliaikainen toimenpide. Toimenpidealue on teollisissa niitoissa kuitenkin laajempi kuin ruoppauksissa. Hankealueen laajuudella on luultavasti merkitystä sen suhteen, kohdistuuko hankkeeseen yksityisiä intressejä. Ruoppaus- ja niittohankkeiden herättämät intressit eroavat myös poistettavan materiaalin taloudellisen arvon vuoksi. Asianosaisilla esiintyy harvemmin intressejä vedenpohjasta poistettavaan ruoppausmasaan, sillä kyseessä on taloudellisesti arvoton aine. Järviruokoon saattaa sitä vastoin kohdistua intressejä sen taloudellisen arvon vuoksi: toiminnan yleistyessä alueen omistajat toivovat luultavasti korvausta ruo'osta. Lisäksi vesialueen omistajilla voi esiintyä intressejä niittoon sen aiheuttamien ympäristövaikutusten vuoksi.³⁶⁸

Toiseksi ruoppauksissa vakiintunut käytäntö ilmentää käyttöoikeustarpeen joustavuutta lupaharkintatilanteissa. Tulkinta herättää kysymyksen vesilain luvan myöntämisen edellytyksenä olevan käyttöoikeusedellytyksen täyttymisestä. Nähdäkseni vesilain 3 luvun 4 §:n 3 momenttia tulkittaisiin näissä tilanteissa siten, ettei hanke edellytä käyttöoikeutta alueeseen, jolloin viranomaisen myöntämä vesilupa luo hakijalle riittävän oikeuden suorittaa niittotoimenpiteitä toisen alueella. Tulkinnaissa katsottaisiin, ettei hanke edellytä oikeutta toisen alueeseen, eikä tulkinnaissa olisi tarvetta edetä tarkastelemaan, hallitseeko hakija aluetta pysyvällä käyttöoikeudella, tai vaihtoehtoisesti voidaanko käyttöoikeus vaadittaviin alueisiin myöntää. Tällöin käyttöoikeus sisältyisi lupaan ikään kuin sisäänrakennettuna. Tämä on niiton kannalta merkityksellistä siinä suhteessa, että tulkinta niin sanotun käyttöoikeuden sisältymisestä lupapäätökseen ilman erikseen myönnettyä käyttöoikeutta on mahdollinen ilman, että siitä on erikseen säädetty vesilaissa.³⁶⁹ Tämä huomioiden on mahdollista, että oikeus alueeseen voitaisiin perustaa myös nykyisen lainsäädännön puitteissa. Tulkinta ei välttämättä ole sidottu ruoppauksen yhteydessä hahmoteltuihin kriteereihin, sillä vesilain systematiikka näyttää mahdollistavan tapauskohtaisen harkinnan.

³⁶⁸ Alho ym. 2023, s. 6.

³⁶⁹ Vesilaissa on myös hanketyyppikohtaista sääntelyä, jossa käyttöoikeus sisältyy lupapäätökseen sisäänrakennettuna. Esimerkiksi jäljempänä luvussa 6.5 käsiteltävissä VL 10:2:n mukaisissa kulkuväylien perustamisratkaisuissa lupaan sisältyy eräänlainen sisäänrakennettu oikeus alueeseen, vaikkei varsinaisesta käyttöoikeuden perustamisesta ole kyse.

Edellä mainituin perustein ruoppauksissa vakiintunutta tulkintalinjaa voitaisiin luultavasti soveltaa osassa niittoalueista. Nykyisessä oikeustilassa ei voida kuitenkaan aukottomasti todeta, etteivät niittohankkeet vaatisi käyttöoikeuden perustamista alueeseen. Hankealueiden laajuus huomioiden käyttöoikeuden tarve laukeaisi todennäköisesti ainakin osassa hankealueista.

6.3 Vähäinen käyttöoikeus toisen alueeseen

VL 2:12 §:ssä (8.9.2017/611) säädetään vähäisestä käyttöoikeudesta toisen alueeseen. Jos 3 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät, hakijalle voidaan myöntää oikeus:

- 1) tehdä vähäinen rakennelma vesistöön maa-alueelle ulottuvine rakenteineen tai sijoittaa laite tai johto vesistöön toiselle kuuluvalla tai yhteisellä alueella vesistöä huomattavasti muuttamatta;
- 2) tilapäisesti nostaa vettä toiselle kuuluvalla alueella;
- 3) suorittaa toisen alueella perkaustyötä;
- 4) vähäisessä määrin oikaista tai leventää uomaan toisen alueella;
- 5) sijoittaa poistettavaa maata toisen maa- tai vesialueelle, ei kuitenkaan erityiseen käyttöön otetulle alueelle (VL 2:12 §).³⁷⁰

Oikeuden myöntämisen edellytykseksi on asetettu vesilain luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen, eikä hakijalta edellytetä aiempaa hallintaa alueeseen. Säännöksen soveltamisalaa ei ole myöskään rajattu koskemaan vain tietyn tyyppisiä vesitaloushankkeita.³⁷¹ Käyttöoikeuden sisältämät toimenpiteet luetellaan säännöksen 1–5. kohdissa, joten käyttöoikeuden sisältö on tältä osin sidottu säännöksessä lueteltuihin toimiin. Lain esitöiden mukaan oikeuksien sisältö ja niiltä edellytettävä vähäisyys rajaa VL 2:12 §:n soveltamisalan kuitenkin pienimuotoisiin hankkeisiin.³⁷²

³⁷⁰ Säännös vastaa sisällöllisesti ennen vesilain käyttöoikeusuudistusta voimassa olleen VL 2 luvun 13 §:n 2 momenttia.

³⁷¹ HE 262/2016 vp, s. 45.

³⁷² HE 262/2016 vp, s. 45. Hollo rinnastaa VL 2:12 §:ssä tarkoitettua vähäistä käyttöoikeutta vahinkotoimiin. Ks. Hollo 2021, s. 227. Vähäiset pakkotoimet merkitsevät oikeuden myöntämistä käyttöoikeuksien perustamiseen alueisiin ja osaksi eräiden vähäisehköjen vahinkotoimien suorittamiseen. Ks. Pietilä 1979, s. 108.

Lain esitöiden mukaan vesilain 2 luvun 12 §:n soveltamisalaan kuuluvat tilanteet ovat tyypillisesti sellaisia, jossa alueen omistajalle aiheutuva haitta olisi ohimenevä tai vähäinen.³⁷³ Vähäisyydellä ei viitata hankkeen vaikutusten vähäisyyteen: tarkasteltavaksi tulee nimenomaisesti tarvittavan käyttöoikeuden laajuus.³⁷⁴ Käyttöoikeuden vähäisyyttä voidaan tarkastella tiettyjen kriteerien avulla: arvioitavaksi tulevat oikeuden aiheuttamat rajoitukset alueen käytölle, alueen omistajalle aiheutuvat haitat, käyttöoikeuden ajallinen kesto sekä käyttöoikeuden vaatiman pinta-alan laajuus.

Niiton tilapäisyys ja suhteellisen vähäinen haitta alueen omistajalle puoltavat käyttöoikeuden vähäisyyden kriteerien täyttymistä. Hankkeesta aiheutuvan haitan kokeminen on subjektiivista, mutta tyypillisesti toimenpiteet rajoittaisivat alueen muuta käyttöä lähinnä tilapäisesti. Verrattuna esimerkiksi perkaustyön suorittamiseen ja uoman oikaisuun tai leventämiseen, niitolla kajoetaan vähäisemmin toisen omistamaan alueen pohjaan. Toisaalta niitohankkeiden laaja-alaisuus voi muodostua ongelmalliseksi käyttöoikeuden vähäisyyttä arvioitaessa.

Käyttöoikeus perustettaisiin teollisissa niitohankkeissa varsin laajalle alueelle: tilanne poikkeaa muista VL 2:12:ien kohdissa mainituista toiminnoista, jotka kohdistuvat suppealle alueelle. Myös viranomaisten haastatteluissa hankkeiden laaja-alaisuus koettiin haasteelliseksi vähäisen käyttöoikeuden soveltumisen näkökulmasta. Sekä AVI:n että OM:n edustajat katsoivat, että niitohankkeissa ei välttämättä rajoiteta vesialueen käyttöä kuin hetkellisesti. Lainsäätäjällä on kuitenkin tarkoittanut VL 2:12:n mukaisen oikeuden soveltuvan pinta-alaltaan vähäisiin hankkeisiin. Lainsäätäjän tarkoitus huomioiden vähäisen käyttöoikeuden perustaminen laaja-alaisille hankkeille voisi olla käyttöoikeussystematiikan kannalta epä johdonmukaista.³⁷⁵

Käyttöoikeudelta vaadittavan vähäisyyden lisäksi VL 2:12:n mukainen oikeus on sidottu säännöksessä yksilöityihin toimenpiteisiin. Vesilain 2 luvun 12 §:n 1 momentin 1–5 kohdissa yksilöidyt toimenpiteet eivät ainakaan suoranaisesti kata niittoa. **Hollo** on katsonut, että VVL 2:7.2:n mukaisen oikeuksien luetteloa on käytännössä pidetty esimerkinomaisena.³⁷⁶ VVL 2:7.2 vastaa pitkälti

³⁷³ HE 262/2016 vp, s. 28, 45.

³⁷⁴ HE 277/2009 vp, s. 55.

³⁷⁵ Näkemys perustuu AVI:n ja OM:n haastatteluvastauksiin.

³⁷⁶ Hollo 1984, s. 318.

voimassa olevan vesilain 2:12:ää. VL 2:12:n sanamuoto ei nähdäkseen mahdollista oikeuden perustamista muuhun kuin säännöksen 1–5 kohdissa lueteltuihin toimiin. Siten oikeuden perustaminen muuhun, vastaavaan tarkoitukseen ei lain sanamuodon valossa onnistu. VL 12:2.1,3 kohdassa tarkoitettu perkaustyön suorittaminen toisen alueella rinnastuu jossain määrin niittoon, joten toimintojen välistä analogiaa voidaan pohtia. Myös OM:n ja AVI:n haastatteluvastausten mukaan perkaus on VL 2:12:n mukaisista käyttömuodoista analogisesti lähinnä niittoa.³⁷⁷

Perkaustyöhön kuuluu vesialueen reunojen ja pohjan kaivaminen. Tarkoituksena on tavallisesti veden virtaaman parantaminen, kuivatuksen helpottaminen, vedenpinnan syvyyden lisääminen tai liiallisen kasvuston poistaminen.³⁷⁸ Perkaustyön sisältöä ei ole määritelty vesilaissa, mutta perkaustyö liittyy vakiintuneesti ojitukseen ja keskivedenkorkeuden muuttamishankkeisiin. Myös muihin vesistökuunnostushankkeisiin kuuluu usein perkaustoimenpiteitä, ja esimerkiksi vesivoimalaitoksen rakennusvaiheessa tyypillisesti perataan vesistöä.³⁷⁹

Vesilain 5:1.1,3:ssa säädetysti ojituksena pidetään sellaista noron tai puron perkaamista, johon ei sovelleta 6 luvun säännöksiä. Mikäli perkaamisesta aiheutuu yläpuolella olevan järven keskivedenkorkeuden alenemista, sovellettavaksi tulevat VL 6 säännökset.³⁸⁰ Vesilain 6 luvussa säädetään keskivedenkorkeuden muuttamishankkeista. VL 6:1.2:n mukaisesti osaa luvun 6 sääntelystä sovelletaan myös rantojen pengerryksiin ja joen perkauksiin, vaikka niiden yhteydessä ei muuteta keskivedenkorkeutta.

Ojitushankkeiden tarkoituksena on maan kuivattaminen tai muunlainen alueen käyttöä haittaavan veden poistaminen.³⁸¹ VL 5:9:ssä säädetään ojitukseen perustettavista käyttöoikeuksista. Hyödynsaajalle voidaan myöntää muun ohella oikeus ryhtyä puron tai noron perkaukseen toisen alueella (VL 5:9.1,3). Lain esitöissä todetaan, että toisen alueella suoritettua perkaustyöstä alueen omistajalle aiheutuva käytönrajoitus on varsin vähäinen, sillä toimenpiteillä ei muuteta

³⁷⁷ Näkemys perustuu AVI:n ja OM:n haastatteluvastauksiin.

³⁷⁸ Laine 2017, s. 29.

³⁷⁹ HE 277/2009 vp, s. 50.

³⁸⁰ HE 277/2009 vp, s. 89.

³⁸¹ HE 262/2016 vp, s. 14.

veden johtamiseen jo ennestään tarkoitettujen alueiden käyttötarkoitusta.³⁸² Perkaus kohdistuu-kin tyypillisesti virtavesiin, jotka ovat jo ennestään veden johtamiskäytössä. Myös keskivedenkorkeuden muutoshankkeilla pyritään vesistön käyttömahdollisuuksien parantamiseen ja hankkeiden tarkoituksena on yleisesti vesistön kunnostus: hankkeissa suoritettava perkaustyö kytkeytyy tähän tarkoitukseen.³⁸³

Oikeus perkaustyön suorittamiseen on siten linkittynyt vahvasti alueen käyttömahdollisuuksien parantamiseen: teollisella niitolla ei suoranaisesti ole vastaavanlaista tavoitetta, vaikkakin vesistön käyttömahdollisuuksia parantavia elementtejä on tunnistettavissa. Perkaustyötä suoritetaan tyypillisesti virtavesissä, joten niittoalueet poikkeavat tässäkin mielessä perattavista vesistöistä. Sekä perkauksessa että niitossa alueelta poistetaan massaa, ja hankkeisiin sisältyvillä toimenpiteillä on tiettyjä yhtäläisyyksiä. Niitto ei kuitenkaan suoranaisesti rinnastu perkaustyöhön, kun huomioidaan säännöksen tarkoitus. VL 2:12:n mukaisen perkaustyön suorittamisen alkuperäinen tarkoitus nostettiin myös viranomaisten haastatteluvastauksissa esiin: niitolla pyritään materiaalin poistamiseen, perkaustyö taas kytkeytyy vahvemmin vesialueen käytön helpottumiseen.³⁸⁴ ”Perkaus on ennemminkin virtavesissä tehtävä toimenpide, joka on tarpeen sen vuoksi, että vesi pääsee kulkemaan eikä aiheudu esimerkiksi tulvimista, tai vaihtoehtoisesti myös ojitusjärjestelyn tai kuivatuksen onnistumiseksi. Säännös on ajateltu eri tarkoitukseen.”³⁸⁵

Edellä mainituin perustein käyttöoikeuden myöntäminen niittohankkeelle perkaustyön suorittamisen nojalla vaatisi perkauksen määritelmän laveaa tulkintaa. Perkauksen määritelmä ei suoranaisesti sovi niittoon. Kun huomioidaan, että teollinen niitto on uudenlainen vesitaloushanke, eikä vesilain sääntelyä luodessa ole tunnistettu tämäntyyppisten hankkeiden käyttöoikeuskysymysten sääntelytarvetta, ei käyttöoikeussääntelyn soveltumattomuus ole yllättävää. Tämä lähtökohta tuotiin esille myös OM:n haastatteluvastauksissa: ”Niitto ei tunnu luontevasti sijoittuvan käyttöoikeussääntelyyn ja luvanmyöntämssystematiikkaan. Siinä ei sinänsä ole mitään erikoista,

³⁸² HE 262/2016 vp, s. 15.

³⁸³ Hollo 2021, s. 319.

³⁸⁴ Näkemys perustuu AVI:n ja OM:n haastatteluvastauksiin.

³⁸⁵ AVI:n haastatteluvastaus.

sillä säännöksiä ei ole kirjoitettu tämänkaltaisia tilanteita silmällä pitäen. Käyttöoikeussäntelyä luodessa ei ehkä edes tunnistettu, että tämänkaltainen toiminta voisi tulla kyseeseen.”³⁸⁶

Tämä huomioiden tulkintakäytännön kehittämisen ohella voidaan pohtia myös käyttöoikeussäntelyn viilaamista. Mikäli laajojen niittojen vaatimaa käyttöoikeutta peilataan vesilain käyttöoikeussystematiikkaa vasten, paikantuu vaadittava käyttöoikeus nähdäkseni lähemmäs vähäistä käyttöoikeutta kuin perusmuotoista käyttöoikeutta. Vesilain jako 2:12:n mukaisiin vähäisiin käyttöoikeuksiin ja 2:13:n mukaisiin oikeuksiin perustuu lain esitöiden mukaan käyttöoikeudesta alueen omistajalle aiheutuvan haitan laaja-alaiseen arviointiin.³⁸⁷ Vesilain 2:13:n mukaiset käyttöoikeudet merkitsevät alueen omistajalle pidemmälle meneviä käytönrajoituksia mitä VL 2:12:n mukaiset vähäiset käyttöoikeudet.³⁸⁸

Niiton vaikutukset sijoittuvat lähimmäksi vähäisen käyttöoikeuden mahdollistamaa toimintaa. Voimassa olevan VL 2:12:n mahdollistamat toimenpiteet mahdollistavat vähäisen käyttöoikeuden perustamisen alueeseen, ja osa toimista rinnastuu vahinkotoimiin.³⁸⁹ Luvussa 6.2 todetusti niitto rinnastuu jossain määrin vahinkotoimeen. Niiton ja perkauksen välillä on tunnistettavissa jonkinasteista analogiaa, mikä puoltaa mahdollisen oikeuden paikantumista vähäisen käyttöoikeuden nojalla sallittaviin toimiin. Jotta toimet olisivat linjassa muiden VL 2:12:n mahdollistamien toimenpiteiden kanssa, niitä tulee arvioida vasten tämän kappaleen alussa esitettyjä vähäisyyden kriteereitä. Väliaikaisuus ja alueen omistajalle varsin vähäinen käytönrajoitus puoltaisivat niitolle perustettavan käyttöoikeuden sisällyttämistä vähäisiin käyttöoikeuksiin: hankealueen laaja-alaisuus voisi tosin aiheuttaa haasteita. Vähäistä käyttöoikeutta koskevan säntelyn muokkaaminen voisi olla perusteltu vaihtoehto, mikäli vesilakia nähtäisiin tarpeelliseksi muuttaa. Käyttöoikeuden myöntäminen niitolle voisi onnistua, mikäli vesilain 2 luvun 12 §:n sanamuoto mahdollistaisi käyttöoikeuden myöntämisen myös muuhun VL 2:12.1–5 kohdissa lueteltuihin toimiin verrattavaan toimenpiteeseen. Tämä voisi olla yksi vaihtoehto päivittää lainsäädäntöä.

³⁸⁶ OM:n haastatteluvastaus.

³⁸⁷ HE 262/2016 vp, s. 22.

³⁸⁸ HE 262/2016 vp, s. 22.

³⁸⁹ Pietilä 1979, s. 108.

6.4 Yleisen tarpeen edellyttämät hankkeet

Mikäli hakija ei hallitse aluetta VL 2:13:ssä edellytetyllä tavalla, eikä oikeutta alueeseen voida myöntää VL 2:12:n nojalla, edellyttää käyttöoikeuden myöntäminen yleisen tarpeen täyttymistä.³⁹⁰ Jos hankkeen katsotaan olevan yleisen tarpeen vaatima VL 2:13 a:ssä säädetyllä tavalla, käyttöoikeus alueeseen voidaan myöntää ilman aiempaa hallintaa.³⁹¹

VL 2:13 a:n (8.9.2017/611) mukaan hakijalle voidaan myöntää tarvittava oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana.

Tällainen tarve voi liittyä:

- 1) energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaamiseen;
- 2) yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen;
- 3) sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumiseen tai valuma-alueen vesitalouden hallintaan; taikka
- 4) muuhun 1–3 kohdassa tarkoitettua vastaavaan merkittävään yleiseen etuun (VL 2:13 a).³⁹²

Yleisen tarpeen sisältö ja merkitys muotoutuvat dynaamisesti yhteiskunnan muutosten mukana; käsite on itsessään melko joustava.³⁹³ Säännös sisältää esimerkinomaisen luettelon sellaisista eduista, joita pidetään yhteiskunnallisesti merkittävänä intresseinä.³⁹⁴ Lain esitöissä todetusti yleisen tarpeen käsitettä ei ole mahdollista tyhjentävästi määritellä lain kohdassa, jonka vuoksi säännökseen on jätettävä tulkinnallista joustovaraa.³⁹⁵ Käyttöoikeuden perustamisen

³⁹⁰ HE 262/2016 vp, s. 41.

³⁹¹ Yleisen tarpeen tulee täytyä siten myös tilanteissa, jotka eivät rinnastu 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun pakkolunastukseen. Ks. HE 262/2016 vp, s. 41.

³⁹² Säännös vastaa sisällöltään VVL 264/1961 2 luvun 8 §:ää ja ennen käyttöoikeussäätelyn uudistusta voimassa ollut VL (587/2011) 2 luvun 13 §:n 3 momenttia. Vanhassa vesilaissa yleinen tarve liittyi myös vesitalousluvan myöntämisen edellytyksiin. VVL 2:6.2:ssä säädetyllä mukaisesti lupa voitiin myöntää, jos yleinen tarve vaati rakentamista tai jos intressivertailuedellytys täyttyi.

³⁹³ Salila 2020, s. 372. Yleisen tarpeen käsite esiintyy vesilain lisäksi esimerkiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) 1:4:n mukaisessa yleisessä lunastusperusteessa ja kaivoslain (621/2011) 49 §:ssä kaivosaluelunastusluvan edellytyksenä. Yleisen tarpeen sisältö ei välttämättä ole samansisältöinen eri laeissa: esimerkiksi vesilain mukaisen yleisen tarpeen on katsottu täyttyvän lunastuslain yleistä tarvetta helpommin. Ks. Hollo 2006, s. 503.

³⁹⁴ HE 262/2016 vp, s. 30.

³⁹⁵ HE 262/2016 vp, s. 47.

mahdollistavan intressin tulee säännöksen mukaan olla merkittävä: arvioinnissa punnitaan erisuuntaisia yhteiskunnallisia etuja.³⁹⁶ Harkinnassa huomioidaan siten sekä hanketta puoltavia että hanketta vastaan puhuvia yleisiä etuja. Siten edellytystä ei välttämättä täytä voimakas yksittäinen yleinen etu, mikäli vastapuolella painavat intressit ovat merkittäviä.³⁹⁷ Yleisen tarpeen punninnassa ei myöskään eroteta VL 2:6–7:ien mukaisesti yksityisiä ja yleisiä etuja, mutta pelkkä yksityinen etu tuskin täyttää yleisen tarpeen vaatimuksen.³⁹⁸ Myös yksityisen tahon toteuttamat hankkeet voivat täyttää edellytyksen: säännöksen soveltamisalaa ei ole siten rajattu vain julkisyhteisöjen toteuttamiin hankkeisiin.³⁹⁹

Lain esitöiden mukaan yleinen tarve liittyy tavallisesti yhteiskunnallisesti merkittäviin intresseihin, ja hankkeet ovat tyypillisesti laajoja.⁴⁰⁰ Tästä huolimatta yleinen tarve voi täytyä myös paikallisesti merkittävässä hankkeissa, eikä yleiselle tarpeelle ole asetettu liioin välttämättömyyden kriteeriä. Siten myös tarpeellisia hankkeita, jotka kokonaisuutena arvioiden edistävät merkittävästi yhteiskunnan intressien toteutumista, on pidettävä säännöksen soveltamisalaan kuuluvina yleisen tarpeen mukaisina hankkeina.⁴⁰¹

Niittohankkeiden vesienhoidolliset vaikutukset huomioiden yleinen tarve liittyy luultavasti VL 2 luvun 13 a §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittuun yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen. Lain esitöiden mukaan luettelon 2. kohdassa tarkoitettua luonnonsuojelun tai yleisen virkistyskäytön edistämisestä voisi olla kyse esimerkiksi vedennostohankkeessa, jolla parannetaan arvokkaan lintuvesialueen luonnonarvoja tai edistetään merkittävän vesialueen virkistyskäyttömahdollisuuksia.⁴⁰² AVI:n haastatteluvastausten perusteella esimerkiksi kalataloudellisille kunnostuksille on myönnetty käyttöoikeuksia VL 2:13 a:n mukaisen yleisen tarpeen nojalla.⁴⁰³ Oikeuskäytännössä vesistöjen kunnostushankkeet ovat usein täyttäneet yleisen tarpeen vaatimuksen.

³⁹⁶ HE 262/2016 vp, s. 30.

³⁹⁷ HE 262/2016 vp, s. 30.

³⁹⁸ HE 277/2009 vp, s. 213. Tämä on perusteltua myös PL 15 §:n näkökulmasta.

³⁹⁹ HE 277/2009 vp, s. 109.

⁴⁰⁰ HE 262/2016 vp, s. 30.

⁴⁰¹ HE 262/2016 vp, s. 30.

⁴⁰² HE 262/2016 vp, s. 30.

⁴⁰³ Näkemys perustuu AVI:n haastatteluvastauksiin.

Ratkaisussa KHO 20.5.2005 t. 1221 (LRS) vesistön kunnostushankkeelle myönnettiin käyttöoikeus yleisen tarpeen nojalla. Kyseessä oli merkittävän järven kunnostus, jossa keskivedenkorkeutta nostettiin rakentamalla pato sekä ruoppaamalla vesistöä. Hankkeeseen sisältyi lisäksi venevalkamien rakentamista sekä yleisen uimarannan perustaminen ja kunnostaminen. Yleisen tarpeen katsottiin täyttyvän, sillä hanke paransi alueen asukkaiden veneily- ja uintimahdollisuuksia sekä rantojen virkistyskäyttöä. Myös kalastusolojen ja maiseman paraneminen huomioitiin yleisen tarpeen täyttymisessä.

Ratkaisussa KHO 1987 A II 64 käyttöoikeus vesistön kunnostushankkeelle myönnettiin niin ikään yleisen tarpeen täytyessä. Hankkeessa nostettiin järven veden pintaa puolella metrillä. Kunnostettava järvi sijaitsi kahden kunnan alueella ja järvi oli toisen kunnan alueen ainoa järvi. Hankkeen tarkoituksena oli alueen virkistyskäyttömahdollisuuksien parantaminen, minkä nojalla hanke katsottiin yleisen tarpeen vaatimaksi.

Sitä vastoin ratkaisussa KHO 2001:62 keskivedenkorkeuden muuttamishankkeelle ei myönnetty käyttöoikeutta, sillä hakijan solmimat sopimukset eivät luoneet VL 2:7:n mukaista hakijalta ennestään vaadittavaa pysyvää käyttöoikeutta alueeseen. Hankkeen tarkoituksena oli järven kunnostus keskivedenkorkeutta nostamalla. Vesioikeus luki hankkeesta saataviksi hyödyiksi kalataloudelliset ja maisemalliset hyödyt, sekä rantakiinteistöjen käytön helpottumisen. Haitoiksi katsottiin ranta-alueiden vettyminen sekä ranta-alueiden pysyvä muutos veden peittämiksi alueiksi. KHO totesi, että hankkeen aiheuttamien hyötyjen ja haittojen arviointi oli perustunut puutteelliseen selvitykseen, sillä hakija ei ollut selvittänyt riittävällä tavalla hankkeen tarpeellisuutta ja optimaalista vedenkorkeutta. KHO punnitsi käyttöoikeuden täyttymisedellytyksiä VL 2:7:n nojalla. Siten hanke ei ollut myöskään yleisen tarpeen vaatima, minkä vuoksi oikeutta ei voitu perustaa ilman aiempaa hallintaa VL 2:8:n mukaisesti. Eri mieltä ollut oikeusneuvos katsoi lausunnossaan, että käyttöoikeus hankkeelle olisi voitu myöntää VL 2 luvun 8 §:n nojalla. Eri mieltä ollut jäsen katsoi hankkeen yleisen tarpeen vaatimaksi, sillä hankkeella parannettiin järven tilaa, virkistyskäyttödelytyksiä, kalastusmahdollisuuksia sekä maisemaa.

Oikeuskäytännöstä ilmenevin perustein VL 2:13 a:n mukainen yleinen tarve voi täytyä myös paikallisesti merkittävässä vesistökuunnostuksissa. Hankkeen luonne vesistökuunnostuksena ei luonnollisesti takaa yleisen tarpeen täyttymistä, eikä pelkästä hanketyypistä voida tehdä päätelmiä

yleisen tarpeen mukaisuudesta.⁴⁰⁴ Vaikka niitto voidaan lukea hanketyypinä yleisellä tasolla yleisen edun mukaiseksi hankkeen positiivisten ympäristövaikutusten vuoksi, yleinen tarve ei täyty yksinään hanketyypin hyödyllisyyden myötä.⁴⁰⁵

Sen arviointi, edistääkö hanke kokonaisuutena arvioiden merkittävästi yhteiskunnan intressien toteutumista virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämisen myötä, edellyttää hankkeen vaikutusten arviointia. Huolellinen suunnittelu ja vaikutusten arviointi ovat niittohankkeissa avainasemassa: positiiviset vaikutukset veden laatuun, luonnon monimuotoisuuteen ja virkistyskäytölle riippuvat paljolti hankkeen toteutustavasta ja niittokohteiden valinnasta. Niitto on tunnistettu hyödylliseksi toimenpiteeksi vesiympäristön näkökulmasta, mutta tarkkoihin ympäristövaikutuksiin liittyy vielä epävarmuuksia.⁴⁰⁶ Positiivisten ympäristövaikutusten saavuttamiseksi vaaditaan riittävää luonnontieteellistä tietoa niiton suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Luonnontieteellisen tiedon kertyminen nostettiin esille myös AVI:n haastatteluvastauksissa niittoja avittavana seikkana: ”Kun puhutaan luonnonsuojelusta ja vesienhoidon suunnittelusta, niin tieto näistä asioista ja vesiympäristöstä lisääntyy koko ajan. Tällöin voisi ajatella, että niitto olisi perustellumpaa, jos se perustuisi esimerkiksi vesienhoidon suunnittelun yhteydessä laadittuun vesiluonnonvarojen hyödyntämissuunnitelmaan, joka olisi myös vesiympäristön ja vesien tilan kannalta positiivinen.”⁴⁰⁷ Yleisen tarpeen edellytyksen täyttyminen edellyttää toteutuksen pohjalle riittävää luonnontieteellistä tietoa. Positiivisten vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa luonnon- ja vesienhoidon suunnitelmista voidaan hakea tulkinta-apua.

⁴⁰⁴ Eräät hanketyypit on usein katsottu yleisen tarpeen vaatimiksi. Esimerkiksi luonnonravintolammikkojen rakentamishankkeille myönnettiin käyttöoikeus yleisen tarpeen nojalla melko vakiintuneesti VVL:n nojalla. Luonnonravintolammikoiden rakentamisella toteutettiin tyypillisesti päähankkeen kompensatiotoimia kalakannoille aiheutuvista vahingoista. Luonnonravintolammikon rakentaminen saattoi sisältyä päähankkeen lupamääräyksiin toimenpideveloitteena. Yleisen tarpeen täyttyminen edellytti tällöin myös yleisen tarpeen täyttymistä itse päähankkeen osalta, joka itsessään aiheutti kompensatiotarpeen. Vihervuori 1987, s. 274. Ks. oikeuskäytännöstä esim. KHO A 1975 II 92; Vesiylioikeus 19.10.1990 t. 171.

⁴⁰⁵ Niittohankkeiden voidaan katsoa olevan jossain määrin yleisen edun mukaisia myös sillä perusteella, että järviruo’olla korvataan esimerkiksi turpeen käyttöä ja edistetään muutoinkin biopohjaisten raaka-aineiden käyttöä. Nämä seikat eivät yksinään täytä yleisen tarpeen määritelmää huomioiden, että kyse on myös pitkälti yksityisestä taloudellisesta intressistä, jonka toteuttamiseksi ei voida ryhtyä pakkolunastukseen. Ks. HE 277/2009 vp, s. 213.

⁴⁰⁶ Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2023–2027, s. 223.

⁴⁰⁷ AVI:n haastatteluvastaus.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 20.4.2023 annetussa ratkaisussa 26270/2022 vesitalouslupa myönnettiin patorakenteiden osittaiseen purkamiseen ja osittaiseen pysyttämiseen, patoaltaan ruoppaamiseen ja kaivuuseen sekä kalataloudelliseen kunnostukseen. Toimenpiteiden myötä vaelluskalojen kulku mahdollistui, kun nousuesteenä ollut pato purettiin. Kunnostettava alue oli tunnistettu vaelluskalojen elinkierron palauttamisen kannalta painopistevesistöksi. Alueelle laadittuun vesienhoidon toimenpideohjelmaan sisältyi vaellusesteen purkaminen sekä joen elinympäristön kunnostaminen. Käyttöoikeus alueeseen myönnettiin, sillä hanke oli yleisen tarpeen vaatima. Yleisen tarpeen täytyminen perustui vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseen sekä Natura 2000 -alueen luonnontilan parantamiseen. Hankkeen kalataloudellinen hyöty katsottiin merkittäväksi ja lisäksi hankkeella parannettiin myös virkistyskäyttömahdollisuuksia.

Edellä mainitussa päätöksessä yleinen tarve linkittyy vesienhoidon tavoitteiden edistämiseen sekä Natura 2000 -alueen luonnontilan parantamiseen. Vesienhoitosuunnitelmien mukaisten tilatavoitteiden edistäminen kuuluu kiistatta merkittäviin yhteiskunnallisiin intresseihin. Vesienhoidon ympäristötavoitteet seuraavat suoraan EU:n ympäristösäätelystä.⁴⁰⁸ Natura -verkoston taustalla vaikuttava luontodirektiivin tavoite luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä on yhtä lailla yhteiskunnallisesti painava intressi. Ympäristön tilatavoitteita edistävät toimenpiteet voidaan usein lukea yleisen tarpeen vaatimiksi. Merenhoidon toimenpideohjelma mukaiseen suunnitteluun pohjautuva niitto edistäisi merenhoidon toimenpideohjelman taustalla vaikuttavia vesien ympäristötavoitteiden toteuttamista, joten yleinen tarve voisi hyvinkin täytyä tällaisissa hankkeissa.

Merenhoidon toimenpideohjelmassa todetusti järviruo'on poisto ja keruu voidaan tehdä ruo'on hyötykäyttöä suunnitellen. Toimenpiteellä saavutettavat luonnonhoidolliset edut riippuvat kuitenkin niittokohteen valinnasta ja hankkeen toteutustavasta. Merenhoidon toimenpideohjelmassa kiinnitetään huomiota alueiden valintaan: toimenpiteitä tulisi kohdistaa sellaisille alueille, joissa toimilla olisi myönteinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen ja aineiden pidättymiseen. Suunnitelman mukaisesti rannikon potentiaalisten niittokohteiden selvittämisen jälkeen kohteille tehtäisiin kunnostussuunnitelma, minkä jälkeen määriteltäisiin toteuttajat ja rahoitus.⁴⁰⁹ Myös Varsinais-Suomen ja Satakunnan vesienhoidon toimenpideohjelmassa mainitaan järviruo'on

⁴⁰⁸ Ks. luku 3.

⁴⁰⁹ Merenhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 223.

hyödyntämisen mahdollisuudet vesiensuojelun edistämiseksi. Toimenpideohjelmaan ei kuitenkaan sisälly varsinaista toimenpidettä järviruo'on poistoa koskien ja ohjelmassa todetaan, ettei laajamittaisen käytön vesistövaikutuksista ole vielä riittävästi tietoa.⁴¹⁰

Ranta-alueiden monikäyttösuunnitelmat ovat hyödyllinen instrumentti soveltuvien niittokohteiden valinnassa. Suunnitelmat perustuvat kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, jossa luonnonvarojen hyödyntäminen, vesien- ja monimuotoisuuden suojeleminen, virkistyskäyttö sekä maisemanhoito yhteensovitetään. Suunnittelulla pyritään optimoimaan edut luonnon monimuotoisuudelle sekä suunnittelemaan laajoja korjuukokonaisuuksia, jotta keruu olisi kustannustehokasta ja järkevää järviruo'on jatkokäytön kannalta.⁴¹¹ Monitavoitteellisen suunnittelun tarve laajoissa, toistuvissa niittohankkeissa nostettiin esille myös ELY-keskuksen haastatteluvastauksissa. Huolellinen suunnittelu nähtiin tarpeelliseksi myös ruovikon uusiutumisen näkökulmasta: niiton myötä järviruo'on kasvu taantuu, joten suunnittelussa on huomioitava myös luonnon kierto.⁴¹² ”Jos puhutaan vuosittaisista, massiivisista niitoista, niin silloin pitää ajatella monikäyttöä. Eli jätetään ruovikot linnuille sekä kuturuovikot. Silloin hanke täytyy suunnitella kalatalousviranomaisten kanssa ja luonnonsuojelupuolen kanssa ja suunnitella, että mitä alueita niitetään minäkin vuonna, että rotaatio toimii.”⁴¹³

Parhaaseen mahdolliseen toteutustapaan, luonnontieteellisiin selvityksiin ja monitavoitteellisuuden perustuvat hankkeet olisivat perusteltuja myös vesilain yleistä toteuttamistapaa koskevan VL 2:7:n näkökulmasta sekä luvan myöntämisen edellytysten täyttymiseksi, mutta lisäksi toteutustapa voisi mahdollistaa yleisen tarpeen täyttymisen. Vesilaista ei seuraa suoraa velvoitetta hankkeiden monitavoitteelliseen toteutukseen, mutta moninaiskäyttöperiaatteen, resipienttiperiaatteen sekä kestävän käytön periaatteiden näkökulmasta tällainen toteutustapa olisi perusteltu. Lisäksi tulkinnalla yhteensovitettaisiin ympäristöllisiä ja elinkeinopoliittisia tavoitteita sekä luotaisiin näiden välille synergioita. Tämä olisi perusteltua myös yleisemmin kestävyysmurroksen näkökulmasta: sääntelyn tulisi olla koherenttia ympäristön tilatavoitteisiin nähden.⁴¹⁴ Niitossa on

⁴¹⁰ Varsinais-Suomen ja Satakunnan vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, s. 15.

⁴¹¹ ELY-keskus, Järviruo'on tietopankki, Ranta-alueiden monikäyttösuunnittelu, <https://www.ely-keskus.fi/web/ruoko/suunnittelu>.

⁴¹² Näkemys perustuu ELY-keskuksen haastatteluvastauksiin.

⁴¹³ ELY-keskuksen haastatteluvastaus.

⁴¹⁴ Belinskij – Soininen 2023, s. 1009.

toki kyse vain yhden toiminnon järjestämisestä eikä tässä yhteydessä puhuta kokonaisen sääntelykokonaisuuden suhteesta ympäristön tilatavoitteisiin. Vesilain 2:13 a:n soveltaminen monitavoitteellisiin ympäristön tilatavoitteita edistäviin hankkeisiin on kuitenkin esimerkki siitä, kuinka oikeudellisen käsitteen sisällä voidaan harjoittaa kestävyysmurrosta edistävää tulkintaa.

Nähdäkseni on mahdollista, että monitavoitteelliset vesiensuojelua, luonnon monimuotoisuutta ja virkistyskäyttömahdollisuuksia edistävät niittohankkeet täyttäisivät VL 2:13 a:n mukaisen yleisen tarpeen vaatimuksen. Tulkinta perustuisi erityisesti vesiympäristön tilatavoitteiden edistämiseen. Hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen lähtökohtana toimisivat luonnontieteelliseen tietoon pohjautuvat suunnitelmat: merenhoidon toimenpideohjelman ja monikäyttösuunnitelmien mukaisilla niittohankkeilla luotaisiin synergioita niittoalan ja vesiensuojelun välillä. Ottaen huomioon yleisen tarpeen käsitteen dynaaminen kehitys, tulkintakäytännön kehittyminen tähän suuntaan ei liene mahdotonta.

6.5 Käyttöoikeuden järjestäminen eräissä hankkeissa

Vesilain hanketyypikohtaisessa sääntelyssä on VL 2:12–14:ien mukaisista yleisistä käyttöoikeuksien myöntämisedellytyksistä poikkeavaa hankekohtaista sääntelyä. Hankekohtaisen sääntelyn tarkastelulla voidaan löytää virikkeitä myös niiton käyttöoikeussääntelyn järjestämiseen. Esimerkiksi uitto ja yleisten kulkuväylien perustaminen ovat hanketyyppeinä vesilain perussystematiikasta poikkeavia: molemmat hankkeet liittyvät vesistön käyttöön kulkureitteinä.⁴¹⁵ Kyseisten hankkeiden sääntelyssä on myös historiallisia yhteneväisyyksiä. Hankkeilla on ollut varsin suojattu asema sekä muihin vesienkäyttömuotoihin että alueen omistajaan nähden.⁴¹⁶ Sekä vesillä liikkuminen että uitto mahdollistuu pitkälti yleiskäytön nojalla; molempiin toimintoihin liittyy kuitenkin eräitä yleiskäytön rajan ylittäviä toimia, joihin perustetaan oikeus viranomaislähtöisesti luvan tai päätöksen yhteydessä. Nämä toimet liittyvät toiminnan vaatimiin vesistön muutostoi-
miin.⁴¹⁷ Kyseiset käyttömuodot on valittu tarkasteltaviksi, sillä toiminnot tapahtuvat niiton

⁴¹⁵ Hollo 2021, s. 365.

⁴¹⁶ Hollo 2021, s. 365.

⁴¹⁷ Hollo 2021, s. 365.

tapaan pitkälti toisen omistamalla alueella. Lisäksi käyttömuodot liittyvät osin kaupallisen toimintaan.

Vesilain 10 luku sisältää säännökset kulkuväylistä ja muista vesiliikennealueista. Vesilain 10:2:n mukainen yleiseksi kulkuväyläksi määrääminen on vesilain esitöiden mukaan monessa suhteessa muista vesitaloushankkeista poikkeava hanketyyppi.⁴¹⁸ Väylän perustamisella ei yleensä ainakaan suoraan muuteta vesistöä, mutta päätöksellä voidaan määrätä toisen omistama vesialue yleiseksi kulkuväyläksi.⁴¹⁹ Käytännössä yleiseksi kulkuväyläksi määrääminen merkitsee liikenteen kohdistumista alueelle. Itse liikkuminen vesialueella mahdollistuu jo vesilain 2 luvun 3 §:n nojalla.⁴²⁰

Vesilain 10:2:ssä säädetystä lupaviranomainen voi Liikenneviraston hakemuksesta määrätä julkiseksi kulkuväyläksi sellaisen vesistön osan, joka on tarpeen pitää avoinna yleistä laiva- tai vene liikennettä varten. Lupaviranomainen voi hakemuksesta määrätä yleiseksi paikallisväyläksi julkiseen väylään kuulumattoman vesistön osan, joka on tarpeen pitää avoinna yleistä laiva- tai vene liikennettä varten. Yleisenä veneliikenteenä pidetään myös vapaa-ajan veneilyä (VL 10:2.2). Sekä julkiseksi kulkuväyläksi että yleiseksi paikalliseksi määräämisen edellytykset ovat samat ja niistä säädetään VL 10:3:ssä, mutta julkisista kulkuväylistä poiketen yleiseksi paikallisväyläksi voidaan määrätä myös vapaa-ajan veneilylle tarpeellinen väylä. Julkiseksi kulkuväyläksi määräämistä voi hakea Liikennevirasto. Yleiseksi paikallisväyläksi määräämistä voi tästä poiketen hakea kuka tahansa. Tavallisesti hakijana on kunta.⁴²¹

VL 10:2:n nojalla annettavassa päätöksessä ei ole kyse vesilain mukaisesta lupapäätöksestä, eikä kyseinen hanke edellytä vesilupaa. Sitä vastoin kyseessä on oma asiatyypinsä.⁴²² Käyttöoikeuskysymys on ratkaistu VL 10:2:ssä sisällyttämällä oikeus alueeseen syntymään päätöksen nojalla. Varsinaisesta käyttöoikeudesta ei kuitenkaan ole kysymys.

⁴¹⁸ HE 277/2009 vp, s. 132.

⁴¹⁹ Hollo 2021, s. 381. Kulkuväyläksi määräämiseen liittyviin mahdollisiin rakennus- ja ruoppaustoimenpiteisiin sovelletaan vesilain yleistä sääntelyä luvanvaraisuudesta ja käyttöoikeuksista.

⁴²⁰ HE 262/2016 vp, s. 17.

⁴²¹ HE 277/2009 vp, s. 132.

⁴²² HE 277/2009 vp, s. 132.

VL 10:2:n mukaisella päätöksellä ei perusteta hakijalle tai julkisen kulkuväylän käyttäjälle varsinaista käyttöoikeutta alueeseen, vaikka päätöksellä perustettava oikeus rajoittaa alueen muuta käyttämistä. Päätöksen oikeusvaikutukset muistuttavat täten käyttöoikeuden perustamista.⁴²³ Lain esitöissä mainitaan, että alueen omistajalle aiheutuvat vaikutukset ovat tyypillisesti vähäiset, huomioiden että oikeus alueella liikkumiseen syntyy jo suoraan yleiskäytön nojalla. Haittaa voi kuitenkin aiheutua esimerkiksi kalastukselle.⁴²⁴ Alueen omistajalle aiheutuva käyttöoikeuteen verrattava haitta vaatii siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn. VL 10:2:n taustalla oleva tavoite yleisen laiva- tai veneliikenteen turvaamisesta täyttää tämän vaatimuksen. Säännöksen tarkoituksena on yleisen kulkemistarpeen järjestäminen, joten kulkuväylää ei voida perustaa yksityiseen tarpeeseen.⁴²⁵ Perustettaessa väylää esimerkiksi teollisuuslaitoksen tarpeisiin, sovellettavaksi tulee vesilain yleinen sääntely.⁴²⁶

Uitolla tarkoitetaan voimassa olevan vesilain mukaisesti puutavaran kuljettamista vedessä hinaamalla nipuiksi sidottuna tai kehälautoissa (VL 9:2.1,1). Nykyisin uitto ei ole enää kovin merkittävä vesienkäyttömuoto, mutta vanhassa vesilaissa uitto oli vesitaloushankkeista laajimmin säännelty kokonaisuus. Vanhan vesilain (264/1961) 5 luku koski puutavaran uittoa sisältäen 101 §:ää. Uiton erityisasema vanhassa vesilaissa juontaa juurensa uiton silloiseen kansantaloudelliseen merkitykseen ja toiminnan välttämättömyyteen.⁴²⁷

Uiton sääntely poikkesi VVL:ssa muista vesitaloushankkeista uittoon hankittavien oikeuksien suhteen. Ensinäkin toisen omistaman alueen käyttö uittoimintaan mahdollistettiin varsin laajasti suoraan yleiskäytön nojalla.⁴²⁸ Vesistöön vahvistetussa uittosäännössä määrättiin VVL 5:13–17 §:ien mukaisesti uittoon perustettavista käyttöoikeuksista ja toimenpideoikeuksista. Toimenpideoikeuksia voitiin perustaa esimerkiksi uoman kaivamiseen VVL 5:13.1:n nojalla. Edelleen uittosäännössä voitiin määrätä käyttöoikeus alueeseen VVL 5:13.2:n mukaisesti. Uittosäännössä

⁴²³ HE 262/2016 vp, s. 7.

⁴²⁴ HE 262/2016 vp, s. 17.

⁴²⁵ HE 262/2016 vp, s. 17.

⁴²⁶ Hollo 1984, s. 329.

⁴²⁷ Ks. uiton historiasta ja yhteiskunnallisen merkityksen kehityksestä esim. Lammassaari 2002, s. 14–18 ja uiton kansantaloudellisesta merkityksestä esim. Haataja 1951, s. 17.

⁴²⁸ Hollo 2006, s. 521.

vahvistettu käyttöoikeus toisen alueeseen kohdistui kaikkien alueella uittoa harjoittavien hyväksi.⁴²⁹ Toimenpide- ja käyttöoikeuksien myöntämisen edellytyksenä oli se, että uitto on yleiseltä kannalta tärkeää.⁴³⁰ Lisäksi uittosäännössä voitiin myöntää oikeus alueen lunastamiseen, milloin siihen oli erityistä syytä (VVL 5:13.2). Uiton katsottiin olevan tuolloin hanketyyppinä yleisen tarpeen vaatima: tämä mahdollisti osaltaan hankkeille myönnettävien oikeuksien laajuuden.⁴³¹ Vuoden 1902 vesioikeuslaki sisälsi myös säännöksen siitä, että yleinen etu vaatii, että maanomistajan metsästä hakatut puut tulee saada uittamalla kuljettaa määränpäähensä valtaväylän ulkopuolellakin toisen alueella, missä se on avoinna.⁴³² Uittoa nautti VVL:ssa suojattua asemaa myös muihin vesienkäyttömuotoihin nähden.⁴³³

Vesilaki sisältää edelleen uittoa koskevan hankekohtaisen sääntelyn luvussa 9. Vanhaan vesilakiin verrattuna sääntely on kuitenkin kaventunut ja uittoa koskeva sääntely uudistettiin varsin perusteellisesti vesilain uudistuksen yhteydessä vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Nykyisin uittoa harjoitetaan lähinnä yleisillä kulkuväylillä tapahtuvana nippu-uittona, kun vanhan vesilain sääntely oli kirjoitettu silloin yleistä irtouittoa silmällä pitäen.⁴³⁴ Vesilain esitöissä todetaan, että nippu-uitto vertautuu pikemminkin vesiliikenteeseen kuin irtouittoon.⁴³⁵

Uittoa lukeutuu vesilain mukaisiin yleiskäyttöoikeuksiin sisältyen vesistöissä liikkumista koskevaan VL 2:3:ään. Jollei laissa toisin säädetä, jokaisella on oikeus tarpeetonta vahinkoa, haittaa tai häiriötä aiheuttamatta uittaa puutavaraa vesistöissä. (VL 2:3.1,3). Lisäksi uittajalla on suoraan lain nojalla oikeus siirtää vesistöissä olevia pyydyksiä sekä muita irtaimia esineitä, jos ne vaikeuttavat uittoa (VL 9:5.1). Vesilain 9:6:ssä säädetään oikeudesta alueen ja rakenteiden käyttöön: säännöksen mukaisesti jokaisella vesistöissä uittoa harjoittavalla on oikeus käyttää aluetta, johon tämän lain nojalla on uittoa varten myönnetty käyttöoikeus ja alueella olevia rakenteita, jotka on määrätty uittoa varten tehtäviksi (VL 9:6.1,1–2.) Uittosääntö korvattiin vesilain uudistuksessa vesilain

⁴²⁹ Hollo 1984, s. 332; Vihervuori 1987, s. 63–64.

⁴³⁰ Hollo 1984, s. 330.

⁴³¹ Pietilä 1979, s. 117.

⁴³² Ks. Vuoden 1902 vesioikeuslain 2:1; Haataja 1955, s. 9.

⁴³³ Katso VVL 1:18–21.

⁴³⁴ HE 277/2009, s. 24. Lisäksi on huomattava, että voimassa olevan vesilain mukainen uiton määritelmä kattaa vain nippu-uiton.

⁴³⁵ HE 277/2009, s. 24.

mukaisella luvalla, ja nykyisin VL 3:3.1,11:ssa säädetysti uiton vakinaisen toimintapaikan perustaminen on aina luvanvaraista.⁴³⁶ Muiden uittoon liittyvien toimenpiteiden luvanvaraisuus määräytyy vesilain 2:2–3:ssä säädetyn mukaisesti.⁴³⁷

Sääntelyn supistumisesta huolimatta rakenne on melko sama myös nykyisessä lainsäädännössä. Vesiluvassa myönnettävät käyttöoikeudet uiton vakinaiselle toimintapaikalle ja muille luvanvaraisille uittotoimenpiteille myönnetään kuitenkin vesilain 2:12–14 §:ien yleisten säännösten nojalla. Uitto ei myöskään nykyisin nauti etusijaa muihin käyttömuotoihin nähden. Uittoa koskeva sääntely on nykyisin lähempänä muiden vesitaloushankkeiden sääntelyä; VVL 5:13:n mukaisesta laajasta lunastusoikeudesta luovuttiin vesilain uudistuksen yhteydessä.⁴³⁸ Lisäksi on huomattava, ettei nykyisin harjoitettavasta nippu-uitosta aiheudu yhtäläisiä vahinkoja irtouittoon verrattuna.⁴³⁹

Uitossa ja yleiseksi kulkuväyläksi määräämisissä on siten päätöksellä, uittosäännöllä tai vesiluvalla perustettu oikeudet toisen omistamalle alueelle yleiskäytön ylittävän toiminnan osalta. Nämä oikeudet ovat mahdollistaneet alueen käyttämisen yleisenä kulkuväylänä sekä uiton toimintapaikkojen perustamisen ja käytön. Menettelyt luovat oikeuden tiettyyn toimintoon tietylle alueelle, eikä oikeutta ole rajattu tietyille subjektille, esimerkiksi hakijalle. Uittoa varten myös alueen omaksi lunastus on ollut tietyissä tilanteissa mahdollista, mutta pääsääntöisesti menettelyt eivät aiheuta muutoksia omistussuhteisiin. Alueen omistajalle toiminnoista koitua rajoitus voi kuitenkin paikoittain olla merkittävä: sääntelyn taustalla on kuitenkin vahva yhteiskunnallinen tarve yleisen liikkumisen mahdollistamisesta.

Niiton järjestämiseksi voidaan pohtia samantyyllisen sääntelyratkaisun kehittämistä kuin yleisten kulkuväylien perustamisessa. Mikäli tietty alue voitaisiin määrätä viranomaisen päätöksellä niitokäyttöön, sisältyisi oikeus niittotoimenpiteiden suorittamiseen päätökseen sisäänrakennettuna elementtinä. Menettelyllä järjestettäisiin niiton vaatima ennakkovalvonta, ja

⁴³⁶ Uiton toimintapaikalla tarkoitetaan VL 9:2.1,2:ssa säädetysti uiton harjoittamisen kannalta tarpeellista puutavaran pudotus-, varasto-, erottelu- tai niputuspaikkaa taikka suojasatamaa.

⁴³⁷ Hollo 2021, s. 369.

⁴³⁸ HE 277/2009 vp, s. 126.

⁴³⁹ Hollo 2006, s. 521.

ympäristövaikutusten hallinta toteutettaisiin lupamenettelyn tapaan lupamääräyksin. Niittoalueen valinnassa voitaisiin huomioida rantojen monikäyttösuunnitelmien osoittamat alueet, ja valita niitettävät alueet muutoinkin erilaiset intressit huomioiden. Vesilain 10:2:n mukaisessa kulkuväylän perustamisessa noudatetaan pitkälti samaa menettelyä kuin vesilain lupakäsittelyssä. Asianosaisten kuuleminen ja mahdollisten korvausten määrääminen tapahtuu menettelyn yhteydessä.⁴⁴⁰ Menettely tarjoaisi myös forumin asianosaisten osallistumiselle ja yksityisten intressien huomioon ottamiselle.

Tämänkaltainen sääntelymalli ratkaisisi oikeustilan epäselvyyden sen suhteen, tarvitaanko niitto-toimenpiteisiin käyttöoikeus ja voidaanko se vesilain käyttöoikeusääntelyn nojalla myöntää.⁴⁴¹ Erityisesti tulkinnanvaraisuus siitä, milloin vesiluvalla voidaan sallia toimenpiteiden suorittaminen ilman erikseen myönnettävää käyttöoikeutta poistuisi. Käyttöoikeuskysymys ratkaistaisiin tällöin lain tasolla, jolloin asia ei jäisi tulkintakäytännössä ratkaistavaksi. Toisaalta edellä kuvattuun sääntelyratkaisuun sisältyy ongelmia sekä säännöksen sisäisen systematiikan että vesilain kokonaisjärjestelmän näkökulmasta.

Ensinnäkään päätös tietyn alueen määräämisestä niitettäväksi ei sovellu toiminnanharjoittajien keskinäisten suhteiden järjestelyyn. Liikkuminen eroaa niitosta vesienkäyttömuotona sikäli, ettei vesistöliikkumisessa poisteta rajallisesti saatavilla olevaa materiaalia. Tarvetta yhtäläiselle subjektikohtaiselle oikeudelle ei liikkumisen järjestämisessä synny ottaen huomioon myös sääntelyn taustalla oleva tavoite vesistöliikkumisen turvaamisesta. Tällaisen sääntelymallin hyväksyttävyyden perusoikeusjärjestelmän valossa edellyttää hyväksyttävää tarvetta. Alueen omistajalle koituvan käytönrajoituksen taustalla tulee olla painava, yhteiskunnallinen tarve, joka kulkuväylien perustamisessa ja uitoissa liittyy vesistöliikenteen turvaamiseen. Uiton sääntelyhistoriasta ilmenee kuitenkin, että hyväksyttävä tarve käytönrajoituksille on riippuvainen myös senhetkisistä yhteiskunnallisista intresseistä.

Toiseksi uuden hankekohtaisen sääntelyn luomiseen liittyy ongelmia: tämä näkemys nostettiin esille myös OM:n haastatteluvastauksissa. Yleisellä tasolla hankespesifin sääntelyn luominen

⁴⁴⁰ HE 277/2009 vp, s. 132.

⁴⁴¹ Ks. tästä luvut 6.2, 6.3 ja 6.4.

voisi johtaa tilanteeseen, jossa yhä useammalle hanketyypille tulisi luoda erityyssäätelyä.⁴⁴² Tämä ei liene toivottava tilanne vesilain kokonaistoimivuuden kannalta. Vihreästä siirtymästä seurannee myös yleisesti uusia tarpeita sellaisten toimintojen järjestämiseksi, joita lainsäädäntöä luodessa ei olla ajateltu. ”Mikäli lainsäädännön tarkistaminen nähdään tarpeelliseksi, niin ehkä yleissäätelyn tarpeellinen muokkaaminen niittotoiminnot huomioiviksi olisi oikeampi kehityssuunta hankespesifin säätelyn sijaan.”⁴⁴³ Tämä huomioiden olisi suositeltavaa, että niittoon vaadittavat käyttöoikeudet pystyttäisiin perustamaan yleissäätelyn nojalla. Vaikka uiton ja kulkuväylien perustamisen säätelymallit eivät suoranaisesti soveltuisi niiton järjestämiseen, edellä analysoitujen hankekohtaisten käyttöoikeussäännösten perusteella huomataan vesilain mahdollistavan käyttöoikeuden järjestämisen myös systematiikaltaan poikkeaville hankkeille. Käyttöoikeus voidaan järjestää eri tavoin, ja säätelyyn vaikuttavat yhteiskunnan kulloinkin tärkeänä pitämät intressit.

⁴⁴² Näkemys perustuu OM:n haastatteluvastauksiin.

⁴⁴³ OM:n haastatteluvastaus.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman ensimmäinen tavoite oli selvittää vesioikeudellisen sääntelyn soveltumista laajoihin niittohankkeisiin. Reaalimaailmassa havaitut haasteet toimivat tutkimuksen lähtökohtana: siten yleinen havainto vesioikeudellisen järjestelmään sisältyvistä ongelmista tarkasteltavaan toimintoon nähden ei ollut yllättävä. Toiseksi tavoitteeksi asetettiin kehitysehdotusten esittäminen teollisen mittakaavan niiton mahdollistamiseksi. Nykyisen lainsäädännön pullonkaulojen ja mahdollisuuksien tunnistamisen pohjalta esitettiin sekä tulkintakäytäntöön kohdistuvia suosituksia että lainsäädännön tarkistamisen liittyviä mahdollisuuksia. Vastaukset tutkimuskysymyksiin syntyivät vesioikeudellisen sääntelyn vaiheittaisen analyysin myötä. Pääongelmaksi tunnistettua käyttöoikeuskysymystä tarkasteltiin edeten yleiskäyttöoikeuksista vesilain mukaisiin pakkotoimiin. Kuten vesioikeudellista instrumenttia tulkittiin suhteessa laajan niiton toteuttamiseen. Instrumenttien pro et contra -tyylisestä tarkastelusta edettiin kehitysehdotuksien muotoilemiseen. Tuloksena esitellään erilaisia toimintamalleja kuhunkin vesioikeudelliseen instrumenttiin liittyen. Tutkimuksen pohjalta voidaan tunnistaa useita ratkaisumalleja, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia.

Lainsäädännön tarkastelun myötä havaittiin, että vesioikeudelliset mekanismit taipuvat pienimuotoisten virkistyskäyttöä ja vesistön kunnostusta palvelevien niittojen toteuttamiseen. Teollisen mittakaavan niiton toteuttamiseen VL 2:6:n mukainen haitan poisto ei säännöksen tarkoitus huomioiden pääsääntöisesti taivu. Ilmoitusmenettelyn varaisten niittojen toteuttamista voidaan edistää jo olemassa olevin keinoin tukemalla ja rahoittamalla vesialueiden osakaskutien järjestäytymistä. Järjestäytymisen tukemisella on lisäksi laajempi positiivinen vaikutus vesistöjen käytön ja hoidon järjestämiseen ja lisäksi sillä helpotetaan alueen käytöstä sopimista myös luvanvaraisissa niitoissa.

Haitan poistamisen yhteydessä pohdittiin uuden niiton mahdollistavan yleiskäytösäännöksen lisäämistä vesilakiin. Tällaisen säännöksen soveltamisala jäisi niittojen osalta marginaaliseksi. Teollisen niiton järjestäminen yleiskäytösääntelyn nojalla ei liene ensisijainen vaihtoehto seuraavien perustein: teollisissa niittohankkeissa hyödynnetään toisen aluetta voimakkaammin mitä yleiskäytön nojalla sallitaan. Toiminnasta voi aiheutua alueen omistajalle vähäistä suurempaa haittaa ja lisäksi ennakkovalvonnan tarve saattaa laueta toiminnan vaikutusten myötä. Teollisen

mittakaavan niitot vaativat laajempaa suunnitelmallisuutta ja vaikutusten hallintaa mitä vesilain yleiskäytön nojalla harjoitettava toiminta. Yleiskäyttö ei perusta toiminnanharjoittajalle suojattua oikeutta myöskään muihin vesienkäyttömuotoihin nähden. Materiaalin saatavuuden ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi lupamenettely tarjoaa tarkoituksenmukaisemman forumin.

Hankkeiden luvanvaraisuutta arvioidaan VL 3:2:n mukaisten yleisten luvanvaraisuuskriteerien valossa: luvan tarpeen laukaiseviksi tekijöiksi tunnistettiin hankealueen laajuus, alueen omistajan suostumuksen puute sekä hankkeen ympäristövaikutukset erityisesti silloin kun hanke kohdistuu arvokkaita luontoarvoja omaavalle alueelle. Tämän perusteella laajat niitot vaativat todennäköisesti vesilain mukaisen luvan, huomioiden erityisesti alueen omistajan suostumuksen hankkimiseen liittyvät haasteet. Lupakynnyksen ylittyminen ei ole välttämättä selväpiirteistä, sillä hankkeen vaikutukset sekä ympäristölle että yksityiselle edulle vaihtelevat toteutustavasta riippuen. Luvan myöntämisedellytyksiä arvioidaan VL 3:4:n määrittämissä puitteissa, mutta kokonaissallittavuus ratkeaa myös luonnonsuojelullisen sääntelyn nojalla. Niitohankkeet tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa siten, ettei suojelluille lajeille ja alueille aiheudu luonnonsuojelulain nojalla kiellettyjä vaikutuksia: tällöin luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien tarve ei laukea.

Jotta vesitalous lupa voidaan myöntää, tulee hakijalla olla oikeus alueeseen. Teollisissa niitohankkeissa hakijalta puuttuu tyypillisesti aiempi hallinta, jolloin vesilain käyttöoikeussääntely tulee sovellettavaksi. Erikseen myönnettyä käyttöoikeutta ei kuitenkaan tarvita, mikäli toiminnasta aiheutuu alueen omistajalle vain vahinkotoimi. Niitolla tunnistettiin olevan vahinkotoimenomaisia piirteitä toiminnon tilapäisyyden ja vähäisen haitan perusteella. Niitossa on kuitenkin kyse toisen alueen käyttämisestä pelkkien vaikutusten ulottamisen sijaan ja lisäksi toimella kajotaan fyysisesti toisen omistamaan alueeseen. Niitto ei lukeudu vahinkotoimeksi, mutta ruoppauksissa vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti toimenpiteen fyysisyys ei välttämättä johda käyttöoikeuden tarpeeseen.

Luvanvaraisille ruoppaushankkeille ei ole perustettu erikseen myönnettävää käyttöoikeutta; oikeus toimenpiteiden suorittamiseen on perustunut suoraan lupapäätökseen. Tästä päätellen käyttöoikeuden tarve toisen alueella toimittaessa ei aina ratkea toimenpiteen fyysisen kajoavuuden perusteella. Ruoppausten soveltamiskäytäntöä seuraillen niitohankkeille ei väistämättä

vaadita erikseen perustettua käyttöoikeutta: kyseisen tulkinnan reunaehdoksi tunnistettiin toimenpiteen jonkinasteinen haittattomuus yksityisille eduille. Ruoppauksissa vakiintunut tulkinta ilmentää myös tilannekohtaisen harkinnan mahdollisuutta käyttöoikeustarpeen suhteen. Tulkinta käyttöoikeuden tarpeettomuudesta ei ole välttämättä tiukasti sidottu ruoppauksissa hahmoteltuihin kriteereihin.

Nykyisessä oikeustilassa ei voida aukottomasti todeta, etteikö niittohankkeille vaadittaisi vesilain mukaista käyttöoikeutta. Niiton vaatima käyttöoikeus paikantuisi vesilain käyttöoikeussänteilyssä lähimmäksi VL 2:12:n mukaista vähäistä käyttöoikeutta. Toiminnan tilapäisyys ja suhteellisen vähäinen haitta puoltavat vähäisyyden kriteerien täyttymistä. Toisaalta niittohankkeissa käyttöoikeus perustettaisiin laajalle alueelle, mikä poikkeaa muista vähäisen käyttöoikeuden nojalla toteutettavista hankkeista. Vähäinen käyttöoikeus voidaan kuitenkin myöntää vain VL 2:12.1,1–5:ssa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Niiton ja perkauksen välillä tunnistettiin analogiaa, mutta toimenpiteillä on eri tavoite. Perkauksen määritelmän laventaminen niittoon soveltuvaksi venyttäisi VL 2:12:n alkuperäistä tarkoitusta. Vaihtoehtona voidaan esittää VL 2:12:n viilaamista siten, että säännöksen sanamuoto mahdollistaisi käyttöoikeuden perustamisen myös muuhun, VL 2:12.1,1–5:ssa tarkoitettuihin toimenpiteisiin verrattavaan toimenpiteeseen.

Mikäli VL 2:12:n mukaiset edellytykset vähäisen käyttöoikeuden myöntämiselle eivät täyty, käyttöoikeus voidaan myöntää, jos hanke on yleisen tarpeen edellyttämä. Vesilain 2:13 a:n mukainen yleinen tarve kytkeytyy niittohankkeissa virkistyskäytön ja luonnonsuojelun edistämiseen. Niittohankkeilla on todetusti positiivisia vaikutuksia vesien tilalle, luonnon monimuotoisuudelle ja virkistyskäytölle, kun niitto toteutetaan suunnitelmallisesti huomioiden vesienhoidolliset sekä luonnonsuojelulliset näkökulmat. Ranta-alueiden monikäyttösuunnitelmat perustuvat moninaisten intressien yhteensovittamiselle ja ne ovat oivallinen työkalu soveltuvien niittokohteiden valinnassa. Niittohankkeen suunnittelun ja toteutuksen tulee perustua riittävään luonnontieteelliseen tietoon ja intressit yhteensovittavaan toimintamalliin: tämä on ensimmäinen reunaehto yleisen tarpeen täyttymiselle.

Yleisen tarpeen edellyttämän hankkeen tulee edistää merkittävästi yhteiskunnan intressien toteutumista. Tarpeen painavuutta arvioitaessa EU:n ympäristösäätelystä seuraaville vesiympäristön tilatavoitteille on annettava merkitystä. Ympäristön tilatavoitteiden edistäminen on

kiistatta yhteiskunnallisesti merkittävä intressi. Järviruo'on poisto kuuluu merenhoidon toimenpideohjelmaan lajien elinympäristöä parantavana toimenpiteenä. Mikäli niittohankkeet toteutettaisiin merenhoidon toimenpideohjelmaan ja monitavoitteelliseen suunnitteluun pohjautuen, voisi VL 2:13 a:n mukainen yleinen tarve täytyä. Tulkinta yleisen tarpeen täyttymisestä perustuisi vesien tilatavoitteiden edistämiseen.

Vesilaista ei seuraa suoraa velvoitetta niittohankkeiden monitavoitteelliseen, ympäristön tilatavoitteita edistävään toteutukseen. Tällainen toteutustapa olisi kuitenkin perusteltu vesitaloushankkeiden yleistä toteutustapaa koskevan VL 2:7:n näkökulmasta sekä vesilain yleisten periaatteiden valossa. Lisäksi toteutustapa mahdollistaisi käyttöoikeuden saamisen hankealueeseen. Laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna tällainen toiminta olisi hyödyllistä myös kestävyysmurroksen edistämiseksi. Yleisen tarpeen käsitteen dynaaminen kehitys huomioiden olisi mahdollista, että monitavoitteelliset vesiensuojelulliset hankkeet täyttäisivät määritelmän tulkintakäytännössä.

Vesilaki sisältää hankekohtaista sääntelyä perussystematiikasta poikkeaville hankkeille. Niiton järjestämiseksi arvioitiin samankaltaisen sääntelyratkaisun kehittämistä mitä yleisten kulkuväylien perustamisessa on hyödynnetty. Päätöksellä määrättäisiin tietty alue niitettäväksi, jolloin oikeus toimenpiteisiin sisältyisi päätökseen sisäänrakennettuna elementtinä. Alueen omistajalle aiheutuvan käytönrajoituksen taustalla tulee painava yhteiskunnallinen tarve. Kulkuväylien perustamisella turvataan yleinen vesistöliikenne, mutta niiton taustalla ei ole yhtäläistä, laajaa piiriä koskevaa yleistä intressiä. Vesilain historiasta on kuitenkin nähtävillä, että yhteiskunnan kulloinkin tärkeänä pitämät intressit ovat heijastuneet käyttömuodon nauttimaan suojaan suhteessa muihin vesienkäyttömuotoihin sekä alueen omistajaan. Hankekohtaisen sääntelyn luomiseen liittyy kuitenkin haasteita vesilain kokonaissystematiikan kannalta. Mikäli lainsäädännön muutokset katsotaan tarpeelliseksi laajojen niittohankkeiden järjestämiseksi, lienee yleissääntelyn kehittäminen niittohankkeiden tarpeita vastaavaksi johdonmukaisempi ratkaisu.

Lopuksi on syytä todeta, että oikeudelliset reunaehdot määrittävät tapauskohtaisesti hankkeen vaikutusten perusteella. Siten on huomioitava, että ratkaisut voivat vaihdella hankekohtaisesti. Järviruo'on teollinen niitto on uudenlainen hanketyyppi, jonka toteutuksesta ei ole vielä kattavaa

tietoa. Oikeudellinen tulkinta kytkeytyy suoraan luonnontieteelliseen tietoon: riittävä tieto hankkeen vaikutuksista helpottaa myös oikeudellista päätöksentekoa.

LIITTEET

Liite 1. Haastattelurunko ELY-keskus

1. Minkälaisia niittohankkeita toteutetaan VL 2:15:n mukaisesti ilmoitusmenettelyllä?
2. Minkälainen niittotoiminta tulee sallituksi VL 2:6:n mukaisena haitan poistamisena?
3. Mitkä seikat vaikuttavat niittohankkeiden VL 3:2:n mukaisen luvanvaraisuuskynnyksen ylittymiseen?
4. Mikä on nähdäksesi hankealueen laajuuden merkitys sen suhteen, tuleeko sovellettavaksi ilmoitus- vai lupamenettely?
5. Mitkä ovat nähdäksesi suurimmat lainsäädännölliset haasteet teollisen mittakaavan niittohankkeiden luvituksessa? Voidaanko lainsäädännön tulkintakäytännön kehittämällä päästä yli näistä luvituksen ongelmista?
6. Onko vesioikeudellisessa sääntelyssä tarvetta niittotoimintaa mahdollistaville muutoksille?

Liite 2. Haastattelurunko AVI

1. Milloin VL 3:2 §:ssä säädetty luvanvaraisuuskynnys ylittyy niittohankkeissa? Mitkä seikat niittohankkeessa vaikuttavat luvanvaraisuuden syntymiseen?

2. Mikä on niitolla saavutettavan vesienhoidollisen edun merkitys VL 3:4:n mukaisessa intressivertailussa hankkeen hyötyjä arvioitaessa? Entä kuinka niiton luonnonhoidolliset näkökulmat vaikuttavat intressivertailussa yleisiä etuja ja haittoja arvioitaessa?

3. Miten niittohankkeet vaikuttavat alueen omistajan omaisuuteen ja alueen käyttöön? Mikä on niitosta alueen omistajalle aiheutuvan haitan merkitys VL 3:4:n mukaisessa intressivertailussa?

4. VL 2:12:n mukainen vähäinen käyttöoikeus toisen alueeseen voidaan myöntää esimerkiksi perkaustyön suorittamiseen toisen alueella. Onko niitto mahdollista rinnastaa perkaustoimintaan?

5. VL 2:12:n soveltumisalaan kuuluvat hankkeet ovat tyypillisesti pienimuotoisia, joista aiheutuva haitta alueen omistajalle on vähäinen tai ohimenevä. Ovatko teollisen mittakaavan niitosta aiheutuvat vaikutukset alueen omistajille vähäisiä?

6. VL 2:13 a käyttöoikeuden perustana vaatii yleisen tarpeen täyttymistä. Yleinen tarve voi säännöksen mukaisesti liittyä esimerkiksi virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen ja myös paikalliset ja alueelliset intressit voivat täyttää yleisen tarpeen edellytyksen. Voivatko niitolla saavutettavat vesiensuojelun, luonnonsuojelun, ja virkistyskäytön edut puoltaa yleisen edun vaatimuksen täyttymistä?

7. Mitkä ovat nähdäksenne suurimmat lainsäädännölliset haasteet teollisen mittakaavan niittohankkeiden luvituksessa?

8. Voidaanko lainsäädännön tulkintakäytännöllä päästä yli näistä luvituksen ongelmista? Voidaanko niittohankkeiden toteuttamista helpottaa muiden keinojen avulla?

9. Onko vesioikeudellisessa sääntelyssä tarvetta niittotoimintaa mahdollistaville muutoksille?

Liite 3. Haastattelurunko OM

1. Mitkä seikat voisivat johtaa niitohankkeissa VL 3:2:n mukaisen luvanvaraisuuskynnyksen ylittymiseen?

2. Niitto on lyhytaikainen toimenpide, joka ei vaikuta paljoa alueen omistajan käyttömahdollisuuksiin, mutta tarkoituksena on hyödyntää toisen omistamalla alueella sijaitsevia luonnonvaroja kaupallisessa tarkoituksessa. Voisiko tilannetta tulkita pakkotoimen sijaan vahingon aiheutumisenä, jolloin toiminta ei edellyttäisi toisen alueen käyttöönottoa?

3. Mahdollistaako vesilain lupajärjestelmä tulkinnan, ettei luvanvaraiselle niittotoiminnalle tarvitsisi hankkia käyttöoikeutta alueeseen, vaan viranomaisen voisi sallia alueen omistajalle aiheutuvan haitan lupamenettelyssä vahinkotoimena?

4. Mahdollistaako vesilain käyttöoikeussäätely käyttöoikeuden perustamisen kertaluontoiseen tai mahdollisesti toistuvalla toimenpiteellä, joka ei vaikuta alueen omaisuuden käyttöön kuin lyhytaikaisesti?

5. VL 2:12:n mukainen vähäinen käyttöoikeus toisen alueeseen voidaan myöntää esimerkiksi perkaustyön suorittamiseen toisen alueella. Onko niitto mahdollista rinnastaa perkaustoimintaan?

6. VL 2:12:n soveltumisalaan kuuluvat hankkeet ovat tyypillisesti pienimuotoisia, joista aiheutuva haitta alueen omistajalle on vähäinen tai ohimenevä. Mikä on nähdäksesi niiton laaja-alaisuuden merkitys sen kannalta, voidaanko sitä pitää vähäisen käyttöoikeuden sallimana toimintana?

7. VL 2:13 a käyttöoikeuden perustana vaatii yleisen tarpeen täyttymistä. Yleinen tarve voi säännöksen mukaisesti liittyä esimerkiksi virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen ja myös paikalliset ja alueelliset intressit voivat täyttää yleisen tarpeen edellytyksen. Voivatko niitolla saavutettavat vesienhoidon, luonnonsuojelun, ja virkistyskäytön edut puoltaa yleisen edun vaatimuksen täyttymistä?

8. Mitkä ovat nähdäksesi suurimmat lainsäädännölliset haasteet teollisen mittakaavan niittohankkeiden luvituksessa? Voidaanko lainsäädännön tulkintakäytännön kehittämisellä päästä yli näistä luvituksen ongelmista?

9. Onko vesioikeudellisessa sääntelyssä tarvetta niittotoimintaa mahdollistaville muutoksille?